

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กำหนดให้มนุษย์หรือบุคคลทุกคนต้องได้รับสิทธิในการดูแลและรักษาทางการแพทย์ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 55 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่ง ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นของรัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรทั้งทางด้านบุคลากรสาธารณสุขและเงินงบประมาณมหาศาล เนื่องจากค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ถือได้ว่าเป็นรายจ่ายที่มีจำนวนมากเมื่อเทียบกับงบประมาณรายได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้และภาษีประเภทอื่น ๆ ในแต่ละปีของกระทรวงการคลัง เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายสูงสุดของหลักการดังกล่าว

โดยหลักแล้วรัฐบาลมีหน้าที่นำรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนและนิติบุคคลนำมาใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประชาชนมีหน้าที่ในการเป็นผู้รับภาระในการเสียภาษีให้แก่รัฐ กล่าวคือ ประชาชนทำหน้าที่ในการเสียภาษีซึ่งเป็นรายได้ของรัฐและรัฐมีหน้าที่นำเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีมำดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อให้บริการแก่ประชาชนรวมทั้งบริการทางด้านสาธารณสุขด้วยเช่นกัน¹ ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งถือเป็นภาษีทางตรงดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการจัดเก็บภาษีตามความสามารถของผู้เสียภาษี (Ability to Pay) ภายใต้หลักความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay Principle) โดยบุคคลที่มีรายได้ทำกันย่อมต้องถูกรับภาระภาษีในจำนวนและในสัดส่วนที่เท่ากัน สำหรับบุคคลที่มีรายได้แตกต่างกัน

¹ จิรศักดิ์ รอดจันทร์. (2555). *ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 4.

ย่อมถูกรับภาระในการถูกเรียกเก็บภาษีในจำนวนและสัดส่วนที่แตกต่างกันด้วยเช่นกัน ซึ่งการจัดเก็บภาษีตามหลักการดังกล่าวนี้ ส่งผลให้รัฐบาลสามารถทำการจัดเก็บภาษีได้บรรลุตามเป้าหมาย

สำหรับการนำรายได้ประเภทต่างๆ ของผู้มีเงินได้ที่นำมาใช้ในการประเมินการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในแต่ละรอบปีของบุคคลที่มีรายได้นั้น กฎหมายแต่ละประเทศยอมให้สามารถนำเงินได้พึงประเมินมาทำการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนต่างๆ รวมถึงวิธีการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ของแต่ละประเภทเสียก่อน แล้วจึงนำเงินได้ที่เหลือจากการหักส่วนลดหย่อนต่างๆ แล้ว หรือที่เรียกว่าเงินได้สุทธิเพื่อใช้สำหรับเป็นฐานเงินได้ในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลในขั้นตอนต่อไป² ซึ่งหลักการและแนวคิดดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อที่ต้องการแสดงให้เห็นถึงรายได้ที่แท้จริงและปราศจากต้นทุนในการหารายได้ ด้วยการหาจำนวนค่าใช้จ่ายที่กฎหมายได้กำหนดให้สามารถนำไปหักออกจากรายได้ ซึ่งหลักการนี้ทำให้เมื่อบุคคลมีรายได้น้อยย่อมสามารถนำไปหักได้น้อย ในทางตรงกันข้าม หากบุคคลมีรายได้มาก ค่าใช้จ่ายที่สามารถนำไปหักก็จะมากตามไปด้วยเช่นเดียวกัน และในบางกรณีเงินบางประเภท กฎหมายได้กำหนดเพดานหรือค่าใช้จ่ายสูงสุดที่สามารถนำมาหักออกจากรายได้ด้วย รวมถึงได้กำหนดให้ค่าใช้จ่ายที่นำไปหักได้ในอัตราร้อยละที่มีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับประเภทหรือที่มาของเงินได้นั้นๆ

ค่าใช้จ่ายที่สามารถนำไปหักลดหย่อนจากรายได้มีเป้าหมายสำคัญคือเพื่อต้องการแสดงให้เห็นถึงรายได้ที่พ้นจากภาระที่จำเป็นต่อค่าครองชีพ รวมถึงมีเป้าหมายอื่น ๆ ได้แก่ ช่วยส่งเสริมให้บุคคลมีระดับการออมมากยิ่งขึ้น ช่วยส่งเสริมให้บุคคลมีการลงทุน อันเป็นปัจจัยที่สามารถก่อให้เกิดความมั่นคงให้แก่บุคคลและครอบครัว อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดหรือควบคุมประชากรได้ด้วย อันเป็นสิ่งที่ช่วยสนับสนุนการศึกษา ตลอดจนมีเป้าหมายทางด้านจิตใจหรือศีลธรรม กล่าวคือ บุคคลที่มีรายได้มากค่าลดหย่อนที่สามารถนำไปหักลดหย่อนอาจจะมากหรือน้อยแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสถานะของแต่ละบุคคล เช่น สถานภาพสมรส สถานภาพโสด มีบุตร ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการลดหย่อนภาษีได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ในส่วนของการกำหนดค่าลดหย่อนยังได้รับอิทธิพลจากมาตรการส่งเสริมของภาครัฐในด้านต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน ซึ่งสำหรับประเทศไทยมีรายการที่บุคคลสามารถนำมาลดหย่อนฐานรายได้ในการคำนวณภาษีบุคคลธรรมดาหลายรายการ เช่น ค่าลดหย่อนส่วนบุคคล ได้แก่ (1) ผู้มีเงินได้ คู่สมรส บุตรและบุพการี (2) เบี้ยประกันชีวิต (3) เงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (4) ค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนเพื่อการเลี้ยงชีพ (5) ค่าซื้ออาคารและดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อซื้อ เช่าซื้อ หรือสร้างอาคารที่อยู่อาศัย (6) เงินสมทบกองทุนประกันสังคม และ (7) เงินบริจาค

² กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร. (2557). *ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์. หน้า 1.

เงินรายได้ที่รัฐบาลทำการจัดเก็บในรูปของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รัฐบาลจะนำมาใช้ในการดูแลสวัสดิการของประชาชนในด้านต่าง ๆ รวมถึงภารกิจที่สำคัญอันดับต้น ๆ ของรัฐบาลคือการให้บริการด้านสาธารณสุขหรือทางการแพทย์ที่เท่าเทียมและทั่วถึง ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักสิทธิมนุษยชนและพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 ด้วย ซึ่งนอกจากรัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายให้สอดคล้องจากหลักการดังกล่าวแล้ว การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนทางด้านสาธารณสุขนี้ ยังส่งผลโดยตรงต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศด้วย เนื่องจากสุขภาพไม่ใช่เรื่องเฉพาะของแต่ละบุคคลเท่านั้น หากแต่ยังเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวมของประเทศด้วย กล่าวคือ หากประเทศมีประชาชนที่มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์ ย่อมส่งผลให้ประเทศนั้น ๆ สามารถพัฒนาและเจริญเติบโตในด้านต่าง ๆ ได้เนื่องจากทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของประเทศคือทรัพยากรมนุษย์หรือบุคคลนั่นเอง

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะพบว่าบุคคลและรัฐบาลมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยอาศัยและพึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยในแง่ของการดูแลด้านสุขภาพนั้นประชาชนย่อมสามารถใช้บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขจากหน่วยงานด้านสาธารณสุข ที่รัฐบาลมีหน้าที่จัดหาและจัดให้ประชาชนได้รับบริการอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ซึ่งการจัดหาและจัดให้บริการด้านสาธารณสุขนี้ก็ล้วนแล้วแต่เป็นการนำมาจากเงินรายได้ของประชาชนในรูปของภาษีบุคคลธรรมดานั่นเองหากแต่บุคคลโดยทั่วไป เมื่อเกิดภาวะปัญหาสุขภาพทรุดโทรมหรือเจ็บป่วยซึ่งจำเป็นต้องได้รับการรักษาพยาบาลนั้น นอกจากจะต้องมีภาระรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเสียค่ารักษาพยาบาลแล้ว ยังมีปัญหาหรือส่งผลกระทบต่อความสามารถในการทำมาหาได้ของบุคคลนั้น ๆ ด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประสบกับการเจ็บป่วยด้วยโรคร้ายไข้เจ็บที่มีความรุนแรง เช่น โรคไตวายเรื้อรัง โรคหัวใจ โรคเกี่ยวกับกระดูก และโรคมะเร็ง เป็นต้น ซึ่งปัญหาการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลนี้ หากเกิดกับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมเกิดปัญหาต่อภาวะการดำรงชีวิตน้อยกว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การที่ประชาชนบางส่วนต้องรับภาระเสียค่ารักษาพยาบาลเพิ่มเนื่องจากบริการทางด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ไม่ครอบคลุมนั้นยังคงต้องมีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามหลักเกณฑ์ของการเสียภาษีเงินได้ จะเห็นได้ว่าทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ผู้เขียนจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการศึกษาถึงบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาหรือลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อันเกิดจากการที่บุคคลต้องมีการเสียค่ารักษาพยาบาลซึ่งเกินกว่าหรือมากกว่าที่ได้รับบริการทางด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดหาให้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ควร

ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้ตัวบทกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่สามารถก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีให้แก่รัฐมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ เกี่ยวกับผลกระทบซึ่งกิดจากกรณีที่บุคคลต้องรับภาระอันเกิดจากการรักษาพยาบาลซึ่งการบริการสาธารณสุขไม่ครอบคลุม

1.2.2. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทำความเข้าใจมาตรการในการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการรักษาพยาบาล โดยใช้วิธีการลดหย่อนภาษีอันเนื่องมาจากการรักษาพยาบาลของกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.3. เพื่อวิเคราะห์ กฎหมายเกี่ยวกับการลดหย่อน และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภาษีเพื่อให้สามารถนำค่ารักษาพยาบาลมาเป็นค่าลดหย่อนเพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ที่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการรักษาพยาบาล

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การบริการด้านสาธารณสุขของประเทศไทยในปัจจุบันสามารถแบ่งได้ 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ ระบบประกันสังคม ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า และระบบสวัสดิการ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วทั้งสามประเภทยังไม่สามารถให้บริการทางด้านสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง ยังมีความเหลื่อมล้ำหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริการ ด้านการรักษาพยาบาล คุณภาพของตัวยาที่ใช้ในการรักษา และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทำให้ประชาชนบางกลุ่มต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำนี้ ซึ่งบางรายถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงหากเทียบกับรายได้ของตัวเอง รัฐบาลไทยมีหน้าที่ต้องจัดการทำบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนและต้องทำให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณสุขด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทุกด้าน แต่เมื่อระบบประกันสุขภาพของประเทศไทยก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติตามสิทธิที่ประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการบรรเทาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาล ทั้งนี้ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการบรรเทาและลดหย่อนภาษีในกรณีที่บุคคลมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล แม้ว่าตามประมวลรัษฎากรของประเทศไทยจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบรรเทาและช่วยเหลือเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อบุคคลผู้เสียภาษีในด้านต่าง ๆ แต่ยังไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการนำเอาค่ารักษาพยาบาลหรือการใช้บริการทางการแพทย์เข้าพิจารณาในการคำนวณเป็นส่วนลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อย่างน้อยก็เพื่อแบ่งเบาภาระ

ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลที่ระบบประกันสุขภาพของประเทศไทยไม่ครอบคลุม และอาจส่งผลให้ประชาชนของประเทศไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีขอบเขตเฉพาะการศึกษาผลกระทบกรณีบุคคลมีค่าใช้จ่ายทางด้านการรักษาพยาบาลหรือการใช้บริการทางการแพทย์ โดยใช้มาตรการทางภาษีเพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายโดยใช้หลักเกณฑ์ลดหย่อนภาษี สำหรับบุคคลที่มีการใช้จ่ายเงินในการรักษาพยาบาล โดยมุ่งเน้นศึกษาแนวคิดและบทบัญญัติกฎหมายและประมวลรัษฎากร ทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาจากบทบัญญัติกฎหมาย ตำรากฎหมาย หนังสือวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายภาษีอากรของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล ตำรากฎหมาย บทความและงานวิจัยทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต และศึกษาเปรียบเทียบกับหลักการบางประการของต่างประเทศ จากนั้น นำข้อมูลที่ได้มาศึกษาและเรียบเรียง เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ได้อย่างเป็นระบบและหาข้อสรุปของผลการศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1. ทำให้ทราบแนวทางการให้ความหมายและสิทธิประโยชน์ ตลอดจนแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการบรรเทาและลดหย่อนภาษี

1.6.2. ทำให้ทราบแนวคิดและมาตรการ การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และมาตรการการบรรเทาและลดหย่อนค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ตามกฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ

1.6.3. สามารถนำผลการศึกษาที่ได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเบื้องต้นสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภาษี เพื่อให้สามารถนำค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลมาใช้ลดหย่อนภาษีได้สำหรับการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา