

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและความจำเป็นในการกำหนดมาตรการลดหย่อนหรือ

การเครดิตภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษา

การศึกษาเป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เพราะหากประชากรในประเทศมีความรู้ความสามารถ จะช่วยให้ประเทศสามารถพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของโลกและการแข่งขันทางธุรกิจก็มีการแข่งขันสูง ผู้ที่มีความรู้ความสามารถย่อมได้เปรียบในการแข่งขัน การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ด้วยการพัฒนาการศึกษาของประชากรในด้านต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่หลายประเทศให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ โดยใช้ทั้งมาตรการทางตรงและมาตรการทางอ้อมในการสนับสนุน อย่างเช่น มาตรการบรรเทาภาระภาษีเพื่อการศึกษาให้กับประชาชน

จากการศึกษาโครงสร้างการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตลอดจนมาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน และมาตรการทางภาษีเพื่อการศึกษาของสหรัฐอเมริกาและสหพันธรัฐแคนาดา ทำให้ผู้เขียนสามารถวิเคราะห์ปัญหา ได้ดังนี้

1. ปัญหาความเหมาะสมของมาตรการบรรเทาภาระภาษีเพื่อการศึกษา
2. ปัญหาการบรรเทาภาระภาษีกรณีดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

4.1 ปัญหาความเหมาะสมของมาตรการบรรเทาภาระภาษีเพื่อการศึกษา

4.1.1 วิเคราะห์มาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษาในประเทศไทย
มาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ การหักลดหย่อน และการยกเว้นภาษี ซึ่งแต่ละมาตรการที่นำมาใช้นั้นมีเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ที่แตกต่างกัน เช่น ค่าลดหย่อนส่วนบุคคลและค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตร ค่าลดหย่อนประเภทนี้กำหนดขึ้นเพื่อช่วยบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้และผู้เสียภาษีที่ต้องรับภาระในการเลี้ยงดูและให้การศึกษาแก่บุตร ค่าลดหย่อนเบี่ยประกันชีวิตและเบี่ยประกันชีวิตแบบบำนาญ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ออมเงินไว้ใช้จ่ายหลังเกษียณอายุการทำงาน ค่าลดหย่อนเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งถือว่าเป็นสวัสดิการอย่างหนึ่งที่นายจ้าง

ให้แก่พนักงานเพื่อเป็นแรงจูงใจในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นแหล่งระดมเงินออมที่สำคัญแหล่งหนึ่งของรัฐบาลเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ค่าลดหย่อนอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาผู้ให้กำเนิดบุตร เป็นต้น

นอกจากนี้ประมวลรัษฎากรยังได้มีการกำหนดให้มีการยกเว้นภาษีที่ให้นำไปหักเสมือนเป็นค่าลดหย่อน กล่าวคือ การยกเว้นเงินได้เท่ากับจำนวนค่าใช้จ่ายบางประเภทที่ผู้เสียภาษีได้จ่ายไป เช่น การยกเว้นค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) การยกเว้นค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมทุนเพื่อนำมาลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อันจะเป็นการทำให้ตลาดหลักทรัพย์มีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และเป็นการสนับสนุนผู้ลงทุนรายย่อยที่เป็นบุคคลธรรมดาสามารถลงทุนระยะยาวโดยมีผลตอบแทนสูง เป็นต้น แต่ในงานวิจัยนี้จะขอก้าวในรายละเอียดและวิเคราะห์เฉพาะประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษาเท่านั้น

(1) การหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตร

ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1)(ฉ) ที่กำหนดให้ บุตรของผู้มีเงินได้ซึ่งมีสิทธิหักลดหย่อนตามเงื่อนไขใน (ค) และยังคงศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของทางราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการศึกษาเอกชน หรือ โรงเรียนราษฎร์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ ให้หักลดหย่อนเพื่อการศึกษาได้อีกคนละ 2,000 บาท บทบัญญัติดังกล่าวนี้ถูกเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2525 ซึ่งมาตรา 2 ของพระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติ มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8... ให้ใช้บังคับสำหรับเงินได้พึงประเมินประจำปี พ.ศ. 2525 ที่จะต้องยื่นรายการใน พ.ศ. 2526 เป็นต้นไป

การหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตร จะสามารถหักลดหย่อนได้ต่อเมื่อบุตรนั้นอายุยังไม่เกิน 25 ปีและกำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาที่กำหนดไว้ บิดามารดาจึงสามารถหักค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตรได้อีกคนละ 2,000 บาท แต่ไม่เกิน 3 คน ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47

มาตรา 47 เงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 เมื่อได้หักตามมาตรา 42 ทวิ ถึงมาตรา 46 แล้ว เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษี ให้หักลดหย่อนได้อีกดังต่อไปนี้

(1) ลดหย่อนให้สำหรับ

(ก) ...

(ค) บุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรมของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีหรือภริยาผู้มีเงินได้ด้วย

(1) ...

(2) ที่เกิดหลัง พ.ศ. 2522 หรือที่ได้รับเป็นบุตรบุญธรรมในหรือหลัง พ.ศ. 2522 คนละ 15,000 บาท แต่รวมกันต้องไม่เกิน 3 คน

...

การนับจำนวนบุตรให้นับเฉพาะบุตรที่มีชีวิตอยู่ตามลำดับสูงสุดของอายุบุตร โดยให้นับรวมทั้งบุตรที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการลดหย่อนด้วย

การหักลดหย่อนสำหรับบุตร ให้หักได้เฉพาะบุตรซึ่งมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปีและยังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือชั้นอุดมศึกษา หรือซึ่งเป็นผู้เยาว์ หรือ...อันอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู แต่ไม่ให้หักลดหย่อนสำหรับบุตรดังกล่าวที่มีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วตั้งแต่ 15,000 บาท ขึ้นไป โดยเงินได้พึงประเมินนั้นไม่เข้าลักษณะตามมาตรา 42

...

(จ) บุตรของผู้มีเงินได้ซึ่งมีสิทธิหักลดหย่อนตามเงื่อนไขใน (ก) และยังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของทางราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการศึกษาของเอกชน หรือโรงเรียนราษฎร์ ให้หักลดหย่อนเพื่อการศึกษาได้อีกคนละ 2,000 บาท

จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาตรการทางภาษีนี้มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้ที่มิบุตรซึ่งกำลังศึกษาอยู่และมีอายุยังไม่เกิน 25 ปี อีกทั้งศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของทางราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการศึกษาของเอกชน หรือโรงเรียนราษฎร์ หรือศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือชั้นอุดมศึกษาเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ถูกใช้มาเป็นเวลากว่า 30 ปี โดยไม่มีการแก้ไขปรับปรุงแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบค่าเงินในอดีตกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันเงินจำนวน 2,000 บาท จึงไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา อีกทั้งในปัจจุบันมีกลุ่มคนจำนวนมากที่ต้องทำงานในระหว่างที่กำลังศึกษาอยู่ด้วย เนื่องจากทางครอบครัวไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายได้ และหากบุคคลเหล่านี้ยังเป็นผู้เยาว์ แต่มีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วตั้งแต่ 15,000 บาทขึ้นไป บิดามารดาก็ไม่สามารถนำบุตรคนดังกล่าวไปหักค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษา และตัวผู้มีเงินได้เองก็ไม่สามารถหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาของตนเองได้อีกเช่นกันเนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้ผู้เสียภาษีสามารถหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาของตนเองได้

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2555 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีและภรรยา โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2555 ให้เพิ่มเติม มาตรา 57 ฉ¹ ประกอบกับคำสั่งแจงกรมสรรพากร เรื่อง

¹ ประมวลรัษฎากร

แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีและภริยา (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2556 ข้อ 3.2.2 ที่กำหนดว่า ในการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หากสามีภริยามีเงินได้ทั้งสองฝ่าย แยกยื่นรายการและเสียภาษีต่างหากจากกัน ให้สามีและภริยาผู้มีเงินได้ต่างฝ่ายต่างหักลดหย่อนสำหรับการศึกษานบุตรได้ 2,000 บาท สำหรับบุตร 1 คน อันจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากรัฐให้การอุดหนุนหรือให้สิทธิในการบรรเทาภาระภาษีโดยหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาต่อบุตรหนึ่งคนเป็นจำนวนไม่เท่ากัน เพราะในกรณีที่สามีหรือภริยามีเงินได้ฝ่ายเดียว บุตรคนหนึ่งจะใช้สิทธินำมาลดหย่อนเพื่อการศึกษาได้ 2,000 บาท แต่หากเมื่อใดที่สามีภริยามีเงินได้ทั้งสองฝ่าย บุตรคนหนึ่งจะใช้สิทธินำมาลดหย่อนได้ถึง 4,000 บาท ซึ่งเป็นการให้สิทธิในการลดหย่อนต่อบุตรหนึ่งคนในจำนวนที่ไม่เท่าเทียมกัน หรือกรณีของบุคคลที่มีความจำเป็นศึกษาต่อเพื่อพัฒนาทักษะในทางวิชาชีพ หรือเพื่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน มาตรการหักลดหย่อนภาษีนี้นี้จึงยังไม่ครอบคลุมถึงผู้มีเงินได้ที่เป็นผู้ที่กำลังศึกษาอยู่เอง ซึ่งการบรรเทาภาระภาษีเพื่อส่งเสริมการศึกษาไม่ควรจำกัดแค่เฉพาะการศึกษาของผู้เยาว์หรือบุตรที่อยู่ในอุปการะเท่านั้น แต่ควรจะให้ครอบคลุมถึงผู้มีเงินได้ทุกคนที่เป็นผู้ที่กำลังศึกษาหรือมีผู้อยู่ในอุปการะที่กำลังศึกษาอยู่ด้วย ตัวอย่างเช่น

นาย ก. คน โสด ประกอบอาชีพครู (มีหนังสืออนุญาตให้ปฏิบัติการสอน โดยไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู) อยู่ที่โรงเรียนแห่งหนึ่ง แต่ นาย ก. ยังไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา² เนื่องจากมิได้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาหลักสูตร 5 ปี

มาตรา 57 ล “ในการเก็บภาษีเงินได้จากสามีและภริยานั้น ให้สามีและภริยาต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับในระหว่างปีภาษีที่ล่วงมาแล้วตามมาตรา 56 ในกรณีที่เงินได้พึงประเมินไม่อาจแยกได้อย่างชัดเจนว่าเป็นของสามีหรือภริยาแต่ละฝ่ายจำนวนเท่าใด ให้ถือเป็นเงินได้พึงประเมินของสามีและภริยาฝ่ายละกึ่งหนึ่ง เว้นแต่เงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (8) สามีและภริยาจะแบ่งเงินได้พึงประเมินเป็นของแต่ละฝ่ายตามส่วนที่ตกลงกันได้ แต่รวมกันต้องไม่น้อยกว่าเงินได้พึงประเมินที่ได้รับ ถ้าตกลงกันไม่ได้ ให้ถือเป็นเงินได้พึงประเมินของสามีและภริยา ฝ่ายละกึ่งหนึ่ง สามีและภริยาจะตกลงยื่นรายการและเสียภาษีรวมกัน โดยให้ถือเอาเงินได้พึงประเมินของตนเป็นเงินได้ของสามีหรือภริยาอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ หรือจะแยกยื่นรายการและเสียภาษีเฉพาะส่วนที่เป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) โดยมีให้ถือเอาเป็นเงินได้ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้แต่ถ้ามีภาษีค้างชำระ สามีและภริยาต้องร่วมรับผิดชอบในการเสียภาษีที่ค้างชำระนั้น เมื่อได้เลือกยื่นรายการตามวรรคสองและวรรคสามในปีภาษีใดแล้ว ให้ถือว่าเป็นวิธีการยื่นรายการสำหรับปีภาษีนั้นตลอดไป เว้นแต่อธิบดีจะอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกยื่นรายการดังกล่าว”

² พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

มาตรา 43 “ให้วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดวิชาชีพควบคุมอื่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากสถาบันอุดมศึกษาที่คุรุสภาให้การรับรองปริญญาทางการศึกษา จึงไม่สามารถขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูได้ นาย ก. จำเป็นต้องศึกษาต่อในหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพครูที่คุรุสภารับรอง เพื่อให้มีคุณสมบัติในการยื่นขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ซึ่งมีค่าใช้จ่ายตลอดหลักสูตรไม่เกิน 35,000 บาท (ยกเว้นหลักสูตรนานาชาติ ของวิทยาลัยนานาชาติเซนต์เทเรซา ตามหลักเกณฑ์ที่คุรุสภาประกาศกำหนด) หรือการศึกษาต่อยอดเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทาง หรือกรณีของบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับธุรกิจนำเข้า ส่งออก ธุรกิจท่องเที่ยว เหล่านี้ต้องการแรงงานที่มีทักษะทางด้านภาษาที่หลากหลาย การศึกษาต่อเพื่อเพิ่มทักษะทางภาษาที่สอง โดยเฉพาะภาษาอังกฤษเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหลักสูตรเหล่านี้มีค่าใช้จ่ายทางการศึกษาต่อหลักสูตรที่ค่อนข้างสูง

บุคคลที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ย่อมมีค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเพื่อการศึกษาที่มีผลกระทบต่อการค้าวิชาชีพของพวกเขา แต่มิได้รับประโยชน์จากมาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้ง มาตรการที่ใช้อยู่ยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการให้ทุกคนมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการได้รับการศึกษา ซึ่งมีได้หมายถึงเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่เป็นการศึกษาตลอดชีวิต³ โดยการส่งเสริมให้ทุกคนได้มีโอกาสเรียนรู้ในทุกช่วงชีวิตตามความต้องการ เพื่อพัฒนาระดับทักษะและระดับความรู้ความสามารถให้ทันต่อความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาของเทคโนโลยีและวิวัฒนาการใหม่ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจของโลก

ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุมโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่..."

มาตรา 44 “ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุม ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(ก) คุณสมบัติ

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีวุฒิปริญญาทางการศึกษา หรือเทียบเท่า หรือมีคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง
- (3) ...”

³ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 4

“การศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ขึ้นเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

“การศึกษาตลอดชีวิต” หมายความว่า การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

(2) การลดอัตราภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากประจำเพื่อการศึกษา

โดยปกติแล้วบุคคลธรรมดาจะถูกธนาคารหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่าย จากเงินได้ประเภท ดอกเบี้ยเงินฝากประจำจากธนาคาร ในอัตราร้อยละ 15 ของจำนวนดอกเบี้ยที่จ่ายตามมาตรา 50 (2) (ข) ซึ่งผู้มีเงินได้มีสามารถเลือกได้อาจจะนำดอกเบี้ยที่ได้รับจากธนาคาร ไปรวมคำนวณภาษีกับเงินได้ประเภทอื่นๆ หรือไม่นำมารวมคำนวณภาษีกับเงินได้ประเภทอื่นก็ได้ ตามมาตรา 48 (3) (ก) ซึ่งหมายความว่า หากผู้มีเงินได้นำดอกเบี้ยเงินฝากดังกล่าวมารวมคำนวณภาษีแล้ว ต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 20 หรือมากกว่า ผู้นั้นจะไม่นำเอาดอกเบี้ยนั้นมารวมคำนวณภาษีกับเงินได้ประเภทอื่นก็ได้ เป็นกรณีที่กฎหมายให้สิทธิแก่ผู้เสียภาษี ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ไม่ต้องเสียภาษีมากกว่าร้อยละ 15 ของดอกเบี้ยที่ได้รับ ส่วนผู้มีเงินได้เสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าร้อยละ 15 หรือมีเงินได้ไม่มากพอที่จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา บุคคลนั้นก็สามารถนำเอาดอกเบี้ยมารวมคำนวณเสียภาษีเงินได้ของตน เพราะจะทำให้มีสิทธิขอคืนภาษีในส่วนที่ถูกหักเอาไว้เกินกว่าที่ตนมีหน้าที่ต้องเสียภาษี

แต่ถ้าเป็นการออมเงินเพื่อใช้ในการศึกษาสำหรับตนเองหรือครอบครัว รัฐบาลได้บรรเทาภาระภาษีดังกล่าวด้วยการออกพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 290 พ.ศ. 2538 โดยมีเหตุผลในการประกาศคือ เพื่อเป็นการสนับสนุนการออมระยะยาว ซึ่งให้ลดอัตราภาษีเงินได้ลงเหลือร้อยละ 10 ให้กับดอกเบี้ยเงินฝากประจำเพื่อการศึกษา โดยต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้

มาตรา 3 “ให้ลดอัตราภาษีเงินได้ตามมาตรา 48 (3) (ก) และมาตรา 50 (2) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร และคงเก็บในอัตราร้อยละ 10 ของเงินได้พึงประเมินที่เป็นดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร ประเภทเงินฝากประจำ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ดังนี้

(1) ต้องเป็นบัญชีเงินฝากประจำที่สมุดเงินฝากโดยเฉพาะเพื่อการเสียภาษีอัตราพิเศษตามพระราชกฤษฎีกานี้ แยกต่างหากจากเงินฝากประเภทอื่น และระบุข้อความว่าเป็นบัญชีเงินฝากประจำตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

(2) ต้องเป็นบัญชีเงินฝากประจำประเภทที่มีระยะเวลาการฝากตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการฝากแล้ว ได้ถอนเงินฝากนั้น ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อใช้สำหรับการศึกษาของตนเองหรือครอบครัว

(ข)”

มาตรการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำเพื่อการศึกษาเป็นมาตรการที่ไม่สามารถเกิดประโยชน์ในการบรรเทาภาระภาษีให้กับผู้เสียภาษีอย่างแท้จริง เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก

ปัจจุบันอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก (ประมาณ 0.25 – 2 บาท)⁴ อีกทั้งตามประมวลรัษฎากร มาตรา 48 (3) (ก) ให้สิทธิผู้เสียภาษีในการเลือกที่จะนำดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้รับจากธนาคารในราชอาณาจักรไปรวมคำนวณภาษีกับเงินได้ประเภทอื่นหรือไม่ก็ได้ หากผู้เสียภาษีเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าร้อยละ 15 นำดอกเบี้ยเงินฝากไปรวมคำนวณกับเงินได้ประเภทอื่นก็จะสามารถขอคืนไปภาษีในส่วนที่เกินกว่าที่ต้องชำระได้ ทำให้ภาษีที่ต้องเสียในส่วนของดอกเบี้ยเงินฝากนั้นลดลงหรืออาจจะไม่ต้องเสียภาษีในส่วนนี้เลย ขึ้นอยู่กับอัตราภาษีซึ่งผู้เสียภาษีต้องเสียอยู่ในอัตราใด หรือถ้าหากผู้เสียภาษีเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 15 ก็สามารถเลือกไม่นำมารวมคำนวณกับเงินได้ประเภทอื่นได้ ทำให้การเสียภาษีในส่วนของดอกเบี้ยเงินฝากอยู่ที่อัตราร้อยละ 15 เป็นเหตุให้การลดอัตราภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากประจำเพื่อการศึกษาเป็นประโยชน์กับผู้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 15 ขึ้นไปเท่านั้น แต่ไม่เกิดประโยชน์กับผู้ที่มีรายได้น้อย

นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์หลายธนาคารได้ออกผลิตภัณฑ์ประเภทบัญชีเงินฝากประจำแบบปลอดภาษี ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 301) พ.ศ. 2539 ประกอบประกาศอธิบดีเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 64) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2539 ที่กำหนดให้ ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากประจำเป็นรายเดือนไม่น้อยกว่า 24 เดือน โดยมียอดเงินฝากแต่ละคราวเท่ากันแต่ไม่เกิน 25,000 บาทต่อเดือน รวมทั้งหมดไม่เกิน 600,000 บาท และการยกเว้นดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ ที่มีจำนวนไม่เกิน 20,000 บาท ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 42 (8) (ค) จึงทำให้มาตรการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำเพื่อการศึกษาไม่มีโอกาสได้ใช้

(3) การหักลดหย่อนเงินบริจาคเพื่อสนับสนุนการศึกษา

ประมวลรัษฎากร มาตรา 47(7) บัญญัติว่า เมื่อได้หักลดหย่อนตาม (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) แล้วเหลือเท่าใด ให้หักลดหย่อนได้อีกสำหรับเงินบริจาคตดต่อไปนี้ โดยให้หักได้เท่าจำนวนที่บริจาค แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินที่เหลือนั้น

(ก) เงินที่บริจาคแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการ

(ข) เงินที่บริจาคเป็นสาธารณประโยชน์แก่องค์กรหรือสถานสาธารณกุศล หรือแก่สถานพยาบาลหรือสถานศึกษาอื่นนอกจากที่กล่าวใน (ก) ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559). *อัตราดอกเบี้ยเงินฝากสำหรับบุคคลธรรมดา ของธนาคารพาณิชย์*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก: https://www.bot.or.th/thai/statistics/financialmarkets/interestrate/_layouts/application/interest_rate/in_rate.aspx. [2559, 7 เมษายน]

มาตรา 47 (7) ใช้คำว่า “เงินบริจาค” ฉะนั้นต้องบริจาคเป็นเงินจึงจะนำเงินบริจาค้นั้นมาหักเป็นค่าลดหย่อนได้ ถ้าบริจาคเป็นสิ่งของจะนำมามูลค่าของสิ่งของนั้นมาหักเป็นค่าลดหย่อนไม่ได้

เงินบริจาคสนับสนุนการศึกษา ได้แก่ เงินที่จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการศึกษาให้แก่สถานศึกษาของทางราชการ สถานศึกษาขององค์การของรัฐบาล โรงเรียนเอกชนที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วย โรงเรียนเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนสำหรับโครงการที่กระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบจะหักลดหย่อนได้สองเท่าของจำนวนเงินที่จ่ายไปจริง แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้สุทธิของเหลือ

การหักลดหย่อนเงินบริจาคเพื่อสนับสนุนการศึกษา เป็นอีกหนึ่งมาตรการทางภาษีของกรมสรรพากรที่ร่วมสร้างสรรค์สังคมไทย ด้วยการสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้ที่มีความสามารถเพียงพอมาร่วมกันสนับสนุนการศึกษาและนันทนาการ เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของเยาวชนไทย ช่วยให้สังคมไทยมีความเจริญก้าวหน้าและมีการพัฒนาที่ดีขึ้นโดยการนำมาตรการบรรเทาภาระภาษีมาเป็นแรงจูงใจในการให้ปัจเจกชนหรือเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมบริจาคเงินให้กับสถานศึกษาที่กำหนดไว้ แล้วสามารถนำค่าใช้จ่ายในการบริจาค้นั้นมาหักลดหย่อนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ดังนี้

1. เป็นการบริจาคในโครงการที่กระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบ ได้แก่ สถานศึกษาตามโครงการพระราชดำริ สถานศึกษาตามนโยบายที่จะระดมพลังเพื่อเร่งรัดปรับปรุงคุณภาพ และสถานศึกษาที่รองรับพัฒนาเด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ
2. เป็นการบริจาคให้แก่สถานศึกษาตามรายชื่อที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนด
3. เป็นการบริจาคเพื่อการจัดหา หรือจัดสร้างอาคาร อาคารพร้อมที่ดิน หรือที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการศึกษา
4. เป็นการบริจาคเพื่อการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่อการศึกษา แบบเรียน ตำรา หนังสือทางวิชาการ สื่อ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
5. ต้องมีหลักฐานจากสถานศึกษาที่พิสูจน์ได้ว่าค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปนั้นเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการศึกษาตามโครงการที่กระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบ (มีใบเสร็จของสถานศึกษา)

จะเห็นได้ว่า มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการที่จูงใจผู้เสียภาษีที่ต้องการช่วยสนับสนุนการศึกษาด้วยการบริจาคเงินจะได้รับประโยชน์ทางภาษีโดยการนำเงินที่บริจาคไปมาลดหย่อนภาษีได้เท่านั้น ยังมีใช้มาตรการที่สนับสนุนการศึกษาและบรรเทาภาระภาษีให้กับผู้เสียภาษีที่กำลังศึกษาอยู่เองแต่อย่างใด

มาตรการบรรเทาภาระภาษีเพื่อการศึกษาของไทยที่ใช้อยู่ยังขาดความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน สำหรับกรณีการหักลดหย่อนเงินบริจาคเพื่อสนับสนุนการศึกษาเป็น

เรื่องที่ดีอยู่แล้วเพราะเป็นการชักจูงใจให้ผู้ที่มิฐานะดีเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการศึกษา แต่สำหรับการลดอัตราภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากประจำเพื่อการศึกษา นั้นเป็นมาตรการที่ไม่เกิดประโยชน์เนื่องจากไม่สามารถใช้ได้จริงจึงควรยกเลิกเสีย ส่วนการหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตร หากมีการปรับปรุงแก้ไขให้สามารถหักได้มากขึ้นจากเดิมซึ่งหักได้เพียงแค่ 2,000 บาท (หรือ 4,000 บาทกรณีที่มีบิดามารดาไม่มีเงินได้ทั้งสองฝ่าย) เพื่อให้เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่เป็นอยู่จริง ในปัจจุบันจะช่วยบรรเทาภาระภาษีให้ผู้เสียภาษีได้มากขึ้น อีกทั้งมาตรการในการบรรเทาภาระภาษี ที่กล่าวมาข้างต้น ทั้ง 3 ประเภทนี้ ยังไม่มีมาตรการใดที่ให้สิทธิประโยชน์เพื่อการศึกษาของผู้เสียภาษีที่เป็นบุคคลที่กำลังศึกษาอยู่แต่อย่างใด ภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาจึงยังส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเสียภาษี (Ability to Pay) ของผู้เสียภาษีผู้ซึ่งกำลังศึกษาอยู่ ซึ่งหากมีการปรับปรุงแก้ไขโดยการเพิ่มให้ผู้เสียภาษีสามารถหักลดหย่อนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของตนเองและคู่สมรสได้ด้วยก็จะเป็นการช่วยส่งเสริมการศึกษาให้ประชากรของประเทศมากขึ้น ทั้งยังช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมกับรายได้อีกด้วย

4.1.2 วิเคราะห์มาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษาในต่างประเทศ ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา หรือสหพันธรัฐ แคนาดา ต่างก็มีมาตรการทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษาซึ่งมีวิธีการที่แตกต่างกัน ออกไป เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาและเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้เสียภาษี

(1) มาตรการทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษาตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา
 สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญในการส่งเสริมการศึกษาของประชากรของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการศึกษาระดับสูง⁵ (Higher Education) ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่สูงมาก เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้กับผู้ที่กำลังศึกษาหรือผู้ปกครองที่มีผู้อยู่ในอุปการะกำลังศึกษา รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาก็ได้มีมาตรการทางภาษีเพื่อช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้

⁵ รัฐบัญญัติการศึกษาในระดับสูง 1965 (Higher Education Act 1965) มาตรา 101 ได้ให้นิยามคำว่า “สถาบันการศึกษาระดับสูง” (Institution of Higher Education) หมายถึง สถาบันการศึกษาซึ่งรับนักศึกษาที่มีประกาศนียบัตรจากโรงเรียนซึ่งจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือประกาศนียบัตรอื่นที่เทียบเท่า ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายให้จัดหลักสูตรการเรียนการสอนสูงกว่าระดับมัธยมศึกษา จัดการเรียนการสอนซึ่งนำไปสู่การได้ปริญญาบัตรหรือจัดการเรียนการสอนหรือหลักสูตรการเรียนการสอนที่ไม่น้อยกว่า 2 ปี ซึ่งเป็นที่ยอมรับในการนำไปเรียนต่อปริญญาบัตร หรือให้ประกาศนียบัตรที่เป็นที่ยอมรับสำหรับการนำไปเรียนต่อในระดับบัณฑิตศึกษา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เป็นสถาบันการศึกษารัฐหรือสถาบันอื่นซึ่งไม่แสวงหาผลกำไร (Nonprofit Institution) และหมายรวมถึงโรงเรียนซึ่งจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรไม่น้อยกว่า 1 ปี เพื่อเพิ่มศักยภาพในการประกอบวิชาชีพที่เป็นที่ยอมรับด้วย

โดยให้มีการหักลดหย่อนและการเครดิตภาษีเพื่อการศึกษาาระดับสูง (ในระดับรัฐบาลกลาง) ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ซึ่งในหัวข้อนี้จะขอกกล่าวถึงเพียง 3 ประเภท คือ การเครดิตภาษีเพื่อโอกาสของคนอเมริกัน (American Opportunity Credit) การเครดิตภาษีเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifetime Learning Credit) และการหักลดหย่อนค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการเรียน (Tuition and Fees Deduction) แตกต่างกับการหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตรตามกฎหมายไทย ส่วนการหักลดหย่อนดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของนักศึกษา (Student Loan Interest Deduction) จะกล่าวถึงโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อ 4.2

มาตรการทางภาษีเพื่อการศึกษาของสหรัฐอเมริกาใช้ 2 มาตรการ คือ การเครดิตภาษี (Tax Credit) และการหักลดหย่อน (Tax Deduction) การเครดิตนั้นจะเป็นการไปลดจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องชำระโดยตรง การเครดิตภาษีนั้นมีทั้งชนิดที่ขอคืนเป็นเงินไม่ได้ (Nonrefundable Tax Credit) ซึ่งจะเครดิตได้ไม่เกินจำนวนภาษีที่ต้องชำระ ดังนั้นจึงสามารถเครดิตภาษีที่ต้องชำระจนถึงศูนย์เท่านั้น ได้แก่ การเครดิตภาษีเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifetime Learning Credit) และเครดิตภาษีชนิดที่ขอคืนเป็นเงินได้ (Refundable Tax Credit) ซึ่งสามารถเครดิตได้เกินกว่าจำนวนภาษีที่ต้องชำระ หมายความว่า ผู้เสียภาษีที่ไม่มีภาษีต้องชำระหรือมีจำนวนที่สามารถเครดิตได้มากกว่าภาษีที่ต้องชำระจะได้รับเงินส่วนต่างคืน ได้แก่ การเครดิตภาษีเพื่อโอกาสของคนอเมริกัน (American Opportunity Credit) สำหรับเครดิตชนิดนี้เป็นเครดิตชนิดที่สามารถขอคืนได้เพียงบางส่วน

การหักลดหย่อน (Tax Deduction) ของสหรัฐอเมริกา คือ การนำจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนดให้ไปหักออกจากเงินได้ก่อนคำนวณภาษี ซึ่งจะเป็นการลดจำนวนภาษีที่ต้องเสียโดยไปลดอัตราภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องเสียลง ขึ้นอยู่กับว่าอัตราภาษีสูงสุดที่บุคคลนั้นต้องเสียอยู่ในอัตราใด การหักลดหย่อนนั้นได้รับประโยชน์ทางภาษีน้อยกว่าการเครดิตภาษี การหักลดหย่อนนี้อาจเป็นประเภท “Above the Line”⁶ หรือ การหักลดหย่อนตามรายการ (Itemized Deduction) หรือการหักลดหย่อนแบบเหมา (Standard Deduction) การหักลดหย่อนแบบ “Above the Line” โดยทั่วไปจะได้ประโยชน์มากกว่าการหักลดหย่อนตามรายการ และผู้เสียภาษีสามารถใช้สิทธิหักลดหย่อนประเภทนี้ได้ถึงแม้ว่าผู้เสียภาษีจะใช้สิทธิหักลดหย่อนตามรายการหรือการหักลดหย่อนแบบเหมาด้วยก็ตาม ซึ่งการหักลดหย่อนค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการเรียน (Tuition and Fees Deduction) เป็นแบบ “Above the Line”

⁶ การหักลดหย่อนแบบ “Above the Line” คือ การหักลดหย่อนก่อนที่จะมีการหักลดหย่อนตามรายการหรือการหักลดหย่อนแบบเหมา ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงเงินได้ที่แท้จริงของผู้เสียภาษีเนื่องจากการลดหย่อนค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปเพื่อก่อให้เกิดรายได้

ข้อดีของการมีมาตรการบรรเทาภาระภาษีเพื่อการศึกษาหรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการศึกษาหลายประเภทของสหรัฐอเมริกา คือ เป็นการสร้างแรงจูงใจในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นเพื่อพัฒนาตนเอง โดยผู้เสียภาษีสามารถนำค่าเล่าเรียนหรือค่าธรรมเนียมการศึกษาหรือดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษามาเครดิตหรือลดหย่อนภาษีได้ ถ้าหากว่าเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยผู้เสียภาษีสามารถเลือกได้ว่าจะใช้สิทธิประโยชน์ใดในการบรรเทาภาระภาษีที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ตน โดยกฎหมายได้กำหนดไว้ว่าสามารถเลือกใช้สิทธิได้เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้น ได้แก่ การเครดิตภาษีเพื่อโอกาสของคนอเมริกัน (American Opportunity Credit) การเครดิตภาษีเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifetime Learning Credit) หรือการหักลดหย่อนค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการเรียน (Tuition and Fees Deduction) ไม่อนุญาตให้ใช้สิทธิซ้ำซ้อนกัน

ส่วนข้อเสียของมาตรการทางภาษีเพื่อการศึกษาของสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นการเครดิตภาษี (Tax Credit) หรือการหักลดหย่อน (Tax Deduction) คือ มีหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างจะยุ่งยากซับซ้อน ยากต่อการเข้าใจ อีกทั้งยังขาดการประชาสัมพันธ์ที่เพียงพอ จึงทำให้มีผู้ใช้สิทธิไม่มากนัก และมาตรการเหล่านี้ยังไม่ดึงดูดความสนใจของผู้ที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษี เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นยังไม่ต้องมีภาษีที่ต้องชำระ จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบรรเทาภาระภาษีเหล่านี้ เว้นแต่กรณีของการเครดิตภาษีเพื่อโอกาสของคนอเมริกัน (American Opportunity Credit) ซึ่งเป็นเครดิตภาษีชนิดที่ขอคืนเป็นเงินได้ (Refundable Tax Credit) จึงมาตรการบรรเทาภาระภาษีที่มีการถูกใช้มากที่สุด

นอกจากนี้ มาตรการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการศึกษาของสหรัฐอเมริกานั้นมิได้จำกัดแค่เพียง สิทธิในการเครดิตหรือการลดหย่อนภาษีเฉพาะแต่ตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียภาษีเอง หรือให้สิทธิในการบรรเทาภาระภาษีเฉพาะการศึกษาของบุตรเหมือนอย่างเช่นตามที่ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (จ) ของไทยที่กำหนดไว้ไม่ แต่ได้ให้สิทธิประโยชน์ในการบรรเทาภาระภาษีเกี่ยวกับการศึกษา สำหรับการการศึกษาของผู้เสียภาษีเอง หรือคู่สมรสของผู้เสียภาษี หรือบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของผู้เสียภาษีด้วย ซึ่งเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางการศึกษาที่หลากหลาย เป็นการจูงใจและสนับสนุนให้ประชากรของประเทศเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น เมื่อประชาชนมีความรู้ความสามารถเพิ่มมากขึ้น ก็ย่อมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในภายหน้า

(2) มาตรการทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษาตามกฎหมายของสหพันธรัฐแคนาดา

มาตรการทางภาษีเพื่อการศึกษาของสหพันธรัฐแคนาดาก็ได้ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้เสียภาษีซึ่งเป็นผู้ที่กำลังศึกษาเองและบิดามารดาของผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในรูปแบบของการให้เครดิตภาษีเช่นกัน แตกต่างกับของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งมีแค่การหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตรเพียงแค

กรณีเดียว แต่การเครดิตภาษีเพื่อการศึกษาของสหพันธรัฐแคนาดานั้นให้สิทธิเฉพาะการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาเช่นเดียวกับของสหรัฐอเมริกา ซึ่งการเครดิตเพื่อการศึกษาของสหพันธรัฐแคนาดามีทั้งหมด 4 กรณี คือ การเครดิตภาษีค่าธรรมเนียมการศึกษา การเครดิตภาษีสำหรับการศึกษา การเครดิตภาษีตำราเรียน และการเครดิตดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของนักศึกษา ทุกกรณีเป็นเครดิตภาษีชนิดที่ไม่สามารถขอคืนเป็นเงินได้ (Non-refundable Tax Credit)

ข้อดีของมาตรการบรรเทาภาระภาษีเพื่อการศึกษาของสหพันธรัฐแคนาดา คือ การใช้วิธีการบรรเทาภาระภาษีโดยการเครดิตภาษีซึ่งให้ความเสมอภาคกับผู้เสียภาษีที่มีรายได้สูงและมีรายได้ต่ำเหมือนกัน เนื่องจากการลดตัวภาษีที่จะต้องเสียโดยตรงภายหลังจากการคำนวณแล้ว กล่าวคือ หากให้เครดิตภาษีเพื่อการศึกษาได้เป็นจำนวน 100 ดอลลาร์ ผู้มีเงินได้น้อยมีภาษีที่ต้องเสีย 100 ดอลลาร์ ผู้ที่มีเงินได้สูงมีภาษีที่ต้องเสีย 300 ดอลลาร์หรือมากกว่า ทั้งสองก็ได้รับประโยชน์จากการเครดิตภาษีในจำนวนที่เท่ากัน คือ 100 ดอลลาร์ ซึ่งต่างกับการหักลดหย่อนที่มีการหักลดหย่อนก่อนมีการคำนวณภาษีและเมื่ออัตราภาษีเป็นแบบก้าวหน้า จะทำให้ประโยชน์จากบรรเทาภาระภาษีของผู้มีเงินได้มากกว่าผู้มีเงินได้น้อยไม่เท่ากันโดยขึ้นอยู่กับอัตราภาษีของแต่ละบุคคล

นอกจากนี้ การเครดิตภาษีค่าธรรมเนียมการศึกษา การเครดิตภาษีสำหรับการศึกษา และการเครดิตภาษีตำราเรียนนี้สามารถยกยอด (Carry Forward) ไปใช้ในอนาคตสำหรับนักศึกษาเอง หรือจะโอน (Transfer) ไปให้คู่สมรสของนักศึกษา หรือ Common-law Partner หรือบิดามารดา หรือปู่ย่า ตายาย ของนักศึกษาก็ได้ ซึ่งทั้งการยกยอด(Carry Forward) และ การโอน (Transfer) จะช่วยให้ผู้เสียภาษีที่ยังไม่มีเงินได้ไม่ถึงเกณฑ์ต้องเสียภาษีในปีปัจจุบันสามารถประหยัดภาษีได้ในอนาคตเมื่อมีเงินได้ถึงเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษีแล้ว มิฉะนั้นมาตรการเหล่านี้จะไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มผู้เสียภาษีที่เป็นผู้มีเงินได้น้อยและมีได้ช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการศึกษาให้กับกลุ่มบุคคลเหล่านี้เลย เนื่องจากว่าพวกเขาจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการเครดิตภาษีแต่อย่างใดเพราะไม่มีเงินได้ถึงเกณฑ์ที่จะต้องเสียภาษี การเครดิตภาษีชนิดที่ไม่สามารถขอคืนเป็นเงินได้นี้ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเครดิตภาษีคือผู้ที่มีเงินได้ถึงเกณฑ์ที่จะต้องเสียภาษีเท่านั้นที่สามารถนำสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษามาเครดิตออกจากภาษีที่ต้องเสียได้ ถ้าหากไม่มีภาษีที่ต้องเสียแล้วก็ไม่มีตัวภาษีที่จะนำมาเครดิตออกแต่อย่างใด

(3) เปรียบเทียบมาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษาตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

(3.1) เปรียบเทียบมาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษาของไทยกับสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดมาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษาหรือการให้สิทธิประโยชน์เพื่อการศึกษาไว้หลายประเภทด้วยกัน เพื่อบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้เสียภาษี โดยผู้เสียภาษีจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์นั้น ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับของไทย และมีการคำนวณภาษีแบบอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) เหมือนกัน

แต่สิ่งที่ต่างกัน คือ ประเภทของมาตรการบรรเทาภาระภาษีที่ใช้ สหรัฐอเมริกาใช้ทั้งการเครดิตภาษี (Tax Credit) และการหักลดหย่อน (Tax Deduction) ส่วนประเทศไทยใช้การหักลดหย่อนเพียงวิธีเดียวเท่านั้น และในกรณีการเครดิตภาษีของสหรัฐอเมริกาก็มีทั้งเครดิตภาษีชนิดของคืนเป็นเงินได้ และชนิดที่ไม่สามารถของคืนเป็นเงินได้ ซึ่งการเครดิตภาษีทั้งสองชนิดนี้ให้สิทธิประโยชน์ในทางภาษีแก่ผู้เสียภาษีมากกว่าการหักลดหย่อน นอกจากนี้กฎหมายอากรของสหรัฐยังได้กำหนดเพดานการใช้สิทธิในการบรรเทาภาระภาษีเพื่อการศึกษาไว้ด้วย โดยใช้เงินได้ของผู้เสียภาษีภายหลังหักค่าใช้จ่ายบางกรณีออกแล้ว (Modified Adjusted Gross Income : MAGI) เป็นเกณฑ์ อีกทั้งระดับการศึกษาของผู้เสียภาษีหรือบุคคลที่อยู่ในอุปการะของผู้เสียภาษี ซึ่งสหรัฐอเมริกาให้ใช้สิทธิในการบรรเทาภาระภาษีได้เฉพาะการศึกษาระดับสูงของตัวผู้เสียภาษีเองหรือการศึกษาระดับสูงของบุคคลที่อยู่ในอุปการะของผู้เสียภาษี ซึ่งแตกต่างกับของไทยที่ให้สิทธิประโยชน์เฉพาะการศึกษาของบุตรของผู้เสียภาษีเท่านั้น และให้เป็นจำนวนเท่ากัน ให้หักลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตรได้เป็นจำนวน 2,000 บาท ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับอุดมศึกษา

(3.2) เปรียบเทียบมาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษาของไทยกับสหพันธรัฐแคนาดา

ภาษีเงินได้ของรัฐบาลกลางสหพันธรัฐแคนาดาที่เก็บจากบุคคลธรรมดาเป็นอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) เหมือนกับของไทย ซึ่งเมื่อมีรายได้มากภาษีที่ต้องเสียก็มากขึ้นไปด้วย แต่สหพันธรัฐแคนาดาใช้วิธีการบรรเทาภาระภาษีด้วยการเปลี่ยนจากการลดหย่อนมาเป็นการเครดิตภาษีแทน เนื่องจากเห็นว่า การเครดิตภาษีสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีมากกว่า เพราะเป็นการลดลงของอัตราภาษีที่เท่ากันสำหรับผู้เสียภาษีทุกคน ซึ่งแตกต่างกับค่าลดหย่อนที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน ผู้เสียภาษีที่มีรายได้สูงจะได้รับประโยชน์มากกว่าผู้เสียภาษีที่มีรายได้น้อยกว่าเนื่องจากการใช้อัตราก้าวหน้าผู้ที่มีรายได้สูงจึงได้ลดอัตราภาษีมากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย เมื่อคิดเป็นจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียที่ลดลงแล้วจึงได้มากกว่าแม้ว่าจะหักลดหย่อนได้ในจำนวนที่เท่ากัน

ในกรณีของการบรรเทาภาระภาษีเกี่ยวกับการศึกษาก็เช่นกัน นอกจากสหพันธรัฐแคนาดาจะเปลี่ยนมาใช้วิธีการเครดิตภาษีแทนการลดหย่อนแล้ว ยังให้สิทธิประโยชน์ในการยกยอด (Carry Forward) ไปใช้ในอนาคตสำหรับตัวผู้เสียภาษีเอง หรือว่าจะโอนสิทธิ (Transfer) ในการ

เครดิตภาษีไปให้คู่สมรส หรือบิดามารดา หรือปู่ ย่า ตา ยาย ได้อีกด้วย ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ประเทศไทย ยังไม่เคยมีปรากฏแต่อย่างใด อีกทั้งยังให้สิทธิในการเครดิตได้ทั้งค่าธรรมเนียมการศึกษา (Tuition Tax Credit) เครดิตภาษีสำหรับการศึกษา (Education Tax Credit) และตำราเรียน (Textbook Tax Credit)

ดังนั้น หากประเทศไทยนำมาตราการบรรเทาภาระภาษีเพื่อการศึกษาทั้งของสหรัฐอเมริกา และสหพันธรัฐแคนาดามาใช้ให้เหมาะสม โดยการปรับจำนวนค่าลดหย่อนให้เป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งการอนุญาตให้มีการหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาสำหรับตัวบุคคลที่เป็นผู้เสียภาษีเองและคู่สมรสด้วย ก็จะเป็นการช่วยบรรเทาภาระภาษีของผู้เสียภาษี เพื่อให้ผู้เสียภาษีมีรายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย และยังเป็นการเสียภาษีที่เป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษีมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังถือว่าเป็นการให้การสนับสนุนหรืออุดหนุนทางการศึกษาไปยังผู้เรียน โดยตรงอีกด้วย

4.2 ปัญหาการบรรเทาภาระภาษีกรณีดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

การศึกษาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากในด้านการสร้างรายได้เปรียบในตลาดที่มีการแข่งขันสูง จึงเปรียบเสมือนเครื่องมือสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นที่เชื่อกันว่าการแก้ปัญหาความยากจนในระยะยาวต้องอาศัยการศึกษามาสร้างคนที่มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพและสามารถปรับตัวเพื่อรับกับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ นอกจากนี้ รายได้มักมีความสัมพันธ์กับการศึกษา ย่อมมีโอกาสที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงการกระจายรายได้ของประเทศในระยะยาวอีกด้วย⁷

ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2542 โดยตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับโอกาสและความเท่าเทียมกันของประชาชนที่จะได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ การศึกษาของภาครัฐที่เป็นการให้เปล่านั้นเป็นโอกาสที่ดีในการสร้าง ความเท่าเทียมเพราะสร้างขึ้นมาสำหรับเด็กทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสถานะของบิดามารดา แต่การรับรองโอกาสทางการศึกษาก็ไม่ได้หมายความว่า จะได้รับการรับรองว่าโอกาสจะเท่าเทียมกันสำหรับทุกคน การจัดการศึกษาของไทยที่จัดโดยภาครัฐยังมีการรวมศูนย์ เมืองใหญ่และสถาบันอุดมศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นสัดส่วนสูง การศึกษาแบบในเปล่านั้นให้ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี ไม่ได้

⁷ วิโรจน์ ณ ระนอง. (2550). *บทบาทของรัฐในการศึกษา: โจทย์หลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ การเมือง*. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือ สวัสดิการ. มูลนิธิชัยพัฒนาและมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย.

ครอบคลุมถึงอุปกรณ์การเรียนที่จำเป็น ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้มีความไม่เท่าเทียมกันในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจ⁸

นอกจากนี้ การศึกษาในระดับที่สูงขึ้นจากระดับมัธยมศึกษา ภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ก็มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นด้วย แต่ถึงอย่างไรการศึกษาก็เป็นสิ่งจำเป็น เพราะบุคคลที่มีการศึกษาสูง หรือบุคคลที่มีโอกาสฝึกฝนเพิ่มพูนทักษะ ย่อมสามารถเลือกงานที่ดีและมีรายได้สูงกว่าบุคคลที่มีการศึกษาน้อย บิดามารดาหรือผู้ปกครองส่วนใหญ่จึงให้ความสำคัญกับการลงทุนเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรหลาน หรือแม้กระทั่งผู้ที่มีงานทำแล้วในปัจจุบันก็ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นกันเป็นจำนวนมาก เพื่อพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าในหน้าที่หรืออาชีพการงาน บางครอบครัวมีปัญหาทางด้านค่าใช้จ่ายทางการศึกษาจนต้องทำการกู้ยืมเงินเพื่อมาเป็นค่าใช้จ่ายทางการศึกษา

ถึงแม้ว่ารัฐจะมีหน่วยงานที่ดูแลในเรื่องการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา อันได้แก่ กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ที่กำหนดให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ สามารถกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา อันได้แก่ ค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าครองชีพได้ ผู้กู้ต้องกำลังศึกษาอยู่ในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ปวช. ปวส. อนุปริญญา และปริญญาตรีเท่านั้น ส่วนกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) นั้น ไม่จำกัดรายได้ของครอบครัว ซึ่งให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาตั้งแต่ระดับ ปวส. ถึงปริญญาตรี แต่ในระดับอนุปริญญาและปริญญาตรี กู้ยืมได้เฉพาะสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักของประเทศ โดยสามารถกู้ยืมเงินสำหรับค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา แต่ค่าครองชีพจะกู้ยืมได้เฉพาะผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ซึ่งทั้งสองกองทุนต้องชำระเงิน

⁸ อัจฉรีย์ ทิพนธธรณินทร์ และสมบูรณ์ ศิริสรหรือรัฐ. (2556). “ความเท่าเทียมกันทางการศึกษารากฐานการพัฒนาการศึกษาไทยสู่สากล”. วารสารการเมืองการปกครอง, ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, หน้า 194.

⁹ ประกาศกรรมการกองทุนให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา เรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และคุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และคุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559

ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ หมายความว่า ผู้ที่มีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 200,000 บาทต่อปี รายได้ต่อครอบครัว พิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) รายได้รวมของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้กู้ยืม รวมกับรายได้ของบิดามารดา ในกรณีที่บิดา มารดา เป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง
- (2) รายได้รวมของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้กู้ยืม รวมกับรายได้ของผู้ปกครอง ในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจปกครองมิใช่บิดามารดา
- (3) รายได้รวมของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้กู้ยืม รวมกับรายได้ของคู่สมรสในกรณีที่ผู้กู้ยืมได้ทำการสมรสแล้ว

คืน เมื่อสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษา 2 ปี และต้องชำระให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 15 ปี ดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 1 ต่อปี

กองทุนเพื่อการศึกษา (กยศ.) ได้สนับสนุนเงินกู้ยืมแก่นักเรียนนักศึกษา เพื่อค่าเล่าเรียน และค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาถึง 4.5 ล้านบาท แต่ปัจจุบันยังมีผู้กู้ที่ค้างชำระถึง 2 ล้านบาท มูลค่าหนี้ 5.6 หมื่นล้านบาท¹⁰ อัตราการค้างของทั้ง 2 กองทุน กรอ.จะสูงกว่า กยศ. อันเป็นความเสี่ยงต่อเสถียรภาพการคลังจากแนวโน้มผู้ค้างชำระเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังเป็นการตัดโอกาสทางการศึกษาของประชากรรุ่นหลังๆ เนื่องจากกองทุนมีเงินทุนหมุนเวียนในระบบลดน้อยลง ประกอบกับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินการติดตามหนี้สินที่ค้างชำระย่อมส่งผลกระทบต่อผู้กู้ยืมซึ่งเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ในการศึกษา เนื่องจากกองทุนประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง ไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะหมุนเวียนให้กับผู้ที่มีรายได้น้อยและด้อยโอกาสทางการศึกษา เมื่อกองทุนซึ่งเป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้น ไม่สามารถที่จะรองรับหรือให้ความช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยให้มีโอกาสในการศึกษาต่อได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของข้อจำกัดด้านงบประมาณ หรือระดับของการศึกษาซึ่งกองทุนให้กู้ยืมได้เพื่อการศึกษาในระดับตั้งแต่มัธยมปลาย ปวช. ปวส. อนุปริญญาจนถึงปริญญาตรีเท่านั้น จึงมีบุคคลผู้มีรายได้น้อยและมีความต้องการที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นบางส่วนที่มีคุณสมบัติไม่เข้าตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือบางส่วนที่กองทุนมีงบประมาณจัดสรรให้ไม่เพียงพอต้องใช้บริการธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเอกชนที่มีโครงการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ซึ่งจะมีดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินสูงกว่า ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 1 ว่าสำหรับครัวเรือนที่ยากจนแล้ว หนี้สินจากค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาสูงเป็นอันดับ 2 รองจากค่าใช้จ่ายสำหรับที่อยู่อาศัยหรือที่ดิน ตารางที่ 1 เปรียบเทียบหนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือน จำแนกตามประเภทของหนี้และวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเงิน ปี พ.ศ. 2556

ประเภทของหนี้/ วัตถุประสงค์ของ การกู้ยืมเงิน	ครัวเรือนเป็นหนี้ ที่ยากจน หนี้สินเฉลี่ย (บาท/ ครัวเรือน)		ครัวเรือนเป็นหนี้ ไม่ยากจน หนี้สินเฉลี่ย (บาท/ ครัวเรือน)		ครัวเรือนเป็นหนี้ ทั้งหมด หนี้สินเฉลี่ย (บาท/ ครัวเรือน)	
	หนี้ใน ระบบ อย่างเดียว	หนี้ใน ระบบและ นอกระบบ	หนี้ใน ระบบ อย่างเดียว	หนี้ใน ระบบและ นอกระบบ	หนี้ใน ระบบ อย่างเดียว	หนี้ใน ระบบและ นอกระบบ

¹⁰ ฐานเศรษฐกิจ. (2016). กฎหมายกองทุนเพื่อการศึกษา “ใหม่” เข้มกว่าเครดิตบูโร. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

<http://www.thansettakij.com/2016/03/08/35922>. [2559, 20 สิงหาคม]

ใช้ซื้อ/เช่าซื้อบ้าน และ/หรือที่ดิน	176,689	63,020	93,152	437,952	919,059	410,663
ใช้ในการศึกษา	71,309	23,100	130,143	98,506	127,717	98,084
ใช้จ่ายอุปโภค บริโภคอื่นๆ ใน ครัวเรือน	29,632	32,501	210,242	137,520	197,673	129,741
ใช้ในการทำธุรกิจ	41,703	39,905	358,185	244,414	363,323	234,796
ใช้ในการทำ การเกษตร	68,959	75,396	122,525	156,013	114,806	143,188
อื่นๆ	63,181	110,274	198,864	208,595	188,045	190,501

ที่มา : ปรับปรุงจากตารางเปรียบเทียบหนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือนและจำนวนครัวเรือน ระหว่างครัวเรือนเป็นหนี้ที่
ยากจน กับครัวเรือนเป็นไม่ยากจน เมื่อวัดด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค จำแนกตามประเภทของหนี้และ
วัตถุประสงค์การกู้ยืมเงิน ปี พ.ศ. 2556 (ข้อมูลจากการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงาน
สถิติแห่งชาติ)

จะเห็นได้ว่า ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเป็นเรื่องที่ทุกครัวเรือนต้องรับภาระหนักหรือเบา
แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับรายได้และรายจ่ายของแต่ละครัวเรือน และในการจัดเก็บภาษีอากร
ของรัฐก็ต้องเป็นไปตามหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องหลักความสามารถใน
การเสียภาษี (Ability to Pay) การที่จะรู้ถึงระดับความสามารถในการเสียภาษีที่แท้จริงของแต่ละ
บุคคลนั้น ต้องพิจารณาจากเงินได้หรือรายได้ที่ผู้เสียภาษีได้รับตลอดทั้งปี นำไปหักออกด้วย
ค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนส่วนตัวเพื่อเป็นการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีพของผู้
เสียภาษี การกำหนดมาตรการลดหย่อนหรือเครดิตภาษีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายทางการศึกษา จึงเป็น
มาตรการบรรเทาภาระภาษีที่ช่วยสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการเสียภาษีที่แท้จริง ซึ่ง
ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี

จากที่กล่าวมาข้างต้น ค่าใช้จ่ายทางการศึกษายังคงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาระ
ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีพของหลายครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีรายได้น้อย ซึ่ง
นอกจากค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ในการศึกษาโดยปกติทั่วไปซึ่งเขาเหล่านั้นมีไม่เพียงพอแล้ว ยัง
ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นดอกเบี้ยอันเกิดจากการกู้ยืมเงินเพื่อมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับ
การศึกษา ทั้งในกรณีที่กู้ยืมเงินมาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับตนเอง หรือการกู้ยืมเงินมาเพื่อเป็น
ค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาของบุตรหลานซึ่งอยู่ในอุปการะ เป็นเหตุให้มีรายได้เหลือไม่เพียงพอ

ในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศได้สังเกตเห็นความสำคัญของการสนับสนุนการศึกษาให้แก่ผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษา จึงได้มีการออกมาตรการทางภาษีเพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องของดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 อันได้แก่ สหรัฐอเมริกาที่มีมาตรการลดหย่อนดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของนักเรียน (Student Loan Interest Deduction) ที่กำหนดให้สามารถนำดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาสำหรับค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับสูงมาหักลดหย่อนได้ ซึ่งโดยปกติแล้วดอกเบี้ยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลเหนือจากดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่เกิดจากการจำนองทรัพย์สิน (Mortgage Interest) จะไม่สามารถนำมาหักลดหย่อนได้เลย แต่สำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อศึกษานี้มีการอนุญาตให้ลดหย่อนได้เป็นกรณีพิเศษ โดยสามารถหักลดหย่อนได้สูงสุดเป็นจำนวน 2,500 ดอลลาร์ต่อปี อีกทั้งยังกำหนดให้หักลดหย่อนได้ทั้งในกรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของตนเอง ของคู่สมรส หรือผู้อยู่ในอุปการะเป็นผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ก็ได้ หากเงินกู้ยืมเงินนั้นเป็นการกู้ยืมมาเพื่อใช้จ่ายสำหรับการศึกษาระดับปริญญาบัตร ซึ่งหมายรวมถึง ระดับบัณฑิตศึกษา หรือหลักสูตรแพทย์ ฝึกหัดหรือแพทย์ประจำบ้าน ที่นำไปสู่การได้รับปริญญาบัตรหรือประกาศนียบัตรจากสถาบันการศึกษาชั้นสูง โรงพยาบาล หรือสถานพยาบาลซึ่งจัดหลักสูตรการฝึกอบรมภายหลังจบการศึกษาระดับปริญญาตรีอีกด้วย

สำหรับสหพันธรัฐแคนาดาได้มีการกำหนดให้นำดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของนักศึกษา มาเครดิตออกจากภาษีที่ต้องเสียได้ สำหรับการกู้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ถ้าหากว่าเป็นการกู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติการให้กู้ยืมเงินสำหรับนักศึกษา (Canada Student Loans Act) พระราชบัญญัติการช่วยเหลือทางการเงินสำหรับนักศึกษาแคนาดา (Canada Student Financial Assistance Act) พระราชบัญญัติให้กู้ยืมเงินสำหรับผู้ฝึกงาน (Apprentice Loans Act) หรือกฎหมายท้องถิ่นซึ่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับนักเรียนในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา โดยผู้ที่มีสิทธิเครดิตดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา คือ ผู้ที่กำลังศึกษา (นักศึกษา) หรือบุคคลผู้มีความเกี่ยวข้องกับนักศึกษาในการกู้ยืมเงินเท่านั้น และหากว่าผู้ที่มีสิทธิเครดิตยังไม่มีภาษีที่ต้องชำระในปีที่จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ยืมก็มีสิทธิยกยอด (Carry Forward) ไปใช้ในการยื่นแบบแสดงรายการสำหรับปีใดปีหนึ่งในอีก 5 ปีถัดไปได้

ดังนั้น เมื่อการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตที่แต่ละคนต้องเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องไปจนตลอดชีวิต ประเทศไทยจึงควรมีมาตรการที่รองรับและสนับสนุนการศึกษาต่อเนื่อง¹¹ เพื่อ

¹¹ องค์การ UNESCO ได้เสนอรูปแบบของโปรแกรมสาขาการศึกษาต่อเนื่องไว้ 6 รูปแบบ ได้แก่

1. การจัดการศึกษาหลังจากการรู้หนังสือ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะคงสภาพการรู้หนังสือ พัฒนาทักษะการเรียนรู้พื้นฐานต่อการดำรงชีวิต

ตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของบุคคลนอกเหนือไปจากการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาด้วย ซึ่งอีกวิธีการหนึ่งที่จะสามารถสนับสนุนการศึกษาให้กับประชาชนได้ คือ การใช้มาตรการบรรเทาภาระภาษีเพื่อปลดค่าใช้จ่ายทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระดับที่สูงกว่าระดับมัธยมศึกษา หากประเทศไทยนำแนวคิดในการสนับสนุนการศึกษาระดับสูงไม่ว่าจะเป็นการเครดิตภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของนักศึกษาแบบของสหพันธรัฐแคนาดาหรือการหักลดหย่อนดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของนักศึกษาแบบสหรัฐอเมริกา อันเป็นการที่รัฐแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการศึกษา ให้กับผู้ที่กำลังศึกษาหรือมีบุคคลที่อยู่ในอุปการะที่กำลังศึกษาอยู่มาปรับใช้ โดยการให้นำดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในระดับตั้งแต่มัธยมศึกษาตอนปลาย ขึ้นไป ปวช. ปวส. ชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพ อุดมศึกษา ไปจนถึงระดับบัณฑิตศึกษาทุกระดับ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสทางการศึกษาและลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ทำให้ผู้ที่มีรายได้น้อยมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่ดีขึ้น เมื่อมีการศึกษาที่ดีย่อมมีโอกาสในการประกอบอาชีพที่ดีมีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ หากนำมาตราการบรรเทาภาระภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อศึกษามาปรับใช้ ยังเป็นการเพิ่มแหล่งเงินกู้ยืมทางอ้อมให้กับผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่ไม่ได้รับโอกาสในการกู้ยืมเงินจาก กยศ. หรือ กรอ. เนื่องจากกองทุนทั้งสองมีงบประมาณในการให้กู้ยืมที่จำกัด จึงมีทุนให้กู้ยืมไม่เพียงพอต่อผู้ซึ่งต้องการศึกษาต่อ และจำกัดระดับการศึกษาสูงสุดไว้เพียงแต่ปริญญาตรีเท่านั้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการใช้มาตรการบรรเทาภาระภาษีบรรเทาภาระเพื่อศึกษาดังกล่าวข้างต้นย่อมกระทบต่อการคลังของรัฐอันมีรายได้หลักมาจากการจัดเก็บภาษีอากรทำให้รัฐจัดเก็บภาษีเงินได้จากบุคคลธรรมดาได้ลดลง แต่การจัดเก็บภาษีก็ต้องคำนึงถึงหลักความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละบุคคลด้วยเช่นกัน เมื่อบุคคลเหล่านั้นมีภาระค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต้องใช้จ่ายสำหรับ

2. การจัดการศึกษาเพื่อการเทียบโอน ซึ่งเป็นโปรแกรมที่ผู้เรียนสามารถนำความรู้ที่ได้กลับไปเทียบโอนเข้าสู่หลักสูตรของการศึกษาได้

3. การจัดการศึกษาเพื่อการมีรายได้ เพื่อช่วยให้กลุ่มเป้าหมายมีความรู้ มีทักษะในการประกอบอาชีพหรือพัฒนาอาชีพ โดยมุ่งที่จะให้มีรายได้เพิ่มขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม

4. การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและทักษะชีวิต โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้มีความรู้ความสามารถที่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตได้อย่างมีความสุขในสังคมปัจจุบัน

5. การจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความสนใจของบุคคล โดยเปิดโอกาสให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการของตน เพื่อให้มีการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการ เช่น เรื่องศิลปะ วัฒนธรรม เป็นต้น

6. การจัดการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับอนาคต โดยเน้นไปที่การเตรียมคนให้มีความรู้และทักษะสำหรับการทำงาน และการดำรงชีวิต ในท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ หรือของโลก

การศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพ เพิ่มทักษะความชำนาญ เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้กับตนเองและบุคคลในครอบครัว ช่วยให้ทีมงานทำได้ดีขึ้น รัฐจึงควรให้การสนับสนุนในการลดภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา นั้น เพื่อช่วยให้ผู้ซึ่งมีรายได้น้อยหรือผู้ซึ่งมีรายได้อันกลาง มีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่ดีและไม่ต้องแบกรับภาระหนี้สินทางการศึกษามากเกินไป นอกจากนี้ เมื่อประชากรมีความรู้ความชำนาญเพิ่มมากขึ้นย่อมส่งผลให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น ผลที่ตามมาอีกประการหนึ่งซึ่งจะกลับมาเป็นประโยชน์ของรัฐก็คือ เมื่อประชากรมีรายได้เพิ่มมากขึ้นรัฐก็จักสามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น อีกทั้ง การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วยการส่งเสริมการศึกษานั้น ยังเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศให้มีศักยภาพในการแข่งขันท่าเทียบมกับประเทศอื่นๆอีกด้วย