

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 28 พฤษภาคม 2536

ภาษีประชาธิปไตย (ตอนที่หนึ่ง)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

กระทรวงการคลังดำริที่จะจัดเก็บ "ภาษีประชาธิปไตย" เพื่อนำรายได้ไปจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองต่างๆ และโดยที่คาดการณ์ว่าจะมีการต่อต้านการจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้ รัฐบาลนายชวน หลีกภัยจึงเลือกวิธีการจัดเก็บที่ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ด้วยการหักเงินจากผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาคนละ 100 บาท จากภาษีที่ต้องเสียตามปกติ แล้วนำไปจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ

ในการบริหารการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตย รัฐบาลชวนเปิดโอกาสให้ผู้มีเงินได้พึงประเมินมีทางเลือกอย่างน้อย 3 ทาง กล่าวคือ

ทางที่หนึ่ง ผู้มีเงินได้พึงประเมินระบุชื่อพรรคการเมืองที่ต้องการให้เงินอุดหนุนเงินอุดหนุนก็จะจัดสรรไปให้แก่พรรคการเมืองมากน้อยตามแต่ความนิยมของประชาชนผู้เสียภาษีอากร

ทางที่สอง ผู้มีเงินได้พึงประเมินประสงค์ที่จะจ่ายเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองแต่ไม่ระบุชื่อพรรค ในกรณีนี้ รายได้จากการเก็บภาษีประชาธิปไตยจะถูกนำเข้าเงินกองทุนส่วนกลาง แล้วจึงจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองต่างๆตามหลักเกณฑ์ ซึ่งจะตราเป็นกฎกระทรวงในภายหลัง

ทางที่สาม ผู้มีเงินได้พึงประเมินแถลงเจตนารมณ์ในเอกสารการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาว่า ไม่ต้องการจ่ายเงินอุดหนุนให้พรรคการเมือง ในกรณีนี้ กรมสรรพากรจะไม่ปันภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปเป็นภาษีประชาธิปไตย

อนึ่ง เพื่อให้การจัดสรรและการใช้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ กระทรวงการคลังกำหนดให้มีการตรวจสอบ 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกให้สำนักตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบว่า กรมสรรพากรจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองถูกต้องตามความประสงค์ของผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงหรือไม่ ขั้นตอนที่สอง ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองร่วมกับกรมสรรพากรตรวจสอบการใช้เงินของพรรคการเมือง ทั้งนี้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินอุดหนุนจะต้องจัดทำบัญชีการใช้จ่ายยื่นต่อ

นายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 150 วันนับแต่วันสิ้นปีที่ได้รับเงิน มิฉะนั้นจะมีได้รับเงินอุดหนุนในปีถัดไป

ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีประชาธิปไตยดังที่บรรยายข้างต้นนี้ ประมวลจากรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ จึงเป็นข้อมูลที่ยังไม่สมบูรณ์และขาดรายละเอียดเป็นอันมาก กระนั้นก็ตามสาระสำคัญคงไม่แตกต่างจากที่รายงานข้างต้นมากนัก

ภาษีประชาธิปไตยเป็นภาษีที่ระบุวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนตั้งแต่ต้นว่าจะนำรายได้จากการจัดเก็บไปจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง นักเศรษฐศาสตร์การคลังเรียกภาษีประเภทนี้ว่า earmarked tax ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช คัดค้านการเก็บภาษีประชาธิปไตยด้วยเหตุผลที่ว่า ภาษีประชาธิปไตยมิใช่ภาษีที่แท้ ภาษีที่แท้จะต้องไม่มีเงื่อนไขว่าจะนำไปใช้จ่ายตอบแทนในเรื่องใด

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์กล่าวว่า "...หลักการสำคัญของภาษีอากรนั้น ได้แก่ การที่รัฐบาลเก็บเงินจากประชาชนไปใช้ในราชการแผ่นดิน และการเก็บเงินนี้ไม่มีเงื่อนไขแต่อย่างใดทั้งสิ้นว่าจะทำอะไรตอบแทน ลักษณะนี้คือลักษณะภาษีที่แท้..." ด้วยเหตุที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ให้คำนิยาม "ภาษีอากร" ว่าเป็นเงินที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนโดยปราศจากผลต่างตอบแทนเช่นนี้เอง ท่านจึงมีความเห็นว่า "ภาษีประชาธิปไตย (จึง) เป็นภาษีที่ผิดหลักเกณฑ์ภาษีอากรทั้งเพ เพราะขึ้นต้นยังไม่ทันจะเก็บเลย ก็บอกเงื่อนไขเสียแล้วว่าเอาไปบำรุงพรรคการเมือง.." (สยามรัฐรายวัน ฉบับวันพุธที่ 19 พฤษภาคม 2536)

การคัดค้านภาษีประชาธิปไตยด้วยเหตุผลที่ว่า ภาษีประชาธิปไตยมิใช่ภาษีที่แท่นั้น เป็นข้อคัดค้านที่ฟังไม่ขึ้น เพราะในสังคมเศรษฐกิจปัจจุบันหลายต่อหลายสังคม มีการจัดเก็บภาษีหลายต่อหลายประเภทที่ระบุวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินตั้งแต่ต้น ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียมีการจัดเก็บภาษีบัณฑิต ซึ่งนำเงินภาษีไปใช้จ่ายด้านการอุดมศึกษา ในประเทศไทยเอง ก็มีภาษี ลักษณะนี้มาช้านานแล้ว ดังเช่นการจัดเก็บเงินสงเคราะห์การทำสวนยาง เพื่อนำรายได้ไปใช้ในการส่งเสริมการทำสวนยาง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (ฟรีเมียมข้าว) เพื่อนำไปใช้สงเคราะห์เกษตรกร ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้าตามพระราชบัญญัติการส่งออกปอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 เพื่อเป็นรายได้ของกองทุนส่งเสริมการส่งออก เป็นต้น แม้ว่าเงินสงเคราะห์การทำสวนยาง ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว และค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า จะไม่มีคำว่า 'ภาษี' ประกอบชื่ออยู่ด้วย แต่นักเศรษฐศาสตร์ก็ถือว่าเป็นภาษีอากรทั้งสิ้น

การสนับสนุนหรือการคัดค้านภาษีอากรประเภทหนึ่งประเภทใด ควรจะพิจารณาผลดีและผลเสียอันเกิดจากการจัดเก็บภาษีอากรประเภทนั้นมากกว่าที่จะพิจารณาจากการ

ดีตราว่า ภาษีประเภทนั้นเป็นภาษีที่แท้หรือไม่แท้ เพราะความแท้หรือไม่แท้ของภาษีอากรเป็นเพียงมายาภาพที่มนุษย์สร้างขึ้น

นักเศรษฐศาสตร์บางสำนักมีความเห็นว่า การจัดเก็บภาษีอากรโดยที่มีการระบุวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้าว่าจะนำรายได้ที่จัดเก็บได้ไปใช้ในด้านใด (tax earmarking) เป็นวิธีการจัดเก็บภาษีที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรสามารถเปิดเผยความพึงใจหรือความไม่พึงใจในการเสียภาษีประเภทนั้น วิธีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้นี้จึงสอดคล้องกับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมในสังคมประชาธิปไตย หากประชาชนผู้เสียภาษีอากรไม่เห็นชอบด้วยกับเป้าหมายและพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ก็อาจแสดงมติมหาชนเพื่อล้มเลิกการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวได้

ข้อดีดังที่กล่าวข้างต้นนี้ต้องนับว่าเป็นข้อดีของภาษีประชาธิปไตยด้วย กรมสรรพากรเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเปิดเผยความพึงใจว่า ยินดีที่จะจ่ายเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองหรือไม่ และหากยินดีจ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าว ต้องการจ่ายให้แก่พรรคการเมืองใด ประชาชนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจึงอยู่ในฐานะที่จะประเมินพฤติกรรมของพรรคการเมืองได้ว่า สมควรที่จะได้รับเงินอุดหนุนหรือไม่ หากประชาชนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาพร้อมใจกันคัดค้านการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมือง การเก็บภาษีประชาธิปไตยย่อมมีอาจกระทำได้

แต่กระบวนการผลักดันการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตย ซึ่งไม่เป็นไปตามมรรควิถีประชาธิปไตย การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองซึ่งละเมิดวินัยทางการคลัง โครงสร้างอัตราภาษีที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับพฤติกรรมของพรรคการเมืองที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ได้ทำลายคุณค่าของภาษีประชาธิปไตยจนหมดสิ้น

พรรคประชาธิปัตย์พยายามผลักดันให้ภาษีประชาธิปไตยผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แม้ว่าผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลหลายต่อหลายคนแสดงความเห็นคัดค้านการจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้นี้ด้วย เหตุผลที่แตกต่างกัน แต่ก็ต้องถูก ส.ส. สังกัดพรรคประชาธิปัตย์โจมตีระลอกแล้วระลอกเล่า เสียงคัดค้านที่สำคัญมาจากพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และพรรคความหวังใหม่ จนทำยที่สุดนายชวน หลีกภัย เสียงอ่อนลง โดยกล่าวว่า ข้อเสนอนี้เป็นเพียงแนวคิดหนึ่ง และมอบให้นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรี ประสานกับกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีความเห็นร่วมกัน แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีเจตนาดีในการพัฒนาพรรคการเมือง แต่ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยน่าจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี

ด้วยเหตุที่พรรคประชาธิปัตย์คาดการณ์ล่วงหน้าแล้วว่า การจัดเก็บภาษีประชาธิปไตยจะประสบกับการต่อต้าน จึงมิได้เสนอการจัดเก็บภาษีใหม่ หากแต่เป็นการบัน

รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อนำมาจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง เมื่อข้อเสนอนี้ได้ รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก็จะสามารถร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่...) พ.ศ.... เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป หากไม่มี ความแตกแยกทั้งทางการเมืองและทางความคิดในหมู่พรรคร่วมรัฐบาล กฎหมายฉบับนี้ก็จะผ่าน สภาผู้แทนราษฎรด้วยความไม่ยากลำบากนัก ในเมื่อรัฐบาลกุมเสียงข้างมากในสภา

กระบวนการผลักดันการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตยดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ดูเผินๆแล้ว เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย แต่แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่

ภาษีประชาธิปไตยแตกต่างจากภาษีประเภทอื่นๆ ในขณะที่รายได้จากการ จัดเก็บภาษีประเภทอื่นๆ นำไปใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่รายได้จากการเก็บภาษี ประชาธิปไตยนำไปจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีส่วนได้ ส่วนเสียโดยตรงจากการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ ความเป็นกลางของ ส.ส. ที่จะประเมินผลดีและ ผลเสียของภาษีนี้โดยไม่อยู่บนพื้นฐานของอัตวิสัยจึงไม่มี หากสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ ในการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตย ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีนี้มีผลเสมือนหนึ่ง การเห็นชอบในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่พรรคการเมือง

รัฐบาลที่อาศัยเสียงข้างมากในสภา ในการเบิกจ่ายเงินจากคลังเพื่อประโยชน์ ของตนเองและพวกพ้อง ไม่เพียงแต่จะไร้มารยาททางการเมืองเท่านั้น หากทว่ายังคงเข้าไปในด้านการ ขัดขืนอำนาจอีกด้วย ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยมีผลไม่แตกต่างจากการใช้อำนาจเบิกจ่าย เงินจากคลังมาให้ตนเอง แม้จะมีการกล่าวอ้างว่า เงินอุดหนุนพรรคการเมืองจะเป็นประโยชน์ต่อ สังคมโดยส่วนรวมอีกทอดหนึ่ง แต่ความข้อนี้ก็ยากที่จะพิสูจน์ได้ ภาพพจน์ของพรรคการเมืองและ นักการเมืองดังที่เป็นมาในอดีตและดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ทำลายศรัทธาของประชาชนที่มีต่อ พรรคการเมืองและระบอบประชาธิปไตยไปจนเกือบหมดสิ้น

การจัดเก็บภาษีประชาธิปไตยจะเป็นไปตามมรรควิถีแห่งประชาธิปไตยก็ต่อเมื่อ มีการหยั่งประชามติ (referendum) เพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน หากประชาชนให้ความ เห็นชอบ รัฐบาลย่อมมีความชอบธรรมที่จะจัดเก็บภาษีประเภทนี้เพื่อนำเงินไปใช้จ่ายตาม วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ การนำเสนอกฎหมายภาษีประชาธิปไตยเพื่อขอความเห็นชอบจากสภา ผู้แทนราษฎรไม่เป็นการเพียงพอ เพราะการลงมติของ ส.ส. ในกรณีนี้เป็นการลงมติเพื่อ ผลประโยชน์ของตนเอง มิใช่การลงมติเพื่อผลประโยชน์ของผู้อื่น

เหตุผลการเดียวที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไม่ให้ความเห็นชอบในการ จัดเก็บภาษีประชาธิปไตย ก็คือ ผลประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตยตกแก่พรรค การเมืองโดยไม่เท่าเทียมกัน โดยที่พรรคประชาธิปไตยและพรรคพลังธรรม มีแนวโน้มที่จะได้ ประโยชน์มากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ

ภาษีประชาธิปไตยมิใช่ภาษีที่จัดเก็บใหม่ หากแต่เป็นการบันรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง การบันรายได้จากภาษีดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่ละเมิดวินัยทางการคลัง ซึ่งอาจก่อภัยมหันต์แก่ระบบการคลังในอนาคตได้

ในการบริหารการคลัง รัฐบาลพึงให้ความสำคัญแก่นัยที่สำคัญอย่างน้อย 2 ข้อ ข้อที่หนึ่ง ได้แก่ หลักการที่ว่า บรรดาเงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทั้งปวงจักต้องนำส่งคลังแผ่นดิน ข้อที่สอง ได้แก่ หลักการที่ว่า การเบิกเงินจากคลังจักต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนหรืออย่างน้อยที่สุดจักต้องมีกฎหมายรองรับ หลักการข้อแรกปรากฏในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ในขณะที่หลักการข้อที่สองปรากฏในมาตรา 6 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ แม้ว่ากฎหมายการคลังจะมีข้อยกเว้นที่ทำให้เบี่ยงเบนจากหลักการทั้งสอง แต่ก็เพียงเพื่อให้การบริหารการคลังมีความยืดหยุ่นเท่านั้น

ตามข้อเสนอภาษีประชาธิปไตย อธิบดีกรมสรรพากรมีอำนาจกันเงินรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ผู้มีเงินได้พึงประเมินจ่ายคนละ 100 บาท เพื่อนำไปอุดหนุนพรรคการเมือง โดยไม่ต้องนำเข้าบัญชีเงินคงคลัง การให้อำนาจในการกันเงินภาษีอากรแก่ฝ่ายบริหารย่อมก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก กระแสการนำเงินส่งคลังจะมีช่องรั่วไหลมากขึ้น เงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ ของรัฐมิได้นำส่งคลังแผ่นดินอย่างครบถ้วน การกันภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง จะกลายเป็นตัวอย่างและข้ออ้างในการกันเงินได้ของแผ่นดินอย่างแพร่หลายในอนาคต

ประการที่สอง เมื่อกฎหมายภาษีประชาธิปไตยให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการกันรายได้จากภาษีอากร ฝ่ายบริหารก็หมดความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายรายจ่ายเพื่อขออนุมัติสภาผู้แทนราษฎรในการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เพราะรายได้จากภาษีอากรถูกกันไว้ตั้งแต่ต้นก่อนที่จะนำส่งคลังแผ่นดินเสียอีก ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจทางการคลังของฝ่ายบริหาร ในกรณีนี้ได้

ประการที่สาม การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายภาษีประชาธิปไตยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะเป็นธรรมหรือไม่ และจะเกื้อประโยชน์พรรคการเมืองมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับมโนธรรมของรัฐบาลเอง เพราะฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การกันรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมืองตามข้อเสนอของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นวิธีการที่ละเมิดวินัยทาง

การคลัง หากการกันเงินภาษีออกเป็นรายจ่ายกระทำกันอย่างแพร่หลาย ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางการคลังของฝ่ายบริหารได้ ทั้งที่อำนาจการตรวจสอบและการถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบันมีน้อยอยู่แล้ว การเก็บภาษีประชาชนไปโดยตามข้อเสนอของพรรคประชาธิปัตย์จะยิ่งซ้ำเติมปัญหาดังกล่าวนี้

ระบบการคลังที่ปราศจากการถ่วงดุลอย่างเหมาะสมระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารย่อมนำระบบเศรษฐกิจไปสู่หุบเหวแห่งหายนภัยได้โดยง่าย