

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Reussseau)¹ ได้กล่าวว่า “มนุษย์เกิดมาพร้อมกับเสรีภาพ แต่เขาได้ถูกพันธนาการไว้ทุกหนทุกแห่ง (Man is born free but everywhere he is in chain)”² เขาเชื่อว่าโดยแท้จริงแล้วนั้น มนุษย์รักเสรีภาพเหนือสิ่งอื่นใด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมนุษย์ได้เข้ามาอยู่ร่วมกันในสังคม เพื่อป้องกันสภาพที่ขาดวินัย ป้องกันความทารุณโหดร้ายและการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน จึงเกิดขึ้นเป็น “สัญญาประชาคม” โดยมีหลักที่ว่ามนุษย์ทุกคนจะยอมสละเสรีภาพของตนไปให้แก่รัฐบาล แต่การสละเสรีภาพนี้ไม่ใช่ว่าเสรีภาพของแต่ละบุคคลจะสูญหายไป หากแต่จะเกิดขึ้นใหม่ที่เรียกว่า “เจตนารมณ์ร่วม” โดยให้รัฐบาลเป็นผู้แทนในการใช้เสรีภาพส่วนนี้ เมื่อรัฐได้รับเสรีภาพจากประชาชน รัฐบาลจึงสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาบังคับใช้แก่ประชาชนได้ และในทางกลับกันรัฐบาลก็มีหน้าที่ที่จะต้องดูแลให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีด้วย

แต่ในปัจจุบันนอกจากที่รัฐบาลจะมีหน้าที่ที่ต้องดูแลประชาชนให้มีความกินดีอยู่ดีแล้ว รัฐบาลยังมีหน้าที่อื่นๆ อีกหลายประการซึ่งได้พัฒนาปรับเปลี่ยนไปตามสภาพสังคม ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ เช่น ด้านการจัดการดูแลและส่งเสริมการศึกษา การอุตสาหกรรม การพาณิชย์ และการสาธารณสุข เป็นต้น

ในการดำเนินการข้างต้น รัฐบาลต้องมีค่าใช้จ่าย รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหารายได้เพื่อให้เพียงพอับรายจ่าย รายได้ของรัฐบาลได้มาจากหลายทาง เช่น การจัดเก็บภาษีอากร การขายสินค้า

¹ นักปรัชญา นักเขียน นักทฤษฎีการเมือง และนักประพันธ์เพลงชาวฝรั่งเศส ได้เขียนหนังสือชื่อ “สัญญาประชาคม (Social Contract)” แนวความคิดของรูสโซถือได้ว่าเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชฯ. แนวคิดของ ฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Reussseau) กับบางเสี้ยวแห่งวิกฤตการเมืองไทย(ออนไลน์),” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2559, จาก : <http://www.stou.ac.th>

² สถาบันพระปกเกล้า, “สัญญาประชาคม(ออนไลน์),” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2559, จาก <http://kpi2.kpi.ac.th>

การให้บริการ การรับบริจาคหรือความช่วยเหลือ เป็นต้น แต่ในบรรดารายได้เหล่านี้ ภาษีอากรถือเป็นแหล่งเงินได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐ³

วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลมีหลายประการพอสรุปได้ก็คือ เพื่อหารายได้ไว้ใช้ในกิจการด้านต่างๆ เป็นเครื่องมือส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ควบคุมการบริโภคของประชาชน รักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้แก่ประชาชน และเพื่อเป็นเครื่องมือสนองต่อนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้น เพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากรบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายภาษีและออกกฎหมายภาษี รวมทั้งดำเนินการบริหารการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี (Good Principles of Taxation)⁴

หากพิจารณาจากลักษณะของการรับภาระภาษีอากรแล้ว เราจะสามารถแบ่งภาษีได้เป็น 2 ประเภท คือ ภาษีทางตรง (Direct Tax) ได้แก่ ภาษีที่ภาระภาษีตกแก่บุคคลที่กฎหมายประสงค์จะให้รับภาระ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) ได้แก่ ภาษีที่ภาระภาษีไม่แน่ว่าตกแก่บุคคลที่กฎหมายประสงค์จะให้รับภาระหรือไม่ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม⁵ ภาษีศุลกากร⁶ ภาษีสรรพสามิต⁷

ในทางทฤษฎีแล้ว ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาถือเป็นภาษีทางตรง ซึ่งมีการจัดเก็บภาษีตามความสามารถของผู้เสียภาษี (Ability to Pay) ภายใต้หลักความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay Principle) ซึ่งคนที่มีรายได้เท่ากันจะถูกเก็บภาษีในจำนวนและสัดส่วนที่เท่ากัน ส่วนคนที่มีรายได้

³ กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร. (2557). ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2557. น. 1.

⁴ จีรศักดิ์ รอดจันทร์. (2555). ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์. น. 6.

⁵ ภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ ภาษีที่เก็บจากผู้ขายสินค้าในประเทศ การให้บริการในประเทศ และการนำเข้าสินค้าผู้ประกอบการที่ขายสินค้าหรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพเป็นปกติธุระ (คลินิกภาษี กระทรวงการคลัง. “ความรู้เรื่องภาษี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2559, จาก <http://taxclinic.mof.go.th/knowledge/revenue-dept.php>

⁶ ภาษีศุลกากร คือ ภาษีที่เรียกเก็บจากการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศ หรือส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (คลินิกภาษี กระทรวงการคลัง. ความรู้เรื่องภาษี. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2558, จาก : <http://taxclinic.mof.go.th/knowledge/customs-dept.php>

⁷ ภาษีสรรพสามิต คือ ภาษีการขายนเฉพาะที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการบางประเภท ซึ่งมีเหตุผลสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีสูงกว่าปกติ ภาษีสรรพสามิต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2559, จาก http://www.thailaws.com/aboutthailaw/general_29.htm

แตกต่างกันจะถูกเก็บภาษีในจำนวนและสัดส่วนที่แตกต่างกัน การจัดเก็บภาษีตามหลักความสามารถนี้จะช่วยทำให้บรรลุเป้าหมายความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี⁸

ก่อนที่บุคคลจะนำเงินได้พึงประเมินประเภทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในรอบปีภาษีนั้นมาคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กฎหมายในแต่ละประเทศจะยอมให้นำเงินได้พึงประเมินมาหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน และวิธีการที่กำหนดไว้ในแต่ละประเทศก่อน จากนั้นจึงนำเงินได้ที่เหลือซึ่งเรียกว่าเงินได้สุทธิไปเป็นฐานในการคำนวณภาษีต่อไป

การนำรายได้หรือเงินได้พึงประเมินไปหักค่าใช้จ่าย มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการแสดงให้เห็นถึงรายได้ส่วนที่ปราศจากต้นทุนในการหารายได้ โดยจำนวนค่าใช้จ่ายที่กฎหมายกำหนดให้นำไปหักนั้นจะมีความสัมพันธ์กับรายได้ กล่าวคือ เมื่อรายได้น้อย ค่าใช้จ่ายที่สามารถนำไปหักได้ก็จะน้อย หากรายได้มาก ค่าใช้จ่ายที่สามารถนำไปหักได้ก็จะมาก แต่สำหรับเงินได้บางประเภท กฎหมายจะกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายสูงสุดที่ให้นำไปหักได้ และยังกำหนดให้ค่าใช้จ่ายที่นำไปหักได้ในอัตราร้อยละที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทหรือที่มาของเงินได้

ส่วนการนำเงินได้หลังหักค่าใช้จ่ายไปหักค่าลดหย่อน มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการแสดงให้เห็นถึงรายได้ที่พ้นระดับที่จำเป็นต่อการครองชีพขั้นต่ำ นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์อื่นๆ อาทิ ส่งเสริมให้มีการออมทรัพย์มากขึ้น ส่งเสริมให้มีการลงทุน เป็นตัวสร้างความมั่นคงให้แก่ครอบครัว เป็นตัวช่วยควบคุมประชากร เป็นตัวช่วยสนับสนุนการศึกษาหรือมีวัตถุประสงค์ทางจิตใจหรือศีลธรรม⁹ จึงอาจกล่าวได้ว่าบุคคลที่มีรายได้มากค่าลดหย่อนที่สามารถนำไปหักค่าลดหย่อนอาจจะมากหรือน้อยก็ได้แตกต่างกันไป โดยจะขึ้นกับสถานะของบุคคล เช่น โสด สมรส มีบุตร และนอกจากนี้ในเรื่องของการกำหนดค่าลดหย่อนยังขึ้นกับมาตรการส่งเสริมของภาครัฐในด้านต่างๆ อีกด้วย

สำหรับประเทศไทย รายการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จำแนกได้ดังนี้

1. ค่าลดหย่อนส่วนบุคคล ได้แก่ ผู้มีเงินได้ คู่สมรส บุตร และบุพการี
2. เบี้ยประกันชีวิต
3. เงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
4. ค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนเพื่อการเลี้ยงชีพ
5. ค่าซื้ออาคารและดอกเบี้ยกู้ยืมเพื่อซื้อ เช่าซื้อ หรือสร้างอาคารที่อยู่อาศัย
6. เงินสมทบกองทุนประกันสังคม

⁸ จิตรศักดิ์ รอดจันทร์, *เพ็งอ้วง*, น. 4.

⁹ ฉัตรชัย คุณโลहित, “ผลกระทบของมาตรการเพิ่มค่าลดหย่อนภาษีของเบี้ยประกันชีวิต,”

(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), น. 5.

7. เงินบริจาค

เมื่อรัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนแล้ว รัฐบาลก็จะนำเงินรายได้ที่ได้รับมานั้นมาดูแลประชาชนให้มีความกินดีอยู่ดีและมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการดูแลและส่งเสริมการศึกษา ส่งเสริมเศรษฐกิจของชาติ ดูแลความปลอดภัยของประชาชนจากอาชญากรรมหรือการก่อการร้ายต่างๆ แต่หน้าที่ของรัฐบาลที่มีความสำคัญมากอีกประการหนึ่งก็คือ การดูแลและส่งเสริมประชาชนด้านการแพทย์และการสาธารณสุข เพราะคงไม่มีใครที่ไม่เคยได้ยินพุทธสุภาษิตที่กล่าวว่า “อโรคา ปรมา ลาภา” ซึ่งสามารถแปลได้ว่า “ความไม่มีโรคเป็นลาภอย่างยิ่ง” ซึ่งเป็นความจริงยิ่งกว่าความจริงใดๆ เพราะสุขภาพถือได้ว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานแห่งชีวิตและความสำเร็จ จึงเป็นความปรารถนาของมนุษย์ทุกคนที่จะไม่ต้องประสบกับความเจ็บป่วย

องค์การอนามัยโลกได้ให้คำนิยามของ “สุขภาพ” ว่าหมายถึง สุขภาวะที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต และทางสังคม

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ให้ความหมายของคำว่า “สุขภาพ” คือ ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงเป็นองค์รวมอย่างสมดุล¹⁰

จากความหมายข้างต้นทำให้เราสามารถทราบได้ว่า สุขภาพ ไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละบุคคลเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของส่วนรวมที่สามารถก่อให้เกิดส่งผลดีผลเสียต่อสังคมได้อย่างกว้างขวาง ประเทศที่มีประชาชนสุขภาพร่างกายแข็งแรง จิตใจสมบูรณ์ จะส่งผลให้ประเทศนั้นมีการพัฒนาเจริญก้าวหน้า แต่ในทางกลับกันประเทศที่มีแต่ประชาชนเจ็บป่วยไม่แข็งแรง จิตใจเสื่อมโทรม ประเทศนั้นก็ไม้อาจที่จะพัฒนาก้าวหน้าได้เลย

ในยามที่เราเจ็บป่วยจำเป็นต้องใช้บริการทางการแพทย์ก็จะเกิดภาระในส่วนของการใช้จ่ายตามมา หากมองในมุมของกลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็อาจจะไม่พบปัญหามากนัก นอกจากกรณีเจ็บป่วยโรคร้ายแรงที่มีค่าบริการทางการแพทย์สูงและจำเป็นต้องทำการรักษาอย่างต่อเนื่อง เช่น โรคมะเร็ง โรคหัวใจ เป็นต้น แต่หากเราลองมองในมุมของกลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดี (กลุ่มที่มีรายได้น้อย) จะพบปัญหามากมายเกี่ยวกับเรื่องค่าบริการทางการแพทย์ ไม่ว่าจะเป็นกรณีเจ็บป่วยร้ายแรงหรือแม้กระทั่งกรณีเจ็บป่วยธรรมดา ทั้งที่เรื่องความเจ็บป่วยเป็นเรื่องที่สามารถเกิดได้กับทุกคนแต่กรณีนี้ก็กลับเกิดการจำกัดการเข้าถึงบริการทางการแพทย์เพียงเพราะฐานะของบุคคลเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เราเห็นถึงปัญหาทั้งความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับบริการทางการแพทย์และความเดือดร้อนของกลุ่มบุคคลที่มีรายได้น้อย ซึ่งถือได้ว่าเป็นคนกลุ่มใหญ่ของ

¹⁰ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 3

ประเทศไทย เมื่อสุขภาพอนามัยเป็นเรื่องสำคัญของประชาชน และเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศไทย รัฐบาลจึงควรเข้ามาให้ความช่วยเหลือในเรื่องนี้ คือ ปรับเพิ่มค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร โดยการยอมให้ผู้เสียภาษีสามารถหักค่าออกจากเงินได้พึงประเมิน ก็จะช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในประเทศไทยได้เป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้ประชาชนเสียภาษีน้อยลงและมีรายได้เพิ่มขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีและหลักการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร และศึกษาการให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข
2. เพื่อศึกษามาตรการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การหักค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายในทางการแพทย์ตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการหักค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายในทางการแพทย์ต่อหลักความเป็นธรรมและหลักความมีประสิทธิภาพ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อนำมาใช้จ่ายในทางการแพทย์มาหักเป็นค่าลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ประมวลรัษฎากรในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีบทบัญญัติในเรื่องของค่าลดหย่อนในเรื่องต่างๆ ก็เพื่อที่จะเป็นการช่วยเหลือ บรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแก่ผู้เสียภาษี และเป็นการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติในส่วนของการหักค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายในทางการแพทย์ในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ภาครัฐไม่ได้ใช้มาตรการทางภาษีในการส่งเสริมให้บุคคลเข้าถึงบริการทางการแพทย์หรือบริการทางด้านสาธารณสุข ดังนั้น รัฐสภาสมควรที่จะแก้ไขประมวลรัษฎากร โดยกำหนดให้มีค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในส่วนของค่าใช้จ่ายในทางการแพทย์ในจำนวนที่เหมาะสม ก็จะช่วยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สุขภาพดีและมีรายได้เหลือเพียงพอกับการดำรงชีวิตมากยิ่งขึ้นภายหลังการเสียภาษี

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตในการศึกษาเฉพาะมาตรการทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร เฉพาะในส่วนของการหักค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายในทางการแพทย์ โดยในการศึกษาจะศึกษาจากประมวลรัษฎากร ตำรากฎหมาย บทความและงานวิจัยทางวิชาการต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต โดยจะมีการศึกษากฎหมายของต่างประเทศโดยเฉพาะในเรื่องของค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายในทางการแพทย์ แล้วจึงนำมาวิเคราะห์กับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี โดยเฉพาะหลักความเป็นธรรมและหลักความมีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมาย ตำรากฎหมาย บทความและงานวิจัยทางวิชาการต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ข้อมูลจากข้อเท็จจริง และการศึกษาเปรียบเทียบกับหลักบางประการของต่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องของค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายในทางการแพทย์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี และหลักการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร
2. ทำให้ทราบมาตรการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การหักค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายในทางการแพทย์ตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาการหักค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายในทางการแพทย์ต่อหลักความเป็นธรรมและหลักความมีประสิทธิภาพ
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อนำค่าใช้จ่ายในทางการแพทย์มาหักเป็นค่าลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา