

การรักษาความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความโปร่งใสของภาษี
เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked tax) ในประเทศไทย*
Maintaining the balance between the efficiency and
the transparency of Earmarked tax in Thailand

เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล
Aua-aree Engchanil

อาจารย์ประจำ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
Full-time Lecturer
Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330
Corresponding author Email: aengchanil@gmail.com
(Received: January 8, 2021; Revised: June 8, 2021; Accepted: June 11, 2021)

บทคัดย่อ

ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmarked tax) เป็นข้อยกเว้นของหลักการพื้นฐานทางงบประมาณ ได้แก่ หลักเอกภาพทางงบประมาณและหลักรายได้ต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ มักถูกโต้แย้งถึงความโปร่งใสและขัดแย้งกับวินัยการคลังอยู่เสมอ นอกจากนี้ การจัดสรรเงินให้แก่หน่วยงานเหล่านี้ มิได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละปี เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) อย่างไรก็ตาม กองทุนที่มีลักษณะเช่นเดียวกับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพมีอยู่ด้วยกันหลายกองทุน ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงความเหมาะสมและความสมดุลของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่จัดสรรเงินบำรุงไปยังกองทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางการบริหารภาษีประเภทดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสต่อไป

คำสำคัญ: ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ, ภาษีบาป, สสส., กองทุนไทยพีบีเอส, กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ, กองทุนผู้สูงอายุ

* บทความนี้มาจากงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง “การรักษาความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความโปร่งใสของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked tax) ในประเทศไทย” โดยรับทุนอุดหนุนวิจัยจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Abstract

Earmarked tax is an exception to the budget's general principle which includes the Principle of Universality and the Principle of Unity. It is often contested for transparency and against fiscal discipline. Additionally, the budget allocation of earmarked tax is not annually adopted by the Parliament, such as the Thai Health Promotion Foundation. Nowadays, there are several earmarked taxes similar to the Thai Health Promotion Foundation. This brings up the issue of suitability and balanced process for the efficient and transparent earmarked tax administration.

Keywords: Earmarked tax, Sin tax, Thai Health Promotion Foundation, Thai Public Broadcasting Service Foundation, Nation Sports Development Fund, Older Fund

1. บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทหนึ่ง โดยรายได้ที่จัดเก็บได้จาก Earmarked tax นี้จะต้องนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น รัฐบาลไม่สามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์อื่น ๆ ได้¹ การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมักมีเป้าหมายเพื่อนำรายได้จากการจัดเก็บไปใช้ในเรื่องบริการสาธารณะหรือการลงทุน² นอกจากนี้ นักกฎหมายการคลังของไทยได้ให้ความหมายของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะไว้ว่า ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บโดยกำหนดวัตถุประสงค์ล่วงหน้าไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อจัดเก็บภาษีได้ก็จะต้องนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ไม่สามารถนำไปใช้จ่ายในกิจการอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ได้ การแบ่งตามลักษณะนี้เป็นการยอมรับการมีอยู่ของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งเป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บได้และถูกนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยไม่ต้องนำเงินส่งคลัง ทำให้ภาษีในส่วนนี้ไม่ถูกจัดอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือเป็นเงินนอกงบประมาณ³

หลักความโปร่งใส หมายถึง การเผยแพร่ข้อมูลของสถาบันหรือหน่วยงานรัฐที่สาธารณชนสามารถเข้าใจได้ เพื่อที่จะสามารถประเมินการดำเนินการและความสำเร็จของหน่วยงานเหล่านี้ หลักความโปร่งใสทางการคลังจะช่วยให้ประชาชนสามารถติดตามที่มาของรายได้ ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น จากการใช้จ่าย⁴ ความโปร่งใสนี้จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงโครงสร้างและหน้าที่ของรัฐบาล เป้าหมายทางนโยบายการคลังและคุณภาพของบัญชีสาธารณะ⁵ ในขณะที่หลักประสิทธิภาพทางงบประมาณ หมายถึง การที่งบประมาณเชื่อมโยงกับการจัดสรรเงินไปสู่ผลลัพธ์ที่ตรวจสอบได้⁶ ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพทางการคลัง จะช่วยเน้นการวางแผนและเสนอตัวชี้วัดที่วัดว่าอะไรบ้างที่เหมาะสมต่อการกำหนดงบประมาณ⁷

¹ กัทธ จารุวัฒนมงคล, "Earmarked Tax," *การคลังปริทัศน์*, (ก.ย. 2557), หน้า 1.

² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Resource revenue earmarking: Comparative analysis and lessons learned, Policy dialogue on natural resource-bases development," [online] Available from : <https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/Session-6-Report-on-Earmarking-Practices.pdf> [21 March 2020]

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *คำอธิบายกฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2541), หน้า 90.

⁴ Jonathan Barrett, "Democratic discourse, Taxation and hypothecation," in *Journal of Australian Taxation*, (2012), p.103.

⁵ James Daniel et al., "L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance," [online] Available from : https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:C31x_VolgvQJ:https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-publications-loe-pdfs/external/french/pubs/ft/pam/pam55/pam55f.ashx+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=th&client=firefox-b-d [29 April 2020]

⁶ Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), "Performance Budgeting: A Users' Guide," [online] Available from : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf>. [21 March 2020]

⁷ หลักประสิทธิภาพมีวัตถุประสงค์เพื่อให้

(1) การนำเสนองบประมาณด้วยข้อมูลมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การเสนอเอกสารงบประมาณต้องเป็นข้อมูลที่สามารถอ้างอิงถึงเป้าหมายหรือผลลัพธ์ รวมถึงที่มาของข้อมูลสำหรับความรับผิดชอบและการสื่อสารไปยังฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนในด้านนโยบายสาธารณะได้

(2) การให้ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ ช่วยส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรสอดคล้องยังผลลัพธ์หรือเป้าหมายที่ใกล้เคียงมากยิ่งขึ้น

ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจะสามารถเกิดขึ้นอย่างเหมาะสมก็ต่อเมื่อมีความชัดเจนและความเชื่อมโยงระหว่างรายได้และกิจกรรมที่ใช้จ่าย เป็นการสร้างความโปร่งใสและง่ายต่อการติดตาม ตลอดถึงการบริหารจัดการมีสัดส่วนที่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณทั้งหมด⁸ เกิดความโปร่งใสทางการคลังต่อประชาชนผู้เสียภาษี เนื่องจากหากข้อมูลหรือรายการใช้จ่ายได้ถูกกำหนดไว้โดยตรงในบทบัญญัติกฎหมายจากการจัดเก็บภาษีเฉพาะเพื่อนำไปใช้จ่ายตามรายการที่ถูกระบุไว้ย่อมมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจน จึงมีข้อเสนอว่าผู้เสียภาษีควรต้องได้รับข้อมูลในแต่ละปีว่าภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะนั้นได้จัดทำเป็นจำนวนเท่าใด รายจ่ายที่ต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด ตลอดรวมถึงสภาพและผลกระทบที่เกิดขึ้นในการใช้จ่ายของงบประมาณเหล่านี้⁹

1.2 สมมติฐาน

ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmarked tax) เป็นข้อยกเว้นของหลักการพื้นฐานทางงบประมาณว่าด้วยหลักรายได้ต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมักถูกโต้แย้งถึงความโปร่งใสและขัดแย้งกับวินัยการคลังอยู่เสมอ จึงนำมาสู่ปัญหาในเรื่องการพิจารณาถึงความเหมาะสมและความสมดุลของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อหาหลักการที่ถูกต้องในการบริหารภาษีประเภทดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสมยิ่งขึ้น

1.3 ระเบียบวิธีดำเนินการวิจัย

(1) ศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) วิเคราะห์ รวบรวมและทบทวนเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารภาษาต่างประเทศและเอกสารภาษาไทย กฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติของไทย กฎหมายต่างประเทศที่น่าสนใจและสถานการณ์ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

(2) การนำเสนอผลงานวิจัย เพื่อเผยแพร่ข้อมูลและข้อสรุปที่ได้รับจากการวิจัย

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตการวิจัยนี้ คือการวิจัยเอกสารตัวอย่างกฎหมายและประสบการณ์ของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ กฎหมายและระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติของประเทศไทย

⁸ Bryn Welham, Edward Hedger and Philipp Krause, "Linkages between public sector revenues and expenditures in developing countries, Shaping policy for development," [online] Available from : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9675.pdf>. [5 April 2020]

⁹ Fabian Society, *Paying for progress: A new politics of tax for public spending*, (Fabian Society, 2000), p.150.

2. เนื้อหา

ในส่วนนี้จะสรุปถึงภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในต่างประเทศ (2.1) และปัญหาที่เกิดจากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของประเทศไทย (2.2)

2.1 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในต่างประเทศ

ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในต่างประเทศ ประกอบด้วยประเทศฝรั่งเศสและประเทศเกาหลีใต้

2.1.1 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเป็นจำนวนมาก รายการเหล่านี้ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณภาคผนวกของร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี¹⁰ ซึ่งมักถูกพิจารณาว่ากระทบต่อความโปร่งใสต่อข้อมูลที่สื่อสารไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาควรจะได้รับทราบที่มาของแหล่งรายได้ทั้งหมดในเอกสารงบประมาณชุดเดียวกัน ฝรั่งเศสเคยมีภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจำนวนถึง 309 รายการในช่วงปี 2011 แต่ในปี 2016 การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะลดลงเหลือจำนวน 145 รายการ¹¹

ทั้งนี้ แม้ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจะมีการจัดเก็บอยู่หลายประเภท แต่ข้อกังวลเกี่ยวกับภาษีประเภทนี้ ได้แก่ นิยามของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่ยังไม่มีการให้คำจำกัดความอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามรายงานของหน่วยงานด้านการจัดเก็บภาษี (Conseil des prélèvements obligatoires) ได้พยายามกำหนดลักษณะของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะว่าต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้¹²

- ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเป็นการจัดเก็บภาษีรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะบังคับโดยมีการตรากฎหมายขึ้น
- ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจะถูกจัดสรรเงินไปยังกิจกรรมของนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ และการจัดเก็บภาษีนี้นี้จะไม่ถูกจัดเก็บเข้าไปรวมกับงบประมาณของรัฐ
- ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะถูกจัดเก็บเพื่อนำไปใช้ยังประโยชน์สาธารณะ

¹⁰ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้โครงสร้างการบริหารประเทศและการจัดสวัสดิการสังคมมีประสิทธิภาพและเกิดการควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะ การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการประกันสังคมได้มีการแยกพิจารณาออกไปเป็นวาระเฉพาะในการพิจารณากฎหมายงบประมาณประจำปี, ใน Conseil des prélèvements obligatoires, “Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer,” [online] Available from : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-taxes-affectees-des-instruments-mieux-encadrer-0> [19 May 2020]

¹¹ Christophe Strassel et Alain Levionnois, “Le panorama des taxes affectées,” [online] Available from : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-10/20181002-rapport-particulier-1-panorama-taxes-affectees.pdf>. [19 May 2020]

¹² *Ibid.*, p. 7.

นอกจากนี้ เพื่อให้ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะสามารถถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเคร่งครัดขึ้น ตั้งแต่ปี 2012 เป็นต้นมา ในการอภิปรายงบประมาณประจำปี รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการงบประมาณจะส่งหนังสือเวียนเรื่องการคาดการณ์การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พิจารณาและปรับแก้ไข พร้อมสอบถามข้อมูลทางด้านคุณภาพและปริมาณของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย¹³

2.1.2 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศเกาหลีใต้

ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมีความสำคัญและได้จัดเก็บมาเป็นเวลานานในประเทศเกาหลีใต้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ประสบความสำเร็จมากในการบังคับจัดเก็บภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่มที่จะได้รับการเคารพจากผู้เสียภาษี ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะซึ่งเป็นรายได้ที่ไหลเข้าสู่กองทุนเฉพาะกลับได้รับการต่อต้านจากผู้เสียภาษีน้อยกว่า¹⁴ ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีการศึกษา ภาษีขนส่งและภาษีเพื่อการพัฒนาชนบท จำนวนการจัดเก็บรายได้จากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมีสัดส่วน 1 ใน 5 ของรายได้ภาษีของรัฐและ 4% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP)¹⁵

ปัจจุบันภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศเกาหลีใต้มีการแบ่งออกเป็น 2 ระดับ¹⁶ ได้แก่

ระดับที่ 1 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในระดับชาติหรือส่วนกลาง (National Taxes) ได้แก่ ภาษีการคมนาคมขนส่ง-พลังงาน-สิ่งแวดล้อม ภาษีการศึกษา ภาษีมรดกและภาษีเฉพาะเพื่อการพัฒนาชนบท (จัดทำขึ้นในปี 1994)

ระดับที่ 2 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะระดับท้องถิ่น (Local Taxes) ได้แก่ ภาษีอำนาจความสะดวกให้ชุมชน ภาษีเพื่อการพัฒนาส่วนภูมิภาคและภาษีการศึกษาท้องถิ่น

มีข้อสังเกตว่า ภาษีเพื่อการศึกษาได้กันเงินไว้เฉพาะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งผู้เสียภาษีก่อนนี้ประกอบด้วย¹⁷

- (1) บุคคลที่ดำเนินกิจการธนาคารและกิจการประกันภัย
- (2) ผู้เสียภาษีบริโภคตามกฎหมายว่าด้วยภาษีการบริโภคของบุคคลธรรมดา
- (3) ผู้เสียภาษีเกี่ยวกับการขนส่ง พลังงาน สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม (Transportation-Energy-Environment Tax)
- (4) ผู้เสียภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

¹³ *Ibid.*, 36.

¹⁴ *Ibid.*, p. 23.

¹⁵ *Ibid.*, p. 2.

¹⁶ หน่วยงานจัดเก็บภาษีแห่งชาติเกาหลี (National Tax Service), [online] Available from : https://www.nts.go.kr/eng/help/help_02_02.asp. [11 May 2020]

¹⁷ Ilho Yoo, "Experience with tax reform in the Republic of Korea," [online] Available from : <https://esbn.unescap.org/sites/default/files/apdj-7-2-4-yoo.pdf>. [13 May 2020]

ทั้งนี้ สัดส่วน 45% ของภาษีเพื่อการศึกษาที่ได้นำไปจัดสรรให้กับการศึกษาของท้องถิ่น และระดับชาติมาจากภาษีวัตถุประสงค์เฉพาะประเภทยาสูบ ในส่วนที่เหลือเป็นรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลาง¹⁸

2.2 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทย

รัฐไทยได้กั้นเงินภาษีอากรและเงินประเภทอื่นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมาใช้ในภาคการคลังเป็นระยะเวลานาน¹⁹ ทั้งนี้ ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่ได้กั้นเงินจากแหล่งที่มาเฉพาะปัจจุบันมีจำนวน 13 แห่ง ได้แก่ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง กองทุนเพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา กองทุนไทยพีบีเอส กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ กองทุนพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคม กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาสำหรับคนพิการและกองทุนผู้สูงอายุ

อย่างไรก็ดี งานวิจัยชิ้นนี้จะทำการศึกษาเฉพาะกองทุนที่มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตประเภทสินค้าสุราและยาสูบเพื่อมาใช้ในวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุนหรือองค์การ ปัจจุบันมีการจัดสรรรายได้เป็นเงินบำรุงยัง 4 กองทุนหรือองค์การ ได้แก่ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ องค์การกระจายเสียง และแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติและกองทุนผู้สูงอายุ กองทุนเหล่านี้กฎหมายกำหนดให้เป็นการจ่ายเงินบำรุงซึ่งจัดเก็บเพิ่ม (Surcharge) จากภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวกับสุราและยาสูบ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ในปี พ.ศ. 2544 ได้นำแนวคิดเรื่องการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมาใช้ในการส่งเสริมกิจกรรมด้านสุขภาพ กล่าวคือ มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 เพื่อนำเงินรายได้ 2% ของภาษีสรรพสามิตประเภทสุราและยาสูบเป็นเงินบำรุงเข้าสู่กองทุนดังกล่าว²⁰ ในเวลาต่อมาการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจากภาษีสรรพสามิตประเภทสุราและยาสูบได้ขยายต่อไปเป็นเงินบำรุงให้กับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย หรือไทยพีบีเอส เมื่อ พ.ศ. 2551

¹⁸ Lidia Ceriami, "Tax systems and tax reforms in South and East Asia: Korea," [online] Available from : <http://www.sieppweb.it/siepp/images/joomd/1399134793397.pdf>. [5 April 2020]

¹⁹ แนวคิดเรื่องการภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของไทยสามารถย้อนกลับไปในช่วงปี พ.ศ. 2503 จากการตราพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมเกษตรกรในรูปแบบของกองทุนสาธารณะ โดยกั้นเงินสงเคราะห์ที่เก็บจากผู้ส่งออกยางนอกราชอาณาจักรในอัตราที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด และให้กรมวิชาการเกษตรนำไปค้นคว้าวิจัยงานยางใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารของคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ตลอดจนส่งคืนกลับสู่เกษตรกรที่ซื้อทุนสงเคราะห์ปลูกแทนในรูปแบบของความช่วยเหลือทางวิชาการและปัจจัยการผลิต โดยเงินสงเคราะห์เหล่านี้จะจ่ายในการกิจอื่นไม่ได้ ต่อมากองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ถูกยุบรวมกับองค์การสวนยางและสถาบันวิจัยยางกลายเป็นการยงแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการยงแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

²⁰ แนวคิดเรื่องการจัดเก็บภาษีสุราและยาสูบในรูปแบบภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมาใช้จ่ายด้านสุขภาพเป็นที่ใช้กันอย่างกว้างขวางทั่วโลก ปัจจุบันมีมากกว่า 80 ประเทศที่ใช้ภาษีรูปแบบดังกล่าวเพื่อนำมาเป็นรายจ่ายด้านสุขภาพ, ใน Cheryl Cashin et al., "Earmarking for health: From theory to practice," [online] Available from : <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1082540/retrieve>. [5 April 2020]

