

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 7 มกราคม 2537

ความเป็นประชาธิปไตยของภาษีประชาธิปไตย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผมไม่รู้ลึกประหลาดใจที่ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตยของกระทรวงการคลังไม่ผ่านคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 4 มกราคม 2537 ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นเรื่องที่ผมคาดการณ์ล่วงหน้ามาก่อนแล้ว (ดูบทวิเคราะห์เรื่องนี้ใน ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 28 พฤษภาคม 2536 และฉบับวันศุกร์ที่ 4 มิถุนายน 2536) หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานข่าวต้องตรงกันว่า พรรคความหวังใหม่และพรรคพลังธรรมยื่นหยัดคัดค้านข้อเสนอนี้ จนคณะรัฐมนตรีมีมติให้ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาเรื่องนี้ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 1 เดือน

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์หลายต่อหลายคนพยายามชี้แนะว่า ภาษีประชาธิปไตยจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย บางคนกล่าวเป็นนัยๆว่า ผู้ที่ต่อต้านภาษีประชาธิปไตยเป็นผู้ขัดขวางการเติบโตของระบบประชาธิปไตย ผมมีความเห็นว่า การกล่าวอ้างทำนองนี้ออกจะหน้าด้านจนเกินไป เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยเป็นข้อเสนอที่เกื้อประโยชน์ของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีฐานเสียงในเขตเมืองและยึดกุมอำนาจในการจัดสรรรายได้จากภาษีดังกล่าวนี้ พรรคประชาธิปัตย์ผลักดันข้อเสนอนี้ เนื่องจากข้อเสนอนี้เป็นประโยชน์ต่อพรรคตนเป็นสำคัญ หาใช่เป็นเพราะเหตุว่า ข้อเสนอนี้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแต่ประการใดไม่

ภาษีประชาธิปไตยมิใช่ภาษีใหม่ หากแต่เป็นการกันรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ทั้งนี้โดยมิได้สนใจว่า พรรคการเมืองจะนำเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ไปใช้จ่ายในด้านใด ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างที่ว่า ภาษีประชาธิปไตยส่งเสริมการพัฒนาพัฒนาระบบประชาธิปไตยนั้น จึงเป็นข้อกล่าวอ้างที่เลื่อนลอย เพราะไม่มีหลักประกันใดๆว่า พรรคการเมืองจะนำเงินอุดหนุนนี้ไปใช้จ่ายให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ประโยชน์เบื้องต้นที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การช่วยผ่อนคลายภาระทางการเงินของพรรคการเมืองเท่านั้น

ผมได้ชี้ให้เห็นในบทวิเคราะห์ก่อนหน้านี้ว่า ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยของพรรคประชาธิปัตย์เป็นข้อเสนอที่ละเมิดวินัยทางการคลังอย่างรุนแรง จนบัดนี้ผมยังอดสงสัยมิได้ว่า

เหตุใดบรรดาขุนนางนักวิชาการในกรมสรรพากรและกระทรวงการคลังจึงยอมเป็นมือเป็นตีนและเห็นดีเห็นงามกับข้อเสนอนี้ โดยไม่ปรากฏว่ามีการทักท้วงแม้แต่น้อย

เหตุใดผมจึงเห็นว่า ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยจะก่อให้เกิดการละเมิดวินัยทางการคลังอย่างรุนแรง?

เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยเปิดช่องให้มีการกันรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง โดยไม่ต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง หากการบริหารการคลังเริ่มเปิดช่องให้มีข้อยกเว้นเช่นนี้ ในอนาคตก็จะมีข้อเสนอให้ยกเว้นไม่ต้องนำรายได้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังสำหรับภาษีอื่นๆด้วย ทั้งนี้โดยอ้างนโยบายรัฐบาลและเหตุผลอื่นๆร้อยแปด

เงินที่อยู่ในบัญชีเงินคงคลัง หากจะนำมาใช้จ่าย จำต้องมีกฎหมายรองรับนั้นย่อมหายความว่า มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง

แต่เงินที่มีได้นำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังนั้น การสั่งจ่ายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองตามข้อเสนอจึงเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง ซึ่งจนถึงบัดนี้ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่าจะยึดถือเกณฑ์อะไร แต่ประเด็นสำคัญมีอยู่ว่า การกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองนั้นกระทำได้ด้วย การตรากฎกระทรวงอันเป็นกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ซึ่งไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

พรรคประชาธิปไตยต้องการยึดกุมอำนาจในการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมือง จึงผลักดันข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยอย่างสุดจิตสุดใจ พร้อมทั้งฟาดวงฟาดงาผู้ที่ออกมาคัดค้าน แต่เมื่อประชาชนรู้เห็นเช่นชาติเสียแล้ว พรรคประชาธิปไตยคงจะดันทุรังต่อไปได้ยาก เพราะไม่เพียงแต่พรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆจะเสียเปรียบเท่านั้น หากยังมีพรรคฝ่ายค้านที่พร้อมที่จะถล่มพรรคประชาธิปไตยอีกด้วย

แท้ที่จริงแล้ว ทางออกที่เหมาะสมอยู่ที่การตรากฎหมายเงินอุดหนุนพรรคการเมือง กฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องกำหนดวงเงินประจำปี หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองในรายละเอียด หลักเกณฑ์การใช้เงินอุดหนุนของพรรคการเมือง และการตรวจสอบการใช้เงินอุดหนุนของพรรคการเมือง

ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายเงินอุดหนุนพรรคการเมือง น่าจะมีกระบวนการไต่สวนสาธารณะ (Public Hearings) เพื่อให้การกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆเป็นไปด้วยความรัดกุม และสนองตอบต่อเป้าประสงค์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองผ่านกระบวนการงบประมาณตามปกติ ทำให้มีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และยังผลให้กระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้เป็นกระบวนการที่เปิดเผย

น่าประหลาดที่พรรคประชาธิปัตย์ที่อ้างตนว่ารักและต้องการพัฒนาระบบประชาธิปไตยกลับผลักดันระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน