

ในร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกนำเสนอออกมาในเดือน ส.ค. 2558 แม้จะไม่ผ่านมติการรับร่างโดยสภาพิรูปแห่งชาติ ได้มีการห้ามออกกฎหมายจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) ซึ่งระบุไว้ในหมวด “วินัยทางการคลัง” มาตรา 190 วรรค 4 ว่า “การตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บและจัดสรรเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษี หรืออากรตามกฎหมายให้แก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งมิใช่การจัดสรรภาษีหรืออากรให้องค์กรบริหารท้องถิ่นหรือมิใช่การจัดสรรให้พรรคการเมืองตามกฎหมายจะกระทำมิได้” หากรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในอนาคตยังมีข้อกำหนดตามที่ระบุข้างต้น ย่อมเป็นการห้ามมิให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่มีการผูกพันรายได้จากภาษีหรืออากรโดยถาวร

ประเด็นนี้น่าสนใจ เพราะแสดงให้เห็นว่าสังคมไทยส่วนหนึ่ง (หรือในกลุ่มผู้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญ) มองว่า การนำภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลเป็นเรื่องที่อันตรายและจำเป็นต้องมีกฎหมายห้ามมิให้มีการนำภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมาใช้ต่อไป ทั้งที่ปัจจุบัน ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะก็ยังถูกใช้อย่างแพร่หลายในหลายๆ ประเทศที่พัฒนาแล้ว (อาทิ สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และหลายๆ ประเทศในสหภาพยุโรป)

เหตุผลของฝ่ายที่คัดค้านกับการนำภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมาใช้ในประเทศไทย ได้แก่ แนวโน้มของการจัดเก็บรายได้ภาษีที่เพิ่มขึ้นทุกปี หน่วยงานหรือกองทุนที่มีการผูกพันแหล่งรายได้มาจากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจะมีรายได้และงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการ

จัดสรรงบประมาณประจำปีแบบปกติ จะทำให้การใช้งบประมาณขาดความคุ้มค่าได้ นอกจากนั้นยังทำให้การจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลขาดความยืดหยุ่น รัฐบาลไม่สามารถนำรายได้ในส่วนนี้ไปใช้จัดสรรในเรื่องอื่นที่แม้จะมีความสำคัญมากกว่าได้ ยิ่งไปกว่านั้นการจัดตั้งหน่วยงานหรือกองทุนใหม่ที่ผูกพันรายได้จากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จะกลายเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการรักษาวินัยทางการคลังของรัฐต่อไปในอนาคต เป็นต้น

ในขณะที่เดียวกันฝ่ายที่สนับสนุนก็มองว่า ยังมีเหตุผลที่สนับสนุนการนำภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอยู่ โดยเหตุผลสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาได้แก่ ความจำเป็นในการสร้างหลักประกันทางด้านรายได้ให้แก่หน่วยงานที่ต้องมีความเป็นอิสระ เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือกลุ่มผู้ที่เสียประโยชน์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ สสส. และ Thai PBS)

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า หลักผลประโยชน์ของภาษีอากรซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการนำภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมาใช้กลับถูกพูดถึงค่อนข้างน้อยหรือถูกละเลยไปจากการพิจารณาในช่วงที่ผ่านมา โดยในวันนี้ผมจะขอลำดับถึงหลักที่ว่าดังกล่าว ซึ่งควรถูกใช้เป็นหลักยึดในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของหน่วยงานหรือกองทุนนอกงบประมาณที่มีการผูกพันรายได้จากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่ถูกจัดตั้งแล้วหรือที่จะถูกจัดตั้งต่อไปในประเทศไทย

หลักผลประโยชน์ คือหลักที่ว่าด้วยผู้รับประโยชน์จากสินค้าหรือบริการสาธารณะควรเป็นผู้จ่ายต้นทุนของการจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะเหล่านั้น ตัวอย่างเช่น ผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้ถนนสาธารณะควรเป็นผู้จ่ายภาษีที่

กัณเฑาะฐฎกัฏ

รศ.ดร.คาศตรา สุตสวสดี

รองคณบดีฝ่ายบริหาร
คณะแพทยบการศกษฎกัฏ นิดา
www.econ.nida.ac.th
sasatra.blogspot.com



เก็บจากฐานการใช้ถนน (เช่น ภาษึสรพสภามิต น้ำนัน) ซึ่งเงินภาษึส่วนนี้จะถูกนำกลับมาใช้เป็น แหล่งเงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการสร้างหรือ ซ่อมแซมถนนต่อไป ภาษึที่จัดเก็บได้จึงทำหน้าที่ เหมือนกับค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนันเอง

หากการเชื่อมโยงระหว่างภาษึที่จัดเก็บ ได้กับหลักผลประโยชน์มีมากขึ้นเท่าใด ยิ่ง ทำให้เหตุผลสนับสนุนการนำภาษึเพื่อ วัตถุประสงค์มาใช้มีมากขึ้น แต่การนำภาษึ เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมาใช้อย่างถูกต้อง และเป็นไปตามหลักผลประโยชน์กลับไม่ใช่ เรื่องง่ายในทางปฏิบัติ เนื่องจาก

หนึ่ง รัฐจะต้องสามารถระบุถึงกลุ่มผู้รับ ประโยชน์และสามารถวัดผลประโยชน์จากการ ใช้สินค้าหรือบริการสาธารณะได้อย่างถูกต้อง

สอง ภาษึจะต้องจัดเก็บตรงกลุ่มผู้รับผล ประโยชน์ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจไม่ใช่เรื่องง่ายที่ จะหาภาษึที่จัดเก็บได้ตรงกับผู้รับประโยชน์ได้

สาม ผู้รับประโยชน์ต้องเป็นผู้จ่ายต้นทุน ทั้งหมดของสินค้าหรือบริการสาธารณะด้วยภาษึ เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อทำให้ทราบถึง ต้นทุนที่แท้จริงจากการใช้สินค้าหรือบริการ สาธารณะเหล่านั้น และ

สี่ สินค้าหรือบริการสาธารณะจะต้องไม่มี วัตถุประสงค์ในด้านสวัสดิการสังคมหรือการ กระจายรายได้ หากผู้รับประโยชน์จากโครงการ ส่วนใหญ่เป็นคนยากจน การเก็บภาษึหรือค่า ธรรมเนียมตามหลักผลประโยชน์กับคนกลุ่มนี้ คงไม่ใช่ทางเลือกที่เหมาะสมและอาจขัดแย้ง กับหลักความสามารถในการจ่ายภาษึที่ผู้มีความ สามารถในการจ่ายภาษึสูงควรเสียภาษึมากกว่า ผู้มีความสามารถในการจ่ายภาษึต่ำกว่า

ดังนั้น หากต้องพิจารณาถึงความ

เหมาะสมของหน่วยงานหรือกองทุนนอกงบ ประมาณที่ได้รับการจัดสรรรายได้จากภาษึเพื่อ วัตถุประสงค์เฉพาะที่มาจากฐานภาษึสรพสภามิต ที่เก็บจากการบริโภคสุราและยาสูบ ประเด็น ของการพิจารณาควรออยู่บนพื้นฐานของหลักผล ประโยชน์ อาทิ ใครเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จาก การดำเนินงานของหน่วยงานหรือกองทุนนอก งบประมาณเหล่านี้? (ประชาชนโดยทั่วไปหรือ ประชาชนเฉพาะบางกลุ่ม) ภาษึที่เก็บจากการ ฐานการบริโภคสุราและยาสูบเป็นภาษึที่จัดเก็บ ได้ตรงกับผู้ที่ได้รับประโยชน์จากหน่วยงานหรือ กองทุนนอกงบประมาณเหล่านี้หรือไม่?

หากผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงาน ของหน่วยงานหรือกองทุนเหล่านั้น คือ ประชาชนโดยทั่วไปที่ไม่จำกัดแต่เฉพาะ ประชาชนที่บริโภคสุราและยาสูบ การจัดเก็บ ภาษึเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่มาจากฐานการ บริโภคสุราและยาสูบเพื่อเป็นแหล่งเงินทุน จัดสรรให้แก่หน่วยงานหรือกองทุนเหล่านั้น ก็คงไม่อยู่บนพื้นของหลักผลประโยชน์ และ ทำให้การนำภาษึเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมาใช้ ชาติหลักการรองรับอย่างที่เหมาะสมจะเป็น

หมายเหตุ—เนื้อหาขอบบบทความ ส่วนหนึ่งสรุปรมาจากรายงานวิจัย กองทุน นอกงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรรายได้ หลักจากภาษึเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ : หลักการและแนวทางปฏิบัติในต่างประเทศ โดย คาสตรา สุตสวสดี (2558) ซึ่งได้ รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสถาบัน พระปกเกล้า