

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในการส่งเสริมการรวมตัวกันของบุคคลให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในทางเศรษฐกิจและสังคมโดยไม่มุ่งแสวงหากำไร ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 33 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าสหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์¹

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งสหกรณ์และการดำเนินกิจการของสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีการช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมีทุนของสหกรณ์มาจากเงินค่าหุ้นของสมาชิกแต่ละคนรวมกันทั้งหมด ดังนั้นเงินค่าหุ้นของสมาชิกที่ได้ชำระให้แก่สหกรณ์แล้วจึงเป็นทุนเรือนหุ้นของสหกรณ์ที่มีความสำคัญในการดำรงอยู่และการดำเนินกิจการต่อไปอย่างมั่นคง อันจะเป็นประโยชน์แก่สมาชิกอย่างแท้จริง²

ปัจจุบันภาคสหกรณ์ไทยโดยรวมมีจำนวน 10,834 แห่ง ประกอบด้วย สหกรณ์จำนวน 6,704 แห่ง (ภาคเกษตรจำนวน 3,732 แห่ง นอกภาคเกษตรจำนวน 2,972 แห่ง) และกลุ่มเกษตรกรจำนวน 4,130 แห่ง มีจำนวนสมาชิกรวมทั้งสิ้น 12 ล้านเศษคน คิดเป็นร้อยละ 18.57 ของประชากรทั้งประเทศ มีทุนดำเนินงานรวมเท่ากับ 2.06 ล้านล้านบาท สร้างมูลค่าเพิ่มธุรกิจรวม 1.98 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.64 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)³

¹ จาก *โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542* (รายงานฉบับสุดท้าย) (น. 1), โดย ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

² คำพิพากษา ศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขแดงที่ 51/2557.

³ จาก *ภาวะเศรษฐกิจภาคสหกรณ์ไทย ปี 2556* (น. 4), โดย กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2557, กรุงเทพฯ: ตะวันออก.

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้ภาคสหกรณ์จะมีสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 12 ล้านเศษคน แต่มีสมาชิกสหกรณ์บางส่วนยังมีความเข้าใจระบบสหกรณ์ไม่สอดคล้องกับหลักการ วิธีการและอุดมการณ์ของสหกรณ์ ทำให้เข้ามาในระบบสหกรณ์โดยหวังผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม ประชาชนกลุ่มนี้จึงยังไม่เห็นประโยชน์ที่แท้จริงของระบบสหกรณ์ ที่สามารถให้ประโยชน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม เป็นการส่งเสริมการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้นการที่จะส่งเสริมสหกรณ์โดยให้ประชาชนส่งค่าหุ้นเพื่อเป็นทุนในการดำเนินกิจการมากขึ้น ควรจะใช้มาตรการทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพื่อส่งเสริมการเป็นสมาชิกสหกรณ์

สำหรับมาตรการทางภาษีที่รัฐบาลใช้ในการช่วยเหลือบรรเทาภาระภาษีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีหลายลักษณะ ซึ่งมาตรการทางภาษีที่จะนำมาจูงใจให้บุคคลทั่วไปสนใจสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ ผู้เขียนสนใจในประเด็นเรื่องการนำเงินค่าซื้อหุ้นมาเป็นค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งการหักค่าลดหย่อนเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ใช้ปรับปรุงฐานภาษีให้เป็นธรรมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล⁴

ค่าลดหย่อนภาษี ถือเป็นรายจ่ายของรัฐบาลประเภทหนึ่ง (Tax Expenditure) ซึ่งให้ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจคล้ายคลึงกับกรณีที่รัฐบาลจ่ายบอุดหนุนให้ประชาชนบางกลุ่ม บางพวก เพื่อนำเงินไปลงทุนทำกิจกรรมอะไรบางอย่างตามที่รัฐบาลต้องการส่งเสริม⁵

ปัจจุบันค่าลดหย่อนภาษีมียุทธศาสตร์ 17 รายการ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้
1. กลุ่มค่าลดหย่อนส่วนบุคคล 2. ค่าลดหย่อนการออมเพื่อวัยเกษียณและประกัน 3. ค่าลดหย่อนที่อยู่อาศัย 4. ค่าลดหย่อนเงินบริจาค 5. ค่าลดหย่อนซื้อกองทุนหุ้นระยะยาว

เมื่อศึกษาจากแนวทางการปรับปรุงค่าลดหย่อนภาษีของกรมสรรพากร ค่าลดหย่อนภาษีควรอยู่ภายใต้หลักการดังนี้คือ

1. เป็นเครื่องมือของรัฐบาล เพื่อส่งเสริมกิจกรรมบางกลุ่มที่มีเป้าหมายทางสังคม
2. เป็นแหล่งรายได้ให้กับรัฐบาล
3. เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้⁶

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีที่จะจูงใจให้บุคคลทั่วไปเข้ามาเป็นสมาชิกสหกรณ์ เพื่อส่งเสริมให้ระบบสหกรณ์มีเข้มแข็งมากขึ้น และเป็นการส่งเสริมการออมเงินในระยะยาวอีกทางหนึ่ง

⁴ จาก ทฤษฎีภาษีอากร *The Theory of Taxation* (น.119), โดย บุญธรรม ราชรักษ์, 2552, กรุงเทพฯ: ทิธีเอ็นเพรส.

⁵ จาก ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์, โดย จิรศักดิ์ รอดจันทร์, 2556, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶ แหล่งเดิม.

โดยใช้ระบบสหกรณ์นั้น จึงควรศึกษาการใช้วิธีทางภาษีเพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลธรรมดาที่กำลังตัดสินใจในการเป็นสมาชิกสหกรณ์มีแรงจูงใจในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์เพิ่มขึ้น โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาเฉพาะกรณีการหักค่าลดหย่อนจากเงินค่าซื้อหุ้น โดยศึกษาเทียบเคียงกับผลประโยชน์ทางภาษีกับการลงทุนในกิจการประเภทอื่น โดยอาศัยหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี และหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีมาวิเคราะห์

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี วัตถุประสงค์ของการบรรเทาภาระทางภาษี โดยใช้ค่าลดหย่อนภาษี และศึกษาแนวคิด หลักการสหกรณ์ ประโยชน์ของการเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ เทียบเคียงกับแนวคิดการลงทุนในประเภทอื่น ๆ
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงผลดีผลเสียของการนำเงินค่าซื้อหุ้นของสหกรณ์มาเป็นค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพื่อส่งเสริมการเป็นสมาชิกสหกรณ์
4. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงเพิ่มเติมบทกฎหมายของประเทศไทยควรมีการหักค่าลดหย่อนจากเงินค่าซื้อหุ้นสหกรณ์ มาเป็นมาตรการในการส่งเสริมการเป็นสมาชิกสหกรณ์

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เงินค่าหุ้นของสมาชิกสหกรณ์ที่ได้ชำระให้แก่สหกรณ์แล้วเป็นทุนในการดำเนินการที่สำคัญของสหกรณ์ ดังนั้นหากจะส่งเสริมสหกรณ์ให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ตามหลักการ วิธีการ และอุดมการณ์ของสหกรณ์อย่างแท้จริงแล้ว และสมาชิกได้รับประโยชน์จากสหกรณ์อย่างแท้จริง สมควรมีการส่งเสริมให้สมาชิกส่งเงินค่าหุ้นเพื่อเป็นทุนในการดำเนินการสหกรณ์ และเป็นการส่งเสริมการออมเงินของสมาชิกสหกรณ์ไปในขณะเดียวกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มเติมกฎกระทรวงโดยการให้นำเงินค่าซื้อหุ้นสหกรณ์ มาหักเป็นค่าลดหย่อนหักออกจากเงินได้พึงประเมินในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อันจะเป็นการส่งเสริมการดำเนินธุรกิจสหกรณ์ และส่งเสริมการออมอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงผลดีและผลเสียของการนำเงินค่าซื้อหุ้นของสมาชิกสหกรณ์มาเป็นค้ำลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยศึกษาเปรียบเทียบวิเคราะห์จากหลักการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของต่างประเทศ และวิเคราะห์เปรียบเทียบจากผลประโยชน์ทางภาษีในการลงทุนกิจการประเภทอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงให้มีการเพิ่มค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในกรณีการนำเงินค่าหุ้นสหกรณ์มาเป็นค่าลดหย่อนภาษี เพื่อเป็นแรงจูงใจในการสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ในประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเชิงคุณภาพหรือวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย พระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับต่าง ๆ ประมวลรัษฎากร คำพิพากษา หนังสือตอบข้อหารือของกรมสรรพากร หนังสือตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ คำอธิบายตำราทางวิชาการ วารสารทางกฎหมาย บทความ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ รวมทั้งวิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อหาผลดี ผลเสีย และข้อเสนอแนะในการศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบแนวคิดและหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี วัตถุประสงค์ของการบรรเทาภาระทางภาษี โดยใช้ค่าลดหย่อนภาษี และศึกษาแนวคิด หลักการสหกรณ์ ประโยชน์ของการเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ เทียบเคียงกับแนวคิดการลงทุนในประเภทอื่น ๆ
2. เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
3. เพื่อทราบถึงผลดีผลเสียของการนำเงินค่าซื้อหุ้นของสหกรณ์มาเป็น ค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพื่อส่งเสริมการเป็นสมาชิกสหกรณ์
4. เพื่อทราบว่าประเทศไทยควรมีการเพิ่มเติมกฎกระทรวง เพื่อให้มีการหักค่าลดหย่อนจากเงินค่าซื้อหุ้นสหกรณ์เป็นมาตรการในการส่งเสริมการเป็นสมาชิกสหกรณ์