องค์การดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำสื่อสาธารณะเพื่อสังคม นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจากสินค้าสุราและยาสูบยังได้ถูกผลักดันมาจากการจัดตั้งกองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ พ.ศ. 2558 และปัจจุบันกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 เป็นกองทุนล่าสุดที่มีรายได้จากเงินบำรุงที่มาจากการจัดเก็บภาษีสุราและยาสูบ เช่นนี้ จึงควรวิเคราะห์ว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจากภาษีสรรพสามิตประเภทสุรา และยาสูบซึ่งเดิมทีเป็นไปเพื่อนำมาใช้จ่ายยังภารกิจทางด้านการป้องกันสุขภาพ ได้ขยายการจัดเก็บ และการใช้จ่ายไปยังกองทุนต่าง ๆ อีกหลายกองทุนและหลากหลายวัตถุประสงค์ ทั้งในด้านการผลิตสื่อสังคม ด้านการกีฬาและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ดังนี้แล้ว สถานการณ์ของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะประเภทการจัดเก็บจากสินค้าสุราและยาสูบเพื่อเป็นเงินบำรุงไปยังกองทุนและองค์กรต่าง ๆ ข้างต้น ยังคงสามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพและความโปร่งใสของการมีภาษีประเภทดังกล่าวในประเทศไทยได้แค่ไหนและเพียงใด เนื่องจากเงินบำรุงเหล่านี้เป็นเงินนอกงบประมาณซึ่งยากแก่การติดตามตรวจสอบ เช่น เงินในงบประมาณปกติ จากการศึกษาพบว่าภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจำนวน 4 กองทุนข้างต้นมีประเด็นดังต่อไปนี้

2.2.1 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางการคลัง

ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางการคลัง ได้แก่ หลักเอกภาพทางงบประมาณและหลักงบประมาณต้องมีลักษณะทั่วไป

A. ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกับหลักเอกภาพทางงบประมาณ

หลักเอกภาพทางงบประมาณ มีความมุ่งหมายให้ข้อมูลรายได้สาธารณะและรายจ่ายสาธารณะต้องปรากฏอยู่ในเอกสารชุดเดียวกันในช่วงเวลาของการนำเสนอและการพิจารณางบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นเอกสารที่เกี่ยวข้องในเวลาเดียวกัน ส่งผลต่อประสิทธิภาพเพื่อประกอบการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ เนื่องจากข้อมูลทางงบประมาณมีอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีมีระยะเวลาที่จำกัด²¹ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเห็นข้อมูลตัวเลขสถิติ โดยเฉพาะรายได้และรายจ่ายในเอกสารและช่วงเวลาเดียวกันก่อนตัดสินใจอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เอกสารงบประมาณภายใต้หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ หมายถึง การที่รายได้และรายจ่ายของรัฐอยู่ในเอกสารชุดเดียวกันเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา ทั้งนี้หลักความเป็นเอกภาพทางงบประมาณยินยอมให้ร่างกฎหมายงบประมาณถูกแบ่งออกเป็นหลายหมวดหรือจัดทำเป็นเอกสารงบประมาณหลายเล่มได้²²

²¹ มาตรา 143 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร”

²² Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassant et Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, 9e Edition (L.G.D.J., 2008), p. 270.

ซึ่งเมื่อพิจารณาการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะประเภทสินค้าสุราและยาสูบพบว่า ข้อมูลด้านรายได้หรือการบริหารกองทุนหรือองค์การ ตั้งแต่กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติและกองทุนผู้สูงอายุ กลับไม่ได้ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากเงินบำรุงจากภาษีสรรพสามิตประเภทสุราและยาสูบเข้ายังกองทุนหรือองค์การข้างต้น ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน²³ ทำให้สถานะของเงินบำรุงเหล่านี้กลายเป็นเงินนอกงบประมาณ

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจากสินค้าสุราและยาสูบเพื่อเป็นเงินบำรุงให้กับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติและกองทุนผู้สูงอายุ จึงมีความไม่สอดคล้องกับหลักเอกภาพทางงบประมาณ

²³ มาตรา 10 พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พุทธศักราช 2544 “กองทุนมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน”

มาตรา 36 พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2560 “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ” ใน กทท. เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาคุ้มครองช่วยเหลือและจัดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการกีฬาโดยระบอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บตามมาตรา 37
- (2) เงินและทรัพย์สินที่โอนมาตามมาตรา 133
- (3) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามความจำเป็น
- (5) เงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน
- (6) รายได้ที่เกิดจากการดำเนินการของกองทุน
- (7) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้
- (8) รายได้อื่น ๆ

ให้ กทท. เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งให้เป็นของกทท. เพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

มาตรา 11 พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2551 “ทุน ทรัพย์สิน และรายได้ขององค์การ ประกอบด้วย

- (1) เงินบำรุงองค์การที่จัดเก็บตามมาตรา 12
- (2) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา 57 หรือตามกฎหมายอื่น
- (3) ทุนประเดิมที่รัฐจ่ายให้เป็นการอุดหนุนตามมาตรา 60
- (4) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนอื่นใดในการให้บริการ
- (5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้รับจากผู้สนับสนุนองค์การ
- (6) รายได้หรือการหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาขององค์การ
- (7) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินขององค์การ

การรับเงินตาม (5) ต้องไม่เป็นการกระทำที่ให้องค์การขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน หรือให้กระทำการอันขัดหรือแย้งต่อวัตถุประสงค์ขององค์การ

รายได้ในการดำเนินกิจการขององค์การนอกจาก (2) และ (3) ต้องนำไปใช้ในการสนับสนุนพัฒนาศักยภาพและให้โอกาสสร้างสรรค์แก่ผู้ผลิตรายการอิสระในอัตราที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด แต่ต้องไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ดังกล่าว

รายได้ขององค์การตามวรรคหนึ่งไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

มาตรา 15/2 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2560 “ให้กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงินบำรุงกองทุนตามมาตรา 15/1 เพื่อนำส่งเข้ากองทุนตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

B. ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกับหลักงบประมาณต้องมีลักษณะทั่วไป

หลักงบประมาณต้องมีลักษณะทั่วไปประกอบด้วย

หลักการไม่หักกลบลบหนี้ (non-compensation) รายได้และรายจ่ายที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ต้องไม่มีการหักกลบลบกัน เพื่อให้ทราบถึงจำนวนงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่ายที่แท้จริงและถูกต้อง อันจะส่งผลให้การอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสามารถทำการตรวจสอบพิจารณารายละเอียดของทุกกิจกรรมทางการคลังที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณอย่างรอบด้าน ลดปัญหาเรื่องการแสดงบัญชีงบประมาณที่ไม่สุจริต

หลักการไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ (non-affectation) ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และรายจ่ายของรัฐในเอกสารงบประมาณต้องเป็นเอกเทศแยกออกจากกันในทางบัญชี หมายถึงรายได้จากการจัดเก็บภาษีต้องไม่ถูกนำมาใช้ยังรายจ่ายรายการใดรายการหนึ่งเป็นการเฉพาะ

หากพิจารณาถึงแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติและกองทุนผู้สูงอายุ พบว่าเมื่อรายได้จากภาษีสสุราและยาสูบได้ถูกจัดเก็บโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บแล้ว เงินภาษีประเภทดังกล่าวจะถูกนำส่งเป็นเงินบำรุงเข้ากองทุนหรือองค์กรโดยตรง ไม่จัดเป็นรายได้แผ่นดิน กล่าวคือการจัดเก็บภาษีเหล่านี้จะไม่ถูกนำไปรวมกับรายได้ประเภทอื่น ๆ หากแต่ทำการแยกจัดสรรเป็นรายได้ไปยังหน่วยรับเงินบำรุงโดยตรง จำนวนเงินบำรุงจากรายได้เหล่านี้ เมื่อคิดเป็นสัดส่วนที่รัฐเก็บเพิ่มเติมจากภาษีสสุราและยาสูบเพื่อส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินต่อปีนั้น พบว่ามีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอีก 7.5% จากภาษีสสุรายาสูบ²⁴ ซึ่งเมื่อคิดเป็นจำนวนเงินแต่ละปีย่อมมีจำนวนหลายพันล้านบาท หากแต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถเห็นตัวเลขเหล่านี้ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากเงินรายได้เหล่านี้ล้วนได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน กลายเป็นเงินนอกงบประมาณ ดังนั้นแล้ว ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจึงไม่สอดคล้องกับหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป

²⁴ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เก็บอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เก็บอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ เก็บอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

กองทุนผู้สูงอายุ เก็บอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

2.2.2 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะและความไม่ชัดเจนของขอบเขตการตราภาษี

ปัจจุบันเงินบำรุงที่ได้จากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะต่อสินค้าสุราและยาสูบได้ขยายไปถึงกิจกรรมด้านสื่อสาธารณะ ด้านการกีฬาและด้านผู้สูงอายุ หากกรอบหรือขอบเขตของการตราภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะประเภทสินค้าสุราและยาสูบยังกว้างหรือไม่ชัดเจนต่อไป อาจกลายเป็นช่องให้เกิดการตราภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะประเภทใหม่ขึ้นมาได้เรื่อยๆ อย่างไม่มีข้อจำกัด จนกลายเป็นการกระทบต่อวินัยการเงินการคลังของประเทศในภายภาคหน้า และไม่ได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบในรูปแบบของเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามปกติ การตรวจสอบควบคุมหรือการซักถามอภิปรายประจำปีโดยกลไกรัฐสภาจึงไม่ได้เกิดขึ้นเช่นเดียวกับการพิจารณาเงินในงบประมาณปกติ

2.2.3 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะและความแตกต่างของรายงานการจัดเก็บภาษี

กองทุนที่มีการจัดเก็บรายได้จากภาษีสุราและยาสูบในอัตราร้อยละ 2 พบว่ามีอยู่ด้วยกัน 3 กองทุน ได้แก่ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กองทุนพัฒนาการกีฬาและกองทุนผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม กองทุนผู้สูงอายุเป็นเพียงกองทุนเดียวที่มีการกำหนดการจัดเก็บต้องไม่เกิน 4,000 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและกองทุนพัฒนาการกีฬาสามารถทำการจัดเก็บได้อย่างไม่มีเพดานกำหนดไว้ เมื่อพิจารณารายละเอียดต่อไปพบว่า บทบัญญัติของแต่ละกองทุนได้กำหนดหน้าที่หรือเงื่อนไขในส่วนของ การตรวจสอบหรือการรายงานผลการดำเนินงานของกองทุนไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพได้กำหนดระดับการรายงานเรื่องการตรวจสอบผลงานและการใช้จ่ายเงินในระดับชาติต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยการรายงานด้วยเอกสารรายงานประจำปีและชี้แจงในสภาเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณของทุกปี²⁵ ในขณะที่กองทุนพัฒนาการกีฬากำหนดเพียงให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี²⁶ ไม่ได้ให้รายงานต่อรัฐสภาแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกองทุนทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว พบว่าทั้งกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและกองทุนพัฒนาการกีฬาต่างได้รับเงินบำรุงจากการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจากสุราและยาสูบในอัตราร้อยละ 2 เท่ากันและไม่มีกำหนดเพดานของรายได้จากแหล่งดังกล่าวในแต่ละปี ดังนั้นจึงมีคำถามเกิดขึ้นว่ามาตรฐานของการรายงานการดำเนินการและการใช้จ่ายเงินของกองทุนจากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของ 2 กองทุนนี้ควรมีจุดร่วมหรือจุดต่างกันเพียงใด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใสต่อสาธารณชน ซึ่งหากดูแนวทางปฏิบัติของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพพบว่าได้ถูกกำหนดให้รายงานต่อรัฐสภาทุกปี แนวทางเช่นนี้ถือเป็นมาตรการที่ให้กองทุนมีความเชื่อมโยงกับผู้แทนราษฎรอยู่บ้าง ในขณะที่กองทุนพัฒนาการกีฬา กฎหมายได้กำหนดให้จัดทำรายงานประจำปีเพื่อส่งให้กับคณะรัฐมนตรีเพียงอย่างเดียว

²⁵ มาตรา 36 พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พุทธศักราช 2544 “ให้กองทุนทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้ว พร้อมทั้งงบการเงิน และรายงานของผู้สอบบัญชี”

²⁶ มาตรา 106 พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2558 “ให้คณะกรรมการทำรายงานปีละครั้งเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของกกท. ในปีที่ล่วงมาแล้ว พร้อมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในปีถัดไป...”

ทั้ง ๆ ที่วงเงินบำรุงที่ได้รับในแต่ละปีไม่มีความแตกต่างจากกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแต่อย่างไร นำมาซึ่งประเด็นข้อสงสัยว่าการส่งรายงานประจำปีให้กับคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้บริหาร โดยผู้บริหารกองทุน ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร²⁷ ด้วยกันมีความเหมาะสมหรือโปร่งใสแค่ไหนเพียงใด

นอกจากนี้ในกรณีของกองทุนผู้สูงอายุ ได้มีการกำหนดเพดานขั้นสูงในการจัดเก็บภาษีวัตถุประสงค์เฉพาะว่าไม่เกินร้อยละ 2 โดยต้องไม่เกิน 4,000 ล้านบาทในแต่ละปี หากพิจารณาถึงแนวโน้มสังคมผู้สูงอายุที่กำลังเติบโตขึ้นในประเทศไทย การกำหนดเพดานไม่เกิน 4,000 ล้านบาทต่อปี อาจมีความเหมาะสมในแง่ของการตีกรอบวงเงินเพื่อไม่ให้ตัวเลขของกองทุนดังกล่าวสูงโตเกินไปในแต่ละปี ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องวินัยการเงินการคลัง หากแต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในระยะยาวเมื่อสังคมไทยกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ซึ่งจำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นอีกมากนั้น การจำกัดตัวเลขวงเงินไว้ที่ 4,000 ล้านบาทต่อปีจะยังคงมีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือสถานะเงินเพื่อในอนาคตหรือไม่อย่างไร ซึ่งหากพิจารณาเทียบเคียงกับเงินบำรุงองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยที่ได้กำหนดอัตราการจัดเก็บร้อยละ 1.5 แต่กำหนดเพดานเงินบำรุงเข้ากองทุนไว้ไม่เกิน 2,000 ล้านบาทต่อปีนั้น พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการปรับเพิ่มรายได้สูงสุดของเงินบำรุงเข้ากองทุนได้ทุก 3 ปีเพื่อให้องค์การมีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้น²⁸ แนวคิดเรื่องความสามารถในการทบทวนรายได้ของเงินบำรุงของกองทุนผู้สูงอายุเพื่อให้กองทุนมีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยจึงเป็นสิ่งที่น่าพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเรื่องจำนวนผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นในประเทศไทย แต่ทั้งนี้ ความสามารถในการทบทวนเพื่อปรับเพิ่มรายได้สูงสุดของกองทุนเงินหมุนเวียนต้องมาพร้อมกับความเคร่งครัดในการรายงานและการตรวจสอบที่เชื่อมโยงกับผู้แทนราษฎรด้วย

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป จากการศึกษาข้างต้น พบว่า

3.1.1 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางงบประมาณ

ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะไม่สอดคล้องกับหลักเอกภาพทางงบประมาณ หลักการนี้มีความมุ่งหมายให้ข้อมูลรายได้สาธารณะและรายจ่ายสาธารณะต้องปรากฏอยู่ในเอกสารชุดเดียวกันในช่วงเวลาของการนำเสนอและการพิจารณางบประมาณต่อรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกได้เห็นเอกสารที่เกี่ยวข้องในเวลาเดียวกัน

²⁷ มาตรา 43 พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2558 “ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(1) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง...”

²⁸ มาตรา 12 พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2551 “ให้องค์การมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงองค์การจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ และจัดสรรให้เป็นรายได้ขององค์การ โดยให้มีรายได้สูงสุดปีงบประมาณละไม่เกินสองพันล้านบาท และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการปรับเพิ่มรายได้สูงสุดตามมาตรานี้ทุกสามปี เพื่อให้องค์การมีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ โดยให้พิจารณาถึงอัตราเงินเพื่อของปีที่ผ่านมาประกอบกับขอบเขตการดำเนินงานขององค์การที่เปลี่ยนแปลงไปและผลการประเมินการดำเนินงานขององค์การตามมาตรา 50...”

ส่งผลต่อประสิทธิภาพเพื่อประกอบการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ เนื่องจากข้อมูลทางงบประมาณมีอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีมีระยะเวลาที่จำกัด²⁹ การที่สมาชิกรัฐสภาสามารถเห็นข้อมูลตัวเลขสถิติ โดยเฉพาะรายได้และรายจ่ายในเอกสารและในช่วงเวลาเดียวกันก่อนตัดสินใจอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะประเภทสินค้าสุราและยาสูบพบว่า ข้อมูลด้านรายได้หรือการบริหารกองทุนหรือองค์การ ตั้งแต่กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติและกองทุนผู้สูงอายุ กลับไม่ได้ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากเงินบำรุงจากภาษีสรรพสามิตประเภทสุราและยาสูบเข้ายังกองทุนหรือองค์การข้างต้น ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน³⁰ ทำให้สถานะของเงินบำรุงเหล่านี้กลายเป็นเงินนอกงบประมาณ

²⁹ มาตรา 143 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกแทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร”

³⁰ มาตรา 10 พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พุทธศักราช 2544 “กองทุนมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน”

มาตรา 36 พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2560 “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ” ในกท.เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาคุ้มครองช่วยเหลือและจัดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการกีฬาโดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บตามมาตรา 37
- (2) เงินและทรัพย์สินที่โอนมาตามมาตรา 133
- (3) เงินทุนเพิ่มเติมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามความจำเป็น
- (5) เงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน
- (6) รายได้ที่เกิดจากการดำเนินการของกองทุน
- (7) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้
- (8) รายได้อื่น ๆ

ให้ กท. เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งให้เป็นของ กท. เพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 “ทุน ทรัพย์สิน และรายได้ขององค์การ ประกอบด้วย

- (1) เงินบำรุงองค์การที่จัดเก็บตามมาตรา 12
- (2) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา 57 หรือตามกฎหมายอื่น
- (3) ทุนเพิ่มเติมที่รัฐจ่ายให้เป็นการอุดหนุนตามมาตรา 60
- (4) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนอื่นใดในการให้บริการ
- (5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้รับจากผู้สนับสนุนองค์การ
- (6) รายได้หรือการหาประโยชน์จากผู้สนับสนุนทางปัญญาขององค์การ
- (7) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินขององค์การ

การรับเงินตาม (5) ต้องไม่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดการขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน หรือให้กระทำการอันขัดหรือแย้งต่อวัตถุประสงค์ขององค์การ

รายได้ในการดำเนินกิจการขององค์การนอกจาก (2) และ (3) ต้องนำไปใช้ในการสนับสนุนพัฒนาศักยภาพและให้โอกาสสร้างสรรค์แก่ผู้ผลิตรายการอิสระในอัตราที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด แต่ต้องไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ดังกล่าว

รายได้ขององค์การตามวรรคหนึ่งไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

มาตรา 15/2 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2560 “ให้กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงินบำรุงกองทุนตามมาตรา 15/1 เพื่อนำส่งเข้ากองทุนตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจากสินค้าสุราและยาสูบเพื่อเป็นเงินบำรุงให้กับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติและกองทุนผู้สูงอายุ จึงมีความไม่สอดคล้องกับหลักเอกภาพทางงบประมาณ

ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะไม่สอดคล้องกับหลักงบประมาณต้องมีลักษณะทั่วไป หลักงบประมาณต้องมีลักษณะทั่วไป มุ่งหมายให้ข้อมูลเรื่องรายได้สาธารณะและรายจ่ายสาธารณะต้องไม่มีการหักกลบลบหนี้กัน ก่อนที่เงินจะถูกนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเห็นตัวเลขของรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง รวมถึงทำให้การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาไม่เกิดความซ้ำซ้อนกัน เพื่อให้การตัดสินใจต่อนโยบายการคลัง รวมถึงต่อการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรอบคอบมากที่สุด

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ และกองทุนผู้สูงอายุ พบว่าเมื่อรายได้จากภาษีสุราและยาสูบได้ถูกจัดเก็บโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บแล้ว เงินภาษีประเภทดังกล่าวจะถูกนำส่งเป็นเงินบำรุงเข้ากองทุนหรือองค์กรโดยตรง เมื่อคิดเป็นสัดส่วนที่รัฐเก็บเพิ่มเติมจากภาษีสุราและยาสูบเพื่อส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินต่อปีนั้น พบว่ามีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอีก 7.5% จากภาษีสุรารายสูบ³¹ ซึ่งเมื่อคิดเป็นจำนวนเงินแต่ละปีย่อมมีจำนวนหลายพันล้านบาท หากแต่สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถเห็นตัวเลขเหล่านี้ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากเงินรายได้เหล่านี้ล้วนได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน กลายเป็นเงินนอกงบประมาณ ดังนั้นแล้ว ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจึงไม่สอดคล้องกับหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป

อย่างไรก็ดี ในประเทศที่มีการนำหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไปเป็นพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณเช่นประเทศฝรั่งเศสนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้เคยวางหลักว่า หลักการคลังเรื่องรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป “ไม่ได้ห้าม” การจัดทำภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ แต่ภาษีประเภทนี้จะสามารถดำเนินการหรือเกิดขึ้นได้ ต้องมีการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ และตั้งแต่ปี 2012 เป็นต้นมา ในการอภิปรายงบประมาณประจำปี รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการงบประมาณจะส่งหนังสือเวียนเรื่องการคาดการณ์การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาและปรับแก้ไข พร้อมสอบถามข้อมูลทางด้านคุณภาพและปริมาณของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย³²

³¹ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เก็บอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เก็บอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ เก็บอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

กองทุนผู้สูงอายุ เก็บอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

³² *Ibid.*, 36.

จากการพิจารณาลักษณะของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะประกอบกับหลักการพื้นฐานทางการคลัง ทั้งหลักเอกภาพทางงบประมาณและหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป แสดงให้เห็นว่าภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะได้กลายเป็นข้อยกเว้นของหลักการทางการคลังที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่รายได้ของเงินบำรุงเข้ากองทุนหรือองค์การเหล่านี้ไม่ได้ถูกส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน จึงมักไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารหรือชุดข้อมูลการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการกระทบต่อการควบคุมรายได้และรายจ่ายสาธารณะ รวมถึงความชัดเจนของบัญชีงบประมาณอันส่งผลต่อประสิทธิภาพและความโปร่งใสทางงบประมาณได้

จากความไม่สอดคล้องของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกับหลักทางการคลังข้างต้นและเพื่อให้การตรวจสอบติดตามเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสอันเนื่องจากเอกสารไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารชุดเดียวกับ การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงระยะเวลาที่ไม่มากนักของฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงเวลาของการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ จึงควรมีหน่วยงานทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณากลับกรอง ข้อมูลผลการบริหารของกองทุนหรือองค์การเหล่านี้ เพื่อให้การติดตามและการรายงานผลดำเนินการของกองทุนหรือองค์การเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ หรือเป็นไปพร้อมรอบการพิจารณาเอกสารประกอบของกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งหน่วยงานที่น่าจะสามารถเข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติอาจเป็น สำนักงบประมาณของรัฐสภา³³

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณของรัฐสภาควรมีบทบาทเพิ่มขึ้น โดยการเป็นผู้ประสานงานและออกหนังสือเวียนเชิญให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสรรพสามิต ผู้จัดการกองทุนสนับสนุน การสร้างเสริมสุขภาพ กรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ให้มีโอกาสร่วมพูดคุยและทบทวนนโยบายในภาพรวมว่ายังคงเป็นไปตามวัตถุประสงค์แรกก่อตั้งของกองทุนหรือองค์การหรือไม่ รวมถึงการประเมินประสิทธิภาพของกองทุนหรือองค์การในช่วงก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เกิดความชัดเจนภายใต้ความรับผิดชอบของผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมักมีข้อโต้แย้งเรื่องความโปร่งใสและข้อมูลของหน่วยงานที่รับเงินบำรุง ดังนั้น นอกจากการสื่อสารระหว่างรัฐสภา หน่วยงานของรัฐและกองทุนหรือองค์การจะมีความสำคัญเพื่อสะท้อนประสิทธิภาพและความโปร่งใสของการใช้เงินแล้ว การสื่อสารชุดข้อมูลเหล่านี้ควรรวมถึงการกระจายข้อมูลและกิจกรรมให้ท้องถิ่นหรือภาคประชาชนรับทราบ หรือมีส่วนร่วมด้วย เพื่อให้การใช้เงินภาษีของประชาชนเป็นไปอย่างชัดเจนที่สุด

³³ สำนักงบประมาณรัฐสภา (Parliamentary Budget Office หรือ PBO) เป็นหน่วยงานที่ช่วยให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเป้าหมายของการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวมีขึ้นเพื่อ

- สร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการจัดหางบประมาณ
- ผ่านการให้บริการสมาชิกรัฐสภาและประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบทางการคลังและผลกระทบทางเศรษฐกิจของการใช้เงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร
- ก่อให้เกิดการถกเถียงสาธารณะเรื่องการใช้งบประมาณโดยมีหลักฐานทางวิชาการรองรับ

3.1.2 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะและความไม่ชัดเจนของขอบเขตการตราภาษี

การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจากสินค้าสุราและยาสูบยังได้ขยายสัดส่วนเพื่อนำรายได้จากการจัดเก็บเป็นเงินบำรุงยังกองทุนหรือองค์การใหม่ ๆ ที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น การเพิ่มขึ้นของจำนวนกองทุนหรือองค์การต่าง ๆ ที่กลายเป็นช่องทางการใช้เงินนอกงบประมาณย่อมทำให้การตรวจสอบติดตามการบริหารกองทุนเหล่านี้อ่อนลง เนื่องจากไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับรายได้ที่ถือเป็นเงินในงบประมาณ เกิดความกังวลต่อความสมดุลของประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษีกลุ่มดังกล่าว ดังนั้นแล้ว ขอบเขตวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบของการตรากองทุนที่รายได้มาจากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจึงควรได้รับการพิจารณา เช่น การตรากองทุนจากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

3.1.3 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะและความแตกต่างของรายงานการจัดเก็บภาษี

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าสุราและยาสูบเพื่อนำส่งเข้ากองทุนหรือองค์การที่รับเงินบำรุงจากภาษีประเภทดังกล่าวมีความเหมือนและแตกต่างกันในเรื่องเพดานการจัดเก็บ กล่าวคือกรณีกองทุนมีการจัดเก็บอัตราภาษีและเพดานเช่นเดียวกัน แต่การรายงานการบริหารกองทุนและการใช้เงินกลับแตกต่างกัน เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและกองทุนพัฒนาการกีฬาที่มีการรับเงินบำรุงอัตราร้อยละ 2 ของภาษีสุราและยาสูบโดยไม่มีการจำกัดเพดานเงินบำรุงในแต่ละปีเช่นเดียวกัน แต่พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพได้กำหนดให้มีการรายงานเรื่องการตรวจสอบผลงานและการใช้จ่ายเงินต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยการรายงานด้วยเอกสารรายงานประจำปีและชี้แจงในสภาเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณของทุกปี ในขณะที่กองทุนพัฒนาการกีฬากำหนดเพียงให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่ได้รายงานต่อรัฐสภาแต่อย่างใด

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 เพิ่มการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติและการมีส่วนร่วมของประชาชน

เพื่อให้การตรวจสอบติดตามเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ควรมีหน่วยงานที่เป็นผู้ช่วยฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณากลับกรองข้อมูลการบริหารของกองทุนหรือองค์การเหล่านี้ เพื่อให้การติดตามและการรายงานผลการดำเนินการของกองทุนหรือองค์การเป็นไปอย่างสม่ำเสมอหรือเป็นไปพร้อมรอบการพิจารณากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งหน่วยงานที่น่าจะสามารถเข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติอาจเป็นสำนักงบประมาณของรัฐสภา

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณของรัฐสภาควรมีบทบาทเพิ่มขึ้น โดยการเป็นผู้ประสานงานและออกหนังสือเวียนเชิญให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีโอกาสร่วมพูดคุยและทบทวนนโยบายในภาพรวมว่ายังคงเป็นไปตามวัตถุประสงค์แรกก่อตั้งของกองทุนหรือองค์การหรือไม่ รวมถึงการประเมินประสิทธิภาพของกองทุนหรือองค์การในช่วงก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เกิดความชัดเจนภายใต้ความรับผิดชอบของผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้สื่อสารระหว่างรัฐสภา หน่วยงานของรัฐ

และกองทุนหรือองค์การแล้ว การสื่อสารชุดข้อมูลเหล่านี้ควรรวมถึงการกระจายข้อมูลและกิจกรรมให้ท้องถิ่นหรือภาคประชาชนรับทราบหรือมีส่วนร่วมด้วย เพื่อให้ประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจากสินค้าสุราและยาสูบเหล่านี้เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้มากที่สุด

3.2.2 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

ที่ผ่านมาการตรากฎหมายภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะไม่มีนิยามหรือขอบเขตทางกฎหมายที่ชัดเจน เนื่องจากเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จึงทำให้ความเข้าใจของการตรากฎหมายประเภทนี้ไม่ชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้การตรากฎหมายภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในอนาคตอยู่ภายใต้ขอบเขตวินัยการเงินการคลังจึงควรกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายประเภทดังกล่าวโดยให้มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน กล่าวคือ การตรากฎหมายภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะควรมีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อลดการจัดตั้งภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่ไม่จำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เนื่องจากหากนิยามหรือขอบเขตทางกฎหมายมีความชัดเจน ย่อมนำไปสู่การสะท้อนเป้าหมายการบริหารและการให้ข้อมูลของกองทุนหรือองค์การต่อสังคมที่ชัดเจน

3.2.3 ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะควรเพิ่มมาตรฐานการติดตามตรวจสอบให้สอดคล้องกัน

การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะด้วยอัตราภาษีและเพดานที่เหมือนหรือแตกต่างกันควรจะ มีมาตรการติดตามตรวจสอบที่เหมือนหรือแตกต่างกันไปด้วย เพื่ออธิบายให้กับสังคมในเรื่องประสิทธิภาพและความโปร่งใสของการดำเนินการภาษีวัตถุประสงค์เฉพาะเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้

A. กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและกองทุนพัฒนาการกีฬาที่ต่างได้รับเงินบำรุงจากการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจากสุราและยาสูบในอัตราร้อยละ 2 เท่ากันและไม่มีการกำหนดเพดานของรายได้จากแหล่งดังกล่าวในแต่ละปีแต่อย่างใดนั้น ควรเพิ่มกลไกการรายงานประจำปีของกองทุนพัฒนาการกีฬา ส่งไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการรายงานและการตอบข้อซักถามของผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับที่ผู้จัดการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพมีหน้าที่ต้องดำเนินการในแต่ละปี

B. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควรมีอำนาจในการปรับเพิ่มรายได้สูงสุดของกองทุนผู้สูงอายุทุก ๆ 3 ปี เช่นเดียวกับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายของกองทุนและองค์การข้างต้นได้กำหนดเพดานเงินบำรุงสูงสุดเอาไว้ หรืออาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจพิจารณาปรับเพิ่มรายได้สูงสุดของกองทุนผู้สูงอายุทุก ๆ 5-6 ปีก็ได้ เนื่องจากสัดส่วนการจัดเก็บภาษีสุราและยาสูบเข้ากองทุนผู้สูงอายุในปัจจุบันมีอัตราร้อยละ 2 ต่อปีซึ่งสูงกว่าองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะที่ถูกกำหนดไว้ที่ร้อยละ 1.5

