

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีที่จัดเก็บตามหลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability to Pay) บุคคลธรรมดาทุกคนเมื่อมีเงินได้ถึงเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษีต้องยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในการดำรงชีพของมนุษย์แต่ละคนในสังคมนั้นย่อมมีภาระค่าใช้จ่ายที่มีได้มีความสัมพันธ์กับเงินได้ หากแต่เป็นรายจ่ายอันจำเป็นในการดำรงชีพที่แตกต่างกัน การบรรเทาภาระภาษีเพื่อให้ผู้เสียภาษีได้เสียภาษีตามหลักความสามารถจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งอาจทำได้หลายวิธี ได้แก่ การหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการเครดิตภาษี ซึ่งโดยหลักการแล้วมาตรการเหล่านี้มุ่งสะท้อนหลักความสามารถของผู้เสียภาษีให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เพื่อให้ผู้เสียภาษีเหลือวงเงินเพียงพอต่อมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำตามสภาพบุคคลและครอบครัว

การเปลี่ยนแปลงของโลกได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเมืองของทุกประเทศ จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมให้กับสังคมหรือพลเมืองให้สามารถเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ หลายประเทศได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษามีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากสังคมโลกมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของเทคโนโลยี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประชากรของประเทศให้ก้าวทันความเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศต่างๆ ได้ อีกทั้ง ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์นั้น ถือว่าการศึกษาเป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่งซึ่งจะเกิดผลตอบแทนในสองด้านด้วยกัน คือ ผลตอบแทนแก่ตัวผู้ได้รับการศึกษาเอง ในแง่ของการมีความรู้ ความสามารถเพิ่มขึ้น ส่งผลให้รายได้ของบุคคลมากขึ้น อันถือได้ว่าเป็นประโยชน์ส่วนตัว แต่ในขณะเดียวกัน ผลตอบแทนการลงทุนในการศึกษา ยังเกิดผลต่อสังคมหรือประเทศชาติ ในแง่ของการที่ประเทศชาติมีแรงงานที่มีความชำนาญและมีความสามารถเพิ่มขึ้น¹ การศึกษาเป็นกลไกหลักในการพัฒนา ส่งเสริม ปลูกฝัง แนวความคิด ความรู้ ให้กับพลเมือง และสังคมโดยรวมของทุกประเทศ ดังนั้นการศึกษาจึงเป็นตัวแปรหลักของ

¹ เพ็ญศรี วายวานนท์ และคณะ. (2521). *สินเชื่อเพื่อการศึกษา*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 11.

ความสามารถในการแข่งขันระยะยาว (Long Term Competitiveness)² การลงทุนด้านการศึกษาก็เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์และสังคม

ปัจจุบันค่าใช้จ่ายในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้ผู้เสียภาษีต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่สัมพันธ์กับเงินได้ และมีผลกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการเสียภาษีของบุคคลธรรมดา แม้ว่าปัจจุบันรัฐจัดให้มี “โครงการเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ” ซึ่งเริ่มแต่ระดับชั้นอนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนปลายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังคงมิใช่โครงการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สถานศึกษาบางแห่ง ยังคงมีความจำเป็นต้องเรียกเก็บค่าเล่าเรียนหรือค่าบำรุงการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาศักยภาพในการเรียนการสอน ซึ่งรายการเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาแตกต่างกันไปตามสถานศึกษาแต่ละแห่ง นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายสำหรับการเรียนในระดับที่สูงกว่ามัศึกษาก็เป็นจำนวนค่อนข้างสูง ซึ่งมีบุคคลจำนวนมากที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่จะใช้ในการศึกษาหรือมีแต่ไม่เพียงพอ จึงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาการกู้ยืมเงิน เพื่อให้ตนเองหรือบุคคลในครอบครัวได้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษา หรือเพิ่มพูนความรู้อันเป็นการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของตนเองเพื่อให้มีโอกาสในการได้งานทำ หรือมีความก้าวหน้าในสาขาอาชีพของตน ซึ่งนอกจากจะต้องชำระคืนต้นเงินแล้ว ยังมีภาระดอกเบี้ยที่ต้องแบกรับซึ่งรายจ่ายในส่วนนี้ย่อมมีผลไปลดความสามารถในการเสียภาษีของบุคคลเหล่านั้น

ในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นั้น รัฐได้กำหนดมาตรการในการบรรเทาภาระภาษีของประชาชนไว้หลายมาตรการด้วยกัน สำหรับมาตรการบรรเทาภาระภาษีที่เกี่ยวกับการศึกษานั้น รัฐได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียภาษีในการหักลดหย่อน ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการหักลดหย่อน โดยให้บิดามารดาผู้มีบุตรซึ่งอยู่ในอุปการะสามารถหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาได้เป็นจำนวน 2,000 บาทต่อบุตรหนึ่งคน หากว่าบุตรที่อยู่ในอุปการะมีอายุไม่เกิน 25 ปี และกำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของทางราชการ สถาบันการศึกษาเอกชน หรือ โรงเรียนราษฎร์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ ถึงแม้ในปัจจุบันรัฐได้ปรับปรุงแก้ไขให้บิดามารดาหากมีเงินได้ทั้งสองฝ่ายให้สามารถหักลดหย่อนสำหรับการศึกษานุเคราะห์ได้คนละ 2,000 บาทต่อบุตรหนึ่งคน แต่มาตรการดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงผู้มีเงินได้ที่เป็นผู้ซึ่งกำลังศึกษาอยู่เอง ยังคงเป็นการจำกัดเพียงการศึกษาของผู้เยาว์หรือบุตรซึ่งอยู่ในอุปการะเท่านั้น

สำหรับกรณีที่พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 290 กำหนดให้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำเพื่อการศึกษา โดยให้เก็บในอัตราร้อยละ 10 ของเงินได้พึงประเมินที่เป็นดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักร แต่เนื่องจากอัตราร้อยละ 10 ของเงินได้ในปัจจุบันนั้นอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก อีกทั้ง

² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2557). *แนวทางการพัฒนาการศึกษาไทยกับการเตรียมความพร้อมสู่ศตวรรษที่ 21*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. บทนำ.

ธนาคารพาณิชย์หลายธนาคารได้ออกผลิตภัณฑ์ประเภทบัญชีเงินฝากประจำแบบปลอดภาษี จึงทำให้มาตรการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำเพื่อการศึกษาจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางภาษีกับผู้เสียภาษีเลย นอกจากนี้ ประมวลรัษฎากร มาตรา 47(7) ยังกำหนดให้สิทธิแก่ผู้เสียภาษีในการนำเงินบริจาคเพื่อสนับสนุนการศึกษามาหักลดหย่อนได้ อันมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมให้เอกชนหรือบุคคลซึ่งมีฐานะอยู่ในเกณฑ์ดีเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการศึกษา แต่ก็ยังไม่ใช้การให้สิทธิผู้เสียภาษีซึ่งกำลังศึกษาอยู่เอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรการในการบรรเทาภาระภาษีที่เกี่ยวกับการศึกษาตามที่กล่าวข้างต้น ยังไม่เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายและสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงก่อให้เกิดปัญหาได้แก่

1. ปัญหาความเหมาะสมของมาตรการบรรเทาภาระภาษีเพื่อการศึกษา
2. ปัญหาการบรรเทาภาระภาษีกรณีดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

จึงจำเป็นต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากร เพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษี และช่วยสนับสนุนการศึกษาให้กับประชากรของประเทศต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาหลักการจัดเก็บภาษี และความเป็นมาของการหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการเครดิตภาษีเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการเครดิตภาษีได้บุคคลธรรมดาเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดมาตรการการหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการเครดิตภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับค่าธรรมเนียมการศึกษาและดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศไทย

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการการหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการเครดิตภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับค่าธรรมเนียมการศึกษาและดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศไทย

3. สมมติฐานการศึกษา

มาตรการทางภาษีตามประมวลรัษฎากรยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบรรเทาภาระภาษีสำหรับการศึกษาของบุคคลธรรมดาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการศึกษาและดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งผู้เสียภาษีต้องรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายภาษีอากร โดยกำหนดให้มีการหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการเครดิตภาษีเพื่อการศึกษาจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งศึกษาในระดับต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีตามความสามารถของบุคคลและลดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตในการศึกษาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการศึกษาและดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา มาตรการทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเฉพาะค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร เพื่อวิเคราะห์หาความเหมาะสมของแนวทางการกำหนดค่าลดหย่อนหรือเครดิตภาษีค่าธรรมเนียมการศึกษาและดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยจะทำการศึกษาจากประมวลรัษฎากร ตำรา และบทความต่างๆ รวมทั้งข้อมูลในอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

5. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย คำสั่ง และแนวปฏิบัติของกรมสรรพากร รวมทั้งด้วยทฤษฎีอื่นที่เกี่ยวข้อง บทความทางวิชาการและเอกสารอื่นๆ รวมทั้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต และศึกษาหลักการของกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เพื่อนำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์หาข้อสรุปของการศึกษา

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้หลักการจัดเก็บภาษี และความเป็นมาของการหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการเครดิตภาษีเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ

6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการเครดิตภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ

6.3 ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดมาตรการการหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการเครดิตภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับค่าธรรมเนียมการศึกษาและดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศไทย

6.4 ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้ในการกำหนดมาตรการการหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการเครดิตภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับค่าธรรมเนียมการศึกษาและดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศไทย