

บทที่ 13

การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ

วิโรจน์ ฤ ระนอง และ
สุเมธ องกิตติกุล

13.1 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญ ของภาครัฐ

นอกเหนือจากการเก็บภาษีของรัฐมักจะมีผลกระทบ (หรือก่อให้เกิดภาระภาษี หรือ Tax Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันแล้ว การใช้จ่ายของภาครัฐในการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ ก็มักจะเกิดประโยชน์ (Benefit Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันด้วย¹ ในแง่นี้ โครงการของรัฐจึงมีโอกาที่จะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำ (เพิ่มหรือลดความเหลื่อมล้ำ) ที่มีส่วนเสริมหรือหักล้างผลที่เกิดจากภาษี ดังนั้น ถ้าเราสามารถวัดออกมาได้ว่าประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจต่างๆ ได้รับประโยชน์สุทธิจากโครงการของรัฐเท่าใด (ประโยชน์ที่ได้รับ หักด้วยภาระภาษี) เราก็จะสามารถเปรียบเทียบว่ามาตรการทางเศรษฐกิจของภาครัฐส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจต่างๆ ต่างกันหรือไม่อย่างใด การศึกษาด้านภาษีและการใช้จ่ายของรัฐประกอบกันจึงมีโอกาที่จะช่วยตอบข้อกังขาบางประการสำหรับสังคมได้ (ตัวอย่างเช่น มีความเชื่อกันอย่างกว้างขวางในหมู่ “ชนชั้นกลาง” ว่ารัฐบาลในอดีตนำภาษีที่เก็บจากชนชั้นกลางไป “ถลุง” โดยใช้นโยบาย “ประชานิยม” มา “ซื้อเสียง” จากประชาชนกลุ่มรากหญ้า)

แม้ว่าที่ผ่านมา จะมีนักวิชาการกลุ่มที่สนใจศึกษาวิจัยด้านการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการของรัฐ (Benefit Incidence Analysis หรือ BIA) อยู่บ้าง แต่งานวิจัยด้านนี้ไม่ได้พัฒนาไปมากเท่ากับการวิเคราะห์ภาระด้านภาษี (Tax Incidence Analysis หรือ TIA) ซึ่งมีการคำนวณผลที่เกิดจากการผลักภาระภาษีด้วย แต่ในส่วนของ BIA นั้น การศึกษายังมักจะวัด “ประโยชน์ (benefit)” จากงบหรือรายจ่ายที่ภาครัฐใช้ (เช่น จำนวน “ประโยชน์” ที่คนไข้ได้จากโครงการรักษาพยาบาลจากรายจ่ายของรัฐหารด้วยจำนวนคนไข้ที่มารับการรักษา) แต่ไม่สามารถวัดประโยชน์ที่ไปถึงตัวประชาชนจริงๆ (เช่น สถานะทางสุขภาพที่ดีขึ้นของประชาชน หรือความรู้ที่นักเรียนมีมากขึ้นจนทำให้มีทักษะในการประกอบอาชีพและมีผลิตภาพเพิ่มขึ้นจนนำไปสู่รายได้ที่

¹ เป็นธรรมดาที่ประชาชนแต่ละคนจะได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐแตกต่างกัน แต่ในบางกรณีประชาชนในระดับเศรษฐกิจหนึ่งอาจมีโอกาสเข้ามารับบริการมากกว่าอีกเศรษฐกิจหนึ่งอย่างคงเส้นคงวา เช่น ถ้าโครงการรักษาฟรีต้องใช้เวลารอพบแพทย์เป็นเวลานาน กลุ่มคนรวยก็อาจมีแนวโน้มที่จะมารับบริการในสัดส่วนที่ต่ำกว่ากลุ่มชนชั้นกลางหรือคนจน

เพิ่มขึ้น) หรือวัดว่าประโยชน์โดยทางอ้อมที่เกิดจากโครงการของรัฐเหล่านี้กระจายไปสู่ประชาชนกลุ่มไหนบ้าง (เช่น เงินเดือนครูที่เพิ่มขึ้นจากการขยายการศึกษา ประโยชน์จากการสร้างตึกเรียนเพิ่มที่นอกเหนือจากการเรียนการสอน เช่น การจ้างงานและผลกำไรที่เกิดหรือเพิ่มขึ้น รวมทั้งประโยชน์ที่อาจจะออกไปนอกประเทศ เช่น เมื่อบริษัทขยายให้กับโรงพยาบาล) แต่แม้กระทั่งงานวิจัยที่คำนวณ Benefit Incidence แบบหยาบๆ ในด้าน การศึกษาก็ยังมีน้อยมาก² (แม้ว่าจะมีการศึกษาที่พบว่าระดับการศึกษาของลูกจะมีความสัมพันธ์กับการศึกษา และรายได้ของพ่อแม่ จึงมีโอกาสมากที่ครัวเรือนที่มีรายได้สูงจะได้รับประโยชน์จากการลงทุนของภาครัฐ มากกว่า โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาซึ่งมีการลงทุนต่อหัวในอัตราที่ค่อนข้างสูง) ส่วนงานวิจัยที่มีอยู่บ้างใน ด้านสาธารณสุข นอกจากจะมีปัญหาที่กล่าวมาแล้ว ยังมีข้อขอบเขตการวิจัยที่ไม่ครบถ้วน เช่น มักศึกษาเฉพาะ กลุ่มผู้มีสิทธิใน โครงการ 30 บาท ซึ่งแม้ว่าเป็นคนส่วนใหญ่แต่ก็ไม่สามารถให้ผลที่สามารถนำมาสรุปเป็น ภาพรวมของประเทศได้ เนื่องจากผู้มีสิทธิใน โครงการนี้มีรายได้ที่ค่อนข้างต่ำ และงานที่ศึกษากลุ่มผู้มี สิทธิอื่นด้วย (เช่น Phusit Prakongsai, 2008) ก็ยังอาศัยข้อมูลจาก Health and Welfare Survey ก่อนปี 2549 ซึ่งยังมี ข้อมูลด้านรายได้ค่อนข้างหยาบมาก³

นอกจากผลการศึกษาในส่วนนี้ (เมื่อรวมกับการศึกษาในส่วนของการ tax incidence) จะสามารถตอบ โจทย์ เรื่องผลประโยชน์สุทธิที่คนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ได้จากมาตรการทางเศรษฐกิจของภาครัฐได้อย่างชัดเจน และครอบคลุมมากขึ้น (เมื่อเทียบกับความเชื่อของกลุ่มชนชั้นกลางที่มักจะมองเห็น โครงการใหม่ๆ ที่ลงไปสู่คน ชั้นล่างในระยะหลังมากกว่าโครงการที่มีอยู่เดิม เช่น สวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคม หรือ โครงสร้างพื้นฐาน ที่โดย “ธรรมชาติ” มักจะเกิดในเมืองใหญ่ก่อน เช่น ทางด่วน โทรศัพทพื้นฐาน รถลอยฟ้า/ใต้ดิน หรือแม้แต่ทาง หลวง หรือที่เกิดในเมืองใหญ่เท่านั้น เช่น สนามบินนานาชาติ) ซึ่งน่าจะมีความลำเอียงน้อยกว่าการมองนโยบาย หรือโครงการเป็นชิ้นๆ รวมทั้งจะช่วยตอบคำถามของนักวิชาการที่สนใจเรื่องความยากจนว่าที่ผ่านมามาตรการ ด้านภาษีและการใช้จ่ายของภาครัฐมีส่วนช่วยในการกระจายรายได้มากน้อยเพียงใด และถ้ามีมากตามที่ “ชนชั้น กลาง” จำนวนมากเชื่อ ก็จะต้องสืบค้นต่อไปว่าทำไมการกระจายรายได้ของประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับที่แย่ อันตบตบๆ ของโลกในปัจจุบัน⁴

13.1.1 แนวคิดเรื่องผลกระทบ (incidence) จากการแทรกแซงของภาครัฐ

แนวคิดเรื่องผลกระทบ (incidence) จากการแทรกแซงของภาครัฐเป็นเรื่องที่ได้มีการกล่าวถึงมานาน แล้ว โดยที่การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ (นอกเหนือจากการกำหนดกฎกติกา รวมทั้งการให้สัมปทาน

² เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2542)

³ และถึงแม้ว่าจะมีความพยายามสร้างดัชนีทรัพย์สิน (asset index) ขึ้นมาทดแทน แต่ก็ไม่สามารถอ้างได้ว่าดัชนีทรัพย์สินมีความใกล้เคียงกับรายได้ หรือมีความเหนือกว่าการใช้รายได้ในการจัดลำดับเศรษฐกิจฐานะของครัวเรือน

⁴ ซึ่งอาจหมายความว่า มีกลไกบางอย่างที่ก่อให้เกิดรักษาความไม่เท่าเทียมกันอย่างรุนแรง (หรือกลไกที่สร้าง rent ให้กับคนรวยในอัตราที่สูงมาก) หรือแม้กระทั่งอาจเกิดจากความพยายามของรัฐที่พยายามรักษาให้ประชากรของประเทศจำนวนมากเกินไปอยู่กับภาคการเกษตรที่มีผลตอบแทนทาง เศรษฐกิจต่ำ

ต่างๆ แล้ว) ก็มักประกอบด้วยสองส่วนหลักๆ คือ การเก็บภาษี (taxation) และการใช้จ่ายของรัฐ (government expenditure)

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

นอกเหนือจากในด้านภาษีแล้ว ประชาชนก็มักจะได้รับผลกระทบ (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลกระทบด้านบวก) ที่เกิดจากโครงการของรัฐ ในทำนองเดียวกันกับภาษี ประชาชนแต่ละคน (หรือแต่ละกลุ่ม) อาจได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐต่างกัน ทำให้มีความพยายามที่จะแจกแจงผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการของรัฐไปสู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ในแบบที่คล้ายคลึงกับการคำนวณภาระภาษี อย่างไรก็ตาม งานในด้านการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการของรัฐ (Benefit Incidence Analysis หรือ BIA) ไม่ได้พัฒนาไปแบบการวิเคราะห์ภาระด้านภาษี (Tax Incidence Analysis หรือ TIA) ซึ่งมีการคำนวณผลที่เกิดจากการผลักภาระภาษีด้วย แต่ในส่วนของ BIA นั้น มักจะจบลงที่การแจกแจงรายจ่ายของภาครัฐให้กับประชาชนผู้รับบริการ (เช่น คนไข้ที่มารับการรักษา หรือนักเรียนที่มาเรียน) โดยไม่ได้พยายามคำนวณต่อไปว่ามีใครบ้างที่ได้รับประโยชน์ต่อเนื่องจากโครงการของรัฐ (เช่น บริษัทที่ขายยาให้กับโรงพยาบาล)

13.1.2 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยส่วนนี้ศึกษาผลกระทบที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐฐานะต่างๆ⁵ จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐในสามด้านคือ ด้านสาธารณสุข (หัวข้อ 13.2) ด้านการศึกษา (หัวข้อ 13.3) และด้านการคมนาคมและขนส่ง (หัวข้อ 13.4) ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นรายจ่ายของโครงการที่สำคัญของภาครัฐในปัจจุบัน

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

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 ซึ่งได้แจกแจงรายละเอียดแนวทางและทางเลือกในการสร้างตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence Analysis) จากเงินอุดหนุนของภาครัฐในโครงการหลักประกันสุขภาพต่างๆ เพื่อให้ได้ภาพที่ครบถ้วน การศึกษานี้จะครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม กล่าวคือนอกจากกลุ่มผู้มีสิทธิบัตรทอง (โครงการ 30 บาทฯ เดิม) แล้ว ยังครอบคลุมกลุ่มผู้มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการ และรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งมีสวัสดิการภาครัฐที่ดีที่สุด) และกลุ่มผู้มีสิทธิประกันสังคม (ซึ่งรัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบ) เข้ามาด้วย โดยนอกจากคนสองกลุ่มนี้จะมีจำนวนรวมกันประมาณหนึ่งในสี่ของประเทศแล้ว โดยเฉพาะแล้วยังเป็นกลุ่มที่มีเศรษฐกิจสูงกว่ากลุ่มผู้มีสิทธิบัตรทองด้วย การศึกษาในทั้งสามกลุ่มจะให้ภาพของประเทศที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงของประเทศมากกว่าการศึกษาส่วนใหญ่ในอดีตที่มักแยกศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้มีสิทธิบางกลุ่ม

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

ขั้นตอนการคำนวณ 4 ขั้นตอน

1. จำแนกประชาชนตามเศรษฐกิจ (เช่น จำแนกตามรายได้ เป็น 10 ชั้นรายได้)
2. ดูว่าประชาชนแต่ละกลุ่ม ได้รับการต่างๆ (ที่มีการอุดหนุนจากรัฐ) ในปริมาณมากน้อยเท่าใด
3. กำหนดว่าแต่ละบริการมีต้นทุนการอุดหนุนของรัฐ (ซึ่งอาจผันแปรไปตามประเภทของบริการ และ/หรือระดับสถานพยาบาล หรือแม้กระทั่งตามสิทธิ์/สวัสดิการของคนไข้)
4. ในแต่ละกลุ่ม นำอัตราการใช้บริการจาก (2) มาคูณด้วยต้นทุนการอุดหนุนของบริการแต่ละประเภท(หรือระดับ) แล้วรวมเป็นประโยชน์ที่คนกลุ่มนั้นได้รับ

ขั้นตอนที่ 1 การจำแนกประชาชนตามเศรษฐกิจ

การศึกษานี้ใช้วิธีแบ่งประชากรตามรายได้เฉลี่ยต่อคนของครัวเรือน เป็น 10 กลุ่ม (ตามข้อมูลรายได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) ปี 2550 ดูรูปที่ 13.1 ซึ่งแยกประชากรตามสิทธิ์สวัสดิการหลักด้าน

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

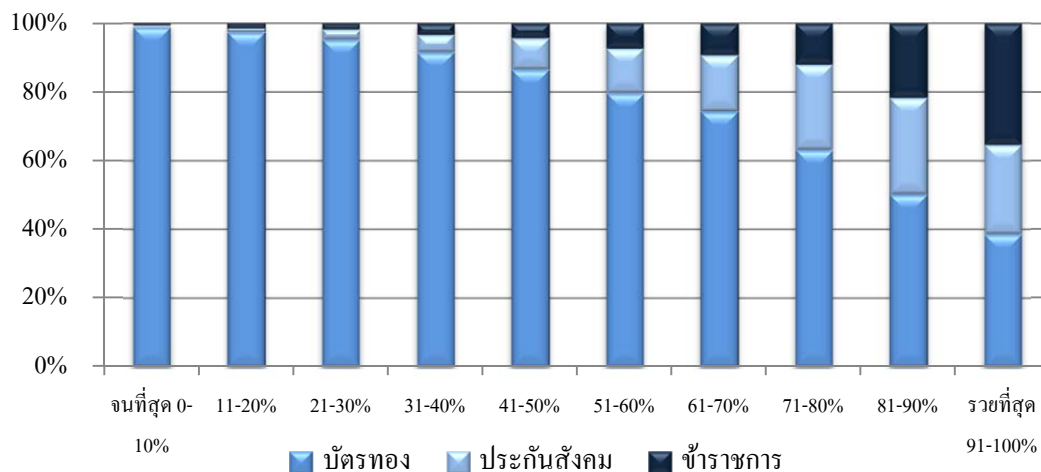
การรักษาพยาบาลตามข้อมูลใน SES ด้วย) จากนั้นก็นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ (HWS) ปี 2550 (ซึ่งมีจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนตัวอย่างจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม) แล้วใช้ค่าน้ำหนักจากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการมาคูณเพื่อหาจำนวนประชากรทั้งประเทศอีกครั้งหนึ่ง (ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว จำนวนคนในสิบชั้นรายได้ที่แสดงในรูปที่ 13.2 อาจมีจำนวนที่ไม่เท่ากันเสียทีเดียว แต่ก็ต่างกันไม่มาก ตัวอย่างเช่นเมื่อนำมาแสดงในรูปที่ 13.3 เป็นจำนวนคนตามสิทธิ์ที่ผู้ตอบระบุว่าใช้มากหรือบ่อยที่สุด ก็แทบจะมองความแตกต่างของความสูงของแต่ละแท่งด้วยสายตาไม่ออก)

ในสองรูปแรกได้แบ่งประชากรในแต่ละชั้นรายได้ ออกตามสิทธิ์สวัสดิการหลักด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งประกอบด้วยสามสิทธิ์หลักคือ

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

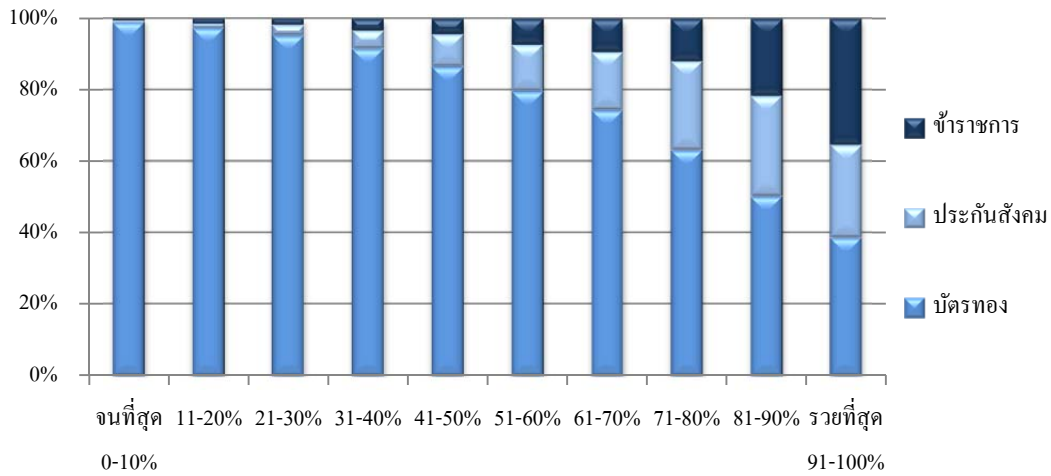
ซึ่งโดยหลักการแล้วจะครอบคลุมประชาชนคนไทยทุกคน ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติ จะมีคนจำนวนไม่น้อยที่บางครั้งไม่ได้ใช้สิทธิ และใช้วิธีจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง โดยเมื่อถามถึงสิทธิ์หรือสวัสดิการที่ใช้เป็นหลัก กลุ่มตัวอย่างก็ได้ให้คำตอบที่ปรากฏอยู่ในรูปที่ 13.3 (ซึ่งก็ไม่ได้ต่างจากสองรูปแรกมากนัก)

รูปที่ 13.1 จำนวนผู้มีสวัสดิการรักษาพยาบาลชนิดต่างๆ แบ่งตามชั้นรายได้: ข้อมูลจาก SES 2550



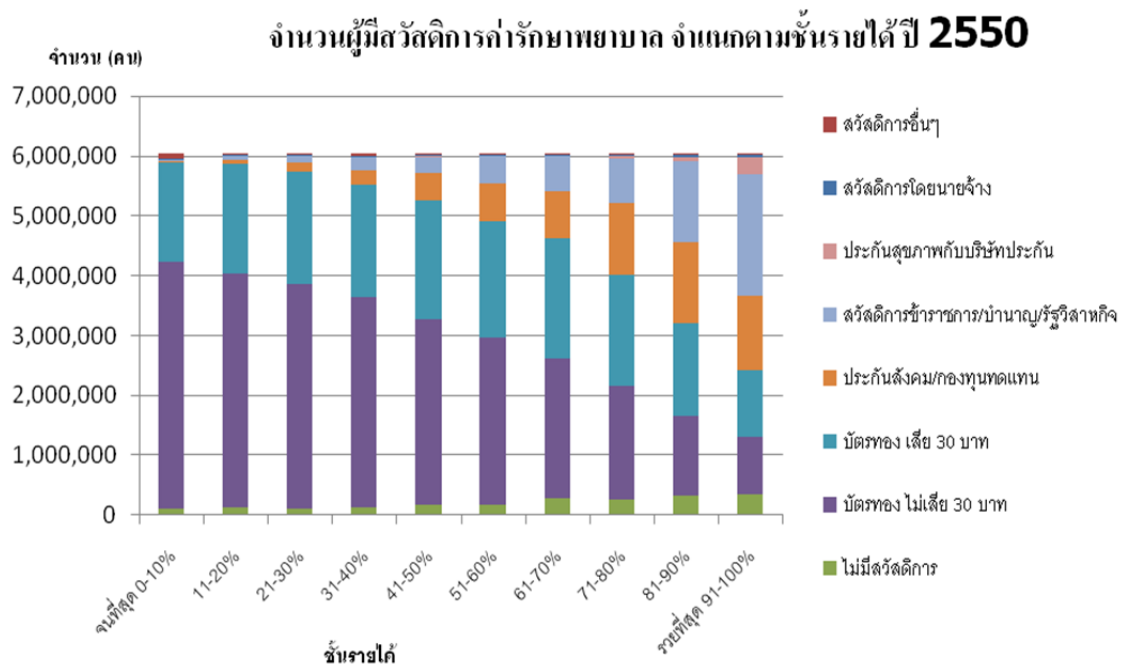
ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES 2550

รูปที่ 13.2 จำนวนผู้มีสวัสดิการรักษายาบาลประเภทต่างๆ จาก HWS 2550 (สำรวจครั้งปีแรก)
แยกตามชั้นรายได้



ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.3 จำนวนประชากรจำแนกตามสวัสดิการรักษายาบาลหลักที่ใช้และตามชั้นรายได้
(ข้อมูลจากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการปี 2550)



ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ขั้นตอนที่ 2 การหาอัตราการให้บริการที่รัฐบาลอุดหนุนของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ

ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ (HWS) ปี 2550 โดย extrapolate จากข้อมูลการมารับบริการครั้งสุดท้าย (ในรอบ 1 เดือนที่ผ่านมาสำหรับผู้ป่วยนอก และ 1 ปีที่ผ่านมาสำหรับผู้ป่วยใน) และนับเฉพาะกรณีที่มีรักษาที่สถานพยาบาล โดยใช้สิทธิ สวัสดิการการรักษาพยาบาลข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ หรือ

สิทธิ์ประกันสังคม หรือสิทธิ์บัตรทองเท่านั้น⁷ ดังนั้นตัวเลขจำนวนและอัตราการใช้บริการที่จะเสนอ (และนำไปใช้คำนวณ benefit incidence) จึงเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าอัตราการใช้บริการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทุกกลุ่มตัวอย่าง

จากตารางที่ 13.2 และรูปที่ 13.5 จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้มีสิทธิ์สวัสดิการข้าราชการมีอัตราการมารับการรักษาแบบผู้ป่วยนอกโดยใช้สิทธิ์ที่สถานพยาบาลสูงกว่าอีกสองกลุ่มอย่างชัดเจน โดยสูงกว่ากลุ่มประกันสังคมประมาณร้อยละ 157 ซึ่งส่วนหนึ่งคงสะท้อนโครงสร้างอายุที่ต่างกันด้วย แต่เมื่อเทียบกับกลุ่มบัตรทองซึ่งมีโครงสร้างอายุใกล้เคียงกัน กลุ่มผู้มีสิทธิ์สวัสดิการข้าราชการก็ยังมีอัตราการมารับการรักษาแบบผู้ป่วยนอกโดยใช้สิทธิ์ที่สถานพยาบาลสูงกว่าถึงร้อยละ 40

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

ผู้ป่วยใน

จากตารางที่ 13.4 และรูปที่ 13.7 จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้มีสิทธิ์สวัสดิการข้าราชการมีอัตราการมารับการรักษาแบบผู้ป่วยในโดยใช้สิทธิ์เป็นผู้ป่วยในที่สถานพยาบาล สูงกว่าอีกสองกลุ่มอย่างชัดเจน โดยกลุ่มนี้มีอัตราการใช้สิทธิ์เข้านอนโรงพยาบาลประมาณร้อยละ 9.6 ต่อปี สูงกว่ากลุ่มประกันสังคมมากกว่า 300% และสูงกว่ากลุ่มบัตรทองซึ่งมีโครงสร้างอายุใกล้เคียงกัน (แต่ใช้สิทธิ์เข้านอนโรงพยาบาลน้อยกว่า คือร้อยละ 7.7 ต่อปี) ประมาณร้อยละ 25

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

ตารางที่ 13.1 จำนวนครั้งการใช้บริการโดยใช้สิทธิ์ของผู้ป่วยนอกที่สถานพยาบาล จำแนกตามประเภทสิทธิ์สวัสดิการรักษายาบาลและสถานพยาบาล

ประเภทสิทธิ์	ประเภทรพ	ชั้นรายได้										
		จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกรายได้
บัตรทอง	สถานเอนามัย	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
	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
จำนวนคนที่มีสิทธิ์		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	สถานเอนามัย	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

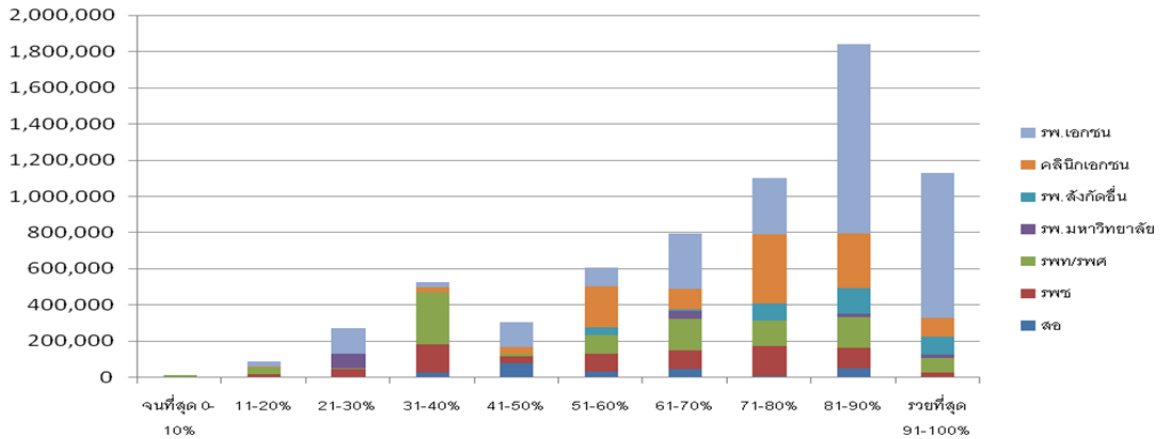
ตารางที่ 13.1 จำนวนครั้งการใช้บริการโดยผู้ใช้สิทธิของผู้ป่วยนอกที่สถานพยาบาล จำแนกตามประเภทสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลและสถานพยาบาล (ต่อ)

จำนวนคนที่มีสิทธิ		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
ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	สถานีอนามัย	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
จำนวนคนที่มีสิทธิ		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

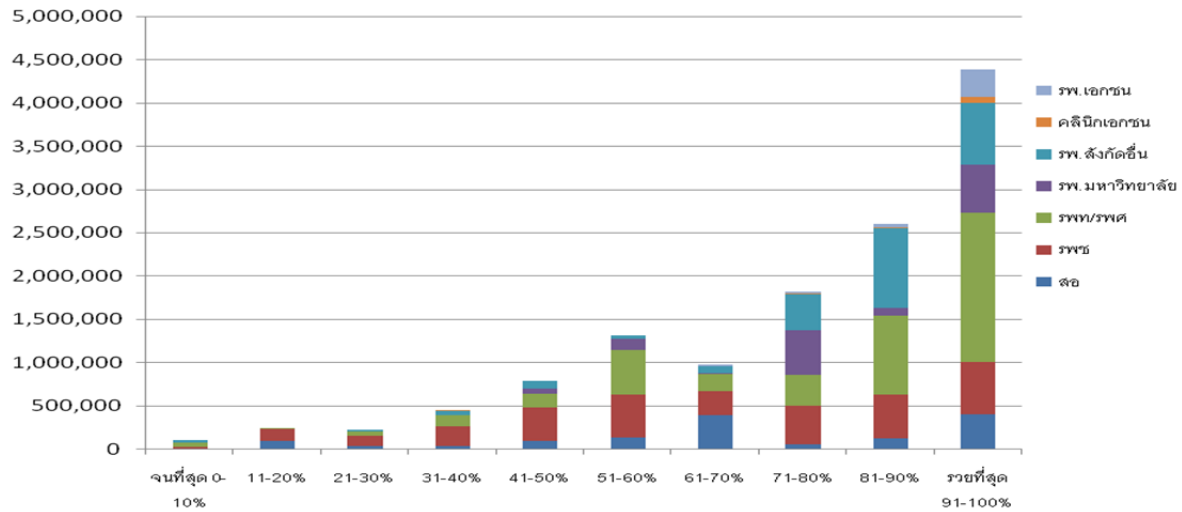
ที่มา: HWS (2550)

รูปที่ 13.4 จำนวนการใช้สิทธิผู้ป่วยนอกของผู้มีสิทธิ์กลุ่มต่างๆ

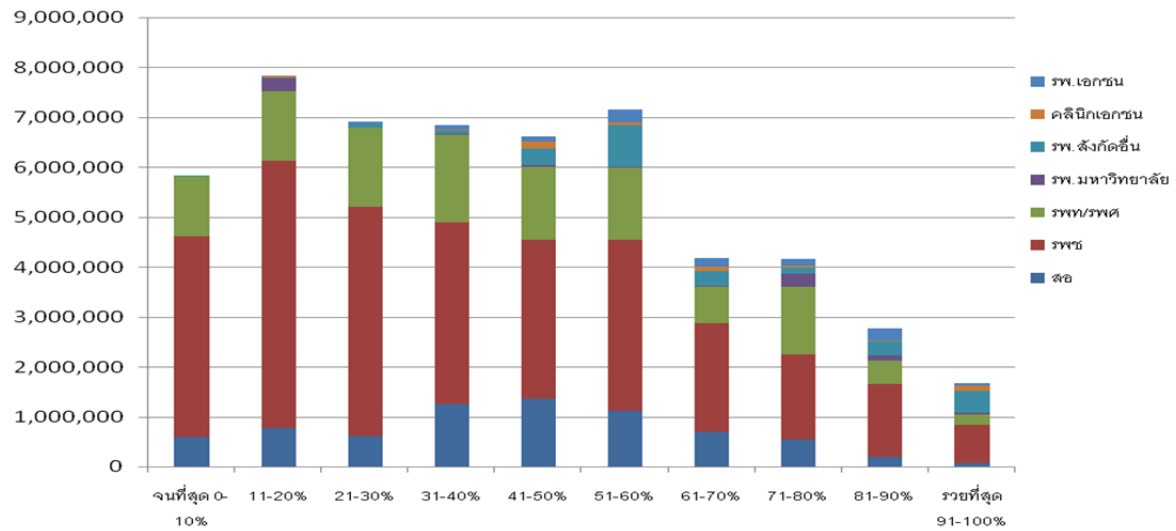
ผู้ป่วยนอก-ใช้สิทธิประกันสังคม (ครั้ง)



ผู้ป่วยนอก-ใช้สิทธิข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ (ครั้ง)



ผู้ป่วยนอก-ใช้สิทธิบัตรทอง (ครั้ง)



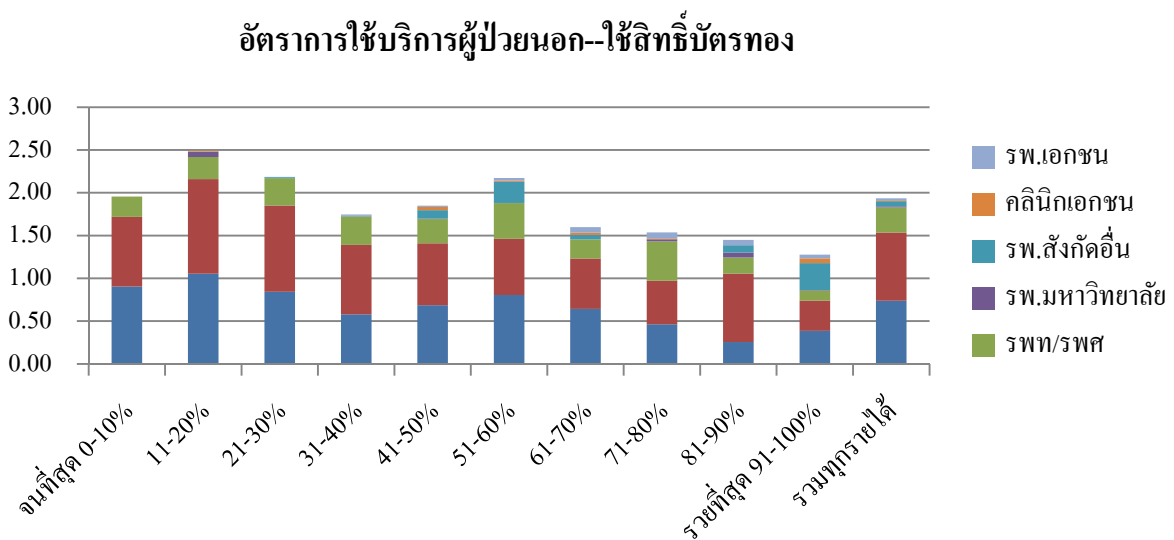
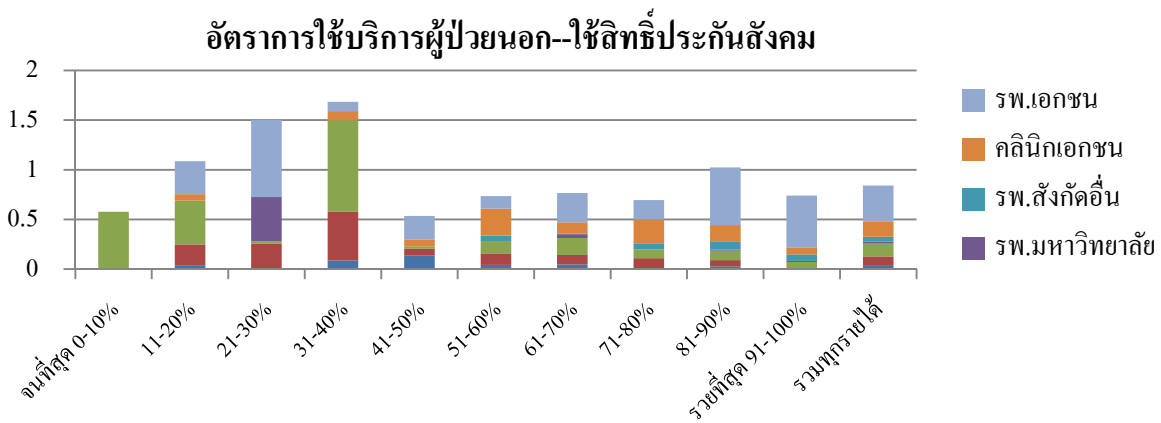
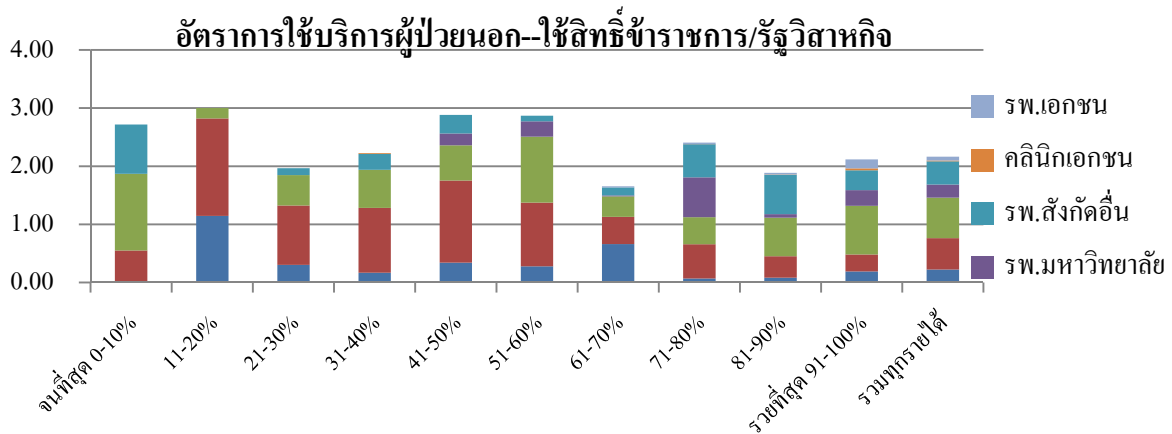
ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.2 อัตราการใช้บริการโดยผู้ใช้สิทธิของผู้ป่วยนอก จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและช่วงชั้นรายได้ หน่วย: ครั้ง/คน/ปี

ประเภทสิทธิ	ประเภทรพ.	ชั้นรายได้										รวมทุกรายได้
		จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	
บัตรทอง	สถานีนอามัย	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	สถานีนอามัย	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
ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	สถานีนอามัย	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 อัตราการใช้สิทธิผู้ป่วยนอกของผู้มีสิทธิ์กลุ่มต่างๆ



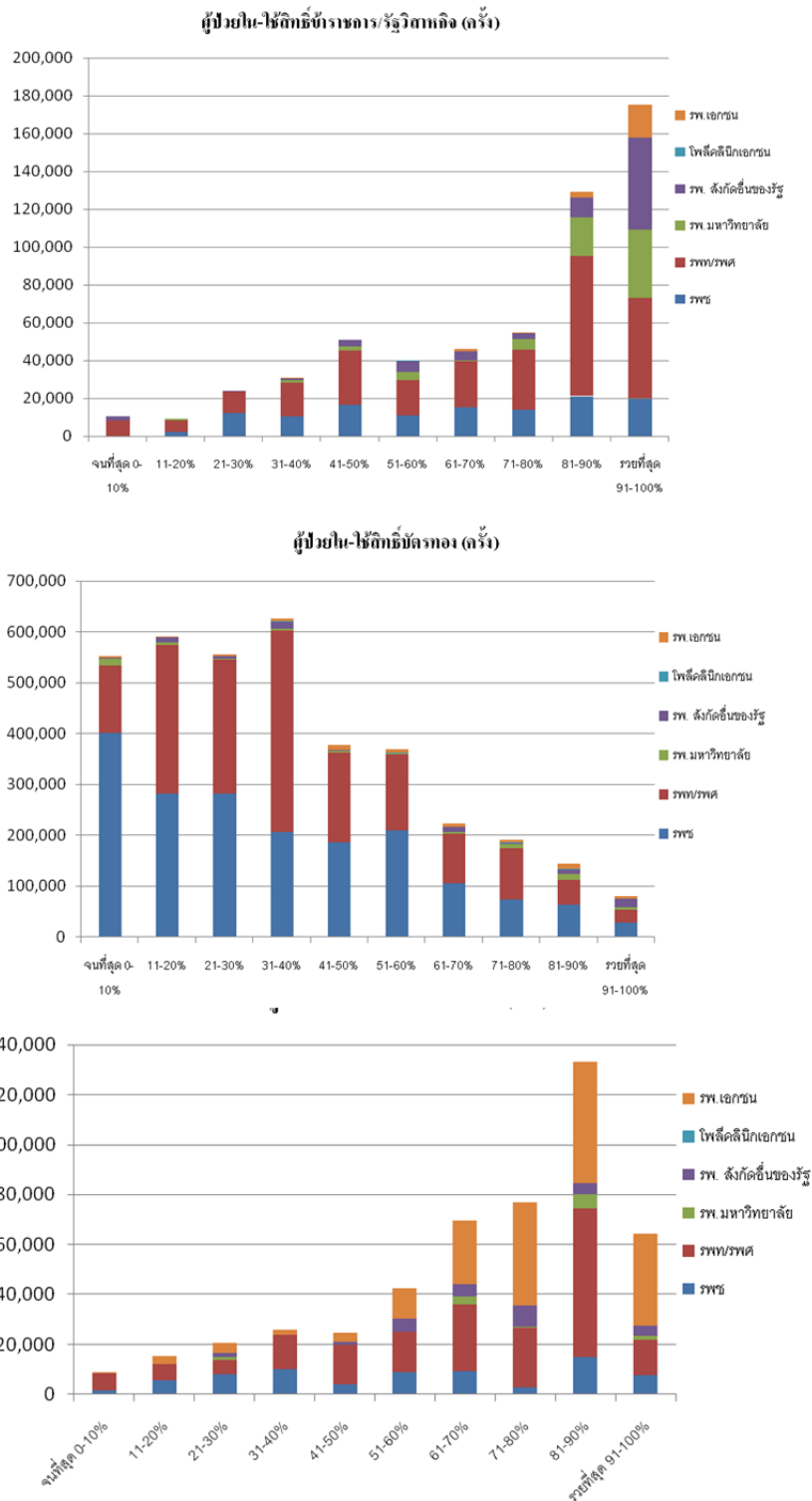
ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.3 อัตราการใช้บริการโดยใช้สิทธิของผู้ป่วยนอก จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและช่วงชั้นรายได้ 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%	รวยที่สุด 91-100%	รวม
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
	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
จำนวนผู้มีสิทธิ		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/ กองทุนทดแทน	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
	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
ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	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
	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
จำนวนผู้มีสิทธิ		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: จำนวน โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.6 จำนวนการใช้สิทธิผู้ป่วยในของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ



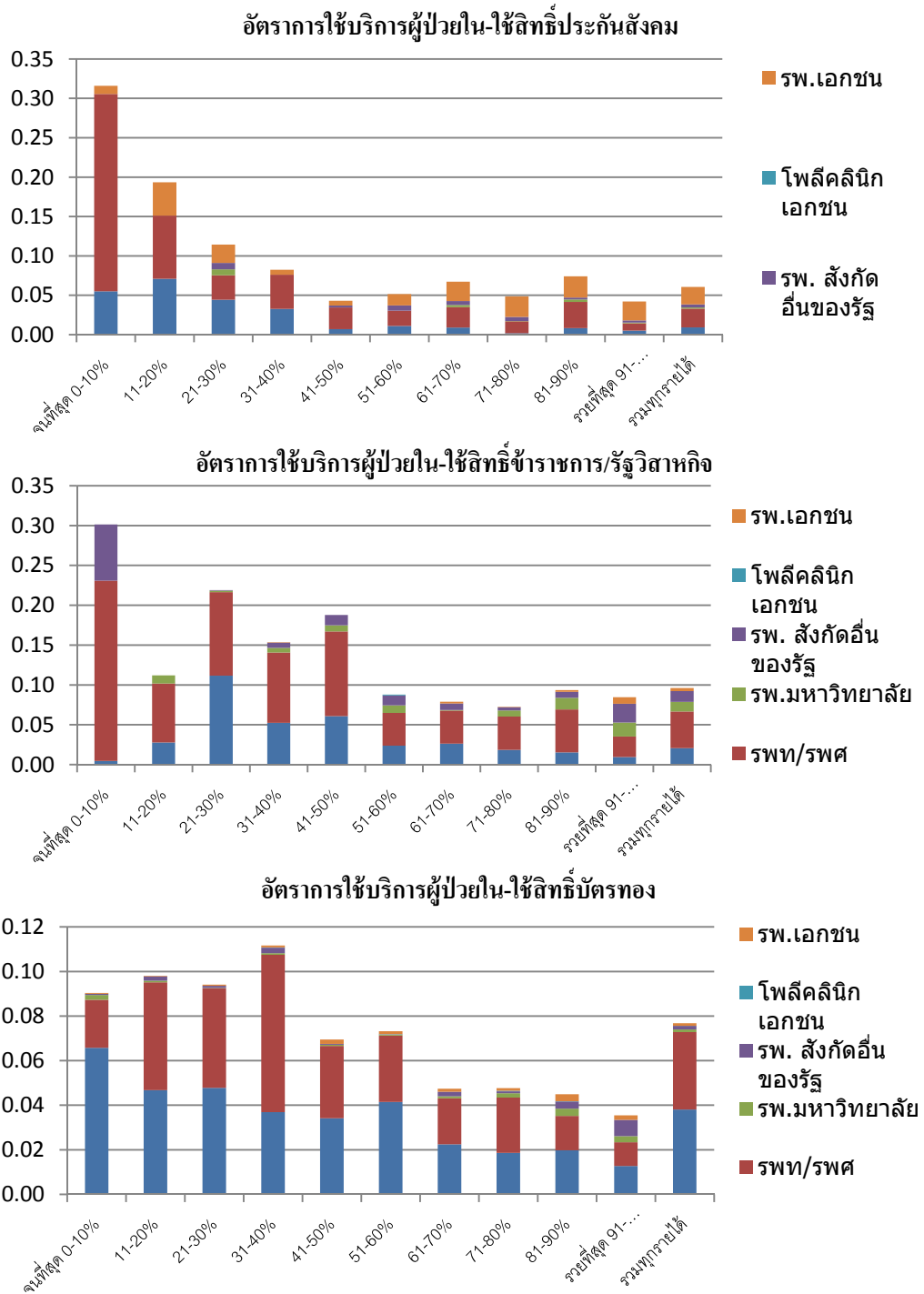
ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.4 อัตราการใช้บริการโดยใช้สิทธิของผู้ป่วยใน จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและตามชั้นรายได้ 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%	รวยที่สุด 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: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

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) ข้อมูลตัวเลข อัตราการใช้บริการสาธารณสุข ผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยในของ โรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (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 อัตราการใช้บริการสาธารณสุขแบ่งเป็น อัตราการใช้บริการของ ผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยใน โดยจำแนกผู้ป่วยนอกย่อยตามจำนวนคนและจำนวนครั้ง (visit) ผู้ป่วยในตามจำนวนครั้งที่รับเข้านอนโรงพยาบาล (admission) และจำนวนวันนอน นอกจากนี้ยังจำแนกผู้ป่วยทั้งสี่กลุ่มนี้ตามสิทธิ์ต่างๆ ได้อีก 4 ประเภทหลักๆ เช่น โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (UC) ประกันสังคมสวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ และสิทธิ์อื่นๆ

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

ในที่นี้คณะผู้วิจัยใช้ค่าใช้จ่ายรวม แต่ปรับด้วยสัดส่วนค่ารักษาของสวัสดิการข้าราชการต่อค่ารักษาทั้งหมด ตามขั้นตอนแสดงข้างล่าง โดย

$$\text{ค่าใช้จ่ายรวม} = \text{ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร} + \text{จ่ายดำเนินงาน}$$

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

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

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

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

ค่าใช้จ่ายบุคลากร ได้แก่

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

ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน ประกอบด้วย

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

เนื่องจากการวิจัยนี้ให้ความสนใจกับการกระจายผลประโยชน์ของแต่ละสวัสดิการการรักษาพยาบาล ซึ่งคาดว่ามีต้นทุนการให้บริการที่ต่างกัน ดังนั้นในขั้นแรก ผู้วิจัยจึงได้หาทางแบ่งต้นทุนรวมของแต่ละโรงพยาบาลออกเป็นต้นทุนการให้บริการของแต่ละสิทธิ์ ภายใต้ข้อสมมติว่าการอุดหนุนข้ามโครงการ (cross subsidization) อาจเกิดขึ้นได้บ้างแต่ไม่มากนัก¹² และได้ใช้ประโยชน์จากการบันทึกบัญชีระบบเกณฑ์คงค้าง¹³ มาหาสัดส่วนของค่ารักษาพยาบาล (charge) ที่สถานพยาบาลระบุว่าเป็นของแหล่ง/กองทุนต่างๆ อันได้แก่ โครงการบัตรทอง หรือโครงการ 30 บาทฯ เดิม¹⁴ โครงการสวัสดิการข้าราชการ (และพนักงานรัฐวิสาหกิจ) และ

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

¹³ ซึ่งจะรับรู้ตัวเงินที่กองทุนต่างๆจ่ายให้ตามสัญญาในการดูแลผู้ถือสิทธิ์ตามกองทุนนั้นๆ ก็ต่อเมื่อได้ให้การรักษาพยาบาลไปแล้วเท่านั้น (หักเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาตามอัตราค่าบริการมาตรฐานจากคู่มือของกระทรวงสาธารณสุขสำหรับบริการนั้นๆ)

¹⁴ ซึ่งมีชื่อเรียกที่เป็นทางการว่าโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงโครงการนี้จะเป็นเพียง subset ของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศเท่านั้น

โครงการประกันสังคมและกองทุนทดแทน กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ กองทุนประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว กลุ่มที่จ่ายค่ารักษาเอง และอื่นๆ ทั้งหมดนี้ให้ถือเป็น 100 เปอร์เซ็นต์ แต่จะให้ความสนใจกับเพียง 4 กลุ่ม (คือสามกลุ่มแรก ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลอัตราการใช้บริการในตอนต้น บวกด้วยกลุ่มที่จ่ายค่ารักษาเอง)¹⁵

หลังจากได้ตัวเลขสัดส่วนของรายได้ของแต่ละแหล่งเพื่อกระจายต้นทุนออกตามสิทธิ์ด้านค่ารักษาพยาบาลในแต่ละสถานพยาบาลแล้ว คำถามต่อมาก็คือควรใช้สัดส่วนนี้กระจายต้นทุนจากตัวเลขค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานทั้งหมดเลยหรือไม่ ซึ่งคำถามนี้ตอบได้ไม่ง่ายนัก

- ถ้าพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งมีส่วนที่ค่าใช้จ่ายประจำที่เรียกว่า L1 ซึ่งเป็นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินและกรอบอัตรากำลังเป็นหลัก และไม่ขึ้นกับปริมาณการบริการโดยตรง¹⁶ จึงเป็นไปได้ว่าการกระจายของต้นทุนในส่วนนี้ไปยังแต่ละสิทธิ์อาจไม่สอดคล้องกับรายได้ที่รับมาจากแต่ละแหล่งก็ได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริง เราก็ควรใช้สัดส่วนของรายได้ของแต่ละแหล่งในการกระจายต้นทุนเพียงส่วนของค่าใช้จ่ายดำเนินงานเท่านั้น¹⁷ (เช่น ต้นทุนค่ายาต่อ visit ของคนไข้ที่มีสิทธิ์สวัสดิการข้าราชการน่าจะสูงกว่ากลุ่มบัตรทองหรือประกันสังคม และใกล้เคียงกับตัวเลขการเบิกจ่ายจากโครงการสวัสดิการข้าราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตนั้น การคิดค่ายาเพื่อการเบิกจ่ายของคนไข้ที่มีสิทธิ์สวัสดิการข้าราชการจะใช้วิธี mark up ตามกติกาที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังตามตารางที่ 13.5) ส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรก็อาจกระจายตามอัตราการให้บริการของแต่ละสิทธิ์ในสถานพยาบาลนั้นๆ (ภายใต้ข้อสมมติว่าแรงงานของบุคลากรเฉพาะในส่วนที่จ่ายโดยงบประมาณแผ่นดินจะให้บริการแก่ประชาชนทุกคนโดยเสมอหน้ากัน แตกต่างกันก็เพียงจำนวนการให้บริการของแต่ละกลุ่มเท่านั้นที่มากน้อยไม่เท่ากัน)
- แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่น้อยเชื่อว่า ข้อสมมติในตอนท้ายของหัวข้อข้างบนไม่เป็นจริง ตัวอย่างเช่น แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว โรงพยาบาลจะไม่สามารถเรียกเก็บค่าแรงจากโครงการสวัสดิการข้าราชการได้เลย แต่ก็เชื่อกันว่าโรงพยาบาลรัฐส่วนใหญ่ก็ยังได้ “กำไร” จากโครงการนี้มากพอจนให้ความสนใจกับคนไข้กลุ่มนี้เป็นพิเศษ ดังนั้น แม้กระทั่งในส่วนของเงินเดือนก็ควรกระจายตามสัดส่วนของรายรับจากแหล่งต่างๆ เช่นกัน

¹⁵ ในส่วนของกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถเนื่องจาก ไม่มีข้อมูลการให้บริการแยกตามสิทธิ์ โดยตรงจึงทำได้เพียงการนำสัดส่วนของรายได้ขึ้นไปประเมินหาต้นทุนในการให้บริการตามสิทธิ์นี้ จากนั้นก็จะกระจายให้แก่ทุกสิทธิ์ตามอัตราการให้บริการในระดับโรงพยาบาลใดๆของเขตพื้นที่นั้นๆ สำหรับแรงงานต่างด้าวนั้น นอกจากจะไม่อยู่ในขอบเขตของงานวิจัยนี้แล้ว ยังเป็นการยากที่จะหาอัตราการให้บริการของบุคคลเหล่านี้จากการข้อมูล HWS อีกด้วย

¹⁶ แต่ก็อาจจะขึ้นกับปริมาณการให้บริการในอดีต และอาจมีส่วนกำหนดปริมาณการให้บริการได้พอสมควร

¹⁷ รายรับส่วนนี้จากโครงการสวัสดิการข้าราชการไม่ได้รวมเงินเดือนอยู่แล้ว สำหรับโครงการประกันสังคมนั้น โรงพยาบาลรัฐจำนวนมากถือเสมือนเป็นรายรับส่วนที่ไม่รวมเงินเดือนอยู่แล้ว (ถึงแม้ว่าจะไม่เป็นความจริงก็ตาม) ขณะที่รายรับจากโครงการ 30 บาทฯ ก็สามารถแยกส่วนที่เป็นเงินเดือนออกได้โดยใช้สมมุติฐานบางประการ

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

ตารางที่ 13.5 อัตราเบิกจ่ายค่ายาจากโครงการสวัสดิการข้าราชการ ที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง

ต้นทุน (บาทต่อหน่วย)	อัตราเบิกจ่ายจากโครงการสวัสดิการข้าราชการ (บาทต่อหน่วย)
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 ของคนไข้สิทธิสวัสดิการข้าราชการที่มีการเบิกจ่ายในแต่ละปี) ซึ่งมีข้อสังเกตที่น่าสนใจด้วยว่า ในอดีตนั้น สัดส่วนของค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยในที่มีสิทธิข้าราชการเคยสูงกว่าค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยนอกมาเกือบตลอด (ทุกปีในระหว่างปี 2531-2545) แต่ในระยะหลังที่มีการควบคุมค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยในที่มีสิทธิข้าราชการค่อนข้างมาก ประกอบกับมีระบบจ่ายตรงสำหรับผู้ป่วย

¹⁸ แต่ในระดับสถานีนอนามัย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วบุคลากรมีศักยภาพไม่มากนัก การศึกษาใช้ข้อสมมุติว่า ผู้ป่วยแต่ละรายจะได้รับการรักษาที่ไม่ต่างกันไปตามชนิดสิทธิ์หรือสวัสดิการที่ผู้ป่วยมี

¹⁹ แม้ว่า จะ mark up ยาราคาแพงในอัตราที่ต่ำกว่ายาราคาถูกเล็กน้อยก็ตาม

นอก (จากเดิมที่ต้องสำรองเงินจ่ายไปก่อน) ด้วยนั้น ในช่วงสามปีที่ผ่านมา (2549-2551) สัดส่วนของค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยนอกที่มีสิทธิ์ข้าราชการกลับมาสูงเป็นประมาณสองเท่าของค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยนอก

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

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

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

ขั้นตอนการคำนวณ

1. จำแนกค่าใช้จ่ายรวมตามประเภทสถานพยาบาล (รพช. รพท. และรพช.) และภาค (ทั้งหมด 4 ภาค)²²
2. หาสัดส่วนค่ารักษาสวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ ต่อการรักษา (charge) ทั้งหมด²³ (จากข้อมูลการเงิน 0110 รง.5) จำแนกตามรายภาคและประเภทสถานพยาบาล

²⁰ ตัวเลขนี้ สปสช. อ่าง วลัยพร และคณะ (2547) ซึ่งพบว่าโรงพยาบาลศูนย์ และโรงพยาบาลทั่วไปมีต้นทุนต่อครั้งของให้บริการผู้ป่วยนอกต่อผู้ป่วยในอยู่ที่ 1:19.03 สำหรับ และ โรงพยาบาลชุมชนมีอัตราส่วนนี้ที่ 1 ต่อ 16.1

²¹ คณะผู้วิจัยไม่ได้ปรับสัดส่วนนี้ทั้งที่แยกส่วนของสวัสดิการข้าราชการออกไปคำนวณต่างหาก เพราะตัวเลขเดิมก็ไม่สามารถ capture variation ที่มีค่อนข้างมาก และเป็นข้อมูลที่ค่อนข้างเก่าเมื่อกำหนดว่าสวัสดิการข้าราชการมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในช่วงไม่กี่ปีมานี้ (จากที่มีค่าใช้จ่ายผู้ป่วยในมากกว่าผู้ป่วยนอกเหลือเพียงประมาณครึ่งหนึ่งในปัจจุบัน) 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

3. คุณค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทำได้ในข้อ 1 กับสัดส่วนค่ารักษาสวัสดิการข้าราชการในข้อ 2 จะได้ เป็น ค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการ ส่วนผลลัพธ์ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดกับส่วนของสวัสดิการ ข้าราชการ จะได้เป็น ค่าใช้จ่ายสวัสดิการกลุ่มอื่นๆ (ได้แก่ โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (UC) ประกันสังคม และสวัสดิการอื่นๆ)
4. กำหนดหาสัดส่วนค่ารักษาสวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ ของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในต่อ ค่ารักษารวมของผู้ป่วยสองประเภท ที่ได้จาก สกส. และนำมาสัดส่วนแต่ละประเภทมาคูณกับ ค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการ จาก 0110 รง.5 ที่คำนวณได้ในข้อ 3 เพื่อหาค่าใช้จ่ายสวัสดิการ ข้าราชการของผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยใน
5. จำแนกอัตราการบริการผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) และผู้ป่วยใน (admissions) ตามภาค ประเภท สถานพยาบาลและประเภทสิทธิ์ (ได้แก่ สิทธิ์ข้าราชการ และสิทธิ์กลุ่มอื่นๆ)
6. ต้นทุนสิทธิ์ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) เกิดจากผลลัพธ์ค่าใช้จ่ายสวัสดิการ ข้าราชการผู้ป่วยนอก ในข้อ 4 หารด้วย จำนวนผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) หน่วยคือ บาท/คน หรือ บาท/ครั้ง
7. ทำซ้ำข้อ 6 เพื่อหาต้นทุนผู้ป่วยใน (เป็น บาท/admission)
8. การหาต้นทุนผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน สำหรับสิทธิ์อื่นๆอีกสามสิทธิ์ (UC ประกันสังคมและ สวัสดิการอื่นๆ) คำนวณจาก ค่ารักษาของสามสิทธิ์ที่ได้ในข้อ 3 หารด้วยอัตราการใช้ บริการผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน โดยกำหนดสัดส่วนอัตราการใช้บริการผู้ป่วยนอก ต่อผู้ป่วย ใน 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 ส่วน โรงพยาบาลสังกัดอื่นของรัฐ และโรงพยาบาลเอกชน ใช้ต้นทุนเฉลี่ยของ รพศ.และรพท.
11. ใช้ต้นทุนของโรงพยาบาลชุมชนเฉลี่ยของแต่ละภาค สำหรับคลินิกเอกชน (ผู้ป่วยนอก) และ โพลีคลินิกเอกชน (ผู้ป่วยใน)

²³ ค่ารักษาทั้งหมด ประกอบไปด้วย ค่ารักษาสวัสดิการ UC ประกันสังคมและข้าราชการ โดยที่เป็นรายได้ค่ารักษาที่เกิดขึ้นจริงโดยการเรียกเก็บตาม ประเภทสวัสดิการนั้นๆไป ไม่รวมรายได้กองทุน (เช่นกองทุนประกันสังคม หรือกองทุน UC ทุกประเภท)

²⁴ วลัยพร พัทธนนฤมล และคณะ. อัตราหมาจ่ายหัวปีงบประมาณ ๒๕๔๘: การปรับวิธีประมาณการครั้งใหญ่. วารสารวิชาการสาธารณสุข ๒๕๔๗: ๕๘๓-๕๘๗.

12. สำหรับสถานีนอนามัย (สอ.)/ศูนย์บริการสาธารณสุข วิธีการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยบริการ คล้ายกับโรงพยาบาล ต่างกันตรงที่สถานีนอนามัยมีแต่คนไข้นอกและรายละเอียดการคำนวณ ค่าใช้จ่ายที่ต่างไปเล็กน้อย ค่าใช้จ่ายรวมที่ได้จากรายงาน 0110 รง.5 งบลูกข่าย คือ ข้อมูล การเงินของสถานีนอนามัยจำแนกตามภาคและประเภทสถานพยาบาล ซึ่งนำมา match กับ ข้อมูลอัตราการใช้บริการได้เลย

องค์ประกอบค่าใช้จ่ายรวม มีวิธีการคิดตั้งที่กล่าวมาข้างต้น (ยังไม่ได้หักค่าใช้จ่ายป้องกันและส่งเสริม สุขภาพ) แล้วนำมาหารด้วยจำนวนผู้ป่วยนอกทั้งหมด (คน หรือ ครั้ง) โดยใช้ค่าเฉลี่ยรายภาค นั่นคือ หาผลรวม ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของแต่ละภาค หารด้วยผลรวมจำนวนผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) ของภาคจะได้เป็นต้นทุนผู้ป่วย นอกหน่วย ของภาคนั้นๆ โดยไม่ต้องแยกผู้ป่วยนอกตามประเภทสิทธิ์ ฉะนั้น ตามข้อสมมติตั้งกล่าวนี้จะได้ ต้นทุนของสถานีนอนามัยทั้งหมด 4 ค่า สำหรับสี่ภาค ส่วนกรุงเทพมหานคร ไม่มีสถานีนอนามัย จะมีแต่คลินิก เอกชนและศูนย์บริการสุขภาพซึ่งจะใช้ต้นทุนต่อหน่วยของ สอ. ภาคกลางแทน

ตารางที่ 13.6-13.7 แสดงต้นทุนต่อครั้งเฉลี่ยของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในของโรงพยาบาลระดับต่างๆ ในแต่ละภาค ซึ่งในทั้งสองกรณีเฉลี่ยรวมบ่งเสริมป้องกันเข้ามาอยู่ในคำรักษาพยาบาลด้วย

ตารางที่ 13.6 ต้นทุนผู้ป่วยนอกต่อครั้ง (เฉลี่ยรวมบ่งเสริมป้องกัน) ของโรงพยาบาลในสังกัดสำนัก

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

หน่วย: บาท/ครั้ง

ชนิดสวัสดิการ	ประเภทสถานพยาบาล	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	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: จำนวน โดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 13.7 ต้นทุนผู้ป่วยในต่อครั้งของการเข้านอนโรงพยาบาลครั้ง (เฉลี่ยรวมบ่งเสริมป้องกัน) 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 ราชการ และรัฐวิสาหกิจ	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: จำนวน โดยคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ใช้ข้อสมมุติเพิ่มเติมในส่วนของโรงพยาบาล ดังต่อไปนี้

- ต้นทุนโรงพยาบาลมหาวิทยาลัย กำหนดให้ต้นทุนเป็น 1.2 เท่าของโรงพยาบาลศูนย์ ในภาคนั้นๆ
- โรงพยาบาลสังกัดอื่นของรัฐและโรงพยาบาลเอกชน ใช้ต้นทุนเฉลี่ยของโรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไป ในภาคนั้นๆ
- ใช้ต้นทุนของโรงพยาบาลชุมชนเฉลี่ยของแต่ละภาคสำหรับคลินิกเอกชน (ผู้ป่วยนอก) และโพลีคลินิกเอกชน (เฉพาะกรณีผู้ป่วยใน)
- กรุงเทพมหานครใช้ค่าเฉลี่ยของโรงพยาบาลศูนย์ ในภาคกลางแทน

ตารางที่ 13.8 นำเสนอต้นทุนของสถานีนอนามัย ทั้งกรณีที่เกิดเฉพาะการรักษาและกรณีที่เฉลี่ยรวมต้นทุนด้านงานงานส่งเสริมป้องกันเข้ามาด้วย

ตารางที่ 13.8 ต้นทุนของสถานีนอนามัย (บาท/ครั้ง) กรณีที่เกิดเฉพาะการรักษาและกรณีที่เฉลี่ยรวมต้นทุนด้านงานส่งเสริมป้องกันเข้ามาด้วย

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

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

สำหรับการคำนวณในส่วนของศูนย์บริการสุขภาพในกรุงเทพมหานครนั้น คณะผู้วิจัยใช้ต้นทุนต่อหน่วยของสถานีนอนามัยของภาคกลางแทน

ขั้นตอนที่ 4 การคำนวณการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาล

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

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

ตารางที่ 13.9 มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามขั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยนอก

หน่วย: ล้านบาท

ขั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการคำรักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม/กองทุน ทดแทน	ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รวม 3 สิทธิ
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
รวมทุกขั้นรายได้	24,017.2	3,629.1	19,416.9	47,063.2

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

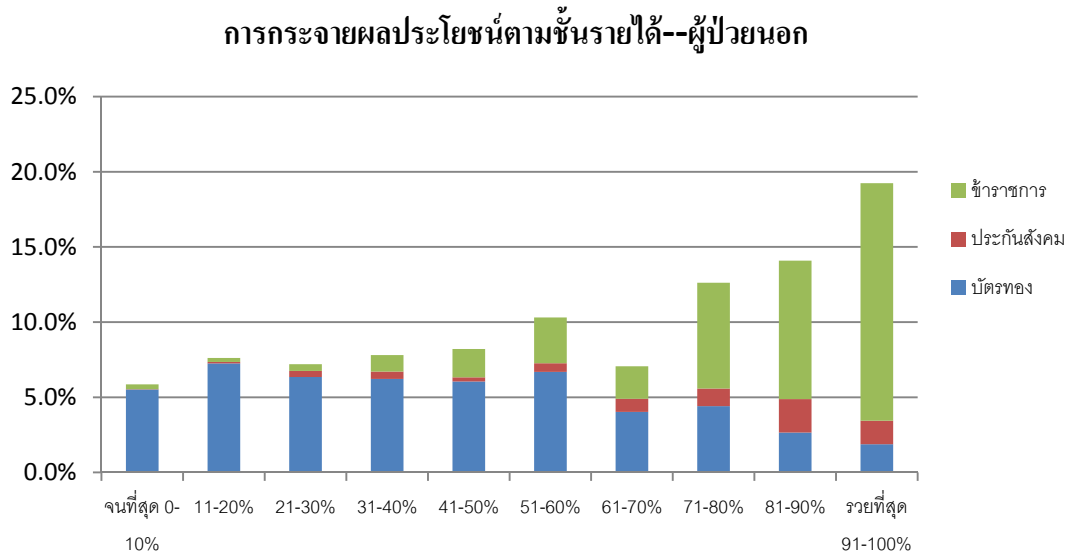
ตารางที่ 13.10 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามขั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยนอก

หน่วย: ร้อยละ

ขั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการคำรักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม	ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	รวม 3 สิทธิ
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



ที่มา: ตารางที่ 13.10

ตารางที่ 13.11 มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยใน
หน่วย: ล้านบาท

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการข้าราชการพยาบาล			
	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

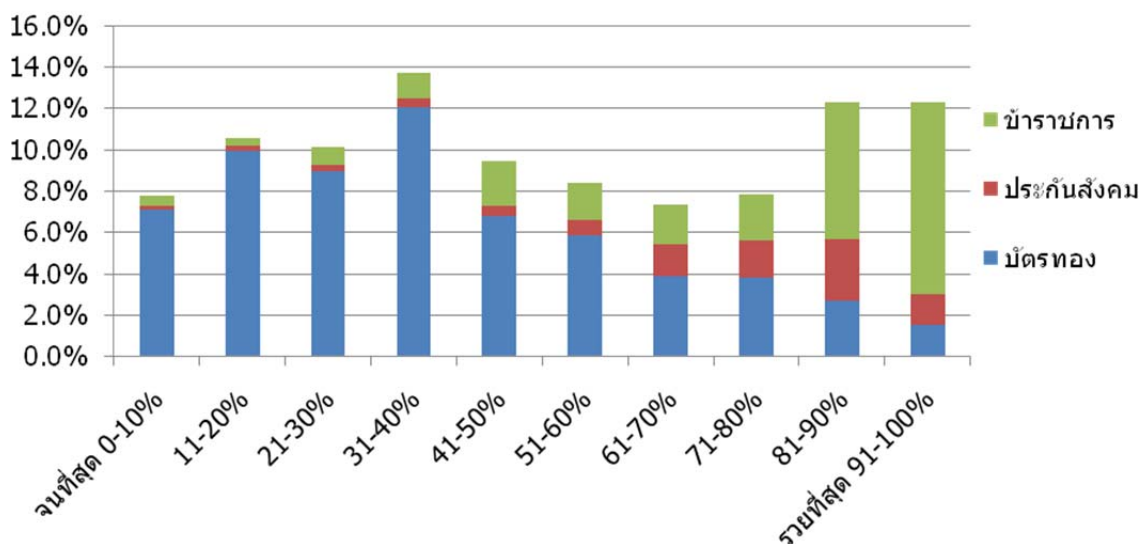
ตารางที่ 13.12 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยใน หน่วย: ร้อยละ

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

การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้-ผู้ป่วยใน



ที่มา: ตารางที่ 13.12

ตารางที่ 13.13 มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน หน่วย: ล้านบาท

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการคำรักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม/ กองทุนทดแทน	ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รวม 3 สิทธิ
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

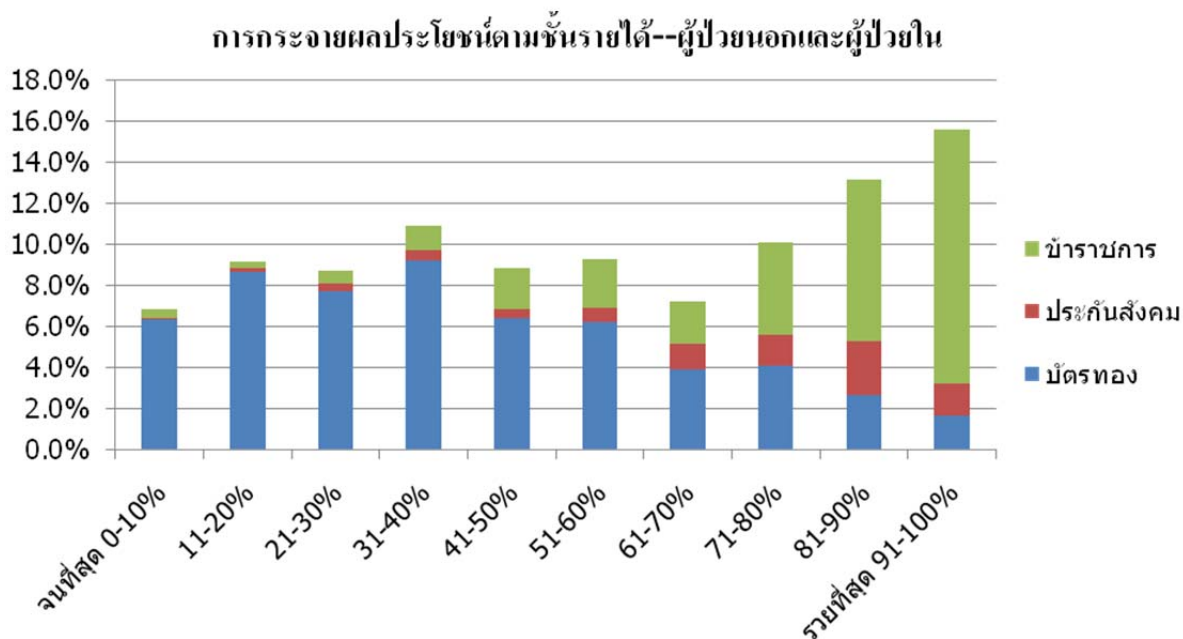
ที่มา: จำนวนโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.14 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน หน่วย: ร้อยละ

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการคำรักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม	ข้าราชการ	รวม 3 สิทธิของรัฐ
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: จำนวนโดยคณะผู้วิจัย 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) ซึ่งบ่งชี้ว่ากลุ่มที่มีฐานะค่อนข้างดีมีโอกาสเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลที่รัฐอุดหนุนมากกว่า ความแตกต่างหลักที่นำมาสู่ผลลัพธ์ข้างต้นเกิดจากการมีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลที่ต่างกัน และจากการที่กลุ่มผู้มีฐานะดีมีสิทธิสวัสดิการข้าราชการในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มที่จนมาก ในทางกลับกัน ถึงแม้ว่ากลุ่มที่มีฐานะดีจะใช้บริการในโครงการบัตรทองค่อนข้างน้อย แต่มีผลไม่มากนักเมื่อรวมเข้ากับค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่ม 20-30% บน

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมแล้ว อัตราการมารับการมาใช้สิทธิรักษาที่สถานพยาบาลของทุกกลุ่ม (โดยเฉพาะกรณีผู้ป่วยนอก) ของไทยยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศอื่นที่มี

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

หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งอาจเป็นเพราะยังมีอุปสรรคในการมารับบริการที่สถานพยาบาลอยู่พอสมควร ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เห็นในกรณีนี้จึงอาจเป็นปรากฏการณ์ของปัญหาที่ใหญ่กว่า ซึ่งก็คือการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของประชาชนจำนวนมาก

นัยเชิงนโยบาย

แม้ว่าการศึกษาจะพบปรากฏการณ์ของความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจน แต่ถ้าปัญหาใหญ่ในปัจจุบันคือการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของประชาชนจำนวนมาก เป้าหมายที่สำคัญของการจัดบริการในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศก็น่าจะอยู่ที่การเคลื่อนไปสู่สถานการณ์ที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ และการที่จะไปสู่จุดนั้นได้รัฐจะต้องลงทุนเพิ่มศักยภาพของระบบบริการสุขภาพอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีปัญหาความขาดแคลนในหลายพื้นที่มาก

ปัญหาที่เป็นคอขวดที่สำคัญของระบบบริการของรัฐในปัจจุบันคือปัญหาความขาดแคลนและการกระจายตัวของบุคลากร ซึ่งนอกจากรัฐจะต้องเร่งผลิตและพยายามรักษานักวิชาการเอาไว้แล้ว ยังต้องระดมการเลือกใช้นโยบายหรือส่งเสริมมาตรการที่จะทำให้ปัญหานี้มีความรุนแรงมากขึ้น เช่น นโยบายส่งเสริมการนำคนไข้ต่างชาติเข้ามารักษาในประเทศไทยในลักษณะของ medical tourist

13.3 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการด้านการศึกษา

การคำนวณต้นทุนต่อหัวของนักเรียนระดับการศึกษาต่างๆ เพื่อศึกษาการกระจายผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้งบประมาณด้านการศึกษาของรัฐ

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

²⁷ สถาบันอาชีวศึกษาบางแห่งมีหลักสูตรประกาศนียบัตรครูเทคนิคชั้นสูง (ปทส.) ด้วย แต่เพื่อความง่าย การศึกษาส่วนนี้สมมุติว่ากลุ่มนี้ได้รับประโยชน์จากรัฐไม่ต่างไปจากกลุ่ม ปวส.

ด้านงบประมาณ พิจารณาจากผลรวมของงบที่เกี่ยวข้องทุกประเภท ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

- งบบุคลากร (ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ พนักงานราชการ)
- งบดำเนินงาน (ได้แก่ ค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค)
- งบลงทุน (ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน)
- งบเงินอุดหนุน (ค่าใช้จ่ายรายหัว บัณฑิตพื้นฐานนักเรียนยากจน 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 จึงมีหน่วยงานที่คอยดูแลและจัดการด้านการศึกษาของจังหวัด โดยเฉพาะ 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 (ชานาญการ ชานาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ และเชี่ยวชาญพิเศษ) 3) เงินเดือนทั้งหมดของลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว จำแนกตามสำนักเขตพื้นที่รวมทั้งหมด 185 แห่ง

²⁸ ซึ่งก็คือข้อมูลเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษา สพฐ. (ประมวลผล โดยกลุ่มงานพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานบุคคล (สพฐ.))

²⁹ จากรายงานผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. 2551 (GFMS) งบดำเนินการและงบลงทุน

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

งบดำเนินการและงบลงทุน ที่ใช้คือยอดจัดสรรรวม ที่แจกจ่ายไปยังแต่ละสำนักเขตพื้นที่ ซึ่งไม่เท่ากับ ยอดเบิกจ่ายจริงที่ส่วนใหญ่มักจะต่ำกว่ายอดจัดสรร นั่นคือ มีการเบิกจ่ายต่ำกว่าร้อยละ 100 ยิ่งไปกว่านั้น ข้อมูลที่มีก็ไม่สามารถบ่งบอกได้ว่ายอดเบิกจ่ายสุดท้ายมีมูลค่าเท่าไรหรือมีวิธีการจัดสรรอย่างไร

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

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

2. อาชีวศึกษา (ปวช. และ ปวส.)

งบประมาณรายจ่ายของอาชีวศึกษา จำแนกได้เป็น 5 ประเภท ดังที่กล่าวมา คือ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น ซึ่งในแต่ละงบจะเป็นยอดงบประมาณแจกจ่ายลงไปยัง สำนักและวิทยาลัยต่างๆ รวม 419 แห่ง ทั่วประเทศ จากนั้นคณะผู้วิจัยจึงนำข้อมูลมารวบรวมและจำแนกออกเป็นรายจังหวัดและรายภาค

เนื่องจากงบประมาณที่แจกจ่ายลงไปยังสำนักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอาชีวศึกษามีค่าสูงเป็นนัยสำคัญ ผู้วิจัยจึงเฉลี่ยเงินก้อนนี้ ซึ่งประกอบด้วยงบบุคลากร 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.) ซึ่งจะใช้วิธีการกระจายงบก้อนนี้ไปยังจังหวัดต่างๆตามสัดส่วนของนักเรียนในจังหวัดนั้นๆต่อนักเรียนทั้งหมด

³² สำนักนโยบายและแผนการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ปีงบประมาณ 2552

³³ ปทส. เป็นการรับเด็กจบมัธยมศึกษาตอนปลายปีที่ 6 เพื่อต่อชั้น ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ซึ่งโดยปกติแล้ว นักเรียนปวส. ต้องต่อออกมาจากชั้นปวช. ปี 3 ฉะนั้นจึงถือได้ว่าชั้น 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 และไม่รวมมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชในการคำนวณต้นทุนการอุดหนุนต่อหัวของมหาวิทยาลัยในภาคกลาง

การคำนวณไม่ได้นำมาวิทยาลัยเอกชนมาคิด เนื่องจากรัฐไม่ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยตรง³⁵

ขั้นตอนการคำนวณต้นทุนต่อหัวของนักเรียนต่อคนต่อปี

หลักในการคำนวณต้นทุนต่อหัวของนักเรียนแต่ละระดับ คือ จำแนกยอดรวมงบประมาณทุกประเภท และจำนวนนักเรียนแต่ละระดับ ตามภาค ทั้งหมด 5 ภาค ได้ผลลัพธ์สำหรับสถาบันในสังกัดของรัฐ ดังนี้

1. งบรายจ่ายรวมของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และจำนวนนักเรียนรวมในระดับก่อนประถม 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.) จากรายงานสถานะการใช้จ่ายงบประมาณที่ลงไปยังผลิตผลต่างๆ 10 ประเภท (ตารางที่ 13.16) จัดสรรผลิตผลไปยัง ปวช. และ ปวส. ทั่วประเทศโดยเป็นสัดส่วนกัน และใช้สัดส่วนที่ได้จากผลิตผลสองประเภทนี้ในการจำแนกต้นทุนของปวช. และ ปวส. จากการคำนวณ ได้สัดส่วน ปวช.: ปวส. เท่ากับ 1: 1.355

³⁵ ในความเป็นจริง นักศึกษาบางส่วนได้รับประโยชน์ทางอ้อม เช่น ผ่านกองทุนเงินกู้ยืมของทุนหลัก คือ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) แต่ในทั้งสองกรณีเป็นเงินกู้ยืมที่นักศึกษาไม่ชำระคืนในอนาคต

ตารางที่ 13.15 อัตราเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนรายบุคคลทั่วไป

ก. สำหรับนักเรียนในโรงเรียนรัฐประเภทสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา

หน่วย: บาท/คน/ปี

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.) และสำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา (สอศ.)

ข. สำหรับนักเรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา

หน่วย: บาท/คน/ปี

ระดับการศึกษา/ประเภทวิชา/สายวิชา	อัตราเดิม			อัตราใหม่		
	ค่าใช้จ่ายพื้นฐาน	เงินเดือนครู	รวม	ค่าใช้จ่ายพื้นฐาน	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.) และสำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา (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: สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา (สอศ.)

3. งบรายจ่ายรวม สกอ.

วิธีการหาต้นทุนการอุดหนุนในส่วนของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้หลักการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนระดับ สพฐ. แต่วิธีการคำนวณทำโดยใช้รายจ่ายรวมของแต่ละภาคหารด้วยจำนวนนักศึกษาทั้งหมดในภาคนั้นๆ (เนื่องจากความจำกัดของข้อมูลทำให้ไม่สามารถแยกย่อยออกว่าเป็นนักศึกษาในระดับใด) อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้ ได้แยกคำนวณเป็น 2 กรณี ตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นคือ กรณีที่ 1 รวมมหาวิทยาลัยรามคำแหงในการคำนวณต้นทุนของ กทม. และรวมมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชในการคำนวณต้นทุนของภาคกลาง และกรณีที่สอง ไม่รวมสองมหาวิทยาลัยนี้ในการคำนวณต้นทุนเฉลี่ยของกรุงเทพมหานคร และภาคกลาง

สำหรับ โรงเรียนและสถานศึกษาภาคเอกชนในทุกๆระดับ ใช้เงินอุดหนุนต่อหัวในระดับนั้นๆ (ตามตารางที่ 13.15) แทนประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ ซึ่งจะเหมือนกันในทุกภาค ส่วนมหาวิทยาลัยเอกชนไม่นำมาคิด เนื่องจากไม่มีการสนับสนุนโดยตรงจากรัฐ

ตารางที่ 13.17 แสดงต้นทุนการอุดหนุนการศึกษาต่อหัวในระดับต่างๆ ที่ใช้ในการคำนวณ Benefit Incidence

ตารางที่ 13.17 อัตราการอุดหนุนของรัฐต่อสำหรับการศึกษาระดับต่างๆ (อัตราที่ใช้ในการคำนวณ Benefit Incidence)

หน่วย: บาทต่อคน

ก. สถาบันการศึกษาของรัฐ					
ระดับการศึกษา/ภาค	กทม.	กลาง	เหนือ	ต.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	ต.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

หมายเหตุ: 1/ เป็นค่าเฉลี่ยเงินอุดหนุนรวม ของนักศึกษาปวช. 6 สาขาวิชาในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

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%	รวยที่สุด 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
	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	-	41.20	63.99	40.61	-	360.48	531.04	1,095.84	1,143.94	1,846.71	5,123.81
	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
กลาง	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
	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
เหนือ	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
	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
	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 (ต่อ)

หน่วย: ล้านบาท

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
ต่อ.เฉลี่ย เหนือ	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
	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
ใต้	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
	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
รวมทั้ง ประเทศ	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
	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 สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนั้นๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1

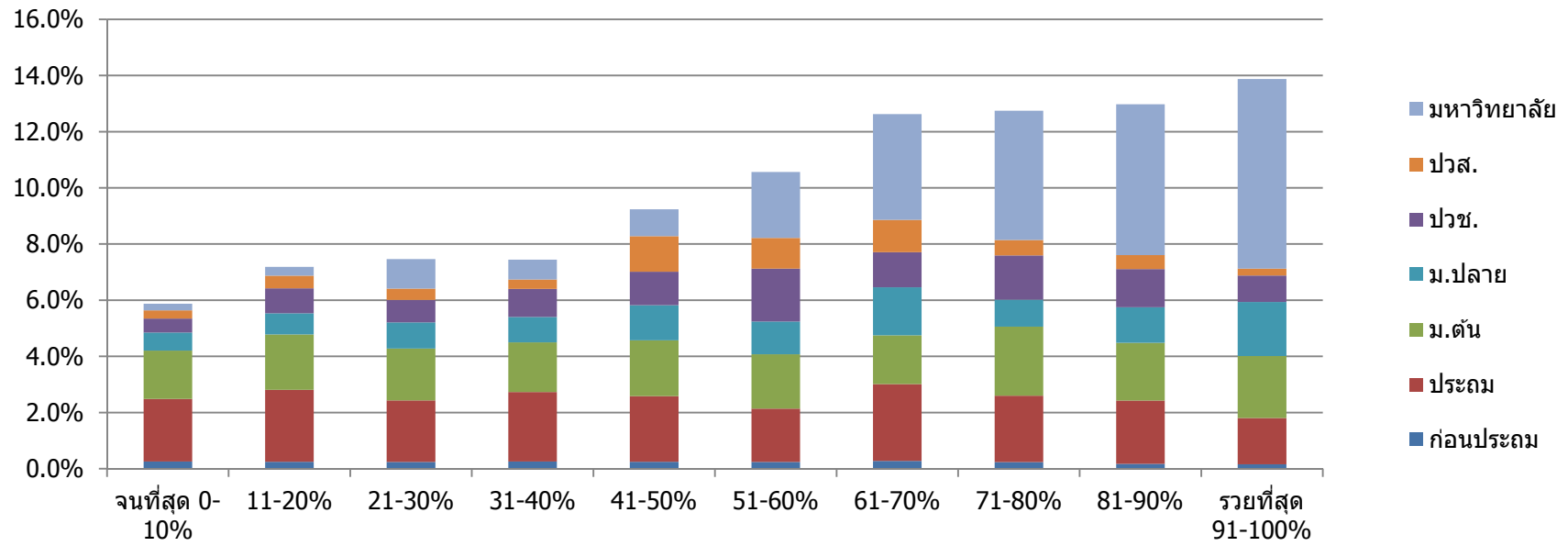
ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้น รายได้
กทม	ก่อนประถม	0.00%	0.00%	0.02%	0.00%	0.03%	0.04%	0.15%	0.08%	0.06%	0.05%	0.42%
	ประถม	0.01%	0.19%	0.12%	0.40%	0.57%	0.38%	1.23%	0.91%	0.95%	0.60%	5.35%
	ม.ต้น	0.00%	0.16%	0.12%	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%
	รวม	0.01%	0.41%	0.48%	0.59%	1.17%	1.93%	3.73%	4.22%	4.33%	5.34%	22.19%
กลาง	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%
	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%
เหนือ	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 สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนี้ๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1 (ต่อ)

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้น รายได้
ต่อเพียง เหนือ	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%
	รวม	3.23%	3.02%	3.24%	2.50%	2.82%	2.00%	2.19%	1.80%	2.14%	2.05%	24.98%
ใต้	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%
	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%
รวมทั้ง ประเทศ	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: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย

รูปที่ 13.11 การกระจายผลประโยชน์การใช้จ่ายด้านการศึกษา—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%	รวยที่สุด 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
	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
	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
กลาง	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
	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
เหนือ	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
	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
	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 (ต่อ)

หน่วย: ล้านบาท

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
ต่อเพียง เหนือ	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
	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
ใต้	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
	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
รวมทั้ง ประเทศ	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
	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: กำหนดโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 13.21 สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนี้ๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2

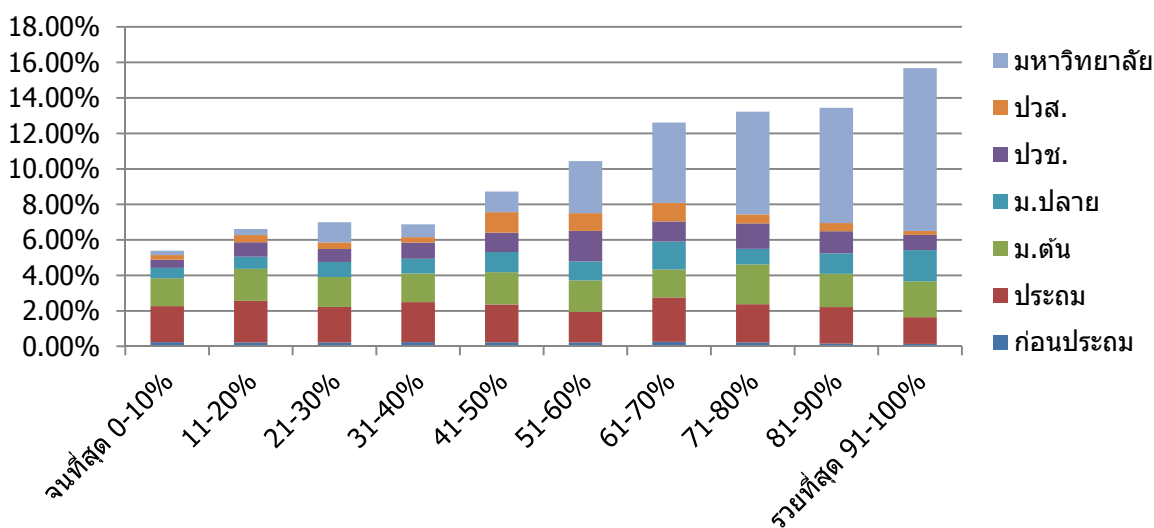
ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
กทม	ก่อนประถม	0.00%	0.00%	0.01%	0.00%	0.02%	0.04%	0.14%	0.07%	0.06%	0.04%	0.39%
	ประถม	0.01%	0.17%	0.11%	0.36%	0.52%	0.35%	1.13%	0.83%	0.86%	0.55%	4.89%
	ม.ต้น	0.00%	0.14%	0.11%	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%
รวม	0.01%	0.41%	0.50%	0.58%	1.07%	2.08%	3.87%	4.81%	4.95%	6.49%	24.76%	
กลาง	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%
	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%	
เหนือ	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 สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนี้ๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2 (ต่อ)

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
ต่อเพียงเหนือ	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%
	รวม	2.95%	2.75%	2.96%	2.28%	2.57%	1.82%	2.00%	1.64%	1.96%	1.87%	22.81%
ใต้	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%
	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%
รวมทั้งประเทศ	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: จากการคำนวณ

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

สำหรับการศึกษาภาคบังคับนั้น จะเห็นได้ว่าแต่ละกลุ่มจะได้รับประโยชน์ไม่ต่างกันมากนัก (กลุ่มที่รวยที่สุดได้รับประโยชน์น้อยกว่ากลุ่มอื่นเล็กน้อย ซึ่งอาจเป็นเพราะมีลูกน้อยกว่าและนิยมส่งลูกไปโรงเรียนเอกชน ซึ่งได้รับการอุดหนุนจากรัฐน้อยกว่า)

³⁶ แต่การศึกษาต่างๆ มักพบว่ากลุ่มที่มีฐานะดีมักจะสามารถในการจ่ายเงินเพื่อการศึกษาของลูกหลานมากกว่าจึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐน้อยกว่าเสียด้วยซ้ำไป

นัยเชิงนโยบาย

โอกาสการเรียนรู้ในระดับอุดมศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามรายได้ อย่างชัดเจน ซึ่งการที่กลุ่มที่มีรายได้น้อยเข้าไม่ถึงอุดมศึกษาน่าจะเกิดจากสาเหตุสองประการคือ (ก) อุปสรรคด้านการเงิน และ (ข) คุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบ ถ้าเราต้องการเปิดโอกาสให้กลุ่มเศรษฐฐานะต่างๆ สามารถเข้าถึงอุดมศึกษาได้อย่างทัดเทียมกัน ก็จะต้องแก้ปัญหาในทั้งสองส่วนนี้ โดยเน้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพทั่วประเทศ และมีระบบการเก็บค่าใช้จ่ายในระดับอุดมศึกษาที่มีหลักประกันด้านทุนการศึกษาสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางที่จะสามารถเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาได้ โดยที่การเงินไม่กลายเป็นภาระหรืออุปสรรค

13.4 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากรายจ่ายของรัฐในด้านการคมนาคมและการขนส่ง

การพัฒนาาระบบขนส่ง โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ทำให้ประชาชนสามารถเดินทางไปทำกิจกรรมต่างๆ ที่จำเป็นต่อชีวิตประจำวันได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น เช่น ประชาชนเดินทางไปทำงานประจำวัน เกษตรกรขนส่งสินค้าเกษตรไปยังตลาด นักเรียนเดินทางไปโรงเรียน แต่ระดับของผลประโยชน์ของการพัฒนาระบบขนส่งที่ตกไปสู่ประชาชนนั้น แตกต่างกันไปตามพื้นที่ที่มีการพัฒนาระบบขนส่ง และตามการใช้งานของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ และประชาชนบางครั้งก็เลือกที่พักอาศัยตามระดับการให้บริการของระบบขนส่งในพื้นที่นั้นๆ

ในการประเมินและวัดขนาดของผลประโยชน์ในด้านการขนส่งนั้น 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 จะประเมินผลประโยชน์จากถนนในช่วง

ระยะเวลาประมาณ 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) และพิจารณาทั้งในส่วนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งจะมีระดับของผลประโยชน์และผลกระทบที่แตกต่างกันออกไป

อย่างไรก็ดี การประเมินรายจ่ายของภาครัฐในด้านการขนส่ง โดยเฉพาะโครงการด้านถนน เป็นเรื่องที่ซับซ้อน เนื่องจากผลประโยชน์ของถนน มีลักษณะเป็นผลกระทบเชิงโครงข่าย (Network Effects) ซึ่งการพัฒนาโครงข่ายเพียงจุดเล็กๆ ในระบบ อาจส่งผลประโยชน์ในวงกว้าง และการประเมินรายจ่ายของภาครัฐ ในการให้บริการถนน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบำรุงรักษาดถนนให้มีสภาพพร้อมใช้งานอยู่เสมอ Small and Verhoef (2007) ระบุว่าค่าใช้จ่ายของภาครัฐด้านระบบถนนของ US Federal Highway Administration แบ่งได้เป็นสามส่วนหลัก ได้แก่ ค่าใช้จ่ายด้านการบำรุงรักษา ค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนา และค่าใช้จ่ายด้านการบังคับใช้กฎหมายทางหลวงและการดูแลด้านความปลอดภัย ซึ่งเป็นรายจ่ายของภาครัฐในเชิงงบประมาณประจำปี ทำให้การประเมินผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐในส่วนนี้ เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก

ในการประเมินผลประโยชน์ทางตรงจากระบบขนส่ง จำเป็นต้องพิจารณาจากลักษณะพื้นฐานของการเดินทางและขนส่ง ว่ามีลักษณะเป็นอุปสงค์สืบเนื่อง (Derived Demand) โดยการเดินทางและขนส่ง มิใช่กิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ในตัวเอง แต่เป็นกิจกรรมที่ประกอบในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การเดินทางไปทำงาน หรือการขนส่งสินค้าเพื่อเป็นวัตถุดิบ หรือบริโภค ซึ่งแนวทางหนึ่งในการประเมินผลประโยชน์ทางตรง อาจพิจารณาจากรายจ่ายของประชาชนที่ใช้การขนส่งนั้นๆ และพิจารณาว่า ภาครัฐมีส่วนช่วยในการทำให้เกิดการขนส่งมากน้อยเพียงไร เช่น การสร้างถนน และการใช้ประโยชน์จากถนนนั้น เป็นการสร้างผลประโยชน์แก่ประชาชนที่เดินทางโดยถนนนั้นๆ ดังนั้น ประชาชนที่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ย่อมเป็นประชาชนกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากถนนนั้นๆ

อย่างไรก็ดี บริการสาธารณะบางประเภท เช่น ไฟฟ้า ประปา รถไฟ หรือ รถโดยสารประจำทาง ผู้ให้บริการมักเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในการประมาณผลประโยชน์นั้น Selden and Wasylenko (1992) ระบุว่า ควรมีการคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจสำหรับการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ร่วมกับค่าบริการของบริการสาธารณะนั้นๆ ที่ประชาชนจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจ ในบางประเทศ ค่าบริการนี้ จะเท่ากับต้นทุนของการให้บริการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในกรณีนี้ ผลประโยชน์ของประชาชนจะเท่ากับส่วนเกินผู้บริโภค (Consumer Surplus) แต่ถ้าวรัฐวิสาหกิจหนึ่งๆ มีการกำหนดราคาต่ำกว่าต้นทุน การคำนวณผลประโยชน์จากเงินงบประมาณ

ของรัฐ ควรมีการคำนวณเงินอุดหนุนจากรัฐสุทธิ โดยกระจายเงินอุดหนุนนี้ไปสู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ใช้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อย่างไรก็ดี Selden และ Wasylenko (1992) กล่าวว่าไว้ว่าการคำนวณเงินอุดหนุนของรัฐในส่วนนี้ เป็นงานที่ยากและท้าทาย

13.4.2 วิธีการคำนวณผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐด้านระบบขนส่งของภาครัฐ

การคำนวณผลประโยชน์ของประชาชนจากรายจ่ายของภาครัฐด้านระบบขนส่งนั้น ในบทความนี้จะประเมินผลประโยชน์จากรายจ่ายของประชาชน 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 ในขณะที่ค่าใช้จ่ายตัวหลังเป็นการแสดงถึงการใช้นรถยนต์ส่วนบุคคลของประชาชน สำหรับการประเมินผลประโยชน์จากการขนส่งนั้น การศึกษาส่วนนี้ใช้ข้อสมมติว่าผลประโยชน์จากการขนส่งจะเป็นสัดส่วนกับการบริโภคโดยรวมของประชาชน (บริโภคมาก ได้ประโยชน์มาก) โดยประเมินประโยชน์จากการขนส่งเป็นร้อยละ 5 ของค่าใช้จ่ายรวมของบุคคล

เมื่อมีการประเมินค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางและขนส่งของประชาชนแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการประเมินค่าใช้จ่ายของภาครัฐต่อหน่วยการขนส่ง และนำมาประกอบกันเพื่อพิจารณาผลประโยชน์ของภาครัฐที่ตกไปสู่ประชาชนในกลุ่มรายได้ต่างๆ และภูมิภาคต่างๆ

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) และ กรมทางหลวงชนบท (ปี 2549 – 17,762 ล้านบาท)

เนื่องจากความสำคัญของระบบขนส่งทางถนนในด้านรายจ่ายของรัฐ ประกอบกับข้อจำกัดอื่นๆ ด้านข้อมูล (เช่น SES ไม่มีข้อมูลรายจ่ายการโดยสารรถไฟ) การศึกษานี้จะประเมินผลประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐ ในส่วนของงบประมาณด้านถนนเป็นหลัก

ในการพิจารณาค่าใช้จ่ายของภาครัฐในส่วนของพัฒนาโครงข่ายถนน 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 โดยเป็นหน่วยงานของรัฐบาล สองหน่วยงาน ได้แก่ กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท ถนนในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลจะมีหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลรายจ่ายของหน่วยงานท้องถิ่นนั้นยังเข้าถึงยาก

การศึกษานี้ จึงพิจารณาเพียงหน่วยงานของรัฐบาลสองหน่วยงานหลักเท่านั้น โดยระยะทางของถนนของแต่ละหน่วยงานแบ่งตามภูมิภาค แสดงในตารางที่ 13.24

ตารางที่ 13.24 ระยะทางของถนนแบ่งตามภูมิภาค

	ระยะทางหลวงที่ กรมทางหลวงรับผิดชอบ (กิโลเมตร)	ระยะทางหลวงที่ กรมทางหลวงชนบทรับผิดชอบ (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: ค่าจำกัดความของภูมิภาคต่างๆ ในภาคผนวก

ที่มา : ประมวลผลจากฐานข้อมูล Transport FGDS, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

ข้อมูลสำคัญอีกส่วนหนึ่งในการประเมินผลประโยชน์ของรายจ่ายของภาครัฐ คือปริมาณจราจรของรถประเภทต่างๆ ในแต่ละภูมิภาค ซึ่งแสดงในตารางที่ 13.25

ตารางที่ 13.25 ปริมาณการจราจรแยกตามภูมิภาค ปี 2549 (ล้าน คัน-กิโลเมตร)

	รถยนต์ส่วนบุคคล (รวม รถบรรทุกขนาดเล็ก)	รถโดยสารประจำทาง ขนาดเล็กและใหญ่	รถบรรทุกขนาด กลางและใหญ่	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 จะประเมินค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรักษารถยนต์ โดยประเมินจากปัจจัยสองประการ ได้แก่ ปริมาณจราจร และ ระยะทางของโครงข่ายในแต่ละภูมิภาค โดยปกติแล้ว ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงควรขึ้นอยู่กับปริมาณการจราจรเป็นหลัก ซึ่งถนนที่มีปริมาณการจราจรมากน่าจะมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษารถยนต์สูง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาโครงข่ายในถนนที่มีปริมาณการจราจรต่ำ (เช่น ถนนในภูมิภาคที่มีความหนาแน่นของประชากรน้อย) ก็มีค่าใช้จ่ายไม่น้อยเช่นกัน ในการศึกษาครั้งนี้ จึงกำหนด

สัดส่วนของค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษารถยนต์ โดยกำหนดให้ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่าย ขึ้นกับปริมาณจราจร และ ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่าย ขึ้นกับระยะทางโคจรขยับ

ค่าใช้จ่ายของถนนที่ได้ี้ จะต้องมาคำนวณผลประโยชน์แก่ประชาชนในสองด้าน ได้แก่ ผลประโยชน์ ในส่วนของการเดินทาง และผลประโยชน์ในส่วนของการขนส่ง ซึ่งเราอาจพิจารณาได้จากสัดส่วนของ รถบรรทุกขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของปริมาณการจราจรทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ขนาดและน้ำหนักเฉลี่ยของรถบรรทุกจะสูงกว่ารถยนต์ส่วนบุคคล ซึ่งโดยทั่วไปเรามักอ้างอิงถึงหน่วย เทียบเท่ารถส่วนบุคคล (Passenger Car Unit: PCU) ซึ่งรถบรรทุกมีค่า PCU ประมาณ 1.5 – 2 ตามแต่ขนาดของ รถบรรทุกนั้นๆ ซึ่งถ้ามีการปรับแก้ PCU แล้ว สัดส่วนของปริมาณการจราจรของรถบรรทุกต่อรถส่วนบุคคลจะตก ประมาณร้อยละ 30 ซึ่งค่านี้นี้ใกล้เคียงกับการศึกษาของ Small and Verhoef (2007) ที่ใช้ค่าร้อยละ 71 เป็นสัดส่วน ของรถยนต์ส่วนบุคคล และร้อยละ 29 เป็นสัดส่วนของรถบรรทุก

นอกจากนี้รัฐจะมีค่าใช้จ่ายในการพัฒนาโครงข่ายถนนแล้ว รัฐยังมีค่าใช้จ่ายในส่วนของการบริการ สาธารณะของรัฐวิสาหกิจอีกด้วย การบริการของรัฐวิสาหกิจมีหลายรูปแบบ และถึงแม้ว่าบริการนั้นเป็น บริการสาธารณะ รัฐวิสาหกิจมักเก็บค่าบริการเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมักมีการ ควบคุมค่าบริการที่เก็บ ซึ่งมักขึ้นกับรูปแบบของกิจการของรัฐวิสาหกิจและการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ ว่าจะสามารถทำกำไรได้หรือไม่ ซึ่งในสาขาการขนส่ง มีรัฐวิสาหกิจที่ทั้งสามารถทำกำไรได้จากการให้บริการ 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. จึง ดำเนินการแบบไม่ค้ากำไร.

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552)

รัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการขาดทุนสูง มีเพียงการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และองค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (ขสมก.) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลมักมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้ กำหนดราคาค่าบริการในระดับต่ำจนมักต่ำกว่าต้นทุน เพื่อเป็นบริการสาธารณะ³⁷ โดยส่วนที่ขาดทุนของรัฐวิสาหกิจทั้งสอง จะแปลงเป็นรายจ่ายของรัฐ ที่ให้การอุดหนุนบริการสาธารณะนั้นๆ โดยสัดส่วนของการกระจายผลประโยชน์นั้น แยกเป็นสองกรณี คือ กรณีของ ขสมก. ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จะมีเฉพาะผู้ใช้ระบบขนส่งสาธารณะในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ส่วนกรณีของการรถไฟนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ที่มีเส้นทางรถไฟผ่าน³⁸ โดยเป็นสัดส่วนตามโครงข่ายรถไฟในภูมิกษณนั้นๆ

13.4.3 ผลการวิเคราะห์

จากกรอบวิธีการวิเคราะห์ และข้อมูลต่างๆ ที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อที่ 3 ผลการวิเคราะห์ผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐในระบบขนส่ง โดยแสดงในรูปของภาพรวมรายจ่ายของประชาชนและรายจ่ายของภาครัฐในส่วนองระบบขนส่งทางถนนและรถไฟปี 2549 แบ่งตามภูมิภาค แสดงในตารางที่ 13.27

ตารางที่ 13.27 ภาพรวมรายจ่ายของประชาชนและรายจ่ายภาครัฐในระบบขนส่งทางถนนและรถไฟปี 2549

แบ่งตามภูมิภาค (หน่วย: ล้านบาท)

	รายจ่ายของประชาชน			รายจ่ายภาครัฐในส่วนระบบขนส่งทางถนนและรถไฟ			
	ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง		ค่าใช้จ่ยในการขนส่ง	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			

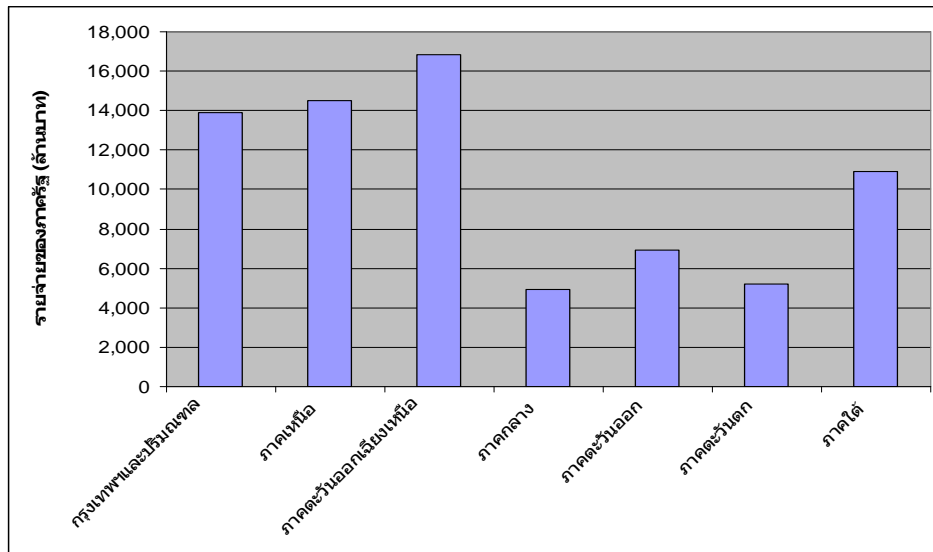
ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

ถ้าพิจารณาการกระจายตัวของรายจ่ายของภาครัฐแบ่งตามภูมิภาค (รูปที่ 13.13) พบว่ารายจ่ายของภาครัฐมีการกระจุกตัวอยู่ในส่วนของกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งมีรายจ่ายของภาครัฐด้านการขนส่งทางถนนและรถไฟถึงกว่า 13,000 ล้านบาท ในพื้นที่เพียง 6 จังหวัด ในขณะที่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึงแม้จะมีรายจ่ายของภาครัฐสูงกว่ากรุงเทพฯ และปริมณฑล แต่มีพื้นที่และประชากรที่สูงกว่ามาก

³⁷ แต่กรที่รัฐมักกำหนดราคาค่าบริการที่ต่ำเพื่อเป็นบริการสาธารณะ มิได้หมายความว่าหน่วยงานนี้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ แต่ประเด็นนี้อยู่นอกเหนือขอบเขตของการศึกษา

³⁸ อย่างไรก็ตาม การกระจายของผลประโยชน์ของประชาชนในภูมิภาคต่างๆ อาจมีการกระจายตัวไม่ทั่วทั้งภูมิภาคเนื่องจากโครงข่ายรถไฟผ่านเพียง 46 จังหวัด โดยมีระยะทางเพียง 4,043 กิโลเมตร เมื่อเทียบกับโครงข่ายถนนที่มีมากกว่า 150,000 กิโลเมตรที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศ

รูปที่ 13.13 รายจ่ายของภาครัฐสาขาการขนส่งแบ่งตามภูมิภาคปี 2549



ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

การกระจายตัวของผลประโยชน์ของที่ประชาชนได้รับจําแนกกลุ่มรายได้ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล สามารถแสดงได้ในตารางที่ 13.28 พบผู้ที่ได้รับประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐในระบบถนน คือผู้ที่ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเป็นหลักและกลุ่มรายได้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด ได้แก่กลุ่มรายได้สูงสุด

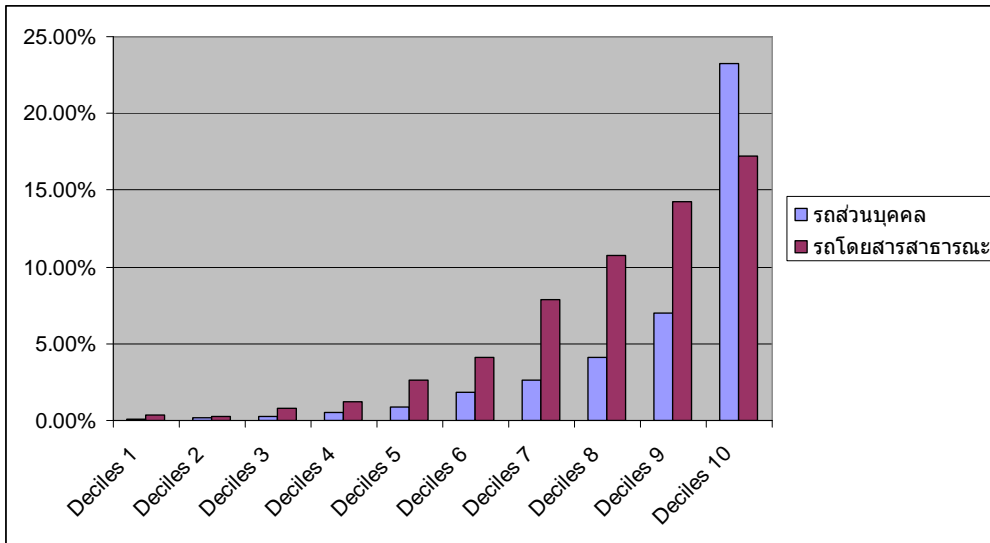
ตารางที่ 13.28 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

	รายจ่ายของภาครัฐในด้านการเดินทางทางถนน				รายจ่ายของภาครัฐในส่วนของการขนส่ง
	รายจ่ายของภาครัฐในระบบถนน			รัฐวิสาหกิจ	
	รถโดยสารสาธารณะ	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 ถ้าเราพิจารณาโดยรวมรายจ่ายของรัฐในส่วนของการขนส่ง ขสมก. ด้วย จะพบว่าการกระจายตัวของผลประโยชน์นั้นดีขึ้น โดยผลประโยชน์จากระบบขนส่งสาธารณะที่ตกสู่ประชากรกลุ่มต่างๆ จะมีสัดส่วนสูงขึ้น และมีการกระจายตัวไปสู่กลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยมากขึ้นบ้าง

รูปที่ 13.14 การกระจายผลประโยชน์ต่อประชาชน กรณีรวมรายจ่ายของ ขสมก.

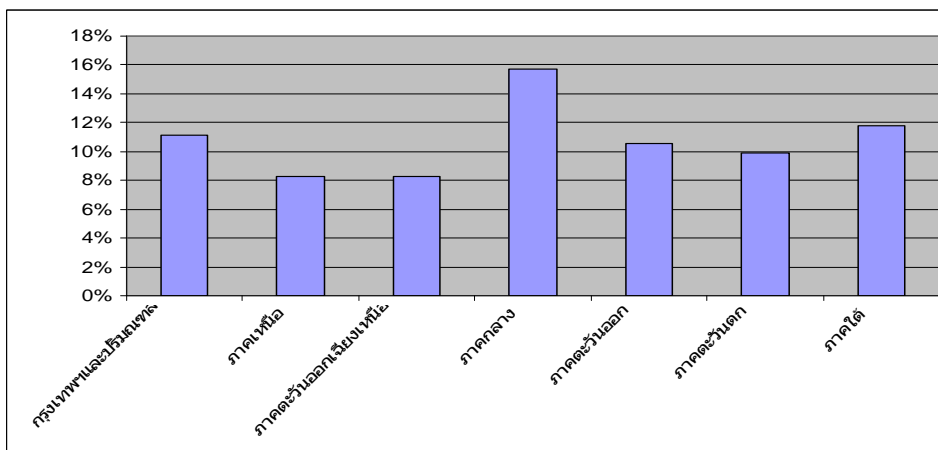


ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

ผลการวิเคราะห์ผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ของภูมิภาคต่างๆ แสดงในภาคผนวก (ตาราง 13ข – 13ง) โดยประเด็นที่น่าสนใจจากการวิเคราะห์มีสองประเด็นได้แก่ ประเด็นเรื่องความสำคัญของระบบขนส่งสาธารณะ และประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำของการกระจายผลประโยชน์

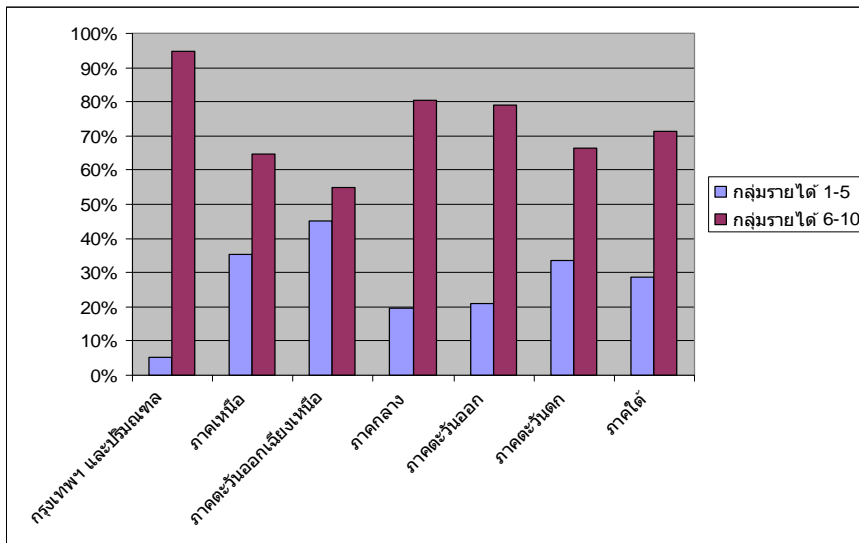
ประเด็นเรื่องความสำคัญของระบบขนส่งสาธารณะนั้น พบว่า ผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐที่ตกสู่ระบบขนส่งสาธารณะมีสัดส่วนน้อย (รูปที่ 13.15) ซึ่งมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8 – 16 ในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งระบบขนส่งสาธารณะเป็นระบบที่คนรายได้น้อยสามารถใช้บริการได้ (ไม่จำเป็นต้องมีรถยนต์เป็นของตัวเอง) ซึ่งแสดงถึงนโยบายของภาครัฐที่ส่งเสริมการใช้งานรถยนต์ส่วนบุคคลมากกว่าระบบขนส่งสาธารณะ

รูปที่ 13.15 ผลประโยชน์จากรายจ่ายภาครัฐด้านถนนต่อระบบขนส่งสาธารณะ ในภูมิภาคต่างๆ



ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

รูปที่ 13.16 สัดส่วนผลประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐด้านการเดินทาง 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 ผลประโยชน์ที่ตกสู่ประชาชนในส่วนของ การขนส่ง ตกอยู่กับกลุ่มที่มีรายได้ปานกลางถึงสูง ในทุกๆ ภูมิภาค ค่าใช้จ่ายของการเดินทางส่วนบุคคลสูงกว่าร้อยละ 80 ของค่าใช้จ่ายในการเดินทางรวม และผลประโยชน์ของรายจ่ายด้านถนนมากกว่าร้อยละ 90 ตกแก่ผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคล

การศึกษานี้ มีข้อสังเกตที่ควรกล่าวถึง คือ

- ภาครัฐ ใช้จ่าย/อุดหนุนด้านการขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (รวมทั้งการอุดหนุน ขสมก.) จำนวนมาก การให้เงินอุดหนุนนี้ ทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์แก่กลุ่มรายได้ต่างๆ ใน กทม. ดีกว่าการกระจายผลประโยชน์ของภูมิภาคอื่นๆ แต่การที่ภาครัฐไม่มีนโยบายสนับสนุนระบบขนส่ง

สาธารณะ (รวมทั้งรถโดยสารประจำทาง) ในภูมิภาคอื่นๆ ทำให้ผลประโยชน์ในระบบขนส่งตักกลุ่มคนที่มีรายได้สูงมากกว่ากระจายตักกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นควรพิจารณาสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะในพื้นที่ด้วย³⁹

- การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านรถไฟ น่าจะมีส่วนสำคัญในการกระจายผลประโยชน์ไปสู่กลุ่มที่มีรายได้น้อยมากขึ้น
- ควรสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะในส่วนภูมิภาค เนื่องจากมีราคาถูกลง และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย
- รถไฟฟ้า เป็นระบบขนส่งมวลชนที่เป็นอีกทางเลือกในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ แต่ผลประโยชน์จะตกแก่กลุ่มผู้มีรายได้สูงเป็นส่วนใหญ่

13.5 สรุปและข้อเสนอแนะ

นอกเหนือจากการเก็บภาษีของรัฐมักจะมีผลกระทบ (หรือก่อให้เกิดภาวะภาษี หรือ Tax Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันแล้ว การใช้จ่ายของภาครัฐในการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ ก็มักจะเกิดประโยชน์ (Benefit Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันด้วย⁴⁰ ในแง่นี้ โครงการของรัฐจึงมีโอกาที่จะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำ (เพิ่มหรือลดความเหลื่อมล้ำ) ที่มีส่วนเสริมหรือหักล้างผลที่เกิดจากภาษี ดังนั้น ถ้าเราสามารถวัดออกมาได้ว่าประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ได้รับประโยชน์สุทธิจากโครงการของรัฐเท่าใด (ประโยชน์ที่ได้รับ หักด้วยภาวะภาษี) เราจะสามารถเปรียบเทียบว่ามาตรการทางเศรษฐกิจของภาครัฐส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ต่างกันหรือไม่อย่างไร การศึกษาด้านภาษีและการใช้จ่ายของรัฐประกอบกันจึงมีโอกาที่จะช่วยตอบข้อกังขาบางประการสำหรับสังคมได้ ตัวอย่างเช่น มีความเชื่อกันอย่างกว้างขวางในหมู่ “ชนชั้นกลาง” ว่ารัฐบาลในอดีตนำภาษีที่เก็บจากชนชั้นกลางไป “ถลุง” โดยใช้นโยบาย “ประชานิยม” มา “ซื้อเสียง” จากประชาชนกลุ่มรากหญ้า

ผลการศึกษากการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายจากโครงการที่สำคัญของรัฐในสามด้าน อันได้แก่ ด้านสาธารณสุข การศึกษา และจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง พบแนวโน้มที่ตรงกันข้ามกับความเชื่อข้างต้นอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ **กลุ่มที่มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายในทั้งสามด้านมากกว่ากลุ่มอื่นๆ รวมทั้งกลุ่มคนจน** ซึ่งมักจะ ได้ประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ของรัฐน้อยกว่ากลุ่มคนรวย และกลุ่มกลางๆ หรือค่าเฉลี่ย ในทั้งสามด้านเช่นกัน

³⁹ นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลด้านความปลอดภัยด้วย เนื่องจากการไม่มีระบบขนส่งสาธารณะน่าจะมีส่วนทำให้กลุ่มวัยรุ่นและวัยทำงานเริ่มแรก (ซึ่งมีรายได้ไม่มาก) หันมาใช้จักรยานยนต์ ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุสูงกว่า

⁴⁰ เป็นธรรมดาที่ประชาชนแต่ละคนจะได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐแตกต่างกัน แต่ในบางกรณีประชาชนในระดับเศรษฐกิจฐานะหนึ่งอาจมีโอกาสนำมารับบริการมากกว่าอีกเศรษฐกิจฐานะหนึ่งอย่างคงเส้นคงวา เช่น ถ้าโครงการรักษาฟรีต้องใช้เวลารอพบแพทย์เป็นเวลานาน กลุ่มคนรวยก็อาจมีแนวโน้มที่จะมารับบริการในสัดส่วนที่ต่ำกว่ากลุ่มชนชั้นกลางหรือคนจน

ผลการศึกษานี้บ่งชี้ว่า มาตรการด้านการคลังของรัฐ อย่างน้อยในด้านการใช้จ่ายในโครงการที่สำคัญในสามด้านนี้ในระยะหลัง (ประมาณปี 2550-51) ไม่ได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำลง ทั้งนี้นอกจากกลุ่มคนที่มีฐานะดีจะได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐมากกว่าแล้ว ในทางปฏิบัติ พวกเขายังมีกำลังทรัพย์ที่มากกว่าและสามารถนำเงินมาใช้ซื้อบริการเหล่านี้เพิ่มเติมได้ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลใน รพ. ที่มีชื่อเสียงในเมืองใหญ่ หรือแม้กระทั่งโอกาสพบแพทย์ที่คลินิก (และรวมถึงโรงพยาบาลของรัฐด้วย) การลงทุนด้านการศึกษาให้ลูกหลาน ไม่ว่าจะเป็นการทุ่มเททรัพยากรเพื่อให้ลูกหลานได้มีโอกาสเรียนในสถานศึกษาที่มีคุณภาพและชื่อเสียง ซึ่งมักจะช่วยให้ได้งานที่ดีและมีรายได้สูงต่อไปในอนาคตด้วย เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มคนจนมักจะต้องพึ่งเฉพาะบริการพื้นฐานของรัฐเกือบจะล้วนๆ ซึ่งแม้ว่าบริการเหล่านี้จะมีการพัฒนาขึ้นมาจากอดีต และลดปัญหาการเข้าไม่ถึงบริการได้อย่างมีนัยสำคัญ (ไม่ว่าจะจาก โครงการ 30 บาท/รักษาฟรี หรือ โครงการเรียนฟรีถึงมัธยมประกอบกับกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาต่างๆ) แต่บริการเหล่านี้ก็ยังมีข้อกั๊ก (และหลักฐานยืนยัน) ในด้านปัญหาคุณภาพของบริการเมื่อเทียบกับโครงการทำนองเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้ว การไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และบริการสาธารณสุขที่พึงพิงได้อย่างมั่นคง ย่อมทำให้โอกาสที่กลุ่มคนจนและลูกหลานจะหลุดพ้นจากความยากจนและสามารถแข่งขันด้วยโอกาสที่ทัดเทียมกัน และมีโอกาสเลื่อนชั้นทางสังคมขึ้นมาในแต่ละรุ่น ก็จะเป็นสิ่งที่ยาก (หรือยากขึ้น) ในสภาวะการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

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

ในการศึกษาในแต่ละด้าน (หัวข้อ 13.2-13.4) คณะผู้วิจัยได้นำเสนอข้อเสนอการแก้ปัญหาในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกระดับคุณภาพของบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาพื้นฐานของรัฐ โดยเฉพาะในส่วนที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางใช้ประโยชน์มาก (เช่น การพัฒนาโครงการ 30 บาท/รักษาฟรี และการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนจำนวนมากในชนบทและในส่วนภูมิภาค) และการพัฒนาและอุดหนุนระบบขนส่งมวลชนพื้นฐาน (เช่น รถโดยสารประจำทาง) ในต่างจังหวัด (ซึ่งปัจจุบัน คนชนบท/ต่างจังหวัดมักมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงกว่าในกรุงเทพมหานครมาก)

การปรับปรุงคุณภาพในด้านสาธารณสุขและการศึกษาไม่ได้หมายถึงการเพิ่มเม็ดเงินลงไปให้กับโครงการเหล่านี้เท่านั้น หากรวมถึงการที่ต้องกำหนดแผนการผลิตบุคลากรเพิ่มและรักษาบุคลากรให้อยู่ในระบบในพื้นที่เป้าหมายด้วย ซึ่งนอกจากจะต้องมีแผนและดำเนินการต่อเนื่องในระยะยาวแล้ว รัฐยังต้องระวางการเลือกใช้นโยบายหรือส่งเสริมมาตรการที่ขัดกันหรือส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ เช่น นโยบายส่งเสริมการนำคนไข้ต่างชาติเข้ามารักษาในประเทศไทยในลักษณะของ medical tourist ซึ่งถ้าประสบ

ความสำเร็จมากก็จะมีโอกาสมากจะทำให้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ในส่วนภูมิภาคมีความรุนแรงขึ้นในระยะยาว

บรรณานุกรม

วัลย์พร พัทธนฤมิต และคณะ. “อัตราหมาจ่ายหัวปีงบประมาณ ๒๕๔๘: การปรับวิธีประมาณการครั้งใหญ่.” วารสารวิชาการสาธารณสุข ๒๕๔๗: ๕๘๓-๕๘๗.

วิโรจน์ ฅ ระนอง อัญชญา ฅ ระนอง และ อรรถกฤต เล็กศิริวิไล. 2550. “แนวทางและทางเลือกในการสร้างตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence Analysis) จากเงินอุดหนุนของภาครัฐในโครงการหลักประกันสุขภาพ.” รายงานเล่มที่ 3 โครงการวิจัยการใช้ข้อมูลการสำรวจมาวัดผลกระทบของโครงการ 30 บาทฯ และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชนและการลดความยากจน และการสร้างดัชนีชี้วัดความเป็นธรรมด้านสุขภาพ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2542. ลักษณะการกระจายภาระและผล ประโยชน์ด้านการคลังและภาษีอากรของประเทศไทย ปี 2529-2539. กรุงเทพฯ.

_____. 2552. โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศ: รายงานฉบับสมบูรณ์, เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม.

Atkinson, A. B., and Joseph E. Stiglitz. 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* 20: 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 M. Wasylenko. 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 Chandoevmit. 1994. “Thailand: Tax progressivity and social marginal cost of public funds.” 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 พิษณุโลก แพร่ สุโขทัย ตาก อุทัยธานี อุตรดิตถ์
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	อำนาจเจริญ บุรีรัมย์ ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น เลย มหาสารคาม มุกดาหาร นครพนม นครราชสีมาหนองบัวลำภู หนองคาย ร้อยเอ็ด สกลนคร ศรีสะเกษ สุรินทร์ อุบลราชธานี อุตรธานี 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			รายจ่ายของภาครัฐในส่วนของการขนส่ง	รายจ่ายของภาครัฐในด้านการเดินทาง			รายจ่ายของภาครัฐในส่วนของการขนส่ง
	รดโดยสารสาธารณะ	รดส่วนบุคคล	รวม		รดโดยสารสาธารณะ	รดส่วนบุคคล	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%
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			
	รายจ่ายของภาครัฐในด้านการเดินทาง			รายจ่ายของภาครัฐในส่วนของการขนส่ง	รายจ่ายของภาครัฐในด้านการเดินทาง			รายจ่ายของภาครัฐในส่วนของการขนส่ง
	รถโดยสารสาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม		รถโดยสารสาธารณะ	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			
	รายจ่ายของภาครัฐในด้านการเดินทาง			รายจ่ายของภาครัฐในส่วนของการขนส่ง	รายจ่ายของภาครัฐในด้านการเดินทาง			รายจ่ายของภาครัฐในส่วนของการขนส่ง
	รถโดยสารสาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม		รถโดยสารสาธารณะ	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