

โดยรวมแล้ว โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มในทางปฏิบัติอาจจะยังไม่ได้สร้างความเป็นธรรมแก่สังคม อย่างน้อยที่สุดเกิดความไม่เสมอภาคในแนวดิ่ง (vertical tax equity) ในระดับธุรกิจ กล่าวคือ ผู้ประกอบการกิจการขนาดใหญ่เสียภาษีน้อยกว่าความสามารถในการจ่ายมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกิจการขนาดใหญ่เหล่านั้นทำธุรกิจที่เสียภาษีในอัตราร้อยละศูนย์ เช่น การส่งออกสินค้า การให้บริการขนส่งระหว่างประเทศ การขายสินค้าหรือการให้บริการระหว่างคลังสินค้าทัณฑ์บนด้วยกันหรือระหว่างผู้ประกอบการที่อยู่ในเขตอุตสาหกรรมส่งออก เป็นต้น ข้อค้นพบเหล่านี้คงนำไปสู่ประเด็นคำถามว่าแล้วควรจะทำอย่างไรเพื่อให้โครงสร้างภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น การจะหันไปใช้โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มแบบหลายอัตราก็คงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากในทางปฏิบัติเพราะก่อต้นทุนการดำเนินการที่สูงและอาจจะไปบิดเบือนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภค รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้หนีภาษีได้เช่นกัน ฉะนั้น รัฐคงจำเป็นต้องใช้ช่องทางภาษีอื่นๆ แทนที่จะเน้นการจัดเก็บภาษีทางอ้อม เช่น การเก็บภาษีจากรายได้หรือทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามความสามารถในการเสียภาษี โดยทบทวนมาตรการค่าลดหย่อนภาษีบางประเภทเสียใหม่ เพื่อไม่ให้เชื้อประโยชน์มากเกินไปแก่กลุ่มผู้ที่มีรายได้สูงดังที่กล่าวไว้แล้วในบทก่อนหน้า

11.4 ภาษีศุลกากร

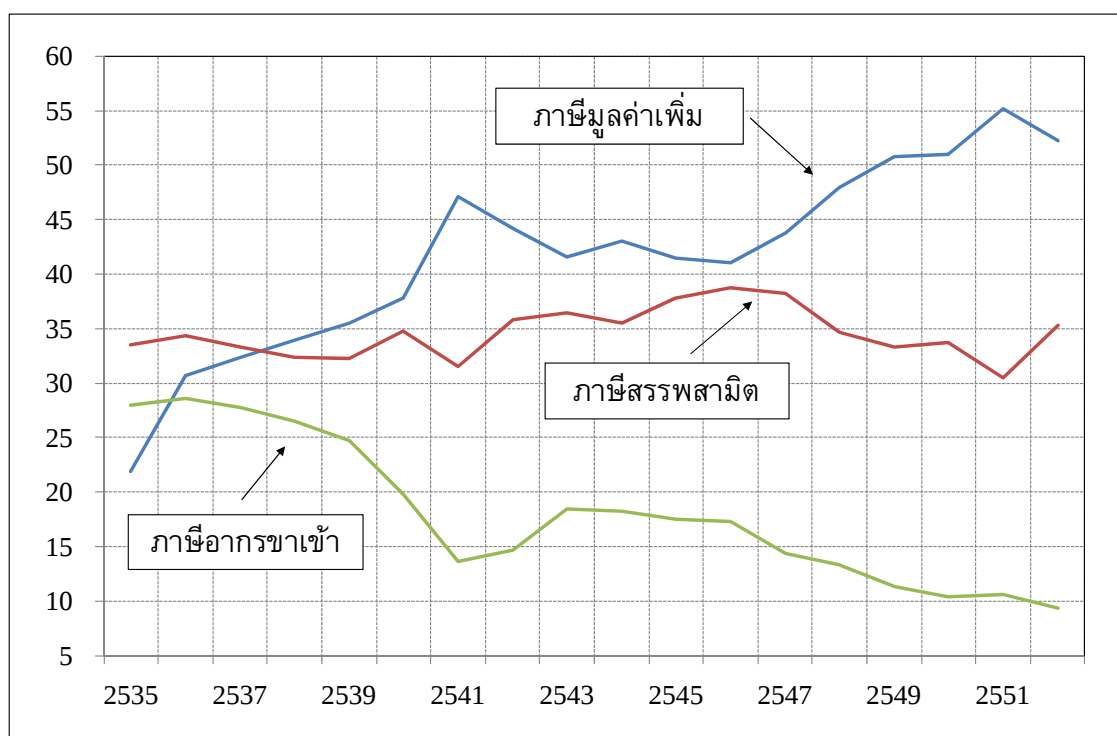
11.4.1 ภาพรวมโครงสร้างภาษีศุลกากรขาเข้าของไทย

บทบาทของภาษีศุลกากรในช่วงที่ผ่านมาเริ่มลดลงซึ่งมีผลสืบเนื่องจากรัฐบาลได้ทำการปฏิรูปโครงสร้างอัตราภาษีศุลกากรจำนวนหลายครั้ง กอปรกับประเทศไทยได้ทำข้อตกลงเปิดเสรีทางการค้ากับหลายประเทศ จึงทำให้อัตราภาษีโดยเฉลี่ยลดลงมาก รูปที่ 11.6 ได้แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนภาษีศุลกากรขาเข้าต่อรายได้ภาษีทางอ้อมรวมทั้งหมด ลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 10 ในปี 2552 จากเดิมที่เคยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 28 เมื่อปี 2535 การศึกษาของทรงธรรมและคณะ (2550) ได้วิเคราะห์ค่าความยืดหยุ่นของภาษีศุลกากรต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศและพบว่าค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวแตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่าง 2 ช่วงเวลา กล่าวคือ ค่าความยืดหยุ่นระหว่างปี 2524-2533 มีค่าประมาณ 1.1 ขณะที่ในช่วงปี 2544-2550 มีค่าความยืดหยุ่นเพียง 0.3 ที่ชัดเจน จึงพอสรุปได้ว่า รัฐบาลคงไม่สามารถพึ่งพิงการจัดเก็บภาษีศุลกากรเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐตามที่เคยเป็นมาในอดีต

การปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรที่ผ่านมาทำให้อัตราอากรโดยรวมลดต่ำลงมาก เดิมทีก่อนปี 2533 โครงสร้างภาษีศุลกากรของไทยมีอัตราเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 43.61 และอัตราอากรมีช่วงกว้างมาก โดยมีอัตราสูงสุดที่ร้อยละ 200 เพราะรัฐใช้มาตรการภาษีอัตราสูงเป็นเครื่องมือหารายได้และคุ้มครองอุตสาหกรรมที่มีการผลิตภายในประเทศซึ่งเป็นไปตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าซึ่งในช่วงนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการคุ้มครองอุตสาหกรรมเกิดใหม่เพื่อ

มิให้ถูกแย่งตลาดภายในโดยสินค้าอุตสาหกรรมนำเข้าจากต่างประเทศอย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออกพร้อมทั้งน่านับประเทศเริ่มให้ความสำคัญกับการลดกำแพงภาษีลงเพื่อให้เกิดการค้าระหว่างประเทศอย่างเสรี กระทรวง การคลังจึงได้ทำการปฏิรูปโครงสร้างพิกัดอัตราศุลกากรครั้งใหญ่ในปี 2533 และครั้งล่าสุดเมื่อปี 2542 โดยที่การปฏิรูปโครงสร้างทั้งสองครั้งที่ผ่านมาเน้นการปฏิรูปภาษีตามหลักการได้มูลค่าเพิ่ม (value added escalation) ลดจำนวนอัตราอากรและอัตราอากร เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของสินค้าไทยและปรับโครงสร้างอัตราภาษีนำเข้าของไทยให้สอดคล้องกับข้อตกลงการค้าที่มีอยู่กับองค์การการค้าโลก (World Trade Organization, WTO) เขตการค้าเสรีอาเซียน (Asian Free Trade Area, AFTA) การเจรจาการค้าเสรีทวิภาคี (Free Trade Agreement, FTA)

รูปที่ 11.6 สัดส่วนรายได้ภาษีประเภทต่างๆ ต่อภาษีทางอ้อมทั้งหมด (%)



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างพิกัดอัตราภาษีศุลกากรครั้งล่าสุดเมื่อปี 2542 รัฐบาลพยายามปรับโครงสร้างภาษีให้เข้าสู่โครงสร้างอัตราภาษีเป้าหมาย 3 อัตรา ซึ่งได้แก่ ร้อยละ 1 สำหรับวัตถุดิบ ร้อยละ 5 สำหรับสินค้าสำเร็จรูป และร้อยละ 10 สำหรับสินค้าสำเร็จรูป ทำให้อัตราอากรเฉลี่ยในปี 2551 ลดต่ำลงเหลือร้อยละ 11.91 โดยมีอัตราอากรสูงสุดที่ร้อยละ 80 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2549) ซึ่งช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ดียิ่งขึ้นท่ามกลางกระแสการเปิดเสรีการค้า

โครงสร้างอัตราภาษีนำเข้าของไทยในปัจจุบันมีอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ส่วนใหญ่มีอัตราต่ำกว่าร้อยละ 60 โดยที่ประมาณร้อยละ 57 ของจำนวนรายการภาษีทั้งหมดมีอัตราอากรขาเข้าที่ร้อยละ 1-10 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้นำเข้าได้รับยกเว้นภาษีหรือเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าที่กำหนดได้ จึงทำให้ผลการจัดเก็บภาษีนำเข้าต่ำลงเนื่องจากการใช้สิทธิประโยชน์ต่างๆ เหล่านั้น เช่น ผู้ประกอบการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบ ได้รับยกเว้นหรือได้รับลดหย่อนภาษีนำเข้าสำหรับเครื่องจักรลงครึ่งหนึ่ง ผู้ประกอบการในเขตคลังสินค้าทัณฑ์บนหรือเขตปลอดอากรหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออกได้รับลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีนำเข้า เป็นต้น ตารางที่ 11.11 แสดงอัตราอากรขาเข้าที่แท้จริงในปี 2547 และ 2550 โดยเฉลี่ยอัตราอากรขาเข้าที่แท้จริงลดลงจากร้อยละ 6.65 เหลือร้อยละ 5.46 รวมทั้งอัตราที่แท้จริงสูงสุดก็ลดลงด้วยเช่นกันจากร้อยละ 29.58 เหลือร้อยละ 27.99 โดยที่อัตราเฉลี่ยของอากรขาเข้าวัตถุดิบส่วนใหญ่มีค่าต่ำมากอยู่แล้ว เช่น สินค้าที่อยู่ในหมวดสัตว์มีชีวิต ปลาและสัตว์น้ำ ผลไม้ ัญพืช เชื้อเพลิง ปุ๋ย เคมีภัณฑ์ เป็นต้น

ตารางที่ 11.11 อัตราอากรขาเข้าที่แท้จริง

HS	นิยาม	2547	2550
01	สัตว์มีชีวิต	2.71	1.74
02	เนื้อสัตว์ใช้บริโภค	18.37	27.99
03	ปลา สัตว์น้ำ	0.32	0.44
04	ผลิตภัณฑ์จากนม	8.66	6.74
05	ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่น ๆ	2.40	1.91
06	ต้นไม้ และพืช มีชีวิต	18.07	12.43
07	พืชผัก ใช้บริโภค	14.86	10.24
08	ผลไม้	7.55	5.62
09	กาแฟ ชา	20.89	17.16
10	ธัญพืช	1.79	0.80
11	ผลิตภัณฑ์จากการ โมธัญพืช	17.98	8.09
12	เมล็ดพืชและผลไม้	1.05	0.95
13	ยาง	7.32	6.08
14	วัตถุดิบพืชใช้ถักสาน	3.28	4.16
15	ไขมันและน้ำมันจากสัตว์หรือพืช	3.20	5.38
16	ของปรุงแต่งจากเนื้อสัตว์	4.91	4.24
17	น้ำตาลและของทำจากน้ำตาล	12.21	8.87
18	โกโก้และของปรุงแต่งทำจากโกโก้	3.36	3.54
19	ของปรุงแต่งจากธัญพืช	7.14	5.78
20	ของปรุงแต่งทำจากพืช ผัก ผลไม้	15.36	10.66
21	ของปรุงแต่งเบ็ดเตล็ดใช้บริโภค	6.77	5.96

HS	นิยาม	2547	2550
22	เครื่องดื่ม สุรา	29.58	21.48
23	กากและเศษจากอุตสาหกรรมอาหาร	4.95	4.38
24	ยาสูบและผลิตภัณฑ์ที่ใช้นิยามยาสูบ	2.88	4.05
25	เกลือ กำมะถัน ดิน หิน	2.26	1.60
26	สินแร่	0.47	0.19
27	เชื้อเพลิง	0.10	0.06
28	เคมีภัณฑ์อนินทรีย์	1.20	0.34
29	เคมีภัณฑ์อินทรีย์	0.82	0.36
30	ผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรม	8.18	7.95
31	ปุ๋ย	0.22	0.06
32	สี	3.67	3.45
33	น้ำหอม	12.77	11.06
34	สบู่	3.90	3.84
35	กาว	3.63	3.14
36	วัตถุระเบิด	10.96	7.88
37	ฟิล์ม	8.32	2.41
38	เคมีภัณฑ์เบ็ดเตล็ด	2.52	2.11
39	พลาสติกและของทำด้วยพลาสติก	5.92	2.30
40	ยางและของทำด้วยยาง	6.54	2.90
41	หนังดิบ และหนังฟอก	0.23	0.24
42	เครื่องหนัง	23.20	18.44
43	หนังเฟอร์เฟอร์เทียม	0.44	1.18
44	ไม้และของทำด้วยไม้	2.10	2.36
45	ไม้ก๊อกและของทำด้วยไม้ก๊อก	8.75	7.12
46	ผลิตภัณฑ์ทำด้วยฟาง	8.79	13.35
47	เยื่อไม้	0.94	0.00
48	กระดาษและกระดาษแข็ง	5.40	2.50
49	หนังสือ	3.61	1.71
50	ไหม	5.25	4.58
51	ขนแกะ ขนละเอียดขนหยาบ	0.54	0.30
52	ฝ้าย	0.50	0.61
53	เส้นใยสิ่งทอจากพืช	2.48	1.26
54	ใยยาวประดิษฐ์	2.26	1.88

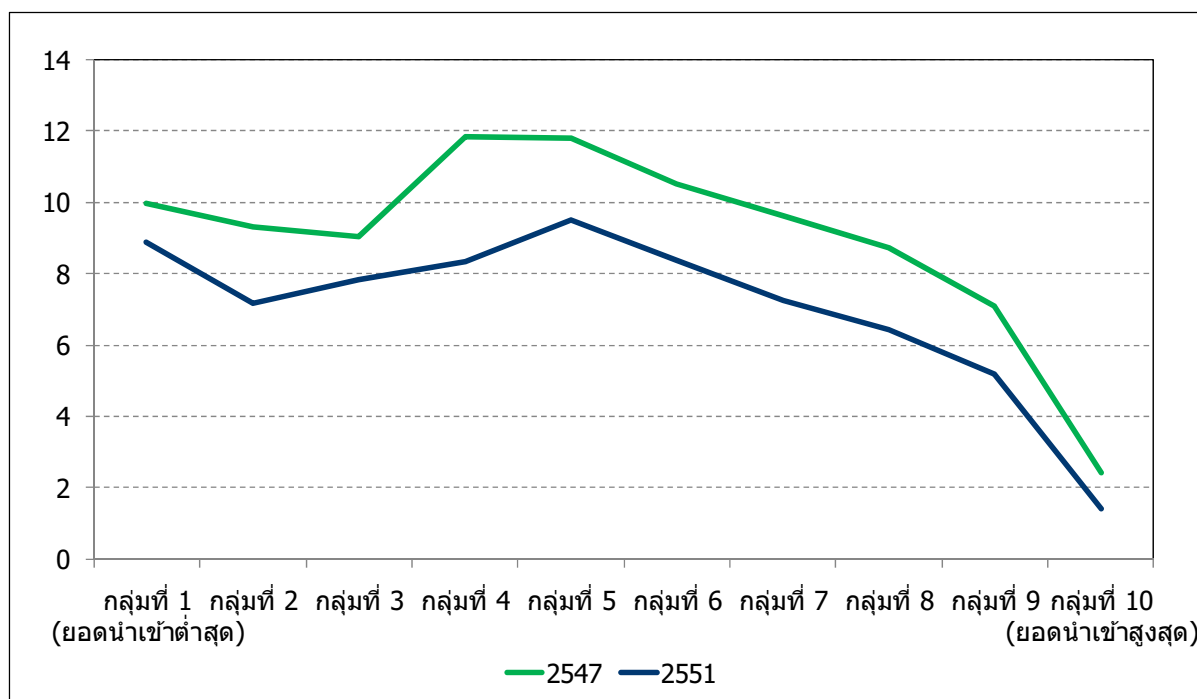
HS	นิยาม	2547	2550
55	ใยสังเคราะห์	1.97	2.05
56	แวนดิ่ง สักหลาด ผ้าไม่ทอ	4.14	1.94
57	พรม	16.66	14.26
58	ผ้าทอชนิดพิเศษ	2.81	1.74
59	ผ้าอาบ ผ้าเคลือบ	4.87	3.29
60	ผ้าถักแบบนิตหรือโครเชต์	1.26	1.03
61	เครื่องแต่งกาย	12.71	17.36
62	เครื่องแต่งกาย	19.47	16.41
63	ของทำด้วยสิ่งทอที่จัดทำแล้วอื่น ๆ	10.64	9.72
64	รองเท้า	16.48	12.31
65	หมวก	15.62	16.94
66	ร่ม	20.15	14.51
67	ขนแข็งและขนอ่อนของสัตว์ปีก	6.39	6.57
68	ของทำด้วยหิน	6.14	6.04
69	ผลิตภัณฑ์เซรามิก	9.66	7.52
70	แก้วและเครื่องแก้ว	3.19	2.58
71	อัญมณี	0.11	0.15
72	เหล็กและเหล็กกล้า	2.48	1.99
73	ของทำด้วยเหล็กและเหล็กกล้า	4.36	2.73
74	ทองแดงและของทำด้วยทองแดง	1.00	0.43
75	นิกเกิลและของทำด้วยนิกเกิล	1.71	0.00
76	อลูมิเนียมและของทำด้วยอลูมิเนียม	1.50	0.87
78	ตะกั่วและของทำด้วยตะกั่ว	1.25	0.01
79	สังกะสีและของทำด้วยสังกะสี	4.05	0.97
80	ดีบุกและของทำด้วยดีบุก	0.39	0.01
81	โลหะสามัญชนิดอื่น ๆ เซอร์เมต	0.74	0.00
82	เครื่องมือทำด้วยโลหะสามัญ	5.98	6.01
83	ของเบ็ดเตล็ดทำด้วยโลหะสามัญ	6.78	5.53
84	เครื่องจักร	2.11	1.38
85	อิเล็กทรอนิกส์	1.32	0.92
86	หัวรถจักร	0.35	1.75
87	รถยนต์	16.47	12.62
88	อากาศยาน	0.01	0.01
89	เรือ	0.23	0.21

HS	นิยาม	2547	2550
90	อุปกรณ์ทัศนศาสตร์ ทดสอบ	1.98	1.32
91	นาฬิกาและส่วนประกอบ	2.24	2.12
92	เครื่องดนตรี	8.71	8.94
93	อาวุธและกระสุน	25.81	25.76
94	เฟอร์นิเจอร์	10.37	11.69
95	ของเล่น	10.39	11.09
96	ผลิตภัณฑ์เบ็ดเตล็ด	8.64	7.79
97	ศิลปกรรม	16.14	1.59
	ค่าเฉลี่ย	6.65	5.46
	ค่าสูงสุด	29.58	27.99
	ค่าต่ำสุด	0.01	0.00

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลอากรขาเข้าและมูลค่านำเข้า กรมศุลกากร

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐได้มอบสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรให้แก่ผู้ประกอบการต่างๆ เพื่อกระตุ้นการลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ รวมทั้งข้อยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากร จึงมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเสมอภาคของโครงสร้างภาษีนำเข้า กล่าวคือ โครงสร้างภาษีอาจเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ ฉะนั้นเพื่อพิสูจน์ข้อสงสัยข้างต้น จึงแบ่งกลุ่มผู้นำเข้าสินค้าออกเป็น 10 กลุ่มเท่าๆกัน โดยใช้ข้อมูลมูลค่าการนำเข้าของผู้ประกอบการแต่ละรายที่เก็บรวบรวมโดยกรมศุลกากร พบว่า อัตราภาษีนำเข้าที่เก็บได้จริงโดยเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้นำเข้าที่มีขนาดใหญ่หรือมีมูลค่านำเข้าสูงสุด (กลุ่มที่ 10) เสียภาษีนำเข้าจริงในอัตราเพียงร้อยละ 2-4 เท่านั้น ในขณะที่กลุ่มผู้นำเข้าที่มีมูลค่านำเข้าต่ำสุด (กลุ่มที่ 1) เสียภาษีนำเข้าจริงในอัตราสูงถึงร้อยละ 8-10 การที่ฐานภาษีมากขึ้นแต่สามารถเก็บภาษีได้น้อยลงนั้นทำให้รายได้ของรัฐบาลในส่วนนี้ลดลงตามลงไปด้วย ข้อค้นพบนี้เกิดจากสาเหตุที่สำคัญสองประการ คือ การใช้สิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานส่งเสริมการลงทุน (BOI) และการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งช่วยให้ผู้ประกอบการที่เข้าถึงสิทธิประโยชน์เหล่านี้สามารถประหยัดภาษีนำเข้าได้มาก

รูปที่ 11.7 อัตราอากรขาเข้าที่แท้จริง จำแนกตามมูลค่านำเข้าของผู้ประกอบการ (หน่วย: ร้อยละ)



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลอากรขาเข้าและมูลค่านำเข้าสินค้า กรมศุลกากร

11.4.2 การกระจายภาระภาษีนำเข้า

แนวทางการวิเคราะห์ภาระอากรขาเข้าที่เรียกเก็บจากสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศนี้ ยังคงยึดกรอบการวิเคราะห์เดิมที่ใช้กับการศึกษาการกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่มในตอนที่ 11.3 เนื่องจากอากรขาเข้าเรียกเก็บจากของที่นำเข้ามาใช้บริโภคภายในประเทศหรือที่ผู้ผลิตนำเข้ามาเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบหรือเครื่องมือในกระบวนการผลิตสินค้าขั้นกลางและสินค้าสำเร็จรูป แม้ว่าผู้นำเข้าจะเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายแต่ในทางปฏิบัติแล้วสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้บริโภคได้ โดยการนำเอาภาระภาษีอากรที่ได้จ่ายไปแล้วไปรวมเข้าเป็นต้นทุนสินค้าซึ่งทำให้ราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น หรือในกรณีที่ผู้ผลิตนำเข้าวัตถุดิบมาใช้ผลิตสินค้าเพื่อป้อนตลาดสินค้าที่มีลักษณะแข่งขันระดับหนึ่ง ซึ่งทำให้ผู้ผลิตไม่สามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้บริโภคได้ทั้งหมด ฉะนั้นในเมื่อไม่สามารถผลักภาระภาษีไปข้างหน้าได้ทั้งหมด ผู้ประกอบการก็อาจจำเป็นต้องรับภาระภาษีส่วนที่เหลือไว้เองหรือไม่ก็ผลักภาระไปข้างหลังแก่ผู้ถือปัจจัยการผลิตต่างๆ

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่งานวิจัยใดบ่งชี้ที่แน่ชัดว่า ภาระอากรขาเข้าควรมีรูปแบบการผลักภาระภาษีอย่างไร การศึกษาครั้งนี้จึงยังคงตั้งข้อสมมติฐานของการผลักภาระภาษีนำเข้าไว้ 3 รูปแบบ เช่นเดิม คือ (ก) ผู้ผลิตหรือให้บริการผลักภาระภาษีทั้งหมดไปให้ผู้บริโภค (FW100) เพื่อใช้สะท้อนว่าตลาดสินค้าเป็นตลาดผูกขาด (ข) ผู้บริโภครับภาระบางส่วนเพียงร้อยละ 75 ในขณะที่ผู้ประกอบการรับภาระภาษีส่วนที่เหลือ (FW75W0) ซึ่งใช้แทนกรณีที่ตลาดสินค้าและบริการมีการแข่งขันน้อยแต่

ตลาดแรงงานมีการแข่งขันกันสูง และ (ค) ผู้บริโภคได้รับภาระบางส่วนเพียงร้อยละ 75 ในขณะที่ผู้ประกอบการผลักภาระภาษีไปข้างหลังโดยผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตแบกรับภาระไว้ร้อยละ 25 (FW75W25)

การศึกษาในหัวข้อนี้ประเมินการกระจายภาระอากรขาเข้าโดยยังคงใช้แบบแผนการบริโภคของครัวเรือนที่คำนวณได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ปี 2547 และ 2550 เป็นจุดตั้งต้นเพื่อกระจายภาระอากรขาเข้าให้เป็นไปตามสัดส่วนค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในหมวดสินค้าต่างๆ อย่างไรก็ดี เนื่องจากพิภคอุตสาหกรรมระบบฮาร์ดแวร์โมโนไซต์ตามพระราชกำหนดพิภคอัตราศุลกากรได้จำแนกสินค้าก่อนข้างละเอียด โดยมีการแบ่งสินค้าออกเป็น 21 หมวดซึ่งครอบคลุม 97 ตอน ในแต่ละตอนยังมีการแบ่งประเภทย่อยออกอย่างละเอียด ในขณะที่แบบแผนการบริโภคครัวตามข้อมูล SES มีการจัดกลุ่มหมวดหมู่สินค้าที่เกี่ยวข้องไว้เพียง 14 ประเภท (ดูตอนที่ 11.3) จึงทำให้ไม่สามารถจับคู่พิภคอัตราศุลกากรแบบหนึ่งต่อหนึ่งให้เข้ากับแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนที่จำแนกไว้โดยใช้ฐานข้อมูล SES ฉะนั้น บางหมวดค่าใช้จ่ายของจึงถูกจับคู่เข้ากับพิภคอัตราศุลกากรหลายตอน เช่น ค่าใช้จ่ายหมวดอาหารถูกจับคู่กับพิภคอัตราศุลกากรตอนที่เกี่ยวกับพืชผลทางการเกษตรและสินค้าแปรรูปจากการทำเกษตร ค่าใช้จ่ายหมวดเสื้อผ้าและรองเท้าถูกจับคู่กับพิภคศุลกากรที่เกี่ยวกับเครื่องหนัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเครื่องนุ่งห่ม เครื่องประดับ เป็นต้น

ตารางที่ 11.12 และ 11.13 แสดงผลการวิเคราะห์สัดส่วนภาระภาษีนำเข้าต่อรายได้ของครัวเรือน ตามการจัดเรียงกลุ่มครัวเรือนออกเป็น 10 กลุ่มเท่าๆกัน จากกลุ่มคนจนที่สุดถึงกลุ่มคนที่รวยสุดโดยใช้ค่าใช้จ่ายการอุปโภคบริโภคและรายได้ตามลำดับ นอกจากนั้นยังเปรียบเทียบสัดส่วนภาระภาษีดังกล่าวระหว่างข้อสมมติการผลักภาระภาษีทั้งสาม ทั้งนี้การศึกษานี้ใช้ข้อมูลการจัดเก็บอากรขาเข้าที่ได้จากกรมศุลกากร เพื่อใช้ในการคำนวณหาอัตราอากรขาเข้าที่แท้จริง (effective tax rate, ETR) โดยที่อัตราภาษีนำเข้าที่แท้จริงคำนวณโดยใช้ข้อมูลการจัดเก็บภาษีนำเข้าสินค้าต่างๆ แยกตามตอนสินค้า 97 ตอนซึ่งก็คือ พิกัดศุลกากรระบบฮาร์ดแวร์โมโนไซต์ 2 หลักและจำแนกไปตามหมวดหมู่รายการค่าใช้จ่ายบริโภคและอุปโภคของครัวเรือนที่กำหนดไว้ข้างต้น

โดยรวมพบว่า ภาระภาษีนำเข้าที่ตกกับครัวเรือนมีสัดส่วนที่ลดลงมากจากร้อยละ 2.24 ของรายได้ในปี 2547 เป็นร้อยละ 1.4 ในปี 2550 ส่วนหนึ่งคงเป็นผลจากการปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรที่ทำให้อัตราภาษีนำเข้าโดยเฉลี่ยลดลงมาก โดยเฉพาะในส่วนวัตถุดิบจำเป็นและวัตถุดิบกึ่งสำเร็จรูปที่ต้องนำเข้ามาใช้ในการผลิตภายในประเทศรวมถึงสินค้าทุนจำพวกเครื่องจักร อุปกรณ์ขนาดใหญ่ที่ไม่สามารถผลิตได้ในประเทศ นอกจากนั้นยังเป็นผลสืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยมีพันธะที่ต้องลดอัตราอากรขาเข้าลงตามกรอบข้อตกลงการค้าเสรีต่างๆ

หากแบ่งกลุ่มครัวเรือนออกเป็น 10 กลุ่มเท่าๆ กันโดยใช้รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่าครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยหรือมีฐานการบริโภคสินค้าและบริการมากรับภาระภาษีนำเข้ามากขึ้นตาม

ฐานการบริโภคของตน ในขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะแย่กว่าจะแบกรับภาระภณานำเข้าในสัดส่วนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับรายได้ โดยรวมแล้วโครงสร้างภณานำเข้าตามตารางที่ 11.12 มีลักษณะก้าวหน้า (progressive) ซึ่งหมายความว่าภาระภณานำเข้าเพิ่มขึ้นตามฐานการบริโภคของครัวเรือน แต่ระดับของความก้าวหน้านั้นอ่อนลงพอสมควรในปี 2550 ตัวอย่างเช่นกรณีการผลัภณานำเข้าทั้งจำนวนไปยังผู้บริโภค ส่วนต่างของสัดส่วนภาระภณานำเข้าต่อรายได้ระหว่างกลุ่มคนที่ร่ำรวยสุด (กลุ่มที่ 10) และกลุ่มคนที่จนสุด (กลุ่มที่ 1) อยู่ร้อยละ 1 ในปี 2547 แต่ส่วนต่างนี้แคบลงเหลือเพียงร้อยละ 0.14 ในปี 2550 เป็นต้น

แม้ว่าตารางที่ 11.12 จะให้เห็นว่าภาระภณานำเข้าของครัวเรือนจะเป็นไปตามฐานการบริโภคสินค้า ถ้าบริโภคมากภาระภณานำเข้าก็จะมากตามไปด้วย แต่เมื่อแบ่งกลุ่มครัวเรือนโดยใช้รายได้ ปรากฏว่า ภาระภณานำเข้าตกอยู่กับครัวเรือนที่มีฐานะแย่คิดเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ ในขณะที่ครัวเรือนที่ร่ำรวยกว่ามีภาระภณานำเข้าต่ำมากเมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน (regressive) ผลวิเคราะห์นี้ไม่เปลี่ยนแปลงแม้ว่าจะประเมินโดยใช้ข้อสมมติฐานการผลัภณานำเข้าที่แตกต่างกัน

**ตารางที่ 11.12 สัดส่วนภาระภณานำเข้าต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือน
เรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค**

กลุ่มของครัวเรือนเรียง ตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	1.49	1.35	1.39	1.21	0.93	0.98
2	1.72	1.37	1.44	1.31	1.01	1.06
3	1.88	1.50	1.58	1.38	1.07	1.12
4	2.03	1.69	1.75	1.37	1.08	1.13
5	2.19	1.84	1.90	1.46	1.14	1.21
6	2.35	1.98	2.04	1.53	1.22	1.28
7	2.28	1.97	2.03	1.46	1.19	1.25
8	2.20	1.98	2.03	1.52	1.30	1.35
9	2.14	2.06	2.11	1.45	1.31	1.36
10 (รวยสุด)	2.47	2.98	2.87	1.35	1.81	1.70
เฉลี่ย	2.24	2.24	2.24	1.41	1.41	1.41

ที่มา: คำนวณจากอัตราภณานำเข้าที่แท้จริงและแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนจากข้อมูล SES

โดยทั่วไปแล้วครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำไม่น่าจะต้องมีการระดมเงินเข้ามาจนมาก เพราะโดยปกติครัวเรือนที่ยากจนคงไม่มีความสามารถทางการเงินพอที่จะนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศซึ่งมีต้นทุนสินค้าและต้นทุนการทำธุรกรรมสูง แต่ข้อค้นพบนี้กลับสะท้อนให้เห็นว่า ครัวเรือนที่ยากจนที่สุด (กลุ่มที่ 1) มีการระดมเงินเข้ามามากกว่ากลุ่มอื่นๆ ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำอยู่แล้วจำเป็นต้องรับภาระการนำเข้าที่แพงเข้าไปในราคาสินค้าต่างๆ ที่ครัวเรือนนั้นใช้ในการอุปโภคบริโภคโดยที่ไม่รู้ตัว ภาระแพงนี้เกิดขึ้นเพราะวัตถุดิบสินค้าถึงสำเร็จรูป ตลอดจนสินค้าทุนหลายชนิดที่ไม่สามารถผลิตได้ในประเทศทำให้ผู้ผลิตจำเป็นต้องนำเข้าปัจจัยการผลิตเหล่านั้นจากต่างประเทศ ฉะนั้นต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นจากการนำเข้าก็มักจะถูกผลักภาระไปให้ผู้บริโภค ฉะนั้นเมื่อเทียบกับฐานรายได้ของครัวเรือนซึ่งต่ำอยู่แล้ว จึงไม่น่าแปลกใจว่าสัดส่วนการระดมเงินนำเข้าต่อรายได้ในกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนสูงกว่ากลุ่มที่มีรายได้สูงกว่า

ตารางที่ 11.13 สัดส่วนการระดมเงินนำเข้าต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้

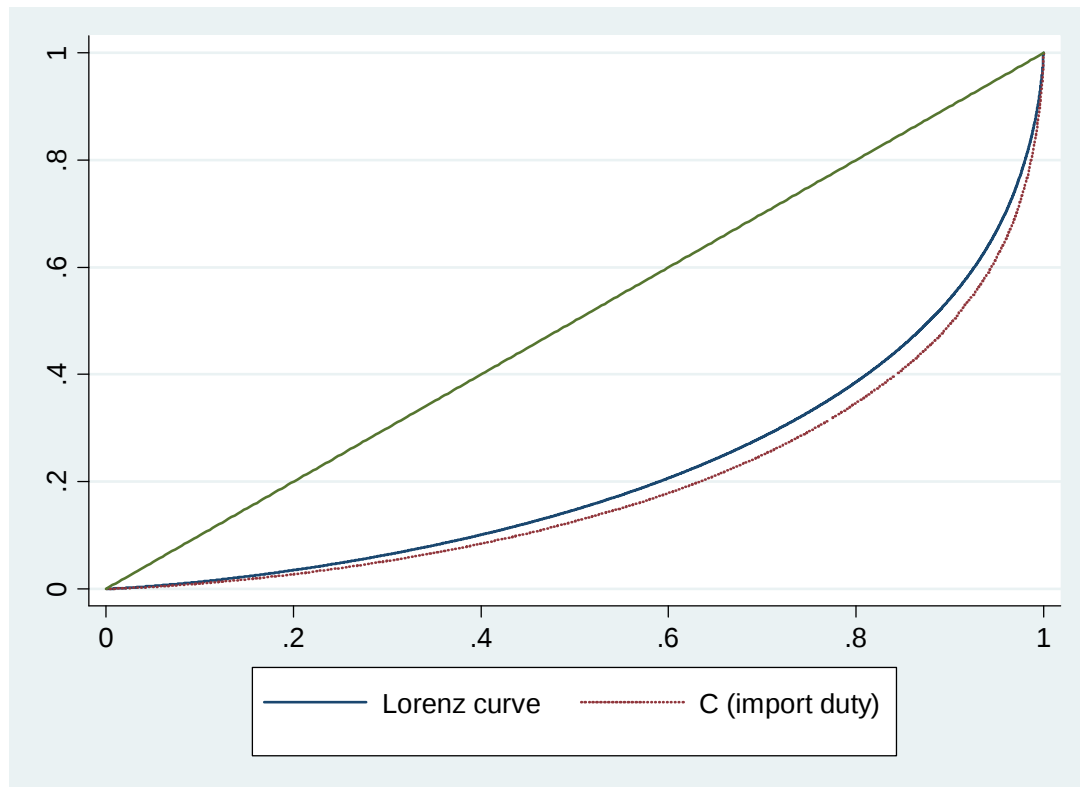
กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	3.58	2.77	2.83	2.82	2.16	2.21
2	3.16	2.42	2.50	2.09	1.62	1.66
3	3.05	2.41	2.48	1.82	1.40	1.46
4	2.86	2.24	2.33	1.82	1.40	1.46
5	2.74	2.32	2.37	1.80	1.39	1.46
6	2.69	2.18	2.26	1.76	1.38	1.45
7	2.60	2.18	2.24	1.63	1.30	1.37
8	2.68	2.36	2.41	1.64	1.37	1.43
9	2.27	2.09	2.14	1.47	1.27	1.33
10 (รวยสุด)	1.59	2.22	2.12	0.98	1.47	1.38
เฉลี่ย	2.24	2.24	2.24	1.41	1.41	1.41

ที่มา: คำนวณจากอัตราเงินนำเข้าที่แท้จริงและแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนจากข้อมูล SES

รูปที่ 11.8 และ 11.9 เปรียบเทียบระหว่าง Lorenz curve และ Concentration curve ของการนำเข้าในปี 2547 และ 2550 โดยเส้น Lorenz curve อยู่เหนือ Concentration curve ทุกจุด ซึ่งหมายความว่าโครงสร้างการนำเข้ามีลักษณะก้าวหน้า (progressive) นอกจากนี้หากเปรียบเทียบ Concentration curve ของการนำเข้าในรูปที่ 11.8 และ 11.9 กับของภาษีมูลค่าเพิ่มในรูปที่ 11.4 และ 11.5 พบว่าโครงสร้างการนำเข้ามีลักษณะก้าวหน้ามากกว่าภาษีมูลค่าเพิ่มเล็กน้อย ในกรณีเช่นนี้การจะปฏิบัติตาม

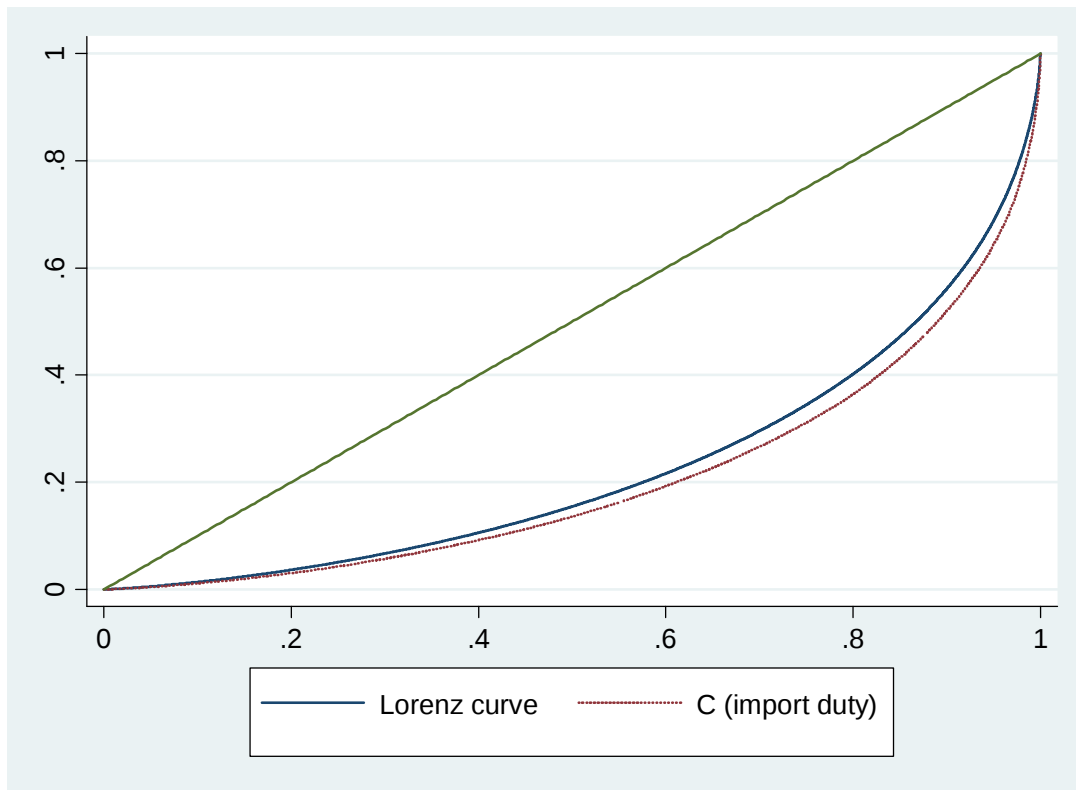
แนวทางของ Yitzhaki and Slemrod (1991) ที่ช่วยให้เกิดการกระจายของสวัสดิการให้ทั่วถึงขึ้น (welfare distribution) ด้วยการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มลงและเพิ่มอัตราอากรขาเข้าให้สูงขึ้น คงเป็นไปได้ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจปัจจุบัน เพราะประเทศต่างๆ พยายามที่จะลดกำแพงภาษีเพื่อลดการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ในขณะที่อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ต่ำอยู่แล้วเมื่อเทียบกับต่างประเทศ และมีแนวโน้มที่จะต้องถูกปรับขึ้นในระยะเวลาอันใกล้เพื่อใช้เป็นแหล่งรายได้ของรัฐ อย่างไรก็ตาม การปรับลดอัตราอากรขาเข้าลงน่าจะช่วยให้ราคาของสินค้าที่เกี่ยวข้องถูกลงและทำให้ผู้บริโภคมีภาระภาษีต่ำลง นอกจากนั้นจะช่วยทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้ประกอบการนำเข้าด้วยกันเอง เพราะในปัจจุบันพบว่า ผู้นำเข้ารายใหญ่เสียภาษีนำเข้าที่แท้จริงในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเนื่องจากได้รับยกเว้นภาษีตามเงื่อนไขต่างๆ ในขณะที่ผู้ประกอบการรายเล็กเข้าถึงสิทธิประโยชน์เหล่านั้นได้ยาก (ดูรูปที่ 11.7)

รูปที่ 11.8 การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีนำเข้า (ปี 2547)



ที่มา: จากการคำนวณ

รูปที่ 11.9 การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีนำเข้า (ปี 2550)



ที่มา: จากการคำนวณ

11.4.3 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างภาษีศุลกากร

การปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรที่ผ่านมาทำให้ภาษีนำเข้าวัตถุดิบส่วนใหญ่และชิ้นส่วนนำเข้าบางประเภทลดลงและทำให้โครงสร้างภาษีอากรมีความบิดเบือนน้อยลง แต่ประเทศไทยก็ยังคงต้องประสบปัญหาอีกหลายประการซึ่งเกิดจากมาตรการของรัฐและโครงสร้างภาษีในปัจจุบันที่ยังมิได้รับการปฏิรูปให้แล้วเสร็จ ดังนี้

- แม้ว่ารัฐได้ทำการปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรมาแล้วหลายครั้ง แต่การปฏิรูปก็ยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากยังมีพิกัดศุลกากรจำนวนมากที่ยังไม่ได้ถูกปรับเข้าสู่กรอบอัตราเป้าหมาย (1% 5% 10%) โดยในปัจจุบันอัตราภาษีนำเข้ามีจำนวนหลายอัตรามากถึง 24 อัตรา ทั้งนี้ สินค้าเกษตรที่มีอัตราภาษีมากกว่า 1% มีประมาณ 1,000 รายการ สินค้าอื่นๆ ที่มีอัตราภาษีมากกว่า 10% ประมาณ 1,340 รายการ จึงทำให้อุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องพึ่งวัตถุดิบและชิ้นส่วนนำเข้าในพิกัดดังกล่าวเสียเปรียบ นอกจากนี้ ยังมีรายการภาษีนอกภาคเกษตรที่ไม่สามารถจำแนกประเภทได้ (ลงท้ายด้วย '90') ประมาณ 1,140 รายการ (ดูตารางที่ 11.14)

ตารางที่ 11.14 จำนวนรายการภาษีแบ่งตามช่วงอัตราอากรขาเข้า

	จำนวนรายการภาษี	สัดส่วน (%)
ไม่ต้องเสียอากร	85	0.95
ยกเว้น	1,606	17.92
1%	1,165	13.00
1% - 5%	2,196	24.50
5% - 10%	1,760	19.63
10% - 20%	468	5.22
20% - 30%	1,062	11.85
30% - 40%	294	3.28
40% - 50%	13	0.15
50% - 60%	246	2.74
>60%	69	0.77
รวม	8,964	100.00

ที่มา: กรมศุลกากร (ข้อมูลเมื่อต้นปี 2552)

● นอกจากนั้น โครงสร้างภาษีอากรแบบหลายอัตราและการที่มีพิกัดศุลกากรซึ่งไม่สามารถจำแนกประเภทได้จำนวนมาก ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องมีการตีความรายการพิกัดศุลกากร และสุมเสี่ยงต่อการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจของเจ้าหน้าที่ และอาจสร้างความเสียหายต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนและสร้างต้นทุนเพิ่มขึ้นแก่ผู้ประกอบการ อีกทั้งยังอาจกระตุ้นให้มีการหนีศุลกากรและการหลีกเลี่ยงภาษีของผู้นำเข้า การใช้ดุลยพินิจหรืออำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งล้วนแล้วเป็นสาเหตุที่ฐานภาษีไม่มีความเสมอภาคกัน นอกจากนั้นกลไกการตรวจสอบโดยใช้สินบนและรางวัลนำจับเป็นเครื่องมือที่ช่วยกระตุ้นให้มีการตรวจสอบพฤติกรรมการกระทำผิดของผู้นำเข้า แต่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการเรียกผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ เพราะปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ผลตอบแทนในรูปของสินบนและรางวัลนำจับสูงถึงร้อยละ 55

● การส่งเสริมการลงทุนของ BOI ได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรกับผู้ประกอบการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุน⁵ โดยมาตรการดังกล่าวช่วยให้ผู้ประกอบการประหยัดภาษีนำเข้าอย่างถูก

⁵ อย่างไรก็ดี การศึกษาของ FIAS and World Bank (1999) โดยใช้ข้อมูล ในช่วงปี 2536-37 พบว่า สิทธิพิเศษด้านภาษีสามารถดึงดูดการลงทุนเพิ่มเติมได้เพียงร้อยละ 20 ของการลงทุน โดยที่เหลือร้อยละ 80 ของโครงการลงทุนทั้งหมดได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีทั้งๆ ที่ผู้ลงทุนตั้งใจที่จะเข้ามาลงทุนอยู่แล้วแม้ว่าจะไม่ได้รับสิทธิพิเศษใดๆก็ตาม กรณีเช่นนี้ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ภาษีคิดเป็นมูลค่า 29,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.6 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 2539 หากเทียบเป็นต้นทุนการสร้างงาน 1 งานจะเท่ากับ 160,000 บาท ซึ่งสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (เฉลี่ยปีละ 80,000 บาทต่อคน)

กฎหมาย สำหรับการนำเข้าเครื่องจักรที่ไม่สามารถผลิตได้ในประเทศ นอกจากนั้น หากเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ผู้ประกอบการยังได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก ตารางที่ 11.15 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไทยใช้มาตรการทางภาษีศุลกากรเพื่อกระตุ้นการลงทุนผ่านหลายช่องทาง ช่องทางที่สำคัญคือ มาตรการยกเว้นภาษีนำเข้าของ BOI โดยในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา มูลค่าการนำเข้าสินค้าที่ตามสิทธิประโยชน์ของ BOI คิดเป็นสัดส่วนสูง ประมาณร้อยละ 21-25 ของมูลค่านำเข้าทั้งหมด ทั้งนี้สินค้าที่มักใช้สิทธิประโยชน์นี้ 3 อันดับแรกคือ เครื่องจักรเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ (หมวดสินค้า 85) เครื่องจักรกล (หมวดสินค้า 84) พลาสติกและผลิตภัณฑ์พลาสติก (หมวดสินค้า 39) ตามลำดับ นอกจากนั้น ผู้นำเข้ายังได้ใช้สิทธิการขอคืนภาษีศุลกากรตามมาตรา 19 ทวิแห่งพระราชบัญญัติศุลกากร คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 5-6 และ คลังสินค้าทัณฑ์บนของกรมศุลกากร ประมาณร้อยละ 2-4 ของมูลค่านำเข้าทั้งหมด การคืนภาษีมาตรา 19 ทวินั้น เป็นการคืนค่าภาระภาษีอากรสำหรับวัตถุดิบนำเข้า ที่ผู้นำเข้าได้เสียหรือวางประกันไว้ขณะนำเข้า แต่เมื่อภายหลังสามารถพิสูจน์ได้ว่า การนำเข้าวัตถุดิบมาเพื่อผลิต ผสม ประกอบหรือบรรจุเป็นสินค้าส่งออก ก็ย่อมขอรับภาษีอากรคืนภายใน 6 เดือนนับตั้งแต่วันที่ส่งสินค้านั้นออกไป ส่วนคลังสินค้าทัณฑ์บนหมายความว่าความถึงการยกเว้นอากรขาเข้าและอากรขาออกให้แก่สินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศและเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บน เพื่อส่งออกไปยังนอกประเทศ ทั้งนี้ไม่มีข้อจำกัดว่าจะส่งออกในสภาพเดิมหรือในสภาพที่ได้ผลิต ผสม หรือ ประกอบเป็นอย่างอื่น

นอกจากนั้นหากพิจารณามูลค่านำเข้าที่ผู้นำเข้าต้องจ่ายจริงหากไม่มีสิทธิประโยชน์ของ BOI คาดว่า รัฐบาลจะมีรายได้จากภาษีอากรนำเข้าสูงถึงประมาณ 50,000 – 70,000 ล้านบาท (ตารางที่ 11.16) แต่เนื่องจากรัฐได้ให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าว จึงทำให้ผู้นำเข้าประหยัดภาษีได้สูงถึงร้อยละ 96 – 99.7 ของมูลค่านำเข้าทั้งหมด แม้ว่าด้านหนึ่งการที่ผู้นำเข้าประหยัดภาษีได้มาก แต่ก็ไม่แน่ว่าผลประโยชน์จากการที่รัฐยกเว้นภาษีให้แก่ผู้นำเข้าท้ายที่สุดจะตกแก่ผู้บริโภค เศรษฐกิจและสังคมส่วนร่วมมากนักน้อยเพียงไร อย่างไรก็ดี หากเป็นการนำเข้าสินค้าทุนประเภทเครื่องจักรและเทคโนโลยีที่ล้ำสมัยย่อมเป็นผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ

ตารางที่ 11.15 มูลค่านำเข้าของสินค้าที่ได้รับและไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร

ประเภท	2547		2548		2549		2550		2551	
	พันล้าน บาท	%	พันล้าน บาท	%	พันล้าน บาท	%	พันล้าน บาท	%	พันล้าน บาท	%
ส่งเสริมการลงทุน	994	25	1,122	23	1,136	24	1,181	24	1,227	21
19 ทวี	212	5	260	5	282	6	261	5	295	5
คลังสินค้าทัณฑ์บน	165	4	144	3	159	3	132	3	127	2
ยกเว้นอากรอื่นๆ	1,361	34	2,126	44	1,816	38	2,246	46	3,159	53
นำเข้าปกติที่ชำระอากร	1,214	31	1,205	25	1,377	29	1,051	22	1,135	19
รวมมูลค่านำเข้า ทั้งหมด	3,946	100	4,871	100	4,755	100	4,870	100	5,944	100

ที่มา: กรมศุลกากร

● แม้ว่าการส่งเสริมการลงทุนเป็นประโยชน์ในแง่ของการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่มาตรการนี้ก็ได้อาจสร้างความไม่เสมอภาคขึ้นในระบบระหว่างผู้ประกอบการที่ได้รับและไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน กล่าวคือ มาตรการส่งเสริมการลงทุนได้ให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่ผู้ที่ได้รับส่งเสริมการลงทุน โดยสามารถประหยัดภาษีนำเข้าและภาษีนิตินุคคลได้เป็นจำนวนมาก แรงจูงใจเหล่านี้ย่อมผลักดันให้ผู้ประกอบการต่างๆ พยายามที่จะยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์เหนือกรณีที่เป็นการลงทุนโดยทั่วไป ประโยชน์จากมาตรการส่งเสริม (economic rent) ส่วนใหญ่ก็จะตกอยู่กับผู้ประกอบการที่มีความพร้อมเท่านั้น เพราะการจะได้รับอนุมัติส่งเสริมการลงทุนนั้นมิได้เกิดขึ้นได้โดยง่ายกับทุกโครงการของผู้ประกอบการ กระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยากอาจนำไปสู่พฤติกรรมการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ ในการนี้ย่อมเปิดโอกาสให้หลายฝ่ายได้รับผลตอบแทนส่วนเกิน

ตารางที่ 11.16 มูลค่านำเข้าและมูลค่าภาษีที่ได้รับยกเว้นตามสิทธิประโยชน์ของ BOI

ตามสิทธิประโยชน์ ของ BOI	2547	2548	2549	2550	2551
มูลค่านำเข้าเงินบาท (พันล้านบาท)	970	1,118	1,140	1,180	1,229
ภาษีนำเข้าปกติที่ผู้นำเข้าต้องเสียหากไม่มีสิทธิประโยชน์ทางภาษีของ BOI (ล้านบาท)	67,381	55,205	52,612	51,342	57,536
ภาษีนำเข้าที่ผู้นำเข้าเสียจริง ภายหลังจากใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของ BOI (ล้านบาท)	204	204	106	312	2,014
สัดส่วนภาษีอากรที่ได้รับยกเว้นตาม BOI	99.7%	99.63%	99.8%	99.4%	96.5%

ที่มา: กรมศุลกากร

- ความไม่ชัดเจนในการตีความพิกัดศุลกากรสร้างความเสียหายต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนและ สร้างต้นทุนเพิ่มแก่ผู้ประกอบการ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ กรณีการนำเข้าเหล็กซิลิคอนอิเล็กทรอนิกส์ เดิมที่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเหล็กนำเข้าเหล็กซิลิคอนอิเล็กทรอนิกส์ที่พิกัด 7225.19 และเสียภาษีในอัตราร้อยละ 1 มาเป็นกว่าเวลา 20 ปี โดยที่กรมศุลกากรมิได้ทักท้วง แต่ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อมีนาคม 2546 เพราะกรมศุลกากรได้เปลี่ยนแปลงการจัดพิกัดหลายครั้ง กล่าวคือ กำหนดให้เหล็กซิลิคอนอิเล็กทรอนิกส์ต้องใช้ส่วนผสมทางเคมีในการจัดเข้าพิกัด การตีความพิกัดที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงหลายครั้งทำให้อัตรภาษีนำเข้าเหล็กซิลิคอนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 12 (พิกัดของเหล็กกรีดเย็น 7209) และร้อยละ 15 (พิกัดของเหล็กชุบเคลือบ 7210) โดยให้มีผลย้อนหลัง 10 ปี ยังผลให้ผู้ประกอบการต้องเสียค่าปรับภาษีและเบี้ยปรับเงินเพิ่ม ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะการตีความพิกัดขึ้นอยู่กับพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเก็บภาษีย้อนหลังและค่าปรับคิดเป็นมูลค่ามากทีเดียว ถ้าหากสามารถเก็บเงินได้จริง เงินจำนวนมากจะถูกจัดสรรให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายตามระเบียบกรมศุลกากรว่าด้วยการจ่ายสินบนและรางวัล

- ปัญหาการลักลอบหนีศุลกากรและการจงใจให้ข้อมูลผิดแก่เจ้าพนักงาน เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดเก็บรายได้ต่ำลงหากเจ้าพนักงานขาดความรอบคอบ สถิติการจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากร ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2550 แสดงให้เห็นว่า ผู้ลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น คิดเป็นอัตราเพิ่มถึงร้อยละ 70 เทียบกับปี 2548 (ตารางที่ 11.17) ในขณะที่มูลค่าการจับกุมก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่ใกล้เคียงกันกับการเพิ่มจำนวนรายของผู้ที่กระทำความผิดดังกล่าว (ตารางที่ 11.18) โดยรวมแล้ว แม้ว่าสินค้าที่ถูกจับกุมเนื่องจากการลักลอบศุลกากรและเลี่ยงภาษีมูลค่าน้อยมากเมื่อเทียบกับมูลค่านำเข้าสินค้าทั้งหมด แต่ดูเหมือนว่า

ปัญหาการลักลอบหนีศุลกากรและการหลีกเลี่ยงภาษีมียแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในปี 2550 กล่าวคือ จำนวนภาษีอากรที่เก็บได้ทุกๆ 10,000 บาท จะมีการลักลอบและหลีกเลี่ยงภาษีรวมกันประมาณ 12 บาท จากเดิมประมาณ 7 บาท

อย่างไรก็ดี การจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและการหลีกเลี่ยงภาษีอากรได้นำไปสู่ประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับสินบนรางวัลนำจับในกรมศุลกากร การดำเนินการดังกล่าวได้สร้างผลตอบแทนจำนวนมากให้แก่บุคคลที่แจ้งเบาะแส เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสืบสวน สอบสวนและจับกุม (ตั้งแต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีลงมา) แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกล่าวโทษสามารถสู้คดีในชั้นศาลได้ ซึ่งก็ต้องใช้เวลานาน มีความเสี่ยงสูงที่จะต้องเสียค่าปรับสูงถึง 4 เท่าของมูลค่าสินค้าบวกอากร รวมถึงเสื่อมเสียชื่อเสียงในกรณีที่ถูกตัดสินใจว่ามีความผิดจริง ฉะนั้น ผู้ที่ถูกกล่าวโทษจึงมักยอมเสียค่าปรับโดยที่ไม่นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการของศาล โดยที่ร้อยละ 55 (อัตราสูงสุด) จะถูกหักเป็นสินบนรางวัล ซึ่งแบ่งเป็นเงินสินบน 30% จ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับ และเงินรางวัล 25% จ่ายให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจับกุม

ตารางที่ 11.17 จำนวนรายที่ถูกจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและการหลีกเลี่ยงภาษีอากร (ปีงบประมาณ 2547-51)

	2548	2549	2550
การลักลอบ (ราย)	3,649	4,558	6,415
การหลีกเลี่ยง (ราย)	7,036	6,344	11,727
จำนวนการจับกุมทั้งหมด (ราย)	10,685	10,902	18,142

ที่มา: กรมศุลกากร

ตารางที่ 11.18 มูลค่าการจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและการหลีกเลี่ยงภาษีอากร (ปีงบประมาณ 2547-2551)

	2548		2549		2550	
	ล้านบาท	%*	ล้านบาท	%*	ล้านบาท	%*
การลักลอบ	2,078	0.04	1,057	0.02	2,303	0.05
การหลีกเลี่ยง	1,356	0.03	2,396	0.05	3,595	0.07
มูลค่าสินค้าที่ถูกจับกุม	3,434	0.07	3,453	0.07	5,898	0.12
มูลค่านำเข้าสินค้าทั้งหมด	4,870,953		4,754,637		4,870,186	

หมายเหตุ : * สัดส่วนของมูลค่าการลักลอบ/การหลีกเลี่ยงต่อมูลค่านำเข้าสินค้าทั้งหมด

ที่มา: กรมศุลกากร

โดยรวมแล้ว ปัญหาข้างต้นได้ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจตามที่กฎหมายได้เปิดช่องโหว่ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น กรณีการส่งเสริมการลงทุนของ BOI ทำให้ผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนประหยัดภาษีได้มากที่สุดเพราะได้รับงดเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร กรณีการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามข้อตกลงการค้าเสรีต่างๆ ทำให้ผู้นำเข้าประหยัดภาษีนำเข้าได้ เพราะจ่ายภาษีในอัตราพิเศษแทนที่จะจ่ายภาษีในอัตราปกติ กรณีการลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากร หากรัฐจับกุมไม่ได้ ผลประโยชน์ก็จะตกไปอยู่กับผู้ที่ลักลอบศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษี ในทางตรงกันข้าม หากรัฐสามารถจับกุมได้ เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้รับการประโยชน์ร่วมกันขึ้นสูงสุดถึงร้อยละ 55 ของรายได้ขายของกลางหรือค่าปรับ ส่วนที่เหลือตกเป็นของรัฐ เป็นต้น โดยรวมแล้วหากเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทั้งที่ไม่สมควรจะให้ ย่อมเป็นผลเสียทำให้รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมากซึ่งน่าจะนำไปใช้พัฒนาประเทศต่อไปได้ และผลประโยชน์อาจจะมิได้ตกกับประชาชนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

11.5 ภาษีสรรพสามิต

11.5.1 โครงสร้างภาษีสรรพสามิต

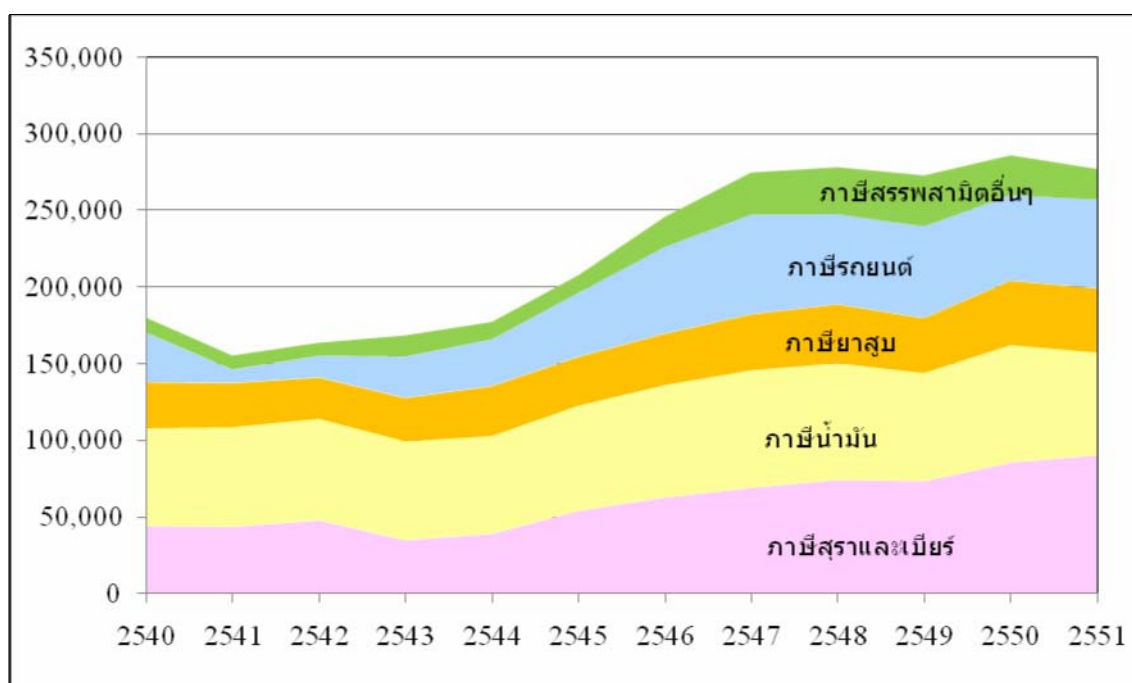
ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีบริโภคประเภทหนึ่งซึ่งเก็บจากการบริโภคสินค้าและบริการ รวมทั้งอาจเก็บจากวัตถุดิบหรือสินค้าที่อยู่ในกระบวนการผลิต ที่ผ่านมารัฐบาลจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น เพื่อต้องการคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ ผู้ผลิตรายเล็ก เพื่อลดปริมาณการบริโภคของประชาชน โดยเฉพาะสินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต สินค้าฟุ่มเฟือย และสินค้าที่ไม่ดีต่อสุขภาพ เช่น บุหรี่ ยาสูบ สุรา และเครื่องดื่ม เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลจัดระเบียบควบคุมการค้าเนินธุรกิจบางประเภทได้ รวมทั้งยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐเพื่อ เพราะการจัดเก็บง่าย แต่หลังจากพัฒนาการของระบบภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต ในปัจจุบันรัฐเริ่มให้ความสำคัญกับการเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อมและเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม

การศึกษาในหัวข้อนี้มีจุดมุ่งหมาย 2 ประการเพื่อวิเคราะห์ (ก) การกระจายภาระภาษีสรรพสามิตของภาคครัวเรือน (ข) วิเคราะห์ปัญหาของโครงสร้างภาษีสรรพสามิตใช้สินค้าจำพวกเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นกรณีศึกษา

ปัจจุบันกรมสรรพสามิตเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้า 15 ชนิด ประกอบด้วย น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องดื่ม เครื่องไฟฟ้า (เฉพาะเครื่องปรับอากาศและคอมเพรสเซอร์ที่ทำจากแก้วคริสตัล) แก้วและเครื่องแก้ว รถยนต์ เรือยอชต์และยานพาหนะทางน้ำที่ใช้เพื่อความสะดวก ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง พรมและสิ่งทอปูพื้นทำด้วยขนสัตว์ หินอ่อนและหินแกรนิต (ปัจจุบันยกเว้นภาษี) รถจักรยานยนต์ แบตเตอรี่และถ่านไฟฉาย สถานบริการ สุรา ยาสูบ และไฟ

ผลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ผ่านมา พบว่า แหล่งรายได้ที่สำคัญของภาษีสรรพสามิตมาจากเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ซึ่งได้แก่ สุราและเบียร์ รองลงมาคือ น้ำมัน รถยนต์ และยาสูบ (รูปที่ 11.9) ทั้งนี้ในการคำนวณภาษีนั้น รัฐกำหนดให้ฐานภาษีคำนวณจากราคาหน้าโรงงาน ยกเว้นกรณีไม่มีราคาหน้าโรงงานและกฎหมายให้อำนาจใช้ดุลยพินิจ นอกจากนี้ การคำนวณภาษีสรรพสามิตเป็นการคำนวณภาษีที่มีลักษณะของภาษีฝังใน (inclusive tax)⁶ ซึ่งทำให้อัตราภาษีที่แท้จริงสูงกว่าอัตราภาษีตามประกาศ ตัวอย่างเช่น วิกิ้นำเข้าต้องเสียภาษีสรรพสามิตในอัตราที่แท้จริงสูงถึงร้อยละ 123 (ตารางที่ 11.19)

รูปที่ 11.9 ผลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิต



ที่มา: สำนักเศรษฐกิจการคลัง

⁶ การคิดเงินภาษีใช้วิธีที่เรียกว่า “สุตรฝังใน” (inclusive tax) แทนการใช้สูตรปกติหรือสูตรไม่รวมภาษี (exclusive) ทั้งนี้เพื่อให้รัฐได้รับเงินภาษีมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น หากอัตราภาษีตามมูลค่าเท่ากับร้อยละ 40 ฐานภาษีเท่ากับ 100 ต่อขวด เงินภาษีที่คำนวณตามสูตรฝังนอก คือ 40 บาท แต่เงินภาษีตามสูตรฝังในเท่ากับ 66.67 บาท หรืออัตราภาษีแท้จริง (effective rate) เท่ากับร้อยละ 66.67 โดยรวมแล้วถ้าอัตรากำหนดสูงขึ้น อัตราภาษีที่แท้จริงก็สูงขึ้นเช่นกัน

ตารางที่ 11.19 อัตราภาษีที่แท้จริงของสินค้าประเภทสุรา

ประเภทสุรา	ดีกรี (%)	อัตราภาษีตามประกาศ (%)	อัตราภาษีที่แท้จริง (%)
1. วิสกี้นำเข้า			
- M1	43	50	123.4
- M2	40	50	123.4
2. วิสกี้ในประเทศ			
- D1	40	50	76.5
3. เบียร์			
- B1	7.3	55	61.6
- B2	4.9	55	61.6
- B3	4.9	55	61.6

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2550), นิพนธ์ พัวพงศกร (2552)

11.5.2 การกระจายภาระภาษีสรรพสามิต

ผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องชำระภาษีสรรพสามิต ได้แก่ ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ ผู้นำเข้าสินค้าข้างต้น รวมทั้งผู้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภค แต่สินค้าบางชนิดที่จัดว่าเป็นสินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) และเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการผลิต เช่น น้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ต้องเสียภาษีสรรพสามิต เช่นกัน ผลของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในสินค้าขั้นกลางนี้ย่อมทำให้ผู้ประกอบการเกิดต้นทุนที่สูงขึ้นและจำเป็นต้องคิดราคาสินค้าให้สูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายจึงอาจมิได้เป็นผู้ที่รับภาระภาษีอย่างแท้จริง เพราะอาจผลักภาระภาษีที่เกิดขึ้นกับตนเองไปให้ผู้บริโภครับภาระแทนได้ โดยการบวกเข้ากับราคาสินค้า ฉะนั้นหากรัฐบาลเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่สูงและผู้ผลิตผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภค ย่อมทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

การวิเคราะห์การกระจายภาระภาษีสรรพสามิตยังคงนำเอากรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในตอนที่ 11.3 (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) และตอนที่ 11.4 (อากรขาเข้า) มาปรับใช้ โดยยังคงตั้งข้อสมมติการผลักภาระภาษีเช่นเดิม ได้แก่ (ก) ผู้ผลิตหรือให้บริการผลักภาระภาษีทั้งหมดไปให้ผู้บริโภค (FW100) เพื่อใช้สะท้อนว่า ตลาดสินค้าเป็นตลาดผูกขาด (ข) ผู้บริโภครับภาระบางส่วนเพียงร้อยละ 75 ในขณะที่ผู้ประกอบการรับภาระภาษีส่วนที่เหลือ (FW75W0) ซึ่งใช้แทนกรณีที่ตลาดสินค้าและบริการมีการแข่งขันน้อยแต่ตลาดแรงงานมีการแข่งขันกันสูง และ (ค) ผู้บริโภครับภาระบางส่วนเพียงร้อยละ 75 ในขณะที่ผู้ประกอบการผลักภาระภาษีไปข้างหลังโดยผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตแบกรับภาระไว้ร้อยละ 25

(FW75W25) เพื่อช่วยให้เข้าใจมากขึ้นว่า ถ้าหากตลาดสินค้าและตลาดแรงงานมีการแข่งขันมากขึ้น จะทำให้ภาระภาษีที่ตกกับครัวเรือนเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากภาษีสรรพสามิตมีลักษณะเป็นภาษีการขายเฉพาะที่เรียกเก็บจากสินค้าบางประเภท การศึกษานี้จึงวิเคราะห์ภาระภาษีเจาะจงเฉพาะสินค้าที่เป็นแหล่งรายได้หลักๆของรัฐบาลเท่านั้น ได้แก่ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (เบียร์ ไวน์ สุรา และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อื่นๆ) ยาสูบ (บุหรี่ยิการ์ ยาเส้น ยาสูบ หนัก พลุ ยาสูบ ฯลฯ) และน้ำมัน (น้ำมันเบนซิน ดีเซล น้ำมันเชื้อเพลิงต่างๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางรถโดยสารสาธารณะ) โดยที่สินค้าทั้งสามชนิดนี้สร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลสูงถึงร้อยละ 70-80 ของรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งหมด ทั้งนี้ในการกระจายภาระภาษีสรรพสามิตแก่ครัวเรือนนั้นยังคงใช้แบบแผนการบริโภคในสินค้าที่เกี่ยวข้องของครัวเรือนที่คำนวณได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ปี 2547 และ 2550 เป็นจุดตั้งต้นเพื่อกระจายภาระภาษีตามสัดส่วนค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในหมวดสินค้านั้นๆ

ตารางที่ 11.20 และ 11.21 แสดงผลการวิเคราะห์สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อรายได้ของครัวเรือน โดยใช้ค่าใช้จ่ายการอุปโภคบริโภคและรายได้ในการแบ่งกลุ่มครัวเรือนตามลำดับ ตารางที่ 11.22 และ 11.23 แสดงผลการวิเคราะห์สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ของครัวเรือน ตารางที่ 11.24 และ 11.25 ที่แสดงสัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตน้ำมันต่อรายได้หากเปรียบเทียบกันระหว่างสินค้าสามชนิดนี้ พบว่าในปี 2550 ครัวเรือนโดยเฉลี่ยมีภาระภาษีสรรพสามิตในส่วนของการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มากที่สุด (ร้อยละ 1.37 ของรายได้) รองลงมาคือน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน (ร้อยละ 1.23) และยาสูบ (ร้อยละ 0.67)

สำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้น ครัวเรือนมีภาระภาษีสรรพสามิตโดยเฉลี่ยเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยโดยสัดส่วนของภาระภาษีสรรพสามิตที่ตกกับครัวเรือนลดลงจากร้อยละ 1.49 ของรายได้ในปี 2547 เป็นร้อยละ 1.37 ในปี 2550 หากพิจารณาการกระจายภาษีสรรพสามิตตามฐานการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของครัวเรือน พบว่า โครงสร้างภาษีตามฐานการบริโภคมีลักษณะที่เป็นธรรม กล่าวคือ ผู้ที่บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มากจะเสียภาษีสรรพสามิตมากขึ้นตามไปด้วย โดยจะเห็นได้ว่าครัวเรือนยากจนบริโภคสินค้าประเภทนี้น้อยเมื่อเทียบกับครัวเรือนกลุ่มอื่นๆ ดังนั้นจึงเกิดภาระภาษีสรรพสามิตน้อยตามไปด้วย แม้สถิติจะเป็นเช่นนั้นแต่ยังมีข้อสงสัยว่ากลุ่มครัวเรือนยากจนอาจจะมีได้บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่อยู่ในระบบการค้าทางการ ทำให้ไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียภาษีในอัตราที่ต่ำ ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะดีกว่าส่วนใหญ่บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้นทั้งนี้อาจดื่มปริมาณมากขึ้นหรือดื่มเครื่องดื่มที่มีราคาแพงและต้องเสียภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในอัตราที่สูงก็เป็นได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยที่สุดมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อรายจ่ายอุปโภคบริโภคทั้งหมดลดลงจากปี 2547 (ดูภาคผนวก 10-ก)

ตารางที่ 11.20 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550

จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

กลุ่มของครัวเรือนเรียง ตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	0.85	0.80	0.82	0.97	0.74	0.79
2	1.11	0.88	0.93	1.24	0.95	1.00
3	1.29	1.02	1.08	1.32	1.02	1.07
4	1.47	1.22	1.25	1.37	1.08	1.13
5	1.68	1.39	1.43	1.50	1.18	1.23
6	1.85	1.53	1.57	1.79	1.42	1.48
7	1.74	1.48	1.52	1.49	1.21	1.27
8	1.65	1.46	1.49	1.58	1.34	1.39
9	1.72	1.59	1.62	1.36	1.24	1.28
10 (รวยสุด)	1.25	1.69	1.61	1.20	1.67	1.57
เฉลี่ย	1.49	1.49	1.49	1.37	1.37	1.37

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ 11.21 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550

จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้

กลุ่มของครัวเรือนเรียง ตามรายได้	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	2.27	1.76	1.80	2.51	1.93	1.97
2	1.87	1.43	1.49	2.07	1.61	1.64
3	1.98	1.56	1.61	1.75	1.35	1.40
4	2.06	1.61	1.66	1.92	1.47	1.53
5	1.98	1.67	1.70	1.90	1.47	1.53
6	1.98	1.59	1.64	1.78	1.40	1.46
7	1.78	1.48	1.53	1.56	1.25	1.31
8	1.90	1.66	1.69	1.77	1.46	1.52
9	1.65	1.49	1.53	1.43	1.23	1.29
10 (รวยสุด)	0.91	1.37	1.30	0.86	1.35	1.27
เฉลี่ย	1.49	1.49	1.49	1.37	1.37	1.37

ที่มา: จากการคำนวณ

อย่างไรก็ดีเมื่อแบ่งกลุ่มครัวเรือนโดยใช้รายได้เพื่อตัวชี้วัดสวัสดิการ (welfare) พบว่า โครงสร้างภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีลักษณะถดถอย โดยกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ สูงฐานะดีมีภาระภาษีต่ำโดยเปรียบเทียบกับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำที่สุด ข้อค้นพบนี้ไม่ เปลี่ยนแปลงแม้จะปรับรูปแบบการปลักภาระภาษีเป็นแบบ FW75W0 หรือ FW75W25 ก็ตาม แต่ นัยสำคัญที่ได้จากการปรับรูปแบบการปลักภาระภาษี คือ ตลาดสินค้าและตลาดแรงงานที่มีการแข่งขัน มากขึ้น จะช่วยลดภาระภาษีโดยเฉลี่ยของครัวเรือนลง และทำให้โครงสร้างภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์มีลักษณะถดถอยน้อยลง

สำหรับสินค้ายาสูบซึ่งรวมทั้งบุหรี่ ยาเส้น ซิการ์ ฯลฯ หากเปรียบเทียบภาระภาษีสรรพสามิต ของครัวเรือนเฉพาะในกลุ่มที่ยากจนที่สุดกับกลุ่มที่ร่ำรวยที่สุด โครงสร้างภาษีสรรพสามิตของสินค้า ประเภทนี้มีลักษณะถดถอยไม่ว่าจะเป็นการแบ่งกลุ่มครัวเรือนตามการบริโภคหรือรายได้ แต่ผล ก่อนข้างชัดเจนหากแบ่งกลุ่มโดยใช้รายได้ของครัวเรือนเป็นเกณฑ์ (ตารางที่ 11.22 และ 11.23) อย่างไรก็ดี สภาพการแข่งขันในตลาดสินค้าและแรงงานนับเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้โครงสร้าง ภาษีมีความถดถอยน้อยลงได้ กล่าวคือ ส่วนต่างภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่ รวยสุดและที่ยากจนในกรณีที่มีการปลักภาระภาษีไปให้ผู้บริโภคทั้งหมดมีค่าสูงกว่ากรณีที่ผู้ผลิต สามารถปลักภาระภาษีไปให้ผู้บริโภคและแรงงานได้เพียงบางส่วน แม้ว่าผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างภาษียาสูบโดยรวมมีลักษณะถดถอย แต่ก็ต้องตีความอย่างระมัดระวังเพราะการศึกษานี้มี ข้อจำกัดในส่วนของการข้อมูลที่ไม่สามารถแบ่งแยกประเภทยาสูบออกเป็นชนิดย่อย ในทางปฏิบัติ กฎหมายกำหนดอัตราภาษีแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทยาสูบ กล่าวคือ อัตราภาษีใบยาสูบสำหรับ ยาเส้นต่ำกว่าอัตราภาษีที่เรียกเก็บจากบุหรี่มาก นอกจากนั้น หากพิจารณาพฤติกรรมของครัวเรือน ยากจน มีความเป็นไปได้สูงกว่าครัวเรือนยากจนในชนบทสูบบุหรี่มากกว่าคนเมืองบริโภคบุหรี่ที่ เสียภาษีสรรพสามิตในอัตราที่สูงกว่า

ส่วนผลิตภัณฑ์น้ำมันและค่าใช้จายในการเดินทางของครัวเรือน พบว่า โครงสร้างภาษีมี ลักษณะก้าวหน้าตามการบริโภค (ตารางที่ 11.24) โดยกลุ่มคนที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มเสียภาษี สรรพสามิตมากขึ้นตามการบริโภคผลิตภัณฑ์น้ำมันและเชื้อเพลิง ในขณะที่กลุ่มคนยากจนมีภาระภาษี ประเภทนี้น้อยกว่า ทั้งนี้เป็นเพราะคนรวยมักไม่ได้ใช้บริการสาธารณะมากเท่าใดนักส่วนใหญ่ใช้ พาหนะส่วนบุคคลในการเดินทาง ซึ่งทำให้เกิดค่าใช้จายในส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงและภาระภาษี สรรพสามิตเพิ่มขึ้นตามปริมาณการเดินทาง ส่วนคนที่มีรายได้ต่ำมักใช้บริการสาธารณะ เช่น รถ โดยสารประจำทาง ทำให้ไม่เกิดค่าใช้จายน้ำมันโดยตรงมูลค่ามากมาย เพียงแค่เสียค่าธรรมเนียมใช้ บริการรถโดยสารในอัตราที่ต่ำ โดยที่ภาระภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากน้ำมันและเชื้อเพลิงแฝงอยู่ใน ค่าธรรมเนียมดังกล่าวแต่ก็ถูกฉวยเฉลี่ยไปยังผู้ใช้บริการจำนวนมาก ทำให้ภาระภาษีเฉลี่ยต่อผู้ใช้บริการ สาธารณะนี้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าการเดินทางโดยใช้ยานพาหนะส่วนตัว

ตารางที่ 11.22 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่ม
ของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

กลุ่มของครัวเรือนเรียง ตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	0.80	0.69	0.70	0.82	0.62	0.65
2	0.81	0.63	0.66	0.87	0.66	0.69
3	1.01	0.78	0.81	0.84	0.65	0.67
4	0.97	0.79	0.81	0.82	0.64	0.67
5	1.05	0.86	0.88	0.97	0.75	0.78
6	1.13	0.92	0.94	0.94	0.74	0.76
7	1.12	0.93	0.95	0.91	0.72	0.75
8	0.98	0.85	0.87	0.87	0.73	0.75
9	0.83	0.78	0.80	0.70	0.63	0.65
10 (รวยสุด)	0.41	0.70	0.66	0.34	0.64	0.59
เฉลี่ย	0.78	0.78	0.78	0.67	0.67	0.67

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ 11.23 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่ม
ของครัวเรือนเรียงตามรายได้

กลุ่มของครัวเรือนเรียง ตามรายได้	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	1.55	1.19	1.21	1.72	1.31	1.33
2	1.31	1.00	1.03	1.06	0.82	0.84
3	1.21	0.95	0.97	1.04	0.80	0.83
4	1.22	0.95	0.98	1.09	0.83	0.86
5	1.34	1.10	1.12	1.13	0.87	0.90
6	1.24	0.98	1.01	1.07	0.83	0.87
7	1.13	0.93	0.95	0.98	0.78	0.81
8	1.08	0.94	0.95	0.85	0.70	0.73
9	0.81	0.74	0.76	0.74	0.63	0.66
10 (รวยสุด)	0.29	0.58	0.54	0.24	0.53	0.49
เฉลี่ย	0.78	0.78	0.78	0.67	0.67	0.67

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ 11.24 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์น้ำมันต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	1.34	1.18	1.20	0.88	0.68	0.72
2	1.53	1.20	1.26	1.01	0.78	0.83
3	1.61	1.27	1.33	1.15	0.89	0.93
4	1.62	1.34	1.38	1.18	0.93	0.97
5	1.70	1.43	1.47	1.23	0.97	1.02
6	1.69	1.43	1.48	1.22	0.98	1.04
7	1.73	1.49	1.53	1.28	1.04	1.10
8	1.66	1.49	1.53	1.33	1.14	1.19
9	1.71	1.62	1.66	1.35	1.20	1.24
10 (รวยสุด)	1.66	2.08	2.00	1.20	1.59	1.50
เฉลี่ย	1.66	1.66	1.66	1.23	1.23	1.23

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ 11.25 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์น้ำมันต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้

กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	2.93	2.26	2.30	2.18	1.68	1.71
2	2.29	1.76	1.82	1.51	1.18	1.21
3	2.07	1.64	1.70	1.44	1.11	1.16
4	1.98	1.55	1.62	1.40	1.08	1.13
5	1.86	1.60	1.63	1.38	1.08	1.13
6	1.84	1.50	1.56	1.41	1.11	1.17
7	1.82	1.54	1.58	1.35	1.08	1.14
8	1.76	1.58	1.62	1.35	1.13	1.19
9	1.69	1.56	1.60	1.30	1.12	1.17
10 (รวยสุด)	1.35	1.77	1.70	1.00	1.39	1.31
เฉลี่ย	1.66	1.66	1.66	1.23	1.23	1.23

ที่มา: จากการคำนวณ

รูปที่ 11.10 และ 11.11 เปรียบเทียบ Lorenze curve และ Concentration curve ภาษีสรรพสามิตของสินค้าประเภทต่างๆ (เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ยาสูบ และน้ำมัน) เนื่องจากเส้น Concentration curve ของภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อยู่ต่ำกว่าเส้น Lorenz curve จึงสรุปได้ว่าโครงสร้างภาษีสรรพสามิตของสินค้าประเภทนี้มีลักษณะก้าวหน้า (progressive) โดยในปี 2550 โครงสร้างภาษีมียุทธศาสตร์ก้าวหน้าเพิ่มขึ้นเล็กน้อย สาเหตุหลักเป็นเพราะครัวเรือนที่มีฐานะยากจนบริโภคสินค้าประเภทนี้ในสัดส่วนที่ต่ำกว่าครัวเรือนที่ร่ำรวย

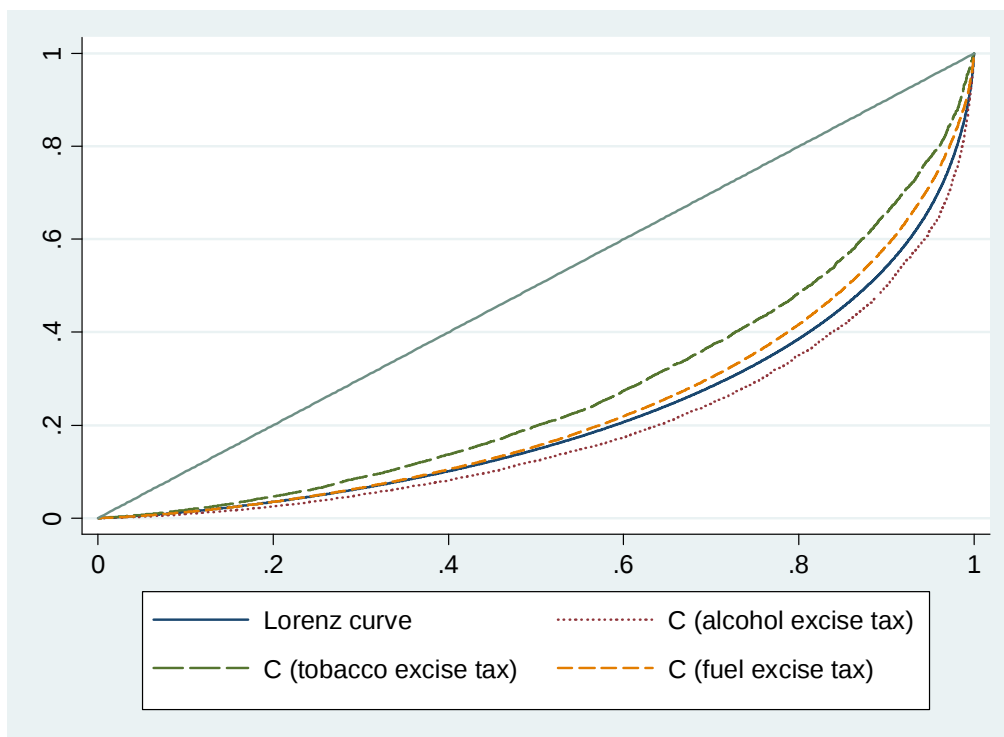
นอกจากนั้นพบว่ากลุ่มครัวเรือนที่ยากจนมีสัดส่วนของภาระภาษีจากการบริโภคยาสูบกว่าครัวเรือนที่ร่ำรวย ส่วนโครงสร้างภาษีของผลิตภัณฑ์น้ำมันในปี 2550 มีลักษณะถดถอยน้อยลงจากเมื่อปี 2547 แต่ก็ยังไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนนักว่ามีลักษณะก้าวหน้า เพราะเส้น Concentration curve อยู่ใกล้และทับเส้น Lorenz curve ในบางช่วง เพราะผลิตภัณฑ์น้ำมันและเชื้อเพลิงนอกจากจะถูกใช้บริโภคเป็นสินค้าขั้นสุดท้าย (final demand) โดยตรงแต่น้ำมันบางส่วนถูกใช้ไปในกระบวนการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาระทางอ้อม (secondary impact) จากการบริโภคสินค้าเหล่านั้น

เนื่องจากโครงสร้างภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีความเป็นธรรมอยู่แล้วจึงไม่น่าเป็นห่วงมากนักสำหรับผู้บริโภค แต่ประเด็นอยู่ที่ว่าควรทำอย่างไรให้การเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้าประเภทนี้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นให้สอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพของภาษี (efficiency) ซึ่งหมายถึงการเก็บภาษีให้ได้มากที่สุดแต่ยังคงทำให้สังคมได้สวัสดิการสูงสุด และหลักความเท่าเทียมทางสังคม (social equity) ซึ่งมีผลต่อการกระจายรายได้ของประชาชน นโยบายที่สำคัญคือ การเก็บภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์แต่ละชนิดด้วยอัตราภาษีที่ต่างกันและยังผันแปรไปตามปริมาณแอลกอฮอล์ การยกเลิกระบบคิดภาษีสรรพสามิตแบบฝักรูปเพื่อให้อัตราภาษีมีความโปร่งใสตรงไปตรงมา

โดยรวมแล้วการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีอาจทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงขึ้นได้ การศึกษานี้พบว่าในปี 2550 เส้น Concentration curve ของยาสูบอยู่สูงกว่าของน้ำมัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าในปี 2550 ราคาน้ำมันโดยเฉลี่ยปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายของครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย นโยบายที่สำคัญคือ การลดภาษีสรรพสามิตยาสูบในขณะเดียวกันปรับภาษีน้ำมันให้สูงขึ้นเพียงพอที่จะทำให้อัตราภาษีของรัฐบาลไม่เปลี่ยนแปลงไป โดยรวมจะทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงขึ้น การปรับภาษียาสูบให้ลดต่ำลงเล็กน้อยในขณะที่ใช้แนวทางอื่นที่มีประสิทธิภาพในการจำกัดการบริโภคยาสูบให้น้อยลงและไม่สร้างภาระด้านงบประมาณที่ต้องจัดสรรไปเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาผู้ป่วยที่เจ็บป่วยจากการบริโภคยาสูบ ในขณะที่ปรับภาษีน้ำมันให้สูงขึ้นเพราะกลุ่มคนที่มีฐานะดีมักบริโภคผลิตภัณฑ์น้ำมันในปริมาณมาก โดยรวมน่าจะส่งผลดีในเชิงสวัสดิการของสังคม ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับข้อสรุปของ Chandoevrit and Dahlby (2006) ซึ่งได้คำนึงถึง

การบิดเบือนที่เกิดจากมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (non-tax distortion)⁷ และพบว่าภาษีบุหรี่ถูกจัดเก็บในอัตราที่สูงเกินไป (ต้นทุนสังคมของการเพิ่มอัตราภาษีหรือ MSCF มีค่าสูงถึง 2.22) ในขณะที่ภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงค่อนข้างต่ำ (MSCF มีค่าเพียง 0.512) ฉะนั้นนโยบายที่จะช่วยทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงขึ้นก็คือ การลดภาษีบุหรี่แล้วจึงชดเชยด้วยรายรับภาษีที่ลดลงด้วยการเก็บภาษีน้ำมันให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการคำนวณค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อสินค้าต่างๆ ในการศึกษาที่ใช้ข้อมูลระหว่างปี 2526-2545 เท่านั้น แต่พบว่าราคาน้ำมันผันผวนและปรับตัวสูงขึ้นมากในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา

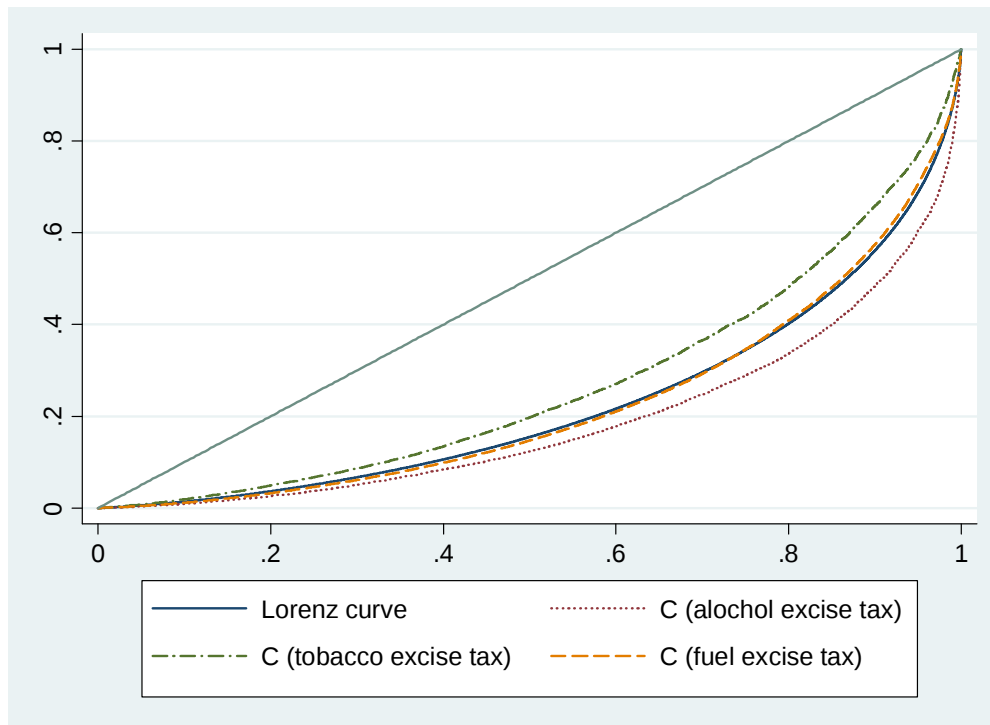
รูปที่ 11.10 การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีสรรพสามิต (ปี 2547)



ที่มา: จากการคำนวณ

⁷ ตัวอย่างของการบิดเบือนที่เกิดจากมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การบิดเบือนที่เกิดจากผลกระทบภายนอกต่อสภาพแวดล้อม ผลกระทบภายนอกต่อรายจ่ายของรัฐ ความบิดเบือนจากการที่ไม่สามารถควบคุมตัวเองได้ ความบิดเบือนจากการโครงสร้างตลาดแบบผูกขาด ความบิดเบือนจากการลักลอบหนีภาษี

รูปที่ 11.11 การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีสรรพสามิต (ปี 2550)



ที่มา: จากการคำนวณ

นอกจากการวิเคราะห์การกระจายภาระภาษีไปสู่ครัวเรือนโดยใช้แบบแผนการบริโภคของครัวเรือนแล้ว การศึกษาที่ผ่านมาได้ใช้แนวคิดดุลยภาพบางส่วนด้วยการประมาณค่าความยืดหยุ่นของทั้งอุปสงค์และอุปทานจากแบบจำลอง เพื่อดูว่าภาระภาษีตกอยู่กับฝ่ายใดระหว่างผู้บริโภคกับผู้ผลิต ตารางที่ 11.26 แสดงให้เห็นว่าสินค้าจำพวกก๊าซปิโตรเลียมเหลว น้ำมันดีเซล และบุหรี่ยังมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาน้อยมากกว่า กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงราคาไม่ทำให้การบริโภคเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ทางด้านอุปทานนั้นพบว่า ก๊าซปิโตรเลียมเป็นสินค้าชนิดเดียวในทั้งสามชนิดที่คัดเลือกมา ที่ค่อนข้างอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของราคา หากพิจารณาความยืดหยุ่นเชิงเปรียบเทียบ เนื่องจากความยืดหยุ่นของอุปทานมีค่าสูงกว่าอุปทานพอควร จึงคาดการณ์ได้ว่า หากมีการขึ้นภาษีสรรพสามิตในสินค้าทั้งสามจะทำให้ผู้ประกอบการสามารถผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภคได้มาก ตารางที่ 11.27 สนับสนุนข้อคาดการณ์ในเชิงทฤษฎีข้างต้น และยังพบอีกว่าการขึ้นภาษีก๊าซฯ อาจจะก่อให้เกิดภาระภาษีส่วนเกินประมาณร้อยละ 7 ซึ่งนับว่าเป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นแก่สังคม นอกเหนือจากภาระภาษีที่ผู้ผลิตและผู้บริโภคต้องจ่ายให้แก่รัฐ ภาระภาษีส่วนเกิน (excess burden) ที่เกิดจากการเก็บภาษีสะท้อนถึงการสูญเสียประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเพราะเป็นส่วนที่เกิดขึ้นโดยไม่มีผู้ใดได้รับประโยชน์

ตารางที่ 11.26 ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานต่อราคาในการศึกษาภาระภาษีสรรพสามิต

สินค้า	ความยืดหยุ่นของอุปทาน	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์
ก๊าซปิโตรเลียมเหลว ^{/1}	4.13	-0.64
น้ำมันดีเซล ^{/2}	0.69	-0.36
บุหรี่ย ^{/3}	0.36	-0.31

ที่มา: /1 ชูเกียรติ (2548) /2 อรรถพร (2544) และ /3 วรณา (2545)

ตารางที่ 11.27 ภาระภาษีสรรพสามิตของผู้ผลิต ผู้บริโภค และภาระส่วนเกิน

สินค้า	% ของรายได้ภาษีทั้งหมดในสินค้านี้ที่รัฐบาลได้จากการขึ้นอัตราภาษี		
	ภาระภาษีของผู้ผลิต	ภาระภาษีของผู้บริโภค	ภาระภาษีส่วนเกิน
ก๊าซปิโตรเลียมเหลว ^{/1}	18.16	81.84	6.99
น้ำมันดีเซล ^{/2}	4.99 / 3.73	95.01 / 96.27	0.50 / 0.37
บุหรี่ย ^{/3}	3.90	96.10	0

ที่มา: /1 ชูเกียรติ (2548) /2 อรรถพร (2544) และ /3 วรณา (2545)

11.5.3 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างภาษีสรรพสามิต

ในปัจจุบัน โครงสร้างภาษีสรรพสามิตมีลักษณะบางประการที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการแข่งขันในกลุ่มผู้ประกอบการ

- ปัญหาของโครงสร้างภาษีที่ไม่เป็นเสมอภาคในแนวนอน (horizontal equity)
 - สินค้าเหมือนกันแต่กำหนดฐานภาษีต่างกันตามเกรด : เบียร์ (economy, standard, premium) วิกิโน้มน้าว (super deluxe, deluxe, premium, standard, economy) เป็นต้น การที่สินค้าชนิดเดียวกันมีฐานภาษีต่างกัน ทำให้สินค้าที่ถูกกำหนดให้เป็นสินค้าเกรดต่ำมีฐานภาษีต่ำกว่าสินค้าเกรดสูง จึงเสียภาษีสรรพสามิตน้อยกว่า ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ภาษี
 - สินค้าเหมือนกัน แต่กำหนดอัตราภาษีต่างกัน เพราะรัฐจำแนกสินค้าให้ต่างกัน (ดูตัวอย่างในตารางที่ 11.28) เช่น วิกิถูกแยกเป็นสุราปรุงพิเศษ ผสม ซึ่งเสียภาษีสูงกว่าสุราผสมบางชนิด เป็นต้น ผลที่ตามมาคือ ทำให้ผู้ประกอบการบางรายแข่งขันได้เปรียบผู้ประกอบการรายอื่นๆที่เสียภาษีมากกว่า เพราะการที่ฐานภาษีและอัตราภาษีของสินค้าชนิดเดียวกันมีอัตราแตกต่างกัน ซึ่งผลบิตเป็นพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคได้ เช่น ผู้ประกอบการใช้กลยุทธ์นำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เสียภาษีน้อยกว่า และยังทำให้ผู้บริโภคบางส่วนเปลี่ยนจากการบริโภคสุราราคาแพงมาบริโภคสุราราคาถูกแทน ซึ่งทำให้รัฐเกิดรายได้จากภาษีสุราในอัตราเดิมน้อยลง

ที่ซาลงแม้ว่าจะมีการบริโภคสุราราคาถูกเพิ่มขึ้นก็ตาม การศึกษาของ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2552) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการแข่งขันกันในตลาดที่มีกฎกติกาไม่เหมือนกันซึ่งก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ผลิต เช่น การที่สุราชนิดเดียวกันที่มีแอลกอฮอล์ปริมาณเท่ากันแต่ถูกจัดเก็บภาษีจำนวนไม่เท่ากัน ตัวอย่างเช่น เบียร์สิงห์ถูกจัดเก็บภาษีเบียร์ประเภท Standard ที่ 22.76 บาทต่อขวด ในขณะที่คู่แข่งที่ขายเบียร์ประเภท Economy และ Premium ถูกเก็บภาษีที่ 16.74 และ 23.38 บาทต่อขวดตามลำดับ ทำให้ผู้ผลิตเบียร์ประเภท Standard ต้องเสียภาษีสูงกว่าเบียร์ประเภท Economy มากถึง 6.02 บาทต่อขวด ในขณะที่เสียภาษีสูงกว่าเบียร์ประเภท Premium เพียง 0.62 บาทต่อขวด โดยรวมแล้ว ทำให้ผู้ผลิตเบียร์ประเภท Standard เสียเปรียบในเชิงการแข่งขันต่อผู้ผลผลิตเบียร์ประเภท Economy และ Premium

ปัญหานี้ทำให้เบียร์สิงห์สูญเสียตลาดต้องงดกลยุทธ์การตลาด โดยนำเบียร์ชนิดใหม่ (ได้แก่ เบียร์ลิโอ) ที่เป็นเบียร์ประเภท “ประหยัด” (โดยแจ้งราคาหน้าโรงงานต่ำ) ออกมาจำหน่ายแข่งขันกับเบียร์ช้าง นอกจากนั้นการที่สุรานำเข้าราคาแพงบางยี่ห้อต้องเสียภาษีในอัตราสูง ทำให้ผู้ประกอบการใช้กลยุทธ์นำเข้าวิสกี้นี้ประหยัดและวิสกี้นี้มาตรฐานที่เสียภาษีน้อยกว่าวิสกี้นิเมียมและวิสกี้นิเคออลซ์ โดยใช้วิธีแจ้งราคานำเข้าต่ำ (under-invoiced)

ตารางที่ 11.28 สุราชนิดเดียวกันแต่จัดประเภทให้ต่างกัน

ประเภท	ยี่ห้อ	อัตรากาฬปัจจุบัน (%)	ฐานกาฬ (บาท/ขวด)	กาฬสรรพสามิต (บาท/ขวด)
- สุราขาว	เหล้าโรง 40 °	120**	15.30	30
- สุราพิเศข (ประเภทอื่น ๆ)	Absolute Vodka 40 °	400**	58.30	120
- สุราพิเศข (ประเภทอื่น ๆ)	แสงโสม 40 °	400**	40.84	112
- สุราพิเศข (บร่นดึ)	วีเจนนซี 38 °	48*	126.88	129.03
- สุราพิเศข (วิสกี)	Black 43 °	50*	173.3	308.15
- สุราปร่งพิเศข	แม่โขง 35 °	400**	46.69	105
- สุราผสม	Blend 285 35 °	300**	47.47	73.5

หมายเหตุ : * คึดกาฬึตามมูลค่า ** คึดกาฬึตามปริมาณ

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2552)

โดยรวมแล้วผู้ประกอบการบางรายจะได้เปรียบผู้ประกอบการรายอื่นๆ เพราะเสียภาษีน้อยกว่า ผลที่ตามมาคือ ผู้ประกอบการต่างพากันปรับตัวเพื่อลดภาษี เช่น การหนีภาษี การปรับโครงสร้างการผลิตและการวิ่งเต้นเพื่อให้เสียภาษีน้อยลง นอกจากนี้ผู้ประกอบการที่ได้ประโยชน์จากภาษีอาจวิ่งเต้นและมีส่วนเกี่ยวข้องกับทางตรงหรือทางอ้อมกับนักการเมืองความเหลื่อมล้ำดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้รัฐสูญเสียเงินภาษีที่ควรได้รับ

นอกจากนั้น การกำหนดฐานภาษียังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการครอบงำหน่วยงานกำกับดูแล (regulatory capture) และความประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่

11.6 สรุปและข้อเสนอแนะ

11.6.1 สรุปผลวิจัยที่สำคัญ

เนื่องจากปัจจุบันรัฐบาลได้หันมาให้ความสำคัญกับการจัดหาระบบสวัสดิการให้แก่สังคมโดยรวม เช่น ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า การศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่คนชรา เป็นต้น แต่การดำเนินการ โครงการเหล่านี้ล้วนจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากในระยะยาวคำถามสำคัญคือรัฐบาลจะสามารถพึ่งรายได้จากแหล่งใดได้บ้างนอกจากการกู้ยืมเงิน หากพิจารณาแหล่งรายได้ของรัฐในปัจจุบันพบว่า รายได้ภาษีทางอ้อมที่รัฐจัดเก็บได้เป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของรัฐบาลตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมามีแนวโน้มว่าบทบาทของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น ก็ตาม อย่างไรก็ตาม การที่ภาครัฐจะกำหนดมาตรการทางการคลังโดยใช้ภาษีทางอ้อมเป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมได้นั้น จำต้องเข้าใจเสียก่อนว่า โครงสร้างภาษีทางอ้อมในปัจจุบันเป็นอย่างไร มีความเป็นธรรมแล้วหรือไม่ ตลอดจนมีประเด็นปัญหาอะไรบ้างในที่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษี

เนื่องจากภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรขาเข้า เป็นภาษีที่จัดเก็บจากฐานการบริโภคของประชาชน โดยมีหลักการของการจัดเก็บจากผู้ประกอบการจดทะเบียนซึ่งขายสินค้าหรือให้บริการ แต่ในทางปฏิบัติผู้ที่เสียภาษีตามกฎหมายเหล่านี้อาจมิได้เป็นผู้ที่รับภาระภาษีที่แท้จริงแต่กลับเป็นผู้บริโภคคนสุดท้าย ฉะนั้นไม่ว่าคนรวยหรือคนจนก็ต้องจ่ายภาษีทางอ้อมด้วยกันทั้งสิ้น ผู้ที่ซื้อของก็จ่ายมาก ผู้ที่ซื้อของก็จ่ายน้อย การจะปรับปรุงมาตรการทางภาษีทางอ้อมให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นก็จำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบการบริโภคของครัวเรือน เพื่อจะเป็นประโยชน์แก่รัฐในการตั้งเป้า (target) ช่วยเหลือคนยากจนได้อย่างถูกต้องและไม่เป็นการซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่แล้วให้รุนแรงขึ้นไปอีก

การศึกษานี้เน้นวิเคราะห์ภาระภาษีทางอ้อมโดยใช้แบบแผนการบริโภคของครัวเรือนที่ได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2547 และ 2550 ในการกระจายภาระภาษีไป

ยังครัวเรือนกลุ่มต่างๆ โดยมีจุดประสงค์สำคัญที่จะประเมินว่าแต่ละกลุ่มครัวเรือนรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีนำเข้า และภาษีสรรพสามิตสูงแตกต่างกันอย่างไร ทั้งนี้ในการแบ่งกลุ่มครัวเรือนยากจนและร่ำรวยนั้น ผู้วิจัยใช้ค่าใช้จ่ายการอุปโภคบริโภคเป็นมาตรฐานและเป็นตัวแทนรายได้ในระยะยาวและสวัสดิการที่ครัวเรือนได้รับแทนที่จะใช้รายได้ของครัวเรือนเหมือนการศึกษาในอดีตทั้งนี้เพราะรายได้ไม่คงที่ ในขณะที่ครัวเรือนพยายามที่จะรักษาระดับการใช้จ่ายให้ราบรื่นและเต็มใจที่จะให้ข้อมูลรายจ่ายที่ถูกต้องแม่นยำกว่ารายรับ นอกจากนี้ยังได้ตั้งข้อสมมติเกี่ยวกับการผลกระทบภาษีใน 3 ลักษณะ คือ การผลกระทบภาษีทั้งหมดให้แก่ผู้บริโภค การผลกระทบภาษีบางส่วนให้แก่ผู้บริโภค โดยที่ผู้ขายรับภาระภาษีส่วนที่เหลือไว้ และการผลกระทบภาษีบางส่วนให้แก่ผู้บริโภคและผลกระทบภาษีไปให้แรงงาน ซึ่งหมายความว่าความถึงการเปรียบเทียบภาระภาษีของครัวเรือนในภาวะที่ตลาดสินค้าและแรงงานผูกขาดและในภาวะที่ตลาดสินค้าและแรงงานมีการแข่งขันกันมากขึ้น

หากพิจารณาภาระภาษีที่ตกอยู่กับครัวเรือนกลุ่มต่างๆ ที่จัดแบ่งกลุ่มโดยใช้ค่าใช้จ่ายการอุปโภคบริโภคเป็นตัวสะท้อนสวัสดิการหรือรายได้ถาวรของครัวเรือน ผลการศึกษาโดยรวมพบว่า โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีนำเข้ามีลักษณะก้าวหน้า (progressive) โดยที่โครงสร้างภาษีนำเข้ามีลักษณะก้าวหน้ามากกว่าเล็กน้อย โดยรวมแล้วครัวเรือนที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีสวัสดิการดีที่สุด (รายจ่ายการอุปโภคบริโภคสูงสุด) จะมีภาระภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรนำเข้าเป็นสัดส่วนของรายได้สูงกว่าครัวเรือนที่มีสวัสดิการหรือมีระดับการใช้จ่ายที่ต่ำกว่า สำหรับภาษีสรรพสามิตนั้น พบว่าในสินค้าทั้งสามชนิดที่ศึกษา (ได้แก่ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และน้ำมัน) เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์และผลิตภัณฑ์น้ำมันและค่าใช้จ่ายการเดินทางมีโครงสร้างภาษีลักษณะก้าวหน้าตามการกระจายของฐานการบริโภค ส่วนสินค้าจำพวกยาสูบนั้น โครงสร้างภาษีมียลักษณะตกท้องช้าง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะภาษียาเส้นต่ำกว่าภาษีนูหรือค่อนข้างมาก ประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญคือการปรับลดภาษีสำหรับสินค้าจำเป็นที่ครัวเรือนยากจนต้องใช้เพื่อดำรงชีพในขณะที่ปรับเพิ่มภาษีในสินค้าฟุ่มเฟือยและไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ซึ่งจะทำให้สังคมส่วนรวมได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น แต่การจะปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นคงทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงระดับหนึ่ง หากฝืนที่จัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงมากก็จะเพิ่มแรงจูงใจในการหลีกเลี่ยงภาษีและลักลอบนำเข้ามากขึ้น

อย่างไรก็ดี ภาระภาษีที่เกิดขึ้นจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสภาพการแข่งขันในตลาดสินค้าบริการและตลาดแรงงาน ในกรณีที่ตลาดสินค้าผูกขาดผู้ขายสามารถผลกระทบภาษีทั้งหมดไปสู่ผู้บริโภคได้ แต่ภาระภาษีของครัวเรือนจะมีสัดส่วนที่ลดต่ำลงหากตลาดสินค้าและบริการ รวมถึงตลาดแรงงานมีการแข่งขันมากขึ้น

นอกจากการพิจารณาภาระภาษีที่ระดับครัวเรือน การศึกษายังพบว่า โครงสร้างภาษีที่ระดับผู้ประกอบการนั้นก็ไม่ได้มีความเสมอภาคในแนวราบ (horizontal equity) เนื่องจากกฎหมายภาษีหน่วยงานของรัฐบางแห่งกำหนดข้อยกเว้นและ/หรือสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่ผู้ประกอบการ ทำ

ให้ผู้ประกอบการบางส่วนโดยเฉพาะที่มีขนาดใหญ่และเข้าถึงโอกาสเหล่านั้นได้รับประโยชน์ ในขณะที่ผู้ประกอบการอีกจำนวนมากไม่ได้รับประโยชน์จากข้อยกเว้นหรือสิทธิประโยชน์เหล่านั้น ทำให้การกระจายสิทธิประโยชน์ทางภาษีไม่เท่าเทียมกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การให้ สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ส่งออกที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (เช่น การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลลงกึ่งหนึ่งสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุน เป็นต้น) หรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิต ระบบภาษีทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการอย่างไม่เป็นธรรม เช่น สินค้าชนิดเดียวกันแต่ถูกเรียกเก็บภาษีในอัตราที่ต่างกัน เพราะมีการกำหนดฐานภาษีต่างกัน อีกทั้งยังอาจสร้างความบิดเบือนและนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และอาจชักนำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีพฤติกรรมฉ้อฉลทุจริต เลี่ยงภาษีและหนีภาษี เป็นต้น

11.6.2 ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าการศึกษานี้จะเน้นพิจารณาภาระภาษีของครัวเรือนเพื่อดูว่าโครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรขาเข้ามีลักษณะก้าวหน้าหรือไม่ แต่มิได้หมายความว่าลักษณะก้าวหน้าของโครงสร้างภาษีจะเป็นเพียงตัวชี้วัดเดียวที่สะท้อนถึงโครงสร้างภาษีที่ดี หน่วยงานรัฐที่กำหนดนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ด้วยความรอบคอบโดยคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี ผลกระทบของภาษีต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ รวมถึงความพร้อมของระบบการบริหารจัดเก็บภาษี และยังต้องให้ความสำคัญกับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

แนวทางในการปรับโครงสร้างภาษีให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ได้แก่

- ก) โดยหลักการแล้ว ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นระบบภาษีที่มีความเป็นกลาง มีประสิทธิภาพ และเป็นแหล่งสร้างรายได้ที่สำคัญของรัฐ ผลวิเคราะห์ก็ยังชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะก้าวหน้า เพราะสัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของครัวเรือนยากจนมีค่าต่ำกว่าของครัวเรือนที่ร่ำรวย การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลผลิตทางการเกษตรที่ยังไม่ผ่านกระบวนการผลิตและแปรรูปจึงช่วยลดภาระภาษีให้แก่เกษตรกรที่ยังไม่ผ่านกระบวนการผลิตและแปรรูป การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลผลิตทางการเกษตรที่ยังไม่ผ่านกระบวนการผลิตและแปรรูปจึงช่วยลดภาระภาษีให้แก่เกษตรกรที่ยังไม่ผ่านกระบวนการผลิตและแปรรูป การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลผลิตทางการเกษตรที่ยังไม่ผ่านกระบวนการผลิตและแปรรูปจึงช่วยลดภาระภาษีให้แก่เกษตรกรที่ยังไม่ผ่านกระบวนการผลิตและแปรรูป

และเกิดต้นทุนการดำเนินงานในการกำกับและตรวจสอบ นอกจากนั้นยังอาจจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวกับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มแก่ผู้สูงอายุ

- ข) ทบทวนข้อกำหนดเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และกิจการที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราศูนย์ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ โดยเฉพาะสินค้าที่ได้รับยกเว้นภาษี เพราะการยกเว้นภาษีจะทำให้ห่วงโซ่ระหว่างผู้ประกอบการที่ขั้นตอนการผลิตต่างๆหลุดออกจากกัน ซึ่งจะทำให้ธุรกิจที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีไม่สามารถขอลดคืนภาษีซื้อวัตถุดิบได้ และส่งผลให้ผู้ประกอบการรายนี้บวกเพิ่มภาษีเข้าไปทำให้ราคาขายสินค้าเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนั้น การที่มีข้อยกเว้นไม่ต้องเสียภาษียังทำให้ผู้ประกอบการในธุรกิจเหล่านั้นอยู่นอกระบบภาษีด้วย ทำให้ยากต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว
- ค) ควรทบทวนปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มไปสู่ระดับเดิมที่ร้อยละ 10 โดยเลือกช่วงเวลาที่เหมาะสม เพราะโครงสร้างภาษีมียุทธศาสตร์ก้าวหน้าและสอดคล้องกับพฤติกรรมการใช้จ่ายของครัวเรือน นอกจากนั้นปัจจุบันสินค้าที่ครัวเรือนยากจนบริโภคส่วนใหญ่อยู่ในหมวดสินค้าที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่แล้วจึงไม่น่าส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของครัวเรือนที่มีรายได้น้อยเท่าไรนัก
- ง) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและตรวจสอบปัญหาการจัดเก็บภาษี เช่น ในกรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม ปัญหาใบกำกับภาษีปลอม ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของระบบภาษีมูลค่าเพิ่มของไทย ทำให้รัฐสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก แนวทางหนึ่งคือการใช้เทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการออกใบกำกับภาษี และอาจพิจารณาการพัฒนาและใช้ระบบการออกใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์ (electronic tax invoice, ETI) โดยที่เมื่อมีการออกใบกำกับภาษี ข้อมูลก็จะโอนถ่ายไปยังเครือข่ายฐานข้อมูลของหน่วยงานที่จัดเก็บภาษี ทำให้ลดการดำเนินงานเอกสาร
- จ) หน่วยงานภาครัฐควรทบทวนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของ BOI ว่ามีความจำเป็นมากน้อยเพียงไร สิทธิประโยชน์หลายประการสร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการในระบบ กล่าวคือผู้ประกอบการบางรายได้ประโยชน์ ในขณะที่อีกจำนวนมากไม่เข้าไม่ถึงสิทธิประโยชน์ การประเมินเพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการจำเป็นต้องวิเคราะห์ผลได้ผลเสียอย่างรอบคอบและตั้งอยู่บนสมมติฐานที่มีเหตุผล รวมทั้งพิจารณาว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นคุ้มค่ากับการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือไม่ เพราะเมื่อนั้นแล้ว ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการได้รับสิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐอาจมิได้ตกอยู่รัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่กลับไปตกเป็นผลประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งน่าจะอยู่ในกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูง ผลที่ตามมากลับซ้ำเติมให้โครงสร้างภาษีที่เกี่ยวข้องมีลักษณะถดถอยมากขึ้น

- จ) กำหนดวิธีคำนวณฐานของภาษีสรรพสามิตให้มีความโปร่งใсыิ่งขึ้น และช่วยสะท้อนให้ผู้บริโภคเห็นถึงภาระภาษีที่แท้จริง นอกจากนั้นควรปรับปรุงฐานภาษีที่มีลักษณะฟุ่มเฟือยให้สูงขึ้นกว่าสินค้าจำเป็น
- ข) ควรปรับกระบวนการดำเนินงานเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจที่เกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการบางกลุ่ม
- ข) ภาครัฐควรอำนวยความสะดวกให้กับการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมที่ได้รับประโยชน์จากการปรับลดอัตราภาษีศุลกากร เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพของการให้บริการด้านการจดทะเบียนประเภทต่างๆ สำหรับผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม การลดจำนวนขั้นตอนพิธีการทางศุลกากรลง เพื่อช่วยลดต้นทุนที่ไม่จำเป็นที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ
- ฅ) นอกจากแนวทางที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบภาษีแล้ว การส่งเสริมให้มีการผลิตที่เพิ่มขึ้นในสาขาอุตสาหกรรมที่สามารถสร้างรายได้ให้กับปัจจัยการผลิตได้อย่างมากและทั่วถึง สนับสนุนสาขาอุตสาหกรรมที่ควรส่งเสริมให้มีการผลิตเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่จะก่อให้เกิดการสร้างงานกระจายไปยังสาขาการผลิตต่างๆ ได้สูง แต่อุตสาหกรรมดังกล่าวกลับเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต แต่ได้รับผลประโยชน์จากการปรับลดอัตราภาษีศุลกากรในระดับที่ต่ำ จึงควรพิจารณาใหม่ว่าอุตสาหกรรมเหล่านั้นควรได้รับการส่งเสริมให้มีการผลิตเพิ่มมากขึ้นหรือไม่
- ญ) มีความจำเป็นต้องพัฒนาฐานข้อมูลของแต่ละกรมที่รับผิดชอบงานด้านภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมสรรพสามิตซึ่งในปัจจุบันยังมีการจัดการฐานข้อมูลที่ยังดีไม่เพียงพอและยากต่อการนำข้อมูลมาใช้วิเคราะห์สนับสนุนการกำหนดนโยบายของประเทศ ในขณะเดียวกันควรเร่งวางระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลภาษีของกรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิตเข้าเป็นระบบเดียวกัน ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพแก่ระบบการบริหารจัดการเก็บภาษีและระบบกำกับดูแล ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนช่วยในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรทั้งระบบ เพราะปฏิเสธไม่ได้เลยว่า การปรับภาษีประเภทหนึ่งโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงภาษีอีกประเภทหนึ่ง อาจทำให้ความไม่เป็นธรรมขยายวงกว้างขึ้นอีก

บรรณานุกรม

- ชูเกียรติ ธีรสัตยาพิทักษ์. 2548. ภาวะภาษีของภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากก๊าซปิโตรเลียมเหลว. ปรินญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต.
- ทรงธรรม ปิ่นโต, บุญยวรรณ หมั่นวิชาชัย และจิตติมา ชูเชิด. 2550. การประเมินความเปราะบางทางการคลังของไทย: ความเสี่ยง และนัยต่อการดำเนินนโยบายในอนาคต. สัมมนาวิชาการประจำปี 2550 กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- นิตินัย ศิริสมรรถการ. 2551. การคืนภาษีมูลค่าเพิ่มของกรมสรรพากร. หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ปีที่ 32 ฉบับที่ 4005 (3205).
- ภูมิฐาน รังकुณวัฒน์. 2541. ภาวะภาษีและผลของภาษีมูลค่าเพิ่ม: กรณีสินค้าเบียร์ เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์ และสุราพิเศษ. ปรินญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรรณ บงการสุวรรณ. 2545. อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมและภาวะภาษีส่วนเกิน: กรณีศึกษา บุหรี่ซิการ์เรต. ปรินญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วีระชัย ชมสาคร. 2552. การจัดการการเงินการคลังท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สกนธ์ วรรณวัฒนา. 2552. การพัฒนารายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2539. โครงการประเมินผลการปรับลดภาษีศุลกากรและผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยในตลาดโลก, เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2542. ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลัง และภาษีอากรของประเทศไทยปี 2529-2539. ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ และคณะ, กรุงเทพฯ, เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2549. โครงการศึกษาการปรับโครงสร้างอัตราภาษีศุลกากรในภาคอุตสาหกรรม. นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2550. โครงการวิจัยผลกระทบของภาษีสุราต่อราคาและการบริโภคสุรา. นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. กรุงเทพฯ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552. *การคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ*. นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, เสนอในงานประชุมวิชาการของสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 11 ภายใต้หัวข้อเรื่อง ความขัดแย้ง ความชอบธรรม และการปฏิรูประบบรัฐ: การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมในสังคมไทย.

อรพรรณ พรหมพูล. 2544. ความลอยตัว ความยืดหยุ่น และภาระภาษีของภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากน้ำมันดีเซล. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

Chandoevmit, W. and B. Dahlby. 2006. "The marginal cost of public funds for excise taxes in Thailand," *eJournal of Tax Research* 5(1), 135-167.

Yitzhaki, S. and J. Slemrod. 1991. "Welfare dominance: an application to commodity taxation," *American Economic Review* 81(3), 480-96.

ภาคผนวก 11-ก

ภาคผนวก 11-ก.1 : สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนในปี 2547 จำแนกตามหมวดค่าใช้จ่าย เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุดและกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดซึ่งเรียงลำดับโดยค่าใช้จ่าย

หมวดค่าใช้จ่าย	กลุ่มที่ 1 (จนที่สุด)	2	3	4	5	6	7	8	9	กลุ่มที่ 10 (รวยที่สุด)	รวม
อาหาร	56.68	52.65	50.56	48.17	45.89	43.37	41.10	38.26	34.79	20.91	34.27
เครื่องใช้ไม่มีแอลกอฮอล์	0.63	0.85	0.99	1.15	1.21	1.30	1.36	1.37	1.21	0.75	1.06
เครื่องใช้มีแอลกอฮอล์	1.09	1.36	1.50	1.74	1.75	1.99	1.91	2.09	2.20	1.71	1.85
ยาสูบ	1.02	1.03	1.18	1.24	1.31	1.36	1.29	1.22	1.00	0.50	0.94
เสื้อผ้าและรองเท้า	2.14	2.74	2.94	3.03	3.31	3.21	3.43	3.63	4.17	4.04	3.69
ค่าเช่าและค่าน้ำ	15.93	15.91	15.63	15.36	15.34	15.38	15.26	15.39	15.65	13.67	14.83
เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน	6.32	6.28	6.07	6.06	5.95	5.75	5.55	5.38	5.25	3.48	4.86
เฟอร์นิเจอร์และเครื่องใช้ในครัวเรือน	2.09	2.09	2.13	2.29	2.34	2.29	2.33	2.24	2.32	2.10	2.21
ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล	4.70	4.72	4.81	4.71	4.77	4.91	5.17	5.56	5.66	5.55	5.33
ค่าเดินทาง	1.08	1.37	1.54	1.86	2.11	2.33	2.71	3.15	3.79	3.75	3.10
ค่าน้ำมันและบำรุงยานพาหนะ	4.04	5.05	5.49	5.79	5.93	6.15	6.89	7.00	8.11	8.28	7.28
ค่าชื้อยานพาหนะ	0.24	0.73	1.07	1.72	2.12	2.96	2.95	3.34	3.16	24.24	10.33
ค่าใช้จ่ายสื่อสาร	1.50	2.25	2.79	3.40	3.93	4.33	4.87	5.53	6.02	4.88	4.77
ค่าใช้จ่ายบันเทิง	2.55	2.97	3.31	3.48	4.04	4.67	5.18	5.85	6.67	6.14	5.48

ที่มา: คำนวณ โดยใช้ข้อมูล SES

ภาคผนวก 11-ก.2 : สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนในปี 2547 จำแนกตามหมวดค่าใช้จ่าย เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุดและกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดซึ่งเรียงลำดับโดยใช้จ่ายได้

หมวดค่าใช้จ่าย	กลุ่มที่ 1 (จนที่สุด)	2	3	4	5	6	7	8	9	กลุ่มที่ 10 (รวยที่สุด)	รวม
อาหาร	50.08	47.80	45.87	44.12	42.97	40.59	38.02	35.19	32.10	23.85	34.27
เครื่องใช้ไม่มีแอลกอฮอล์	0.75	0.84	0.99	1.08	1.21	1.18	1.25	1.20	1.17	0.87	1.06
เครื่องใช้มีแอลกอฮอล์	1.33	1.43	1.59	1.72	1.75	1.90	1.89	2.05	2.08	1.80	1.85
ยาสูบ	1.01	1.06	1.12	1.17	1.31	1.25	1.22	1.14	0.96	0.51	0.94
เสื้อผ้าและรองเท้า	3.15	3.27	3.09	3.03	3.32	3.09	3.30	3.42	3.80	4.42	3.69
ค่าเช่าและค่าน้ำ	14.55	14.64	14.99	15.18	15.02	15.26	14.83	14.45	14.42	15.01	14.83
เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน	5.59	5.48	5.56	5.50	5.43	5.29	5.18	4.88	4.75	4.21	4.86
เฟอร์นิเจอร์และเครื่องใช้ในครัวเรือน	2.18	2.24	2.20	2.27	2.17	2.35	2.15	2.16	1.98	2.34	2.21
ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล	4.73	4.59	4.60	4.72	4.88	4.77	5.15	5.24	5.36	6.01	5.33
ค่าเดินทาง	1.38	1.46	1.66	1.91	1.98	2.24	2.60	3.08	3.52	4.27	3.10
ค่าน้ำมันและบำรุงยานพาหนะ	5.36	5.46	5.17	5.49	5.53	5.83	6.17	6.72	7.77	9.39	7.28
ค่าชื้อยานพาหนะ	3.46	4.02	5.42	5.76	6.18	6.95	8.45	9.73	10.75	15.61	10.33
ค่าใช้จ่ายสื่อสาร	2.03	2.35	2.74	3.32	3.70	4.05	4.43	5.01	5.47	5.89	4.77
ค่าใช้จ่ายบันเทิง	4.41	5.36	4.99	4.72	4.55	5.26	5.35	5.73	5.87	5.80	5.48

ที่มา: คำนวณ โดยใช้ข้อมูล SES

ภาคผนวก 11-ก.3 : สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนในปี 2550 จำแนกตามหมวดค่าใช้จ่าย เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุดและกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดซึ่งเรียงลำดับโดยค่าใช้จ่าย

หมวดค่าใช้จ่าย	กลุ่มที่ 1 (จนที่สุด)	2	3	4	5	6	7	8	9	กลุ่มที่ 10 (รวยที่สุด)	Total
อาหาร	49.14	45.56	42.30	39.73	36.62	33.41	30.19	26.65	22.01	13.86	26.33
เครื่องใช้ไม่มีแอลกอฮอล์	6.69	7.11	7.55	7.73	8.61	8.87	9.87	10.27	10.23	8.41	8.94
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์	0.95	1.22	1.30	1.41	1.55	1.91	1.62	1.71	1.55	1.52	1.55
ยาสูบ	0.80	0.85	0.83	0.84	1.00	0.99	0.98	0.94	0.79	0.44	0.75
เสื้อผ้าและรองเท้า	2.12	2.27	2.74	2.85	2.99	3.12	2.99	2.98	3.13	3.45	3.09
ค่าเช่าและค่าน้ำ	15.29	15.21	14.92	15.01	14.91	15.48	15.56	16.04	15.88	17.57	16.16
เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน	5.23	5.03	4.77	4.69	4.58	4.37	4.06	4.02	3.78	3.25	3.96
เฟอร์นิเจอร์และเครื่องใช้ในครัวเรือน	2.44	2.65	2.91	2.71	2.72	2.67	2.73	2.56	2.42	3.19	2.79
ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล	4.74	4.56	4.84	4.90	4.93	5.00	5.24	5.20	5.43	6.41	5.51
ค่าเดินทาง	0.96	1.40	1.80	2.17	2.40	2.88	3.38	3.99	4.29	4.60	3.58
ค่าน้ำมันและบำรุงยานพาหนะ	6.09	6.68	7.41	7.66	8.10	7.85	8.42	8.58	9.54	10.39	8.94
ค่าชื้อยานพาหนะ	0.82	1.61	1.88	2.84	3.53	4.18	4.53	6.25	9.17	14.98	8.17
ค่าใช้จ่ายสื่อสาร	2.03	2.60	2.99	3.22	3.49	3.69	4.01	4.25	4.51	4.13	3.89
ค่าใช้จ่ายบันเทิง	2.71	3.25	3.76	4.23	4.59	5.59	6.42	6.57	7.26	7.81	6.34

ที่มา: จำนวน โดยใช้ข้อมูล SES

ภาคผนวก 11-ก.4 : สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนในปี 2550 จำแนกตามหมวดค่าใช้จ่าย เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุดและกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดซึ่งเรียงลำดับโดยรายได้											
หมวดค่าใช้จ่าย	กลุ่มที่ 1 (จนที่สุด)	2	3	4	5	6	7	8	9	กลุ่มที่ 10 (รวยที่สุด)	Total
อาหาร	43.62	41.19	40.28	37.37	34.17	30.98	28.84	24.97	21.45	15.04	26.33
เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์	6.05	6.99	6.98	7.47	8.02	8.75	9.52	10.21	10.32	9.10	8.94
เครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์	1.16	1.38	1.33	1.58	1.65	1.61	1.53	1.84	1.64	1.44	1.55
ยาสูบ	0.79	0.70	0.79	0.89	0.97	0.97	0.96	0.88	0.84	0.41	0.75
เสื้อผ้าและรองเท้า	2.57	2.82	2.75	2.97	3.19	3.00	2.83	2.88	2.88	3.62	3.09
ค่าเช่าและค่าน้ำ	15.30	15.17	15.34	15.10	16.16	15.70	15.83	16.10	16.28	17.08	16.16
เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน	4.51	4.44	4.54	4.32	4.24	4.12	4.04	3.89	3.70	3.63	3.96
เฟอร์นิเจอร์และเครื่องใช้ในครัวเรือน	2.77	2.67	2.73	2.61	2.93	2.75	2.50	2.55	2.42	3.28	2.79
ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล	4.65	4.86	4.97	4.78	4.81	5.02	5.02	5.37	5.38	6.67	5.51
ค่าเดินทาง	1.23	1.60	1.82	2.05	2.25	2.67	3.22	3.91	4.50	5.05	3.58
ค่าน้ำมันและบำรุงยานพาหนะ	6.98	6.64	7.09	7.45	7.59	7.96	8.03	8.43	9.07	11.46	8.94
ค่าชื้อยานพาหนะ	3.18	3.05	3.49	4.72	5.18	6.71	7.17	8.37	10.31	11.78	8.17
ค่าใช้จ่ายสื่อสาร	2.19	2.48	2.77	2.95	3.19	3.55	3.93	4.24	4.42	4.63	3.89
ค่าใช้จ่ายบันเทิง	5.00	6.01	5.11	5.74	5.65	6.23	6.58	6.37	6.78	6.81	6.34

ที่มา: คำนวณ โดยใช้ข้อมูล SES

ภาคผนวก 11-๖

ภาคผนวก 11-ข ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา

หมวดสินค้า	ค่าความยืดหยุ่น
อาหาร	-0.1033
เครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์	-0.8429
ยาสูบ	-0.7992
เสื้อผ้าและรองเท้า	-0.8380
เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน	-0.1833
เฟอร์นิเจอร์/เครื่องใช้ในครัวเรือน	-0.0228
ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล	-1.5239
ค่าใช้จ่ายสื่อสาร	-0.2462
ค่าใช้จ่ายบันเทิง	-0.5734
อื่นๆ	-0.4540

ที่มา: Chandoevrit and Dahlby (2006) ซึ่งใช้แบบจำลอง Almost Ideal Demand System

บทที่ 12

มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม :

การขยายฐานภาษี

12.1 บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ยังจำเป็นต้องใช้งบประมาณภาครัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง แต่ในขณะเดียวกัน ความเป็นประเทศกำลังพัฒนาทำให้รายได้ของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นรายได้ภาษีหรือรายได้ที่มิใช่ภาษี มีจำนวนไม่มากนักทั้งเมื่อคิดเป็นตัวเงินหรือเมื่อคิดเทียบกับรายได้ประชาชาติ ซึ่งมีผลทำให้ภาครัฐมีความสามารถในการบริหารจัดการได้น้อย ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการให้บริการทางสังคม ในด้านเศรษฐกิจนั้น ภาคเอกชนสามารถรับบทบาทนำได้ การใช้จ่ายภาครัฐในส่วนนี้หากน้อยไปบ้างก็ยังไม่เป็นปัญหามาก แต่ในด้านสังคมนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องมีบทบาทนำเนื่องจากบริการทางสังคมมักมีลักษณะของสินค้าสาธารณะ (public goods)

หนึ่งในบทบาทด้านสังคมที่สำคัญมาก คือ การลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสังคมไทย ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ามีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้สูงที่สุดประเทศหนึ่งในโลก โดยมีค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) สูงใกล้เคียงกับประเทศในแถบลาตินอเมริกา และก่อให้เกิดผลพวงต่อเนื่องถึงปัญหาหลากหลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม และปัญหาทางการเมือง

การลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ต้องใช้มาตรการหลายด้านควบคู่กันไป ทั้งนโยบายด้านเศรษฐกิจและนโยบายที่ไม่ใช่ด้านเศรษฐกิจ ในด้านเศรษฐกิจนั้น หนึ่งในนโยบายที่ได้ผลที่สุดคือนโยบายการคลัง โดยนโยบายการคลังต้องทำหน้าที่เก็บภาษีจากผู้มีฐานะดีกว่าเฉลี่ยแล้วนำมาใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันกับประชากรทุกคน หรือให้ประโยชน์กับผู้มียาได้น้อยมากกว่าผู้มียาได้สูง ส่วนภาษีควรมีลักษณะก้าวหน้า กล่าวคือผู้มียาได้มากเสียภาษีในอัตราสูงกว่าผู้มียาได้น้อย

ในการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา พบว่านโยบายการคลังของไทยมีส่วนก่อให้เกิดการกระจายตัวของรายได้ที่เท่ากันมากขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543)) ทั้งในส่วนของการใช้จ่ายภาครัฐและด้านภาษี อย่างไรก็ตามยังมีช่องว่างในการเพิ่มการกระจายรายได้ให้เท่าเทียมกันมากขึ้นของนโยบายการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านภาษี เนื่องจากในปัจจุบันผู้เสียภาษีมีเพียงประมาณ 8-9 ล้านคน (ไม่นับรวมภาษีเพื่อการบริโภคเช่นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิตพิเศษ) ซึ่งคิด

เป็นเพียงประมาณหนึ่งในสี่ของกำลังแรงงานทั้งหมด และถึงแม้ว่าผู้ไม่เสียภาษีจำนวนมากไม่เสีย เพราะรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำในการเสียภาษี แต่มีจำนวนอีกมากเช่นกันที่ได้รับการยกเว้นการเสีย ภาษีหรือสามารถเลี่ยงภาษีได้ทั้ง ๆ ที่มีรายได้สูงเพียงพอ ดังนั้นการขยายฐานภาษีอย่างเหมาะสมจึง สามารถเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล (ซึ่งนำไปใช้จ่ายเพื่อคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้มากขึ้น) รวมทั้ง สร้างความเท่าเทียมกันของภาระภาษีในกลุ่มผู้มีรายได้ใกล้เคียงกันด้วย นอกจากนี้การที่สามารถนำ คนจำนวนมากขึ้นเข้าสู่ระบบภาษีจะทำให้รัฐบาลมีข้อมูลรายได้ของประชากรอย่างครบถ้วนยิ่งขึ้น ซึ่ง มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการดูแลประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากผลกระทบทางเศรษฐกิจ ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นจุดอ่อนของนโยบายความยากจนของไทยมาตลอด

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการขยายฐานภาษีโดยเน้นการขยายความ ครอบคลุมของภาษีประเภทต่าง ๆ ไปสู่ผู้มีรายได้สูงและมีความสามารถในการเสียภาษี วิธีการศึกษา ประกอบด้วย

การศึกษาระบบโครงสร้างภาษี

เป็นการศึกษาโครงสร้างภาษีของไทยว่ามีลักษณะเด่น ลักษณะด้อย อย่างไรเมื่อเทียบกับ ต่างประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน โดยจะประกอบด้วยภาษีหลัก ๆ คือภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตที่สำคัญ เป็นต้น

ความหมายทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงของฐานภาษีในไทย

เป็นการรวบรวมแนวคิดทางทฤษฎีเรื่องฐานภาษี ว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง และขนาดของ ภาษีแต่ละประเภทในไทยเป็นเท่าไร ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินแนวทางการขยายฐาน ภาษีที่สร้างความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มขึ้น

ประเมินแนวทางการขยายฐานภาษีโดยอิงหลักความสามารถในการเสียภาษีเทียบกับภาษีที่ เสียจริงในปัจจุบัน

เป็นการศึกษาเพื่อตรวจหากลุ่มประชากรที่มีความสามารถในการเสียภาษีแต่ยังมิได้เสียภาษี แยกตามฐานภาษีแต่ละประเภท เพื่อทราบถึงลักษณะ (profile) ของประชากรกลุ่มนี้ว่าเป็นอย่างไร เช่น ลักษณะครอบครัว อาชีพ ทรัพย์สิน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการออกแบบระบบภาษีที่มีความ ครอบคลุมมากขึ้น โดยที่ไม่เป็นภาระที่เกินความจำเป็น

สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

12.2 โครงสร้างภาษีของไทย

ตารางที่ 12.1 และ 12.2 และรูปที่ 12.1 ถึงรูปที่ 12.3 แสดงถึงรายได้และโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลกลางในปีงบประมาณ 2549-2552 จะเห็นว่าโครงสร้างภาษีของไทยมีลักษณะเด่นหลายประการ ดังนี้

- ฟังก์ชันภาษีทางอ้อมมากกว่าภาษีทางตรง แต่สัดส่วนภาษีทางตรงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น
- ภาษีนิติบุคคลมีสัดส่วนสูงในภาษีทางตรง คือมากกว่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประมาณสองเท่าตัวในภาวะปกติ (ยกเว้นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียปี 2540)
- ภาษีมูลค่าเพิ่มมีสัดส่วนสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะหลัง
- สัดส่วนรายได้ภาครัฐเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติอยู่ระหว่างร้อยละ 16-18 ในระยะประมาณ 15 ปีที่ผ่านมา

การที่รายได้ภาษีของไทยยังอยู่ในระดับต่ำนั้นสะท้อนในโครงสร้างภาษีในตัวเอง กล่าวคือ รายได้ฐานภาษีหลักอยู่ที่การใช้จ่าย (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) และภาษีเงินได้นิติบุคคล ในขณะที่ฐานภาษีจากด้านทรัพย์สินและเงินได้บุคคลธรรมดาน้อย เหตุที่รายได้ภาษีบุคคลธรรมดาดำมีหลายสาเหตุ กล่าวคือ (ก) ไทยมีสัดส่วนแรงงานนอกระบบสูง ทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ซึ่งแรงงานนอกระบบมักมีรายได้ที่ต่ำและ/หรือไม่แน่นอน ทำให้ไม่เข้าข่ายต้องเสียภาษีหรือทำให้การประเมินรายได้ทำได้ยากลำบาก (ข) การกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำสูง ทำให้มีผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ภาษีจำนวนมาก ในขณะที่รายได้จำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในมือคนกลุ่มน้อย ซึ่งมีช่องทางในการเสียภาษีให้ต่ำหลายทาง เช่น การลดหย่อน โยกย้ายฐานเงินได้ให้ไปสู่ฐานที่เสียภาษีต่ำ

ตารางที่ 12.1 รายได้รัฐบาลกลาง ปีงบประมาณ 2549-2552 (ล้านบาท)

	2549	2550	2551	2552
1.รายได้จากภาษีอากร	1,427,528	1,497,050	1,653,985	1,510,010
1.1 ภาษีทางตรง	601,537	643,378	739,785	681,214
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	170,079	192,795	204,847	198,018
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	374,689	384,619	460,650	392,260
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	56,524	65,735	74,033	90,712
- อื่นๆ	244	230	254	223
1.2 ภาษีทางอ้อม	825,991	853,672	914,200	828,796
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	455,663	475,815	536,295	457,287
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	417,772	434,272	503,439	431,682
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ	30,623	34,406	25,133	18,126
- อากรแสตมป์	7,268	7,137	7,724	7,478
1.2.2 ภาษีสรรพสามิต	274,095	287,231	278,303	291,221
1.2.3 อากรนำเข้า-ส่งออก	96,232	90,625	99,602	80,288
2.รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	153,996	206,724	183,659	172,865
3.รวมทั้งสิ้น	1,581,524	1,703,775	1,837,643	1,682,875

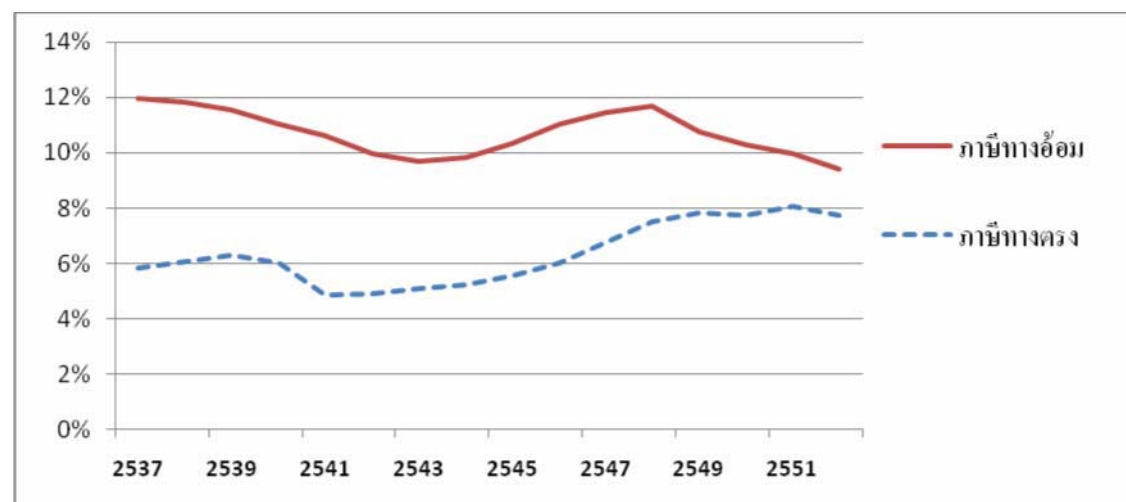
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

ตารางที่ 12.2 โครงสร้างรายได้รัฐบาลกลาง ปีงบประมาณ 2549-2552 (ร้อยละของรายได้รวม)

	2549	2550	2551	2552
1.รายได้จากภาษีอากร	90.3	87.9	90.0	89.7
1.1 ภาษีทางตรง	38.0	37.8	40.3	40.5
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	10.8	11.3	11.1	11.8
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	23.7	22.6	25.1	23.3
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	3.6	3.9	4.0	5.4
- อื่นๆ	0.0	0.0	0.0	0.0
1.2 ภาษีทางอ้อม	52.2	50.1	49.7	49.2
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	28.8	27.9	29.2	27.2
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	26.4	25.5	27.4	25.7
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ	1.9	2.0	1.4	1.1
- อากรแสตมป์	0.5	0.4	0.4	0.4
1.2.2 ภาษีสรรพสามิต	17.3	16.9	15.1	17.3
1.2.3 อากรนำเข้า-ส่งออก	6.1	5.3	5.4	4.8
2.รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	9.7	12.1	10.0	10.3
3.รวมทั้งสิ้น	100.0	100.0	100.0	100.0

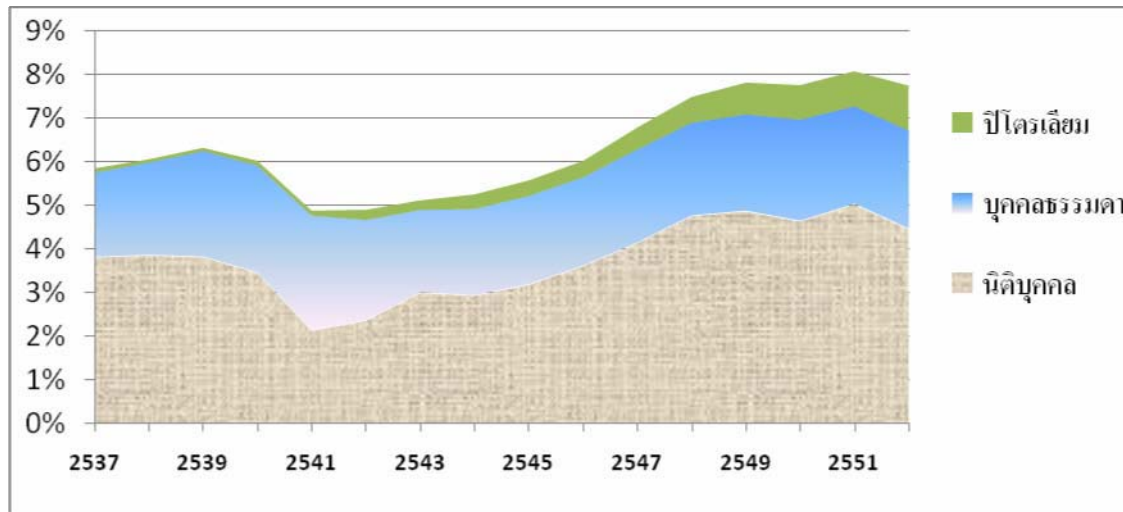
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

รูปที่ 12.1 โครงสร้างภาษีของไทย ปีงบประมาณ 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ)



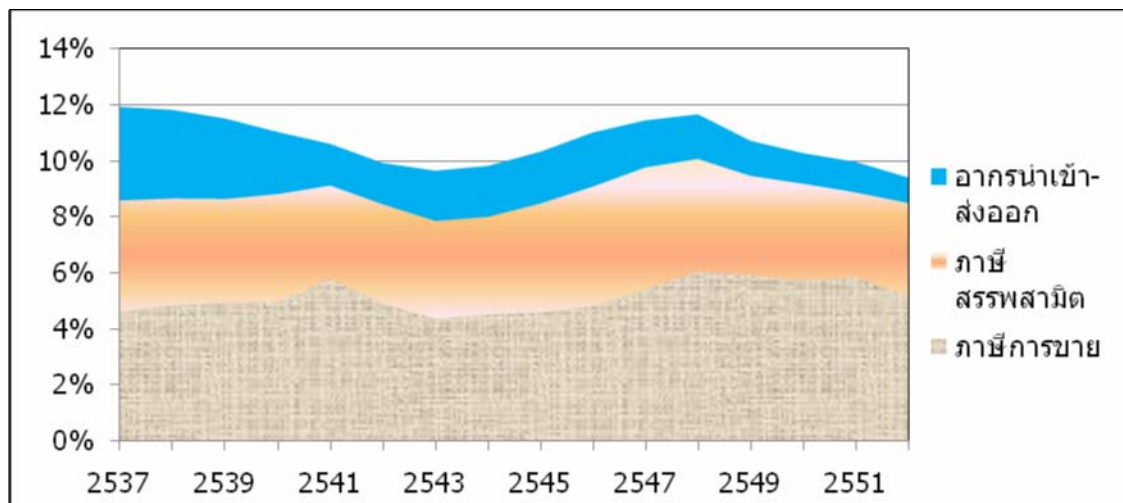
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

รูปที่ 12.2 โครงสร้างภาษีทางตรง ปี 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

รูปที่ 12.3 โครงสร้างภาษีทางอ้อม ปี 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

การพึ่งพิงรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม ยังมีผลต่อเนื่องให้รายได้ภาษีรวมของไทยอ่อนไหวต่อภาวะเศรษฐกิจมาก เพราะฐานของภาษีทั้งสองจะเคลื่อนไหวค่อนข้างเร็วเมื่อเศรษฐกิจดีขึ้นหรือเลวลง ตารางที่ 12.3 และรูปที่ 12.4 แสดงดัชนีความผันผวนของรายได้ภาษีแยกตามประเภทภาษี โดยใช้ข้อมูลในช่วงปี 2537-2552 รายได้ภาษีที่ไหวตัวตามวัฏจักรธุรกิจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือระบบภาษีจะมีลักษณะ automatic stabilizer สูง มีส่วนช่วยไม่ให้วัฏจักรธุรกิจแคบลง แต่ข้อเสียคือรัฐบาลจะมีความสามารถในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้น้อยลงในช่วงที่

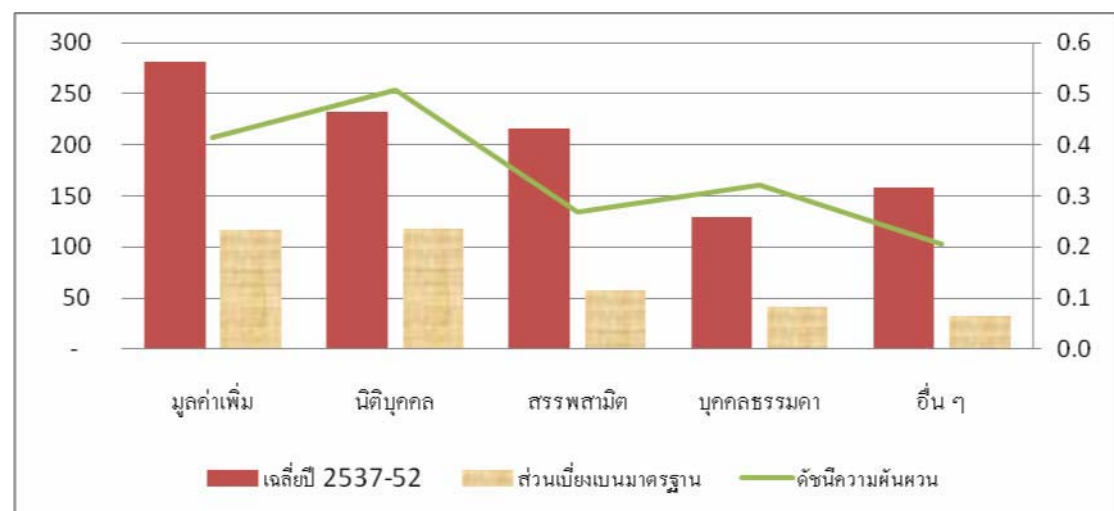
เศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง เพราะจำเป็นต้องตัดรายจ่ายจำนวนมากลง โดยรายจ่ายที่มักถูกตัดคือรายจ่ายด้านสังคม เช่นสวัสดิการต่าง ๆ

ตารางที่ 12.3 ความผันผวนของรายได้ภาษี ปี 2537-2552

ประเภทภาษี	รายได้ภาษีเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน/ รายได้ภาษีเฉลี่ย
มูลค่าเพิ่ม	281,156	116,169	0.4
นิติบุคคล	231,979	117,495	0.5
สรรพสามิต	215,500	57,723	0.3
บุคคลธรรมดา	129,640	41,714	0.3
อื่น ๆ	158,111	32,462	0.2

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC และคำนวณโดยผู้วิจัย

รูปที่ 12.4 ความผันผวนของรายได้ภาษี ปี 2537-2552



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

12.3 ความหมายทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงของฐานภาษีในไทย

ฐานภาษี คือ มูลค่าของกิจกรรมหรือมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษี โดยทั่วไป แยกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1. ฐานภาษีเกี่ยวกับรายได้ (Income Base)
2. ฐานภาษีเกี่ยวกับการบริโภค (Consumption Base)
3. ฐานภาษีเกี่ยวกับความมั่งคั่ง (Wealth Base)
4. ฐานภาษีอื่นๆ

โดยปกติ ฐานภาษีจะมีการเปลี่ยนแปลงตามเศรษฐกิจด้วย เช่นการขายตัวของจำนวนและสัดส่วนผู้มีรายได้เงินเดือนเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการ จะทำให้รายได้ภาษีจากบุคคลธรรมดา มีสัดส่วนสูงขึ้น นอกจากนี้การเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้นทำให้ภาษีศุลกากรลดความสำคัญในฐานะแหล่งรายได้ลง และทำให้รัฐบาลหลายประเทศต้องหันไปพึ่งพิงฐานภาษีอื่น เช่นภาษีเงินได้หรือภาษีการบริโภค

ตารางที่ 12.4 และ 12.5 แสดงขนาดของฐานภาษีด้านรายได้และด้านรายจ่ายของประเทศไทย จากข้อมูลรายได้ประชาชาติ ฐานรายได้ประกอบด้วยค่าจ้างและเงินเดือน กำไรของวิสาหกิจครัวเรือน (unincorporated enterprises) กำไรของธุรกิจเอกชน และรายได้จากทรัพย์สิน ซึ่งรายได้เหล่านี้จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีเงินได้นิติบุคคล

ตารางที่ 12.4 มูลค่าฐานภาษีด้านรายได้

ปี	ค่าจ้างเงินเดือน	กำไรวิสาหกิจครัวเรือน	กำไรธุรกิจ	รายได้ทรัพย์สิน	รวม
2536	884	928	223	266	2,302
2537	1,013	995	309	285	2,601
2538	1,216	1,047	326	401	2,990
2539	1,353	1,066	317	475	3,211
2540	1,434	1,111	226	486	3,256
2541	1,440	1,180	91	492	3,203
2542	1,455	1,343	134	301	3,232
2543	1,541	1,401	312	256	3,510
2544	1,602	1,442	314	234	3,592
2545	1,671	1,495	339	231	3,736
2546	1,786	1,658	303	241	3,988
2547	1,927	1,912	337	220	4,397
2548	2,073	1,981	338	334	4,726
2549	2,259	2,084	462	482	5,287
2550	2,449	2,315	628	498	5,891
2551	2,602	2,609	599	497	6,307

ที่มา: บัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ส่วนฐานภาษีด้านการใช้จ่ายประกอบด้วยการบริโภคเอกชน การบริโภคภาครัฐ และรายจ่ายการลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น ส่วนการส่งออกและนำเข้าเสียภาษีการค้าระหว่างประเทศ (เช่นอากรนำเข้า) และยังคงเสียภาษีมูลค่าเพิ่มด้วยกรณีไม่ได้รับการยกเว้น

ตารางที่ 12.5 มูลค่าฐานภาษีด้านรายจ่าย

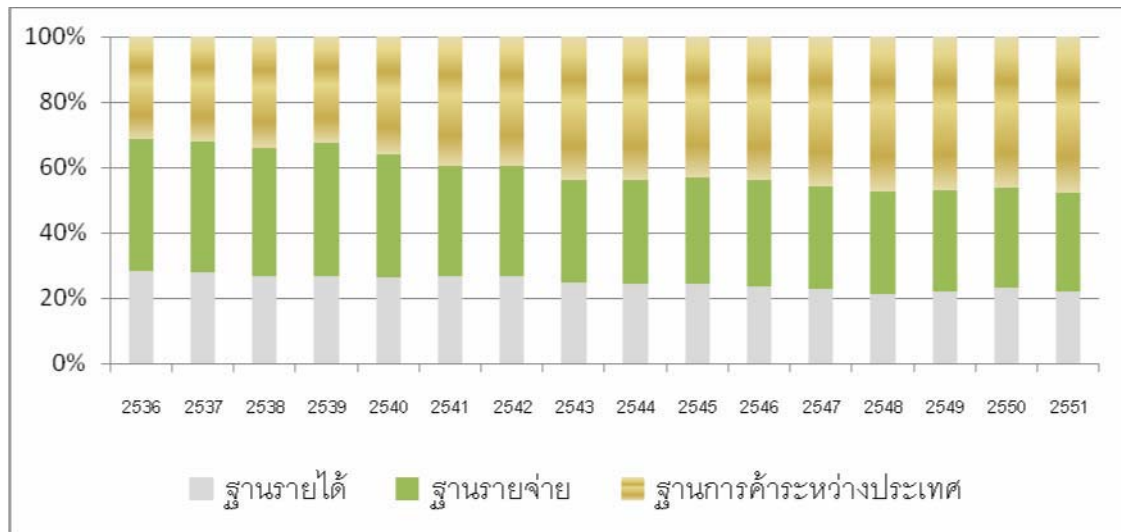
ปี	การบริโภคภาคเอกชน	การบริโภคภาครัฐ	การลงทุน	การส่งออก+นำเข้า	รวม
2536	1,731	316	1,253	2,537	5,837
2537	1,959	354	1,450	2,997	6,761
2538	2,226	414	1,719	3,786	8,145
2539	2,480	470	1,893	3,909	8,751
2540	2,587	477	1,599	4,477	9,140
2541	2,505	512	1,035	4,713	8,765
2542	2,595	533	966	4,824	8,918
2543	2,763	558	1,081	6,150	10,552
2544	2,941	581	1,181	6,428	11,132
2545	3,120	604	1,243	6,633	11,600
2546	3,386	636	1,424	7,372	12,818
2547	3,711	721	1,682	8,861	14,974
2548	4,060	844	2,050	10,516	17,469
2549	4,379	926	2,204	11,281	18,790
2550	4,557	1,039	2,250	11,804	19,650
2551	4,998	1,128	2,489	13,634	22,249

ที่มา: บัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จะเห็นว่าฐานภาษีทั้งสองฐานขยายตัวค่อนข้างเร็ว โดยฐานรายได้ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.95 ต่อปีในระยะเวลา 15 ปีระหว่างปี 2536-2551 ส่วนฐานรายจ่ายขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.33 ในช่วงเวลาเดียวกัน โดยในจำนวนนั้นมูลค่าการส่งออกรวมการนำเข้าขยายตัวเฉลี่ยถึงร้อยละ 11.86 เนื่องจากอัตราการขยายตัวแตกต่างกัน โครงสร้างของฐานภาษีสองประเภทนี้จึงเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยฐานรายจ่ายมีส่วนสูงขึ้น (โดยเฉพาะฐานการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเพิ่มขึ้นค่อนข้างเร็วในระยะหลังการเพิ่มขึ้นของระดับการเปิดประเทศของไทย) ในขณะที่ฐานรายได้มีส่วนน้อยลง ดังแสดงในรูปที่ 12.5

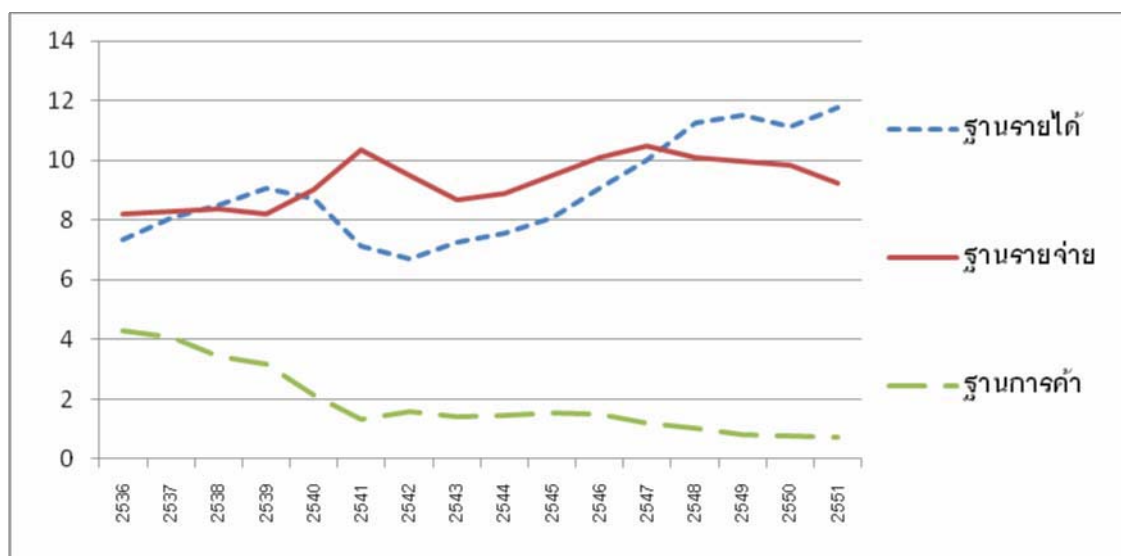
แม้ฐานการค้าระหว่างประเทศจะขยายตัวเร็วที่สุด แต่ภาษีจากฐานนี้มีได้ขยายตัวเร็วตามไปด้วย เนื่องจากมีการลดอัตราภาษีการค้าอย่างต่อเนื่องตามข้อตกลงทางการค้าทั้งระดับพหุภาคีและทวิภาคี ดังแสดงในรูปที่ 12.6 ส่วนอัตราภาษีของฐานรายได้และฐานรายจ่ายปรับเปลี่ยนช้ากว่า

รูปที่ 12.5 โครงสร้างของฐานภาษีด้านรายได้ รายจ่าย และการค้าระหว่างประเทศ ปี 2536-2551



ที่มา: บัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปที่ 12.6 อัตราภาษีเฉลี่ยแยกตามฐานภาษี 2536-2552



ที่มา: บัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับมูลค่าฐานภาษีด้านสินทรัพย์ ข้อมูลมีความสมบูรณ์น้อยกว่าฐานด้านรายได้และรายจ่ายมาก เนื่องจากไม่มีการเก็บข้อมูลการถือครองสินทรัพย์ของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ และครบถ้วน ตัวอย่างเช่น ในกรณีภาคครัวเรือน แหล่งข้อมูลที่ดีที่สุดคือการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งมีข้อจำกัดถึงมูลค่าประเมินของบ้านและที่ดิน

(เฉพาะที่ผู้ตอบแบบสอบถามใช้เพื่ออยู่อาศัย ไม่รวมบ้านหลังอื่น) ยานพาหนะ และค่าประมาณของมูลค่าทรัพย์สินทางการเงิน (เงินฝาก หุ้น ทอง เป็นต้น) ซึ่งนอกจากประเภทของทรัพย์สินจะไม่นับครบถ้วนแล้ว ที่สำคัญการสำรวจครัวเรือนลักษณะนี้มักตกหล่นครอบครัวที่ร่ำรวย และในครอบครัวร่ำรวยที่ยอมตอบคำถาม ก็มักตอบความมั่งคั่งไม่ครบถ้วน¹ อย่างไรก็ตามเนื่องจากเป็นแหล่งข้อมูลเดียวเกี่ยวกับความมั่งคั่งของครัวเรือน จึงเสนอไว้ในตารางที่ 12.6

ตารางที่ 12.6 มูลค่าด้านสินทรัพย์ของครัวเรือนไทย ปี 2549 2550 และ 2552

	2549	2550	2552
บ้าน ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	7,431,375	8,358,096	9,783,843
ยานพาหนะ	2,361,839	2,536,679	3,043,383
ทรัพย์สินทางการเงิน	2,746,613	3,116,631	2,868,921
รวม	12,539,827	14,011,406	15,696,147

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2549 2550 และ 2552, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

นอกจากครัวเรือนแล้ว ภาคส่วนอื่น เช่นภาครัฐกิจ ภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ล้วนถือครองทรัพย์สินจำนวนมาก ข้อมูลอีกแหล่งหนึ่งคือมูลค่าทรัพย์สินของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และตลาดเกิดใหม่ (MAI) แสดงไว้ในตารางที่ 12.7 ส่วนภาคส่วนอื่นยังไม่สามารถหาข้อมูลได้

ตารางที่ 12.7 มูลค่าสินทรัพย์ภาครัฐกิจ (เฉพาะบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์)

	2548	2549	2550	2551	2552
ตลาดหลักทรัพย์	12,126,895	13,072,844	13,225,369	14,353,787	15,363,394
ตลาดเกิดใหม่	19,356	28,593	36,710	49,339	53,385
รวม	12,146,251	13,101,437	13,262,078	14,403,127	15,416,779
สินทรัพย์ตามงบดุล	5,105,113	5,078,705	6,636,069	3,568,223	5,873,101

ที่มา: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เช่นเดียวกับมูลค่าฐานภาษีสินทรัพย์ จำนวนภาษีที่เก็บได้จากสินทรัพย์ก็มีข้อมูลไม่ครบถ้วนเช่นกัน ตัวเลขที่มีคือภาษีการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ผ่านกรมที่ดิน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นภาษีจากฐานรายได้ (ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์) ส่วนที่เหลือถือเป็นภาษีและค่าธรรมเนียมจากฐานทรัพย์สิน ส่วนภาษีอีกสองชนิดคือภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้อมูลกระจายและล่าช้า จึงประเมินได้ยากว่ามีจำนวนเท่าใด

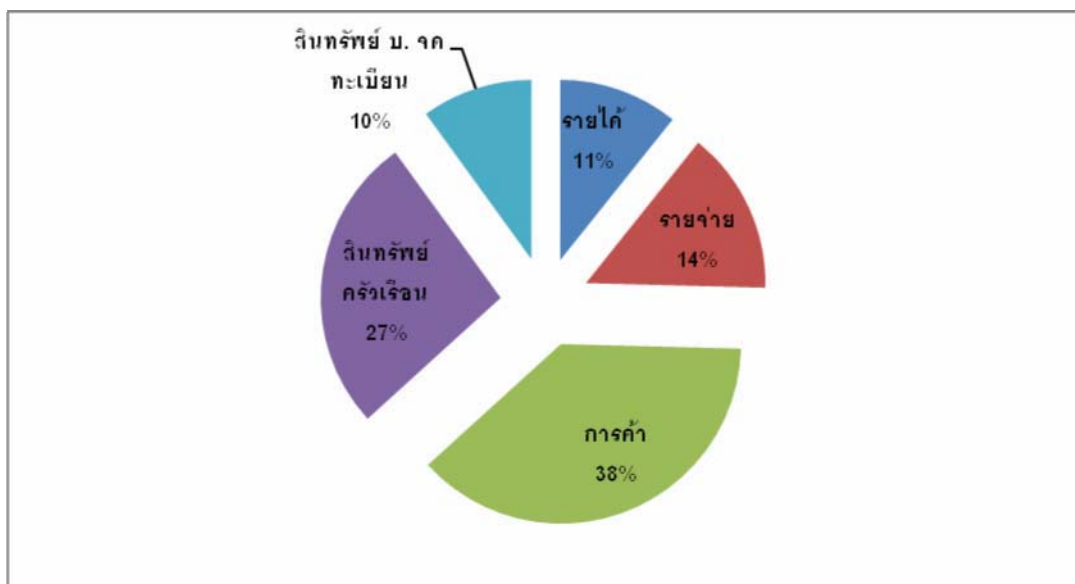
¹ ปัญหานี้เกิดกับทุกประเทศ ไม่ใช่เฉพาะประเทศไทย

เราสามารถสรุปภาพรวมของฐานภาษีไทยได้ดังนี้

- ฐานภาษีเพิ่มสูงขึ้นค่อนข้างเร็วตามระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- ฐานการค้าระหว่างประเทศเพิ่มสูงเร็วที่สุด แต่รายได้ภาษีจากฐานนี้กลับลดลงเนื่องจากมีการลดอัตราภาษีหรือยกเว้นภาษีการค้าในระยะหลัง โดยเฉพาะอากรนำเข้า
- อัตราภาษีจากฐานรายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอด ยกเว้นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ส่วนอัตราภาษีจากฐานรายจ่ายเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยมีอัตราภาษีในปัจจุบันน้อยกว่าอัตราจากฐานรายได้ และคาดว่าจะเป็นอย่างนี้สืบไปในอนาคต เนื่องจากอัตราภาษีจากการใช้จ่าย (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม) มีอัตราคงที่ไม่ขึ้นกับมูลค่าการใช้จ่าย ในขณะที่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีลักษณะก้าวหน้า (progressive) เมื่อเทียบกับฐานรายได้เอง

รูปที่ 12.7 แสดงเปรียบเทียบมูลค่าฐานภาษีเท่าที่มีข้อมูล จะเห็นว่าฐานทรัพย์สินมีขนาดใหญ่ใกล้เคียงกับฐานการค้า ทั้งที่ยังไม่ได้รวมข้อมูลทุกประเภท ดังนั้นแนวทางหนึ่งในการเพิ่มรายได้ภาษีของภาครัฐคือการจัดเก็บภาษีจากฐานนี้มากขึ้น

รูปที่ 12.7 โครงสร้างฐานภาษี ปี 2552 (เฉพาะที่มีข้อมูล)



ที่มา: บัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

12.4 การประเมินความเสมอภาคของฐานภาษีไทย

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยในส่วนนี้คือศึกษาแนวทางการขยายและปรับปรุงฐานภาษี โดยมีหลักการว่าในขั้นแรกควรขยายฐานภาษีที่สร้างภาระให้กับสังคมน้อยที่สุด และที่สำคัญกว่านั้นก็ต้องช่วยเพิ่มความเป็นธรรมในสังคมด้วย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สองประการนี้ แนวทางหนึ่งคือการขยายฐานภาษีโดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคทางภาษี ซึ่งหลักความเสมอภาคสามารถให้คำนิยามได้ดังนี้

“ผู้มีฐานะใกล้เคียงกัน สภาพแวดล้อมคล้ายกัน ควรจ่ายภาษีแบบเดียวกัน ในอัตราเท่ากัน และไม่สามารถผลักภาระภาษีไปสู่ผู้อื่นได้”

หลักนี้คล้ายกับหลักความสามารถในการจ่ายภาษีและหลัก Horizontal Equity

โดยทั่วไปหลักความเสมอภาคทางภาษี เน้นการขยายฐานภาษีมากกว่าการเพิ่มอัตราภาษี ซึ่งมีข้อดีคือช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจมากเกินไป อย่างไรก็ตาม แม้ในหลักการการขยายฐานภาษีจะเป็นเรื่องดี โดยเฉพาะกับประเทศที่ยังมีปัญหาในการจัดเก็บภาษีที่ไม่ครบถ้วน แต่ก็ต้องคำนึงถึงความยากง่ายในทางปฏิบัติ และต้นทุนการจัดเก็บภาษีด้วย

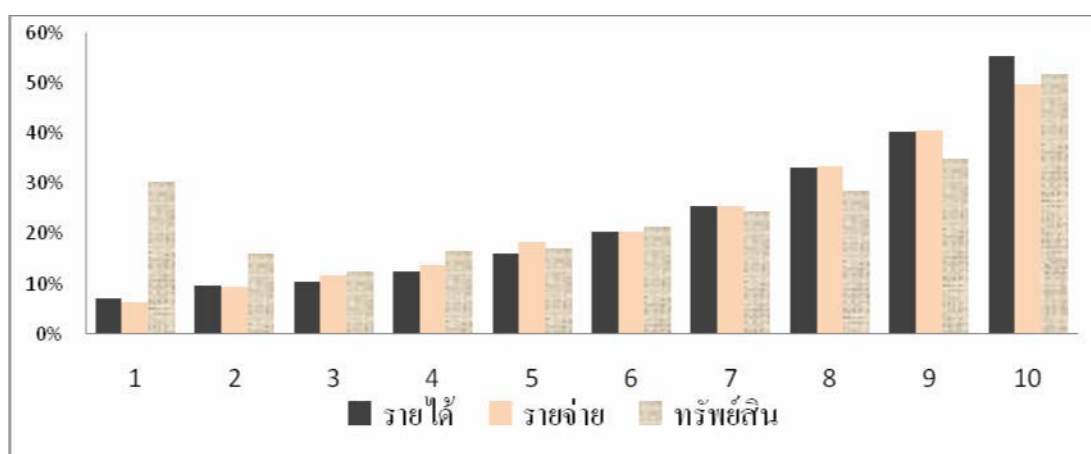
หลายประเทศใช้หลักความเสมอภาคในการเก็บภาษี โดยเฉพาะในกลุ่ม OECD ในกรณีของไทยนั้นยังไม่มีประเมินว่าโครงสร้างภาษีไทยสอดคล้องกับหลักการนี้หรือไม่อย่างเป็นกิจลักษณะ เนื่องจากการประเมินฐานภาษีตามหลักความเสมอภาคทางภาษีนั้น จำเป็นต้องมีข้อมูลคุณภาพสูงทางด้านภาษีคือ (ก) ข้อมูลภาษีจ่ายที่แต่ละหน่วยเศรษฐกิจจ่าย ไม่ว่าจะเป็นบุคคล หรือธุรกิจ และ (ข) ฐานภาษีทั้งสามฐาน คือด้านรายได้ ด้านรายจ่ายเพื่อการบริโภค และด้านทรัพย์สิน ซึ่งเป็นข้อมูลที่ทำให้ครบถ้วนยาก ตัวอย่างเช่นข้อมูลกรมสรรพากร ให้ภาพการกระจายภาษีเฉพาะผู้ยื่นเสียภาษีเท่านั้น ไม่มีข้อมูลของผู้ไม่ยื่นภาษี

ในการศึกษานี้ได้ทดลองใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) ที่จัดเก็บโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งมีรายงานการจ่ายภาษีโดยครัวเรือนและมีข้อมูลฐานภาษีทั้งสามด้านครบถ้วน อย่างไรก็ตามข้อควรระวังในการใช้ SES มีหลายประการคือ ประการแรกไม่มีภาษีแยกประเภทและจำนวนภาษีก็ไม่แม่นยำเนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามจำไม่ได้หรือไม่รู้ว่าเสียภาษีประเภทอะไรและเท่าไร หรืออาจไม่ยอมตอบตามความเป็นจริงเนื่องจากกลัวว่าจะถูกตรวจสอบในภายหลัง ประการที่สองการสำรวจ SES มักดักหล่นผู้มีรายได้สูง โดยเฉพาะผู้มีรายได้สูงมากที่มักไม่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามประเภทนี้อยู่แล้ว ประการที่สามการสำรวจจะได้เฉพาะข้อมูลภาษีของภาคครัวเรือนหรือ ธุรกิจครัวเรือนเท่านั้น ไม่รวมธุรกิจจดทะเบียนซึ่งไม่รวมอยู่ในการสำรวจแบบนี้

จากปัญหาดังต้นทำให้ทั้งอัตราภาษีเฉลี่ยและโครงสร้างอัตราภาษีที่คำนวณจากข้อมูล SES ไม่ถูกต้องและต่ำกว่าความเป็นจริงมาก ดังนั้นการวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงจำกัดตัวเองไปที่การเปรียบเทียบระหว่างผู้เสียและไม่เสียภาษีมากกว่าการดูโครงสร้างหรืออัตราภาษีทั้งระบบ โดยเน้นการเปรียบเทียบผู้ไม่เสียภาษีที่มีฐานะหรือสภาพแวดล้อมใกล้เคียงกับผู้เสียภาษีน้อยเพียงใด

รูปที่ 12.8 แสดงสัดส่วนของผู้ที่เสียภาษีเรียงตามชั้นฐานะที่เรียงลำดับด้วยฐานภาษีคือฐานรายได้ ฐานรายจ่ายเพื่อการบริโภค และฐานทรัพย์สิน

รูปที่ 12.8 สัดส่วนผู้เสียภาษีแยกเป็น 10 ชั้นฐานะทางเศรษฐกิจที่กำหนดด้วยสามฐานภาษี ปี 2550



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

จะเห็นว่าสัดส่วนจำนวนผู้เสียภาษีตามฐานรายได้และรายจ่ายในชั้นฐานะ 1-3 มีความใกล้เคียงกันมาก ทั้งที่ในความเป็นจริงกลุ่มที่มีรายได้น้อยสุดน่าจะมีจำนวนผู้เสียภาษีน้อยกว่ามาก (หรือไม่มีเลย) ในขณะที่หากดูจากฐานทรัพย์สินยังพบความผิดปกติ เพราะในชั้นฐานะต่ำสุด (มีทรัพย์สินน้อยที่สุด) กลับมีถึงร้อยละ 30 ที่รายงานว่ามีภาษี (แต่ไม่ทราบว่าเสียภาษีอะไรเพราะในการสำรวจไม่ได้แยกประเภทภาษี) ซึ่งสูงกว่าสัดส่วนในชั้นฐานะทรัพย์สินที่ 2-8 เสียอีก แสดงว่าน่าจะมีผู้ที่ไม่เสียภาษีที่มีทรัพย์สินมากกว่าผู้เสียภาษีจำนวนไม่น้อย ดังนั้นจึงควรวิเคราะห์ว่าผู้ที่ไม่เสียภาษีนี้นั้นมีลักษณะเด่นอะไรบ้าง เพื่อจะได้สามารถใช้เป็นแนวทางในการขยายฐานภาษีต่อไป

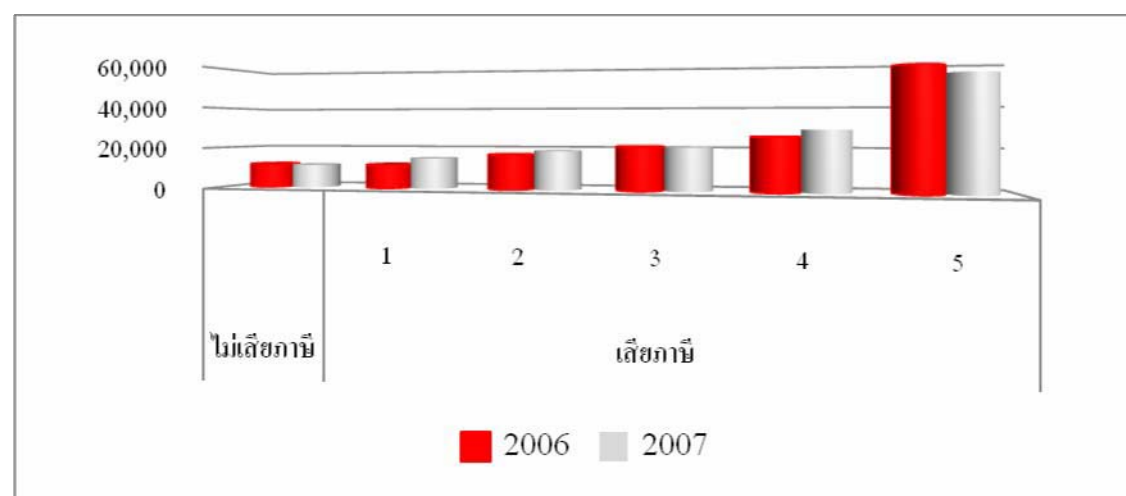
เริ่มจากการเปรียบเทียบรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของผู้เสียภาษีกับผู้ไม่เสียภาษี ดังแสดงในตารางที่ 12.8 และรูปที่ 12.9-12.10 แสดงการเปรียบเทียบจำนวน รายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของผู้ที่รายงานว่ามีภาษีกับผู้เสียภาษีที่แยกเป็น 5 กลุ่มเท่า ๆ กันเรียงตามจำนวนภาษีที่เสีย

ตารางที่ 12.8 จำนวน รายได้เฉลี่ย รายจ่ายเฉลี่ย มูลค่าทรัพย์สิน ของผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษี

ปี	ไม่เสียภาษี	เสียภาษี Q1	เสียภาษี Q2	เสียภาษี Q3	เสียภาษี Q4	เสียภาษี Q5
จำนวน (คน)						
2549	46,645,223	2,636,872	2,822,779	2,750,285	2,757,376	2,740,829
2550	44,752,434	3,226,939	2,861,062	3,380,923	3,176,360	3,136,588
รายได้ (บาท/คน/เดือน)						
2549	11,397	11,383	16,789	20,960	25,774	58,269
2550	11,328	14,940	18,788	20,788	29,113	54,715
รายจ่าย (บาท/คน/เดือน)						
2549	10,576	12,352	13,592	16,718	20,602	35,548
2550	10,567	12,331	14,548	15,845	19,003	32,770
ทรัพย์สินรวม (บาท)						
2550	3,116,629	3,193,804	3,623,794	3,109,050	4,868,739	6,904,553

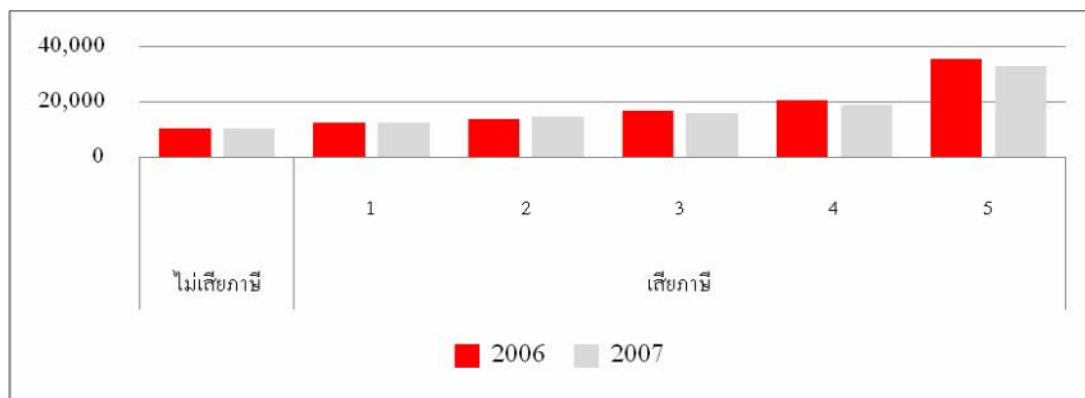
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 12.9 รายได้เฉลี่ยแยกตามกลุ่มครัวเรือนที่เสียภาษีในระดับต่าง ๆ



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 12.10 รายจ่ายเฉลี่ยแยกตามกลุ่มครัวเรือนที่เสียภาษีในระดับต่าง ๆ



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

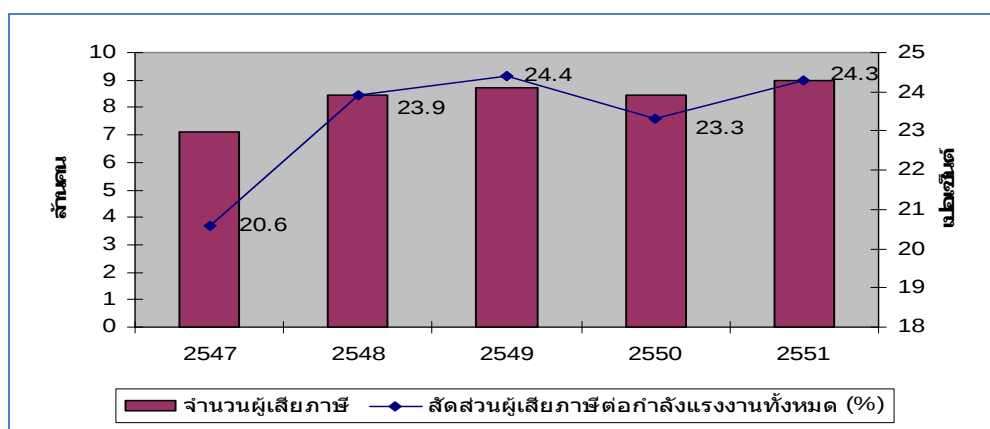
จะเห็นว่ารายได้และรายจ่ายเฉลี่ยของผู้ไม่เสียภาษีไม่ได้ต่ำกว่าผู้ที่เสียภาษีในชั้นที่ 1 และยังเมื่อเทียบมูลค่าทรัพย์สินพบว่ามูลค่าทรัพย์สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนของผู้ไม่เสียภาษีไม่ต่างจากผู้เสียภาษีถึงสามชั้นลำดับแรก จึงแสดงว่ามีผู้ที่ไม่เสียภาษีทั้งที่มีฐานะภาษีเท่ากับผู้ที่เสียภาษีจำนวนหนึ่งอยู่

12.4.1 การขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

การวิเคราะห์ที่ผ่านมาแสดงหลักฐานที่ชวนให้สงสัยว่ายังมีผู้ควรเสียภาษีแต่ยังมิได้เสียภาษีจำนวนหนึ่ง จึงควรพิจารณาเพิ่มเติมว่าหากมีการจัดเก็บภาษีอย่างทั่วถึงแล้วน่าจะเก็บภาษีได้อีกเท่าไร ในที่นี้จะใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นตัวอย่างการวิเคราะห์

จากข้อมูลกรมสรรพากร ระบุว่าผู้ยื่นเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแบบ ภงด. 90 หรือ ภงด. 91 จำนวนประมาณ 7-10 ล้านคนในปี พ.ศ. 2547-2552 คิดเป็นไม่เกินหนึ่งส่วนสี่ของกำลังแรงงานทั้งหมด ดังแสดงในรูปที่ 12.11

รูปที่ 12.11 จำนวนผู้เสียภาษีและสัดส่วนผู้เสียภาษีต่อกำลังแรงงานทั้งหมด



ที่มา: อมรเทพ จาวะลา (2553)

อย่างไรก็ตามในจำนวนผู้ยื่นแบบฟอร์มภาษีมีเพียงจำนวนประมาณร้อยละ 25-35 หรือไม่เกิน 2.5-3 ล้านคนที่มีภาระภาษีต้องเสีย นอกจากนั้นมียาได้ไม่ถึงระดับที่ต้องเสียหรือได้รับการลดหย่อนต่าง ๆ จนรายได้ที่เหลือไม่ถึงระดับต้องเสียภาษี

มีสาเหตุหลักที่รายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจัดเก็บได้ไม่ครบถ้วนตามหลักความเสมอภาคทางภาษี คือ

- มีผู้รายได้ถึงระดับที่ควรเสียภาษีแต่ไม่ได้ยื่นแบบฟอร์มเสียภาษี
- ผู้ยื่นเสียภาษีแจ้งรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง
- กฎหมายหรือระเบียบบางประการทำให้ผู้มีรายได้เท่ากันเสียภาษีต่างกัน

สาเหตุแรกแก้ไขได้ด้วยการตรวจสอบหลักฐานรายได้ สาเหตุประการที่สองแก้ไขได้ด้วยการบังคับใช้กฎหมายให้ผู้มีเงินได้ทุกคนต้องยื่นแบบฟอร์มเสียภาษี สาเหตุประการที่สามแก้ไขได้ด้วยการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบให้เป็นธรรม ในที่นี้จะทำการประมาณการว่าหากรัฐบาลทำการแก้ไขปัญหาทั้งสามประการนี้แล้วจะทำให้รายได้ภาษีเงินได้เพิ่มมากขึ้นมากน้อยเพียงใด

ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมก้นนำมาใช้ในการประเมินนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยเริ่มจากการประมาณจำนวนผู้มีรายได้ถึงระดับที่ต้องเสียภาษีว่ามีจำนวนเท่าไร จากนั้นก็คำนวณว่าหากผู้ต้องเสียภาษีทั้งหมดเสียภาษีจริง รัฐบาลจะมีรายได้ภาษีเงินได้เพิ่มขึ้นเท่าไร สำหรับในส่วนแรกนั้นมีขั้นตอนการคำนวณดังแสดงในกรอบข้างล่างนี้ ผลการประมาณการจำนวนผู้เสียภาษีจากฐานข้อมูล สศส. ปี 2550 แสดงในตารางที่ 12.9

ขั้นตอนการคำนวณจำนวนผู้ควรเสียภาษีจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมปี 2550

1. จากข้อมูลสมาชิกของครอบครัว ดังข้อมูลเฉพาะผู้มีงานทำ
2. เตรียมข้อมูลสำหรับหักค่าลดหย่อน
3. จำนวนนักเรียน จำนวนผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ ในแต่ละครัวเรือน
4. ครัวเรือนที่กู้ยืมเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย
5. รายจ่ายค่าประกันชีวิต รายจ่ายดอกเบี้ย ของครัวเรือน
6. สำหรับผู้ที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้างและเงินเดือน คำนวณค่าตอบแทนรวมจากการทำงาน (ค่าจ้างและเงินเดือนบวกค่าล่วงเวลา โบนัส) ของแต่ละบุคคล
7. สำหรับผู้ที่ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมหรือวิชาชีพที่ไม่ใช่การเกษตร คำนวณกำไรจากการประกอบการ (รายรับหักด้วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ)
8. รายได้เกษตร ใช้ข้อมูลสรุปรายได้ของครัวเรือนมาคำนวณรายได้ต่อคนโดยการหารด้วยจำนวนคนที่ทำการเกษตร
9. รายได้จากทรัพย์สิน (รายรับจากห้องเช่า/ที่ดิน และสินทรัพย์อื่น ดอกเบี้ยเงินฝาก พันธบัตร ดอกเบี้ยแชร์ และการให้กู้ยืมแก่เอกชน) ใช้ข้อมูลสรุปรายได้ของครัวเรือนมา เป็นรายได้ต่อคนโดยการหารด้วยจำนวนคนที่มีรายได้ทั้งหมด

ตารางที่ 12.9 ประมาณการจำนวนผู้ควรเสียภาษี ปี 2550

	จำนวน (คน)
ผู้มีงานทำทั้งหมด	32,773,813
ผู้ทำงานมีเงินเดือน	14,000,551
ผู้ควรเสียภาษี	
กรณีหักเฉพาะค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน 30,000	2,076,307
กรณีเพิ่มหักค่าลดหย่อนเบี้ยประกันและดอกเบี้ยบ้าน*	1,898,728
กรณีเพิ่มหักค่าลดหย่อนบุตรและผู้สูงอายุ*	1,719,798
กรณีรวมกำไรจากการประกอบธุรกิจ หักลดหย่อนเหมือนกรณีมีเงินเดือนอย่างเดียว	2,410,040
กรณีรวมกำไรจากการประกอบธุรกิจและรายได้ภาคเกษตร หักลดหย่อนกรณีมีเงินเดือนอย่างเดียว	2,530,355
กรณีรวมกำไรจากการประกอบธุรกิจ รายได้เกษตรและรายได้จากทรัพย์สิน หักลดหย่อนเหมือนกรณีมีเงินเดือนอย่างเดียว	2,647,179

หมายเหตุ ค่าลดหย่อนเบี้ยประกัน ดอกเบี้ยบ้าน ค่าลดหย่อนบุตรและผู้สูงอายุ หักจากผู้ที่มีรายได้สูงสุดในครอบครัว

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2550 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

พบว่าจำนวนผู้ทำงานมีเงินได้ในรูปค่าจ้างหรือเงินเดือน และมีภาระภาษี (หลักหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนหลัก ๆ แล้ว) มีจำนวน 1.72 ล้านคน ในขณะที่คาดว่าจะมีผู้ยื่น ภงด. 91 และจ่ายภาษีด้วยประมาณ 1.8 ล้านคน เหตุที่ข้อมูลจาก สศส. ได้ตัวเลขต่ำกว่าคาดว่าเป็นเพราะในการสำรavnั้นมีครอบครัวจำนวนหนึ่งตกสำรวจด้วยเหตุผลหลายประการ (เช่น ไม่มีคนอยู่บ้านในเวลาสำรวจ บ้านร้าง ไฟไหม้) แต่เหตุผลที่สำคัญมากอีกประการคือการไม่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม ซึ่งมักจะเกิดกับผู้มีฐานะดี สัดส่วนของครัวเรือนที่ตกสำรวจในปี 2547 คือร้อยละ 9.3 สำหรับทั้งประเทศ และร้อยละ 29.8 สำหรับครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ตารางที่ 2 ใน Somchai และคณะ, 2006) เราอาจใช้ตัวเลขนี้มาประมาณการจำนวนผู้ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นภายใต้สมมติฐานต่าง ๆ ดังแสดงในตารางที่ 12.10

ตารางที่ 12.10 ตัวอย่างการประมาณการจำนวนผู้ตกสำรวจและต้องเสียภาษี

	กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (BMR)	นอกเขต BMR	ทั้งประเทศ
สัดส่วนตกสำรวจ (%)	29.8	7.0	9.3
จำนวนครอบครัวทั้งหมด	1,817,825	16,360,422	18,178,247
จำนวนครอบครัวตกสำรวจ	541,712	1,148,865	1,690,577
สัดส่วนครอบครัวมีฐานะ (%)	50	20	
จำนวนครอบครัวมีฐานะ (ครอบครัว)	270,856	229,773	500,629
จำนวนผู้ต้องเสียภาษีตกสำรวจ (คน)			
กรณีครอบครัวละ 1 คน	270,856	229,773	500,629
กรณีครอบครัวละ 2 คน	541,712	459,546	1,001,258

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2550 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากสมมติฐานในตารางที่ 12.10 จำนวนผู้มีฐานะถึงระดับที่ต้องเสียภาษีและตกสำรวจมีอยู่ระหว่าง 5 แสนถึง 1 ล้านคน หากนำจำนวนนี้ไปรวมกับ 1.72 ล้านคนที่คำนวณได้ก่อนหน้านี้จะเป็น 2.22 ถึง 2.72 ล้านคน ซึ่งมากกว่า 1.8 ล้านคนที่เสียภาษีตาม ภงด. 91 ถึง 4 แสน ถึง 9 แสนคน ซึ่งคนเหล่านี้อาจอยู่ในกลุ่มผู้ไม่ยื่นเสียภาษีเลย หรืออยู่ในกลุ่มผู้ยื่นเสียภาษี แต่รายงานรายได้ต่ำกว่าความเป็นที่สำรวจพบใน สศส. ก็ได้ (ทั้งที่รายได้จากการสำรวจ สศส. ก็ต่ำกว่าความเป็นจริงอยู่แล้ว)

ประเด็นถัดมาที่ต้องการประเมินคือจำนวนภาษีที่เสียของผู้เสียภาษีแต่ละคนนั้น มีความเสมอภาคหรือยัง กล่าวคือผู้ที่มียาได้มากได้เสียภาษีเหมาะสมกับระดับรายได้ของตนหรือไม่ ในการวิเคราะห์นี้ข้อมูลจาก สศส. จะมีปัญหามากพอควร เนื่องจากในรายการค่าใช้จ่ายเรื่องภาษีนั่น การสำรวจไม่ได้แยกประเภทของภาษีที่เสีย แต่ให้รายงานยอดรวมทั้งหมดของภาษีทุกประเภท ค่าธรรมเนียม และค่าปรับ (รายจ่ายที่จ่ายให้ภาครัฐทั้งหมด) ดังนั้นในการประเมินจึงต้องนำรายได้ทุกประเภทของครัวเรือนมาคำนวณภาษีที่ควรเสียด้วยก่อนจะนำไปเปรียบเทียบกับยอดเงินภาษีรวมที่จ่ายจริง ซึ่งแน่นอนว่าจะมีความคลาดเคลื่อนเพิ่มขึ้นไปอีก ดังนั้นผลการวิเคราะห์ส่วนนี้จึงเป็นการประมาณการอย่างค่อนข้างหยาบภายใต้ข้อมูลที่มีอยู่

ตารางที่ 12.11 แสดงผลการประมาณการจำนวนครัวเรือนแยกตามการเสียภาษี กล่าวคือแยกเป็น (ก) ครัวเรือนที่ประเมินแล้วว่ามียาได้รวมไม่ถึงระดับต้องเสียภาษี (โดยใช้สูตรการคำนวณภาษีตามภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เนื่องจากคาดว่าเป็นองค์ประกอบใหญ่ที่สุดของยอดภาษีที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้คำตอบ) และก็ได้รายงานว่ายาได้จริง ถัดมาคือครัวเรือนที่มีรายได้รวมถึงระดับต้องเสียภาษีแต่อาจจะ (ข) ไม่เสียภาษีเลยหรือเสียน้อยกว่า 3 เท่าตัวของภาษีที่ต้องเสีย (ค) เสียภาษีไม่ต่ำกว่า 3 เท่าของภาษีที่ต้องเสีย โดยถือว่ากลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่น่าจะมีปัญหาเสียภาษีไม่ครบถ้วน

จากตารางที่ 12.11 พบว่ามีครัวเรือนอย่างน้อย 1.6 ล้านครัวเรือนที่เสียภาษิต่ำกว่าที่ควรเป็น โดยเป็นครอบครัวที่มีฐานะดีในชั้นรายได้ที่ 8-10 ทั้งสิ้น

ตารางที่ 12.11 ประเมินการจำนวนครัวเรือนตามการเสียภาษี (แยกตามชั้นรายได้)

ชั้นรายได้ครัวเรือน	ไม่ต้องเสีย	ต้องเสียแต่แจ้งว่าไม่เสียหรือเสียต่ำกว่า 3 เท่า	ต้องเสียและแจ้งว่าเสียไม่ต่ำกว่า 3 เท่า	รวม
1	1,817,627	0	0	1,817,627
2	1,802,565	0	0	1,802,565
3	1,827,017	0	0	1,827,017
4	1,795,664	0	0	1,795,664
5	1,833,997	0	0	1,833,998
6	1,830,770	0	0	1,830,770
7	1,821,115	0	0	1,821,115
8	1,694,989	92,049	26,773	1,813,810
9	1,161,244	545,266	111,001	1,817,511
10	432,655	1,002,073	383,442	1,818,170
รวม	16,017,643	1,639,388	521,216	18,178,247

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.12-12.14 เสนอรายละเอียดเพิ่มเติมว่าผู้ที่ต้องเสียภาษีแต่ไม่เสียหรือเสียน้อยเกินไปเป็นใคร เริ่มจากรายได้ (ตารางที่ 12.12) พบว่าเป็นกลุ่มที่มีรายได้สูงใกล้เคียงกับผู้เสียภาษีตามจริง (นิยามว่าหมายถึงครอบครัวที่เสียภาษีไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของที่คำนวณจากรายได้) และที่สำคัญคือกลุ่มที่มีรายได้จากการประกอบธุรกิจ ทั้งนอกภาคการเกษตร และในภาคการเกษตรนั้น มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าผู้เสียภาษีมาก

หากดูจากสถานะทางเศรษฐกิจ (ตารางที่ 12.13) พบว่าผู้เสียภาษีน้อยกว่าความสามารถในการเสีย ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างวิชาชีพ วิชาการและนักบริหาร (6.1 แสนกว่าครอบครัว) ผู้ประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรมและบริการ และไม่มีลูกจ้างเป็นของตนเอง (5.4 แสนกว่าครอบครัว) เสมียน พนักงาน พนักงานขาย และให้บริการ (2.2 แสนกว่าคน) รวมเป็นประมาณร้อยละ 85 ของจำนวนทั้งหมด 1.64 ล้านครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้มีอาชีพประกอบธุรกิจซึ่งมีสัดส่วนผู้เสียภาษีต่ำกว่าความสามารถเทียบกับผู้เสียใกล้เคียงความสามารถกว่าสิบเท่าตัว

ทางด้านอายุ การศึกษา และสถานะการทำงาน (ตารางที่ 12.14) พบว่าอายุไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นระบบในการอธิบายการเสียภาษีต่ำกว่าความสามารถ แต่ด้านการศึกษากลับพบว่ามีการศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรือสูงกว่าจำนวนมาก (กว่า 6 แสนคน) ที่เสียภาษีต่ำกว่าความสามารถ

ตารางที่ 12.12 รายได้เฉลี่ยครัวเรือน (บาท/คน/ปี) แยกตามการเสียภาษี

รายได้	ไม่ต้องเสีย	ต้องเสียแต่แจ้งว่าไม่เสียหรือเสียต่ำกว่า 3 เท่า	ต้องเสียและแจ้งว่าเสียไม่ต่ำกว่า 3 เท่า	รวม
ค่าจ้างและเงินเดือน	68,246	280,387	310,138	105,062
กำไรสุทธิจากธุรกิจ	112,780	297,380	192,850	142,532
กำไรสุทธิจากการทำเกษตร	23,115	41,638	7,345	24,333
รายได้จากทรัพย์สิน	863	10,960	11,518	2,188
รวม	11,331	45,808	51,239	15,584

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.13 จำนวนครัวเรือนแยกตามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนและการเสียภาษี

สถานะทางเศรษฐกิจ	ไม่ต้องเสีย	ต้องเสียแต่แจ้งว่า ไม่เสียหรือเสียต่ำกว่า 3 เท่า	ต้องเสียและแจ้ง ว่าเสียไม่ต่ำกว่า 3 เท่า	รวม
ผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินเป็นส่วนใหญ่				
น้อยกว่า 2 ไร่	98,672	3,419	0	102,090
2 - 4 ไร่ 399 ตารางวา	254,773	7,786	0	262,558
5 - 9 ไร่ 399 ตารางวา	579,227	9,435	0	588,662
10 - 19 ไร่ 399 ตารางวา	942,676	18,051	405	961,133
20 - 39 ไร่ 399 ตารางวา	829,781	18,822	506	849,109
40 ไร่ขึ้นไป	337,651	30,303	737	368,691
ผู้ถือครองทำการเกษตรที่เช่าที่ดินเป็นส่วนใหญ่/ใช้ที่สาธารณะ				
น้อยกว่า 5 ไร่	72,470	907	0	73,377
5 - 19 ไร่ 399 ตารางวา	242,529	4,177	0	246,706
20 ไร่ขึ้นไป	331,731	10,554	749	343,033
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่า บริการทางการเกษตร				
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่า บริการ ทางการเกษตร	391,134	9,499	0	400,633
ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ				
มีลูกจ้าง	573,474	52,447	12,242	638,163
ไม่มีลูกจ้าง	2,124,755	553,257	41,381	2,719,393
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร				
ผู้ประกอบการธุรกิจของตนเองที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถด้านวิชาชีพ วิชาการและบริหาร	14,272	5,620	1,256	21,149
ลูกจ้างวิชาชีพ วิชาการและนักบริหาร	765,356	614,229	336,583	1,716,168
ผู้ใช้แรงงาน				
คนงานเกษตร	621,769	2,431	0	624,201
คนงานทั่วไป	158,748	330	0	159,077
ลูกจ้างประเภทอื่น				
เสมียน พนักงาน พนักงานขาย และให้บริการ	2,109,529	217,905	94,585	2,422,019
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	2,300,505	43,813	21,070	2,365,388
ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ				
ผู้มีรายรับจากบำนาญ บำนาญ เงินช่วยเหลือจากรัฐ หรือบุคคลอื่นนอกครัวเรือน	3,134,373	13,515	7,530	3,155,418
ผู้มีรายรับจากทรัพย์สิน	134,218	22,888	4,173	161,279
รวม	16,017,643	1,639,388	521,217	18,178,247

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.14 จำนวนครัวเรือนแยกตามระดับการศึกษา อายุเฉลี่ย สถานะการทำงานของหัวหน้าครัวเรือน และการเสียภาษี

ข้อมูลหัวหน้าครัวเรือน	ไม่ต้องเสีย	ต้องเสียแต่แจ้งว่า ไม่เสียหรือเสียต่ำกว่า 3 เท่า	ต้องเสียและแจ้ง ว่าเสียไม่ต่ำกว่า 3 เท่า	รวม
เพศ				
ชาย	10,860,817	1,196,472	363,500	12,420,789
หญิง	5,156,825	442,917	157,717	5,757,459
รวม	16,017,642	1,639,389	521,217	18,178,248
การศึกษา				
ประถมหรือต่ำกว่า	12,377,762	597,641	92,458	13,067,861
มัธยม	2,372,258	295,327	82,542	2,750,127
อาชีวศึกษา	369,952	99,705	43,132	512,789
อุดมศึกษาหรือสูงกว่า	887,483	645,406	303,084	1,835,973
การศึกษาอื่นๆ	10,188	1,310	0	11,497
รวม	16,017,643	1,639,389	521,216	18,178,247
อายุเฉลี่ย (ปี)	51.1	47.8	49.8	50.7
สถานภาพการทำงาน				
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	17,501	0	0	17,501
นายจ้าง	1,028,129	25,021	21,160	1,074,310
ทำธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง	6,789,326	610,592	56,801	7,456,719
ช่วยธุรกิจในครัวเรือน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง	348,013	49,260	1,958	399,232
ลูกจ้างรัฐบาล	790,078	404,105	170,740	1,364,923
ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	30,333	59,568	38,988	128,889
ลูกจ้างเอกชน	3,687,827	294,744	143,461	4,126,032
การรวมกลุ่ม	9,050	0	127	9,177
แม่บ้าน/ทำงานบ้าน	657,632	58,789	22,934	739,355
เรียนหนังสือ	133,697	445	0	134,142
คนชรา	1,992,326	85,044	32,132	2,109,502
ป่วย พิการ (ไม่สามารถทำงานได้)	262,394	9,232	1,685	273,311
กำลังหางานทำ	23,119	240	468	23,828
ไม่สมัครใจทำงาน	75,097	11,976	4,999	92,072
อื่นๆ	173,119	30,373	25,763	229,255
รวม	16,017,641	1,639,389	521,216	18,178,248

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

เมื่อพบว่าผู้มีเสียภาษีต่ำกว่าความสามารถในการเสียจำนวนมาก จึงน่าสนใจว่าหากมีการจัดเก็บภาษีได้เต็มที่ ภาครัฐจะมีรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นเท่าไร ตารางที่ 12.15 แสดงจำนวนภาษีที่ควรจ่ายว่ามากกว่าที่รายงานว่าจ่ายในข้อมูลการสำรวจ สศส. เท่าใด ข้อสังเกตประการแรกจากตารางนี้คือ จำนวนภาษีรวมที่รายงานมียอดเพียง 1.5 หมื่นล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าภาษีจริงที่ภาคครัวเรือนไทยจ่ายเป็นอันมาก เช่นเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มียอด 1.93 แสนล้านบาท ยังไม่รวมภาษีอื่น ๆ เช่นภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน กระทั่งภาษินิเทศน์บุคคลก็อาจเป็นไปได้ว่าบางครัวเรือนที่ประกอบกิจการมีการจ่ายไปด้วยข้อมูลภาษีจาก สศส. จึงต่ำเกินไปมาก แต่ประเด็นที่สนใจในที่นี้คือเมื่อเทียบกับรายได้แล้ว ภาษีที่รายงานนี้ก็ต่ำกว่าภาษีที่ควรจะเป็นด้วย คือต่ำกว่าโดยเฉลี่ยเกือบ 4 เท่าตัว โดยยังมีรายได้สูงความต่างก็ยิ่งมาก

หากสมมติว่าภาษีรวมที่ต่ำใน สศส. เกิดจากการตกหล่นครัวเรือนฐานะติที่ไม่ได้ยื่นเสียภาษี และเกิดจากกฎระเบียบ กติกาที่ทำให้บางคนที่มีรายได้สูงไม่ต้องเสียภาษีเท่ากับคนอื่น ถ้าอย่างนั้นเราก็อาจใช้สัดส่วนประมาณ 4 เท่าตัวโดยเฉลี่ยนี้ในการประมาณการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ควรจัดเก็บได้ในปี 2550 จากจำนวน 1.93 แสนล้านบาท กลายเป็นกว่า 7 แสนล้านบาท อย่างไรก็ตามตัวเลขนี้สูงเกินไปมาก เพราะภาษีที่ต่ำใน สศส. อาจเกิดจากการตกหล่นครัวเรือนฐานะติที่ยื่นเสียภาษีด้วยก็ได้ ถึงกระนั้นก็ยังกล่าวได้ว่านอกจากมีผู้มีรายได้สูงที่ไม่ได้ยื่นเสียภาษีแล้ว จำนวนภาษีที่เสียก็ยังต่ำกว่าที่ควรจะเป็นตามหลักความเสมอภาคทางภาษีอีกจำนวนมากด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 12.15 เปรียบเทียบจำนวนภาษีที่จ่ายจริงและที่ควรจ่าย (ล้านบาท)

ชั้นรายได้ครัวเรือน	ภาษีรวมที่จ่ายตามการสำรวจ สศส	ภาษีที่ควรจ่าย ตามสูตรภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	
		คิดจากทุกแหล่งรายได้	คิดเฉพาะเงินเดือนค่าจ้าง
1	121	-	-
2	92	-	-
3	152	-	-
4	64	-	-
5	122	-	-
6	210	-	-
7	208	-	-
8	653	175	36
9	1,271	3,559	1,358
10	12,114	54,173	32,079
รวม	15,006	57,907	33,474

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

แม้การไม่ยื่นเสียภาษีหรือรายงานรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริงจะเป็นสาเหตุทั่วไปของการที่รัฐบาลไม่สามารถเก็บภาษีเงินได้ได้เต็มที่ แต่การยกเว้นภาษีสำหรับบางกิจกรรม หรือการกำหนดวิธีการคำนวณภาษีที่เอื้อให้มีการเสียภาษีน้อยกว่าความสามารถในการจ่ายก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งเช่นกัน ตัวอย่างคือการกำหนดค่าใช้จ่ายต้นทุนในการผลิตสำหรับกิจกรรมที่เข้าข่ายมาตรา 40(8) นั้นบางกิจกรรมก็กำหนดไว้สูง ซึ่งหมายถึงกำหนดอัตรากำไร (profit margin) ไว้ต่ำ ทั้งที่หลายกิจกรรมนั้นมีอัตรากำไรสูงเพียงพอต่อความสามารถในการเสียภาษีได้ ดังแสดงในตารางที่ ผ 12.1 ในภาคผนวก ที่ทำการเปรียบเทียบอัตรากำไรที่คำนวณจากตารางปัจจัยการผลิต-ผลผลิต (Input-Output Table) ของปี 2548 เทียบกับอัตรากำไรที่กำหนดในมาตรา 40(8) จะเห็นว่าการผลิตในภาคการเกษตรหลายสาขามีอัตรากำไรสูงกว่าที่คนทั่วไปเข้าใจ ดังนั้นเกษตรกรรายใหญ่ที่ร่ำรวยจึงได้ประโยชน์จากการกำหนดอัตรากำไรที่ต่ำกว่าความเป็นจริงและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ระบบภาษีไทยยังไม่มีความเสมอภาคเท่าที่ควร

12.4.2 การขยายฐานภาษีรายจ่าย

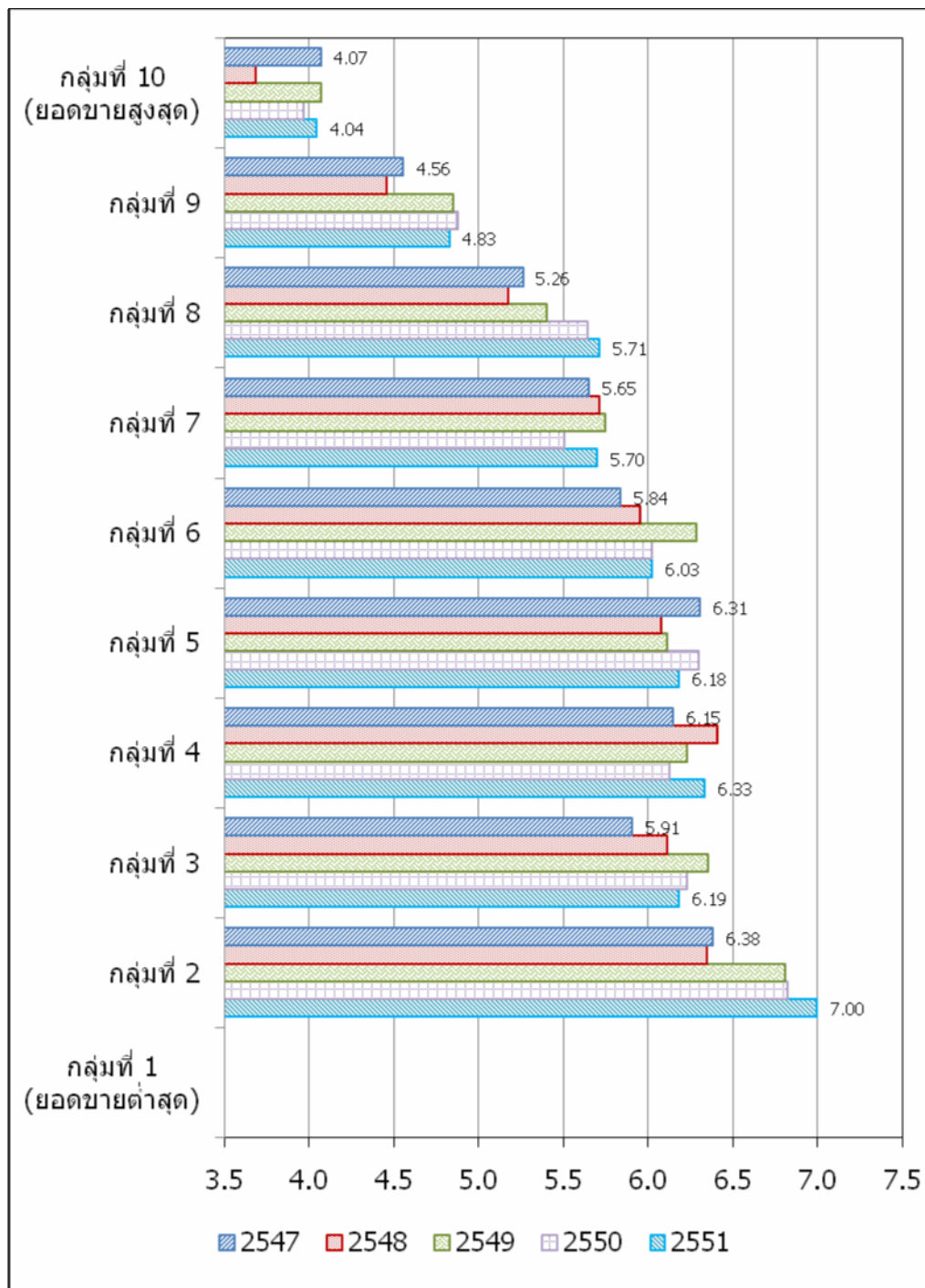
โดยทั่วไปฐานภาษีรายจ่ายมีปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาคทางภาษีน้อยกว่าฐานภาษีรายได้ และทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นภาษีที่เก็บจากยอดขาย การหลีกเลี่ยงภาษีจึงทำได้ยากหรือเกือบทำไม่ได้เลย (ยกเว้นการแอบขายในตลาดมืด) และอัตรากำไรก็มักเป็นอัตราเดียว (flat rate)

อย่างไรก็ตาม ภาษีด้านรายจ่ายในไทยก็ยังไม่มีความเสมอภาคอย่างแท้จริง ตัวอย่างคือภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งถึงแม้จะเป็นภาษีที่ถูกออกแบบมาเพื่อความเป็นธรรม โดยแก้ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนทางภาษีของภาษีการขายเดิม แต่ก็ยังมีปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐบาลกำหนดยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับสาขาการผลิตหรือกิจการบางประเภท เช่นภาคเกษตร กิจการเพื่อการส่งออก กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งจากการศึกษาของชัยสิทธิ์ (2553) พบว่าข้อยกเว้นเหล่านี้ส่งผลให้กิจการขนาดใหญ่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่ต่ำกว่ากิจการที่มียอดขายน้อยกว่า ดังแสดงในรูปที่ 12.12 แต่ในขณะเดียวกันชัยสิทธิ์ (2553) ก็พบว่าภาระภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะก้าวหน้า (progressive) ระหว่างผู้บริโภคที่ระดับรายได้ต่างกัน โดยคนจนมีภาระน้อยกว่าผู้บริโภคที่ร่ำรวย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนจนบริโภคอาหารในสัดส่วนที่สูงกว่า และอาหารเป็นกลุ่มสินค้าที่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนั้นความเป็นธรรมทางภาษีของภาษีมูลค่าเพิ่มจึงมีสองด้าน คือไม่เป็นธรรมด้านผู้ผลิต แต่เป็นธรรมด้านผู้บริโภค

ส่วนภาษีฐานรายจ่ายตัวอื่น ก็มีปัญหาแตกต่างกันไป เช่นภาษีสรรพสามิตของสินค้าหลายชนิดมีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของภาระภาษีระหว่างสินค้าที่จริง ๆ แล้วเป็นสินค้าชนิดเดียวกันแต่ทำให้ดูต่างกัน (ตัวอย่างที่ชัดเจนคือภาษีสุรา) โดยรวม ๆ แล้วภาษีสรรพสามิตถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหารายได้ให้ภาครัฐหรือใช้เป็นเครื่องมือช่วยลดการบริโภคสินค้าที่ไม่เป็นประโยชน์หรือก่อให้เกิดโทษ

ประเด็นสำคัญที่สุดของการขยายฐานภาษีรายจ่ายคือการปรับอัตราภาษี โดยเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งอาจมีความจำเป็นหากรัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายเกินความสามารถในการหารายได้ เช่น หากมีการเพิ่มสวัสดิการหลายประเภทหรือขยายสวัสดิการเดิมให้ถ้วนหน้า หรือหากภาระหนี้สินของ รัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มสูงอย่างรวดเร็ว การเพิ่มอัตราภาษีการใช้จ่ายจะเป็นวิธีเพิ่มรายได้ที่เร็วที่สุด

รูปที่ 12.12 อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง (หน่วย: ร้อยละ)



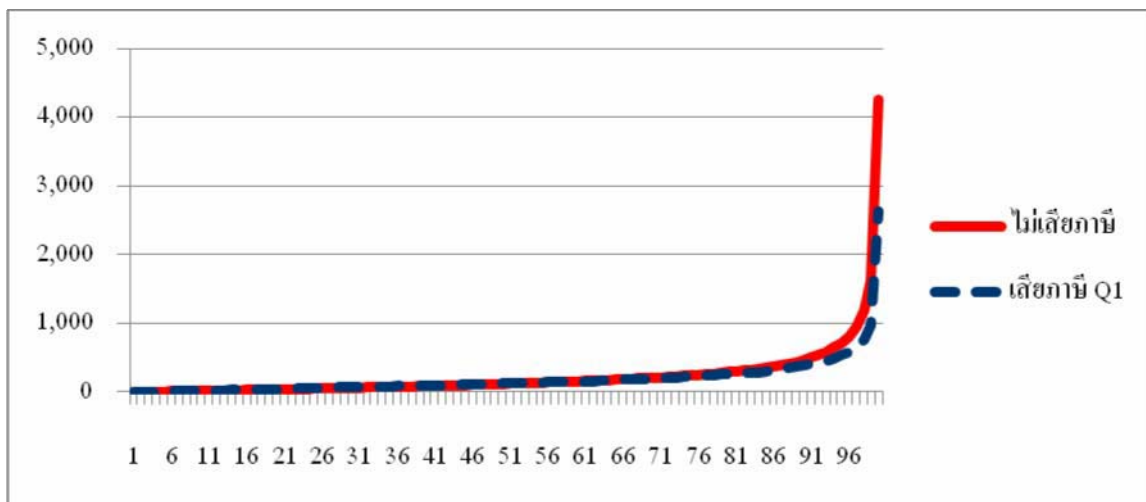
ที่มา: ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ (2553), รูปที่ 12.3-1

12.4.3 การขยายฐานภาษีทรัพย์สิน

ดังที่แสดงไว้ก่อนหน้านี้แล้ว ฐานทรัพย์สินมีขนาดใหญ่กว่าฐานรายได้และฐานรายจ่ายมาก ดังนั้นหากพบว่ามีค่าที่ไม่เสมอภาคทางภาษีของภาษีทรัพย์สิน การทำให้เสมอภาคก็จะช่วยยกระดับรายได้ภาษีรัฐบาลพร้อม ๆ กับสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างมากในคราวเดียวกัน

ในที่นี้จะใช้ข้อมูลการสำรวจ สศส. อีกครั้งในการประเมินฐานภาษีทรัพย์สิน รูปที่ 12.13 แสดงรายละเอียดเพิ่มเติมของการกระจายตัวของการถือครองทรัพย์สินในกลุ่มครัวเรือนที่ไม่เสียภาษี เทียบกับการกระจายตัวในกลุ่มที่เสียภาษีน้อยที่สุด (ชั้นที่ 1) พบว่าการกระจายตัวไม่ต่างกันมากในช่วงแรก แต่ในตอนท้ายของการกระจายตัว (ในหมู่ผู้มีทรัพย์สินสูง) กลับเป็นผู้ไม่เสียภาษีที่มั่งคั่งนั้นมีทรัพย์สินมากกว่าผู้เสียภาษีเสียอีก

รูปที่ 12.13 เปรียบเทียบมูลค่าทรัพย์สินแยกตามระดับความมั่งคั่ง ระหว่างครัวเรือนไม่เสียภาษีกับครัวเรือนที่เสียภาษีน้อยที่สุด



ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 12.13 บ่งชี้ในเบื้องต้นว่าฐานภาษีด้านทรัพย์สินน่าจะมีช่องทางการขยายฐานได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะกับกลุ่มที่มั่งคั่ง อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้ไม่เสียภาษีมีความหลากหลายสูงมาก (highly heterogeneous) จำเป็นต้องแยกแยะกลุ่มคนที่ไม่เสียภาษีโดยไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคอย่างแท้จริง โดยตารางที่ 12.16-12.18 แสดงข้อมูลเปรียบเทียบเรื่องอายุหัวหน้าครัวเรือน แหล่งรายได้หลักและมูลค่าทรัพย์สินของครอบครัว ตามลำดับ พบว่าผู้ไม่เสียภาษีมีสัดส่วนของหัวหน้าครัวเรือนอายุเฉลี่ยเกษียณมากกว่าผู้เสียภาษี (รูปที่ 12.14) และมีแหล่งรายได้หลักจากทรัพย์สินมากกว่า โดยเป็นทรัพย์สินในรูปของบ้านและที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและยานพาหนะ

ตารางที่ 12.16 อายุเฉลี่ยของหัวหน้าครัวเรือนผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี (% ครัวเรือน)

	ไม่เสียภาษี	เสียภาษี แยกตามชั้นรายได้ภาษี				
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
<15	0.0%	0.0%				
15-24	0.4%	0.0%	0.0%	0.8%	0.2%	0.5%
25-44	22.8%	28.0%	12.8%	26.0%	33.2%	25.1%
45-60	42.6%	51.6%	63.2%	50.8%	45.7%	54.4%
60+	34.2%	20.4%	24.0%	22.4%	20.8%	20.0%
รวม	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.17 แหล่งรายได้หลักของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี (% ครัวเรือน)

	ไม่เสียภาษี	เสียภาษี แยกตามชั้นรายได้ภาษี				
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
เกษตรกรรม	27.9%	36.7%	29.0%	16.3%	5.9%	1.5%
การค้า ธุรกิจ	22.2%	27.8%	28.6%	26.2%	34.2%	15.8%
วิชาชีพอิสระ	12.6%	10.4%	16.6%	22.7%	31.3%	65.0%
แรงงานทั่วไป	1.0%	1.3%	0.1%	1.0%	0.8%	0.0%
แรงงานอื่น	10.1%	14.1%	16.7%	18.5%	17.9%	10.6%
รายได้หลักจากทรัพย์สิน	26.1%	9.7%	9.1%	15.4%	9.8%	7.0%

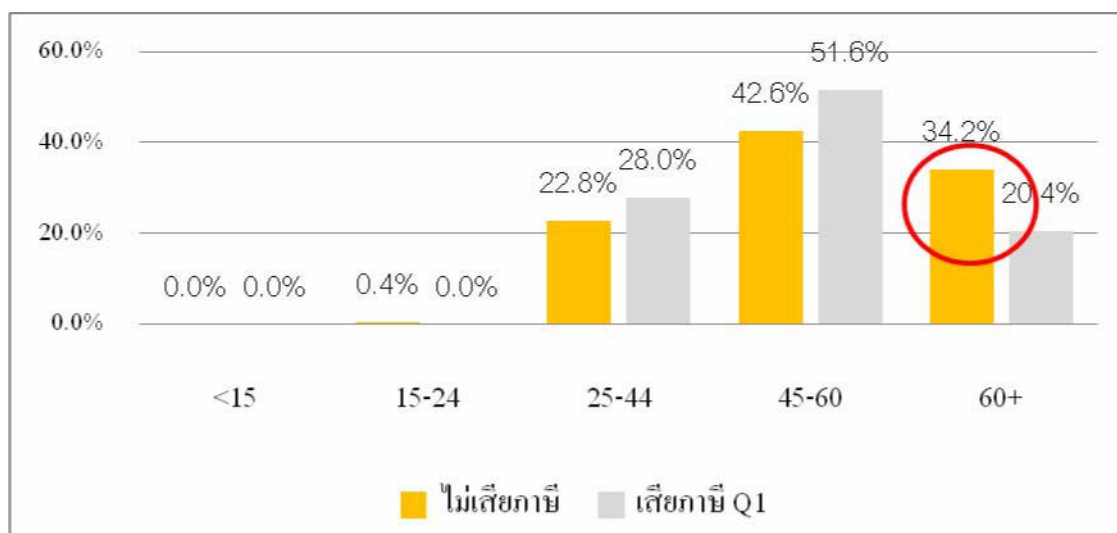
ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.18 มูลค่าทรัพย์สินของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี (บาท)

	ไม่เสียภาษี	เสียภาษี Q1	เสียภาษี Q2	เสียภาษี Q3	เสียภาษี Q4	เสียภาษี Q5
บ้าน/ที่ดิน อยู่อาศัย	1,278,905	909,683	1,546,571	1,555,808	2,893,153	3,394,281
อาคาร/ที่ดิน ธุรกิจ	989,373	1,339,085	1,280,751	659,627	653,882	1,108,340
ยานพาหนะ	368,317	286,261	435,222	387,582	520,455	669,215
ทรัพย์สินทางการเงิน	480,033	658,775	361,249	506,034	801,249	1,732,718

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 12.14 สัดส่วนครัวเรือนแยกตามอายุหัวหน้าครัวเรือน



ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หากผู้ไม่เสียภาษีทั้งหมดหรือส่วนใหญ่เป็นคนที่ทำงานมาตลอดชีวิตจนเกษียณและสะสมทรัพย์สินจากการออมมาตลอดชีวิต การขยายฐานภาษีไปสู่คนกลุ่มนี้ก็อาจไม่เหมาะสม อย่างไรก็ตามเนื่องจากผู้ไม่เสียภาษีมียุคนจำนวนมากและหลากหลาย จึงควรวิเคราะห์เพิ่มเติมในกลุ่มคนที่เหลือแล้วทำการเปรียบเทียบอีกครั้ง โดยข้อมูลในตารางที่ 12.19-12.20 ทำการเปรียบเทียบอีกครั้ง (แหล่งรายได้หลักและมูลค่าทรัพย์สิน) โดยตัดผู้เกษียณแล้วออกและเลือกเฉพาะผู้มั่งคั่งที่มีทรัพย์สินมากกว่า 5 แสนบาท เทียบกับผู้เสียภาษีในชั้นที่ 1 ทัวไปและที่ไม่มั่งคั่งเท่า พบว่าผู้ไม่เสียภาษีกลุ่มย่อยนี้ยังคงมีรายได้หลักจากทรัพย์สินและมีทรัพย์สินมากกว่าผู้เสียภาษีในชั้นที่ 1 ทัวไปอยู่ดี ดังนั้นจึงยังไม่สามารถตัดความเป็นไปได้ที่ควรขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น

ตารางที่ 12.19 แหล่งรายได้หลักของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีที่มั่งคั่งและยังไม่เกษียณเทียบกับผู้เสียภาษีในชั้นที่ 1 ที่ไม่มั่งคั่งเท่า (% ครัวเรือน)

	ไม่เสียภาษี ทรัพย์สิน มากกว่า 5 แสน อายุ <60	เสียภาษี Q1 ทรัพย์สิน < 500,000	เสียภาษี Q1
เกษตรกรรม	18.5%	26.9%	36.7%
การค้า ธุรกิจ	32.2%	25.6%	27.8%
วิชาชีพอิสระ	20.8%	5.6%	10.4%
แรงงานทั่วไป	0.9%	3.9%	1.3%
แรงงานอื่น	13.2%	30.4%	14.1%
รายได้หลักจากทรัพย์สิน	14.4%	7.5%	9.7%

ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.20 มูลค่าทรัพย์สินของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีที่มั่งคั่งและยังไม่เกษียณเทียบกับผู้เสียภาษี
ในชั้นที่ 1 ที่ไม่มั่งคั่งเท่า (% ครัวเรือน)

	ไม่เสียภาษี ทรัพย์สิน มากกว่า 5 แสน อายุ <60	เสียภาษี Q1 ทรัพย์สิน < 500,000	เสียภาษี Q1
บ้าน/ที่ดิน อยู่อาศัย	1,388,924	281,345	909,683
อาคาร/ที่ดิน ธุรกิจ	804,299	165,968	1,339,085
ยานพาหนะ	433,970	96,373	286,261
ทรัพย์สินทางการเงิน	529,954	37,831	658,775

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

12.5 สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การวิเคราะห์เรื่องฐานภาษีที่ผ่านมามีข้อสรุปที่สำคัญสองประการคือ ประการแรก ยังไม่มีความเสมอภาคทางภาษีในระบบภาษีของไทย ผู้มีความสามารถเสียภาษีเท่ากันยังเสียภาษีต่างกัน โดยสาเหตุที่ฐานภาษียังไม่มีความเสมอภาค มีหลายประการ เช่น

- โครงสร้างภาษีและอัตราภาษี โดยเฉพาะการยกเว้นกลุ่มอาชีพหรือภาคเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงฐานภาษีที่หลากหลายในกลุ่มอาชีพหรือภาคเศรษฐกิจนั้น ๆ เช่น ภาคการเกษตรมักได้รับการยกเว้นหรือเก็บภาษีในอัตราต่ำ ทั้งที่มีเกษตรกรที่มีรายได้สูงจำนวนมากที่มีรายได้เท่ากับหรือสูงกว่าผู้มีรายได้นอกภาคการเกษตรที่เสียภาษีมากกว่า
- ค่าลดหย่อนและช่องโหว่ทางกฎหมายหรือระเบียบ ซึ่งแม้จะมีจุดประสงค์ให้การดูแลผู้มีรายได้น้อย แต่ในหลายครั้งก็เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีรายได้สูงโดยไม่จำเป็น
- มีการหลบเลี่ยงภาษี และหนีภาษี เป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นทั่วไปในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา หรือเศรษฐกิจที่มีสัดส่วนของธุรกิจได้ดินหรือธุรกิจนอกระบบจำนวนมากเช่นประเทศไทย
- การบังคับใช้กฎหมายภาษีไม่ทั่วถึง เช่นผู้มีหน้าที่ยื่นเสียภาษีจำนวนมากยังมิได้ยื่นเสียภาษี
- แม้จะมีการยื่นภาษี ก็อาจมีปัญหาความยากลำบากในการประเมินข้อมูลฐานภาษี เช่นการประเมินรายได้ของเกษตรกรที่มีความไม่แน่นอนสูง หรือการประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งมีความแตกต่างกันในรายละเอียดสูง เช่นมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในต่างพื้นที่ และยังมีพวพวนตามราคาตลาดด้วย

ข้อสรุปประการที่สองคือ การขยายฐานภาษีสามารถลดความไม่เสมอภาคนี้ได้ โดยหากมีการแก้ปัญหาที่สืบเนื่องจากสาเหตุข้างต้นอย่างจริงจัง น่าจะทำให้การเสียภาษีมีความเป็นธรรม สอดคล้องกับความสามารถในการเสียภาษี

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหลัก ๆ ของการศึกษาจึงสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- การขยายฐานภาษีควรเป็นประเด็นเร่งด่วนในการปรับโครงสร้างภาษีของไทย ควรขยายความครอบคลุมไปสู่ผู้ยังไม่ได้เสียภาษีตามหลักความเสมอภาคทางภาษี โดยเฉพาะผู้มีความสามารถในการเสียเท่ากับคนอื่นที่ปัจจุบันเสียภาษีอยู่แล้ว เช่นมีรายได้เท่ากัน มีความมั่งคั่งเท่ากัน
- ปรับเปลี่ยนกฎหมายว่าด้วยการยื่นเสียภาษี โดยให้ผู้มีอายุครบ 18 ปีทุกคนต้องยื่นแบบฟอร์มการเสียภาษีไม่ว่าจะมีงานทำหรือมีรายได้หรือไม่ โดยอาจมีแรงจูงใจให้ผู้มีรายได้ยื่นอย่างขยันขันแข็งแบบฟอร์มเสียภาษีด้วย เช่นการผูกเงื่อนไขการรับสวัสดิการบางประเภทกับรายได้พึงประเมินตามแบบฟอร์มการเสียภาษี เช่นเงินค่าเลี้ยงดูบุตร สิทธิการรับการฝึกฝีมือแรงงาน
- ควรเร่งรัดการขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคม ซึ่งนอกจากเป็นการขยายสวัสดิการพื้นฐานไปสู่แรงงานนอกระบบแล้ว ยังมีผลต่อเนื่องทำให้ได้ฐานข้อมูลผู้เสียภาษีที่ครบถ้วน เป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีที่ขัดกับหลักความเสมอภาคทางภาษี ซึ่งฐานข้อมูลนี้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในยามเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเนื่องจากรัฐบาลสามารถทราบได้ว่าจะให้ความช่วยเหลือใคร
- การออกแบบระบบภาษีและขยายฐานภาษีต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของฐานภาษีด้วย เช่นอนาคตฐานภาษีจากทรัพย์สินจะสูงขึ้นตามระดับความมั่งคั่งของประเทศ โดยเฉพาะทรัพย์สินสะสมของผู้สูงอายุในระยะ 15-20 ปีข้างหน้า
- ต้องป้องกันการโยกย้ายรายได้จากฐานภาษีหนึ่งไปอีกฐานภาษีหนึ่งที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า หากทำไม่ได้ในทางปฏิบัติ ควรพิจารณาระบบภาษีแบบอัตราเดียว (uniform tax rate system) ซึ่งแม้จะทำไม่ง่าย แต่ก็ง่ายกว่าการป้องกันการใช้ประโยชน์จากอัตราภาษีที่ต่างกัน (tax arbitrage)
- ความพยายามในการปฏิรูประบบภาษีที่ดินและทรัพย์สินในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ควรส่งเสริม และต้องเร่งรัดให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว
- ต้องเร่งสร้างระบบการประเมินฐานภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพื่อให้การขยายฐานภาษีไม่สะดุดและสร้างความเป็นธรรมทางสังคมอย่างแท้จริง

ต่อไปเป็นรายละเอียดของข้อเสนอแนะแต่ละด้าน โดยเป็นการขยายความข้อเสนอสรุปข้างต้น

12.5.1 แนวทางการขยายฐานภาษีรายได้

การวิเคราะห์โดยข้อมูล สศส. ก่อนหน้า แม้ข้อมูลด้านภาษีจะไม่สมบูรณ์ แต่ก็เป็นที่ชัดเจนว่ามีผู้มีรายได้สูงถึงระดับต้องเสียภาษีแต่ไม่ได้ยื่นเสียภาษีจำนวนมาก ดังนั้นแนวทางการขยายฐานภาษี

ลำดับแรกคือการขยายจำนวนผู้ยื่นแบบแสดงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยควรกำหนดให้ผู้มีอายุเกิน 18 ปีทุกคน (ยกเว้นนักเรียนระดับมัธยมหรือต่ำกว่า) ต้องยื่นแบบเสียภาษีเงินได้ แม้จะไม่มีงานทำและไม่มีเงินได้ก็ตาม ในประเด็นนี้กฎหมายปัจจุบันกำหนดให้เฉพาะผู้มีเงินได้ต้องเสียภาษี ซึ่งหมายถึงต้องยื่นแบบฟอร์มการเสียภาษีด้วย (มาตรา 41 ประมวลรัษฎากร) ดังนั้นควรแก้กฎหมายให้ทุกคนต้องยื่นเสียภาษีแม้จะไม่มีเงินได้ก็ตาม เป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาในทางปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมายที่เจ้าพนักงานต้องมีหลักฐานว่าผู้หลีกเลี่ยงการยื่นแบบฟอร์มต้องมีเงินได้ (จึงจะเข้าเงื่อนไขมาตรา 41) ซึ่งอาจเสียเวลาและไม่มีกำลังคนเพียงพอ ในขณะที่เงื่อนไขอายุเกิน 18 ปีนั้นพิสูจน์ง่ายกว่ามาก การบังคับกฎหมายจึงไม่ยุ่งยาก

และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยื่นแบบภาษี รัฐบาลควรผูกเงื่อนไขการให้สวัสดิการพื้นฐานบางอย่างที่เหมาะสมกับผู้มีรายได้น้อย โดยหากไม่มีรายได้หรือมีรายได้เล็กน้อย จะได้ผลประโยชน์สวัสดิการ บางอย่าง เช่นเงินช่วยเหลือบุตร มีสิทธิเข้ารับการฝึกอบรมอาชีพ เป็นต้น

อีกประการคือ ควรทบทวนกฎระเบียบที่เอื้อให้บางกลุ่มอาชีพ เสียภาษีน้อยกว่าคนทั่วไป เช่น กลุ่มเกษตรกร ได้รับอนุญาตหักค่าใช้จ่ายในการผลิตมากกว่าความเป็นจริงในบางปี ประการนี้เป็นที่เข้าใจได้ว่าสัดส่วนค่าใช้จ่ายของอาชีพส่วนใหญ่มีความผันผวน ไม่แน่นอน ดังนั้นบางปีอาจมีอัตรากำไรต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ก็ได้ ดังนั้นแนวทางที่ถูกต้องคือควรให้มีการคำนวณรายได้ รายจ่าย และกำไรอย่างเป็นระบบมากที่สุดเท่าที่ทำได้ แล้วลดการกำหนดอัตรากำไรที่ตายตัว เพื่อให้การเสียภาษีมี่ความเป็นธรรมมากที่สุด

การขยายความครอบคลุมของการประกันสังคม

วิธีการขยายฐานภาษีที่น่าจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด คือการขยายความครอบคลุมของโครงการประกันสังคม ซึ่งปัจจุบันครอบคลุมผู้ใช้แรงงานเพียง 9.4 ล้านคน หรือคิดเป็นหนึ่งในสี่ของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด (ตารางที่ 12.21) ซึ่งหากทำได้จะได้ประโยชน์สองทางคือสามารถขยายความครอบคลุมของสวัสดิการแรงงาน และยังได้ฐานข้อมูลผู้มีเงินได้ที่นำมาใช้ตรวจสอบการยื่นเสียภาษีได้อีกด้วย

ตารางที่ 12.21 จำนวนผู้ประกันสังคม

	2548	2549	2550	2551	2552
ผู้ประกันตนมาตรา 33	8,225,477	8,537,801	8,781,262	8,779,131	8,744,795
ผู้ประกันตนมาตรา 39	241,929	322,379	400,905	514,422	679,700
ผู้ประกันตนมาตรา 40	4	3	3	47	60
รวม	8,467,410	8,860,183	9,182,170	9,293,600	9,424,555

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

เป็นที่ทราบดีว่าในทางปฏิบัติ การขยายความครอบคลุมผู้ประกันตนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากทั้งผู้ประกอบการนอกระบบและแรงงานเอง อุปสรรคสำคัญคือการที่รายได้ของแรงงานนอกระบบมีความไม่แน่นอนสูง จึงไม่สะดวกในการจ่ายเงินสมทบ (แม้จะกำหนดให้เงินสมทบน้อยกว่าแรงงานในระบบปัจจุบันก็ตาม) อีกทั้งผู้ประกอบการก็ไม่คุ้นเคยกับการจัดทำเอกสาร เนื่องจากแรงงานเข้าออกบ่อย ไม่อยากจ่ายเงินสมทบในส่วนนายจ้าง เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ต้องมีการขบคิดเพื่อแก้ปัญหาที่ละเรื่อง เช่นอาจใช้ระบบการจ่ายเงินสมทบแบบยืดหยุ่น เป็นต้น

การทบทวนการลดหย่อนภาษีอย่างเป็นระบบ

มาตรการสร้างความเป็นธรรมของภาษีเงินได้ที่สำคัญอีกประการคือการทบทวนการลดหย่อนอย่างเป็นระบบ เพราะการลดหย่อนและยกเว้นในภาษีต่าง ๆ ในปัจจุบันล้วนเป็นการลดขนาดของฐานภาษี ซึ่งบางครั้งเกินความจำเป็น และมีผลเสียต่อความเสมอภาคทางภาษี คือผู้มีรายได้สูง/กิจการใหญ่เสียภาษีน้อยกว่าความสามารถในการจ่ายมาก นอกจากนั้นผลการศึกษาหลายชิ้นพบว่า การลดหย่อนในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทำให้ภาษีนี้อัตราภาษีมีลักษณะก้าวหน้าน้อยกว่าที่ควรเป็น แม้ว่าค่าลดหย่อนหลักคือค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนบุคคลจะไม่เปลี่ยนแปลงมาเป็นเวลานาน (ดูตารางที่ 12.22) แต่ในระยะหลังมีการเพิ่มค่าลดหย่อนหลายประการที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีรายได้สูง เช่นการให้ผลประโยชน์ทางภาษีของการซื้อกองทุนเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) และกองทุนหุ้น (LTF) ซึ่งให้ประโยชน์กับผู้ที่มีเงินออมระดับสูง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551)) เช่นเดียวกับค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายในการซื้ออสังหาริมทรัพย์

ตารางที่ 12.22 ค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนส่วนตัว หักจากรายได้พึงประเมิน

ปี พ.ศ.	ค่าใช้จ่าย	ค่าลดหย่อน
2533	30%, ไม่เกิน 50,000	15,000 บาท
2534	40%, ไม่เกิน 60,000	20,000 บาท
2535	ไม่เปลี่ยนแปลง	30,000 บาท
2536-51	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง

ที่มา : กรมสรรพากร

ค่าลดหย่อนอีกประการที่มีผลลดรายได้ภาครัฐอย่างมาก คือการยกเว้นภาษีกิจกรรมที่ได้รับส่งเสริมการลงทุน โดยสำนักงานส่งเสริมการลงทุน (tax expenditure) ควรพิจารณาลดผลประโยชน์ส่วนนี้ให้เหลือเท่าที่จำเป็นต่อการแข่งขันกับการส่งเสริมในประเทศที่เป็นคู่แข่งเป้าหมายการลงทุนของไทยเท่านั้น ซึ่งระดับการส่งเสริมด้วยหลักการนี้อาจปรับเปลี่ยนตามเวลาและสถานการณ์ ต้องมีการศึกษาติดตามอย่างใกล้ชิด ไม่ควรกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวอย่างในปัจจุบัน

12.5.2 แนวทางการขยายฐานภาษีรายจ่าย

การขยายฐานภาษีด้านรายจ่ายมีประเด็นไม่มากนัก และได้กล่าวถึงบ้างแล้วในหัวข้อ 12.4.2 คืออาจจำเป็นต้องพิจารณาเพิ่มอัตราภาษีรายจ่ายบางประเภทหากรายได้จากฐานรายได้เพิ่มไม่ทันการขยายตัวของรายจ่ายภาครัฐ แต่ก็ต้องพิจารณาว่าไม่ควรมีอัตราสูงกว่าประเทศอื่น เช่น อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มหากจะเพิ่มก็ไม่ควรเกินร้อยละ 10 เนื่องจากภาษีการใช้จ่ายเป็นภาษีที่มีลักษณะถดถอย (regressive) เมื่อเทียบกับรายได้ของผู้บริโภค ดังนั้นในระยะยาวควรเน้นการขยายฐานภาษีด้านรายได้มากกว่า

ส่วนภาษีสรรพสามิต ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าควรใช้กับสินค้าอะไร ไม่ควรใช้เฉพาะเกณฑ์การหารายได้เข้ารัฐเท่านั้น

12.5.3 แนวทางการขยายฐานภาษีทรัพย์สิน

การขยายฐานภาษีทรัพย์สิน โดยขยายความครอบคลุมไปสู่ภาษีสำหรับการถือครองที่ดิน บ้าน และอสังหาริมทรัพย์อื่น โดยมีข้อยกเว้นสำหรับผู้มีทรัพย์สินน้อย ซึ่งตรงกับกฎหมายที่รัฐบาลปัจจุบัน กำลังจะเสนอเข้าสภา มีการคำนึงถึงข้อเสียจากภาระภาษีซ้ำซ้อน (double tax) โดยเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุที่ได้ทรัพย์สินจากเงินออมตลอดชีวิต (ที่เสียภาษีเงินได้ไปแล้ว) และยังชีพด้วยรายได้จากทรัพย์สินเป็นหลัก ซึ่งจะเป็นลักษณะเด่นของผู้สูงอายุใน 10-20 ปีข้างหน้า

ต้องเร่งสร้างความพร้อมในการเก็บภาษีทรัพย์สิน เช่นความสามารถในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ใกล้เคียงราคาตลาด มีความเป็นธรรมและโปร่งใสในการประเมิน และต้องมีระบบป้องกันการปิดบังทรัพย์สิน เช่นการใช้ nominees เป็นต้น

สำหรับภาษีมรดก สามารถใช้เป็น “สัญลักษณ์” (symbolic) ของการปฏิรูประบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แต่หากจัดเก็บจริง รายได้ภาษีประเภทนี้มักจะไม่มีมาก เพราะมีช่องทางเลี่ยงหรือถ่ายเทมรดกได้ง่าย ดังนั้นถ้าจะเก็บก็ไม่จำเป็นต้องเก็บในอัตราสูงเกินไป เพราะนอกจากจะเป็นภาระของการจัดการมรดกแล้วยังเพิ่มแรงจูงใจให้หลีกเลี่ยงและถ่ายเทมรดก อันเป็นกิจกรรมที่ไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด

บรรณานุกรม

- ชัยสิทธิ์ อนุจิตวรวงศ์. 2553. มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมการศึกษา
ภาระภาษีทางอ้อม, รายงานวิจัยเพื่อเสนอสำนักงานสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริม
สุขภาพ
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. การศึกษาหนี้สินและพฤติกรรมการออม (ระยะที่หนึ่ง)
ภายใต้โครงการพัฒนาเครื่องมือนโยบายเศรษฐกิจมหภาค, รายงานวิจัยภายใต้การสนับสนุนของ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- อมรเทพ จาวะลา. 2553. การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีทางตรงกับภาระของระบบภาษี
ทางตรง, รายงานวิจัยเพื่อเสนอสำนักงานสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- Somchai Jitsuchon, Worawan Chandoevmit, Nanak Kakwani. 2006. “A Redesign of Thailand’s
Household Surveys”. A research paper submitted to the United National Development
Programme, the World Bank, and the National Statistical Office of Thailand.

ภาคผนวก

ตารางที่ ผ12.1 อัตรากำไร (Profit Margin) ของการผลิตสาขาต่าง ๆ ในตารางการปัจจัยการผลิต-ผลผลิต ปี 2548 เทียบกับอัตรากำไรเหมาตามประมวลรัษฎากร มาตรา 40(8)

สาขาการผลิต		อัตรากำไร		สาขาการผลิต		อัตราหลัอมกำไร	
		ตารางที่ IO	มาตรา 40(8)			ตาราง IO	มาตรา 40(8)
1	การทำนา	43.2	15	46	การบรรจุกระป๋องอาหารประเภทปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ	11.1	
2	การทำไร่ข้าวโพด	19.1	15	47	การผลิตน้ำมันมะพร้าว และน้ำมันปาล์ม	11.3	
3	การปลูกข้าวฟ่าง และธัญพืชอื่น ๆ	40.5	15	48	การผลิตน้ำมันจากสัตว์ และจากพืช	6.0	
4	การทำไร่มันสำปะหลัง	25.1	15	49	โรงสีข้าว และผลพลอยได้จากการสีข้าว	8.0	15
5	พืชไร่อื่น ๆ	35.7	15	50	ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่ได้จากแป้งมันสำปะหลังและแป้งมัน	7.2	
6	การปลูกพืชตระกูลถั่ว	40.3	15	51	การสีและบดข้าวโพด	15.0	
7	การทำสวนผัก	41.1	15	52	โรงงานทำแป้งและการปั่นแป้งอื่น ๆ	8.7	20
8	การทำสวนผลไม้	41.1		53	ผลิตภัณฑ์ทำขนมปังและขนมปังกรอบ	12.1	
9	การทำไร่ถั่ว	26.6		54	โรงงานทำก๋วยเตี๋ยวและผลิตภัณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน	16.0	
10	การทำสวนมะพร้าว	75.7		55	โรงงานทำน้ำตาล และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ	23.1	15
11	การทำสวนปาล์ม	40.5		56	การผลิตผลิตภัณฑ์ขนมขบเคี้ยวและมีไส้เป็นน้ำตาล	13.9	
12	การปลูกปอแก้ว ปอกระเจา	50.8		57	การผลิตน้ำแข็ง	24.6	20
13	การเพาะปลูกพืชเส้นใย	41.9		58	การผลิตผงชูรส	21.3	
14	การทำไร่ยาสูบ	45.1		59	การผลิตกาแฟ โกโก้ และชา	15.6	
15	การทำสวนกาแฟและสวนชา	29.7		60	การผลิตผลิตภัณฑ์อาหารอื่น ๆ	22.7	
16	การทำสวนยางพารา	62.7	20	61	การผลิตอาหารสัตว์สำเร็จรูป และปลาป่น	9.1	
17	ผลิตผลทางเกษตรอื่น ๆ	46.6		62	การดื่ม กลั่น การผสมสุรา	20.7	20
18	การเลี้ยงโคและกระบือ	57.3	15	63	โรงเบียร์	14.5	20
19	การเลี้ยงสุกร	19.2	15	64	อุตสาหกรรมเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ และน้ำอัดลม	10.1	20
20	การเลี้ยงปศุสัตว์อื่น ๆ	53.7	15	65	การอบ การบ่มใบยาสูบ	22.6	15
21	การเลี้ยงสัตว์ปีก	30.2	15	66	การผลิตผลิตภัณฑ์ใบยาสูบ	11.7	
22	ผลผลิตจากสัตว์ปีก	16.5	15	67	การปั่นด้าย	7.6	
23	การเลี้ยงไหม	54.6	15	68	การทอผ้า	17.5	
24	การบริการทำการเกษตร	38.4		69	การฟอก การพิมพ์ การย้อม	11.9	
25	การทำไม้ซุง	22.1	15	70	การผลิตสิ่งทอสิ่งถักสำเร็จรูป	14.5	
26	การเผาถ่าน และการทำฟืน	64.9		71	การผลิตสิ่งถัก	14.1	
27	ผลผลิตจากป่าอื่น ๆ	54.6		72	การผลิตเครื่องแต่งกาย	15.1	30
28	การประมงในมหาสมุทร, ชายฝั่ง	33.1	15	73	การผลิตพรมและเครื่องปูลาด	18.3	
29	การประมงน้ำจืด	39.2	15	74	อุตสาหกรรมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เชือก	19.5	
30	การทำเหมืองถ่านหิน และแร่ลิกไนต์	48.3		75	โรงฟอกหนังและการแต่งสำเร็จหนังสัตว์	10.8	15
31	การขุดเจาะน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ	28.1		76	การผลิตผลิตภัณฑ์หนังสัตว์	22.6	30
32	การทำเหมืองแร่เหล็ก	23.1	20	77	การผลิตรองเท้า ยกเว้นรองเท้ายาง	12.2	30
33	การทำเหมืองแร่ดีบุก	21.4	20	78	การแปรรูปไม้ ไม้อัด และอุปกรณ์ไม้	19.1	
34	การทำเหมืองแร่สแตน	15.8	20	79	การผลิตผลิตภัณฑ์จากไม้และไม้ก๊อก	14.8	
35	เหมืองแร่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่แร่เหล็ก	43.5	20	80	การผลิตเครื่องเรือนเครื่องตกแต่งที่ทำด้วยไม้	17.6	30
36	การทำเหมืองแร่ฟลูออไรด์	21.0	20	81	การผลิตกระดาษและเยื่อกระดาษ	24.3	
37	เหมืองแร่เพื่อเคมีภัณฑ์และปุ๋ยเคมีภัณฑ์	46.2	20	82	การผลิตผลิตภัณฑ์จากกระดาษ	7.0	
38	เกลือ	68.2	15	83	การพิมพ์, การพิมพ์โฆษณา	15.8	20
39	การทำเหมืองหินปูน	45.2	20	84	การผลิตเคมีภัณฑ์ขั้นมูลฐาน	19.5	
40	การทำเหมืองหินและการย่อยทราย	30.1	25	85	การผลิตปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และยาฆ่าแมลง	14.3	
41	การทำเหมืองแร่และเหมืองหินอื่น	44.3	20	86	ผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี	19.0	

สาขาการผลิต		อัตรากำไร		สาขาการผลิต		อัตราผลตอบแทน	
		ตารางที่ IO	มาตรา 40(8)			ตาราง IO	มาตรา 40(8)
42	การฆ่าสัตว์	10.4	15	87	การผลิตสีทา นํ้ามันชักเงา	11.3	
43	การทำนํ้ากระป๋อง	13.5		88	การผลิตยารักษาโรค	21.7	
44	การผลิตนํ้านม และผลิตภัณฑ์จากนม	12.8		89	การผลิตสบู่และผลิตภัณฑ์ที่ใช้ทำความสะอาด	11.7	30
45	ผัก ผลไม้ นํ้าผลไม้ กระป๋อง	11.5		90	การผลิตเครื่องสำอางค์	14.8	30
91	การผลิตไม้ขัดไฟ	28.4		136	ระบบท่อก๊าซ	4.3	
92	การผลิตผลิตภัณฑ์ทางเคมีอื่น ๆ	21.2		137	การประปา	21.3	
93	นํ้ามันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ	2.8	15	138	การก่อสร้างที่อยู่อาศัย	5.1	
94	ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ จากถ่านหิน และนํ้ามัน ปิโตรเลียม	10.5		139	การก่อสร้างอาคารที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัย	4.5	
95	การผลิตยางแผ่นและยางก้อน	6.1	15	140	การก่อสร้างงานบริการสาธารณะการเกษตรและป่าไม้	20.0	
96	การผลิตยางนอกยางใน	15.2		141	การก่อสร้างงานบริการที่ไม่เกี่ยวกับงานเกษตร	11.7	
97	การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกอื่น ๆ	12.6	20	142	การก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าและสาธารณูปโภค	10.0	
98	การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก	9.0	20	143	การก่อสร้างอาคารส่งโทรศัพท์ โทรเลข วิทยุ โทรศัพท์	22.9	
99	การผลิตกระเบื้องเคลือบและ เครื่องปั้นดินเผา	14.7	20	144	การก่อสร้างอื่น ๆ	23.8	
100	การผลิตแก้วและผลิตภัณฑ์แก้ว	10.1	20	145	การค้ายาง	48.1	20
101	การผลิตผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในงานก่อสร้าง	13.9		146	การค้าปลีก	54.1	20
102	การผลิตซีเมนต์	28.1		147	ภัตตาคารและร้านอาหารเครื่องดื่ม	20.1	30
103	การผลิตผลิตภัณฑ์คอนกรีต	16.3		148	โรงแรมและที่พักอื่น ๆ	16.6	30
104	การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะอื่น ๆ	12.9		149	การขนส่งโดยรถไฟ	-29.6	20
105	อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า	7.3		150	การขนส่งโดยรถประจำทางและไม่ประจำทาง	9.8	20
106	การผลิตผลิตภัณฑ์เหล็กกล้า	12.5		151	การขนส่งสินค้าทางบก	8.3	20
107	ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่เหล็ก, ถลุงแร่อื่น ๆ เช่น ดีบุก	12.3		152	การให้บริการแก่การขนส่งทางบก	45.3	20
108	การผลิตเครื่องตัดและเครื่องมือ	17.3		153	การขนส่งทางทะเลหลวงและชายฝั่ง	10.7	20
109	การผลิตเครื่องมือที่ทำด้วยโลหะ	9.4		154	การขนส่งทางน้ำภายในประเทศ	24.7	20
110	การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ	22.2		155	บริการการขนส่งทางน้ำ	27.8	30
111	การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะอื่น ๆ	16.2		156	การขนส่งทางอากาศ	8.0	20
112	การผลิตเครื่องยนต์และกังหัน	11.5		157	บริการเกี่ยวเนื่องกับการขนส่ง	38.2	
113	การผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์ทางเกษตร	9.1		158	สถานที่เก็บสินค้าและไซโล	32.1	
114	การผลิตเครื่องจักรใช้ประคิษฐ์เครื่องมือและ โลหะ	10.3		159	บริการไปรษณีย์โทรเลข	27.0	
115	การผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์พิเศษ	13.1		160	สถาบันการเงิน	35.3	
116	เครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ในขนส่ง และ ครัวเรือน	13.4		161	การประกันชีวิต	41.2	
117	เครื่องจักรและไฟฟ้าสำหรับโรงงาน อุตสาหกรรม	7.9		162	บริการประกันภัยอื่น ๆ	15.9	
118	อุปกรณ์วิทยุ โทรศัพท์ และแผงวงจรไฟฟ้า	3.4		163	บริการด้านอสังหาริมทรัพย์	30.7	39
119	เครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้าอื่น ๆ	7.9		164	การบริหารทางธุรกิจต่าง ๆ	13.1	
120	ลวดและสายเคเบิลชนิดหุ้มฉนวน	22.0		165	การบริหารราชการ	0.0	
121	แบตเตอรี่และหม้อเก็บประจุไฟฟ้า	13.3		166	การบริหารรักษาความปลอดภัย	12.0	
122	เครื่องมือเครื่องใช้ไฟฟ้าอื่น ๆ	14.5		167	การบริหารการศึกษา	10.6	
123	การต่อเรือและการซ่อมเรือ	15.6	15	168	สถาบันวิจัย	11.6	
124	การผลิตอุปกรณ์รถไฟ	6.4		169	การบริหารทางการแพทย์และอนามัย	11.3	25
125	การผลิตยานยนต์	9.9		170	สถาบันธุรกิจ สมาคมอาชีพและผู้ใช้แรง	14.7	

สาขาการผลิต		อัตรากำไร		สาขาการผลิต		อัตราผลตอบแทนกำไร	
		ตารางที่ IO	มาตรา 40(8)			ตาราง IO	มาตรา 40(8)
126	การผลิตจักรยานยนต์ จักรยาน และรถเข็น	9.1		171	การบริการชุมชนอื่น ๆ	27.0	
127	การซ่อมแซมยานพาหนะทุกชนิด	14.5		172	บริการด้านภาพยนตร์และการจัดจำหน่าย	11.1	30
128	การผลิตอากาศยาน	16.4		173	โรงฉายภาพยนตร์และโรงละคร	12.2	
129	อุปกรณ์เกี่ยวกับงานวิทยาศาสตร์	10.4		174	วิทยุ โทรทัศน์, บริการที่เกี่ยวข้อง	14.3	50
130	การผลิตอุปกรณ์ถ่ายภาพและสายตา	28.2		175	ห้องสมุด, พิพิธภัณฑ์ และบริการทางวัฒนธรรมอื่น ๆ	7.6	
131	การผลิตนาฬิกา	16.9		176	การบันเทิงและบริการสันทนาการ	21.5	28
132	การผลิตเครื่องประดับและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง	9.4	25	177	การซ่อมแซม	8.9	
133	การผลิตเครื่องดนตรีและเครื่องกีฬา	9.9		178	การบริการส่วนบุคคล	11.7	25
134	การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ	18.3			การบริการอื่นๆ	n.a	
135	การผลิตไฟฟ้า	14.9	20	180	กิจกรรมที่มีอาจจะระบุประเภทได้	3.8	

บทที่ 13

การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ

13.1 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญ ของภาครัฐ

นอกเหนือจากการเก็บภาษีของรัฐบาลจะมีผลกระทบ (หรือก่อให้เกิดภาระภาษี หรือ Tax Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันแล้ว การใช้จ่ายของภาครัฐในการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ ก็มักจะเกิดประโยชน์ (Benefit Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันด้วย¹ ในแง่นี้ โครงการของรัฐบาลจึงมีโอกาที่จะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำ (เพิ่มหรือลดความเหลื่อมล้ำ) ที่มีส่วนเสริมหรือหักล้างผลที่เกิดจากภาษี ดังนั้น ถ้าเราสามารถวัดออกมาได้ว่าประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจต่างๆ ได้รับประโยชน์สุทธิจากโครงการของรัฐบาลเท่าใด (ประโยชน์ที่ได้รับ หักด้วยภาระภาษี) เราก็จะสามารถเปรียบเทียบว่ามาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลส่งผลต่อคนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจต่างๆ ต่างกันหรือไม่อย่างใด การศึกษาด้านภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาลประกอบกันจึงมีโอกาที่จะช่วยตอบข้อกังขาบางประการสำหรับสังคมได้ (ตัวอย่างเช่น มีความเชื่อกันอย่างกว้างขวางในหมู่ “ชนชั้นกลาง” ว่ารัฐบาลในอดีตนำภาษีที่เก็บจากชนชั้นกลางไป “ถลุง” โดยใช้นโยบาย “ประชานิยม” มา “ซื้อเสียง” จากประชาชนกลุ่มรากหญ้า)

แม้ว่าที่ผ่านมา จะมีนักวิชาการกลุ่มที่สนใจศึกษาวิจัยด้านการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการของรัฐบาล (Benefit Incidence Analysis หรือ BIA) อยู่บ้าง แต่งานวิจัยด้านนี้ไม่ได้พัฒนาไปมากเท่ากับการวิเคราะห์ภาระด้านภาษี (Tax Incidence Analysis หรือ TIA) ซึ่งมีการคำนวณผลที่เกิดจากการผลักภาระภาษีด้วย แต่ในส่วนของ BIA นั้น การศึกษายังมักจะวัด “ประโยชน์ (benefit)” จากงบหรือรายจ่ายที่ภาครัฐใช้ (เช่น คำนวณ “ประโยชน์” ที่คนไข้ได้จากโครงการรักษาพยาบาลจากรายจ่ายของรัฐบาลหารด้วยจำนวนคนไข้ที่มารับการรักษา) แต่ไม่สามารถวัดประโยชน์ที่ไปถึงตัวประชาชนจริงๆ (เช่น สถานะทางสุขภาพที่ดีขึ้นของประชาชน หรือความรู้ที่นักเรียนมีมากขึ้นจนทำให้มีทักษะในการประกอบอาชีพและมีผลิตภาพเพิ่มขึ้นจนนำไปสู่รายได้ที่เพิ่มขึ้น) หรือวัดว่าประโยชน์โดยทางอ้อมที่เกิดจากโครงการของรัฐบาลเหล่านี้กระจายไปสู่ประชาชนกลุ่มไหนบ้าง (เช่น เงินเดือนครูที่เพิ่มขึ้นจากการขยายการศึกษา ประโยชน์จากการสร้างตึกเรียนเพิ่มที่นอกเหนือจากการเรียนการสอน เช่น การจ้างงานและผลกำไรที่เกิดหรือเพิ่มขึ้น รวมทั้งประโยชน์ที่อาจจะออกไปนอกประเทศ เช่น

¹ เป็นธรรมดาที่ประชาชนแต่ละคนจะได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐบาลแตกต่างกัน แต่ในบางกรณีประชาชนในระดับเศรษฐกิจหนึ่งอาจมีโอกาสเข้ามารับบริการมากกว่าอีกเศรษฐกิจหนึ่งอย่างคงเส้นคงวา เช่น ถ้าโครงการรักษาฟรีต้องใช้เวลารอพบแพทย์เป็นเวลานาน กลุ่มคนรวยก็อาจมีแนวโน้มที่จะมารับบริการในสัดส่วนที่ต่ำกว่ากลุ่มชนชั้นกลางหรือคนจน

เมื่อบริษัทขายยาให้กับโรงพยาบาล) แต่แม้กระทั่งงานวิจัยที่คำนวณ Benefit Incidence แบบหยาบๆ ในด้าน การศึกษาก็ยังมีน้อยมาก² (แม้ว่าจะมีการศึกษาที่พบว่าระดับการศึกษาของลูกจะมีความสัมพันธ์กับการศึกษา และรายได้ของพ่อแม่ จึงมีโอกาสมากที่ครัวเรือนที่มีรายได้สูงจะได้รับประโยชน์จากการลงทุนของภาครัฐ มากกว่า โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาซึ่งมีการลงทุนต่อหัวในอัตราที่ค่อนข้างสูง) ส่วนงานวิจัยที่มีอยู่บ้างใน ด้านสาธารณสุข นอกจากจะมีปัญหาที่กล่าวมาแล้ว ยังมีข้อบกพร่องของการวิจัยที่ไม่ครบถ้วน เช่น มักศึกษาเฉพาะ กลุ่มผู้มีสิทธิในโครงการ 30 บาท ซึ่งแม้ว่าเป็นคนส่วนใหญ่แต่ก็ไม่สามารถให้ผลที่สามารถนำมาสรุปเป็น ภาพรวมของประเทศได้ เนื่องจากผู้มีสิทธิในโครงการนี้มีรายได้ที่ค่อนข้างต่ำ และงานที่ศึกษากลุ่มผู้มี สิทธิอื่นด้วย (เช่น Phusit Prakongsai, 2008) ก็ยังอาศัยข้อมูลจาก Health and Welfare Survey ก่อนปี 2549 ซึ่งยัง มีข้อมูลด้านรายได้ค่อนข้างหยาบมาก³

นอกจากผลการศึกษาในส่วนนี้ (เมื่อรวมกับการศึกษาในส่วนของ tax incidence) จะสามารถตอบโจทย์ เรื่องผลประโยชน์สุทธิที่คนกลุ่มที่มีฐานะต่างๆ ได้จากมาตรการทางเศรษฐกิจของภาครัฐได้อย่างชัดเจน และครอบคลุมมากขึ้น (เมื่อเทียบกับความเชื่อของกลุ่มชนชั้นกลางที่มักจะมองเห็นโครงการใหม่ๆ ที่ลงไปสู่ คนชั้นล่างในระยะหลังมากกว่าโครงการที่มีอยู่เดิม เช่นสวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคม หรือโครงสร้าง พื้นฐานที่โดย “ธรรมชาติ” มักจะเกิดในเมืองใหญ่ก่อน เช่น ทางด่วน โทรศัพท์พื้นฐาน รถลอยฟ้าใต้ดิน หรือ แม้แต่ทางหลวง หรือที่เกิดในเมืองใหญ่เท่านั้น เช่น สนามบินนานาชาติ) ซึ่งน่าจะมีความลำเอียงน้อยกว่าการ มองนโยบายหรือโครงการเป็นชิ้นๆ รวมทั้งจะช่วยตอบคำถามของนักวิชาการที่สนใจเรื่องความยากจนว่าที่ ผ่านมามาตรการด้านภาษีและการใช้จ่ายของภาครัฐมีส่วนช่วยในการกระจายรายได้มากน้อยเพียงใด และถ้ามี มากตามที่ “ชนชั้นกลาง” จำนวนมากเชื่อ ก็จะต้องสืบค้นต่อไปว่าทำไมการกระจายรายได้ของประเทศไทย ยังคงอยู่ในระดับที่แย่อันดับต้นๆ ของโลกในปัจจุบัน⁴

13.1.1 แนวคิดเรื่องผลกระทบ (incidence) จากการแทรกแซงของภาครัฐ

แนวคิดเรื่องผลกระทบ (incidence) จากการแทรกแซงของภาครัฐเป็นเรื่องที่ได้มีการกล่าวถึงมานาน แล้ว โดยที่การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ (นอกเหนือจากการกำหนดกฎกติกา รวมทั้งการให้สัมปทาน ต่างๆ แล้ว) ก็มักประกอบด้วยสองส่วนหลักๆ คือ การเก็บภาษี (taxation) และการใช้จ่ายของรัฐ (government expenditure)

² เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2542)

³ และถึงแม้ว่าจะมีความพยายามสร้างดัชนีทรัพย์สิน (asset index) ขึ้นมาทดแทน แต่ก็ไม่สามารถอ้างได้ว่าดัชนีทรัพย์สินมีความใกล้เคียงกับรายได้ หรือมีความเหนือกว่าการใช้รายได้ในการจัดลำดับฐานะของครัวเรือน

⁴ ซึ่งอาจหมายความว่า มีกลไกบางอย่างก่อให้เกิด/รักษาความไม่เท่าเทียมกันอย่างรุนแรง (หรือกลไกที่สร้าง rent ให้กับคนรวยในอัตราที่สูงมาก) หรือแม้กระทั่งอาจเกิดจากความพยายามของรัฐที่พยายามรักษาให้ประชากรของประเทศจำนวนมากเกินไปอยู่กับภาคการเกษตรที่มีผลตอบแทนทาง เศรษฐกิจต่ำ

ในด้านภานี้ นั้น นักเศรษฐศาสตร์ตระหนักมานานแล้วว่าผู้ที่จ่ายภาษีอาจจะไม่ได้เป็นผู้รับภาระภาษีทั้งหมด เนื่องจากในหลายกรณี ผู้ที่จ่ายภาษีอาจสามารถผลักภาระบางส่วน (หรือแม้กระทั่งทั้งหมดในบางกรณี) ไปให้ผู้อื่นได้ Augustin Cournot (1838) ได้แสดงให้เห็นว่าการที่รัฐจะเลือกเก็บภาษีจากผู้ซื้อหรือผู้ขาย ไม่ได้มีผลทำให้ภาระที่แต่ละฝ่ายต้องแบกรับเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด และถึงแม้ว่าประเทศต่างๆ มักจะมีระบบภาษีเงินได้ที่ก้าวหน้า แต่เมื่อรวมภาระภาษีต่างๆ เข้าด้วยกันแล้ว ในบางกรณี ภาระภาษีที่คนจนต้องแบกรับ (เมื่อเทียบกับรายได้) อาจจะมีอัตราใกล้เคียงกับ (หรือแม้กระทั่งสูงกว่า) ภาระภาษีที่คนรวยแบกรับก็เป็นได้ (เช่น จากผลการคำนวณของอังกฤษ โดย William Stanley Jevons 1869 อ้างใน Atkinson and Stiglitz 1980)

นอกเหนือจากในด้านภานี้แล้ว ประชาชนก็มักจะได้รับผลกระทบ (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลกระทบด้านบวก) ที่เกิดจากโครงการของรัฐ ในทำนองเดียวกันกับภานี้ ประชาชนแต่ละคน (หรือแต่ละกลุ่ม) อาจได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐต่างกัน ทำให้มีความพยายามที่จะแจกแจงผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการของรัฐไปสู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ในแบบที่คล้ายคลึงกับการคำนวณภาระภาษี อย่างไรก็ตาม งานในการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการของรัฐ (Benefit Incidence Analysis หรือ BIA) ไม่ได้พัฒนาไปแบบการวิเคราะห์ภาระด้านภานี้ (Tax Incidence Analysis หรือ TIA) ซึ่งมีการคำนวณผลที่เกิดจากการผลักภาระภาษีด้วย แต่ในส่วนของ BIA นั้น มักจะจบลงที่การแจกแจงรายจ่ายของภาครัฐให้กับประชาชนผู้รับบริการ (เช่น คนไข้ที่มารับการรักษา หรือนักเรียนที่มาเรียน) โดยไม่ได้พยายามคำนวณต่อไปว่ามีใครบ้างที่ได้รับประโยชน์ต่อเนื่องจากโครงการของรัฐ (เช่น บริษัทที่ขายยาให้กับโรงพยาบาล)

13.1.2 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยส่วนนี้ศึกษาผลกระทบที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ⁵ จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐในสามด้านคือ ด้านสาธารณสุข (หัวข้อ 13.2) ด้านการศึกษา (หัวข้อ 13.3) และด้านการคมนาคมและขนส่ง (หัวข้อ 13.4) ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นรายจ่ายของโครงการที่สำคัญของภาครัฐในปัจจุบัน

13.2 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการด้านสาธารณสุข

13.2.1 การวิเคราะห์ Benefit incidence ด้านการรักษาพยาบาล

การศึกษา benefit incidence ด้านการรักษาพยาบาล ใช้แนวทางที่บรรยายไว้ใน วิโรจน์ อัญญา และ อรรถกฤต (2550)⁶ ซึ่งได้แจกแจงรายละเอียดแนวทางและทางเลือกในการสร้างตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์

⁵ โดยหลักการแล้ว ควรต้องเชื่อมโยงครัวเรือนที่อาจมีสมาชิกที่กระจายอยู่ทั้งในเมืองและชนบท (เช่น ส่งลูกออกไปเรียน มีลูกที่ทำงานและส่งเงินให้พ่อแม่ หรือหัวหน้าครอบครัวมาทำงานในเมือง) เข้าด้วยกันด้วย แต่ข้อมูลที่มีอยู่ (เช่น SES) ไม่เอื้อเท่าที่ควร ในอนาคตจึงควรมีการออกแบบการสำรวจที่สามารถเชื่อมโยงครัวเรือนที่กระจายอยู่เหล่านี้เข้าด้วยกันเท่าที่จะทำได้

ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence Analysis) จากเงินอุดหนุนของภาครัฐในโครงการหลักประกันสุขภาพต่างๆ เพื่อให้ได้ภาพที่ครบถ้วน การศึกษานี้จะครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม กล่าวคือนอกจากกลุ่มผู้มีสิทธิบัตรทอง (โครงการ 30 บาทยุติธรรม) แล้ว ยังครอบคลุมกลุ่มผู้มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งมีสวัสดิการภาครัฐที่ดีที่สุด) และกลุ่มผู้มีสิทธิประกันสังคม (ซึ่งรัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบ) เข้ามาด้วย โดยนอกจากคนสองกลุ่มนี้จะมีจำนวนรวมกันประมาณหนึ่งในสี่ของประเทศแล้ว โดยเฉลี่ยแล้วยังเป็นกลุ่มที่มีเศรษฐกิจสูงกว่ากลุ่มผู้มีสิทธิบัตรทองด้วย การศึกษาในทั้งสามกลุ่มจะให้ภาพของประเทศที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงของประเทศมากกว่าการศึกษาส่วนใหญ่ในอดีตที่มักแยกศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้มีสิทธิบางกลุ่ม

ข้อมูลหลักในด้านการใช้บริการมาจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) ของครัวเรือน ประกอบกับข้อมูลจากสำนักงานกลางสารสนเทศเพื่อสุขภาพ (สทส.) และข้อมูลรายงานจากสถานพยาบาลในระดับต่างๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงาน 0110 รง.5)

ขั้นตอนการคำนวณ 4 ขั้นตอน

1. จำแนกประชาชนตามเศรษฐกิจ (เช่น จำแนกตามรายได้ เป็น 10 ขั้นรายได้)
2. ดูว่าประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับบริการต่างๆ (ที่มีการอุดหนุนจากรัฐ) ในปริมาณมากน้อยเท่าใด
3. คำนวณว่าแต่ละบริการมีต้นทุนการอุดหนุนของรัฐ (ซึ่งอาจผันแปรไปตามประเภทของบริการ และ/หรือระดับสถานพยาบาล หรือแม้กระทั่งตามสิทธิ/สวัสดิการของคนไข้)
4. ในแต่ละกลุ่ม นำอัตราการใช้บริการจาก (2) มาคูณด้วยต้นทุนการอุดหนุนของบริการแต่ละประเภท (หรือระดับ) แล้วรวมเป็นประโยชน์ที่คนกลุ่มนั้นได้รับ

ขั้นตอนที่ 1 การจำแนกประชาชนตามเศรษฐกิจ

การศึกษานี้ใช้วิธีแบ่งประชากรตามรายได้เฉลี่ยต่อคนของครัวเรือน เป็น 10 กลุ่ม (ตามข้อมูลรายได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) ปี 2550 ตารางที่ 13.1 ซึ่งแยกประชากรตามสิทธิสวัสดิการหลักด้านการรักษาพยาบาลตามข้อมูลใน SES ด้วย) จากนั้นก็นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ (HWS) ปี 2550 (ซึ่งมีจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนตัวอย่างจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม) แล้วใช้ค่าน้ำหนักจากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการมาคูณเพื่อหาจำนวนประชากร

⁶ วิโรจน์ ณ ระนอง อัญญา ณ ระนอง และ อรรถกฤต เล็กศิริไธ. 2550. “แนวทางและทางเลือกในการสร้างตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence Analysis) จากเงินอุดหนุนของภาครัฐในโครงการหลักประกันสุขภาพ.” รายงานเล่มที่ 3 โครงการวิจัยการใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะสุขภาพของโครงการ 30 บาทฯ และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชนและการลดความยากจน และการสร้างดัชนีชี้วัดความเป็นธรรมด้านสุขภาพ กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

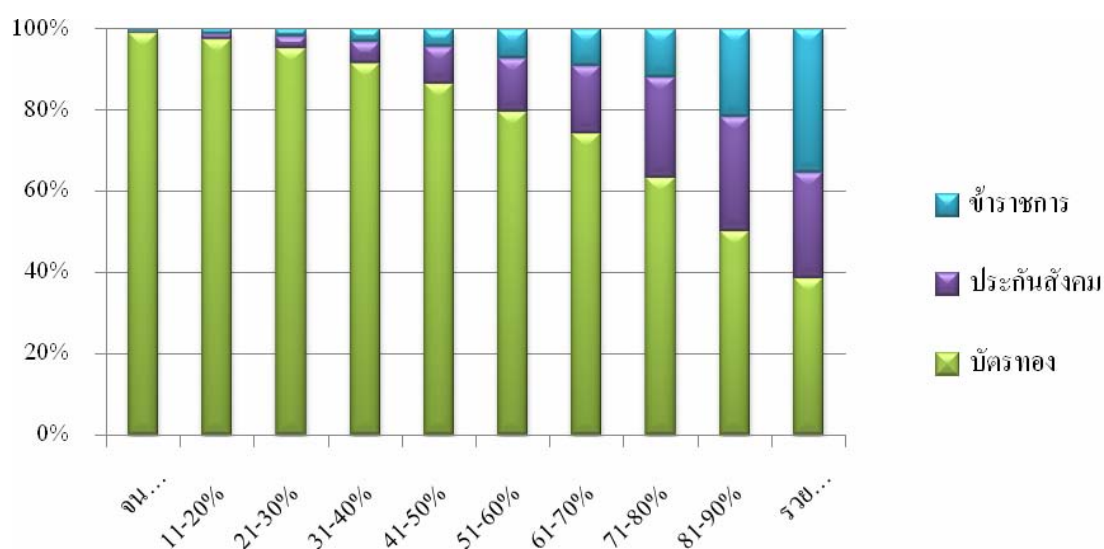
ทั้งประเทศอีกครั้งหนึ่ง (ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว จำนวนคนในสิบชั้นรายได้ที่แสดงในรูปที่ 13.2 อาจมีจำนวนที่ไม่เท่ากันเสียทีเดียว แต่ก็ต่างกันไม่มาก ตัวอย่างเช่นเมื่อนำมาแสดงในรูปที่ 13.3 เป็นจำนวนคนตามสิทธิ์ที่ผู้ตอบระบุว่าใช้มากหรือบ่อยที่สุด ก็แทบจะมองความแตกต่างของความสูงของแต่ละแท่งด้วยสายตาไม่ออก)

ในสองรูปแรกได้แบ่งประชากรในแต่ละชั้นรายได้ ออกตามสิทธิ์สวัสดิการหลักด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งประกอบด้วยสามสิทธิ์หลักคือ

- 1) โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า
- 2) สวัสดิการข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- 3) โครงการประกันสังคมและกองทุนทดแทน

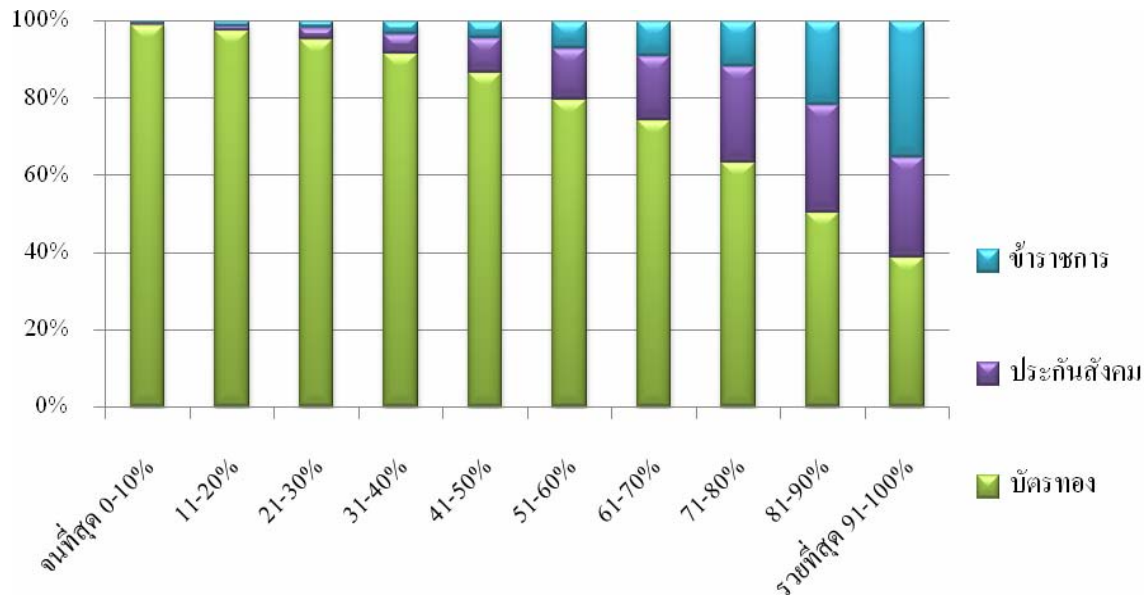
ซึ่งโดยหลักการแล้วจะครอบคลุมประชาชนคนไทยทุกคน ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติ จะมีคนจำนวนไม่น้อยที่บางครั้งไม่ได้ใช้สิทธิ์ และใช้วิธีจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง โดยเมื่อถามถึงสิทธิ์หรือสวัสดิการที่ใช้เป็นหลัก กลุ่มตัวอย่างก็ได้ให้คำตอบที่ปรากฏอยู่ในรูปที่ 13.3 (ซึ่งก็ไม่ได้ต่างจากสองรูปแรกมากนัก)

รูปที่ 13.1 จำนวนผู้มีสวัสดิการรักษาพยาบาลชนิดต่างๆ แบ่งตามชั้นรายได้: ข้อมูลจาก SES 2550



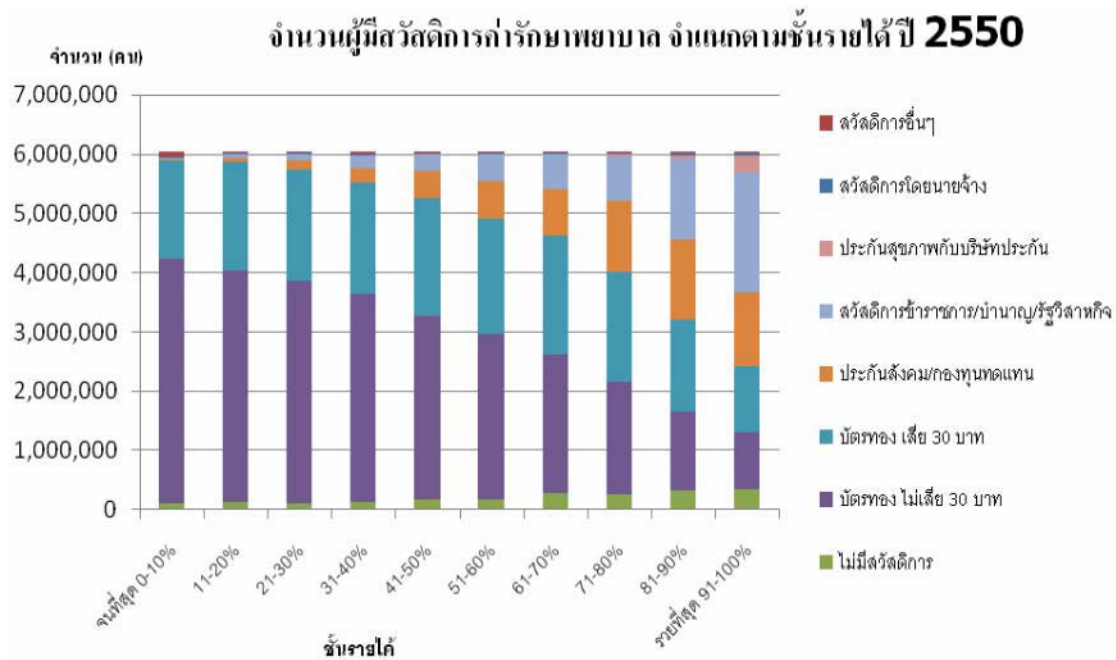
ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES 2550

รูปที่ 13.2 จำนวนผู้มีสวัสดิการรักษายาบาลประเภทต่างๆ จาก HWS 2550 (สำรวจครึ่งปีแรก)
แยกตามชั้นรายได้



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.3 จำนวนประชากรจำแนกตามสวัสดิการรักษายาบาลหลักที่ใช้และตามชั้นรายได้
(ข้อมูลจากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการปี 2550)



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ขั้นตอนที่ 2 การหาอัตราการให้บริการที่รัฐบาลอุดหนุนของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ

ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ (HWS) ปี 2550 โดย extrapolate จากข้อมูลการมารับบริการครั้งสุดท้าย (ในรอบ 1 เดือนที่ผ่านมา สำหรับผู้ป่วยนอก และ 1 ปีที่ผ่านมา สำหรับผู้ป่วยใน) และนับเฉพาะกรณีที่ใช้การรักษาที่สถานพยาบาล โดยใช้สิทธิ สวัสดิการการรักษาพยาบาลข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ หรือสิทธิประกันสังคม หรือสิทธิบัตรทองเท่านั้น⁷ ดังนั้นตัวเลขจำนวนและอัตราการให้บริการที่จะเสนอ (และนำไปใช้คำนวณ benefit incidence) จึงเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าอัตราการให้บริการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทุกกลุ่มตัวอย่าง

⁷ ทั้งนี้ การศึกษานี้ใช้ข้อสมมุติว่าคนไข้ที่จ่ายเงินเอง หรือมี third party ในภาคเอกชน (เช่น บริษัทประกันเอกชน) จ่ายค่ารักษาพยาบาลให้เมื่อมารับการรักษา ไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐในการไปรับการรักษาครั้งนั้น (หรืออีกนัยหนึ่งคือ ในกรณีเหล่านี้คนไข้หรือบริษัทประกันจ่ายให้สถานพยาบาลรัฐในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนของสถานพยาบาลเหล่านี้) ข้อสมมุตินี้น่าจะสอดคล้องกับความเป็นจริงในระยะหลัง ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้ปรับอัตราค่าบริการ (ตามหนังสืออัตราราคากลาง ซึ่งเรียกกันว่า “Blue Book” แต่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนในเล่มที่มีปกสีแดง) ให้สะท้อนค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ รวมทั้งค่าแรงด้วย

ตารางที่ 13.1 จำนวนครั้งการให้บริการโดยให้สิทธิของผู้ป่วยนอกที่สถานพยาบาล จำนวนการรักษาสวัสดิการรักษาสถานพยาบาลและสถานพยาบาล

ประเภทสิทธิ	ประเภทรพ	ชั้นรายได้											รวมทุกรายได้
		จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูงสุด91-100%		
บัตรทอง	สถานีอนามัย	4,378,072	4,875,309	3,778,260	3,265,705	3,521,168	3,395,544	2,226,341	1,447,812	564,814	462,678	27,915,702	
	รพช	4,028,408	5,363,144	4,588,897	3,639,784	3,191,288	3,433,126	2,182,263	1,689,898	1,456,267	753,936	30,327,011	
	รพท/รพศ	1,215,950	1,390,260	1,591,952	1,765,096	1,454,872	1,450,220	725,475	1,372,573	475,694	208,176	11,650,269	
	รพ.มหาวิทยาลัย	0	262,429	0	4,766	41,143	18,465	22,668	253,847	97,870	33,930	735,117	
	รพ.สังกัดอื่น	3,993	22,102	62,794	79,285	325,601	832,886	299,171	118,852	279,207	440,198	2,464,088	
	คลินิกเอกชน	0	31,538	0	12,331	134,672	46,990	89,804	44,564	16,780	105,993	482,673	
จำนวนคนที่มีสิทธิ	รพ.เอกชน	0	0	50,730	88,935	106,595	256,061	170,778	140,457	240,996	58,183	1,112,735	
	รวมทุกรพ.	9,626,423	11,944,781	10,072,633	8,855,902	8,775,339	9,433,292	5,716,500	5,068,003	3,131,629	2,063,093	74,687,595	
		6,110,067	6,031,152	5,901,654	5,603,087	5,441,027	5,042,501	4,705,602	4,014,568	3,210,331	2,268,584	48,328,573	
ประกันสังคม/ กองทุน ทดแทน	สถานีอนามัย	0	3,102	0	27,054	78,065	34,721	49,037	10,895	51,419	1,463	255,756	
	รพช	0	16,842	46,990	155,002	39,210	96,766	99,405	163,410	113,261	27,424	758,309	
	รพท/รพศ	15,958	35,494	4,039	287,564	14,441	102,055	176,720	140,419	168,028	80,861	1,025,579	
	รพ.มหาวิทยาลัย	0	0	80,678	0	0	0	40,199	0	21,491	17,564	159,931	
	รพ.สังกัดอื่น	0	0	0	0	0	44,995	8,814	95,830	138,427	100,157	388,222	
	คลินิกเอกชน	0	5,151	0	29,032	38,859	225,035	114,718	379,197	303,721	101,484	1,197,197	
	รพ.เอกชน	0	26,691	141,655	29,327	135,723	102,743	306,118	309,549	1,042,579	802,646	2,897,031	
	รวมทุกรพ.	15,958	87,280	273,362	527,979	306,297	606,315	795,010	1,099,299	1,838,926	1,131,598	6,682,025	

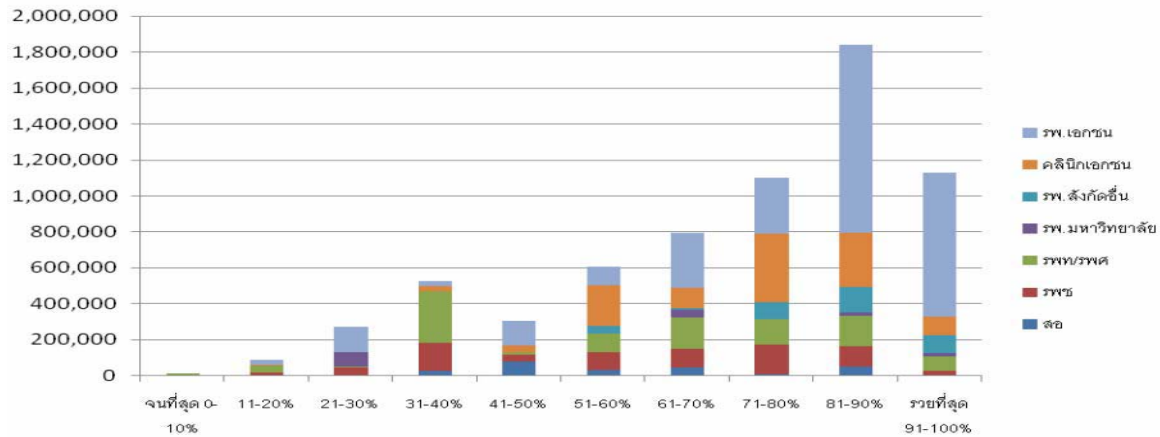
ตารางที่ 13.1 จำนวนครั้งการให้บริการโดยให้สิทธิของผู้ป่วยนอกที่สถานพยาบาล จำนวนตามประเภทสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลและสถานพยาบาล (ต่อ)

จำนวนคนที่มีสิทธิ์	27,660	80,317	181,727	313,537	572,595	825,428	1,038,318	1,580,677	1,797,266	1,528,500	7,946,027
สถานเฝ้า้มัย	0	92,004	33,411	33,909	93,039	127,331	386,780	52,210	117,605	396,766	1,333,054
รพช	19,220	134,204	112,318	223,322	382,236	500,997	274,568	445,042	505,946	603,842	3,201,694
รพท/รพศ	45,968	14,519	57,318	131,013	163,975	517,169	205,992	351,881	915,325	1,731,654	4,134,814
รพ.มหาวิทยาลัย	0	0	0	0	54,700	121,090	8,481	517,951	83,332	555,725	1,341,279
รพ.สังกัดอื่น	29,547	0	13,027	55,266	86,424	43,901	81,495	431,198	932,171	708,218	2,381,246
คลินิกเอกชน	0	0	0	2,675	0	0	0	1,062	9,917	70,246	83,900
รพ.เอกชน	0	0	0	0	0	0	10,129	20,130	36,226	318,242	384,728
รวมทุกรพ.	94,735	240,727	216,073	446,185	780,374	1,310,487	967,445	1,819,474	2,600,521	4,384,692	12,860,714
จำนวนคนที่มีสิทธิ์	34,856	80,198	109,883	200,320	270,793	456,895	584,839	756,063	1,379,197	2,070,075	5,943,118

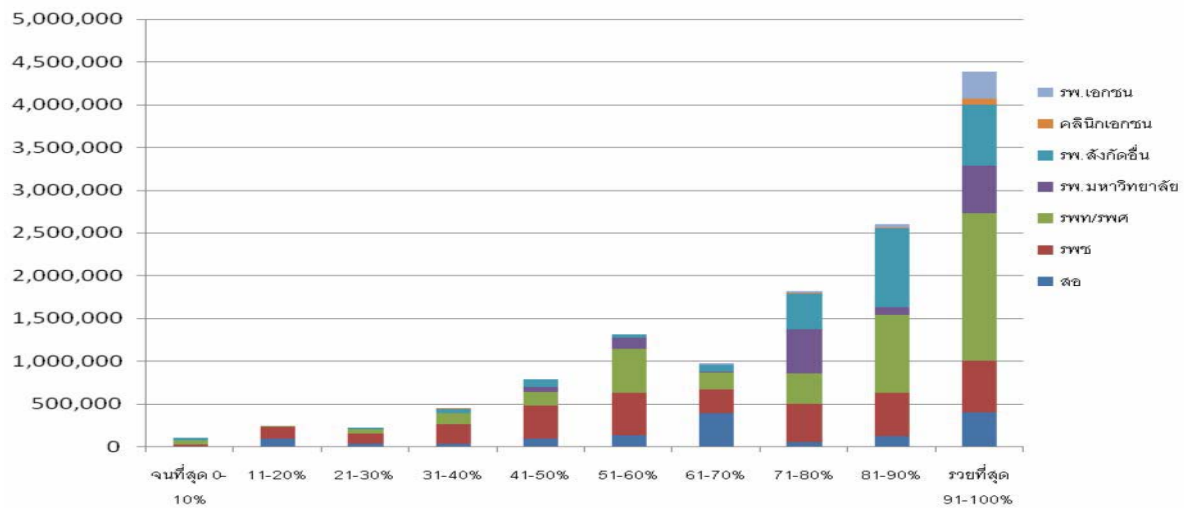
ที่มา: HWS (2550)

รูปที่ 13.4 จำนวนการใช้สิทธิผู้ป่วยนอกของผู้มีสิทธิ์กลุ่มต่างๆ

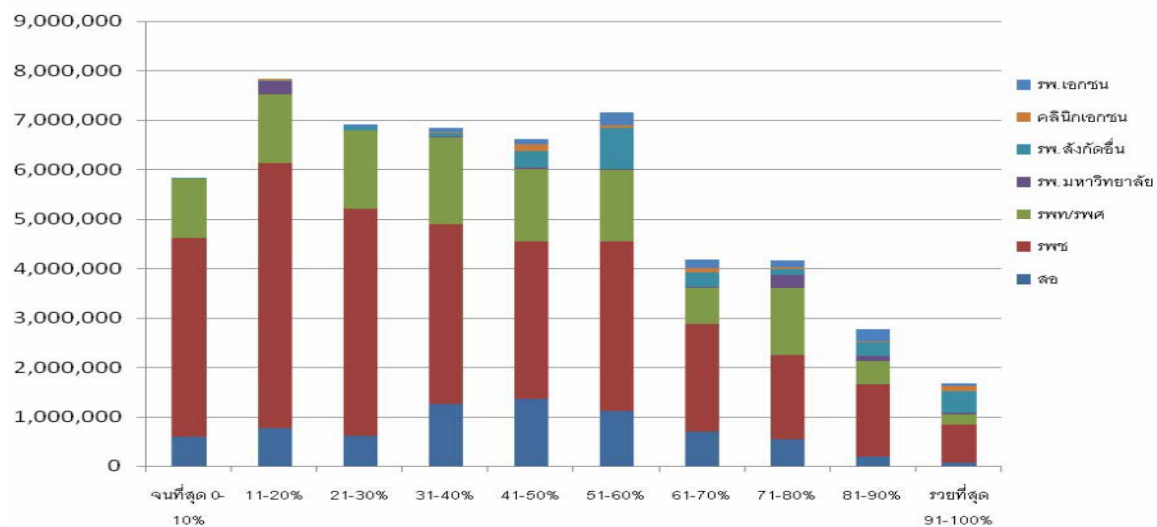
ผู้ป่วยนอก-ใช้สิทธิประกันสังคม (ครั้ง)



ผู้ป่วยนอก-ใช้สิทธิข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ (ครั้ง)



ผู้ป่วยนอก-ใช้สิทธิบัตรทอง (ครั้ง)



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.2 อัตราการใช้บริการโดยผู้ใช้สิทธิของผู้ป่วยนอก จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและช่วงรายได้ หน่วย: ครั้ง/คน/ปี

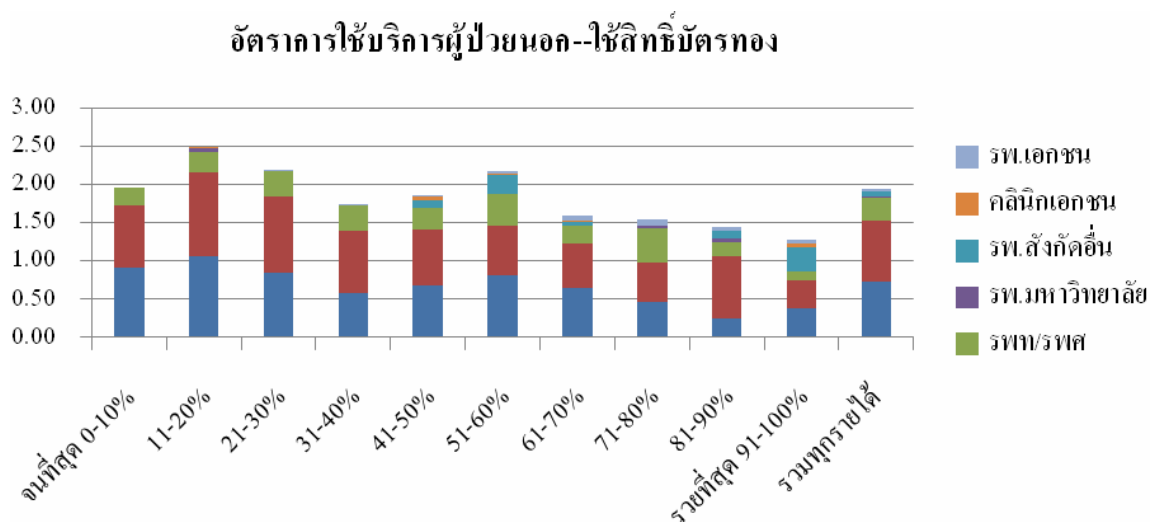
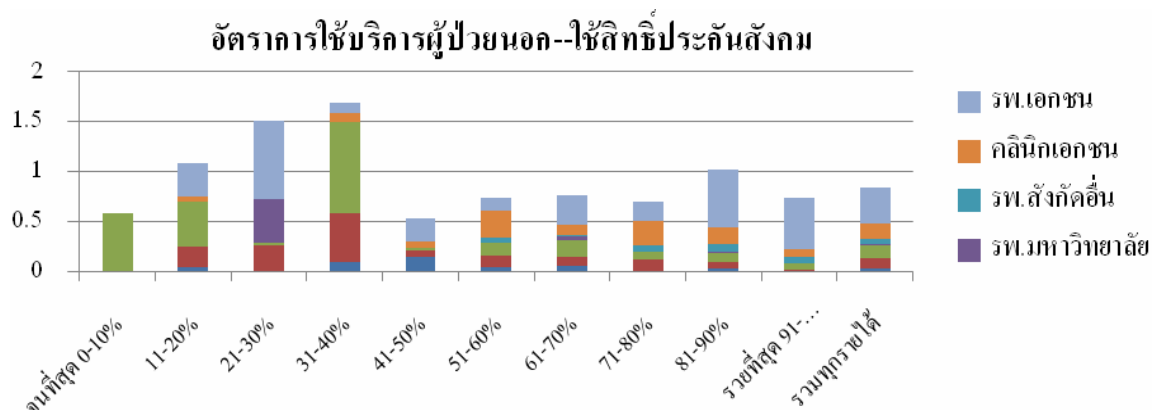
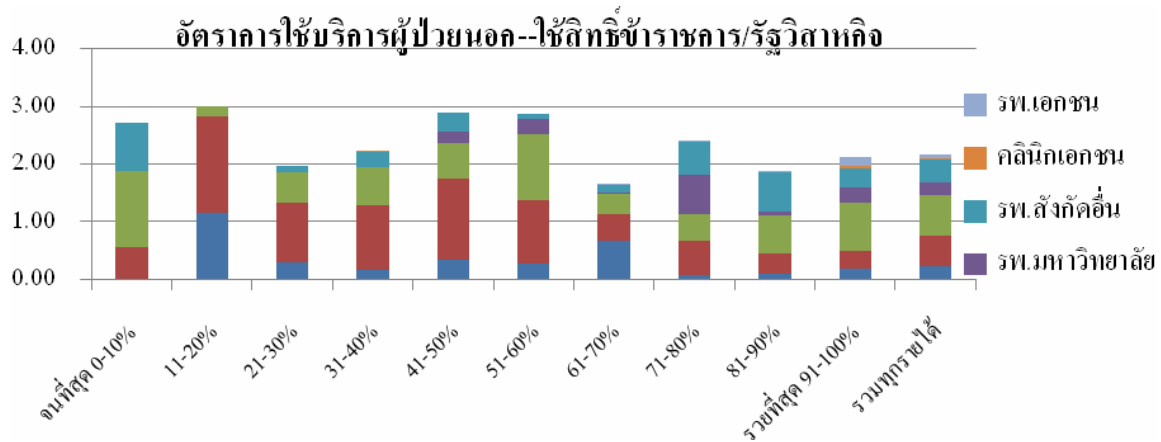
ประเภทสิทธิ	ประเภทรพ.	ช่วงรายได้										
		จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูงสุด 91-100%	รวมทุกรายได้
บัตรทอง	สถานีอนามัย	0.72	0.81	0.64	0.58	0.65	0.67	0.47	0.36	0.18	0.20	0.58
	รพช	0.66	0.89	0.78	0.65	0.59	0.68	0.46	0.42	0.45	0.33	0.63
	รพท/รพศ	0.20	0.23	0.27	0.32	0.27	0.29	0.15	0.34	0.15	0.09	0.24
	รพ.มหาวิทยาลัย	0.00	0.04	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.06	0.03	0.01	0.02
	รพ.สังกัดอื่น	0.00	0.00	0.01	0.01	0.06	0.17	0.06	0.03	0.09	0.19	0.05
	คลินิกเอกชน	0.00	0.01	0.00	0.00	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01	0.05	0.01
	รพ.เอกชน	0.00	0.00	0.01	0.02	0.02	0.05	0.04	0.03	0.08	0.03	0.02
	ทุกรพ.	1.58	1.98	1.71	1.58	1.61	1.87	1.21	1.26	0.98	0.91	1.55
ประกันสังคม/ กองทุนทดแทน	สถานีอนามัย	0.00	0.04	0.00	0.09	0.14	0.04	0.05	0.01	0.03	0.00	0.03
	รพช	0.00	0.21	0.26	0.49	0.07	0.12	0.10	0.10	0.06	0.02	0.10
	รพท/รพศ	0.58	0.44	0.02	0.92	0.03	0.12	0.17	0.09	0.09	0.05	0.13
	รพ.มหาวิทยาลัย	0.00	0.00	0.44	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00	0.01	0.01	0.02
	รพ.สังกัดอื่น	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.01	0.06	0.08	0.07	0.05
	คลินิกเอกชน	0.00	0.06	0.00	0.09	0.07	0.27	0.11	0.24	0.17	0.07	0.15
	รพ.เอกชน	0.00	0.33	0.78	0.09	0.24	0.12	0.29	0.20	0.58	0.53	0.36
	ทุกรพ.	0.58	1.09	1.50	1.68	0.53	0.73	0.77	0.70	1.02	0.74	0.84

ตารางที่ 13.2 อัตราการใช้บริการโดยเฉลี่ยของผู้ป่วยนอก จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและช่วงชนรายได้ หน่วย: ครั้ง/คน/ปี (ต่อ)

ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	สถานีอนามัย	0.00	1.15	0.30	0.17	0.34	0.28	0.66	0.07	0.09	0.19	0.22
	รพช	0.55	1.67	1.02	1.11	1.41	1.10	0.47	0.59	0.37	0.29	0.54
	รพท/รพศ	1.32	0.18	0.52	0.65	0.61	1.13	0.35	0.47	0.66	0.84	0.70
	รพ.มหาวิทยาลัย	0.00	0.00	0.00	0.00	0.20	0.27	0.01	0.69	0.06	0.27	0.23
	รพ.สังกัดอื่น	0.85	0.00	0.12	0.28	0.32	0.10	0.14	0.57	0.68	0.34	0.40
	คลินิกเอกชน	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.03	0.01
	รพ.เอกชน	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.03	0.03	0.15	0.06
	ทุกรพ.	2.72	3.00	1.97	2.23	2.88	2.87	1.65	2.41	1.89	2.12	2.16

ที่มา: HWS (2550)

รูปที่ 13.5 อัตราการใช้สิทธิผู้ป่วยนอกของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

จากตารางที่ 13.2 และรูปที่ 13.5 จะเห็นว่ากลุ่มผู้มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการมีอัตราการมารับการรักษาแบบผู้ป่วยนอกโดยใช้สิทธิ์ที่สถานพยาบาลสูงกว่าอีกสองกลุ่มอย่างชัดเจน โดยสูงกว่ากลุ่มประกันสังคมประมาณร้อยละ 157 ซึ่งส่วนหนึ่งคงสะท้อนโครงสร้างอายุที่ต่างกันด้วย แต่เมื่อเทียบกับกลุ่มบัตรทองซึ่งมีโครงสร้างอายุใกล้เคียงกัน กลุ่มผู้มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการก็ยังมีอัตราการมารับการรักษาแบบผู้ป่วยนอกโดยใช้สิทธิ์ที่สถานพยาบาลสูงกว่าถึงร้อยละ 40

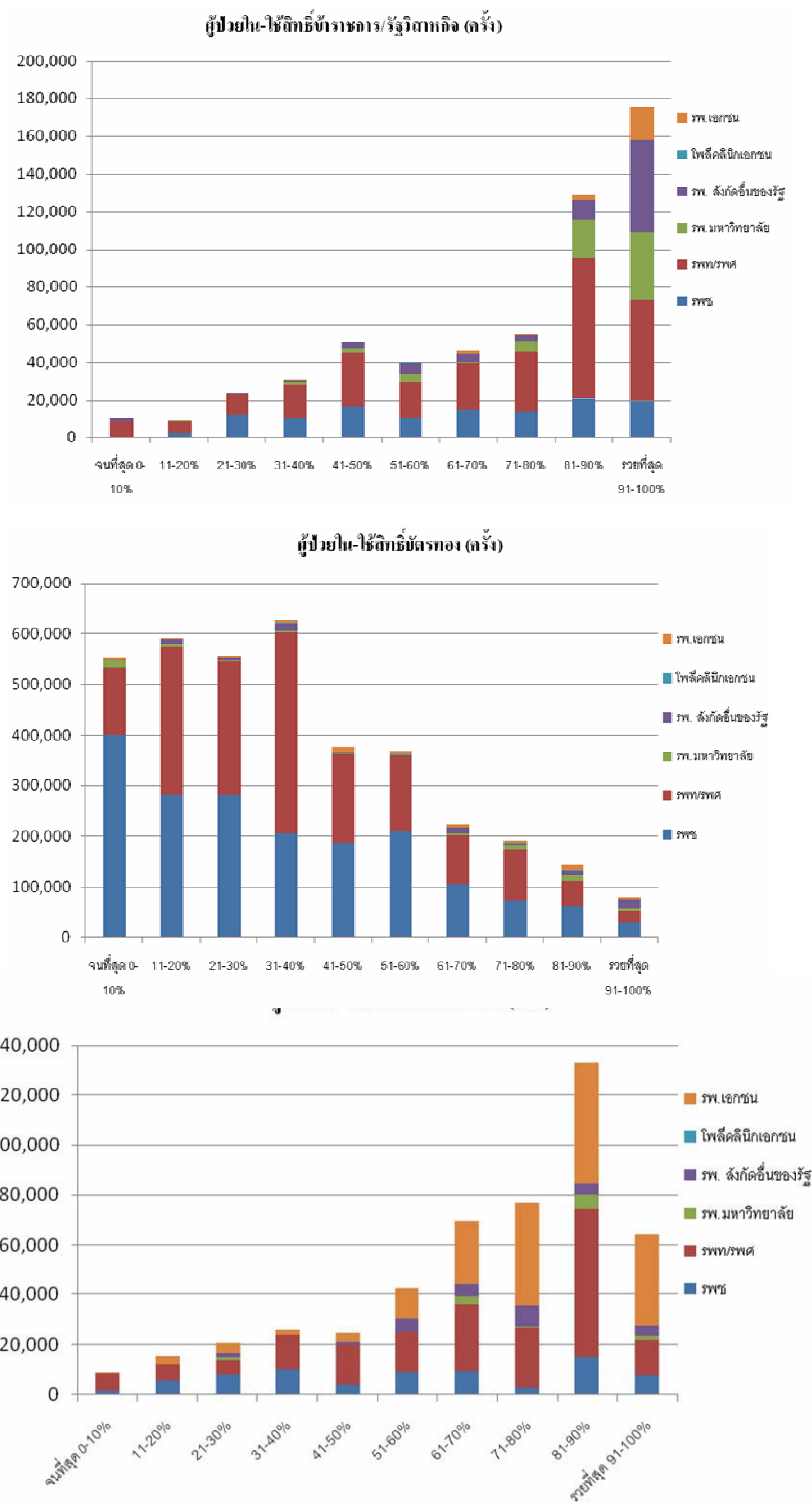
แต่ในทั้งสามกรณี อัตราการมารับการรักษาแบบผู้ป่วยนอกโดยใช้สิทธิ์ที่สถานพยาบาล (2.16 0.84 และ 1.55 ครั้ง/คน-ปี ตามลำดับ) อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศอื่นที่มีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งอาจเป็นเพราะยังมีอุปสรรคในการมารับบริการที่สถานพยาบาลอยู่พอสมควร

ตารางที่ 13.3 อัตราการใช้บริการโดยใช้สิทธิของผู้ป่วยนอก จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและช่วงรายได้ หน่วย: ครั้ง/คน/ปี

ประเภท สวัสดิการ	ประเภทรพ.	ชั้นรายได้											รวม
		จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูง 91-100%		
บัตรทอง	รพช	401,821	281,911	281,891	206,593	185,663	209,226	105,541	74,572	63,539	28,938	1,839,696	
	รพท/รพศ	131,490	291,951	264,231	395,493	176,587	150,074	97,245	99,646	49,426	24,141	1,680,284	
	รพ.มหาวิทยาลัย	13,241	4,467	769	4,368	3,149	1,986	4,202	7,996	10,561	6,213	56,950	
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	3,129	11,474	5,357	13,623	2,085	495	9,627	3,446	10,182	16,493	75,911	
	โพลีคลินิกเอกชน	0	0	0	706	0	679	0	1,046	522	0	2,953	
จำนวนผู้มีสิทธิ	รพ.เอกชน	2,548	1,813	3,271	5,049	10,407	6,774	6,430	4,614	9,982	4,674	55,561	
	รวม	552,229	591,615	555,519	625,833	377,890	369,235	223,045	191,318	144,211	80,459	3,711,355	
		6,110,067	6,031,152	5,901,654	5,603,087	5,441,027	5,042,501	4,705,602	4,014,568	3,210,331	2,268,584	48,328,573	
	รพช	1,523	5,701	8,043	10,238	4,007	9,031	9,348	2,712	14,854	7,787	73,242	
	รพท/รพศ	6,931	6,434	5,660	13,605	15,692	16,112	26,794	23,970	59,596	14,048	188,842	
ประกันสังคม/ กองทุนทดแทน	รพ.มหาวิทยาลัย	0	0	1,349	0	0	0	3,014	571	5,836	1,512	12,282	
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	0	0	1,511	0	1,453	5,402	5,037	8,166	4,328	4,112	30,009	
	โพลีคลินิกเอกชน	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	รพ.เอกชน	284	3,400	4,213	1,972	3,479	11,919	25,550	41,289	48,622	36,705	177,433	
	รวม	8,738	15,535	20,775	25,815	24,631	42,463	69,742	76,708	133,236	64,163	481,807	
จำนวนผู้มีสิทธิ		27,660	80,317	181,727	313,537	572,595	825,428	1,038,318	1,580,677	1,797,266	1,528,500	7,946,027	
	รพช	157	2,226	12,273	10,497	16,481	10,811	15,389	13,911	21,195	19,825	122,765	
	รพท/รพศ	7,889	5,941	11,514	17,667	28,787	18,806	24,230	31,712	74,226	53,169	273,940	
	รพ.มหาวิทยาลัย	0	819	207	1,195	2,059	4,354	462	5,752	20,210	36,352	71,409	
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	2,462	0	82	1,305	3,525	5,703	4,798	3,042	10,460	48,642	80,019	
ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	โพลีคลินิกเอกชน	0	0	0	0	0	470	0	0	0	0	470	
	รพ.เอกชน	0	0	0	109	0	0	1,322	456	3,002	17,218	22,108	
	รวม	10,508	8,985	24,075	30,774	50,852	40,145	46,200	54,873	129,093	175,207	570,712	
		34,856	80,198	109,883	200,320	270,793	456,895	584,839	756,063	1,379,197	2,070,075	5,943,118	
	จำนวนผู้มีสิทธิ												

ที่มา: จำนวน โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.6 จำนวนการใช้สิทธิผู้ป่วยในของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ



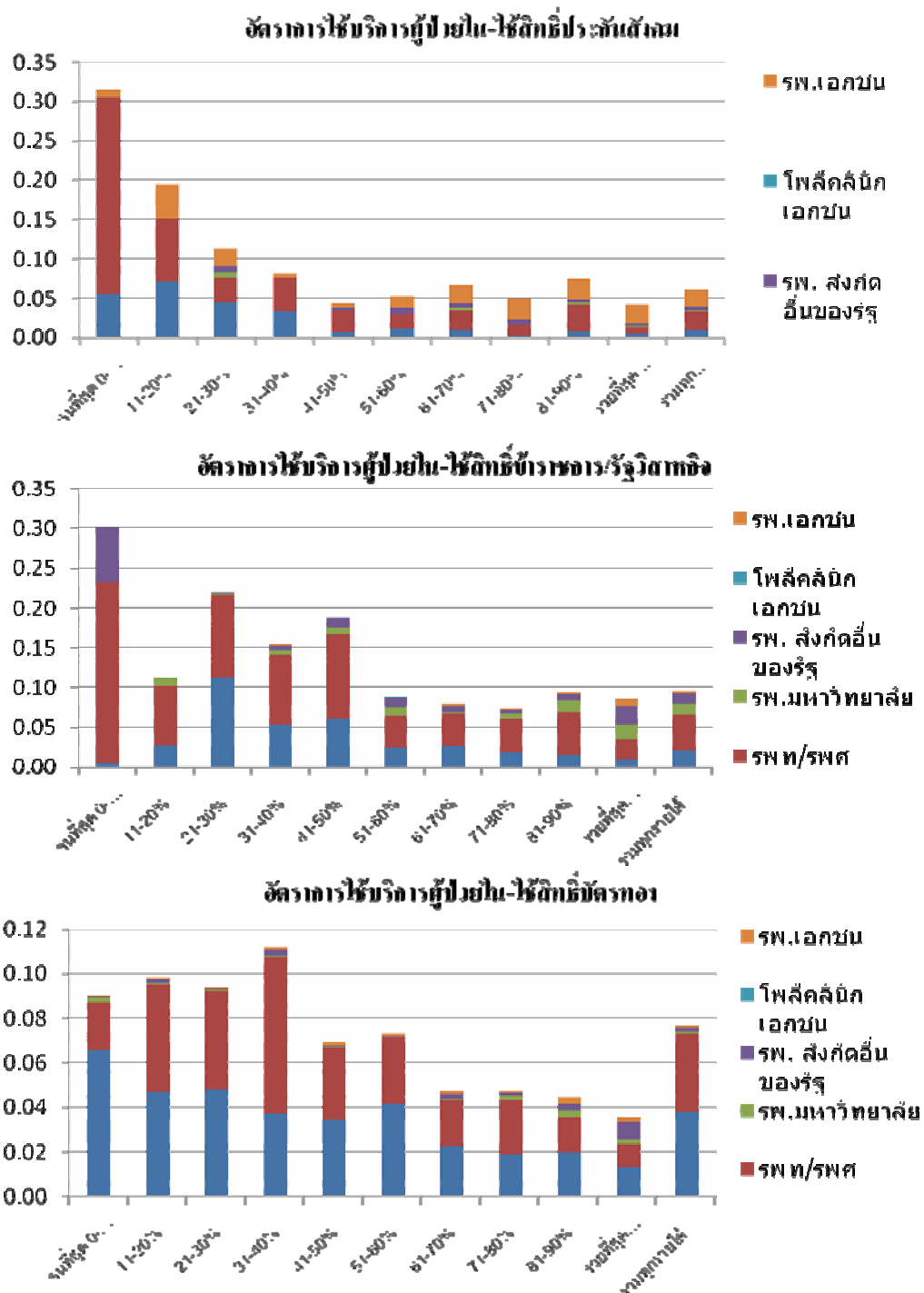
ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.4 อัตราการใช้บริการโดยผู้ใช้สิทธิของผู้ป่วยใน จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาตามชั้นรายได้ หน่วย: ครั้ง/คน/ปี

ประเภทสวัสดิการ	ประเภทรพ.	ชั้นรายได้										
		จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูงสุด 91-100%	รวมทุกรายได้
บัตรทอง	รพช	0.066	0.047	0.048	0.037	0.034	0.041	0.022	0.019	0.020	0.013	0.038
	รพท/รพศ	0.022	0.048	0.045	0.071	0.032	0.030	0.021	0.025	0.015	0.011	0.035
	รพ.มหาวิทยาลัย	0.002	0.001	0.000	0.001	0.001	0.000	0.001	0.002	0.003	0.003	0.001
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	0.001	0.002	0.001	0.002	0.000	0.000	0.002	0.001	0.003	0.007	0.002
	โพลีคลินิกเอกชน	-	-	-	0.000	-	0.000	-	0.000	0.000	-	0.000
	รพ.เอกชน	0.000	0.000	0.001	0.001	0.002	0.001	0.001	0.001	0.003	0.002	0.001
	รวมทุกรพ.	0.090	0.098	0.094	0.112	0.069	0.073	0.047	0.048	0.045	0.035	0.077
ประกันสังคม/กองทุนทดแทน	รพช	0.055	0.071	0.044	0.033	0.007	0.011	0.009	0.002	0.008	0.005	0.009
	รพท/รพศ	0.251	0.080	0.031	0.043	0.027	0.020	0.026	0.015	0.033	0.009	0.024
	รพ.มหาวิทยาลัย	-	-	0.007	-	-	-	0.003	0.000	0.003	0.001	0.002
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	-	-	0.008	-	0.003	0.007	0.005	0.005	0.002	0.003	0.004
	โพลีคลินิกเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	รพ.เอกชน	0.010	0.042	0.023	0.006	0.006	0.014	0.025	0.026	0.027	0.024	0.022
	รวมทุกรพ.	0.316	0.193	0.114	0.082	0.043	0.051	0.067	0.049	0.074	0.042	0.061
ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	รพช	0.004	0.028	0.112	0.052	0.061	0.024	0.026	0.018	0.015	0.010	0.021
	รพท/รพศ	0.226	0.074	0.105	0.088	0.106	0.041	0.041	0.042	0.054	0.026	0.046
	รพ.มหาวิทยาลัย	-	0.010	0.002	0.006	0.008	0.010	0.001	0.008	0.015	0.018	0.012
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	0.071	-	0.001	0.007	0.013	0.012	0.008	0.004	0.008	0.023	0.013
	โพลีคลินิกเอกชน	-	-	-	-	-	0.001	-	-	-	-	0.000
	รพ.เอกชน	-	-	-	0.001	-	-	0.002	0.001	0.002	0.008	0.004
	รวมทุกรพ.	0.301	0.112	0.219	0.154	0.188	0.088	0.079	0.073	0.094	0.085	0.096

ที่มา: จากการคำนวณ

รูปที่ 13.7 อัตราการใช้สิทธิผู้ป่วยในของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ผู้ป่วยใน

จากตารางที่ 13.4 และรูปที่ 13.7 จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการมีอัตราการมารับการรักษาแบบผู้ป่วยในโดยใช้สิทธิเป็นผู้ป่วยในที่สถานพยาบาล สูงกว่าอีกสองกลุ่มอย่างชัดเจน โดยกลุ่มนี้มีอัตราการใช้สิทธิเข้านอนโรงพยาบาลประมาณร้อยละ 9.6 ต่อปี สูงกว่ากลุ่มประกันสังคมมากกว่า 300% และสูงกว่ากลุ่มบัตรทองซึ่งมีโครงสร้างอายุใกล้เคียงกัน (แต่ใช้สิทธิเข้านอนโรงพยาบาลน้อยกว่า คือร้อยละ 7.7 ต่อปี) ประมาณร้อยละ 25

ขั้นตอนที่ 3 การคำนวณต้นทุนของโครงการต่างๆ

การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยบริการ ใช้ข้อมูลจากสองแหล่งคือ

1. รายงาน 0110 รง.5 ปี 2551 จาก สปสช.
2. ข้อมูลค่ารักษาของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในจากสำนักงานกลางสารสนเทศบริการสุขภาพ (สทส.)⁸

คณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลจากรายงาน 0110 รง.5 ซึ่งประกอบไปด้วยสองส่วนใหญ่ๆ คือ (1) ข้อมูลตัวเลขอัตราการให้บริการสาธารณสุข ผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยในของโรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (สป.) และ (2) ข้อมูลด้านการเงิน (รายรับ-รายจ่าย)

รายงาน 0110 รง.5 เป็นการรวมข้อมูลทั้งประเทศ โดยแบ่งโรงพยาบาลออกเป็น 6 ประเภท⁹ คือ (1) โรงพยาบาลศูนย์ (2) โรงพยาบาลทั่วไป ที่มีจำนวนเตียงมากกว่า 300 เตียง (3) โรงพยาบาลทั่วไป น้อยกว่า 300 เตียง (4) โรงพยาบาลชุมชน มากกว่า 30 เตียง (5) โรงพยาบาลชุมชน 10-30 เตียง¹⁰ และ (6) สถานีอนามัย

ข้อมูลส่วนแรก อัตราการให้บริการสาธารณสุขแบ่งเป็น อัตราการให้บริการของ ผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยใน โดยจำแนกผู้ป่วยนอกย่อยตามจำนวนคนและจำนวนครั้ง (visit) ผู้ป่วยในตามจำนวนครั้งที่รับเข้านอนโรงพยาบาล (admission) และจำนวนวันนอน นอกจากนี้ยังจำแนกผู้ป่วยทั้งสี่กลุ่มนี้ตามสิทธิต่างๆ ได้อีก 4 ประเภทหลักๆ เช่น โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (UC) ประกันสังคม สวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ และสิทธิอื่นๆ

⁸ ข้อมูลค่ารักษาของผู้ป่วยใน สปสช. มีการส่งเบิก 2 แบบ คือ ส่งแบบแยกหมวด และส่งแต่ยอดรวม ทำให้ข้อมูลเรื่องค่ารักษาของ สปสช. ไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบกับของสวัสดิการข้าราชการได้โดยตรง และข้อมูลผู้ป่วยนอกสวัสดิการข้าราชการไม่รวมผู้ป่วยไวดวยเรื้อรัง ที่รักษาด้วยวิธีใดก็ตาม

⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องข้อมูล 0110 รง.5 ใน วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ (2550)

¹⁰ นอกจากนี้ยังมีโรงพยาบาลในต่างจังหวัดของกระทรวงสาธารณสุข ที่ไม่ได้อยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (สป.) ด้วย แต่มีจำนวนไม่มาก และมักจะมีข้อมูลไม่ครบถ้วนเพียงพอต่อการคำนวณ การศึกษานี้จึงไม่ได้นำข้อมูลของโรงพยาบาล เหล่านี้ได้มาใช้ในการคำนวณด้วย

ในการคิดประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลของสถานพยาบาลอาจคำนวณได้จาก (ก) ด้านรายรับ ซึ่งใช้ค่ารักษา (charge) ที่สถานพยาบาลกำหนด¹¹ หรือ (2) ค่าใช้จ่ายรวม (expenditure) ของสถานพยาบาล

ในที่นี้คณะผู้วิจัยใช้ค่าใช้จ่ายรวม แต่ปรับด้วยสัดส่วนค่ารักษาของสวัสดิการข้าราชการต่อค่ารักษาทั้งหมด ตามขั้นตอนแสดงข้างล่าง โดย

$$\text{ค่าจ่ายรวม} = \text{ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลากร} + \text{ค่าจ่ายดำเนินงาน}$$

ค่าใช้จ่ายบุคคลากร ได้แก่

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้างประจำ
3. ค่าจ้างชั่วคราว
4. ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลอื่นๆ

ค่าจ่ายดำเนินงาน ประกอบด้วย

1. ค่าตอบแทนรวม (ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเพิ่มแพทย์พิเศษ และค่าตอบแทนอื่นๆ)
2. ค่าใช้สอยรวม (ได้แก่ ค่าใช้จ่ายการอบรมสัมมนา และค่าใช้สอยอื่น)
3. ค่าวัสดุรวม (ได้แก่ ค่ายา เวชภัณฑ์ที่มีใบยา และวัสดุทั่วไป)
4. ค่าครุภัณฑ์มูลค่าต่ำกว่า 5,000 บาท
5. ค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภค (เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์)
6. ค่ารักษาตามจ่าย
7. ค่าเสื่อมราคา
8. ค่าตัดจำหน่าย
9. หนี้สูญ
10. หนี้สงสัยจะสูญ
11. ค่าจ่ายโอนไป

¹¹ ทั้งนี้ สถานพยาบาลมีระบบบัญชีที่บันทึกมูลค่า charge ตามอัตราค่าบริการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (fee schedule) กับผู้ป่วยที่มีหลักประกันต่างๆ ที่ไม่ได้มีการจ่ายหรือเรียกเก็บเงินจริงด้วย อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณีมูลค่า charge อาจจะสูงกว่าต้นทุนที่แท้จริงของสถานพยาบาล

12. ค่าใช้จ่ายอื่น

เนื่องจากงานวิจัยนี้ให้ความสนใจกับการกระจายผลประโยชน์ของแต่ละสวัสดิการการรักษาพยาบาล ซึ่งคาดว่าจะมีต้นทุนการให้บริการที่ต่างกัน ดังนั้นในขั้นแรก ผู้วิจัยจึงได้หาทางแบ่งต้นทุนรวมของแต่ละโรงพยาบาลออกเป็นต้นทุนการให้บริการของแต่ละสิทธิ์ ภายใต้ข้อสมมติว่าการอุดหนุนข้ามโครงการ (cross subsidization) อาจเกิดขึ้นได้บ้างแต่ไม่มากนัก¹² และได้ใช้ประโยชน์จากการบันทึกบัญชีระบบเกณฑ์คงค้าง¹³ มาหาสัดส่วนของค่ารักษาพยาบาล (charge) ที่สถานพยาบาลระบุว่าเป็นของแหล่ง/กองทุนต่างๆ อันได้แก่ โครงการบัตรทอง หรือโครงการ 30 บาทฯ เดิม¹⁴ โครงการสวัสดิการข้าราชการ (และพนักงานรัฐวิสาหกิจ) และ โครงการประกันสังคมและกองทุนทดแทน กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ กองทุนประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว กลุ่มที่จ่ายค่ารักษาเอง และอื่นๆ ทั้งหมดนี้ให้ถือเป็น 100 เปอร์เซ็นต์ แต่จะให้ความสนใจกับเพียง 4 กลุ่ม (คือสามกลุ่มแรก ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลอัตราการให้บริการในตอนต้น บวกด้วยกลุ่มที่จ่ายค่ารักษาเอง)¹⁵

หลังจากได้ตัวเลขสัดส่วนของรายได้ของแต่ละแหล่งเพื่อกระจายต้นทุนออกตามสิทธิ์ด้านค่ารักษาพยาบาลในแต่ละสถานพยาบาลแล้ว คำถามต่อมาก็คือควรใช้สัดส่วนนี้กระจายต้นทุนจากตัวเลขค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานทั้งหมดเลยหรือไม่ ซึ่งคำถามนี้ตอบได้ไม่ง่ายนัก

- ถ้าพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งมีส่วนที่ค่าใช้จ่ายประจำที่เรียกว่า L1 ซึ่งเป็นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินและกรอบอัตราค่าจ้างเป็นหลัก และไม่นับกับปริมาณการบริการโดยตรง¹⁶ จึงเป็นไปได้ว่าการกระจายของต้นทุนในส่วนนี้ไปยังแต่ละสิทธิ์อาจไม่สอดคล้องกับรายได้ที่รับมาจากแต่ละแหล่งก็ได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริง เราก็ควรใช้สัดส่วนของรายได้ของแต่ละแหล่งในการกระจายต้นทุนเพียงส่วนของค่าใช้จ่าย

¹² ที่ผ่านมามีการพูดประเด็นเรื่องการอุดหนุนข้ามโครงการกันค่อนข้างมาก แต่ยังไม่มีการศึกษาที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ในอดีตโรงพยาบาลจำนวนมากก็ใช้งบ สปร. สำหรับซื้อยารักษาโรงพยาบาล และถึงแม้ว่าจะพอมีหลักฐานเรื่องการเบิกเงินจากสวัสดิการข้าราชการอย่างเต็มที่ แต่ก็เป็นไปได้ว่าหลายกรณีเป็นความพยายาม maximize profit หรือ revenue ของสถานพยาบาล หรือด้วยวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่เพื่อ cross subsidization

¹³ ซึ่งจะรับรู้ตัวเงินที่กองทุนต่างๆ ใช้จ่ายให้ตามสัญญาในการดูแลผู้ถือสิทธิ์ตามกองทุนนั้นๆ ก็ต่อเมื่อได้ให้การรักษายาบาลไปแล้วเท่านั้น (หากเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาตามอัตราค่าบริการมาตรฐานจากคู่มือของกระทรวงสาธารณสุขสำหรับบริการนั้นๆ)

¹⁴ ซึ่งมีชื่อเรียกที่เป็นทางการว่า โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงโครงการนี้จะเป็นเพียง subset ของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศเท่านั้น

¹⁵ ในส่วนของกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถเนื่องจากไม่มีข้อมูลการให้บริการแยกตามสิทธิ์โดยตรงจึงทำได้เพียงการนำสัดส่วนของรายได้ไปประเมินหาต้นทุนในการให้บริการตามสิทธิ์นี้ จากนั้นก็จะกระจายให้แก่ทุกสิทธิ์ตามอัตราการให้บริการในระดับโรงพยาบาลใดๆ ของเขตพื้นที่นั้นๆ สำหรับแรงงานต่างด้าว นั้น นอกจากจะไม่อยู่ในขอบเขตของงานวิจัยนี้แล้ว ยังเป็นการยากที่จะหาอัตราการให้บริการของบุคคลเหล่านี้จากการข้อมูล HWS อีกด้วย

¹⁶ แต่ก็อาจจะขึ้นกับปริมาณการให้บริการในอดีต และอาจมีส่วนกำหนดปริมาณการให้บริการได้พอสมควร

ดำเนินงานเท่านั้น¹⁷ (เช่น ต้นทุนค่ายาต่อ visit ของคนไข้ที่มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการน่าจะสูงกว่ากลุ่มบัตรทองหรือประกันสังคม และใกล้เคียงกับตัวเลขการเบิกจ่ายจากโครงการสวัสดิการข้าราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตนั้น การคิดค่ายาเพื่อการเบิกจ่ายของคนไข้ที่มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการจะใช้วิธี mark up ตามกติกาที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังตามตารางที่ 13.5) ส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรก็อาจกระจายตามอัตราการใช้บริการของแต่ละสิทธิในสถานพยาบาลนั้นๆ (ภายใต้ข้อสมมติว่าแรงงานของบุคลากรเฉพาะในส่วนที่จ่ายโดยงบประมาณแผ่นดินจะให้บริการแก่ประชาชนทุกคนโดยเสมอหน้ากัน แตกต่างกันก็เพียงจำนวนการใช้บริการของแต่ละกลุ่มเท่านั้นที่มากน้อยไม่เท่ากัน)

- แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่น้อยเชื่อว่า ข้อสมมุติในตอนท้ายของหัวข้อข้างบนไม่เป็นจริง ตัวอย่างเช่น แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว โรงพยาบาลจะไม่สามารถเรียกเก็บค่าแรงจากโครงการสวัสดิการข้าราชการได้เลย แต่ก็เชื่อกันว่าโรงพยาบาลรัฐส่วนใหญ่ก็ได้ “ทำไร” จากโครงการนี้มากพอจนให้ความสนใจกับคนไข้กลุ่มนี้เป็นพิเศษ ดังนั้น แม้กระทั่งในส่วนของเงินเดือนก็ควรกระจายตามสัดส่วนของรายรับจากแหล่งต่างๆ เช่นกัน

ความเห็นของคณะผู้วิจัยโน้มเอียงไปในทางที่สอง ดังนั้น ในระดับโรงพยาบาลนั้น การศึกษาใช้วิธีหา unit cost ของการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลระดับต่างๆ ของรัฐ โดยใช้ข้อสมมุติว่าโรงพยาบาลระดับต่างๆ (โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลชุมชน) ในแต่ละภาคจะกระจายทรัพยากรต่างๆ (ทั้งบุคลากร เครื่องมือ ยาและเวชภัณฑ์ ฯลฯ) ตามสัดส่วนของ “มูลค่าการรักษา (charge)” ที่โรงพยาบาลใช้กับผู้มีสิทธิสวัสดิการประเภทต่างๆ (สวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคม และ “บัตรทอง”)¹⁸ ซึ่งข้อสมมุตินี้มีนัยว่า นอกจากกรณียาและเวชภัณฑ์ (ซึ่งปกติโรงพยาบาลคิดค่ายาและเวชภัณฑ์โดย mark up¹⁹ ทำให้การกระจายต้นทุนตาม charge น่าจะเหมาะสมในกรณีที่สวัสดิการข้าราชการมีการใช้ยาที่มีต้นทุนสูงกว่าสิทธิอื่นๆ) แล้ว การใช้ทรัพยากรอื่นๆ ของโรงพยาบาล (เช่น บุคลากร เครื่องมือ ห้อง/เตียง) ไปยังคนไข้กลุ่มต่างๆ ก็ยังแปรผันตามศักยภาพในการสร้างรายรับของโรงพยาบาลจากคนไข้ในแต่ละกลุ่มด้วย

¹⁷ รายรับส่วนนี้จากโครงการสวัสดิการข้าราชการไม่ได้รวมเงินเดือนอยู่แล้ว สำหรับโครงการประกันสังคมนั้น โรงพยาบาลรัฐจำนวนมากถือเสมือนเป็นรายรับส่วนที่ไม่รวมเงินเดือนอยู่แล้ว (ถึงแม้ว่าจะไม่เป็นความจริงก็ตาม) ขณะที่รายรับจากโครงการ 30 บาทฯ ก็สามารถแยกส่วนที่เป็นเงินเดือนออกได้โดยใช้สมมุติฐานบางประการ

¹⁸ แต่ในระดับสถานอนามัย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วบุคลากรมีศักยภาพไม่มากนัก การศึกษาที่ใช้ข้อสมมุติว่า ผู้ป่วยแต่ละรายจะได้รับการรักษาที่ไม่ต่างกันไปตามชนิดสิทธิ์หรือสวัสดิการที่ผู้ป่วยมี

¹⁹ แม้ว่าจะ mark up ยาราคาแพงในอัตราที่ต่ำกว่ายาราคาถูกเล็กน้อยก็ตาม

ตารางที่ 13.5 อัตราเบิกจ่ายค่ายาจากโครงการสวัสดิการข้าราชการ ที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง

ต้นทุน (บาทต่อหน่วย)(บาทต่อหน่วย)	อัตราเบิกจ่ายจากโครงการสวัสดิการข้าราชการ
0.01-0.20	0.50
0.21-0.50	1
0.51-1.00	1.50
1.10-10.00	1.50 + 125% ของส่วนที่เกิน 1 บาท
10.01-100	13 + 120% ของส่วนที่เกิน 10 บาท
100.01-1,000	126 + 115% ของส่วนที่เกิน 100 บาท
เกิน 1000	1,161 + 110% ของส่วนที่เกิน 1,000 บาท

ที่มา: กรมบัญชีกลาง

สำหรับสัดส่วนการแบ่งทรัพยากรระหว่างผู้ป่วยนอกกับผู้ป่วยในนั้น ในส่วนของสวัสดิการข้าราชการ ผู้วิจัยใช้สัดส่วนเงินที่โรงพยาบาลระดับต่างๆ ในแต่ละภาคเบิกจ่ายจากสำนักงานกลางสารสนเทศเพื่อสุขภาพ (สทส.) (ซึ่งทาง สทส. ประมาณว่าครอบคลุมประมาณร้อยละ 90 ของคนใช้สิทธิสวัสดิการข้าราชการที่มีการเบิกจ่ายในแต่ละปี) ซึ่งมีข้อสังเกตที่น่าสนใจด้วยว่า ในอดีตนั้น สัดส่วนของค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยในที่มีสิทธิข้าราชการเคยสูงกว่าค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยนอกมาเกือบตลอด (ทุกปีในระหว่างปี 2531-2545) แต่ในระยะหลังที่มีการควบคุมค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยในที่มีสิทธิข้าราชการค่อนข้างมาก ประกอบกับมีระบบจ่ายตรงสำหรับผู้ป่วยนอก (จากเดิมที่ต้องสำรองเงินจ่ายไปก่อน) ด้วยนั้น ในช่วงสามปีที่ผ่านมา (2549-2551) สัดส่วนของค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยนอกที่มีสิทธิข้าราชการกลับมาสูงเป็นประมาณสองเท่าของค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยนอก

สำหรับผู้ป่วยกลุ่มอื่นๆ นั้น คณะผู้วิจัยได้ใช้อัตราส่วนที่ทาง สปสช. ประมาณการผู้ป่วยนอกและใน (ค่าใช้จ่ายต่อการรับผู้ป่วยในหนึ่งครั้งใน รพช. คิดเป็น 19 เท่าของค่าใช้จ่ายต่อการรักษาผู้ป่วยนอกหนึ่งครั้งสำหรับใน รพช. อัตรานี้ต่ำกว่าคือตกประมาณ 16 เท่า)²⁰ ในการจำแนกค่าใช้จ่ายออกเป็นส่วนที่ใช้กับผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน²¹

²⁰ ตัวเลขนี้ สปสช. อ้าง วลัยพร และคณะ (2547) ซึ่งพบว่าโรงพยาบาลศูนย์ และโรงพยาบาลทั่วไปมีต้นทุนต่อครั้งของให้บริการผู้ป่วยนอกต่อผู้ป่วยใน อยู่ที่ 1:19.03 สำหรับ และโรงพยาบาลชุมชนมีอัตราส่วนนี้ที่ 1 ต่อ 16.1

²¹ คณะผู้วิจัยไม่ได้ปรับสัดส่วนนี้ทั้งที่แยกส่วนของสวัสดิการข้าราชการออกไปคำนวณต่างหาก เพราะตัวเลขเดิมก็ไม่สามารถ capture variation ที่มีค่อนข้างมาก และเป็นข้อมูลที่ค่อนข้างเก่าเมื่อคำนึงถึงว่าสวัสดิการข้าราชการมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในช่วงไม่กี่ปีมานี้ (จากที่มีค่าใช้จ่ายผู้ป่วย

นอกจากนี้ เนื่องจาก HWS ไม่มีข้อมูลการรับบริการส่งเสริมสุขภาพ/ป้องกันโรค จึงใช้วิธีเฉลี่ยงบส่งเสริมป้องกันเข้าไปในงบรักษา เพราะถึงแม้ว่าในการคำนวณงบเหมาจ่ายรายหัวมีการตั้งงบส่งเสริมสุขภาพ/ป้องกันโรคเอาไว้ไม่น้อย (ประมาณร้อยละ 15 ในบางปี) แต่ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ สปสช. ซึ่งประมวลผลข้อมูลในปี 2551 พบว่า รพศ./รพท. ใช้งบกับงานส่งเสริมป้องกันไม่มากนัก (เฉลี่ยประมาณร้อยละ 2 ขณะที่ รพช. มีสัดส่วนอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10)

สำหรับสถานีอนามัยนั้น คณะผู้วิจัยใช้ข้อสมมุติว่าสถานีอนามัยในแต่ละภาคมีต้นทุนในการรักษาผู้ป่วยทุกสิทธิไม่ต่างกัน จึงนำค่าใช้จ่ายรวมได้จากรายงาน 0110 รง.5 งบลูกข่าย คือ ข้อมูลการเงินของสถานีอนามัยจำแนกตามภาค นำมาหาต้นทุนเฉลี่ยข้อมูลอัตราการให้บริการ แต่เนื่องจาก HWS ไม่มีข้อมูลการรับบริการส่งเสริมสุขภาพ/ป้องกันโรค จึงใช้วิธีเฉลี่ยงบส่งเสริมป้องกันเข้าไปในงบรักษาด้วย โดยอิงจากข้อมูลของเจ้าหน้าที่ สปสช. ปี 2551 ซึ่งทำการประมวลผลข้อมูลสถานีอนามัยทั่วประเทศและพบว่าในปี 2551 สถานีอนามัยใช้เงินเดือนและงบอื่นๆ ที่ไม่รวมค่ายากับงานส่งเสริมป้องกันประมาณร้อยละ 70 และ 79 ตามลำดับ

ขั้นตอนการคำนวณ

1. จำแนกค่าใช้จ่ายรวมตามประเภทสถานพยาบาล (รพศ. รพท. และรพช.) และภาค (ทั้งหมด 4ภาค)²²
2. หาสัดส่วนค่ารักษาสวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ ต่อการรักษา (charge) ทั้งหมด²³ (จากข้อมูลการเงิน 0110 รง.5) จำแนกตามรายภาคและประเภทสถานพยาบาล
3. คูณค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่หาได้ในข้อ 1 กับสัดส่วนค่ารักษาสวัสดิการข้าราชการในข้อ 2 จะได้เป็น ค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการ ส่วนผลลัพธ์ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดกับส่วนของสวัสดิการข้าราชการ จะได้เป็น ค่าใช้จ่ายสวัสดิการกลุ่มอื่นๆ (ได้แก่ โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (UC) ประกันสังคม และสวัสดิการอื่นๆ)
4. คำนวณหาสัดส่วนค่ารักษาสวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ ของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน ต่อการรักษาทั้งหมดของผู้ป่วยสองประเภท ที่ได้จาก สกส. และนำมาสัดส่วนแต่ละประเภทมา

ในมากกว่าผู้ป่วยนอกเหลือเพียงประมาณครึ่งหนึ่งในปัจจุบัน) การทดลองปรับอีกทางหนึ่ง (เช่น เป็น 1:16 และ 1:14) ก็ให้ผลไม่ต่างไปจากที่นำเสนอในบทนี้มากนัก

²² การวิจัยนี้อ้างอิงการแบ่งพื้นที่ภูมิภาคจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (Household Socio-Economic Survey) ปี 2550 ซึ่งประกอบไปด้วย 5 ภูมิภาค คือ 1 กรุงเทพมหานคร 2 ภาคกลาง 3 ภาคเหนือ 4 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 5 ภาคใต้ แต่สาเหตุที่จำแนกค่าใช้จ่ายเพียงเป็น 4 ภาค เนื่องจากข้อมูลต้นทุนสถานพยาบาลในกรุงเทพมหานครจากรายงาน 0110 รง.5 มีไม่ครบถ้วน (เช่น ศูนย์บริการสาธารณสุข ของ กทม. และคลินิกชุมชนอบอุ่น) ฉะนั้นจึงใช้ค่าบริการต่อหน่วยของโรงพยาบาลศูนย์ของภาคกลางในการคำนวณต้นทุนของสถานพยาบาลใน กทม. แทน

²³ ค่ารักษาทั้งหมด ประกอบไปด้วย ค่ารักษาสวัสดิการ UC ประกันสังคมและข้าราชการ โดยที่เป็นรายได้/ค่ารักษาที่เกิดขึ้นจริงภายใต้การเรียกเก็บตามประเภตสวัสดิการนั้นๆ ไป ไม่รวมรายได้กองทุน (เช่นกองทุนประกันสังคม หรือกองทุน UC ทุกประเภท)

คูณกับค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการ จาก 0110 รง.5 ที่คำนวณได้ในข้อ 3 เพื่อหาค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการของผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยใน

5. จำแนกอัตราการบริการผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) และผู้ป่วยใน (admissions) ตามภาค ประเภทสถานพยาบาลและประเภทสิทธิ์ (ได้แก่ สิทธิ์ข้าราชการ และสิทธิ์กลุ่มอื่นๆ)
6. ต้นทุนสิทธิ์ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) เกิดจากผลลัพธ์ค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการผู้ป่วยนอก ในข้อ 4 หารด้วย จำนวนผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) หน่วยคือ บาท/คน หรือ บาท/ครั้ง
7. ทำซ้ำข้อ 6 เพื่อหาต้นทุนผู้ป่วยใน (เป็น บาท/admission)
8. การหาต้นทุนผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน สำหรับสิทธิ์อื่นๆอีกสามสิทธิ์ (UC ประกันสังคม และสวัสดิการอื่นๆ) คำนวณจาก ค่ารักษาของสามสิทธิ์ที่หาได้ในข้อ 3 หารด้วยอัตราการให้บริการผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน โดยกำหนดสัดส่วนอัตราการให้บริการผู้ป่วยนอก ต่อผู้ป่วยใน เป็น 1 ต่อ 19.03 สำหรับโรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป และ 1 ต่อ 16.1²⁴ โรงพยาบาลชุมชน โดยจัดเป็นสองกรณี คือ ผู้ป่วยนอก (คน) กับผู้ป่วยใน (admissions) และ ผู้ป่วยนอก (ครั้ง) กับผู้ป่วยใน (admissions)
9. สุดท้ายจะได้ต้นทุนต่อหน่วย (บาท/คน บาท/ครั้ง หรือ บาท/admissions) ของแต่ละภาค (4 ภาค) และชนิดสถานพยาบาล (รพศ รพท และรพช) ทั้งนี้กำหนดให้ใช้ต้นทุนต่อหน่วยของ รพศ. ภาคกลาง สำหรับโรงพยาบาลในกรุงเทพมหานคร
10. ต้นทุนโรงพยาบาลมหาวิทยาลัย กำหนดให้ต้นทุนเป็น 1.2 เท่าของโรงพยาบาลศูนย์ ส่วนโรงพยาบาลสังกัดอื่นของรัฐ และโรงพยาบาลเอกชน ใช้ต้นทุนเฉลี่ยของ รพศ.และรพท.
11. ใช้ต้นทุนของโรงพยาบาลชุมชนเฉลี่ยของแต่ละภาค สำหรับคลินิกเอกชน (ผู้ป่วยนอก) และโพลีคลินิกเอกชน (ผู้ป่วยใน)
12. สำหรับสถานีนอนมัย (สอ.)/ศูนย์บริการสาธารณสุข วิธีการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยบริการ คล้ายกับโรงพยาบาล ต่างกันตรงที่สถานีนอนมัยมีแต่คนไข้นอกและรายละเอียดการคำนวณค่าใช้จ่ายที่ต่างไปเล็กน้อย ค่าใช้จ่ายรวมที่ได้จากรายงาน 0110 รง.5 งบลูกข่าย คือ

²⁴ วลัยพร พัทธนฤมล และคณะ. อัตราเหมาจ่ายหัวปีงบประมาณ ๒๕๔๘: การปรับวิธีประมาณการครั้งใหญ่. วารสารวิชาการสาธารณสุข ๒๕๔๙: ๕๘๓-๕๘๗.

ข้อมูลการเงินของสถานีนามัยจำแนกตามภาคและประเภทสถานพยาบาล ซึ่งนำมา match กับข้อมูลอัตราการใช้บริการได้เลย

องค์ประกอบค่าใช้จ่ายรวม มีวิธีการคิดดังที่กล่าวมาข้างต้น (ยังไม่ได้หักค่าใช้จ่ายป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ) แล้วนำมารวมด้วยจำนวนผู้ป่วยนอกทั้งหมด (คน หรือ ครั้ง) โดยใช้ค่าเฉลี่ยรายภาค นั่นคือ หาผลรวมค่าใช้จ่ายทั้งหมดของแต่ละภาค มารวมด้วยผลรวมจำนวนผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) ของภาคจะได้เป็นต้นทุนผู้ป่วยนอกรายหน่วย ของภาคนั้นๆ โดยไม่ต้องแยกผู้ป่วยนอกตามประเภทสิทธิ์ ฉะนั้น ตามข้อสมมติดังกล่าวนี้จะได้ต้นทุนของสถานีนามัยทั้งหมด 4 ค่า สำหรับสี่ภาค ส่วนกรุงเทพมหานครไม่มีสถานีนามัย จะมีแต่คลินิกเอกชนและศูนย์บริการสุขภาพซึ่งจะใช้ต้นทุนต่อหน่วยของ สอ. ภาคกลางแทน

ตารางที่ 13.6-13.7 แสดงต้นทุนต่อครั้งเฉลี่ยของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในของโรงพยาบาลระดับต่างๆ ในแต่ละภาค ซึ่งในทั้งสองกรณีเฉลี่ยรวมงบประมาณป้องกันเข้ามาอยู่ในค่ารักษาพยาบาลด้วย

ตารางที่ 13.6 ต้นทุนผู้ป่วยนอกต่อครั้ง (เฉลี่ยรวมงบประมาณป้องกัน) ของโรงพยาบาลในสังกัดสำนัก

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

หน่วย: บาท/ครั้ง

ชนิดสวัสดิการ	ประเภทสถานพยาบาล	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
สวัสดิการข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รพศ	2,130	1,922	2,322	1,997
	รพท	1,885	1,766	1,443	2,013
	รพช	746	632	614	638
นอกเหนือจาก ราชการและรัฐวิสาหกิจ	รพศ	700	665	847	767
	รพท	554	513	489	567
	รพช	280	276	259	318

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 13.7 ต้นทุนผู้ป่วยในต่อครั้งของการเข้านอนโรงพยาบาลครั้ง (เฉลี่ยรวมงบประมาณป้องกัน) ของ

โรงพยาบาลในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข

หน่วย: บาท/admission

ชนิดสวัสดิการ	ประเภทสถานพยาบาล	กทม	กลาง	เหนือ	ตอ.เฉียงเหนือ	ใต้
สวัสดิการข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รพศ	30,717	30,717	31,893	27,306	27,327
	รพท	30,717	28,682	25,156	22,563	26,064
	รพช	30,717	11,650	9,525	9,369	9,846
นอกเหนือจาก ราชการและรัฐวิสาหกิจ	รพศ	13,327	13,327	12,661	16,119	16,119
	รพท	13,327	10,559	9,779	9,320	10,799
	รพช	13,327	4,511	4,446	4,172	5,125

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ใช้ข้อสมมุติเพิ่มเติมในส่วนของโรงพยาบาล ดังต่อไปนี้

ต้นทุนโรงพยาบาลมหาวิทยาลัย กำหนดให้ต้นทุนเป็น 1.2 เท่าของโรงพยาบาลศูนย์ ในภาคนั้นๆ

โรงพยาบาลสังกัดอื่นของรัฐและโรงพยาบาลเอกชน ใช้ต้นทุนเฉลี่ยของโรงพยาบาลศูนย์ และโรงพยาบาลทั่วไป ในภาคนั้นๆ

ใช้ต้นทุนของโรงพยาบาลชุมชนเฉลี่ยของแต่ละภาคสำหรับคลินิกเอกชน (ผู้ป่วยนอก) และ โพลีคลินิกเอกชน (เฉพาะกรณีผู้ป่วยใน)

กรุงเทพมหานครใช้ค่าเฉลี่ยของโรงพยาบาลศูนย์ ในภาคกลางแทน

ตารางที่ 13.8 นำเสนอต้นทุนของสถานีนามัย ทั้งกรณีที่เกิดเฉพาะการรักษาและกรณีที่เฉลี่ยรวมต้นทุนด้านงานส่งเสริมป้องกันเข้ามาด้วย

ตารางที่ 13.8 ต้นทุนของสถานีนามัย (บาท/ครั้ง) กรณีที่เกิดเฉพาะการรักษาและกรณีที่เฉลี่ยรวมต้นทุนด้านงานส่งเสริมป้องกันเข้ามาด้วย

ภาค	ค่ารักษา	เฉลี่ยรวมงานส่งเสริม/ป้องกัน
กลาง	99	215
เหนือ	93	197
อีสาน	86	191
ใต้	116	259

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

สำหรับการคำนวณในส่วนของศูนย์บริการสุขภาพในกรุงเทพมหานครนั้น คณะผู้วิจัยใช้ต้นทุนต่อหน่วยของสถานีนามัยของภาคกลางแทน

ขั้นตอนที่ 4 การคำนวณการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาล

หลังจากที่ได้ตัวเลขการมารับบริการโดยใช้สิทธิ์ต่าง ๆ และต้นทุนการอุดหนุนในกรณีต่างๆ ในขั้นตอนที่ 2 และ 3 แล้ว ก็สามารถนำมาคำนวณหาการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลของรัฐ เฉพาะกรณีที่ใช้รักษาที่สถานพยาบาลโดยใช้สิทธิ์ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ ประกันสังคม และบัตรทอง มาคำนวณประโยชน์ที่ได้จากการรับบริการ²⁵

ตารางที่ 13.9 มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามขั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยนอก

หน่วย: ล้านบาท

²⁵ วิธีนี้ไม่รวมกลุ่มที่ใช้สิทธิ์อื่น (สวัสดิการนายจ้าง ประกันเอกชน) หรือจ่ายเงินเองทั้งหมด จึงอาจ underestimate benefit เพราะแม้กระทั่งกรณีคนไข้ที่จ่ายเองทั้งหมดที่โรงพยาบาลรัฐ ก็ยังอาจจ่ายในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนรวมของโรงพยาบาล

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม/กองทุน ทดแทน	ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รวม 3 สิทธิ์
จนที่สุด 0-10%	2,594.7	9.4	153.0	2,757.0
11-20%	3,411.6	48.1	123.2	3,582.9
21-30%	2,988.7	186.9	210.3	3,386.0
31-40%	2,928.4	228.0	518.7	3,675.0
41-50%	2,845.0	134.4	884.8	3,864.2
51-60%	3,147.9	270.6	1,433.3	4,851.8
61-70%	1,894.9	410.2	1,017.3	3,322.4
71-80%	2,073.4	555.0	3,309.5	5,938.0
81-90%	1,247.7	1,049.8	4,333.6	6,631.1
รวยที่สุด 91-100%	884.9	736.6	7,433.1	9,054.7
รวมทุกชั้นรายได้	24,017.2	3,629.1	19,416.9	47,063.2

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

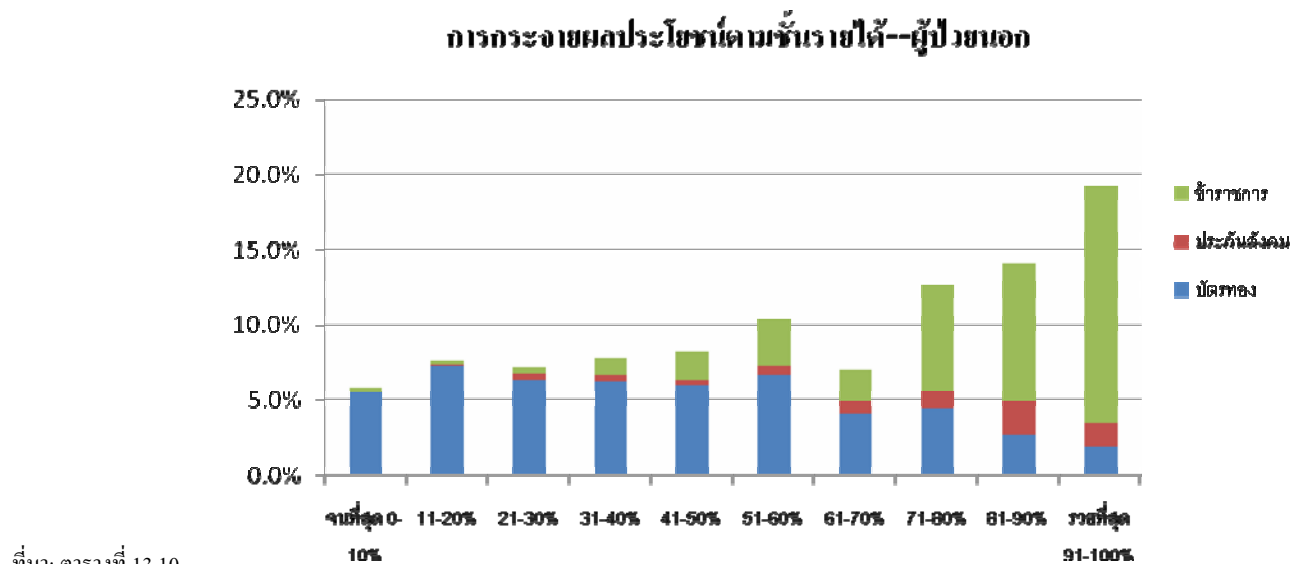
ตารางที่ 13.10 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยนอก

หน่วย: ร้อยละ

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม	ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	รวม 3 สิทธิ์
จนที่สุด 0-10%	5.5%	0.0%	0.3%	5.9%
11-20%	7.2%	0.1%	0.3%	7.6%
21-30%	6.4%	0.4%	0.4%	7.2%
31-40%	6.2%	0.5%	1.1%	7.8%
41-50%	6.0%	0.3%	1.9%	8.2%
51-60%	6.7%	0.6%	3.0%	10.3%
61-70%	4.0%	0.9%	2.2%	7.1%
71-80%	4.4%	1.2%	7.0%	12.6%
81-90%	2.7%	2.2%	9.2%	14.1%
รวยที่สุด 91-100%	1.9%	1.6%	15.8%	19.2%

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.8 การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้-ผู้ป่วยนอก



ตารางที่ 13.11 มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยใน
หน่วย: ล้านบาท

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม/ กองทุนทดแทน	ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รวม 3 สิทธิ
จนที่สุด 0-10%	3,629.0	93.1	282.1	4,004.2
11-20%	5,086.7	132.7	196.6	5,416.0
21-30%	4,607.8	159.5	441.3	5,208.7
31-40%	6,164.1	228.8	649.8	7,042.7
41-50%	3,486.2	254.9	1,105.8	4,846.9
51-60%	2,998.4	376.2	936.0	4,310.5
61-70%	1,996.4	782.1	985.5	3,764.1
71-80%	1,969.3	910.9	1,139.8	4,020.0
81-90%	1,381.5	1,546.8	3,385.1	6,313.4
รวยที่สุด 91-100%	791.0	765.0	4,732.1	6,288.1
รวมทุกชั้นรายได้	32,110.5	5,250.1	13,854.1	51,214.6

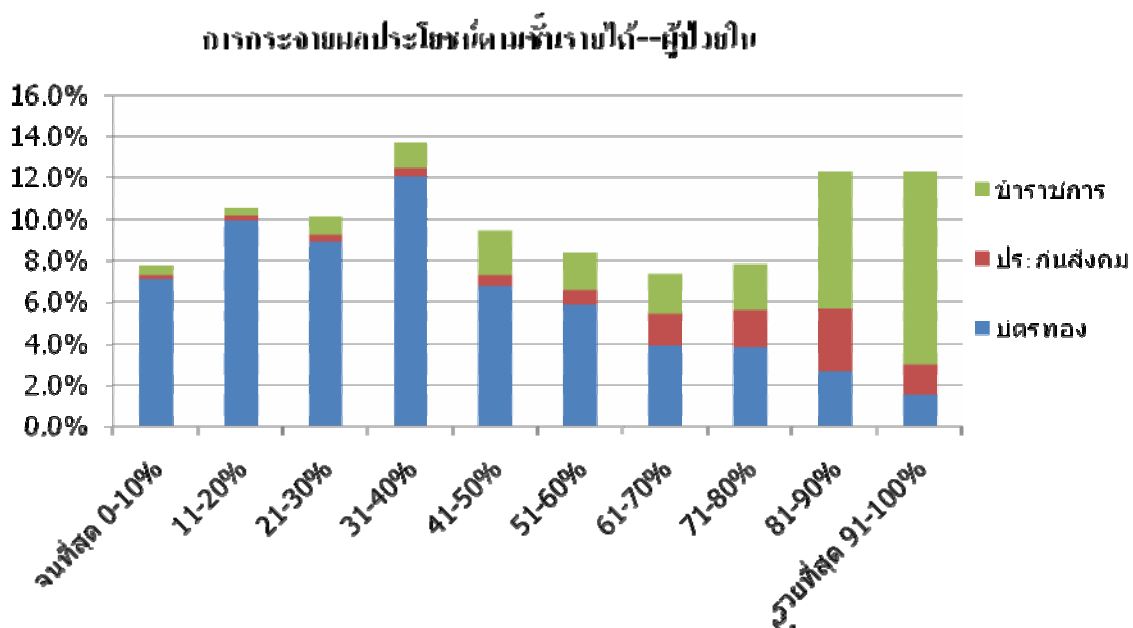
ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.12 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยใน หน่วย: ร้อยละ

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม	ข้าราชการ	รวม 3 สิทธิรัฐ
จนที่สุด 0-10%	7.1%	0.2%	0.6%	7.8%
11-20%	9.9%	0.3%	0.4%	10.6%
21-30%	9.0%	0.3%	0.9%	10.2%
31-40%	12.0%	0.4%	1.3%	13.8%
41-50%	6.8%	0.5%	2.2%	9.5%
51-60%	5.9%	0.7%	1.8%	8.4%
61-70%	3.9%	1.5%	1.9%	7.3%
71-80%	3.8%	1.8%	2.2%	7.8%
81-90%	2.7%	3.0%	6.6%	12.3%
รวยที่สุด 91-100%	1.5%	1.5%	9.2%	12.3%

ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.9 การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้-ผู้ป่วยใน



ที่มา

: ตารางที่ 13.12

ตารางที่ 13.13 มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน หน่วย: ล้านบาท

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการคำรักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม/ กองทุนทดแทน	ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รวม 3 สิทธิ์
จนที่สุด 0-10%	6,223.7	102.5	435.1	6,761.3
11-20%	8,498.3	180.8	319.9	8,998.9
21-30%	7,596.5	346.5	651.6	8,594.6
31-40%	9,092.5	456.8	1,168.5	10,717.7
41-50%	6,331.1	389.4	1,990.6	8,711.1
51-60%	6,146.3	646.8	2,369.3	9,162.4
61-70%	3,891.2	1,192.4	2,002.8	7,086.4
71-80%	4,042.7	1,465.9	4,449.3	9,958.0
81-90%	2,629.2	2,596.7	7,718.6	12,944.5
รวยที่สุด 91-100%	1,676.0	1,501.6	12,165.3	15,342.8
รวมทุกชั้นรายได้	56,127.6	8,879.2	33,271.0	98,277.8

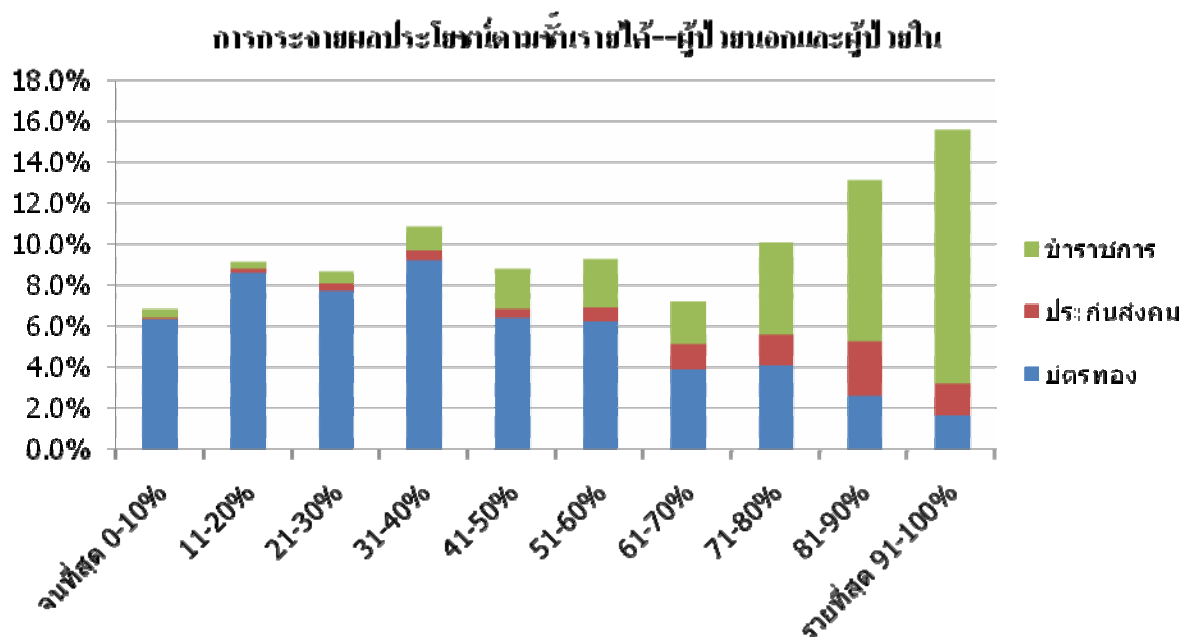
ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.14 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน หน่วย: ร้อยละ

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการคำรักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม	ข้าราชการ	รวม 3 สิทธิ์ของรัฐ
จนที่สุด 0-10%	6.3%	0.1%	0.4%	6.9%
11-20%	8.6%	0.2%	0.3%	9.2%
21-30%	7.7%	0.4%	0.7%	8.7%
31-40%	9.3%	0.5%	1.2%	10.9%
41-50%	6.4%	0.4%	2.0%	8.9%
51-60%	6.3%	0.7%	2.4%	9.3%
61-70%	4.0%	1.2%	2.0%	7.2%
71-80%	4.1%	1.5%	4.5%	10.1%
81-90%	2.7%	2.6%	7.9%	13.2%
รวยที่สุด 91-100%	1.7%	1.5%	12.4%	15.6%

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.10 การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้—ผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน



ที่มา: ตารางที่ 13.14

13.2.2 สรุป

การประมาณการการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขของรัฐ พบแนวโน้มที่กลุ่มที่มีฐานะดี (โดยเฉพาะกลุ่ม 20% บน) ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลของรัฐมากกว่ากลุ่มอื่นๆ คือสองกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์ในสัดส่วนร้อยละ 13-16 ซึ่งสูงกว่าอัตราที่อาจถือได้ว่าเป็น fair share (คือร้อยละ 10 ในกรณีที่ประชาชนในทุกกลุ่มมีความจำเป็นในการรับการรักษาพยาบาลไม่แตกต่างกัน)²⁶ ร้อยละ 32-56 โดยความแตกต่างมีแนวโน้มที่ชัดเจนมากกว่าในกรณีผู้ป่วยนอกซึ่งประชาชนมีส่วนในการเลือกไปรับบริการมากกว่ากรณีผู้ป่วยในที่ผู้ให้บริการมีบทบาทในการตัดสินใจมากกว่า (สองกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์ในกรณีผู้ป่วยนอกในสัดส่วนร้อยละ 14-19 ซึ่งสูงกว่าอัตราที่อาจถือได้ว่าเป็น fair share ถึงร้อยละ 41-92) ซึ่งบ่งชี้ว่ากลุ่มที่มีฐานะค่อนข้างดีมีโอกาเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลที่รัฐอุดหนุนมากกว่า ความแตกต่างหลักที่นำมาสู่ผลลัพธ์ข้างต้นเกิดจากการมีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลที่ต่างกัน และจากการที่กลุ่มผู้มีฐานะดีมีสิทธิสวัสดิการข้าราชการในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มที่จนมาก ในทางกลับกัน ถึงแม้ว่ากลุ่มที่มีฐานะดีจะใช้บริการในโครงการบัตรทองค่อนข้างน้อย แต่มีผลไม่มากนักเมื่อรวมเข้ากับกับค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่ม 20-30% บน

²⁶ แต่การศึกษาต่างๆ มักพบว่ากลุ่มที่มีฐานะดีมักจะมีสุขภาพดีกว่ากลุ่มที่จน (ซึ่งเป็น collorary หรือด้านกลับของวัฏจักร โง่-จน-เจ็บ ที่เป็นรู้จักกันดี)

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมแล้ว อัตราการมารับการมาใช้สิทธิรักษาที่สถานพยาบาลของทุกกลุ่ม (โดยเฉพาะกรณีผู้ป่วยนอก) ของไทยยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศอื่นที่มีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งอาจเป็นเพราะยังมีอุปสรรคในการมารับบริการที่สถานพยาบาลอยู่พอสมควร ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เห็นในกรณีนี้จึงอาจเป็นปรากฏการณ์ของปัญหาที่ใหญ่กว่า ซึ่งก็คือการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของประชาชนจำนวนมาก

นัยเชิงนโยบาย

แม้ว่าการศึกษาจะพบปรากฏการณ์ของความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจน แต่ถ้าปัญหาใหญ่ในปัจจุบันคือการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของประชาชนจำนวนมาก เป้าหมายที่สำคัญของการจัดบริการในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศก็น่าจะอยู่ที่การเคลื่อนไปสู่สถานการณ์ที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ และการที่จะไปสู่จุดนั้นได้รัฐจะต้องลงทุนเพิ่มศักยภาพของระบบบริการสุขภาพอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีปัญหาความขาดแคลนในหลายพื้นที่มาก

ปัญหาที่เป็นคอขวดที่สำคัญของระบบบริการของรัฐในปัจจุบันคือปัญหาความขาดแคลนและการกระจายตัวของบุคลากร ซึ่งนอกจากรัฐจะต้องเร่งผลิตและพยายามรักษานักวิชาการเอาไว้แล้ว ยังต้องระดมการเลือกใช้นโยบายหรือส่งเสริมมาตรการที่จะทำให้ปัญหานี้มีความรุนแรงมากขึ้น เช่น นโยบายส่งเสริมการนำคนไข้ต่างชาติเข้ามารักษาในประเทศไทยในลักษณะของ medical tourist

13.3 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการด้าน

การศึกษา

การคำนวณต้นทุนต่อหัวของนักเรียนระดับการศึกษาต่างๆ เพื่อศึกษาการกระจายผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้งบประมาณด้านการศึกษาของรัฐ

การคำนวณต้นทุนรายบุคคลของนักเรียน/นักศึกษาเพื่อใช้ในการวัดมูลค่าผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการลงทุนโครงการด้านการศึกษาของรัฐ พิจารณาจากงบประมาณด้านศึกษารายปี และจำนวนนักเรียนของแต่ละระดับชั้น โดยแบ่งเป็น 6 ระดับ ได้แก่ (1) ก่อนประถมศึกษา (2) ประถมศึกษา (3) มัธยมศึกษาตอนต้น (4) มัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญ) (5) อาชีวศึกษา ซึ่งครอบคลุมระดับมัธยมปลาย สายอาชีพ/ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)²⁷ และ (6) อุดมศึกษา ซึ่งรวมระดับปริญญาตรี ปริญญาโท ไปถึงปริญญาเอก

²⁷ สถาบันอาชีวศึกษาบางแห่งมีหลักสูตรประกาศนียบัตรเทคนิคชั้นสูง (ปทส.) ด้วย แต่เพื่อความสะดวก การศึกษาส่วนนี้สมมุติว่ากลุ่มนี้ได้รับประโยชน์จากรัฐไม่ต่างไปจากกลุ่ม ปวส.

ด้านงบประมาณ พิจารณาจากผลรวมของงบที่เกี่ยวข้องทุกประเภท ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

งบบุคลากร (ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ พนักงานราชการ)

งบดำเนินงาน (ได้แก่ ค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค)

งบลงทุน (ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน)

งบเงินอุดหนุน (ค่าใช้จ่ายรายหัว ใช้จ่ายพื้นฐานนักเรียนยากจน ค่าอาหารนักเรียนประจำ)

งบรายจ่ายอื่น

รายละเอียดการคำนวณงบประมาณของแต่ละระดับการศึกษา ใน 3 กลุ่มใหญ่

1. การศึกษาภาคบังคับ (อนุบาล ถึง มัธยมศึกษาตอนปลาย)

โดยทั่วไปสำนักงานที่ให้การกำกับดูแล และแจกจ่ายงบประมาณระดับการศึกษาภาคบังคับ ของโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาทุกแห่งทั่วประเทศ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ประสานงานตามเขตพื้นที่ของแต่ละจังหวัด ภายใต้การรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ซึ่งในหนึ่งจังหวัดอาจมี สพท. เพียงหนึ่งศูนย์หรือมากกว่าก็ได้ งบประมาณที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ งบบุคลากร²⁸ งบดำเนินการ และงบลงทุน²⁹

การจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีข้อแตกต่างออกไป เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเขตการปกครองพิเศษ จึงมีหน่วยงานที่คอยดูแลและจัดการด้านการศึกษาของจังหวัดโดยเฉพาะ นั่นคือ สำนักงานการศึกษา ซึ่งมีการบริหารงานเป็นอิสระจาก สพฐ. กระทรวงศึกษาธิการ โดยพื้นฐานแล้วองค์ประกอบงบประมาณด้านการศึกษาของสำนักงานการศึกษาจะเหมือนกับงบประมาณจาก สพฐ. (ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินการ งบลงทุน) บวกกับงบกลางด้านการศึกษา โดยแจกจ่ายไปยังโรงเรียนในกรุงเทพมหานครรวม 435 โรงเรียนจากทั้งหมด 50 เขต ที่ขึ้นตรงต่อกทม.³⁰

งบบุคลากร ประกอบไปด้วย 1) เงินเดือนรวมของครูและบุคลากรฯ 2) เงินประจำตำแหน่ง (ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ และเชี่ยวชาญพิเศษ) 3) เงินเดือนทั้งหมดของลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว จำแนกตามสำนักเขตพื้นที่รวมทั้งหมด 185 แห่ง

²⁸ ซึ่งก็คือข้อมูลเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษา สพฐ. (ประมวลผลโดยกลุ่มงานพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานบุคคล (สพร.))

²⁹ จากรายงานผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. 2551 (GFMIS) งบดำเนินงานและงบลงทุน

³⁰ ส่วนใหญ่จะเป็นโรงเรียนวัด ทั้งนี้ โรงเรียนทั้ง 435 โรงเรียนจะไม่ได้รับงบซ้ำซ้อนกับโรงเรียนอื่นๆ ในเขตพื้นที่ กทม. อีกประมาณ 332 โรง

งบดำเนินการและงบลงทุน ที่ใช้คือยอดจัดสรรรวม ที่แจกจ่ายไปยังแต่ละสำนักเขตพื้นที่ ซึ่งไม่เท่ากับ ยอดเบิกจ่ายจริงที่ส่วนใหญ่มักจะต่ำกว่ายอดจัดสรร นั่นคือ มีการเบิกจ่ายต่ำกว่าร้อยละยี่สิบ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อมูลที่มีก็ไม่สามารถบ่งบอกได้ว่ายอดเบิกจ่ายสุดท้ายมีมูลค่าเท่าไรหรือมีวิธีการจัดสรรอย่างไร

จากการประมวลผลรวมยอดงบประมาณรายจ่ายทั้งสามประเภท ของทั้งหมด 76 จังหวัด ได้เป็นยอดรวมทั้งประเทศโดยประมาณ ดังนี้ งบลงทุน 5.40 พันล้านบาท งบดำเนินการ 11.82 พันล้านบาท และงบบุคคลากร 20.3 พันล้านบาท³¹ คิดเป็นงบประมาณรวม 37.85 พันล้านบาท

ข้อมูลจำนวนนักเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับ ปีการศึกษา 2551 ภาคเรียนที่ 1 ได้จาก “สถิติทางการศึกษา ปี 2551 กลุ่มสารสนเทศสำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)” http://www.bopp-obec.info/info_51/title.html ยอดรวมจำนวนนักเรียนทั้งประเทศ ระดับก่อนประถมศึกษา 1,105,871 คน ประถมศึกษา 4,068,032 คน มัธยมศึกษา 2,203,850 คน และมัธยมศึกษา 980,877 คน ทั้งประเทศ

2. อาชีวศึกษา (ปวช. และ ปวส.)

งบประมาณรายจ่ายของอาชีวศึกษา จำแนกได้เป็น 5 ประเภท ดังที่กล่าวมา คือ งบบุคคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น ซึ่งในแต่ละงบจะเป็นยอดงบประมาณแจกจ่ายลงไปยัง สำนักและวิทยาลัยต่างๆ รวม 419 แห่งทั่วประเทศ จากนั้นคณะผู้วิจัยจึงนำข้อมูลมารวบรวมและจำแนกออกเป็นรายจังหวัดและรายภาค

เนื่องจากงบประมาณที่แจกจ่ายลงไปยังสำนักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอาชีวศึกษามีค่าสูงเป็นนัยสำคัญ ผู้วิจัยจึงเฉลี่ยเงินก่อนนี้ ซึ่งประกอบด้วยงบบุคคลากร 418 ล้านบาท งบดำเนินงาน 3.42 พันล้านบาท งบลงทุน 1.11 พันล้านบาท งบเงินอุดหนุน 11.08 พันล้านบาท และงบรายจ่ายอื่น 19.66 ล้านบาท³² รวมเป็นเงิน 16.05 พันล้านบาท ไปยังทุกจังหวัดทั่วประเทศตามสัดส่วนงบประมาณรวมอื่นๆ ของจังหวัด

สำหรับจำนวนนักเรียนอาชีวศึกษาแบ่งเป็น ปวช. 471,557 คน ปวส. 209,324 คน และปทส.³³ 553 คน³⁴

3. การศึกษาระดับอุดมศึกษา

จากรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2551 โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา แยกงบประมาณรายจ่ายจัดสรร ออกเป็น 5 ประเภท และเป็นผลรายงาน

³¹ นอกจาก 76 จังหวัดยังมีเงินงบประมาณจัดสรรไปยัง สพฐ. ส่วนกลางและสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ (สศศ.) ซึ่งจะใช้วิธีการกระจายงบก้อนนี้ไปยังจังหวัดต่างๆตามสัดส่วนของนักเรียนในจังหวัดนั้นๆก่อนนักเรียนทั้งหมด

³² สำนักนโยบายและแผนการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ปีงบประมาณ 2552

³³ ปทส. เป็นการรับเด็กจบมัธยมศึกษาตอนปลายปีที่ 6 เพื่อต่อชั้น ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ซึ่งโดยปกติแล้ว นักเรียนปวส. ต้องค่อยๆออกมาจากชั้นปวช. ปี 3 ฉะนั้นจึงถือว่าชั้น ปทส. ก็ระดับเดียวกับ ปวส. เมื่อคิดค่าใช้จ่ายนักเรียนต่อคนจะรวม ปทส. กับปวส. เข้าด้วยกัน

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) <http://bms.vec.go.th>

ในภาพรวมของอุดมศึกษา จากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด และในกำกับ

สุดท้ายเมื่อคำนวณ ใช้เพียงยอดรวมของงบทั้ง 5 ประเภท โดยจับกลุ่มมหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐ ทั้งหมด 78 แห่ง ตามภาค 5 ภาค (ใช้วิธีแบ่งตาม SES) ได้แก่ 1) กรุงเทพมหานคร 2) กลาง 3) เหนือ 4) ตะวันออกเฉียงเหนือ 5) ได้ แบ่งวิธีคำนวณออกเป็นสองวิธีคือ วิธีแรก รวมข้อมูลของทั้งมหาวิทยาลัยปิดและมหาวิทยาลัยเปิดที่อยู่ในภูมิภาคนั้นๆ เข้าด้วยกัน และวิธีที่สอง แยกมหาวิทยาลัยเปิดออกมา คือไม่รวมมหาวิทยาลัยรามคำแหงในการคำนวณต้นทุนการอุดหนุนต่อหัวของมหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานคร และไม่รวมมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชในการคำนวณต้นทุนการอุดหนุนต่อหัวของมหาวิทยาลัยในภาคกลาง

การคำนวณไม่ได้นำมหาวิทยาลัยเอกชนมาคิด เนื่องจากรัฐไม่ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยตรง³⁵

ขั้นตอนการคำนวณต้นทุนต่อหัวของนักเรียนต่อคนต่อปี

หลักในการคำนวณต้นทุนต่อหัวของนักเรียนแต่ละระดับ คือ จำแนกยอดรวมงบประมาณทุกประเภท และจำนวนนักเรียนแต่ละระดับ ตามภาค ทั้งหมด 5 ภาค ได้ผลลัพธ์สำหรับสถาบันในสังกัดของรัฐ ดังนี้

1. งบรายจ่ายรวมของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และจำนวนนักเรียนรวม ในระดับก่อนประถม ประถม มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย ในเขต กทม. ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้

นำงบรายจ่ายรวมที่หาได้ หาดด้วยจำนวนนักเรียนทุกระดับ โดยใช้สัดส่วนค่าใช้จ่ายรายหัว (อัตราใหม่) เป็นสัดส่วนของแต่ละระดับการศึกษา (ตามตารางที่ 13.15) เพื่อหาต้นทุนเฉลี่ยรายภาคต่อคนต่อปี

สัดส่วน ของระดับ ก่อนประถม : ประถม : ม.ต้น : ม.ปลาย คือ 1700: 1900: 3500: 3800

2. งบรายจ่ายรวมของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) จากรายงานสถานะการใช้จ่าย งบประมาณที่ลงไปยังผลผลิตต่างๆ 10 ประเภท (ตารางที่ 13.16) จัดสรรผลผลิตไปยัง ปวช. และ ปวส. ทั่วประเทศโดยเป็นสัดส่วนกัน และใช้สัดส่วนที่ได้จากผลผลิตสองประเภทนี้ในการจำแนกต้นทุนของปวช. และปวส. จากการคำนวณ ได้สัดส่วน ปวช.: ปวส. เท่ากับ 1: 1.355

³⁵ ในความเป็นจริง นักศึกษาบางส่วนได้รับประโยชน์ทางอ้อม เช่น ผ่านกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) แต่ในทั้งสองกรณีเป็นเงินกู้ยืมที่นักศึกษาไม่ได้รับคืนในอนาค

ตารางที่ 13.15 อัตราเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนรายบุคคลทั่วไป

หน่วย: บาท/คน/ปี

ก. สำหรับนักเรียนในโรงเรียนรัฐประเภทสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา

ระดับการศึกษา/ประเภทวิชา/สายวิชา	อัตราเดิม	อัตราใหม่
ก่อนประถมศึกษา	600	1,700
ประถมศึกษา	1,100	1,900
มัธยมศึกษาตอนต้น	1,800	3,500
มัธยมศึกษาตอนปลาย		
สายสามัญ	2,700	3,800
สายอาชีพ (ปวช.)		
(1) อุตสาหกรรม/สื่อสาร	4,640	6,500
(2) พาณิชยกรรม/บริหารธุรกิจ	3,040	4,900
(3) คหกรรม/โรงแรม/ท่องเที่ยว	3,940	5,500
(4) ศิลปกรรม	4,940	6,200
(5) เกษตรกรรม (ปฎิรูป)	9,140	11,900
(6) เกษตรกรรม/ประมง (ทั่วไป)	4,140	5,900

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.)

ข. สำหรับนักเรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา หน่วย: บาท/คน/ปี

ระดับการศึกษา/ประเภทวิชา/สายวิชา	อัตราเดิม			อัตราใหม่		
	ค่าใช้จ่าย พื้นฐาน	เงินเดือนครู	รวม	ค่าใช้จ่าย พื้นฐาน	เงินเดือนครู	รวม
ก่อนประถมศึกษา	600	3,440	4,040	1,700	4,196	5,896
ประถมศึกษา	1,100	3,440	4,540	1,900	4,196	6,096
มัธยมศึกษาตอนต้น	1,800	4,300	6,100	3,500	5,247	8,747
มัธยมศึกษาตอนปลาย						
สายสามัญ	2,700	4,300	7,000	3,800	5,247	9,047
สายอาชีพ (ปวช.)						
(1) อุตสาหกรรม/สื่อสาร	4,640	4,300	8,940	6,500	5,247	11,747
(2) พาณิชยกรรม/บริหารธุรกิจ	3,040	4,300	7,340	4,900	5,247	10,147
(3) คหกรรม/โรงแรม/ท่องเที่ยว	3,940	4,300	8,240	5,500	5,247	10,747
(4) ศิลปกรรม	4,940	4,300	9,240	6,200	5,247	11,447
(5) เกษตรกรรม (ปฎิรูป)	9,140	4,300	13,440	11,900	5,247	17,147
(6) เกษตรกรรม/ประมง (ทั่วไป)	4,140	4,300	8,440	5,900	5,247	11,147

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.)

ตารางที่ 13.16 ประเภทผลผลิต/โครงการ ที่เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณ ปี 2551

ประเภทผลผลิต/โครงการ	แจกแจงไปยัง
1. ผลผลิต ปวช.	ปวช.
2. ผลผลิตระยะสั้น	ทั้งหมด
3. ผลผลิต ปวส.	ปวส.
4. ผลงานวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้	ทั้งหมด
5. ผลงานวิจัยเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยี	ทั้งหมด
6. โครงการอาชีพเพื่อแก้ปัญหาความยากจน	ทั้งหมด
7. โครงการพัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้	4 จังหวัดชายแดนภาคใต้: ปัตตานี สงขลา ยะลา นราธิวาส
8. โครงการความร่วมมือผลิตกำลังคนด้านอาชีวศึกษา	ทั้งหมด
9. โครงการจัดตั้งศูนย์บ่มเพาะวิสาหกิจ	ทั้งหมด
10. โครงการจัดการองค์ความรู้ในการสร้างผู้ประกอบการ	ทั้งหมด

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.)

3. งบรายจ่ายรวม สกอ.

วิธีการหาต้นทุนการอุดหนุนในส่วน of สถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้หลักการเดียวกับการคำนวณต้นทุนระดับ สพฐ. แต่วิธีการคำนวณทำโดยใช้รายจ่ายรวมของแต่ละภาคหารด้วยจำนวนนักศึกษาทั้งหมดในภาคนั้นๆ (เนื่องจากความจำกัดของข้อมูลทำให้ไม่สามารถแยกย่อยออกกว่าเป็นนักศึกษาในระดับใด) อย่างไรก็ดีตาม ในส่วนนี้ ได้แยกคำนวณเป็น 2 กรณี ตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นคือ กรณีที่ 1 รวมมหาวิทยาลัยรามคำแหงในการคำนวณต้นทุนของ กทม. และรวมมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชในการคำนวณต้นทุนของภาคกลาง และกรณีที่สองไม่รวมสองมหาวิทยาลัยนี้ในการคำนวณต้นทุนเฉลี่ยของกรุงเทพมหานคร และภาคกลาง

สำหรับโรงเรียนและสถานศึกษาภาคเอกชนในทุกระดับ ใช้เงินอุดหนุนต่อหัวในระดับนั้นๆ (ตามตารางที่ 13.15) แทนประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ ซึ่งจะเหมือนกันในทุกภาค ส่วนมหาวิทยาลัยเอกชนไม่นำมาคิด เนื่องจากไม่มีการสนับสนุนโดยตรงจากรัฐ

ตารางที่ 13.17 แสดงต้นทุนการอุดหนุนการศึกษาต่อหัวในระดับต่างๆ ที่ใช้ในการคำนวณ Benefit Incidence

ตารางที่ 13.17 อัตราการอุดหนุนของรัฐต่อการศึกษาในระดับต่างๆ (อัตราที่ใช้ในการคำนวณ Benefit Incidence)

หน่วย: บาทต่อคน

ก. สถาบันการศึกษาของรัฐ					
ระดับการศึกษา/ภาค	กทม.	กลาง	เหนือ	ตอ.เฉียงเหนือ	ใต้
ก่อนประถมศึกษา	13,356	1,988	2,331	1,985	2,509
ประถมศึกษา	14,927	2,222	2,605	2,218	2,804
ม.ต้น	27,498	4,093	4,799	4,087	5,166
ม.ปลายสายสามัญ	29,855	4,444	5,211	4,437	5,608
มหาวิทยาลัย แบบที่ ๑	35,828	46,980	59,235	39,429	68,112
มหาวิทยาลัย แบบที่ ๒	68,042	81,551	59,235	39,429	68,112
ปวช.	22,404	20,256	20,572	18,976	28,614
ปวส.	30,354	27,443	27,871	25,709	38,766

หน่วย: บาท

ข. สถาบันการศึกษาเอกชน					
ระดับการศึกษา/ภาค	กทม.	กลาง	เหนือ	ตอ.เฉียงเหนือ	ใต้
ก่อนประถมศึกษา	5,896	5,896	5,896	5,896	5,896
ประถมศึกษา	6,096	6,096	6,096	6,096	6,096
ม.ต้น	8,747	8,747	8,747	8,747	8,747
ม.ปลายสายสามัญ	9,047	9,047	9,047	9,047	9,047
ปวช. ¹	12,914	12,914	12,914	12,914	12,914

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ: 1/ เป็นค่าเฉลี่ยเงินอุดหนุนรวม ของนักศึกษาปวช. 6 สายวิชาในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน

ตารางที่ 13.18-19 และรูปที่ 13.11 แสดงผลการคำนวณกระจายผลประโยชน์ด้านการศึกษาในแบบที่ 1 (รวมมหาวิทยาลัยเปิดในการคิดต้นทุนการอุดหนุนเฉลี่ยของรัฐ) ในขณะที่ตารางที่ 13.20-13.21 และรูปที่ 13.12 แสดงผลการคำนวณกระจายผลประโยชน์ด้านการศึกษาในแบบที่ 2 (ไม่รวมมหาวิทยาลัยเปิดในการคิดต้นทุนการอุดหนุนเฉลี่ยของรัฐ)

ตารางที่ 13.18 การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1 หน่วย: ล้านบาท

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูงสุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
กทม	ก่อนประถม	-	-	14.31	-	24.75	40.18	142.09	71.90	59.90	43.93	397.08
	ประถม	9.13	176.77	113.49	373.43	531.90	354.53	1,155.54	851.12	886.18	561.63	5,013.72
	มต้น	-	146.03	109.86	98.74	198.39	419.03	550.12	1,222.12	990.08	1,242.08	4,976.45
	ปวช.	-	17.82	19.57	40.72	36.98	147.51	174.70	376.31	361.35	165.70	1,340.65
	มปลาย	-	-	131.03	-	257.28	455.48	860.92	331.47	612.21	1,137.97	3,786.35
	ปวส.	-	-	-	-	46.00	31.99	75.21	-	-	-	153.20
	มหาวิทยาลัย	-	41.20	63.99	40.61	-	360.48	531.04	1,095.84	1,143.94	1,846.71	5,123.81
กลาง	รวม	9.13	381.82	452.25	553.50	1,095.30	1,809.19	3,489.63	3,948.77	4,053.67	4,998.00	20,791.26
	ก่อนประถม	14.23	14.16	6.73	21.53	83.89	69.52	35.68	56.76	55.69	10.42	368.60
	ประถม	144.54	276.06	305.87	301.76	419.61	447.37	472.65	534.85	416.88	453.08	3,772.67
	มต้น	99.24	206.56	181.37	223.67	385.51	406.15	363.59	497.17	347.13	297.96	3,008.35
	ปวช.	70.30	186.30	203.47	175.58	410.59	657.69	415.31	460.39	157.75	272.30	3,009.69
	มปลาย	68.22	46.37	78.03	108.68	147.93	144.56	146.63	154.90	166.75	276.75	1,338.81
	ปวส.	70.47	4.67	-	74.57	193.56	303.28	236.38	112.50	169.60	14.34	1,179.37
เหนือ	มหาวิทยาลัย	40.19	26.13	167.60	63.53	408.81	655.10	862.53	877.97	821.15	1,934.66	5,857.69
	รวม	507.18	760.24	943.08	969.32	2,049.89	2,683.68	2,532.76	2,694.56	2,134.96	3,259.51	18,535.18
	ก่อนประถม	23.43	45.21	46.78	44.71	26.88	20.04	15.00	11.33	14.68	7.12	255.17
	ประถม	516.33	500.09	464.27	481.75	355.44	281.96	305.06	253.11	201.14	125.82	3,484.96
	มต้น	373.43	403.35	442.05	471.48	271.14	435.74	274.47	149.87	102.88	81.63	3,006.03
	ปวช.	76.51	208.51	217.54	148.08	186.42	296.16	196.94	197.31	222.76	72.24	1,822.47
	มปลาย	103.64	191.39	172.76	274.95	182.19	148.67	154.70	95.07	97.99	97.50	1,518.85
	ปวส.	58.04	82.23	95.18	82.16	218.58	187.31	213.76	149.95	29.54	20.99	1,137.73
	มหาวิทยาลัย	59.99	182.29	47.70	253.96	152.71	477.39	524.61	930.33	1,498.43	935.41	5,062.82
	รวม	1,211.36	1,613.06	1,486.27	1,757.08	1,393.35	1,847.27	1,684.54	1,786.97	2,167.42	1,340.70	16,288.02

ตารางที่ 13.18 การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1 หน่วย: ล้านบาท (ต่อ)

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูงสุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
ต่อเนื่องเหนือ	ก่อนประถม	182.67	105.90	119.18	119.83	49.03	68.98	19.79	15.46	15.30	30.79	726.92
	ประถม	1,091.78	1,047.64	848.19	752.54	590.67	378.90	378.89	290.09	307.21	227.07	5,912.98
	ม.ต้น	874.53	840.57	726.67	573.95	715.41	278.84	302.01	236.55	225.32	231.47	5,005.31
	ปวช.	320.95	264.58	227.72	356.12	356.47	231.16	248.10	267.67	197.45	258.48	2,728.70
	ม.ปลาย	375.94	362.85	356.96	282.42	445.53	199.92	248.80	193.54	176.34	185.19	2,827.50
	ปวส.	102.72	160.53	160.27	102.92	330.90	278.27	211.96	128.76	141.77	138.98	1,757.09
	มหาวิทยาลัย	76.16	44.12	596.15	152.73	150.86	434.11	645.61	550.27	943.30	845.86	4,439.16
ใต้	รวม	3,024.74	2,826.20	3,035.13	2,340.52	2,638.88	1,870.19	2,055.15	1,682.34	2,006.68	1,917.84	23,397.66
	ก่อนประถม	22.06	63.73	39.53	55.17	47.04	28.97	47.16	66.76	19.14	54.89	444.45
	ประถม	324.05	401.48	318.28	406.79	291.17	316.39	251.87	283.01	297.44	174.26	3,064.75
	ม.ต้น	265.19	250.41	272.02	290.79	292.61	269.86	135.33	200.57	258.64	216.02	2,451.43
	ปวช.	-	157.21	82.19	214.57	129.36	433.90	135.90	173.76	337.57	114.10	1,778.56
	ม.ปลาย	53.09	105.03	130.78	179.57	135.09	144.39	192.80	121.86	132.25	105.84	1,300.69
	ปวส.	41.58	172.73	125.39	55.78	397.06	220.92	337.02	127.03	124.58	55.03	1,657.12
รวมทั้งประเทศ	มหาวิทยาลัย	43.88	-	109.08	150.89	183.94	274.88	966.76	853.50	623.52	762.16	3,968.61
	รวม	749.84	1,150.60	1,077.28	1,353.56	1,476.28	1,689.31	2,066.84	1,826.47	1,793.13	1,482.31	14,665.61
	ก่อนประถม	242.39	229.00	226.53	241.23	231.59	227.69	259.72	222.20	164.71	147.15	2,192.21
	ประถม	2,085.82	2,402.04	2,050.10	2,316.27	2,188.79	1,779.15	2,564.01	2,212.18	2,108.86	1,541.86	21,249.07
	ม.ต้น	1,612.39	1,846.92	1,731.96	1,658.63	1,863.05	1,809.62	1,625.51	2,306.28	1,924.05	2,069.15	18,447.57
	ปวช.	467.77	834.41	750.49	935.07	1,119.83	1,766.42	1,170.94	1,475.44	1,276.87	882.82	10,680.07
	ม.ปลาย	600.88	705.64	869.56	845.62	1,168.02	1,093.01	1,603.85	896.85	1,185.53	1,803.24	10,772.20
รวมทั้งหมด	ปวส.	272.80	420.16	380.84	315.43	1,186.10	1,021.77	1,074.33	518.24	465.49	229.35	5,884.51
	มหาวิทยาลัย	220.22	293.74	984.52	661.73	896.32	2,201.97	3,530.55	4,307.92	5,030.34	6,324.80	24,452.10
	รวม	5,502.26	6,731.92	6,994.01	6,973.98	8,653.70	9,899.63	11,828.92	11,939.10	12,155.86	12,998.35	93,677.73

ที่มา: จำนวน โดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 13.19 สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนี้ๆ แบ่งตามช่วงรายได้—แบบที่ 1

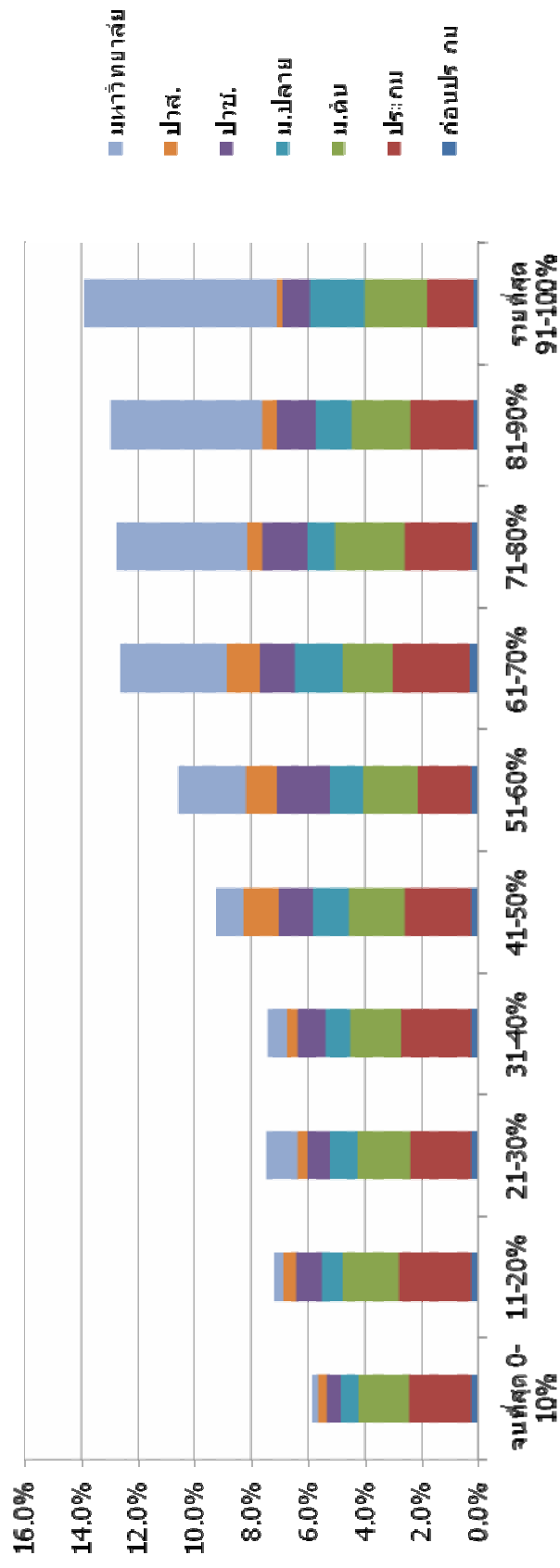
ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูงสุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
กทม	ก่อนประถม	0.00%	0.00%	0.02%	0.00%	0.03%	0.04%	0.15%	0.08%	0.06%	0.05%	0.42%
	ประถม	0.01%	0.19%	0.12%	0.40%	0.57%	0.38%	1.23%	0.91%	0.95%	0.60%	5.35%
	ม.ต้น	0.00%	0.16%	0.12%	0.11%	0.21%	0.45%	0.59%	1.30%	1.06%	1.33%	5.31%
	ปวช.	0.00%	0.02%	0.02%	0.04%	0.04%	0.16%	0.19%	0.40%	0.39%	0.18%	1.43%
	ม.ปลาย	0.00%	0.00%	0.14%	0.00%	0.27%	0.49%	0.92%	0.35%	0.65%	1.21%	4.04%
	ปวส.	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.05%	0.03%	0.08%	0.00%	0.00%	0.00%	0.16%
	มหาวิทยาลัย	0.00%	0.04%	0.07%	0.04%	0.00%	0.38%	0.57%	1.17%	1.22%	1.97%	5.47%
กลาง	รวม	0.01%	0.41%	0.48%	0.59%	1.17%	1.93%	3.73%	4.22%	4.33%	5.34%	22.19%
	ก่อนประถม	0.02%	0.02%	0.01%	0.02%	0.09%	0.07%	0.04%	0.06%	0.06%	0.01%	0.39%
	ประถม	0.15%	0.29%	0.33%	0.32%	0.45%	0.48%	0.50%	0.57%	0.45%	0.48%	4.03%
	ม.ต้น	0.11%	0.22%	0.19%	0.24%	0.41%	0.43%	0.39%	0.53%	0.37%	0.32%	3.21%
	ปวช.	0.08%	0.20%	0.22%	0.19%	0.44%	0.70%	0.44%	0.49%	0.17%	0.29%	3.21%
	ม.ปลาย	0.07%	0.05%	0.08%	0.12%	0.16%	0.15%	0.16%	0.17%	0.18%	0.30%	1.43%
	ปวส.	0.08%	0.00%	0.00%	0.08%	0.21%	0.32%	0.25%	0.12%	0.18%	0.02%	1.26%
เหนือ	มหาวิทยาลัย	0.04%	0.03%	0.18%	0.07%	0.44%	0.70%	0.92%	0.94%	0.88%	2.07%	6.25%
	รวม	0.54%	0.81%	1.01%	1.03%	2.19%	2.86%	2.70%	2.88%	2.28%	3.48%	19.79%
	ก่อนประถม	0.03%	0.05%	0.05%	0.05%	0.03%	0.02%	0.02%	0.01%	0.02%	0.01%	0.27%
	ประถม	0.55%	0.53%	0.50%	0.51%	0.38%	0.30%	0.33%	0.27%	0.21%	0.13%	3.72%
	ม.ต้น	0.40%	0.43%	0.47%	0.50%	0.29%	0.47%	0.29%	0.16%	0.11%	0.09%	3.21%
	ปวช.	0.08%	0.22%	0.23%	0.16%	0.20%	0.32%	0.21%	0.21%	0.24%	0.08%	1.95%
	ม.ปลาย	0.11%	0.20%	0.18%	0.29%	0.19%	0.16%	0.17%	0.10%	0.10%	0.10%	1.62%
	ปวส.	0.06%	0.09%	0.10%	0.09%	0.23%	0.20%	0.23%	0.16%	0.03%	0.02%	1.21%
	มหาวิทยาลัย	0.06%	0.19%	0.05%	0.27%	0.16%	0.51%	0.56%	0.99%	1.60%	1.00%	5.40%
	รวม	1.29%	1.72%	1.59%	1.88%	1.49%	1.97%	1.80%	1.91%	2.31%	1.43%	17.39%

ตารางที่ 13.19 สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนี้ แบ่งตามช่วงรายได้—แบบที่ 1 (ต่อ)

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูงสุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
ด้อยถึงเหนือ	ก่อนประถม	0.19%	0.11%	0.13%	0.13%	0.05%	0.07%	0.02%	0.02%	0.02%	0.03%	0.78%
	ประถม	1.17%	1.12%	0.91%	0.80%	0.63%	0.40%	0.40%	0.31%	0.33%	0.24%	6.31%
	ม.ต้น	0.93%	0.90%	0.78%	0.61%	0.76%	0.30%	0.32%	0.25%	0.24%	0.25%	5.34%
	ปวช.	0.34%	0.28%	0.24%	0.38%	0.38%	0.25%	0.26%	0.29%	0.21%	0.28%	2.91%
	ม.ปลาย	0.40%	0.39%	0.38%	0.30%	0.48%	0.21%	0.27%	0.21%	0.19%	0.20%	3.02%
	ปวส.	0.11%	0.17%	0.17%	0.11%	0.35%	0.30%	0.23%	0.14%	0.15%	0.15%	1.88%
	มหาวิทยาลัย	0.08%	0.05%	0.64%	0.16%	0.16%	0.46%	0.69%	0.59%	1.01%	0.90%	4.74%
ได้	รวม	3.23%	3.02%	3.24%	2.50%	2.82%	2.00%	2.19%	1.80%	2.14%	2.05%	24.98%
	ก่อนประถม	0.02%	0.07%	0.04%	0.06%	0.05%	0.03%	0.05%	0.07%	0.02%	0.06%	0.47%
	ประถม	0.35%	0.43%	0.34%	0.43%	0.31%	0.34%	0.27%	0.30%	0.32%	0.19%	3.27%
	ม.ต้น	0.28%	0.27%	0.29%	0.31%	0.31%	0.29%	0.14%	0.21%	0.28%	0.23%	2.62%
	ปวช.	0.00%	0.17%	0.09%	0.23%	0.14%	0.46%	0.15%	0.19%	0.36%	0.12%	1.90%
	ม.ปลาย	0.06%	0.11%	0.14%	0.19%	0.14%	0.15%	0.21%	0.13%	0.14%	0.11%	1.39%
	ปวส.	0.04%	0.18%	0.13%	0.06%	0.42%	0.24%	0.36%	0.14%	0.13%	0.06%	1.77%
รวมทั้งประเทศ	มหาวิทยาลัย	0.05%	0.00%	0.12%	0.16%	0.20%	0.29%	1.03%	0.91%	0.67%	0.81%	4.24%
	รวม	0.80%	1.23%	1.15%	1.44%	1.58%	1.80%	2.21%	1.95%	1.91%	1.58%	15.66%
	ก่อนประถม	0.26%	0.24%	0.24%	0.26%	0.25%	0.24%	0.28%	0.24%	0.18%	0.16%	2.34%
	ประถม	2.23%	2.56%	2.19%	2.47%	2.34%	1.90%	2.74%	2.36%	2.25%	1.65%	22.68%
	ม.ต้น	1.72%	1.97%	1.85%	1.77%	1.99%	1.93%	1.74%	2.46%	2.05%	2.21%	19.69%
	ปวช.	0.50%	0.89%	0.80%	1.00%	1.20%	1.89%	1.25%	1.58%	1.36%	0.94%	11.40%
	ม.ปลาย	0.64%	0.75%	0.93%	0.90%	1.25%	1.17%	1.71%	0.96%	1.27%	1.92%	11.50%
	ปวส.	0.29%	0.45%	0.41%	0.34%	1.27%	1.09%	1.15%	0.55%	0.50%	0.24%	6.28%
	มหาวิทยาลัย	0.24%	0.31%	1.05%	0.71%	0.96%	2.35%	3.77%	4.60%	5.37%	6.75%	26.10%
	รวม	5.87%	7.19%	7.47%	7.44%	9.24%	10.57%	12.63%	12.74%	12.98%	13.88%	100.00%

ที่มา: จำนวน โดยคณะผู้วิจัย

รูปที่ 13.11 การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านการศึกษา—แบบที่ 1



ที่มา: ตารางที่ 13.19

ตารางที่ 13.20 การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2 หน่วย: ล้านบาท

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้ 100%	รวมทุกชั้นรายได้
กทม	ก่อนประถม	-	-	14.31	-	24.75	40.18	142.09	71.90	59.90	43.93	397.08
	ประถม	9.13	176.77	113.49	373.43	531.90	354.53	1,155.54	851.12	886.18	561.63	5,013.72
	ม.ต้น	-	146.03	109.86	98.74	198.39	419.03	550.12	1,222.12	990.08	1,242.08	4,976.45
	ปวช.	-	17.82	19.57	40.72	36.98	147.51	174.70	376.31	361.35	165.70	1,340.65
	ม.ปลาย	-	-	131.03	-	257.28	455.48	860.92	331.47	612.21	1,137.97	3,786.35
	ปวส.	-	-	-	-	46.00	31.99	75.21	-	-	-	153.20
	มหาวิทยาลัย	-	78.24	121.53	77.12	-	684.60	1,008.52	2,081.15	2,172.49	3,507.13	9,730.78
กลาง	รวม	9.13	418.86	509.79	590.01	1,095.30	2,133.31	3,967.11	4,934.08	5,082.22	6,658.43	25,398.23
	ก่อนประถม	14.23	14.16	6.73	21.53	83.89	69.52	35.68	56.76	55.69	10.42	368.60
	ประถม	144.54	276.06	305.87	301.76	419.61	447.37	472.65	534.85	416.88	453.08	3,772.67
	ม.ต้น	99.24	206.56	181.37	223.67	385.51	406.15	363.59	497.17	347.13	297.96	3,008.35
	ปวช.	70.30	186.30	203.47	175.58	410.59	657.69	415.31	460.39	157.75	272.30	3,009.69
	ม.ปลาย	68.22	46.37	78.03	108.68	147.93	144.56	146.63	154.90	166.75	276.75	1,338.81
	ปวส.	70.47	4.67	-	74.57	193.56	303.28	236.38	112.50	169.60	14.34	1,179.37
เหนือ	มหาวิทยาลัย	69.77	45.36	290.94	110.29	709.64	1,137.16	1,497.22	1,524.04	1,425.40	3,358.29	10,168.10
	รวม	536.76	779.47	1,066.41	1,016.08	2,350.72	3,165.74	3,167.46	3,340.62	2,739.21	4,683.14	22,845.58
	ก่อนประถม	23.43	45.21	46.78	44.71	26.88	200.4	15.00	11.33	14.68	7.12	255.17
	ประถม	516.33	500.09	464.27	481.75	355.44	281.96	305.06	253.11	201.14	125.82	3,484.96
	ม.ต้น	373.43	403.35	442.05	471.48	271.14	435.74	274.47	149.87	102.88	81.63	3,006.03
	ปวช.	76.51	208.51	217.54	148.08	186.42	296.16	196.94	197.31	222.76	72.24	1,822.47
	ม.ปลาย	103.64	191.39	172.76	274.95	182.19	148.67	154.70	95.07	97.99	97.50	1,518.85
เหนือ	ปวส.	58.04	82.23	95.18	82.16	218.58	187.31	213.76	149.95	29.54	20.99	1,137.73
	มหาวิทยาลัย	59.99	182.29	47.70	253.96	152.71	477.39	524.61	930.33	1,498.43	935.41	5,062.82
	รวม	1,211.36	1,613.06	1,486.27	1,757.08	1,393.35	1,847.27	1,684.54	1,786.97	2,167.42	1,340.70	16,288.02

ตารางที่ 13.20 การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2 หน่วย: ล้านบาท (ต่อ)

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูงสุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
ต่อเนื่องเหนือ	ก่อนประถม	182.67	105.90	119.18	119.83	49.03	68.98	19.79	15.46	15.30	30.79	726.92
	ประถม	1,091.78	1,047.64	848.19	752.54	590.67	378.90	378.89	290.09	307.21	227.07	5,912.98
	ม.ต้น	874.53	840.57	726.67	573.95	715.41	278.84	302.01	236.55	225.32	231.47	5,005.31
	ปวช.	320.95	264.58	227.72	356.12	356.47	231.16	248.10	267.67	197.45	258.48	2,728.70
	ม.ปลาย	375.94	362.85	356.96	282.42	445.53	199.92	248.80	193.54	176.34	185.19	2,827.50
	ปวส.	102.72	160.53	160.27	102.92	330.90	278.27	211.96	128.76	141.77	138.98	1,757.09
ใต้	มหาวิทยาลัย	76.16	44.12	596.15	152.73	150.86	434.11	645.61	550.27	943.30	845.86	4,439.16
	รวม	3,024.74	2,826.20	3,035.13	2,340.52	2,638.88	1,870.19	2,055.15	1,682.34	2,006.68	1,917.84	23,397.66
	ก่อนประถม	22.06	63.73	39.53	55.17	47.04	28.97	47.16	66.76	19.14	54.89	444.45
	ประถม	324.05	401.48	318.28	406.79	291.17	316.39	251.87	283.01	297.44	174.26	3,064.75
	ม.ต้น	265.19	250.41	272.02	290.79	292.61	269.86	135.33	200.57	258.64	216.02	2,451.43
	ปวช.	-	157.21	82.19	214.57	129.36	433.90	135.90	173.76	337.57	114.10	1,778.56
รวมทั้งประเทศ	ม.ปลาย	53.09	105.03	130.78	179.57	135.09	144.39	192.80	121.86	132.25	105.84	1,300.69
	ปวส.	41.58	172.73	125.39	55.78	397.06	220.92	337.02	127.03	124.58	55.03	1,657.12
	มหาวิทยาลัย	43.88	-	109.08	150.89	183.94	274.88	966.76	853.50	623.52	762.16	3,968.61
	รวม	749.84	1,150.60	1,077.28	1,353.56	1,476.28	1,689.31	2,066.84	1,826.47	1,793.13	1,482.31	14,665.61
	ก่อนประถม	242.39	229.00	226.53	241.23	231.59	227.69	259.72	222.20	164.71	147.15	2,192.21
	ประถม	2,085.82	2,402.04	2,050.10	2,316.27	2,188.79	1,779.15	2,564.01	2,212.18	2,108.86	1,541.86	21,249.07
รวมทั้งประเทศ	ม.ต้น	1,612.39	1,846.92	1,731.96	1,658.63	1,863.05	1,809.62	1,625.51	2,306.28	1,924.05	2,069.15	18,447.57
	ปวช.	467.77	834.41	750.49	935.07	1,119.83	1,766.42	1,170.94	1,475.44	1,276.87	882.82	10,680.07
	ม.ปลาย	600.88	705.64	869.56	845.62	1,168.02	1,093.01	1,603.85	896.85	1,185.53	1,803.24	10,772.20
	ปวส.	272.80	420.16	380.84	315.43	1,186.10	1,021.77	1,074.33	518.24	465.49	229.35	5,884.51
	มหาวิทยาลัย	249.79	350.01	1,165.39	744.99	1,197.15	3,008.15	4,642.72	5,939.28	6,663.14	9,408.85	33,369.48
	รวม	5,531.83	6,788.19	7,174.88	7,057.24	8,954.52	10,705.81	12,941.09	13,570.47	13,788.66	16,082.41	102,595.11

ที่มา: จำนวน โดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 13.21 สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคอื่นๆ แบ่งตามช่วงรายได้—แบบที่ 2

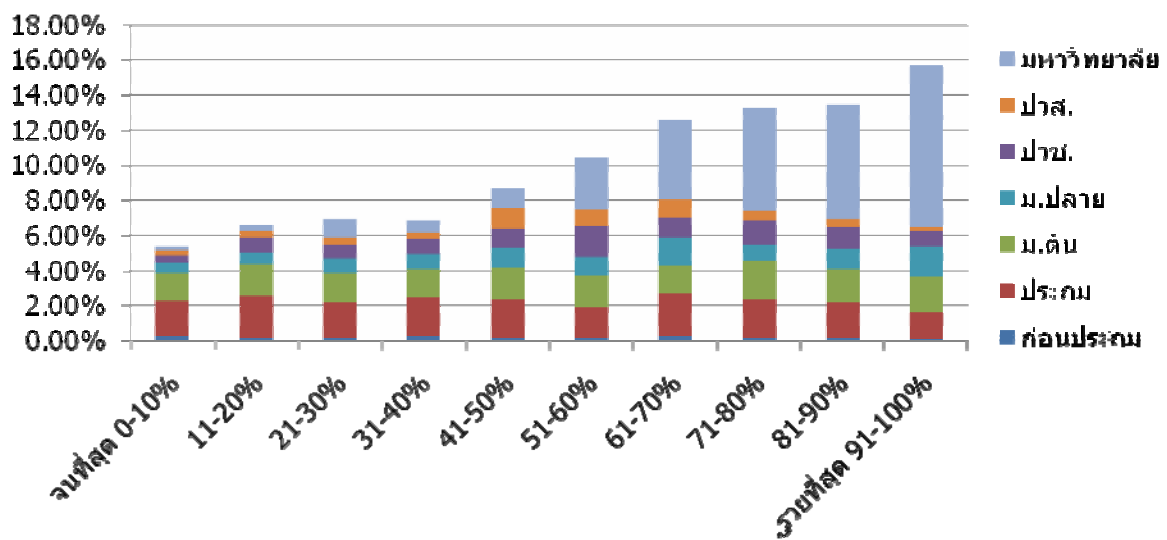
ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูงสุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
กม	ก่อนประถม	0.00%	0.00%	0.01%	0.00%	0.02%	0.04%	0.14%	0.07%	0.06%	0.04%	0.39%
	ประถม	0.01%	0.17%	0.11%	0.36%	0.52%	0.35%	1.13%	0.83%	0.86%	0.55%	4.89%
	ม.ต้น	0.00%	0.14%	0.11%	0.10%	0.19%	0.41%	0.54%	1.19%	0.97%	1.21%	4.85%
	ปวช.	0.00%	0.02%	0.02%	0.04%	0.04%	0.14%	0.17%	0.37%	0.35%	0.16%	1.31%
	ม.ปลาย	0.00%	0.00%	0.13%	0.00%	0.25%	0.44%	0.84%	0.32%	0.60%	1.11%	3.69%
	ปวส.	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.04%	0.03%	0.07%	0.00%	0.00%	0.00%	0.15%
	มหาวิทยาลัย	0.00%	0.08%	0.12%	0.08%	0.00%	0.67%	0.98%	2.03%	2.12%	3.42%	9.48%
กลาง	รวม	0.01%	0.41%	0.50%	0.58%	1.07%	2.08%	3.87%	4.81%	4.95%	6.49%	24.76%
	ก่อนประถม	0.01%	0.01%	0.01%	0.02%	0.08%	0.07%	0.03%	0.06%	0.05%	0.01%	0.36%
	ประถม	0.14%	0.27%	0.30%	0.29%	0.41%	0.44%	0.46%	0.52%	0.41%	0.44%	3.68%
	ม.ต้น	0.10%	0.20%	0.18%	0.22%	0.38%	0.40%	0.35%	0.48%	0.34%	0.29%	2.93%
	ปวช.	0.07%	0.18%	0.20%	0.17%	0.40%	0.64%	0.40%	0.45%	0.15%	0.27%	2.93%
	ม.ปลาย	0.07%	0.05%	0.08%	0.11%	0.14%	0.14%	0.14%	0.15%	0.16%	0.27%	1.30%
	ปวส.	0.07%	0.00%	0.00%	0.07%	0.19%	0.30%	0.23%	0.11%	0.17%	0.01%	1.15%
เหนือ	มหาวิทยาลัย	0.07%	0.04%	0.28%	0.11%	0.69%	1.11%	1.46%	1.49%	1.39%	3.27%	9.91%
	รวม	0.52%	0.76%	1.04%	0.99%	2.29%	3.09%	3.09%	3.26%	2.67%	4.56%	22.27%
	ก่อนประถม	0.02%	0.04%	0.05%	0.04%	0.03%	0.02%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.25%
	ประถม	0.50%	0.49%	0.45%	0.47%	0.35%	0.27%	0.30%	0.25%	0.20%	0.12%	3.40%
	ม.ต้น	0.36%	0.39%	0.43%	0.46%	0.26%	0.42%	0.27%	0.15%	0.10%	0.08%	2.93%
	ปวช.	0.07%	0.20%	0.21%	0.14%	0.18%	0.29%	0.19%	0.19%	0.22%	0.07%	1.78%
	ม.ปลาย	0.10%	0.19%	0.17%	0.27%	0.18%	0.14%	0.15%	0.09%	0.10%	0.10%	1.48%
	ปวส.	0.06%	0.08%	0.09%	0.08%	0.21%	0.18%	0.21%	0.15%	0.03%	0.02%	1.11%
	มหาวิทยาลัย	0.06%	0.18%	0.05%	0.25%	0.15%	0.47%	0.51%	0.91%	1.46%	0.91%	4.93%
	รวม	1.18%	1.57%	1.45%	1.71%	1.36%	1.80%	1.64%	1.74%	2.11%	1.31%	15.88%

ตารางที่ 13.21 สัดส่วนกระจายผลปรัโยชนำทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลปรัโยชนำรวมในภาคนี้ๆ แบ่งตามช่วงรายได้—แบบที่ 2 (ต่อ)

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูงสุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
ดอเลียงเหนือ	ก่อนประถม	0.18%	0.10%	0.12%	0.12%	0.05%	0.07%	0.02%	0.02%	0.01%	0.03%	0.71%
	ประถม	1.06%	1.02%	0.83%	0.73%	0.58%	0.37%	0.37%	0.28%	0.30%	0.22%	5.76%
	ม.ต้น	0.85%	0.82%	0.71%	0.56%	0.70%	0.27%	0.29%	0.23%	0.22%	0.23%	4.88%
	ปวช.	0.31%	0.26%	0.22%	0.35%	0.35%	0.23%	0.24%	0.26%	0.19%	0.25%	2.66%
	ม.ปลาย	0.37%	0.35%	0.35%	0.28%	0.43%	0.19%	0.24%	0.19%	0.17%	0.18%	2.76%
	ปวส.	0.10%	0.16%	0.16%	0.10%	0.32%	0.27%	0.21%	0.13%	0.14%	0.14%	1.71%
	มหาวิทยาลัย	0.07%	0.04%	0.58%	0.15%	0.15%	0.42%	0.63%	0.54%	0.92%	0.82%	4.33%
ใต้	รวม	2.95%	2.75%	2.96%	2.28%	2.57%	1.82%	2.00%	1.64%	1.96%	1.87%	22.81%
	ก่อนประถม	0.02%	0.06%	0.04%	0.05%	0.05%	0.03%	0.05%	0.07%	0.02%	0.05%	0.43%
	ประถม	0.32%	0.39%	0.31%	0.40%	0.28%	0.31%	0.25%	0.28%	0.29%	0.17%	2.99%
	ม.ต้น	0.26%	0.24%	0.27%	0.28%	0.29%	0.26%	0.13%	0.20%	0.25%	0.21%	2.39%
	ปวช.	0.00%	0.15%	0.08%	0.21%	0.13%	0.42%	0.13%	0.17%	0.33%	0.11%	1.73%
	ม.ปลาย	0.05%	0.10%	0.13%	0.18%	0.13%	0.14%	0.19%	0.12%	0.13%	0.10%	1.27%
	ปวส.	0.04%	0.17%	0.12%	0.05%	0.39%	0.22%	0.33%	0.12%	0.12%	0.05%	1.62%
รวมทั้งประเทศ	มหาวิทยาลัย	0.04%	0.00%	0.11%	0.15%	0.18%	0.27%	0.94%	0.83%	0.61%	0.74%	3.87%
	รวม	0.73%	1.12%	1.05%	1.32%	1.44%	1.65%	2.01%	1.78%	1.75%	1.44%	14.29%
	ก่อนประถม	0.24%	0.22%	0.22%	0.24%	0.23%	0.22%	0.25%	0.22%	0.16%	0.14%	2.14%
	ประถม	2.03%	2.34%	2.00%	2.26%	2.13%	1.73%	2.50%	2.16%	2.06%	1.50%	20.71%
	ม.ต้น	1.57%	1.80%	1.69%	1.62%	1.82%	1.76%	1.58%	2.25%	1.88%	2.02%	17.98%
	ปวช.	0.46%	0.81%	0.73%	0.91%	1.09%	1.72%	1.14%	1.44%	1.24%	0.86%	10.41%
	ม.ปลาย	0.59%	0.69%	0.85%	0.82%	1.14%	1.07%	1.56%	0.87%	1.16%	1.76%	10.50%
	ปวส.	0.27%	0.41%	0.37%	0.31%	1.16%	1.00%	1.05%	0.51%	0.45%	0.22%	5.74%
	มหาวิทยาลัย	0.24%	0.34%	1.14%	0.73%	1.17%	2.93%	4.53%	5.79%	6.49%	9.17%	32.53%
	รวม	5.39%	6.62%	6.99%	6.88%	8.73%	10.44%	12.61%	13.23%	13.44%	15.68%	100.00%

ที่มา: จากการศึกษา

รูปที่ 13.12 การกระจายผลประโยชน์การใช้จ่ายด้านการศึกษา—แบบที่ 2



ที่มา: ตารางที่ 13.21

13.3.2 สรุป

การประมาณการการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายในด้านการศึกษารัฐ พบแนวโน้มที่กลุ่มที่มีฐานะดีกว่า (กลุ่ม 50% บน) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีฐานะดีที่สุด (10% บน) ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านการศึกษาของรัฐมากกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยกลุ่มเหล่านี้ได้รับประโยชน์ในสัดส่วนตั้งแต่ร้อยละ 10.4-15.7 ซึ่งสูงกว่าอัตราที่อาจถือได้ว่าเป็น fair share (คือร้อยละ 10 ในกรณีที่ประชาชนในทุกกลุ่มมีความจำเป็นในการรับการสนับสนุนด้านการศึกษาไม่แตกต่างกัน)³⁶ ร้อยละ 4-57

ความแตกต่างหลักที่นำมาสู่ผลลัพธ์ข้างต้นเกิดจากการที่รัฐอุดหนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ซึ่งจากรูปที่ 13.2 จะเห็นได้ว่าโอกาสการเข้ารับศึกษาในระดับนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามรายได้อย่างชัดเจน สำหรับการศึกษาในระดับที่ต่ำลงมาคือ ปวส. จะเห็นได้ว่ากลุ่มที่มีรายได้ปานกลางได้รับประโยชน์มากที่สุด ในขณะที่กลุ่มที่มีฐานะดีขึ้นมีแนวโน้มที่จะไปเรียนในระดับอุดมศึกษามากกว่า

³⁶ แต่การศึกษาต่างๆ มักพบว่ากลุ่มที่มีฐานะดีมักจะสามารถในการจ่ายเงินเพื่อการศึกษาของลูกหลานมากกว่าจึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐน้อยกว่าเสียด้วยซ้ำไป

สำหรับการศึกษาภาคบังคับนั้น จะเห็นได้ว่าแต่ละกลุ่มจะได้รับประโยชน์ไม่ต่างกันมากนัก (กลุ่มที่รวยที่สุดได้รับประโยชน์น้อยกว่ากลุ่มอื่นเล็กน้อย ซึ่งอาจเป็นเพราะมีลูกน้อยกว่าและนิยมส่งลูกไปโรงเรียน เอกชน ซึ่งได้รับการอุดหนุนจากรัฐน้อยกว่า)

นโยบาย

โอกาสการเรียนรู้ในระดับอุดมศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามรายได้อย่างชัดเจน ซึ่งการที่กลุ่มที่มีรายได้น้อยเข้าไม่ถึงอุดมศึกษาน่าจะเกิดจากสาเหตุสองประการคือ (ก)อุปสรรคด้านการเงิน และ (ข) คุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบ ถ้าเราต้องการเปิดโอกาสให้กลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ สามารถเข้าถึงอุดมศึกษาได้อย่างทัดเทียมกัน ก็จะต้องแก้ปัญหาในทั้งสองส่วนนี้ โดยเน้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพทั่วประเทศ และมีระบบการเก็บค่าใช้จ่ายในระดับอุดมศึกษาที่มีหลักประกันด้านทุนการศึกษาสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางที่จะสามารถเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาได้โดยที่การเงินไม่กลายเป็นภาระหรืออุปสรรค

13.4 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากรายจ่ายของรัฐในการคมนาคมและการขนส่ง

การพัฒนาระบบขนส่ง โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ทำให้ประชาชนสามารถเดินทางไปทำกิจกรรมต่างๆ ที่จำเป็นต่อชีวิตประจำวันได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น เช่น ประชาชนเดินทางไปทำงานประจำวัน เกษตรกรขนส่งสินค้าเกษตร ไปยังตลาด นักเรียนเดินทางไปโรงเรียน แต่ระดับของผลประโยชน์ของการพัฒนาระบบขนส่งที่ตกไปสู่ประชาชนนั้น แตกต่างกันไปตามพื้นที่ที่มีการพัฒนาระบบขนส่ง และตามการใช้งานของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ และประชาชนบางครั้งก็เลือกที่พักอาศัยตามระดับการให้บริการของระบบขนส่งในพื้นที่นั้นๆ

ในการประเมินและวัดขนาดของผลประโยชน์ในการขนส่งนั้น ส่วนใหญ่ใช้การประเมินประโยชน์เป็นรายโครงการ ซึ่งจะมีการประเมินผ่านกระบวนการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) อย่างไรก็ดี ยังมีการวัดผลประโยชน์ที่ประชาชนกลุ่มต่างๆ (เช่นการจำแนกตามกลุ่มรายได้ หรือจำแนกตามพื้นที่) ที่ได้รับจากโครงการของรัฐ

การศึกษาในส่วนนี้ จะประยุกต์ใช้การวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence) จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของภาครัฐ โดยจะแสดงถึงการกระจายของผลประโยชน์ของภาครัฐต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยใช้ข้อมูลการสำรวจการใช้จ่ายภาคครัวเรือน ประกอบกับข้อมูลการสำรวจการเดินทางของประชาชนประกอบ

หัวข้อแรกของส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวคิดด้านการประเมินผลประโยชน์จากโครงการด้านระบบขนส่งของภาครัฐ หัวข้อที่ 2 จะกล่าวถึงวิธีการคำนวณผลประโยชน์ที่ใช้ในบทความนี้ หัวข้อที่ 3 นำเสนอผลการวิเคราะห์ผลประโยชน์ของภาครัฐ และหัวข้อที่ 4 สรุปผลของการศึกษาในส่วนนี้

13.4.1 แนวคิดการประเมินผลประโยชน์จากโครงการด้านระบบขนส่งของภาครัฐ

การประเมินผลประโยชน์จากโครงการด้านระบบขนส่งของภาครัฐ ส่วนใหญ่เป็นการวิเคราะห์โครงการเป็นกรณีๆ โดยมักใช้วิธีการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ โดยการประมาณต้นทุนและประเมินผลประโยชน์ของโครงการตลอดอายุของโครงการ เช่น การก่อสร้างถนน จะประเมินผลประโยชน์จากถนนในช่วงระยะเวลาประมาณ 15 ปี อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์โครงการในลักษณะนี้ มักเป็นการประเมินเฉพาะผลประโยชน์ทางตรงของโครงการ และพิจารณาประชาชนที่ได้ใช้งานโครงการเป็นผู้ได้รับประโยชน์หลัก ในขณะที่มีการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางอ้อมและประชาชนที่ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการน้อยมาก

ในประเทศญี่ปุ่น ได้มีการพัฒนาวิธีการประเมินผลประโยชน์จากโครงการ โดยใช้วิธี Benefit Incidence Matrix (Morisugi, Ohno and Miyagi, 1993) ซึ่งเป็นการสร้างตารางสำหรับวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ตกสู่ประชาชนในกลุ่มต่างๆ ทั้งประชาชนที่ได้รับประโยชน์ และผู้ที่ได้รับผลกระทบ (Negative Impacts) โดยพิจารณาทั้งกลุ่มของประชาชน (ผู้ใช้งาน และผู้ไม่ได้ใช้งาน) และพิจารณาทั้งในส่วน of ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งจะมีระดับของผลประโยชน์และผลกระทบที่แตกต่างกันออกไป

อย่างไรก็ดี การประเมินรายจ่ายของภาครัฐในด้านการขนส่ง โดยเฉพาะโครงการด้านถนน เป็นเรื่องที่ซับซ้อน เนื่องจากผลประโยชน์ของถนน มีลักษณะเป็นผลกระทบเชิงโครงข่าย (Network Effects) ซึ่งการพัฒนาโครงข่ายเพียงจุดเล็กๆ ในระบบ อาจส่งผลประโยชน์ในวงกว้าง และการประเมินรายจ่ายของภาครัฐ ในการให้บริการถนน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบำรุงรักษาดูแลถนนให้มีสภาพพร้อมใช้งานอยู่เสมอ Small and Verhoef (2008) ระบุว่าค่าใช้จ่ายของภาครัฐด้านระบบถนนของ US Federal Highway Administration แบ่งได้เป็นสามส่วนหลัก ได้แก่ ค่าใช้จ่ายด้านการบำรุงรักษา ค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนา และค่าใช้จ่ายด้านการบังคับใช้กฎหมายทางหลวงและการดูแลด้านความปลอดภัย ซึ่งเป็นรายจ่ายของภาครัฐในเชิงงบประมาณประจำปี ทำให้การประเมินผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐในส่วนนี้ เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก

ในการประเมินผลประโยชน์ทางตรงจากระบบขนส่ง จำเป็นต้องพิจารณาจากลักษณะพื้นฐานของการเดินทางและขนส่ง ว่ามีลักษณะเป็นอุปสงค์สืบเนื่อง (Derived Demand) โดยการเดินทางและขนส่ง มีใช้กิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ในตัวเอง แต่เป็นกิจกรรมที่ประกอบในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การเดินทางไปทำงาน หรือการขนส่งสินค้าเพื่อเป็นวัตถุดิบ หรือบริโภค ซึ่งแนวทางหนึ่งในการประเมินผลประโยชน์ทางตรง อาจพิจารณาจากรายจ่ายของประชาชนที่ใช้การขนส่งนั้นๆ และพิจารณาว่า ภาครัฐมีส่วนช่วยในการทำให้เกิดการขนส่งมากน้อยเพียงไร เช่น การสร้างถนน และการใช้ประโยชน์จากถนนนั้น เป็นการสร้างผลประโยชน์แก่ประชาชนที่เดินทางโดย

ถนนนั้นๆ ดังนั้น ประชาชนที่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ย่อมเป็นประชาชนกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากถนนนั้นๆ

อย่างไรก็ดี บริการสาธารณะบางประเภท เช่น ไฟฟ้า ประปา รถไฟ หรือ รถโดยสารประจำทาง ผู้ให้บริการมักเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในการประมาณผลประโยชน์นั้น Selden and Wasylenko (1992) ระบุว่า ควรมีการคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจสำหรับการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ร่วมกับค่าบริการของบริการสาธารณะนั้นๆ ที่ประชาชนจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจ ในบางประเทศ ค่าบริการนี้จะเท่ากับต้นทุนของการให้บริการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในกรณีนี้ ผลประโยชน์ของประชาชนจะเท่ากับส่วนเกินผู้บริโภค (Consumer Surplus) แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจหนึ่งๆ มีการกำหนดราคาต่ำกว่าต้นทุน การคำนวณผลประโยชน์จากเงินงบประมาณของรัฐ ควรมีการคำนวณเงินอุดหนุนจากรัฐสุทธิ โดยกระจายเงินอุดหนุนนี้ไปสู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ใช้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อย่างไรก็ดี Selden และ Wasylenko (1992) กล่าวว่าไว้ว่าการคำนวณเงินอุดหนุนของรัฐในส่วนนี้ เป็นงานที่ยากและท้าทาย

13.4.2 วิธีการคำนวณผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐด้านระบบขนส่งของภาครัฐ

การคำนวณผลประโยชน์ของประชาชนจากรายจ่ายของภาครัฐด้านระบบขนส่งนั้น ในบทความนี้ จะประเมินผลประโยชน์จากรายจ่ายของประชาชน ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า การเดินทางและขนส่งจำเป็นต้องมีรายจ่ายส่วนที่ประชาชนผู้ใช้งานเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และยังประชาชนมีค่าใช้จ่ายสูง แสดงถึงว่าประชาชนกลุ่มนั้นมีการใช้งานระบบขนส่งมาก และได้รับประโยชน์มาก

การประเมินผลประโยชน์ของประชาชนจากรายจ่ายของภาครัฐด้านระบบขนส่งนั้น จะแบ่งผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสองกลุ่มหลัก ได้แก่ ประโยชน์จากการเดินทาง และประโยชน์จากการขนส่ง โดยประโยชน์จากการเดินทางได้แก่การใช้งานระบบขนส่งในชีวิตประจำวันในการเดินทางไปประกอบกิจกรรมต่างๆ ในขณะที่ผลประโยชน์จากการขนส่งนั้น เป็นผลประโยชน์ทางอ้อมที่ประชาชนได้รับจากการซื้อสินค้าต่างๆ ในราคาที่ถูกลง เนื่องจากมีค่าขนส่งที่ต่ำเนื่องจากระบบขนส่งที่ภาครัฐเป็นผู้พัฒนา

การประเมินผลประโยชน์จากการเดินทาง ประเมินโดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2549 โดยพิจารณาค่าใช้จ่ายสองส่วนหลัก ได้แก่ (ก) ค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางโดยระบบขนส่งสาธารณะ และ (ข) ค่าใช้จ่ายสำหรับใช้งานและการบำรุงรักษายานพาหนะ โดยค่าใช้จ่ายตัวแรกแสดงถึงการใช้งานระบบขนส่งสาธารณะของประชาชน ในขณะที่ค่าใช้จ่ายตัวหลังเป็นการแสดงถึงการใช้งานรถยนต์ส่วนบุคคลของประชาชน สำหรับการประเมินผลประโยชน์จากการขนส่งนั้น การศึกษาส่วนนี้ใช้ข้อสมมติว่าผลประโยชน์จากการขนส่งจะเป็นสัดส่วนกับการบริโภครวมของประชาชน (บริโภคมาก ได้ประโยชน์มาก) โดยประเมินประโยชน์จากการขนส่งเป็นร้อยละ 5 ของค่าใช้จ่ายรวมของบุคคล

เมื่อมีการประเมินค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางและขนส่งของประชาชนแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการประเมินค่าใช้จ่ายของภาครัฐต่อหน่วยการขนส่ง และนำมาประกอบกันเพื่อพิจารณาผลประโยชน์ของภาครัฐที่ตกไปสู่ประชาชนในกลุ่มรายได้ต่างๆ และผู้ภูมิภาคต่างๆ

ส่วนรายจ่ายของภาครัฐด้านการขนส่ง พิจารณาได้จากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของกระทรวงคมนาคม ดังแสดงดังตารางที่ 13.22

ตารางที่ 13.22 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรของกระทรวงคมนาคม (ล้านบาท)

ส่วนราชการ	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553
สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม	144	154	146	143	147	193	272	302	327	336
ด้านการขนส่งทางบก	49,953	50,591	41,036	68,916	70,765	86,089	88,848	92,222	82,390	94,983
กรมการขนส่งทางบก	1,173	1,249	1,333	1,330	1,484	1,646	1,807	1,986	2,299	2,333
กรมทางหลวง	44,257	41,021	30,480	28,652	31,329	42,788	37,562	45,052	40,583	40,512
กรมทางหลวงชนบท	0	0	0	13,963	15,149	17,762	21,442	17,859	17,304	23,870
สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร	0	0	0	136	158	173	373	987	535	489
การรถไฟแห่งประเทศไทย	4,523	8,321	9,223	8,653	8,590	7,849	9,385	7,241	7,593	10,443
การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย	0	0	0	5,650	4,768	7,287	10,186	8,997	5,672	7,919
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	0	0	0	10,532	9,288	8,585	8,093	10,101	8,403	9,419
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	650
ด้านการขนส่งทางน้ำ	2,739	2,420	2,135	1,916	2,283	2,476	3,244	3,571	3,724	3,732
กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	2,739	2,420	2,135	1,916	2,283	2,476	3,244	3,571	3,724	3,732
ด้านการขนส่งทางอากาศ	1,089	1,030	888	1,162	1,191	1,533	1,542	1,026	1,260	1,049
กรมการขนส่งทางอากาศ	1,025	969	823	1,071	1,093	1,405	1,355	791	907	923
สถาบันการบินพลเรือน	64	61	65	91	98	128	186	235	353	126
รวมทั้งสิ้น	53,924	54,194	44,205	72,136	74,385	90,291	93,905	97,120	87,701	100,100

ที่มา: กระทรวงคมนาคม

จะเห็นว่ารายจ่ายหลักของระบบขนส่งในประเทศไทย คือรายจ่ายของการขนส่งทางบก ซึ่งมากกว่าร้อยละ 90 ในแต่ละปี โดยหน่วยงานหลักที่ได้รับงบประมาณ คือ กรมทางหลวง (ปี 2549 – 42,788 ล้านบาท) และกรมทางหลวงชนบท (ปี 2549 – 17,762 ล้านบาท)

เนื่องจากความสำคัญของระบบขนส่งทางถนนในด้านรายจ่ายของรัฐ ประกอบกับข้อจำกัดอื่นๆ ด้านข้อมูล (เช่น SES ไม่มีข้อมูลรายจ่ายการโดยสารรถไฟ) การศึกษานี้จะประเมินผลประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐในส่วนของงบประมาณด้านถนนเป็นหลัก

ในการพิจารณาค่าใช้จ่ายของภาครัฐในส่วนของการพัฒนาโครงข่ายถนน จำเป็นต้องพิจารณาถึงโครงข่ายถนนในประเทศก่อน โดยระยะทางของถนนในประเทศไทย สามารถแสดงได้ใน ตารางที่ 13.23

ตารางที่ 13.23 ระยะทางของถนนในประเทศแบ่งตามหน่วยงานรับผิดชอบ

หน่วยงาน	ระยะทาง (กิโลเมตร)
ทางหลวงที่กรมทางหลวงรับผิดชอบ	63,100
ทางหลวงชนบทที่กรมทางหลวงชนบทรับผิดชอบ	39,255
ถนนเทศบาล	16,274
ถนนนอกเขตเทศบาล	41,286

ที่มา: ฐานข้อมูล Transport FGDS, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

โครงข่ายถนนในประเทศไทยมีหน่วยงานรับผิดชอบอยู่หลายหน่วยงาน โดยเป็นหน่วยงานของรัฐบาลสองหน่วยงานได้แก่ กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท ถนนในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลจะมีหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลรายจ่ายของหน่วยงานท้องถิ่นนั้นยังเข้าถึงยาก การศึกษาจึงพิจารณาเพียงหน่วยงานของรัฐบาลสองหน่วยงานหลักเท่านั้น โดยระยะทางของถนนของแต่ละหน่วยงานแบ่งตามภูมิภาค แสดงในตารางที่ 13.24

ตารางที่ 13.24 ระยะทางของถนนแบ่งตามภูมิภาค

	ระยะทางหลวงที่ กรมทางหลวง รับผิดชอบ (กิโลเมตร)	ระยะทางหลวงที่ กรมทางหลวงชนบท รับผิดชอบ (กิโลเมตร)	รวม
กรุงเทพฯและปริมณฑล	2,463	1,431	3,894
ภาคเหนือ	18,457	8,913	27,370
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	17,603	14,327	31,930
ภาคกลาง	3,844	2,072	5,916
ภาคตะวันออก	5,930	3,047	8,977
ภาคตะวันตก	4,623	3,559	8,182
ภาคใต้	10,180	5,906	16,086
รวม	63,100	39,255	102,355

หมายเหตุ: ดูคำจำกัดความของภูมิภาคต่างๆ ในภาคผนวก

ที่มา : ประมวลผลจากฐานข้อมูล Transport FGDS, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

ข้อมูลสำคัญอีกส่วนหนึ่งในการประเมินผลประโยชน์ของรายจ่ายของภาครัฐ คือปริมาณจราจรของรถประเภทต่างๆ ในแต่ละภูมิภาค ซึ่งแสดงในตารางที่ 13.25

ตารางที่ 13.25 ปริมาณการจราจรแยกตามภูมิภาค ปี 2549 (ล้าน คัน-กิโลเมตร)

	รถยนต์ส่วนบุคคล (รวมรถบรรทุกขนาดเล็ก)	รถโดยสารประจำทาง ขนาดเล็กและใหญ่	รถบรรทุก ขนาดกลางและ ใหญ่	รวม
กรุงเทพฯและปริมณฑล	22,202	1,857	4,078	28,137
ภาคเหนือ	18,392	1,099	3,396	22,887
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19,296	1,711	4,686	25,693
ภาคกลาง	7,714	959	3,367	12,040
ภาคตะวันออก	10,694	843	3,150	14,687
ภาคตะวันตก	7,742	567	2,431	10,740
ภาคใต้	12,935	1,156	3,103	17,194
รวม	98,975	8,192	24,211	131,378

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

การประเมินรายจ่ายของรัฐแยกตามภูมิภาคนั้น จะประเมินค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรักษาถนน โดยประเมินจากปัจจัยสองประการ ได้แก่ ปริมาณจราจร และ ระยะทางของโครงข่ายในแต่ละภูมิภาค โดยปกติแล้ว ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงควรขึ้นอยู่กับปริมาณการจราจรเป็นหลัก ซึ่งถนนที่มีปริมาณการจราจรมากน่าจะมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาถนนสูง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาโครงข่ายในถนนที่มีปริมาณการจราจรต่ำ (เช่น ถนนในภูมิภาคที่มีความหนาแน่นของประชากรน้อย) ก็มีค่าใช้จ่ายไม่น้อยเช่นกัน ในการศึกษาี้ จึงกำหนดสัดส่วนของค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาถนน โดยกำหนดให้ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่าย ขึ้นกับปริมาณจราจร และร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่าย ขึ้นกับระยะทางโครงข่าย

ค่าใช้จ่ายของถนนที่ได้ี้ จะต้องมาคำนวณผลประโยชน์แก่ประชาชนในสองด้าน ได้แก่ ผลประโยชน์ในส่วนของการเดินทาง และผลประโยชน์ในส่วนของการขนส่ง ซึ่งเราอาจพิจารณาได้จากสัดส่วนของรถบรรทุกขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของปริมาณการจราจรทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ขนาดและน้ำหนักเฉลี่ยของรถบรรทุกจะสูงกว่ารถยนต์ส่วนบุคคล ซึ่งโดยทั่วไปเรามักอ้างอิงถึงหน่วยเทียบเท่ารถส่วนบุคคล (Passenger Car Unit: PCU) ซึ่งรถบรรทุกมีค่า PCU ประมาณ 1.5 – 2 ตามแต่ขนาดของรถบรรทุกนั้นๆ ซึ่งถ้ามีการปรับแก้ PCU แล้ว สัดส่วนของปริมาณจราจรของรถบรรทุกต่อรถส่วนบุคคลจะตกประมาณร้อยละ 30 ซึ่งค่านี้ใกล้เคียงกับการศึกษาของ Small and Verhoef (2007) ที่ใช้ค่าร้อยละ 71 เป็นสัดส่วนของรถยนต์ส่วนบุคคล และร้อยละ 29 เป็นสัดส่วนของรถบรรทุก

นอกจากรัฐจะมีค่าใช้จ่ายในการพัฒนาโครงข่ายถนนแล้ว รัฐยังมีค่าใช้จ่ายในส่วนของการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจอีกด้วย การบริการของรัฐวิสาหกิจมีหลายรูปแบบ และถึงแม้ว่าบริการนั้นเป็นบริการสาธารณะ รัฐวิสาหกิจมักเก็บค่าบริการเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมักมีการควบคุมค่าบริการที่เก็บ ซึ่งมักขึ้นกับรูปแบบของกิจการของรัฐวิสาหกิจและการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจว่าจะสามารถทำได้หรือไม่ ซึ่งในสาขาการขนส่ง มีรัฐวิสาหกิจที่ทั้งสามารถทำได้จากการให้บริการ และประสบภาวะขาดทุนจากการให้บริการ โดยมีผลประกอบการดังแสดงในตารางที่ 13.26

ตารางที่ 13.26 ผลประกอบการสุทธิ (กำไร หรือ ขาดทุน) ของรัฐวิสาหกิจในกำกับของกระทรวงคมนาคม ปี 2545-2550 (หน่วย: ล้านบาท)

หน่วยงาน	2545	2546	2547	2548	2549	2550
การรถไฟแห่งประเทศไทย	-5,369.65	-5,664.48	-7,813.56	-6,152.11	-6,402.76	-7,865.00
การทำเรือแห่งประเทศไทย ^{1/}	1,711.73	1,549.48	1,838.84	1,935.39	1,356.94	2,338.00
การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย ^{1/}	2,347.58	-987.32	-4,525.24	-528.10	6,496.37	1,757.00
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ^{1/}	830.42	957.60	1,231.89	686.00	2,159.00	1,308.00
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ^{1/}	-3,499.00	-3,277.12	-4,726.46	-5,306.72	-6,267.05	-5,881.00
สถาบันการบินพลเรือน ^{1/}	-146.94	-92.54	-21.85	-7.24	-12.36	-7.48
บริษัท ขนส่ง จำกัด ^{1/}	259.63	183.19	221.37	46.85	230.93	217.00
บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด ^{1/}	17.02	1.09	-22.38	-19.77	-22.15	2.96
บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ^{1/3/}	0.00	0.00	0.00	0.00	0.22	0.41
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ^{2/}	10,182.00	n/a	10,076.84	6,776.65	8,991.60	1,839.08
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ^{2/}	n/a	n/a	4,770.34	7,408.86	10,378.55	1,094.87

หมายเหตุ: 1/ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

2/ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

3/ แม้ว่าบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (บวท.) จะดำเนินการในรูปแบบบริษัทจำกัด แต่อยู่ภายใต้ข้อผูกพันพิเศษ บวท. จึงดำเนินการแบบไม่จำกัดกำไร.

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552)

รัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการขาดทุนสูง มีเพียงการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และ องค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (ขสมก.) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลมักมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้กำหนดราคาค่าบริการในระดับต่ำจนมักต่ำกว่าต้นทุน เพื่อเป็นบริการ

สาธารณะ³⁷ โดยส่วนที่ขาดทุนของรัฐวิสาหกิจทั้งสอง จะแปลงเป็นรายจ่ายของรัฐ ที่ให้การอุดหนุน บริการสาธารณะนั้นๆ โดยสัดส่วนของการกระจายผลประโยชน์นั้น แยกเป็นสองกรณี คือ กรณีของ ขสมก. ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จะมีเฉพาะผู้ที่ใช้ระบบขนส่งสาธารณะในกรุงเทพฯ และ ปริมณฑล ส่วนกรณีของการรถไฟฟ้า ผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ที่มีเส้นทาง รถไฟฟ้า³⁸ โดยเป็นสัดส่วนตามโครงข่ายรถไฟฟ้าในภูมิกานั้นๆ

13.4.3 ผลการวิเคราะห์

จากกรอบวิธีการวิเคราะห์ และข้อมูลต่างๆ ที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อที่ 3 ผลการวิเคราะห์ ผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐในระบบขนส่ง โดยแสดงในรูปของภาพรวมรายจ่ายของ ประชาชนและรายจ่ายของภาครัฐในส่วนจากระบบขนส่งทางถนนและรถไฟ ปี 2549 แบ่งตามภูมิภาค แสดงในตารางที่ 13.27

ตารางที่ 13.27 ภาพรวมรายจ่ายของประชาชนและรายจ่ายภาครัฐในระบบขนส่งทางถนนและรถไฟ ปี 2549 แบ่งตามภูมิภาค (หน่วย: ล้านบาท)

	รายจ่ายของประชาชน			รายจ่ายภาครัฐในส่วนระบบขนส่งทางถนนและรถไฟ			
	ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง		ค่าใช้จ่ายใน การขนส่ง	หน่วยงานราชการ (ถนน)		รัฐวิสาหกิจ	
	รถสาธารณะ	รถส่วนบุคคล		การเดินทาง	การขนส่ง	ขสมก.	รฟท.
กรุงเทพฯและปริมณฑล	34,982	67,366	45,161	5,278	2,262	6,267.05	101
ภาคเหนือ	3,682	42,078	25,267	9,401	4,029	-	1,081
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,807	67,280	39,054	10,596	4,541	-	1,700
ภาคกลาง	5,128	14,521	8,760	3,280	1,406	-	258
ภาคตะวันออก	5,603	22,972	13,060	4,286	1,837	-	802
ภาคตะวันตก	1,356	15,573	9,012	3,418	1,465	-	325
ภาคใต้	4,843	42,579	23,365	6,126	2,626	-	2,136
รวม	60,400	272,370	163,679	42,385	18,165	6,267.05	6,403
รวม	496,449			73,220			

ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

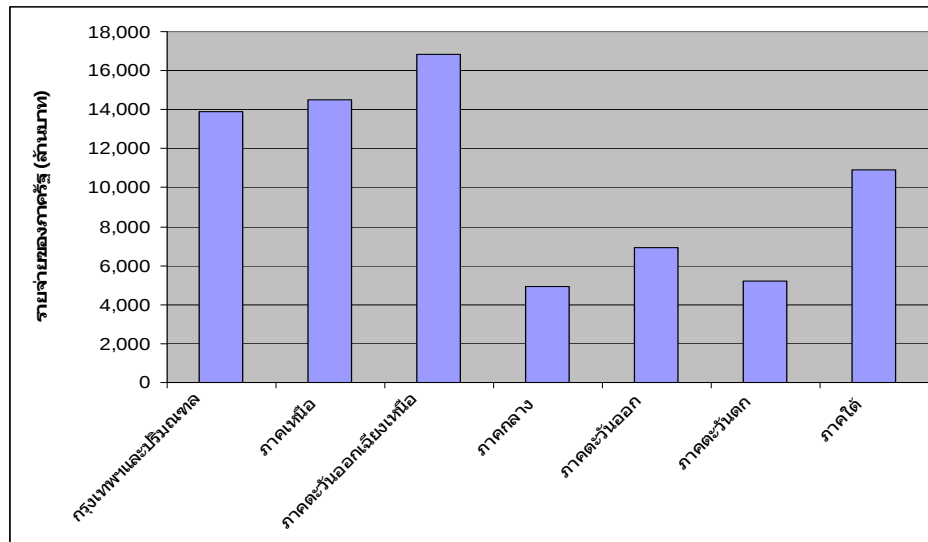
ถ้าพิจารณาการกระจายตัวของรายจ่ายของภาครัฐแบ่งตามภูมิภาค (รูปที่ 13.13) พบว่ารายจ่าย ของภาครัฐมีการกระจุกตัวอยู่ในส่วนของกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งมีรายจ่ายของภาครัฐด้านการ ขนส่งทางถนนและรถไฟถึงกว่า 13,000 ล้านบาท ในพื้นที่เพียง 6 จังหวัด ในขณะที่ในภาคเหนือและ

³⁷ แต่การที่รัฐมักกำหนดราคาค่าบริการที่ต่ำเพื่อเป็นบริการสาธารณะ มิได้หมายความว่าหน่วยงานนี้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ แต่ ประเด็นนี้อยู่นอกเหนือขอบเขตของการศึกษานี้

³⁸ อย่างไรก็ตาม การกระจายของผลประโยชน์ของประชาชนในภูมิภาคต่างๆ อาจมีการกระจายตัวไม่ทั่วทั้งภูมิภาคเนื่องจากโครงข่ายรถไฟ ผ่านเพียง 46 จังหวัด โดยมีระยะทางเพียง 4,043 กิโลเมตร เมื่อเทียบกับโครงข่ายถนนที่มีมากกว่า 150,000 กิโลเมตรที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ในประเทศ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถึงแม้จะมีรายจ่ายของภาครัฐสูงกว่ากรุงเทพฯ และปริมณฑล แต่มีพื้นที่และประชากรที่สูงกว่ามาก

รูปที่ 13.13 รายจ่ายของภาครัฐสาขาการขนส่งแบ่งตามภูมิภาคปี 2549



ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

การกระจายตัวของผลประโยชน์ของที่ประชาชนได้รับจําแนกกลุ่มรายได้ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล สามารถแสดงได้ในตารางที่ 13.28 พบผู้ที่ได้รับประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐในระบบถนน คือผู้ที่ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเป็นหลักและกลุ่มรายได้ที่ได้รับความนิยมมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มรายได้สูงสุด

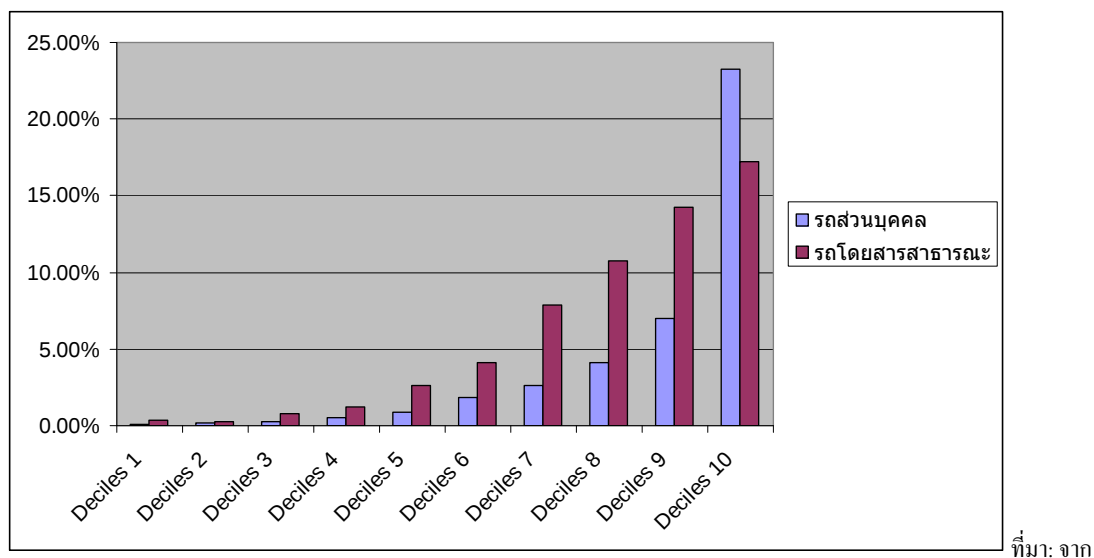
ตารางที่ 13.28 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ในเขต กรุงเทพฯ และปริมณฑล

	รายจ่ายของภาครัฐในด้านการเดินทางทางถนน				รายจ่ายของ ภาครัฐในส่วน ของการขนส่ง
	รายจ่ายของภาครัฐในระบบถนน			รัฐวิสาหกิจ	
	รถโดยสาร สาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม	รถโดยสาร ขสมก.	
กลุ่มรายได้ที่ 1	0.06%	0.20%	0.26%	1%	0.38%
กลุ่มรายได้ที่ 2	0.05%	0.35%	0.40%	0%	0.43%
กลุ่มรายได้ที่ 3	0.14%	0.60%	0.75%	1%	1.15%
กลุ่มรายได้ที่ 4	0.23%	1.12%	1.35%	2%	1.77%
กลุ่มรายได้ที่ 5	0.49%	1.83%	2.32%	4%	3.87%
กลุ่มรายได้ที่ 6	0.77%	3.97%	4.73%	7%	6.28%
กลุ่มรายได้ที่ 7	1.48%	5.70%	7.17%	13%	9.87%
กลุ่มรายได้ที่ 8	2.02%	8.93%	10.95%	18%	15.21%
กลุ่มรายได้ที่ 9	2.68%	15.22%	17.90%	24%	20.12%
กลุ่มรายได้ที่ 10	3.24%	50.93%	54.17%	29%	40.92%
รวม	11.15%	88.85%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

อย่างไรก็ดี ถ้าเราพิจารณาโดยรวมรายจ่ายของรัฐในส่วนของ ขสมก. ด้วย จะพบว่าการกระจายตัวของผลประโยชน์นั้นดีขึ้น โดยผลประโยชน์จากระบบขนส่งสาธารณะที่ตกสู่ประชากรกลุ่มต่างๆ จะมีสัดส่วนสูงขึ้น และมีการกระจายตัวไปสู่กลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยมากขึ้นบ้าง

รูปที่ 13.14 การกระจายผลประโยชน์ต่อประชาชน กรณีรวมรายจ่ายของ ขสมก.

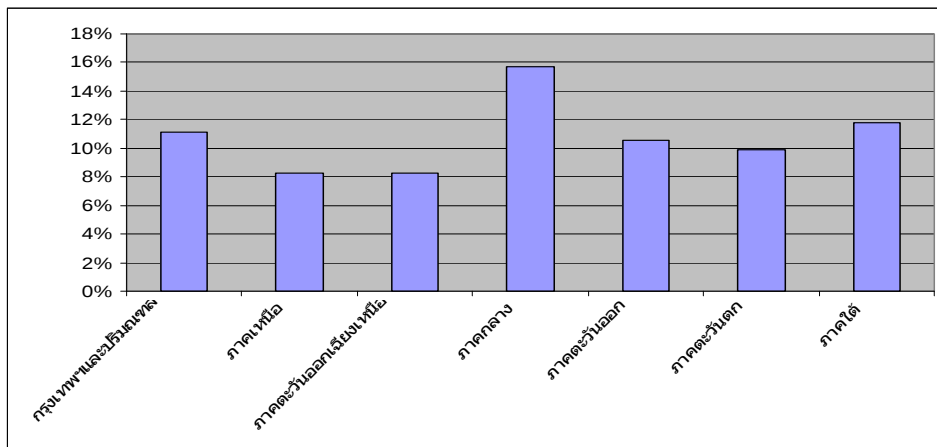


การคำนวณของคณะวิจัย

ผลการวิเคราะห์ผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ของภูมิภาคต่างๆ แสดงในภาคผนวก (ตาราง ข – ง) โดยประเด็นที่น่าสนใจจากการวิเคราะห์มีสองประเด็นได้แก่ ประเด็นเรื่องความสำคัญของระบบขนส่งสาธารณะ และประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำของการกระจายผลประโยชน์

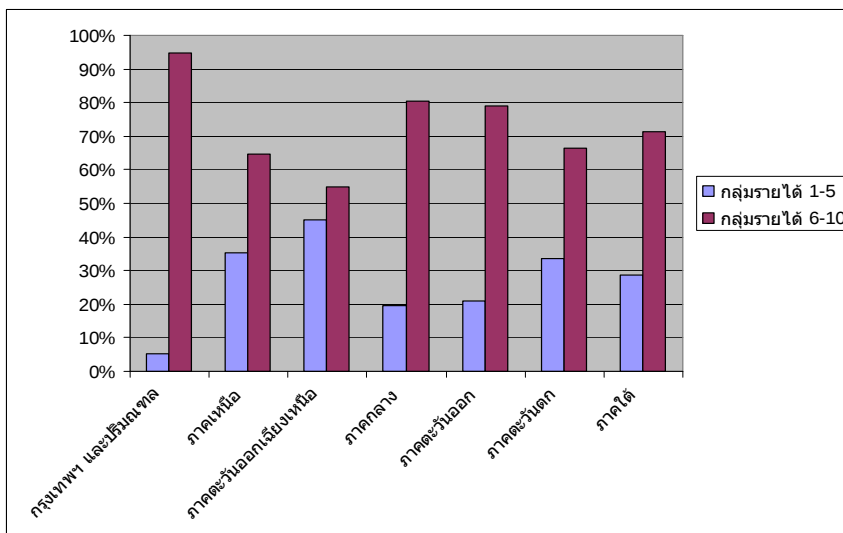
ประเด็นเรื่องความสำคัญของระบบขนส่งสาธารณะนั้น พบว่า ผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐที่ตกสู่ระบบขนส่งสาธารณะมีสัดส่วนน้อย (รูปที่ 13.15) ซึ่งมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8 – 16 ในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งระบบขนส่งสาธารณะเป็นระบบที่คนรายได้น้อยสามารถใช้บริการได้ (ไม่จำเป็นต้องมีรถยนต์เป็นของตัวเอง) ซึ่งแสดงถึงนโยบายของภาครัฐที่ส่งเสริมการใช้งานรถยนต์ส่วนบุคคลมากกว่าระบบขนส่งสาธารณะ

รูปที่ 13.15 ผลประโยชน์ของรายจ่ายภาครัฐด้านถนนต่อระบบขนส่งสาธารณะ ในภูมิภาคต่างๆ



ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

รูปที่ 13.16 สัดส่วนผลประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐบาลด้านการเดินทาง ในกลุ่มรายได้และภูมิภาคต่างๆ



ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

ประเด็นเรื่องระบบขนส่งสาธารณะ เชื่อมโยงกับประเด็นการกระจายตัวของผลประโยชน์สู่กลุ่มรายได้ต่างๆ เนื่องจากระบบขนส่งสาธารณะเป็นระบบที่เอื้อให้กับประชาชนทุกกลุ่มรายได้ (โดยเฉพาะรายได้ปานกลางถึงรายได้น้อย) การที่ผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตกสู่ประชาชนที่ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเป็นส่วนใหญ่ ทำให้สัดส่วนผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐด้านการเดินทางตกสู่ประชาชนกลุ่มรายได้สูงเป็นส่วนใหญ่ด้วย ดังเห็นได้จากรูปที่ 13. ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนกลุ่มรายได้สูงได้รับผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐมากกว่าประชาชนกลุ่มรายได้ต่ำอย่างชัดเจน

13.4.4 สรุป

การศึกษาส่วนนี้ประมาณการการกระจายผลประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งที่รัฐจัดสร้างขึ้น (โดยเฉพาะถนน) ซึ่งประกอบด้วยประโยชน์ในสองส่วนคือ ผลประโยชน์จากการเดินทาง และผลประโยชน์จากการขนส่ง และรวมถึงค่าใช้จ่ายของภาครัฐในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่มีการกำหนดราคาต่ำกว่าทุน เพื่อเป็นบริการสาธารณะซึ่งประชาชนที่ใช้บริการจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์นั้น

ผลการวิเคราะห์พบว่า รายจ่ายของภาครัฐ (ส่วนกลาง) ในสาขาการขนส่งมีการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ผลประโยชน์ที่ตกสู่ประชาชนในส่วนของการขนส่ง ตกอยู่กับกลุ่มที่มีรายได้ปานกลางถึงสูง ในทุกๆ ภูมิภาค ค่าใช้จ่ายของการเดินทางส่วนบุคคลสูงกว่าร้อยละ 80 ของค่าใช้จ่ายในการเดินทางรวม และผลประโยชน์ของรายจ่ายด้านถนนมากกว่าร้อยละ 90 ตกแก่ผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคล

การศึกษานี้ มีข้อสังเกตที่ควรกล่าวถึง คือ

- ภาครัฐ ใช้จ่าย/อุดหนุนด้านการขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (รวมทั้งการอุดหนุน ขสมก.) จำนวนมาก การให้เงินอุดหนุนนี้ ทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์แก่กลุ่มรายได้ต่างๆ ใน กทม. ดีกว่าการกระจายผลประโยชน์ของภูมิภาคอื่นๆ แต่การที่ภาครัฐไม่มีนโยบายสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะ (รวมทั้งรถโดยสารสาธารณะประจำทาง) ในภูมิภาคอื่นๆ ทำให้ผลประโยชน์ในระบบขนส่งตกสู่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงมากกว่ากระจายสู่กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นควรพิจารณาสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะในพื้นที่ด้วย³⁹

- การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านรถไฟ น่าจะมีส่วนสำคัญในการกระจายผลประโยชน์ไปสู่กลุ่มที่มีรายได้น้อยมากขึ้น

- ควรสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะในส่วนภูมิภาค เนื่องจากมีราคาถูก และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย

- รถไฟฟ้า เป็นระบบขนส่งมวลชนที่เป็นอีกทางเลือกในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ แต่ผลประโยชน์จะตกแก่กลุ่มผู้มีรายได้สูงเป็นส่วนใหญ่

13.5 สรุปและข้อเสนอแนะ

นอกเหนือจากการเก็บภาษีของรัฐมักจะมีผลกระทบ (หรือก่อให้เกิดภาระภาษี หรือ Tax Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มที่มีฐานะต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันแล้ว การใช้จ่ายของภาครัฐ

³⁹ นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลด้านความปลอดภัยด้วย เนื่องจากการไม่มีระบบขนส่งสาธารณะน่าจะทำให้กลุ่มวัยรุ่นและวัยทำงานเริ่มแรก (ซึ่งมีรายได้ไม่มาก) หันมาใช้จักรยานยนต์ ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุสูงกว่า

ในการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ ก็มักจะเกิดประโยชน์ (Benefit Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันด้วย⁴⁰ ในแง่นี้ โครงการของรัฐจึงมีโอกาที่จะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำ (เพิ่มหรือลดความเหลื่อมล้ำ) ที่มีส่วนเสริมหรือหักล้างผลที่เกิดจากภาษี ดังนั้น ถ้าเราสามารถวัดออกมาได้ว่าประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ได้รับประโยชน์สุทธิจากโครงการของรัฐเท่าใด (ประโยชน์ที่ได้รับ หักด้วยภาระภาษี) เราก็จะสามารถเปรียบเทียบว่ามาตรการทางเศรษฐกิจของภาครัฐส่งผลต่อคนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ต่างกันหรือไม่อย่างไร การศึกษาด้านภาษีและการใช้จ่ายของรัฐประกอบกันจึงมีโอกาที่จะช่วยตอบข้อกังขาบางประการสำหรับสังคมได้ ตัวอย่างเช่น มีความเชื่อกันอย่างกว้างขวางในหมู่ “ชนชั้นกลาง” ว่ารัฐบาลในอดีตนำภาษีที่เก็บจากชนชั้นกลางไป “ถลุง” โดยใช้นโยบาย “ประชานิยม” มา “ซื้อเสียง” จากประชาชนกลุ่มรากหญ้า

ผลการศึกษาการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายจากโครงการที่สำคัญของรัฐในสามด้าน อันได้แก่ด้านสาธารณสุข การศึกษา และจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง พบแนวโน้มที่ตรงกันข้ามกับความเชื่อข้างต้นอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ **กลุ่มที่มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายในทั้งสามด้านมากกว่ากลุ่มอื่นๆ รวมทั้งกลุ่มคนจน** ซึ่งมักจะได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ของรัฐน้อยกว่ากลุ่มคนรวย และกลุ่มกลางๆ หรือค่าเฉลี่ย ในทั้งสามด้านเช่นกัน

ผลการศึกษานี้บ่งชี้ว่า มาตรการด้านการคลังของรัฐ อย่างน้อยในด้านการใช้จ่ายในโครงการที่สำคัญในสามด้านนี้ในระยะหลัง (ประมาณปี 2550-51) ไม่ได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำลง ทั้งนี้ นอกจากกลุ่มคนที่มีฐานะดีจะได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐมากกว่าแล้ว ในทางปฏิบัติ พวกเขายังมีกำลังทรัพย์ที่มากกว่าและสามารถนำมาใช้เงินซื้อบริการเหล่านี้เพิ่มเติมได้ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลใน รพ. ที่มีชื่อเสียงในเมืองใหญ่ หรือแม้กระทั่งโอกาสพบแพทย์ที่คลินิก (และรวมถึงโรงพยาบาลของรัฐด้วย) การลงทุนด้านการศึกษาให้ลูกหลาน ไม่ว่าจะเป็นการทุ่มเททรัพยากรเพื่อให้ลูกหลานได้มีโอกาสเรียนในสถานศึกษาที่มีคุณภาพและชื่อเสียง ซึ่งมักจะช่วยให้ได้งานที่ดีและมีรายได้สูงต่อไปในอนาคตด้วย เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มคนจนมักจะต้องพึ่งพาบริการพื้นฐานของรัฐเกือบจะล้วนๆ ซึ่งแม้ว่าบริการเหล่านี้จะมีการพัฒนาขึ้นมาจากอดีต และลดปัญหาการเข้าไม่ถึงบริการได้อย่างมีนัยสำคัญ (ไม่ว่าจะจากโครงการ 30 บาท/รักษาฟรี หรือโครงการเรียนฟรีถึงมัธยมประกอบกับกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาต่างๆ) แต่บริการเหล่านี้ก็ยังมีข้อกังขา (และหลักฐานยืนยัน) ในด้านปัญหาคุณภาพของบริการเมื่อเทียบกับโครงการทำนองเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้ว การไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และบริการสาธารณสุขที่พึงพิงได้อย่างมั่นคง ย่อมทำให้โอกาสที่

⁴⁰ เป็นธรรมดาที่ประชาชนแต่ละคนจะได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐแตกต่างกัน แต่ในบางกรณีประชาชนในระดับเศรษฐกิจฐานะหนึ่งอาจมีโอกาสนำมารับบริการมากกว่าอีกเศรษฐกิจฐานะหนึ่งอย่างคงเส้นคงวา เช่น ถ้าโครงการรักษาฟรีต้องใช้เวลารอพบแพทย์เป็นเวลานาน กลุ่มคนรวยก็อาจมีแนวโน้มที่จะมารับบริการในสัดส่วนที่ต่ำกว่ากลุ่มชนชั้นกลางหรือคนจน

กลุ่มคนจนและถูกหลอกลวงจะหลุดพ้นจากความยากจนและสามารถแข่งขันด้วยโอกาสที่ทัดเทียมกัน และมีโอกาสเลื่อนชั้นทางสังคมขึ้นมาในแต่ละรุ่น ก็จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก (หรือยากขึ้น) ในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในด้านการคมนาคมขนส่งนั้น ภาครัฐใช้จ่าย/อุดหนุนด้านการขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (รวมทั้งการอุดหนุน ขสมก.) จำนวนมาก การให้เงินอุดหนุนนี้ ทำให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับคนกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งมักมีรายได้สูงกว่าในภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งนอกจากคนเหล่านั้นจะเสียค่าใช้จ่ายแพงกว่าแล้ว ยังต้องพึ่งพาพาหนะที่มีความปลอดภัยน้อยกว่า เช่น จักรยานยนต์ ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุและอัตราการพิการและสูญเสียชีวิตที่สูงกว่ามากด้วย นอกจากนี้ การที่รัฐยังขาดกลไกการส่งเสริมและอุดหนุนบริการรถโดยสารสาธารณะอย่างทั่วถึง ทำให้การกระจายตัวของผลประโยชน์ของการลงทุนในโครงการคมนาคมขนส่งไปไม่ถึงกลุ่มผู้มีรายได้น้อยซึ่งมักจะไม่มีรถส่วนตัว

ในการศึกษาในแต่ละด้าน (หัวข้อ 13.2-13.4) คณะผู้วิจัยได้นำเสนอข้อเสนอการแก้ปัญหาในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกระดับคุณภาพของบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาพื้นฐานของรัฐ โดยเฉพาะในส่วนที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางใช้ประโยชน์มาก (เช่น การพัฒนาโครงการ 30 บาทรักษาฟรี และการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนจำนวนมากในชนบทและในส่วนภูมิภาค) และการพัฒนาและอุดหนุนระบบขนส่งมวลชนพื้นฐาน (เช่น รถโดยสารประจำทาง) ในต่างจังหวัด (ซึ่งปัจจุบันคนชนบท/ต่างจังหวัดมักมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงกว่าในกรุงเทพมหานครมาก)

การปรับปรุงคุณภาพในด้านสาธารณสุขและการศึกษาไม่ได้หมายถึงการเพิ่มเม็ดเงินลงไปให้กับโครงการเหล่านี้เท่านั้น หากรวมถึงการที่ต้องกำหนดแผนการผลิตบุคลากรเพิ่มและรักษาบุคลากรให้อยู่ในระบบในพื้นที่เป้าหมายด้วย ซึ่งนอกจากจะต้องมีแผนและดำเนินการต่อเนื่องในระยะยาวแล้ว รัฐยังต้องระดมการเลือกใช้นโยบายหรือส่งเสริมมาตรการที่ขัดกันหรือส่งผลกระทบด้านลบต่อการบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ เช่น นโยบายส่งเสริมการนำคนไข้ต่างชาติเข้ามารักษาในประเทศไทยในลักษณะของ medical tourist ซึ่งถ้าประสบความสำเร็จมากก็จะมีโอกาสมากจะทำให้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ในส่วนภูมิภาคมีความรุนแรงขึ้นในระยะยาว

บรรณานุกรม

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552. *โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศ: รายงานฉบับสมบูรณ์*, เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม.
- _____. 2542. *ลักษณะการกระจายภาระและผล ประโยชน์ด้านการคลังและภาษีอากรของประเทศไทย ปี 2529-2539*. กรุงเทพฯ.
- วลัยพร พัทธนฤมล และคณะ. อัตราเหมาจ่ายหัวปีงบประมาณ ๒๕๔๘: การปรับวิธีประมาณการครั้งใหญ่. วารสารวิชาการสาธารณสุข ๒๕๔๗: ๕๘๓-๕๘๗.
- วิโรจน์ ณ ระนอง อัญชญา ณ ระนอง และ อรรถกฤต เล็กศิริไธ. 2550. “แนวทางและทางเลือกในการสร้างตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence Analysis) จากเงินอุดหนุนของภาครัฐในโครงการหลักประกันสุขภาพ.” รายงานเล่มที่ 3 โครงการวิจัยการใช้ข้อมูลการสำรวจมาวัดผลกระทบของโครงการ 30 บาทฯ และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชนและการลดความยากจน และการสร้างดัชนีชี้วัดความเป็นธรรมด้านสุขภาพ กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- Atkinson, A. B. and Stiglitz, Joseph E. 1980 Lectures on public economics. London ; New York McGraw-Hill Book Co.
- Cournot, Augustin. 1838. *Recherches sur les Principes Mathematizues de la Theorie des Richesses*, Paris, France: L. Hachette; Italian translation in *Biblioteca Dell Econ.*, 1875; English translation by N. T. Bacon in *Economic Classics*, New York, NY: Macmillan, 1897; reprinted by Augustus M. Kelly, 1960.
- Morisugi, H., Ohno, E., and Miyagi, T. (1993) Benefit incidence of urban ring road – theory and case study of the Gifu Ring Road, *Transportation*, Vol. 20, pp. 285-303.
- Phusit Prakongsai. 2008. The impact of the universal coverage policy on equity of the Thai health care system. Dissertation (Ph.D) -- Department of Public Health and Policy, London School of Hygiene and Tropical Medicine, 386 leaves.
- Selden, T. and Wasylenko, M. (1992) Benefit Incidence Analysis in Developing Countries, Policy Research Working Paper, World Bank.
- Small, K. and Verhoef, E. (2007) *The Economics of Urban Transportation*, Routledge, London.
- Worawan Chandoevrit. 1994. “Thailand: Tax progressivity and social marginal cost of public funds.” The university of Alberta.

ภาคผนวก

ตารางภาคผนวกที่ 13.ก คำจำกัดความของภูมิภาค

ภาค	จังหวัด
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	กรุงเทพฯ นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร
ภาคเหนือ	เชียงใหม่ เชียงราย กำแพงเพชร ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน นครสวรรค์ น่าน พะเยา เพชรบูรณ์ พิจิตร พิษณุโลกแพร่ สุโขทัย ตาก อุทัยธานี อุดรดิตถ์
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	อำนาจเจริญ บุรีรัมย์ ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น เลย มหาสารคาม มุกดาหาร นครพนม นครราชสีมาหนองบัวลำภู หนองคาย ร้อยเอ็ด สกลนคร ศรีสะเกษ สุรินทร์ อุบลราชธานีอุดรธานี ยโสธร
ภาคกลาง	อ่างทอง ชัยนาท ลพบุรี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี สิงห์บุรี
ภาคตะวันออก	ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ชลบุรี นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง สระแก้ว ตราด
ภาคตะวันตก	กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี
ภาคใต้	ชุมพร กระบี่ นครศรีธรรมราช นราธิวาส พังงา ปัตตานี พัทลุง ภูเก็ต ระนอง สตูล สงขลา สุราษฎร์ธานี ตรัง ยะลา

ตารางภาคผนวกที่ 13.ข สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

	ภาคเหนือ				ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			
	รายจ่ายของภาครัฐในด้านการเดินทาง			รายจ่ายของ ภาครัฐใน ส่วนของการขนส่ง	รายจ่ายของภาครัฐในด้านการเดินทาง			รายจ่าย ของภาครัฐ ในส่วน ของการ ขนส่ง
	รถ โดยสาร สาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม		รถโดยสาร สาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม	
กลุ่มรายได้ที่ 1	0.63%	4.62%	5.25%	6.46%	1.62%	10.71%	12.33%	12.42%
กลุ่มรายได้ที่ 2	0.94%	5.69%	6.64%	8.25%	1.44%	6.43%	7.87%	10.36%
กลุ่มรายได้ที่ 3	1.07%	5.43%	6.50%	7.71%	1.78%	7.23%	9.01%	11.62%
กลุ่มรายได้ที่ 4	0.96%	7.57%	8.53%	9.84%	1.29%	6.99%	8.28%	9.94%
กลุ่มรายได้ที่ 5	0.92%	7.57%	8.49%	9.26%	1.14%	6.59%	7.73%	8.78%
กลุ่มรายได้ที่ 6	0.92%	9.23%	10.16%	9.87%	1.06%	6.17%	7.24%	7.94%
กลุ่มรายได้ที่ 7	0.67%	8.77%	9.44%	9.93%	1.01%	7.89%	8.90%	7.90%
กลุ่มรายได้ที่ 8	0.59%	9.49%	10.08%	9.24%	0.75%	7.34%	8.09%	7.37%
กลุ่มรายได้ที่ 9	0.75%	13.24%	13.99%	11.41%	0.81%	9.55%	10.36%	9.26%

9								
กลุ่มรายได้ที่ 10	0.78%	20.15%	20.92%	18.03%	0.84%	19.35%	20.19%	14.42%
รวม	8.23%	91.77%	100.00%	100.00%	11.74%	88.26%	100.00%	100.00%

ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

ตารางภาคผนวกที่ 13.ค สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ในภาคกลางและภาคตะวันออก

	ภาคกลาง				ภาคตะวันออก			
	รายจ่ายของภาครัฐในการเดินทาง			รายจ่ายของ ภาครัฐใน ส่วนของการ ขนส่ง	รายจ่ายของภาครัฐในการเดินทาง			รายจ่ายของ ภาครัฐใน ส่วนของการ ขนส่ง
	รถโดยสาร สาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม		รถโดยสาร สาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม	
กลุ่มรายได้ที่ 1	0.10%	0.62%	0.72%	1.12%	0.10%	2.30%	2.40%	2.95%
กลุ่มรายได้ที่ 2	0.21%	2.30%	2.51%	2.92%	0.15%	2.69%	2.84%	3.08%
กลุ่มรายได้ที่ 3	0.42%	3.19%	3.61%	5.34%	0.34%	3.16%	3.49%	4.59%
กลุ่มรายได้ที่ 4	0.80%	4.23%	5.03%	6.74%	0.56%	3.93%	4.49%	5.95%
กลุ่มรายได้ที่ 5	1.36%	6.33%	7.70%	9.41%	1.01%	6.88%	7.88%	9.16%
กลุ่มรายได้ที่ 6	2.20%	8.15%	10.35%	11.39%	1.39%	10.56%	11.95%	12.41%
กลุ่มรายได้ที่ 7	2.05%	9.39%	11.43%	12.51%	1.19%	11.66%	12.85%	12.44%
กลุ่มรายได้ที่ 8	3.05%	11.08%	14.13%	14.06%	1.42%	9.70%	11.12%	12.36%
กลุ่มรายได้ที่ 9	3.09%	13.42%	16.51%	16.13%	2.23%	13.80%	16.03%	15.47%
กลุ่มรายได้ที่ 10	2.44%	25.56%	28.00%	20.38%	2.18%	24.77%	26.96%	21.59%
รวม	15.72%	84.28%	100.00%	100.00%	10.57%	89.43%	100.00%	100.00%

ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

ตารางภาคผนวกที่ 13.ง สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ในภาคตะวันตกและภาคใต้

	ภาคตะวันตก				ภาคใต้			
	รายจ่ายของภาครัฐในการเดินทาง			รายจ่ายของ ภาครัฐใน ส่วนของการ ขนส่ง	รายจ่ายของภาครัฐในการเดินทาง			รายจ่ายของ ภาครัฐใน ส่วนของการ ขนส่ง
	รถโดยสาร สาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม		รถโดยสาร สาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม	
กลุ่มรายได้ที่ 1	0.16%	1.85%	2.01%	2.01%	0.37%	2.28%	2.64%	3.07%
กลุ่มรายได้ที่ 2	0.48%	4.16%	4.64%	4.35%	0.72%	4.10%	4.82%	5.21%
กลุ่มรายได้ที่ 3	0.72%	5.15%	5.87%	6.47%	0.61%	4.72%	5.33%	5.71%
กลุ่มรายได้ที่ 4	1.69%	7.99%	9.68%	9.48%	1.30%	5.97%	7.27%	8.46%
กลุ่มรายได้ที่ 5	1.35%	10.03%	11.38%	11.63%	1.67%	6.91%	8.58%	8.57%
กลุ่มรายได้ที่ 6	1.56%	11.85%	13.41%	13.12%	1.94%	9.57%	11.51%	11.43%
กลุ่มรายได้ที่ 7	1.24%	10.70%	11.94%	12.49%	1.66%	10.72%	12.38%	11.68%
กลุ่มรายได้ที่ 8	0.83%	10.36%	11.19%	12.31%	1.13%	9.59%	10.72%	12.02%

กลุ่มรายได้ที่ 9	1.05%	12.89%	13.94%	13.63%	1.38%	14.00%	15.38%	14.95%
กลุ่มรายได้ที่ 10	0.81%	15.12%	15.93%	14.51%	1.03%	20.32%	21.36%	18.88%
รวม	9.90%	90.10%	100.00%	100.00%	11.82%	88.18%	100.00%	100.00%

ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย