

## บทที่ 4

### ปัญหาสวัสดิการและปัญหาภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการของประเทศไทย

หลังจากผู้เขียนได้ศึกษาทัศนคติความเป็นธรรมเพื่อเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะและมาตรการภาษีเงินได้ทางลบมาจนถึงการเปลี่ยนผ่านมาสู่มาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานของสหรัฐอเมริกาแล้ว ในบทนี้จักได้ทำการศึกษาถึงปัญหาสวัสดิการและปัญหาความเป็นธรรมของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดสวัสดิการของประเทศไทย

#### 1. ปัญหาสวัสดิการในประเทศไทย

พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของคำว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการแก้ปัญหา การพัฒนาและการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อตอบสนองของความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีที่ตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรมและบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับและการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคม ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมอันจะเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เป็นอย่างทั่วถึง เหมาะสมและเป็นธรรม โดยกลุ่มเป้าหมายของผู้รับสวัสดิการสังคม ได้แก่ เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด จะเห็นว่าลักษณะของผู้รับสวัสดิการสังคมจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ

ปัจจุบันรัฐบาลให้ความสนใจนโยบายด้านสังคมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในรูปนโยบายประชานิยม สวัสดิการนิยาม รัฐสวัสดิการหรือวาระประชาชนก็ตาม จึงเป็นโอกาสดีที่สำหรับประชาชนที่จะได้รับหลักประกันทางสังคมเพิ่มขึ้น แต่แม้จะมีความตื่นตัวในการสร้างสรรค์สวัสดิการมากขึ้นก็ตาม การจัดสวัสดิการสังคมเป็นไปตามวัตถุประสงค์มากนักน้อยเพียงใดนั้น นักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาวิจัยถึงผลของการจัดสวัสดิการหลายๆ ประเภท ในบทนี้ผู้เขียนจะได้ยกตัวอย่างปัญหาสวัสดิการบางประการ โดยเฉพาะสวัสดิการประเภทที่ให้ความสงเคราะห์ในรูปของตัวเงินเท่านั้นเพื่อสะท้อนถึงปัญหาความเป็นธรรม แนวคิดของนักกฎหมายที่มีต่อสวัสดิการและสิทธิของผู้ที่มีรายได้น้อยและด้อยโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการจากรัฐ

### 1.1 ปัญหาความเป็นธรรมของสวัสดิการในประเทศไทย

หากพิจารณาวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายผู้รับประโยชน์จากสวัสดิการข้างต้นแล้ว บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือควรได้รับการจัดสวัสดิการอย่างทั่วถึง เหมาะสมและเป็นธรรม จากการศึกษาผลงานวิจัยของนักวิชาการหลายท่านพบปัญหาการกระจายสวัสดิการเป็น 2 ลักษณะคือ สวัสดิการไม่ถูกจัดสรรแก่ผู้ควรได้รับและผู้รับสวัสดิการไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง เช่น

โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเพียงพอกับการยังชีพ หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ เป็นหนึ่งในโครงการรักษาและเพิ่มรายได้ของประชาชน เพื่อสร้างหลักประกันรายได้และกระตุ้นการใช้จ่ายภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเงินค่าเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุทั่วประเทศที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยจ่ายให้คนละ 500 บาทต่อเดือน เริ่มดำเนินการแล้วตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2552

การกำหนดคุณสมบัติของความเป็นผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพมีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) เป็นผู้รับผิดชอบโดยได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเอาไว้ ปรากฏตามหลักการและเหตุผลของแนวปฏิบัติดังกล่าวว่า การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเพียงพอกับการยังชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปที่แสดงความจำนงโดยการขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับเงินสงเคราะห์ตามข้อกำหนด

ในระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ.2552

ตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ.2552 ผู้สูงอายุที่จะได้รับจ่ายเงินเบี้ยยังชีพจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป โดยเป็นผู้ที่เกิดก่อนวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2492

(3) ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำหรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ

ระเบียบการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุดังกล่าวในข้อ (3) จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขการตัดสิทธิประโยชน์รับเงินเบี้ยยังชีพจะตัดสิทธิเฉพาะผู้ที่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ใด ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น หากผู้สูงอายุรายใดมีรายได้จากแหล่งเงินได้อื่นนอกเหนือจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงยอมไม่ตัดสิทธิในการเข้ารับเบี้ยยังชีพเพราะถือว่าผู้รับประโยชน์มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขแล้ว

ตัวอย่างเช่น

นายปีใหม่เกิดวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2487 จึงมีอายุ 65 ปีในปีพ.ศ.2552 นายปีใหม่มีรายได้จากการประกอบธุรกิจส่วนตัว 240,000 บาทต่อปี ได้ลงทุนในกองทุน RMF ปีละจำนวน 36,000 บาท (ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้แต่ละปี) โดยเริ่มลงทุนครั้งแรกเมื่อพ.ศ.2548 ซึ่งลงทุนครบ 5 ปีในปีพ.ศ.2552 นายปีใหม่ขายหน่วยลงทุนในกองทุนคืนได้กำไรจากการขายคืนหน่วยลงทุน (capital gain) จำนวนทั้งสิ้น 100,000 บาท นายปีใหม่ลงทุนครบตามเงื่อนไขของกองทุน RMF ทั้งเงื่อนไขอายุ (เกินกว่า 55 ปี) และเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาลงทุน(เกินกว่า 5 ปี) จึงได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี ดังนี้

- ได้รับยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุน RMF 36,000 บาท

- ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เนื่องจากกำไรของการขายคืนหน่วยลงทุนในกองทุน RMF 100,000 บาท

- ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ 500 บาท เนื่องจากนายปีใหม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และไม่ต้องห้ามตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ.2552 ในข้อ 1, 2 และ 3 แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่านายปีใหม่จะมีคุณภาพชีวิตที่จัดได้ว่าดีพอสมควรแล้วก็ตาม ดังนั้น จึงเท่ากับว่าในปีนี้นายปีใหม่ได้รับประโยชน์ที่อาจคิดเป็นเงินได้ทั้งสิ้น 136,500 บาท

กรณีตามตัวอย่าง

(1) หากพิจารณาประกอบกับหลักการและเหตุผลตามที่ปรากฏในแนวทางการปฏิบัติงานในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามมติของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ที่ระบุไว้ชัดเจนในหลักการและเหตุผลของแนวทางการปฏิบัติงานว่า จะต้องดำเนินการสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป แต่ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ.2552 มิได้นำเจตนารมณ์ดังกล่าวมาใส่ไว้ในระเบียบด้วย

(2) หากเปรียบเทียบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 6 และข้อ 7 ซึ่งกำหนดว่า

ข้อ 6 ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ ได้แก่ ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ที่มีคุณสมบัติดังนี้

(1) .....

(2) มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

ข้อ 7 ในกรณีผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์มีคุณสมบัติเบื้องต้นเหมือนกันให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกว่าหรือผู้มีปัญหาซ้ำซ้อน หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐเป็นผู้ได้รับการพิจารณาก่อน

จะพบว่า การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพมีเจตนารมณ์เดียวกัน คือ ดำเนินการสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และเจตนารมณ์นี้ยังปรากฏชัดเจนอยู่ในข้อ 6 และ 7 ของหลักเกณฑ์ของการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นด้วย แต่กลับไม่ปรากฏในระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และ

(3) พิจารณาจากนิยามความหมายของสวัสดิการสังคมและความหมายของคำว่า ผู้รับสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 มาตรา 3 “ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบาก หรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาสผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

กรณีตัวอย่างและเหตุตั้งที่กล่าวมาแล้ว แม้ว่านายปีใหม่มีอายุเกินกว่า 60 ปี แล้วก็ตามแต่ก็ไม่ใช่ว่าผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเพียงพอกับการยังชีพ หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ตามหลักการและเหตุผลของการจัดตั้งโครงการ เมื่อปรับกับเจตนารมณ์เบื้องต้น ซึ่งเป็นที่มาของหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ.2552 ผู้สูงอายุที่มีฐานะเช่นนี้นายปีใหม่จึงไม่ควรจะมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแต่อย่างใด เพราะไม่ใช่ผู้รับสวัสดิการสังคมตามนิยามความหมายของพระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546

ดังนั้น ความไม่รัดกุมของการกำหนดคุณสมบัติผู้รับเบี้ยยังชีพทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับตัวผู้มีสิทธิรับประโยชน์จากเบี้ยยังชีพ จึงอาจทำให้การจัดสวัสดิการเกิดความผิดพลาด คือ สวัสดิการไม่ได้จัดสรรแก่ผู้สมควรได้รับ และสวัสดิการได้จัดสรรแก่ผู้ไม่สมควรได้รับ สวัสดิการได้ เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้นในการกำหนดกลุ่มผู้มีสิทธิรับประโยชน์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จึงควรนำข้อความตามที่ปรากฏในหลักการและเหตุผลของแนวทางปฏิบัติงานที่ว่า ผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพจะต้องเป็นผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเพียงพอกับการยังชีพ หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ มาบัญญัติจำเพาะลงไว้ในระเบียบการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้วย ก็จะเป็นการตัดสิทธิผู้รับประโยชน์ที่มีฐานะดีพอสมควรแล้วออกไปได้ระดับหนึ่ง เพื่อให้สวัสดิการสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ต้องการและมีความจำเป็นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## 1.2 ปัญหาการขาดการตรวจสอบด้านรายได้ของผู้รับสวัสดิการ

สวัสดิการในลักษณะที่เป็นการสงเคราะห์ทางการเงินให้แก่ผู้รับสวัสดิการมักเป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่จะต้องผ่านการตรวจสอบ (Mean test) ว่าเข้าข่ายหลักเกณฑ์ที่รัฐควรให้ความช่วยเหลือหรือไม่ หากการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับสวัสดิการไม่ชัดเจน

โดยเฉพาะการตรวจสอบด้านรายได้ก็จะทำให้สูญเสียงบประมาณของรัฐจำนวนมหาศาลและปัญหาในแง่ความเป็นธรรมในระหว่างผู้มีสิทธิรับสวัสดิการด้วย

ตัวอย่างเช่นที่กำหนดไว้ในข้อ 6 และข้อ 7 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2548 ดังกล่าวมาแล้ว ถ้อยคำที่ว่า ผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพจะต้องเป็นผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และเป็นถ้อยคำที่ปรากฏในแนวทางการปฏิบัติงานในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ด้วย เป็นถ้อยคำที่เป็นนามธรรมจะต้องอาศัยการตีความกฎหมายเพื่อนำมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงให้ตรงตามเจตนารมณ์ ซึ่งกรณีเคยเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของถ้อยคำดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาแล้ว จากกรณีที่เกิดขึ้นกับการตีความถ้อยคำในข้อ 6(2) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ดังกล่าว ซึ่งทำให้หลักเกณฑ์การคัดเลือกคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพไม่ชัดเจน เช่น ผู้มีรายได้ประจำก็ยังสามารถจัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ทำให้การดำเนินการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน<sup>123</sup> สาเหตุดังกล่าวจึงได้มีการยกร่างระเบียบขึ้นใหม่เรียกว่า ร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ... และนิยามความหมายใหม่ให้ชัดเจนว่า “รายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ” หมายความว่า ผู้ไม่มีรายได้ประจำเพียงพอต่อการดำรงชีพ และ “ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้” หมายความว่า สภาพร่างกาย ไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพจนเป็นเหตุทำให้ไม่มีรายได้หรือรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ<sup>124</sup> ในทางปฏิบัติ การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุก็อาจเกิดปัญหาเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ดังกล่าวได้ トラาบใดก็ตามระเบียบยังไม่มีกำหนดกฎเกณฑ์การตรวจสอบสิทธิ (Mean test) โดยเฉพาะการตรวจสอบรายได้ของ

<sup>123</sup> กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น , จาก

[http://www.thailocaladmin.go.th/upload/quality\\_of\\_life/report0751.pdf](http://www.thailocaladmin.go.th/upload/quality_of_life/report0751.pdf) ,สืบค้น เมษายน 2553

<sup>124</sup> กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น , “คำชี้แจงหลักการ/เหตุผลประกอบการขอยก่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ...”, จาก [http://www.thailocaladmin.go.th/vote/vote\\_topic.jsp](http://www.thailocaladmin.go.th/vote/vote_topic.jsp) ,สืบค้น เมษายน 2553

ผู้รับสวัสดิการอย่างเป็นระบบก็อาจส่งผลต่อการกระจายสวัสดิการ เพราะเมื่อไม่มีกฎเกณฑ์การตรวจสอบสิทธิ สวัสดิการก็อาจถูกจัดสรรให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิจะได้รับได้

นอกจากปัญหาในแง่ตัวบุคคลที่มีสิทธิรับสวัสดิการแล้ว จำนวนเงินสงเคราะห์ตามระบบสวัสดิการยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาว่า ความเป็นธรรมของสวัสดิการที่ให้แก่ผู้รับประโยชน์มีความทั่วถึง เพียงพอและเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจหรือไม่ สวัสดิการสงเคราะห์ทางเงินได้บางประเภทมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินสงเคราะห์น้อยมาก ดังตัวอย่างที่เห็นได้จากสวัสดิการการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง อันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2552 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่งที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน เนื่องจากสภาพการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์และทั่วถึงยิ่งขึ้น

การดำเนินงานสงเคราะห์ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อนตามระเบียบดังกล่าว มีทั้งการช่วยเหลือที่เป็นตัวเงิน สิ่งของและการบริการให้คำปรึกษา ในด้านความช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของ ระเบียบได้กำหนดให้ความช่วยเหลือไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัวต่อปีงบประมาณ โดยจะต้องเป็นการช่วยเหลือตามกิจกรรมในรายการที่ระเบียบฯ กำหนดไว้โดยเฉพาะ มีข้อสังเกตว่า การสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่พ.ศ.2529 สมัยนั้นมีระเบียบที่เรียกว่า ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2529<sup>125</sup> มีการเปลี่ยนแปลงวงเงินสงเคราะห์มาแล้วเพียง 3 ครั้ง ตลอดระยะเวลา 23 ปี (จนถึงพ.ศ.2552)

<sup>125</sup> เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 กำหนดให้โอนบรรดากิจการอำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ ของส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ มาเป็นของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดังนั้น จึงมีการปรับแก้ไขระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2529 มาเป็นระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่งมาตั้งแต่ปี พ.ศ.

- ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่งพ.ศ. 2552 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันให้ความช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของในวงเงินไม่เกินครั้งละ 3,000 บาท ต่อครั้งต่อครอบครัวต่อปีงบประมาณ

- ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่งพ.ศ.2547 กำหนดวงเงินช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของไม่เกิน 2,000 บาท

- ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่งพ.ศ. 2529 กำหนดวงเงินช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของไม่เกิน 1,000 บาทหรือตามที่กระทรวงการคลังอนุมัติเพิ่มวงเงินช่วยเหลือในภายหลังและจะช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว

การเปลี่ยนแปลงวงเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยดังกล่าวมีการเพิ่มวงเงินน้อยมาก ทั้งที่เวลาผ่านมาแล้วถึง 23 ปี อีกทั้งระเบียบกำหนดเพียงเพดานสูงสุดของการจ่ายเงินต่อครั้งต่อครอบครัวเท่านั้น ในหลายจังหวัดจึงมีการจ่ายเงินให้ตามความเหมาะสมของงบประมาณ

วงเงินนี้เป็นการจ่ายแบบเหมาจ่าย โดยมีได้คำนึงถึงภาระครอบครัว ซึ่งในแต่ละครัวเรือนอาจมีภาระต้องเลี้ยงดูครอบครัวมากน้อยต่างกัน บางครอบครัวอาจมีสมาชิกเพียงสามีภรรยาและทั้ง 2 ยังคงสามารถประกอบอาชีพการงานได้ตามปกติ แต่ในอีกครอบครัวหนึ่งอาจมีเพียงหญิงคนเดียวเป็นหัวหน้าครอบครัวที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรที่ยังเล็กถึง 2 คนและผู้สูงอายุโดยลำพังด้วยแล้ว การจ่ายเงินในรูปแบบเหมาจ่ายดังกล่าว ทั้ง 2 ครอบครัวก็จะได้รับเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเท่ากัน โดยขาดการตรวจสอบถึงความจำเป็นและภาระของครอบครัวบริการส่วนนี้ของรัฐจึงนับว่าน้อยกว่ามาก เมื่อเทียบกับความต้องการของประชาชนผู้ประสบปัญหาหรือด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงเป็นที่น่ากังวลว่ามาตรการสงเคราะห์จะสามารถบรรเทาความเดือดร้อนของผู้มีรายได้น้อยเนื่องจากสภาพการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันตามวัตถุประสงค์ของระเบียบฯ ได้มากน้อยเพียงใด

การขาดฐานข้อมูลรายได้ประชากรเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐไม่สามารถตรวจสอบรายได้ของประชากรในบางกลุ่มได้ ปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่ความจำเป็นที่รัฐอาจจำเป็นต้องใช้นโยบายรายจ่ายด้านสวัสดิการโดยวิธีการให้แบบหัวหน้าหรือการให้แบบเหวี่ยงแหแทนที่การตรวจสอบถึงความจำเป็นและความต้องการในด้านรายได้ของประชากรได้ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับโครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ

โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐหรือที่รู้จักกันในนามของโครงการเช็คช่วยชาติมีสาระสำคัญ คือ การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้ไม่เกิน 14,999 บาท ต่อคนคนละ 2,000 บาท อาจเรียกได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลไทยใช้มาตรการให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่ประชาชนคล้ายคลึงกับมาตรการที่เรียกว่าภาษีทางลบ (Negative tax) และ Earned Income Tax Credit ซึ่งให้เงินช่วยเหลือแก่แรงงานที่มีรายได้ต่ำเป็นประจำทุกปีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ<sup>126</sup>

ข้อดีของโครงการนี้คือ เป็นการจ่ายเงินสดแก่ครัวเรือนโดยตรงอันจะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจที่เร็วกว่าการกระตุ้นผ่านโครงการใช้จ่ายหรือลงทุนในโครงการอื่น ๆ ซึ่งเงินจะต้องทยอยออกเป็นงวดๆ และเงินที่ใช้จ่ายไปต้องผ่านตัวกลางคือ บริษัทผู้ตกลงทำสัญญาทำงานแทนรัฐก่อนจะไปถึงกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งกว่าเงินจะถึงมือประชาชนรายได้น้อยต้องใช้เวลาและไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้งเป็นการให้เงินอุดหนุนโดยวิธีโอนผ่านธนาคาร โดยเฉพาะสำหรับบุคคลที่เป็นข้าราชการจึงโปร่งใสและยากต่อการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะมีฐานข้อมูลและเลขบัญชีของผู้ที่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนชัดเจน รวมทั้งมีหลักฐานการโอนเงินอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องแนวทางปฏิบัติของโครงการที่ให้เงินช่วยเหลือแรงงานที่อยู่ในระบบประกันสังคมและมีรายได้ไม่เกิน 14,999 บาทคนละ 2,000 บาทเท่ากัน หากเปรียบเทียบระหว่างผู้ใช้แรงงานที่มีเงินเดือน 5,000 บาทกับพนักงานบริษัทที่มีเงินเดือน 14,000 บาท จะเห็นว่าตามเงื่อนไขการรับเงิน บุคคลทั้ง 2 จะได้รับเงินโอน 2,000 บาทเท่าๆ กัน จึงไม่เป็นธรรมกับกลุ่มคนที่มีระดับความจำเป็นในการได้รับเงินช่วยเหลือต่างกัน แนวปฏิบัติในการโอนเงินจึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันให้เหมือนกัน สร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้มีรายได้น้อยกลุ่มต่างๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือไม่เท่ากัน

นอกจากนี้ ในแง่ความทั่วถึงของโครงการ แรงงานนอกระบบ ได้แก่ พ่อค้าแม่ค้าแผงลอย มอเตอร์ไซด์รับจ้าง ลูกจ้างในร้านค้าปลีก รวมถึงเกษตรกรรายย่อยไม่เป็นผู้มีสิทธิ์ได้รับเงินโอน 2,000 บาท เนื่องจากคนกลุ่มนี้ รัฐบาลไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบที่มาที่ไปของรายได้และรายจ่ายได้ เพราะเป็นกลุ่มอาชีพอิสระ เปลี่ยนแปลงง่าย รายได้ไม่แน่นอน และไม่มีฐานข้อมูลบุคคลอยู่ในระบบประกันสังคม เมื่อรัฐบาลไม่มีฐานข้อมูลของคนกลุ่มนี้ทำให้การกำหนด

<sup>126</sup> เกียรติศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, “โครงการแจกเงิน 2,000 บาทน่าสนับสนุนหรือไม่”, จาก

[http://globalbusiness.co.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=161:-](http://globalbusiness.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=161:-)

2000-&catid=28:2009-01-26-06-59-06, สืบค้น พฤศจิกายน 2552

มาตรการเพื่อช่วยเหลือแรงงานนอกระบบทำได้ยาก ทั้งๆ ที่แรงงานนอกระบบดังกล่าวมีทั้งคนมีฝีมือและกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย ไม่แน่นอน และยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐรวมอยู่ด้วย

ปัญหาที่กล่าวมานี้จึงสะท้อนถึงสาเหตุประการหนึ่งได้ว่า รัฐบาลยังขาดฐานข้อมูลของประชากร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ซึ่งเป็นข้อมูลที่จะใช้จำแนกว่าใคร คือคนยากจนและอยู่ในกลุ่มอาชีพและพื้นที่ใด ทำให้ไม่สามารถกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความยากจนเฉพาะกลุ่มเป้าหมายได้ ดังนั้น นโยบายของรัฐเพื่อช่วยเหลือคนยากจนและด้วยโอกาสที่ผ่านมาจึงเป็นไปในลักษณะการให้ถ่วงหน้า เท่ากันหรือการเหวี่ยงแห เพื่อตัดปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับฐานข้อมูล คือจัดสรรให้อย่างเท่าเทียมกันทุกคน จึงเป็นการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับบุคคลที่แตกต่างกัน ผลที่ตามมาคือ คนยากจนได้รับประโยชน์อย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย แล้วยังทำให้ภาครัฐมีภาระรายจ่ายมหาศาล

### 1.3 มุมมองทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ

อาจารย์ไพสิฐ พาณิชยกุล ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นทางกฎหมายของนักกฎหมายไทยพบว่า มุมมองในเรื่องสวัสดิการที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อการสะท้อนความคิดของนักกฎหมายต่อการบัญญัติกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม สามารถแบ่งแนวคิดออกเป็น 3 แนวคิดคือ<sup>127</sup>

- แนวคิดของนักกฎหมายที่มองประเด็นเรื่องระบบสวัสดิการเป็นเรื่องการเยียวยาทดแทนความเสียหาย (Remedy)

แนวคิดของนักกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของกฎหมายเอกชน โดยเห็นว่าการช่วยเหลือชดเชยให้แก่บุคคลจะต้องมีการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสียหาย เป็นผลให้บุคคลฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ต้องชดเชยความเสียหายและอีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิได้รับค่าเสียหายจากฝ่ายแรก ขอบเขตของการชดเชยความเสียหายตามสิทธินั้นเป็นไปตามหลักการกลับคืนสู่สถานะเดิม กล่าวคือ ชดเชยความเสียหายโดยทำให้ผู้เสียหายมีสถานะเช่นที่เคยเป็นอยู่หรือใกล้เคียงมากที่สุดกับสถานะก่อนที่จะเกิดการกระทำอันมิชอบแก่เขา และชดเชยไม่เกินความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

<sup>127</sup> ไพสิฐ พาณิชยกุล, “บทสังเคราะห์ระบบกฎหมายไทย เกื้อกูล หรือกีดกันการเข้าถึงระบบสวัสดิการของคนจน?”, จาก <http://www.midnightuniv.org/midarticle/newpage57.html>, สืบค้น ธันวาคม 2552

การช่วยเหลือจะกระทำได้อีกเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นก่อน ส่วนการเข้าสู่กระบวนการชดเชยความเสียหายนั้นต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลตั้งแต่ชั้นใกล้เคียงจนถึงการระงับข้อพิพาทแห่งคดีซึ่งต้องอาศัยตัวแทนที่มีความชำนาญในวิชาชีพ มีความล่าช้าและค่าใช้จ่ายสูง ทำให้เห็นสิทธิของการที่จะได้รับการเยียวยาของคนจนและผู้ด้อยโอกาสที่มักจะถูกอยู่ในสภาวะเสี่ยงกับความยากจนและโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ยากยิ่ง

- แนวคิดของนักกฎหมายที่มองว่าสวัสดิการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights) ที่กฎหมายรับรองไว้

ทัศนคติในการมองเรื่องสวัสดิการในแนวทางนี้ ส่วนใหญ่ผูกติดอยู่กับสิ่งที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ ให้ความสำคัญกับการมีหลักประกันให้แก่ทุกคนในอันที่จะได้รับความคุ้มครองให้มีมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตที่ดีตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่นในกฎหมายบางฉบับได้กำหนดลงไปรายละเอียดของการจ่ายเงินทดแทนความเสียหาย เช่น การบัญญัติให้สิทธิต่างๆ แก่คนพิการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการมีงานทำของคนพิการ ตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534

มาตรา 17 วรรคแรก เพื่อเป็นการคุ้มครองและสงเคราะห์คนพิการ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับลูกจ้างอื่น

ในกรณีที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการประสงค์จะไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนที่กำหนดจะขอส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 16 ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแทนการรับคนพิการเข้าทำงานก็ได้

มาตรา 18 วรรคสอง นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนซึ่งรับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 17 (2) มีสิทธินำเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการมาหักเป็นค่าใช้จ่ายตามประมวลรัษฎากรได้เป็นสองเท่าของจำนวนที่จ่ายจริง

กฎกระทรวง (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ข้อ 3 กำหนดว่า

นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการใดมีหน้าที่รับคนพิการเข้าทำงาน แต่ประสงค์จะไม่รับคนพิการเข้าทำงานหรือถูกถือว่าประสงค์จะไม่รับคนพิการเข้าทำงาน ให้ส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ<sup>128</sup> เป็นรายปี ปีละครึ่งหนึ่งของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้บังคับใน

<sup>128</sup> ปัจจุบันโอนมาเป็นของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

ห้องที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่คุณด้วยสามร้อยหกสิบห้า และคุณด้วยจำนวนคนพิการซึ่งประสงค์จะไม่รับเข้าทำงาน

ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม แต่โดยผลของตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติพ.ศ.2550 ดังกล่าวซึ่งกำหนดว่า

ให้บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการพ.ศ.2534 ยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 44 จึงมีผลให้ข้อกำหนดตามกฎหมายกระทรวง ข้อ 3 ที่กำหนดการจ้างงานคนพิการและการส่งเงินเข้ากองทุนยังใช้บังคับได้ต่อไป การมีผลบังคับใช้ตามมาตราดังกล่าวทำให้ข้อกำหนดการจ้างงานคนพิการเป็นเพียงให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดอัตราส่วนที่เหมาะสมในการรับคนพิการเข้าทำงานในสถานประกอบการ และในกรณีไม่รับคนพิการเข้าทำงานก็ให้ส่งเงินเข้ากองทุนเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร ที่มีบทบัญญัติสูงใจให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนซึ่งรับคนพิการเข้าทำงาน มีสิทธินำเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการมาหักเป็นค่าใช้จ่ายตามประมวลรัษฎากรได้เป็นสองเท่าของจำนวนที่จ่ายจริง แต่กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติลงโทษกรณีฝ่าฝืนแต่อย่างใด ทำให้กฎหมายไม่มีสภาพบังคับ

ทั้งตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ.2537) ออกตามความพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 ข้อ 2 ซึ่งกำหนดให้การรับคนพิการเข้าทำงาน นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการโดยความเห็นชอบของกรมประชาสงเคราะห์ จะกำหนดลักษณะของความพิการให้เหมาะสมกับงานที่จะรับก็ได้ จึงเป็นการอนุญาตให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการใช้ดุลพินิจในการออกประกาศตำแหน่งงานว่างสำหรับคนพิการ ในกรณีไม่มีคนพิการมาสมัครก็ไม่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน ทำให้สถานประกอบการบางแห่งประกาศคุณสมบัติของตำแหน่งงานว่างอยู่ในระดับสูง คนพิการจึงไม่สามารถเข้าทำงานได้ และการกำหนดให้สถานประกอบการที่ไม่รับคนพิการเข้าทำงานต้องส่งเงินเข้ากองทุนปีละครั้งหนึ่งของค่าจ้างขั้นต่ำที่ต้องจ้างคนพิการในปีนั้น ไม่ได้คิดมาจากฐานค่าปรับซึ่งมีอัตราสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมาก

ทำให้ไม่เป็นการกดดันให้ผู้ประกอบการต้องรับคนพิการเข้าทำงาน ผู้ประกอบการจึงมักเลือกวิธีส่งเงินเข้ากองทุนมากกว่าการรับผู้พิการเข้าทำงาน<sup>129</sup>

ดังนั้น จะเห็นว่าในทางปฏิบัติ จากตัวอย่างด้านการจ้างงานผู้พิการ สังคมยังคงมองว่าคนพิการส่วนใหญ่ไม่ใช่ประชากรที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ แต่เป็นผู้อยู่ในฐานะที่ได้รับการสงเคราะห์ ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายรับรองไว้ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานแล้วก็ตาม แต่เมื่อนำกฎหมายมาบังคับใช้จริงๆ กลับไม่ได้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

- แนวคิดของนักกฎหมายที่มองว่าระบบสวัสดิการเป็นเรื่องความเป็นธรรมหรือมนุษยธรรม

แนวคิดของนักกฎหมายกลุ่มนี้ มองสวัสดิการจากปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นแกนหลัก มิได้มองจากสิทธิขั้นพื้นฐานที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้หรือมองว่าสวัสดิการเป็นการเยียวยาความเสียหาย รากฐานที่สำคัญของนักกฎหมายกลุ่มนี้เติบโตมาจากสำนักความคิดกฎหมายธรรมชาติที่มองสวัสดิการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อันหมายถึง ความเชื่อขั้นพื้นฐานว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ จึงมีสิทธิเสรีภาพที่จะสร้างสรรค์ตนเอง มนุษย์ทุกคนจึงมีแดนอิสระที่จะคิด จะเชื่อและจะทำตามที่ตนต้องการได้ การที่ประชาชนซึ่งอยู่ในการปกครองของอำนาจรัฐอยู่ในฐานะยากจนหรืออยู่ในฐานะผู้ด้อยโอกาส ไม่ว่าจะโดยสาเหตุที่เกิดจากรัฐละเลยหน้าที่หรือเกิดจากการที่รัฐปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายหรือเกิดผลกระทบหรือเกิดจากการเลือกปฏิบัติ ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาดูแล แม้จะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายบังคับให้รัฐต้องทำก็ตาม แต่เหตุผลในแง่การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่เรียกร้องให้รัฐต้องปกป้องรักษาความยุติธรรมไว้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในกลุ่มนี้ เมื่อก้าวถึงระบบสวัสดิการสำหรับคนจน คนด้อยโอกาสจะให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และบทบาทภาครัฐ

ทัศนะนักกฎหมายทั้งสามกลุ่มสะท้อนภาพความคิดของกฎหมายต่อระบบสวัสดิการคือ แม้จะมีกฎหมายหลายๆ ฉบับที่รับรองการมีระบบสวัสดิการ แต่ส่วนใหญ่ระบบสวัสดิการรัฐให้บริหารจัดการในลักษณะที่เป็นการเยียวยาความเสียหายในผลกระทบในด้านต่างๆ

<sup>129</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “การใช้ระบบโควตาเพื่อคุ้มครองการจ้างงานคนพิการ : สถานการณ์และกฎหมาย”, จาก

ซึ่งคล้ายคลึงกับการทำงานในลักษณะการประชาสัมพันธ์ แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายที่มีการประกันในแง่ระบบสวัสดิการเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายยังไม่ค่อยที่จะปรับตัวตามหลักการมากนัก ลักษณะกฎหมายมิใช่กฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิโดยตรง ทำให้เจ้าหน้าที่ทำได้เพียงการขอความร่วมมือ รวมทั้งใช้มาตรการจูงใจต่างๆ เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีเท่านั้น เช่น การอนุญาตหักค่าใช้จ่ายทางภาษีได้ 2 เท่าของจำนวนที่จ่ายจริงสำหรับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งรับคนพิการเข้าทำงานหรือส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มาตรการเหล่านี้ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อจูงใจให้คนไทยมีจิตสำนึกกับผิวดอกดุแลสังคมให้ดีขึ้น และช่วยปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส มากกว่าที่จะมองว่าเป็นสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือเป็นความชอบธรรมที่พวกเขาควรจะได้เพื่อสร้างเสริมให้มีโอกาสพัฒนาคุณภาพชีวิตเท่าเทียมกับผู้อื่นในสังคม เมื่อไม่ได้มองว่าสวัสดิการเป็นสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สวัสดิการจึงมักเป็นเรื่องสำคัญในลำดับรองของสังคม เพราะบุคคลจะช่วยเหลือแบ่งปันน้ำใจแก่ผู้อื่นก็ต่อเมื่อมีฐานะดีพอที่จะช่วยเหลือตนเองและดูแลครอบครัวไปแล้ว

ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับสวัสดิการส่วนใหญ่ แม้จะมีการรับรองว่าเป็น "สิทธิ" แต่สิทธิดังกล่าวก็เป็นเพียงหลักการ การที่จะได้สิทธิดังกล่าวหรือไม่นั้นจะต้องแสดงออกถึงวิธีการใช้สิทธิ เช่น กระบวนการใช้สิทธิเรียกร้อง การมาติดตามทวงถามในชั้นฝ่ายบริหาร การผ่านการตั้งคณะกรรมการหรือมาฟ้องร้องบังคับคดี ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องยากที่จะทำให้คนจนหรือคนด้อยโอกาสสามารถที่จะเข้าถึงสิทธิต่างๆ ได้ มุมมองทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ จึงอาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างความคิดของนักกฎหมายถูกครอบงำด้วยความคิดในทางกฎหมายที่ว่ามนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารับรองสิทธิ แนวคิดของนักกฎหมายที่ผูกติดอยู่กับความคิดที่ว่าตัวบทกฎหมายนั่นเองคือความยุติธรรม ดังนั้น พื้นที่ของคนจนในทางกฎหมายจึงไม่มีที่ว่างในลักษณะที่เป็นการให้และการเข้าถึงสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

## 2. ปัญหาความเป็นธรรมของมาตรการบรรเทาภาระภาษีผลกระทบต่อการจัดสวัสดิการ

ภาษีอากรและสวัสดิการมีความสัมพันธ์กัน ภาษีอากรเป็นรายได้ทางการคลัง ส่วนสวัสดิการเป็นรายจ่าย ภาษีอากรสามารถเป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดสวัสดิการได้ ดังจะเห็นได้จากการใช้มาตรการจูงใจทางภาษีต่างๆ หรือที่เรียกว่าภาษีสังคมเพื่อช่วยเหลือ

ผู้พิการ คนยากจนและด้อยโอกาส ขณะเดียวกันการให้ประโยชน์ทางภาษีผ่านมาตรการบรรเทาภาระภาษีประเภทต่างๆ ย่อมหมายถึงการที่รัฐจัดเก็บภาษีได้น้อยลง งบประมาณที่จะนำมาจัดสรรเป็นรายจ่ายสวัสดิการย่อมน้อยลงด้วย โดยหลักการแล้ว การหักค่าใช้จ่าย (Deduction) การหักลดหย่อน (Allowances) การยกเว้นภาษี (Tax exemption) การเครดิตภาษี (Tax credit) เป็นความพยายามกำหนดมาตรการภาษีที่จะสะท้อนหลักความสามารถของผู้เสียภาษีให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด ทั้งยังเป็นเครื่องมือสำหรับป้องกันผู้ที่มีรายได้น้อยจริงๆ ไม่ให้ได้รับผลกระทบจากภาษีอากร อย่างไรก็ดี จากการวิเคราะห์ปัญหามาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาพบว่า การใช้มาตรการบรรเทาภาระภาษีกลับให้ผลในทิศทางตรงกันข้ามกับหลักความเป็นธรรม และสะท้อนแนวคิดของนักกฎหมายที่มีต่อสวัสดิการที่สอดคล้องกับปัญหาสวัสดิการดังกล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนยกตัวอย่างปัญหาบางประการเกี่ยวกับมาตรการบรรเทาภาระภาษี ดังนี้

## 2.1 ปัญหาการจัดเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ย: การแยกจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยในอัตราต่ำ

พ.ศ. 2527 กระทรวงการคลังเคยมีเป้าหมายที่จะให้นำเงินได้ประเภทดอกเบี้ยมารวมกับเงินได้ประเภทอื่นเพื่อเสียภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้า เพราะในเมื่อเงินได้ประเภทอื่นโดยเฉพาะเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง จะต้องนำมารวมเพื่อเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า เงินได้ประเภทดอกเบี้ยซึ่งมิใช่เงินได้จากน้ำพักน้ำแรง แต่มาจากดอกผลของการเก็บออมหรือการมีเงินเก็บก็ควรเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าด้วย ระบบภาษีอากรจึงจะนับว่าเป็นธรรม แต่เมื่อรัฐบาลมีนโยบายจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ กลับมีการคัดค้านโดยเฉพาะการคัดค้านจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์ว่าการจัดเก็บภาษีจากดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์จะทำให้คนยากจนต้องเดือดร้อน

ความจริงแล้ว คนยากจนคนที่มีรายได้น้อยมีเงินได้เพียงพอประทังชีวิตไม่ใช่กลุ่มที่มีเงินฝากในธนาคาร ผู้ที่เดือดร้อนจากการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ที่แท้จริงคือชนชั้นกลางระดับล่าง หาใช่คนยากจนที่แท้จริงไม่ อย่างไรก็ดี แม้การคัดค้านการจัดเก็บภาษีจากดอกเบี้ยจะไม่เป็นผลสำเร็จ แต่ก็ประสบความสำเร็จในการจุดรั้งไม่ให้เงินได้ประเภทดอกเบี้ยต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า แรงผลักดันของกลุ่มธนาคารพาณิชย์ยังผลให้มาตรการเก็บภาษีดอกเบี้ยมีลักษณะประนีประนอม โดยสภานิติบัญญัติได้มีมติเมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2534 ให้จัดเก็บภาษีจากดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปีโดยยกเว้นไม่จัดเก็บดอกเบี้ยจากธนาคาร

ออมสินและสหกรณ์ออมทรัพย์ และยกเว้นไม่จัดเก็บภาษีจากผู้ฝากเงินที่มีเงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ไม่เกินปีละ 10,000 บาท<sup>130</sup>

ปัจจุบันดอกเบี้ยจึงเป็นเงินได้พึงประเมินตามประมวลรัษฎากร มาตรา 40(4)(ก) เว้นแต่ ดอกเบี้ยดังต่อไปนี้ ไม่ต้องนำมารวมคำนวณภาษีเงินได้

(1) ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารรัฐบาล ดอกเบี้ยสลากออมสินหรือดอกเบี้ยเงินฝากออมสินของรัฐบาลเฉพาะประเภทฝากเพื่อเรียก ดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ที่ได้รับจากสหกรณ์

(2) ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ประเภทออมทรัพย์ ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามประเภทออมทรัพย์ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด<sup>131</sup> ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ประเภทออมทรัพย์เป็นเงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีโดยมีเพดานกำหนดเอาไว้ เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพของประชาชน มิได้ยกเว้นทั้งจำนวน รัฐบาลจึงมีมาตรการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับดอกเบี้ยดังกล่าวรวมกันทั้งสิ้นไม่เกิน 20,000 บาท ตลอดปีภาษี<sup>132</sup>

สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ประเภทฝากประจำเป็นเงินได้ที่ต้องเสียภาษี แต่สำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไปให้ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร โดยต้องมีดอกเบี้ยรวมกันทั้งสิ้นไม่เกิน 30,000 บาท ตลอดปีภาษี<sup>133</sup>

ดอกเบี้ยนอกเหนือจากที่กฎหมายยกเว้นไว้ ผู้เสียภาษีมีสิทธิเลือกเสียภาษีต่างหากจากเงินได้ประเภทอื่นในอัตราร้อยละ 15 ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 48 (3) (ก) เพื่อให้ผลตอบแทนสุทธิของเงินฝากสูงขึ้นอันจะส่งเสริมให้มีการออมเงินในระบบมากขึ้น การที่กฎหมายให้สิทธิเลือกเสียภาษีจากดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่างหากจากเงินได้ประเภทอื่นฐานของภาษีของผู้มีเงินได้จึงแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวิธีการชำระภาษี กล่าวคือ

ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารสามารถเลือกหักภาษีได้ร้อยละ 15 หรือนำดอกเบี้ยมารวมหักกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาก็ได้ มีผลให้ผู้มีเงินได้ในรูปดอกเบี้ยที่ต้องเสียภาษีในอัตราขั้นสุดท้าย (Marginal tax rate) สูงกว่าร้อยละ 15 อยู่แล้วเลือกเสียภาษีในอัตราร้อยละ 15 แทน

<sup>130</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, วิฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2

(กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542) น. 104 – 105.

<sup>131</sup> ประมวลรัษฎากร มาตรา 42(8)

<sup>132</sup> ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 55 และ 177 )

<sup>133</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 250 (พ.ศ. 2548) ประกอบกับประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 137)

ผู้ที่มีรายได้สูงจัดอยู่ในกลุ่มบัญชีอัตราภาษีเงินได้สูงก็จะไม่นำเอาเงินได้ประเภทดอกเบียธนาคารมารวมกับเงินได้อื่น เพราะอาจต้องเสียภาษีสูงถึงร้อยละ 37 แต่หากแยกเสียภาษีก็จะเสียภาษีเพียงร้อยละ 15 ซึ่งต่ำกว่าบัญชีอัตราภาษีเงินได้จริงกว่า 2 เท่า

วิธีการนี้สร้างความแตกต่างในแง่ความเป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีด้วยกัน เพราะทำให้ผู้เสียภาษีที่มีเงินได้ประเภทเงินเดือนตามมาตรา 40(1) และ (2) เสียภาษีร้อยละ 5-37 แต่คนมีเงินฝากธนาคารเสียภาษีดอกเบียเพียงร้อยละ 15 จึงเป็นมาตรการที่ไม่สนับสนุนหลักความสามารถในการเสียภาษีและความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ในทางกลับกัน สำหรับคนที่มีรายได้น้อยอยู่แล้ว หากผู้เสียภาษีไม่มีความรู้เรื่องภาษีและมีเงินเดือนน้อย การหักภาษีร้อยละ 15 จากดอกเบียก็อาจเป็นโทษแก่คนกลุ่มนี้ ทั้งที่ความสามารถในการเสียภาษีจริงๆ มีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น

ส่วนการอ้างเหตุผลของการเก็บภาษีจากดอกเบียในอัตราร้อยละ 15 แทนการจัดเก็บตามปกติก็เพื่อให้ผลตอบแทนสุทธิของเงินฝากสูงขึ้นอันจะช่วยให้มีการออมในระบบมากขึ้นนั้น เหตุผลนี้ยังไม่ค่อยน่าสนับสนุนที่แน่ชัดว่า ภาษีดอกเบียในลักษณะดังกล่าวจะกระตุ้นให้มีการออมรวมของประเทศสูงขึ้นจริงหรือไม่ หากต้องการให้ผลตอบแทนสุทธิของเงินฝากสูงขึ้นก็ควรปล่อยให้อัตราดอกเบียลอยตัวสูงขึ้นแทนการแก้ไขโดยใช้เครื่องมือทางภาษีอากร อันเป็นตัวอย่างของการใช้เครื่องมือทางภาษีอากรที่ไม่ถูกต้อง

## 2.2 ปัญหาความเป็นธรรมของค่าลดหย่อนภาษี

การยกเว้น ลดหย่อนและการเครดิตภาษีเป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้เสียภาษี เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติภาษีอากรที่ปรากฏ อาจกล่าวได้ว่ามาตรการที่รัฐบาลนิยมใช้มากที่สุดคือ การยกเว้นภาษี ซึ่งอาจเป็นการยกเว้นภาษีทั้งจำนวนหรือแต่บางส่วน และมีทั้งการยกเว้นภาษีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาภาระภาษี และการยกเว้นภาษีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมกิจกรรมบางอย่างตามนโยบายรัฐบาลเช่นเดียวกับการที่กฎหมายอนุญาตให้หักค่าลดหย่อนภาษี

มาตรการยกเว้นและลดหย่อนภาษีมีทั้งความเหมือนและแตกต่างกัน สิ่งที่เหมาะสมคือรัฐบาลสามารถใช้มาตรการทั้งสองมาเป็นเครื่องมือบรรเทาภาระภาษีและส่งเสริมกิจกรรมที่รัฐต้องการจูงใจให้ประชาชนกระทำ สิ่งที่แตกต่างกันคือ การบรรเทาภาระภาษีด้วยการยกเว้นภาษีนั้นให้ผลประโยชน์แก่ผู้เสียภาษีทุกคนในจำนวนที่เท่าเทียมกัน ผู้มีเงินได้สุทธิตั้งแต่ 150,000

บาทจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเท่าๆ กัน นั่นคือได้รับยกเว้นภาษีในจำนวนเงิน 7,500 บาท (ยกเว้นภาษีร้อยละ 5 ของเงินได้ตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้) ส่วนการลดหย่อนภาษีสิทธิประโยชน์ทางภาษีจะแปรผันตามเงินได้สุทธิ ยิ่งมีเงินได้สุทธิตกมากก็จะได้ลดหย่อนภาษีมาก เช่น การลดหย่อนเบี้ยประกันชีวิตไม่เกิน 50,000 บาท รัฐบาลได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 126 (61) ยกเว้นเพิ่มให้อีก 40,000 บาท ดังนั้น ผู้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 10 จะได้รับประโยชน์ภาษี 5,000 บาท ผู้เสียภาษีอัตราร้อยละ 30 จะได้รับประโยชน์ภาษี 15,000 บาท

#### ตัวอย่าง

หากกำหนดให้ในปีพ.ศ. 2552 ผู้มีเงินได้คือ นาย ก ข ค ง และ จ ต่างมีรายได้จากเงินเดือนเพียงอย่างเดียวและมีสถานภาพสมรสแล้ว ทั้งมีบุตรที่ยังอยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียนจำนวน 3 คน ผู้มีเงินได้จึงมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาร้อยละ 40 ไม่เกิน 60,000 บาท หักค่าลดหย่อนส่วนบุคคลและคู่สมรสคนละ 30,000 บาท หักค่าลดหย่อนบุตรคนละ 15,000 บาท รวมแล้วสามารถใช้สิทธิหักค่าใช้จ่ายและลดหย่อนได้จำนวน 165,000 บาท และได้รับสิทธิยกเว้นเงินได้สุทธิอีก 150,000 บาท นาย ก ข ค ง และ จ ต่างมีรายได้ ดังนี้

1. นาย ก มีรายได้เดือนละ 30,000 บาท หรือปีละ 360,000 บาท
2. นาย ข มีรายได้เดือนละ 50,000 บาท หรือปีละ 600,000 บาท
3. นาย ค มีรายได้เดือนละ 100,000 บาท หรือปีละ 1,200,000 บาท
4. นาย ง มีรายได้เดือนละ 300,000 บาท หรือปีละ 3,600,000 บาท
5. นาย จ มีรายได้เดือนละ 400,000 บาท หรือปีละ 4,800,000 บาท

เพื่อให้เห็นสิทธิประโยชน์จากการหักลดหย่อนภาษีที่แปรผันไปตามจำนวนเงินได้สุทธิ ผู้เขียนจะได้เปรียบเทียบกรณีการคำนวณภาษีที่อนุญาตให้มีการหักลดหย่อนและกรณีที่ไม่อนุญาตให้มีการหักลดหย่อนภาษี จำนวนภาษีที่ต้องชำระของ นาย ก ข ค ง และ จ ดังนี้

## ตารางที่ 7

ตารางเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ทางภาษีกรณีมีและไม่มีภาระหักลดหย่อน

ผู้มีเงินได้ (1)	เงินได้สุทธิ (2)	อัตรากาษี (3)	ภาษีที่ผู้มีเงินได้ต้องชำระ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกรณีมีและไม่มีภาระหัก ลดหย่อนภาษี		
			กรณีหักค่าใช้จ่าย และลดหย่อนภาษี (4)	กรณีไม่มีภาระ หักลดหย่อน ภาษี (5)	ส่วนต่าง ภาษี (5) - (4) (6)
ก	360,000	10%	4,500	15,000	10,500
ข	600,000	10%	28,500	39,000	10,500
ค	1,200,000	20%	112,000	133,000	21,000
ง	3,600,000	30%	820,500	852,000	31,500
จ	4,800,000	37%	1,214,450	1,625,000	410,550

เมื่อเปรียบเทียบตาราง (4) และ (5) กรณีที่มีและไม่มีภาระลดหย่อนภาษี จะพบว่า การลดหย่อนภาษีทำให้ผู้เสียภาษีได้รับประโยชน์จากการชำระค่าภาษีลดลงตามข้อมูล ในตาราง (6) และยังมีรายได้มากก็จะได้ลดหย่อนได้มาก จะเห็นว่าการบรรเทาภาระภาษี โดยวิธีลดหย่อนให้ประโยชน์กับผู้เสียรายได้สูงมากกว่าผู้เสียได้น้อย จึงไม่เป็นไปตาม หลักความเป็นธรรมในแนวตั้งและไม่สอดคล้องกับความสามารถในการเสียภาษี

นอกจากนี้ สิทธิประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากการหักลดหย่อน รัฐบาลได้มี มาตรการที่เรียกว่าการยกเว้นเงินได้ที่ปฏิบัติเสมือนค่าลดหย่อนซึ่งหมายถึง การที่ฝ่ายบริหารใช้ อำนาจออกกฎหมาย คือ กฎกระทรวงเพื่อยกเว้นภาษีเงินได้ตามมาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 42(17) หรือออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นเงินได้ตามมาตรา 3 อันมีผลเป็นการเพิ่มค่า ลดหย่อนภาษีตามมาตรา 47 แห่งประมวลรัษฎากรด้วย การยกเว้นเงินได้ที่ให้นำมาหักเสมือน เป็นค่าลดหย่อน ได้แก่

การยกเว้นเงินได้ขโดยการออกกฎกระทรวง เช่น การยกเว้นเงินได้เท่าที่จ่ายเป็น เบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันชีวิต กรณีการยกเว้นเงินได้ที่จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุน

ในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพและค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว เงินได้ที่จ่ายเป็น ดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อซื้อบ้านและการยกเว้นเงินได้ที่จ่ายเป็นเบี้ยประกันชีวิต การยกเว้นเงินได้โดยการออกพระราชกฤษฎีกา เช่น กรณีการยกเว้นเงินบริจาคเพื่อการศึกษาตามพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 420) พ.ศ. 2547 เป็นต้น

การยกเว้นเงินได้ที่ปฏิบัติเสมือนค่าลดหย่อนมีผลกระทบต่อจำนวนภาษีที่ต้องชำระ กล่าวคือ โดยปกติการยกเว้นภาษี คือ การที่ไม่ต้องนำเงินได้จำนวนที่ได้ยกเว้นมารวมกับเงินได้พึงประเมินเลย หรือถ้าเงินได้นั้นถูกรวมเป็นจำนวนเดียวกับเงินได้พึงประเมินอยู่แล้วก็ให้นำเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นมาหักออกจากเงินได้พึงประเมินก่อน แล้วจึงคำนวณภาษีตามปกติ ส่วนวิธีการหักลดหย่อนภาษี หมายถึง การนำจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนดเป็นค่าลดหย่อนทางภาษี ตามสถานภาพบุคคลไปหักออกจากเงินได้พึงประเมินภายหลังหักค่าใช้จ่ายแล้วตามลำดับ เพื่อให้ได้เป็นเงินสุทธิสำหรับเสียภาษี แต่วิธีการยกเว้นเงินได้ที่มีผลเสมือนเป็นการหักลดหย่อน ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรจะกำหนดให้ผู้มีเงินได้นำเงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีไปคำนวณ หักจากเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากร ภายหลังหักค่าใช้จ่ายและ ค่าลดหย่อนตามมาตรา 42 ทวิ ถึงมาตรา 46 แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว จึงเท่ากับว่าผู้มีเงินได้ จะได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาระภาษีถึง 3 ต่อ คือสามารถนำเงินได้ตามประเภท ที่ได้รับยกเว้นมาหักออกจากภาษีสุทธิที่ต้องเสีย ภายหลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนตามปกติ

ความเป็นธรรมทางภาษีของการยกเว้นเงินได้ที่มีผลเสมือนเป็นการหักลดหย่อน นอกจากจะมีผลกระทบต่อหลักความสามารถในการเสียภาษีแล้ว ผลทางภาษีของการยกเว้นเงิน ได้ที่ปฏิบัติเสมือนเป็นค่าลดหย่อนยังทำให้ผู้เสียภาษีได้รับประโยชน์มากกว่าค่าลดหย่อนธรรมดา เนื่องจากมีจำนวนภาษีที่ต้องชำระน้อยลง คือ เงินได้ก่อนภาษีจะได้รับประโยชน์จากมาตรการ บรรเทาภาระภาษี สามารถนำมาหักได้ทั้งจากเงินยกเว้น ค่าลดหย่อนธรรมดาและเงินยกเว้นที่ ปฏิบัติเสมือนเป็นค่าลดหย่อนด้วย เท่ากับเป็นการยินยอมให้ประโยชน์ทางภาษีถึง 3 ต่อแก่ผู้เสีย ภาษี จึงเป็นผลให้เหลือเงินได้สุทธิน้อยลงเมื่อเทียบกับกรณีการยกเว้นภาษีและการหักลดหย่อน โดยทั่วไป แม้มาตรการจะเป็นผลดีแก่ผู้เสียภาษีบางส่วน แต่สาเหตุดังกล่าวข้างต้นกระทบถึงการ จัดเก็บภาษีตามอัตราก้าวหน้า เพราะทำให้อัตราภาษีก้าวหน้าลดลง เมื่อเปรียบเทียบความเป็น ธรรมทางภาษีระหว่างผู้เสียภาษีด้วยกัน ค่าลดหย่อนจึงทำให้คนรวยได้สิทธิประโยชน์จาก มาตรการบรรเทาภาระภาษีมากกว่า โดยเฉพาะการยกเว้นเงินได้ที่ปฏิบัติเสมือนเป็นค่าลดหย่อน กฎหมายได้ให้สิทธิเฉพาะเงินได้บางประเภทเท่านั้น ผู้เสียภาษีที่ไม่ได้รับประโยชน์ แม้มี ความสามารถในการเสียภาษีเท่ากันจึงต้องเสียภาษีในสัดส่วนที่มากกว่า ผู้อยู่ในบังคับของ

มาตรการนี้ เมื่อเปรียบเทียบความเป็นธรรมทางภาษีระหว่างผู้เสียภาษีและผู้มีรายได้น้อยไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษีแล้ว แม้ว่ามาตรการบรรเทาภาระภาษีจะช่วยกันผู้มีรายได้น้อยให้ไม่ต้องชำระภาษี แต่มาตรการดังกล่าวก็ไม่ได้มีส่วนบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายและความเป็นอยู่ของกลุ่มคนดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด

### 2.3 ปัญหาภาษีจากกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund:RMF)

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพหรือ RMF นี้เนื่องมาจากเดิมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีวงเงินการออมที่จำกัด ไม่สนองความต้องการของลูกจ้างหรือข้าราชการที่มีศักยภาพการออมเงินได้มากกว่าที่กฎหมายกำหนด และบุคคลทั่วไปเองก็ไม่สามารถออมเงินผ่านกองทุนดังกล่าวได้ จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพซึ่งเป็นกองทุนรวมที่จดทะเบียน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์.ศ.2535 เป็นการเพิ่มทางเลือกในการออมเงินระยะยาวสำหรับใช้จ่ายเมื่อยามเกษียณอายุเป็นหลัก และส่งเสริมการลงทุนในสถาบันตลาดทุนของไทยให้เพิ่มมากขึ้น การลงทุนยังเหมาะสำหรับผู้ลงทุนที่มีอาชีพอิสระหรือลูกจ้างที่ไม่มีระบบบำเหน็จบำนาญรองรับด้วย ดังนั้น เพื่อสร้างแรงจูงใจสำหรับการลงทุนใน RMF ภาครัฐจึงพิจารณาให้การสนับสนุนสิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นักลงทุน โดยได้รับยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุน RMF ได้รับยกเว้นภาษีในลักษณะที่เรียกว่าการยกเว้นเงินได้ที่ปฏิบัติเสมือนเป็นค่าลดหย่อน โดยให้ผู้มีเงินได้นำเงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีไปคำนวณหักจากเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากร เมื่อได้หักตามมาตรา 42 ทวิถึงมาตรา 46 แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว และได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับกำไรที่ได้จากการขายคืนหน่วยลงทุน (Capital Gain)

ผู้ลงทุนใน RMF จึงเสียภาษีน้อยกว่าผู้ไม่ลงทุนในกองทุนดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน ผู้ออมเงินจึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการลงทุนด้วย คือ

1. ต้องลงทุนสะสมอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ผู้มีเงินได้จะต้องถือหน่วยลงทุนใน RMF ไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปี นับตั้งแต่วันซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก และ
2. ใ้ถือนหน่วยลงทุนดังกล่าวได้เมื่อมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์

การลงทุนที่กระทำผิดเงื่อนไข ผู้ลงทุนจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ ผลประโยชน์ใดๆที่ได้รับจะถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้ โดยผู้มีเงินได้ต้อง

เสียภาษีย้อนหลัง 5 ปี สำหรับปีภาษีที่ได้นำเงินค่าซื้อหน่วยลงทุนไปหักออกจากเงินได้เพื่อยกเว้นภาษีมาแล้ว จนถึงวันที่ได้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อเสียภาษีเงินได้เพิ่มเติม

ถ้าลงทุนไม่ครบ 5 ปี ก็จะไม่ได้รับสิทธิยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับกำไรที่ได้จากการขายคืนหน่วยลงทุน (Capital Gain) เพื่อให้ผู้ที่ไม่ออกเงินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกองทุนรวมดังกล่าวมีภาวะภาษี อันจะส่งผลสนับสนุนเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้มีการออมเงินผ่านกองทุนรวมนี้ในระยะยาว เช่นกันกับกรณีการไถ่ถอนหรือขายคืนหน่วยลงทุนก่อนผู้ลงทุนมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ แม้จะได้ถือครองหน่วยลงทุนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่วันซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก จึงต้องคืนสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้ใช้สิทธิยกเว้นภาษีไปแล้ว

ความเป็นธรรมทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ เมื่อวิเคราะห์เจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบกับบทบัญญัติภาษีอากรแล้ว พบปัญหาภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับกองทุนรวมมีประเด็น คือ

- ปัญหาการใช้และตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันและไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุน RMF

- ปัญหาการให้ขยายวงเงินสิทธิลดหย่อนเป็นการชั่วคราวจาก 500,000 บาท เป็น 700,000 บาท

(1) การใช้และตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันและไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุน RMF

กรณีการให้สิทธิผู้ลงทุนก่อนวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2551 ที่ลงทุนครบ 5 ปีแล้วสามารถขายคืนก่อนอายุครบ 55 ปีได้โดยไม่ถือว่าผิดเงื่อนไข ซึ่งประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 90) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 132) พ.ศ. 2547 ข้อ 1) (2) ยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุนใน RMF และการถือหน่วยลงทุนใน RMF กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้มีเงินได้จะต้องถือหน่วยลงทุนไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปี นับตั้งแต่วันซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรกและไถ่ถอนหน่วยลงทุนดังกล่าวเมื่อผู้มีเงินได้นั้นมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์ ซึ่งเงื่อนไขจะส่งผลให้มีการออมเงินระยะยาวสำหรับใช้จ่ายเมื่อยามเกษียณอายุ อันตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขอีกประการหนึ่งเพื่อเป็นทางเลือกของผู้ลงทุนว่า เมื่อผู้มีเงินได้นั้นถือหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรกก็จะได้รับสิทธิยกเว้นภาษีเช่นกัน<sup>134</sup>

กฎหมายข้างต้น เป็นการแก้ไขกฎเกณฑ์การลงทุนใน RMF ให้ยืดหยุ่นมากขึ้น แต่ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน เพราะมีถ้อยคำที่ดีความตามตัวอักษรได้ว่า สามารถขายคืนหน่วยลงทุนได้ เมื่อลงทุนตั้งแต่ครั้งแรกต่อเนื่องจนครบ 5 ปี บริบูรณ์โดยไม่ต้องรอจนถึงอายุ 55 ปี และไม่ถือว่าผู้ลงทุนกระทำผิดเงื่อนไขทางภาษีผลที่ตามมาจากการออกกฎหมายดังกล่าว ทำให้ผู้ลงทุนเข้าใจว่าไม่ต้องคืนภาษีที่ได้ใช้สิทธิยกเว้นไปแล้ว สร้างความสับสนและความไม่สอดคล้องกันของการใช้กฎหมาย ดังจะเห็นได้จากแนววินิจฉัยของกรมสรรพากรต่อไปนี้

ข้อหารือกรมสรรพากร ที่ กค 0706/10713 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2548

.....ในส่วนที่เกี่ยวกับระยะเวลาการถือหน่วยลงทุน RMF ของผู้มีเงินได้ที่จะได้รับสิทธิยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับเนื่องจากการขายหน่วยลงทุน RMF คืบตามข้อ 2(65) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 126 (พ.ศ.2509)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 246 (พ.ศ.2547)ฯ กำหนดให้ผู้มีเงินได้ต้องถือหน่วยลงทุน RMF ดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก จึงพิจารณาได้ดังนี้

นาย ว. ได้ซื้อหน่วยลงทุน RMF ครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2544 ดังนั้นวันที่ครบกำหนดห้าปี นับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรกคือ วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2549

การที่นาย ว. จะขายคืนหน่วยลงทุน RMF ที่ซื้อมาครั้งแรกรวมถึงที่ซื้อมาในภายหลังตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2549 เป็นต้นไป แม้นาย ว. จะมีอายุไม่ครบ 55 ปีบริบูรณ์ กรณีถือได้ว่า นาย ว. ได้ถือหน่วยลงทุนดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก

<sup>134</sup> ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 90) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 132) พ.ศ. 2547 ข้อ 1) (2) ผู้มีเงินได้จะต้องถือหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก **และ**ได้ถอนหน่วยลงทุนดังกล่าวเมื่อผู้มีเงินได้นั้นมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปี บริบูรณ์ **หรือ**เมื่อผู้มีเงินได้นั้นถือหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีผู้มีเงินได้ได้ถอนหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ เพราะเหตุทุพพลภาพหรือตาย

แรกตามข้อ 2(65) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 126 (พ.ศ.2509)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 246 (พ.ศ.2547)ฯ แล้ว

แนววินิจฉัยตามข้อหารือกรมสรรพากรที่ กค 0706/10713 นี้ แม้นาย ว.จะมีอายุไม่ถึง 55 ปีบริบูรณ์แต่ได้ถือหน่วยลงทุนมาแล้วมากกว่า 5 ปี ก็สามารถขายคืนหน่วยลงทุนได้ โดยไม่ผิดเงื่อนไขและไม่นำหลักเกณฑ์เรื่องอายุของผู้ถือหน่วยลงทุนมาเป็นเงื่อนไขในการตัดสิทธิประโยชน์ทางภาษี จึงขัดแย้งกับวัตถุประสงค์การตั้งกองทุนที่มุ่งให้เป็นการออมเงินระยะยาว สำหรับใช้จ่ายเมื่อยามเกษียณอายุ แต่ระยะต่อมาข้อหารือกรมสรรพากรได้ตีความในแนวทางที่แตกต่างกัน โดยนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุมาเป็นข้อพิจารณาการได้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ด้วย

ข้อหารือกรมสรรพากรที่ กค 0706/1805 ลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2549

ท่านได้ซื้อหน่วยลงทุน RMF ครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2545 ดังนั้นวันที่ครบกำหนด 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรกคือวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2550 การที่ท่านจะขายคืนหน่วยลงทุน RMF ที่ซื้อมาตั้งแต่วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2550 เป็นต้นไป กรณีถือได้ว่าท่านได้ถือหน่วยลงทุนในกองทุนรวมดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก และได้ถือหน่วยลงทุนดังกล่าวเมื่อท่านมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์

ดังนั้น เงินได้เท่าที่ท่านได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุน RMF และเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ท่านได้รับจากการขายหน่วยลงทุน RMF คืนให้แก่กองทุนฯ ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามมาตรา 42(17) แห่งประมวลรัษฎากรประกอบกับข้อ 2(55) และ (65) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 126 (พ.ศ.2509) ฯ

แนววินิจฉัยข้อหารือกรมสรรพากรที่ กค 0706/1805 การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี อากรจากการเข้าเป็นสมาชิกใน RMF ให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ของอายุด้วย ผู้มีเงินได้ที่ถือหน่วยลงทุนจะต้องถือหน่วยลงทุนมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีนับแต่ได้ลงทุนครั้งแรกและจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์ด้วย ความสับสนของการใช้บทบัญญัติกฎหมายในเรื่องเงื่อนไขทางอายุของผู้ถือหน่วยลงทุน ยังคงทำให้แนววินิจฉัยไม่แน่นอนและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ดั้งเดิม

ข้อหารือกรมสรรพากรที่ กค 0706/2751 ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2549

กรณีนาง ส. ซื้อหน่วยลงทุน RMF ในปีพ.ศ.2546 และปีพ.ศ.2547 จำนวน 200,000 บาท และ 10,000 บาท ตามลำดับ หากนาง ส. ขายคืนหน่วยลงทุนดังกล่าวเมื่อได้ถือหน่วยลงทุน

นั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรกจึงจะได้รับสิทธิยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามข้อ 2(65) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 126 (พ.ศ. 2509) ประกอบกับประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 90) ลงวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2544 จากการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามแบบภ.ง.ด.90 หรือภ.ง.ด.91แล้วแต่กรณี จะเห็นว่าแนววินิจฉัยัยกรมสรรพากรฉบับนี้ ย้อนกลับมานำวินิจฉัยโดยเดินตามแนววินิจฉัยัยข้อหาหรือกรมสรรพากรที่ กค 0706/10713 ที่ไม่ถือเงื่อนไขทางอายุเป็นสาระสำคัญอีก

#### แนวทางการแก้ปัญหา

เนื่องจากความสับสนของแนววินิจฉัย จึงได้มีการแก้ไขกฎให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์เริ่มต้น คือ ผู้ลงทุนต้องมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์เสียก่อน จึงจะขายคืนได้โดยไม่ต้องเสียสิทธิประโยชน์ทางภาษีทางภาษีที่ได้รับไป (ไม่ต้องคืนภาษีย้อนหลัง)<sup>135</sup> ซึ่งมีผลบังคับใช้สำหรับเงินลงทุนตั้งแต่ 1 มีนาคม พ.ศ.2551 เป็นต้นไป มาตราการภาษีที่เกี่ยวข้องกับกองทุนรวมสำหรับผู้ลงทุนก่อนและตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2551 จึงแตกต่างกัน ผู้ลงทุนก่อน 1 มีนาคม พ.ศ. 2551 ถือว่าเป็นการลงทุนภายใต้กฎหมายเดิมจึงยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายฉบับเดิมโดยไม่ต้องรอให้ผู้ลงทุนอายุครบ 55 ปีก็ขายคืนหน่วยลงทุนได้โดยไม่ผิดเงื่อนไข อย่างไรก็ตาม เงินลงทุนก่อน 1 มีนาคม พ.ศ.2551 ก็ยังจำเป็นต้องลงทุนต่อเนื่องจนครบ 5 ปีเสียก่อนจึงจะถือว่าไม่ผิดเงื่อนไขการลงทุน ตามตัวอย่างคำวินิจฉัยต่อไปนี้

ข้อหาหรือกรมสรรพากรที่ กค 0702/1323 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552

กรณีนาย พ. ได้ซื้อหน่วยลงทุน RMF ครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ.2547 และหลังวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2551 ได้ซื้อหน่วยลงทุนเพิ่มและจะขายหน่วยลงทุนดังกล่าวทั้งหมดคืนให้แก่กองทุน RMF ในวันที่ 12 เมษายน พ.ศ.2552 แยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) กรณีผู้ซื้อหน่วยลงทุนได้ซื้อหน่วยลงทุน RMF ครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ.2547 โดยได้ซื้อติดต่อกันทุกปีและได้ถือหน่วยลงทุนดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่วันซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก ต่อมาด้วยความประสงค์จะขายหน่วยลงทุน RMF

สำหรับหน่วยลงทุนที่ซื้อมาก่อนวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2551 โดยในขณะที่ขายหน่วยลงทุนนั้น ผู้มีเงินได้มีอายุไม่ครบ 55 ปีบริบูรณ์ กรณีถือได้ว่าผู้มีเงินได้ถือหน่วยลงทุนดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่วันซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก เงินได้เท่าที่จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุน

<sup>135</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 265 (พ.ศ.2551) เพื่อแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 126 (พ.ศ.2509) และฉบับที่ 246 (พ.ศ.2547) ข้อ 2 (55) และ (65)

ดังกล่าว และเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ผู้มีเงินได้ได้รับการขายหน่วยลงทุนคืนให้แก่กองทุนดังกล่าว จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หากการซื้อและการขายหน่วยลงทุน RMF เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามข้อ 2(55) และ (65) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 126 (พ.ศ. 2509)ฯ และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 90)ฯ ลงวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2544 ผู้มีเงินได้ก็ย่อมมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุน RMF ในปีภาษีที่ได้ซื้อหน่วยลงทุนและได้รับสิทธิยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับจากการขายหน่วยลงทุนนั้น ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมาย

(2) กรณีการซื้อหน่วยลงทุน RMF ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2551 ผู้มีเงินได้ต้องซื้อและถือหน่วยลงทุน RMF ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามข้อ 2(55) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 126(พ.ศ.2509)ฯ และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 171) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเพื่อยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพและการถือหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2551

กรณีผู้มีเงินได้ขายคืนหน่วยลงทุน RMF ดังกล่าว เมื่อถือหน่วยลงทุนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีนับแต่วันซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก แต่ผู้มีเงินได้อายุยังไม่ครบ 55 ปีบริบูรณ์ย่อมไม่ได้รับสิทธิยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุน RMF ในปีที่ซื้อแต่อย่างใด

สำหรับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับจากการขายหน่วยลงทุนดังกล่าว เมื่อถือหน่วยลงทุนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีนับแต่วันซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามข้อ 2(65) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 126 (พ.ศ.2509)ฯ และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 170) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเพื่อยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับเนื่องจากการขายหน่วยลงทุนคืนให้แก่กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2551 ย่อมมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวของกฎหมาย

สรุปเงื่อนไขการลงทุนในกองทุน RMF ตามกฎหมายใหม่และกฎหมายเดิม จึงแยกย่อยเป็นสองระบบมีรายละเอียด ดังนี้

(1) สำหรับผู้ลงทุนก่อน 1 มีนาคม พ.ศ.2551 ถือว่าเป็นการลงทุนภายใต้กฎหมายเดิม จึงยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายฉบับเดิมโดยไม่ต้องรอให้ผู้ลงทุนอายุครบ 55 ปีก็ขายคืนหน่วยลงทุนได้โดยไม่ผิดเงื่อนไข

(2) สำหรับผู้ลงทุนตั้งแต่วันที่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2551 การยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุน ผู้มีเงินได้จะต้องถือหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปีนับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรกและได้ถอนหน่วยลงทุนดังกล่าวเมื่อผู้มีเงินได้นั้นมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์<sup>136</sup>

การยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้หรือผลประโยชน์ใดๆที่ได้รับเนื่องจากการขายหน่วยลงทุนคืนให้แก่กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Capital Gain) ผู้มีเงินได้จะต้องถือหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปีนับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก<sup>137</sup> หากผิดเงื่อนไขต้องคืนเงินภาษีที่ได้ใช้สิทธิยกเว้นไปแล้วสำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุน RMF

(2) ปัญหาการให้ขยายวงเงินสิทธิลดหย่อนเป็นการชั่วคราว  
กรณีนี้เกิดขึ้นจากการที่คณะรัฐมนตรีต้องการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อชักจูงให้เกิดการลงทุนใน RMF และ LTF มากขึ้น จึงมีมติคณะรัฐมนตรีขยายวงเงินสิทธิยกเว้นภาษีให้ผู้ลงทุนเป็นพิเศษในปี 2551<sup>138</sup> โดยขยายวงเงินสูงสุดจากไม่เกิน 500,000 บาทเป็น 700,000 บาท (เมื่อรวมกับกองทุน กบข.และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) สำหรับผู้ที่มีการลงทุนในเดือนตุลาคมถึงธันวาคม พ.ศ.2551 เท่านั้น

ข้อสังเกต ตามที่กล่าวมาข้างต้นยังคงเงื่อนไขการยกเว้นภาษีสูงสุดไว้ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้พึงประเมินที่ซื้อหน่วยลงทุนเช่นเดิม ทำให้ผู้ที่จะได้ประโยชน์จากประกาศฉบับนี้จะต้องเป็นผู้ที่มีรายได้สูงเกินกว่า 4.7 ล้านบาทต่อปี หากมีรายได้น้อยกว่าจะยังคงติดขัดเงื่อนไขเรื่องเพดานสูงสุดไม่เกินร้อยละ 15 ของรายได้

<sup>136</sup> ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 171)

<sup>137</sup> ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 170)

<sup>138</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 267 (พ.ศ. 2551) ประกอบกับประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ ฉบับที่ 174 และฉบับที่ 175

## ตารางที่ 8

ตารางแสดงสิทธิประโยชน์การยกเว้นภาษีกรณีซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ

เงินได้พึงประเมิน ที่ซื้อหน่วยลงทุน	ร้อยละ 15 ของเงินได้	จำนวนเงินขั้นสูงสุด ที่ได้รับยกเว้นภาษี
5,000	750	750
50,000	7,500	7,500
500,000	50,000	50,000
3,000,000	450,000	450,000
3,300,000	495,000	495,000
4,600,000	690,000	690,000
4,700,000	705,000	700,000
5,000,000	750,000	700,000

การใช้สิทธิประโยชน์ตามมาตรการภาษีดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติให้แตกต่างกันระหว่างผู้ลงทุนในกองทุนกับผู้ที่ไม่ได้ลงทุน เพราะสิทธิประโยชน์ทางภาษีทำให้ผู้ลงทุนลดภาระภาษีได้จำนวนมหาศาล และผู้รับประโยชน์สูงสุดเป็นผู้อยู่ในบัญชีอัตราภาษีเงินได้ร้อยละ 37 ประโยชน์จูงใจทางภาษียิ่งลงทุนมากยิ่งได้ประโยชน์มาก แม้เหตุผลของการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจะเป็นไปเพื่อกระตุ้นการออมในกองทุนและกระตุ้นเศรษฐกิจก็ตาม มาตรการจึงเป็นการให้ประโยชน์ผู้ลงทุนตามความสามารถในการจ่ายเงินลงทุน หากพิจารณาหลักความเป็นธรรมทางภาษีอากร ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีนี้เป็นการใช้มาตรการบรรเทาภาระภาษีเพื่อประโยชน์ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงโดยให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สวนทางกับความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ จึงเป็นการใช้เครื่องมือทางภาษีอากรเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือจากความเป็นธรรม อันผิดไปจากหลักการของมาตรการบรรเทาภาระภาษีเองซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับสะท้อนความสามารถในการเสียภาษีที่แท้จริง

หากปรับกับทฤษฎีความยุติธรรมของการแบ่งสรรปันส่วนรายได้ ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจด้วยการยินยอมให้คนที่มีความสามารถหรือคนที่ได้เปรียบได้มากกว่า ควรจะมีขึ้นเพียงเพื่อจะเป็นแรงจูงใจให้คนที่มีความสามารถหาประโยชน์แก่สังคมเท่านั้น หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ประโยชน์จูงใจทางภาษีจากมาตรการในกองทุน RMF เป็นการให้

ประโยชน์ผู้ลงทุนตามความสามารถในการจ่ายเงินลงทุนไม่ใช่ความสามารถในการเสียภาษี ซึ่งผู้มีโอกาสเข้าถึงได้ก็คือกลุ่มนักลงทุนที่มั่งคั่ง มีฐานะความเป็นอยู่ที่สุขสบาย จึงเป็นการปฏิบัติให้แตกต่างกันโดยไม่ได้เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคล เพราะประโยชน์จากการยกเว้นภาษีให้แก่ผู้มั่งคั่ง ย่อมเป็นการตัดโอกาสเข้าถึงทรัพยากรส่วนรวมของผู้มีรายได้น้อยที่จะได้จากกรณีที่รัฐนำเงินรายได้ภาษีมาใช้จ่ายช่วยเหลือผู้ที่ด้อยกว่าในสังคม

#### 2.4 มาตรการบรรเทาภาระภาษี : ผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยและคนยากจน สวัสดิการ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เมื่อพิจารณามาตรการบรรเทาภาระทางภาษีต่างๆ ที่รัฐให้แก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็น การหักค่าใช้จ่าย การยกเว้นภาษี การหักลดหย่อน การเครดิตภาษีหรือการยกเว้นภาษีที่ปฏิบัติเสมือนค่าลดหย่อน นอกจากจะเป็นความพยายามปรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้สามารถช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนจากความผันผวนทางเศรษฐกิจในปัจจุบันแล้ว ผู้เขียนพบว่า มาตรการยังให้ประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้เสียภาษีในทุกช่วงทุกภาวะของชีวิต ไม่ว่าจะเป็นมาตรการภาษีทางด้านเศรษฐกิจหรือมาตรการภาษีด้านสังคมก็ตาม ยกตัวอย่างสิทธิประโยชน์ทางภาษีดังกล่าว ได้แก่

ผู้เสียภาษีที่เป็นคนโสดมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้ร้อยละ 40 ไม่เกิน 60,000 บาทและหักลดหย่อนภาษีสำหรับผู้มีเงินได้ 30,000 บาท

เมื่อเข้าสู่ช่วงสร้างครอบครัว ชีวิตสมรสย่อมทำให้มีภาระดูแลสมาชิกในครอบครัวเพิ่มขึ้น ประมวลรัษฎากรมาตรา 42 ทวิ จึงอนุญาตให้ผู้เสียภาษีสามารถหักค่าใช้จ่ายได้สำหรับสามีและภรรยา ถ้าสามีภรรยาต่างมีเงินได้จากน้ำพักน้ำแรง ประเภทค่าจ้างแรงงานตามความในมาตรา 40(1) หรือ 40(2) และความเป็นสามีภรรยาได้มีอยู่ตลอดปีภาษี ต่างฝ่ายต่างหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้ถึงร้อยละ 40 โดยรวมกันต้องไม่เกิน 60,000 บาท

มาตรา 40 (6) และ (8) เงินได้จากวิชาชีพอิสระโดยทั่วไปหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้ร้อยละ 30 เว้นแต่การประกอบโรคศิลปะให้หักค่าใช้จ่ายในการเหมาร้อยละ 60<sup>139</sup> นอกจากผู้เสียภาษีจะสามารถหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้แล้ว ยังมีสิทธิเลือกขอหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควรได้ด้วย ผู้เสียภาษีมียุทธวิธีเลือกปฏิบัติได้ว่าปีใดจะหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา

<sup>139</sup> พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการกำหนดค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักจากเงินได้พึงประเมิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2502

หรือปีใดจะหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควรได้ นอกจากนี้ ในปีภาษีเดียวกันผู้เสียภาษี  
ยังอาจหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาสำหรับเงินได้ประเภทหนึ่งและหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น  
และสมควรสำหรับเงินได้อีกประเภทหนึ่งได้ด้วย แต่เงินได้ประเภทเดียวกัน หากเลือกหักค่าใช้จ่าย  
ตามวิธีใดแล้วจะต้องใช้วิธีเดียวกันสำหรับเงินได้ประเภทนั้นทั้งประเภท

เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว คู่สมรสยังสามารถนำเงินได้พึงประเมินมาหักลดหย่อนเพื่อ  
บรรเทาภาระภาษีได้มากกว่าคนโสด เพราะสามารถหักลดหย่อนสำหรับผู้มีเงินได้และสามีหรือ  
ภรรยาของตนเองได้ด้วย ซึ่งทำให้ในปีภาษีสามารถหักลดหย่อนได้สูงสุดถึง 60,000 บาท

เมื่อคู่สมรสมีบุตร ไม่ว่าจะ เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย บุตรบุญธรรมหรือบุตรติด  
มากับคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ตาม ทำให้ผู้เสียภาษีมีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลอุปการะเลี้ยงดู  
และให้การศึกษาแก่บุตร จึงสามารถหักค่าลดหย่อนสำหรับค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรได้  
โดยหากบุตรเกิดภายหลังปีพ.ศ.2522 สามารถหักค่าใช้จ่ายได้คนละ 15,000 บาท รวมกันไม่เกิน  
3 คน เท่ากับว่าผู้เสียภาษีสามารถหักค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรได้สูงสุด 45,000 บาทต่อปีภาษี  
และหากบุตรยังคงศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของทางราชการหรือเอกชน ผู้เสียภาษีสามารถ  
หักลดหย่อนเพื่อการศึกษาสำหรับบุตรได้อีกคนละ 2,000 บาท (มาตรา 47 (ค) (ข))

สำหรับที่อยู่อาศัย การกู้ยืมเงินเพื่อซื้อ เช่าซื้อ หรือสร้างอาคารอยู่อาศัยโดยจำนอง  
อาคารที่ซื้อหรือสร้างเป็นประกันการกู้ยืมนั้น ผู้เสียภาษีสามารถหักลดหย่อนดอกเบี้ยเงินกู้ได้ตาม  
จำนวนเงินที่ได้จ่ายไปจริงแต่ไม่เกิน 100,000 บาท (เฉพาะดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่ได้จ่ายตั้งแต่  
1 มกราคม พ.ศ.2550 เป็นต้นไป)

สำหรับผู้เป็นข้าราชการ จะได้รับยกเว้นเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นดอกเบี้ยเงินกู้ยืมให้แก่  
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำหรับการกู้ยืมเงิน เพื่อซื้อ เช่าซื้อ หรือสร้างอาคารที่อยู่อาศัย  
รวมถึงอาคารพร้อมที่ดินได้ด้วย (กฎกระทรวงฉบับที่ 126)

ประมวลรัษฎากรยังมีมาตรการบรรเทาภาระภาษีด้านสังคม เพื่อช่วยเหลือลูก  
กตัญญูและเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมที่ดีงามของสังคม ผู้เสียภาษีที่อุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาที่มี  
อายุ 60 ปีขึ้นไปซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพสามารถหักค่าลดหย่อนบิดามารดาได้ กรณี  
ที่ผู้เสียภาษีและคู่สมรสที่มีเงินได้รวมคำนวณภาษีหรือคู่สมรสไม่มีเงินได้ ผู้เสียภาษีและคู่สมรส  
มีสิทธิหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาได้คนละ 30,000 บาท

ภาระการอุปการะเลี้ยงดูครอบครัวของผู้เสียภาษีย่อมเพิ่มขึ้น ถ้าสมาชิกในครอบครัว  
เป็นผู้พิการหรือเป็นคนทุพพลภาพ มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพและอยู่ในความอุปการะเลี้ยง  
ดูของผู้มีเงินได้ ค่าอุปการะเลี้ยงดูสมาชิกไม่ว่าจะเป็นบิดามารดา สามีหรือภรรยา บุตรชอบด้วย

กฎหมายหรือบุตรบุญธรรมของผู้มีเงินได้ บิดามารดาหรือบุตรชอด้วยกฎหมายของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้หรือบุคคลอื่นที่มีเงินได้เป็นผู้ดูแล ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการสามารถหักลดหย่อนได้คนละ 60,000 บาท บุคคลดังกล่าวต้องเป็นคนพิการซึ่งมีบัตรประจำตัวคนพิการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

เมื่อผู้เสียภาษีมีรายได้เหลือจากการใช้จ่ายเพื่อดำรงชีวิต เงินส่วนที่เหลือจากการใช้จ่ายจึงเป็นเงินออม มาตรการบรรเทาภาระภาษีที่เกี่ยวข้องกับเงินออมประเภทต่างๆ เช่น

การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี่ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรประเภทออมทรัพย์ ได้แก่ ดอกเบี่ยสลากออมสินหรือดอกเบี่ยเงินฝากออมสินของรัฐบาลเฉพาะประเภทฝากเผื่อเรียก, ดอกเบี่ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ที่ได้รับจากสหกรณ์, ดอกเบี่ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามประเภทออมทรัพย์ ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42(8) แห่งประมวลรัษฎากร และยกเว้นภาษีสำหรับดอกเบี่ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามประเภทออมทรัพย์ที่มีจำนวนดอกเบี่ยรวมกันทั้งสิ้นไม่เกิน 20,000บาท ตลอดปีภาษี<sup>140</sup>

สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ข้าราชการจ่ายสมทบเข้า กบข. จะได้รับลดหย่อนภาษีได้เท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 500,000 บาทต่อปี และผลตอบแทนการลงทุนก็จะได้รับยกเว้นภาษีหากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด (ได้แก่ เหตุสูงอายุ ทุพพลภาพ เหตุทดแทนและเสียชีวิต)

การออมเงินผ่านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อไว้ใช้จ่ายเมื่อยามชราภาพ สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สามารถหักลดหย่อนได้ตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 10,000 บาท ส่วนที่เกิน 10,000 บาทแต่ไม่เกิน 490,000 บาทเป็นเงินที่ได้รับยกเว้นภาษี โดยนำจำนวนเงินส่วนที่เกินดังกล่าวหักจากเงินได้พึงประเมินก่อนหักค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 490,000 บาท

นอกจากนี้ เงินค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ สามารถหักลดหย่อนได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้ เมื่อรวมกับเงินสะสมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุน กบข. (ถ้ามี) แล้วไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาวหักในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 500,000 บาท<sup>141</sup>

<sup>140</sup> ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 55) และ (ฉบับที่ 177)

<sup>141</sup> กรมสรรพากร, “ผู้มีเงินได้มีสิทธิหักลดหย่อนอะไรบ้าง”, จาก

<http://www.rd.go.th/publish/557.0.html> , สืบค้น เดือนมกราคม 2010.

ผู้เสียภาษีอาจต้องการความแน่นอนและมั่นคงให้กับตนเองและครอบครัว โดยทำสัญญาประกันชีวิต ให้บริษัทประกันชีวิตเข้ามารับความเสี่ยงหากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดหมายไว้ โดยสามารถนำเบี้ยประกันภัยที่ผู้เสียภาษีได้จ่ายไปในปีภาษี มาหักลดหย่อนสำหรับการประกันชีวิตของผู้มีเงินได้ เบี้ยประกันภัยที่ผู้มีเงินได้จ่ายไปในปีภาษีสำหรับการประกันชีวิตของผู้มีเงินได้ตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 10,000 บาท ทั้งนี้ กรมธรรม์ประกันชีวิตต้องมีกำหนดเวลาตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปและการประกันชีวิตนั้นได้เอาประกันไว้กับผู้รับประกันภัยที่ประกอบกิจการประกันชีวิตในราชอาณาจักร ส่วนที่เกิน 10,000 บาท หักได้ไม่เกินเงินได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายแต่ไม่เกิน 90,000 บาท นอกจากนี้ ถ้าสามีหรือภรรยาของผู้เสียภาษีมีการประกันชีวิตก็สามารถหักลดหย่อนได้ด้วย สำหรับเบี้ยประกันที่จ่ายสำหรับการประกันชีวิตของสามีหรือภรียนั้น ตามเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น

เมื่อมีฐานะดีพอสมควรแล้ว ผู้เสียภาษีอาจแบ่งเงินได้ส่วนหนึ่งเพื่อบริจาคช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสผ่านองค์กรสาธารณกุศลต่างๆ เช่น บริจาคเงินให้แก่กองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษาหรือบริจาคเงินบำรุงวัดวาอาราม เป็นต้น สิทธิประโยชน์ที่ผู้มีเงินได้จะได้รับประโยชน์ ได้แก่ การหักลดหย่อนได้เท่าจำนวนเงินที่จ่ายจริงแต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายและหักค่าลดหย่อนต่างๆ แล้วสำหรับการบริจาคเงินให้แก่การกุศลสาธารณะ

กรณีที่บริจาคเงินสนับสนุนเพื่อการศึกษา ได้แก่ เงินที่จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการศึกษามีสิทธิหักลดหย่อนได้ 2 เท่าของจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปจริง แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินคงเหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนอื่น ๆ แล้ว

เมื่อยามชราภาพ ภาษีอากรก็ยังเกื้อกูลแก่ผู้เสียภาษีด้วยการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ผู้สูงอายุเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพจากรายได้ดอกเบียเงินฝากให้มีรายได้จ่ายใช้สอยมากขึ้น เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับดอกเบียเงินฝากประจำธนาคารในราชอาณาจักร เฉพาะให้แก่ผู้สูงอายุ โดยบุคคลธรรมดาที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไปมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับดอกเบียเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร ประเภทดอกเบียเงินฝากประจำที่มีระยะเวลาการฝากตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไปมีจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 30,000 ตลอดปีภาษี เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้จากรายได้ดอกผลซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้ที่เกษียณอายุจากการทำงานแล้ว<sup>142</sup>

<sup>142</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 250 (พ.ศ. 2548) ประกอบกับประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 137)

สำหรับผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการจะได้รับยกเว้นภาษีสำหรับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้รับจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เนื่องจากออกจากราชการเพราะเหตุสูงอายุ (กฎกระทรวงฉบับที่ 126)

ภายหลังจากหักค่าใช้จ่ายและลดหย่อนภาษีแล้ว เพื่อลดภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประมวลรัษฎากรจึงอนุญาตให้ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับเงินได้สุทธิหลังจากหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 150,000 บาทแรกสำหรับปีภาษี ดังนั้น สำหรับผู้เสียภาษีที่มีเงินได้สุทธิไม่เกิน 150,000 บาทจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและสำหรับผู้ที่มีเงินได้สุทธิเกิน 150,000 บาทจะต้องนำเงินได้สุทธิเฉพาะส่วนที่เกิน 150,000 บาทไปคำนวณตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา<sup>143</sup> เป็นลำดับสุดท้ายก่อนที่จะชำระภาษี

จะเห็นได้ว่ามาตรการบรรเทาภาระภาษีมีความยืดหยุ่นและให้ประโยชน์แก่ผู้เสียภาษีในทุกๆ ช่วงของชีวิตตั้งแต่ผู้เสียภาษีเป็นเด็ก บิดามารดามีสิทธิหักลดหย่อนสำหรับบุตรได้ เมื่อผู้เสียภาษีเป็นคนโสด สมรส มีบุตร สร้างที่อยู่อาศัย ออมเงิน ประกันชีวิต บริจาคเพื่อสังคม จนถึงเมื่อผู้เสียภาษีเข้าสู่วัยชราภาพ สำหรับผู้มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษี มาตรการบรรเทาภาระภาษีมีผลกระทบต่อคนกลุ่มน้อยอย่างไรนั้น ผู้เขียนจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

มาตรการบรรเทาภาระภาษี : ผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยและคนยากจน สวัสดิการ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

มาตรการยกเว้นภาษีเงินได้ การหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนภาษีมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อบรรเทาภาระภาษีแก่ผู้มีรายได้น้อยไปจนถึงคนยากจน ให้มีเงินได้เพียงพอแก่การยังชีพและเลี้ยงดูครอบครัวให้เสียภาษีน้อยลงหรือไม่ต้องเสียภาษีเลย และมีรายได้เลี้ยงชีพมากขึ้น อันเป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษี แม้มาตรการบรรเทาภาระภาษีจะช่วยกันคนกลุ่มนี้จากการแบกรับภาระภาษี แต่ด้วยเหตุที่ผู้มีรายได้น้อยและคนยากจนไม่ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มาตรการบรรเทาภาระภาษีซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลายมาตรการ และให้ประโยชน์ทางภาษีในทุกช่วงของชีวิตสอดคล้องไปกับการ

<sup>143</sup> พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 470) พ.ศ. 2551

เปลี่ยนแปลงสภาวะของบุคคลและสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจจึงมีผลดีกับผู้เสียภาษีเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้มีรายได้น้อยและคนยากจนจำนวนมากเป็นผู้ที่อยู่นอกระบบภาษีและก็อาจไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากมาตรการยกเว้นภาษีเงินได้ หักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนภาษีเลย

#### ตัวอย่างเช่น

นายปีใหม่เป็นพนักงานส่งเอกสารในบริษัทแห่งหนึ่ง มีเงินได้จากเงินเดือนประจำเดือนละ 7,000 บาทและมีเงินได้จำนวนเท่ากันทุกปีภาษี อาศัยอยู่กับบุตรพิการไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ มีค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาบุตรเดือนละ 2,000 บาท รวมตลอดปีภาษีมีรายจ่าย 24,000 บาท ทั้งนี้ สามารถคำนวณภาษีของนายปีใหม่ได้โดยนำเงินได้พึงประเมิน 84,000 บาทต่อปี มาหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาร้อยละ 40 ไม่เกิน 60,000 บาทและค่าลดหย่อนส่วนบุคคล 30,000 บาท และหักลดหย่อนบุตรพิการได้ 15,000 บาท รวมแล้ว นายปีใหม่มีเงินได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษีหรือมีเงินได้ติดลบ 21,000 บาทซึ่งทำให้นายปีใหม่ไม่ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เนื่องจากเงินได้สุทธิไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่ต้องเสียภาษี

นายปีใหม่ที่มีเงินได้ติดลบและไม่ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ เขาก็อาจไม่รู้สึกรู้ว่ามาตรการบรรเทาภาระภาษีด้วยการยกเว้นภาษี หักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อนภาษีให้ประโยชน์แก่ตนเลย เพราะถึงอย่างไรตนก็อยู่นอกระบบภาษี ยิ่งไปกว่านี้ ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูรักษาบุตรที่พิการ 24,000 บาทต่อปีก็ไม่สามารถนำมาหักลดหย่อนเพื่อบรรเทาภาระรายจ่ายของตนได้ แม้ในความเป็นจริงจะมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นก็ตาม และแม้จะมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 37) พ.ศ.2552 ให้ลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูคนพิการ ซึ่งมีบุตรประจำตัวคนพิการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการและมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ และอยู่ในความอุปการะของผู้มีเงินได้เป็นจำนวนมากถึง 60,000 บาทต่อปี นายปีใหม่ก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากการหักลดหย่อนดังกล่าว เพราะมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่ต้องชำระภาษี แม้ว่าความเป็นจริงนายปีใหม่และบุตรจะไม่มีรายได้พอแก่การยังชีพก็ตาม

#### มาตรการบรรเทาภาระภาษีกับการจัดสรรสวัสดิการ

ประมวลรัษฎากรมีมาตรการบรรเทาภาระภาษีเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างประชาชนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง แต่มาตรการบรรเทาภาระภาษีหลายมาตรการกลับมีผลเป็นการช่วยเหลือชนชั้นกลางถึงร่ำรวยเป็นส่วนใหญ่ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับจำนวนเงินขั้นต้นที่จำเป็นแก่การครองชีพ 150,000 บาทแรก

การแยกเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยในอัตราต่ำ การยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์หรือผู้ลงทุนในกองทุนรวมหุ้นต่างๆ ฯลฯ โดยเฉพาะมาตรการยกเว้นภาษีจากกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพจะเห็นว่าการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อจูงใจนักลงทุน เป็นการใช้มาตรการบรรเทาภาระภาษีเพียงเพื่อหวังผลในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มาตรการบรรเทาภาระภาษีให้สิทธิประโยชน์ตามความสามารถในการลงทุนไม่ใช่ความสามารถในการเสียภาษี เมื่อรัฐต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนก็จะใช้ภาษีเป็นเครื่องมือสนองนโยบาย โดยให้สิทธิประโยชน์ในบางช่วงเวลาสูงยิ่งขั้นกว่าปกติ หรือบัญญัติกฎหมายเพื่อเปิดช่องยกเว้นเงื่อนไขไว้โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์เบื้องหลังของกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชน

แม้ในแง่เทคนิควิธีทางภาษี มาตรการบรรเทาภาระภาษีด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมสวัสดิการหรือความกินดีอยู่ดีของประชาชนได้ แต่โครงสร้างภาษีอากรที่ใช้เทคนิคทางกฎหมายหลายอย่าง ยากต่อการปฏิบัติและความเข้าใจทำให้เกิดเป็นช่องว่างในทางกฎหมาย ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บในอัตราก้าวหน้า จึงไม่แนบเสมอบนที่ผู้มีรายได้น้อยจะเสียภาษีในอัตราสูงกว่าผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากผู้เสียภาษีต่างมีความพยายามที่จะลดภาระภาษีให้น้อยที่สุดเท่าที่เป็นได้

เมื่อคนส่วนหนึ่งที่มีความสามารถมากกว่าได้ผลตอบแทนมากกว่าและบริโภคทรัพยากรส่วนรวมมากกว่า ย่อมเป็นการจำกัดพื้นที่ส่วนแบ่งในทรัพยากรของคนอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมักเป็นผู้อ่อนแอกว่าแต่มีจำนวนมากกว่า การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีย่อมหมายถึงรายรับทางการคลังลดลง รายได้หรือทรัพยากรที่จะนำมาจัดสรรเป็นสวัสดิการย่อมลดลงตามไปด้วย นั่นก็คือ คนส่วนที่เหลือต้องถูกทำให้ยากจนลง เพราะทรัพยากรที่จะนำมาจัดสรรให้น้อยลงและต้องนำมาแบ่งสรรแก่คนยากจนจำนวนมากซึ่งไม่อาจจัดสรรได้อย่างทั่วถึง สภาพการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดจากโครงการสวัสดิการต่างๆ ของรัฐซึ่งมักจะประสบปัญหาความไม่ทั่วถึงและปัญหาการกระจายสวัสดิการที่ไม่ถึงมือกลุ่มเป้าหมาย

#### มาตรการบรรเทาภาระภาษีกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

Klaus Stern นักกฎหมายชาวเยอรมันได้ให้ความหมายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า หมายถึง คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าวโดยไม่ต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติอื่น ๆ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่สืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์ และเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่เฉพาะกับความเป็นมนุษย์โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นใด เช่น เชื้อชาติ ศาสนา เป็นต้น

คุณค่าของความเป็นมนุษย์ดังกล่าวนี้มีอยู่เพื่อให้มนุษย์มีความอิสระในการแสวงหาชีวิตที่ดีสำหรับตนเอง และถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งสูงสุดที่มีอาจล่วงละเมิดได้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นหลักการที่อยู่เบื้องหลังสวัสดิการสังคม และมาตรการจูงใจทางภาษีเพื่อช่วยเหลือคนยากจนและด้อยโอกาสต่างๆ คือ การทำให้เกิดสภาพความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) ทำให้บุคคลได้รับสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนพึงมีพึงได้ เช่น การได้รับปัจจัยที่จำเป็นขั้นพื้นฐานในชีวิต อันได้แก่ งาน อาหาร ที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพ การศึกษา วัฒนธรรม

ลักษณะของมาตรการบรรเทาภาระภาษีในด้านสังคม มักสร้างขึ้นเพื่อจูงใจชนชั้นกลางไปถึงผู้ที่จัดได้ว่ามีฐานะร่ำรวยให้หันมาบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือคนที่ด้อยกว่า โดยใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อจูงใจ เช่น

- การอนุญาตให้หักลดหย่อนภาษีสำหรับการบริจาคเงินเท่าจำนวนที่บริจาคจริง แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินที่เหลือภายหลังการหักลดหย่อนตามรายการต่างๆ แห่งประมวลรัษฎากร สำหรับเงินที่บริจาคแก่ สถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการ หรือเงินที่บริจาคเป็นสาธารณประโยชน์แก่องค์การหรือสถานสาธารณกุศล หรือแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาอื่น

- การลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้ที่หักค่าใช้จ่ายอื่นแล้วสำหรับเงินได้บุคคลธรรมดา

- การกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ซึ่งรับคนพิการเข้าทำงาน หรือส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สามารถนำค่าใช้จ่ายมาหักภาษีได้ 2 เท่าของค่าใช้จ่ายจริง รวมทั้งยังให้เจ้าของอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่งหรือผู้ให้บริการสาธารณะอื่นที่ได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกโดยเฉพาะให้แก่คนพิการ สามารถนำค่าใช้จ่ายมาหักภาษีได้ 2 เท่าของค่าใช้จ่ายจริงด้วย

มาตรการจูงใจทางภาษีเหล่านี้ เป็นไปเพื่อส่งเสริมให้บุคคลที่จัดได้ว่ามีฐานะดีแล้ว มีน้ำใจแบ่งปันรายได้ให้เพื่อร่วมสังคมเดียวกัน แต่ไม่ได้ให้ประโยชน์แก่คนยากจนโดยตรง เพราะกลุ่มคนเหล่านี้เป็นผู้ที่มีรายได้ไม่เท่าถึงจำนวนที่ต้องชำระภาษี หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า เป็นผู้ที่อยู่นอกระบบภาษีอยู่แล้ว บทบัญญัติภาษีอากรเหล่านี้ไม่แตกต่างจากแนวคิดที่มีในกฎหมายสวัสดิการที่สะท้อนแนวคิดของนักกฎหมายที่มีต่อระบบสวัสดิการตั้งแต่ยุคอดีตถึงปัจจุบันที่เห็นการจัดสรรสวัสดิการเป็นการสงเคราะห์บรรเทาทุกข์มากกว่ามาจากแนวคิดการ

ให้อย่างมีคุณค่าและการรับอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้ว่าจะมีกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระหว่างประเทศรับรองสิทธิในความเป็นมนุษย์ไว้แล้วก็ตาม

ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักความยุติธรรม เพราะภาษีอากรเป็นเรื่องของความยุติธรรมเฉพาะเรื่องที่ว่าด้วยการแบ่งสรรปันส่วนภาวะสาธารณะ การใช้ความสามารถเป็นเครื่องมือในการแบ่งสรรภาวะสาธารณะเท่ากับเป็นการยอมรับว่าความสามารถไม่ใช่มาตรฐานการแบ่งสรรความเท่าเทียม แต่ความสามารถในการเสียภาษีเป็นเครื่องมือของความยุติธรรมในการแบ่งสรรปันส่วนภาวะสาธารณะต่างหาก ซึ่งหลักนี้บ่งบอกถึงทฤษฎีความยุติธรรมอย่างเป็นนัยว่า มนุษย์ทุกคนมิได้เท่าเทียมกัน การปล่อยให้ความสามารถที่ทำให้มนุษย์แตกต่างกันในคุณสมบัติหรือโชคทำหน้าที่ยัดสรรทรัพยากรไม่อาจนำมาซึ่งความเท่าเทียมกันได้ ภาษีอากรจึงทำหน้าที่ดึงเอาความสามารถเช่นนั้นมาใช้ในการกระจายรายได้จากคนมั่งมีมาสู่ผู้ยากไร้ เพื่อให้ช่องว่างทางรายได้แคบลงเข้าใกล้ความเป็นธรรมยิ่งขึ้น แต่มาตรการบรรเทาภาวะภาษีที่เป็นอยู่กลับไม่สามารถแสดงบทบาทดังกล่าวได้อย่างดีพอและไม่สอดคล้องกับปรัชญาของการสังคมสงเคราะห์ที่มีปรัชญาพื้นฐานอยู่ที่การผสมผสานระหว่างค่านิยมเชิงคุณธรรมและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือความรับผิดชอบที่จะต้องช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีวิธีที่เปรียบเสมือนหัวใจของการสังคมสงเคราะห์และสะท้อนลักษณะที่แท้จริงของงาน คือวลีที่ว่า "Work with, not work for" และ "help them to help themselves" อันหมายถึง การสังคมสงเคราะห์เป็นการให้ความช่วยเหลือในฐานะเพื่อนมนุษย์อย่างเท่าเทียม (work with, not work for) เพื่อให้ผู้ที่ประสบปัญหาสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ (help them to help themselves) ไม่ตกอยู่ในภาวะพึ่งพิงผู้อื่นตลอดไป ด้วยความเชื่อมั่นว่ามนุษย์สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองจนสามารถพึ่งพาตนเองได้

การพิจารณาความยุติธรรมในมุมมองนี้ จะพบว่ามาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานมีแนวคิดความยุติธรรมที่ลึกซึ้ง เพราะนอกจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะทำหน้าที่แบ่งสรรความยุติธรรมแล้ว ในส่วนของผู้ไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาวะภาษี ถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวยังไม่ได้รับความเท่าเทียมกันทางโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาวะภาษีอย่างเท่าเทียมกับผู้เสียภาษี ในการนี้ ผู้ไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาวะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะได้รับจัดสรรเงินโอนทดแทนหน้าที่การเสียภาษี เมื่อผ่านหลักเกณฑ์การพิสูจน์แล้วว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินได้จากรัฐ เงื่อนไขของมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานที่ให้สิทธิเครดิตภาษีแก่ผู้ทำงานมีรายได้ เงินเครดิตภาษีที่ได้รับถือเป็นผลตอบแทนการทำงานและสร้างแรงจูงใจ

ในการทำงานพึ่งพาตนเองของผู้รับประโยชน์ มาตรการฯ จึงเป็นความช่วยเหลือทางการเงินได้ที่ผู้รับประโยชน์จะต้องทำงานเป็นการตอบแทน ไม่ได้เน้นการพึ่งพาหรือรอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว วิธีการเช่นนี้จึงเป็นการสนับสนุนแนวคิดการให้สวัสดิการบนพื้นฐานของค่านิยมเชิงคุณธรรมและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้