

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 27 กันยายน 2534

## เมื่อนายธนาคารพาณิชย์ล้มรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การพบปะระหว่างตัวแทนสมาคมธนาคารไทยกับนายบัณฑิต บุญยะปานะ อธิบดีกรมสรรพากรเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 ที่ผ่านมานี้ เป็นการพบปะหลังจากที่สงครามทางความคิดสงบลงชั่วคราว ทั้งนี้เพื่อเตรียมการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารตามประมวลรัษฎากรที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่

นับตั้งแต่ต้นเดือนเมษายน 2534 กระทรวงการคลังมีดำริที่จะยกเลิกการยกเว้นภาษีแก่ดอกเบียเงินฝากประจำระยะเวลาตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ทั้งในธนาคารพาณิชย์และสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งมีเงินฝากรวมกันทุกบัญชีไม่เกิน 200,000 บาท ตลอดจนยกเลิกการยกเว้นภาษีแก่ดอกเบียตัวสัญญาใช้เงินของธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปี 6 เดือนขึ้นไป รวมกันไม่เกิน 200,000 บาท ขณะเดียวกันก็มีดำริที่จะเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ที่มียอดเกินกว่า 100,000 หรือ 200,000 บาท ซึ่งในขณะนั้นยังมิได้กำหนดแน่นอน (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 4 และ 5 เมษายน 2534)

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2534 กระทรวงการคลังได้เสนอให้คณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาปรับโครงสร้างอัตราภาษีดอกเบีย ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาตราสารทางการเงิน คณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีมติเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2534 ให้เก็บภาษีเงินได้จากดอกเบียพันธบัตรรัฐบาล ดอกเบียตราสารทางการเงิน และดอกเบียเงินฝากประจำ และเงินฝากออมทรัพย์ในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี แต่ทั้งนี้ยกเว้นดอกเบียเงินฝากสหกรณ์ออมทรัพย์ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 20-22 สิงหาคม 2534) ขณะเดียวกันก็มีมติให้เก็บภาษีการค้าตราสารทางการเงินในอัตราร้อยละ 3.3 เฉพาะการค้าในทอดแรก โดยที่แต่เดิมนั้นมีการเก็บภาษีการค้าตราสารทางการเงินทุกทอดที่เปลี่ยนความเป็นเจ้าของ (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 31 กรกฎาคม 2534)

แหล่งข่าวจากกระทรวงการคลังยืนยันว่า ข้อเสนอของกระทรวงการคลังมิได้ต้องการให้ยกเว้นภาษีเงินได้จากดอกเบียเงินฝากธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสหกรณ์ออมทรัพย์ หากแต่คณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจของ

รัฐบาลมีความเห็นว่า ควรจะยกเว้นภาษีแก่ประชาชนผู้ออมเงินกลุ่มนี้ ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้เอง ที่เป็นประทุแห่งสงครามระหว่างสมาคมธนาคารไทยกับรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในขณะเดียวกัน ข้อยกเว้นในเรื่องนี้ก็สร้างความกระอักกระอ่วนแก่นายบัณฑิต บุญยะปานะ ในฐานะประธานธนาคารออมสินหาน้อยไม่

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2534 มีมติเห็นชอบกับ ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง ซึ่งผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกาของดังกล่าวข้างต้นนี้ เดิมที่มีผู้เสนอ ให้รัฐบาลตราเป็นพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีไปก่อน แล้วจึงแปลงพระราชกำหนดเป็น พระราชบัญญัติในภายหลัง แต่การตราพระราชกำหนดตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 จำต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา ร.ส.ช. (มาตรา 26) ซึ่งเสี่ยงต่อการที่โครงสร้าง ภาษีจะถูกขู่ขู่ยำ โดยคณะที่ปรึกษาของสภา ร.ส.ช. ดังนั้น รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงมี มติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาโดยตรง

ตลอดช่วงสัปดาห์แรกของเดือนสิงหาคม ผู้นำธนาคารพาณิชย์ใช้ความ พยายามอย่างยิ่งยวดในการล็อบบี้สมาชิกสภานิติบัญญัติฯ เพื่อล้มร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลรัษฎากรดังกล่าวนี้ หรือมิฉะนั้นก็ต้องมีการแก้ไขสาระสำคัญให้แตกต่างไปจาก ข้อเสนอของรัฐบาล ในขณะเดียวกัน สมาคมธนาคารไทยก็พยายามสร้างกระแสข่าวเพื่อแสดง ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีดอกเบียของรัฐบาลครั้งนี้ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม และ ไม่เห็นใจคนจน คอลัมนิสต์หลายต่อหลายคนแสดงจุดยืนอยู่ข้างสมาคมธนาคารไทยอย่าง กระฉ่างชัด

การเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทาง การเมืองหลายต่อหลายครั้ง และเราจะไม่สามารถเข้าใจปัญหานี้ได้อย่างถูกต้องและถ่องแท้ หากเราไม่ทราบภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของเรื่องนี้

นับตั้งแต่ประมวลรัษฎากรมีผลบังคับใช้ในปี 2482 เป็นต้นมา ดอกเบีย ทุกประเภทถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ต่อมาในปี 2496 ดอกเบีย พันธบัตรรัฐบาลและดอกเบียเงินฝากธนาคารออมสินได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ครั้งในปี 2504 ดอกเบียเงินฝากธนาคารพาณิชย์ก็ได้รับยกเว้นด้วย โดยที่มีข้อตกลงแบบสุภาพบุรุษระหว่าง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกับผู้ว่าธนาคารพาณิชย์ในขณะนั้นว่า ข้อยกเว้นนี้เป็นเพียง มาตรการชั่วคราวที่จะช่วยประคับประคองให้ธนาคารพาณิชย์ขยายบทบาทในการระดมเงินออม และมีความเข้าใจร่วมกันว่า เมื่อธนาคารพาณิชย์มีฐานะมั่นคงแล้ว ดอกเบียเงินฝากธนาคาร

จักต้องเสียภาษีเงินได้ตามปกติ แต่ครั้งเมื่อรัฐบาลพยายามจะจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารในปี 2517 นายธนาคารพาณิชย์ก็ได้ลอบบีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจนความพยายามของรัฐบาลประสบความสำเร็จล้มเหลว อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีส่วนในการผลักดันให้ยกเว้นภาษีสำหรับดอกเบียเงินฝากธนาคารในปี 2504 ถึงกับต่อว่าต่อขานผู้นำ นายธนาคารพาณิชย์บางคนที่ระดับสัจธรรมและเห็นแก่ได้ชนิดไม่รู้จักจบจักสิ้น

แม้ภายหลังจากที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารในปี 2520 นายธนาคารพาณิชย์ก็ยังคงผลักดันให้รัฐบาลเลิกจัดเก็บภาษีดอกเบียอย่างไม่หยุดยั้ง เมื่อเกิดภาวะเงินตึงอย่างรุนแรงในช่วงปี 2522-2523 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำตัวเป็น 'นายหน้า' ของกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ ในการเสนอให้รัฐบาลเลิกจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารเป็นการชั่วคราว ข้อเสนอนี้ไม่เพียงแต่จะได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากชุมชนวิชาการเท่านั้น หากทว่ายังก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลังอีกด้วย การณ์ปรากฏต่อมาว่า เทคโนโลยีของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีบทบาทในการเสนอให้เลิกจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารในครั้งนั้น หลายต่อหลายคนได้แปรสภาพเป็นผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม สมาคมธนาคารไทยยังคงเดินหน้าต่อไปในการผลักดันให้รัฐบาลเลิกเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ห้า (2525-2529) แต่ไม่ประสบผล สำเร็จ

เดิมทีกระทรวงการคลังมีเป้าหมายที่จะให้นำเงินได้ประเภทดอกเบียรวมกับเงินได้ประเภทอื่นๆ เพื่อเสียภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้าในปี 2527 ในเมื่อเงินได้ประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า เงินได้ประเภทดอกเบียก็ควรจะเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าด้วย ระบบภาษีจึงจะนับว่าเป็นธรรม แม้ว่านายธนาคารพาณิชย์จะไม่สามารถล้มภาษีดอกเบีย แต่ก็ประสบความสำเร็จในการเตะถ่วงมิให้เงินได้ประเภทดอกเบียต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า

ช่วงเวลาเกือบ 14 ปีที่มีการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารนั้นเนิ่นนานพอที่นายธนาคารพาณิชย์จะเรียนรู้ว่า การล้มภาษีชนิดนี้ แม้จะมีชื่อ mission impossible แต่ก็เป็นเรื่องยากยิ่ง ดังนั้น เมื่อรัฐบาลดำรงจะจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ในเดือนกรกฎาคม 2534 บรรดานายธนาคารพาณิชย์ก็พากันสวมหน้ากากนายทุนผู้เห็นใจคนจน และออกมาโจมตีรัฐบาลว่า การเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์จะทำให้คนยากจนเดือดร้อน บรรดาคอลัมนิสต์ที่เป็น 'หุ่นยนต์' ของนายธนาคารพาณิชย์ก็ร่ำรำด้วยท่วงที่เดียวกัน แท้ที่จริง

แล้ว คนจนที่มีรายได้อาจต่ำกว่าระดับพอประทังชีวิตหาเงินออมแม้แต่น้อยไม่ ผู้คนในกลุ่มนี้มีประมาณ 20% ของจำนวนประชากรทั่วประเทศ ผู้ที่เดือดร้อนจากการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ที่แท้จริง ก็คือ ชนชั้นกลางระดับล่าง (lower middle class) ทำให้คนยากจนไม่ แต่ถ้าหากภาษีดอกเบียมีโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า ชนชั้นกลางระดับล่างอาจไม่ต้องเสียภาษีเลย หรือเสียแต่เพียงน้อยนิด นำเสียดายที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน กลับเป็นผู้ล้มเลิกความคิดที่จะจัดเก็บภาษีดอกเบียในอัตราก้าวหน้า ซึ่งเดิมกำหนดว่าจะเริ่มเก็บในปี 2535 แต่ผลของการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรในครั้งนี้ได้ชุดหลุมฝังแนวความคิดนี้โดยสิ้นเชิง นับเป็นจุดต่างของรัฐบาลนี้โดยแท้ กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ไม่เคยเอื้อนเอ่ยประเด็นนี้ต่อสาธารณชน ทั้งนี้อาจเป็นด้วยสัญชาตญาณของสัตว์เศรษฐกิจที่มีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง

ผลการลอบบี้ของนายธนาคารพาณิชย์ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2534 เอนเอียงไปในทางที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ ทั่วๆที่มีสมาชิกเข้าประชุมกว่า 200 คน แต่มีผู้ลงมติสนับสนุนประมาณ 40 เสียง นอกนั้นงดออกเสียง (ดอกเบียรายสัปดาห์ ฉบับวันที่ 18-24 สิงหาคม 2534) หากมิใช่เพราะเหตุว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสภา 'หุ่นยนต์' กฎหมายฉบับนี้ก็ต้องถูกคว่ำอย่างแน่นอน และรัฐบาลก็ต้องถึงกาลอวสาน ดังนั้น ในทางพฤตินัย รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว ตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2534

แรงผลักดันของกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ยังผลให้มาตรการการเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ที่ออกมามีลักษณะระดมยอม คณะกรรมการการเงินการคลังแห่ง สภานิติบัญญัติฯมีมติให้เก็บภาษีเงินได้จากดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ในอัตรา 15% ต่อปี โดยยกเว้นไม่เก็บจากดอกเบียเงินฝากธนาคารออมสินและสหกรณ์ออมทรัพย์ และยกเว้นไม่เก็บจากผู้ฝากที่มีเงินได้ ประเภทดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ไม่เกินปีละ 10,000 บาท ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2534 (กรุงเทพฯธุรกิจ ฉบับวันที่ 7-8 กันยายน 2534) แม้นายธนาคาร พาณิชย์จะไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ลดอัตราภาษีจากปีละ 15% ให้เหลือ 10% และไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ดอกเบียเงินฝากธนาคารออมสินต้องเสียภาษีเงินได้เสมอด้วยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ แต่ก็ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ยกเว้นภาษีแก่ผู้ที่มีเงินได้จากดอกเบียไม่เกินปีละ 10,000 บาท ซึ่งสร้างปัญหาในการบริหารการจัดเก็บอย่างยิ่ง จนกลายเป็นเรื่องปวดหัวระหว่างกรมสรรพากรกับสมาคมธนาคารไทยในเวลาต่อมา

ในขณะที่นายธนาคารพาณิชย์ร่ำหาโครงสร้างภาษีดอกเบียที่ให้ความเป็นธรรมแก่นายธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสินโดยเสมอหน้ากัน แต่พฤติกรรมของนายธนาคารพาณิชย์เท่าที่ผ่านมามีได้แสดงว่ามีความเป็นธรรมอยู่ในจิตวิญญาณไม่ กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์พยายามครั้งแล้วครั้งเล่าที่จะล้มภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร โดยมีได้คำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้มีเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง (Wage earners) กับผู้มีเงินได้ประเภทอื่น (non-wage earners) เหตุใดผู้ที่หาเงินได้จากหยาดเหงื่อแรงกาย (earned income) ต้องเสียภาษี แต่เงินได้ที่ได้มาโดยมิได้เหนื่อยยากกลับไม่ต้องเสียภาษี และเหตุใดเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างจึงต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า แต่เงินได้ประเภทดอกเบียกลับไม่ต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า

คำบริภาษของ นายบัณฑิต บุญยะปานะ ในขณะที่สงครามภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ขึ้นถึงจุดยอด ที่ประนามความเห็นแก่ตัวของนายธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเรียกร่องในสิ่งที่ตนเสียประโยชน์ แต่ไม่กล่าวถึงส่วนที่ตนได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีดอกเบียครั้งนี้ นับเป็นคำบริภาษที่ใช้ได้ทุกกาลสมัย (แนวหน้า ฉบับวันที่ 17 สิงหาคม 2534 และ กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 17-18 สิงหาคม 2534) ผู้นำนายธนาคารพาณิชย์ได้แสดงตนเป็นนายทุนผู้เห็นใจคนจนในครั้งนี้ แต่พฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์ดังที่เป็นมาแต่อดีตมุ่งแต่ให้บริการคนรวยและถีบไล่ไล่ส่งคนจน หนังสือพิมพ์ *The Nation* เรียกร้องให้นายธนาคารพาณิชย์ให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ผู้มีเงินออมรายย่อยมากขึ้น เพื่อให้สมกับการอวดอ้างว่ารักคนจน (*The Nation*, August 19, 1991) แต่เราจะหวังอะไรได้จากกลุ่มคนที่มีมือถือสากรปากถือศีล