

ธนาคารแห่งประเทศไทยทำงานรับใช้ใคร

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ตอนที่ 1 ความเบื้องต้น

นับตั้งแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก่อกำเนิดในปี 2485 เป็นต้นมา ผู้ว่าการและผู้บริหารสถาบันธนาคารกลางแห่งนี้คนแล้วคนเล่าแสดงออกซึ่งมโนธรรมในการปกป้องมิให้สถาบันทางเศรษฐกิจที่สำคัญของชาติแห่งนี้ต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองประการหนึ่ง และในการเหนี่ยวรั้งมิให้รัฐบาลดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอันก่อผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมอีกประการหนึ่ง

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่เป็นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่างๆอย่างตรงไปตรงมาและอย่างเป็นกลางต่อกระแสทางการเมือง ยามใดก็ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอข้อคิดเห็นโดยสุจริตแล้วแต่รัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามและกลับดำเนินนโยบายอันเป็นผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีตไม่เคยลังเลที่จะประท้วงด้วยการลาออกจากตำแหน่ง

เมื่อนายเล้ง ศรีสมวงศ์ เข้ารับตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2490 ท่านผู้นั้นได้กล่าวคำปฏิญาณต่อคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ความตอนหนึ่งว่า “... ในฐานะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นธนาคารกลาง ย่อมไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และจะดำเนินงานอย่างอิสระ ตลอดจนจะได้นำหน้าที่ในการเหนี่ยวรั้งรัฐบาลในกิจการที่ธนาคารเห็นว่า จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศเป็นส่วนรวม จนถึงที่สุด ถ้าหากเหนี่ยวรั้งมิได้ ก็ไม่เสียด้วยการสละตำแหน่งเพื่อรักษาหลักการดังกล่าว ...”

พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยได้ทรงปฏิบัติเป็นตัวอย่างด้วยการลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการในปี 2489 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเห็นขัดกับรัฐบาลในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับราคาทองคำในปี 2495 เมื่อรัฐบาลบังคับให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มค่าเงินบาท ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้พิจารณาแล้วว่า จะนำความเสียหายมาสู่เศรษฐกิจไทย หม่อมหลวงเดช

สนิทวงศ์ก็ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการ ในปี 2496 นายปวย อึ้งภากรณ์ลาออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการ เมื่อผู้มีอำนาจทางการเมืองพยายามกดดันมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งซึ่งฝ่าฝืนระเบียบการซื้อขายเงินปอนด์สเตอร์ลิง ในปี 2501 นายเกษม ศิริพยัคฆ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้นลาออกจากตำแหน่งเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อการทุจริตซึ่งกระทำโดยพนักงานของธนาคารฯ และในปี 2517 นายฉลอง ปิงตระกูลลาออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งในด้านนโยบายการก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ของธนาคารแห่งประเทศไทย

เกียรติคุณของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจนั้น เป็นที่เชิดชองสรรเสริญกันมาช้านาน และอาจกล่าวได้โดยไม่ผิดข้อเท็จจริงว่า เท่าที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็น *ปรากฏการณ์สุดท้ายแห่งพหุทธิปัญญา* ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม แต่แล้วเกียรติคุณที่สั่งสมมานานนับทศวรรษกลับถูกทำลายและอันตรธานไปชั่วพริบตา เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญ 2 เรื่องเมื่อเร็ว ๆ นี้ คือ

- (ก) การเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารพาณิชย์
- (ข) การเก็บภาษีจากเงินได้ประเภทเงินปันผล

ตอนที่ 2 ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารพาณิชย์

ตามประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2482 ดอกเบียเงินฝากธนาคารพาณิชย์ถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ครั้งที่ 18 ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2504 รายได้จากดอกเบียเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมาคำนวณเป็นเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เหตุผลที่หยิบยกขึ้นมาสนับสนุนการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับดอกเบียเงินฝากธนาคารพาณิชย์ในครั้งนั้น เป็นเหตุผลในเรื่องของการส่งเสริมและการปกป้องอุตสาหกรรมทารกภายในประเทศ (Infant Industry Argument) โดยถือว่าอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ยังเป็น 'อุตสาหกรรมทารก' ดุจเดียวกับอุตสาหกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปลงทุนตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 ดังนั้น จึงมีการใช้วิธีการยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากร เพื่อจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจในทำนองเดียวกัน มาตรการดังกล่าวนี้เป็นที่เข้าใจร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับนายธนาคารพาณิชย์ในเวลานั้นว่า เป็นเพียง *มาตรการชั่วคราว* ซึ่งจะต้องยกเลิกไปในอนาคต

ต่อมาในปี 2517 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2517 โดยมีหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ

การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากดอกเบียเงินฝากธนาคาร แต่แล้วด้วยการผลักดันของกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านสภานิติบัญญัติ โดยที่เงินได้ประเภทดอกเบียเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรทุกประเภทของบุคคลธรรมดายังคงได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามเดิม จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารในเดือนตุลาคม 2520 โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2520 ดอกเบียเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีระยะเวลาเกินกว่าสามเดือนต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วน “... ดอกเบียเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรเฉพาะที่จ่ายคืนเมื่อทวงถาม ประเภทออมทรัพย์ ซึ่งใช้สมุดคู่ฝากในการฝากถอนและไม่ใช่เช็คในการถอน รวมตลอดถึงเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาไม่ถึงสามเดือน” ยังคงได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามมาตรา 42(8) แห่งประมวลรัษฎากร ผลดีอันเกิดจากมาตรการดังกล่าวนี้ก็คือ ทำให้โครงสร้างภาษีอากรมีความเป็นธรรมมากกว่าเดิม ทั้งในด้านเป็นธรรมในแนวนอน (Horizontal Equity) และความเป็นธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity) เพราะแต่เดิมนั้นผู้ที่มีเงินได้เท่ากันอาจเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่เท่ากัน ทั้งที่จำนวนคนที่มีภาระเลี้ยงดูไม่ต่างกัน และผู้ที่มีเงินได้ไม่เท่ากันอาจต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเท่ากัน เนื่องจากการยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้ประเภทดอกเบียเงินฝากธนาคาร

อย่างไรก็ตาม ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบกระเทือนจากมาตรการดังกล่าวนี้ก็คือกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์และกลุ่มผู้ถือเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ บุคคลในกลุ่มทั้งสองนี้บางคนได้พยายามดำเนินการผลักดันให้รัฐบาลยกเลิกการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากดอกเบียเงินฝากธนาคาร โดยพยายามให้ข้อมูลที่เป็นเท็จแก่มหาชนว่า

(ก) การเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เงินออมมวลรวมของประเทศลดลง

(ข) การเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ลดลง

(ค) การเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาภาวะเงินตึงในปัจจุบัน

สำหรับประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศไทย มีปัญหาถกเถียงในทางทฤษฎีว่าการออมรวมของประเทศจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยใด อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นว่า การออมรวมของประเทศขึ้นอยู่กับระดับรายได้ประชาชาติมากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ย ด้วยเหตุนี้เอง ข้อกล่าวอ้างที่ว่า การเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การออมรวมของประเทศลดลงนั้น จึงเป็นข้อกล่าวอ้างที่ปราศจากมูลฐานแห่งข้อเท็จจริง ตามสถิติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทั้งการออมรวมและการสะสมทุนถาวรของระบบเศรษฐกิจในปี 2521 ล้วนมีมูลค่าสูงกว่าปี 2520 ทั้งสิ้น

รัฐบาลเริ่มจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 จากสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทย (ดูตารางที่ 1) ปรากฏว่า เมื่อสิ้นเดือนตุลาคม 2520 ยอดเงินฝากรวมในธนาคารพาณิชย์เท่ากับ 127,626.4 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 158,523.7 ล้านบาท เมื่อสิ้นปี 2521 แม้แต่เงินฝากประจำซึ่งเป็นเงินฝากประเภทที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 ยังคงมียอดรวมเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อสิ้นเดือนตุลาคม 2520 เงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์มียอดรวม 97,529.8 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 117,769.8 ล้านบาทเมื่อสิ้นปี 2521 ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างที่ว่า การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ลดลงจึงเป็นข้อกล่าวอ้างที่เป็นเท็จ

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนวณอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากประเภทต่างๆในธนาคารพาณิชย์ เราพบว่า (ดูตารางที่ 2)

(ก) อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากรวมในธนาคารพาณิชย์ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2519 ถึงเดือนตุลาคม 2520 เท่ากับ 26.3% ลดลงเหลือ 19.5% ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2520 ถึงเดือนตุลาคม 2521

(ข) ในระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2519 ถึงเดือนตุลาคม 2520 เงินฝากประจำเพิ่มขึ้น 28.6% อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากประจำลดลงเหลือ 18.2% ในระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2520 ถึงเดือนตุลาคม 2521 แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากออมทรัพย์กลับเพิ่มจาก 13.9% เป็น 26.5% ในช่วงเวลาเดียวกัน

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า แม้ว่าเงินฝากรวมและเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์จะมีได้ลดลง แต่ก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำลง ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มีไข่เรื่องน่าประหลาดใจแต่ประการใด ในเมื่อรัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาตลาดทุน และได้ใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจในการดึงดูดเงินออมเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ ดังจะเห็นได้จากมาตรการต่างๆที่ปรากฏในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2517 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520

อย่างไรก็ตาม เมื่ออัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศเริ่มสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในเมืองไทยตั้งแต่ปลายปี 2521 ประกอบกับภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ทำให้อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ยิ่งลดต่ำลง ตาม รายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2522 อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์เท่ากับ 5.7% เทียบกับ 10.2% ในปี 2521

ทั้งๆที่ระบบเศรษฐกิจมีปัญหาเงินเฟ้ออยู่แล้ว แต่ก็ต้องเผชิญกับปัญหาภาวะเงินตึงอีกปัญหาหนึ่งตั้งแต่ต้นปี 2522 ปัญหาดังกล่าวนี้นี้เกิดจากสาเหตุสำคัญอย่างน้อย 2 ประการคือ

(ก) อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศตั้งแต่ปลายปี 2521 ปรัชญาการณื่อดังกล่าวนี้นี้ก่อให้เกิดผลกระทบ 2 ด้าน ในด้านหนึ่งนั้นเป็นผลกระทบที่มีต่อการกู้เงินจากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์เอง แต่เดิมนั้น เมื่ออัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศ ธนาคารพาณิชย์นิยมกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาจัดสรรให้กู้แก่ธุรกิจเอกชนภายในประเทศอีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนของการได้มาซึ่งเงินทุนต่ำกว่า แต่เมื่ออัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศเริ่มสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศตั้งแต่ปลายปี 2521 ธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มที่จะกู้เงินจากต่างประเทศน้อยลง ผลก็คือ ปริมาณเงินทุนที่ธนาคารพาณิชย์จัดสรรให้แก่การประกอบธุรกิจต่างๆมีน้อยกว่าที่ควร ในอีกด้านหนึ่งนั้น ธุรกิจขนาดใหญ่ในเมืองไทย ซึ่งเคยอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศเป็นทุนในการประกอบการเริ่มลดการกู้เงินจากต่างประเทศ และหันมากู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศแทน เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ

(ข) การลักลอบนำเงินออกนอกประเทศ ทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีน้อยกว่าที่ควร

การที่เงินฝากในธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำลง ประกอบกับปัญหาภาวะเงินตึง ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นปี 2522 ทำให้เริ่มมีการประเมินกันว่า ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารเป็นตัวการของปัญหาดังกล่าว แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้รับทราบปัญหาภาวะเงินตึงมาตั้งแต่ต้นปี 2522 แต่ก็เพิ่งดำเนินการแก้ปัญหาย่างจริงจังเมื่อเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมาเอง (2522)

ในอดีตที่เป็นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยดำเนินการควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ ทำให้การควบคุมปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจซึ่งตามปกติเป็นไปได้ยากอยู่แล้ว ต้องประสบปัญหายุ่งยากยิ่งขึ้นไปอีก และนับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาสภาพคล่องภายในระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่ทันการณ์

ความบกพร่องในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทยเองอาจเป็นเหตุให้ต้องแสวงหาแพะรับบาป และแพะรับบาปตัวนั้นก็คือ ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารนั่นเอง

ในทฤษฎีของธนาคารแห่งประเทศไทย ปัญหาพื้นฐานที่เกิดขึ้นในขณะนี้ก็คือ ปัญหาการโยกย้ายเงินออมจากตลาดการเงินในระบบไปสู่ตลาดการเงินนอกระบบ และเพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ในปลายเดือนสิงหาคม 2522 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเสนอให้รัฐบาล

ยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ทั้งนี้โดยมีการใช้มาตรการทางการคลังและมาตรการทางการเงินอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย

ปัญหาที่พึงพิจารณาอีกคือ การเลิกเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากจะสามารถดึงดูดเงินออมจากตลาดการเงินนอกระบบเข้าสู่ตลาดการเงินในระบบได้มากเพียงใด ธนาคารแห่งประเทศไทยเองไม่เคยแสดงความเห็นในทางที่ว่า ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นตัวการของภาวะเงินตึง และได้แสดงความไม่มั่นใจว่า การยกเลิกการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิผลในการดึงดูดเงินออมจากตลาดการเงินนอกระบบเข้าสู่ตลาดการเงินในระบบ ดังจะเห็นได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอให้ขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารด้วย (ดู *ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันเสาร์ที่ 25 สิงหาคม 2522) ในสภาวะการณ์ที่มีปัญหาเงินเฟ้ออยู่ทั่วไป หากอัตราเงินเฟ้อยังคงสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เราย่อมคาดได้ว่า ประชาชนจะถือเงินออมในรูปเงินฝากธนาคารน้อยกว่าที่ควร เนื่องจากอัตราผลตอบแทนจากการถือเงินฝากธนาคารมีค่าติดลบ

ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงมีส่วนสำคัญในการผลักดันเงินออมเข้าสู่ตลาดการเงินนอกระบบ หากรัฐบาลไม่ดำเนินการแก้ปัญหาความไร้เสถียรภาพของราคาอย่างจริงจัง ถึงจะพยายามใช้มาตรการอื่นใดก็ตามที่จะชักจูงเงินออมเข้าสู่ตลาดการเงินในระบบได้ การยกเลิกการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความเป็นธรรมแห่งโครงสร้างภาษีอากรและต่อเป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป

ในปัจจุบัน ผู้มีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารสามารถเลือกเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ 2 วิธีคือ

(1) เสียในอัตรา 10% หรือ

(2) นำเงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารไปรวมกับเงินได้ประเภทอื่น แล้วเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามบัญชีที่ปรากฏในประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า (อัตราภาษีเงินได้ต่ำสุด 7% และสูงสุด 60%)

อย่างไรก็ตาม โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 นับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป เงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะเริ่มมีผลอย่างสำคัญต่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ และด้วยเหตุนี้เองเช่นกันที่กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์พยายามผลักดันให้รัฐบาลยกเลิกการเก็บภาษีดังกล่าว ดูเหมือนว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่มีต่อความเป็นธรรมแห่งโครงสร้างภาษีอากร และต่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ จึงได้เสนอว่า การยกเว้นภาษีดังกล่าวนี้จะเป็นเพียงมาตรการชั่วคราว จนกว่าปัญหาเงินฝากขยายตัวในระดับต่ำของธนาคารพาณิชย์และความ

มั่นใจของประชาชนที่มีต่อบริษัทเงินทุนจะกลับสู่ภาวะปกติ แต่ปัญหาก็ยังมีอยู่อีกว่า มาตรการชั่วคราวที่ว่าจะใช้ไปอีกยาวนานเพียงใด เพราะจกต้องยอมรับข้อเท็จจริงว่า หลังจากเกิดกรณีบริษัท ราชากินทุน จำกัดแล้ว ความมั่นใจของประชาชนที่มีต่อบริษัทเงินทุนจะไม่มีวันกลับไปสู่ระดับเดิมอีก

