

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีเงินได้ในประมวลรัษฎากร” นี้ มีความมุ่งหมายที่จะศึกษานโยบายและปัญหาทางกฎหมาย ในโครงสร้างทางการคลังของรัฐเกี่ยวกับกิจกรรมเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลประเภทหนึ่งซึ่งเรียกว่า “รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี” อันหมายถึง การสูญเสียหรือขาดไปซึ่งเงินรายได้ภาษี อันเนื่องมาจากการให้สิทธิพิเศษเชิงความได้เปรียบเฉพาะรายในรูปแบบการบรรเทาภาระภาษีแบบต่างๆ ที่หันเหออกไปจากเกณฑ์บรรทัดฐานของโครงสร้างสามัญในภาษีเงินได้ ซึ่งอาจเรียกกันว่าเป็นสิ่งจูงใจทางภาษี หรือการอุดหนุนทางภาษี โดยออกแบบมาเพื่อเป็นการเอื้อสิทธิประโยชน์เป็นการเฉพาะรายแก่กลุ่มอุตสาหกรรม กิจกรรม หรือกลุ่มบุคคล ที่เป็นเป้าหมายตามนโยบายหรือแผนงานทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลที่กำหนดไว้ รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี จึงเป็นเครื่องมือทางการคลังชนิดหนึ่ง ที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินนโยบายรายจ่าย เพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์เสมือนกับการดำเนินนโยบายรายจ่ายจากเงินงบประมาณโดยตรง แต่มีลักษณะที่เป็นการใช้จ่ายทางอ้อมและลดขั้นตอนทางกระบวนการงบประมาณ ดังนั้น รายการต่างๆ ของรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี จึงมีวัตถุประสงค์ที่แสดงออกได้อย่างชัดเจนว่า มิใช่เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี และได้เกี่ยวข้องกับการบังคับจัดเก็บภาษี แต่มีขึ้นเพื่อเป็นการใช้จ่ายเงินรายได้ภาษีนั่น ในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจสังคมของรัฐบาล ตามที่กำหนดไว้ในแผนงานรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีนั่น ซึ่งอาจเรียกให้สั้นได้ว่าเป็น “การใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยรัฐบาลผ่านระบบภาษี”

การศึกษาในหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสารเป็นหลัก โดยอาศัยข้อมูลศึกษาเปรียบเทียบ จากรายงานการศึกษาที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นทางการของ องค์การกลุ่มประเทศเพื่อความร่วมมือและพัฒนาการทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development/ OECD) ตลอดจนธนาคารโลก (World Bank) และ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund/ IMF) รวมทั้งข้อเขียนของ Professor Stanley S. Surrey ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งทฤษฎีและหลักการทางกฎหมาย เกี่ยวกับรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีขึ้นเป็นครั้งแรก และนำไปสู่พัฒนาการของประเทศสหรัฐอเมริกาในยุคเริ่มแรกจนเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในปัจจุบัน

การศึกษาในประเทศไทยพบว่า รัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบายรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีผ่านโครงสร้างภาษีเงินได้ผนวกรวมไว้ในประมวลรัษฎากรมาอย่างยาวนาน ซึ่งยังคงมีผลเป็นการใช้จ่ายโดยภาครัฐบาลโดยอัตโนมัติจำนวนมากในแต่ละปีและต่อเนื่องจนปัจจุบัน โดยมีได้มีการรับรู้และวิเคราะห์จัดการในเชิงเนื้อหาที่แท้จริงของรูปแบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเภทนี้ซึ่งส่งผลกระทบที่เป็นปัญหา ทั้งในกรอบหลักการและภาคปฏิบัติของนโยบายและการบริหารภาษีและงบประมาณ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 167 ได้บัญญัติรับรู้การมีอยู่ของรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีเป็นครั้งแรก แต่การศึกษาทำความเข้าใจในหลักการและวิธีปฏิบัติ เพื่อปรับใช้ให้เหมาะสมตามเจตนารมณ์ หลักการและมาตรฐานสากล ยังคงต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนต่อไป