

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 30 ตุลาคม 2535

## แนวทางการแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินออม

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังผลักดันให้รัฐบาลจัดตั้งสำนักงานเงินออมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการออมในระบบเศรษฐกิจไทย หน่วยงานใหม่จะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่ต้องมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการออม อันประกอบด้วยกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และภาคเอกชน

ข้อดำรงของธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดตั้งสำนักงานเงินออมแห่งชาติดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักว่า การขาดแคลนเงินออมเป็นปัญหาร้ายแรงที่จำเป็นต้องแก้ไขโดยด่วน มิฉะนั้นการขาดแคลนเงินออมจะกลายเป็นทำนบกีดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจและการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต

*ประการที่สอง* ธนาคารแห่งประเทศไทยยอมรับโดยปริยายว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศ ดังที่ดำเนินมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กำลังมาถึงจุดอับตัน เพราะยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศที่รุนแรงในอนาคตได้ ในเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยมีความต้องการใช้เงินทุนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่เงินออมไม่สามารถเพิ่มพูนอย่างพอเพียง นอกจากนี้ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในสังคมโลกก็แปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ สภาพการณ์ที่สังคมโลกมีเงินออมอย่างเหลือเฟือดังที่เป็นอยู่เมื่อสามทศวรรษเศษที่แล้วกำลังหมดสิ้นไป อัตราการออมในสังคมโลกมีแนวโน้มตกต่ำลง ในขณะเดียวกัน ประเทศในภูมิภาคต่างๆกลับมีความต้องการใช้เงินออมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย อินโดจีน ตะวันออกกลาง และยุโรปตะวันออก มีพิกัดต้องกล่าวถึงแอฟริกาที่มีความต้องการเงินออมจากต่างประเทศ แต่ไม่มีความสามารถในการหาระเงินกู้

แม้ว่าการขาดแคลนเงินออมจะเป็นปัญหาสำคัญ แต่การแก้ปัญหาด้วยการจัดตั้งสำนักงานเงินออมแห่งชาติไม่น่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้อง การแก้ปัญหาด้วยวิธีการตั้งหน่วยงานใหม่รังแต่จะสร้างภาระแก่ภาครัฐบาลในอนาคต เพราะการตั้งหน่วยงานใหม่นั้นง่ายกว่าการยุบ

หน่วยงานเก่า การณ์ปรากฏอยู่เรื่อยๆว่า หน่วยงานที่ตั้งขึ้นเมื่อสิ้นภารกิจหลักแล้ว มักจะยังคงดำรงอยู่ อันก่อให้เกิดภาระในด้านงบประมาณแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการไทยนั้นปรากฏอยู่ทั่วไป วิธีการแก้ปัญหาต่างๆด้วยการจัดตั้งหน่วยงานใหม่นั้นมีแต่จะเพิ่มพูนความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการมากขึ้น หนทางในการแก้ปัญหาที่ถูกต้องน่าจะอยู่ที่การจัดองค์กรในระบบราชการเสียใหม่ เพื่อให้มีบทบาทในการส่งเสริมการออมได้

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการตั้งหน่วยราชการดังเช่นกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการออมนั้น อาจเป็นเพราะเหตุว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการเน้นมาตรการการปลูกฝังค่านิยมในการออม การออมจะเพิ่มพูนขึ้นได้มากกว่าปกติก็ต่อเมื่อมีการลดการบริโภค ค่านิยมในการออมย่อมยากที่จะเกิดขึ้นได้ หากผู้ใหญ่ในสังคมยังคงมีพฤติกรรมการบริโภคอย่างฟุ่มเฟือย ผู้นำข้าราชการไทยไม่ว่าจะเป็นทหารหรือพลเรือน รวมตลอดจนผู้นำธุรกิจ ล้วนแล้วแต่มีพฤติกรรมการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย ซึ่งกลายมาเป็นเครื่องบ่งบอกสถานะในสังคม ในเมื่อผู้นำในสังคมมีพฤติกรรมเช่นนี้ ต่อให้มีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการนับสิบนับร้อยก็ยังคงยากที่จะปลูกฝังค่านิยมในการออมได้

ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยราชการต่างๆสมควรที่จะหันกลับมาสำรวจตัวเองว่า แต่ละหน่วยงานได้ดำเนินนโยบายและใช้มาตรการอะไรบ้างในการทำลายการออมในระบบเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรที่จะได้รับการประเมินในฐานะที่เป็นผู้ทำลายสิ่งจูงใจในการออมด้วยการดำเนินนโยบายการกดอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับต่ำตลอดช่วงเวลา 40 ปีที่ผ่านมา บัดนี้ ด้วยการโน้มน้ำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราดอกเบี้ย โดยปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวตามกลไกตลาด กระนั้นก็ตาม การปล่อยให้การใช้บัตรเครดิตขยายตัวอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่ควรนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา มีส่วนในการผลักดันให้การใช้จ่ายในการบริโภคเพิ่มขึ้นในอัตราเร่ง นอกจากนี้ การปล่อยให้ประชาชนบางกลุ่มบางเหล่าหาเงินได้จากการเก็งกำไรอย่างไร้ขอบเขตทั้งในตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์ โดยที่ไม่มีมาตรการทางภาษีอากรในการดูดซับเงินได้จากการเก็งกำไรหรือการเก็บภาษีจากมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (capital gains tax) ไม่เพียงแต่จะทำให้การใช้จ่ายในการบริโภคเพิ่มขึ้น เนื่องจากเงินที่หามาได้ง่ายย่อมใช้จ่ายไปคล่องเท่านั้น หากยังมีผลในการทำลายจริยธรรมในการทำงาน (work ethics) อย่างสำคัญอีกด้วย

ก่อนที่รัฐบาลจะพิจารณาใช้มาตรการอื่นๆในการส่งเสริมการออม รัฐบาลควรที่จะทบทวนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามผลักดันให้ใช้มาตรการภาษีอากรในการให้สิ่งจูงใจในการออม โดยมีได้พิจารณาแม้แต่น้อยว่า บรรดามาตรการการยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากรเหล่านี้สามารถช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินออมที่ต้นตอได้หรือไม่ การออมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการประหยัดมัธยัสถ์ แต่

การประหยัดมัธยัสถ์เป็นเรื่องของวัฒนธรรม หากวัฒนธรรมและค่านิยมในการประหยัดมัธยัสถ์ ถูกทำลายไป ถึงจะใช้มาตรการภาษีอากรในการให้สิ่งจูงใจในการออมมากเพียงใด ก็มีอาจแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินออมชนิดถอนรากถอนโคนได้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลเลือกใช้ในช่วงเวลาที่ผ่านมาสามทศวรรษที่ผ่านมาเป็นยุทธศาสตร์ที่ส่งเสริมลัทธิบริโภคนิยม (consumerism) ด้วยเหตุที่การขยายตัวของการบริโภคมีผลส่งเสริมการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่การเติบโตใหญ่ของลัทธิบริโภคนิยมในช่วงเวลาที่ผ่านมาสามทศวรรษที่ผ่านมา มีผลในการทำลายวัฒนธรรมและค่านิยมในเรื่องความประหยัดมัธยัสถ์ การทำลายนี้ดำเนินไปอย่างช้าๆ แต่บัดนี้กำลังก้าวสู่ขั้นวิกฤติ หากสังคมเศรษฐกิจไทยไม่สามารถรื้อฟื้นวัฒนธรรมและค่านิยมในด้านความประหยัดมัธยัสถ์แล้วไซ้ การส่งเสริมการออมย่อมเป็นเรื่องยากเย็นแสนเข็ญยิ่ง ในการฟื้นฟูวัฒนธรรมและค่านิยมดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้วย โดยต้องพยายามจำกัดและลดทอนอิทธิพลของลัทธิ บริโภคนิยม

ด้วยเหตุที่ขุนนางนักวิชาการไทยยังคงต้องการส่งเสริมลัทธิบริโภคนิยม มาตรการส่งเสริมการออมที่เลือกใช้จึงเน้นหนักไปในการให้สิ่งจูงใจด้านภาษีอากร ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามผลักดันกระทรวงการคลังมาเป็นเวลาช้านานให้เลิกจัดเก็บภาษีดอกเบีย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการสุมหัวกับนายธนาคารพาณิชย์บางกลุ่มบางเหล่า แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีอาจให้คำตอบได้ว่า เหตุใดเงินได้อันเกิดจากหยาดเหงื่อแรงกาย (earned income) ดังเช่นเงินเดือน และค่าจ้าง จึงต้องเสียภาษี แต่เงินได้ที่ไม่ต้องใช้หยาดเหงื่อแรงกาย (unearned income) ดังเช่นดอกเบีย กลับจะยกเว้นภาษีให้ ถ้าหากเราเชื่อว่า การเลิกเก็บภาษีดอกเบีย จะช่วยให้การออมเพิ่มขึ้น รัฐบาลก็ควรที่จะเลิกเก็บภาษีเงินได้ทุกชนิด ไม่ว่าจะเงินได้นั้นเกิดจากหยาดเหงื่อแรงกายหรือไม่ ในเมื่อสังคมยังยอมรับสภาพอนาธิปไตยมิได้ และรัฐบาลเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย อันจำเป็นต้องมีอยู่ รัฐบาลก็จำเป็นต้องมีรายได้สำหรับการใช้จ่าย และต้องแสวงหารายได้ด้วยการเก็บภาษีอากร เพียงแต่ว่าการจัดเก็บภาษีอากรต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม

การใช้มาตรการภาษีอากรในการส่งเสริมการออม จะเป็นประโยชน์แก่คนรวยมากกว่าคนจน และจะมีผลกระทบต่อการกระจายรายได้ ตลอดจนทำให้การบริหารการจัดเก็บภาษีอากร ยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากกว่าที่ควรจะเป็น โปรดอย่าได้นำเรื่องส่งเสริมการออมมาบังหน้า เพียงเพื่อการเกื้อประโยชน์ต่อคนรวย สังคมไทยยังมีราษฎรอีกจำนวนมากที่ยังไม่มีเงินออมแม้แต่น้อย ผู้คนที่ยากจนเหล่านี้มีจำนวนตั้งแต่ 20% ถึง 30% ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจว่ารุ่งเรืองหรือซบเซา ธนาคารแห่งประเทศไทยน่าจะใช้ทรัพยากรไปในการศึกษาวิจัยว่า ทำอย่างไรผู้คนที่ยากจนเหล่านี้จึงจะแยกพ้นจากระดับความยากจนและมีเงินออมได้ แทนที่จะมัวมาหาคำตอบว่า ทำอย่างไรคนรวยและคนชั้นกลางจึงจะมีฐานะดีขึ้นเพื่อจะได้มีเงินออมเพิ่มขึ้น