ตอนที่ 3 การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเงินได้ประเภทเงินปันผล

ในปัจจุบัน บุคคลธรรมดาที่มีเงินได้ประเภทเงินปันผลจกต้องนำเงินได้ประเภทนี้ไปคำนวณรวมกับเงินได้ประเภทอื่นๆ เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้า ทั้งนี้กฎหมายยอมให้หักค่าลดหย่อนในอัตราต่างๆ ก่อนที่จะนำไปคำนวณเงินได้พึงประเมินเพื่อเสียดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 3 แต่โดยที่รัฐบาลได้ใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจเพื่อชักจูงเงินออมเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ จึงได้กำหนดอัตราค่าลดหย่อนไว้แตกต่างกันระหว่างเงินปันผลที่ได้จากบริษัทจดทะเบียน (หมายถึง นิติบุคคลที่จดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) กับเงินปันผลที่ได้จากนิติบุคคลที่มีใช้บริษัทจดทะเบียน ดังจะเห็นได้ว่า บุคคลธรรมดาที่มีเงินได้ประเภทเงินปันผล 10,000 บาท หากเงินปันผลนั้นได้จากบริษัทจดทะเบียนจะไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (เนื่องจากหักค่าลดหย่อนได้ 100%) แต่ถ้าเงินปันผลนั้นได้จากนิติบุคคลที่มีใช้บริษัทจดทะเบียน เงินปันผลจำนวน 5,000 บาทแรกไม่ต้องเสียภาษี ส่วนอีก 5,000 บาทที่เหลือหักค่าลดหย่อนได้ 15% (เท่ากับ 750 บาท) คงเหลือเป็นเงินได้พึงประเมิน 4,250 บาท ซึ่งจะต้องนำไปรวมกับเงินได้ประเภทอื่นๆ เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้า

จุดมุ่งหมายของมาตรการดังกล่าวนี้ก็เพื่อชักจูงให้ประชาชนถือเงินออมในรูปของหลักทรัพย์บริษัทจดทะเบียน ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเจริญเติบโตและมีบทบาทในการระดมเงินออมจากประชาชนนั่นเอง อย่างไรก็ตาม หลังจากเกิดกรณีราชากินทุนเงินออมที่เข้าสู่ตลาดทุนมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น ในเดือนสิงหาคม 2522 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเสนอต่อรัฐบาลว่า เพื่อจูงใจการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ เงินได้ประเภทเงินปันผลจากบริษัทจดทะเบียน หลังจากหักค่าลดหย่อนแล้ว ควรเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราไม่เกิน 10% โดยไม่ต้องนำไปรวมกับเงินได้ประเภทอื่นเพื่อเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าเช่นในปัจจุบัน

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยประการหนึ่งก็คือ เหตุจูงใจที่ประชาชนพากันนำเงินออมไปซื้อหลักทรัพย์นั้น เป็นเหตุจูงใจในการหารายได้จากมูลค่าเพิ่มของหลักทรัพย์มากกว่าที่จะหวังรายได้ประเภทเงินปันผล และเท่าที่ผ่านมา การขยายตัวของตลาดหลักทรัพย์ โดยพื้นฐานแล้วเป็นการขยายตัวของตลาดหลักทรัพย์รองมากกว่าการขยายตัวของตลาดหลักทรัพย์เบื้องต้น ด้วยเหตุนี้เอง พัฒนาการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเท่าที่

เป็นอยู่ในเวลานี้ จึงมิได้มีส่วนช่วยระดมเงินออมเพื่อนำไปลงทุนในภาคเอกชนเท่าที่ควร สิ่งซึ่งน่าสังเกตก็คือ แทนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเสนอให้ใช้มาตรการเพื่อกระตุ้นให้อุปทานของหลักทรัพย์ออกใหม่เพิ่มขึ้นในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการขยายตัวของตลาดหลักทรัพย์เบื้องต้น กลับเสนอแนะให้ใช้มาตรการซึ่งโดยพื้นฐานแล้วมีผลต่อการเพิ่มอุปสงค์ในการถือหลักทรัพย์ หากมาตรการดังกล่าวนี้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเหตุจูงใจในการถือหลักทรัพย์ของประชาชน จากการถือหลักทรัพย์เพื่อเก็งกำไรมาเป็นการถือหลักทรัพย์เพื่อหวังเงินปันผล ผลเสียที่เกิดขึ้นจะมีต่อการกระจายรายได้ประชาชาติอย่างสำคัญ

ในปัจจุบัน เงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างมีมูลค่าประมาณ 30% ของรายได้ประชาชาติ ส่วนที่เหลือ 70% เป็นเงินได้ที่มีใช้เงินเดือนและค่าจ้าง (เช่น ค่าเช่า ดอกเบี้ย ส่วนแบ่งกำไร) จากการวิเคราะห์ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี 2516 มีผู้พบว่า 81.1% เป็นภาษีที่เก็บจากผู้ที่มีเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างอีก 18.9% เป็นภาษีที่เก็บจากเงินได้ที่มีใช้เงินเดือนและค่าจ้าง (ดูตารางที่ 4) เมื่อนำภาษีเงินได้นิติบุคคลมาวิเคราะห์รวมไว้ด้วย ปรากฏว่า ภาษีเงินได้รวมที่เก็บจากเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างเท่ากับ 42.8% ส่วนที่เก็บจากเงินได้ประเภทอื่นมีมูลค่าเท่ากับ 57.2% และเมื่อคำนวณอัตราภาษีถัวเฉลี่ยที่แท้จริง ปรากฏว่า ผู้ที่มีเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างต้องเสียภาษีในอัตรา 2.68% ในขณะที่ผู้ที่มีเงินได้ประเภทอื่นเสียภาษีในอัตรา 1.44% เท่านั้น (ดูตารางที่ 5)

ข้อเสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องนี้จึงเป็นข้อเสนอแนะที่มุ่งแก้ปัญหาการระดมเงินออม โดยมีได้พิจารณาถึงผลเสียอันจะเกิดต่อการกระจายรายได้ประชาชาติแม้แต่น้อย นอกจากนี้ ข้อเสนอดังกล่าวยังไม่แน่ว่าจะสามารถช่วยฟื้นฟูตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้คืนสู่สภาพเดิมได้ ในเมื่อความเชื่อมั่นของประชาชนได้เหือดหายไปจนเกือบหมดสิ้นหลังจากเกิดกรณีราชาเงินทุน และหากจะว่ากันไปแล้ว ถ้ากระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยทำงานอย่างรับผิดชอบมากกว่านี้ กรณีราชาเงินทุนก็คงไม่เกิดขึ้น และเราคงไม่ต้องทนฟังข้อเสนออันมักง่ายและแสนทรมานของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน

ตอนที่ 4 ธนาคารแห่งประเทศไทยทำงานรับใช้ใคร

เมื่อพิจารณาข้อเสนอของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เราจะเห็นได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอให้รัฐบาลแก้ปัญหาหระยะสั้นด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมน้อยลง ทั้งๆที่ยังไม่มีความจำเป็นที่จักต้องเลือกดำเนินการเช่นว่านี้ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่ายินดีที่ ข้อเสนอของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้ได้รับการคัดค้านทั้งจากนักวิชาการ

บางท่านในธนาคารแห่งประเทศไทยและในกระทรวงการคลัง ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลมิได้ใส่ใจที่จะใช้เครื่องมือทางการคลังในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ และในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น แต่ครั้งก็ต้องเผชิญกับการต่อต้านจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ หากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรไปในทางที่มิใช่ความเป็นธรรมน้อยลง ย่อมเป็นการยากลำบากที่จะแก้ไขให้ดีขึ้นในภายหลัง

ธนาคารแห่งประเทศไทยเคยทำหน้าที่เป็นปรการสุดท้ายแห่งพหุธิบัญญัติในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ยามใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไปในทางที่เป็นผลเสียต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ธนาคารแห่งประเทศไทยจักคอยทำหน้าที่เหนี่ยวรั้งและทักท้วง แต่ในบัดนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับมีพฤติกรรมอันฉ้อฉลเสียเอง ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจจักต้องจารึกไว้ว่า ในเดือนสิงหาคม 2522 ปรการสุดท้ายแห่งพหุธิบัญญัติในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจต้องพังทลายลง เนื่องจากมีอาชวทนต่อคลื่นอิทธิพลทางการเมืองและอิทธิพลทางเศรษฐกิจได้

และในบัดนี้ เราก็คงได้แต่ตั้งคำถามว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยทำงานรับใช้ใคร

ตารางที่ 1

เงินฝากของประชาชนในธนาคารพาณิชย์

(ล้านบาท)

2519 – 2521

สิ้นระยะเวลา	เงินฝากเพื่อเรียก	เงินฝากออมทรัพย์	เงินฝากประจำ	เงินฝากอื่นๆ	เงินฝากรวม
2519					
ตุลาคม	14,995.4	9,054.9	75,811.5	1,181.6	101,043.4
ธันวาคม	16,780.1	9,517.8	78,943.9	1,176.3	106,418.1
2520					
ตุลาคม	18,214.4	10,311.2	97,529.8	1,517.0	127,626.4
ธันวาคม	19,096.6	11,120.7	99,272.2	1,590.4	131,079.9
2521					
ตุลาคม	22,040.3	13,041.2	115,244.8	2,132.5	152,458.8
ธันวาคม	23,520.2	14,961.6	117,769.8	2,272.1	158,523.7

ตารางที่ 2

อัตราการเพิ่มถัวเฉลี่ยของเงินฝากธนาคารพาณิชย์ (%)

2505 – 2521

สิ้นระยะเวลา	เงินฝากเพื่อเรียก	เงินฝากออมทรัพย์	เงินฝากประจำ	เงินฝากอื่นๆ	เงินฝากรวม
2505-2509	4.9	-	40.2	-8.9	21.9
2510-2514	8.6	15.1	22.2	10.3	16.6
2515-2519	15.2	24.3	25.1	17.9	23.0
2520	13.8	16.8	25.7	35.2	23.2
2521	23.2	34.5	18.6	42.9	20.9
พ.ย.2519-ต.ค.2520	21.5	13.9	28.6	28.4	26.3
พ.ย.2520-ต.ค.2521	21.0	26.5	18.2	40.6	19.5

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3

อัตราค่าลดหย่อนเงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไร
ในการคำนวณเงินได้พึงประเมินเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

บริษัทจดทะเบียน		จากนิติบุคคลที่มีใช้บริษัทจดทะเบียน	
เงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไร (บาท)	ค่าลดหย่อน	เงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไร (บาท)	ค่าลดหย่อน
0 – 10,000	100%	0 – 5,000	100%
10,001 – 400,000	30%	5,001 – 200,000	15%
ส่วนที่เกิน 400,000	0%	ส่วนที่เกิน 200,000	0%

ตารางที่ 4

อัตรากาสิโนที่แท้จริงของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
จำแนกตามประเภทของเงินได้ประจำปี 2516

ประเภทของเงินได้	เงินได้		กาสิโนที่ประเมินได้		อัตรากาสิโนที่แท้จริง (%)
	จำนวน (ล้านบาท)	%	จำนวน (ล้านบาท)	%	
เงินเดือนและค่าจ้าง	50,205	28.7	1,344	81.1	2.68
เงินได้ที่มิใช่เงินเดือน/ค่าจ้าง	124,729	71.3	313	18.9	0.25
รวม	174,934	100.0	1,657	100.0	0.95

ตารางที่ 5

อัตราภาษีที่แท้จริงของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล

จำแนกตามประเภทของเงินได้ประจำปี 2516

ประเภทของเงินได้	เงินได้		ภาษีที่ประเมินได้		อัตราภาษีที่แท้จริง (%)
	จำนวน (ล้านบาท)	%	จำนวน (ล้านบาท)	%	
เงินเดือนและค่าจ้าง	50,205	28.7	1,344	42.8	2.68
เงินได้ที่มีใช้เงินเดือน/ค่าจ้าง	124,729	71.3	1,794	57.2	1.44
รวม	174,934	100.0	3,138	100.0	1.79