

อาหารสมอง



•วารกรณ์ สามโกเศศ
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

สังคมไทยมีความเข้าใจผิดในเรื่องสำคัญอยู่เรื่องหนึ่ง ที่หากไม่ช่วยกันอาจนำไปสู่การสูญเสียประโยชน์ของประชาชนอย่างมหาศาลได้ เรื่องนั้นก็คือเรื่อง Earmark Tax

ในระดับสากลการใช้ Earmark Tax หรือบางครั้งเรียกว่า Hypothecation ก็คือ การที่กฎหมายกำหนดให้จัดสรรรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ให้ไปใช้เป็นการเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์หรือโครงการหนึ่งๆ หรือให้มีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเป็นการพิเศษ หรือแม้แต่ให้มีค่าลดหย่อนภาษีเป็นพิเศษ สำหรับโครงการที่กำหนดนั้นๆ

ในประเทศเรามีการใช้ Earmark Tax อยู่ในหลายลักษณะ ที่โดดเด่นคนจับตามองก็คือ กรณีของ สสส. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้จัดสรรรายได้ร้อยละ 2 ของภาษีที่เก็บได้จากภาษีสุราและยาสูบให้แก่องค์กรนี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างเสริมสุขภาพของประชาชน ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านสุขภาพทางกาย จิต และสังคม

อีกองค์กรหนึ่งคือ TPBS (องค์กรการกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย) ได้รับรายได้ร้อยละ 2 เหมือนกับ สสส. แต่ไม่ไม่เกิน 2,000 ล้านบาทต่อปี

สององค์กรนี้ไม่เป็นที่สบอารมณ์ของบางภาคส่วนมานาน ในเมื่อตั้งเป็นความน่าหมั่นไส้เนื่องจากมีรายได้สม่ำเสมอตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ต้องไปคอยชี้แจงงบประมาณกับเหล่าผู้กุมอำนาจงบประมาณ และมีความคล่องตัวในการใช้ สสส. ต่อต้านเหล่าสุรา บุหรี่ รวมทั้งสรรพสิ่งที่อันตรายต่อสุขภาพของคนไทย การทำงานในบทบาทนี้จึงมีศัตรูรอบข้าง เพราะทำให้รายได้ของรัฐถูกหายไปแต่คนไทยมีสุขภาพดีขึ้น

ส่วน TPBS นั้น ทุกสถานีโทรทัศน์ในปัจจุบันที่ต่อสู้นักอย่างหนักเจียนตาย เพราะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้รัฐตามสัญญาต่างไม่สบอารมณ์ เพราะ TPBS ยืนอย่างแข็งแรง เพราะรายได้จากรัฐ สามารถต้านคลื่นลม และมีรายการที่เป็นอิสระ หลาย

อย่ามัดมือตัวเอง โดยห้าม Earmark Tax

รัฐบาลไม่สบอารมณ์การมีสื่อที่เป็นอิสระ มีข่าวออกมาว่า มีข้อเสนอในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ที่จะห้าม Earmark Tax เด็ดขาด สำหรับ 2 องค์กรข้างต้น ก็จะทำให้มีชีวิตอยู่ต่อไปอีก 3 ปีเท่านั้น เมื่อผู้เขียนได้ยินแล้วมีความรู้สึกหลายประการดังต่อไปนี้

ประการแรก การระบุไว้เช่นนี้ในรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ากำลังมัดมือตนเอง เพราะจะทำให้ความคล่องตัวในการทำงานของภาครัฐ ทั้งในบทบาทที่ตนเองทำเอง และสนับสนุนองค์กรภาคประชาชนหมดไปทันที ในต่างประเทศนั้นการใช้ Earmark ถือเป็นเรื่องธรรมดาและมีมายาวนาน ตัวอย่างเช่น อินโดนีเซียเก็บภาษีเพิ่มพิเศษจากผู้พักโรงแรมเพื่อเอาไปใช้ในการจัดกีฬา ซีเกมส์ อังกฤษ และประเทศยุโรปจำนวนมาก เก็บค่าธรรมเนียมจากการเป็นเจ้าของโทรทัศน์ เพื่อการมีสื่อเสรีปลอดจากการเมืองในระดับท้องถิ่น สหรัฐอเมริกามีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน เพื่อเอาไปใช้ในการศึกษาเป็นการเฉพาะ ฯลฯ

กลุ่มประเทศ OECD (ประเทศพัฒนาแล้ว 30 ประเทศ) กับ EU มี Earmark Tax ที่จัดสรรรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใช้บริการ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม (กำจัดอากาศเสีย ของเสีย จัดการเรื่องน้ำ) ถึง 65 ภาษีใน 18 ประเทศ และ 109 ค่าธรรมเนียมและค่าให้บริการใน 23 ประเทศ อย่างไรก็ตาม เป็นความจริงที่ว่าในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 2010 รัฐสภาห้ามมิให้ใช้ Earmark Tax อีกต่อไป หลังจากที่ใช้กันมานานร้อยปี การห้ามในประเทศนี้เป็นเรื่องพิเศษ เพราะที่ผ่านมามีการใช้ Earmark Tax สำหรับโครงการต่างๆ จำนวนมหาศาล เพื่อหาเสียงของนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสะพาน โครงการทางด่วน ก่อสร้างถนน ฯลฯ การใช้ Earmark ก็ทำได้ง่าย เพียงบรรจุไว้ในเอกสารงบประมาณของกรมการทหารนั้น การกระทำเช่นนี้ได้นำไปสู่คอร์รัปชัน การหาเสียงแบบผิดๆ ว่ากันและทะเลาะจึงถึงจุดที่ห้ามกัน

ในบ้านเรากว่าที่โครงการ Earmark Tax ของ 2 องค์กรนี้จะคลอออกมาได้นั้น เป็นเรื่องหนักหนาสาหัส ใช้เวลายาวนาน แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้ว สสส. ก็ได้กลายเป็นโครงการ

ตัวอย่างที่หลายประเทศต้องการเลียนแบบ เพราะสนับสนุนงานสาธารณสุขอย่างมีให้มีช่องว่าง และทำได้อย่างคล่องตัวสอดประสานกับงานสาธารณสุข (รวม.สาธารณสุขเป็นรองประธาน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สสส.)

การตัดออกไปเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถอนรากถอนโคน 2 องค์กรนี้ จึงเป็นเรื่องที่ไม่ก้าวหน้าโดยแท้

ประการที่สอง การควบคุมการคลังทั้งด้านรายได้และรายจ่ายของภาครัฐให้เป็นระบบนั้น เป็นเรื่องสำคัญที่เข้าใจกันได้

อย่างไรก็ดี ความเพอร์เฟกต์ในโลกนี้ไม่มี สิ่งที่ได้รับผิดชอบด้านการคลังควรกังวลก็คือประสิทธิภาพของรัฐบาลศึกษา เรื่องการเงินของกองทุนหมุนเวียน องค์การมหาชน การกู้ยืมของรัฐบาล การใช้จ่ายของส่วนกลางก้อนใหญ่ ที่สามารถมาประดังอยู่ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ ในบางรัฐบาล

ความปรารถนาที่จะเป็นกองทุนที่มี Earmark Tax สนับสนุนกันมากมายตามที่มีผู้เสนอนั้น น่าเป็นห่วง แต่ก็มีได้หมายความว่าสมควรจะห้ามเด็ดขาดไปทั้งหมด โดยเฉพาะให้มีผลย้อนหลังกับสององค์กรข้างต้น ซึ่งได้ทำหน้าที่ที่มีประโยชน์ในสังคมไทยมากกว่า 7 ปีแล้ว

ทั้งสององค์กรนั้นรวมกันในแต่ละปีมีรายได้จาก Earmark Tax รวมกันประมาณไม่เกิน 6,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากภาษีอากรทั้งหมดคือ 2,670,000 ล้านบาท แล้วก็พอเห็นภาพว่าเล็กน้อยเพียงใด

ถ้าจะให้ความสนใจกันจริงๆ แล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นประมาณ 5,000 แห่งที่ได้รับ Earmark Tax มูลค่านับแสนๆ ล้านบาทต่อปี ซึ่งแบ่งมาจาก 1 ใน 9 ของภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศ (ซึ่งจัดเก็บอยู่ในอัตราร้อยละ 7) และจัดสรรให้ท้องถิ่นให้เป็นการศึกษาเพิ่มเติมจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บเองอยู่แล้ว

การจัดสรรบางส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มให้ท้องถิ่นเป็นการพิเศษนี้ โดยแท้จริงแล้วก็เข้าลักษณะ Earmark Tax เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผู้เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ยกเว้นกรณีของ

ท้องถิ่นเป็นพิเศษ

ประโยชน์ของ Earmark Tax ที่เด่นชัดก็คือ (ก) เป็นการเอาเงินภาษีที่เก็บจากบางสิ่งกลับไปสู่การใช้ที่พิเศษและต้องการความต่อเนื่อง เช่น ในหลายประเทศมีการเก็บภาษีอากรจากเชื้อเพลิงเพื่อเอาไปสร้างถนน ภาษีขาเข้าที่เก็บได้ของแต่ละภูมิภาคกันไว้เฉพาะสำหรับพัฒนากองทัพเงินของภูมิภาคนั้นๆ ภาษีที่เก็บจากผลิตภัณฑ์ยาสูบของรัฐวิศวะดอเรียในออสเตรเลีย ถูกกันไว้เพื่อการสนับสนุนสุขภาพระหว่าง 1987-1997 (ปัจจุบันหลายรัฐบาลทั่วโลกมี Earmark Tax ในลักษณะนี้) ฯลฯ

(ข) เป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่สาธารณชนว่า โครงการต่างๆ ของรัฐบาลมีความจริงจังและต่อเนื่อง (ค) เป็นหนทางในการรู้ต้นทุนที่แท้จริงของโครงการ เนื่องจากรู้รายได้ที่จัดสรรให้ชัดเจน และเห็นผลผลิต

และผลลัพธ์ชัดเจน การวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงชัดเจนกว่า (ง) เป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจในการชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกระทบ เช่น ค่าธรรมเนียมเก็บจากเครื่องบินทำเสียงดังเป็นพิเศษและกันไว้กลับไปให้แก่ผู้ถูกระทบ (คล้ายกับภาษีจากยาสูบสู่การสร้างเสริมสุขภาพ)

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่ใช้ Earmark Tax อย่างกว้างขวางและได้ผล กล่าวคือกฎหมายมีการระบุวัตถุประสงค์พิเศษของการใช้เงินภาษีจากที่เก็บมาได้แก่โครงการองค์การ ประชาชน ฯลฯ ตัวอย่างเช่นเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นกองทุนซื้อปิ่นดั้นจากประชาชน ค่าธรรมเนียมพิเศษเรื่องสร้างบริการแพทย์ฉุกเฉินสำหรับประชาชน ค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับระบบการรักษาพยาบาล (Medicare) ค่าธรรมเนียมสำหรับสร้างโครงการพื้นฐาน ฯลฯ ทั้งในระดับท้องถิ่น รัฐ และส่วนกลาง

ตราบที่รายได้จาก Earmark Tax ไม่มากเกินไปในงบประมาณ (เช่น ไม่เกินกว่าร้อยละ 5) แล้ว การกำกับควบคุมก็ไม่ใช่ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับให้การเก็บ Earmark Tax ต้องออกเป็นกฎหมาย (ไม่ใช่ประกาศกฎกระทรวง) อย่าลืมนำค่า

ธรรมเนียมที่หน่วยงานรัฐจัดการและให้เป็นขององค์กรนั้นแท้จริงแล้วก็คือ Earmark Tax อย่างหนึ่ง ซึ่งจะไปแล้ว ค่าธรรมเนียมการศึกษาหรือค่าเล่าเรียนที่มหาวิทยาลัยของรัฐจัดการ และเป็นของมหาวิทยาลัยเอง เพื่อวัตถุประสงค์การศึกษาเป็นการเฉพาะนั้นภายใต้คำจำกัดความนี้ก็อาจต้องถูกยกเลิกไปด้วย

กรุณาอย่าได้มัดมือตัวเองอย่างไม่ตั้งใจ ด้วยการห้าม Earmark Tax โดยเด็ดขาดเลย เพราะจะนำไปสู่ความยุ่งยากในการตีความทางกฎหมาย ความไม่คล่องตัวในการทำงาน และสำหรับ สสส. และ TPBS นั้น ผมว่าเขาทำงานของเขาดีอยู่แล้ว อย่าไปยุ่งกับเขาเลย แทนที่จะให้เขาเสียขวัญและเสียกำลังใจ ควรช่วยเขาต่อสู้ทุนนิยมที่พยายามเข้ามาบั่นทอนการทำงานของเขา เราไม่ยอมให้มีสังคมที่มีคนร่างกายแข็งแรง จิตใจดี มีสัมมาอาชีวะ และมีเสรีภาพในการรับซื้อข้อมูลที่เที่ยงธรรมหรือครับ การตรวจสอบประเมินผลกันอย่างเคร่งครัดก็เป็นคนละประเด็นกับการห้าม Earmark Tax และการที่มีหลายฝ่ายต้องการตั้งกองทุนมาจาก Earmark Tax จนต้องห้ามเด็ดขาด และย้อนหลังไปใช้กับกองทุนอื่นด้วยก็เป็นอีกคนละประเด็นเช่นเดียวกัน

ประเด็นหลักอยู่ที่ว่าเราจะมีระบบการคลังแบบก้าวหน้า หรือระบบการคลังที่เน้นการควบคุมซึ่งที่ผ่านมาในโลกก็ไม่มีประสิทธิภาพ ยุคสมัยของการควบคุมนั้นหมดไปแล้ว ยุคใหม่ของโลกการคลังคือการควบคุมตนเองอย่างสร้างสรรค์ และมีการตรวจสอบจากภาครัฐอีกระดับหนึ่ง