

การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกับความสอดคล้องทางวินัยการเงินการคลัง

Earmarked tax with Fiscal discipline consistency

นางสาวมุกมณี มุตตะ¹ และ ศิริญญา คุณิตนานนท์²

¹หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายตลาดทุน การเงิน และภาษี มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, totaw-manee@hotmail.com

²อาจารย์ประจำ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, dsirinya@gmail.com

บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งถือเป็นแหล่งรายได้รูปแบบใหม่ ที่รัฐสมัยใหม่นิยมจัดเก็บ เพื่อใช้ในโครงการ หรือบริการสาธารณะที่สำคัญ และมีหลักการและรูปแบบการจัดเก็บ ที่พิเศษและแตกต่างจากภาษีรูปแบบอื่นๆ ซึ่งภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะนี้โดยส่วนใหญ่จะผ่านเข้าสู่กองทุนนอกงบประมาณ ซึ่งจะไม่นรวมเข้าสู่งบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ถือเป็นเครื่องมือทางการเงินการคลังชนิดหนึ่งที่รัฐบาลใช้ โดยการมีกฎหมายกำหนดให้จัดสรรรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมให้ไปใช้เป็นการเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์หรือโครงการหนึ่งๆ หรือให้มีการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมเป็นการพิเศษ ซึ่งมีองค์กรที่ได้รับการจัดสรรรายได้จากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ 3 แห่ง ได้แก่ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย และกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ซึ่งทั้ง 3 องค์กรได้รับเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และกฎหมายว่าด้วยยาสูบตามอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและกองทุนกีฬาแห่งชาติ ได้รับในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบ ส่วนองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ได้รับในอัตราร้อยละ 1.5 และเป็นองค์กรเดียวที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีรายได้สูงสุด ปีงบประมาณละไม่เกิน 2 พันล้านบาท (จุฬาลักษณ์ จำปาทอง, 2558)

การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะดังกล่าวนี้ จะทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง ทำให้เกิดการใช้จ่ายเกินความจำเป็น และไม่มีคามยืดหยุ่น ไม่สามารถนำเงินจำนวนนี้ไปใช้จ่ายในการบริการสาธารณะเรื่องอื่นได้ แม้จะมีความจำเป็นเร่งด่วนยิ่งกว่า ทั้งไม่สอดคล้องกับวินัยการเงินการคลัง เนื่องจากองค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเงิน อันได้มาจากการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากสุราและยาสูบ ปราศจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากผู้แทนของประชาชน ส่งผลให้การใช้จ่ายของหน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนจากการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะนั้นอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และปัจจุบันประเทศไทยมีการบังคับใช้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีการกำหนดโดยภาพรวมให้รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ และในการพิจารณา นโยบายการคลัง การจัดการรายได้ หรือการใช้จ่ายนั้น รัฐมนตรีจะต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่า และความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ในการเก็บเงินจากประชาชน ในรูปแบบของภาษีเพื่อนำมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยเจตานั้น มาตรา 25 กำหนดให้การเสนอกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่ง

คลังนั้น จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็น และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสมอ นอกจากนี้การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้หน่วยงานรัฐนำไปจ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น กฎหมายวินัยการเงินการคลังมาตรา 26 กำหนดห้ามไว้ แต่อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นว่าหากการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นเป็นไปเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะกระทำได้จากพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ไม่เป็นไปตามหลักการของกฎหมายวินัยการเงินการคลัง อันกำหนดให้จะต้องนำเงินภาษีที่เป็นรายได้ของประเทศนำส่งคลัง แล้วนำไปพัฒนาประเทศตามลำดับความสำคัญ หรือความเร่งด่วนที่จำเป็นจะต้องใช้จ่าย และนอกจากนี้ ยังทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศขาดความยืดหยุ่น เนื่องจากไม่สามารถนำเงินภาษีไปใช้จ่ายในส่วนอื่น ซึ่งอาจจะมีมีความจำเป็นเร่งด่วนยิ่งกว่าได้ จึงได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อควบคุมไม่ให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอีกในอนาคต แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของกองทุนนอกงบประมาณที่มีการจัดตั้งขึ้นมาแล้วนั้น ก็ยังต้องมีการควบคุมดูแลและจัดสรรอย่างเหมาะสม เนื่องจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ไม่มีผลย้อนหลังไปถึงกองทุนที่จัดตั้งขึ้นมาก่อนที่จะบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากลักษณะของกองทุนที่มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณ และการบริหารงานต่างๆ ที่ปราศจากความเห็นชอบและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนแล้วนั้น ควรที่จะมีการควบคุมดูแลรูปแบบและขอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ได้รับเงินสนับสนุนจากการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อให้การบริหารจัดการเงินภาษีของประชาชนมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสูงสุด

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าควรให้กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข และให้กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และให้มีการจัดการในเรื่องของบทบาทหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงานให้ชัดเจน ในการส่งเสริมด้านสุขภาพและการกีฬาเพื่อเป็นการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานดังกล่าว ให้สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นๆ ของกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และในส่วนของรายได้ของกองทุน ให้นำไปรวมกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการจัดเก็บภาษีอากรจะต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน และใช้จ่ายผ่านกระบวนการจัดสรรตามวิธีการงบประมาณ และมีการตรวจสอบโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ ที่ดูแลในเรื่องของสุขภาพและการกีฬา จึงจะเป็นการใช้เงินภาษีของประชาชนตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งแสดงออกผ่านผู้แทนราษฎร และเป็นการลดปัญหาการบริหารเงินที่ขัดต่อวินัยการเงินการคลัง และในส่วนของกรณีขององค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยนั้น เนื่องจากการบริการประชาชนในรูปแบบของสื่อสาธารณะ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ประชาชนจึงจะได้รับข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นเครื่องยืนยันความแตกต่างระหว่างสื่อเชิงพาณิชย์กับสื่อสาธารณะ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยควรจะต้องลงไว้ซึ่งรูปแบบขององค์กรที่จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ควรที่จะให้องค์กรดังกล่าวจัดเก็บภาษีจากผู้ที่มีเครื่องรับสัญญาณโทรทัศน์ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการทางภาษี กล่าวคือ หลักประโยชน์ ที่ผู้ได้รับประโยชน์กับผู้เสียภาษีควรจะเป็นคนๆ เดียวกัน และเพื่อให้ประชาชนเสียภาษีด้วยความสมัครใจมากยิ่งขึ้น เมื่อพวกเขามั่นใจว่าตนคือผู้ได้รับประโยชน์จากการเสียภาษีให้แก่อารมณ์อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: ภาษี, ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ, วินัยการเงินการคลัง

ABSTRACT

Nowadays, Thailand has been collecting earmarked tax. This type of tax is considered as a new source of income which many modern states collect for specific projects or important public services. This tax has special collecting principal and collecting pattern which differs from other type of taxes. The earmarked tax is mostly passed through the off-budget revenue process which was not included in the annual budget. In other words, the earmarked tax is one type of the government's finance tool which law states that the government should manage income that collected from taxes and fees, for specific purposes or projects. There were three organizations in Thailand which receive income from earmarked tax. These three organizations include Thai Health Promotion Foundation, Thai Public Broadcasting Service and Nation Sport National Fund. These organizations receive income from those who pay liquor and tobacco taxes. According to the law, Thai Health Promotion Foundation and Nation Sport National Fund received 2 percentage of liquor and tobacco tax, while Thai Public Broadcasting Service receives 1.5 percentage of the tax. Thai Public Broadcasting Service is the only organization which the law states that the organization cannot receive income with the amount over two thousand million Baht per fiscal year.

The collection of earmarked tax may affect the government's efficiency in expending. This is because the expending for specific purposes would cause an over expending situation. Too much expending can cause lack of ability to expend on other public services, even for the urgently needed. Therefore, this policy does not comply with fiscal and financial discipline Act. Due to the fact that the three organizations had a freely financial management, where the incomes came from liquor and tobacco's taxes, these organizations' financial management had been conducted without the representatives' decisions, as well as, the expending of the organization which received the subvention from earmarked tax might not conform to the citizen's truly needed and nowadays, Thailand has enforced the State Fiscal and Financial Disciplines Act, B.E. 2561 which specifies the government to proceed the financial disciplines efficiency, transparency and verifiable. The government should consider the worthy and the effect to the government financial situation, and especially in collecting income from citizen in the form of tax for specific purposes. Section 25 of such Act states that government agencies shall not send income to treasury provided that the legislative must receive approval from Ministry of Finance and only for urgent matters. Furthermore, the proposed law to collect more tax for specific purpose of each organization is forbidden under the Fiscal and Financial Discipline Act, section 26. However, there is an exception in the case where tax or fee collection is for the Sectors of Provincial Administrative Organizations.

The State Fiscal and Financial Disciplines Act, B.E. 2561 has enforced to restrict earmarked tax for future specific purposes. However, the off-budget fund, which had been founded, should receive appropriate management. Duet the fact that the Fiscal and Financial Disciplines Act, B.E. 2561 has no retroactive effect on the funds which had been established before the enforcement of this Act.

When considered the characteristics of fund, which had a free ability for expending and managing without the agreement and participation from citizen, the funds should have a managing pattern and a clear organization's

duty, where the funds had received the income from the earmarked tax, in order to expend the citizen tax efficiently and expend tax for the greater good. The researcher suggests that the Thai Health Promotion Foundation, which is and organization under the Ministry of Public Health's control and clearly appointed to support public health. Also, Nation Sport National Fund should be the organization under the Ministry of Tourism and Sports' control. The duty of these two organizations should be for the health and the sport support in order to integrate with other organizations in the Ministry of Public Health and Ministry of Tourism and Sports. Therefore, incomes for the funds should be collected along with the annual budget. Tax should be delivered to the public revenue and expending through the budget management process and therefore should receive approval from the representatives.

Due to the fact that the Thai Public Broadcasting Service is the public service in a form of public media, the organization needed to be free from the political intervention in order to deliver quality content to the citizen and to be a verification of the difference between private media and public media. The researcher found that it was necessary for the Thai Public Broadcasting Service to remain an independent organization, but should have ability to collect tax from those who possessed television receivers. This rationale is to comply with tax principle, which taxpayer shall be willing to pay tax if they are truly certain that they will receive the benefit from the government.

Keywords: Tax, Earmarked tax, Fiscal discipline

1. บทนำ

โดยหลักแล้วประชาชนมีหน้าที่ต้องจ่ายภาษีให้แก่รัฐ เพื่อแลกกับการมีรัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน การจัดเก็บภาษีในระบอบประชาธิปไตยนั้น แม้ว่าการเสียภาษีจะเป็นหน้าที่ของประชาชน มีสภาวะบังคับ แต่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยก็ไม่อาจจะเก็บภาษีจากประชาชนได้ หากไม่ได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากประชาชนเสียก่อน โดยการเสนอเป็นกฎหมาย ผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชน และนอกจากนี้การเก็บภาษีจะต้องไม่ซับซ้อนจนทำให้เกิดภาพลวงตาทางการคลัง ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ความซับซ้อนของระบบภาษีและการหารายได้ของรัฐ มีโอกาสเกิดขึ้นด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การที่รัฐบาลจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม หลายประเภทหรือหลายอัตรา มีกองทุนสาธารณะหลายประเภท หรือมีระบบการจัดหารายได้-ค่าใช้จ่าย ผ่านระบบการคลังหลายประเภทผสมกัน เช่น การมีทั้งเงินในและเงินนอกงบประมาณผสมกัน ซึ่งประการสำคัญที่ทำให้ระบบการจัดหารายได้ของรัฐบาลไทยมีความซับซ้อน และมีโอกาสเกิดสภาวะภาพลวงตาทางการคลังได้สูงคือ การที่มีรายได้นอกงบประมาณในสัดส่วนที่สูง โดยรายได้นอกงบประมาณนี้ประกอบด้วยค่าธรรมเนียมค่าบริการต่างๆ ที่หน่วยงานประเภทกองทุนนอกงบประมาณต่างๆ เป็นผู้บริหารจัดการ มีอำนาจกำหนดอัตราค่าบริการ และค่าธรรมเนียมได้เอง จัดเก็บเอง และนำไปใช้จ่ายได้เอง โดยตรง ซึ่งแหล่งรายได้นอกงบประมาณนี้ มีความซับซ้อนและหลากหลายยิ่งกว่าระบบภาษีทั่วไป และเป็นการจัดเก็บเงินจากประชาชน โดยที่ประชาชนไม่สามารถล่วงรู้ถึงจำนวนเงินรายได้และที่มาที่ไปของแหล่งรายได้เหล่านี้(เจรัส สุวรรณมาลา, 2558) ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยมีองค์กรที่ได้รับการจัดสรรรายได้จากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ 3 แห่ง ได้แก่ กองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย และกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ซึ่งทั้ง 3 องค์กร ได้รับเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และกฎหมายว่าด้วย

ยาสูบตามอัตราที่กฎหมายกำหนด การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะดังกล่าวนี้ จะทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง ทำให้เกิดการใช้จ่ายเกินความจำเป็น และไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถนำเงินจำนวนนี้ไปใช้จ่ายในการบริการสาธารณะเรื่องอื่นได้ แม้จะมีความจำเป็นเร่งด่วนยิ่งกว่า ทั้งไม่สอดคล้องกับวินัยทางการคลัง เนื่องจากองค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเงิน อันได้มาจากการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากสุราและยาสูบ ปราศจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากผู้แทนของประชาชน ส่งผลให้การใช้จ่ายของหน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนจากการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะนั้นอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

จากสภาพปัญหา นำมาสู่การศึกษาในเรื่องของ การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ และกฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังได้ทำการรวบรวมสภาพปัญหาจาก ข้อเท็จจริง ภาวะและหาบทสรุปพร้อมกับข้อกฎหมายและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทย เปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ให้สอดคล้องกับวินัยทางการคลังของประเทศไทย รวมทั้งให้มีความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ที่จะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของประเทศไทย

2.2 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการจัดการเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของประเทศไทย เปรียบเทียบกับหลักการของประเทศไทย

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และแนวทางในการจัดสรรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการรักษาวินัยการเงินการคลัง

3. การดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิธีวิจัยทางเอกสาร โดยการศึกษาและรวบรวมวรรณกรรม ความคิดเห็นของนักกฎหมายและนักวิชาการ ข้อเท็จจริงรวมถึงข้อกฎหมาย บทความทางวิชาการ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ แล้วสรุป เปรียบเรียงผลการวิจัย

4. ผลการวิจัย

จากการศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์ในประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศไทยพบว่า การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกับบริการด้านสุขภาพของประเทศไทยนั้น มีการจัดเก็บภาษีจากสุราและยาสูบเพิ่มขึ้น เพื่อนำเงินมาสนับสนุน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งเป็นองค์กรสร้างเสริมสุขภาพที่รับผิดชอบงานสร้างเสริมสุขภาพโดยยึดหลักปรัชญา และแนวคิด ของการสร้างเสริมสุขภาพ "เน้นสร้างมากกว่าซ่อม" ตามประกาศ ญัตติบัตรออกตราว่า (Ottawa Charter for Health Promotion) พ.ศ.2529 และแนวคิดขององค์การอนามัยโลก (WHO) ซึ่งส่งเสริมให้มีการสร้างเสริมระบบสาธารณสุขแนวใหม่ มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี โดย สสส. มีรูปแบบเป็นองค์กรอิสระ ไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจ

จัดโครงการหรือกิจกรรมต่างๆเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร การใช้จ่ายเงินเป็นไปโดยอิสระ ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบหน่วยงานใด ไม่อยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข และมีอำนาจในการกระทำการใดๆก็ตาม อันเป็นการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ทั้งการณรงค์เกี่ยวกับการป้องกันโรค การรักษาสุขภาพ การสร้างอาชีพ หรือการส่งเสริมสุขภาพทางจิตใจ ก็ล้วนแต่ถูกตีความว่าเป็นการส่งเสริมสุขภาพทั้งสิ้น จึงเป็นปัญหาในเรื่องของขอบอำนาจหน้าที่ของ สสส. ไม่มีความชัดเจน อีกทั้งกิจกรรมของ สสส. เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนเลิกสูบบุหรี่และเลิกดื่มแอลกอฮอล์ หรือ การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและสังคม การรณรงค์ให้ประชาชนเลิกเล่นการพนัน การรณรงค์เกี่ยวกับความเสี่ยงในการเป็นโรคติดต่อ การตั้งครุฑก่อนวัยอันควร การส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุและเด็ก กิจกรรมเหล่านี้เป็นสิ่งที่กระทรวงสาธารณสุขมีการส่งเสริมและจัดทำมาอยู่แล้ว จึงเห็นว่า การที่ สสส. เป็นหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี ซึ่งเป็นสิ่งที่กระทรวงสาธารณสุขกระทำมาอยู่แล้ว รูปแบบของการเป็นอิสระนี้อาจมีปัญหาในเรื่องของอำนาจทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน และทำให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งถูกลดบทบาทหน้าที่ลงไป

ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศอังกฤษ ที่ไม่มีการจัดเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการใดโดยเฉพาะเพื่อนำมาเป็นแหล่งเงินทุนแก่หน่วยงานส่งเสริมสุขภาพที่มีความเป็นอิสระ แต่การบริการสาธารณะในเรื่องของสุขภาพ ทั้งด้านการรักษาโรคและการส่งเสริมสุขภาพ ตลอดจนการเยียวยาปัญหาที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ย่ำแย่ นั้น เป็นการดูแลแบบโดยรวม โดยในส่วนของรักษานั้นเป็นระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าแบบรัฐสวัสดิการ National Health Services (NHS) ซึ่งกลไกสำคัญที่ทำให้รัฐบาลอังกฤษสามารถเข้าไปดูแลและบริหารจัดการ เพื่อให้มีบริการสุขภาพสำหรับประชาชนทุกคน คือ การนำงบประมาณที่มาจากภาษีทั่วไป (General tax) มาใช้ในการบริหารจัดการ และในช่วงแรกที่มีระบบประกันสุขภาพนั้น ทำให้หน่วยงานทางด้านสาธารณสุขถูกลดบทบาทไปรัฐบาลอังกฤษจึงแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการทบทวนบทบาทและอนาคตของการสาธารณสุข และออกกฎหมาย The NHS and Community Act 1990 เพื่อเปิดโอกาสให้บริการสาธารณสุขได้รับความสนใจและมีบทบาทเพิ่มขึ้น ซึ่งในแผนกสาธารณสุข จะมีแผนกส่งเสริมสุขภาพอยู่ด้วยเพื่อรับผิดชอบด้านส่งเสริมสุขภาพโดยเฉพาะ และกำหนดยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุข ให้เกิดการประสานงานทั้ง รัฐบาลกลาง, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ องค์กรเอกชน ซึ่งการดำเนินงานจะผสมผสานระหว่างมิติสุขภาพ (health) ที่อยู่อาศัย (housing) และการจ้างงาน (employment) ซึ่งเป็นการผสมระบบ สุขภาพและบริการทางสังคม (วินัย สิมิทธิ, 2552) เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการทั้งด้านสุขภาพและสังคม ซึ่งการจัดการบริการด้านสุขภาพในรูปแบบดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการจัดการที่ดี เนื่องจากแต่ละองค์กรก็จะอยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข การเบิกจ่ายงบประมาณและการทำงานก็จะไปในแนวทางเดียวกัน แต่ละหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ในการรับผิดชอบอย่างชัดเจน การทำงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกัน ลดปัญหาอำนาจหน้าที่หน่วยงานทับซ้อนกันและไม่ก่อให้เกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ ซึ่งหากประเทศไทยมีการจัดระบบดูแลรักษา และส่งเสริมสุขภาพให้อยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุขเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษก็อาจจะเป็นแนวทางที่แก้ปัญหาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ไม่ชัดเจนได้ ทั้งการบริหารงบประมาณยังสอดคล้องกับวินัยการเงินการคลังอีกด้วย

ในส่วนของด้านสื่อสาธารณะ องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยกับบริษัทกระจายเสียงแห่งอังกฤษ British Broadcasting Corporation (BBC) มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการในแนวทางเดียวกัน คือ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่จะสนับสนุนการพัฒนาสังคมให้มีคุณภาพและคุณธรรม โดยผ่านทางบริการข่าวสารที่เที่ยงตรง และเชื่อถือตรงต่อจรรยาบรรณ โดยมุ่งดำเนินการอย่างปราศจากอคติทางการเมืองและ

ผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ และยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ แต่มีข้อแตกต่างในเรื่องของช่องทางการให้บริการ โดยบรรษัทกระจายเสียงแห่งอังกฤษ British Broadcasting Corporation (BBC) จะให้บริการผ่านช่องทางที่หลากหลายยิ่งกว่า เนื่องจากมีการให้บริการผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์เพิ่มขึ้นมาด้วย เพราะเล็งเห็นว่าปัจจุบันความนิยมของประชาชนในการรับข่าวสารและความบันเทิงนั้นเปลี่ยนแปลงไป ผู้คนหันมาใช้บริการช่องทางออนไลน์เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน จึงมีการปรับเปลี่ยนช่องทางในการให้บริการ โดยสื่อประเภทที่เยาวชนให้ความนิยมจะย้ายไปให้บริการผ่านช่องทางออนไลน์

และมีข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ รายได้หลักของบรรษัทกระจายเสียงแห่งอังกฤษ มาจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาต จากประชาชนที่มีเครื่องรับวิทยุ โทรทัศน์ (License Fee) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี คือ หลักประโยชน์ เนื่องจากผู้ที่จ่ายค่าธรรมเนียมในการรับชมนั้น เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากกิจการสื่อสารณะแต่รายได้ขององค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยนั้นมิรายได้หลักมาจากการจัดเก็บภาษีสุราและยาสูบ ไม่เป็นไปตามหลักหลักการประโยชน์เหมือนกรณีของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ ผู้ที่ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นมากกว่าบุคคลอื่นๆ ควรได้รับประโยชน์ตอบแทนมากกว่าเช่นกัน

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ถือเป็นแหล่งรายได้รูปแบบใหม่สำหรับประเทศไทย มีหลักการและรูปแบบการจัดเก็บที่พิเศษและแตกต่างจากภาษีรูปแบบอื่นๆ ซึ่งภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะนี้จะผ่านเข้าสู่กองทุนนอกงบประมาณ ไม่รวมเข้าสู่งบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวอีกนัยหนึ่งภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ถือเป็นเครื่องมือทางการคลังชนิดหนึ่งที่รัฐบาลใช้ในการระดมทุน เพื่อนำมาบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันในประเทศไทยมีองค์กรที่ได้รับการจัดสรรรายได้จากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ 3 แห่ง ได้แก่ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย และกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ซึ่งทั้ง 3 องค์กรได้รับเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และกฎหมายว่าด้วยยาสูบตามอัตราที่กฎหมายกำหนด และมีกฎหมายรองรับความเป็นอิสระในการใช้อำนาจดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กรดังนี้ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มีอำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ของประชาชน และรณรงค์ให้ประชาชนงดบริโภค สินค้าประเภทสุราและยาสูบ รวมทั้งสิ่งอื่นที่ทำลายสุขภาพ องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย มีอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 โดยเป็นสื่อสาธารณะที่ไม่แสวงผลกำไรแห่งแรกของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่สนับสนุนการพัฒนาสังคม ที่มีคุณภาพและคุณธรรมบนพื้นฐานของความเป็นไทย โดยผ่านทางบริการข่าวสารที่เที่ยงตรง รอบด้าน สมดุล และเชื่อถือต่อจรรยาบรรณ และกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมกีฬา บุคลากรกีฬา และสมาคมกีฬา การเตรียมนักกีฬาเพื่อเป็นนักกีฬา ทั้งในระดับชาติและนานาชาติ สนับสนุนเงินรางวัลแก่นักกีฬา บุคลากรกีฬา และสมาคมกีฬา สนับสนุนทุนการศึกษาแก่นักกีฬาและบุคลากรกีฬา ช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่นักกีฬา บุคลากรกีฬา และผู้ซึ่งประสบอุบัติเหตุ หรือได้รับความเสียหายหรืออันตรายจาก

การแข่งขันกีฬา และกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์ ส่งเสริมและสนับสนุนกีฬามวยตามกฎหมายว่าด้วยกีฬามวย และกีฬาอาชีพตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมกีฬาอาชีพ

จากการศึกษาพบว่าการใช้ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทยนั้น พบว่ามีปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขดังนี้

ประการแรก ปัญหาในเรื่องของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ไม่ชัดเจนและการทำงานทับซ้อนกัน การกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของหน่วยงานที่ไม่ชัดเจนนั้น ทำให้เกิดการตีความอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ด้วยนิยามของการส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งรวมทั้งการส่งเสริมสุขภาพทั้งทางกายและจิตใจ ขยายความไปถึงการมีสุขภาวะ และคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งในการที่บุคคลจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้น ประกอบไปด้วยหลากหลายด้าน ทั้งสุขภาพกาย สุขภาพจิตใจ ครอบครัวยุติธรรม และอื่นๆ ซึ่งเป็นการตีความอย่างกว้าง ทำให้ไม่ว่า สสส. จะดำเนินการจัดกิจกรรมใดๆแก่ประชาชน ก็สามารถอ้างได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพที่ดีขึ้นทั้งนั้น เนื่องจากการตีความตามเจตนารมณ์ตามกฎหมายที่รับมาเป็นแนวทางในการจัดตั้ง สสส. การใช้จ่ายเงินไปกับกิจกรรมเหล่านี้ ที่ถูกอ้างว่าอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ที่กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ประกอบกับการใช้จ่ายเงินในการจัดกิจการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ สสส. เป็นไปโดยอิสระ ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ทำให้การใช้จ่ายเงินโดยไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ก่อประโยชน์แก่ประชาชนเท่าที่ควร

อีกทั้งกรณีของกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ที่มีกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการกีฬา และมีการรวบรวมกองทุนหลายกองทุนเข้าด้วยกัน อาจส่งผลให้เกิดการตีความขอบข่ายในการปฏิบัติงานของกองทุนอย่างกว้าง เช่นเดียวกัน เช่น สนับสนุนโดยมุ่งเน้นไปที่ตัวนักกีฬา การศึกษา รักษาสุขภาพความเป็นอยู่ของนักกีฬาอาชีพ แล้วรวมทั้งสนับสนุนการออกกำลังกาย การเล่นกีฬาของประชาชนทั่วไปด้วยหรือไม่ หรือรวมไปถึงการสร้างสนามกีฬาในเรื่องของการก่อสร้างสถานที่ในการเล่นกีฬาหรือไม่เพียงไร ครอบคลุมการดำเนินงานไม่มีความชัดเจน เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นและยังมีหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบในด้านการศึกษาอยู่เช่นเดียวกัน หากการจัดตั้งกองทุนดังกล่าว ไม่ได้มีการกำหนดขอบวัตถุประสงค์และขอบอำนาจที่ชัดเจน จะทำให้เกิดอำนาจทับซ้อนกันระหว่างหลายหน่วยงานได้ และอาจเป็นการลบลบบทบาทหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจนอาจจะเลือนหายไป ทั้งที่ยังคงต้องใช้งบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชนในการบริหารหน่วยงานนั้นๆอยู่ และการที่ทั้งกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ มีลักษณะของกองทุนที่เป็นอิสระ แยกออกไปจาก กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งมีหน่วยงานภายใต้สังกัดคอยทำหน้าที่สนับสนุน การส่งเสริมสุขภาพ และสนับสนุนการกีฬา อยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาอยู่แล้ว เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนแยกออกมา ประกอบกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองทุนซึ่งไม่ชัดเจน จึงทำให้อาจจะเกิดปัญหาการมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันของหน่วยงาน หรือมีหน่วยงานใดถูกลบลบบทบาทหน้าที่ลงได้

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องความสอดคล้องกับหลักการทางภาษี เนื่องจากการจัดเก็บภาษีขององค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นบริการในด้านของสื่อสาธารณะ แต่มีรายได้หลักจากภาษีสุราและยาสูบซึ่งไม่เข้าไปตามหลักหลักการในการจัดเก็บภาษีที่ดี คือ หลักประโยชน์ กล่าวคือ ผู้ที่ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นมากกว่าบุคคลอื่นๆ ควรได้รับประโยชน์ตอบแทนมากกว่าเช่นกัน ซึ่งหากการเชื่อมโยงระหว่างภาษีที่จัดเก็บได้กับหลักประโยชน์มีมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งทำให้เหตุผลสนับสนุนการนำภาษีเพื่อวัตถุประสงค์มาใช้มีมากขึ้นเท่านั้น

ประการที่สาม ปัญหาความรับผิดชอบต่อความเสียหายของสื่อสาธารณะ เนื่องจากสื่อสาธารณะเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ทั้งการเป็นสื่อสาธารณะ จะต้องมีความเป็นกลางในการให้ข้อมูล และระมัดระวังตรวจสอบข้อมูลที่จะเผยแพร่ให้ประชาชนทราบอย่างดี ปัจจุบันแม้จะมีพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบและแนวทางในการดำเนินงานขององค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องของ ความรับผิดชอบของสื่อสาธารณะต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลใดๆ จากการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมประการหนึ่งที่สื่อสาธารณะพึงมี

ประการที่สี่ ปัญหาความสอดคล้องกับวินัยการเงินการคลัง การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะนั้นเป็นการจัดต่อวินัยการเงินการคลัง เนื่องจากเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีสุราและยาสูบส่วนหนึ่งจะต้องกันออกมาจากเงินที่จะต้องนำไปใช้จ่ายเป็นงบประมาณแผ่นดิน เพื่อบริการสาธารณะโดยรวม ตามความจำเป็นเร่งด่วนโดยมาจากความต้องการของประชาชนซึ่งแสดงออกผ่านผู้แทนของประชาชนคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อต้องกันเงินส่วนนี้ออกมาทำให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายเงิน และรายจ่ายในแต่ละปีจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงขึ้นอยู่กับจำนวนเงินจากภาษีที่จัดเก็บได้ซึ่งไม่ใช่มาจากความต้องการของประชาชน โดยแท้

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ทำให้ปัญหาทั้งสี่ประการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและสมควรที่จะได้รับการแก้ไขอย่างยิ่ง

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาในเรื่องของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ไม่ชัดเจน กรณีของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติมีปัญหาในเรื่องของการกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนมีขอบเขตไม่ชัดเจน สามารถตีความไปได้กว้างจนเกินไป ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้ แก้ไขมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 โดยกำหนดขอบอำนาจของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าจะให้กองทุนดังกล่าวมีอำนาจในการจัดกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพทางกาย สุขภาพทางจิตใจเท่านั้น ไม่รวมถึงการจัดกิจกรรมทางสังคม ศาสนา หรือเศรษฐกิจ เพื่อให้มีขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจน ใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์อย่างสูงสุด และกรณีของกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 42 พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 โดยให้เพิ่มความชัดเจนในเรื่องขอบอำนาจในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ โดยให้ระบุโดยชัดเจนว่าสนับสนุนโดยเน้นที่ตัวนักกีฬา การศึกษา รักษาสุขภาพความเป็นอยู่ของนักกีฬาอาชีพ แล้วรวมทั้งสนับสนุนการออกกำลังกาย การเล่นกีฬาของประชาชนทั่วไปด้วยหรือไม่ หรือรวมไปถึงการสร้างสนามกีฬา ในเรื่องของการก่อสร้างสถานที่ในการเล่นกีฬาหรือไม่เพียงไร โดยพิจารณาจากอำนาจในการดำเนินการของหน่วยงานอื่นที่สนับสนุนในเรื่องของกีฬา ว่ามีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องของการออกกำลังกายของบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ นักกีฬาอาชีพ เรื่องของโครงสร้าง สถานที่ สนามกีฬาแล้วหรือไม่ หากมีหน่วยงานที่ดูแลในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว ควรระบุขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ให้มีอำนาจในการดำเนินการ สนับสนุนตัวบุคคล โดยสนับสนุนด้านการศึกษา รักษาสุขภาพความเป็นอยู่ ของนักกีฬาอาชีพและนักกีฬาที่เตรียมความพร้อมเพื่อที่จะเป็นนักกีฬาอาชีพทั้งในระดับชาติและนานาชาติ สนับสนุนเงินรางวัลแก่นักกีฬา บุคลากรกีฬา และสมาคมกีฬา ที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย

ไทย” ซึ่งประกอบคุณความดีแก่การกีฬาของชาติหรือนำชื่อเสียงเกียรติภูมิมาสู่ประเทศชาติ โดยไม่รวมถึง เรื่องของ โครงสร้าง หรือการก่อสร้างสถานที่ในการเล่นกีฬา การสร้างสนามกีฬา หากบทบัญญัติดังกล่าวมีความชัดเจน ขอบ อำนาจในการดำเนินงานใดๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ก็จะชัดเจนตามไปด้วย ส่งผลให้ลดปัญหาอำนาจหน้าที่ทับ ซ้อนกันของหน่วยงาน และทำให้แต่ละหน่วยงานมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ปัญหาเรื่องความสอดคล้องกับหลักการทางภาษี สื่อสาธารณะเป็นสื่อที่มีความแตกต่างจากสื่อเชิงพาณิชย์ซึ่ง จะถูกรอบรับจากวิธีคิดแบบทุนนิยมและผู้มีอำนาจทางการเมืองเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจทางการเมือง ของคน แต่สื่อสาธารณะมีแนวคิดและปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน มุ่งหวังให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตนเอง ทั้งเสริมสร้างความ แข็งแกร่งให้แก่ระบบประชาธิปไตย เป็นพื้นที่สาธารณะของประชาชน โดยสื่อสาธารณะทำหน้าที่เสนอข่าวสารที่เป็น กลางปราศจากอคติทางการเมือง ทั้งยังส่งเสริมความรู้ให้แก่ประชาชนให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก และ ส่งเสริมเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนอย่างเท่าเทียม สื่อสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่ประเทศไทยควรจะได้ ให้ความสำคัญในการจัดเก็บภาษีหรือจัดเก็บในรูปแบบของค่าธรรมเนียม นั้น ควรจะสอดคล้องกับหลักการทางภาษี คือ หลักประโยชน์ ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการใดของรัฐจะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐตามสัดส่วนแห่งบริการที่ตน ได้รับ เมื่อสื่อสาธารณะของประเทศไทยมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และมี รายได้มากจากการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อนำมาบำรุงบริการสื่อสาธารณะ โดยเฉพาะ แตกต่างจากบริการ สาธารณะโดยทั่วไปที่รัฐจัดบริการให้ประชาชนจากงบประมาณประจำปีซึ่งมาจากภาษีทั่วไปของประชาชน ผู้ศึกษา เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการจัดเก็บเงินภาษีเพื่อบำรุงองค์กรและนำรายได้มาใช้ในการจัดทำสื่อ สาธารณะโดยจัดเก็บภาษีจากการรับฟังรับชมข้อมูลข่าวสารหรือสาระบันเทิงทุกลักษณะที่เป็นเครื่องรับสัญญาณ โทรทัศน์ โดยผู้ที่มีเครื่องรับสัญญาณโทรทัศน์ควรถูกกำหนดให้เป็นผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีตามหลักประโยชน์ เนื่องจาก ปัจจุบันสื่อสาธารณะของประเทศไทยมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบของสถานีโทรทัศน์เท่านั้น โดยอาจมีการยกเว้นภาษีให้แก่บุคคลบางประเภทเช่น ผู้พิการทางสายตาและ ผู้ที่บกพร่องในเรื่องของการรับฟัง ซึ่งใน การกำหนดอัตราภาษีนั้นควรที่จะคำนึงถึงความเพียงพอของรายได้ที่จะใช้ในการดำเนินการสื่อสาธารณะและรายได้ เฉลี่ยต่อหัวของประชากร และเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีควรกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น เทศบาล ซึ่งมีความใกล้ชิดต่อประชาชนมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีในส่วนนี้ ทั้งยังสะดวกต่อการ ตรวจสอบการเสียภาษีได้ง่ายและมีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีควรมีมาตรการในการตรวจสอบ การมีเครื่องรับสัญญาณโทรทัศน์ไว้ในครอบครอง โดยให้หน่วยงานในท้องถิ่นนั้นๆเป็นผู้รับผิดชอบ และให้อำนาจ เจ้าพนักงานสามารถทำการตรวจสอบได้ และกำหนดให้มีโทษปรับและมีการเสียภาษีย้อนหลังหากพบว่ามี การหลีกเลี่ยงภาษี ทั้งนี้เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี อย่างไรก็ตามการจัดเก็บภาษี ลักษณะดังกล่าวนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความยินยอมในการจ่ายภาษี และลดปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษี ควรมีการ ปรับปรุงการดำเนินงานของสื่อสาธารณะ โดยเพิ่มบทบาทหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นถึง ความสำคัญของสื่อสาธารณะ และเห็นความสำคัญของการเสียภาษีดังกล่าว ว่าเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในทาง ใดบ้าง รวมทั้งชี้แจงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของสื่อสาธารณะที่มีต่อสังคมไทยให้ประชาชนเข้าใจ และเล็งเห็นถึง ความสำคัญของสื่อสาธารณะก่อนจะมีการจัดเก็บภาษีดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนเกิดความสมัครใจและยินยอมในการ จ่ายภาษีเพื่อให้สื่อสาธารณะของประเทศไทยดำรงอยู่ต่อไป

ปัญหาความรับผิดชอบต่อความเสียหายของสื่อสาธารณะ เนื่องจากสื่อเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ทั้งการเป็นสื่อสาธารณะ จะต้องมีความเป็นกลางในการให้ข้อมูล และระมัดระวังตรวจสอบข้อมูลที่เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นปกติ และเพื่อให้การทำงานของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปโดยรอบคอบ และระมัดระวัง รวมทั้งเพิ่มความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องความรับผิดชอบของสื่อสาธารณะต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลใดๆ จากการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 โดยวางหลักให้องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัดและซื่อสัตย์ และในกรณีที่ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือดำเนินการฝ่าฝืนไม่ว่าในแง่ใดๆ ผู้ใดก็ตามที่ได้รับบาดเจ็บและหรือได้รับผลกระทบมีสิทธิ์ที่จะได้รับวิธีการเยียวยา รักษาได้อย่างเหมาะสม เช่นเดียวกับกรณีของสื่อสาธารณะของประเทศอังกฤษ เนื่องจากเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมประการหนึ่งที่สื่อสาธารณะพึงมี ทั้งจะช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นในการทำงานของสื่อสาธารณะให้แก่ประชาชน และเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมในเรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคม อันจะส่งผลให้ประชาชนมีความเต็มใจที่จะเสียภาษีเพื่อนำเงินมาสนับสนุนสื่อสาธารณะมากยิ่งขึ้น

ปัญหาความสอดคล้องกับวินัยการเงินการคลัง กรณีขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยนั้น เนื่องจากการบริการประชาชนในรูปแบบของสื่อสาธารณะนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เนื่องจากการนำเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนนั้น จะต้องเป็นไปตามความจริง และปราศจากอคติ และเป็นกลางทางการเมือง ประชาชนจึงจะได้รับข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นเครื่องยืนยันความแตกต่างระหว่างสื่อเชิงพาณิชย์กับสื่อสาธารณะ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยควรจะต้องคงไว้ซึ่งรูปแบบขององค์การที่จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่กรณีของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาตินั้น จากการศึกษาแนวทางระบบประกันสุขภาพและการสาธารณสุขของประเทศอังกฤษ ที่มีการบริการทั้งในเรื่องการรักษาพยาบาลและการส่งเสริมสุขภาพร่วมกัน โดยอยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข ทำให้หน่วยงานด้านสาธารณสุขทำงานได้อย่างสอดคล้องกัน และไม่เกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าควรให้กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข และให้กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความสับสนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และเป็นการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่ส่งเสริมสุขภาพและส่งเสริมการกีฬา ให้มีการทำงานที่สอดคล้องกัน โดยให้มีการจัดการในเรื่องของบทบาทหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงาน ในการส่งเสริมด้านสุขภาพและการกีฬาเพื่อเป็นการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานดังกล่าว ให้สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นๆของกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา การส่งเสริมสุขภาพและการกีฬาเป็นจึงจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในส่วนของ การจัดเก็บภาษีจากสุราและยาสูบนั้น ให้นำไปรวมกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการเบิกจ่ายงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยการจัดเก็บภาษีอากรจะต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน และใช้จ่ายผ่านกระบวนการจัดสรรตามวิธียุทธศาสตร์ และมีการตรวจสอบโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆที่ดูแลในเรื่องของสุขภาพและการกีฬา จึงจะเป็นการใช้เงินภาษีของประชาชนตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งแสดงออก

ผ่านผู้แทนราษฎร ทั้งเป็นการลดปัญหาการบริหารเงินที่ขัดต่อวินัยการเงินการคลัง และส่งเสริมให้หน่วยงานที่ให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนดำเนินงานไปในทางเดียวกันอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

จรัส สุวรรณมาลา. **ประชาธิปไตยทางการคลัง**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

จุฑาลักษณ์ จำปาทอง. “แนวคิดเกี่ยวกับภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทย.” **บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 5, 20** (สิงหาคม 2558): 1-16.

เจนพลิชฐ์ ปู่ประเสริฐ. รายงาน: **ถอดบทเรียน BBC ปรับทัพสื่อรับยุค New Media สะท้อนอะไรต่อสื่อไทย** [online]. Available URL: <https://prachatai.com/journal/2016/07/66991>. (เมษายน, 22).

วินัย ลิสมิทธิ. **การศึกษารูปแบบ แนวทาง ระบบบริหารจัดการเขตสุขภาพในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า**. สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย., กรุงเทพมหานคร: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย, 2552.