

ภาษีสวัสดิการสังคม : ศึกษาเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษีเงินได้เพื่อสวัสดิการสังคมด้าน  
การประกันสุขภาพระหว่างประเทศไทย ประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกา

นายบรรพต ธนานุวัฒน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2554

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

SOCIAL SECURITY TAX: COMPARATIVE STUDY ON INCOME TAX FOR SOCIAL WELFARE ON  
HEALTH INSURANCE BETWEEN THAILAND, CANADA, AND UNITED STATES

Mr. Banpot Thananuwat

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Finance and Tax Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ภาษีสวัสดิการสังคม: ศึกษาเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษีเงิน  
ได้เพื่อสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพระหว่าง  
ประเทศไทย ประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกา

โดย

นายบรรพต ธนานุวัฒน์

สาขาวิชา

กฎหมายการเงินและภาษีอากร

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

อาจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล

---

คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุรศักดิ์ ฐานีพานิชกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(อาจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)

..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ประภาศ คงเอียด)

บรรพต ธนานุวัฒน์ : ภาษีสวัสดิการสังคม: ศึกษาเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษีเงินได้เพื่อสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพระหว่างประเทศไทย ประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกา. (SOCIAL SECURITY TAX: COMPARATIVE STUDY ON INCOME TAX FOR SOCIAL WELFARE ON HEALTH INSURANCE BETWEEN THAILAND, CANADA, AND UNITED STATES) อ. ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก : อ. ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล 228 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาที่สำคัญสองประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษาถึงลักษณะและรูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมโดยเน้นในเรื่องสวัสดิการด้านการประกันสุขภาพที่จัดให้มีโดยรัฐ ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ ในแง่แนวคิด วิวัฒนาการ และโครงสร้าง โดยจะมุ่งศึกษาถึงลักษณะของการจัดเก็บเงินหรือภาษีอากรเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดสวัสดิการ หรือที่เรียกว่า "ภาษีสวัสดิการสังคม" เป็นหลัก และประการที่สอง ศึกษาลักษณะโครงสร้างของภาษีสวัสดิการสังคมที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน และเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมของประเทศไทย โดยเฉพาะการจัดเก็บเงินสมทบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กับภาษีสวัสดิการสังคมที่มีการจัดเก็บอยู่ในประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษา พบว่าการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้นขาดความเป็นธรรมตามหลักทฤษฎีของการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี เนื่องจากโครงสร้างการจัดเก็บนั้นมิได้เป็นการแบ่งภาระภาษีตามหลักความสามารถในการเสียภาษี อีกทั้งระบบการจัดเก็บเงินประกันสมทบนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระบบภาษีสวัสดิการสังคมที่จัดเก็บอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและภาษีสุขภาพของประเทศแคนาดา ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงระบบและโครงสร้างการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนประกันสังคม แกไขโครงสร้างของการจัดเก็บให้มีความเป็นธรรม ทั้งในส่วนของฐานการจัดเก็บ อัตราการจัดเก็บ และการคำนวณเงินสมทบ ในอันที่จะสามารถทำให้ระบบประกันสังคมสามารถระดมทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และให้ความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ในด้านต่างๆแก่ประชาชนผู้อยู่ในระบบได้อย่างเต็มที่

สาขาวิชา\_กฎหมายการเงินและภาษีอากร.....ลายมือชื่อนิสิต.....  
ปีการศึกษา\_2554.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

## 5286076534 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : SOCIAL SECURITY TAX / SOCIAL SECURITY / HEALTH INSURANCE  
SYSTEM

BANPOT THANANUWAT: SOCIAL SECURITY TAX: COMPARATIVE STUDY ON  
INCOME TAX FOR SOCIAL WELFARE ON HEALTH INSURANCE BETWEEN  
THAILAND, CANADA, AND UNITED STATES. ADVISOR: AUA-AREE  
ENGCHANIL, Ph.D., 228 pp.

There are two significant objectives for this research. The first objective is to study the characteristic and formation of Social Welfare arrangement focusing on health benefits provided by the government in Thailand as well as other foreign countries, in term of its concept, evolution, and structure. This study will focus mainly on collection of contribution or tax as source of fund for Social Welfare known as "Social Security Tax." The second objective is to study the structure of Social Security Tax as currently adopted and to compare Social Security Tax in Thailand, in particular, collection of contribution for social security fund under Thailand Social Security Act B.E. 2535, with those in Canada and the United States, in order to identify problem as well as to propose effective solutions.

The study has shown that the collection of contribution for social security fund under the Social Security Act B.E. 2533 lacks of fairness under the Tax Principles since its structure did not equally distribute tax burden according to the Ability-to-pay principle. Moreover, in term of tax administration, the collection also lacks of effectiveness comparing to the Social Security Tax system in the US and Health Tax System in Canada. Thus, there should be a change to the collection of contribution for Social Security System by amending the collection structure to be in line with equity principle. This includes tax base, rate, and calculation method in order to make Social Security System be effectively and equally managed in term of its resources and that to provide benefits and coverage to the people in the system majorly.

Field of Study : Laws.....

Student's Signature .....

Academic Year : 2011.....

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. เฉื้ออารีย์ อึ้งจะนิล เป็นอย่างสูง ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ สำหรับการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มาด้วยดีโดยตลอด ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุรศักดิ์ ฐานีพานิชสกุล ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้ให้คำแนะนำต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิวอดล และอาจารย์ประกาศ คงเอียด ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณบิดามารดาและครอบครัวของข้าพเจ้า ที่คอยสนับสนุนและให้ข้าพเจ้าเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาเล่าเรียน ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาของข้าพเจ้าที่ให้ความเข้าใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ที่จุฬา ธรรมศาสตร์ ที่ทำงาน ที่สำนักงานหลักสูตร ที่คอยให้ความช่วยเหลือในทุกๆเรื่อง และสุดท้ายนี้ ขอขอบคุณภรรยาของข้าพเจ้าที่คอยให้กำลังใจมาโดยตลอด ทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.  ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2.  วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
3.  สมมติฐานของการวิจัย.....	3
4.  ขอบเขตของการวิจัย.....	3
5.  วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
6.  ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	4
บทที่ 2 แนวคิดพื้นฐานการสวัสดิการสังคมและการประกันสุขภาพ.....	5
1.  หลักทั่วไปของสวัสดิการสังคม.....	5
1.1  ความหมายของสวัสดิการสังคม.....	5
1.2  องค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคม.....	6
1.3  แนวคิดรัฐสวัสดิการ.....	8
2.  การบริการสุขภาพและการประกันสุขภาพ.....	9
2.1  ประเภทของระบบประกันสุขภาพ.....	13
2.1.1  ระบบประกันสุขภาพแบ่งตามรูปแบบ.....	13
2.1.1.1  การประกันสุขภาพภายใต้ระบบประกันสังคม.....	13
2.1.1.2  ระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ.....	14
2.1.1.3  ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ.....	15

2.1.1.4	ระบบประกันสุขภาพเอกชน.....	16
2.1.1.5	ระบบผสมผสาน.....	17
2.1.2	ระบบประกันสุขภาพแบ่งตามสิทธิในการเข้าร่วม.....	17
2.1.2.1	ระบบประกันสุขภาพภาคบังคับ.....	17
2.1.2.1	ระบบประกันสุขภาพภาคสมัครใจ.....	18
2.1.3	ระบบประกันสุขภาพตามกลุ่มเป้าหมาย.....	19
2.1.3.1	ระบบประกันสุขภาพแบบอิงประชากร.....	19
2.1.3.2	ระบบประกันสุขภาพแบบอ้างอิงกับการจ้างงาน.....	20
2.1.3.3	ระบบประกันสุขภาพแบบอิงชุมชน.....	20
2.2	องค์ประกอบที่สำคัญของระบบประกันสุขภาพ.....	20
2.2.1	ผู้มีสิทธิในระบบประกันหรือผู้เอาประกัน.....	20
2.2.2	ผู้ให้ประกันหรือองค์กรระบบประกัน.....	21
2.2.3	ชุดสิทธิประโยชน์หรือความคุ้มครอง.....	21
2.2.4	ผู้ให้บริการสุขภาพ.....	21
2.3	การคลังระบบสุขภาพ.....	22
3.	ระบบประกันสุขภาพในประเทศไทย.....	34
3.1	ระบบประกันสังคม.....	34
3.2	ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ.....	35
3.3	ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ.....	36
3.4	ระบบประกันสุขภาพเอกชน.....	36
4.	ระบบประกันสุขภาพในต่างประเทศ.....	37
4.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	37
4.2	ประเทศออสเตรเลีย.....	39
4.3	ประเทศสิงคโปร์.....	40
4.4	ประเทศอังกฤษ.....	41
4.5	ประเทศสวีเดน.....	41
5.	การปฏิรูประบบประกันสุขภาพของประเทศไทย.....	42
บทที่ 3 ทฤษฎีภาวะอากาศและความสำคัญของภาวะอากาศต่อระบบประกันสุขภาพ.....		45





	ญ หน้า
รายการอ้างอิง.....	126
ภาคผนวก.....	129
ภาคผนวก ก Federal Insurance Contribution Act (US).....	130
ภาคผนวก ข Self-Employ Contribution Act (US).....	176
ภาคผนวก ค Income Tax Act (Ontario).....	192
ภาคผนวก ง Employer Heath Tax Act (Ontario).....	196
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	228

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียระหว่างระบบประกันสุขภาพภาคบังคับและระบบประกันสุขภาพแบบสมัครใจ.....	19
2.2	กระบวนการ วัตถุประสงค์ และรูปแบบของการคลังระบบสุขภาพ.....	23
2.3	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ.....	26
2.4	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 - 2554 จำแนกตามหน่วยงาน (บางหน่วยงาน).....	27
2.5	ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการจัดเก็บเงินเพื่อระบบสุขภาพในประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น.....	32
2.6	เปรียบเทียบระบบประกันสุขภาพในประเทศไทย.....	37
3.1	เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ...	56
4.1	อัตราเงินสมทบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.....	81
4.2	เงื่อนไขและประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.....	84
4.3	อัตราภาษี Employer Health Tax กรณี ค่าตอบแทนในมลรัฐออนแทริโอที่มีจำนวนเกิน 200,000 เหรียญแคนาดาต่อปี แต่ไม่เกิน 400,000 เหรียญแคนาดา.....	95
4.4	ฐานภาษีสูงสุด (Maximum Taxable Earning) ของลูกจ้างผู้ได้รับค่าจ้างตาม Federal Contribution Act.....	99
4.5	อัตราภาษี Social Security Tax ภายใต้ Federal Contribution Act.....	100
4.6	อัตราภาษี Social Security Tax ภายใต้ Self-Employ Contributions Act.....	103
4.7	เปรียบเทียบโครงสร้างการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพระหว่างประเทศไทย ประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกา.....	108
4.8	วิเคราะห์การจัดเก็บเงินสมทบ กองทุนเงินสมทบ และการจ่ายประโยชน์ทดแทนด้านสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.....	115

## สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	ลักษณะการประกันสุขภาพภายใต้ระบบประกันสังคม.....	14
2.2	ลักษณะของระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ.....	15
2.3	ลักษณะของระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ.....	16
2.4	ลักษณะของระบบประกันสุขภาพเอกชน.....	17
2.5	ขั้นตอนการคลังระบบสุขภาพ.....	22
2.6	ดัชนีชี้วัดความถี่ของการจ่ายเงินเพื่อสุขภาพ จากปี 2531-2539.....	33

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการริเริ่มแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการที่รัฐมีนโยบายสังคมที่มุ่งส่งเสริมและรับผิดชอบต่อสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศ ทำให้รัฐ มีบทบาทในการกำหนดและดำเนินการตามนโยบายสาธารณะทางสังคมหรือที่เรียกว่านโยบายสังคมในด้านต่างๆ เพื่อส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมเพิ่มขึ้นเรื่อยมา ในประเทศไทยได้มีการริเริ่มแนวคิดในด้านสวัสดิการสังคมตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ซึ่งองค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคมนั้นมีหลากหลายด้าน เช่น ด้านการศึกษา ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการจ้างงานและการมีรายได้เพียงพอชีพ รวมไปถึงด้านสุขภาพอนามัยหรือการสาธารณสุข ซึ่งในแต่ละด้านก็มีวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นคนสูงอายุ เด็ก สตรี หรือผู้พิการ ในแง่ของการสาธารณสุข รัฐบาลไทยมีนโยบายที่มุ่งเน้นความเท่าเทียม โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนทุกคนมีสุขภาพดี มีอายุยืนยาว สามารถเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุข การได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย ได้มาตรฐาน ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างมาก รัฐบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการมีสุขภาพดีของประชาชน ซึ่งงบประมาณที่ภาครัฐจำเป็นต้องใช้เพื่อบริหารจัดการระบบสุขภาพนั้นมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งบประมาณในการจัดให้มีระบบหลักประกันสุขภาพต่างๆ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายนี้ เป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในประเทศ ประกอบกับปัญหาความร้ายแรงของโรคร้ายที่มีความซับซ้อนและขยายตัวมากขึ้น ทำให้ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการรักษาพยาบาล ไม่ว่าจะเป็นค่าเวชภัณฑ์หรือค่าบริการทางการแพทย์ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการซื้อบริการด้านสุขภาพจากผู้ให้บริการเอกชนนั้นเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร ความร้ายแรงของโรคและเทคโนโลยีที่ต้องใช้ในการรักษา รัฐในฐานะผู้จัดให้มีหลักประกันสุขภาพ จึงต้องใช้งบประมาณในเพื่อใช้ในระบบประกันสุขภาพเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

ระบบประกันสุขภาพ (Health Insurance System) ถือเป็นกลไกหนึ่งในระบบสุขภาพที่มีความสำคัญในการเสริมสร้างการมีสุขภาพดีของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์สูงสุดในการคุ้มครองด้านสุขภาพแก่ประชาชนโดยทั่วถึง ให้ประชาชนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเลือกใช้บริการ และให้สามารถใช้ทรัพยากรด้านการแพทย์และสาธารณสุขอย่างมีประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจที่สูงที่สุด ซึ่งระบบประกันสุขภาพในประเทศไทยนั้นอยู่ในลักษณะระบบผสม (Mix System) อันประกอบไปด้วยระบบประกันสุขภาพหลายๆระบบ ซึ่งรวมถึง ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และระบบประกันสุขภาพเอกชน ซึ่งแต่ละระบบจะมีความครอบคลุมแตกต่างกันไป โดยแหล่งเงินทุนหลักของระบบการประกันสุขภาพที่จัดให้มีโดยรัฐนั้นมาจากหลายแหล่ง แต่จะมีภาษีอากรที่อยู่ในรูปแบบของการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐเป็นแหล่งเงินทุนหลัก ระบบประกันสุขภาพบางระบบอาจมีส่วนที่ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายในรูปแบบของเงินสมทบส่วนหนึ่ง และจากบุคคลที่ต้องจ่ายในลักษณะที่รัฐบังคับจัดเก็บ เช่น นายจ้างในระบบประกันสังคมส่วนหนึ่ง และเงินบริจาคอีกส่วนหนึ่งซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละระบบ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการซื้อบริการสุขภาพนั้นมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้แหล่งเงินของแต่ละระบบนั้นไม่เพียงพอในการจัดให้มีความครอบคลุมแก่ประชาชนทั้งหมด ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างระบบประกันสุขภาพต่างๆ ดังที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน

เนื่องจากระบบประกันสังคมนั้นเป็นระบบประกันสุขภาพเพียงระบบเดียวที่มีการจัดเก็บเงินจากประชาชนผู้ซึ่งอยู่ในระบบ ซึ่งเงินที่จัดเก็บนั้นจะเรียกว่า “เงินสมทบ” (Contribution) ซึ่งเงินสมทบนี้อาจเทียบเคียงได้กับ “ภาษีสวัสดิการสังคม” ซึ่งเป็นภาษีที่จัดเก็บจากรู้นเงินได้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินภาษีนี้นั้นมาใช้เป็นแหล่งเงินทุนของระบบสวัสดิการสังคมในด้านต่างๆ ในต่างประเทศเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา เงินที่รัฐบาลกลางจัดเก็บจากประชาชนเพื่อเข้าระบบประกันสังคมนั้น เรียกว่าภาษีประกันสังคม (Social Security Tax) ซึ่งจัดเป็นภาษีประเภทที่จัดเก็บเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) ในประเทศแคนาดา ก็มีการจัดเก็บภาษีสุขภาพ (Health Tax) เพื่อใช้ในระบบประกันสุขภาพโดยเฉพาะเช่นกัน ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บเงินสมทบ ภาษีประกันสังคม หรือภาษีสุขภาพ โครงสร้างการจัดเก็บเงินจะต้องมีความเป็นธรรม และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บเงินจากประชาชนได้ ซึ่งจากการศึกษา การจัดเก็บเงินของระบบประกันสังคมของประเทศไทยนั้นขาดความเป็นกลาง เนื่องจากวิธีการคำนวณรวมไปถึงอัตราที่จัดเก็บนั้นมิได้สอดคล้องกับความสามารถในการเสีย

ภาษีของบุคคล อีกทั้งการจัดเก็บผ่านระบบเงินสมทบนั้นยังเป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเก็บ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงโครงสร้างของการจัดเก็บเงินของระบบประกันสังคมของประเทศไทย เปรียบเทียบกับการจัดเก็บภาษีเพื่อระบบสวัสดิการสังคมซึ่งจะเน้นไปยังด้านการประกันสุขภาพในต่างประเทศ เพื่อศึกษาว่ามีความเหมาะสม ตามหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี สามารถระดมเงินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบประกันสุขภาพได้มาน้อยเพียงใด เพื่อให้ระบบประกันสังคมมีงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะสร้างระบบประกันสุขภาพที่ดีให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจถึงหลักนโยบายสวัสดิการสังคมและระบบประกันสุขภาพ
- (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาด้านการจัดเก็บเงินเพื่อระบบหลักประกันสุขภาพและนโยบายทางภาษีอากรที่เกี่ยวข้อง
- (3) เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติต่างๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับกรจัดเก็บเงินสมทบและเงินภาษีเพื่อเข้าระบบประกันสังคม
- (4) เพื่อศึกษาถึงข้อเสนอแนะในการแก้ไขระบบการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อระบบประกันสังคมในประเทศไทย

## 1.3 สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์

โครงสร้างการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมนั้นขาดความเป็นธรรมและประสิทธิภาพ ทำให้กองทุนไม่สามารถให้ประโยชน์ทดแทนด้านสุขภาพได้อย่างเต็มที่ จึงมีความจำเป็นในการปรับปรุงระบบการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน โดยปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บ ทั้งในส่วนของฐานการจัดเก็บ อัตราการจัดเก็บ และวิธีการคำนวณ เพื่อให้ระบบการจัดเก็บรวบรวมเงินสมทบนั้นมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพเทียบเคียงตามหลักของภาษี

อาคารที่ดี ที่จะสามารถทำให้ระบบประกันสังคมสามารถจัดหลักประกันสุขภาพและแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

#### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาการจัดเก็บเงินสมทบและเงินภาษีเพื่อเข้าระบบหลักประกันสุขภาพ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ การวิจัยนี้ไม่ได้ศึกษาถึงภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีประเภทอื่นๆ โดยในการวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะด้านนิติศาสตร์เท่านั้น ไม่รวมถึงการวิเคราะห์เชิงบัญชี

#### 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

รายงานฉบับนี้ศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งพรรณนาและวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจาก ประมวลกฎหมาย ราชฎีกาและกฎระเบียบต่างๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบสุขภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงแนวนโยบายและแบบแผนในทางบริการ กฎหมายภาษีอากรของต่างประเทศ หนังสือ ตำรา และบทความทางวิชาการข้อเขียนของผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลใน Internet Websites ต่างๆ

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) สามารถทราบและเข้าใจหลักการของกฎหมายภาษีอากรตามหลักทฤษฎีการจัดเก็บภาษีที่ดี
- (2) สามารถทราบและเข้าใจหลักเกณฑ์และการจัดเก็บเงินสมทบและภาษีอากรเพื่อส่งเสริมระบบประกันสุขภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบประกันสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บดังกล่าว
- (3) สามารถทราบและเข้าใจหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศในการจัดเก็บภาษีเพื่อระบบประกันสุขภาพ
- (4) สามารถนำเสนอข้อเสนอนี้และแนวทางแก้ไขแนวทางการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อระบบประกันสังคมของประเทศไทย



## บทที่ 2

### แนวคิดพื้นฐานของสวัสดิการสังคมและการประกันสุขภาพ

#### 2.1 หลักทั่วไปของสวัสดิการสังคม (Social Welfare)

##### 2.1.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม

แนวคิดสวัสดิการสังคมเกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีทางสังคมที่สำคัญหลากหลายแนวคิด ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดความต้องการของมนุษย์ ที่เริ่มต้นจากการตอบสนองและการคำนึงถึงความต้องการขั้นพื้นฐานหรือความจำเป็นต้องมี (Needs) ของมนุษย์ แนวคิดสิทธิมนุษยชน ที่เน้นเรื่องสิทธิในสวัสดิการซึ่งเป็นสิทธิทางสังคมที่ประชาชนควรได้รับจากรัฐ แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมที่สะท้อนถึงความยุติธรรมสำหรับคนในสังคม ที่คนทุกคนในสังคมควรได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights) การคุ้มครอง (Protection) โอกาส (Opportunities) และสิทธิประโยชน์ทางสังคม (Social Benefits) อย่างเท่าเทียมกัน แนวคิดเหล่านี้ประกอบกับหน้าที่ของรัฐในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในสังคม จึงก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า สวัสดิการสังคม (Social Welfare)

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546<sup>1</sup> ได้ให้ความหมายสวัสดิการสังคม ว่าหมายถึง “ระบบการจัดบริการสังคม เกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่ทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับและมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ”

---

<sup>1</sup> แก้ไขโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

Encyclopedia Britanica<sup>2</sup> ได้ให้ความหมาย สวัสดิการสังคม (Social Welfare) ว่าหมายถึง การปฏิบัติจัดทำทั้งหลาย ไม่ว่าจะโดยส่วนราชการหรือเอกชน เป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน และชุมชน ให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี มีสุขภาพและฐานะทางสังคมที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป

### 2.1.2 องค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคม

องค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคมโดยทั่วไป จะมีขอบเขตครอบคลุมการใช้ชีวิตของบุคคลในสังคม ใน 7 ด้านต่อไปนี้<sup>3</sup>

ก) ด้านการศึกษา (Education) เช่น การจัดการศึกษาหรือการประกันการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษา การส่งเสริมการศึกษาเฉพาะด้าน

ข) ด้านสุขภาพอนามัย (Health) เช่น การจัดบริการสาธารณสุข การจัดการประกันสุขภาพ

ค) ด้านที่อยู่อาศัย (Housing) เช่น การจัดบริการด้านเคหสงเคราะห์ การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ชราภาพ

ง) การมีงานทำและการมีรายได้ (Employment and Income Maintenance) เช่น การประกันการว่างงาน การส่งเสริมการจ้างงาน

จ) ด้านนันทนาการ (Recreation) เช่น การจัดกิจกรรมส่งเสริมในด้านต่างๆ เช่น กิจกรรมครอบครัวหรือกีฬา

ฉ) ด้านกระบวนการยุติธรรม (Social Justice) เช่น การจัดช่องทางการร้องทุกข์จัดให้คำปรึกษาให้แก่ประชาชน การ

---

<sup>2</sup> Encyclopedia Britanica. Social Welfare Program [Online]. Available from : <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/551539/social-welfare-program>

<sup>3</sup> ระพีพรรณ คำหอม. สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์, 2554) หน้า15

ข) ด้านบริการสังคมทั่วไป (Social Service) เช่น การสงเคราะห์ทางการเงิน บริการสำหรับเด็กและครอบครัว บริการสำหรับผู้ติดยาเสพติด

โดยการจัดสวัสดิการสังคมจะมีลักษณะและรูปแบบในการดำเนินการหลายลักษณะดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

ก) การส่งเสริมการพัฒนาการสวัสดิการสังคม โดยการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรสวัสดิการสังคมของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามมาตรฐาน

ข) การสงเคราะห์ เป็นรูปแบบหนึ่งที่ทำให้การช่วยเหลือเฉพาะหน้ากับกลุ่มเป้าหมายในงานสวัสดิการสังคมที่ได้รับความเดือดร้อน บริการที่จัดให้ เช่น บริการด้านปัจจัยสี่ บริการจัดหาที่พักอาศัย บริการการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างปกติ

ค) การคุ้มครอง เป็นบริการการคุ้มครองสวัสดิภาพของกลุ่มเป้าหมายให้ได้รับการดูแลทางสังคมในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เป็นการจัดบริการที่เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายด้านสังคมที่กำหนดไว้

ง) การป้องกัน เป็นบริการป้องกันปัญหาทางสังคมที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น การเฝ้าระวังทางสังคม การเตือนภัยทางสังคม การให้ความรู้ความเข้าใจเพื่อป้องกันความเสี่ยงในรูปแบบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

จ) การแก้ไข เป็นบริการที่จัดให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับความเดือดร้อนจากสถานการณ์ปัญหาต่างๆ เช่น การถูกล่วงละเมิดทางเพศ การใช้ความรุนแรงในครอบครัว การสูญเสียสมาชิกในครอบครัว เป็นต้น

ฉ) การบำบัดฟื้นฟู เป็นบริการทางสังคมที่จัดให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบด้านสุขภาพ จากภาวะที่ไม่พึงประสงค์ต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการบำบัดฟื้นฟู เยียวยา เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถปรับตัวและกลับคืนสู่สภาวะปกติที่จะอยู่ในสังคมได้ต่อไป

---

<sup>4</sup> เรืองเดียวกัน

โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมุ่งเน้นเฉพาะการจัดสวัสดิการสังคมในขอบเขตเฉพาะอย่าง โดยจะเลือกศึกษาเฉพาะด้านสุขภาพอนามัย (Health) โดยจะศึกษาถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชนของรัฐในด้านสุขภาพและการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งจะศึกษาเน้นถึงระบบการคลังและการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับระบบความมั่นคงทางสังคมในด้านสุขภาพดังกล่าว

### 2.1.3 แนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

รัฐสวัสดิการ หมายถึง ประเทศที่มีนโยบายสังคมที่มุ่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยรัฐจะจัดโครงการหรือบริการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวางเพื่อเป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับคนรัฐนั้นๆ<sup>5</sup>

การสร้างสวัสดิการสังคมและความมั่นคงทางสังคมนั้น มีแรงผลักดันมาจากแนวคิดการสร้างรัฐสวัสดิการนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945<sup>6</sup> ซึ่งเป็นยุคหลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 หากมองในแง่ของวิวัฒนาการ แนวคิดรัฐสวัสดิการนั้นเริ่มต้นจากความต้องการสร้างความเท่าเทียมกันในสังคมของรัฐ ประกอบกับการถูกเรียกร้องโดยประชาชนในสังคมให้จัดบริการสาธารณะที่หลากหลายมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยเป็นการผลักดันให้รัฐดำเนินการจัดสวัสดิการต่างๆ เช่น การประกันการว่างงาน การประกันสุขภาพ การให้เงินช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุและพิการ การจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน เพื่อสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันให้แก่กลุ่มคนต่างๆภายในสังคม และเหตุที่ความต้องการในบริการสาธารณะบางอย่าง ไม่สามารถตอบสนองหรือจัดหาให้ได้โดยตลาดภาคเอกชน รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการในการจัดหาบริการเหล่านี้ การที่รัฐจะจัดสวัสดิการประเภทใด ย่อมขึ้นอยู่กับความต้องการของคนในสังคมที่ผลักดันให้รัฐเข้าดำเนินการในนามของสังคมส่วนรวม ซึ่งรัฐเหล่านี้ มักถูกเรียกว่า รัฐสวัสดิการ (Welfare State) เนื่องจากรัฐเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับภาคเอกชน รัฐสวัสดิการ สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ รัฐสวัสดิการเต็มรูปแบบ เช่น ประเทศเดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน และ เนเธอร์แลนด์ รัฐสวัสดิการระดับสูง เช่น ประเทศเยอรมัน อิตาลี ฝรั่งเศส และ

<sup>5</sup> Encyclopedia Britanica. Welfare State [Online]. Available from :

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/639266/welfare-state>

<sup>6</sup> สังคมยุครัฐสวัสดิการ (The Age of welfare State) ประมาณปี ค.ศ. 1945-ปัจจุบัน

รัฐสวัสดิการระดับปานกลาง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ ญี่ปุ่น ในหลักการทั่วไป ระดับความเป็นรัฐสวัสดิการสามารถพิจารณาได้จากคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ<sup>7</sup> คือ

- 1) โครงสร้างระบบการจัดเก็บภาษีและรายรับทางภาษี – ในประเทศที่มีระดับความเป็นรัฐสวัสดิการสูงหรือรัฐสวัสดิการเต็มรูปแบบ มักจะมีการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าและมีรายได้จากภาษีอากรที่สูง
- 2) ผลประโยชน์ทางสวัสดิการสำหรับประชาชน – นอกเหนือไปจากรายรับทางภาษี ระดับความเป็นรัฐสวัสดิการสามารถพิจารณาจากขนาดของการให้ประโยชน์ (Benefits) ที่รัฐมีให้แก่ประชากรในแต่ละกลุ่ม เช่น ผู้ป่วย ผู้ว่างงาน ผู้พิการ เป็นต้น
- 3) ใช้จ่ายสาธารณะด้านสวัสดิการสังคม – งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม (Social Expenditure) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะสามารถวัดระดับความเป็นรัฐสวัสดิการ ในประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย พบว่ารายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมอยู่ในระดับต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ในปี 2546 ประเทศสวีเดนมีรายจ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมต่อ GDP มากกว่าประเทศไทยในปีเดียวกันถึง 15.28 เท่าและมีรายจ่ายเพื่อสวัสดิการทางสังคมต่อหัวมากกว่าประเทศไทยประมาณ 600 เท่า<sup>8</sup>

## 2.2 การบริการสุขภาพและการประกันสุขภาพ (Health Service and Health Insurance)

ระบบบริการสุขภาพหรือระบบบริการสาธารณสุข (Health Service) หมายถึง การบริการต่างๆ อันเกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพ การตรวจวินิจฉัยและบำบัดสภาวะความเจ็บป่วยและการฟื้นฟูสมรรถภาพของบุคคล

---

<sup>7</sup> เอ็มพร พิชัยสนธิ, นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยสวัสดิการสังคม: บทวิเคราะห์ ประสบการณ์ในประเทศตะวันตก, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552) หน้า 75

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 78

ครอบครัว และชุมชน<sup>9</sup> ระบบบริการสุขภาพจึงเป็นหนึ่งในขอบเขตของสวัสดิการสังคมและเป็นสวัสดิการที่รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงเป็นอันดับต้นๆในการสร้างความมั่นคงทางสังคม เนื่องจากความเจ็บป่วยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในชีวิตของบุคคลทุกคน และเป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อความดำรงอยู่และความสงบสุขของประชาชนประเทศ

สาเหตุที่บุคคลไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพเมื่อเกิดความเจ็บป่วยนั้น เกิดขึ้นเนื่องมาจาก 2 สาเหตุ คือ

1. ปัญหาทางกายภาพ - เป็นปัญหาในการเข้าถึงสถานที่ให้บริการด้านการรักษาพยาบาลอันเนื่องมาจาก แหล่งที่ตั้ง หรือ ประเภทของบริการที่ครอบคลุม
2. ปัญหาทางการเงิน - เป็นปัญหาที่ค่าใช้จ่ายในการรับการรักษาพยาบาลนั้นสูงเกินกว่าสามารถในการจ่ายของผู้รับบริการ

การสร้างหลักประกันสุขภาพ จึงมี อยู่ 2 แนวทางหลักๆคือ การแก้ปัญหาทางด้านกายภาพ คือการสร้างหรือเพิ่มจำนวนสถานที่ให้บริการด้านการรักษาพยาบาล เพื่อให้กระจายและเพียงพอสะดวกต่อการเข้าถึงของประชาชน และ การแก้ไขปัญหาด้านการเงิน คือการจัดระบบที่ให้ประชาชนไม่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการใช้บริการด้านสุขภาพ หรือที่เรียกว่า การประกันสุขภาพ (Health Insurance)

ส่วนการประกันสุขภาพหรือระบบประกันสุขภาพ (Health Insurance System) เป็นมาตรการที่เน้นการใช้กลไกทางการเงินเป็นหลัก (Financing mechanism) โดยการจัดสรรและบริหารจัดการความเสี่ยงในด้านภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นจากความเจ็บป่วย ซึ่งการประกันสุขภาพนั้นจะเป็นการโยกย้ายภาระทางการเงินจากบุคคลผู้มีประกันไปยังระบบประกัน โดยผู้บริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชน จะทำหน้าที่รวบรวมเงินที่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายมารวมไว้ในระบบประกันสุขภาพ และระบบประกันสุขภาพจะจัดการกระจายความเสี่ยงนั้น ซึ่งในกรณีนี้ภาระทางการเงินในการถูกจัดเก็บเพื่อเป็นงบประมาณของระบบสุขภาพจะเกิดขึ้นก่อนความเจ็บป่วย ไม่ว่าจะถูกจัดเก็บโดยการเสียเบี้ยประกัน การส่งเงินสมทบ หรือการถูกจัดเก็บภาษี และเมื่อเกิดความเจ็บป่วย เงินจากกองทุนระบบประกันสุขภาพก็จะถูกนำมาเป็นค่าใช้จ่ายของบริการ

---

<sup>9</sup> สาธารณสุข, กระทรวง. การสาธารณสุขไทย พ.ศ. 2551-2553. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก).

ที่เกิดขึ้นนั้น หากบุคคลใดไม่มีการเจ็บป่วยหรือเจ็บป่วยเพียงเล็กน้อย งบประมาณส่วนที่เหลือจาก ส่วนต่างของจำนวนที่บุคคลนั้นจ่ายเข้าระบบ ก็จะถูกนำไปเป็นค่าใช้จ่ายของบุคคลอื่น ดังนั้นการ จัดสรรและบริหารความเสี่ยงจึงถือเป็นกลไกหลักของการประกันสุขภาพ เช่นเดียวกับการ ประกันภัยชนิดอื่นๆ

ความคุ้มครองของหลักประกันสุขภาพสามารถจัดเป็น 2 ลักษณะกว้างๆ คือ เป็น หลักประกันทางตรงและหลักประกันทางอ้อม การประกันทางตรงหมายถึงเป็นหลักประกันด้าน ค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาล เช่น ค่ายาและค่ารักษาพยาบาล และการเป็นหลักประกัน ทางอ้อม ซึ่งหมายถึง การชดเชยส่วนของรายได้ที่ต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยหรือ อุบัติเหตุที่เกิดขึ้น

จากการศึกษา พบว่าการจัดหลักประกันสุขภาพนั้น เป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถ การสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม โดยการให้บุคคลในสังคมไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ อายุ อาชีพที่แตกต่างกัน สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพได้โดยไม่มีอุปสรรคจากข้อจำกัดต่างๆ และ ยังสามารถสร้างความเป็นธรรมในแง่ของภาระรายจ่ายด้านสุขภาพต่อครัวเรือน ยกตัวอย่างใน กรณีของประเทศไทย ก่อนที่รัฐบาลจะจัดให้มีหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สัดส่วนของรายได้ต่อ รายจ่ายด้านสุขภาพของแต่ละครัวเรือนนั้น ไม่ได้เป็นไปตามความสามารถในการจ่าย (Ability to pay) กล่าวคือ คนที่มีรายได้ต่ำมีภาระรายจ่ายด้านสุขภาพในสัดส่วนต่อรายได้ที่มากกว่าคนที่มี รายได้สูง แต่หลังจากที่รัฐจัดหลักประกันสุขภาพสำหรับบุคคลที่ควรเกื้อกูลประเภทต่างๆและ ดำเนินการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พบว่า ความแตกต่างของภาระรายจ่ายด้านสุขภาพ ของคนรวยกับคนจน มีแนวโน้มลดลงจาก 6.4 เท่า ในปี พ.ศ. 2535 เหลือ 0.9 เท่าใน พ.ศ. 2551<sup>10</sup>

การสร้างหลักประกันสุขภาพในระดับประเทศเกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศเยอรมัน โดยนายกรัฐมนตรี Bismark ซึ่งถูกผลักดันโดยปัจจัยทางการเมือง โดยเฉพาะความนิยมของระบบ สังคมนิยม (Socialist) ในกลุ่มชนชั้นผู้ใช้แรงงาน ดังนั้นจึงได้ตั้งระบบประกันสังคม (Social Security System) ซึ่งเป็นระบบสุขภาพที่ครอบคลุมเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย คือกลุ่มลูกจ้างในระบบ ภาคเอกชน ระบบประกันสังคมของประเทศเยอรมันนั้นถือได้ว่าเป็นระบบที่ประสบความสำเร็จ และเป็นที่ยอมรับของประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียและประเทศอังกฤษ ซึ่งในภายหลังได้นำไป ปรับปรุงและใช้ในประเทศของตน สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกในทวีปอเมริกาที่เริ่มนำระบบ

<sup>10</sup> สาธารณสุข, กระทรวง. การสาธารณสุขไทย พ.ศ. 2551-2553 หน้า 313

ประกันสังคมมาใช้ ประเทศต่างๆก็มีขั้นตอนของการดำเนินการประกันสุขภาพที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ จะเริ่มต้นประกันสุขภาพให้กับกลุ่มที่มีรายได้ประจำก่อน และครอบคลุมไปยังครอบครัวของคนกลุ่มนี้ จากนั้นจึงขยายความครอบคลุมครอบครัว จากนั้นจึงขยายความครอบคลุมการประกันสุขภาพไปยังผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวและกลุ่มเกษตรกรตามลำดับ และได้มีการระบุโดย Getzen (1997) ว่าในปี ค.ศ. 1980 เกือบทุกประเทศที่พัฒนาแล้วมีการประกันสุขภาพครอบคลุมประชากรทั้งหมดของประเทศ

สำหรับแนวทางการสร้างหลักประกันสุขภาพในกรณีของประเทศไทย ในระยะแรกเริ่ม รัฐบาลจะเน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) โดยใช้แนวทางการจัดบริการด้านการรักษาพยาบาลเองโดยรัฐจะทำการอุดหนุนในการจัดบริการผ่านทางโรงพยาบาลของรัฐ ทำให้สามารถจัดเก็บค่าบริการในอัตราที่ไม่สูงมาก หรืออาจใช้นโยบายสงเคราะห์คือยกเว้นการเก็บค่าบริการรักษาพยาบาลให้กับกลุ่มที่ไม่สามารถจ่ายค่าบริการรักษาพยาบาลได้ ในระยะต่อมา ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานเริ่มมีมากขึ้น แต่ต้นทุนในการบริการเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดปัญหาในการเข้าถึงบริการเนื่องจากความสามารถในการจ่ายของประชากรบางกลุ่มไม่เพียงพอ จึงเริ่มมีการนำระบบประกันสุขภาพมาใช้ บทบาทของรัฐจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากผู้ให้บริการหรือจัดหาบริการ เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในการประกันสุขภาพรวมถึงการเป็นผู้บริหารระบบประกัน โดยเริ่มจากการจัดโครงการบัตรประกันสุขภาพในปี พ.ศ. 2526 โดยมีขอบเขตเฉพาะโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ โดยในระยะต่อมาจึงได้จัดให้มีการประกันสุขภาพสำหรับลูกจ้างเอกชน ภายใต้ระบบประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยรายละเอียดจะมีการกล่าวถึงในส่วนต่อไป

ระบบประกันสุขภาพมีหลายลักษณะ ซึ่งในแต่ละประเทศอาจมีจำนวนและรูปแบบระบบประกันสุขภาพแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศนั้นๆ บางประเทศอาจใช้ระบบใดเพียงระบบเดียว หรือใช้หลายระบบร่วมกันก็ได้ โดยระบบประกันสุขภาพมักมีวัตถุประสงค์หรือลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) เป็นหลักประกันในการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาล เพื่อให้ประชาชนมีค่าใช้จ่ายต่อหัวเพื่อการรักษาพยาบาลที่ต่ำ โดยมีเป้าหมายเพื่อควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่าย (Cost containment)



- 2) ประกันโอกาสในการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพ (Quality) เป็นธรรม (Equitable access) และมุ่งการสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้ (Helping the poor)
- 3) มีครอบคลุมกว้างขวางตั้งแต่ความเจ็บป่วยเล็กน้อย (First-Baht Primary Care) หรือความครอบคลุมเฉพาะความเจ็บป่วยที่มีค่าใช้จ่ายสูง (Catastrophic Tertiary Care)
- 4) มีสิทธิประโยชน์ภาคบังคับที่เท่าเทียม (Compulsory Equitable Benefit) หรือสิทธิประโยชน์ที่ให้ทางเลือกผู้บริโภคและเก็บส่วนร่วมจ่าย (Consumer Choice with Cost Sharing)

### 2.2.1 ประเภทของระบบประกันสุขภาพ

การแบ่งประเภทของระบบประกันสุขภาพนั้น สามารถพิจารณาแบ่งได้ตามหลายลักษณะ ทั้งในแง่ของรูปแบบและลักษณะของระบบประกันสุขภาพ

เราสามารถพิจารณาระบบประกันสุขภาพโดยแบ่งตามรูปแบบที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ ได้ดังนี้<sup>11</sup>

#### 1) การประกันสุขภาพภายใต้ระบบประกันสังคม (Social Health Insurance)

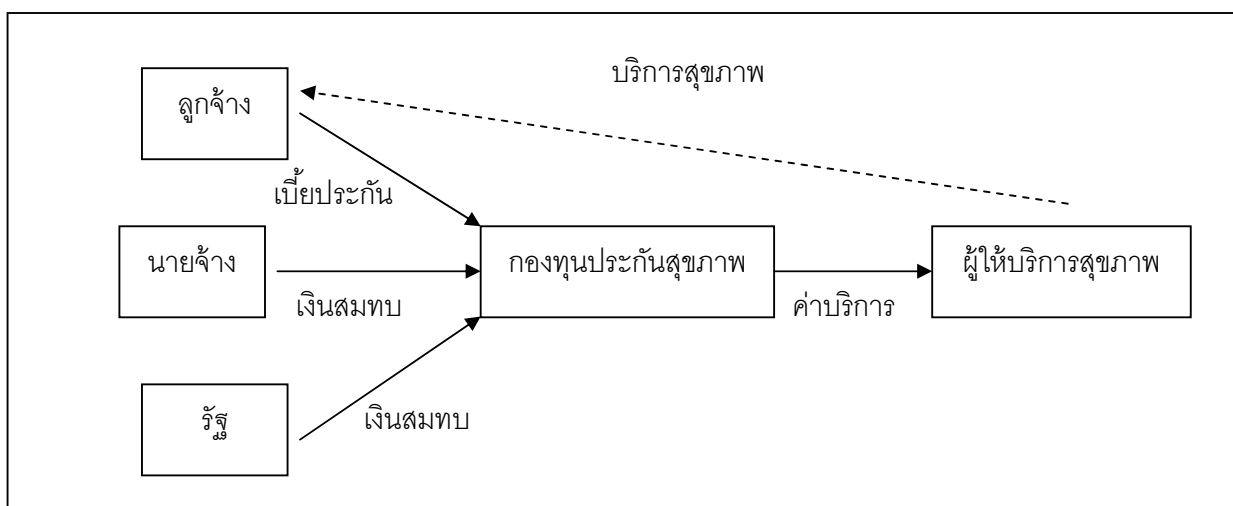
ระบบประกันสังคมเป็นการประกันสุขภาพที่รัฐบาลบังคับให้ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้าระบบประกันสุขภาพ ตามรายได้หรือความสามารถในการจ่ายของตน การเก็บเบี้ยประกันมักทำโดยการหักเงินเดือน เพื่อเป็นเบี้ยประกันความเสี่ยงที่เกิดจากการเจ็บป่วย และการขาดรายได้ โดยมีกองทุนประกันสุขภาพ (Health Insurance Fund) เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรรับผิดชอบในการรวบรวมเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้าง และจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้กับผู้ให้บริการสุขภาพ เช่น แพทย์และโรงพยาบาลที่รักษานักบุคคลผู้ประกันตน โดยมากระบบประกันสังคมมันเป็นระบบที่มีลักษณะบังคับ (Compulsory) หากนายจ้างมีลูกจ้างตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่ก็มีบางประเทศที่ระบบประกันสังคมไม่ใช่ระบบบังคับอย่างเด็ดขาด ซึ่งในประเทศที่ระบบประกันสังคมไม่ใช่ระบบบังคับ ผู้ที่มีรายได้สูงสามารถออกจากระบบนี้ได้และซื้อประกันสุขภาพเอกชนด้วยเงินของตนเอง โดยไม่ต้องจ่ายเงินสมทบให้กับกองทุน

<sup>11</sup> สมชาย สุขสิริเสวีกุล, เศรษฐศาสตร์สุขภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ:

ประกันสุขภาพ ประเทศที่ใช้การประกันสุขภาพลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ออสเตรีย เบลเยียม ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์

ระบบนี้มีพื้นฐานแนวคิดมาจากเรื่องรัฐสวัสดิการ (Welfare State) และรูปแบบการสร้างหลักประกันสังคมของบิสมาร์ก<sup>12</sup> (The Bismarck Model)

ภาพที่ 2.1 ลักษณะการประกันสุขภาพภายใต้ระบบประกันสังคม



## 2) ระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service หรือ National Health System)

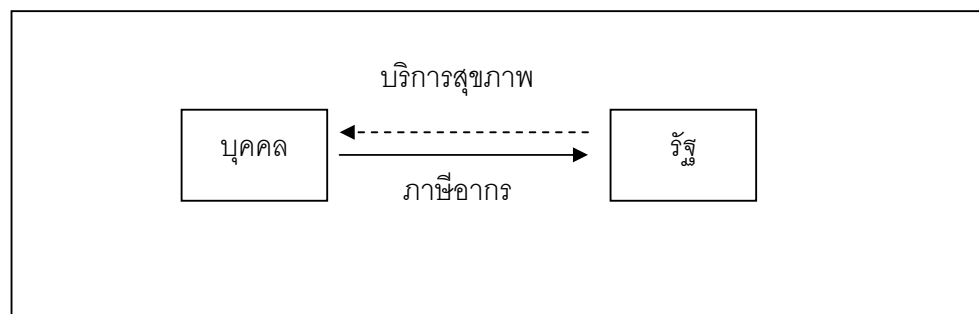
ระบบบริการสุขภาพในลักษณะนี้เป็นการประกันสุขภาพที่เบี่ยงประกันความเสี่ยงมาจากภาคีอากรรทั่วไป โดยรัฐบาลจะเป็นทั้งผู้รับประกันสุขภาพและผู้ให้บริการสุขภาพเองผ่านหน่วยงานของรัฐ งบประมาณที่ได้จากภาคีอากรรจะถูกจัดสรรมาให้กับระบบบริการสุขภาพเพื่อ

<sup>12</sup> ระบบบิสมาร์ก (The Bismarck Model) นั้นถูกตั้งชื่อตามผู้นำของประเทศเยอรมนี Otto von Bismarck ผู้ริเริ่มแนวคิดระบบรัฐสวัสดิการอันเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงและการสร้างความมั่นคงทางสังคมของประเทศเยอรมันในทศวรรษที่ 19 มีพื้นฐานหลักคือการใช้ระบบการประกันโดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเจ็บป่วย (Sickness Fund) ที่มีแหล่งเงินมาจากนายจ้างและลูกจ้างผ่านการหักเงินเดือน

เป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของประชากรทั้งหมด การประกันสุขภาพลักษณะนี้จึงมีลักษณะบังคับโดยผู้ที่อยู่ในระบบประกันสุขภาพไม่สามารถเรียกคืนเบี้ยประกันความเสี่ยงด้วยการขอลดภาษีอากรที่ตนเองถูกเก็บไปได้ ประเทศที่มีการใช้ระบบประกันสุขภาพแบบนี้ได้แก่ ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก กรีซ ฮังการี อิตาลี นิวซีแลนด์ โปแลนด์ โรมาเนีย และรัสเซีย

การประกันสุขภาพในลักษณะนี้นั้น สามารถเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นระบบประกันสุขภาพในรูปแบบเบเวริดจ์<sup>13</sup> (The Beveridge Model)

### ภาพที่ 2.2 ลักษณะของระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ



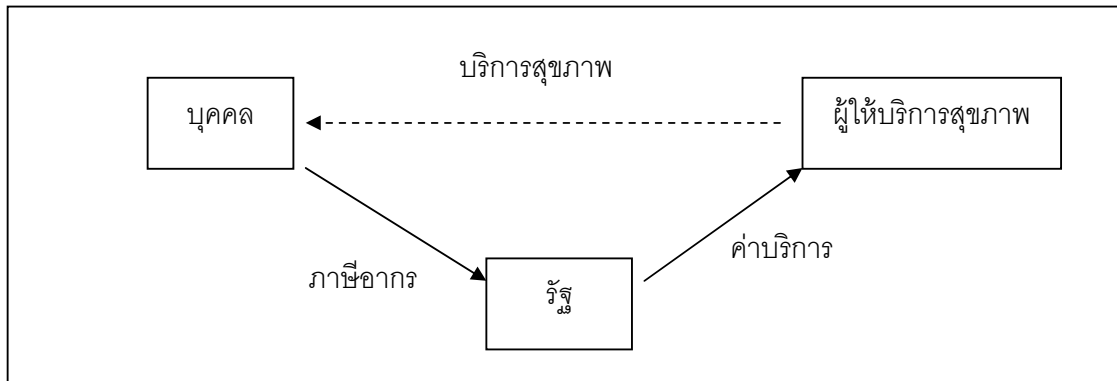
### 3) ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (National or Universal Health Insurance)

ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นการประกันสุขภาพที่เบี้ยประกันความเสี่ยงนั้นมาจากงบประมาณของภาครัฐ โดยภาครัฐจะทำการจัดซื้อบริการสุขภาพจากผู้ให้บริการสุขภาพ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นภาคเอกชน โดยปกติค่ารักษาพยาบาลจะจ่ายในรูปแบบของค่าธรรมเนียมสำหรับบริการ (fee-for-service) หรือส่วนร่วมจ่าย (Cost Sharing) โดยรัฐบาลจะเจรจาทันทีกับผู้ให้บริการในการกำหนดอัตราจ่ายค่ารักษาพยาบาลสำหรับความเจ็บป่วยต่างๆ ประชาชนจึงมีทางเลือกของผู้ให้บริการสุขภาพที่หลากหลายและกว้างขวาง ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นระบบประกันสุขภาพที่มีลักษณะคล้ายกับระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ โดยมีข้อแตกต่างคือ ใน

<sup>13</sup> รูปแบบเบเวริดจ์ (The Beveridge Model) ตั้งชื่อตาม William Hendry Beveridge ผู้ซึ่งเสนอระบบการคลังหลักประกันทางสังคมและวางรากฐานของระบบประกันสุขภาพของประเทศอังกฤษ โดยมีหลักว่าเป็นระบบที่ครอบคลุมประชากรทั้งหมดของประเทศ โดยมีแหล่งเงินทุนมาจากงบประมาณของรัฐซึ่งเป็นภาษีอากร

ระบบบริการสุขภาพแห่งชาตินั้น รัฐจะเป็นทั้งผู้รับประกันและผู้ให้บริการ ประเทศที่ใช้ระบบประกันสุขภาพแบบนี้ได้แก่ ประเทศแคนาดา ฟินแลนด์ นอร์เวย์ สเปน และสวีเดน ซึ่งรวมถึงระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทย

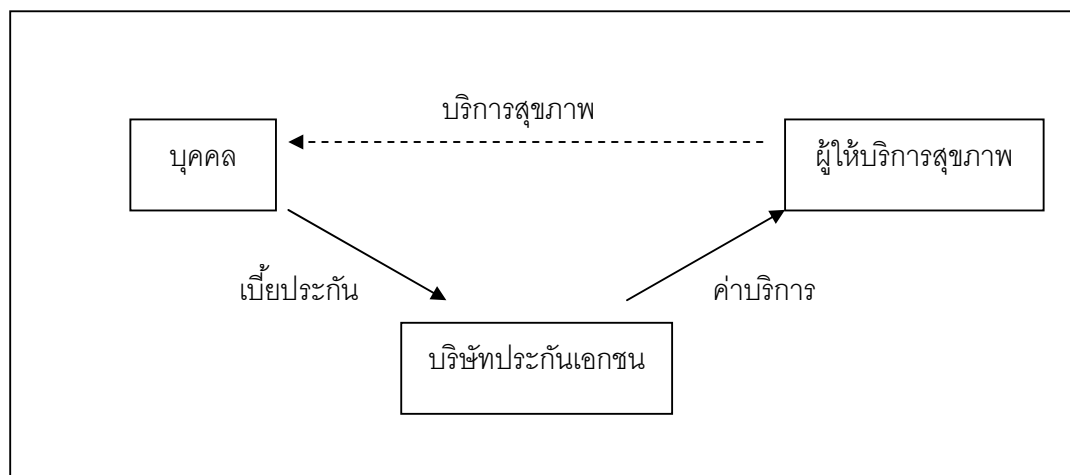
ภาพที่ 2.3 ลักษณะของระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ



#### 4) ระบบประกันสุขภาพเอกชน (Private Insurance)

การประกันสุขภาพเอกชนเป็นการประกันสุขภาพในรูปแบบของการดำเนินธุรกิจของเอกชน ผู้ที่ต้องการความคุ้มครอง ต้องซื้อประกันจากผู้รับประกันโดยการจ่ายเบี้ยประกัน (Premium) ระบบนี้จะอยู่บนพื้นฐานของสัญญาประกันภัย ซึ่งจะระบุข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับระยะเวลา ความคุ้มครอง การจ่ายเบี้ยประกัน ตลอดจนเงื่อนไขอื่นๆ โดยมากจะกำหนดให้ความรับผิดชอบทางการเงินของบุคคล สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้น การเก็บเบี้ยประกัน จะถูกกำหนดจากความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นของผู้เอาประกันกล่าวคือ บุคคลที่มีแนวโน้มหรือความเสี่ยงที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพมาก จะต้องเสียค่าเบี้ยประกันมาก หลายประเทศได้ใช้ประกันเอกชนเป็นส่วนเสริมกับระบบประกันสุขภาพหลัก เช่น ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย และบางประเทศใช้ประกันสุขภาพเอกชนเป็นหลัก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา

ภาพที่ 2.4 ลักษณะของระบบประกันสุขภาพเอกชน



#### 5) ระบบผสมผสาน (Mixed System)

เป็นระบบที่ใช้วิธีการประกันสุขภาพที่กล่าวข้างต้นผสมผสานกันหลายระบบ ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ระบบผสมผสาน ซึ่งประกอบไปด้วยระบบประกันสังคม ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติหรือระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งรายละเอียดจะมีการกล่าวถึงในส่วนต่อไป นอกจากนี้ประเทศไทยแล้ว ยังมีอีกหลายประเทศที่ใช้ระบบแบบผสมผสาน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสวีเดน

แต่หากพิจารณาในแง่ของสิทธิในการเข้าร่วม ระบบการประกันสุขภาพสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

##### 1) การประกันสุขภาพภาคบังคับ

การประกันสุขภาพภาคบังคับจะเป็นระบบที่จัดให้มีโดยรัฐ ซึ่งใช้อำนาจบังคับในการออกกฎหมายหรือนโยบายเพื่อสร้างหลักประกันด้านสุขภาพให้แก่ประชาชน รัฐจะเป็นผู้กำหนดกลุ่มเป้าหมายของบุคคลที่จะต้องเข้าร่วมในระบบประกัน กลุ่มเป้าหมายนี้อาจครอบคลุมเพียงบางกลุ่มในสังคม เช่น กลุ่มลูกจ้างในระบบการจ้างงานของเอกชน หรืออาจครอบคลุมประชากรทั้งหมดของประเทศก็ได้ สภาพการบังคับนี้ไม่ได้หมายความว่า เป็นการบังคับให้กลุ่มเป้าหมายต้องชำระค่าเบี้ยประกัน แต่เป็นการบังคับให้บุคคลนั้นต้องเข้าอยู่ในระบบประกัน โดยอาจกำหนดว่าบุคคลที่มีหน้าที่ต้องเข้าร่วมคือใคร มีหน้าอย่างไร และมีสิทธิที่จะใช้บริการอะไร มีการจัดเก็บเงินเข้าระบบหรือไม่อย่างไร

## 2) การประกันสุขภาพโดยเอกชนหรือการประกันสุขภาพแบบสมัครใจ

การประกันตนเองจะอยู่ในลักษณะการประกันโดยสมัครใจ (Voluntary Insurance) ไม่มีกฎหมายบังคับว่าจะต้องเข้าร่วม บุคคลแต่ละคนสามารถเลือกที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ หากเข้าร่วมก็ต้องมีการจ่ายเบี้ยประกัน เช่น ระบบประกันสุขภาพเอกชน หรือโครงการบัตรสุขภาพของประเทศไทยในอดีต

ในแต่ละประเทศ อาจใช้ทั้งระบบประกันสุขภาพแบบบังคับและแบบสมัครใจ เพื่อให้ระบบการประกันสุขภาพ มีความครอบคลุมและสามารถตอบสนองของความต้องการของแต่ละบุคคล ตามสภาวะและสถานภาพที่แตกต่างกันได้ ผู้ที่มีสิทธิในประกันสุขภาพแบบบังคับอยู่แล้ว อาจซื้อประกันสุขภาพเพิ่มเติมได้โดยใจสมัคร ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การประกันสุขภาพแบบบังคับกับแบบสมัครใจมี ลักษณะเฉพาะ ข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันดังนี้

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียระหว่างระบบประกันสุขภาพภาคบังคับและระบบประกันสุขภาพแบบสมัครใจ

ประกันสุขภาพภาคบังคับ	ประกันสุขภาพแบบสมัครใจ
<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีแหล่งเงินที่แน่นอน เนื่องจากสามารถบังคับจัดเก็บจากบุคคลในระบบได้โดยตรง</li> <li>- ค่าบริหารจัดการสูง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีแหล่งเงินที่ไม่มั่นคง ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้เอาประกันและความต้องการในด้านความครอบคลุมของแต่ละบุคคล</li> <li>- ผู้เอาประกันมักเป็นผู้ป่วยหรือผู้ที่มีความเสี่ยงสูง</li> <li>- ผู้รับประกันมักมีแนวโน้มที่จะเลือกผู้เอาประกันที่มีความเสี่ยงน้อยทำให้ผู้ที่จำเป็นต้องได้รับบริการ ไม่สามารถเข้าระบบประกันได้</li> <li>- การจ่ายเบี้ยประกันไม่สัมพันธ์กับรายได้</li> </ul>

นอกจากนี้ เรายังสามารถแบ่งระบบประกันสุขภาพตามฐานของการรวบรวมเงินและกลุ่มเป้าหมายของผู้มีสิทธิได้ออกเป็น 3 ประเภท<sup>14</sup> คือ

1) ระบบประกันแบบอิงประชากร (Population-based Insurance)

เป็นแบบที่การกำหนดสิทธิในการเข้าร่วมระบบประกันสุขภาพ ขึ้นอยู่กับสถานการณืเป็นพลเมืองของประเทศ เช่น ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติของประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย แคนาดา เป็นต้น

<sup>14</sup> เสาวคนธ์ รัตนวิจิตราศิลป์, เจาะลึกระบบประกันสุขภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 20

## 2) ระบบประกันอ้างอิงกับการจ้างงาน (Employment-based Insurance)

ในระบบนี้ สิทธิในการเข้าร่วมระบบประกันสุขภาพมาจากการเข้าลูกจ้างของหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นบริษัทเอกชน หรือรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรประเภทอื่น การระดมเงินเพื่อใช้ในระบบนี้ มักมาจากการหักเงินเดือนของลูกจ้าง บวกกับส่วนที่นายจ้างสมทบ หรือนายจ้างอาจจ่ายให้ทั้งหมดเป็นสวัสดิการ หรืออาจมีการผสมผสานจากเงินของลูกจ้าง นายจ้าง และเงินสมทบจากรัฐบาล เช่น ระบบประกันสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศไทย

## 3) ระบบประกันสุขภาพแบบอิงชุมชน (Community-based Insurance)

การมีสิทธิเข้าร่วมระบบประกันสุขภาพในแบบนี้ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้นๆ มีถิ่นที่อยู่อาศัยในเขตใด ชุมชนใด โดยอาจแบ่งตามเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยขอบเขตตามการจัดตั้งกองทุน แหล่งที่มาของเงินในระบบนี้มักมาจากภาษีท้องถิ่น อาจสมทบด้วยภาษีทั่วไปจากรัฐบาลกลาง หรืออาจเก็บเบี้ยประกันจากคนในท้องถิ่น เช่น ระบบ Community-based insurance สำหรับเกษตรกรในประเทศญี่ปุ่น

### 2.2.2 องค์ประกอบที่สำคัญของระบบประกันสุขภาพ

#### 1) ผู้มีสิทธิในระบบประกันหรือผู้เอาประกัน (Insured person)

บุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิในระบบประกันสุขภาพหนึ่งๆ ได้ โดยทั่วไป จะมี 2 วิธี คือ

ก) การจ่ายเงินให้กับผู้ให้ประกันโดยตรง เพื่อสำรองเป็นค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะผู้ให้ประกันจะเป็นภาคเอกชน ที่ผู้เอาประกันสมัครใจจ่ายในลักษณะของเบี้ยประกันตามอัตราที่บริษัทกำหนด หรือจ่ายในลักษณะเงินสมทบหรือโดนหักภาษีเข้ากองทุนตามที่กฎหมายกำหนด

ข) บุคคลดังกล่าวมีลักษณะเข้าเกณฑ์หรือคุณลักษณะตามที่กฎหมายหรือระเบียบของรัฐกำหนด เช่น เป็นผู้มียาได้น้อย ผู้สูงอายุ ข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งจะถือว่าเป็นบุคคลที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิประโยชน์ในระบบประกัน โดยไม่ต้องจ่ายเบี้ยประกัน หรือ เงินสมทบ

บุคคลผู้มีสิทธิในระบบประกันนั้น เมื่ออยู่ในระบบประกันย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับระบบประกันแต่ละระบบที่จะกำหนดไว้ ซึ่งสิทธิในแต่ละระบบประกันนั้นย่อมเห็นได้จากชุดสิทธิประโยชน์หรือความคุ้มครองของระบบประกันต่างๆ ในแง่ของหน้าที่ บุคคลผู้มี



สิทธิมีหน้าที่หลักทางการเงินต่อระบบประกันใน 2 ลักษณะ คือ การจ่ายเงินสำรองเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย และการจ่ายส่วนร่วมจ่ายเมื่อใช้บริการ

2) ผู้ให้ประกันหรือองค์กรระบบประกัน (Insurance Body)

ผู้ให้ประกัน หมายถึง บุคคล หรือองค์กรที่เป็นผู้จัดให้มีการประกันสุขภาพ ซึ่งรวมถึงรัฐ องค์กรต่างๆ และบริษัทประกันสุขภาพเอกชน โดยทำหน้าที่เป็นผู้บริหารจัดการของระบบประกันสุขภาพ กล่าวคือ เป็นผู้รวบรวมและกระจายความเสี่ยงโดยการเก็บรวบรวมเงินจากบุคคลผู้มีสิทธิ และจัดซื้อบริการสุขภาพจากผู้ให้บริการ

3) ชุดสิทธิประโยชน์หรือความคุ้มครอง (Benefit Package)

ชุดสิทธิประโยชน์ หมายถึง ชนิดของบริการสุขภาพที่จะได้รับหรือครอบคลุมโดยระบบประกันสุขภาพ ซึ่งผู้ให้ประกันจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่เกิดขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยทั่วไป บริการด้านสุขภาพอาจรวมถึง การตรวจวินิจฉัย การรักษาพยาบาล การป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพ และการฟื้นฟูสมรรถภาพ เป็นต้น

การครอบคลุมบริการด้านสุขภาพตามชุดสิทธิประโยชน์หนึ่งๆนั้น เป็นสิ่งที่มีผลกระทบโดยตรงต่อค่าใช้จ่ายของระบบสุขภาพ หากระบบครอบคลุมประเภทของบริการมากขึ้น ระบบประกันย่อมมีค่าใช้จ่ายที่สูง ในทางตรงข้าม หากระบบประกันนั้นไม่ครอบคลุมบางโรคที่อาจมีค่าใช้จ่ายในการรักษาที่สูง ก็จะช่วยไม่ให้ค่าใช้จ่ายของระบบประกันสูงมาก

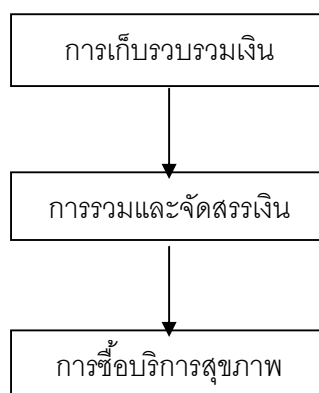
4) ผู้ให้บริการสุขภาพ (Health Service Provider)

ผู้ให้บริการสุขภาพ หมายถึง ผู้ที่ให้บริการทางการแพทย์และการรักษาพยาบาล รวมถึงบริการที่เกี่ยวข้องกับด้านสุขภาพอื่นๆ เช่น สถานบำบัดและฟื้นฟู ผู้ให้บริการสุขภาพนั้น รวมถึง โรงพยาบาล สถานีอนามัย คลินิก และสถานพยาบาลอื่นๆ ผู้ให้บริการสุขภาพนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญในระบบสุขภาพ เนื่องจากจะเป็นผู้ที่รับภาระในการให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชาชนโดยตรง ซึ่งจะแสดงถึงควมมีประสิทธิภาพในการรักษาพยาบาลและระบบประกันสุขภาพ ทั้งนี้ ผู้ให้บริการสุขภาพอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ได้

### 2.2.3 การคลังระบบประกันสุขภาพ<sup>15</sup> (Health Insurance Financing)

การคลังระบบประกันสุขภาพ หมายถึง กระบวนการสนับสนุน และระดมทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน กล่าวคือ ในด้านตัวเงิน จะเกี่ยวข้องกับกระแสของเงิน (Flows of Fund) การรวบรวมเงินเพื่อใช้จ่ายในระบบการประกันสุขภาพ จากแหล่งเงินผ่านองค์กรสุขภาพและไปถึงผู้ให้บริการสุขภาพ และทรัพยากรที่ไม่เป็นตัวเงิน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการ (Administrative System) โดยบุคคลากร ในการรวบรวมเงิน จัดสรรเงิน และซื้อบริการสุขภาพ ในภาพรวม การคลังของระบบประกันสุขภาพจะมีขั้นตอนและกลไกดังนี้

ภาพที่ 2.5 ขั้นตอนการคลังระบบสุขภาพ



<sup>15</sup> พินิจ ฟ้าอำนวยผล, ชาญวิทย์ ทระเทพ, สัมฤทธิ์ ศรีธำรงค์สวัสดิ์, ปัญหาสุขภาพกับระบบบริการและการคลังระบบสุขภาพของคนไทย, (สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย, 2552) หน้า 79

ตารางที่ 2.2 กระบวนการ วัตถุประสงค์ และรูปแบบของการคลังระบบสุขภาพ<sup>16</sup>

	วัตถุประสงค์	รูปแบบ
การเก็บรวบรวมเงิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อจัดหาแหล่งเงินให้เพียงพอและมีความยั่งยืน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบภาษี</li> <li>- การจัดเก็บผ่านระบบประกันสังคมหรือประกันสุขภาพ</li> <li>- การจ่ายค่าบริการหรือส่วนร่วมจ่าย</li> </ul>
การรวมและจัดสรรเงิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อกระจายความเสี่ยง</li> <li>- เพื่อกระจายรายได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ</li> <li>- กองทุนประกันสังคม</li> <li>- บริษัทประกันสุขภาพ</li> <li>- กลไกกระจายความเสี่ยงระหว่างกองทุน</li> </ul>
การซื้อบริการสุขภาพ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อให้สมาชิกมีสุขภาพดี</li> <li>- ปัญหาด้านสุขภาพได้รับการแก้ไข</li> <li>- ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน</li> <li>- สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ซื้อบริการสุขภาพจ่ายเงินค่าบริการตามรายการกรรม รายครั้ง รายโรค ต่อครั้ง รายโรคต่อปี หรือรายคนต่อปี</li> </ul>

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมุ่งเน้นศึกษาเรื่องการเก็บรวบรวมเงิน (Revenue Collection) โดยจะศึกษาเปรียบเทียบถึงการจัดเก็บเงินไม่ว่าจะโดยการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือ ดังเช่นในต่างประเทศ หรือการจัดเก็บในลักษณะของเบี้ยประกัน โดยจะเปรียบเทียบกับ การจัดเก็บเงินในลักษณะของเงินสมทบของระบบประกันสังคมของประเทศไทยเป็นหลัก

#### 1. การเก็บรวบรวมเงิน (Revenue Collection) หรือการให้ได้มาซึ่งงบประมาณของระบบประกันสุขภาพ

การประกันสุขภาพเป็นวิธีที่ผู้ใช้บริการจ่ายหรือถูกเก็บเงินเพื่อรวบรวมเข้าระบบสุขภาพ ก่อนที่ความเสี่ยงในการรักษาพยาบาลจะเกิดขึ้น โดยระบบประกันสุขภาพจะเป็นผู้

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 80

จ่ายเงินให้แก่ผู้ให้บริการ ดังนั้น การเก็บรวบรวมเงินเพื่อนำมาเป็นงบประมาณ เพื่อค่าใช้จ่ายสำหรับการซื้อบริการด้านสุขภาพจึงเป็นขั้นตอนหลักที่มีความสำคัญของการคลังระบบประกันสุขภาพ การเก็บรวบรวมเงินมีวัตถุประสงค์หลักคือจัดหาเงินมาสนับสนุนระบบสุขภาพให้เพียงพอและมีความยั่งยืน โดยต้องพิจารณาว่าจะเก็บเงินจากแหล่งใดด้วยวิธีการและอัตราเท่าไร จัดเก็บตามความเสี่ยงทางด้านสุขภาพ หรือตามความสามารถในการจ่าย หากจัดเก็บตามความสามารถ อัตราจะเป็นแบบก้าวหน้า คงที่ หรือมีเพดาน โดยทั่วไปมีการจัดเก็บหลายวิธี เช่น การจัดเก็บภาษี การจัดเก็บเบี้ยประกันสุขภาพภาคบังคับ/แบบสมัครใจ และการเก็บค่าบริการเมื่อไปใช้บริการ หรืออาจอยู่ในรูปแบบของเงินบริจาคหรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

แต่เดิมการซื้อขายบริการสุขภาพนั้นเป็นการแลกเปลี่ยนโดยตรงระหว่างผู้รับบริการคือบุคคลทั่วไป และผู้ให้บริการด้านสุขภาพ แต่ในปัจจุบันรูปแบบของการซื้อขายบริการสุขภาพนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีฝ่ายที่ 3 ซึ่งอาจเป็น รัฐบาล บริษัทประกันสุขภาพ กองทุนประกันสุขภาพ หรือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ทำหน้าที่เป็นผู้ระดมทุนจากผู้รับบริการสุขภาพและเป็นผู้จ่ายเงินให้แก่ผู้ให้บริการด้านสุขภาพ

ระบบประกันสุขภาพแต่ละระบบมีแหล่งเงินหลักที่นำมาใช้ในการประกันสุขภาพที่แตกต่างกัน<sup>17</sup> ไม่ว่าจะโดยจากเงินภาษีทั่วไป การเก็บเบี้ยประกัน หรือการเก็บเงินสมทบ แต่ละวิธีก็มีข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกัน การรวบรวมเงินอาจใช้แหล่งใดแหล่งหนึ่งเพียงแหล่งเดียว หรือใช้หลายแหล่งผสมผสานกันในสัดส่วนที่ต่างกันก็ได้

### 1.1) ภาษีอากร

การเก็บภาษี (Taxation) เป็นวิธีการหลักของการเก็บรวบรวมเงินโดยภาครัฐ การใช้ภาษีเป็นแหล่งเงินของระบบสุขภาพนั้น มีหลากหลายรูปแบบ ทั้งในแง่ของประเภทภาษี และวิธีการจัดสรร เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีท้องถิ่น ภาษีมลรัฐ ภาษีสรรพสามิต ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภทตามลักษณะของวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บ

#### ก. ภาษีอากรทั่วไป (General Tax)

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 79

การใช้ภาษีอากรโดยมิได้เฉพาะเจาะจงว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าระบบสุขภาพ โดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดเก็บโดยผ่านระบบภาษีอากรทั้งหมดเป็นรายได้งบประมาณของรัฐหรือที่เรียกว่างบประมาณแผ่นดิน สามารถเรียกโดยรวมว่าเป็นการรวบรวมเงินโดยการใช้ภาษีทั่วไป (General Taxation) การใช้จ่ายของภาครัฐจะอยู่ในรูปแบบของงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นขนาดของแหล่งเงินทุนจากการจัดเก็บภาษีทั่วไปนั้นจึงไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับภาพเศรษฐกิจตลอดจนนโยบายการบริการของแต่ละรัฐบาล ซึ่งการใช้ภาษีทั่วไปเป็นแหล่งเงินนั้นมีข้อดีคือ เป็นระบบที่ง่าย ค่าบริหารการจัการที่ต่ำเนื่องจากไม่ต้องตั้งหน่วยงานหรือระบบการจัดเก็บแยกต่างหาก แต่อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในแง่ของความเป็นธรรมของการจัดเก็บโดยการใช้ภาษีทั่วไป

การใช้ภาษีทั่วไปเป็นแหล่งเงินหลักของการประกันสุขภาพ ก็มีข้อด้อย ในแง่ของการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐที่ต้องการแบ่งกับค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ นอกเหนือไปจากด้านสุขภาพ เช่น การศึกษา การเกษตร อุตสาหกรรม ความมั่นคง เป็นต้น จึงเป็นที่สังเกตว่าประเด็นการแบ่งจัดสรรงบประมาณเท่าใดให้เป็นเงินกองทุนประกันสุขภาพ และจะจัดสรรให้กับกิจกรรมด้านอื่นๆของรัฐเท่าใด มักจะเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละครั้ง เพราะการจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละชุด ดังนั้นการใช้ภาษีอากรทั่วไปเป็นแหล่งเงินได้ของระบบสุขภาพ จึงมีประเด็นและปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ขาดความแน่นอน เมื่อเปรียบเทียบกับระบบที่มีการเก็บเงินสำหรับการประกันสุขภาพเป็นการเฉพาะ

ตารางที่ 2.3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	งบประมาณ	
	จำนวน	ร้อยละ
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>2,070,000.0</b>	<b>100.0</b>
1. ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมั่นของประเทศ	167,255.9	8.1
2. ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของรัฐ	183,819.3	8.9
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม คุณภาพชีวิต และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม	623,804.7	30.1
4. ยุทธศาสตร์การจัดการเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน	219,232.8	10.6
5. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศของโลก	36,987.7	1.8
6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและนวัตกรรม	18,440.9	0.9
7. ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	7,981.7	0.4
8. ยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	303,042.7	14.6
9. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ	509,434.3	24.6

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 2.4 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 - 2554 จำแนกตามหน่วยงาน  
(บางหน่วยงาน)

(หน่วย: ล้านบาท)

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ	
	2553	2554
1. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	48,500	62,000
2. กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	89,384.8	101,057.9
3. สำนักงานประกันสังคม	17,227.8	23,655.1
4. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	858.5	961.3

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณ  
2554 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ในปัจจุบันแหล่งเงินของกองทุนต่างๆในระบบสุขภาพนั้น ส่วนใหญ่จะได้รับมาจากเงินงบประมาณของภาครัฐ ซึ่งรายได้ของรัฐบาลนั้นก็มาจากภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนในประเทศเป็นหลักซึ่งรวมทั้งภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม โดยภาษีเงินได้หรือภาษีทางตรงนั้นนั้นมีอัตราก้าวหน้า ขณะที่ภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นมีลักษณะถดถอยเมื่อเทียบกับรายได้ ดังนั้น ในประเทศที่รายได้ภาษีอากรนั้นได้มาจากการจัดเก็บภาษีทางตรงซึ่งอยู่ในอัตราก้าวหน้าทำให้แหล่งเงินของระบบสุขภาพนั้นมีความเป็นธรรมตามไปด้วย ในทางกลับกัน ประเทศที่โดยมากรายได้ภาษีอากรที่จัดเก็บได้นั้นมักจะมีมาจากภาษีทางอ้อม เช่นประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศไทยที่รายได้ภาษีอากรนั้น กว่าร้อยละ 70 มาจาก การจัดเก็บภาษีทางอ้อม ทำให้การใช้ภาษีทั่วไปเป็นแหล่งเงินนั้นย่อมขาดความเป็นธรรมตามไปด้วยในทำนองเดียวกัน

ข. ภาษีเฉพาะ (Specific Tax หรือ Earmarked Tax)

ในบางกรณีอาจมีการกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีเฉพาะอย่าง เพิ่มเป็นแหล่งเงินของระบบประกันสุขภาพในโดยเฉพาะ เนื่องจากพฤติกรรมกรบิโรคและกิจกรรมบางอย่าง ซึ่งรวมไปถึงธุรกิจบางประเภทที่อาจส่งผลเสียต่อสุขภาพ อันเป็นเหตุให้มีผู้ที่ได้รับผลที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมเหล่านั้นมีโอกาสเจ็บป่วยมากกว่าปกติและทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสุขภาพสูงขึ้น เช่น ในประเทศไต้หวัน และประเทศแคนาดา โดยการจัดเก็บภาษีประเภทภาษีบาป หรือ Sin Tax ที่จัดเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพในระยะยาว และให้นำเงินภาษีประเภทนี้มาเป็นค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพ หรือในกรณีของภาษีประกันสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาที่รายได้ที่จัดเก็บได้นั้นจะต้องนำไปเข้ากองทุนเพื่อใช้จ่ายในด้านสวัสดิการสังคมตามที่กำหนดไว้ ในประเทศไทยก็มีการจัดเก็บภาษีในลักษณะนี้เช่นกัน พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 มาตรา 11<sup>18</sup> กำหนดให้กองทุนมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ(ภาษีสรรพสามิต) ซึ่งเงินบำรุงกองทุนนี้ ถือว่าเป็นภาษีชนิดหนึ่ง<sup>19</sup>ที่จัดเก็บเข้าเป็นเงินทุนของกองทุนในการส่งเสริมสุขภาพเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

## 1.2) เบี้ยประกัน (Premium)

---

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 มาตรา 11 ให้กองทุนมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

ในการคำนวณเงินบำรุงกองทุนตามอัตราที่กำหนดในวรรคหนึ่ง หากมีเศษของหนึ่งสตางค์ให้ปัดทิ้ง

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 มาตรา 12 เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บและส่งเงินบำรุงกองทุน

(๑) ให้กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงินบำรุงกองทุน เพื่อนำส่งเป็นรายได้ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

(๒) เงินบำรุงกองทุนให้ถือเป็นภาษี แต่ไม่ให้นำไปรวมคำนวณเป็นมูลค่าของภาษี



เบี้ยประกัน หมายถึง เงินที่ผู้เอาประกันจ่ายให้แก่ผู้ให้ประกันล่วงหน้า เพื่อให้ได้รับสิทธิครอบคลุมค่าใช้จ่ายสุขภาพ ซึ่งระบบนี้จะแตกต่างจากระบบภาษีอากรคือ การมีสิทธิในหลักประกันสุขภาพผูกพันโดยตรงกับการจ่ายเบี้ยประกัน หมายความว่า เฉพาะผู้ที่จ่ายเบี้ยประกันเท่านั้นที่จะมีสิทธิ แต่หากเป็นภาษีอากร การจ่ายภาษีอากรกับการมีสิทธิในหลักประกันสุขภาพ ไม่ได้สัมพันธ์กันโดยตรง ผู้ที่จ่ายภาษีกับผู้ที่ไม่ได้จ่ายภาษีมีสิทธิเช่นเดียวกัน การจัดเก็บเบี้ยประกันโดยมากจะอยู่ในลักษณะของการจัดเก็บแบบแบบสมัครใจ (Voluntary) เช่น การจัดเก็บเบี้ยประกันของระบบประกันสุขภาพของเอกชน โดยบุคคลที่จะประสงค์ซื้อประกันสุขภาพต้องจ่ายเงินค่าประกันสุขภาพหรือเบี้ยประกัน

### 1.3) เงินสมทบ (Contribution)

เงินสมทบนั้น มีลักษณะใกล้เคียงกับเบี้ยประกัน ซึ่งโดยมากจะมีลักษณะการจัดเก็บแบบบังคับ (Compulsory) โดยรัฐ ซึ่งจะใช้ในระบบประกันสุขภาพภาคบังคับ เช่น การจัดเก็บเงินสมทบของระบบประกันสุขภาพที่จัดให้มีโดยภาครัฐหรือระบบประกันสังคม

### 1.4) ส่วนร่วมจ่าย (Cost Sharing)

ส่วนร่วมจ่าย (Cost Sharing) หมายถึง เงินที่ผู้ใช้บริการจ่ายให้แก่ผู้ให้บริการ ณ จุดที่ใช้บริการ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการให้บริการ ซึ่งโดยมากส่วนร่วมจ่ายมักเป็นสัดส่วนจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับค่าบริการทั้งหมด การกำหนดส่วนร่วมจ่าย มีขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ 2 อย่าง คือ ป้องกันไม่ให้เกิดการใช้บริการมากเกินไป เนื่องจากพบว่าคนที่ได้รับการคุ้มครองด้านการประกันสุขภาพและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเมื่อใช้บริการ มีแนวโน้มที่จะไปใช้บริการมากกว่าตอนที่ต้องจ่ายค่าบริการเอง ซึ่งอาจเป็นการใช้บริการเกินจำเป็นและส่งผลให้รายจ่ายเพื่อบริการด้านสุขภาพสูงเกินควร และวัตถุประสงค์อย่างที่สองคือ เพื่อใช้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งสำหรับบริการสุขภาพ เพื่อจะได้ไม่ต้องเก็บเบี้ยประกันหรือจัดสรรภาษีให้ระบบประกันสุขภาพสูงเกินไป

การเก็บส่วนร่วมจ่ายนั้นสามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้

- อัตราคงที่ (Flat rate) เป็นการจ่ายเงินจำนวนคงที่จำนวนหนึ่งต่อหน่วยของการบริการแบบหนึ่ง เช่น ต่อการพบแพทย์ 1 ครั้ง ต่อ ใบสั่งยา 1 ใบ เช่น เก็บ 30 บาท ต่อการพบแพทย์ 1 ครั้ง

- อัตราร้อยละ โดยจ่ายเป็นร้อยละของค่าบริการ
- การจ่ายส่วนแรก (Deductible) เป็นแบบที่กำหนดให้ผู้ให้บริการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนแรกเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ส่วนที่เกินจากนั้นผู้ให้ประกันจะเป็นผู้รับผิดชอบ การเก็บลักษณะนี้ มักจะพบในระบบประกันเอกชน
- การจ่ายส่วนเกินจากอัตราที่กำหนดหรือไม่อยู่ในครอบคลุม หรือที่เรียกว่า การจ่ายส่วนเกินสิทธิ โดยผู้มีสิทธิในระบบประกันจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนที่สูงเกินมูลค่าที่ระบบประกันครอบคลุมให้ หรือที่อยู่นอกเหนือความคุ้มครอง

การกำหนดส่วนร่วมจ่ายนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงหลายๆปัจจัย เนื่องจากการเก็บส่วนร่วมจ่ายนั้นมีผลกระทบต่อผู้มีสิทธิในระบบหลายประการด้วยกัน ประการแรก การเก็บส่วนร่วมจ่ายเป็นการสร้างภาระอย่างหนึ่งให้แก่ผู้มีสิทธิในระบบประกัน เรื่องจากความสามารถในการจ่ายของแต่ละบุคคลมีไม่เท่ากัน การไม่เก็บส่วนร่วมจ่ายเลยหรือเก็บในอัตราเท่าๆกันอาจไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุที่ส่วนร่วมจ่ายในอัตราที่เท่ากัน ย่อมเป็นภาระต่อผู้มีรายได้สูง น้อยกว่าผู้มีรายได้ต่ำ การกำหนดมูลค่าหรืออัตราร่วมจ่ายจึงอาจต้องอาศัยวิธีการอื่นๆ นอกเหนือไปจากการเพียงการกำหนดอัตรา เช่น การกำหนดส่วนร่วมจ่ายที่ไม่เท่ากัน สำหรับผู้มีสิทธิในระบบประกันแต่ละกลุ่ม ยกตัวอย่างเช่น ระบบประกันแห่งชาติของประเทศออสเตรเลียมีการกำหนด ให้ผู้ป่วยทั่วไปต้องจ่ายค่าเวชภัณฑ์ ไม่เกิน 22 เหรียญต่อรายการ ในขณะที่ผู้ป่วยที่ได้รับการสงเคราะห์ ต้องจ่ายค่าเวชภัณฑ์ ไม่เกิน 3.60 เหรียญต่อรายการ เป็นต้น หรือการกำหนดเพดาน (Ceiling) ของส่วนร่วมจ่ายสูงสุดต่อปี ซึ่งหากผู้ป่วยได้จ่ายส่วนร่วมจ่ายเป็นจำนวนตามที่กำหนดในปีนั้นแล้ว สามารถได้รับยกเว้นการจ่ายเมื่อไปใช้บริการหลังจากนั้นจนถึงสิ้นปี นโยบายการเก็บส่วนร่วมจ่าย อาจใช้เป็นมาตรการในการส่งเสริมการใช้บริการบางชนิดหรือลดอัตราการใช้บริการบางชนิด เช่น การกำหนดว่าไม่ต้องจ่ายส่วนร่วมจ่ายเมื่อไปใช้บริการป้องกันโรคหรือตรวจสุขภาพ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ใช้บริการเหล่านั้น หรืออาจเก็บส่วนร่วมจ่ายสูงกว่ากรณีปกติกรณีผู้ป่วยไปใช้บริการเฉพาะด้าน เพื่อลดการใช้บริการที่แพงหรือไม่จำเป็น แหล่งเงินอื่นๆ เช่น เงินช่วยเหลือหรือเงินสนับสนุนพิเศษ

ประเทศส่วนใหญ่ในโลก มีแหล่งเงินทุนหลายๆแหล่งผสมผสานกันในระบบบริการสุขภาพ ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือสามารถเพิ่มเงินทุนให้กับระบบประกันสุขภาพ รวมทั้งยังรักษาเสถียรภาพของค่าใช้จ่ายบริการสุขภาพได้ หากประเทศต้องเผชิญกับปัญหาทาง

เศรษฐกิจ เช่น ถ้าประเทศมีปัญหาเศรษฐกิจถดถอย การเก็บภาษีไม่ได้ตามเป้าหมายทำให้ต้องตัดงบประมาณเพื่อบริการสุขภาพลง ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ลดลงอาจชดเชยด้วยแหล่งเงินทุนภาคเอกชนที่ครัวเรือนยินดีที่จะจ่ายเพิ่มกับการบริการสุขภาพ จนทำให้ไม่มีผลต่อการจัดสรรบริการสุขภาพ ข้อเสียคือ มีความยุ่งยากที่จะดำเนินการให้แหล่งเงินทุนทั้งหมดบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันของระบบบริการสุขภาพ นอกจากนี้ การมีหลายแหล่งเงินทุนทำให้มีความซับซ้อนและช่องโหว่ในการเก็บรวบรวมเงิน ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างประชากรกลุ่มต่างๆ

ในภาพรวม การจัดเก็บเงินเพื่อระบบประกันสุขภาพสามารถแบ่งการจัดเก็บได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การจัดเก็บตามความเสี่ยงในการเจ็บป่วย หรือเก็บตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ กลุ่มคนที่มีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยที่สูง เช่น กลุ่มที่ประกอบด้วยผู้สูงอายุ ย่อมมีความเสี่ยงต่อความเจ็บป่วยมากกว่า และจะมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลมากกว่า ซึ่งมีแนวโน้มที่จะได้รับประโยชน์จากการประกันสุขภาพมากกว่า ดังนั้นคนที่เสี่ยงต่อความเจ็บป่วยมากกว่าหรือคนที่ได้รับประโยชน์มากกว่า ย่อมควรที่จะถูกจัดเก็บเงินในอัตราที่สูงกว่า ซึ่งการจัดเก็บในลักษณะนี้จะสามารถเห็นได้จากระบบหลักประกันสุขภาพของเอกชน ที่มีการคิดเบี้ยประกัน (Premium) ตามความเสี่ยงในการเจ็บป่วย

2) การจัดเก็บตามความสามารถในการจ่าย กลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าหรือคนที่มียาได้มากกว่าจึงสมควรที่จะจ่ายเงินมากกว่าคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า ดังนั้นอัตราการจัดเก็บเงินจะต้องไม่อยู่ในลักษณะอัตราถดถอยเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงวิธีการในการจัดเก็บแล้ว การจัดเก็บที่อยู่ในลักษณะภาษีอากรทางตรงเช่นภาษีเงินได้ จะมีความเป็นธรรมมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดเก็บในลักษณะอื่นเพราะสามารถกำหนดอัตราการจัดเก็บโดยเปรียบเทียบกับรายได้ในลักษณะอัตราก้าวหน้าได้ ส่วนการจัดเก็บที่อยู่ในลักษณะเก็บค่าบริการเมื่อไปใช้บริการนั้นมีความเป็นธรรมน้อยที่สุด เนื่องจากการจ่ายตามการใช้บริการนั้นมีได้มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการจ่ายของบุคคลดังกล่าว

การคลังระบบสุขภาพที่เป็นธรรมพึงจะต้องเป็นไปตามความสามารถในการจ่าย กล่าวคือ แหล่งเงินที่นำมาใช้ในระบบสุขภาพต้องมีความก้าวหน้าต่อรายได้<sup>20</sup> การใช้ภาษีอากรที่จัดเก็บในอัตราก้าวหน้าจึงเป็นวิธีที่จะช่วยกระจายภาระทางการคลังได้ดีที่สุด มีความเสมอภาคมากที่สุด อีกทั้งการเก็บภาษีเป็นการระดมเงินของรัฐบาลที่ประชาชนคุ้นเคย จึงไม่ค่อยมีปัญหาในความเป็นไปได้ของการจัดเก็บและการใช้เงินทุนจากแหล่งนี้ ซึ่งแตกต่างจากแหล่งเงินทุนภาคเอกชนหรือการจัดเก็บเบี่ยประกันที่ไม่มีความเสมอภาคเพราะเป็นการให้บริการสุขภาพกับกลุ่มผู้มีรายได้มาก มีความสามารถในการจ่ายและเข้าถึงบริการด้านสุขภาพมากกว่ากลุ่มอื่นๆ

ศุภสิทธิ์ พรธมนารุโณทัย (2543) กล่าวว่า หากวัดความเป็นธรรมของระบบสุขภาพด้วยดัชนีคัควานี การมีเครื่องหมายเป็นบวก แสดงว่าลักษณะของการคลังหรือการจัดเก็บเงินมีความก้าวหน้าต่อรายได้ แต่ถ้าดัชนีคัควานีมีค่าเป็นลบแสดงว่าลักษณะของการคลังนั้นถดถอยต่อรายได้ ซึ่งตารางข้างล่างนี้<sup>21</sup> เป็นการแสดงผลค่านวดดัชนีคัควานีของแหล่งที่มาของเงินจากทุกๆแหล่ง โดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติระหว่างปี พ.ศ. 2529 และ ปี พ.ศ. 2535 เปรียบเทียบกับดัชนีคัควานีในประเทศอื่นๆ พบว่า แหล่งที่มาของเงินโดยรวมของประเทศไทยมีลักษณะถดถอยต่อรายได้

**ตารางที่ 2.5** ดัชนีคัควานีของการจัดเก็บเงินเพื่อระบบสุขภาพในประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น

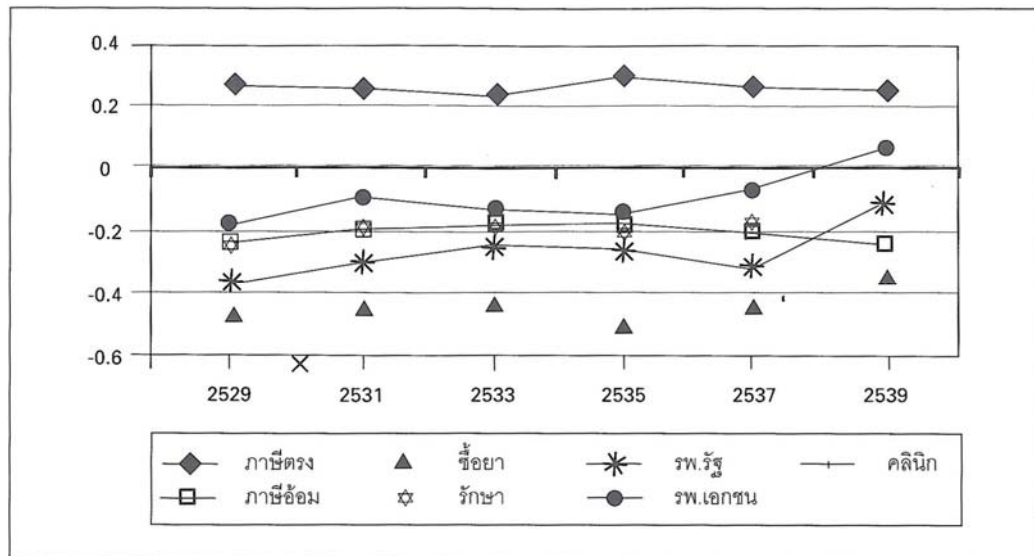
แหล่งเงิน	เนเธอร์แลนด์	อังกฤษ	อเมริกา	สวีเดน	ไทย	ไทย
	1987	1985	1981	1990	1986	1996
ภาษีทางตรง	-0.185	0.131	0.162	0.043	0.248	0.237
ภาษีทางอ้อม	-0.009	-0.059	-0.174	-	-0.227	-0.241
รายจ่ายจากกระเป๋า	-0.059	-0.190	-0.387	-0.236	-0.318	-0.151
<b>รวมการคลังเพื่อสุขภาพ</b>	<b>-0.096</b>	<b>0.032</b>	<b>-0.145</b>	<b>0.028</b>	<b>-0.262</b>	<b>-0.122</b>

<sup>20</sup> ศุภสิทธิ์ พรธมนารุโณทัย, ความเป็นธรรมในระบบสุขภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2543) หน้า 22-23

<sup>21</sup> อ้างแล้วข้างต้น

ที่มา: Van Doorslaer et al (1993), ศุภสิทธิ์ พรรณนารุโณทัย และคณะ (2543)

ภาพที่ 2.6 ดัชนีค้ำค้ำวณของการจ่ายเงินเพื่อการสุขภาพ จากปี 2531-2539



ที่มา: ศุภสิทธิ์ พรรณนารุโณทัย (2543)

จากดัชนีค้ำค้ำวณข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดเก็บเงินของระบบประกันสุขภาพจากแหล่งเงินแต่ละแหล่ง โดยมากจะเป็นลักษณะถดถอยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะการจ่ายเงินเมื่อใช้บริการในเกือบทุกกรณี เว้นแต่การจัดเก็บเงินในลักษณะภาษีทางตรงเท่านั้นที่มีลักษณะก้าวหน้า ดังนั้นจากดัชนีเราอาจสรุปได้ว่าการจัดเก็บเงินของระบบประกันสุขภาพในลักษณะภาษีทางตรง มีความก้าวหน้าต่อรายได้ และหากยึดหลักการจ่ายตามความสามารถหรือหลักความเป็นธรรมในแนวดิ่ง การจัดเก็บเงินในลักษณะภาษีทางตรงนี้จะความเป็นธรรมมากที่สุด<sup>22</sup>

## 2. การรวมเงิน (Pooling) และการจัดสรรเงิน (Resource Allocation)

มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความเสี่ยงของบุคคล และจัดสรรเงินไปยังองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารกองทุน

## 3. การซื้อบริการสุขภาพ (Purchasing)

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 33

วัตถุประสงค์ของการซื้อบริการ คือ เพื่อให้ประชาชนที่ตนดูแลหรืออยู่ในระบบมีสุขภาพดี และเมื่อมีปัญหาสุขภาพสามารถแก้ไขได้ทันเวลาที่ สามารถตอบสนองต่อความหวังของสังคม

## 2.3 ระบบประกันสุขภาพของประเทศไทย

ระบบสุขภาพของประเทศไทยในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นระบบผสมของระบบสุขภาพหลายระบบระหว่างทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งสามารถจำแนกได้ 4 กลุ่มหลักๆ คือ

### 2.3.1 ระบบประกันสังคม (Social Security System: SSS)<sup>23</sup>

ในประเทศไทยได้มีแนวคิดในการจัดให้มีระบบประกันสังคมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 ในรัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้ตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ออกใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. 2497 พร้อมกับการตั้งกรมประกันสังคมขึ้นในกระทรวงการคลัง หลักการในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ก็คือ ผู้เข้าประกันตนจะต้องมีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 500 บาทขึ้นไป โดยลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลจะออกเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างกันตามรายได้และส่วนรับผิดชอบ โดยให้สิทธิประโยชน์ 6 ประเภท คือ ประกันการคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย การพิการทุพพลภาพ การชราภาพ และการณานุปถัมภ์ โดยกรมประกันสังคมได้เตรียมการต่างๆไว้เพื่อให้กฎหมายพร้อมที่จะบังคับใช้ในปี 2499 แต่อย่างไรก็ตามก่อนที่กฎหมายฉบับดังกล่าวจะใช้บังคับ ได้มีเสียงคัดค้านจากหลายฝ่าย จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้มีคำสั่งให้ระงับการบังคับใช้ไว้โดยไม่มีกำหนด

อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่ยังไม่มีระบบประกันสังคมใช้บังคับ ประเทศก็ได้มีการสร้างและขยายหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนในลักษณะเฉพาะกลุ่มเรื่อยมา นับแต่ในปี 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศฉบับที่ 103 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทน (Workmen's Compensation Fund) เพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งเกิดจากการทำงาน การให้การสงเคราะห์การรักษาพยาบาลฟรีสำหรับคนยากจน ในปี พ.ศ. 2518 การให้สิทธิการรักษาพยาบาลสำหรับข้าราชการแบบสมาชิกในครอบครัว ในปี พ.ศ. 2523 การจัดทำบัตรสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย ในปี พ.ศ. 2524 การออกบัตร

<sup>23</sup> วิจิตรา วิเชียรชม, หลักกฎหมายประกันสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ:

ประกันสุขภาพโดยสมัครใจ ในปี 2526-2527 จนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติประกันสังคมในปี พ.ศ. 2533

การประกันสังคม (Social Security) ตามความหมายที่แท้จริงนั้นหมายถึง การทำให้สังคมมีความมั่นคงและทำให้ประชาชนมีความสุข โดยให้ได้รับความช่วยเหลือในยามที่เดือดร้อนจำเป็นเพื่อจะได้ไม่กลายเป็นภาระของสังคม<sup>24</sup> ตามหลักการที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม รัฐในฐานะผู้ออกนโยบายสาธารณะมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน และคุ้มครองสิทธิที่ประชาชนพึงมีในด้านสุขภาพ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการประชาสัมพันธ์และการสาธารณสุข ในขณะที่เดียวกัน นายจ้างก็มีหน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์ให้แก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานเพื่อประโยชน์แก่นายจ้าง จึงเป็นแนวคิดของระบบประกันสังคมที่ทั้งนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐ ได้เข้ามามีส่วนร่วมกันดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของลูกจ้าง

### 2.3.2 ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือ ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า

จากแนวคิดและเป้าหมายในการมีสุขภาพดีถ้วนหน้า ประเทศไทยได้เริ่มมีการจัดให้มีระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าในปี พ.ศ. 2544 โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือเพื่อจัดให้มีระบบสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชน โดยมีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ทำหน้าที่กำกับดูแลทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ<sup>25</sup>

<sup>24</sup> วิชัย โถสุวรรณจินดา, กฎหมายประกันสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมนิติ, 2533) หน้า 3

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2544 มาตรา 38 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรียกว่า “กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย สนับสนุน และส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้บุคคลสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ให้ใช้จ่ายเงินกองทุนโดยคำนึงถึงการพัฒนาการบริการสาธารณสุขในเขตพื้นที่ที่ไม่มีหน่วยบริการเพียงพอหรือมีการกระจายหน่วยบริการอย่างไม่เหมาะสม มาตรา 39 กองทุนประกอบด้วย

ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือที่เรียกโดยภาษาทั่วไปว่า โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นระบบประกันสุขภาพที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ครอบคลุมกลุ่มประชาชนที่ไม่อยู่ในภาคการจ้างงานในระบบ เช่นผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระ เกษตรกร แม่บ้าน ที่เป็นบุคคลที่ไม่มีสิทธิในระบบประกันสังคมและสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าไม่มีการจัดเก็บเงินโดยตรงจากสมาชิกที่อยู่ในระบบ โดยมีแหล่งเงินจากจัดสรรเงินจากงบประมาณ คือ เป็นเงินได้หลักจากภาษีทั่วไป

### 2.3.2 ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ (Civil Servant Medical Benefits Scheme: CSMBS)

เป็นระบบสุขภาพที่ครอบคลุมกลุ่มลูกจ้างของภาครัฐและครอบครัว โดยรัฐบาลซึ่งเป็นนายจ้างใช้เงินงบประมาณหรือภาษีจ่ายให้เพื่อเป็นสวัสดิการให้กับข้าราชการ บริหารโดยกรมบัญชีกลาง

### 2.3.3 ระบบประกันสุขภาพเอกชนหรือการประกันสุขภาพส่วนบุคคล

- 
- (1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
  - (2) เงินที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ
  - (3) เงินที่ได้รับจากการดำเนินการให้บริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัตินี้
  - (4) เงินค่าปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้
  - (5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน
  - (6) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
  - (7) เงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ที่กองทุนได้รับมาในกิจการของกองทุน
  - (8) เงินสมทบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เงินและทรัพย์สินที่เป็นของกองทุนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในการเสนอขอรับงบประมาณตาม (1) ให้คณะกรรมการจัดทำคำขอต่อคณะรัฐมนตรีโดยพิจารณาประกอบกับรายงานความเห็นของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน ตลอดจนบัญชีการเงินและทรัพย์สินของกองทุนในขณะที่ยังจัดทำคำขอดังกล่าว



การประกันสุขภาพเอกชน เป็นการวางแผนการประกันค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลโดยสมัครใจ สำหรับผู้ที่ต้องการมีหลักประกันและสิทธิประโยชน์ตามที่เอกชนเป็นผู้เสนอเสนอ โดยบริษัทประกันเอกชนเป็นผู้บริหารจัดการ

ตาราง 2.6 ตารางเปรียบเทียบระบบประกันสุขภาพในประเทศไทย<sup>26</sup>

ระบบประกันสุขภาพ	หน่วยงานรับผิดชอบ	แหล่งที่มาของงบประมาณ	วิธีการจ่ายเงิน	แหล่งให้บริการหลัก
ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	ภาษีอากรทั่วไป	งบประมาณรวมเหมาจ่ายรายหัว	รัฐ
ระบบประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม	เงินสมทบของลูกจ้าง นายจ้าง และภาษีอากรทั่วไป	เหมาจ่ายรายหัวและเบิกจ่ายตามรายการ	รัฐ หรือ เอกชน คู่สัญญา
ระบบสวัสดิการ รักษาพยาบาลข้าราชการ (และพนักงาน รัฐวิสาหกิจ)	กรมบัญชีกลาง (รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง)	ภาษีอากรทั่วไป (รายได้ ของรัฐวิสาหกิจ)	จ่ายตามบริการ(Fee- for-service)	รัฐหรือเอกชน
ระบบประกันสุขภาพ เอกชน	บริษัทประกันเอกชน	เบี้ยประกัน	จ่ายตามบริการ	เอกชน

ที่มา: ดัดแปลงจาก จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์ (2543)

## 2.4 ระบบประกันสุขภาพในต่างประเทศ

### 1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีค่าใช้จ่ายสุขภาพที่สูงที่สุดในโลก ทั้งในแง่ค่าใช้จ่ายรวมต่อหัว และคิดเป็นร้อยละของ GDP ระบบประกันสุขภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาคือระบบที่มีความซับซ้อน เนื่องจากระบบประกอบไปด้วยหลายระบบย่อยซึ่งจะครอบคลุมประชากรในช่วง

<sup>26</sup> จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์, ประสิทธิภาพในระบบสุขภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2543) หน้า 49

อายุที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่ยังไม่มีระบบประกันสุขภาพแห่งชาติที่ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งการประกันสุขภาพเอกชน ในภาพรวมระบบประกันสุขภาพของสหรัฐอเมริกาประกอบไปด้วยสองระบบหลักๆคือ ระบบประกันสุขภาพภาครัฐและระบบประกันสุขภาพภาคเอกชน

#### 1. ระบบประกันสุขภาพภาครัฐ

ระบบประกันสุขภาพที่จัดให้มีโดยรัฐหรือสนับสนุนโดยรัฐบาลกลาง จะอยู่ภายใต้ระบบประกันสังคม (Federal Social Insurance) ซึ่งเป็นระบบสวัสดิการสังคมที่ประกอบไปด้วยโปรแกรมและความคุ้มครองหลายหลายด้าน เช่น คุ้มครองการชราภาพ (Old-Age) การเสียชีวิต (Survivors) และการทุพพลภาพ (Disability) หรือที่เรียกว่า Old-Age, Survivors and Disability Insurance (OASDI) ความคุ้มครองทางด้านการว่างงาน (Unemployment) ความคุ้มครองทางด้านสุขภาพ (Medicare และ Medicaid) เป็นต้น ซึ่งครอบคลุมร้อยละ 96 ของแรงงานในประเทศ และเป็นระบบทางสังคมที่ใหญ่ที่สุดของประเทศสหรัฐอเมริกา มีรายได้หลักที่จัดเก็บผ่านระบบภาษีที่ระบุที่มาที่ไปเพื่อการนี้โดยเฉพาะ (Earmarked tax)<sup>27</sup> โดยจัดเก็บในอัตราทั้งสิ้นร้อยละ 12.4 โดยแบ่งเก็บจากนายจ้างและลูกจ้างในอัตราเท่าๆกันคือฝ่ายละ 6.2 ส่วนผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระต้องรับภาระภาษีทั้งหมดด้วยตนเอง

ในแง่ของสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพ ระบบประกันสุขภาพที่จัดให้มีโดยรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้ Social Security Act of 1965 โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบหลักๆ คือ

- ก) Medicare – เป็นระบบประกันสุขภาพสำหรับผู้ที่มีรายได้มาก โดยครอบคลุมเฉพาะบุคคลที่มีอายุ 65 ปี ขึ้นไป หรือบุคคลที่ต่ำกว่า 65 ปีที่มีความไม่สมบูรณ์ทางร่างกายอย่างถาวรที่จ่ายเงินสมทบ โดยให้ความคุ้มครองค่าใช้จ่ายในด้านบริการสถานพยาบาลและบริการทางการแพทย์

<sup>27</sup> สุรพล ปธานวนิช, นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ, พิมพ์ครั้งที่ 1

- ข) Medicaid – เป็นระบบประกันสุขภาพที่มุ่งคุ้มครองบุคคลและครอบครัวที่มีรายได้น้อย โดยไม่จำกัดอายุ ซึ่งจัดเป็นการสงเคราะห์ด้านการรักษาพยาบาล เพราะมุ่งคุ้มครองประชาชนที่มีรายได้น้อยแบบให้เปล่า

## 2. ระบบประกันสุขภาพภาคเอกชน

ระบบประกันสุขภาพภาคเอกชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการประกันสุขภาพของสหรัฐอเมริกา เพราะในปัจจุบัน ระบบประกันสุขภาพของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นระบบที่พึ่งพาการประกันสุขภาพโดยตนเองหรือเป็นการประกันสุขภาพเอกชนเป็นหลัก ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถพึ่งพาบริการที่รัฐจัดได้เนื่องจากความครอบคลุมของระบบ Medicare นั้นจะเริ่มเมื่ออายุ 65 ปี และมีประชาชนจำนวนมากที่ไม่อยู่ในข่ายความคุ้มครองของระบบ Medicaid ดังนั้นประชาชนส่วนใหญ่จึงต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลด้วยตนเอง

### 2) ประเทศออสเตรเลีย

ในภาพรวม หลักประกันสุขภาพของประเทศออสเตรเลียนั้นอยู่บนพื้นฐานของระบบที่จัดให้มีโดยรัฐ ทั้งระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government) และ ระดับรัฐและท้องถิ่น (Governments of States and Territories) โดยแบ่งกันรับภาระกันในด้านค่าใช้จ่ายและการให้บริการ กล่าวคือ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายหลักในระบบประกันโดยให้ความคุ้มครองในด้านยาและเวชภัณฑ์ และสิทธิประโยชน์พื้นฐานตามที่ระบุใน Medical Benefits Scheme (MBS) และ Pharmaceutical Benefits Scheme (PBS) ในขณะที่รัฐบาลระดับรัฐและท้องถิ่นเน้นที่การให้บริการด้านสุขภาพ ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบเดียวกันคือ ระบบ Medicare ซึ่งเป็นระบบประกันสุขภาพภาคบังคับหลักของประเทศออสเตรเลีย โดยมีแหล่งเงินจากภาษีอากรทั่วไปที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล และภาษีที่เก็บเป็นการเฉพาะ (Medicare Levy)

Medicare Levy นั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่เป็นการจัดเก็บภายใต้ Medicare Levy Act 1986 โดยจะมีเงื่อนไขพิเศษในการคำนวณเงินที่จัดเก็บ เช่น การลดหรือยกเว้นการจัดเก็บสำหรับบุคคลที่มีเงินได้น้อย หรือยกเว้นตามเงื่อนไขอื่นๆ เช่น ไม่ได้เป็นผู้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้ตามกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย หรือ เป็นผู้ที่ได้รับ

สวัสดิการของรัฐประเภทอื่นๆ<sup>28</sup> เป็นต้น โดยจะเก็บในอัตราร้อยละ 1.5 ของเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

นอกเหนือจากระบบประกันสุขภาพของภาครัฐแล้ว ประเทศออสเตรเลียยังส่งเสริมการใช้ระบบประกันสุขภาพภาคเอกชน โดยการให้เงินสนับสนุน (Subsidy) สำหรับค่าเบี้ยประกันจ่ายให้แก่บริษัทประกันสุขภาพเอกชน

### 3) ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีระบบสุขภาพที่อาศัยระบบที่จัดตั้งโดยภาครัฐที่รัฐเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายหลัก และระบบที่อาศัยความร่วมมือและรับผิดชอบของแต่ละบุคคล ที่อาศัยการออมมาเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในระบบการคลังของระบบสุขภาพ ซึ่งถือเป็นจุดเด่นของระบบประกันสุขภาพของประเทศสิงคโปร์ หลักประกันสุขภาพของประเทศสิงคโปร์ยึดหลักการการสร้างระบบที่มีความครอบคลุมที่กว้างและหลายชั้น (Universal Coverage and Multiple layers of Protections) แบ่งเป็นหลายระบบย่อยๆ ได้ดังนี้

1. National health service – เป็นระบบพื้นฐานที่รัฐเป็นผู้ให้บริการด้านสุขภาพระดับพื้นฐานหรือระดับปฐมภูมิ ผ่านทางสถานพยาบาลของรัฐ
2. MediFund - เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาล โดยถือเป็นระบบสังคมสงเคราะห์ประเภทหนึ่งของรัฐ
3. MediSave – เป็นระบบการออมเงินภาคบังคับ (Compulsory saving account scheme) หรือที่เรียกว่าบัญชีออมเพื่อสุขภาพ โดยกำหนดให้บุคคลที่อยู่ในระบบการจ้างงาน โดยนายจ้างจะต้องส่งเงินสมทบบางส่วนด้วย ระบบนี้เป็นการบังคับให้ประชาชนจัดการความเสี่ยงในภาวะค่ารักษาพยาบาลโดยการออม
4. MediShield – เป็นประกันประเภทสมัครใจ โดยให้ความคุ้มครองจัดการความเสี่ยงในโรคร้ายแรงต่างๆ (a low cost catastrophic medical insurance scheme)

---

<sup>28</sup> เช่น ได้รับ สวัสดิการภายใต้ Defense Force arrangements or Veterans' Affairs Repatriation Health Card (Gold Card)

ที่เกินกว่าความครอบคลุมของระบบ MediSave โดยจะสามารถหักเงินจากบัญชีออมเพื่อสุขภาพ มาซื้อประกันในส่วนนี้ได้

#### 4) ประเทศอังกฤษ<sup>29</sup>

ประเทศอังกฤษสร้างหลักประกันสุขภาพทั่วหน้าแก่ประชากรตั้งตั้งแต่ปี ค . ศ . 1948 รัฐเป็นผู้จ่ายและจัดบริการ โดยมีระบบการบริการสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service NHS) เป็นระบบและองค์หลักในการจัดการประกันสุขภาพ ซึ่งครอบคลุมร้อยละ 90 ของการให้บริการสาธารณสุขในประเทศ ประกอบกับบริการที่จัดโดยภาคเอกชนซึ่งถือเป็นเพียงส่วนน้อยและเพื่อเสริมระบบประกันสุขภาพที่จัดโดยรัฐเท่านั้น NHS บริหารโดยรัฐบาลกลางโดยการกำกับภายใต้รัฐมนตรีด้านการสาธารณสุข โดยมีแหล่งเงินทุนมาจากภาษีทั่วไปที่เก็บจากประชาชนประมาณร้อยละ 82 ของค่าใช้จ่าย อีกร้อยละ 12.2 มาจากเงินประกันสังคม และส่วนที่เหลือมาจากค่าบริการต่างๆ

#### 5) ประเทศสวีเดน<sup>30</sup>

ประเทศสวีเดนจัดเป็นประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งของโลก ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมในแต่ละปีมีมูลค่า 33% ของจีดีพี ซึ่งสูงกว่าประเทศออสเตรเลียและประเทศสหรัฐอเมริกา ด้วยประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศสวีเดนที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดด้านสังคมประชาธิปไตยและอุดมการณ์สังคมนิยม ทำให้ประเทศสวีเดนเน้นในเรื่องของความเท่าเทียมและสิทธิ กล่าวคือ ประชาชนทุกคนได้รับหลักประกันว่าจะได้รับสวัสดิการอย่างเท่าเทียมและมีศักดิ์ศรี ในด้านสุขภาพ รัฐบาลจัดให้มีการประกันสุขภาพทั้งในรูปแบบของระบบประกันสังคม และการให้บริการโดยสถานพยาบาลของรัฐ โดยร้อยละ 75 ของค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของภาครัฐทั้งหมดถูกจัดสรรมาจากภาษีอากรที่จัดเก็บ โดยประชาชนทุกคนในสวีเดน จะอยู่ในระบบประกันสุขภาพ

## 2.5 การปฏิรูประบบประกันสุขภาพของประเทศไทย

---

<sup>29</sup> เอื้อมพร พิชัยสนธิ, นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยสวัสดิการสังคม: บทวิเคราะห์  
ประสบการณ์ในประเทศตะวันตก, หน้า 49

<sup>30</sup> สุรพล ปธานวนิช, นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ, หน้า 223-247

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของระบบประกันสุขภาพของประเทศไทย คือการเกิดขึ้นของระบบการประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือการประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ในปี พ.ศ. 2545 โดยเปรียบเทียบแล้ว การให้ความคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลหรือการประกันสุขภาพของไทยก่อนที่จะมีโครงการดังกล่าว มีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบประกันสุขภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ทั้งประเทศออสเตรเลียและประเทศสวีเดนใช้ระบบการรับการประกันสุขภาพแห่งชาติที่ประชาชนทั้งหมดได้รับความคุ้มครองจากระบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบประกันสุขภาพนั้นจำแนกเป็นหลายระบบ ที่ผสมผสานกันระหว่างระบบประกันสังคมภาคบังคับ การให้บริการสุขภาพที่รับผิดชอบโดยรัฐ (Medicaid) และระบบประกันสุขภาพเอกชน เมื่อประเทศไทยได้สร้างระบบประกันสุขภาพแห่งชาติขึ้น ทำให้ความคล้ายคลึงดังกล่าวเริ่มลดน้อยลง จากประเทศที่ไม่มีระบบประกันสุขภาพที่ครอบคลุมประชากรจำนวนมาก เป็นประเทศที่มีระบบสุขภาพขนาดใหญ่สามารถให้คุ้มครองประชาชนทุกคนในประเทศ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันก็ยังคงไม่มีการสร้างระบบประกันสุขภาพแห่งชาติให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม ระบบประกันสุขภาพของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา ยังคงมีความเหมือนกันในแง่ของการประกันสุขภาพที่ประกอบไปด้วยหลายระบบ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก ระบบประกันสุขภาพของประเทศไทยในภาพรวม กำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนแปลง และได้มีการพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อความคุ้มครอง ด้านมาตรฐานการรักษาพยาบาลและด้านภาระค่าใช้จ่าย ดังนั้นประเด็นหลักการปฏิรูประบบสุขภาพของประเทศไทยในปัจจุบัน จึงประกอบด้วย การปรับโครงสร้างระบบประกันสุขภาพให้มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยการขยายเกณฑ์การมีสิทธิ การสร้างระบบบริการสุขภาพที่มีความเสมอภาค บริการสุขภาพที่มีคุณภาพ การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ กระจายอำนาจ การสร้างสุขภาพที่เน้นการดูแลสุขภาพตนเอง กำลังคนด้านสุขภาพที่เพียงพอทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ กระบวนการสร้างความรู้และงานวิจัยด้านสุขภาพ หลักประกันเพื่อการมีสุขภาพดี รัฐและประชาชนมีส่วนร่วมในค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ การมีส่วนร่วมของบุคลากรสุขภาพในกระบวนการกำหนดนโยบายสุขภาพและประสิทธิภาพของระบบบริการสุขภาพต่างๆ รัฐต้องปรับระดับการให้บริการมาสู่ระบบเดียวมาตรฐานเดียวและบริการเชิงรุกมากขึ้น มีมาตรฐานมากขึ้น ทั้งถึงเพียงพอและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนต้องลงทุนวิจัย ผลิต ยาเวชภัณฑ์ และระบบการจัดการตนเอง เพื่อลดต้นทุนและนำไปสู่ความเพียงพอและน่าพึงใจ แก่ประชาชน เพื่อพัฒนาระบบสุขภาพที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมีความเป็นธรรม

ในแง่นโยบาย มีการสนับสนุนเรื่องความยั่งยืนของกองทุนประกันสุขภาพ ในการคิดการไกล หาวิธีการสร้างความมั่นคงของระบบ และสร้างความสามารถและวัฒนธรรมการออมเพื่อสุขภาพตั้งแต่เยาว์วัย สร้างพฤติกรรมและจิตสำนึกของผู้ให้บริการสุขภาพ เพราะเนื่องจากรัฐในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเป็นผู้รับภาระในด้านสวัสดิการสังคมทั้งหมดโดยเสมอภาค ซึ่งคิดเป็นภาระด้านค่าใช้จ่ายจำนวนมหาศาล ดังนั้น ในระยะสั้น รัฐบาลควรจะต้องมีแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น เก็บเงินสมทบเพิ่มจากประชาชน และรัฐควรต้องหามาตรการใหม่ๆ ด้านภาษีอาทิ ในอัตราก้าวหน้า ภาษีฟุ่มเฟือย สินค้าทอนสุขภาพ เพื่อนำมาเป็นสมทบเป็นกองทุนดูแลสุขภาพ

ซึ่งนอกเหนือไปจากการสร้างตัวระบบแล้ว การสร้างสภาพแวดล้อมก็มีความสำคัญที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เช่น ให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ด้านสุขภาพ สร้างงานวิชาการ นวัตกรรมและงานวิจัย และบริหารจัดการการให้บริการและหน่วยงาน เพื่อมุ่งไปสู่ระบบประกันสุขภาพที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มีความเสมอภาค และมีบุคลากรทางสุขภาพมีคุณภาพ มีคุณธรรม จริยธรรม ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพ และรัฐและหน่วยงานด้านสุขภาพมีนโยบายและกลยุทธ์สนับสนุนการมีสุขภาพดีของประชาชน

ในภาพรวม แม้ว่าระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศไทยในขณะนี้ มีแนวโน้มที่จะมุ่งไปสู่สภาพของความเป็น “รัฐสวัสดิการ” มีการสร้างระบบประกันสุขภาพที่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการที่จำเป็นโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อย คล้ายกับบางประเทศในกลุ่มยุโรป นอกจากนี้ยังมีการกำหนดนโยบาย “สังคมสวัสดิการ ปี 2560” ให้เป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างประเทศให้เป็นรัฐหรือสังคมสวัสดิการและกำหนดเป้าหมายให้ประชาชนได้รับสวัสดิการถ้วนหน้าภายในปี 2560<sup>31</sup> อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังต้องติดอยู่กับปัญหาที่สำคัญที่สุดของการจัดสวัสดิการ ก็คือ ด้านงบประมาณ และเมื่อพิจารณาประกอบกับสถานะทางการเงินการคลัง ภูมิหลังทางด้านระบบสาธารณสุข และจิตสำนึกของประชาชน ประเทศไทยยังคงมีความแตกต่างจากประเทศในกลุ่มยุโรปดังกล่าวอยู่ในหลายประการ การนำวิธีการศึกษาของยุโรปหรือแม้กระทั่งวิธีการใดวิธีการหนึ่งมาใช้โดยตรง ย่อมไม่ใช่ทางเลือกที่เหมาะสมของการออกแบบอนาคตของระบบหลักประกันสุขภาพของไทย ควรพิจารณานำข้อดีจากแต่ละการศึกษามาปรับเข้ากับบริบทและความต้องการของประเทศไทย รวมถึงสภาพเงื่อนไขที่จำกัดการทำงานอยู่ในขณะศึกษา เช่น ความพร้อมของบุคลากรทางด้านกรมอนาคต ความ

<sup>31</sup> ระพีพรรณ คำหอม, สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย, หน้า 227

เข้าใจร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กระแสความต้องการของสังคม ค่านิยมพื้นฐานของสังคม และผลกระทบของค่านิยมนั้นที่มีต่อระบบสุขภาพ

ทั้งนี้ มีการริเริ่มแนวคิดในการรวมระบบหลักประกันสุขภาพให้เป็นระบบเดียว ครอบคลุมประชาชนทุกคน แต่ ณ ปัจจุบัน ก็ยังไม่มีแผนงานหรือนโยบายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ประเด็นที่น่าพิจารณา คือ หากมีการรวมระบบประกันสุขภาพในประเทศไทยเป็นระบบเดียวแล้ว ระบบประกันสุขภาพนั้นจะมีแหล่งเงินมาจากที่ใด จะมีความเป็นไปได้ในการจัดเก็บเงินเพื่อเป็น แหล่งเงินของระบบประกันสุขภาพโดยเฉพาะหรือไม่ และหากจะมีการจัดเก็บแล้ว ระบบการจัดเก็บควรจะอยู่ในรูปแบบใด ควรจะอยู่ในรูปแบบของภาษีอากรที่ใช้ระบบบริหารร่วมกับระบบภาษีอากรที่มีอยู่เดิม หรือควรจัดตั้งองค์กรแยกออกมาเพื่อทำหน้าที่จัดเก็บเงินโดยเฉพาะ โครงสร้าง การจัดเก็บควรเป็นอย่างไร



### บทที่ 3

#### ทฤษฎีภาษีอากรและความสำคัญของภาษีอากรต่อระบบประกันสุขภาพ

การจัดเก็บภาษีอากรนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญในการดำรงอยู่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในสังคมและในการที่รัฐจะสามารถจัดหาบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องหารายได้เพื่อให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย หากรัฐต้องจัดหาบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น รัฐก็จำเป็นต้องหารายได้เพิ่มขึ้น ทั้งในปัจจุบัน รัฐยังมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นจากในอดีต ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ความต้องการด้านงบประมาณของรัฐจึงเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว

การระดมทรัพยากรของรัฐให้เพียงพอต่อรายจ่าย อาจทำได้หลายวิธี เช่น การกู้ยืมเงิน การจัดเก็บภาษีอากร ตลอดจนการหารายได้จากแหล่งอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การกู้ยืมเงิน ไม่ว่าจะจากในประเทศหรือจากต่างประเทศเป็นการสร้างหนี้สินที่เป็นภาระในระยะยาว รัฐจึงอาจเลือกทางเพิ่มรายได้จากภาษีอากรแทนกู้ยืมเงิน แต่อย่างไรก็ดี การเพิ่มรายได้ภาษีอากรของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้โดยง่าย ไม่ว่าจะเป็น โดยการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษี หรือโดยการเพิ่มประเภทภาษีที่จัดเก็บ เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชน จึงต้องมีการศึกษากันอย่างละเอียดถี่ถ้วนถึงทฤษฎีภาษีอากร ก่อนที่จะมีการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งๆ

ทฤษฎีภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักของระบบภาษีอากรที่ตินั้นมีการศึกษามาตั้งแต่สมัยอดีต อีกทั้งมีหลากหลายแนวคิด บางแนวคิดเห็นว่าการที่รัฐจะกำหนดว่าจะมีการจัดเก็บภาษีเป็นจำนวนเท่าใดนั้น รัฐจะต้องมีข้อมูลที่ชัดเจนว่ามีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะในแต่ละด้านมีจำนวนเท่าใด ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดบริการของรัฐ และได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใดหรือเป็นจำนวนเท่าใด เพื่อรัฐจะสามารถจะกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีได้อย่างชัดเจนว่าใครเป็นผู้ที่สมควรแบกรับภาษีดังกล่าว และเป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด แต่บางแนวคิดก็ไม่เห็นพ้องด้วยกับแนวคิดดังกล่าว เนื่องจากบริการสาธารณะโดยวัตถุประสงค์แล้ว จะไม่มุ่งเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ อีกทั้งบุคคลแต่คนมีความสามารถในการแบกรับภาระภาษีได้มากน้อยแตกต่างกัน จึงไม่ควรนำเรื่องต้นทุนของค่าใช้จ่ายภาครัฐมาพิจารณา การจัดเก็บภาษีนั่นจึงเป็นสิ่งที่ซับซ้อน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหลากหลายองค์ประกอบทั้งในทางข้อเท็จจริงและทางทฤษฎี

ในบทนี้ จึงขอกล่าวถึงหลักทฤษฎีภาษีอากร วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร คุณลักษณะของภาษีอากรที่ดี และองค์ประกอบของภาษีอากร เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการจัดเก็บเงินผ่านระบบเงินสมทบและระบบภาษีอากรในบทต่อไป

### 3.1 ความหมายและลักษณะของภาษีอากร

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายและให้คำนิยามของภาษีอากรไว้ แต่ในนัยยะที่แตกต่างกัน ทำให้ในปัจจุบันจึงยังไม่มีคำจำกัดความของคำว่า “ภาษีอากร” ที่สมบูรณ์ หากพิจารณาในแง่ของวิวัฒนาการแล้ว เราสามารถแบ่งการให้ความหมายของภาษีอากรได้เป็นสองแนว คือ

- 1) ภาษีอากร คือ สิ่งที่รัฐจัดเก็บจากประชาชนโดยอ้างอิงอยู่บนพื้นฐานของการต่างตอบแทนและผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ

นักวิชาการหลายท่านในช่วงก่อนปลายศตวรรษที่ 19 เห็นว่าภาษีอากรนั้นเป็นสิ่งที่จัดเก็บโดยอิงอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ที่ประชาชนได้รับเป็นสำคัญ และนอกจากลักษณะของการอ้างอิงผลประโยชน์ที่ได้รับแล้ว นักวิชาการบางท่าน ยังอ้างอิงลักษณะของการจัดเก็บเงินที่เป็นผลต่างตอบแทน (Quid pro quo) ด้วย กล่าวคือ เมื่อประชาชนจ่ายเงินภาษีให้แก่รัฐแล้ว รัฐมีหน้าที่ในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อเป็นการตอบแทนในการเสียภาษีเหล่านั้นโดยตรง เช่น

Thomas Hobbes กล่าวว่า "ภาษีอากรมิใช่สิ่งอื่นใด หากแต่เป็นค่าจ้างที่ราษฎรจ่ายให้แก่องค์อธิปัตย์ เพื่อให้องค์อธิปัตย์ให้ความคุ้มครองและอำนวยสุขแก่ประชาราษฎร์"<sup>1</sup>

Sir William Petty กล่าวว่า "เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า ประชาชนควรมีส่วนช่วยออกค่าใช้จ่าย ของรัฐบาลตามส่วนร่วมและผลประโยชน์ที่แต่ละคนได้จากสันติสุขในหมู่มหาชน นั่นคือประชาชนควรออกค่าใช้จ่ายของรัฐบาลตามที่ดินที่มีและความมั่งคั่งของแต่ละคน"

---

<sup>1</sup> Thomas Hobbes ใน Harley Leist Lutz, Public Finance, 4<sup>th</sup> ed. (Newyork :D. Applcton-Century co., Inc., 1947), 246 ; อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ: หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2548) หน้า 9-12

Leroy-Beaulieu มีความเห็นว่า ภาษีมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนการให้บริการที่รัฐจัดทำหรือได้จัดทำให้แก่ประชาชน

Adam Smith กล่าวว่า "ประชาชนของรัฐทุกคนควรมีส่วนช่วยออกเงินสนับสนุนรัฐบาลให้ใกล้เคียงกับสัดส่วนความสามารถของแต่ละคนมากที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ควรมีส่วนช่วยในการออกเงินสนับสนุนให้แก่รัฐตามรายได้ที่ประชาชนแต่ละคนได้รับภายใต้ความคุ้มครองจากรัฐ"

แนวคิดของนักวิชาการในยุคก่อน ปลายศตวรรษที่ 19 จึงเป็นจุดกำเนิดของแนวคิดการจัดเก็บภาษีอากรตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งการจ่ายภาษีอากรนั้นอยู่ในลักษณะของความยินยอมหรือความสมัครใจ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนหรือตอบแทนในการจัดหาบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งในปัจจุบัน ก็ยังมีภาษี และเงินได้ของรัฐหลากหลายประเภทที่จัดเก็บโดยอ้างหลักนี้ เช่น ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจัดเก็บจากประชาชนที่ได้รับสิทธิจากรัฐในการหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

2) ภาษีอากรเป็นสิ่งที่รัฐบังคับจัดเก็บจากประชาชน โดยไม่จำเป็นต้องอิงกับผลประโยชน์ที่ได้รับ

ค่านิยมของภาษีอากรเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเมื่อประมาณปลายมีศตวรรษที่ 19 สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงคือ ภาษีอากรมีลักษณะบังคับจัดเก็บ และไม่จำเป็นต้องอ้างอิงกับผลประโยชน์ที่ได้รับ

E. R. A. Seligman กล่าวว่า "ภาษีอากรคือเงินที่ราษฎรถูกบังคับจัดเก็บให้แก่รัฐบาลเพื่อนำไปใช้จ่ายในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ โดยที่ผู้เสียภาษีเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องได้รับประโยชน์เป็นการเฉพาะ"<sup>2</sup>

Charles F. Bastable กล่าวว่า "ภาษีอากรคือเงินที่ถูกบังคับจัดเก็บจากความมั่งคั่งของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อการจัดบริการในนามของส่วนรวม"<sup>3</sup>

<sup>2</sup> E. R. A. Seligman, Essays in Taxation (New York: Macmillan, 1895), อ้างใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, 9

<sup>3</sup> Charles F. Bastable, Public Finance, 3 rd ed. (.p.,1903), อ้างในเรื่องเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าคำนิยามของนักวิชาการสมัยใหม่นั้นได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยเป็นการริเริ่มการให้ความหมายในลักษณะการบังคับจัดเก็บ หรือ "อำนาจบังคับของรัฐ" (Coercive Power) ในการจัดเก็บ และ "หน้าที่" ในการเสียภาษีของประชาชน<sup>4</sup> รัฐไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงการรับประโยชน์โดยตรงของประชาชนจากการเสียภาษีอากร ซึ่งหมายถึง ผู้เสียภาษีไม่ได้รับผลตอบแทนโดยตรง หรือเป็นพิเศษเฉพาะตัว เพราะค่าภาษีที่แต่ละบุคคลต้องจ่ายไม่ได้พิจารณาถึงสัดส่วนประโยชน์ที่แต่ละบุคคลได้รับจากรัฐ แต่ภาษีเป็นภาระสาธารณะที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ให้คำนิยามไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเราอาจกล่าวโดยสรุปถึงความหมายลักษณะของภาษีอากรตามแนวคิดของนักวิชาการยุคใหม่ ได้ว่า ภาษีอากร หมายถึง สิ่งที่รัฐบังคับจัดเก็บจากประชาชน โดยรัฐไม่จำเป็นต้องชดใช้หรือตอบแทนให้แก่ประชาชนบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยตรง แต่เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม

ในประเด็นที่น่าพิจารณาคือ เงินสมทบนั้นถือได้ว่าเป็นภาษีอากรหรือไม่ หากพิจารณาจากความหมายของภาษีอากรทั้งสองนัยยะ แนวคิดในก่อนยุคปลายศตวรรษที่ 19 ที่ว่า ภาษีอากรนั้นเป็นสิ่งที่มีความแตกต่างตอบแทนและอ้างอิงกับผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ ย่อมเทียบเคียงได้กับเงินสมทบที่มีความแตกต่างตอบแทนอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการจ่ายเงินให้แก่รัฐเพื่อตอบแทนประโยชน์ที่จะได้รับจากรัฐในด้านสุขภาพ ซึ่งในปัจจุบัน ยังมีภาษีหรือเงินที่รัฐจัดเก็บอีกหลายประเภทที่ถือได้ว่าเป็นภาษีที่มีความแตกต่างตอบแทน เช่น ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ ประเภทต่างๆ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ภาษีประจำปีรถยนต์ เป็นต้น โดยที่ผลประโยชน์หรือบริการที่ตอบแทนที่ประชาชนได้รับนั้น จะไม่สัมพันธ์กับจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่รัฐ และรัฐไม่มีพันธกรณีกับบุคคลหนึ่งคนใดโดยตรงแต่มีกับประชาชนโดยส่วนรวม ประชาชนที่จ่ายภาษีหรือเงินสมทบอาจไม่เคยขอรับบริการเลยก็ได้ หรือผู้ที่จ่ายเงินน้อยอาจได้รับบริการตอบแทนสูงกว่าผู้ที่จ่ายภาษีอากรมากก็ได้

ภาษีต่างๆที่รัฐจัดเก็บนั้น อาจจัดเก็บโดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานมิได้จำกัดเพียงหน่วยงานกรมสรรพากรเท่านั้น กรณีของประเทศไทย ภาษีภายใต้ประมวลรัษฎากรจะ

---

<sup>4</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544) หน้า 41-42

เป็นภาษีที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมหรืออำนาจการจัดเก็บของกรมสรรพากร<sup>5</sup> แต่ก็ยังมีภาษีประเภทอื่นๆที่จัดเก็บโดยหน่วยงานอื่นเช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีรถยนต์ จึงอาจสรุปได้ว่า เงินสมทบนั้นเป็นภาษีอากร หรือที่เรียกว่า ภาษีประกันสังคมที่จัดเก็บโดยสำนักงานประกันสังคม

### 3.2 หลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย<sup>6</sup>

หลักนิติรัฐ (Legal State) หรือหลักนิติธรรม (the Rule of Law) นั้นเป็นการที่รัฐยอมตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่รัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง เมื่อใดก็ตามที่รัฐจะกระทำการใดอันเป็นการกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน รัฐต้องอาศัยกฎหมายมารองรับการกระทำดังกล่าว หลักนิติรัฐจึงมีวัตถุประสงค์หลักในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นทั้งที่มาแห่งอำนาจและข้อจำกัดของรัฐผู้ใช้อำนาจปกครอง รัฐจะกระทำการที่ขัดแย้งหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ได้ และการที่รัฐจะวางข้อกำหนดหรือออกคำสั่งต่อประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองจะต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐมีอยู่ 3 ประการดังนี้

1. บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

2. บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

<sup>5</sup> ประมวลรัษฎากร มาตรา 5 ภาษีอากรซึ่งบัญญัติไว้ในลักษณะนี้ ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่และการควบคุมของกรมสรรพากร

<sup>6</sup> จรัสพันธ์ เลิศอุดมโชค, “มาตรการลงโทษทางภาษีเงินได้กรณีการเรียกเก็บเงินเพิ่มและเบี้ยปรับตามประมวลรัษฎากร”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 10-23

ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่ออารักขาผลประโยชน์สาธารณะ

3. การควบคุมไม่ให้กระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้รัฐธรรมนูญขัดกับกฎหมายก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

จึงสรุปได้ว่า นิติรัฐ คือ ทุกคนไม่ว่าจะเป็นรัฐ หรือองค์กรรัฐหรือราษฎรต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเดียวกันทั้งสิ้น เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐหรือฝ่ายปกครอง คือ ป้องกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามอำเภอใจ ธรรมชาติของอำนาจทุกอย่างรวมทั้งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีแนวโน้มไปสู่ความอิสระในการใช้อำนาจโดยไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ใด แต่ในทางตรงกันข้ามกับธรรมชาติของอำนาจ มีหลักกฎหมายทั่วไปว่า การใช้สิทธิที่มีแต่ผลไปกระทบกระเทือนสิทธิของผู้อื่นเป็นสิทธิที่มีขอบ คำว่า อำเภोजในที่นี่หมายความว่า การกระทำที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือขัดต่อกฎหมายหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของนิติรัฐคือพยายามกำจัดอำเภोजให้ออกไปจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยกำหนดอำนาจและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดแจ้งในตัวบทกฎหมายและตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจว่า ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาล เกิดหลักกฎหมายปกครองว่าการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายพร้อมกันกับหลักการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของประชาชน แม้กฎหมายจะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่บริหารงานของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจและต้องระมัดระวังให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย

หลักนิติรัฐ ก่อให้เกิดผล 2 ประการด้วยกันคือประการแรกเมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับเอกชนฝ่ายปกครองจะกระทำการที่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ได้

ประการที่สองคือ กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น จะนำจารีตประเพณีหรือหลักกฎหมายทั่วไปมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

หลักนิติรัฐจึงเป็นบ่อเกิดของหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ว่ากระทำความผิดของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยอาจแยกพิจารณาในรายละเอียดได้ 2 ประการคือ

### 1. การกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจ

การกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องอ้างอิงได้ว่า มาจากกฎหมายใด ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 39 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยและเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

การที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการอ้างอิงกฎหมายก็เนื่องจากให้ความสำคัญแก่รากฐานของอำนาจโดยกฎหมายอาจจะกำหนดระบุในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ระบุตัวผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ
- (2) ระบุเนื้อหาหรือเรื่องที่ว่าผู้นั้นมีอำนาจ
- (3) ระบุสถานที่ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอำนาจ
- (4) ระบุกำหนดระยะเวลาที่มีอำนาจในการทำนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่ง

ทางปกครอง

ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

### 2. ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้(Ultra Vires)

แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจ การใช้อำนาจฝ่ายปกครองก็ต้องทำภายในขอบเขตและตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้จะกระทำนอกเหนือขอบเขตหรือกระบวนการที่ถูกต้องไม่ได้ กล่าวคือ กฎหมายเป็นเหมือนกรอบที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการอยู่ภายในกรอบเท่านั้น

ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจนอกรอบที่กำหนดไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ ถ้าหากฝ่ายปกครองใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายกำหนดยอมเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อกฎหมาย

การจัดเก็บภาษีอากรถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับจัดเก็บเงินภาษีจากประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองอันเป็นการกระทบซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้กฎหมาย ดังนั้น การจัดเก็บภาษีจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อกระทำโดยมีกฎหมายให้อำนาจและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

### 3.3 หลักการของภาษีอากรที่ดี

นักวิชาการหลายท่านนับแต่อดีต<sup>7</sup> จนถึงปัจจุบันได้พยายามกำหนดหลักเกณฑ์หรือคุณลักษณะที่ดีของระบบภาษีเพื่อใช้ประเมินและชี้วัดว่า ระบบภาษีอากรหนึ่งๆ นั้นเป็นระบบภาษีที่ดีหรือไม่และระบบภาษีที่ดีควรมีลักษณะอย่างไร คุณลักษณะเหล่านี้ จะเป็นพื้นฐานสำหรับการพิจารณาในการกำหนดนโยบายและโครงสร้างภาษีอากร เราสามารถสรุปคุณลักษณะของภาษีอากรที่ดีได้ 7 ประการ<sup>8</sup> คือ

#### 1) หลักความเสมอภาคหรือความเป็นธรรม (Equity Principle)

หลักความเป็นธรรมถือเป็นหลักที่มักนำมาพิจารณาเป็นลำดับต้นๆ ของการพิจารณาระบบภาษีอากร เนื่องจากความเป็นธรรมของระบบภาษีเป็นสิ่งที่มีความกระทบต่อประชาชนที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด ทั้งในแง่ของภาระของภาษี และความรู้สึกของผู้เสียภาษี หลักความเป็นธรรมนี้ยังเป็นที่โต้เถียงกันอยู่จนถึงปัจจุบัน ว่าควรยึดหลักใดในการพิจารณาความเป็นธรรม หลักความเป็นธรรมนั้นแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ความเป็นธรรมในทางทฤษฎี และความเป็นธรรมในทางปฏิบัติ

#### ก. ความเป็นธรรมทางทฤษฎี

---

<sup>7</sup> อัดัม สมิท (Adam Smith) ได้วางหลักการภาษีที่ดีไว้ 4 ประการ คือ หลักความเป็นธรรม หลักความแน่นอน หลักความสะดวก และหลักความประหยัด ซึ่งต่อมาหลักดังกล่าวก็ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ได้วิวัฒนาการมาโดยลำดับ

<sup>8</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. หน้า



ความเป็นธรรมในทฤษฎีนั้นจะวางอยู่เป้าหมายหลักคือการกระจายภาระค่าใช้จ่ายของรัฐหรือภาระสาธารณะอย่างเป็นธรรม โดยสามารถแบ่งพิจารณาได้เป็น 2 มิติ คือ

### 1. ความเป็นธรรมสัมบูรณ์ (Absolute Equity)

ความเป็นธรรมตามหลักสัมบูรณ์จะวัดความเป็นธรรมในรูปแบบของตัวเงิน กล่าวคือ ประชาชนทุกคนจะต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเงินที่เท่ากัน (Head tax) กล่าวคือ ภาระค่าใช้จ่ายของรัฐนั้นควรจะต้องกระจายแก่ประชาชนทุกคนในจำนวนที่เท่ากัน ดังนั้นหากนำรายจ่ายของรัฐทั้งหมดหารด้วยจำนวนประชากร ก็จะทราบว่าประชาชนแต่ละคนจะต้องเสียภาษีในจำนวนที่เท่าใด เช่น รัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายปีละ 1,200,000 ล้านบาท ในขณะที่ประชากรที่มีหน้าที่เสียภาษีมีจำนวน 60 ล้านคน ตามหลักความเป็นธรรมโดยสัมบูรณ์ ประชาชนแต่ละคนจะต้องเสียภาษีเป็นจำนวน 20,000 บาท โดยประเทศไทยได้เคยมีการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ คือ ภาษีรัชชูปการ

แต่ความเป็นธรรมสัมบูรณ์นั้นมีข้อจำกัดอย่างมาก กล่าวคือ หลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์นั้นจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงทุกคนมิได้มีฐานะทางเศรษฐกิจเท่ากัน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นอย่างมากในทางปฏิบัติ

### 2. ความเป็นธรรมสัมพัทธ์ (Relative Equity)

การพิจารณาความเป็นธรรมสัมพัทธ์นั้น จะเป็นการพิจารณาความเป็นธรรมโดยการเปรียบเทียบกับเกณฑ์บางประการ ซึ่งมี 2 ลักษณะ

ลักษณะแรกคือ การจัดเก็บภาษีตามหลักการได้รับประโยชน์หรือตามผลประโยชน์ที่ได้รับ (The benefit tax principle) ซึ่งหมายถึง การจัดเก็บภาษีตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากการบริการสาธารณะที่จัดให้โดยรัฐ ผู้ใดที่ได้รับส่วนของผลประโยชน์จากสินค้าหรือบริการใดของรัฐ จะต้องเสียภาษีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตการนั้นตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่ตนได้รับ ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากควรต้องเสียภาษีมาก ผู้ที่ได้รับประโยชน์น้อยควรเสียภาษีน้อย ถ้าใครไม่ได้รับประโยชน์เลยก็ไม่ควรที่จะต้องเสียภาษีเลย เช่น ภาษีรถยนต์ ซึ่งเป็นภาษีที่เก็บจากบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ถนน การเก็บภาษีตามผลประโยชน์ที่ได้รับนั้น อาจอยู่ในรูปของการจัดเก็บค่าบริการ หรือ ค่าธรรมเนียม (User Fee) เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้รถยนต์ ค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรหรือบริการของรัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น

ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะ ซึ่งในแต่ละประเทศก็อาจจัดเก็บในรูปแบบที่แตกต่างกันไป

ลักษณะที่สองคือ การจัดเก็บภาษีตามเกณฑ์ความสามารถในการเสียภาษี คือ หลักที่ว่าผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีมากควรจะได้รับภาระภาษีมาก ส่วนผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีน้อยก็ควรได้รับภาระภาษีน้อย ทั้งนี้ความสามารถในการเสียภาษีพิจารณาได้ในสองมิติคือ

- ความเป็นธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity) หมายถึง คนที่มีความสามารถในการเสียภาษีไม่เท่ากันควรเสียภาษีอากรจำนวนแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์นี้ก็มีความยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากความเป็นธรรมดังกล่าวนั้น ขึ้นอยู่กับการโครงสร้างของระบบภาษีว่าจะกำหนดอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นธรรม เช่น ผู้มีรายได้มาก แม้จะจ่ายภาษีในอัตราดอดอยก็ยังถือว่ามีความเป็นธรรมในแนวตั้ง เนื่องจาก จำนวนเงินที่เสียภาษีอากรก็ยังคงสูงกว่าจำนวนเงินภาษีอากรที่ผู้มีรายได้น้อยจ่ายนั่นเอง
- ความเป็นธรรมในแนวนอน (Horizontal Equity) หมายถึง คนที่มีฐานะเท่าเทียมกัน ควรจะเสียภาษีในจำนวนที่เท่ากัน อย่างไรก็ตาม หลักการนี้ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเช่นกัน เนื่องจากความเท่าเทียมกันนั้น เป็นสิ่งที่วัดได้ยาก เช่น คนที่สามารถหารายได้ได้เท่ากันต่อวัน แต่ต่อเดือนแต่ละคนทำงานไม่เท่ากัน ทำให้มีรายได้ไม่เท่ากัน กรณีนี้ถือว่ามีฐานะเท่าเทียมกันหรือไม่

การจัดเก็บภาษีตามหลักความสามารถในการเสียภาษี (The ability to pay principle) เป็นการเก็บตามความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละบุคคลในทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Capacity) ที่สามารถวัดได้จาก เงินได้ (Income) การบริโภค (Consumption) หรือ ความมั่งคั่ง (Wealth) เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่เก็บภาษีจากเงินได้บุคคล การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีขายหรือภาษีการบริโภคที่จัดเก็บตามหลักการบริโภค การเก็บภาษีทรัพย์สินหรือภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จัดเก็บตามความมั่งคั่งของบุคคลที่ครอบครอง เป็นต้น

การพิจารณาความเป็นธรรมของระบบภาษีอากรนั้น ยังคงเป็นที่โต้เถียงกันว่าควร จะยึดหลักใด ฝ่ายที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีตามหลักความสามารถ มีความเห็นว่า การจัดเก็บ

ภาษีตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ เป็นการแทรกแซงของรัฐในเชิงเศรษฐศาสตร์ (laissez-faire economics)<sup>9</sup> และขัดกับหลักความเป็นธรรม กล่าวคือ ภาวะภาษีอาจตกอยู่กับบุคคลหรือครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ผู้ซึ่งอาจมีความต้องการสินค้าหรือบริการสาธารณะที่จัดหาให้โดยรัฐมากกว่าครัวเรือนที่มีรายได้มาก ทำให้บุคคลที่มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นได้ อีกทั้งด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ยังอาจทำให้สินค้าหรือบริการสาธารณะไม่กระจายไปยังประชาชนในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งขัดกับหลักของการบริการสาธารณะโดยรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการแก่ประชาชน

เราสามารถสรุปข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีตามผลประโยชน์ที่ได้รับได้ดังนี้<sup>10</sup>

### ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ

<sup>9</sup> 54 U. Toronto L.J. 391 page 1

<sup>10</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ทฤษฎีการภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 1, (สำนักพิมพ์เคสดีดไทย, 2516) หน้า 177-208

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1. การเสียภาษีจะเป็นไปโดยความสมัครใจของผู้เสียภาษี โดยเป็นการยอมเสียภาษีเพื่อแลกเปลี่ยนกับบริการที่ได้รับจากรัฐ กล่าวคือ ประชาชนผู้เสียภาษีจะมีความเข้าใจและยินยอมต่อการถูกจัดเก็บภาษี เพราะเหตุที่ตนนั้นได้รับบริการดังกล่าวโดยตรง</p> <p>2. สามารถกำหนดให้ภาษีที่จัดเก็บและรายจ่ายของรัฐบาลมีความสัมพันธ์กัน เนื่องจากภาษีที่จัดเก็บนั้นถูกคำนวณจากต้นทุนรายจ่ายที่รัฐจำเป็นต้องเสียในการจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาหารายจ่ายของรัฐบาลมีมากกว่ารายได้ ทำให้รัฐสามารถควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>1. ความเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากการวัดผลประโยชน์ หรืออรรถประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับนั้น เป็นสิ่งที่วัดได้ยาก อีกทั้งผู้รับประโยชน์จะต้องยินดีที่จะเปิดเผยความต้องการและความพึงพอใจที่แท้จริง</p> <p>2. ผู้บริโภคอาจไม่รู้ถึงประโยชน์ที่แท้จริงของสินค้าหรือบริการ ในกรณีนี้ การจัดเก็บภาษีอาจรบกวนหลักประโยชน์ที่ได้รับก็จะทำไม่ได้ เนื่องจาก ผู้บริโภคขาดความสามารถในการประเมินมูลค่าที่แท้จริงของประโยชน์ที่ได้รับจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ</p> <p>3. การจัดเก็บภาษีตามหลักประโยชน์ที่ได้รับ ไม่อาจใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากรบางประการได้ เช่น การกระจายรายได้หรือการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดเก็บภาษีอากร</p>

เมื่อพิจารณาข้อดีและข้อเสีย ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นแม้จะมีข้อดีอยู่หลายประการ แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ทำให้การจัดเก็บภาษีตามหลักความสามารถในการเสียภาษีสามารถตอบสนองต่อนโยบายหรือวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีได้มากกว่าการจัดเก็บภาษีโดยยึดหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ ดังนั้น ในปัจจุบัน การใช้หลักการจัดเก็บภาษีตามหลักความสามารถ

จึงเป็นที่ยอมรับในหมู่นักวิชาการและรัฐบาล ว่าเป็นหลักที่ควรนำมาพิจารณาทุกครั้งในการพิจารณาความเหมาะสมของระบบภาษีอากร

## 2) หลักความเป็นกลาง (Neutrality Principle)

ระบบภาษีอากรที่ดีควรก่อให้เกิดการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด กล่าวคือ ภาษีอากรที่จัดเก็บควรส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจ พฤติกรรม หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การบริโภค การออม การผลิตสินค้าบริการ การลงทุน หรือการทำงานของกลไกตลาด ให้น้อยที่สุด (Minimal intervention) เช่น หากพิจารณาในด้านการบริโภค ภาษีที่ที่มีความเป็นกลาง คือภาษีที่มีผลทำให้ราคาสินค้าเปรียบเทียบระหว่างสินค้าชนิดต่างๆเปลี่ยนไปน้อยที่สุด หรือกรณีรายได้หรือเงินได้ การจัดเก็บภาษีเงินได้ที่เป็นกลางจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรม หรือทำให้ความต้องการในการทำงานของประชาชนลดลง เพราะหากจัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราที่สูงเกินไป ประชาชนอาจเกิดความรู้สึกว่าได้รับผลตอบแทน ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป หรือยกตัวอย่างกรณีการจัดเก็บภาษีหน้าต่าง (Window Tax) ของประเทศอังกฤษในสมัยก่อน ซึ่งจัดเก็บภาษีโดยคำนวณจากจำนวนหน้าต่างที่มีในแต่ละบ้าน ดังนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การสร้างบ้านของคนอังกฤษทำให้หันมาเปลี่ยนเป็นการสร้างบ้านแบบไม่มีหน้าต่าง ย่อมเป็นภาษีที่ขาดความเป็นกลางตามหลักการนี้ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน แนวคิดนี้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปตามทฤษฎีการคลังยุคใหม่ หรือ ทฤษฎีการแทรกแซงทางภาษี โดยการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงเศรษฐกิจและสังคม เช่น การใช้ภาษีบางประเภทที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือลดพฤติกรรมที่ส่งผลเสียต่อบุคคลหรือสังคม เช่น การบริโภคสินค้าที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพ หรือส่งผลเสียต่อสังคม เช่น บุหรี่ สุรา การพนัน ที่เรียกว่าการจัดเก็บภาษีบาป (Sin Tax)

## 3) หลักความแน่นอน (Certainty Principle)

หลักความแน่นอน หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บควรต้องมีความชัดเจน ประชาชนแต่ละคนต้องเข้าใจว่า ฐานภาษีอากรที่ใช้ อัตราภาษี รอบระยะเวลาที่ใช้ในการคำนวณตลอดจนภาษีที่ตนจะต้องเสียนั้นมีจำนวนเท่าใด ต้องเสียภาษีเหล่านั้นเมื่อใด แล้วด้วยวิธีการใด เนื่องจากการจัดเก็บภาษีเป็นการกระทบสิทธิซึ่งบุคคล กฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีจึงต้องมีความชัดเจนและแน่นอน ความชัดเจนของกฎหมายย่อมเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมาย

ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างผู้จัดเก็บภาษีกับผู้เสียภาษี และความชัดเจนนี้ ก็จะสามารถทำให้เกิดการยอมตามหรือความสมัครใจในการเสียภาษีเพิ่มมากขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักความแน่นอนนี้ ยังส่งผลสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษีอีกด้วย

#### 4) หลักการยอมรับ (Acceptability Principle)

การยอมรับของประชาชนต่อระบบภาษีมีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บและบริหารภาษี แม้ว่ารัฐจะสามารถใช้อำนาจบังคับให้ประชาชนต้องจ่ายภาษีตามที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่มิได้หมายความว่ารัฐจะสามารถออกกฎหมายตามอำเภอใจได้ เพราะหากประชาชนมีความรู้สึกหรือทัศนคติที่ไม่ดีต่อระบบภาษีอากรแล้ว ประชาชนอาจต่อต้านการจัดเก็บภาษีหรือไม่ให้ความร่วมมือในการเสียภาษี

การทำให้ประชาชนยอมรับในระบบภาษี นอกเหนือไปจากการใช้สถานะความเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยผ่านกระบวนการขั้นตอนของกฎหมายในด้านนิติบัญญัติ ที่ประชาชนถือว่าผ่านความเห็นชอบของตัวแทนประชาชนแล้ว รัฐยังสามารถดำเนินการให้ประชาชนเกิดการยอมรับในระบบภาษีได้หลายประการ เช่นในการใช้จ่ายดำเนินกิจกรรมตามนโยบายต่างๆของรัฐ ควรจะแสดงให้เห็นประชาชนทั่วไปได้ทราบอย่างชัดเจนว่า รัฐได้นำเงินภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายอย่างไร ซึ่งหากกระทำไปโดยมีเหตุผล คุ่มค่า มีประสิทธิภาพ สนองความต้องการ หรือเกิดประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีและสังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง ประชาชนย่อมมีการยอมรับในระบบภาษีมากยิ่งขึ้น แต่ในทางกลับกัน หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษี ก็อาจเกิดการต่อต้านดังที่กล่าวข้างต้นได้

#### 5) หลักประสิทธิภาพ (Administrative Efficiency Principle)

ตามหลักการนี้ การจัดเก็บภาษีที่ดีควรจะต้องก่อภาระให้แก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ให้รัฐได้รับรายได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพราะว่าภาระข้อยุ่งยากในการเสียภาษีและค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดเก็บนั้น มิได้เป็นการเพิ่มผลผลิตประชาชาติ แต่เป็นการก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรของสังคมไปในทางที่สูญเปล่า ความมีประสิทธิภาพของระบบภาษีขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

- ต้นทุนในการจัดเก็บภาษี (Administrative Cost)

โดยปกติภาษีอากรแต่ละประเภทจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน ระบบภาษีที่ดีควรมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดเก็บไม่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมด ค่าใช้จ่ายเหล่านี้มีหลายประการ เช่น ค่าจ้างพนักงาน การจัดหาสถานที่และอุปกรณ์ในการทำงาน การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ค่าพิมพ์แบบฟอร์มภาษี การพัฒนาระบบข้อมูลภาษีอากร เป็นต้น การจัดเก็บภาษีบางประเภท รัฐอาจผลักภาระค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บให้แก่ผู้เสียภาษีหรือภาคเอกชนแทน เช่น ภาษี หัก ณ ที่จ่าย ซึ่งผู้เสียภาษีเป็นผู้ที่ต้องหักภาษีและนำส่งรัฐ ภาคเอกชนจึงต้องมีบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานดังกล่าว และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพิ่มขึ้นแทนรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ภาพรวมแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นต้นทุนของรัฐหรือของเอกชนก็ย่อมถือเป็นต้นทุนในการจัดเก็บเช่นเดียวกัน

- ต้นทุนของในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี (Tax Compliance Cost)

นอกจากค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีของรัฐหรือเอกชนข้างต้น ประชาชนที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอาจมีค่าใช้จ่ายอื่นที่เกิดขึ้นเนื่องเกี่ยวกับการเสียภาษี เช่น เวลาที่ใช้ในการรวบรวมเอกสารหรือกรอกเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือค่าจ้างที่ปรึกษากฎหมายในการเสียภาษี ระบบภาษีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามย่อมสูงขึ้นตามไปด้วย

- ความง่ายของระบบภาษี

ระบบภาษีที่ดีไม่ควรก่อให้เกิดภาระหรือปัญหาในการตีความหรือทำความเข้าใจ ควรเป็นระบบที่เข้าใจง่าย เช่น ภาษีที่จัดเก็บในอัตราเดียวแบบคงที่ ย่อมมีความง่ายมากกว่าภาษีที่จัดเก็บหลายอัตราหรือภาษีที่มีข้อยกเว้นหรือลดหย่อนจำนวนมาก

## 6) หลักการทำรายได้

ภาษีที่จัดเก็บควรจะต้องเป็นภาษีที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐ เพราะถือเป็นวัตถุประสงค์หลักในการจัดเก็บภาษี ความสามารถในการสร้างรายได้ของภาษีขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 2 ประการคือ การใช้ภาษีที่มีฐานภาษีกว้าง กล่าวคือ เป็นการจัดเก็บภาษีครอบคลุมสิ่งที่ถูกใช้เป็นฐานในการประเมินหลายประเภทครอบคลุมผู้เสียภาษีจำนวนมาก หรือ ครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีจำนวนมาก หรือการใช้อัตราภาษีที่สูงหรือมีโครงสร้างแบบก้าวหน้า

## 7) หลักความยืดหยุ่น

ภาษีที่ดีนั้น ควรจะเป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้โดยง่าย เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในระบบก้าวหน้าในขณะที่เศรษฐกิจกำลังขยายตัว รายได้ของประชาชนจะเพิ่มขึ้น แต่อัตราภาษีที่จัดเก็บจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้น ทำให้ภาษีที่จัดเก็บนั้นไปลดอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ของประชาชน ซึ่งจะเป็นการลดแรงกดดันของเงินเฟ้อได้มาก ในทางตรงข้ามในขณะที่เศรษฐกิจซบเซา รายได้ของประชาชนจะลดลง อัตราภาษีที่เก็บจะลดลงในอัตราที่เร็วกว่ารายได้ ซึ่งจะช่วยลดความเดือดร้อนของผู้เสียภาษีได้เช่นกัน

มีข้อสังเกตว่า คุณลักษณะของภาษีที่ดีบางข้อนั้นมีลักษณะขัดแย้งกัน ดังนั้น ในความเป็นจริง ในระบบภาษีหนึ่งอาจปรากฏคุณลักษณะของภาษีที่ดีในบางข้อเท่านั้น เช่น การสร้างหลักความยอมรับของประชาชน ต้องสนับสนุนให้มีการแจ้งข้อมูลให้แก่ประชาชนทราบ ว่าการจัดเก็บภาษีจะนำไปใช้จ่ายในวัตถุประสงค์ใดของรัฐ มีการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนและค่าใช้จ่ายของการจัดบริการเหล่านั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ ย่อมส่งผลต่อค่าใช้จ่ายในการบริหารที่เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้หลักประสิทธิภาพของการบริหารจัดการไม่อาจบรรลุผล ความขัดแย้งในเชิงนโยบายเช่นนี้ เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายต้องตัดสินใจเลือกภายใต้เงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากรที่ต้องการเป็นสำคัญ

### 3.4 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร

การจัดเก็บภาษีอากรมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

#### 3.4.1 ภาษีเพื่อการหารายได้ของรัฐเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ

วัตถุประสงค์หลักที่สำคัญของการจัดเก็บภาษี ก็เพื่อเป็นรายได้ให้แก่รัฐ รัฐมีหน้าที่โดยตรงในการบริหารประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ รวมไปถึงการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล ความยุติธรรม และความต้องการสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทำให้มีรายจ่ายทั้งด้านต้นทุนการผลิตสินค้าและการบริหาร ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเก็บภาษีอากรจากประชาชน เพื่อให้รัฐมีรายได้เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายดังกล่าว

#### 3.4.2 ภาษีเพื่อการควบคุมเศรษฐกิจ (Regulatory Taxation)



รัฐสามารถใช้มาตรการทางภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพและบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงาน การรักษาเสถียรภาพทางราคา การควบคุมการนำเข้า การส่งเสริมการส่งออก รักษาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ รักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลสามารถใช้มาตรการทางภาษีอากรเพื่อส่งเสริมการลงทุนในสาขาเศรษฐกิจที่ต้องการ เพื่อบังคับให้ประชาชนละเว้นหรือส่งเสริมการบริโภคสินค้าบางชนิด ส่งเสริมให้ประชาชนออมทรัพย์ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

### 3.4.3 ภาษีเพื่อการกระจายรายได้

การลดความแตกต่างระหว่างรายได้ของบุคคลในสังคมถือเป็นหน้าที่หนึ่งของรัฐในการรักษาเสถียรภาพของสังคม เพราะความแตกต่างดังกล่าวมักก่อให้เกิดความขัดแย้งและความตึงเครียดระหว่างบุคคลในสังคม รัฐบาลสามารถใช้ภาษีอากรเพื่อจัดสรรการกระจายรายได้ให้เสมอภาคมากขึ้นได้ โดยสามารถกระทำได้ในสองลักษณะคือ จัดเก็บภาษีเป็นรายได้ของรัฐและใช้เงินดังกล่าวจ่ายเป็นสวัสดิการให้แก่บุคคลที่มีรายได้น้อยโดยตรง และการใช้โครงสร้างภาษีอัตราก้าวหน้าเป็นเครื่องมือในการกระจายโดยตรง โดยการเก็บภาษีผู้ที่มีรายได้สูงในอัตราที่สูงกว่าอัตราภาษีที่จัดเก็บจากผู้ที่มีรายได้น้อยทำให้ช่วยกระจายรายได้ให้เสมอภาคมากขึ้น

### 3.4.4 การใช้ภาษีเป็นเครื่องมือของนโยบายสาธารณะเฉพาะอย่าง

นอกเหนือไปจากการทำรายได้ให้แก่ภาครัฐและเป็นเครื่องมือในด้านเศรษฐกิจ ภาษีอากรยังถือเป็นเครื่องมือของนโยบายสาธารณะทางด้านสังคมที่สำคัญ เพราะภาษีอากรสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงพฤติกรรมทางสังคมได้ ซึ่งแนวคิดนี้ได้ถูกริเริ่มมาจากนักการคลังยุคใหม่ โดยวิเคราะห์ถึงการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือไม่เฉพาะเพื่อกระบวนการหารายได้ แต่เพื่อให้เกิดผลทั้งทางเศรษฐกิจและทางด้านสังคม ซึ่งแนวคิดนี้มีลักษณะแตกต่างจากแนวคิดของนักการคลังยุคเก่าที่มุ่งเฉพาะการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือเพื่อหารายได้ให้ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะเป็นหลักเท่านั้น การตัวอย่างการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือของนโยบายทางสังคม เช่น การใช้ภาษีเพื่อการควบคุมพฤติกรรมบริโภคของประชาชน โดยการเพิ่มการจัดเก็บภาษีจากสินค้าที่ต้องการให้ประชาชนลดการบริโภค เช่น สินค้าส่งผลเสียต่อประชาชนและสังคม และในทางกลับกัน อาจลดภาษีเพื่อการส่งเสริมการบริโภคสินค้าที่มีประโยชน์ หรือการใช้ภาษีเพื่อให้ประชาชนวางแผนครอบครัว ลดการมีบุตร โดยการจัดเก็บภาษีจากจำนวนบุตร เป็นต้น

### 3.5 โครงสร้างของระบบภาษีอากร (Tax Structure)

โดยทั่วไป โครงสร้างหรือองค์ประกอบของระบบภาษีอากรหนึ่งๆ โดยจะถูกกำหนดโดยกฎหมายภาษีอากร เพื่อกำหนดรายละเอียดในการจัดเก็บให้มีความชัดเจนและสื่อสารได้ตรงกันระหว่างผู้เสียภาษีและผู้บังคับจัดเก็บ ระบบภาษีอากรหนึ่งๆ จะประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลายส่วน ดังนี้

#### 3.5.1 ฐานภาษี (Tax Base)

ฐานภาษีคือ สิ่งหรือกิจกรรมที่ถูกใช้พื้นฐานในการประเมินเพื่อจัดเก็บภาษีแต่ละชนิดตามอัตราที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นมูลเหตุขั้นต้นที่ทำให้บุคคลต้องเสียภาษีอากรนั้นเอง การกำหนดฐานภาษีขึ้นอยู่กับหลักการและเหตุผลของการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภท

##### 1) ฐานภาษีเงินได้ (Income Base)

เงินได้นั้นถือเป็นสิ่งที่สามารถชี้วัดถึงความสามารถในการเสียภาษีได้ดีที่สุด เนื่องจากรายได้เป็นสิ่งที่แสดงถึงอำนาจซื้อในช่วงเวลาหนึ่งของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ ภาษีที่จัดเก็บจากฐานเงินได้นั้นมี 2 ประเภทที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และ ภาษีเงินได้นิติบุคคล

##### 2) ฐานการบริโภค (Consumption Base)

ฐานภาษีอากรจากการบริโภคได้แก่ ภาษีอากรที่จัดเก็บจากการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าสำหรับการบริโภคในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีการบริโภคอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่า ทรัพยากรทั้งหมดนั้นถือเป็นของส่วนรวมซึ่งทุกคนในสังคมมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการใช้ซึ่งทรัพยากรดังกล่าว ผู้ที่นำทรัพยากรของส่วนรวมไปใช้เพื่อประโยชน์ของตนเองพึงต้องเสียภาษีตามจำนวนที่ตนได้ใช้หรือบริโภคไป<sup>11</sup> ภาษีฐานการบริโภคที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีขาย (Sales Tax) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value-added tax) ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax) เป็นต้น

##### 3) ฐานความมั่งคั่ง (Wealth Base)

---

<sup>11</sup> Robin Feldman, Consumption taxes and the theory of general and individual taxation, *Virginia Tax Review*, (2002) p. 293

ความมั่งคั่งในที่นี้หมายถึง ทรัพย์สิน เนื่องจากทรัพย์สินนั้นเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สามารถวัดความสามารถในการเสียภาษีได้เป็นอย่างดี ผู้ใดมีทรัพย์สินมาควรเสียภาษีมากตามไปด้วย

#### 4) ฐานอื่นๆ

ในบางกรณี ภาษีอากรอาจจัดเก็บเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะบางประการของรัฐ โดยอาจมิได้มีจุดประสงค์เพื่อการหารายได้เป็นสำคัญ แต่ต้องการสนับสนุนให้เกิดหรือต้องการป้องกันพฤติกรรมบางประการ เช่น ภาษีขายโสดที่จัดเก็บในประเทศไทยสมัยก่อน ซึ่งรัฐมีนโยบายที่ต้องการเพิ่มจำนวนประชากร หรือ การจัดเก็บภาษีเด็กในประเทศจีน หากครอบครัวใดมีบุตรเกินกว่าที่กำหนดก็ต้องเสียภาษี เพื่อลดอัตราการเพิ่มของประชากร เป็นต้น หรืออาจจัดเก็บในฐานะที่ ได้รับประโยชน์บางอย่างจากรัฐ

#### 3.5.2 อัตราภาษี (Tax Rate)

อัตราภาษี คือ สัดส่วนของจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมายเมื่อเทียบกับขนาดของฐานภาษี โดยโครงสร้างของอัตราภาษีนั้น มี 3 ลักษณะคือ

1) อัตราภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive Rate) เป็นอัตราภาษีที่จัดเก็บหลายอัตรา โดยอัตราภาษีที่จัดเก็บจะสูงขึ้นเมื่อฐานภาษีสูงขึ้น เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยได้กำหนดไว้หลายอัตราและจัดเก็บสูงขึ้นตามขั้นของเงินได้พึงประเมินสุทธิ การใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าจะมีความยุ่งยากกว่าการใช้อัตราคงที่ แต่มีลักษณะยืดหยุ่น

2) อัตราภาษีแบบคงที่ (Flat Rate) หรือ ตามสัดส่วน (Proportional) เป็นภาษีที่จัดเก็บในอัตราที่เท่ากันโดยไม่คำนึงถึงขนาดของฐานภาษี เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคลซึ่งจัดเก็บในอัตราร้อยละ 30 ของกำไร ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บจากการซื้อขายสินค้าทั่วไปที่ไม่ใช่สินค้าเกษตรกรรมในอัตราร้อยละ 7 เป็นต้น

3) อัตราภาษีแบบถดถอย (Regressive Rate) เป็นอัตราภาษีที่จัดเก็บหลายอัตรา แต่จะจัดเก็บต่ำลงเมื่อฐานภาษีสูงขึ้นตรงข้ามกับการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ปัจจุบันมีการเก็บจัดเก็บภาษีลักษณะนี้น้อยเพราะขัดกับหลักความยุติธรรมเนื่องจากไม่ได้จัดเก็บตามความสามารถในการเสียภาษี

การเลือกใช้อัตราภาษีแต่ละแบบ รัฐอาจเลือกใช้การจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทตามจุดมุ่งหมายเฉพาะอย่าง เช่น หากรัฐต้องการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้หรือสร้างความเป็นธรรมในสังคม รัฐควรที่จะเลือกใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งอัตราภาษีแบบก้าวหน้าจะสามารถทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีได้ตามความสามารถหรือฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละคน หากรัฐต้องการความสะดวกในการประเมินภาษี รัฐอาจใช้อัตราภาษีแบบคงที่เพราะง่ายต่อการคำนวณจัดเก็บ

### 3.5.3 ผู้เสียภาษี (Tax Payer)

ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีหมายถึง ผู้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีอากร หรือ ที่อาจเรียกได้ว่าเป็นผู้ที่รับภาระภาษีตามกฎหมาย (Statutory Incidence) อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายอาจผลักภาระภาษีที่ตนได้จ่ายให้รัฐไปให้ผู้อื่นรับภาระแทนได้ ดังนั้นบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่เสียภาษี ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นผู้ที่แบกรับภาระภาษีที่แท้จริงเสมอไป ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีอากรถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบภาษี เนื่องจาก การกำหนดผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีในแต่ละประเภทจะสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีในมิติใดมิติหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตดินแดนภาษี (Tax Jurisdiction) ความสัมพันธ์เหล่านี้ อาจสะท้อนถึงหลักสัญชาติ แหล่งที่อยู่ หรือหลักแหล่งเงินได้ หรือหลักผลการได้รับผลประโยชน์จากรัฐ เช่น มาตรา 41 แห่งประมวลรัษฎากร<sup>12</sup> กำหนดให้ ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ได้แก่ บุคคลที่มีเงินได้ในประเทศไทยและในต่างประเทศที่นำเงินได้ดังกล่าวเข้ามาในประเทศไทย

<sup>12</sup> ประมวลรัษฎากร มาตรา 41 ผู้มีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 ในปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว เนื่องจากหน้าที่งาน หรือกิจการที่ทำในประเทศไทย หรือเนื่องจากกิจการของนายจ้างในประเทศไทย หรือเนื่องจากทรัพย์สินที่อยู่ในประเทศไทย ต้องเสียภาษีตามบทบัญญัติในส่วนนี้ไม่ว่าเงินได้นั้นจะจ่ายในหรือนอกประเทศ

ผู้อยู่ในประเทศไทยมีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 ในปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว เนื่องจากหน้าที่งานหรือกิจการที่ทำในต่างประเทศ หรือเนื่องจากทรัพย์สินที่อยู่ในต่างประเทศ ต้องเสียภาษีเงินได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้เมื่อนำเงินได้พึงประเมินนั้นเข้ามาในประเทศไทย

ผู้ใดอยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือหลายระยะ รวมเวลาทั้งหมดถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันในปีภาษีปีใด ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ที่อยู่ในประเทศไทย

### 3.5.4 การคำนวณภาษี (Tax Calculation)

ในปัจจุบัน นอกเหนือไปจากการกำหนดอัตราภาษีแล้ว การกำหนดวิธีการคำนวณ เช่น การหักลดหย่อน หรือยกเว้นภาษี ถือเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของโครงสร้างของระบบภาษี เนื่องจากการกำหนดวิธีการคำนวณโดย ให้การหักลดหย่อน หรือ การยกเว้นภาษี เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ระบบภาษี และทำให้ระบบภาษีสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้มากขึ้น เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินได้ 150,000 บาท เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่มีรายได้น้อย การให้หักค่าใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นการหักตามที่เกิดขึ้นจริงหรือแบบเหมา การให้หักค่าลดหย่อนต่างๆ หรือ การยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้สำหรับเงินได้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น

การให้หักลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี ในทางตรงกันข้าม ย่อมส่งผลให้รัฐได้รับรายได้จากการจัดเก็บภาษีเหล่านั้นลดลง หรือที่เรียกว่าเป็น Tax Expenditure ซึ่งรายได้ภาษีที่ลดลงนี้ รัฐอาจยินยอมแลกเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างสวัสดิการของบุคคลบางกลุ่มในสังคม หรือเพื่อสร้างความเป็นธรรมและกระจายรายได้ หรืออาจเพื่อจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ดี การใช้มาตรการ Tax Expenditure หรือการกำหนดวิธีการคำนวณภาษี หากขาดความระมัดระวังแล้วอาจก่อให้เกิดผลในทางตรงข้าม โดยเป็นการทำให้ภาระภาษีตกอยู่กับบุคคลเพียงบางกลุ่มที่มีได้เป็นเป้าหมายในการช่วยเหลือของรัฐ

### 3.5.5 การบริหารภาษีอากร (Tax Administration)

เป้าหมายของการบริหารภาษีอากร คือ จะทำอย่างไรเพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้ครบถ้วนเต็มจำนวนเมื่อถึงระยะเวลาที่กำหนด และทำอย่างไรเพื่อให้รัฐมีทรัพยากรเพียงพอสำหรับนำไปใช้จ่ายตลอดปีงบประมาณ หากรัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีอากรได้ครบถ้วนตามที่ต้องการหรืออาจย่นระยะเวลาที่กำหนด การดำเนินงานของรัฐในด้านต่างๆ อาจสะดุดหรือถูกยกเลิกได้ ดังนั้น การบริหารการจัดเก็บถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในระบบภาษีอากร เพราะไม่ว่าจะกำหนด ฐานภาษี การคำนวณภาษี ไว้ดีเพียงไร แต่หากไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้แล้ว ย่อมถือว่าเป็นระบบภาษีที่ไม่มีประสิทธิภาพ การบริหารการจัดเก็บภาษีนั้รวมถึง การกำหนดรอบการชำระภาษี วิธีการชำระภาษี แบบที่ใช้ยื่นแสดงภาษี หน่วยงานที่จัดเก็บภาษี การประเมินภาษี ตลอดจนการอุทธรณ์และดำเนินคดีภาษี ซึ่งหากระบบการบริหารการจัดเก็บนั้นมีความยุ่งยากซับซ้อน อาจทำให้ภาระค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บสูง และยิ่งหากภาระความยุ่งยากนั้นตกกับประชาชนผู้เสียภาษี อาจส่งผลให้อัตราการเสียภาษีตามกฎหมายอยู่ในระดับต่ำ มีการหลีกเลี่ยงหรือหลบหนีภาษีมาก

ขึ้น และกระทบต่อระดับรายได้ภาษีอากรของรัฐ ดังนั้นระบบบริหารการจัดเก็บนั้น จึงต้องคำนึงถึงความสะดวกในการจัดเก็บทั้งในมุมมองของหน่วยงานของรัฐ และมุมมองของประชาชนผู้เสียภาษี

ดังนั้น ในการกำหนดโครงสร้างของระบบภาษี จึงเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างรอบคอบ ต้องอาศัยนักบริหารและนักวิชาการหลายด้านๆ เพื่อพิจารณาถึงผลกระทบและคิดค้นวิธีที่จะอำนวยความสะดวกประโยชน์สูงสุดให้แก่ประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็ให้มีความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีมากที่สุด

### 3.6 ภาษีสวัสดิการสังคม (Social Security Tax)<sup>13</sup>

#### 3.6.1 ลักษณะของภาษีสวัสดิการสังคม

ภาษีสวัสดิการสังคม หมายถึง เงินที่รัฐเรียกเก็บจากรายได้ของประชาชนที่มีงานทำเพื่อนำไปใช้จ่ายในงานอันเป็นหน้าที่ของรัฐทางด้านสวัสดิการสังคม ภาษีสวัสดิการสังคมนั้น มักจัดเก็บจากรายได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง ที่มักเรียกว่า Payroll Tax ภาษีสวัสดิการสังคมจึงถือได้ว่าเป็นภาษีจากรายได้หรือภาษีเงินได้ประเภทหนึ่ง

การจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมนั้นมีวัตถุประสงค์แตกต่างกับการเรียกเก็บภาษีอากรประเภทอื่นๆ เนื่องจากภาษีอากรประเภทอื่นๆทั่วไปนั้น มักจะมีได้ถูกกำหนดว่าจะต้องถูกจัดสรรหรือนำไปใช้ในกิจการของรัฐประเภทใด หรือ เพื่อใช้เป็นเงินงบประมาณของรัฐทั่วไป แต่การจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคม รัฐมีพันธกรณีจะต้องนำเงินภาษีที่ได้รับมาแยกไว้ต่างหาก และนำไปใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมโดยตรง (Earmarked Tax) ภาษีสวัสดิการสังคมจึงนิยมเรียกอีกชื่อหนึ่งตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินของรัฐว่าเป็น Social Security Tax ซึ่งในบางกรณีเนื่องจาก สวัสดิการสังคมนั้นมีหลากหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็น การช่วยเหลือด้านการว่างงาน ช่วยเหลือปัญหาด้านสุขภาพ เช่นเจ็บป่วย หรือทุพพลภาพ ชราภาพ ดังนั้นในบางประเทศจึงอาจกำหนดชื่อภาษีตามวัตถุประสงค์การใช้จ่ายของรัฐโดยตรง เช่น Employment Tax หรือ Health Tax เป็นต้น

<sup>13</sup> ขจร สาธุพันธุ์, คำบรรยายวิชา การภาษีอากร, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (2513), หน้า 210

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคม คือ การจัดเก็บภาษีเพื่อนำไปใช้จ่ายในด้านสวัสดิการสังคมนี้ ถือได้หรือไม่ว่า รัฐได้ดำเนินการในลักษณะเดียวกับการประกัน ซึ่งมีความเห็นแยกเป็นสองแนวทาง ผู้ที่เห็นด้วยกล่าวว่า การเรียกเก็บเงินโดยรัฐและให้ผลประโยชน์ตอบแทนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เป็นลักษณะเดียวกับการประกันภัยเอกชน และควรเรียกเงินที่จัดเก็บว่าเป็น Government Insurance เพื่อให้เข้าใจง่ายและสอดคล้องกับระบบ Private Insurance ซึ่งแนวคิดนี้อาจมีรากฐานมาจากทฤษฎีเบี้ยประกันภัย<sup>14</sup> ที่เป็นแนวทางหนึ่งในการอธิบายและวิเคราะห์แนวคิดที่ว่าภาษีมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนผลประโยชน์ ซึ่งทฤษฎีนี้เป็นที่ยอมรับในช่วงกลางศตวรรษที่ 18-19 โดยนักวิชาการหลายท่าน<sup>15</sup> ที่เห็นว่า เหตุผลของการที่ประชาชนจ่ายภาษีให้แก่รัฐเพราะต้องการตอบแทนการที่รัฐให้ความคุ้มครองปกป้องภัยพิบัติต่างๆ ทำให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้นภาษีจึงมีลักษณะเป็นเหมือนเบี้ยประกันภัย

อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า สวัสดิการสังคมของรัฐมีลักษณะที่แตกต่างจากการประกันภัยเอกชน กล่าวคือ ในแง่ของการดำเนินงาน รัฐมิได้มุ่งหากำไรจากการประกัน และเงินภาษีที่เก็บมานั้น ก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายคืนเช่นเดียวกับการประกันเอกชน ประชาชนที่จ่ายภาษีอาจไม่เคยขอรับบริการ อีกทั้งการจัดเก็บเงินนั้นประชาชนต้องเสียภาษีตามความสามารถของตน ผู้ที่จ่ายเงินน้อยอาจได้รับบริการตอบแทนสูงกว่าผู้ที่จ่ายภาษีอากรมากก็ได้ ดังนั้น การจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมจึงควรอยู่ในลักษณะการจัดเก็บภาษีที่เป็น Social Insurance Tax เพื่อแสดงถึงความแตกต่างในการดำเนินงานเรียกเก็บเงินภาษีและช่วยเหลือประชาชน ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวคิดของฝ่ายหลัง เนื่องจาก จุดมุ่งหมายในการจัดเก็บภาษีและเบี้ยประกันภัยนั้นแตกต่างกัน

การจ่ายภาษีสวัสดิการสังคมของประชาชน ถือว่าเป็นการหวังผลตอบแทนที่จะได้รับการบริการจากรัฐในคราวจำเป็น รัฐอาจตั้งกองทุนสวัสดิการแยกพิจารณาต่างหากจากจากงบประมาณค่าใช้จ่ายประเภทอื่นๆ จึงอาจทำให้มีผู้เข้าใจว่า เงินที่จ่ายนั้นควรจะเป็นค่าธรรมเนียมมากกว่าภาษีอากร เนื่องจากเป็นเงินที่จ่ายเพราะความคาดหวังว่าจะได้รับการ

<sup>14</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร, หน้า 38

<sup>15</sup> Emile de Girardin มีความเห็นว่า ภาษี "เป็นเบี้ยประกันภัยที่ผู้จ่ายได้ชำระให้แก่รัฐ เพื่อประกันภัยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นโดยสภาพกับสิ่งที่เขาได้ครอบครองหรือมีสิทธิครอบครอง" ใน ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร : ทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, หน้า 38-39

ตอบแทน แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมนั้น มีลักษณะ "บังคับ" ซึ่งแตกต่างจากค่าธรรมเนียมที่เป็นลักษณะการจ่ายให้โดยสมัครใจ บุคคลที่ไม่ขอรับการบริการก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าธรรมเนียม เช่น ค่าธรรมเนียมการประกอบธุรกิจ ค่าธรรมเนียมศาล และค่าธรรมเนียมนั้นเป็นการจัดเก็บตามสิทธิการได้รับบริการ จ่ายค่าธรรมเนียมเท่ากัน ได้รับการบริการเท่ากัน ซึ่งแตกต่างจากการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมที่จัดเก็บตามความสามารถ แม้ว่าเจตนานิยมใช้การจัดเก็บแบบอัตราคงที่ หรือ Flat Rate แต่ก็ยังคำนึงถึงหลักที่ผู้ที่มีรายได้มากควรจะจ่ายมากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งคือ บริการที่ตอบแทนนั้นไม่สัมพันธ์กับจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่รัฐ รัฐไม่มีพันธกรณีกับบุคคลหนึ่งคนใดโดยตรง แต่มีกับประชาชนโดยส่วนรวม ภาษีสวัสดิการสังคมจึงมีลักษณะแตกต่างจากค่าธรรมเนียม

ภาษีสวัสดิการสังคมนั้น ถือเป็นภาษีประเภทที่จัดเก็บตามหลักผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะเดียวกันกับเงินค่าประเมินพิเศษ (Special Benefit Levy) เนื่องจากผลประโยชน์ตอบแทนเป็นไปคนละด้าน ดังนั้น ชื่อเรียกจึงอาจแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสม ภาษีสวัสดิการสังคมนี้นิยมคำนวณจากฐานเงินได้ประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง จึงถือได้ว่าเป็นภาษีจากรายได้ประเภทหนึ่งและนิยมจะรวมไว้ในหมวดภาษีเงินได้<sup>16</sup>

### 3.6.2 โครงสร้างภาษีสวัสดิการสังคม

โดยทั่วไป การเรียกเก็บเงินภาษีสวัสดิการสังคม มักคำนึงถึงภาษีที่จัดเก็บได้มา โดยเปรียบเทียบให้เพียงพอกับจำนวนรายจ่ายที่จำเป็นต้องเสียในการให้สวัสดิการสังคมด้านต่างๆ ในแต่ละประเทศก็จะมีโครงสร้างภาษีที่แตกต่างกันออกไป โดยเราสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ผู้เสียภาษี – การกำหนดผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีสวัสดิการสังคมนิยมกำหนดดังนี้

ก) ลูกจ้าง

ลูกจ้าง หมายถึง บุคคลที่ทำงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเป็นประจำ ลูกจ้างแต่ละคนมีหน้าที่รับผิดชอบจ่ายเงินค่าสวัสดิการสังคมให้แก่รัฐ โดยยึดหลักว่า ผลประโยชน์หรือบริการด้านสวัสดิการสังคมนั้น ลูกจ้างเป็นผู้ได้รับ จึงควรเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี และทำให้ลูกจ้าง

---

<sup>16</sup> ขจร สาธุพันธุ์, คำบรรยายวิชา การภาษีอากร, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (2513), หน้า 212



ได้รู้สึกถึงการเสียสละเงินภาษีอากรโดยตรงในฐานะผู้รับภาระภาษีและได้รับผลตอบแทนจากการจ่ายเงินนั้น

ข) นายจ้าง

นายจ้างได้แก่บุคคลที่จ้างหรือให้เงินเดือนแก่คนทำงาน โดยอาจเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา การมีหน้าที่เสียภาษีของนายจ้าง ไม่ได้หมายถึงหน้าที่ในการหักเงินเดือน หรือค่าจ้างไปจ่ายให้แก่รัฐ แต่หมายถึงภาระภาษีที่นายจ้างต้องจ่าย หรืออาจจ่ายแทนลูกจ้างในฐานะที่เป็นผลประโยชน์พิเศษให้แก่ลูกจ้าง เงินที่นายจ้างจ่ายภาษีนั้นถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายของธุรกิจ โดยถือหลักว่านายจ้างควรต้องรับภาระหน้าที่ในสวัสดิการต่างๆของลูกจ้าง

ค) บุคคลธรรมดาที่ประกอบอาชีพอิสระ

ได้แก่บุคคลที่ทำงานส่วนตัว ไม่มีนายจ้าง หรือไม่อยู่ในฐานะการเป็นลูกจ้าง จำเป็นต้องรับภาระและมีหน้าที่จ่ายภาษีสวัสดิการสังคมโดยตนเอง ผู้รับผิดชอบจ่ายภาษีกรณีประกอบอาชีพอิสระนี้ ถือเป็นการเสียสละเงินรายได้ของตนเองเพื่อขอรับผลประโยชน์ตอบแทนเช่นเดียวกันกับกรณีของลูกจ้าง

2. ฐานภาษี – การกำหนดฐานภาษีสวัสดิการสังคมอาจเรียกเก็บจากฐานภาษีต่อไปนี

ก) เงินได้ประเภทเงินเดือนค่าจ้างรวม (Gross Income Tax on Wage Earners) เงินได้ประเภทนี้ เป็นรายรับจากเงินเดือนที่นับเต็มจำนวนโดยไม่หักค่าใช้จ่าย หรือค่าลดหย่อน ก่อนที่จะนำมาคำนวณภาษี วิธีนี้เป็นวิธีที่ง่ายและสะดวกต่อการบริหารภาษี เนื่องจากไม่ได้พิจารณารายละเอียดของความสามารถในการจ่ายภาษีของผู้มีเงินได้ เช่น การจัดเก็บเงินสมทบประกันสังคมของประเทศไทย

ข) เงินได้ประเภทเงินเดือนหรือค่าจ้างสุทธิ (Net Income on Wage Earner) เงินได้ประเภทนี้ เป็นรายรับที่ให้หักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนต่างๆเช่นเดียวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษีเพื่อให้การจัดเก็บภาษีสอดคล้องกับหลักความสามารถ ประเทศที่ใช้ฐานภาษีลักษณะนี้เช่น การจัดเก็บ Medicare Levy ของประเทศออสเตรเลีย

ค) เงินได้ค่าจ้างรวมหรือเงินได้สุทธิ เช่นเดียวกับในข้อ ก) หรือ ข) แต่เวลาจ่ายเงินนั้นให้ธุรกิจหรือนายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานธุรกิจ ซึ่งในกรณีนี้ไม่ถือว่าภาษีสวัสดิการสังคมเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเงินเดือนหรือค่าจ้าง แต่ถือว่าเป็นภาษีธุรกิจในลักษณะของ Excise Tax เช่น Employer Health Tax ของ Ontario ประเทศแคนาดา

### 3. อัตราภาษี – โดยทั่วไปภาษีสวัสดิการสังคมนิยมใช้อัตราภาษีแบบคงที่ โดยคำนึงถึงหลักดังต่อไปนี้

ก) หลักผลประโยชน์ - โดยพิจารณาถึงการให้บริการตอบแทนด้านสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ถ้ารัฐมีภาระหน้าที่ในด้านนี้มาก รัฐก็จะกำหนดอัตราภาษีไว้สูง เพื่อให้มีรายรับจากภาษีอากรเพียงพอต่อการใช้จ่ายที่มีงานมากนั้น ถ้าสวัสดิการสังคมมีความต้องการน้อยรัฐก็กำหนดอัตราภาษีต่ำ การกำหนดอัตราภาษีจึงคำนึงถึงความสัมพันธ์ของรายรับและค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น

ข) หลักความสามารถ - โดยพิจารณายึดหลักว่าบุคคลที่มีเงินเดือนหรือค่าจ้างมากกว่า ควรจะจ่ายภาษีมากกว่าคนที่มีเงินเดือนน้อยหรือค่าจ้างน้อยกว่า หลักความเป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษี จำเป็นต้องนำมาพิจารณาประกอบกับการจัดเก็บภาษีทุกประเภท แม้ว่าจะเป็นการจัดเก็บในลักษณะภาระตามผลตอบแทนพิเศษ (Special Benefit Levy) ก็ตาม

ค) การบริหารภาษี - การเก็บภาษีสวัสดิการสังคมนิยมกำหนดอัตราไว้ต่ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยให้ประชาชนเต็มใจเสียสละจ่ายภาษี ลดการหลีกเลี่ยงภาษี และรัฐอาจอาศัยการชี้แจงถึงโอกาสที่ประชาชนจะได้รับผลตอบแทนเป็นสวัสดิการที่ประชาชนจะได้ ทำให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

### 4. การบริหารภาษีอากร – การจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคม ควรคำนึงถึงปัจจัยในการบริหารดังนี้

ก) ในกรณีลูกจ้างเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ควรขอความร่วมมือหรือกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้หักภาษีสวัสดิการสังคมไว้ทุกครั้งที่มีการจ่ายเงิน แล้วรวบรวมส่งผู้บริหารภาษี เช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากรณีเงินได้ประเภทเงินเดือนหรือค่าจ้าง

ข) ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ให้นายจ้างเป็นผู้รวบรวมเงินและจ่ายภาษีเต็มจำนวน โดยคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายของธุรกิจ การนำส่งควรกำหนดเวลาและ

สถานที่ให้มีความสะดวกต่อนายจ้างด้วย เช่น อาจกำหนดให้เสียพร้อมกันกับภาษีเงินได้ประจำปี เป็นต้น

ค) ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ประกอบอาชีพอิสระ ควรกำหนดให้แจ้งรายการเสียภาษีสวัสดิการสังคมรวมไปกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยไม่ต้องแยกยื่นรายการเสียภาษี เพื่อความสะดวก

ง) ข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการเสียภาษีสวัสดิการสังคม การคำนวณภาษีและอื่น ๆ ควรกำหนดในลักษณะเดียวกันกับภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดา

### 3.6.3 การให้บริการหรือสวัสดิการตอบแทนโดยรัฐ

การให้บริการตอบแทนด้านสวัสดิการสังคมนั้น รัฐจำเป็นต้องแยกพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์บางประการเพื่อความเป็นธรรมในการให้บริการตามความจำเป็น และความต้องการที่มากขึ้นแตกต่างกัน. ในแต่ละบุคคล การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการหรือสวัสดิการตอบแทน นิยมแยกพิจารณาตามประเภทหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานด้านนั้นๆ ซึ่งบริการที่รัฐจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนที่สำคัญได้แก่ สวัสดิการเกี่ยวกับการว่างงาน สวัสดิการเกี่ยวกับชราภาพ สวัสดิการเกี่ยวกับผู้มีได้น้อยหรือคนยากจน และสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพหรือความเจ็บป่วย

ในแง่ของสวัสดิการด้านสุขภาพ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในการกำหนดสวัสดิการดังนี้

ก) ประเภทการเจ็บป่วย – โดยมาก การให้สวัสดิการมักจะมีการกำหนดลักษณะของความเจ็บป่วยที่อยู่ในความครอบคลุม ซึ่งก็จะมีปัญหาในด้านความเป็นธรรม กล่าวคือ จะกำหนดประเภทความเจ็บป่วยอย่างไรให้มีความเป็นธรรมต่อประชาชนทุกกลุ่ม เหตุเพราะ ลักษณะของความเจ็บป่วยนั้นมีความร้ายแรงแตกต่างกัน บางโรคอาจเกิดขึ้นกับบุคคลทั่วไป แต่บางโรคมักเกิดกับบุคคลเพียงบางกลุ่ม เป็นต้น

ข) การกำหนดจำนวนเงินที่จะต้องจ่าย – จำนวนเงินที่รัฐจะจ่ายให้ เป็นสวัสดิการนั้น โดยหลักมันจะอ้างอิงอยู่กับใบเสร็จค่ายาหรือค่ารักษาพยาบาลที่ออกโดยแพทย์ ซึ่งมีหลายประเด็นที่ต้องพิจารณา เช่น การจ่ายเงินจะจ่ายตามที่เกิดขึ้นจริงทั้งหมด หรือ จ่ายเพียงบางส่วน จะมีการกำหนดการจ่ายเงินตามฐานะของผู้ป่วยหรือไม่ หรือมีการกำหนดประเภทของ

สถานพยาบาลที่ครอบคลุมหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่แสดงถึงความเป็นธรรมของการจัดสวัสดิการ ในทางปฏิบัติ รัฐอาจแก้ปัญหาด้วยการกำหนดเงินช่วยเหลือเท่ากันทุกคนต่อการเจ็บป่วยกรณีหนึ่งๆ (Per Capita Allowance) ในกรณีนี้ ทุกคนที่เจ็บป่วยจะได้เงินช่วยเหลือเท่ากัน ซึ่งอาจไม่ตรงกับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นจริงๆ อาจมากกว่าหรือน้อยกว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษา จึงไม่ค่อยเป็นธรรมนัก แต่สะดวกและง่ายในการพิจารณากำหนดอัตราการจ่ายเงิน

ค) การกำหนดผู้รับผิดชอบและขั้นตอนการจ่ายเงิน - จะต้องมีการกำหนดว่ากระบวนการหรือขั้นตอนในการจ่ายเงิน ว่า รัฐจะจ่ายให้แก่ผู้ป่วย โรงพยาบาล หรือแพทย์ ถ้ารัฐยินยอมให้สวัสดิการเป็นจำนวนเงินตามจริงทั้งหมด รัฐก็มักจะจ่ายให้แก่โรงพยาบาล หรือแพทย์โดยตรง ถ้ากำหนดเงินช่วยเหลือเพียงบางส่วน รัฐมักจะกำหนดให้ผู้ป่วยจ่ายค่ารักษาพยาบาลไปก่อน

### 3.7 การสร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีเงินได้ตามหลักการแบ่งภาระภาษีอากร

การกำหนดประเภทภาษีอากรและอัตราภาษีอากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีเงินได้นั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษี หากทุกคนสังคมมีฐานะทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกัน การพิจารณาความเป็นธรรมหรือการแบ่งภาระภาษีสามารถทำได้โดยไม่ยากดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นในเรื่องหลักความเป็นธรรม ซึ่งในความเป็นจริง บุคคลในสังคมมักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไม่มากนักน้อย มีรายได้ ทรัพย์สิน หรือการบริโภคที่แตกต่างกันซึ่งเป็นผลจากปัจจัยทางด้านสังคม สภาวะแวดล้อม อาชีพ มาตรฐานการครองชีพ ของแต่ละบุคคล ดังนั้นจึงเป็นการยากในการกำหนดแบ่งภาระภาษีให้เป็นธรรมและเกิดความพอใจแก่บุคคลทุกฐานะ ทุกอาชีพ ซึ่งการแบ่งภาระภาษีให้เป็นธรรมนั้น มีหลักเกณฑ์ที่ช่วยในการกำหนดการจัดเก็บภาษีหลายประการ

#### 3.7.1 การยกเว้นภาษีอากร

การพิจารณายกเว้นภาษีอากร เป็นหลักการหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระภาษีอากรแก่บุคคลบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่ไม่มีความสามารถในการเสียภาษีหรือมีน้อย หรือ บุคคลที่ไม่สมควรต้องเสียภาษี รัฐสามารถใช้การยกเว้นภาษีนี้เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีเงินได้ รวมไปถึงวัตถุประสงค์อื่นๆ เช่นการกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือสร้างแรงจูงใจในการลงทุน

การยกเว้นภาษีอากรแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. Initial Exemption เป็นการยกเว้นภาษีอากรเพื่อสร้างหรือยกระดับการครองชีพของบุคคลที่มีรายได้หรือทรัพย์สินน้อย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความสามารถและหลักความเป็นธรรม

2. Vanishing Exemption เป็นการยกเว้นภาษีอากรให้กับคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่สูง เพื่อเหตุผลด้านสังคมและเศรษฐกิจ

3. Continuing Exemption เป็นการยกเว้นภาษีอากรโดยการคิดเป็นอัตราร้อยละของรายได้ หรือบางกรณีอาจกำหนดยกเว้นเป็นจำนวนที่แน่นอน (Flat Sum Allowance)

### 3.7.2 การหักลดหย่อน

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษี รัฐอาจใช้การหักลดหย่อนโดยคำนึงถึงความจำเป็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่างๆในการก่อให้เกิดเงินได้ที่ต้องเสียภาษี การหักลดหย่อนที่เหมาะสมนั้นควรพิจารณาถึง

1. มาตรฐานในการครองชีพ โดยพิจารณาว่าประชาชนแต่ละคน ควรมีเงินได้หลังการหักลดหย่อนมากน้อยเพียงใดจึงจะเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายตามฐานะของตน ซึ่งมาตรฐานการครองชีพ ย่อมแตกต่างกันตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละบุคคล

2. ภาระทางครอบครัว บุคคลที่เป็นโสด ย่อมมีภาระทางครอบครัวน้อยกว่าบุคคลที่มีครอบครัวแล้ว ครอบครัวที่มีบุตรมากย่อมรับภาระค่าใช้จ่ายสูงกว่าครอบครัวที่มีบุตรน้อย

3. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจหรือการประกอบอาชีพ อาชีพบางอาชีพต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสูงกว่าบางอาชีพ เช่นเดียวกับการลงทุนหรือการประกอบธุรกิจย่อมเสียค่าใช้จ่ายแตกต่างกัน

4. ลักษณะของเงินได้ รายได้ประเภทชั่วคราว มีความแตกต่างกับกันรายได้ที่มีลักษณะประจำ เช่นเงินเดือน หรือ ค่าจ้าง

## บทที่ 4

### เปรียบเทียบการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพระหว่าง ประเทศไทย ประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพ หรือภาษีสุขภาพนั้น โดยมากจะอยู่ในลักษณะของภาษีอากรที่จัดเก็บจากฐานเงินได้ แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะไม่มี การจัดเก็บสิ่งที่เรียกว่า ภาษีสวัสดิการสังคมในด้านสุขภาพหรือภาษีสุขภาพโดยตรง เนื่องจากระบบประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งเป็นระบบหลักประกันสุขภาพที่ใหญ่และครอบคลุมประชากรมากที่สุดของประเทศไทยนั้นไม่มีการเรียกเก็บเงินใดๆจากประชาชน แต่มีการจัดเก็บเงินสมทบภายใต้ระบบประกันสังคมซึ่งเป็นการจัดเก็บโดยอ้างอิงจากฐานเงินได้และเป็นการจัดเก็บเพื่อการสร้างสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในปัจจุบันระบบประกันสังคมจึงเป็นระบบความมั่นคงทางสังคมที่ให้หลักประกันสุขภาพเพียงระบบเดียวที่มีการจัดเก็บเงินภาษีจากประชาชน ดังนั้นหากมองในแง่ทฤษฎีแล้ว การจัดเก็บเงินสมทบนี้จึงสามารถเทียบเคียงได้กับการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคม เนื่องจากการจัดเก็บเงินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินมาเป็นแหล่งเงินในการสร้างสวัสดิการขั้นพื้นฐานและสร้างความมั่นคงทางสังคมประเภทหนึ่ง

เมื่อศึกษาถึงโครงสร้างการจัดเก็บเงินภาษีสวัสดิการสังคมหรือภาษีระบบประกันสุขภาพในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ามี การนำหลักทฤษฎีภาษีอากรมาใช้ในการกำหนดโครงสร้างของการจัดเก็บ เช่น การใช้วิธีการกำหนดอัตราแบบก้าวหน้า และการนำหลักเกณฑ์การหักลดหย่อน เช่น ในกรณีที่มีภาระเลี้ยงดูบุตร หรือการยกเว้นการจัดเก็บในกรณีที่มีเงินได้ต่ำ การนำผลรวมของเงินได้ของครอบครัว มาใช้เป็นองค์ประกอบในการคำนวณมาใช้บังคับ เพื่อให้โครงสร้างการจัดเก็บนั้นมีความเป็นธรรมมากที่สุดตามหลักความสามารถในการเสียภาษี ซึ่งแตกต่างจากระบบประกันสังคมของประเทศไทยที่โครงสร้างของการจัดเก็บเงินสมทบนั้นไม่มีการนำหลักดังกล่าวนี้มาพิจารณา

ในบทนี้จึงเป็นศึกษาการจัดเก็บเงินหรือภาษีเพื่อเข้าระบบประกันสุขภาพในต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบกับโครงสร้างการจัดเก็บของประเทศไทย รวมถึงเสนอรูปแบบและโครงสร้างภาษีสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพ ของไทยในอนาคต

#### 4.1 ระบบประกันสังคมของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ระบบประกันสังคม หรือ ระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security System)<sup>1</sup> เป็นระบบที่มุ่งสร้างหลักประกันพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐจัดให้กับประชาชนในประเทศ โดยมีรากฐานจากแนวคิดในการประกันความเสี่ยงทางด้านรายจ่าย หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีพ ให้ความช่วยเหลือประชาชนในยามที่ได้รับความเดือดร้อน เพื่อมิให้เป็นภาระแก่สังคม<sup>2</sup> ในกรณีของประเทศไทย ระบบประกันสังคม เป็นระบบที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายประกันสังคม คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยเป็นระบบประกันภาคบังคับที่อ้างอิงอยู่กับการจ้างของภาคเอกชน โดยกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้าง ต้องจ่ายหรือส่งเงินสมทบเข้าระบบประกันสังคมตามอัตราที่กำหนด และรัฐจะอุดหนุนเงินอีกส่วนหนึ่ง เงินสมทบ จึงเป็นเงินที่จ่ายเพื่อเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน เมื่อเกิดเคราะห์ภัยหรือประสบความเดือดร้อนและเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ในปัจจุบันระบบประกันสังคมให้ความคุ้มครองในสองส่วนหลักๆ เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบของการจัดสวัสดิการสังคม คือ ด้านสุขภาพอนามัย และด้านการมีงานทำและการมีรายได้ โดยแบ่งออกเป็น 7 กรณี<sup>3</sup> คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ (ที่ไม่ได้เกิดจากการทำงาน) คลอดบุตร ตาย ชราภาพ สงเคราะห์บุตร และกรณีว่างงาน<sup>4</sup> ในมุมมองด้านสวัสดิการสุขภาพภายใต้ระบบประกันสังคม

---

<sup>1</sup> International Social Security Association ได้ให้ความหมายของ Social Security ว่าหมายถึงโครงการ (Programme) ที่สร้างขึ้นโดยกฎหมายหรือสิ่งที่เป็นการกำหนดโดยพื้นฐาน ในการจัดหารายได้ในระดับหนึ่งๆ ให้แก่ปัจเจกชนเมื่อเกิดเหตุการณ์ หนึ่งๆ เช่น การชราภาพ การว่างงาน หรือการทุพพลภาพ เป็นต้น ซึ่งรวมถึงการให้บริการทางการแพทย์ (Medical Care) ทั้งด้านการรักษาให้หายจากโรคและการป้องกันโรค

<sup>2</sup> International Social Security Association, Social Security [Online]. Available from : <http://www.issa.int/Topics/About-social-security>.

<sup>3</sup> ในระยะแรกเริ่ม ความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีเพียง 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตร ตาย โดยได้เพิ่มความคุ้มครองกรณีชราภาพ และสงเคราะห์บุตร เมื่อปี พ.ศ. 2544 และ กรณี ว่างงาน เมื่อปี 2547

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 54 ผู้ประกันตนหรือบุคคล ตามมาตรา 73 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังต่อไปนี้

(1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

ผู้ประกันตนจะได้รับการคุ้มครองในสองลักษณะเมื่อเจ็บป่วยหรือประสบเหตุ คือ ในรูปตัวเงิน (in cash) และบริการทางการแพทย์ (in kind) ซึ่งถือเป็นการให้หลักประกันสุขภาพลักษณะหนึ่ง

#### 4.1.1 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และนายจ้างของสถานประกอบกิจการนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม อย่างไรก็ตาม บุคคลบางกลุ่มนั้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายประกันสังคม<sup>5</sup> เช่น ข้าราชการ ลูกจ้างของหน่วยงานต่างประเทศ เป็นต้น

#### 4.1.2 แหล่งเงินทุนของระบบประกันสังคม

- 
- (2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
  - (3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
  - (4) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
  - (5) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
  - (6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
  - (7) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา 39

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(1) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

- (2) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (3) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ
- (4) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน
- (5) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษาหรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล
- (6) กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา



ระบบประกันสังคมนั้น มีการบริหารแหล่งเงินทุนโดยการจัดตั้งเป็นกองทุน<sup>6</sup> เพื่อรวบรวมจัดเก็บเงินและบริหารเงินในกองทุนเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ ดังนั้นเมื่อมีการจัดเก็บเงินสมทบหรือเงินอื่นๆ เงินดังกล่าวจะถือเป็นเงินของกองทุนประกันสังคมโดยไม่ต้องกระทรวงการคลังเพื่อเป็นเงินได้แผ่นดิน แหล่งเงินของกองทุนประกันสังคม ประกอบไปด้วย

- (1) เงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง
- (2) เงินเพิ่ม
- (3) ผลประโยชน์ของกองทุน
- (4) เงินค่าธรรมเนียม
- (5) เงินที่ได้รับจากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน
- (6) เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 47 มาตรา 47 ทวิ มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56
- (7) เงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนจากราชการที่รัฐบาลจ่าย
- (8) เงินค่าปรับตามที่ได้จากการเปรียบเทียบ
- (9) รายได้อื่น

#### 4.1.3 ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ

พระราชบัญญัติประกันสังคมได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ มี 3 ฝ่าย คือ ลูกจ้าง นายจ้างและรัฐบาล<sup>7</sup> โดยในส่วนของลูกจ้างนั้นจะเรียกว่า ผู้ประกันตน เนื่องจากระบบ

---

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 21 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้น กองทุนหนึ่งในสำนักงานประกันสังคม เรียกว่า กองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทน ตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา 24 วรรคสอง

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 ให้รัฐบาล นายจ้าง และ ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตายและกรณีคลอดบุตร ฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้

ประกันสังคมเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีได้มีสภาพเป็นลูกจ้างสามารถจ่ายเงินสมทบเพื่อให้ได้สิทธิประโยชน์ทดแทนได้เช่นกัน ดังนั้น ผู้ประกันตน จึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลักๆ คือ

1) ผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้าง (มาตรา 33) เป็นการประกันตนที่มีลักษณะบังคับโดยผู้ประกันตนยังมีสถานะเป็นลูกจ้างของนายจ้างตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งผู้ประกันตนในฐานะลูกจ้างนี้ยังรวมถึงลูกจ้างที่สิ้นสภาพความเป็นลูกจ้างทำให้ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงแต่ผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป (มาตรา 39)

2) ผู้ประกันตนโดยการส่งเงินสมทบด้วยตนเอง (มาตรา 40) เป็นผู้ประกันตนโดยลักษณะสมัครใจ

ส่วนนายจ้าง นั้นหมายถึง ผู้ซึ่งรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างและหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง นอกจากนี้ยังรวมถึงผู้ประกอบการที่จ้างโดยวิธีเหมาค่าแรง โดยการมอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดการหาลูกจ้างมาทำงาน อันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางานอีกด้วย

ในส่วนของรัฐบาล กฎหมายได้กำหนดให้สบทบเงินตามอัตราที่กำหนด

#### 4.1.4 ฐานการจัดเก็บเงิน

---

สำหรับการประกันตนตามมาตรา ๓๙ ให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนโดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออกตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งและวรรคสอง

การกำหนดอัตราเงินสมทบตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้กำหนดโดยคำนึงถึงประโยชน์ทดแทนและค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานตามมาตรา 24

ค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แต่ละคน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนแต่ละคนสำหรับเศษของเงินสมทบที่มีจำนวนตั้งแต่ห้าสิบบatangค์ขึ้นไปให้นับเป็นหนึ่งบาท ถ้าน้อยกว่านั้นให้ปัดทิ้ง ในกรณีที่ผู้ประกันตนทำงานกับนายจ้างหลายรายให้คำนวณเงินสมทบจากค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างแต่ละราย

ฐานการจัดเก็บเงินสมทบนั้นใช้ฐานเงินได้ซึ่งคิดจาก "ค่าจ้าง" ที่ลูกจ้างได้รับจากการจ้างงาน<sup>8</sup> โดยให้คิดค่าจ้างเป็นค่าจ้างอัตรารายเดือนเพื่อใช้ในการคำนวณ ไม่ว่าลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างเป็นรายชั่วโมง หรือรายวันก็ตาม<sup>9</sup> กฎหมายได้กำหนดให้มีการใช้ค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างขั้นสูง ที่จะนำมาใช้คำนวณเงินสมทบที่ต้องนำส่ง โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งในปัจจุบัน ฐานการจัดเก็บเงินสมทบในฐานลูกจ้างนั้น แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

- 1) ผู้ประกันตนตามมาตรา 33<sup>10</sup> - ค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานต้องไม่ต่ำกว่า 1,650 บาท และไม่เกิน 15,000 บาท
- 2) ผู้ประกันตนตามมาตรา 39<sup>11</sup> - ค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานคือ เดือนละ 4,800 บาท

---

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 5 “ค่าจ้าง” หมายความว่า เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติ ไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลาหรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้ในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด จำนวน หรือจ่ายในลักษณะใดหรือโดยวิธีการใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 6 ในการคำนวณค่าจ้างเพื่อการออกเงินสมทบให้ถือเอาค่าจ้างที่คิดเป็นรายเดือนเป็นเกณฑ์คำนวณ

ในการคำนวณค่าจ้างที่มีค่าจ้างรายเดือนให้เป็นค่าจ้างรายเดือนให้ถือว่าค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับจริงในเดือนใดเป็นค่าจ้างรายเดือนของเดือนนั้น

เพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาการส่งเงินสมทบของผู้ประกันตนให้ถือว่าเงินสมทบที่หักจากค่าจ้างที่จ่ายให้ลูกจ้างในเดือนใดเป็นการจ่ายเงินสมทบของเดือนนั้นและ ไม่ว่าเงินสมทบนั้นจะได้หักไว้หรือนำส่งเดือนละกี่ครั้ง ให้ถือว่ามีระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบเท่ากับหนึ่งเดือน

<sup>10</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538) ข้อ 1 ค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แต่ละคนให้กำหนดเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าเดือนละหนึ่งพันหกร้อยห้าสิบบาท และไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นห้าพันบาท

<sup>11</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2538) ข้อ 1 จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง ต้องส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 46 วรรคสอง ให้กำหนดเป็นจำนวนเดือนละสี่พันแปดร้อยบาท

ส่วนในกรณีของผู้ประกันตนโดยการส่งเงินสมทบด้วยตนเอง ตามมาตรา 40 นั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลผู้ซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2554 นั้น ได้กำหนดจำนวนเงินสมทบที่ต้องจัดเก็บไว้แล้วโดยเฉพาะซึ่งมิได้อ้างอิงจากค่าจ้างแต่อย่างใด<sup>12</sup>

#### 4.1.4 อัตราการจัดเก็บ

พระราชบัญญัติประกันสังคมมิได้กำหนดอัตราการจัดเก็บไว้โดยตรง เพียงแต่กำหนดอัตราการจัดเก็บสูงสุดไว้เท่านั้น และให้กำหนดอัตราการจัดเก็บโดยการออกเป็นกฎกระทรวง<sup>13</sup> อัตราการจัดเก็บเงินสมทบในปัจจุบันจึงเป็นไปตาม ข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2552<sup>14</sup> และข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยกำหนดอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. 2546<sup>15</sup> ดังนี้

<sup>12</sup> ในปัจจุบัน จำนวนเงินสมทบที่ต้องจัดเก็บคือเดือนละ 100 หรือ 150 บาท  
แล้วแต่กรณี

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 วรรคแรก

<sup>14</sup> กฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2552  
ข้อ 3 ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 3 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่าย  
ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร  
กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ ตามบัญชีอัตราเงินสมทบท้ายกฎกระทรวงนี้ ดังต่อไปนี้  
(1) ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ให้เป็นไปตามอัตราใน  
บัญชี ก.

(2) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2553 เป็นต้นไป ให้เป็นไปตามอัตราในบัญชี ข.

<sup>15</sup> กฎกระทรวง ว่าด้วย กำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2552  
ข้อ 1 ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม  
เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานตามอัตราดังต่อไปนี้

- (1) รัฐบาลในอัตราร้อยละ 0.25 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน
- (2) นายจ้างในอัตราร้อยละ 0.5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน
- (3) ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ในอัตราร้อยละ 0.5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

ตารางที่ 4.1 อัตราเงินสมทบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ	อัตราเงินสมทบ (ร้อยละ) ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง	อัตราเงินสมทบ (ร้อยละ) สูงสุดตามพระราชบัญญัติประกันสังคม 2533
1. เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร		
(1) รัฐบาล	1.5	1.5
(2) นายจ้าง	1.5	1.5
(3) ผู้ประกันตน	1.5	1.5
2. เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ		
(1) รัฐบาล	1	3
(2) นายจ้าง	3	3
(3) ผู้ประกันตน	3	3
3. เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน		
(1) รัฐบาล	0.25	5
(2) นายจ้าง	0.5	5
(3) ผู้ประกันตน	0.5	5
อัตราการจัดเก็บทั้งสิ้น		
(1) รัฐบาล	2.75	9.5
(2) นายจ้าง	5	9.5
(3) ผู้ประกันตน	5	9.5

ค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 46 วรรคห้า

จะเห็นได้ว่า อัตราการจับเก็บเงินสมทบนั้นเป็นอัตราคงที่โดยจับเก็บตามจำนวนค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับหรือที่ได้จ่ายให้แก่ลูกจ้าง โดยมีข้อสังเกตว่าทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างมักจะจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เท่ากัน มีเพียงฝ่ายรัฐบาลเท่านั้นที่อาจจะมีการกำหนดอัตราให้แตกต่างจากฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานะทางการคลังและงบประมาณของภาครัฐ

#### การขอลดอัตราเงินสมทบ

กรณีที่นายจ้างจัดสวัสดิการก่อนวันที่กฎหมายประกันสังคมนี้ใช้บังคับ นายจ้าง มีสิทธิที่จะยื่นขอลดอัตราเงินสมทบโดยการนำระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน หรือเอกสารอื่นที่แสดงซึ่งสวัสดิการดังกล่าว ต่อคณะกรรมการประกันสังคม โดยจะใช้อัตราลดดังกล่าวในการคำนวณเงินสมทบของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนด ตามมาตรา 55 ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้ ก่อให้เกิดความแตกต่างกันในการบังคับใช้กฎหมาย เหตุเพราะเป็นการก่อให้เกิดช่องว่างในการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการประกันสังคมมากเกินไปในการกำหนดอัตราลด ดังนั้น ในปัจจุบันจึงมีการเสนอให้ยกเลิกการขอลดอัตราเงินสมทบตามมาตรานี้

#### **4.1.5 การบริหารการจับเก็บ**

การจับเก็บเงินสมทบนั้น กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ที่มีหน้าที่หักเงินสมทบในส่วนของลูกจ้างที่ลูกจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายออกจากค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง ในแต่ละเดือนนายจ้างต้องนำส่งเงินสมทบส่วนของลูกจ้างพร้อมกับเงินสมทบส่วนของนายจ้าง ไม่ว่าจะนายจ้างจะมีการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในเดือนนั้นหรือไม่<sup>16</sup> และหากลูกจ้างได้รับค่าจ้างจาก

---

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 47 ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างให้นายจ้างหักค่าจ้างของผู้ประกันตนตามจำนวนที่จะต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนตามมาตรา 46 และเมื่อนายจ้างได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบแล้วตั้งแต่วันที่นายจ้างหักค่าจ้าง

ให้นายจ้างนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้ตามวรรคหนึ่ง และเงินสมทบในส่วนของนายจ้างส่งให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้พร้อมทั้งยื่นรายการแสดงการส่งเงินสมทบตามแบบที่เลขาธิการกำหนด

ถ้านายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ต้องจ่าย ให้นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสอง โดยถือเสมือนว่ามีการจ่ายค่าจ้างแล้ว

นายจ้างหลายราย นายจ้างแต่ละรายมีหน้าที่ต้องหักเงินสมทบของฝ่ายลูกจ้างและจ่ายเงินสมทบในส่วนของนายจ้างแต่ละรายเองด้วย ซึ่งกรณีลูกจ้างทำงานกับนายจ้างหลายรายนี้ก่อให้เกิดภาวะในทางปฏิบัติ เนื่องจากลูกจ้างมักจะโดนหักเงินสมทบเกินกว่าอัตราขั้นสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนด

ในส่วนของโทษในกรณีของการผิดนัดจ่ายเงินสมทบ หากนายจ้างไม่หักหรือไม่นำส่งในกรณีที่มีการหักเงินสมทบส่วนของลูกจ้าง หรือไม่จ่ายเงินสมทบในส่วนของตนเอง ต้องรับผิดชอบเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือนนับจากวันที่ต้องนำส่ง ตามมาตรา 49 ซึ่งโทษในการไม่นำส่งเงินนี้มีเพียงแต่ในด้านเงินเพิ่มเท่านั้นไม่มีความรับผิดชอบทางอาญาซึ่งทำให้เกิดปัญหาขาดประสิทธิภาพในการบังคับจัดเก็บ อย่างไรก็ตามในกรณีที่นายจ้างผิดนัดจ่ายเงินสมทบและเงินเพิ่ม กฎหมายกำหนดให้เป็นหนี้บุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินทั้งหมดของนายจ้าง ซึ่งเป็นหนี้ในลำดับเดียวกับภาษีอากรและสำนักงานประกันสังคมยังมีอำนาจในการยึด อายัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สินของนายจ้าง

#### 4.1.6 ประโยชน์ทดแทนด้านสุขภาพ

ประโยชน์ทดแทนสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การเข้ารับบริการด้านสุขภาพหรือบริการทางการแพทย์ดังกล่าวโดยตรงจากสถานพยาบาล และการขอประโยชน์ทดแทนเป็นตัวแทนในกรณีที่มิได้เข้ารับบริการในสถานพยาบาลที่ได้กำหนดหรือลงทะเบียนไว้ หากพิจารณาในมุมมองของหลักประกันสุขภาพ ประโยชน์ทดแทนด้านสุขภาพตามกฎหมายประกันสังคมจะถูกรวมอยู่ในประโยชน์ทดแทน 3 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร และ กรณีทุพพลภาพ ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ให้ความครอบคลุมในแต่ละกรณีจะแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย หากกล่าวในภาพรวม ค่าใช้จ่ายที่ให้ความครอบคลุมนั้นจะรวมถึง ค่าตรวจวินิจฉัย ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ากินอยู่และรักษาในโรงพยาบาล ค่ายาและเวชภัณฑ์ ค่ารถพยาบาล และค่าบริการอื่นที่จำเป็น ซึ่งในการขอรับประโยชน์ทดแทนกฎหมายประกันสังคมได้กำหนดเงื่อนไขต่างๆไว้ดังนี้

---

ในกรณีที่นายจ้างนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตน หรือเงินสมทบในส่วนของนายจ้างส่งให้แก่สำนักงานเกินจำนวนที่ต้องชำระ ให้นายจ้างหรือผู้ประกันตนยื่น คำร้องขอรับเงินในส่วนที่เกินคืนได้ตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนด ถ้านายจ้างหรือผู้ประกันตนมิได้เรียกเอาเงินดังกล่าวคืนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นำส่งเงินสมทบ หรือไม่มารับเงินคืนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งให้มารับเงิน ให้เงินนั้นตกเป็นของกองทุน

ตารางที่ 4.2 เงื่อนไขและประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

กรณี	เงื่อนไขในการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน	
	ระยะเวลาการจ่ายเงิน	เงื่อนไขอื่นๆ
1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย	ต้องมีการจ่ายเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 3 เดือนภายในระยะเวลา 15 เดือน	ไม่ได้ตั้งใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น
2. กรณีคลอดบุตร	ต้องมีการจ่ายเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 7 เดือนภายในระยะเวลา 15 เดือน	สามารถขอรับประโยชน์ทดแทนได้เพียง 2 ครั้ง
3. กรณีทุพพลภาพ	ต้องมีการจ่ายเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 3 เดือนภายในระยะเวลา 15 เดือน	ไม่ได้ตั้งใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น

#### 4.1.7 ร่าง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. . . (ฉบับบูรณาการ)

นับแต่มีการจัดตั้งระบบประกันสังคมภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงไปของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ระบบประกันสังคมของประเทศไทยนั้นก็ยังมีปัญหาอยู่หลายประการในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาด้านความครอบคลุม กล่าวคือ นิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” นั้นไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบและแรงงานข้ามชาติ ปัญหาด้านการบริหารจัดการของสำนักงานประกันสังคมที่ไม่โปร่งใส มีการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ เนื่องจากจำนวนเงินของกองทุนประกันสังคมมีเป็นจำนวนมาก ตลอดจนการเลือกตั้งคณะกรรมการที่ขาดการมีส่วนร่วมของผู้ประกัน ปัญหาด้านการขอสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ เช่น การใช้บริการทางการแพทย์สามารถใช้ได้เฉพาะสถานพยาบาลตามสิทธิเท่านั้น ยกเว้นกรณีฉุกเฉินจำเป็น ทำให้ผู้ประกันตนไม่ได้รับการบริการทางการแพทย์ที่ดีเท่าที่ควรและไม่ได้รับความสะดวก ปัญหาในด้านบริหารจัดการอื่นๆ เช่น กรณีนายจ้างหักเงินค่าจ้างเพื่อนำส่งเงินสมทบประกันสังคม รวมทั้งเงินสมทบฝ่ายนายจ้าง แต่ไม่นำส่งหรือนำส่งไม่ครบจำนวน ทำให้ผู้ประกันตนมีปัญหาในกรณีประสงค์จะใช้



สิทธิประโยชน์ต่างๆ ต้องร้องเรียนหรือฟ้องร้องไม่สามารถใช้สิทธิได้ทันทีตามที่ควรจะเป็น และบาง คนไม่ได้ดำเนินการใดๆทำให้ไม่ได้รับสิทธิในการขอรับประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีการศึกษาและเสนอแก้ไขกฎหมายประกันสังคมในประเด็นต่างๆ และ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2552 ที่มีความสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ด้านความครอบคลุม

การขยายความคุ้มครองผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม ให้รวมถึงบุคคลที่ควรอยู่ในความคุ้มครองของระบบประกันสังคม เช่น บุตรและคู่สมรสของ ผู้ประกันตน ลูกจ้างชั่วคราวทุกประเภทของส่วนราชการ ลูกจ้างทำงานบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจ เป็นต้น

ในแง่ของเงื่อนไขการได้รับความคุ้มครอง มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การส่งเงินสมทบ ก่อนที่ผู้ประกันตนจะสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างเพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนระยะยาว ขึ้นภายหลังสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างโดยขึ้นกับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบมานานเพียงใด และ แก้ไขระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบสำหรับผู้เคยเป็นผู้ประกันตน และต่อมาได้สิ้นสภาพการเป็น ลูกจ้าง เพื่อขยายระยะเวลาการแสดงความจำนงเป็นผู้ประกันตนต่อสำนักงาน และกำหนดให้ จ่ายเงินสมทบเดือนแรกในวันที่แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

(2) ด้านการบริหารกองทุน

แก้ไของค์ประกอบ กระบวนการได้มา คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่และวาระการ ดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการประกันสังคม เพื่อเป็นหลักประกัน ชัดเจนในการได้มาซึ่งกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายผู้ประกันตนและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสม และไม่มีส่วนได้เสียในกิจกรรมที่กระทำกับสำนักงานรวมทั้ง รองรับความต่อเนื่องในการทำงานของคณะกรรมการ รวมทั้งจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบทั้ง องค์ประกอบ คุณสมบัติ กระบวนการได้มา อำนาจหน้าที่ และวาระดำรงตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการต่างๆและสำนักงาน

กำหนดให้มีคณะกรรมการการลงทุน มีองค์ประกอบคุณสมบัติ กระบวนการ ได้มาและวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของ กองทุน เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการลงทุนที่คณะกรรมการประกันสังคมเห็นชอบ

ในด้านความโปร่งใสในการการบริหารจัดการ นอกเหนือไปจากการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบและบริหารจัดการแล้ว ยังมีการกำหนดในด้านการเข้าถึงข้อมูลของผู้มีส่วนได้เสีย โดยกำหนดให้ผู้ประกันตน นายจ้าง หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิรับรู้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกันสังคมและการส่งเงินสมทบ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารของคณะกรรมการ

### (3) ด้านแหล่งเงินทุนหรือการจัดเก็บเงินสมทบ

มีการแก้ไขอัตราเงินสมทบของฝ่ายรัฐบาลและผู้ประกันตนตามมาตรา 39 และแก้ไขฐานค่าจ้างในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ให้เป็นไปตามฐานค่าจ้างจริงของลูกจ้างแต่ละคน

แก้ไขอัตราเงินเพิ่มเป็นร้อยละ 4 ของเงินสมทบกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบหรือส่งเงินสมทบไม่ครบจำนวน เพื่อป้องกันมิให้กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นได้ง่าย

### (4) ด้านสิทธิประโยชน์ทดแทน

แก้ไขหลักเกณฑ์ในการรับบริการทางการแพทย์ของผู้ประกันตนหรือคู่สมรส ผู้ประกันตนรวมทั้งมีสิทธิเข้ารับบริการทางการแพทย์ในสถานพยาบาลอื่นได้ในกรณีฉุกเฉินหรือกรณีล่าช้าหรืออาจเกิดอันตรายแก่ผู้ประกันตน โดยสำนักงานประกันสังคมจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายตามที่ตกลงกับสถานพยาบาล

เพิ่มประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนเพื่อให้มีสิทธิมากขึ้นในการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ เช่น บริการทางการแพทย์ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยและกรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงานตั้งแต่วันที่เข้าเป็นลูกจ้างเพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ประชาชนไทยมีสิทธิรักษาพยาบาลตั้งแต่วันที่แรกเกิด แม้แต่ภายหลังออกจากงานหรือเกษียณอายุรับประโยชน์ทดแทนกรณีบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพ ก็มีสิทธิรับบริการรักษาพยาบาลจนกระทั่งวันตาย เพิ่มเติมประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายให้รวมถึงค่าส่งเสริมสุขภาพ ตรวจสอบสุขภาพประจำปีและการป้องกันโรคแก่ผู้ประกันตน

## 4.2 การจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพในต่างประเทศ

แม้ว่าลักษณะหรือบริบทในระบบหลักประกันสุขภาพของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศไทยกับประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกาที่สองประเทศหลังนี้ถือได้ว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศแคนาดาถือได้ว่าเป็นประเทศซึ่งมีระบบการจัดการด้านการสวัสดิการสังคมที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งในโลกและประชากรในประเทศก็ถือได้ว่ามีคุณภาพชีวิตที่ดี การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศจะช่วยให้เข้าใจแนวความคิดที่ต่างประเทศใช้เป็นหลักในการออกกฎหมายที่ใช้ในการจัดเก็บ ที่ในอนาคตอาจมีการนำโครงสร้างดังกล่าวมาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทย

#### 4.2.1 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีบริการในด้านสาธารณสุขและระบบหลักประกันสุขภาพที่ดีเป็นอันดับต้นๆของโลก โดยรัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณสุขเกือบทั้งหมด แนวคิดหรือนโยบายด้านสุขภาพของแคนาดาภายใต้ Canada Health Act (1984) นั้นจะเน้นหลักความเท่าเทียมกันของประชาชนในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ไม่ว่าจะมีความสามารถหรือฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไร ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตในระดับสูง ระบบประกันสุขภาพที่ดีจัดให้มีโดยรัฐบาลของแคนาดา คือ ระบบ Medicare ซึ่งเป็นระบบประกันสุขภาพแห่งชาติที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่มีความครอบคลุมและมีความเป็นเอกภาพเพราะเป็นระบบประกันสุขภาพเดียว แต่อย่างไรก็ดีความเป็นระบบเดียวนี้นั้นหมายถึงระบบที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย (Canada Health Act 1984) และโครงสร้างเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติ ตัวระบบนั้นประกอบไปด้วยระบบย่อย ซึ่งแบ่งตามแต่ละมลรัฐของประเทศแคนาดาที่แบ่งออกเป็น 13 มลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการและการให้บริการด้านสุขภาพของประชาชนที่มีถิ่นที่อยู่ในรัฐตน ซึ่งระบบประกันสุขภาพของแต่ละมลรัฐ<sup>17</sup> จะได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งได้รับมาจากการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลกลาง และประกอบกับเงินที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีโดยรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งรวมถึง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประกอบกับภาษีสุขภาพเฉพาะที่จัดเก็บจากนายจ้าง และภาษีอื่นๆ

การศึกษาการจัดเก็บเงินเพื่อระบบประกันสุขภาพตามวิถยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมุ่งศึกษาเฉพาะถึงการจัดเก็บภาษีในมลรัฐออนแทริโอ ซึ่งมีการจัดเก็บภาษี 2 ประเภทที่เกี่ยวข้องกับ

<sup>17</sup> Health Canada, Canada's Health care system (Medicare) [Online].

ระบบหลักประกันสุขภาพ คือ Employer Health Tax และ Health Premium Tax ซึ่ง Health Premium Tax นั้น จะเป็นภาษีที่เป็นส่วนหนึ่งของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยเป็นการกำหนด อัตราการจัดเก็บแยกออกจากกัน ประเด็นที่น่าสังเกตของภาษีเพื่อสุขภาพของมลรัฐออนแทริโอ คือ บุคคลใดแม้ว่าจะมิได้ชำระภาษี แต่ก็ไม่ใช่เป็นการตัดบุคคลดังกล่าวออกจากการมีสิทธิที่จะได้รับการบริการจากระบบสุขภาพของทางภาครัฐ กล่าวคือ บุคคลยังมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึง บริการ แม้ว่าจะมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อกำหนด อันเป็นการแสดงให้เห็นถึง การยึดมั่นใน หลักเกณฑ์ของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและการบริการสาธารณะของรัฐ

#### 4.2.1.1 การจัดเก็บภาษีเบี้ยสุขภาพ Health Premium Tax<sup>18</sup>

Health Premium Tax หรือ Ontario Health Insurance Premium (HIP) เป็น ภาษีที่จัดเก็บจากฐานเงินได้หรือบำนาญของลูกจ้างผ่านทางระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา HIP นั้นเริ่มมีการจัดเก็บตั้งแต่ปี 2547 ภายใต้ Ontario Income Tax Act<sup>19</sup> ซึ่งเงินภาษีที่ได้จากการ จัดเก็บภาษีเบี้ยสุขภาพนั้นจะถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุนและเป็นค่าใช้จ่ายของระบบ Medicare

##### ก) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้ที่มีเงินได้ซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในมลรัฐออนแทริโอในวันสุดท้ายของปีภาษี<sup>20</sup> ไม่ว่าจะโดย การเป็นลูกจ้างหรือมิได้เป็นลูกจ้าง (Self-employed Individual)

<sup>18</sup>Ontario Ministry of Revenue, Ontario Health Premium [Online],

Available from : <http://www.rev.gov.on.ca/en/tax/healthpremium/index.html>

<sup>19</sup> ในวิทยานิพนธ์ในฉบับนี้ Income Tax Act จะหมายถึงความถึง Ontario Income Tax Act โดยหากจะกล่าวถึงกฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง ผู้เขียนจะใช้คำว่า Income Tax Act (Canada) หรือ Federal Income Tax Act

<sup>20</sup> ในที่นี้หมายถึงปฏิทิน Income Tax Act Section 1(1) "taxation year" means,

(a) in the case of an individual, a calendar year, and

(b) in the case of an estate or trust arising on death, despite clause (a), a taxation year as defined in paragraph 104 (23) (a) of the Federal Act,

ข) ฐานภาษี

ฐานภาษีที่ใช้ในการคำนวณภาษีเบี่ยสุภาพนั้น คือ “เงินได้ที่ต้องเสียภาษี” (Taxable Income) โดยใช้ฐานของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นฐานอ้างอิง กล่าวคือ คำจำกัดความของเงินได้ที่พึงต้องเสียภาษีนั้นถูกกำหนดให้อ้างอิงจากบทบัญญัติภาษีอากรในระดับรัฐบาลกลาง<sup>21</sup> ซึ่งมีวิธีการคำนวณที่ละเอียดซับซ้อนอย่างมาก ภายใต้ Income Tax Act (Canada) เงินได้ที่ต้องเสียภาษีนั้น หมายความรวมถึง เงินได้จากที่ทำงานหรือการจ้างงาน (Income from an office or employment) เงินได้จากธุรกิจหรือทรัพย์สิน (Income from a business or property) เงินได้จากส่วนเกินทุน (Capital Gain) ไม่ว่าจะได้รับจากภายในหรือภายนอกประเทศแคนาดา หลังจากหักค่าใช้จ่ายต่างๆที่สามารถหักได้ตามกฎหมาย ซึ่งเงินได้แต่ละประเภท มีการให้หักค่าใช้จ่ายแบ่งตามแต่ละประเภทของเงินได้ หากเป็นเงินได้จากที่ทำงานหรือการจ้างงาน ค่าใช้จ่ายที่ให้หักได้ เช่น ค่าใช้จ่ายทางกฎหมาย (Legal Expense) ที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องหรือก่อให้เกิดสิทธิในค่าจ้าง<sup>22</sup> ค่าเดินทาง ค่าอาหาร ค่าอุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายที่แบ่งประเภทตามลักษณะของงาน เช่น ค่าใช้จ่ายกรณีการขายอสังหาริมทรัพย์ (Sales Expenses) หรือค่าใช้จ่ายลูกจ้างของการทางรถไฟ (Expenses of railway employees)

มีข้อสังเกตว่า การจัดเก็บภาษีเบี่ยสุภาพเป็นการจัดเก็บภาษีโดยอ้างอิงจากฐานเงินได้และการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยตรง ซึ่งบทบัญญัติในส่วนของภาษีเบี่ยสุภาพ จะถูกรวมอยู่ภายใต้บทบัญญัติในส่วนของภาษีเงินได้ แม้ว่าบุคคลผู้มีเงินได้ที่พึงต้องเสียภาษี จะไม่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้เหตุเพราะได้รับการยกเว้นภาษี หรือมีเจตนาไม่เสียภาษี หรือเหตุอื่นใดก็ตาม ก็ยังมีหน้าที่เสียภาษีเบี่ยสุภาพ

---

and, when a taxation year is referred to by reference to a calendar year, the reference is to the taxation year or years coinciding with, or ending in, that year;

<sup>21</sup> Income Tax Act Section 1 “taxable income” means taxable income as determined in accordance with and for the purposes of the Federal Act subject to variation on objection or on appeal, if any, in accordance with the Federal Act;

<sup>22</sup> Income Tax Act Section 8 (b) amounts paid by the taxpayer in the year as or on account of legal expenses incurred by the taxpayer to collect or establish a right to salary or wages owed to the taxpayer by the employer or former employer of the taxpayer;

ค) อัตราภาษี<sup>23</sup>

อัตราภาษีที่ใช้ในการคำนวณเป็นอัตราดังนี้

- 1) เงินได้ที่พึงต้องเสียภาษีมีจำนวนไม่เกิน 20,000 เหรียญแคนาดา ให้ได้รับยกเว้นภาษี
- 2) เงินได้ที่พึงต้องเสียภาษีมีจำนวนเกิน 20,000 เหรียญแคนาดา แต่ไม่เกิน 36,000 เหรียญแคนาดา ให้ใช้สูตรการคำนวณดังต่อไปนี้

$0.06 \times$  เงินได้ที่ต้องเสียภาษีส่วนที่เกิน 20,000 หรือ 5000 แล้วแต่อย่างใดจะน้อยกว่า

- 3) เงินได้ที่พึงต้องเสียภาษีมีจำนวนเกิน 36,000 เหรียญแคนาดา แต่ไม่เกิน 48,000 เหรียญแคนาดา ให้ใช้สูตรการคำนวณดังต่อไปนี้

$300 + (0.06 \times$  เงินได้ที่ต้องเสียภาษีส่วนที่เกิน 36,000 หรือ 2500 แล้วแต่อย่างใดจะน้อยกว่า)

- 4) เงินได้ที่พึงต้องเสียภาษีมีจำนวนเกิน 48,000 เหรียญแคนาดา แต่ไม่เกิน 72,000 เหรียญแคนาดา ให้ใช้สูตรการคำนวณดังต่อไปนี้

$400 + (0.25 \times$  เงินได้ที่ต้องเสียภาษีส่วนที่เกิน 48,000 หรือ 600 แล้วแต่อย่างใดจะน้อยกว่า)

- 5) เงินได้ที่พึงต้องเสียภาษีมีจำนวนเกิน 72,000 เหรียญแคนาดา แต่ไม่เกิน 200,000 เหรียญแคนาดา ให้ใช้สูตรการคำนวณดังต่อไปนี้

$600 + (0.25 \times$  เงินได้ที่ต้องเสียภาษีส่วนที่เกิน 72,000 หรือ 600 แล้วแต่อย่างใดจะน้อยกว่า)

---

<sup>23</sup> Income Tax Act Section 3.1 (1)

- 6) เงินได้ที่พึงต้องเสียภาษีมีจำนวนเกิน 200,000 เหรียญแคนาดา ให้ใช้สูตรการคำนวณดังต่อไปนี้

$$750 + (0.25 \times \text{เงินได้ที่ต้องเสียภาษีส่วนที่เกิน } 200,000 \text{ หรือ } 600 \text{ แล้วแต่อย่างใดจะน้อยกว่า})$$

ง) การบริหารภาษี

ดังที่กล่าวในส่วนต้นแล้วว่า การจัดเก็บภาษี เบี้ยสุขภาพนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้นในส่วนของการคำนวณภาษีและการบริหารการจัดเก็บ ไม่ว่าจะเป็นการคิดหาเงินได้สุทธิที่จะใช้เป็นฐานภาษี การหักลดหย่อน การให้เครดิต การยื่นภาษี การหักภาษี ตลอดจนการบริหารภาษีในส่วนอื่นๆ เช่น การประเมินภาษี โทษ การคิดเบี้ยปรับ และ โทษจะใช้ร่วมกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เช่น การหักภาษี ณ ที่จ่ายจะให้นายจ้างจะเป็นผู้มีหน้าที่หักภาษีเมื่อมีการจ่ายค่าจ้างและเงินบำนาญ โดยหักจากเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่ลูกจ้าง การยื่นแบบแสดงรายการโดยให้ลูกจ้างมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีภายในวันที่ 30 เมษายนของทุกปี พร้อมกับการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

#### 4.2.1.2 ภาษีสุขภาพส่วนนายจ้าง Employer Health Tax <sup>24</sup>

Employer Health Tax (EHT) ภายใต้ Employer Health Act เป็นภาษีที่จัดเก็บจากนายจ้างโดยอ้างอิงจากจำนวนเงินค่าตอบแทน (Remuneration) ที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างของตนผ่านระบบเงินเดือน (Payroll)

ก) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี (Tax Payer)

นายจ้างทุกคนมีหน้าที่ต้องเสียภาษี EHT<sup>25</sup> ซึ่งนายจ้างนั้นหมายความรวมถึงบุคคล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะรวมทั้งนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และรัฐบาลใน

<sup>24</sup> Ontario Ministry of Revenue, Employer Health Tax [Online], Available from : <http://www.rev.gov.on.ca/en/tax/eht/index.html>

<sup>25</sup> Employer Health Tax Act Section 2 (1) Every employer shall pay to the Crown in right of Ontario a tax calculated in accordance with this Act.

ระดับจังหวัด เขตปกครอง และระดับประเทศ ผู้ซึ่งจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้าง<sup>26</sup> แต่อย่างไรก็ตาม นายจ้างบางกลุ่มนั้นไม่ถือว่าเป็นนายจ้างที่ต้องเสียภาษี EHT เช่น นายจ้างซึ่งเป็นบุคคลในภาครัฐผู้ที่ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ตาม Income Tax Act<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup>Employer Health Tax Act Section 1 “employer” means a person or a government, including the government of a province, a territory or Canada, who pays remuneration to an employee; (“employer”)

<sup>27</sup>Employer Health Tax Act Section 1 “eligible employer” means, in respect of a particular time, an employer who is not, at that time,

- (a) a person in the public sector, as described in clauses 1 (a) to (i) and section 2 of the Schedule to the *Social Contract Act, 1993*, and not subject to tax under Part I of the *Income Tax Act* (Canada),
- (b) the Crown in right of Canada or of another province or the government of a territory,
- (c) any of the following persons who are not subject to tax under Part I of the *Income Tax Act* (Canada) for the year:
  - 1. an agency of the Crown,
  - 2. an authority, board, commission, corporation, office or organization of persons a majority of whose directors, members or officers are appointed or chosen by or under the authority of the Governor General in Council or a member of the Privy Council or by a Lieutenant Governor in Council or a member of the Executive Council of a province,
- (d) a person that is exempt throughout the year from tax under Part I of the *Income Tax Act* (Canada) under any of paragraphs 149 (1) (a) to (d.6), (h.1), (o) to (o.2), (o.4) to (s.2) and (u) to (z) of that Act, or
- (e) a person prescribed not to be an eligible employer for the purposes of section 2 or 2.1; (“employeur admissible”)



ข) ฐานภาษี

ฐานที่ใช้ในการคำนวณภาษี EHT คือ ค่าตอบแทนในมลรัฐออนแทริโอ (Ontario remuneration) ซึ่งหมายถึง ค่าตอบแทนทั้งสิ้นที่จ่ายให้แก่ลูกจ้าง ผู้ซึ่งได้รายงานการทำงานในสถานประกอบการถาวรของนายจ้างในมลรัฐออนแทริโอ และให้หมายความรวมถึง ค่าตอบแทนที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างผู้ซึ่งมิได้รายงานการทำงานในสถานประกอบการถาวรของนายจ้างในมลรัฐออนแทริโอ แต่ค่าตอบแทนนั้นจ่ายจากหรือจ่ายผ่านสถานประกอบการถาวรดังกล่าว<sup>28</sup>

ส่วนค่าตอบแทนนั้นหมายถึง การจ่ายเงิน ผลประโยชน์ และเงินช่วยเหลือ (Payments Benefits, and Allowance) ที่ลูกจ้างได้รับหรือถือว่าได้รับ<sup>29</sup> ซึ่งค่าตอบแทนนี้จะอ้างอิงไปถึงเงินได้ (Income) ที่ลูกจ้างต้องนำไปเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตาม Income Tax Act (Canada) การจ่ายเงิน ผลประโยชน์ และเงินช่วยเหลือ ดังกล่าวนั้นจะรวมถึง เงินเดือน

---

<sup>28</sup>Employer Health Tax Act Section 1 “total Ontario remuneration”, in respect of an employer, means the total remuneration paid,  
 (a) to or on behalf of all of the employees of the employer who report for work at a permanent establishment of the employer in Ontario, and  
 (b) to or on behalf of all of the employees of the employer who are not required to report for work at a permanent establishment of the employer but whose remuneration is paid from or through a permanent establishment of the employer in Ontario.

<sup>29</sup>Employer Health Tax Act Section 1 “remuneration” includes all payments, benefits and allowances received or deemed to be received by an individual that, by reason of section 5, 6 or 7 of the *Income Tax Act* (Canada), are required, or would be required if the individual were resident in Canada, to be included in the income of the individual for the purposes of that Act and, without limiting the generality of the foregoing, includes salaries and wages, bonuses, taxable allowances and commissions and other similar amounts fixed by reference to the volume of sales made or contracts negotiated, but does not include a pension, annuity or superannuation benefit paid by an employer to a former employee after retirement of the employee;

ค่าจ้าง โบนัส เงินช่วยเหลือ ค่านายหน้า ตลอดจน สิทธิในการได้รับหุ้น (Stock Option)<sup>30</sup> แต่จะไม่นวมถึง เงินบำนาญหรือเงินบำเหน็จที่นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างในกรณีเกษียณอายุ

ค) อัตราภาษีและการคำนวณภาษี

อัตราภาษี EHT เป็นอัตราก้าวหน้า และใช้การคำนวณดังต่อไปนี้<sup>31</sup>

*ค่าตอบแทนในมลรัฐออนแทรีโอ x อัตราภาษี*

- 1) หากค่าตอบแทนในมลรัฐออนแทรีโอมีจำนวนไม่เกิน 200,000 เหรียญแคนาดาต่อปี ให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ 0.98
- 2) หากค่าตอบแทนในมลรัฐออนแทรีโอมีจำนวนเกิน 200,000 เหรียญแคนาดาต่อปี แต่ไม่เกิน 400,000 เหรียญแคนาดาต่อปี ให้คำนวณภาษีโดยใช้อัตราดังต่อไปนี้

---

<sup>30</sup>Employer Health Tax Act Section 2 (3)

<sup>31</sup>Employer Health Tax Act Section 2 (2)

ตารางที่ 4.3 อัตราภาษี Employer Health Tax กรณี ค่าตอบแทนในมลรัฐออนแทรีโอที่มีจำนวนเกิน 200,000 เหรียญแคนาดาต่อปี แต่ไม่เกิน 400,000 เหรียญแคนาดา

ค่าตอบแทนในมลรัฐออนแทรีโอ (เหรียญแคนาดา)	อัตราภาษี (ร้อยละ)
มากกว่า 200,000 จนถึง 230,000	1.101
มากกว่า 230,000 จนถึง 260,000	1.223
มากกว่า 260,000 จนถึง 290,000	1.344
มากกว่า 290,000 จนถึง 320,000	1.465
มากกว่า 320,000 จนถึง 350,000	1.586
มากกว่า 350,000 จนถึง 380,000	1.708
มากกว่า 380,000 จนถึง 400,000	1.829

3) หากค่าตอบแทนในมลรัฐออนแทรีโอที่มีจำนวนเกิน 400,000 เหรียญแคนาดาต่อปี ให้คำนวณภาษีโดยใช้อัตราร้อยละ 1.95

๑) การบริหารภาษี (Tax administration)

ในกรณีปกติ ภาษี EHT จะจ่ายเป็นรายปี (Annual return) โดยการยื่นแบบฟอร์ม แต่อย่างไรก็ดี การจ่ายภาษีสามารถแบ่งจ่ายเป็นงวด (Installment) หากนายจ้าง จ่ายค่าตอบแทนในมลรัฐออนแทรีโอมากกว่า 600,000 เหรียญแคนาดา

นอกจากนี้ยังมีมาตรการในการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี (Anti-Avoidance) ในหลายกรณี เช่น กรณีที่ให้ถือว่านายจ้างได้จ่ายค่าตอบแทนตามกฎหมายฉบับนี้ (Deemed

remuneration)<sup>32</sup> แม้ตนเองจะมีได้เป็นผู้จ่าย โดยหากนายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะเดียวกันกับการจ้างงาน แต่ให้บุคคลอื่นนั้นเป็นผู้จ่ายค่าจ้างแทน ดังนี้ให้ถือค่าจ้างที่จ่ายโดยบุคคลอื่นนั้นเป็นค่าตอบแทนที่นายจ้าง จ่ายให้แก่ลูกจ้าง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้นายจ้างหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษี EHT โดยการให้บุคคลภายนอกเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้างทำให้นายจ้างสามารถหลีกเลี่ยงไม่เสียภาษี EHT หรือเสียภาษีน้อยลง และ กรณีที่ให้ถือว่าค่าตอบแทนนั้นได้จ่ายในมลรัฐออนแทริโอเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีโดยการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้างนอกมลรัฐออนแทริโอเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ค่าตอบแทนนั้นเป็นค่าตอบแทนในมลรัฐออนแทริโอ (Ontario remuneration) ที่ต้องเสียภาษีตามกฎหมายนี้ เป็นต้น

#### 4.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบประกันสังคมที่จัดให้มีโดยรัฐหรือสนับสนุนโดยรัฐบาลกลาง (Federal Social Insurance Programs) มีแหล่งเงินทุนหลักจากการจัดเก็บภาษีประกันสังคม (Social Security Tax) ซึ่งจัดเป็นภาษีที่เก็บจากฐานเงินได้ทั้งจากนายจ้างและลูกจ้าง โดยอ้างอิงจากการจ้างงานเป็นหลัก (Payroll Tax) ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นจะมีหลายฉบับด้วยกัน เช่น Federal Insurance Contribution Act (FICA), Self-Employ Contributions Act และ Federal Unemployment Tax Act ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นพระราชบัญญัติที่อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐสภากรของประเทศสหรัฐอเมริกา (Internal Revenue Code) ในส่วนของภาษีที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน (Subtitle C: Employment Tax)

อย่างไรก็ดีในแง่ของภาษีที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพนั้น จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายเพียง 2 ฉบับเท่านั้น คือ Federal Insurance Contribution Act (FICA) และ Self-Employ Contributions Act ซึ่งเป็นภาษีที่เก็บจากส่วนของลูกจ้าง และนายจ้างเนื่องจาก Federal Unemployment Tax Act ที่กำหนดให้จัดเก็บภาษีประกันสังคมในส่วนของนายจ้างนั้น ไม่มีการจัดเก็บเพื่อความคุ้มครองในด้านสุขภาพหรือการรักษาพยาบาล (HI) แต่จัดเก็บเพื่อความคุ้มครองทางด้านการว่างงาน ดังนั้นจึงจะขอกล่าวถึง Federal Unemployment Tax Act คร่าวๆ เฉพาะในส่วนนี้เท่านั้น โดยจะขอเน้นเฉพาะกฎหมายภาษีที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ

<sup>32</sup> Employer Health Tax Act Section 1 (7)

สังคมด้านการประกันสุขภาพ 2 ฉบับเท่านั้น คือ Federal Insurance Contribution Act (FICA) และ Self-Employ Contributions Act

#### 4.2.2.1 ภาษีประกันสังคมภายใต้ Federal Insurance Contribution Act (FICA)

##### ก) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

1. **ลูกจ้าง** FICA § 3101<sup>33</sup> ได้กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีประกันสังคมจากบุคคลธรรมดาผู้ได้รับค่าจ้างที่ได้รับจากการจ้างงาน นอกเหนือไปจากภาษีประเภทอื่นๆ ซึ่ง “การจ้างงาน” นั้น § 3121 ได้ให้ความหมายว่า การจ้างงานนั้นหมายถึง การให้บริการไม่ว่าอย่างใดที่ไม่ ว่าจะมีลักษณะอย่างไร ที่ได้กระทำ

- ก. โดยลูกจ้าง ให้แก่บุคคลซึ่งจ้างวาน โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติหรือการมีถิ่นที่อยู่ของลูกจ้าง ที่กระทำในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ บน หรือ ที่เกี่ยวข้องกับยานพาหนะ หรือ อากาศยานที่มีสัญชาติอเมริกัน หรือ
- ข. นอกประเทศสหรัฐอเมริกาโดยบุคคลที่มีสัญชาติหรือพลเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยให้กระทำให้แก่นายจ้างสัญชาติอเมริกัน หรือ
- ค. โดยไม่ว่าบุคคลใดหรือเพื่อใครหากได้กำหนดว่าเป็นการจ้างงานภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายประกันสังคม (Social Security Act)

อย่างไรก็ตาม การให้บริการโดยบุคคลตามมาตรานี้ มีข้อยกเว้นในหลากหลายกรณี เช่น ยกเว้น กรณีการให้บริการด้านแรงงานโดยแรงงานด้าวในอุตสาหกรรมการเกษตรที่มีลักษณะชั่วคราว กรณีการให้บริการโดยนักศึกษาในมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในมหาวิทยาลัย บริการที่กระทำโดยบุคคลที่มีอายุไม่ถึง 18 ปี เป็นต้น

ทั้งนี้ ลูกจ้าง<sup>34</sup> นั้นมีความหมายในหลากหลายกรณี เช่น พนักงานของบริษัท หรือบุคคลผู้มีฐานะเป็นลูกจ้างที่มีความสัมพันธ์แบบลูกจ้างนายจ้าง (Employer-employee relationship) ตามการตีความของบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไป หรือบุคคลที่ให้บริการเพื่อ

<sup>33</sup> 26 USC title 26, Federal Contribution Act § 3101 Rate of tax

<sup>34</sup> 26 USC title 26, Federal Contribution Act § 3121 (d) Employee

ค่าตอบแทนจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งหมายความรวมถึง คนขับรถในลักษณะนายหน้าหรือตัวแทน (Agent-driver or Commission-driver) คนขายประกัน (Full-time Life Insurance salesman) บุคคลที่รับจ้างทำงานที่บ้าน (Home Worker) ที่ทำงานที่ส่งโดยบุคคลหนึ่งๆ โดยจะต้องนำงานนั้นกลับไปส่งให้แก่บุคคลดังกล่าว เป็นต้น

2. **นายจ้าง FICA § 3111<sup>35</sup>** กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีประกันสังคมจากนายจ้าง เนื่องจากการจ้างบุคคลเป็นลูกจ้างตามอัตราที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ "การจ้างงาน" นั้นได้ให้นิยามไว้โดย § 3121 ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อ 1

ข) ฐานภาษี

ภาษีจะจัดเก็บตามร้อยละของค่าจ้าง (Wage) ทั้งในส่วนของลูกจ้างและนายจ้าง กล่าวคือ ในส่วนของลูกจ้างจะหมายถึง ค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ ในส่วนของนายจ้างจะหมายถึง ค่าจ้างที่นายจ้างได้จ่าย อันเกี่ยวข้องกับ "การจ้างงาน" § 3121(a) ได้ให้คำจำกัดความของ "ค่าจ้าง" ว่าให้รวมถึงค่าตอบแทนทั้งหมดที่ได้รับจากการจ้างงาน ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน แต่จะไม่รวมเงินได้บางประเภทเช่น เงินได้ที่นายจ้างจ่ายให้สำหรับความเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างภายใต้โครงการที่จัดให้โดยนายจ้าง เงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีภายใต้กฎหมายอื่น ทั้งนี้ได้มีการกำหนดค่าจ้างสูงสุดที่จะนำมาใช้ในการคำนวณภาษีดังนี้

---

<sup>35</sup> 26 USC title 26, Federal Contribution Act § 3111 Rate of tax

**ตารางที่ 4.4** ฐานภาษีสูงสุด (Maximum Taxable Earning) ของลูกจ้างผู้ได้รับค่าจ้างตาม Federal Contribution Act

ฐานภาษีหรือเงินได้สูงสุดที่นำมาใช้คำนวณภาษี นับแต่ปีค.ศ. 1937 ถึงปีปัจจุบัน					
ปี	จำนวน	ปี	จำนวน	ปี	จำนวน
1937-50	\$3,000	1986	\$42,000	2006	\$94,200
1951-54	3 600	1987	43 800	2007	9 ,500
1955-58	,200	1988	45,000	2008	102,000
1959-65	4,800	1989	48,000	2009	106, 00
1966-67	6,600	1990	51,300	2010	106,800
1968-71	7,800	1991	53,400	2011	106,800
1972	9,00	1992	55,500		
1973	10,800	1993	57,600		
1974	13,200	1994	60,600		
1975	14,100	1995	61,200		
1976	15,300	1996	62,700		
1977	16,500	1997	65,400		
1978	17,700	1998	68,400		
1979	22,900	1999	72,600		
1980	25,900	2000	76,200		
1981	29,700	2001	80,400		
1982	32,400	2002	84,000		
1983	35,700	2003	87,000		
1984	37,800	2004	87,900		
1985	39,600	2005	90,000		

ค) อัตราภาษี

อัตราภาษีทั้งนายจ้างและลูกจ้างจะเป็นอัตราเดียวกัน<sup>36</sup> โดยจะเป็นอัตราคงที่โดยแบ่งเป็น 2 ส่วนตามความคุ้มครอง<sup>37</sup> ดังนี้

**ตารางที่ 4.5 อัตราภาษี Social Security Tax ภายใต้ Federal Contribution Act**

ปีภาษี (ค.ศ.)	อัตราภาษี		
	สำหรับความคุ้มครองทางด้านชราภาพ เงินเลี้ยงชีพ และทุพพลภาพ (OASDI)	สำหรับความคุ้มครองทางด้านสุขภาพหรือการรักษายาบาล (HI)	รวมทั้งสิ้น
1937-49	1.000	-	1.000
1950	1.500	-	1.500
1951-53	1.500	-	1.500
1954-56	2.250	-	2.250
1957-58	2.500	-	2.500
1959	3.000	-	3.000
1960-61	3.125	-	3.125
1962	3.625	-	3.625
1963-65	3.850	-	3.850
1966	3.900	0.350	4.250
1967	3.800	0.500	4.300
1968	4.200	0.600	4.800
1969-70	4.600	0.600	5.200
1971-72	4.850	0.600	5.450
1973	4.950	1.000	5.950
1974-77	5.050	0.900	5.950
1978	5.080	1.000	6.080
1979-80	5.350	1.050	6.355
1981	5.400	1.300	6.700
1982-83	5.700	1.300	7.000
1984	5.700	1.300	7.000
1985	5.700	1.350	7.050
1986-87	5.700	1.450	7.150
1988-89	6.060	1.450	7.510
1990 และปีต่อมา	6.200	1.450	7.650

<sup>36</sup> § 3101 จะเป็นการกำหนดอัตราภาษีของลูกจ้าง และ § 3111 จะเป็นส่วนของนายจ้าง



### ง) การบริหารภาษี

การจัดเก็บภาษีประกันสังคมจะอยู่ในลักษณะของการหักภาษีจากการจ่ายค่าจ้าง (Deduction of Tax from wages) หรือที่เรียกว่าการหักภาษี ณ ที่จ่าย<sup>38</sup> โดยกำหนดให้นายจ้างผู้จ่ายค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน (Cash Remuneration) เป็นผู้มีหน้าที่หักภาษีแม้ในเวลาที่ยจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวนั้น จำนวนค่าตอบแทนจะน้อยกว่าจำนวนฐานภาษีขั้นต่ำที่กำหนดไว้ โดยนายจ้างจะเป็นผู้มีหน้าที่ชำระภาษีดังกล่าว โดยให้ถือว่าลูกจ้างได้ชำระภาษีเมื่อ ณ เวลาที่นายจ้างได้หักเงินดังกล่าวโดยนัยของกฎหมาย (Constructive Payment) ทั้งนี้การหักภาษีประกันสังคมนี้ไม่ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายไทย<sup>39</sup> ในกรณีที่บุคคลที่สามเป็นผู้จ่ายค่าจ้างแทนนายจ้าง § 3505 (a) ให้ถือว่าบุคคลที่สามดังกล่าวนี้เป็นผู้มีหน้าที่หักภาษีแทนนายจ้าง ในส่วนของโทษ หากนายจ้างไม่หักภาษีประกันสังคมจากลูกจ้าง นายจ้างจะต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนร้อยละ 20 ของจำนวนเงินภาษีที่นายจ้างไม่ได้หัก และหากนายจ้างมิได้รายงานการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างจะต้องรับผิดชอบเพิ่มเป็นจำนวนร้อยละ 40 ของจำนวนเงินภาษีที่นายจ้างไม่ได้หัก

§ 3510 กำหนดว่านายจ้างมีหน้าที่ต้องนำส่งภาษีที่หักเป็นรายปี (Annual Basis) ภายในวันที่ 15 ของเดือนที่ 4 ของปีถัดไป (เดือนเมษายน)

#### 4.2.2.2 ภาษีประกันสังคมภายใต้ Self-Employ Contributions Act

เช่นเดียวกับภาษีประกันสังคมสำหรับบุคคลที่มีเงินได้จากการจ้างงานภายใต้ Federal Insurance Contribution Act (FICA) Self-Employ Contributions Act (SEA) กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีประกันสังคมสำหรับบุคคลที่มีเงินได้ แต่เป็นกรณีที่ผู้มีเงินได้นั้นมิได้มีนายจ้าง (Self-employed individual) เช่น ผู้รับจ้างเหมา (Individual Contractor) หรือบุคคลที่

<sup>38</sup> 26 USC title 26, Federal Contribution Act § 3102

<sup>39</sup> 26 USC title 26, Federal Contribution Act § 3502 Nondeductibility of taxes in computing taxable income

(a) The taxes imposed by section [3101](#) of chapter 21, and by sections [3201](#) and [3211](#) of chapter 22 shall not be allowed as a deduction to the taxpayer in computing taxable income under subtitle A.

เป็นหุ้นส่วนในหุ้นส่วนสามัญ (A member of partnership) ซึ่งบุคคลที่มีได้มีนายจ้างนี้ จะต้องรับภาษีแต่เพียงฝ่ายเดียว

ก) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

บุคคลที่มีเงินได้ที่มิใช่จากการจ้างงานในระหว่างปีภาษี เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ยกเว้นบุคคลต่างชาติดังมีถิ่นที่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ข) ฐานภาษี

ภาษีประกันสังคมสำหรับบุคคลที่มีเงินได้ที่มิใช่จากการจ้างงาน นั้นคำนวณจากรายรับสุทธิที่มีใช่จากการจ้างงาน (Net earnings from self-employment) ที่บุคคลนั้นได้รับระหว่างปีภาษี แต่ไม่รวมถึงเงินได้และบุคคลบางประเภท เช่น เงินได้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มศาสนา (Member of religious orders and Christian Science practitioners)

รายรับสุทธิที่มีใช่จากการจ้างงานนั้นหมายถึง เงินได้ทั้งสิ้นที่บุคคลหนึ่งได้รับจากการค้าหรือธุรกิจที่ดำเนินโดยบุคคลนั้น หัก ค่าใช้จ่ายที่ให้หักได้ตามประเภทธุรกิจที่กำหนดไว้ บวก เงินส่วนแบ่งกำไรหรือขาดทุน (ไม่ว่าจะได้มีการแบ่งหรือไม่) จากธุรกิจที่ดำเนินโดยหุ้นส่วน (Partnership) ที่บุคคลนั้นเป็นหุ้นส่วน โดยจะมีวิธีการคำนวณเงินได้ตามแต่ละประเภทธุรกิจ เช่น ให้ยกเว้นเงินได้ประเภทค่าเช่าที่ได้รับจากการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ส่วนบุคคล เป็นต้น

ค) อัตราภาษี<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> 26 USC title 26, Self-Employ Contributions Act § 1401 Rate of tax

ตารางที่ 4.6 อัตราภาษี Social Security Tax ภายใต้ Self-Employ Contributions Act

ปีภาษี (ค.ศ.)	อัตราภาษี		
	สำหรับความคุ้มครองทางด้าน ชราภาพ เงินเลี้ยงชีพ และทุพพล ภาพ (OASDI)	สำหรับความคุ้มครอง ทางด้านสุขภาพหรือการ รักษาพยาบาล (HI)	รวมทั้งสิ้น
1950	-	-	-
1951-53	2.250	-	2.250
1954-56	3.000	-	3.000
1957-58	3.375	-	3.375
1959	3.750	-	3.750
1960-61	4.500	-	4.500
1962	4.700	-	4.700
1963-65	5.400	-	5.400
1966	5.800	0.350	6.150
1967	5.900	0.500	6.400
1968	5.800	0.600	6.400
1969-70	6.300	0.600	6.900
1971-72	6.900	0.600	7.500
1973	7.000	1.000	8.000
1974-77	7.000	0.900	7.900
1978	7.100	1.000	8.100
1979-80	7.050	1.050	8.100
1981	8.000	1.300	9.300
1982-83	8.050	1.300	9.350
1984	11.400	2.600	14.000
1985	11.400	2.700	14.100
1986-87	11.400	2.900	14.300
1988-89	12.120	2.900	15.020
1990 และปีต่อมา	12.400	2.900	15.300

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าอัตราการจัดเก็บภาษีประกันสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อยๆ แม้จะเป็นการจัดเก็บในอัตราคงที่ แต่ก็มี การปรับอัตราภาษีให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยตลอดมา

ง) การบริหารภาษี

บุคคลที่มีเงินได้เกิน 400 เหรียญสหรัฐจะต้องนำส่งภาษีประกันสังคมกรณีไม่มีนายจ้าง<sup>41</sup> โดยจะเป็นการนำส่งพร้อมกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ต้องนำส่งเป็นรายปี

#### 4.3 เปรียบเทียบระบบการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมเพื่อระบบสุขภาพระหว่างประเทศไทยและต่างประเทศ

การเปรียบเทียบนั้นจะพิจารณาถึงลักษณะของโครงสร้างการจัดเก็บภาษีของแต่ละประเทศในภาพรวม เนื่องจากบริบทของระบบประกันสุขภาพในแต่ละประเทศนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกันในรายละเอียด แต่อย่างไรก็ตามแต่ละระบบก็ถือเป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อการสร้างสวัสดิการสังคมทางด้านสุขภาพอย่างหนึ่ง ซึ่งเราสามารถนำหลักของการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมมาปรับใช้เพื่อประกอบการพิจารณาได้อีกส่วนหนึ่ง การเปรียบเทียบแต่ละระบบจึงเป็นศึกษาในลักษณะกว้าง ในประเด็นดังต่อไปนี้

##### 4.3.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ในแง่ของบุคคลที่มีหน้าที่เสียภาษี การจัดเก็บภาษีหรือเงินสมทบเพื่อระบบประกันสุขภาพนั้น โดยทั่วไปจะแบ่งเป็นการจัดเก็บจากบุคคล 2 ฝ่ายหลักๆ คือ การจัดเก็บจากผู้ที่มีเงินได้ส่วนหนึ่ง ทั้งที่ได้มาจากการจ้างงานโดยรับมาเป็นค่าจ้าง และที่ได้รับมาจากการประกอบธุรกิจในกรณีที่ไม่มียาจ้างในรูปแบบของค่าตอบแทน และจัดเก็บจากนายจ้างอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งทั้งประเทศแคนาดาและประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดไว้เหมือนกัน แต่ในกรณีของประเทศไทย ผู้มีหน้าที่นำส่งเงินสมทบจะมี 3 ฝ่าย โดยกำหนดให้รัฐเป็นอีกฝ่ายหนึ่งที่มีหน้าที่สบทบเงิน ทั้งนี้เนื่องจากระบบประกันสังคมของประเทศไทยนั้นเป็นระบบประกันที่มีแหล่งงบประมาณโดยจัดตั้งเป็นกองทุนแยกออกจากงบประมาณของภาครัฐ เพื่อความคล่องตัวและประโยชน์การด้านการบริหารจัดการ ดังนั้นความแตกต่างนี้จึงเป็นความแตกต่างในแง่ของการบริหารงบประมาณและการคลังของแต่ละประเทศ มิใช่ความแตกต่างในทางโครงสร้างภาษีอากรที่เป็นประเด็นในการศึกษา

ภาษีสวัสดิการสังคมนั้น มักจะจัดเก็บจากทั้งลูกจ้างและนายจ้าง ทั้งนี้เพราะผลประโยชน์หรือบริการด้านสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพนั้นลูกจ้างเป็นผู้ได้รับโดยตรง

<sup>41</sup>26 USC title 26, Self-Employ Contributions Act § 6017

จึงควรเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี และทำให้ลูกจ้างได้รู้สึกถึงการเสียสละเงินภาษีอากรโดยตรงในฐานะผู้รับภาระภาษีและได้รับผลตอบแทนจากการจ่ายเงินนั้น และหลักว่าสวัสดิการสังคมนั้นถือเป็นผลประโยชน์ของลูกจ้างดังนั้นนายจ้าง ซึ่งถือได้ว่าเป็นรับประโยชน์ในทางอ้อม ควรต้องรับภาระหน้าที่ในสวัสดิการต่างๆของลูกจ้าง

ความแตกต่างที่สำคัญของกฎหมายของแต่ละประเทศในแง่ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีนั้น จะอยู่ตรงที่การมีลักษณะบังคับและขอบเขตของการมีหน้าที่เสียภาษีของบุคคล โดยทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดานั้นกำหนดให้เงินที่จัดเก็บนี้เป็นเงิน "ภาษีอากร" ที่บุคคลที่มีเงินได้ทุกคนต้องเสียหากเข้าไม่เข้าเงื่อนไขข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการแตกต่างกับการจัดเก็บเงินสมทบของประเทศไทยในนัยที่สำคัญ เนื่องจากระบบประกันสังคมของประเทศไทยมุ่งจัดเก็บจากบุคคลที่ "อยู่ในระบบ" เท่านั้น ซึ่งแม้จะมีกรณีที่เหมาะสมใจเข้าระบบเพื่อให้ได้รับความคุ้มครอง การจัดเก็บเงินหรือการมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบก็มิได้มีลักษณะของการ "บังคับ" ดังเช่นการเสียภาษี ที่ให้บุคคลที่มีเงินได้ทุกคนมีหน้าที่ต้องเสีย ซึ่งในส่วนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นจุดด้อยที่สำคัญของการจัดเก็บภาษีเพื่อสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพของประเทศไทย ทั้งนี้อาจเนื่องจากการที่ระบบประกันสุขภาพที่จัดโดยรัฐนั้นมีหลายระบบดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 เพราะทุกคนไม่ได้อยู่ในระบบประกันสุขภาพเดียวกัน สิทธิประโยชน์ที่จะได้จากระบบประกันสุขภาพแต่ละระบบก็ไม่เท่ากัน จึงเป็นเหตุผลที่ไม่สามารถทำให้การจัดเก็บเงินภาษีเพื่อสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพของประเทศไทย นั้น มีลักษณะบังคับให้จัดเก็บได้จากบุคคลที่มีเงินได้ทุกคน

#### 4.3.2 ฐานภาษีและการคำนวณภาษี

ฐานภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บนั้น ทั้งประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดาใช้ฐานภาษีเดียวกันในการจัดเก็บคือฐานเงินได้ แต่ก็จะมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียด เช่น ในกรณีบุคคลที่มีเงินได้จากการจ้างงาน ทั้งประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดฐานภาษีสูงสุดสำหรับค่าจ้างของลูกจ้างที่นำมาใช้ในการคำนวณไว้เหมือนกัน แต่ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีการปรับฐานค่าจ้างเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศอยู่เกือบตลอดเวลา ซึ่งแตกต่างจากของประเทศไทยที่ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของฐานภาษีสูงสุดดังกล่าว ในส่วนกรณีบุคคลที่มีเงินได้ที่มิใช่จากการจ้างงาน ประเทศไทยกำหนดอัตราเงินสมทบไว้ตายตัว แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้การจัดเก็บภาษีที่คำนวณจากรายรับสุทธิที่มีไม่จากการจ้างงาน (Net earnings from self-employment)

ในแง่ของการคำนวณภาษี จะเห็นได้ว่า การให้ได้มาซึ่งเงินที่สุทธิที่จะนำมาใช้ในการคำนวณภาษีนั้นแต่ละระบบความแตกต่างกันค่อนข้างมาก หากพิจารณาในแง่ของค่านิยามค่าจ้างตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยนั้นจะหมายความถึงเพียงเงินได้ที่เป็นตัวเงินเท่านั้น จะไม่รวมถึงค่าตอบแทนที่มีใช้ตัวเงินดังเช่นของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา ในแง่ของการคำนวณฐานภาษีกรณีของลูกจ้างนั้น กฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยมิได้กำหนดให้มีการหักค่าใช้จ่ายหรือค่าลดหย่อน แต่ใช้การกำหนดฐานขั้นสูงที่จะนำมาใช้คำนวณซึ่งกำหนดในระดับที่ต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากไม่ให้หักค่าใช้จ่ายหรือค่าลดหย่อนใดๆนั่นเอง แต่ Health Premium Tax ของมลรัฐออนแทรีโอ และ ภาษีประกันสังคมสำหรับบุคคลที่มีเงินได้ที่ผู้มีเงินได้นั้นมิได้มีนายจ้างภายใต้ Self-Employ Contributions Act ให้มีการหักค่าใช้จ่าย

ผู้เขียนเห็นว่า การหักค่าใช้จ่าย หรือค่าลดหย่อนนี้ มีส่วนอย่างยิ่งที่จะทำให้การจัดเก็บเงินนั้นมีความเป็นธรรม เพราะบุคคลในสังคมมักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน มีความสามารถในการเสียภาษีที่แตกต่างกัน มีค่าใช้จ่ายต่างๆในการก่อให้เกิดเงินได้ที่ต้องเสียภาษีแตกต่างกัน มีมาตรฐานการครองชีพไม่เหมือนกัน บางครอบครัวมีภาระทางครอบครัว มีภาระค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำรงชีพไม่เหมือนกัน จึงต้องมีการหักค่าใช้จ่ายหรือค่าลดหย่อน เพื่อให้เงินได้หรือค่าจ้างที่จะนำมาใช้เป็นฐานภาษีนั้นสามารถแสดงถึงความสามารถในการเสียภาษีของบุคคลได้อย่างแท้จริง ซึ่งระบบการจัดเก็บเงินของมลรัฐออนแทรีโอนั้น เป็นระบบที่อ้างอิงกับกับระบบภาษีอากรเป็นหลัก จึงมีวิธีการคำนวณที่ละเอียดและซับซ้อนเพื่อให้มาซึ่งได้เงินสุทธิที่จะนำมาใช้เป็นฐาน

#### 4.3.3 อัตราภาษี

โดยทั่วไปภาษีสวัสดิการสังคมนั้นมักจะจัดเก็บในอัตราก้าว โดยในฝั่งลูกจ้างนั้นประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีลักษณะใกล้เคียงกัน โดยใช้อัตราก้าวที่ ซึ่งในส่วนของอัตราที่จัดเก็บนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีการปรับเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศอยู่เกือบตลอดเวลา แต่ประเทศไทยที่ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของอัตราภาษี แต่ประเทศแคนาดาจะใช้โครงสร้างที่เป็นสูตรการคำนวณเฉพาะ

ประเด็นที่น่าสนใจในส่วนอัตราภาษีคือ ในประเทศแคนาดามีการใช้อัตราภาษีแยกออกจากกันระหว่างการจัดเก็บภาษีฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง แต่ระบบประกันสังคมของประเทศไทยนั้นใช้อัตราเดียวกันในการจัดเก็บ กล่าวคือ นายจ้างจะสมทบเงินในจำนวนเท่ากับ

ที่ลูกจ้างต้องจ่าย แต่ในประเทศแคนาดา มีการกำหนดอัตราภาษีแยกออกจากกัน กล่าวคือ ในส่วนของนายจ้างจะใช้อัตราจัดเก็บแบบก้าวหน้าคือนับตั้งแต่ร้อยละ 1.101 ถึง 1.95 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการจัดเก็บฝั่งลูกจ้าง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การใช้อัตราภาษีที่แตกต่างกันระหว่างของลูกจ้างและนายจ้างนั้น น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่าการใช้อัตราการจัดเก็บเดียวกัน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างเป็นหลัก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วนายจ้างในฐานะนายจ้างของลูกจ้างย่อมมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลลูกจ้าง อีกทั้งนายจ้างยังจะได้รับประโยชน์จากการที่ลูกจ้างนั้นมีสุขภาพอนามัยที่ดี ด้วยเหตุเหล่านี้ นายจ้างจึงน่าจะเป็นฝ่ายที่ควรเสียภาษีในอัตราสูงกว่าลูกจ้าง

#### 4.3.4 การบริหารการจัดเก็บภาษี

เนื่องจากการจัดเก็บเงินผ่านระบบเงินสมทบ และการจัดเก็บเงินผ่านระบบภาษีอากรนั้น มีความแตกต่างที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจน ในแง่ของการบริหารการจัดเก็บ ผู้เขียนเห็นว่าระบบภาษีอากรไม่ว่าจะของประเทศแคนาดา ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือแม้แต่ประเทศไทยเองนั้น จะมีความเคร่งครัดมากกว่า ทั้งในแง่หน่วยงานที่จัดเก็บภาษีที่มีความเชี่ยวชาญ การตรวจสอบประเมิน การป้องกันการหลีกเลี่ยง ตลอดจนการอุทธรณ์และดำเนินคดีในศาลภาษีอากร ซึ่งระบบภาษีอากรของไทยก็ยังถือได้ว่ามีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบเงินสมทบ

ตาราง 4.7 เปรียบเทียบโครงสร้างการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมด้านการประกันสุขภาพระหว่างประเทศไทย ประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกา

ข้อพิจารณาเปรียบเทียบ	ประเทศไทย	ประเทศแคนาดา	ประเทศสหรัฐอเมริกา
กฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บ	พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2535	Income Tax Act (Health Premium Tax) และ Employer Health Tax Act	Federal Insurance Contribution Act และ Self-Employ Contribution Act of 1954
ระบบการจัดเก็บ	ระบบเงินสมทบ	ระบบภาษีอากร	ระบบภาษีอากร
หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บ	สำนักงานประกันสังคม	หน่วยงานกระทรวงการคลังท้องถิ่น (Ontario Ministry of Finance)	กรมสรรพากร (Internal Revenue Service)
บุคคลที่มีหน้าที่เสียภาษี	ลูกจ้าง, นายจ้าง, รัฐ	ผู้มีเงินได้ไม่ว่าจะโดยการเป็นลูกจ้างหรือมิได้เป็นลูกจ้าง, นายจ้างผู้จ่ายเงินค่าจ้าง	ผู้ที่ได้รับค่าจ้างจากการจ้างงาน และผู้มีเงินได้ที่ไม่มีนายจ้าง, นายจ้าง
ฐานภาษี (กรณีบุคคลที่มีเงินได้จากการจ้างงาน)	ค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับจากการจ้างงาน ซึ่งหมายถึงเฉพาะค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน	เงินได้สุทธิที่ต้องนำไปเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งรวมเงินได้ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็น ค่าจ้าง เงินได้จากส่วนเกิน หรือเงินได้จากทรัพย์สิน	<b>ค่าจ้าง</b> ซึ่งหมายถึงเงินได้ที่ได้รับโดยลูกจ้างจากการจ้างงานโดยให้รวมถึงค่าตอบแทนทั้งหมดที่ได้รับจากการจ้างงานทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน
ฐานภาษี (กรณีบุคคลที่มีเงินได้ที่มิใช่จากการจ้างงาน)	ไม่ได้กำหนดให้มีการจัดเก็บ แต่มีกรณีให้เข้าเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ	เงินได้สุทธิที่ต้องนำไปเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งรวมเงินได้ทุก	<b>รายรับสุทธิ</b> ที่มีใช่จากการจ้างงาน (Net earnings from self-



		ประเภทไม่ว่าจะเป็น ค่าจ้าง เงินได้จากส่วนเกิน หรือเงินได้จากทรัพย์สิน	employment) ที่บุคคลนั้นได้รับระหว่างปีภาษี
ฐานภาษี (กรณีนายจ้าง)	ไม่ได้กำหนดไว้ โดยให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบในจำนวนเท่ากับลูกจ้าง	ค่าตอบแทนทั้งสิ้นที่จ่ายให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งรวมถึงผลประโยชน์ และเงินช่วยเหลือ โดยอ้างอิงไปถึงเงินได้ที่ลูกจ้างต้องนำไปเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	ค่าจ้างทั้งสิ้นที่จ่ายให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งรวมถึงผลประโยชน์ และเงินช่วยเหลือ
ลักษณะของอัตราภาษี	คงที่	ก้าวหน้า (ทั้ง Health Premium Tax และ Employer Health Tax)	คงที่
การคำนวณภาษี การหักค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนอื่นๆ	ไม่มีการให้หักค่าใช้จ่ายหรือลดหย่อน	การคำนวณเงินได้สุทธิให้อ้างอิงกับการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยให้หักค่าใช้จ่ายตามประเภทของเงินได้	ไม่มีการให้หักค่าใช้จ่ายหรือลดหย่อนในกรณี "ค่าจ้าง" ยกเว้นกรณีบุคคลที่มีเงินได้ที่มีใช้จากการจ้างงานที่ใช้ฐานรายรับสุทธิ
การชำระภาษี	ใช้การหัก ณ ที่จ่าย (กรณีของลูกจ้าง) และการนำส่งเงินสมทบเป็นรายเดือน (กรณีนายจ้าง)	ใช้ การ หัก ภาษี ณ ที่ จั ย เช่นเดียวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (กรณี Health Premium Tax) และการจ่ายภาษีเป็นรายปี	ใช้การหักภาษี ณ ที่จ่าย และการนำส่งเงินภาษีโดยผู้จ่ายเงินได้ และการจ่ายภาษีด้วยตนเอง (กรณี Self-employed)

		(กรณี Employer Health Tax)	
การป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี	กรณีตามมาตรา 47 วรรค 3 ถ้า นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ต้องจ่าย ให้นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสอง โดยถือเสมือนว่ามีการจ่ายค่าจ้างแล้ว	มีหลายกรณี สำหรับ Employer Health Tax เช่น กรณีที่ให้ถือว่า นายจ้างได้จ่ายค่าตอบแทน แม้ตนเองจะมีได้เป็นผู้จ่ายหาก นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะเดียวกันกับการจ้างงาน แต่ให้บุคคลอื่นนั้นเป็นผู้จ่ายค่าจ้างแทน และกรณีที่ให้ถือว่า ค่าตอบแทนนั้นได้จ่ายในมลรัฐออนแทรีโอ หากมีการหลีกเลี่ยงไปจ่ายเงินได้ให้แก่ลูกจ้างนอกรัฐเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี	มิได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่ในบางกรณี ก็มีการกำหนดวิธีการในการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี สำหรับเงินได้บางประเภทที่จัดเก็บยาก เช่น § 3102(c) Special rule for tips กำหนดให้นายจ้างสามารถประเมินมูลค่าของค่าจ้างประเภท "ทิป" ที่ลูกจ้างอาจได้รับ เป็นการล่วงหน้า เพื่อเปรียบเทียบเมื่อมีการหักเงินเพื่อเสียภาษีจริง เป็นต้น

#### 4.4 ข้อพิจารณาในการจัดเก็บภาษี

การบังคับจัดเก็บภาษีนั้น เป็นสิ่งที่รัฐพึงจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่การใช้อำนาจบังคับนั้นรัฐจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและมีขอบเขตจำกัด เพราะหากรัฐบังคับจัดเก็บภาษีอากรในระดับที่เกินกว่าขอบเขตของการยอมรับจากประชาชน อาจทำให้เกิดการต่อต้านการจัดเก็บภาษี (Tax Revolt) หรือ การจงใจหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) ได้ ดังนั้น การกำหนดนโยบายในการจัดเก็บภาษีจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องผลกระทบและข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีอากรด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าแหล่งเงินงบประมาณของระบบประกันสุขภาพจะมาจากแหล่งใด ไม่ว่าจะโดยภาษีอากรทั่วไป การจัดเก็บผ่านระบบเงินสมทบ หรือการจัดเก็บผ่านระบบภาษีเฉพาะ บุคคลที่รับภาระค่าใช้จ่ายที่แท้จริงก็คือภาคครัวเรือนหรือประชาชน ดังนั้น ในการจัดเก็บเงินจึงต้องพิจารณาปัจจัยและองค์ประกอบหลายๆ ด้าน เช่น ประสิทธิภาพ ต้นทุน ตลอดจนผลกระทบจากการเก็บรวบรวมเงินต่อประชาชนโดยภาพรวมด้วย เราสามารถสรุปประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาในการจัดเก็บภาษีหนึ่งๆ ได้ดังนี้<sup>42</sup>

##### 1) การกระจายภาระทางการคลัง

ภาระของภาษีหรือค่าใช้จ่ายของรัฐจะต้องกระจายแก่ผู้เสียภาษีทุกคนอย่างยุติธรรมตามฐานะของตน การเก็บภาษีเงินได้ที่จัดเก็บในอัตราก้าวหน้า เป็นวิธีที่จะช่วยกระจายภาระทางการคลังได้ดีที่สุด เนื่องจากการจัดเก็บตามความสามารถในการจ่าย ซึ่งไม่ว่าจะจัดเก็บเป็นภาษีอากร เบี้ยประกันหรือเงินสมทบ การกระจายภาระทางการคลังนั้นจะสามารถทำได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากการกระจายภาระทางการคลังจะขึ้นอยู่กับวิธีการและอัตราการจัดเก็บ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับประเภทของแหล่งเงิน

##### 2) การบริหารการจัดเก็บและต้นทุนการรวบรวมเงิน

การบริหารการจัดเก็บจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและภาระของผู้เสียภาษีควรจะอยู่ในอัตราที่ต่ำ การจัดการรวบรวมเงินย่อมมีต้นทุนในทางบริหาร หากใช้ภาษีซึ่งเป็นระบบที่มีอยู่แล้ว เป็นแหล่งเงินสำหรับการประกันสุขภาพ ค่าบริหารจัดการในการรวบรวมเงินเข้าสู่กองทุนประกันสุขภาพจะต่ำ อีกทั้งยังเป็นการลดภาระในแง่ของประชาชนในส่วนของ ขั้นตอนกระบวนการในการนำส่งเงินอีกด้วย

<sup>42</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, หน้า

### 3) เงื่อนไขความพร้อมและความยินยอมของประชาชน

ประสิทธิภาพของการรวบรวมเงินย่อมขึ้นอยู่กับความพร้อมและสภาพสังคม ตลอดจนความร่วมมือของผู้ถูกจัดเก็บ ในกรณีของระบบประกันสุขภาพเอกชนที่เป็นระบบสมัครใจ นั้นมักไม่มีปัญหา เนื่องจากผู้อยู่ในระบบยอมทราบและเข้าใจถึงภาระและการเรียกเก็บเบี้ยประกัน แต่ในระบบประกันสุขภาพภาคบังคับหรือที่รัฐบังคับจัดเก็บเงินนั้นมักเกิดปัญหาเพราะ ความพร้อมในการจ่ายเงินของแต่ละบุคคลนั้นแตกต่างกัน บางคนอาจสถานะหรือความสามารถในการจ่ายเงินมาก บางคนน้อย การจัดเก็บจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบังคับที่สำคัญ ดังนั้น เราอาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดในการจัดเก็บภาษีคือ การทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือและยินยอมเสียภาษีให้แก่รัฐโดยสมัครใจ ซึ่งการที่จะให้ประชาชนยินยอมเสียภาษีนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญๆดังต่อไปนี้<sup>43</sup>

ก) การเห็นความสำคัญของการเสียภาษี หากประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี นั้นเห็นถึงประโยชน์หรือความสำคัญของการเสียภาษีแล้ว ความยินยอมหรือการให้ความร่วมมือ ในการเสียภาษีแก่รัฐก็จะมีมาก ดังนั้นในการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะ ประชาชนนั้นทราบถึงประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากการถูกเก็บภาษีดังกล่าว

ข) ประสิทธิภาพในการบริหารงานและการใช้เงินของรัฐ หากรัฐบริหารเงิน ภาษีที่จัดเก็บไปจากประชาชนอย่างคุ้มค่า ก็จะช่วยให้ประชาชนเกิดความสมัครใจในการเสียภาษี มากขึ้น ในทางกลับกัน หากรัฐใช้เงินภาษีที่จัดเก็บอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนย่อมไม่อยาก ที่จะเสียภาษี

ค) ความเป็นธรรมในการเสียภาษี นอกเหนือไปจากความเป็นธรรมของ โครงสร้างภาษี ความเป็นธรรมในด้านการจัดเก็บหรือการเสียภาษียังมีส่วนสำคัญในการที่จะทำให้ ประชาชนยินยอมในการเสียภาษี หากรัฐจัดเก็บภาษีอย่างไม่เสมอภาคหรือเกิดการเลือกปฏิบัติ ย่อมทำให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมต่อตัวผู้เสียภาษีและเป็นเหตุให้เกิดการพยายามหลบเลี่ยง ภาษี

<sup>43</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, “ทำไมคนไทยจึงไม่ยอมเสียภาษี”, สรรพการ ศาสตร์ ฉบับที่ 22 เล่มที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน, 2518) หน้า 33} อ้างใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรี ธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, หน้า 180

ง) การลงโทษของกฎหมายและการลงโทษของสังคม การป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีโดยการลงโทษเป็นวิธีการอีกทางหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนยินยอมในการเสียภาษี ไม่ว่าจะโดยการลงโทษโดยกฎหมาย เช่น การกำหนดทั้งโทษปรับและโทษทางอาญา และการลงโทษทางสังคม โดยเฉพาะผู้นำของสังคมหรือผู้ที่กุมกลไกอำนาจรัฐ ที่สังคมจะต้องไม่ให้การยอมรับเพื่อเป็นแบบอย่างของสังคม ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนทั่วไปในสังคม

อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีอากรของรัฐมีผลต่อการลดลงของทรัพยากรในมือของภาคเอกชน การลดลงของทรัพยากรในมือประชาชน ย่อมทำให้ความสามารถในการจับจ่ายใช้สอยเพื่อสินค้าและบริการลดลง และทำให้ระดับการอยู่ดีกินดี (Well-being) ของประชาชนลดลงตามไปด้วย ดังนั้น การจัดเก็บภาษีของรัฐย่อมเป็นสิ่งที่ส่งผลในด้านลบ จากมุมมองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ประชาชนไม่ทราบว่าจะได้ประโยชน์อันใดตอบแทนจากการจ่ายภาษีดังกล่าว และถ้าหากรัฐยังคงเพิ่มระดับการจัดเก็บภาษีจากประชาชนซึ่งก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจจากประชาชนโดยเฉพาะในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งขีดความสามารถของประชาชนลดลงด้วยความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อการจัดเก็บภาษีดังกล่าวย่อมทวีความรุนแรงมากขึ้น และอาจก่อให้เกิดการต่อต้านการจัดเก็บภาษีขึ้น (Tax Revolt)

ในอดีต การแสดงออกถึงการต่อต้านการจัดเก็บภาษีของประชาชนเกิดขึ้นในหลายลักษณะ เช่น การเลื่อนชำระภาษี การไม่ยินยอมจ่ายภาษี การผลัดภาระให้แก่กลุ่มอื่นรับภาษีแทน การต่อต้านโดยการประท้วง กรณีของประเทศไทย แม้ยังไม่ปรากฏการต่อต้านการจัดเก็บภาษีที่รุนแรง แต่ก็มีกรณีหลีกเลี่ยงหรือไม่ยินยอมการจ่ายภาษี ซึ่งถือเป็นการต่อต้านอย่างอ่อน จนไปถึงการต่อต้านการจ่ายภาษีในระดับท้องถิ่น<sup>44</sup> ดังเช่นกรณีการต่อต้านการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม

---

<sup>44</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ, การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ: หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์, หน้า 143-144

#### 4.5 วิเคราะห์การจัดเก็บเงินสมทบ กองทุนเงินสมทบ และจ่ายประโยชน์ทดแทนด้านสุขภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ระบบประกันสังคม เป็นระบบที่มุ่งเน้นถึงการสร้างความมั่นคงและให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่มีรายได้น้อย อันเป็นหลักประกันที่จะทำใหบุคคลดังกล่าวมีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ ซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคมของประเทศไทยนั้น เป็นกฎหมายที่มุ่งสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลที่เป็นผู้ประกันตน ซึ่งในส่วนของลูกจ้างนั้นเป็นลักษณะของการบังคับ<sup>45</sup> โดยจัดเก็บเงินส่วนหนึ่งของรายได้ของบุคคลมาสมทบเป็นกองทุนกลาง เพื่อนำไปช่วยเหลือบุคคลที่ประสบเหตุในด้านต่างๆ เช่น อุบัติเหตุ เจ็บป่วย พิการ ทูพพลภาพ ชราภาพ รวมถึง การว่างงาน ดังนั้น กองทุนประกันสังคมที่เป็นแหล่งเงินจึงถือเป็นสิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญของระบบประกันสังคม

เงินกองทุนนี้กฎหมายกำหนดให้เป็นของสำนักงานประกันสังคมที่ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดินต่างจากภาษีอากรประเภทอื่นๆที่จัดเก็บ โดยเงินกองทุนนอกเหนือไปจากการใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารแล้ว เงินในกองทุนนี้จะคงไว้เพื่อนำมาจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนประเภทต่างๆตามที่กำหนดไว้ โดยจะมีการควบคุมและจัดระเบียบเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายและการเก็บรักษารวมถึงหลักเกณฑ์ในการนำไปจัดหาประโยชน์ ตามที่ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 3 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ในกรณีเงินทุนไม่เพียงพอกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการให้ตามความจำเป็น<sup>46</sup>

ในปัจจุบัน การจัดเก็บเงินสมทบต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนใน 4 กรณีคือ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย ในแต่ละปีของกองทุนมีผลการดำเนินงาน เป็นดังนี้

<sup>45</sup> นิคม จันทรวิฑูร, กฎหมายประกันสังคม: 35 ปีแห่งการฝ่าฟันจน “ฝันเป็นจริง”, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามรัฐ, 2533) หน้า 76

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 24 เงินกองทุนให้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปีเพื่อจ่ายตามมาตรา 18 และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน

ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนราชการให้ตามความจำเป็น

ตารางที่ 4.8: การจัดเก็บเงินสมทบต่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน 4 กรณี<sup>47</sup>

ปี พ.ศ.	เงินสมทบที่เก็บสำหรับ ประโยชน์ทดแทน 4 กรณี เจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพล ภาพ ตาย (ล้านบาท)	เงินประโยชน์ทดแทนที่จ่าย สำหรับ 4 กรณี เจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย (ล้านบาท)
2553	40,239.07	30,419.30
2552	26,618.01	29,522.06
2551	37,787.72	25,548.22
2550	35,325.05	23,641.84

การจ่ายประโยชน์ทดแทนใน 4 กรณีดังกล่าวนี้ ในทุกปีประโยชน์ทดแทนที่จ่ายโดยมากจะเป็นประโยชน์ทดแทนสำหรับกรณีการเจ็บป่วย เช่น ในปี 2552 ประโยชน์ทดแทนที่จ่ายสำหรับกรณีเจ็บป่วยและประสบอันตราย คือ 22,471.86 ล้านบาท จากประโยชน์ทดแทนใน 4 กรณีที่จ่ายออกไปทั้งหมด 29,522.06 ล้านบาท และ 23,418.22 ล้านบาท จากประโยชน์ทดแทนใน 4 กรณีที่จ่ายออกไปทั้งหมด 30,419.30 ล้านบาทสำหรับปี 2553 จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า โดยส่วนใหญ่แล้วเงินสมทบที่สำนักงานจัดเก็บได้ จะมีจำนวนมากกว่าประโยชน์ทดแทนที่สำนักงานประกันสังคมได้จ่ายออกไปซึ่งก็ถือว่ากองทุนนั้นมีรายรับสูงกว่ารายจ่าย แต่อย่างไรก็ดีประเด็นที่น่าพิจารณาในเรื่องของการให้ประโยชน์ทดแทนของระบบประกันสังคม คือ เงื่อนไขในด้านความครอบคลุม ประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการด้านสุขภาพ

ปัญหาที่ปรากฏในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา คือ ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของการให้บริการทางการแพทย์ระหว่างบุคคลที่เข้ารับบริการโดยส่วนตัวกับบุคคลที่เข้ารับบริการภายใต้ระบบประกันสังคม ทั้งนี้ คุณภาพหรือประสิทธิภาพในการบริการด้านสุขภาพของสถานพยาบาลผู้ให้บริการ ย่อมสามารถเพิ่มหรือยกระดับได้ตามข้อตกลงหรือการจ่ายเหมาค่ารักษาพยาบาลรายหัวระหว่างกองทุนผู้ซื้อบริการจากสถานพยาบาลผู้ให้บริการ ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะถูกกำหนดโดยประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม

<sup>47</sup> รายงานประจำปี พ.ศ. 2550-2553 สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

โดยในปัจจุบัน ค่าใช้จ่ายรายหัวที่สำนักงานประกันสังคมจ่ายให้แก่สถานพยาบาลผู้ให้บริการในกรณีเจ็บป่วยและอุบัติเหตุ คือ 1,284 บาทต่อผู้ประกันตนภายในระยะเวลา 1 ปี<sup>48</sup> ดังนั้น รายรับของกองทุน จึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาและทำให้การให้บริการสุขภาพภายใต้ระบบประกันสังคมมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไป

---

<sup>48</sup> ข้อ 5 ประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ภาษีสวัสดิการสังคม เป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากรายได้ของประชาชนเพื่อนำไปใช้จ่ายในงานด้านต่างๆอันเป็นหน้าที่ของรัฐในด้านสวัสดิการสังคม เช่น ด้านการศึกษา ที่อยู่อาศัย การว่างงาน การป้องกันโรค เป็นต้น ซึ่งการสร้างหลักประกันสุขภาพ ก็ถือเป็นสวัสดิการสังคมประเภทหนึ่งที่รัฐควรจัดให้แก่ประชาชนในประเทศ เมื่อพิจารณาการจัดระบบประกันสุขภาพในปัจจุบัน ระบบประกันสุขภาพมีแนวโน้มที่จะขยายตามความต้องการทางด้านสุขภาพที่มากขึ้น ทั้งด้านความครอบคลุม เพื่อให้ครอบคลุมประชากรให้ได้มากที่สุด และความคุ้มครอง เพื่อคุ้มครองต่อโรคร้ายที่มีแต่จะขยายตัวตามวิวัฒนาการของสังคม ดังนั้น ค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในระบบประกันสุขภาพย่อมมีมากขึ้นตามลำดับ และหากค่าใช้จ่ายนี้สูงขึ้นเกินกว่าขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐ จะส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะมีสูงขึ้นและก่อให้เกิดแรงกดดันทางการคลัง ซึ่งการแก้ไขมีสองลักษณะ คือ การลดและควบคุมรายจ่าย เช่น การจำกัดวงเงิน หรือการโยกย้ายงบประมาณของนโยบายการใช้จ่ายอื่นๆ และการเพิ่มรายได้ของรัฐ เช่น การกักเงิน หรือเพิ่มการจัดเก็บภาษีอากร

โดยทั่วไป แหล่งเงินทุนของระบบประกันสุขภาพภาคบังคับนั้นมีสองประเภท คือ ระบบที่ไม่มีการจัดเก็บเงินใดๆเป็นการเฉพาะจากบุคคลผู้อยู่ในระบบ ระบบประกันสุขภาพลักษณะนี้จะมีแหล่งเงินทุนจากภาษีอากรทั่วไปที่จัดสรรผ่านงบประมาณกลาง เช่น ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของไทย และอีกระบบหนึ่งคือ ระบบที่แหล่งเงินทุนของระบบประกันสุขภาพทั้งหมดนั้นมิได้มาจากการจัดสรรงบประมาณกลางทั้งหมด แต่มีการเรียกจัดเก็บเงินหรือภาษีจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับระบบเป็นการเฉพาะ ซึ่งในแต่ละระบบหรือแต่ละประเทศอาจจะเรียกเงินที่จัดเก็บเหล่านี้แตกต่างกันไปตามระบบของการจัดเก็บ เช่น ในกรณีระบบประกันสังคมของประเทศไทย จะเรียกว่าเป็น เงินสมทบ ซึ่งจัดเก็บผ่านระบบเงินสมทบ (Contribution) โดยบริหารในลักษณะของกองทุน (Fund) ระบบประกันสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็น การจัดเก็บภาษีประกันสังคม (Social Security Tax) ผ่านระบบภาษีอากร ส่วนประเทศแคนาดา ก็เป็นการจัดเก็บผ่านระบบภาษีอากรที่เรียกว่า ภาษีเบี้ยประกันสุขภาพ (Health Premium Tax) หรือที่เรียกตามชื่อของระบบประกันสุขภาพ เช่น การเรียกเก็บภาษีเมดิแคร์ (Medicare Levy) ของ

ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเงินที่จัดเก็บเหล่านี้ไม่ว่าจะมีชื่อเรียกแตกต่างกัน แต่ก็ล้วนถือเป็นภาษีอากรฐานเงินได้ประเภทหนึ่งจัดเก็บเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนของระบบประกันสุขภาพโดยเฉพาะ ดังนั้น การจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมจึงมีวัตถุประสงค์แตกต่างกับการเรียกจัดภาษีอากรประเภทอื่นๆ ที่มีได้ถูกกำหนดว่าจะต้องถูกจัดสรรหรือนำไปใช้ในกิจการของรัฐประเภทใด หรือ เพื่อใช้เป็นเงินงบประมาณของรัฐทั่วไป เพราะการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคม รัฐมีพันธกรณีจะต้องนำเงินภาษีที่ได้รับมาแยกไว้ต่างหาก และนำไปใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมโดยตรง (Earmarked Tax)

นอกเหนือไปจากความจำเป็นทางด้านรายรับของรัฐแล้ว โครงสร้างภาษีอากรและสวัสดิการสังคมยังมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก โดยจากการศึกษา พบว่า ระดับของการจัดสวัสดิการของรัฐสามารถพิจารณาได้จากรายรับทางภาษีอากร โดยโครงสร้างระบบการจัดเก็บภาษีในประเทศที่มีการจัดสวัสดิการสังคมหรือความเป็นรัฐสวัสดิการไม่สูงมาก จะมีการจัดเก็บภาษีที่มีโครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอยหรือคงที่ ในขณะที่ประเทศที่มีการจัดสวัสดิการมากกว่า มักจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า เช่น ประเทศเดนมาร์กที่มีการจัดสวัสดิการสังคมในระดับสูง จะมีการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ประมาณร้อยละ 60 ของรายได้ขั้นสูง<sup>1</sup> ดังนั้น เพื่อให้รัฐมีรายรับทางภาษีอากรที่สูงขึ้นและ เพื่อให้ระดับของการถ่ายเทหรือจัดสรรทรัพยากรจะอยู่ในระดับสูง การจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคม จึงควรจัดเก็บในลักษณะอัตราก้าวหน้า และตามหลักความสามารถ เพื่อให้ผู้ที่มีฐานะดีหรือมีความสามารถในการจ่ายมากควรจะต้องรับภาระมากกว่าบุคคลที่ยากจนหรือมีความสามารถในการเสียภาษีที่ต่ำ ซึ่งเป็นไปตามหลักโครงสร้างในการจัดเก็บภาษีตามหลักของภาษีอากรที่ดี ซึ่งจากการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่าโครงสร้างภาษีสวัสดิการสังคมที่ดี ควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

#### 1) โครงสร้างภาษีจะต้องมีความเป็นธรรมตามหลักการแบ่งภาระภาษีอากร

ความเป็นธรรมของโครงสร้างการจัดเก็บภาษีเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุดตามหลักของภาษีอากรที่ดี เนื่องจากความเป็นธรรมเป็นสิ่งมีผลกระทบต่อประชาชนที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของภาระภาษีที่จะตกอยู่กับผู้เสียภาษี แม้ในปัจจุบัน ยังไม่มีระบบภาษีใดที่จะสามารถเรียกได้อย่างชัดเจนว่าเป็นระบบภาษีที่มีความเป็นธรรมที่สุด เนื่องจากความเป็นธรรมนั้นสามารถพิจารณาได้แตกต่างกันในหลายแง่มุม แต่อย่างไรก็ดี นอกเหนือไปจากการ

<sup>1</sup> เอ็มพร พิชัยสนธิ, นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยสวัสดิการสังคม: บทวิเคราะห์  
ประสบการณ์ในประเทศตะวันตก, หน้า 75

จัดเก็บภาษีตามหลักความสามารถที่เป็นที่ยอมรับแล้ว การสร้างหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ก็ยังคงเป็นสิ่งที่จะสามารถก่อให้เกิดและเพิ่มความเป็นธรรมให้แก่ระบบภาษีได้

- ก. การพิจารณายกเว้นภาษีสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย โดยใช้การยกเว้นแบบ Initial Exemption กล่าวคือ ยกเว้นภาษีสำหรับบุคคลที่มีรายได้น้อยถึงเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเป็นการยกเว้นภาษีอากรเพื่อสร้างหรือยกระดับการครองชีพของบุคคลที่มีรายได้น้อย แต่ยังคงให้บุคคลที่ได้รับยกเว้นนั้น มีสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของรัฐได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ถูกต้องตรงกับหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี และยังเป็น การแสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองสิทธิที่ประชาชนทุกคนพึงจะต้องมีในการได้รับสวัสดิการพื้นฐานของรัฐ
- ข. การหักลดหย่อน หรือ คำนวณจัดเก็บจากเงินได้สุทธิที่มีการหักค่าใช้จ่าย หรือค่าลดหย่อนแล้ว เช่นเดียวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ไม่ว่าจะ เป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการก่อให้เกิดเงินได้ การให้หักลดหย่อนตามความจำเป็นของการดำรงชีพที่แตกต่างกันระหว่างบุคคล

## 2) อัตราภาษีสวัสดิการสังคมควรกำหนดในอัตราที่ต่ำ

แม้ว่าการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูง จะทำให้รัฐสามารถมีรายรับทางภาษีอากรที่มากและสามารถที่จะจัดสวัสดิการสังคมได้มากตามไปด้วย แต่อย่างไรก็ดี การจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำเป็นการทำให้ประชาชนมีเต็มใจที่จะจ่ายภาษี อีกทั้งภาษีสวัสดิการสังคมควรส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประชาชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้ การกำหนดอัตราภาษีสวัสดิการสังคมควรคำนึงถึงหลักความสามารถในการจ่ายและความเป็นธรรมในการแบ่งภาระภาษี ดังนั้น แม้จะเป็นการกำหนดในอัตราที่ต่ำแต่ก็ควรใช้อัตราก้าวหน้า เพื่อให้สอดคล้องกับทั้งสองหลักดังกล่าว

## 3) การบริหารภาษีควรจะต้องมีประสิทธิภาพและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

การจัดเก็บภาษีไม่ควรก่อให้เกิดภาระทั้งแก่ผู้เสียภาษีและรัฐผู้จัดเก็บภาษี ดังนั้น เพื่อความสะดวกและประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหาร ควรจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมเป็นรายการหนึ่งรวมกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รวมทั้งให้นำส่งเงินภาษีพร้อมกันเพียงแต่แบ่งรายการให้

ปรากฏแยกกันเท่านั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่ลูกจ้างต้องเป็นผู้ที่รับภาระภาษีควรให้นายจ้างผู้จ่ายเงินได้เป็นผู้ร่วมมือในการหักเงินได้ที่จ่ายโดยนายจ้างเช่นเดียวกับการหักภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นอกจากนี้ยังควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีอากรในกรณีต่างๆ เช่น การหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินได้หรือค่าจ้างโดยนายจ้างเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษี

#### 4) ลูกจ้างควรเป็นผู้ที่รับภาระภาษีมากกว่านายจ้าง

การกำหนดผู้มีภาระในการจ่ายภาษี ควรจะกำหนดให้ลูกจ้างจ่ายภาษีสวัสดิการสังคมมากกว่านายจ้าง เนื่องจากผลประโยชน์ตอบแทนในสวัสดิการที่จัดให้โดยรัฐเป็นของลูกจ้างโดยตรง กล่าวคือ เป็นบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากสวัสดิการของรัฐในฐานะประชาชน แต่นายจ้างเป็นเพียงผู้รับประโยชน์ในทางอ้อม เพราะนายจ้างจะได้รับประโยชน์จากการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของลูกจ้าง มีการศึกษาที่ดี มีสุขภาพที่ดี และทำให้การทำงานของลูกจ้างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและส่งผลดีต่อนายจ้าง ดังนั้นลูกจ้างจึงควรเป็นผู้ที่เสียภาษีมากกว่า นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันการผลักภาระภาษีของนายจ้างเข้ากับต้นทุนสินค้าและบริการซึ่งไม่เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาว่าภาระภาษีสมควรที่จะตกอยู่กับบุคคลใดมากกว่ากันนั้น จะต้องพิจารณานโยบาย สถานการณ์ และข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไปด้วย เช่น หากนายจ้างมีสถานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าลูกจ้างเป็นอย่างมาก หรือ รัฐอาจมีนโยบายในการคุ้มครองลูกจ้างมากกว่า เป็นต้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

สถานการณ์ระบบประกันสุขภาพของประเทศไทย สะท้อนให้เห็นปัญหาในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็น ด้านความคุ้มครองที่ไม่ทั่วถึง ด้านระบบการให้บริการสุขภาพที่ไม่มีประสิทธิภาพ บริการไม่ได้มาตรฐานและคุณภาพ ผู้รับบริการมีความไม่พอใจในบริการในเรื่องที่ไม่ได้รับบริการตามสิทธิประโยชน์ ไม่ได้รับความเสมอภาคในการมารับบริการ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบประกันสุขภาพของประเทศไทยนั้นแบ่งออกเป็นหลายระบบที่แต่ละระบบมีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของตัวระบบหลักประกันซึ่งมีความทับซ้อนกัน ในส่วนของระบบประกันสังคมนั้น ในปัจจุบันก็ได้มีแนวคิดและแนวทางในการแก้ไขปัญหาทั้งด้านความครอบคลุม และด้านปริมาณและคุณภาพ ส่วนในด้านภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนหรือโครงสร้างการจัดเก็บเงิน กลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร จึงเป็นประเด็นที่ผู้เขียนมุ่งศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ในส่วนทำยนี้ผู้เขียนจึงขอนำเสนอข้อเสนอแนะต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขระบบและโครงสร้างการจัดเก็บเงินสมทบภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2535 โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า การนำโครงสร้างภาษีสุขภาพ (Health Tax) ของประเทศแคนาดา มาปรับใช้กับการจัดเก็บเงินสมทบของประเทศไทยทั้งระบบ อาจจะไม่เหมาะสมในตอนนี้อย่างไรก็ตาม โครงสร้างระบบภาษีสุขภาพของประเทศแคนาดาจะเป็นระบบที่ดี แต่ตัวระบบประกันสุขภาพที่ใช้ในประเทศไทยและประเทศแคนาดา มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก กล่าวคือ ระบบประกันสุขภาพของประเทศแคนาดาเป็นระบบเดี่ยว ส่วนของประเทศไทยนั้นเป็นระบบผสมหรือหลายระบบ หากนำระบบภาษีสุขภาพของประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นระบบที่ผูกติดกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยตรง โดยให้นำเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษีเงินได้นำมาคำนวณภาษีสุขภาพจะทำให้ประชาชนผู้มีเงินได้ทุกคนอยู่ในอันที่จะต้องเสียภาษีสุขภาพนั้น มาปรับใช้ในกรณีของประเทศไทยที่มีระบบประกันสุขภาพหลายระบบ จะทำให้เกิดความสับสนว่าภาษีสุขภาพหากนำมาใช้ในประเทศไทยจะจัดเก็บจากบุคคลในกลุ่มใดบ้างเพราะแต่ละคนอยู่ในความคลุมเครือที่แตกต่างกัน อีกทั้งระบบการจัดเก็บเงินและบริหารระบบยังแตกต่างกัน ซึ่งอย่างไรก็ดี หากในอนาคตประเทศไทยมีระบบประกันสุขภาพเดี่ยวเพียงระบบเดียว คือระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ที่ครอบคลุมประชาชนทั้งประเทศโดยไม่มีข้อยกเว้น ระบบภาษีสุขภาพของประเทศแคนาดา น่าจะถือเป็นต้นแบบของการจัดเก็บภาษีสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพที่ดีและควรนำมาพิจารณาเป็นต้นแบบในการจัดเก็บอย่างมาก จึงต่างจากกรณีของ Social Security Tax ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่แม้จะจัดเก็บอยู่ในรูปแบบระบบภาษีอากรแต่ก็ได้ผูกติดกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยให้นำเพียงค่าจ้าง หรือเงินได้ที่หักค่าใช้จ่ายแล้ว มาเป็นฐานเพื่อคำนวณภาษี

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บเงินสมทบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

1) ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ ยังคงควรจัดเก็บจากทั้งลูกจ้างและนายจ้าง โดยในส่วนของผู้ที่มิได้เงินได้จากการจ้างงาน หรือบุคคลที่อยู่ในระบบการจ้างงานที่มิใช่นายจ้าง ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขคำจำกัดความของลูกจ้าง และเพิ่มคำจำกัดความของการจ้างงาน ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยให้ "ลูกจ้าง" หมายความว่า บุคคลที่ได้รับค่าจ้างจากการจ้างงาน และ "การจ้างงาน" หมายความว่า การบริการใดๆที่ได้กระทำโดยลูกจ้างให้นายจ้าง เพื่อให้ระบบประกันสังคมมีความครอบคลุมบุคคลมากกลุ่มยิ่งขึ้น

2) ฐานการจัดเก็บ ในกรณีผู้ประกันตนโดยการส่งเงินสมทบด้วยตนเอง (มาตรา 40) ควรกำหนดให้เป็นการจัดเก็บจากเงินได้สุทธิหลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน โดยใช้ฐานเงินได้ประเภทเงินเดือนหรือค่าจ้างสุทธิ (Net Income on Wage Earner) ซึ่งเป็นรายรับที่ให้หักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนต่างๆ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีสอดคล้องกับหลักความสามารถ แทนการจัดเก็บแบบตายตัว (ณ ปัจจุบัน จำนวนเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนโดยการส่งเงินสมทบด้วยตนเอง ตามมาตรา 40 ที่ต้องจัดเก็บคือเดือนละ 100 หรือ 150 บาท) โดยการแก้ไขพระราชกฤษฎีกา แม้การคำนวณภาษีโดยใช้ฐานค่าจ้างสุทธิ จะมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าการจัดเก็บแบบอัตราตายตัว แต่ผู้เขียนเชื่อว่า เมื่อพิจารณาจากศักยภาพของหน่วยจัดเก็บในปัจจุบัน และความเข้าใจของประชาชนที่มากขึ้นแล้ว การจัดเก็บจากฐานค่าจ้างสุทธิไม่น่าที่จะเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้

สำหรับผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้าง (มาตรา 33) ยังควรกำหนดให้จัดเก็บจากฐานเงินได้ประเภทค่าจ้าง ซึ่งเป็นฐานเดียวกันสำหรับนายจ้าง โดยเป็นเงินค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ หรือเป็นเงินค่าจ้างที่นายจ้างได้จ่ายให้แก่ลูกจ้าง อันเกี่ยวข้องกับการทำงานที่จ้าง ทั้งสิ้นในแต่ละปี โดยควรให้มีการแก้ไขคำจำกัดความของค่าจ้างโดยให้ หมายความว่ารวมถึง "ค่าตอบแทนทุกประเภทที่ได้รับจากการจ้างงาน ซึ่งหมายความว่ารวมถึงค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าไม่ว่าจะจ่ายในรูปแบบใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร" ทั้งนี้ อาจให้มีค่าตอบแทนบางประเภทที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมารวม โดยสามารถกำหนดเป็น ค่าตอบแทนที่ถือเป็นเงินได้อันได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำไปรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เช่น จำนวนเงินที่นายจ้างจ่ายเพื่อเป็นเงินประกันสุขภาพ หรือเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง เป็นต้น

นอกจากนี้ การพิจารณายกเว้นภาษีสำหรับผู้ที่มีรายได้ต่ำ (Initial Exemption) หรือการกำหนดฐานขั้นต่ำและฐานขั้นสูง ควรแก้ไขให้มีการพิจารณาปรับฐานขั้นต่ำและฐานขั้นสูง เพื่อให้ผู้ที่ยากจน ไม่ต้องรับภาษี และให้ผู้มีความสามารถมากรับภาษีในจำนวนที่มากกว่า และควรมีการปรับขึ้นตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยสมควรกำหนดให้มีการทบทวนทุกๆ 2 ปี

3) อัตราการจัดเก็บ ผู้ที่มีฐานะดีหรือมีความสามารถในการจ่ายมากจะรับภาระมากกว่าบุคคลที่ยากจนหรือมีความสามารถในการเสียภาษีที่ต่ำ ซึ่งเป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษี ที่จะก่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม อัตราการจัดเก็บเงินสมทบควรกำหนดอัตราไว้ในอัตราที่ต่ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ โดยให้ประชาชนเต็มใจเสียสละช่วยลดการหลีกเลี่ยง ทำให้การจัดเก็บเงินมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชน แต่อย่างไรก็

ดี อัตราการจัดเก็บควรมีการปรับขึ้นตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ การปรับขึ้นหรือลดอัตราการจัดเก็บ ควรคำนึงถึง การพิจารณาถึงการให้บริการตอบแทน ถ้าในปัจจุบัน รัฐมีภาระหน้าที่ในด้านใดด้านหนึ่งมาก ก็จะกำหนดอัตราไว้สูง เพื่อให้มีรายรับเพียงพอต่อการใช้จ่ายที่มีมากนั้น ถ้าด้านใดมีความต้องการน้อยรัฐก็กำหนดอัตราการจัดเก็บที่ต่ำ เช่น อาจมีการเพิ่มอัตราการจัดเก็บสำหรับความคุ้มครองทางด้านประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร เพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์ในด้านสุขภาพให้แก่ประชาชน เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดอัตราภาษีจึงต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ของรายรับและค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นของประโยชน์คุ้มครองที่รัฐจัดให้มีในแต่ละด้าน โดยผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขอัตราการจัดเก็บที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบประกันสังคมและบัญชีอัตราเงินสมทบ โดยขอยกตัวอย่างโครงสร้างอัตราการจัดเก็บดังต่อไปนี้

### 3.1) สำหรับผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้าง (มาตรา 33)

อัตราการจัดเก็บ อาจใช้อัตราก้าวหน้าในลักษณะเช่นเดียวกับภาษีเงินได้ดังนี้

ค่าจ้างที่ผู้ประกันตนได้รับต่อเดือน (บาท)	อัตราเงินสมทบ (ร้อยละ)
0 - 10,000	ยกเว้น
ค่าจ้างส่วนที่เกิน 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 30,000	2
ค่าจ้างส่วนที่เกิน 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000	3
ค่าจ้างที่เกิน 50,000 ขึ้นไป	4

ดังที่กล่าวแล้วว่าอัตราที่จัดเก็บควรจะเป็นอัตราที่ต่ำแต่มีลักษณะก้าวหน้า โดยอาจจะมีการกำหนดฐานค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงควบคู่กัน เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกันตนมากเกินไป เช่น อาจกำหนดเพดานค่าจ้างไว้ไม่เกิน 100,000 บาท โดยควรมีการแก้ไขในกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538) ข้อ 1 ในเรื่องค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 33

### 3.2) สำหรับผู้ประกันตนโดยการส่งเงินสมทบด้วยตนเอง ตามมาตรา 40

สามารถใช้อัตราเดียวกันกับผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้าง แต่ในการคำนวณฐานนั้น ให้ใช้เป็น ฐานค่าจ้างสุทธิ โดย

ค่าจ้างสุทธิต่อเดือน = เงินได้ - รายจ่ายตามประเภทของธุรกิจ - ค่าลดหย่อน

### 3.3) สำหรับนายจ้าง

ในความเป็นจริงแล้วนายจ้างมิใช่ผู้ที่มีเงินได้ แต่เป็นผู้จ่ายเงินได้ ดังนั้นอัตราเงินสมทบที่จัดเก็บจากนายจ้างจึงไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักความสามารถโดยตรง การกำหนดอัตราการจัดเก็บส่วนนายจ้าง จึงต้องพิจารณาตามความเหมาะสมประกอบกับปัจจัยอื่นๆ เช่น นโยบายทางสังคมของรัฐ สถานะทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ค่าจ้างที่จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนต่อเดือน (บาท)	อัตราเงินสมทบ (ร้อยละ)
200,000 - 300,000	1.1
300,001 - 400,000	1.2
400,001 - 500,000	1.3
500,001 ขึ้นไป	1.4

4) การคำนวณภาษี ดังที่กล่าวแล้วว่า สิ่งที่สำคัญ คือ ควรมีการพิจารณายกเว้นการจัดเก็บเงินสมทบสำหรับผู้ที่มีรายได้ต่ำ เช่น บุคคลที่มีเงินได้ประเภทค่าจ้างไม่เกิน 10,000 ต่อเดือนให้ได้รับยกเว้นการจ่ายเงินสมทบ และให้ผู้ประกันตนโดยการส่งเงินสมทบด้วยตนเอง ที่จะต้องจ่ายเงินสมทบโดยใช้ฐานเงินได้ประเภทเงินเดือนหรือค่าจ้างสุทธิ สามารถหักค่าใช้จ่าย โดยคำนึงถึงความจำเป็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่างๆในการก่อให้เกิดเงินได้ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจหรือการประกอบอาชีพบางอาชีพต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสูงกว่าบางอาชีพ เช่นเดียวกับการลงทุนหรือการประกอบธุรกิจย่อมเสียค่าใช้จ่ายแตกต่างกัน

การพิจารณาจัดสวัสดิการสังคมนั้น จำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ในหลากหลายแง่มุม เริ่มตั้งแต่วิวัฒนาการ ทฤษฎีแนวคิด ตลอดจนการพัฒนาของนโยบายที่นำไปสู่การจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยต่างๆ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันมีผลต่อการพัฒนาของสวัสดิการสังคมในแต่ละประเทศ สวัสดิการสังคมจึงเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมของประเทศ รัฐบาลจึงมีการปรับโครงสร้างของการจัดสวัสดิการอยู่เสมอ ซึ่งเป็นไปตามภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคม เพื่อก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม และเพื่อ



การพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน ซึ่งรัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงต้นทุนและงบประมาณในการจัดสวัสดิการเป็น ประการสำคัญนอกเหนือไปจากปัจจัยอื่นๆ ดังนั้น การสร้างความเป็นธรรมของการจัดเก็บเงินเพื่อ ระบบประกันสุขภาพ จึงเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะสร้างระบบสุขภาพที่สามารถให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกันและมีความยั่งยืน

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

ขจร สาธุพันธุ์. คำบรรยายวิชา การภาษีอากร. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513.

จรัส สุวรรณเวลา. มุมมองใหม่ระบบสุขภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2543.

จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์. ประสิทธิภาพในระบบสุขภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2543.

อวิชชัย สัตย์สมบุญ. กฎหมายสาธารณสุข. กรุงเทพฯ: สถาบันพระบรมราชชนก, 2542.

ปัตพงษ์ เกษสมบูรณ์, อนุพงศ์ สุจริยากุล. นโยบายสาธารณสุขเพื่อสุขภาพ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2543.

ปรากฏ วุฒิพงศ์ และคณะ. ระบบประกันสุขภาพของไทย. ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล และศูนย์บัตรสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข, 2532.

ปรากฏวุฒิพงศ์ และคณะ. โครงการพัฒนาระบบประกันสุขภาพและกลวิธีดำเนินการสำหรับประเทศไทย. ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล

ไพจิตร โจนวานิช, ชุมพร เสนไสย, และ สาโรช ทองประจำ. ภาษีสรรพากร, 2549.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. ทฤษฎีการภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 1. สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516.

ระพีพรรณ คำหอม. สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์, 2554.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. นโยบายสาธารณสุข. พิมพ์ครั้งที่ 1. บพิธการพิมพ์, 2550.

วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, อนุวัฒน์ ศุภชุติกุล, นวลอนันต์ ตันติเกตุและคณะ. นโยบายสาธารณสุขเพื่อสุขภาพ. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2541.

นิคม จันทร์วิฑูร. กฎหมายประกันสังคม: 35 ปีแห่งการฝ่าฟันจน “ฝันเป็นจริง”. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามรัฐ, 2533.

วิจิตรา วิเชียรชม. หลักกฎหมายประกันสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

วิชัย โถสุวรรณจินดา. กฎหมายประกันสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมนิติ, 2533.

- วีระศักดิ์ เครือเทพ. การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ: หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 1. โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- ศุภลักษณ์ พิณีจิวดล. คำอธิบายกฎหมายการคลังและภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- ศุภลักษณ์ พิณีจิวดล. คำอธิบายกฎหมายมหาชนการคลังและภาษีอากร ทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- ศุภลสิทธิ์ พรรณนารุโณทัย. ความเป็นธรรมในระบบสุขภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โครงการสำนักพิมพ์ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2543.
- เสาวคนธ์ รัตนวิจิตราศิลป์. เจาะลึกระบบประกันสุขภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 1. สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- สุวงศ์ ศาสตราวหา. กฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม. เจ้าพระยาการพิมพ์, 2536.
- สมชาย สุขสิริเสรีกุล. เศรษฐศาสตร์สุขภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- สุรพล ปธานวนิช. นโยบายสังคม เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- สาธารณสุข, กระทรวง. การสาธารณสุขไทย พ.ศ. 2551-2553. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
- เอี่ยมพร พิชัยสนธิ. นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยสวัสดิการสังคม: บทวิเคราะห์ประสบการณ์ในประเทศไทยตะวันตก. พิมพ์ครั้งที่ 1. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

## ภาษาอังกฤษ

- B. Guy Peters and Jon Pierre. Handbook of public policy. London: Sage Publications. 2003.
- Boyd D. Hudson, Chad C. Coombs. Tax changes in the new healthcare laws. Los Angeles Lawyer. Department Tax Tips, 2010.
- Bradley W. Joondeph. Tax policy and health care reform: rethinking the tax treatment of employer-sponsored health insurance. Brigham Young University Law Review, 1995.

Diane Longley. Public Law and Health Service accountability. State of health series.

Open University Press, 1993.

Daniel C. Schaffe. Tax law as health policy: A history of cafeteria plans 1978-1985.

American Journal of Tax Policy Spring, 1989.

Encyclopedia Britannica. Social Welfare Program [Online]. Available from :

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/551539/social-welfare-program>

[2011, November 20]

Health Canada, Canada's Health care system (Medicare) [Online]. Available from :

<http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/medi-assur/index-eng.php> [2011, July 10]

International Social Security Association, Social Security [Online]. Available from :

<http://www.issa.int/Topics/About-social-security> [2011, November 20]

Jay A. Soled. Taxation of employer-provided health coverage: Inclusion, timing, and policy issue. Virginia Tax Review Winter, 1996.

Ontario Ministry of Revenue, Ontario Health Premium [Online], Available from :

<http://www.rev.gov.on.ca/en/tax/healthpremium/index.html> [2011, July 10]

Ontario Ministry of Revenue, Employer Health Tax [Online], Available from :

<http://www.rev.gov.on.ca/en/tax/eht/index.html> [2011, July 10]

Parthasarathi Shome. Tax policy handbook. Washington DC. International Monetary Fund, 1995.

Robin Feldman. Consumption taxes and the theory of general and individual taxation.

Virginia Tax Review, 2002.

ภาคผนวก

**ภาคผนวก ก**

## 26 USC TITLE 26 - INTERNAL REVENUE CODE CHAPTER 21

## FEDERAL INSURANCE CONTRIBUTIONS ACT

(भागमतर)

**§ 3101. Rate of tax****(a) Old-age, survivors, and disability insurance**

In addition to other taxes, there is hereby imposed on the income of every individual a tax equal to the following percentages of the wages (as defined in section 3121 (a)) received by him with respect to employment (as defined in section 3121 (b))—

**In cases of wages received during: The rate shall be:**

1984, 1985, 1986, or 1987	5.7 percent
1988 or 1989	6.06 percent
1990 or thereafter	6.2 percent.

**(b) Hospital insurance**

In addition to the tax imposed by the preceding subsection, there is hereby imposed on the income of every individual a tax equal to the following percentages of the wages (as defined in section 3121 (a)) received by him with respect to employment (as defined in section 3121 (b))—

(1) with respect to wages received during the calendar years 1974 through 1977, the rate shall be 0.90 percent;

(2) with respect to wages received during the calendar year 1978, the rate shall be 1.00 percent;

(3) with respect to wages received during the calendar years 1979 and 1980, the rate shall be 1.05 percent;

(4) with respect to wages received during the calendar years 1981 through 1984, the rate shall be 1.30 percent;

(5) with respect to wages received during the calendar year 1985, the rate shall be 1.35 percent; and

(6) with respect to wages received after December 31, 1985, the rate shall be 1.45 percent.

**(c) Relief from taxes in cases covered by certain international agreements**

During any period in which there is in effect an agreement entered into pursuant to section 233 of the Social Security Act with any foreign country, wages received by or paid to an individual shall be exempt from the taxes imposed by this section to the extent that such wages are subject under such agreement exclusively to the laws applicable to the social security system of such foreign country.

#### **§ 3102. Deduction of tax from wages**

##### **(a) Requirement**

The tax imposed by section 3101 shall be collected by the employer of the taxpayer, by deducting the amount of the tax from the wages as and when paid. An employer who in any calendar year pays to an employee cash remuneration to which paragraph (7)(B) of section 3121 (a) is applicable may deduct an amount equivalent to such tax from any such payment of remuneration, even though at the time of payment the total amount of such remuneration paid to the employee by the employer in the calendar year is less than the applicable dollar threshold (as defined in section 3121 (x)) for such year; and an employer who in any calendar year pays to an employee cash remuneration to which paragraph (7)(C) or (10) of section 3121 (a) is applicable may deduct an amount equivalent to such tax from any such payment of remuneration, even though at the time of payment the total amount of such remuneration paid to the employee by the employer in the calendar year is less than \$100; and an employer who in any calendar year pays to an employee cash remuneration to which paragraph (8)(B) of section 3121 (a) is applicable may deduct an amount equivalent to such tax from any such payment of remuneration, even though at the time of payment the total amount of such remuneration paid to the employee by the employer in the calendar year is less than \$150; and an employer who is furnished by an employee a written statement of tips (received in a calendar month) pursuant to section 6053 (a) to which paragraph (12)(B) of section 3121 (a) is applicable may deduct an amount equivalent to such tax with respect to such tips from any wages of the employee (exclusive of tips) under his control, even though at the time such statement is furnished the total amount of the tips included in statements furnished to the employer



as having been received by the employee in such calendar month in the course of his employment by such employer is less than \$20.

**(b) Indemnification of employer**

Every employer required so to deduct the tax shall be liable for the payment of such tax, and shall be indemnified against the claims and demands of any person for the amount of any such payment made by such employer.

**(c) Special rule for tips**

(1) In the case of tips which constitute wages, subsection (a) shall be applicable only to such tips as are included in a written statement furnished to the employer pursuant to section 6053 (a), and only to the extent that collection can be made by the employer, at or after the time such statement is so furnished and before the close of the 10th day following the calendar month (or, if paragraph (3) applies, the 30th day following the year) in which the tips were deemed paid, by deducting the amount of the tax from such wages of the employee (excluding tips, but including funds turned over by the employee to the employer pursuant to paragraph (2)) as are under control of the employer.

(2) If the tax imposed by section 3101, with respect to tips which are included in written statements furnished in any month to the employer pursuant to section 6053 (a), exceeds the wages of the employee (excluding tips) from which the employer is required to collect the tax under paragraph (1), the employee may furnish to the employer on or before the 10th day of the following month (or, if paragraph (3) applies, on or before the 30th day of the following year) an amount of money equal to the amount of the excess.

(3) The Secretary may, under regulations prescribed by him, authorize employers—

(A) to estimate the amount of tips that will be reported by the employee pursuant to section 6053 (a) in any calendar year,

(B) to determine the amount to be deducted upon each payment of wages (exclusive of tips) during such year as if the tips so estimated constituted the actual tips so reported, and

(C) to deduct upon any payment of wages (other than tips, but including funds turned over by the employee to the employer pursuant to paragraph (2)) to such employee during such year (and within 30 days thereafter) such amount as may be necessary to adjust the

amount actually deducted upon such wages of the employee during the year to the amount required to be deducted in respect of tips included in written statements furnished to the employer during the year.

(4) If the tax imposed by section 3101 with respect to tips which constitute wages exceeds the portion of such tax which can be collected by the employer from the wages of the employee pursuant to paragraph (1) or paragraph (3), such excess shall be paid by the employee.

**(d) Special rule for certain taxable group-term life insurance benefits**

**(1) In general**

In the case of any payment for group-term life insurance to which this subsection applies—

(A) subsection (a) shall not apply,

(B) the employer shall separately include on the statement required under section 6051—

(i) the portion of the wages which consists of payments for group-term life insurance to which this subsection applies, and

(ii) the amount of the tax imposed by section 3101 on such payments, and

(C) the tax imposed by section 3101 on such payments shall be paid by the employee.

**(2) Benefits to which subsection applies**

This subsection shall apply to any payment for group-term life insurance to the extent—

(A) such payment constitutes wages, and

(B) such payment is for coverage for periods during which an employment relationship no longer exists between the employee and the employer.

**(e) Special rule for certain transferred Federal employees**

In the case of any payments of wages for service performed in the employ of an international organization pursuant to a transfer to which the provisions of section 3121 (y) are applicable—

(1) subsection (a) shall not apply,

(2) the head of the Federal agency from which the transfer was made shall separately include on the statement required under section 6051—

(A) the amount determined to be the amount of the wages for such service, and

- (B) the amount of the tax imposed by section 3101 on such payments, and  
 (3) the tax imposed by section 3101 on such payments shall be paid by the employee.

**§ 3111. Rate of tax**

**(a) Old-age, survivors, and disability insurance**

In addition to other taxes, there is hereby imposed on every employer an excise tax, with respect to having individuals in his employ, equal to the following percentages of the wages (as defined in section 3121 (a)) paid by him with respect to employment (as defined in section 3121 (b))—

**In cases of wages paid during: The rate shall be:**

1984, 1985, 1986, or 1987	5.7 percent
1988 or 1989	6.06 percent
1990 or thereafter	6.2 percent.

**(b) Hospital insurance**

In addition to the tax imposed by the preceding subsection, there is hereby imposed on every employer an excise tax, with respect to having individuals in his employ, equal to the following percentages of the wages (as defined in section 3121 (a)) paid by him with respect to employment (as defined in section 3121 (b))—

- (1) with respect to wages paid during the calendar years 1974 through 1977, the rate shall be 0.90 percent;
- (2) with respect to wages paid during the calendar year 1978, the rate shall be 1.00 percent;
- (3) with respect to wages paid during the calendar years 1979 and 1980, the rate shall be 1.05 percent;
- (4) with respect to wages paid during the calendar years 1981 through 1984, the rate shall be 1.30 percent;
- (5) with respect to wages paid during the calendar year 1985, the rate shall be 1.35 percent; and
- (6) with respect to wages paid after December 31, 1985, the rate shall be 1.45 percent.

**(c) Relief from taxes in cases covered by certain international agreements**

During any period in which there is in effect an agreement entered into pursuant to section 233 of the Social Security Act with any foreign country, wages received by or paid to an individual shall be exempt from the taxes imposed by this section to the extent that such wages are subject under such agreement exclusively to the laws applicable to the social security system of such foreign country.

#### **§ 3121. Definitions**

##### **(a) Wages**

For purposes of this chapter, the term “wages” means all remuneration for employment, including the cash value of all remuneration (including benefits) paid in any medium other than cash; except that such term shall not include—

(1) in the case of the taxes imposed by sections 3101 (a) and 3111 (a) that part of the remuneration which, after remuneration (other than remuneration referred to in the succeeding paragraphs of this subsection) equal to the contribution and benefit base (as determined under section 230 of the Social Security Act) with respect to employment has been paid to an individual by an employer during the calendar year with respect to which such contribution and benefit base is effective, is paid to such individual by such employer during such calendar year. If an employer (hereinafter referred to as successor employer) during any calendar year acquires substantially all the property used in a trade or business of another employer (hereinafter referred to as a predecessor), or used in a separate unit of a trade or business of a predecessor, and immediately after the acquisition employs in his trade or business an individual who immediately prior to the acquisition was employed in the trade or business of such predecessor, then, for the purpose of determining whether the successor employer has paid remuneration (other than remuneration referred to in the succeeding paragraphs of this subsection) with respect to employment equal to the contribution and benefit base (as determined under section 230 of the Social Security Act) to such individual during such calendar year, any remuneration (other than remuneration referred to in the succeeding paragraphs of this subsection) with respect to employment paid (or considered under this paragraph as having been paid) to such individual by such predecessor during such calendar year and

prior to such acquisition shall be considered as having been paid by such successor employer;

(2) the amount of any payment (including any amount paid by an employer for insurance or annuities, or into a fund, to provide for any such payment) made to, or on behalf of, an employee or any of his dependents under a plan or system established by an employer which makes provision for his employees generally (or for his employees generally and their dependents) or for a class or classes of his employees (or for a class or classes of his employees and their dependents), on account of—

(A) sickness or accident disability (but, in the case of payments made to an employee or any of his dependents, this subparagraph shall exclude from the term “wages” only payments which are received under a workman’s compensation law), or

(B) medical or hospitalization expenses in connection with sickness or accident disability, or

(C) death, except that this paragraph does not apply to a payment for group-term life insurance to the extent that such payment is includible in the gross income of the employee;

[(3) Repealed. Pub. L. 98–21, title III, § 324(a)(3)(B), Apr. 20, 1983, 97 Stat. 123]

(4) any payment on account of sickness or accident disability, or medical or hospitalization expenses in connection with sickness or accident disability, made by an employer to, or on behalf of, an employee after the expiration of 6 calendar months following the last calendar month in which the employee worked for such employer;

(5) any payment made to, or on behalf of, an employee or his beneficiary—

(A) from or to a trust described in section 401 (a) which is exempt from tax under section 501 (a) at the time of such payment unless such payment is made to an employee of the trust as remuneration for services rendered as such employee and not as a beneficiary of the trust,

(B) under or to an annuity plan which, at the time of such payment, is a plan described in section 403 (a),

(C) under a simplified employee pension (as defined in section 408 (k)(1)), other than any contributions described in section 408 (k)(6),

(D) under or to an annuity contract described in section 403 (b), other than a payment for the purchase of such contract which is made by reason of a salary reduction agreement (whether evidenced by a written instrument or otherwise),

(E) under or to an exempt governmental deferred compensation plan (as defined in subsection (v)(3)),

(F) to supplement pension benefits under a plan or trust described in any of the foregoing provisions of this paragraph to take into account some portion or all of the increase in the cost of living (as determined by the Secretary of Labor) since retirement but only if such supplemental payments are under a plan which is treated as a welfare plan under section 3(2)(B)(ii) of the Employee Retirement Income Security Act of 1974,

(G) under a cafeteria plan (within the meaning of section 125) if such payment would not be treated as wages without regard to such plan and it is reasonable to believe that (if section 125 applied for purposes of this section) section 125 would not treat any wages as constructively received,

(H) under an arrangement to which section 408 (p) applies, other than any elective contributions under paragraph (2)(A)(i) thereof, or

(I) under a plan described in section 457 (e)(11)(A)(ii) and maintained by an eligible employer (as defined in section 457 (e)(1));

(6) the payment by an employer (without deduction from the remuneration of the employee)—

(A) of the tax imposed upon an employee under section 3101, or

(B) of any payment required from an employee under a State unemployment compensation law,

with respect to remuneration paid to an employee for domestic service in a private home of the employer or for agricultural labor;

(7)

(A) remuneration paid in any medium other than cash to an employee for service not in the course of the employer's trade or business or for domestic service in a private home of the employer;

(B) cash remuneration paid by an employer in any calendar year to an employee for domestic service in a private home of the employer (including domestic service on a farm operated for profit), if the cash remuneration paid in such year by the employer to the employee for such service is less than the applicable dollar threshold (as defined in subsection (x)) for such year;

(C) cash remuneration paid by an employer in any calendar year to an employee for service not in the course of the employer's trade or business, if the cash remuneration paid in such year by the employer to the employee for such service is less than \$100. As used in this subparagraph, the term "service not in the course of the employer's trade or business" does not include domestic service in a private home of the employer and does not include service described in subsection (g)(5);

(8)

(A) remuneration paid in any medium other than cash for agricultural labor;

(B) cash remuneration paid by an employer in any calendar year to an employee for agricultural labor unless—

(i) the cash remuneration paid in such year by the employer to the employee for such labor is \$150 or more, or

(ii) the employer's expenditures for agricultural labor in such year equal or exceed \$2,500, except that clause (ii) shall not apply in determining whether remuneration paid to an employee constitutes "wages" under this section if such employee (I) is employed as a hand harvest laborer and is paid on a piece rate basis in an operation which has been, and is customarily and generally recognized as having been, paid on a piece rate basis in the region of employment, (II) commutes daily from his permanent residence to the farm on which he is so employed, and (III) has been employed in agriculture less than 13 weeks during the preceding calendar year;

[(9) Repealed. Pub. L. 98-21, title III, § 324(a)(3)(B), Apr. 20, 1983, 97 Stat. 123]

(10) remuneration paid by an employer in any calendar year to an employee for service described in subsection (d)(3)(C) (relating to home workers), if the cash remuneration paid in such year by the employer to the employee for such service is less than \$100;

(11) remuneration paid to or on behalf of an employee if (and to the extent that) at the time of the payment of such remuneration it is reasonable to believe that a corresponding deduction is allowable under section 217 (determined without regard to section 274 (n));

(12)

(A) tips paid in any medium other than cash;

(B) cash tips received by an employee in any calendar month in the course of his employment by an employer unless the amount of such cash tips is \$20 or more;

(13) any payment or series of payments by an employer to an employee or any of his dependents which is paid—

(A) upon or after the termination of an employee's employment relationship because of

(i) death, or

(ii) retirement for disability, and

(B) under a plan established by the employer which makes provision for his employees generally or a class or classes of his employees (or for such employees or class or classes of employees and their dependents),

other than any such payment or series of payments which would have been paid if the employee's employment relationship had not been so terminated;

(14) any payment made by an employer to a survivor or the estate of a former employee after the calendar year in which such employee died;

(15) any payment made by an employer to an employee, if at the time such payment is made such employee is entitled to disability insurance benefits under section 223(a) of the Social Security Act and such entitlement commenced prior to the calendar year in which such payment is made, and if such employee did not perform any services for such employer during the period for which such payment is made;

(16) remuneration paid by an organization exempt from income tax under section 501 (a) (other than an organization described in section 401 (a)) or under section 521 in any calendar year to an employee for service rendered in the employ of such organization, if the remuneration paid in such year by the organization to the employee for such service is less than \$100;



(17) any contribution, payment, or service provided by an employer which may be excluded from the gross income of an employee, his spouse, or his dependents, under the provisions of section 120 (relating to amounts received under qualified group legal services plans);

(18) any payment made, or benefit furnished, to or for the benefit of an employee if at the time of such payment or such furnishing it is reasonable to believe that the employee will be able to exclude such payment or benefit from income under section 127, 129, 134 (b)(4), or 134 (b)(5);

(19) the value of any meals or lodging furnished by or on behalf of the employer if at the time of such furnishing it is reasonable to believe that the employee will be able to exclude such items from income under section 119;

(20) any benefit provided to or on behalf of an employee if at the time such benefit is provided it is reasonable to believe that the employee will be able to exclude such benefit from income under section 74 (c), 108 (f)(4), 117, or 132;

(21) in the case of a member of an Indian tribe, any remuneration on which no tax is imposed by this chapter by reason of section 7873 (relating to income derived by Indians from exercise of fishing rights);

(22) remuneration on account of—

(A) a transfer of a share of stock to any individual pursuant to an exercise of an incentive stock option (as defined in section 422 (b)) or under an employee stock purchase plan (as defined in section 423 (b)), or

(B) any disposition by the individual of such stock; or

(23) any benefit or payment which is excludable from the gross income of the employee under section 139B (b).

Nothing in the regulations prescribed for purposes of chapter 24 (relating to income tax withholding) which provides an exclusion from “wages” as used in such chapter shall be construed to require a similar exclusion from “wages” in the regulations prescribed for purposes of this chapter. Except as otherwise provided in regulations prescribed by the Secretary, any third party which makes a payment included in wages solely by reason of

the parenthetical matter contained in subparagraph (A) of paragraph (2) shall be treated for purposes of this chapter and chapter 22 as the employer with respect to such wages.

**(b) Employment**

For purposes of this chapter, the term “employment” means any service, of whatever nature, performed

**(A)** by an employee for the person employing him, irrespective of the citizenship or residence of either,

**(i)** within the United States, or

**(ii)** on or in connection with an American vessel or American aircraft under a contract of service which is entered into within the United States or during the performance of which and while the employee is employed on the vessel or aircraft it touches at a port in the United States, if the employee is employed on and in connection with such vessel or aircraft when outside the United States, or

**(B)** outside the United States by a citizen or resident of the United States as an employee for an American employer (as defined in subsection (h)), or **(C)** if it is service, regardless of where or by whom performed, which is designated as employment or recognized as equivalent to employment under an agreement entered into under section 233 of the Social Security Act; except that such term shall not include—

**(1)** service performed by foreign agricultural workers lawfully admitted to the United States from the Bahamas, Jamaica, and the other British West Indies, or from any other foreign country or possession thereof, on a temporary basis to perform agricultural labor;

**(2)** domestic service performed in a local college club, or local chapter of a college fraternity or sorority, by a student who is enrolled and is regularly attending classes at a school, college, or university;

**(3)**

**(A)** service performed by a child under the age of 18 in the employ of his father or mother;

**(B)** service not in the course of the employer’s trade or business, or domestic service in a private home of the employer, performed by an individual under the age of 21 in the employ of his father or mother, or performed by an individual in the employ of his spouse or son or daughter; except that the provisions of this subparagraph shall not be applicable

to such domestic service performed by an individual in the employ of his son or daughter if—

(i) the employer is a surviving spouse or a divorced individual and has not remarried, or has a spouse living in the home who has a mental or physical condition which results in such spouse's being incapable of caring for a son, daughter, stepson, or stepdaughter (referred to in clause (ii)) for at least 4 continuous weeks in the calendar quarter in which the service is rendered, and

(ii) a son, daughter, stepson, or stepdaughter of such employer is living in the home, and

(iii) the son, daughter, stepson, or stepdaughter (referred to in clause (ii)) has not attained age 18 or has a mental or physical condition which requires the personal care and supervision of an adult for at least 4 continuous weeks in the calendar quarter in which the service is rendered;

(4) service performed by an individual on or in connection with a vessel not an American vessel, or on or in connection with an aircraft not an American aircraft, if

(A) the individual is employed on and in connection with such vessel or aircraft, when outside the United States and

(B)

(i) such individual is not a citizen of the United States or

(ii) the employer is not an American employer;

(5) service performed in the employ of the United States or any instrumentality of the United States, if such service—

(A) would be excluded from the term "employment" for purposes of this title if the provisions of paragraphs (5) and (6) of this subsection as in effect in January 1983 had remained in effect, and

(B) is performed by an individual who—

(i) has been continuously performing service described in subparagraph (A) since December 31, 1983, and for purposes of this clause—

(I) if an individual performing service described in subparagraph (A) returns to the performance of such service after being separated therefrom for a period of less than 366

consecutive days, regardless of whether the period began before, on, or after December 31, 1983, then such service shall be considered continuous,

(II) if an individual performing service described in subparagraph (A) returns to the performance of such service after being detailed or transferred to an international organization as described under section 3343 of subchapter III of chapter 33 of title 5, United States Code, or under section 3581 of chapter 35 of such title, then the service performed for that organization shall be considered service described in subparagraph (A),

(III) if an individual performing service described in subparagraph (A) is reemployed or reinstated after being separated from such service for the purpose of accepting employment with the American Institute in Taiwan as provided under section 3310 of chapter 48 of title 22, United States Code, then the service performed for that Institute shall be considered service described in subparagraph (A),

(IV) if an individual performing service described in subparagraph (A) returns to the performance of such service after performing service as a member of a uniformed service (including, for purposes of this clause, service in the National Guard and temporary service in the Coast Guard Reserve) and after exercising restoration or reemployment rights as provided under chapter 43 of title 38, United States Code, then the service so performed as a member of a uniformed service shall be considered service described in subparagraph (A), and

(V) if an individual performing service described in subparagraph (A) returns to the performance of such service after employment (by a tribal organization) to which section 105(e)(2)<sup>[1]</sup> of the Indian Self-Determination Act applies, then the service performed for that tribal organization shall be considered service described in subparagraph (A); or

(ii) is receiving an annuity from the Civil Service Retirement and Disability Fund, or benefits (for service as an employee) under another retirement system established by a law of the United States for employees of the Federal Government (other than for members of the uniformed service);

except that this paragraph shall not apply with respect to any such service performed on or after any date on which such individual performs—

- (C) service performed as the President or Vice President of the United States,
- (D) service performed—
  - (i) in a position placed in the Executive Schedule under sections 5312 through 5317 of title 5, United States Code,
  - (ii) as a noncareer appointee in the Senior Executive Service or a noncareer member of the Senior Foreign Service, or
  - (iii) in a position to which the individual is appointed by the President (or his designee) or the Vice President under section 105 (a)(1), 106 (a)(1), or 107 (a)(1) or (b)(1) of title 3, United States Code, if the maximum rate of basic pay for such position is at or above the rate for level V of the Executive Schedule,
- (E) service performed as the Chief Justice of the United States, an Associate Justice of the Supreme Court, a judge of a United States court of appeals, a judge of a United States district court (including the district court of a territory), a judge of the United States Court of Federal Claims, a judge of the United States Court of International Trade, a judge of the United States Tax Court, a United States magistrate judge, or a referee in bankruptcy or United States bankruptcy judge,
- (F) service performed as a Member, Delegate, or Resident Commissioner of or to the Congress,
- (G) any other service in the legislative branch of the Federal Government if such service—
  - (i) is performed by an individual who was not subject to subchapter III of chapter 83 of title 5, United States Code, or to another retirement system established by a law of the United States for employees of the Federal Government (other than for members of the uniformed services), on December 31, 1983, or
  - (ii) is performed by an individual who has, at any time after December 31, 1983, received a lump-sum payment under section 8342 (a) of title 5, United States Code, or under the corresponding provision of the law establishing the other retirement system described in clause (i), or
  - (iii) is performed by an individual after such individual has otherwise ceased to be subject to subchapter III of chapter 83 of title 5, United States Code (without having an application pending for coverage under such subchapter), while performing service in the legislative

branch (determined without regard to the provisions of subparagraph (B) relating to continuity of employment), for any period of time after December 31, 1983,

and for purposes of this subparagraph (G) an individual is subject to such subchapter III or to any such other retirement system at any time only if

(a) such individual's pay is subject to deductions, contributions, or similar payments (concurrent with the service being performed at that time) under section 8334(a) of such title 5 or the corresponding provision of the law establishing such other system, or (in a case to which section 8332(k)(1) of such title applies) such individual is making payments of amounts equivalent to such deductions, contributions, or similar payments while on leave without pay, or

(b) such individual is receiving an annuity from the Civil Service Retirement and Disability Fund, or is receiving benefits (for service as an employee) under another retirement system established by a law of the United States for employees of the Federal Government (other than for members of the uniformed services), or

(H) service performed by an individual—

(i) on or after the effective date of an election by such individual, under section 301 of the Federal Employees' Retirement System Act of 1986, section 307 of the Central Intelligence Agency Retirement Act (50 U.S.C. 2157), or the Federal Employees' Retirement System Open Enrollment Act of 1997<sup>[2]</sup> to become subject to the Federal Employees' Retirement System provided in chapter 84 of title 5, United States Code, or

(ii) on or after the effective date of an election by such individual, under regulations issued under section 860 of the Foreign Service Act of 1980, to become subject to the Foreign Service Pension System provided in subchapter II of chapter 8 of title I of such Act;

(6) service performed in the employ of the United States or any instrumentality of the United States if such service is performed—

(A) in a penal institution of the United States by an inmate thereof;

(B) by any individual as an employee included under section 5351 (2) of title 5, United States Code (relating to certain interns, student nurses, and other student employees of hospitals of the Federal Government), other than as a medical or dental intern or a medical or dental resident in training; or

(C) by any individual as an employee serving on a temporary basis in case of fire, storm, earthquake, flood, or other similar emergency;

(7) service performed in the employ of a State, or any political subdivision thereof, or any instrumentality of any one or more of the foregoing which is wholly owned thereby, except that this paragraph shall not apply in the case of—

(A) service which, under subsection (j), constitutes covered transportation service,

(B) service in the employ of the Government of Guam or the Government of American Samoa or any political subdivision thereof, or of any instrumentality of any one or more of the foregoing which is wholly owned thereby, performed by an officer or employee thereof (including a member of the legislature of any such Government or political subdivision), and, for purposes of this title with respect to the taxes imposed by this chapter—

(i) any person whose service as such an officer or employee is not covered by a retirement system established by a law of the United States shall not, with respect to such service, be regarded as an employee of the United States or any agency or instrumentality thereof, and

(ii) the remuneration for service described in clause (i) (including fees paid to a public official) shall be deemed to have been paid by the Government of Guam or the Government of American Samoa or by a political subdivision thereof or an instrumentality of any one or more of the foregoing which is wholly owned thereby, whichever is appropriate,

(C) service performed in the employ of the District of Columbia or any instrumentality which is wholly owned thereby, if such service is not covered by a retirement system established by a law of the United States (other than the Federal Employees Retirement System provided in chapter 84 of title 5, United States Code); except that the provisions of this subparagraph shall not be applicable to service performed—

(i) in a hospital or penal institution by a patient or inmate thereof;

(ii) by any individual as an employee included under section 5351 (2) of title 5, United States Code (relating to certain interns, student nurses, and other student employees of hospitals of the District of Columbia Government), other than as a medical or dental intern or as a medical or dental resident in training;

(iii) by any individual as an employee serving on a temporary basis in case of fire, storm, snow, earthquake, flood or other similar emergency; or

(iv) by a member of a board, committee, or council of the District of Columbia, paid on a per diem, meeting, or other fee basis,

(D) service performed in the employ of the Government of Guam (or any instrumentality which is wholly owned by such Government) by an employee properly classified as a temporary or intermittent employee, if such service is not covered by a retirement system established by a law of Guam; except that

(i) the provisions of this subparagraph shall not be applicable to services performed by an elected official or a member of the legislature or in a hospital or penal institution by a patient or inmate thereof, and

(ii) for purposes of this subparagraph, clauses (i) and (ii) of subparagraph (B) shall apply,

(E) service included under an agreement entered into pursuant to section 218 of the Social Security Act, or

(F) service in the employ of a State (other than the District of Columbia, Guam, or American Samoa), of any political subdivision thereof, or of any instrumentality of any one or more of the foregoing which is wholly owned thereby, by an individual who is not a member of a retirement system of such State, political subdivision, or instrumentality, except that the provisions of this subparagraph shall not be applicable to service performed—

(i) by an individual who is employed to relieve such individual from unemployment;

(ii) in a hospital, home, or other institution by a patient or inmate thereof;

(iii) by any individual as an employee serving on a temporary basis in case of fire, storm, snow, earthquake, flood, or other similar emergency;

(iv) by an election official or election worker if the remuneration paid in a calendar year for such service is less than \$1,000 with respect to service performed during any calendar year commencing on or after January 1, 1995, ending on or before December 31, 1999, and the adjusted amount determined under section 218(c)(8)(B) of the Social Security Act for any calendar year commencing on or after January 1, 2000, with respect to service performed during such calendar year; or



(v) by an employee in a position compensated solely on a fee basis which is treated pursuant to section 1402 (c)(2)(E) as a trade or business for purposes of inclusion of such fees in net earnings from self-employment;

for purposes of this subparagraph, except as provided in regulations prescribed by the Secretary, the term "retirement system" has the meaning given such term by section 218(b)(4) of the Social Security Act;

(8)

(A) service performed by a duly ordained, commissioned, or licensed minister of a church in the exercise of his ministry or by a member of a religious order in the exercise of duties required by such order, except that this subparagraph shall not apply to service performed by a member of such an order in the exercise of such duties, if an election of coverage under subsection (r) is in effect with respect to such order, or with respect to the autonomous subdivision thereof to which such member belongs;

(B) service performed in the employ of a church or qualified church-controlled organization if such church or organization has in effect an election under subsection (w), other than service in an unrelated trade or business (within the meaning of section 513 (a));

(9) service performed by an individual as an employee or employee representative as defined in section 3231;

(10) service performed in the employ of—

(A) a school, college, or university, or

(B) an organization described in section 509 (a)(3) if the organization is organized, and at all times thereafter is operated, exclusively for the benefit of, to perform the functions of, or to carry out the purposes of a school, college, or university and is operated, supervised, or controlled by or in connection with such school, college, or university, unless it is a school, college, or university of a State or a political subdivision thereof and the services performed in its employ by a student referred to in section 218(c)(5) of the Social Security Act are covered under the agreement between the Commissioner of Social Security and such State entered into pursuant to section 218 of such Act;

if such service is performed by a student who is enrolled and regularly attending classes at such school, college, or university;

(11) service performed in the employ of a foreign government (including service as a consular or other officer or employee or a nondiplomatic representative);

(12) service performed in the employ of an instrumentality wholly owned by a foreign government—

(A) if the service is of a character similar to that performed in foreign countries by employees of the United States Government or of an instrumentality thereof; and

(B) if the Secretary of State shall certify to the Secretary of the Treasury that the foreign government, with respect to whose instrumentality and employees thereof exemption is claimed, grants an equivalent exemption with respect to similar service performed in the foreign country by employees of the United States Government and of instrumentalities thereof;

(13) service performed as a student nurse in the employ of a hospital or a nurses' training school by an individual who is enrolled and is regularly attending classes in a nurses' training school chartered or approved pursuant to State law;

(14)

(A) service performed by an individual under the age of 18 in the delivery or distribution of newspapers or shopping news, not including delivery or distribution to any point for subsequent delivery or distribution;

(B) service performed by an individual in, and at the time of, the sale of newspapers or magazines to ultimate consumers, under an arrangement under which the newspapers or magazines are to be sold by him at a fixed price, his compensation being based on the retention of the excess of such price over the amount at which the newspapers or magazines are charged to him, whether or not he is guaranteed a minimum amount of compensation for such service, or is entitled to be credited with the unsold newspapers or magazines turned back;

(15) service performed in the employ of an international organization, except service which constitutes "employment" under subsection (y);

(16) service performed by an individual under an arrangement with the owner or tenant of land pursuant to which—

(A) such individual undertakes to produce agricultural or horticultural commodities (including livestock, bees, poultry, and fur-bearing animals and wildlife) on such land,

(B) the agricultural or horticultural commodities produced by such individual, or the proceeds therefrom, are to be divided between such individual and such owner or tenant, and

(C) the amount of such individual's share depends on the amount of the agricultural or horticultural commodities produced;

(17) service in the employ of any organization which is performed

(A) in any year during any part of which such organization is registered, or there is in effect a final order of the Subversive Activities Control Board requiring such organization to register, under the Internal Security Act of 1950, as amended, as a Communist-action organization, a Communist-front organization, or a Communist-infiltrated organization, and

(B) after June 30, 1956;

(18) service performed in Guam by a resident of the Republic of the Philippines while in Guam on a temporary basis as a nonimmigrant alien admitted to Guam pursuant to section 101(a)(15)(H)(ii) of the Immigration and Nationality Act (8 U.S.C. 1101 (a)(15)(H)(ii));

(19) Service which is performed by a nonresident alien individual for the period he is temporarily present in the United States as a nonimmigrant under subparagraph (F), (J), (M), or (Q) of section 101(a)(15) of the Immigration and Nationality Act, as amended, and which is performed to carry out the purpose specified in subparagraph (F), (J), (M), or (Q), as the case may be;

(20) service (other than service described in paragraph (3)(A)) performed by an individual on a boat engaged in catching fish or other forms of aquatic animal life under an arrangement with the owner or operator of such boat pursuant to which—

(A) such individual does not receive any cash remuneration other than as provided in subparagraph (B) and other than cash remuneration—

(i) which does not exceed \$100 per trip;

- (ii) which is contingent on a minimum catch; and
  - (iii) which is paid solely for additional duties (such as mate, engineer, or cook) for which additional cash remuneration is traditional in the industry,
- (B) such individual receives a share of the boat's (or the boats' in the case of a fishing operation involving more than one boat) catch of fish or other forms of aquatic animal life or a share of the proceeds from the sale of such catch, and
- (C) the amount of such individual's share depends on the amount of the boat's (or the boats' in the case of a fishing operation involving more than one boat) catch of fish or other forms of aquatic animal life,
- but only if the operating crew of such boat (or each boat from which the individual receives a share in the case of a fishing operation involving more than one boat) is normally made up of fewer than 10 individuals; or
- (21) domestic service in a private home of the employer which—
- (A) is performed in any year by an individual under the age of 18 during any portion of such year; and
  - (B) is not the principal occupation of such employee.

For purposes of paragraph (20), the operating crew of a boat shall be treated as normally made up of fewer than 10 individuals if the average size of the operating crew on trips made during the preceding 4 calendar quarters consisted of fewer than 10 individuals.

**(c) Included and excluded service**

For purposes of this chapter, if the services performed during one-half or more of any pay period by an employee for the person employing him constitute employment, all the services of such employee for such period shall be deemed to be employment; but if the services performed during more than one-half of any such pay period by an employee for the person employing him do not constitute employment, then none of the services of such employee for such period shall be deemed to be employment. As used in this subsection, the term "pay period" means a period (of not more than 31 consecutive days) for which a payment of remuneration is ordinarily made to the employee by the person employing him. This subsection shall not be applicable with respect to services performed in a pay period

by an employee for the person employing him, where any of such service is excepted by subsection (b)(9).

**(d) Employee**

For purposes of this chapter, the term “employee” means—

(1) any officer of a corporation; or

(2) any individual who, under the usual common law rules applicable in determining the employer-employee relationship, has the status of an employee; or

(3) any individual (other than an individual who is an employee under paragraph (1) or (2)) who performs services for remuneration for any person—

(A) as an agent-driver or commission-driver engaged in distributing meat products, vegetable products, fruit products, bakery products, beverages (other than milk), or laundry or dry-cleaning services, for his principal;

(B) as a full-time life insurance salesman;

(C) as a home worker performing work, according to specifications furnished by the person for whom the services are performed, on materials or goods furnished by such person which are required to be returned to such person or a person designated by him; or

(D) as a traveling or city salesman, other than as an agent-driver or commission-driver, engaged upon a full-time basis in the solicitation on behalf of, and the transmission to, his principal (except for side-line sales activities on behalf of some other person) of orders from wholesalers, retailers, contractors, or operators of hotels, restaurants, or other similar establishments for merchandise for resale or supplies for use in their business operations; if the contract of service contemplates that substantially all of such services are to be performed personally by such individual; except that an individual shall not be included in the term “employee” under the provisions of this paragraph if such individual has a substantial investment in facilities used in connection with the performance of such services (other than in facilities for transportation), or if the services are in the nature of a single transaction not part of a continuing relationship with the person for whom the services are performed; or

(4) any individual who performs services that are included under an agreement entered into pursuant to section 218 of the Social Security Act.

**(e) State, United States, and citizen**

For purposes of this chapter—

**(1) State**

The term “State” includes the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico, the Virgin Islands, Guam, and American Samoa.

**(2) United States**

The term “United States” when used in a geographical sense includes the Commonwealth of Puerto Rico, the Virgin Islands, Guam, and American Samoa.

An individual who is a citizen of the Commonwealth of Puerto Rico (but not otherwise a citizen of the United States) shall be considered, for purposes of this section, as a citizen of the United States.

**(f) American vessel and aircraft**

For purposes of this chapter, the term “American vessel” means any vessel documented or numbered under the laws of the United States; and includes any vessel which is neither documented or numbered under the laws of the United States nor documented under the laws of any foreign country, if its crew is employed solely by one or more citizens or residents of the United States or corporations organized under the laws of the United States or of any State; and the term “American aircraft” means an aircraft registered under the laws of the United States.

**(g) Agricultural labor**

For purposes of this chapter, the term “agricultural labor” includes all service performed—

(1) on a farm, in the employ of any person, in connection with cultivating the soil, or in connection with raising or harvesting any agricultural or horticultural commodity, including the raising, shearing, feeding, caring for, training, and management of livestock, bees, poultry, and fur-bearing animals and wildlife;

(2) in the employ of the owner or tenant or other operator of a farm, in connection with the operation, management, conservation, improvement, or maintenance of such farm and its tools and equipment, or in salvaging timber or clearing land of brush and other debris left by a hurricane, if the major part of such service is performed on a farm;

(3) in connection with the production or harvesting of any commodity defined as an agricultural commodity in section 15(g) of the Agricultural Marketing Act, as amended (12 U.S.C. 1141j), or in connection with the ginning of cotton, or in connection with the operation or maintenance of ditches, canals, reservoirs, or waterways, not owned or operated for profit, used exclusively for supplying and storing water for farming purposes;

(4)

(A) in the employ of the operator of a farm in handling, planting, drying, packing, packaging, processing, freezing, grading, storing, or delivering to storage or to market or to a carrier for transportation to market, in its unmanufactured state, any agricultural or horticultural commodity; but only if such operator produced more than one-half of the commodity with respect to which such service is performed;

(B) in the employ of a group of operators of farms (other than a cooperative organization) in the performance of service described in subparagraph (A), but only if such operators produced all of the commodity with respect to which such service is performed. For purposes of this subparagraph, any unincorporated group of operators shall be deemed a cooperative organization if the number of operators comprising such group is more than 20 at any time during the calendar year in which such service is performed;

(C) the provisions of subparagraphs (A) and (B) shall not be deemed to be applicable with respect to service performed in connection with commercial canning or commercial freezing or in connection with any agricultural or horticultural commodity after its delivery to a terminal market for distribution for consumption; or

(5) on a farm operated for profit if such service is not in the course of the employer's trade or business.

As used in this subsection, the term "farm" includes stock, dairy, poultry, fruit, fur-bearing animal, and truck farms, plantations, ranches, nurseries, ranges, greenhouses or other similar structures used primarily for the raising of agricultural or horticultural commodities, and orchards.

**(h) American employer**

For purposes of this chapter, the term "American employer" means an employer which is—

- (1) the United States or any instrumentality thereof,
- (2) an individual who is a resident of the United States,
- (3) a partnership, if two-thirds or more of the partners are residents of the United States,
- (4) a trust, if all of the trustees are residents of the United States, or
- (5) a corporation organized under the laws of the United States or of any State.

**(i) Computation of wages in certain cases**

**(1) Domestic service**

For purposes of this chapter, in the case of domestic service described in subsection (a)(7)(B), any payment of cash remuneration for such service which is more or less than a whole-dollar amount shall, under such conditions and to such extent as may be prescribed by regulations made under this chapter, be computed to the nearest dollar. For the purpose of the computation to the nearest dollar, the payment of a fractional part of a dollar shall be disregarded unless it amounts to one-half dollar or more, in which case it shall be increased to \$1. The amount of any payment of cash remuneration so computed to the nearest dollar shall, in lieu of the amount actually paid, be deemed to constitute the amount of cash remuneration for purposes of subsection (a)(7)(B).

**(2) Service in the uniformed services**

For purposes of this chapter, in the case of an individual performing service, as a member of a uniformed service, to which the provisions of subsection (m)(1) are applicable, the term “wages” shall, subject to the provisions of subsection (a)(1) of this section, include as such individual's remuneration for such service only

**(A)** his basic pay as described in chapter 3 and section 1009 of title 37, United States Code, in the case of an individual performing service to which subparagraph (A) of such subsection (m)(1) applies, or

**(B)** his compensation for such service as determined under section 206 (a) of title 37, United States Code, in the case of an individual performing service to which subparagraph (B) of such subsection (m)(1) applies.

**(3) Peace Corps volunteer service**

For purposes of this chapter, in the case of an individual performing service, as a volunteer or volunteer leader within the meaning of the Peace Corps Act, to which the



provisions of section 3121 (p) are applicable, the term “wages” shall, subject to the provisions of subsection (a)(1) of this section, include as such individual’s remuneration for such service only amounts paid pursuant to section 5(c) or 6(1) of the Peace Corps Act.

**(4) Service performed by certain members of religious orders**

For purposes of this chapter, in any case where an individual is a member of a religious order (as defined in subsection (r)(2)) performing service in the exercise of duties required by such order, and an election of coverage under subsection (r) is in effect with respect to such order or with respect to the autonomous subdivision thereof to which such member belongs, the term “wages” shall, subject to the provisions of subsection (a)(1), include as such individual’s remuneration for such service the fair market value of any board, lodging, clothing, and other perquisites furnished to such member by such order or subdivision thereof or by any other person or organization pursuant to an agreement with such order or subdivision, except that the amount included as such individual’s remuneration under this paragraph shall not be less than \$100 a month.

**(5) Service performed by certain retired justices and judges**

For purposes of this chapter, in the case of an individual performing service under the provisions of section 294 of title 28, United States Code (relating to assignment of retired justices and judges to active duty), the term “wages” shall not include any payment under section 371(b) of such title 28 which is received during the period of such service.

**(j) Covered transportation service**

For purposes of this chapter—

**(1) Existing transportation systems—General rule**

Except as provided in paragraph (2), all service performed in the employ of a State or political subdivision in connection with its operation of a public transportation system shall constitute covered transportation service if any part of the transportation system was acquired from private ownership after 1936 and prior to 1951.

**(2) Existing transportation systems—Cases in which no transportation employees, or only certain employees, are covered**

Service performed in the employ of a State or political subdivision in connection with the operation of its public transportation system shall not constitute covered transportation service if—

(A) any part of the transportation system was acquired from private ownership after 1936 and prior to 1951, and substantially all service in connection with the operation of the transportation system was, on December 31, 1950, covered under a general retirement system providing benefits which, by reason of a provision of the State constitution dealing specifically with retirement systems of the State or political subdivisions thereof, cannot be diminished or impaired; or

(B) no part of the transportation system operated by the State or political subdivision on December 31, 1950, was acquired from private ownership after 1936 and prior to 1951; except that if such State or political subdivision makes an acquisition after 1950 from private ownership of any part of its transportation system, then, in the case of any employee who—

(C) became an employee of such State or political subdivision in connection with and at the time of its acquisition after 1950 of such part, and

(D) prior to such acquisition rendered service in employment (including as employment service covered by an agreement under section 218 of the Social Security Act) in connection with the operation of such part of the transportation system acquired by the State or political subdivision,

the service of such employee in connection with the operation of the transportation system shall constitute covered transportation service, commencing with the first day of the third calendar quarter following the calendar quarter in which the acquisition of such part took place, unless on such first day such service of such employee is covered by a general retirement system which does not, with respect to such employee, contain special provisions applicable only to employees described in subparagraph (C).

**(3) Transportation systems acquired after 1950**

All service performed in the employ of a State or political subdivision thereof in connection with its operation of a public transportation system shall constitute covered transportation service if the transportation system was not operated by the State or political subdivision prior to 1951 and, at the time of its first acquisition (after 1950) from private ownership of any part of its transportation system, the State or political subdivision did not have a

general retirement system covering substantially all service performed in connection with the operation of the transportation system.

**(4) Definitions**

For purposes of this subsection—

**(A)** The term “general retirement system” means any pension, annuity, retirement, or similar fund or system established by a State or by a political subdivision thereof for employees of the State, political subdivision, or both; but such term shall not include such a fund or system which covers only service performed in positions connected with the operation of its public transportation system.

**(B)** A transportation system or a part thereof shall be considered to have been acquired by a State or political subdivision from private ownership if prior to the acquisition service performed by employees in connection with the operation of the system or part thereof acquired constituted employment under this chapter or subchapter A of chapter 9 of the Internal Revenue Code of 1939 or was covered by an agreement made pursuant to section 218 of the Social Security Act and some of such employees became employees of the State or political subdivision in connection with and at the time of such acquisition.

**(C)** The term “political subdivision” includes an instrumentality of—

- (i)** a State,
- (ii)** one or more political subdivisions of a State, or
- (iii)** a State and one or more of its political subdivisions.

**[(k) Repealed. Pub. L. 98–21, title I, § 102(b)(2), Apr. 20, 1983, 97 Stat. 71]**

**(l) Agreements entered into by American employers with respect to foreign affiliates**

**(1) Agreement with respect to certain employees of foreign affiliate**

The Secretary shall, at the American employer’s request, enter into an agreement (in such manner and form as may be prescribed by the Secretary) with any American employer (as defined in subsection (h)) who desires to have the insurance system established by title II of the Social Security Act extended to service performed outside the United States in the employ of any 1 or more of such employer’s foreign affiliates (as defined in paragraph (6)) by all employees who are citizens or residents of the United States, except that the agreement shall not apply to any service performed by, or remuneration paid to, an

employee if such service or remuneration would be excluded from the term “employment” or “wages”, as defined in this section, had the service been performed in the United States. Such agreement may be amended at any time so as to be made applicable, in the same manner and under the same conditions, with respect to any other foreign affiliate of such American employer. Such agreement shall be applicable with respect to citizens or residents of the United States who, on or after the effective date of the agreement, are employees of and perform services outside the United States for any foreign affiliate specified in the agreement. Such agreement shall provide—

(A) that the American employer shall pay to the Secretary, at such time or times as the Secretary may by regulations prescribe, amounts equivalent to the sum of the taxes which would be imposed by sections 3101 and 3111 (including amounts equivalent to the interest, additions to the taxes, additional amounts, and penalties which would be applicable) with respect to the remuneration which would be wages if the services covered by the agreement constituted employment as defined in this section; and

(B) that the American employer will comply with such regulations relating to payments and reports as the Secretary may prescribe to carry out the purposes of this subsection.

**(2) Effective period of agreement**

An agreement entered into pursuant to paragraph (1) shall be in effect for the period beginning with the first day of the calendar quarter in which such agreement is entered into or the first day of the succeeding calendar quarter, as may be specified in the agreement; except that in case such agreement is amended to include the services performed for any other affiliate and such amendment is executed after the first month following the first calendar quarter for which the agreement is in effect, the agreement shall be in effect with respect to service performed for such other affiliate only after the calendar quarter in which such amendment is executed. Notwithstanding any other provision of this subsection, the period for which any such agreement is effective with respect to any foreign entity shall terminate at the end of any calendar quarter in which the foreign entity, at any time in such quarter, ceases to be a foreign affiliate as defined in paragraph (6).

**(3) No termination of agreement**

No agreement under this subsection may be terminated, either in its entirety or with respect to any foreign affiliate, on or after June 15, 1989.

**(4) Deposits in trust funds**

For purposes of section 201 of the Social Security Act, relating to appropriations to the Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund and the Federal Disability Insurance Trust Fund, such remuneration—

(A) paid for services covered by an agreement entered into pursuant to paragraph (1) as would be wages if the services constituted employment, and

(B) as is reported to the Secretary pursuant to the provisions of such agreement or of the regulations issued under this subsection,

shall be considered wages subject to the taxes imposed by this chapter.

**(5) Overpayments and underpayments**

(A) If more or less than the correct amount due under an agreement entered into pursuant to this subsection is paid with respect to any payment of remuneration, proper adjustments with respect to the amounts due under such agreement shall be made, without interest, in such manner and at such times as may be required by regulations prescribed by the Secretary.

(B) If an overpayment cannot be adjusted under subparagraph (A), the amount thereof shall be paid by the Secretary, through the Fiscal Service of the Treasury Department, but only if a claim for such overpayment is filed with the Secretary within two years from the time such overpayment was made.

**(6) Foreign affiliate defined**

For purposes of this subsection and section 210(a) of the Social Security Act—

**(A) In general**

A foreign affiliate of an American employer is any foreign entity in which such American employer has not less than a 10-percent interest.

**(B) Determination of 10-percent interest**

For purposes of subparagraph (A), an American employer has a 10-percent interest in any entity if such employer has such an interest directly (or through one or more entities)—

(i) in the case of a corporation, in the voting stock thereof, and

(ii) in the case of any other entity, in the profits thereof.

**(7) American employer as separate entity**

Each American employer which enters into an agreement pursuant to paragraph (1) of this subsection shall, for purposes of this subsection and section 6413 (c)(2)(C), relating to special refunds in the case of employees of certain foreign entities, be considered an employer in its capacity as a party to such agreement separate and distinct from its identity as a person employing individuals on its own account.

**(8) Regulations**

Regulations of the Secretary to carry out the purposes of this subsection shall be designed to make the requirements imposed on American employers with respect to services covered by an agreement entered into pursuant to this subsection the same, so far as practicable, as those imposed upon employers pursuant to this title with respect to the taxes imposed by this chapter.

**(m) Service in the uniformed services**

For purposes of this chapter—

**(1) Inclusion of service**

The term “employment” shall, notwithstanding the provisions of subsection (b) of this section, include—

(A) service performed by an individual as a member of a uniformed service on active duty, but such term shall not include any such service which is performed while on leave without pay, and

(B) service performed by an individual as a member of a uniformed service on inactive duty training.

**(2) Active duty**

The term “active duty” means “active duty” as described in paragraph (21) of section 101 of title 38, United States Code, except that it shall also include “active duty for training” as described in paragraph (22) of such section.

**(3) Inactive duty training**

The term “inactive duty training” means “inactive duty training” as described in paragraph (23) of such section 101.

**(n) Member of a uniformed service**

For purposes of this chapter, the term “member of a uniformed service” means any person appointed, enlisted, or inducted in a component of the Army, Navy, Air Force, Marine Corps, or Coast Guard (including a reserve component as defined in section 101 (27) of title 38, United States Code), or in one of those services without specification of component, or as a commissioned officer of the Coast and Geodetic Survey, the National Oceanic and Atmospheric Administration Corps, or the Regular or Reserve Corps of the Public Health Service, and any person serving in the Army or Air Force under call or conscription. The term includes—

- (1) a retired member of any of those services;
- (2) a member of the Fleet Reserve or Fleet Marine Corps Reserve;
- (3) a cadet at the United States Military Academy, a midshipman at the United States Naval Academy, and a cadet at the United States Coast Guard Academy or United States Air Force Academy;
- (4) a member of the Reserve Officers’ Training Corps, the Naval Reserve Officers’ Training Corps, or the Air Force Reserve Officers’ Training Corps, when ordered to annual training duty for fourteen days or more, and while performing authorized travel to and from that duty; and
- (5) any person while en route to or from, or at, a place for final acceptance or for entry upon active duty in the military, naval, or air service—
  - (A) who has been provisionally accepted for such duty; or
  - (B) who, under the Military Selective Service Act, has been selected for active military, naval, or air service;and has been ordered or directed to proceed to such place.

The term does not include a temporary member of the Coast Guard Reserve.

**(o) Crew leader**

For purposes of this chapter, the term “crew leader” means an individual who furnishes individuals to perform agricultural labor for another person, if such individual pays (either on his own behalf or on behalf of such person) the individuals so furnished by him for the agricultural labor performed by them and if such individual has not entered into a written agreement with such person whereby such individual has been designated as an

employee of such person; and such individuals furnished by the crew leader to perform agricultural labor for another person shall be deemed to be the employees of such crew leader. For purposes of this chapter and chapter 2, a crew leader shall, with respect to service performed in furnishing individuals to perform agricultural labor for another person and service performed as a member of the crew, be deemed not to be an employee of such other person.

**(p) Peace Corps volunteer service**

For purposes of this chapter, the term “employment” shall, notwithstanding the provisions of subsection (b) of this section, include service performed by an individual as a volunteer or volunteer leader within the meaning of the Peace Corps Act.

**(q) Tips included for both employee and employer taxes**

For purposes of this chapter, tips received by an employee in the course of his employment shall be considered remuneration for such employment (and deemed to have been paid by the employer for purposes of subsections (a) and (b) of section 3111). Such remuneration shall be deemed to be paid at the time a written statement including such tips is furnished to the employer pursuant to section 6053 (a) or (if no statement including such tips is so furnished) at the time received; except that, in determining the employer’s liability in connection with the taxes imposed by section 3111 with respect to such tips in any case where no statement including such tips was so furnished (or to the extent that the statement so furnished was inaccurate or incomplete), such remuneration shall be deemed for purposes of subtitle F to be paid on the date on which notice and demand for such taxes is made to the employer by the Secretary.

**(r) Election of coverage by religious orders**

**(1) Certificate of election by order**

A religious order whose members are required to take a vow of poverty, or any autonomous subdivision of such order, may file a certificate (in such form and manner, and with such official, as may be prescribed by regulations under this chapter) electing to have the insurance system established by title II of the Social Security Act extended to services performed by its members in the exercise of duties required by such order or such subdivision thereof. Such certificate of election shall provide that—



- (A) such election of coverage by such order or subdivision shall be irrevocable;
- (B) such election shall apply to all current and future members of such order, or in the case of a subdivision thereof to all current and future members of such order who belong to such subdivision;
- (C) all services performed by a member of such an order or subdivision in the exercise of duties required by such order or subdivision shall be deemed to have been performed by such member as an employee of such order or subdivision; and
- (D) the wages of each member, upon which such order or subdivision shall pay the taxes imposed by sections 3101 and 3111, will be determined as provided in subsection (i)(4).

**(2) Definition of member**

For purposes of this subsection, a member of a religious order means any individual who is subject to a vow of poverty as a member of such order and who performs tasks usually required (and to the extent usually required) of an active member of such order and who is not considered retired because of old age or total disability.

**(3) Effective date for election**

(A) A certificate of election of coverage shall be in effect, for purposes of subsection (b)(8) and for purposes of section 210(a)(8) of the Social Security Act, for the period beginning with whichever of the following may be designated by the order or subdivision thereof:

- (i) the first day of the calendar quarter in which the certificate is filed,
- (ii) the first day of the calendar quarter succeeding such quarter, or
- (iii) the first day of any calendar quarter preceding the calendar quarter in which the certificate is filed, except that such date may not be earlier than the first day of the twentieth calendar quarter preceding the quarter in which such certificate is filed.

Whenever a date is designated under clause (iii), the election shall apply to services performed before the quarter in which the certificate is filed only if the member performing such services was a member at the time such services were performed and is living on the first day of the quarter in which such certificate is filed.

(B) If a certificate of election filed pursuant to this subsection is effective for one or more calendar quarters prior to the quarter in which such certificate is filed, then—

(i) for purposes of computing interest and for purposes of section 6651 (relating to addition to tax for failure to file tax return), the due date for the return and payment of the tax for such prior calendar quarters resulting from the filing of such certificate shall be the last day of the calendar month following the calendar quarter in which the certificate is filed; and

(ii) the statutory period for the assessment of such tax shall not expire before the expiration of 3 years from such due date.

**[4) Repealed. Pub. L. 98–21, title I, § 102(b)(3)(B), Apr. 20, 1983, 97 Stat. 71]**

**(s) Concurrent employment by two or more employers**

For purposes of sections 3102, 3111, and 3121 (a)(1), if two or more related corporations concurrently employ the same individual and compensate such individual through a common paymaster which is one of such corporations, each such corporation shall be considered to have paid as remuneration to such individual only the amounts actually disbursed by it to such individual and shall not be considered to have paid as remuneration to such individual amounts actually disbursed to such individual by another of such corporations.

**[(t) Repealed. Pub. L. 100–203, title IX, § 9006(b)(2), Dec. 22, 1987, 101 Stat. 1330–289]**

**(u) Application of hospital insurance tax to Federal, State, and local employment**

**(1) Federal employment**

For purposes of the taxes imposed by sections 3101 (b) and 3111 (b), subsection (b) shall be applied without regard to paragraph (5) thereof.

**(2) State and local employment**

For purposes of the taxes imposed by sections 3101 (b) and 3111 (b)—

**(A) In general**

Except as provided in subparagraphs (B) and (C), subsection (b) shall be applied without regard to paragraph (7) thereof.

**(B) Exception for certain services**

Service shall not be treated as employment by reason of subparagraph (A) if—

(i) the service is included under an agreement under section 218 of the Social Security Act, or

(ii) the service is performed—

(I) by an individual who is employed by a State or political subdivision thereof to relieve him from unemployment,

(II) in a hospital, home, or other institution by a patient or inmate thereof as an employee of a State or political subdivision thereof or of the District of Columbia,

(III) by an individual, as an employee of a State or political subdivision thereof or of the District of Columbia, serving on a temporary basis in case of fire, storm, snow, earthquake, flood or other similar emergency,

(IV) by any individual as an employee included under section 5351 (2) of title 5, United States Code (relating to certain interns, student nurses, and other student employees of hospitals of the District of Columbia Government), other than as a medical or dental intern or a medical or dental resident in training,

(V) by an election official or election worker if the remuneration paid in a calendar year for such service is less than \$1,000 with respect to service performed during any calendar year commencing on or after January 1, 1995, ending on or before December 31, 1999, and the adjusted amount determined under section 218(c)(8)(B) of the Social Security Act for any calendar year commencing on or after January 1, 2000, with respect to service performed during such calendar year, or

(VI) by an individual in a position described in section 1402 (c)(2)(E).

As used in this subparagraph, the terms “State” and “political subdivision” have the meanings given those terms in section 218(b) of the Social Security Act.

**(C) Exception for current employment which continues**

Service performed for an employer shall not be treated as employment by reason of subparagraph (A) if—

(i) such service would be excluded from the term “employment” for purposes of this chapter if subparagraph (A) did not apply;

(ii) such service is performed by an individual—

(I) who was performing substantial and regular service for remuneration for that employer before April 1, 1986,

(II) who is a bona fide employee of that employer on March 31, 1986, and

(III) whose employment relationship with that employer was not entered into for purposes of meeting the requirements of this subparagraph; and

(iii) the employment relationship with that employer has not been terminated after March 31, 1986.

**(D) Treatment of agencies and instrumentalities**

For purposes of subparagraph (C), under regulations—

(i) All agencies and instrumentalities of a State (as defined in section 218(b) of the Social Security Act) or of the District of Columbia shall be treated as a single employer.

(ii) All agencies and instrumentalities of a political subdivision of a State (as so defined) shall be treated as a single employer and shall not be treated as described in clause (i).

**(3) Medicare qualified government employment**

For purposes of this chapter, the term “medicare qualified government employment” means service which—

(A) is employment (as defined in subsection (b)) with the application of paragraphs (1) and (2), but

(B) would not be employment (as so defined) without the application of such paragraphs.

**(v) Treatment of certain deferred compensation and salary reduction arrangements**

**(1) Certain employer contributions treated as wages**

Nothing in any paragraph of subsection (a) (other than paragraph (1)) shall exclude from the term “wages”—

(A) any employer contribution under a qualified cash or deferred arrangement (as defined in section 401 (k)) to the extent not included in gross income by reason of section 402 (e)(3) or consisting of designated Roth contributions (as defined in section 402A (c)), or

(B) any amount treated as an employer contribution under section 414 (h)(2) where the pickup referred to in such section is pursuant to a salary reduction agreement (whether evidenced by a written instrument or otherwise).

**(2) Treatment of certain nonqualified deferred compensation plans**

**(A) In general**

Any amount deferred under a nonqualified deferred compensation plan shall be taken into account for purposes of this chapter as of the later of—

- (i) when the services are performed, or
- (ii) when there is no substantial risk of forfeiture of the rights to such amount.

The preceding sentence shall not apply to any excess parachute payment (as defined in section 280G (b)) or to any specified stock compensation (as defined in section 4985) on which tax is imposed by section 4985.

**(B) Taxed only once**

Any amount taken into account as wages by reason of subparagraph (A) (and the income attributable thereto) shall not thereafter be treated as wages for purposes of this chapter.

**(C) Nonqualified deferred compensation plan**

For purposes of this paragraph, the term “nonqualified deferred compensation plan” means any plan or other arrangement for deferral of compensation other than a plan described in subsection (a)(5).

**(3) Exempt governmental deferred compensation plan**

For purposes of subsection (a)(5), the term “exempt governmental deferred compensation plan” means any plan providing for deferral of compensation established and maintained for its employees by the United States, by a State or political subdivision thereof, or by an agency or instrumentality of any of the foregoing. Such term shall not include—

- (A) any plan to which section 83, 402 (b), 403 (c), 457 (a), or 457 (f)(1) applies,
- (B) any annuity contract described in section 403 (b), and
- (C) the Thrift Savings Fund (within the meaning of subchapter III of chapter 84 of title 5, United States Code).

**(w) Exemption of churches and qualified church-controlled organizations**

**(1) General rule**

Any church or qualified church-controlled organization (as defined in paragraph (3)) may make an election within the time period described in paragraph (2), in accordance with such procedures as the Secretary determines to be appropriate, that services performed in the employ of such church or organization shall be excluded from employment for purposes of title II of the Social Security Act and this chapter. An election may be made under this subsection only if the church or qualified church-controlled organization states

that such church or organization is opposed for religious reasons to the payment of the tax imposed under section 3111.

**(2) Timing and duration of election**

An election under this subsection must be made prior to the first date, more than 90 days after July 18, 1984, on which a quarterly employment tax return for the tax imposed under section 3111 is due, or would be due but for the election, from such church or organization. An election under this subsection shall apply to current and future employees, and shall apply to service performed after December 31, 1983. The election may be revoked by the church or organization under regulations prescribed by the Secretary. The election shall be revoked by the Secretary if such church or organization fails to furnish the information required under section 6051 to the Secretary for a period of 2 years or more with respect to remuneration paid for such services by such church or organization, and, upon request by the Secretary, fails to furnish all such previously unfurnished information for the period covered by the election. Any revocation under the preceding sentence shall apply retroactively to the beginning of the 2-year period for which the information was not furnished.

**(3) Definitions**

**(A)** For purposes of this subsection, the term “church” means a church, a convention or association of churches, or an elementary or secondary school which is controlled, operated, or principally supported by a church or by a convention or association of churches.

**(B)** For purposes of this subsection, the term “qualified church-controlled organization” means any church-controlled tax-exempt organization described in section 501 (c)(3), other than an organization which—

**(i)** offers goods, services, or facilities for sale, other than on an incidental basis, to the general public, other than goods, services, or facilities which are sold at a nominal charge which is substantially less than the cost of providing such goods, services, or facilities; and

**(ii)** normally receives more than 25 percent of its support from either

**(I)** governmental sources, or

(II) receipts from admissions, sales of merchandise, performance of services, or furnishing of facilities, in activities which are not unrelated trades or businesses, or both.

**(x) Applicable dollar threshold**

For purposes of subsection (a)(7)(B), the term “applicable dollar threshold” means \$1,000. In the case of calendar years after 1995, the Commissioner of Social Security shall adjust such \$1,000 amount at the same time and in the same manner as under section 215(a)(1)(B)(ii) of the Social Security Act with respect to the amounts referred to in section 215(a)(1)(B)(i) of such Act, except that, for purposes of this paragraph, 1993 shall be substituted for the calendar year referred to in section 215(a)(1)(B)(ii)(II) of such Act. If any amount as adjusted under the preceding sentence is not a multiple of \$100, such amount shall be rounded to the next lowest multiple of \$100.

**(y) Service in the employ of international organizations by certain transferred Federal employees**

**(1) In general**

For purposes of this chapter, service performed in the employ of an international organization by an individual pursuant to a transfer of such individual to such international organization pursuant to section 3582 of title 5, United States Code, shall constitute “employment” if—

(A) immediately before such transfer, such individual performed service with a Federal agency which constituted “employment” under subsection (b) for purposes of the taxes imposed by sections 3101 (a) and 3111 (a), and

(B) such individual would be entitled, upon separation from such international organization and proper application, to reemployment with such Federal agency under such section 3582.

**(2) Definitions**

For purposes of this subsection—

**(A) Federal agency**

The term “Federal agency” means an agency, as defined in section 3581 (1) of title 5, United States Code.

**(B) International organization**

The term “international organization” has the meaning provided such term by section 3581 (3) of title 5, United States Code.

**(z) Treatment of certain foreign persons as American employers**

**(1) In general**

If any employee of a foreign person is performing services in connection with a contract between the United States Government (or any instrumentality thereof) and any member of any domestically controlled group of entities which includes such foreign person, such foreign person shall be treated for purposes of this chapter as an American employer with respect to such services performed by such employee.

**(2) Domestically controlled group of entities**

For purposes of this subsection—

**(A) In general**

The term “domestically controlled group of entities” means a controlled group of entities the common parent of which is a domestic corporation.

**(B) Controlled group of entities**

The term “controlled group of entities” means a controlled group of corporations as defined in section 1563 (a)(1), except that—

- (i) “more than 50 percent” shall be substituted for “at least 80 percent” each place it appears therein, and
- (ii) the determination shall be made without regard to subsections (a)(4) and (b)(2) of section 1563.

A partnership or any other entity (other than a corporation) shall be treated as a member of a controlled group of entities if such entity is controlled (within the meaning of section 954 (d)(3)) by members of such group (including any entity treated as a member of such group by reason of this sentence).

**(3) Liability of common parent**

In the case of a foreign person who is a member of any domestically controlled group of entities, the common parent of such group shall be jointly and severally liable for any tax under this chapter for which such foreign person is liable by reason of this subsection, and for any penalty imposed on such person by this title with respect to any failure to pay such tax or to file any return or statement with respect to such tax or wages subject to such tax.



No deduction shall be allowed under this title for any liability imposed by the preceding sentence.

**(4) Provisions preventing double taxation**

**(A) Agreements**

Paragraph (1) shall not apply to any services which are covered by an agreement under subsection (l).

**(B) Equivalent foreign taxation**

Paragraph (1) shall not apply to any services if the employer establishes to the satisfaction of the Secretary that the remuneration paid by such employer for such services is subject to a tax imposed by a foreign country which is substantially equivalent to the taxes imposed by this chapter.

**(5) Cross reference**

For relief from taxes in cases covered by certain international agreements, see sections 3101 (c) and 3111 (c).

**§ 3122. Federal service**

In the case of the taxes imposed by this chapter with respect to service performed in the employ of the United States or in the employ of any instrumentality which is wholly owned by the United States, including such service which is medicare qualified government employment (as defined in section 3121 (u)(3)), including service, performed as a member of a uniformed service, to which the provisions of section 3121 (m)(1) are applicable, and including service, performed as a volunteer or volunteer leader within the meaning of the Peace Corps Act, to which the provisions of section 3121 (p) are applicable, the determination of the amount of remuneration for such service, and the return and payment of the taxes imposed by this chapter, shall be made by the head of the Federal agency or instrumentality having the control of such service, or by such agents as such head may designate. In the case of the taxes imposed by this chapter with respect to service performed in the employ of an international organization pursuant to a transfer to which the provisions of section 3121 (y) are applicable, the determination of the amount of remuneration for such service, and the return and payment of the taxes imposed by this chapter, shall be made by the head of the Federal agency from which the transfer was

made. Nothing in this paragraph shall be construed to affect the Secretary's authority to determine under subsections (a) and (b) of section 3121 whether any such service constitutes employment, the periods of such employment, and whether remuneration paid for any such service constitutes wages. The person making such return may, for convenience of administration, make payments of the tax imposed under section 3111 with respect to such service without regard to the contribution and benefit base limitation in section 3121 (a)(1), and he shall not be required to obtain a refund of the tax paid under section 3111 on that part of the remuneration not included in wages by reason of section 3121 (a)(1). Payments of the tax imposed under section 3111 with respect to service, performed by an individual as a member of a uniformed service, to which the provisions of section 3121 (m)(1) are applicable, shall be made from appropriations available for the pay of members of such uniformed service. The provisions of this section shall be applicable in the case of service performed by a civilian employee, not compensated from funds appropriated by the Congress, in the Army and Air Force Exchange Service, Army and Air Force Motion Picture Service, Navy Exchanges, Marine Corps Exchanges, or other activities, conducted by an instrumentality of the United States subject to the jurisdiction of the Secretary of Defense, at installations of the Department of Defense for the comfort, pleasure, contentment, and mental and physical improvement of personnel of such Department; and for purposes of this section the Secretary of Defense shall be deemed to be the head of such instrumentality. The provisions of this section shall be applicable also in the case of service performed by a civilian employee, not compensated from funds appropriated by the Congress, in the Coast Guard Exchanges or other activities, conducted by an instrumentality of the United States subject to the jurisdiction of the Secretary of the Department in which the Coast Guard is operating, at installations of the Coast Guard for the comfort, pleasure, contentment, and mental and physical improvement of personnel of the Coast Guard; and for purposes of this section the Secretary of the Department in which the Coast Guard is operating shall be deemed to be the head of such instrumentality.

**§ 3123. Deductions as constructive payments**

Whenever under this chapter or any act of Congress, or under the law of any State, an employer is required or permitted to deduct any amount from the remuneration of an employee and to pay the amount deducted to the United States, a State, or any political subdivision thereof, then for purposes of this chapter the amount so deducted shall be considered to have been paid to the employee at the time of such deduction.

**§ 3124. Estimate of revenue reduction**

The Secretary at intervals of not longer than 3 years shall estimate the reduction in the amount of taxes collected under this chapter by reason of the operation of section 3121 (b)(9) and shall include such estimate in his annual report.

## ภาคผนวก ข

26 USC TITLE 26 - INTERNAL REVENUE CODE CHAPTER 2

SELF-EMPLOYMENT CONTRIBUTION ACT 1954

(บางมาตรา)

### § 1401. Rate of tax

(a) Old-age, survivors, and disability insurance

In addition to other taxes, there shall be imposed for each taxable year, on the self-employment income of every individual, a tax equal to the following percent of the amount of the self-employment income for such taxable year:

In the case of a taxable year

Beginning after:	And before:	Percent:
December 31, 1983	January 1, 1988	11.40
December 31, 1987	January 1, 1990	12.12
December 31, 1989		12.40

**(b) Hospital insurance**

In addition to the tax imposed by the preceding subsection, there shall be imposed for each taxable year, on the self-employment income of every individual, a tax equal to the following percent of the amount of the self-employment income for such taxable year:

In the case of a taxable year

Beginning after:	And before:	Percent:
December 31, 1983	January 1, 1985	2.60
December 31, 1984	January 1, 1986	2.70
December 31, 1985		2.90.

**(c) Relief from taxes in cases covered by certain international agreements**

During any period in which there is in effect an agreement entered into pursuant to section 233 of the Social Security Act with any foreign country, the self-employment income of an individual shall be exempt from the taxes imposed by this section to the extent that such self-employment income is subject under such agreement exclusively to the laws applicable to the social security system of such foreign country.

**§ 1402. Definitions**

**(a) Net earnings from self-employment**

The term "net earnings from self-employment" means the gross income derived by an individual from any trade or business carried on by such individual, less the deductions allowed by this subtitle which are attributable to such trade or business, plus his

distributive share (whether or not distributed) of income or loss described in section 702 (a)(8) from any trade or business carried on by a partnership of which he is a member; except that in computing such gross income and deductions and such distributive share of partnership ordinary income or loss—

(1) there shall be excluded rentals from real estate and from personal property leased with the real estate (including such rentals paid in crop shares, and including payments under section 1233(2) of the Food Security Act of 1985 (16 U.S.C. 3833 (2)) to individuals receiving benefits under section 202 or 223 of the Social Security Act) together with the deductions attributable thereto, unless such rentals are received in the course of a trade or business as a real estate dealer; except that the preceding provisions of this paragraph shall not apply to any income derived by the owner or tenant of land if

(A) such income is derived under an arrangement, between the owner or tenant and another individual, which provides that such other individual shall produce agricultural or horticultural commodities (including livestock, bees, poultry, and fur-bearing animals and wildlife) on such land, and that there shall be material participation by the owner or tenant (as determined without regard to any activities of an agent of such owner or tenant) in the production or the management of the production of such agricultural or horticultural commodities, and

(B) there is material participation by the owner or tenant (as determined without regard to any activities of an agent of such owner or tenant) with respect to any such agricultural or horticultural commodity;

(2) there shall be excluded dividends on any share of stock, and interest on any bond, debenture, note, or certificate, or other evidence of indebtedness, issued with interest coupons or in registered form by any corporation (including one issued by a government or political subdivision thereof), unless such dividends and interest are received in the course of a trade or business as a dealer in stocks or securities;

(3) there shall be excluded any gain or loss—

(A) which is considered as gain or loss from the sale or exchange of a capital asset,

(B) from the cutting of timber, or the disposal of timber, coal, or iron ore, if section 631 applies to such gain or loss, or

(C) from the sale, exchange, involuntary conversion, or other disposition of property if such property is neither—

(i) stock in trade or other property of a kind which would properly be includible in inventory if on hand at the close of the taxable year, nor

(ii) property held primarily for sale to customers in the ordinary course of the trade or business;

(4) the deduction for net operating losses provided in section 172 shall not be allowed;

(5) if—

(A) any of the income derived from a trade or business (other than a trade or business carried on by a partnership) is community income under community property laws applicable to such income, the gross income and deductions attributable to such trade or business shall be treated as the gross income and deductions of the spouse carrying on such trade or business or, if such trade or business is jointly operated, treated as the gross income and deductions of each spouse on the basis of their respective distributive share of the gross income and deductions; and

(B) any portion of a partner's distributive share of the ordinary income or loss from a trade or business carried on by a partnership is community income or loss under the community property laws applicable to such share, all of such distributive share shall be included in computing the net earnings from self-employment of such partner, and no part of such share shall be taken into account in computing the net earnings from self-employment of the spouse of such partner;

(6) a resident of Puerto Rico shall compute his net earnings from self-employment in the same manner as a citizen of the United States but without regard to section 933;

(7) the deduction for personal exemptions provided in section 151 shall not be allowed;

(8) an individual who is a duly ordained, commissioned, or licensed minister of a church or a member of a religious order shall compute his net earnings from self-employment derived from the performance of service described in subsection (c)(4) without regard to section 107 (relating to rental value of parsonages), section 119 (relating to meals and lodging furnished for the convenience of the employer), and section 911 (relating to citizens or residents of the United States living abroad), but shall not include in such net

earnings from self-employment the rental value of any parsonage or any parsonage allowance (whether or not excludable under section 107) provided after the individual retires, or any other retirement benefit received by such individual from a church plan (as defined in section 414 (e)) after the individual retires;

(9) the exclusion from gross income provided by section 931 shall not apply;

(10) there shall be excluded amounts received by a partner pursuant to a written plan of the partnership, which meets such requirements as are prescribed by the Secretary, and which provides for payments on account of retirement, on a periodic basis, to partners generally or to a class or classes of partners, such payments to continue at least until such partner's death, if—

(A) such partner rendered no services with respect to any trade or business carried on by such partnership (or its successors) during the taxable year of such partnership (or its successors), ending within or with his taxable year, in which such amounts were received, and

(B) no obligation exists (as of the close of the partnership's taxable year referred to in subparagraph (A)) from the other partners to such partner except with respect to retirement payments under such plan, and

(C) such partner's share, if any, of the capital of the partnership has been paid to him in full before the close of the partnership's taxable year referred to in subparagraph (A);

(11) the exclusion from gross income provided by section 911 (a)(1) shall not apply;

(12) in lieu of the deduction provided by section 164 (f) (relating to deduction for one-half of self-employment taxes), there shall be allowed a deduction equal to the product of—

(A) the taxpayer's net earnings from self-employment for the taxable year (determined without regard to this paragraph), and

(B) one-half of the sum of the rates imposed by subsections (a) and (b) of section 1401 for such year;

(13) there shall be excluded the distributive share of any item of income or loss of a limited partner, as such, other than guaranteed payments described in section 707 (c) to that partner for services actually rendered to or on behalf of the partnership to the extent that those payments are established to be in the nature of remuneration for those services;



(14) in the case of church employee income, the special rules of subsection (j)(1) shall apply;

(15) in the case of a member of an Indian tribe, the special rules of section 7873 (relating to income derived by Indians from exercise of fishing rights) shall apply;

(16) the deduction provided by section 199 shall not be allowed; and

(17) notwithstanding the preceding provisions of this subsection, each spouse's share of income or loss from a qualified joint venture shall be taken into account as provided in section 761 (f) in determining net earnings from self-employment of such spouse.

If the taxable year of a partner is different from that of the partnership, the distributive share which he is required to include in computing his net earnings from self-employment shall be based on the ordinary income or loss of the partnership for any taxable year of the partnership ending within or with his taxable year. In the case of any trade or business which is carried on by an individual or by a partnership and in which, if such trade or business were carried on exclusively by employees, the major portion of the services would constitute agricultural labor as defined in section 3121 (g)—

(i) in the case of an individual, if the gross income derived by him from such trade or business is not more than the upper limit, the net earnings from self-employment derived by him from such trade or business may, at his option, be deemed to be 662/3 percent of such gross income; or

(ii) in the case of an individual, if the gross income derived by him from such trade or business is more than the upper limit and the net earnings from self-employment derived by him from such trade or business (computed under this subsection without regard to this sentence) are less than the lower limit, the net earnings from self-employment derived by him from such trade or business may, at his option, be deemed to be the lower limit; and

(iii) in the case of a member of a partnership, if his distributive share of the gross income of the partnership derived from such trade or business (after such gross income has been reduced by the sum of all payments to which section 707 (c) applies) is not more than the upper limit, his distributive share of income described in section 702 (a)(8) derived from such trade or business may, at his option, be deemed to be an amount equal to 662/3

percent of his distributive share of such gross income (after such gross income has been so reduced); or

(iv) in the case of a member of a partnership, if his distributive share of the gross income of the partnership derived from such trade or business (after such gross income has been reduced by the sum of all payments to which section 707 (c) applies) is more than the upper limit and his distributive share (whether or not distributed) of income described in section 702 (a)(8) derived from such trade or business (computed under this subsection without regard to this sentence) is less than the lower limit, his distributive share of income described in section 702 (a)(8) derived from such trade or business may, at his option, be deemed to be the lower limit.

For purposes of the preceding sentence, gross income means—

(v) in the case of any such trade or business in which the income is computed under a cash receipts and disbursements method, the gross receipts from such trade or business reduced by the cost or other basis of property which was purchased and sold in carrying on such trade or business, adjusted (after such reduction) in accordance with the provisions of paragraphs (1) through (7) and paragraph (9) of this subsection; and

(vi) in the case of any such trade or business in which the income is computed under an accrual method, the gross income from such trade or business, adjusted in accordance with the provisions of paragraphs (1) through (7) and paragraph (9) of this subsection;

and, for purposes of such sentence, if an individual (including a member of a partnership) derives gross income from more than one such trade or business, such gross income (including his distributive share of the gross income of any partnership derived from any such trade or business) shall be deemed to have been derived from one trade or business.

The preceding sentence and clauses (i) through (iv) of the second preceding sentence shall also apply in the case of any trade or business (other than a trade or business specified in such second preceding sentence) which is carried on by an individual who is self-employed on a regular basis as defined in subsection (h), or by a partnership of which an individual is a member on a regular basis as defined in subsection (h), but only if such individual's net earnings from self-employment as determined without regard to this

sentence in the taxable year are less than the lower limit and less than 662/3 percent of the sum (in such taxable year) of such individual's gross income derived from all trades or businesses carried on by him and his distributive share of the income or loss from all trades or businesses carried on by all the partnerships of which he is a member; except that this sentence shall not apply to more than 5 taxable years in the case of any individual, and in no case in which an individual elects to determine the amount of his net earnings from self-employment for a taxable year under the provisions of the two preceding sentences with respect to a trade or business to which the second preceding sentence applies and with respect to a trade or business to which this sentence applies shall such net earnings for such year exceed the lower limit.

**(b) Self-employment income**

The term "self-employment income" means the net earnings from self-employment derived by an individual (other than a nonresident alien individual, except as provided by an agreement under section 233 of the Social Security Act) during any taxable year; except that such term shall not include—

- (1) in the case of the tax imposed by section 1401 (a), that part of the net earnings from self-employment which is in excess of
  - (i) an amount equal to the contribution and benefit base (as determined under section 230 of the Social Security Act) which is effective for the calendar year in which such taxable year begins, minus
  - (ii) the amount of the wages paid to such individual during such taxable years; or
- (2) the net earnings from self-employment, if such net earnings for the taxable year are less than \$400.

For purposes of paragraph (1), the term "wages" (A) includes such remuneration paid to an employee for services included under an agreement entered into pursuant to the provisions of section 3121 (I) (relating to coverage of citizens of the United States who are employees of foreign affiliates of American employers), as would be wages under section 3121 (a) if such services constituted employment under section 3121 (b), and (B) includes compensation which is subject to the tax imposed by section 3201 or 3211.<sup>[1]</sup> An individual who is not a citizen of the United States but who is a resident of the

Commonwealth of Puerto Rico, the Virgin Islands, Guam, or American Samoa shall not, for purposes of this chapter be considered to be a nonresident alien individual. In the case of church employee income, the special rules of subsection (j)(2) shall apply for purposes of paragraph (2).

**(c) Trade or business**

The term “trade or business”, when used with reference to self-employment income or net earnings from self-employment, shall have the same meaning as when used in section 162 (relating to trade or business expenses), except that such term shall not include—

(1) the performance of the functions of a public office, other than the functions of a public office of a State or a political subdivision thereof with respect to fees received in any period in which the functions are performed in a position compensated solely on a fee basis and in which such functions are not covered under an agreement entered into by such State and the Commissioner of Social Security pursuant to section 218 of the Social Security Act;

(2) the performance of service by an individual as an employee, other than—

(A) service described in section 3121 (b)(14)(B) performed by an individual who has attained the age of 18,

(B) service described in section 3121 (b)(16),

(C) service described in section 3121 (b)(11), (12), or (15) performed in the United States (as defined in section 3121 (e)(2)) by a citizen of the United States, except service which constitutes “employment” under section 3121 (y),

(D) service described in paragraph (4) of this subsection,

(E) service performed by an individual as an employee of a State or a political subdivision thereof in a position compensated solely on a fee basis with respect to fees received in any period in which such service is not covered under an agreement entered into by such State and the Commissioner of Social Security pursuant to section 218 of the Social Security Act,

(F) service described in section 3121 (b) (20), and

(G) service described in section 3121 (b)(8)(B);

(3) the performance of service by an individual as an employee or employee representative as defined in section 3231;

(4) the performance of service by a duly ordained, commissioned, or licensed minister of a church in the exercise of his ministry or by a member of a religious order in the exercise of duties required by such order;

(5) the performance of service by an individual in the exercise of his profession as a Christian Science practitioner; or

(6) the performance of service by an individual during the period for which an exemption under subsection (g) is effective with respect to him.

The provisions of paragraph (4) or (5) shall not apply to service (other than service performed by a member of a religious order who has taken a vow of poverty as a member of such order) performed by an individual unless an exemption under subsection (e) is effective with respect to him.

**(d) Employee and wages**

The term "employee" and the term "wages" shall have the same meaning as when used in chapter 21 (sec. 3101 and following, relating to Federal Insurance Contributions Act).

**(e) Ministers, members of religious orders, and Christian Science practitioners**

**(1) Exemption**

Subject to paragraph (2), any individual who is

(A) a duly ordained, commissioned, or licensed minister of a church or a member of a religious order (other than a member of a religious order who has taken a vow of poverty as a member of such order) or

(B) a Christian Science practitioner, upon filing an application (in such form and manner, and with such official, as may be prescribed by regulations made under this chapter) together with a statement that either he is conscientiously opposed to, or because of religious principles he is opposed to, the acceptance (with respect to services performed by him as such minister, member, or practitioner) of any public insurance which makes payments in the event of death, disability, old age, or retirement or makes payments toward the cost of, or provides services for, medical care (including the benefits of any insurance system established by the Social Security Act) and, in the case of an individual

described in subparagraph (A), that he has informed the ordaining, commissioning, or licensing body of the church or order that he is opposed to such insurance, shall receive an exemption from the tax imposed by this chapter with respect to services performed by him as such minister, member, or practitioner. Notwithstanding the preceding sentence, an exemption may not be granted to an individual under this subsection if he had filed an effective waiver certificate under this section as it was in effect before its amendment in 1967.

**(2) Verification of application**

The Secretary may approve an application for an exemption filed pursuant to paragraph (1) only if the Secretary has verified that the individual applying for the exemption is aware of the grounds on which the individual may receive an exemption pursuant to this subsection and that the individual seeks exemption on such grounds. The Secretary (or the Commissioner of Social Security under an agreement with the Secretary) shall make such verification by such means as prescribed in regulations.

**(3) Time for filing application**

Any individual who desires to file an application pursuant to paragraph (1) must file such application on or before whichever of the following dates is later:

(A) the due date of the return (including any extension thereof) for the second taxable year for which he has net earnings from self-employment (computed without regard to subsections (c)(4) and (c)(5)) of \$400 or more, any part of which was derived from the performance of service described in subsection (c)(4) or (c)(5); or

(B) the due date of the return (including any extension thereof) for his second taxable year ending after 1967.

**(4) Effective date of exemption**

An exemption received by an individual pursuant to this subsection shall be effective for the first taxable year for which he has net earnings from self-employment (computed without regard to subsections (c)(4) and (c)(5)) of \$400 or more, any part of which was derived from the performance of service described in subsection (c)(4) or (c)(5), and for all succeeding taxable years. An exemption received pursuant to this subsection shall be irrevocable.

**(f) Partner's taxable year ending as the result of death**

In computing a partner's net earnings from self-employment for his taxable year which ends as a result of his death (but only if such taxable year ends within, and not with, the taxable year of the partnership), there shall be included so much of the deceased partner's distributive share of the partnership's ordinary income or loss for the partnership taxable year as is not attributable to an interest in the partnership during any period beginning on or after the first day of the first calendar month following the month in which such partner died. For purposes of this subsection—

(1) in determining the portion of the distributive share which is attributable to any period specified in the preceding sentence, the ordinary income or loss of the partnership shall be treated as having been realized or sustained ratably over the partnership taxable year; and

(2) the term "deceased partner's distributive share" includes the share of his estate or of any other person succeeding, by reason of his death, to rights with respect to his partnership interest.

**(g) Members of certain religious faiths****(1) Exemption**

Any individual may file an application (in such form and manner, and with such official, as may be prescribed by regulations under this chapter) for an exemption from the tax imposed by this chapter if he is a member of a recognized religious sect or division thereof and is an adherent of established tenets or teachings of such sect or division by reason of which he is conscientiously opposed to acceptance of the benefits of any private or public insurance which makes payments in the event of death, disability, old-age, or retirement or makes payments toward the cost of, or provides services for, medical care (including the benefits of any insurance system established by the Social Security Act). Such exemption may be granted only if the application contains or is accompanied by—

(A) such evidence of such individual's membership in, and adherence to the tenets or teachings of, the sect or division thereof as the Secretary may require for purposes of determining such individual's compliance with the preceding sentence, and

(B) his waiver of all benefits and other payments under titles II and XVIII of the Social Security Act on the basis of his wages and self-employment income as well as all such benefits and other payments to him on the basis of the wages and self-employment income of any other person,

and only if the Commissioner of Social Security finds that—

(C) such sect or division thereof has the established tenets or teachings referred to in the preceding sentence,

(D) it is the practice, and has been for a period of time which he deems to be substantial, for members of such sect or division thereof to make provision for their dependent members which in his judgment is reasonable in view of their general level of living, and

(E) such sect or division thereof has been in existence at all times since December 31, 1950.

An exemption may not be granted to any individual if any benefit or other payment referred to in subparagraph (B) became payable (or, but for section 203 or 222(b) of the Social Security Act, would have become payable) at or before the time of the filing of such waiver.

**(2) Period for which exemption effective**

An exemption granted to any individual pursuant to this subsection shall apply with respect to all taxable years beginning after December 31, 1950, except that such exemption shall not apply for any taxable year—

(A) beginning (i) before the taxable year in which such individual first met the requirements of the first sentence of paragraph (1), or (ii) before the time as of which the Commissioner of Social Security finds that the sect or division thereof of which such individual is a member met the requirements of subparagraphs (C) and (D), or

(B) ending (i) after the time such individual ceases to meet the requirements of the first sentence of paragraph (1), or (ii) after the time as of which the Commissioner of Social Security finds that the sect or division thereof of which he is a member ceases to meet the requirements of subparagraph (C) or (D).

**(3) Subsection to apply to certain church employees**



This subsection shall apply with respect to services which are described in subparagraph (B) of section 3121 (b)(8) (and are not described in subparagraph (A) of such section).

**(h) Regular basis**

An individual shall be deemed to be self-employed on a regular basis in a taxable year, or to be a member of a partnership on a regular basis in such year, if he had net earnings from self-employment, as defined in the first sentence of subsection (a), of not less than \$400 in at least two of the three consecutive taxable years immediately preceding such taxable year from trades or businesses carried on by such individual or such partnership.

**(i) Special rules for options and commodities dealers**

**(1) In general**

Notwithstanding subsection (a)(3)(A), in determining the net earnings from self-employment of any options dealer or commodities dealer, there shall not be excluded any gain or loss (in the normal course of the taxpayer's activity of dealing in or trading section 1256 contracts) from section 1256 contracts or property related to such contracts.

**(2) Definitions**

For purposes of this subsection—

**(A) Options dealer**

The term "options dealer" has the meaning given such term by section 1256 (g)(8).

**(B) Commodities dealer**

The term "commodities dealer" means a person who is actively engaged in trading section 1256 contracts and is registered with a domestic board of trade which is designated as a contract market by the Commodities Futures Trading Commission.

**(C) Section 1256 contracts**

The term "section 1256 contract" has the meaning given to such term by section 1256 (b).

**(j) Special rules for certain church employee income**

**(1) Computation of net earnings**

In applying subsection (a)—

**(A)** church employee income shall not be reduced by any deduction;

**(B)** church employee income and deductions attributable to such income shall not be taken into account in determining the amount of other net earnings from self-employment.

**(2) Computation of self-employment income**

**(A) Separate application of subsection (b)(2)**

Paragraph (2) of subsection (b) shall be applied separately—

- (i) to church employee income, and
- (ii) to other net earnings from self-employment.

**(B) \$100 floor**

In applying paragraph (2) of subsection (b) to church employee income, “\$100” shall be substituted for “\$400”.

**(3) Coordination with subsection (a)(12)**

Paragraph (1) shall not apply to any amount allowable as a deduction under subsection (a)(12), and paragraph (1) shall be applied before determining the amount so allowable.

**(4) Church employee income defined**

For purposes of this section, the term “church employee income” means gross income for services which are described in section 3121 (b)(8)(B) (and are not described in section 3121 (b)(8)(A)).

**(k) Codification of treatment of certain termination payments received by former insurance salesmen**

Nothing in subsection (a) shall be construed as including in the net earnings from self-employment of an individual any amount received during the taxable year from an insurance company on account of services performed by such individual as an insurance salesman for such company if—

- (1) such amount is received after termination of such individual’s agreement to perform such services for such company,
- (2) such individual performs no services for such company after such termination and before the close of such taxable year,
- (3) such individual enters into a covenant not to compete against such company which applies to at least the 1-year period beginning on the date of such termination, and
- (4) the amount of such payment—

**(A)** depends primarily on policies sold by or credited to the account of such individual during the last year of such agreement or the extent to which such policies remain in force for some period after such termination, or both, and

(B) does not depend to any extent on length of service or overall earnings from services performed for such company (without regard to whether eligibility for payment depends on length of service).

**(I) Upper and lower limits**

For purposes of subsection (a)—

**(1) Lower limit**

The lower limit for any taxable year is the sum of the amounts required under section 213(d) of the Social Security Act for a quarter of coverage in effect with respect to each calendar quarter ending with or within such taxable year.

**(2) Upper limit**

The upper limit for any taxable year is the amount equal to 150 percent of the lower limit for such taxable year.

## INCOME TAX ACT (ONTARIO) R.S.O. 1990, CHAPTER I.2

(भागमातरा)

## PART II

## INCOME TAX

## Division A — Liability for Tax

## Income tax on individuals

2. An income tax shall be paid as hereinafter required for each taxation year by every individual,

- (a) who was resident in Ontario on the last day of the taxation year; or

(b) who, not being resident in Ontario on the last day of the taxation year, had income earned in the taxation year in Ontario as defined in section 4. R.S.O. 1990, c. I.2, s. 2; 2004, c. 16, s. 3.

#### Tax on qualifying environmental trust

2.1 (1) Every trust that is a qualifying environmental trust at the end of a taxation year is liable to a tax for the year. 2000, c. 42, s. 48; 2004, c. 16, s. 3.

#### Same

(2) The tax payable by a qualifying environmental trust for a taxation year is only the amount determined for the year under section 4.1. 2000, c. 42, s. 48; 2004, c. 16, s. 3.

#### Ontario Health Premium

2.2 (1) Every individual shall pay a tax, called the Ontario Health Premium, for a taxation year ending after December 31, 2003 if the individual is resident in Ontario on the last day of the taxation year. 2004, c. 29, s. 2.

#### Dual residency

(2) If, on the last day of a taxation year, an individual is resident both in Ontario and in another jurisdiction, the individual shall be deemed for the purposes of this section to reside on that day in only that jurisdiction that may reasonably be regarded as the individual's principal place of residence. 2004, c. 29, s. 2.

#### Exception, trust

(3) Despite subsection (1), a trust is not required to pay the Ontario Health Premium. 2004, c. 29, s. 2.

#### Amount

(4) The amount of the Ontario Health Premium payable by an individual for a taxation year is as determined under section 3.1. 2004, c. 29, s. 2.

### Division B — Computation of Tax

#### Calculation of the Ontario Health Premium

3.1 (1) The following is the amount of the Ontario Health Premium payable by an individual for a taxation year:

1. If the individual's taxable income for the year does not exceed \$20,000, the individual's Ontario Health Premium for the year is nil.

2. If the individual's taxable income for the year exceeds \$20,000 but does not exceed \$36,000, the individual's Ontario Health Premium for the year is the amount calculated using the formula,

$$0.06 \times A$$

in which,

"A" is the lesser of \$5,000 and the amount of the individual's taxable income in excess of \$20,000 for the year.

3. If the individual's taxable income for the year exceeds \$36,000 but does not exceed \$48,000, the individual's Ontario Health Premium for the year is the amount calculated using the formula,

$$B + (0.06 \times C)$$

in which,

"B" is \$300, and

"C" is the lesser of \$2,500 and the amount of the individual's taxable income in excess of \$36,000 for the year.

4. If the individual's taxable income for the year exceeds \$48,000 but does not exceed \$72,000, the individual's Ontario Health Premium for the year is the amount calculated using the formula,

$$D + (0.25 \times E)$$

in which,

"D" is \$450, and

"E" is the lesser of \$600 and the amount of the individual's taxable income in excess of \$48,000 for the year.

5. If the individual's taxable income for the year exceeds \$72,000 but does not exceed \$200,000, the individual's Ontario Health Premium for the year is the amount calculated using the formula,

$$F + (0.25 \times G)$$

in which,

"F" is \$600, and

“G” is the lesser of \$600 and the amount of the individual’s taxable income in excess of \$72,000 for the year.

6. If the individual’s taxable income for the year exceeds \$200,000, the individual’s Ontario Health Premium for the year is the amount calculated using the formula,

$$H + (0.25 \times J)$$

in which,

“H” is \$750, and

“J” is the lesser of \$600 and the amount of the individual’s taxable income in excess of \$200,000 for the year.

## ภาคผนวก ง

\

EMPLOYER HEALTH TAX ACT R.S.O. 1990, CHAPTER E.11

(บางมาตรา)

### Definitions

1. (1) In this Act,

“assessment” includes reassessment; (“cotisation”)

“auditor” means a person appointed by the Minister to carry out audits and examinations under this Act; (“vérificateur”)

“bankrupt”, when used as a noun, means a person who makes an assignment under the Bankruptcy and Insolvency Act (Canada) or against whom a receiving order has been



made under that Act and, when used as an adjective, means the legal status of that person; (“failli”)

“business” includes a profession, calling, trade, manufacture or undertaking of any kind whatever and an adventure or concern in the nature of trade, but does not include an office or employment; (“entreprise”, “affaire”)

“eligible employer” means, in respect of a particular time, an employer who is not, at that time,

(a) a person in the public sector, as described in clauses 1 (a) to (i) and section 2 of the Schedule to the Social Contract Act, 1993, and not subject to tax under Part I of the Income Tax Act (Canada),

(b) the Crown in right of Canada or of another province or the government of a territory,

(c) any of the following persons who are not subject to tax under Part I of the Income Tax Act (Canada) for the year:

1. an agency of the Crown,

2. an authority, board, commission, corporation, office or organization of persons a majority of whose directors, members or officers are appointed or chosen by or under the authority of the Governor General in Council or a member of the Privy Council or by a Lieutenant Governor in Council or a member of the Executive Council of a province,

(d) a person that is exempt throughout the year from tax under Part I of the Income Tax Act (Canada) under any of paragraphs 149 (1) (a) to (d.6), (h.1), (o) to (o.2), (o.4) to (s.2) and (u) to (z) of that Act, or

(e) a person prescribed not to be an eligible employer for the purposes of section 2 or 2.1; (“employeur admissible”)

“employee” means,

(a) an individual employed by an employer,

(b) an individual who holds office from an employer and receives remuneration in respect of the performance of the duties of the office,

(c) an individual who was formerly an employee within the meaning of clause (a) or (b); (“employé”)

“employer” means a person or a government, including the government of a province, a territory or Canada, who pays remuneration to an employee; (“employeur”)

“Minister” means the Minister of Finance; (“ministre”)

“Ministry” means the Ministry of Finance; (“ministère”)

“place of business” means a place where an undertaking or activity, including a function of government, is carried on, whether or not carried on for gain or profit; (“lieu d'affaires”)

“prescribed” means prescribed by the regulations; (“prescrit”)

“quarter”, in respect of an instalment of tax under this Act, refers to a period of three consecutive months; (“trimestre”)

“regulations” means regulations made under this Act; (“règlements”)

“remuneration” includes all payments, benefits and allowances received or deemed to be received by an individual that, by reason of section 5, 6 or 7 of the Income Tax Act (Canada), are required, or would be required if the individual were resident in Canada, to be included in the income of the individual for the purposes of that Act and, without limiting the generality of the foregoing, includes salaries and wages, bonuses, taxable allowances and commissions and other similar amounts fixed by reference to the volume of sales made or contracts negotiated, but does not include a pension, annuity or superannuation benefit paid by an employer to a former employee after retirement of the employee; (“rémunération”)

“small employer”, in respect of a year, means an employer who pays total Ontario remuneration for the year that does not exceed the amount prescribed for the year; (“petit employeur”)

“taxpayer” means a person who is an employer, whether or not that person is liable to pay tax under this Act; (“contribuable”)

“total Ontario remuneration”, in respect of an employer, means the total remuneration paid,

(a) to or on behalf of all of the employees of the employer who report for work at a permanent establishment of the employer in Ontario, and

(b) to or on behalf of all of the employees of the employer who are not required to report for work at a permanent establishment of the employer but whose remuneration is paid from or through a permanent establishment of the employer in Ontario.

(“rémunération totale en Ontario”) R.S.O. 1990, c. E.11, s. 1 (1); 1994, c. 8, s. 1 (1-8); 1994, c. 17, s. 57 (1); 1996, c. 18, s. 4 (1); 1996, c. 24, s. 1 (1-3); 1999, c. 9, s. 106; 2001, c. 23, s. 71; 2004, c. 16, Sched. D, Table; 2009, c. 18, Sched. 11, s. 1 (1, 2).

#### Interpretation

(1.1) Where this Act uses the word “person” to refer to an employer who is liable to pay a tax under subsection 2 (1), “person” shall be deemed to include an unincorporated association, a partnership and a trust. 1994, c. 17, s. 57 (2); 2004, c. 16, Sched. D, Table.

#### Remuneration

(1.2) The following rules apply in determining for the purposes of this Act the amount of remuneration or total Ontario remuneration paid by an employer:

1. An amount paid by the employer to a trustee or custodian, as the case may be, for the benefit of an employee under an employees profit sharing plan, employee benefit plan, employee trust or salary deferral arrangement is deemed to be remuneration paid by the employer to or on behalf of the employee if the amount, upon payment or allocation to the employee, is by reason of section 5, 6 or 7 of the Income Tax Act (Canada) required to be included in the income of a person under that Act.

2. An amount or benefit that is received or enjoyed, or deemed to be received or enjoyed, by an employee in respect of his or her employment with the employer and that is required to be included in the income of a person under the Income Tax Act (Canada) by reason of section 5, 6 or 7 of that Act is deemed to be remuneration paid by the employer to or on behalf of the employee.

3. The amount of a benefit referred to in paragraph 2 is deemed to be the amount that is required to be included in the income of a person under the Income Tax Act (Canada). 2004, c. 31. Sched. 12, s. 1.

#### Rules for determining amount of total Ontario remuneration

(1.3) For the purposes of the definition of “total Ontario remuneration” in subsection (1), the total remuneration paid to or on behalf of an employee who reports for work at a permanent establishment of an employer in Ontario at any time during a year includes all remuneration paid to or on behalf of the employee during the year, even if the

employee also reports for work at a permanent establishment of the employer outside Ontario at any time during the year. 2004, c. 31. Sched. 12, s. 1.

Exception

(1.4) Despite subsection (1.3), no remuneration paid to or on behalf of an employee is included in an employer's total Ontario remuneration for a year if the Minister is satisfied that the employee reported for work at a permanent establishment of the employer outside Ontario for all or substantially all of the year. 2004, c. 31. Sched. 12, s. 1.

Exception, application after 2001 only

(1.5) Subsection (1.3) does not apply for any year before 2002 to a professional sports team that was a party to the application in the matter of Toronto Blue Jays Baseball Club v. Ontario (Minister of Finance), decided by the Ontario Superior Court of Justice on April 27, 2004. 2004, c. 31. Sched. 12, s. 1.

Permanent establishment, employer

(2) In this Act,

“permanent establishment”, in respect of an employer, includes any fixed place of business, including an agency, a branch, a factory, a farm, a gas well, a mine, an office, an oil well, timberland, a warehouse and a workshop and, without limiting the generality of the foregoing,

(a) a corporation has a permanent establishment in the place designated in its charter or by-laws as being its head or registered office,

(b) a person shall be deemed to have a permanent establishment in a jurisdiction in which the person carries on business through an employee or an agent either of whom has general authority to contract for the person,

(c) a person shall be deemed to have a permanent establishment in a jurisdiction in which an employee or agent of the person has a stock of merchandise owned by the person from which the employee or agent fills orders received by the employee or agent,

(d) land or premises owned or leased by an employer is a permanent establishment of the employer,

(e) an employer shall be deemed to have a permanent establishment in the place where and at the time when the employer uses substantial machinery or equipment,

(f) an insurance corporation has a permanent establishment in each jurisdiction in which the corporation is registered or licensed to do business,

(g) an employer, who does not otherwise carry on business in Canada in a year, has a permanent establishment at any place where the employer produces, grows, mines, creates, manufactures, fabricates, improves, packs, preserves, processes or constructs, in whole or in part, anything in Canada, whether or not the employer exports that thing without selling it prior to exportation, and

(h) an employer who has no fixed place of business shall be deemed to have a permanent establishment in the principal place in which the employer conducts business and in each place from which the employer carries on or transacts a substantial portion of the business. R.S.O. 1990, c. E.11, s. 1 (2); 1994, c. 8, s. 1 (9); 2004, c. 16, Sched. D, Table.

(3) Repealed: 2009, c. 18, Sched. 11, s. 1 (3).

#### Reporting for work at a permanent establishment

(3.1) For the purposes of this Act, an employee is considered to report for work at a permanent establishment of an employer,

(a) if the employee comes to the permanent establishment in person to work;

or

(b) if, although the employee does not come to the permanent establishment in person to work, he or she may reasonably be regarded as attached to the permanent establishment. 2002, c. 22, s. 65; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

(4), (5) Repealed: 2009, c. 18, Sched. 11, s. 1 (3).

#### Associated employers

(5.1) For the purposes of determining if two or more employers are associated at any time in a year,

(a) section 256 of the Income Tax Act (Canada) applies for the purposes of this Act;

(b) if an employer is an individual, the employer shall be deemed to be a corporation, all the issued shares of the capital stock of which have full voting rights under all circumstances and are owned by the individual;

(c) if an employer is a partnership or trust, it shall be deemed to be a corporation having only one class of issued shares which have full voting rights under all circumstances, and each member of the partnership or beneficiary of the trust, as the case may be, shall be deemed to own at a particular time the greatest proportion of the number of issued shares of the capital stock of the corporation that,

(i) the member's or beneficiary's share of the income or loss of the partnership or trust for the fiscal period of the partnership or trust that includes that time, is of,

(ii) the income or loss of the partnership or trust for that period,

and for the purposes of this clause, if the income and loss of the partnership or trust for that period are nil, that proportion shall be computed as if the partnership or trust had income for that period in the amount of \$1;

(d) employers that are corporations, or are deemed to be corporations, that would be associated with each other under the Income Tax Act (Canada) at any time in the year shall be deemed to be employers that are associated with each other at that time; and

(e) if two employers would, but for this clause, not be associated with each other at any time, but are associated at that time with another employer, they shall be deemed to be associated with each other at that time. 1996, c. 18, s. 4 (3); 2004, c. 16, Sched. D, Table.

#### Remuneration of former employees

(6) Remuneration received or deemed to be received after May 7, 1996 by an individual who is no longer employed by an employer shall be included in the total Ontario remuneration of the employer if the remuneration is in respect of the previous employment with the employer or is received or deemed to be received by virtue of the individual's having been employed by the employer. 1996, c. 24, s. 1 (4).

#### Deemed remuneration

(7) If all of the following circumstances exist, an amount paid to an employee of an employer by a third person after December 31, 1998 shall be deemed to be remuneration paid by the employer to the employee:

1. The amount is paid to the employee for providing a service in Ontario to a person other than the employer.

2. The service is substantially similar to employment functions that can reasonably be expected to be performed by an employee of the employer in the normal course of employment.

3. At the time the employee provides the service, he or she is an employee of the employer.

4. It is reasonable to believe that the employee would not have been engaged to provide the service if he or she was not employed by the employer.

5. The employer does not pay the employee any reasonable amount of remuneration or other compensation for providing the service.

6. The amount is not otherwise included in the employer's total Ontario remuneration paid for the year. 1998, c. 34, s. 59.

Same

(8) An amount that is deemed to be remuneration paid by an employer to an employee under subsection (7) shall be deemed, for the purposes of subsection 3 (4), to be paid by the employer in the same month or quarter, as applicable, in which the third person pays the amount to the employee. 1998, c. 34, s. 59.

Same, definition

(9) For the purposes of subsections (7) and (8), "third person" includes a partnership, an unincorporated association, syndicate or organization, a trust, a government, an agency, a statutory authority, a board or commission and any other type of entity, whether or not it is a person at law. 1998, c. 34, s. 59; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

**Tax**

2. (1) Every employer shall pay to the Crown in right of Ontario a tax calculated in accordance with this Act. R.S.O. 1990, c. E.11, s. 2 (1).

(1.1) Repealed: 2009, c. 18, Sched. 11, s. 2.

#### Calculation of tax

(2) The amount of tax payable by an employer for a year is the amount equal to the product of the taxable total Ontario remuneration paid by the employer during the year multiplied by,

(a) where the total Ontario remuneration paid by the employer during the year does not exceed \$200,000, a rate of 0.98 per cent;

(b) where the total Ontario remuneration paid by the employer during the year exceeds \$200,000 but does not exceed \$400,000, the rate set out in the Table opposite the range of remunerations which includes the total Ontario remuneration paid by the employer during the year; or

(c) where the total Ontario remuneration paid by the employer during the year exceeds \$400,000, a rate of 1.95 per cent.

TABLE

Total Ontario Remuneration	Rate
More than \$200,000 to and including \$230,000	1.101 per cent
More than \$230,000 to and including \$260,000	1.223 per cent
More than \$260,000 to and including \$290,000	1.344 per cent
More than \$290,000 to and including \$320,000	1.465 per cent
More than \$320,000 to and including \$350,000	1.586 per cent
More than \$350,000 to and including \$380,000	1.708 per cent
More than \$380,000 to and including \$400,000	1.829 per cent

R.S.O. 1990, c. E.11, s. 2 (2); 1996, c. 18, s. 5 (2).

(2.1)-(2.3) Repealed: 2009, c. 18, Sched. 11, s. 2.

#### Amounts included in total Ontario remuneration

(3) In determining the tax payable under this Act by any person, a payment made by the person, including a payment in kind, may be deemed by the Minister to be part of the total Ontario remuneration paid by the person where,



(a) the payment is made to an employee of the person or to another person who at the time of the payment did not deal at arm's length, within the meaning of section 251 of the Income Tax Act (Canada), with an employee of the person; and

(b) it is reasonable for the Minister to consider that the payment is made by the person in consideration for services rendered to the employer by the employee or the other person who did not deal at arm's length with an employee of the person. R.S.O. 1990, c. E.11, s. 2 (3); 1996, c. 24, s. 2 (1).

#### Stock option benefits

(3.1) If an employer has agreed to sell or issue to an employee a security of the employer, the amount of any benefit deemed to be received in a year by the employee under section 7 of the Income Tax Act (Canada) in respect of the security or the agreement to sell or issue the security is deemed to be remuneration paid to the employee by the employer in the designated year. 2001, c. 23, s. 72 (1); 2004, c. 31, Sched. 12, s. 2 (1).

#### Stock option benefits, connected corporation

(3.2) If an employer or a corporation or mutual fund trust connected to the employer has agreed to sell or issue to an employee of the employer a security of the employer or of a corporation or mutual fund trust connected to the employer, the amount of any benefit deemed to be received by the employee under section 7 of the Income Tax Act (Canada) in respect of the security or the agreement to sell or issue the security is deemed to be remuneration paid to the employee by the employer in the designated year. 2001, c. 23, s. 72 (1); 2004, c. 16, Sched. D, Table; 2004, c. 31, Sched. 12, s. 2 (2).

#### Stock option benefits, former employee

(3.3) Despite subsections (3.1) and (3.2), if an employer or a corporation or mutual fund trust connected to the employer has agreed to sell or issue to an employee of the employer a security of the employer or of a corporation or mutual fund trust connected to the employer, the amount of any benefit in respect of the security or the agreement to sell or issue the security that is deemed to be received by the employee under section 7 of the Income Tax Act (Canada) after the employee has ceased to be employed by the employer is deemed to be remuneration paid to the employee by the employer in the

designated year. 2001, c. 23, s. 72 (1); 2004, c. 16, Sched. D, Table; 2004, c. 31, Sched. 12, s. 2 (3).

#### Connected corporation

(3.4) For the purposes of subsections (3.2) and (3.3), a corporation or a mutual fund trust is connected to an employer if the employer and the corporation or trust do not deal at arm's length with each other within the meaning of section 251 of the Income Tax Act (Canada). 2001, c. 23, s. 72 (1); 2004, c. 16, Sched. D, Table.

#### Designated year

(3.5) For the purposes of subsections (3.1) to (3.3), the designated year in respect of a security or an agreement to sell or issue a security is,

(a) the year in which the amount of the benefit is deemed to be received by the employee under paragraph 7 (1) (a) of the Income Tax Act (Canada), as that paragraph is modified by subsection 7 (1.1) of that Act, if that paragraph applies and if, at both the time the agreement to sell or issue the security is entered into and the time the security is acquired under the agreement,

(i) the person who agreed to sell or issue the security to the employee is a Canadian-controlled private corporation, within the meaning assigned by subsection 125 (7) of the Income Tax Act (Canada), and

(ii) the security is a share of the capital stock of a Canadian-controlled private corporation;

(b) the year in which the employee acquired the security, in any other case where paragraph 7 (1) (a) of the Income Tax Act (Canada) applies and clause (a) does not apply; or

(c) the year in which the amount of the benefit, other than a benefit deemed to be received under paragraph 7 (1) (a) of the Income Tax Act (Canada), is deemed to be received by the employee under section 7 of that Act, if that section, other than paragraph 7 (1) (a), applies. 2004, c. 31, Sched. 12, s. 2 (4).

#### Exemptions under other Acts

(4) No person otherwise subject to tax under this Act is exempt therefrom by reason of an exemption granted to the person, or to or in respect of the personal or real

property of the person, by or under any other Act unless the other Act expressly mentions this Act. R.S.O. 1990, c. E.11, s. 2 (4).

#### Taxable total Ontario remuneration

(5) For the purposes of subsection (2), the taxable total Ontario remuneration paid by an employer during a year is,

(a) in the case of an employer who is an eligible employer at any time in the year, the amount by which the total Ontario remuneration paid by the employer during the year exceeds the employer's exemption amount for the year; or

(b) in the case of an employer who is not an eligible employer at any time in the year, the amount of the total Ontario remuneration paid by the employer during the year. 2001, c. 23, s. 72 (4).

#### Exemption amount

(6) If an employer who is an eligible employer for a year is not associated in the year with one or more eligible employers, the employer's exemption amount for the year is,

(a) nil if the year is before 1997;

(b) \$200,000 if the year is 1997;

(c) \$350,000 if the year is 1998; and

(d) \$400,000 if the year is 1999 or 2000. 1996, c. 18, s. 5 (4); 1998, c. 34, s. 60; 2001, c. 23, s. 72 (5).

#### Exemption amount after 2000

(6.1) The exemption amount of an employer who is an eligible employer at any time in a year commencing after December 31, 2000 and who is not associated in the year with one or more employers who are eligible employers at any time in the year is the amount calculated using the formula,

$$\$400,000 \times A/B$$

in which,

"A" is the number of days in the year in which the employer,

(a) has one or more permanent establishments in Ontario, and

(b) is an eligible employer, and

"B" is the number of days in the year.

2001, c. 23, s. 72 (6); 2004, c. 16, Sched. D, Table.

Associated employers, before 2001

(7) If all of the eligible employers who are associated with each other in a year ending before January 1, 2001 enter into an agreement in which they allocate an amount to one or more of them for the year, and the amount allocated or the total of the amounts allocated, as the case may be, does not exceed the maximum exemption amount that would otherwise be available for the year under subsection (6) to an eligible employer who is not associated in the year with another eligible employer, the exemption amount for the year of each of the eligible employers is the amount allocated to that employer. 2001, c. 23, s. 72 (7).

Associated employers, after 2000

(7.1) If all of the employers who are associated with each other in a year commencing after December 31, 2000 and who are eligible employers at any time in the year enter into an agreement in which they allocate to one or more of them for the year an amount that does not exceed the highest exemption amount that would be determined under subsection (6.1) for any of them if they were not associated in the year, the exemption amount for the year for each of them is the lesser of,

(a) the amount allocated to that employer; and

(b) the amount that would be that employer's exemption amount for the year under subsection (6.1) if that employer were not associated. 2001, c. 23, s. 72 (7).

Delivery of agreement

(8) A copy of the agreement referred to in subsection (7) or (7.1) shall be delivered to the Minister by each of the employers with the return for the year required under section 5. 1996, c. 18, s. 5 (4); 2001, c. 23, s. 72 (8).

If no agreement

(9) If an eligible employer who is associated in a year with one or more eligible employers does not enter into an agreement for the year that complies with subsection (7) or (7.1), the exemption amount for the year for each of the employers who is associated is nil. 1996, c. 18, s. 5 (4); 2001, c. 23, s. 72 (9).

Part-year employer

(10) Despite subsections (6) and (7), an employer's exemption amount for a year ending before January 1, 2001 shall not exceed the amount otherwise determined under this section multiplied by the ratio of,

(a) the number of days in the year during which the employer has one or more permanent establishments in Ontario,

to,

(b) the number of days in the year. 1996, c. 18, s. 5 (4); 2001, c. 23, s. 72 (10); 2004, c. 16, Sched. D, Table.

#### Definition

(11) In this section, "security" has the meaning assigned by subsection 7 (7) of the Income Tax Act (Canada). 2001, c. 23, s. 72 (11).

#### Tax payable by eligible employer

2.1 (1) Subject to the following subsections, if an employer is an eligible employer for a year, the amount of tax payable for the year under subsection 2 (1) by the employer is the amount that would be determined under subsection 2 (2) to be payable by the employer for the year if the total Ontario remuneration paid by the employer during the year were the lesser of,

(a) the total Ontario remuneration paid by the employer during the year; or

(b) an adjusted base equal to,

(i) the total Ontario remuneration, if any, paid by the employer during the immediately preceding year, plus

(ii) all amounts required by this section or the regulations to be included in the adjusted base, minus

(iii) all amounts permitted by this section or the regulations to be deducted from the adjusted base. 1994, c. 17, s. 58.

#### Same

(2) If the employer is associated with one or more other eligible employers at any time in the year, the amount of tax payable for the year under subsection 2 (1) by the employer is the amount that would be determined under subsection 2 (2) to be payable by

the employer for the year if the total Ontario remuneration paid by the employer during the year were the lesser of,

- (a) the total Ontario remuneration paid by the employer during the year; or
- (b) the employer's portion of the associated employer base where the

associated employer base is equal to the amount obtained by combining the amounts determined under clause (1) (b) for the employer and for all of the eligible employers associated at any time in the year with the employer. 1994, c. 17, s. 58.

Exception, associated employers

(3) Despite subsection (2), this section does not apply for a year to an eligible employer that is associated with one or more eligible employers at any time in the year unless the aggregate of the total Ontario remuneration paid during the year by the employer and all eligible employers that are associated with the employer at any time in the year exceeds their associated employer base for the year. 1994, c. 17, s. 58.

Allocation agreement, associated employers

(4) An eligible employer and each eligible employer with which it is associated at any time in a year may enter into an agreement under which the employers may allocate among themselves the amount of their associated employer base for the year. 1994, c. 17, s. 58.

Employer's portion of associated employer base

(5) An eligible employer's portion of the associated employer base for a year shall be deemed to be,

(a) the amount allocated to the employer under an agreement referred to in subsection (4) if,

(i) the amount allocated to each employer under the agreement is not less than the lesser of the total Ontario remuneration paid by that employer during the year or the amount of that employer's adjusted base for the year,

(ii) the amount allocated to each employer under the agreement is not more than the total Ontario remuneration paid by that employer during the year, and

(iii) a copy of the agreement is delivered to the Minister with the employer's annual return for the year; or

(b) the total Ontario remuneration paid by the employer during the year, in any other case. 1994, c. 17, s. 58.

Same

(6) Despite subsections (2) and (5), if the employer ceases during the year to have a permanent establishment in Ontario,

(a) the employer's portion of the associated employer base for the year shall be the amount of the total Ontario remuneration paid by the employer during the year; and

(b) the amount, if any, by which the amount referred to in clause (a) exceeds the amount allocated to the employer in accordance with clause (5) (a) shall be deducted from the adjusted bases of the eligible employers with which the employer is associated at any time in the year in the prescribed amounts or in the amounts determined in the prescribed manner. 1994, c. 17, s. 58; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

Same

(7) If an employer is associated with the eligible employer at any time in a year but not at the end of the year, the amount of the employer's adjusted base to be used in determining the associated employer base shall be determined in the prescribed manner. 1994, c. 17, s. 58.

Acquisition of all or part of a business

(8) If an eligible employer acquires all or part of a business from a transferor that is another employer, the following rules apply:

1. The employer and the transferor shall jointly determine the amounts that represent,

i. the portion of the transferor's adjusted base for the year in which the acquisition occurs that are reasonably attributable to the business or the part of the business during the twelve-month period immediately preceding the acquisition, and

ii. the portion of the adjusted base for the subsequent year that is reasonably attributable to the business or the part of the business during the twelve-month period immediately preceding the acquisition.

2. Subject to paragraph 3, the amounts determined under paragraph 1 shall be included in the employer's adjusted bases for the year in which the acquisition occurs

and for the subsequent year and may be deducted by the transferor in determining the transferor's adjusted bases for those years, and the transferor and employer shall each deliver to the Minister, with their annual returns for the year in which the acquisition occurs, a certificate in a form approved by the Minister, signed by each of them, setting out the amounts determined under paragraph 1.

3. If the Minister is not satisfied that an amount determined under paragraph 1 is reasonable, having regard to all of the circumstances, or no amount is determined under paragraph 1, the Minister may determine the amount, and the amount so determined by the Minister shall be included in the employer's adjusted base for the applicable year, instead of any amount that may be determined under paragraph 1.

4. The Minister, at his or her discretion, may permit the transferor to deduct the amount determined by the Minister, instead of an amount determined under paragraph 1, in determining the transferor's adjusted base for the same year.

5. If no determination is made under paragraph 1 or 3, the adjusted base of the employer for the year in which the acquisition occurs and for the subsequent year shall be deemed to be the total Ontario remuneration paid during each of those years by the employer. 1994, c. 17, s. 58.

#### Interpretation

(9) For the purposes of subsection (8),

(a) an employer is considered to have acquired all or part of a business if,

(i) the employer acquires or leases, directly or indirectly in any manner, all or part of the assets of the business, or

(ii) the employer acquires property directly or indirectly from the transferor that is eligible capital property for the purposes of the Income Tax Act (Canada) or that is a prescribed right;

(b) an acquisition of assets of a business includes any transaction, occurrence or event that results in an acquisition of property for the purposes of the Income Tax Act (Canada);

(c) if assets are leased directly or indirectly to an eligible employer, references in subsection (8) to the twelve-month period immediately preceding the acquisition shall



be read as the twelve-month period before the commencement of the lease, and references to the year in which the acquisition occurs shall be read as references to the year in which the lease commences;

(d) an eligible employer that acquires property of a corporation on the winding up of that corporation shall be deemed to have acquired at the time of the winding up all of the businesses of the corporation if not less than 90 per cent of the issued shares of each class of the capital stock of the corporation were owned by the employer immediately before the winding up. 1994, c. 17, s. 58; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

Subsection (8) not applicable

(10) Subsection (8) does not apply if,

(a) the assets are acquired by the eligible employer from a trustee appointed under the Bankruptcy and Insolvency Act (Canada); or

(b) the assets acquired by the eligible employer do not include property referred to in subclause (9) (a) (ii) and it is reasonable to consider that the eligible employer has not acquired part or all of a business of the transferor, having regard to all of the circumstances including,

(i) the nature, type and condition of the assets acquired,

(ii) the nature of the use of the assets by the transferor and by the eligible employer,

(iii) the financial position of the transferor, and

(iv) the number of employees of the transferor and the eligible employer before and after the acquisition of the assets or commencement of the lease, as the case may be.

1994, c. 17, s. 58.

New employers

(11) This section does not apply for a particular year to an eligible employer that is a new employer for that year unless the employer has applied to the Minister for registration as an employer under this Act and has provided any information the Minister may require for the purposes of verifying events, transactions and amounts relevant in determining amounts referred to in this section. 1994, c. 17, s. 58.

Same

(12) If in circumstances in which subsection (8) does not apply it is reasonable to believe that a new employer is carrying on all or a part of a business that was previously carried on by another employer, the Minister may require the new employer to include in its adjusted base for a year an amount that reasonably represents the total Ontario remuneration paid to employees of the business or part of the business during the immediately preceding year. 1994, c. 17, s. 58.

#### Conditions

(13) If the Minister believes on reasonable grounds that a person is attempting to obtain a reduction in tax payable for a year contrary to the intent of this section, or a greater reduction in tax payable for a year than otherwise intended under this section, either through a transaction or event or series of transactions or events for which one of the principal purposes is to obtain the reduction or greater reduction in tax, or through other means, the Minister may require as a condition of the application of this section for the year that, for the purposes of determining the tax payable under this Act by a person as an employer,

- (a) the nature of a payment or other amount be recharacterized for one or more years;
- (b) remuneration be deemed to have been paid to a person;
- (c) remuneration be deemed to have been paid in an amount different from the amount paid;
- (d) remuneration be deemed to have been paid by a person other than the person who paid it;
- (e) a person be deemed to be an employer for the purposes of this Act; or
- (f) remuneration be deemed not to have been paid by an employer. 1994, c. 17, s. 58.

#### Associated employers

(14) For the purposes of determining if two or more eligible employers are associated at any time in a year,

- (a) section 256 of the Income Tax Act (Canada) applies for the purposes of this section;

(b) if an employer is an individual, the employer shall be deemed to be a corporation, all the issued shares of the capital stock of which have full voting rights under all circumstances and are owned by the individual;

(c) if an employer is a partnership or trust, it shall be deemed to be a corporation having only one class of issued shares which have full voting rights under all circumstances, and each member of the partnership or beneficiary of the trust, as the case may be, shall be deemed to own at a particular time the greatest proportion of the number of issued shares of the capital stock of the corporation that,

(i) the member's or beneficiary's share of the income or loss of the partnership or trust for the fiscal period of the partnership or trust that includes that time, is of,

(ii) the income or loss of the partnership or trust for that period,

and for the purposes of this clause, if the income and loss of the partnership or trust for that period are nil, that proportion shall be computed as if the partnership or trust had income for that period in the amount of \$1;

(d) employers that are corporations, or are deemed to be corporations, that would be associated with each other under the Income Tax Act (Canada) at any time in the year shall be deemed to be employers that are associated with each other at that time; and

(e) if two employers would, but for this clause, not be associated with each other at any time, but are associated at that time with another employer, they shall be deemed to be associated with each other at that time. 1994, c. 17, s. 58; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

#### Merger

(15) For the purposes of this section, if an eligible employer is formed as a result of a merger of two or more corporations and the merger is a statutory amalgamation or arrangement or other procedure under which one corporation takes title to the assets of the other corporation which in turn loses its existence by operation of law or under which the existing corporations merge into a new corporation, the eligible employer shall be

deemed to be a continuation of the corporations. 1994, c. 17, s. 58; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

#### Definitions

(16) In this section,

“adjusted base” for a year of an eligible employer means the amount determined under clause (1) (b); (“base rajustée”)

“associated employer base” for a year in respect of an eligible employer and eligible employers that are associated at any time in the year with the eligible employer means the amount determined under clause (2) (b); (“base des employeurs associés”)

“new employer” for a year means an eligible employer for the year who has never been liable to pay tax under subsection 2 (1) until that year. (“nouvel employeur”) 1994, c. 17, s. 58.

#### Application

(17) This section and subsections 3 (4.1) and (4.2) apply only with respect to tax payable for 1994, 1995 and 1996. 1996, c. 24, s. 3.

#### Transitional, 1994 tax

(18) Despite subsections (1) and (2), the amount of tax payable for 1994 under subsection 2 (1) by a person who is an eligible employer for 1994 is the lesser of,

(a) the amount of tax that would be determined under subsection 2 (2) to be payable by the employer for 1994; or

(b) the amount of tax that would be determined under subsection 2 (2) to be payable by the employer for 1994 if the total Ontario remuneration paid by the employer during 1994 were equal to the aggregate of the total Ontario remuneration paid by the employer during the months of January to April, 1994, and

(i) the part of the employer’s adjusted base for 1994 that would be determined by reference to the period from May to December, 1993, in the case of an eligible employer that is not associated at any time in 1994 with any other eligible employer, or

(ii) the part of the employer’s portion of the associated employer base for 1994 that would be determined by reference to the period from May to December, 1993, in the

case of an eligible employer that is associated with another eligible employer at any time in 1994. 1994, c. 17, s. 58.

#### Exclusion of certain stock option benefits from remuneration

2.2 (1) This section applies with respect to an employer for a year before 2010 if an amount is deemed to be remuneration paid by the employer to an employee under subsection 2 (3.1), (3.2) or (3.3) during the year. 2004, c. 31, Sched. 12, s. 3 (1).

#### Status of benefit

(2) Despite any other provision of this Act, a benefit described in subsection 2 (3.1), (3.2) or (3.3) is not deemed to be remuneration paid by the employer to the employee during a year,

(a) if the employee is entitled to the benefit by virtue of an eligible agreement described in subsection (3);

(b) if the event giving rise to the benefit occurs after May 2, 2000; and

(c) if the employer meets all of the conditions described in subsection (4) with respect to the year. 2000, c. 42, s. 45.

#### Eligible agreement

(3) An agreement between an employee and his or her employer or between an employee and a corporation with which his or her employer does not deal at arm's length, within the meaning of section 251 of the Income Tax Act (Canada), is an eligible agreement referred to in clause (2) (a),

(a) if they entered into the agreement in the course of, or because of, the employee's employment relationship with the employer;

(b) if the agreement entitles the employee to acquire a security of the employer or of a corporation with which the employer does not deal at arm's length;

(c) if the employee is entitled to deduct an amount under paragraph 110 (1) (d) or (d.1) of the Income Tax Act (Canada) in respect of a benefit relating to the agreement in computing his or her taxable income for a taxation year; and

(d) if the agreement is entered into before May 18, 2004. 2000, c. 42, s. 45; 2001, c. 23, s. 73 (1); 2004, c. 16, Sched. D, Table; 2004, c. 31, Sched. 12, s. 3 (2).

#### Preconditions

(4) The following are the conditions referred to in clause (2) (c) that the employer must meet:

1. The employer must carry on business through a permanent establishment in Ontario in the taxation year of the employer preceding the taxation year that ends in the year (the “preceding taxation year”).

2. The employer must directly undertake scientific research and experimental development within the meaning of subsection 248 (1) of the Income Tax Act (Canada) at a permanent establishment in Ontario in the preceding taxation year.

3. The employer’s eligible expenditures for the preceding taxation year must not be less than \$25 million or 10 per cent of the employer’s total expenses for that taxation year, whichever is less.

4. The employer’s specified eligible expenditures for the preceding taxation year must not be less than \$25 million or 10 per cent of the employer’s adjusted total revenue for that taxation year, whichever is less. 2000, c. 42, s. 45; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

Interpretation, start-ups

(5) For the purposes of subsection (4), if the taxation year of an employer that ends in the year referred to in subsection (2) is the first taxation year of the employer after it is incorporated or is the first taxation year in which the employer carries on business, references to the preceding taxation year are to be read as references to that first taxation year. 2000, c. 42, s. 45.

Amalgamations

(5.1) For the purposes of subsection (4), if the taxation year of an employer that ends in the year referred to in subsection (2) is the first taxation year of the employer ending after an amalgamation to which section 87 of the Income Tax Act (Canada) applies, references to the preceding taxation year are to be read as references to the taxation year of each of the predecessor corporations (as referred to in section 87 of that Act) that ended immediately before the amalgamation. 2001, c. 23, s. 73 (2).

Interpretation, eligible expenditures

(6) For the purposes of paragraph 3 of subsection (4) and subsection (9), the amount of an employer's eligible expenditures for a taxation year is calculated using the formula,

$$A + B - C$$

in which,

"A" is the total amount of the expenditures incurred by the employer in the taxation year at a permanent establishment in Ontario each of which would be a qualified expenditure under subsection 12 (1) of the Corporations Tax Act and is,

(a) an amount described in subparagraph 37 (1) (a) (i) or 37 (1) (b) (i) of the Income Tax Act (Canada), or

(b) a prescribed proxy amount of the employer for the taxation year referred to in paragraph (b) of the definition of "qualified expenditure" in subsection 127 (9) of the Income Tax Act (Canada),

"B" is the reduction, if any, in the amount of "A" required under subsections 127 (18) to (20) of the Income Tax Act (Canada) in respect of a contract payment, and

"C" is the total of all amounts each of which is paid or payable by the employer in the taxation year that is included in the amount of "A" and that would be a contract payment as defined in subsection 127 (9) of the Income Tax Act (Canada) made to the recipient of the amount.

2000, c. 42, s. 45; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

Same

(7) For the purposes of subsection (4), in determining the share of the eligible expenditures of a partnership to be attributed to a partner who is a specified member of the partnership within the meaning of subsection 248 (1) of the Income Tax Act (Canada), the eligible expenditures, total expenses and total revenue of the partnership shall be deemed to be nil. 2000, c. 42, s. 45; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

Interpretation, total expenses

(8) For the purposes of paragraph 3 of subsection (4), the employer's total expenses are as determined in accordance with generally accepted accounting principles, but they exclude expenses that are extraordinary items and the consolidation

and equity methods of accounting are not to be used in determining the total expenses. 2000, c. 42, s. 45.

Interpretation, specified eligible expenditures

(9) For the purposes of paragraph 4 of subsection (4), the amount of an employer's specified eligible expenditures for a taxation year is the amount that is the total of,

(a) the employer's eligible expenditures for the taxation year;

(b) the employer's proportionate share of any expenditures incurred by a partnership of which the employer is a member during a fiscal period of the partnership that ends in the taxation year that would be eligible expenditures if they had been incurred by the employer; and

(c) all expenditures each of which is incurred by a corporation that is associated with the employer throughout the taxation year and that has a permanent establishment in Canada for any taxation year of the associated corporation that ends in the employer's taxation year, including the associated corporation's proportionate share of any expenditures incurred by a partnership of which the corporation is a member during a fiscal period of the partnership that ends in the associated corporation's taxation year, that would be eligible expenditures if they had been incurred by the employer. 2000, c. 42, s. 45; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

Interpretation, adjusted total revenue

(10) For the purposes of paragraph 4 of subsection (4), the adjusted total revenue of an employer for a taxation year is the amount that is the total of,

(a) the employer's total revenue for the taxation year;

(b) the employer's proportionate share of the total revenue of a partnership of which the employer is a member during a fiscal period of the partnership that ends in the taxation year; and

(c) the total revenue of each corporation that is associated with the employer throughout the taxation year and that has a permanent establishment in Canada for any taxation year of the associated corporation that ends in the employer's taxation year, including the associated corporation's share of the total revenue of any partnership of



which the corporation is a member for a fiscal period of the partnership ending in the associated corporation's taxation year. 2000, c. 42, s. 45; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

Same, total revenue

(11) For the purposes of clauses (10) (a) and (c), an entity's total revenue for a taxation year is the amount that would be its gross revenue for the taxation year, as determined in accordance with generally accepted accounting principles (except that the consolidation and equity methods must not be used), if the gross revenue excluded revenue from transactions with,

(a) corporations that are associated with the entity throughout the taxation year and that have a permanent establishment in Canada in the taxation year; or

(b) partnerships in which the entity or a corporation described in clause (a) is a member. 2000, c. 42, s. 45; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

Same

(12) For the purposes of clauses (10) (b) and (c), the total revenue of a partnership for a fiscal period is the amount that would be the gross revenue of the partnership for the fiscal period, as determined in accordance with generally accepted accounting principles (except that the equity method must not be used), if the gross revenue excluded revenue of the partnership from transactions with,

(a) the employer; or

(b) corporations that are associated with the employer throughout the employer's taxation year in which the fiscal period ends and that have a permanent establishment in Canada in that taxation year. 2000, c. 42, s. 45; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

Short or multiple taxation years

(13) In determining the amount of an employer's eligible expenditures, total expenses and total revenue for a taxation year for the purposes of this section, the following rules apply:

1. If the taxation year is less than 51 weeks and is the only taxation year ending in a calendar year, the eligible expenditures, total expenses and total revenue for

the taxation year are the amounts otherwise determined, multiplied by the ratio of 365 to the number of days in the taxation year.

2. If the taxation year is not the only taxation year of the employer ending in the same calendar year, the amount of the employer's eligible expenditures, total expenses and total revenue for the taxation year is the total of those amounts for all taxation years ending in that calendar year, as otherwise determined, multiplied by the ratio of 365 to the total number of days in those taxation years.

3. If the taxation year of a corporation that is associated with the employer is less than 51 weeks and is the only taxation year of the associated corporation ending in the employer's taxation year, the corporation's eligible expenditures, total expenses and total revenue for that taxation year are the amounts otherwise determined, multiplied by the ratio of 365 to the number of days in the taxation year.

4. If a fiscal period of a partnership of which the employer or the associated corporation is a member is less than 51 weeks and is the only fiscal period of the partnership ending in the taxation year of the employer or the associated corporation, as the case may be, the eligible expenditures, total expenses and total revenue of the partnership for that fiscal period are the amounts otherwise determined, multiplied by the ratio of 365 to the number of days in the fiscal period.

5. If a corporation who is associated with the employer has two or more taxation years ending in the employer's taxation year, the eligible expenditures, total expenses and total revenue of the associated corporation for the taxation year ending in the employer's taxation year are the total of those amounts for all of its taxation years ending in the employer's taxation year, as otherwise determined, multiplied by the ratio of 365 to the total number of days in all of those taxation years.

6. If a partnership of which the employer or the associated corporation is a member has two or more fiscal periods ending in the taxation year of the employer or the associated corporation, as the case may be, the eligible expenditures, total expenses and total revenue for the fiscal period of the partnership ending in the taxation year of the employer or the associated corporation, as the case may be, are those amounts for all of its fiscal periods ending in the taxation year, as otherwise determined, multiplied by the

ratio of 365 to the total number of days in all of the fiscal periods. 2000, c. 42, s. 45; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

#### Associated corporation

(14) For the purposes of this section, an employer and a corporation are associated if they would be associated for the purposes of the Income Tax Act (Canada). 2000, c. 42, s. 45; 2004, c. 16, Sched. D, Table.

#### Interpretation

(15) In this section,

“fiscal period” means, in respect of a partnership, its fiscal period for the purposes of the Income Tax Act (Canada); (“exercice”)

“security” has the meaning assigned by subsection 7 (7) of the Income Tax Act (Canada); (“titre”)

“taxation year” means, in respect of an employer or a corporation, the employer or corporation’s taxation year for the purposes of the Income Tax Act (Canada). (“année d’imposition”) 2000, c. 42, s. 45; 2001, c. 23, s. 73 (3); 2004, c. 16, Sched. D, Table.

#### Anti-avoidance

##### Definition

4. (1) In this section,

“Ontario resident” means a person who has a permanent establishment in Ontario. R.S.O. 1990, c. E.11, s. 4 (1); 2004, c. 16, Sched. D, Table.

##### Deemed employer

(2) An Ontario resident who enters into an agreement with a non-resident employer under which work is performed or services are provided during a year for the benefit of the Ontario resident by an individual employed by the non-resident employer, the Ontario resident shall be deemed to be the employer of the individual and the individual shall be deemed to be an employee of the Ontario resident during any period in the year when the work is performed or the services are provided, if,

(a) the non-resident employer does not have a permanent establishment in Ontario during the period and is not subject to tax under this Act calculated by reference

to remuneration paid to the individual performing the work or providing the services for the benefit of the Ontario resident during the period;

(b) the work is performed or the services are provided in Ontario;

(c) the Ontario resident and the non-resident employer do not deal at arm's length, within the meaning of section 251 of the Income Tax Act (Canada), at any time during the period or did not deal at arm's length at the time they entered into the agreement or arrangement; and

(d) the work being performed or the services being provided by the individual for the benefit of the Ontario resident are under the approval and direction of the Ontario resident and are of a nature which, in the Minister's opinion, could be expected to be carried out by an employee of a person for whose benefit the work is performed or the services are provided. R.S.O. 1990, c. E.11, s. 4 (2); 2004, c. 16, Sched. D, Table.

Deemed payment of remuneration

(3) Where an Ontario resident referred to in subsection (2) is deemed by that subsection to be the employer of an individual employed by a non-resident employer during a period in a year,

(a) the Ontario resident shall be deemed to pay remuneration to the individual during the period in which the individual is deemed to be an employee of the Ontario resident in an amount equal to the remuneration paid or to be paid by the non-resident employer to the individual in respect of the work performed or the services provided by the individual in the period for the benefit of the Ontario resident; and

(b) the individual shall be deemed to be an employee who reports for work at a permanent establishment of the Ontario resident in Ontario. R.S.O. 1990, c. E.11, s. 4 (3); 2004, c. 16, Sched. D, Table.

4.1, 4.2 Repealed: 2009, c. 18, Sched. 11, s. 2.

#### **Annual return**

5. (1) Every taxpayer who is liable to pay tax under this Act for a year shall deliver to the Minister, on or before the prescribed date applicable to that taxpayer, a return in a form approved by the Minister setting out the amount of tax payable for the year under this

Act, the amount or amounts on which the tax was calculated and such other information as may be required by the Minister for the purposes of this Act. 1994, c. 8, s. 5 (1).

#### Demand for return

(1.0.1) Every person who receives a written demand for a return from the Minister or from an officer of the Ministry shall deliver the return to the Minister. 2004, c. 31, Sched. 12, s. 4.

#### Returns for multiple accounts

(1.1) Where, with the consent of the Minister, an employer has more than one tax account maintained for the employer by the Minister, the employer shall file a separate return for each tax account in a form approved by the Minister, setting out the amount of tax payable by the employer for the year with respect to the portion of the total Ontario remuneration reported through the tax account, the amount or amounts on which the tax was calculated and such other information as may be required by the Minister for the purposes of this Act. 1994, c. 8, s. 5 (1).

(1.2) Repealed: 2009, c. 18, Sched. 11, s. 2.

#### Cessation of permanent establishment

(2) An employer who ceases to have a permanent establishment in Ontario before the end of a year shall deliver all returns required under this section for the year to the Minister on or before the prescribed day. R.S.O. 1990, c. E.11, s. 5 (2); 1994, c. 8, s. 5 (2); 2004, c. 16, Sched. D, Table.

#### Annual return, taxpayer who becomes bankrupt

(2.1) Despite subsection (1), every taxpayer who is liable to pay tax for a year under this Act and becomes a bankrupt shall deliver to the Minister within forty days from the day the taxpayer becomes a bankrupt,

(a) a return for the part of the year ending on the day before the taxpayer becomes a bankrupt setting out the amount of tax payable by the taxpayer with respect to that part of the year and any other information that may be required by the Minister for the purposes of this Act; and

(b) unless required to be delivered before the day the taxpayer becomes bankrupt, the return for the previous year. 1996, c. 24, s. 4 (1).

#### Attestation of return

(3) Every taxpayer shall ensure that the veracity of each return delivered under this section is attested to in the prescribed manner. 1994, c. 8, s. 5 (3).

#### Supplemental return

(4) The Minister may at any time require a taxpayer to deliver to the Minister a return in respect of any period of time setting out such information as the Minister may specify for the purposes of this Act. R.S.O. 1990, c. E.11, s. 5 (4); 1994, c. 8, s. 5 (4).

#### Unpaid tax

(5) The Minister may require the taxpayer to remit to the Minister with the return under subsection (4) any tax under this Act that was not previously paid in respect of the period. R.S.O. 1990, c. E.11, s. 5 (5); 1994, c. 8, s. 5 (5).

#### Extension of time

(6) The Minister may extend the time for delivering a return or paying an amount required to be paid under this Act, with or without interest. R.S.O. 1990, c. E.11, s. 5 (6).

#### Notice of appointment, trustee in bankruptcy

(6.1) Every trustee in bankruptcy appointed to administer, manage, wind-up, control or otherwise deal with the property, business, estate or income of a taxpayer shall notify the Minister in writing of the trustee's appointment within 10 days of the appointment. 1996, c. 24, s. 4 (1).

#### Returns by trustee in bankruptcy, etc.

(7) Every trustee in bankruptcy, assignee, liquidator, curator, receiver, trustee or committee and every agent or other person administering, managing, winding-up, controlling or otherwise dealing with the property, business, estate or income of a taxpayer shall, if the taxpayer has not delivered a return as required under this section, deliver the return for the taxpayer on or before the prescribed date. 1996, c. 24, s. 4 (2).

(8)-(10) Repealed: 2009, c. 18, Sched. 11, s. 2.

#### Remittance of balance of tax

(11) Every person required to deliver a return under this section shall remit to the Minister the unpaid balance of tax, if any, to which the return relates, at the time the return is required to be delivered. 1994, c. 8, s. 5 (6).

### Exception

(12) Subsection (11) does not apply if the return is delivered after the taxpayer becomes a bankrupt and the return relates to tax payable by the taxpayer for a period of time before the taxpayer becomes bankrupt. 1996, c. 24, s. 4 (3)

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายบรรพต ธนานุวัฒน์ จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2548 เติบโตต้นตมัยที่ 60 ปริญญาโททางกฎหมายจาก Washington College of Law, American University ปัจจุบัน ทำงานในตำแหน่งที่ปรึกษา กฎหมาย บริษัท ฟอร์ด เซอร์วิส (ประเทศไทย) จำกัด