

บทความวิชาการ

นโยบายการคลังกับเงินบาทดิจิทัล: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

รัฐศรัณย์ ธนไพศาลกิจ *

สมบุญ ศรีสรสิริวิทย *

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ (Systematic Literature Review) โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อเตรียมพร้อมกับการใช้เงินบาทดิจิทัลที่อาจจะมาถึงในไม่ช้านี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มทดสอบนำร่องการใช้เงินบาทดิจิทัลกับภาคประชาชน (Retail Central Bank Digital Currency: Retail CBDC) ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2565 กับสถาบันการเงิน 3 แห่งและกลุ่มตัวอย่าง 10,000 ราย รวมถึงการทดสอบในระดับนวัตกรรมว่าเงินบาทดิจิทัลสามารถทำได้มากกว่าแค่การใช้จ่ายในระดับพื้นฐาน หรือการโอนชำระค่าสินค้าและบริการมากนักน้อยเพียงใด ยิ่งไปกว่านั้น รัฐในการฐานะผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจผ่านนโยบายการคลังก็ได้เตรียมความพร้อม สังเกตได้จากที่ได้มีพัฒนาการการปรับใช้สกุลเงินบาทผ่านระบบการชำระเงินของไทยที่ได้ปรับให้เข้ากับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ระบบพร้อมเพย์ที่เป็นการใช้สกุลเงินผ่านระบบภาคธนาคารของเอกชน หรือการใช้นโยบายการคลังผ่านแอปพลิเคชันเป๋าตังของธนาคารพาณิชย์ของรัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้ศึกษาถึงการใช้สกุลเงินดิจิทัลในประเทศจีนที่ใช้ชื่อว่า หยวนดิจิทัล เพื่อที่จะนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับการดำเนินนโยบายการคลังในบริบทของสังคมไทย หากจะมีการใช้เงินบาทดิจิทัลในอนาคตอันใกล้นี้ หรือแต่ละภาคส่วนควรจะมีการเตรียมพร้อมเพื่อรับมืออย่างไร ทั้งนี้ ภาครัฐควรที่จะเตรียมความพร้อมทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีดิจิทัล ธรรมชาติข้อมูลโดยเฉพาะในด้านความเป็นส่วนตัวของข้อมูล การจัดตั้งหน่วยงานโดยเฉพาะเพื่อบริหารและยกระดับการจัดการฐานข้อมูลขนาดใหญ่ และการสอดประสานนโยบายการเงินร่วมกับนโยบายการคลัง รวมถึงติดตามสถานการณ์การใช้สกุลเงินดิจิทัลในต่างประเทศอย่างใกล้ชิด เพื่อให้สามารถเตรียมใช้ประโยชน์จากสกุลบาทดิจิทัลในการดำเนินนโยบายการคลังได้ตรงจุด ลดการรั่วไหล มีประสิทธิภาพและวัดผลได้ชัดเจนขึ้น รวมถึงเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

คำสำคัญ: นโยบายการคลัง, เงินบาทดิจิทัล, ระบบการชำระเงินของไทย, เป๋าตัง, หยวนดิจิทัล

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ, คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหิดล, Email: rhatsarun.t@gmail.com (Corresponding author)

† รองศาสตราจารย์ ดร., ภาควิชาสังคมศาสตร์, คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหิดล, Email: somboon.sir@mahidol.ac.th

(Received: 16/12/22, Revised: 18/02/23, Accepted: 17/05/23)

Academic Article

Fiscal Policy and Digital Baht: Past, Present, and Future

Rhatsarun Tanapaisankit [‡]

Somboon Sirisunhirun [§]

Abstract

This academic article employed a systematic literature review method to examine the readiness of using the digital baht in Thailand in the near future. Since late 2022, the Bank of Thailand has been conducting a pilot test of the use of the digital baht (a.k.a., Retail Central Bank Digital Currency: Retail CBDC) in three financial institutions with a sample of 10,000 persons. Meanwhile, the Thai government, as an economic and fiscal policy maker, has been seen to elevate the nation's digital currency and payments system by launching several digital payment platforms such as PromptPay system, Paotang digital wallet, and so forth. In addition, this article examined the evolution of China's digital currency—the digital yuan—and the implementation of the digital yuan by the Chinese government and offered several recommendations for the Thai government to implement fiscal policies related to the digital baht efficiently and effectively, including building digital technology infrastructure; ensuring data governance especially data privacy; establishing a dedicated institution to administer and enhance the management of big data; harmonizing the use of monetary and fiscal policies; and monitoring the situation of using digital baht around the globe closely. This is to guarantee that we could utilize the digital baht correctly, reduce leakage, be more effectiveness, and be measurable for the context of Thailand.

Keywords: fiscal policy, digital baht, Thai payments system, Paotang, digital yuan

[‡] Doctor of Public Administration student in Public Policy and Public Management, Mahidol University,
Email: rhatsarun.t@gmail.com (Corresponding author)

[§] Associate Professor Dr., Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University,
Email: somboon.sir@mahidol.ac.th

(Received: 16/12/22, Revised: 18/02/23, Accepted: 17/05/23)

1. บทนำ

เทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการสร้างการเปลี่ยนแปลงทำให้โลกในยุคปัจจุบันหมุนไปอย่างรวดเร็ว หรือที่เรียกว่ายุค VUCA World ประกอบไปด้วย Volatility (ความไม่แน่นอน) Uncertainty (ความไม่มั่นใจ) Complexity (ความซับซ้อน) และ Ambiguity (ความคลุมเครือ) หรือเป็นโลกที่ถูกโหมกระหน่ำด้วยคลื่น 6D ที่ประกอบไปด้วย Debt (สภาวะหนี้ท่วม) Divided (ความเหลื่อมล้ำที่สูงขึ้น) Deglobalization (ความเสื่อมถอยของโลกาภิวัตน์) Digitalization (การเข้าสู่โลกดิจิทัล) Divergence (การเปลี่ยนขั้วอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างเอเชียกับโลกตะวันตก) และ Degradation of Environment (ความกังวลเรื่องสิ่งแวดล้อม) (สันติธาร เสถียรไทย, 2564)

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปให้ได้อย่างทันถ่วงที โดยเฉพาะการส่งผ่านนโยบายการคลังนั้นมิอาจรอช้าได้ ยิ่งด้วยการที่ไทยได้เริ่มเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัล และประชาชนลดการใช้เงินสด (Cashless Society) เนื่องจากระบบการชำระเงินมีการพัฒนาจนทำให้มีการชำระเงินผ่านออนไลน์เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ภาครัฐเองก็ได้มีการปรับตัวด้วยการส่งผ่านนโยบายการคลังผ่านเครื่องมืออย่างแอปพลิเคชัน เป๋าตัง ของธนาคารกรุงไทยซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ของรัฐ อาทิ โครงการเราเที่ยวด้วยกัน คนละครึ่ง ช้อปดีมีคืน หรือยิ่งใช้ยิ่งได้ เป็นต้น ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของสิ่งใหม่ที่กำลังจะมาถึงในอนาคตอันใกล้นี้ กล่าวคือ การใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ที่ธนาคารกลางทั่วโลกได้มีการศึกษาและพัฒนากันอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะที่จะใช้กับภาคประชาชน (Retail Central Bank Digital Currency: Retail CBDC) เพื่อเตรียมพร้อมที่จะนำมาใช้แทนเงินสดหรือธนบัตรในปัจจุบัน เพื่อช่วยให้รัฐและธนาคารกลางเองสามารถดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่นในประเทศจีนที่ได้มีการริเริ่มใช้สกุลเงินดิจิทัลของตนเองหรือหยวนดิจิทัลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ยิ่งไปกว่านั้น นอกจากประโยชน์ของสกุลเงินดิจิทัลในด้านของการเก็บรวบรวมข้อมูล (Big Data) เพื่อให้รัฐสามารถวางแผนก่อนที่จะดำเนินนโยบายการคลังได้ครอบคลุมมากขึ้นแล้วนั้น ยังมีประโยชน์ที่สำคัญอีกมาก ได้แก่ 1) ช่วยลดขั้นตอนซับซ้อนของการทำธุรกรรม เนื่องจากเป็นระบบดิจิทัล 2) โปร่งใสและตรวจสอบได้ เนื่องจากรัฐสามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น เพื่อช่วยป้องกันปัญหาทุจริตหรือการฟอกเงิน 3) ทำงานได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากรัฐจะมีข้อมูลแบบ Real time เช่น ในมิติของการจัดเก็บภาษีและคืนภาษี โดยเชื่อมโยงกับระบบการชำระเงิน 4) กำหนดจุดประสงค์ของการใช้เงินได้ โดยฝังข้อมูลลงไปในระบบ ทำให้การดำเนินนโยบายการคลังได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย และ 5) เพื่อต่อยอดให้เกิดนวัตกรรมทางการเงินใหม่ ๆ

โดยในบทความวิชาการนี้ ผู้เขียนได้ใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ (Systematic Literature Review) เริ่มจากการศึกษาถึงนโยบายการคลังของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน หน้าที่และเป้าหมาย

หลักของนโยบายการคลัง และยกตัวอย่างนโยบายการคลังที่น่าสนใจ เพื่อเกริ่นนำและชวนคิดว่าหากมีการใช้เงินบาทดิจิทัลแล้วจะนำไปต่อยอดกับการใช้นโยบายได้อย่างไร ต่อด้วยการศึกษาในหัวข้อวิวัฒนาการของสกุลเงินบาท โดยเริ่มจากความหมายและหน้าที่ของเงิน รวมทั้งพัฒนาการในบริบทของไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ก่อนที่จะศึกษาต่อในหัวข้อถัดไปคือ อนาคตของสกุลเงินบาท: บาทดิจิทัล เพราะเมื่อทราบถึงอดีตและปัจจุบันได้ดีแล้วจะทำให้การทำความเข้าใจอนาคตนั้นทำได้ง่ายขึ้น โดยผู้เขียนได้มีการอธิบายเพื่อให้กระจ่างถึงความแตกต่างระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital Assets) และสกุลเงินดิจิทัล (Digital Currency) และลงรายละเอียดถึงสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency: CBDC) ซึ่งประเทศไทยโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการเตรียมการได้พอสมควรเพียงใด

จากนั้นจึงชวนทำความเข้าใจในหัวข้อถัดไปในเรื่องพัฒนาการระบบการชำระเงินของไทย เพราะในโลกยุคดิจิทัล เราไม่สามารถใช้เพียงแต่เงินกระดาษหรือธนบัตรได้อีกต่อไป แม้แต่การโอนเงินข้ามธนาคาร หรือการใช้บัตรเครดิตที่มีมาช้านาน ก็จำเป็นที่จะต้องมียระบบการชำระเงินซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของการทำธุรกรรมทางการเงินในปัจจุบัน ยิ่งด้วยการมาของสกุลบาทดิจิทัลในอนาคตอันใกล้ด้วยแล้ว การทำความเข้าใจถึงระบบการชำระเงินของไทยด้วยจึงเป็นเรื่องสำคัญ อีกทั้ง ผู้เขียนยังได้ยกตัวอย่างถึงการใช้สกุลเงินดิจิทัลในประเทศจีน: หยวนดิจิทัล ในหัวข้อสุดท้ายเพื่อให้เข้าใจถึงบริบทของสังคมโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปน่าโดยมหาอำนาจอันดับ 2 ของโลกอย่างจีน โดยได้มีการอธิบายถึงผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียและต่อทิศทางการดำเนินนโยบายการคลังทั้งหมดนี้ จึงได้มาสืบทสรูปและข้อเสนอแนะเพื่อชี้แนะแนวทางได้ว่า เงินบาทดิจิทัลกับทิศทางนโยบายการคลังของไทยในอนาคตควรเป็นเช่นไร และแต่ละภาคส่วนควรมีการเตรียมพร้อมเพื่อรับมืออย่างไร

2. นโยบายการคลังไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน

ประเทศไทยได้มีการดำเนินการส่งผ่านมาตรการทางเศรษฐกิจด้วยนโยบายการคลังมาช้านานและได้มีการพัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยที่ได้มีการดำเนินนโยบายการคลังผ่านส่วยสาอากร หรือที่เรียกว่าภาษีจังกอบ อากร ส่วย และฤชา จนถึงในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ได้มีการจัดตั้งจตุสดมภ์ เวียง วัง คลังและนา โดยกรมพระคลังทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการคลังในสมัยนั้น ต่อเนื่องมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นที่มีการจัดตั้ง ศุลกสถาน (Customs House) หรือโรงภาษีในการเก็บภาษีขาเข้าในอัตราร้อยละสาม ผ่านสนธิสัญญาบาวริง ในการเปิดประตูการค้ากับประเทศตะวันตก หรือมีการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 สำหรับรวบรวมบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินและตรวจตราการเก็บภาษีอากร จนมีการจัดตั้งงบประมาณแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2439 และมาถึงช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ที่ได้มีการเปลี่ยนชื่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นกระทรวงการคลัง และมีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินนโยบายการคลัง โดย

กระทรวงการคลังเป็นเสาหลักทางการคลังและเศรษฐกิจ เพื่อดำเนินนโยบายในการปรับโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีการกระจายอย่างเป็นธรรม ทัวถึง และเหมาะสมต่อทุกภาคส่วน รวมทั้งผนวกในมิติของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีพันธกิจที่สำคัญ ได้แก่ 1) เสนอแนะนโยบายการคลังและเศรษฐกิจ 2) บริหารการจัดเก็บรายได้ภาครัฐ 3) บริหารการเงินแผ่นดิน และ 4) บริหารจัดการทรัพย์สินภาครัฐ (กระทรวงการคลัง, 2561)

นโยบายการคลัง นับว่าเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของรัฐและมักจะมีการดำเนินการควบคู่ไป กับนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมถึงร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยนโยบายการคลังมักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้น สนับสนุนและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และมีเป้าหมายหลักเพื่อ 1) รักษาเสถียรภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและความยั่งยืนในระยะยาว 2) รักษาสมดุลของเศรษฐกิจทั้งภายในและต่างประเทศ และ 3) จัดสรรทรัพยากรและกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ผ่านการตั้งงบประมาณ (Budget) การเก็บภาษี (Taxation) การใช้จ่ายภาครัฐ (Public Expenditure) การจ้างงานของภาครัฐ (Public Works) และการกู้ยืมของภาครัฐ (Public Debt) (กระทรวงการคลัง, 2561)

ทั้งนี้ เมื่อมองย้อนไปนับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) รัฐบาลไทยได้ใช้นโยบายส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศเพื่อมีผลให้การส่งออกและการนำเข้าขยายตัวในระดับอัตราสูง โดยในช่วงแรกของการพัฒนามาก่อนปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้เริ่มใช้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า แต่เมื่อหลังปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เลือกใช้และสนับสนุนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งผลของนโยบายทั้งสองมีผลให้ขนาดของการเปิดประเทศกว้างขวางขึ้น รวมทั้งผลของข้อตกลง Plaza Accord ในปี 2528 ที่ทำให้ค่าเงินเยนของญี่ปุ่นแข็งค่าเทียบกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ ทำให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ย้ายฐานการผลิตจากประเทศญี่ปุ่นมายังประเทศไทย ซึ่งนอกจากเศรษฐกิจไทยจะพึ่งพาการส่งออกและการนำเข้าในระดับสูงแล้วยังพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศในระดับสูงเช่นกัน ส่งผลให้หนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งกว่าร้อยละ 80 เป็นหนี้ที่เกิดจากภาคเอกชน และเป็นหนึ่งในฉนวนสำคัญที่ทำให้วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ทวีความรุนแรงขึ้นเนื่องจากมีเงินทุนไหลออกมากขึ้น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2556)

วิกฤตเศรษฐกิจของไทยในปี พ.ศ. 2540 หรือวิกฤตต้มยำกุ้ง เป็นวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทย เกิดขึ้นโดยมีมูลเหตุสำคัญจากการดำเนินนโยบายการเงินที่ผิดพลาด กล่าวคือ นโยบาย 3 อย่างที่ไม่ควรดำเนินควบคู่กัน (The Impossible Trinity) ได้แก่ การใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ การปล่อยให้เงินทุนไหลเข้าออกประเทศอย่างเสรี และกำหนดดอกเบี้ยภายในประเทศสูงกว่าในต่างประเทศ ซึ่งอาการของวิกฤติได้เริ่มแสดงออกตั้งแต่นั้นปี พ.ศ. 2539 จากการส่งออกที่ชะลอเลียบพลัน การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่สูงขึ้น

ปัญหาในตลาดอสังหาริมทรัพย์ ดัชนีตลาดหุ้นที่ตกต่ำลง และต่างชาติเริ่มถอนทุน ตลอดจนหนี้สินสถาบันการเงินที่สูงขึ้นจนขาดสภาพคล่อง จนท้ายที่สุดได้มีการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเมื่อ 2 กรกฎาคม 2540 หลังทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงมหาศาล (บุญลาภ ภูสุวรรณ และคณะ, 2556) ทำให้รัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ตัดสินใจขอความช่วยเหลือด้านเงินทุนภายใต้โครงการ IMF ในเวลาต่อมา เพื่อพยุงเศรษฐกิจไม่ให้ล้มละลาย คนไทยทั้งประเทศตกจึงอยู่ในสถานะลูกหนี้ IMF หลังการกู้ยืมที่เป็นจำนวนเงินมากถึง 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (กฤษฎ์เลิศ สัมพันธรักษ์ และคณะ, 2565) ซึ่งไทยต้องทำตามมาตรการต่าง ๆ ที่ตกลงไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent: LOI) ทั้งหมด 8 ฉบับด้วยกัน ตั้งแต่ปี 2540 จนถึง 2542 รวมทั้งรัฐบาลไทยได้มีการจัดตั้งองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินแก้ปัญหาสถาบันการเงิน 58 แห่ง และตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บส.) ให้เข้ามาแข่งขันซื้อลูกหนี้จาก ปรส. เพื่อป้องกันการกดราคา และช่วยปรับโครงสร้างให้ลูกหนี้ (กฤษฎ์เลิศ สัมพันธรักษ์ และคณะ, 2565)

ทั้งนี้ ใน LOI ฉบับแรกได้กำหนดไว้ว่าเศรษฐกิจไทยจะต้องเกินดุลงบประมาณในปีงบประมาณ 2540/2541 หนี้ที่ร้อยละ 1 ของ GDP แม้จะผ่อนคลายเป็นขาดดุลใน LOI ฉบับต่อมา แต่ก็ทำให้เศรษฐกิจที่หยุดชะงักต้องหดตัวลงไปอีกจากการขาดแรงกระตุ้นภาคการคลัง เนื่องจากรัฐบาลไทยต้องดำเนินนโยบายการคลังอย่างเข้มงวด หรือที่เรียกว่า มาตรการรัดเข็มขัด เพื่อรักษาวินัยทางการคลัง และพบว่าการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการคลังและวิธีการดำเนินการมากพอสมควรหลังจากนั้น อาทิ การใช้มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policies) การใช้เงินนอกงบประมาณผ่านกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ การเพิ่มสัดส่วนงบกลางเพื่อสนองตอบนโยบายการเมือง การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเบิกจ่ายงบประมาณและบริการงานภาครัฐ เป็นต้น ซึ่ง ณ ขณะนั้นก็เป็นทวิภาคีวิจารณ์ว่ารัฐบาลกลับใช้มาตรการรัดเข็มขัดทางการคลัง โดยลดวงเงินใช้จ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 และ 2541 ลงจำนวน 4 หมื่นล้านบาทและ 1.8 แสนล้านบาทตามลำดับ ซึ่งต่างจากช่วงวิกฤตทั่วไปที่รัฐควรต้องเข้ามาพยุงเศรษฐกิจโดยดำเนินนโยบายขาดดุลทางการคลังเพื่ออัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ในความเป็นจริงนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะเงื่อนไขที่รัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของ IMF อย่างไรก็ดี ในช่วงปี พ.ศ. 2544 ที่เศรษฐกิจเริ่มฟื้นและขยายตัว ได้มีการเปลี่ยนแนวคิดเรื่องนโยบายการคลังไปบ้าง ดังที่กล่าวข้างต้น โดยมีการตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งใช้วิธีทำการกู้ยืมเงินจากธนาคารออมสินระหว่างปีงบประมาณ จากนั้นจึงมีการตั้งงบประมาณชดเชยคืนธนาคารออมสินในปีงบประมาณต่อ ๆ มา ซึ่งถือว่าเป็นวิธีปฏิบัติที่ไม่ปกติ เพราะโดยปกติการกู้เงินของรัฐจะต้องมีการขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน แต่นี่ก็เป็นสิ่งที่ตอกย้ำถึงเป้าหมายแรกของนโยบายการคลังว่าต้องมีการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนวิธีการไปบ้างเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทยุคสมัย (กฤษฎ์เลิศ สัมพันธรักษ์ และคณะ, 2565)

เมื่อพิจารณาหลักของนโยบายการคลังแล้ว มักจะเกี่ยวข้องเสมอกับการใช้จ่ายและการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล โดยในกรณีของรายจ่ายของรัฐบาลนั้นถูกจัดแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) รายจ่ายที่ไม่เพิ่มประสิทธิภาพให้กับภาคการผลิตในประเทศ ซึ่งจะเชื่อมโยงถึงรายจ่ายเพื่อสนับสนุนการบริโภคของผู้คน และจะหมดไปในแต่ละปีโดยไม่มีผลประโยชน์หลงเหลืออยู่ในระยะยาว และ 2) รายจ่ายที่เพิ่มประสิทธิภาพให้กับภาคการผลิตของประเทศ ซึ่งจะเชื่อมโยงกับรายจ่ายเพื่อการพัฒนาปัจจัยการผลิตต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรมนุษย์และระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของประเทศ (ภาวีน ศิริประภาณุกุล, 2557) ในขณะที่การจัดเก็บภาษีของรัฐบาลนั้นมาจากทั้งกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร รวมถึงหน่วยงานระดับท้องถิ่น ซึ่งรัฐยังมีรายได้จากหน่วยงานอื่น และรัฐวิสาหกิจด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ แนวทางในการดำเนินนโยบายการคลังที่เหมาะสมนั้น มีหลักที่สำคัญได้แก่ 1) หลีกเลี่ยงการขาดดุลทางการคลังและการก่อหนี้มากเกินไป เพราะอาจส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อรุนแรงได้ และมีเงินไม่พอในการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาประเทศ 2) มีความยืดหยุ่นเพียงพอต่อการบริหารจัดการ เพื่อรักษาความสมดุลของเศรษฐกิจทั้งภายในและต่างประเทศ และ 3) เพิ่มการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล โดยควรมุ่งเน้นที่การขยายฐานภาษีมากกว่าการเพิ่มอัตราภาษี โดยกำหนดอัตราให้เหมาะสม เป็นธรรมและมีเสถียรภาพ (ภาวีน ศิริประภาณุกุล, 2557)

นอกจากนี้ นโยบายการคลังมักมีบทบาทมากโดยเฉพาะเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ดังเช่นเมื่อปี พ.ศ. 2552 ที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤต Subprime ในสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอ่อนค่าทำให้ค่าเงินบาทแข็งค่าซึ่งกระทบต่อการส่งออกของไทยที่มีตลาดส่งออกอันดับ 1 คือสหรัฐฯ ในขณะนั้น จนภาครัฐได้มีการออกนโยบายเช็คช่วยชาติ ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายการคลังแรก ๆ ที่ใช้วิธีการโอนเงินไปยังกลุ่มเป้าหมายที่รัฐมีข้อมูล ณ ขณะนั้น จากที่ผ่านมาที่ใช้ 2 เครื่องมือหลักคือการเพิ่มรายจ่าย และ/หรือ ลดภาษี โดยอัดฉีดเงินมูลค่า 2,000 บาท ให้กับประชาชนที่อยู่ในระบบประกันสังคมและบุคลากรของรัฐรวม 9.7 ล้านราย (ไทยรัฐออนไลน์, 2559) เพราะ ณ ขณะนั้นนอกจากระบบราชการแล้วมีแต่เฉพาะระบบประกันสังคมที่มีฐานข้อมูลรายได้ของประชาชน โดยแบ่งผู้ที่ได้รับอัดฉีดออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้ประกันตน 8.1 ล้านราย กล่าวคือ ผู้ที่จ่ายเงินสมทบประกันสังคมที่มีเงินเดือนไม่ถึง 15,000 บาท และผู้ประกันที่ถูกเลิกจ้างหรือลาออกโดยสมัครใจ และอยู่ระหว่างได้รับเงินชดเชยกรณีว่างงานในอัตรา 50% ของเงินเดือนเป็นเวลา 8 เดือน 2) กลุ่มข้าราชการเบี้ยหวัดบำนาญ 2.3 แสนราย และ 3) บุคลากรภาครัฐ 1.4 ล้านราย ทั้งนี้ ผู้ได้รับเช็คในขณะนั้น สามารถเลือกใช้เช็คได้ใน 2 แนวทาง คือ 1) นำเช็คไปใช้จ่ายในร้านค้าที่ให้บริการ หรือ 2) นำเช็คมาขึ้นเป็นเงินสดได้ที่ธนาคารกรุงเทพ (ไทยรัฐออนไลน์, 2559) ซึ่งเมื่อเห็นตัวเลขที่ 9.7 ล้านราย เมื่อเทียบกับประชากรไทยกว่า 66 ล้านรายนั้น ทำให้ผู้เขียนเห็นว่าการเข้าถึงนโยบายการคลังของประชาชนนั้นยังจำกัด

ในปี พ.ศ. 2563 รัฐบาลไทยได้ใช้นโยบายการคลังด้วยวิธีโอนเงินไปยังกลุ่มเป้าหมายในลักษณะที่คล้ายกับมาตรการเช็คช่วยชาติเช่นกัน ในการช่วยเหลือประชาชนจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (Covid-

19) แต่ใช้เครื่องมือที่เชื่อมโยงกับเทคโนโลยีการเงินมากขึ้น โดยมีมาตรการช่วยเหลือด้วยการจ่ายเงินให้กับกลุ่มรายได้อิสระ เกษตรกรและกลุ่มเปราะบางผ่านโครงการเราไม่ทิ้งกัน ด้วยการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารเดือนละ 5,000 บาท ระยะเวลา 3 เดือน รวมคนละ 15,000 บาท และเมื่อมีการระบาดรอบ 2 ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2564 รัฐบาลได้ใช้นโยบายการคลังผ่านโครงการเราชนะ โดยให้เงินช่วยเหลือคนละ 3,500 บาท ระยะเวลา 2 เดือน รวม 7,000 บาท ให้บุคคลกลุ่มเดิม (ThaiPublica, 2564) รวมถึงได้มีการออกมาตรการเยียวยาข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับสิทธิเราชนะในขณะที่กลุ่มผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ได้รับ โดยเป็นมาตรการทั่วไปที่เกือบทุกคนได้ทั้งเราเที่ยวด้วยกัน คนละครึ่ง ช้อปดีมีคืน หรือยิ่งใช้ยิ่งได้ ซึ่งการดำเนินนโยบายการคลังเหล่านี้ รัฐบาลได้ทำผ่านแอปพลิเคชัน เป๋าตัง ของธนาคารกรุงไทย ที่มีสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์ของรัฐ (แต่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินหรือ FIDF ที่ถือหุ้นธนาคารกรุงไทยอยู่ 55% นั้น ถูกตีความโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ยังคงสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์ของรัฐ เนื่องจากถูกถือหุ้นโดยหน่วยงานของภาครัฐ กล่าวคือ FIDF เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ธนาคารแห่งประเทศไทย) (ศรัณย์ กิจวสิน, 2563) จึงมีพันธกิจสำคัญที่ต้องดูแลประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป ดังเช่นการดำเนินนโยบายการคลังที่รัฐสามารถทำผ่านเป๋าตังของธนาคารกรุงไทยได้ตามที่กล่าวข้างต้น

เมื่อพิจารณาถึงแอปพลิเคชันเป๋าตังนั้น ในเริ่มแรกได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อตอบโจทย์การใช้มาตรการจากภาครัฐโดยเฉพาะนโยบายการคลัง โดยเริ่มที่กระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (G Wallet) ที่มีไว้รองรับการรับสิทธิตามมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการคนละครึ่ง ที่รัฐช่วยจ่าย 50% เมื่อใช้จ่ายผ่านร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ โครงการยิ่งใช้ยิ่งได้ โดยเมื่อใช้สิทธิประชาชนจะได้รับสิทธิ E-voucher กระตุ้นเศรษฐกิจผ่านร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ โครงการเราเที่ยวด้วยกันโดยสามารถรับเงินสนับสนุนค่าที่พัก 40% และคูปองอาหารหรือท่องเที่ยว และโครงการทัวร์เที่ยวไทย โดยรับเงินสนับสนุนค่าแพ็คเกจท่องเที่ยว 40% นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถใช้จ่ายในเรื่องอื่น ๆ ผ่านแอปพลิเคชันนี้ได้ด้วย เช่น การสั่งอาหาร (Food Delivery) ด้วยสิทธิคนละครึ่ง หรือโครงการยิ่งใช้ยิ่งได้ อีกทั้ง ยังรองรับการโอนเงินทุกธนาคารและพร้อมเพย์ การเติมเงินทุกค่ายมือถือ การจ่ายค่าน้ำค่าไฟหรือบิลต่าง ๆ ของภาครัฐ และชำระเงินกู้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ได้อีกด้วย (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2564) ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้กู้ยืมเงินได้เข้าถึงบริการได้ง่าย สามารถตรวจสอบข้อมูลยอดหนี้เงินกู้คงเหลือ ดอกเบี้ยสะสม วันครบกำหนดชำระ และข้อมูลชำระหนี้ล่าสุดได้

ในอีกด้านหนึ่ง แอปพลิเคชันเป๋าตัง ยังถูกใช้ในการต่อยอดด้านสุขภาพด้วยผ่านโครงการไทยร่วมใจ โดยให้ประชาชนแสดงความประสงค์เพื่อเข้ารับบริการฉีดวัคซีนโควิด-19 ในจุดต่าง ๆ ได้ แม้ปัจจุบันได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่ยังสามารถใช้ช่องทางนี้ลงทะเบียนเพื่อรับชุดตรวจโควิด-19 ได้ฟรีที่หน่วยบริการใกล้บ้านได้ นอกจากนี้ กระเป๋าสุขภาพ (Health Wallet) ยังสามารถแสดงข้อมูลการได้รับสิทธิจากประกันสังคม โดยแจ้งโรงพยาบาลสังกัดที่ลงทะเบียนไว้หรือสิทธิจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และใช้นัดหมายเพื่อเข้ารับบริการล่วงหน้ากับ

หน่วยบริการได้ หรือในกรณีของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ก็สามารถนัดหมายเพื่อเข้ารับบริการล่วงหน้ากับหน่วยบริการได้ รวมถึงดูสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพ ที่มีตั้งแต่เด็กแรกเกิด จนถึงกลุ่มผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ในอนาคตรัฐบาลได้เตรียมให้ประชาชนสามารถดูสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพ หรือบริการประกันสังคมผ่านแอปพลิเคชันได้อีกด้วย (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2564)

ยิ่งไปกว่านั้น ในด้านมิติของการออมการลงทุนนั้น แอปพลิเคชันเป๋าตังยังถูกนำไปต่อยอดให้เชื่อมโยงกับ กระเป๋าออมเลืตสะสมบอนด์มั่งคั่ง (สบม.) ที่ธนาคารกรุงไทยร่วมกับกระทรวงการคลังโดยสำนักบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) เปิดให้ประชาชนสามารถลงทะเบียนเพื่อลงทุนพันธบัตรออมทรัพย์ของรัฐบาลหน่วยละ 1 บาท ได้ เพื่อเปิดโอกาสให้รายย่อยเข้าถึงการลงทุนในพันธบัตรออมทรัพย์ได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้ง ยังต่อยอดให้ประชาชนสามารถซื้อขายหุ้นกู้ด้วยระบบดิจิทัลวอลเล็ตของภาคเอกชนได้สะดวก ดังเช่นกรณีของ บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ที่เป็นระบบซื้อขายเต็มรูปแบบครั้งแรกของเอเชีย หรือการซื้อขายทองคำแบบ Real time ด้วยสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐกับร้านทองผ่าน Gold Wallet บนเป๋าตังได้อีกด้วย รวมทั้งธนาคารกรุงไทย ยังได้เตรียมแผนที่จะเปิด D-Market ที่ร่วมมือกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โดยจะให้เกษตรกรและวิสาหกิจชุมชน จำหน่ายสินค้าผ่านเป๋าตังได้ (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2564)

นอกจากนี้ รัฐยังใช้เป๋าตังในการช่วยแก้ปัญหาเรื่องสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีการขายเกินราคา 80 บาท โดยร่วมมือกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (GLO) ในการเชื่อมต่อเป๋าตังกับการจำหน่ายสลากดิจิทัลผ่านโครงการ GLO Official Sellers อีกด้วย ทำให้ในปัจจุบันมีผู้ใช้งานแอปพลิเคชันนี้มากกว่า 34 ล้านคน (กิตตินันท์ นาคทอง, 2565) ซึ่งเมื่อเทียบกับประชากรทั้งประเทศไทย 66.17 ล้านคน เท่ากับว่ามีจำนวนผู้ใช้งานมากกว่า 51% ในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปี หรือหากเทียบกับแอปพลิเคชันอี-วอลเล็ตในไทยอย่าง ทรูมันนี่ วอลเล็ตที่มีจำนวนผู้ใช้งานที่ 24 ล้านราย แรบบิท โอน์เพย์ที่ 8.2 ล้านราย หรือดอลฟิน 4 ล้านรายแล้ว โดยในทัศนะของผู้เขียนนั้นว่าเป๋าตังนั้นประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี เพราะนอกจากในมิติของจำนวนผู้ใช้งานที่โตอย่างก้าวกระโดดแล้ว รัฐยังสามารถดำเนินนโยบายการคลังผ่านแอปพลิเคชันนี้ได้มากมาย อีกทั้ง ภาคเอกชนยังสามารถนำไปต่อยอดกับธุรกิจในด้านอื่น ๆ ได้อีก เพื่อบูรณาการให้ประชาชนผู้ใช้งานได้ประโยชน์สูงสุด

3. วิวัฒนาการของสกุลเงินบาท

ในหัวข้อก่อนหน้านี้ได้กล่าวถึงนโยบายการคลัง ซึ่งรัฐได้มีการใช้มาตรการต่าง ๆ ผ่านการใช้เงิน ซึ่งเมื่อกล่าวถึงเงิน ผู้เขียนเชื่อว่าประชาชนมักนึกถึงสิ่งที่ใช้ในการจับจ่ายใช้สอยเพื่อความเป็นอยู่หรือปัจจัยสี่ แต่แท้จริงแล้วเงินมีมิติที่ควรพิจารณามากกว่านั้น อาทิ ในมิติของราคาซึ่งเป็นสัญญาณในระบบเศรษฐกิจที่บ่งชี้ถึงเงินฝืดหรือเงินเฟ้อ มิติของการดำเนินนโยบายสาธารณะโดยรัฐผ่านการอัดฉีดเงิน หรือมิติของการออมและการลงทุน เป็นต้น

เงินนั้นมีวิวัฒนาการมายาวนานหลายหมื่นปี โดยรูปแบบเปลี่ยนไปตามพัฒนาการของการค้าขาย ระบบเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ในอดีตนั้นมีสิ่งทดแทนเงินและใช้ในการแลกเปลี่ยนซื้อขายสิ่งของมากมาย เช่น เปลือกหอย โลหะมีค่า ทองคำ เหยี่ยว ธนบัตร เป็นต้น โดยระบบสินค้าแลกเปลี่ยนดังกล่าว เป็นจุดเริ่มต้นที่นำมาสู่การใช้เงิน ทั้งนี้ สิ่งที่ใช้ทำเป็นเงินควรมีคุณสมบัติทำให้เป็นมาตรฐานยอมรับโดยทั่วไป แบ่งออกเป็นหน่วยย่อยง่ายต่อการพกพา และไม่เสื่อมสลายอย่างรวดเร็ว เรื่องราวเหล่านี้ทำให้เกิดวิวัฒนาการของเงินที่ผ่านมาตั้งแต่ใช้สิ่งของเป็นเงิน ใช้โลหะเป็นเงิน จนถึงการใช้กระดาษเป็นเงิน และมีระบบธนาคารเป็นส่วนหนึ่งของการหมุนเวียนเงินในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งแท้จริงแล้ว หน้าที่หลักของเงินนั้นมักถูกกล่าวถึงใน 3 ประการ ได้แก่ 1) เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้า บริการและหนี้สิน (Medium of Exchange) กล่าวคือ เพื่อทดแทนการแลกเปลี่ยนสินค้าในอดีต โดยสามารถใช้เงินเป็นตัวกลางได้ หรือการชำระหนี้สิน ภาษี ที่ถูกกำหนดให้ต้องชำระด้วยเงินเท่านั้น ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการทำธุรกรรม (Transaction Cost) และมีการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญ 2) เป็นหน่วยวัดทางมูลค่า (Unit of Account) กล่าวคือ ทำให้มนุษย์สามารถกำหนดราคาเพื่อการแลกเปลี่ยนสิ่งต่าง ๆ ในสังคมได้ หรือเป็นตัวกำหนดมาตรวัดเมื่อเทียบกับสิ่งอื่น หรือค่าเงินสกุลอื่น เช่น การใช้มาตรฐานทองคำ (Gold Standard) เพื่อตรึงอัตราแลกเปลี่ยนกับน้ำหนักของทองในช่วงทศวรรษที่ 19 หรือ อัตราแลกเปลี่ยน 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 38 บาทในปัจจุบัน เป็นต้น และ 3) เป็นเครื่องรักษามูลค่า (Store of Value) กล่าวคือ เงินถูกใช้เป็นเครื่องมือในการออม เช่นเดียวกับสินทรัพย์อื่น ๆ อาทิ ทองคำ หินกู่ หินสามัญ สินค้าเกษตร เป็นต้น แต่มูลค่าของเงินจะต้องไม่ผันผวนขึ้นลงสูง (คณิศร แสงโชติ, 2565) ด้วยเหตุนี้ แม้อาจจะมีสินทรัพย์อื่น ๆ ที่ทำหน้าที่บางอย่างได้คล้ายเงิน แต่หากมีคุณสมบัติไม่ครบ 3 ประการดังกล่าวก็ยังไม่อาจเรียกว่าเป็นเงิน ซึ่งเป็นที่ยอมรับและถูกใช้อย่างแพร่หลายในระบบเศรษฐกิจมาช้านาน

เมื่อพิจารณาถึงบริบทของประเทศไทยพบว่า ก่อนที่จะมีการนำธนบัตรมาใช้ร่วมกับเงินตราชนิดอื่น ๆ ในระบบการเงิน ประเทศไทยได้ใช้หอยเบี้ย ประกับ (ดินเผาที่มีตราประทับ) เงินพดด้วง ปีกกระเบื้อง และเหรียญกษาปณ์เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้า (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564) โดยเฉพาะเงินพดด้วงนั้นได้มีการใช้มากกว่า 600 ปีนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนในรัชสมัยของรัชกาลที่ 4 ได้มีการจัดทำเงินกระดาษชนิดแรกขึ้นเพื่อใช้ในระบบเงินตราของประเทศ เรียกว่า หมาย แต่ประชาชนก็ยังไม่คุ้นเคยนัก จนในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการยกเลิกการใช้เงินพดด้วง ประกอบกับเกิดปัญหาเหรียญกษาปณ์ชนิดราคาต่ำซึ่งเป็นเงินปลีกที่ทำจากดีบุกและทองแดงขาดแคลน จึงได้มีการจัดทำเงินกระดาษชนิดราคาต่ำเรียกว่า อัฐกระดาษ ออกใช้ในระยะสั้น ๆ เพื่อทดแทนเหรียญราคาต่ำที่ขาดแคลน แต่ก็ยังไม่เป็นที่นิยมของประชาชนนักเช่นเดียวกับหมาย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)

หลังจากนั้นรัฐได้มีการออกเงินกระดาษอีกชนิดหนึ่ง เรียกว่า บัตรธนาคาร โดยธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่เข้ามาเปิดสาขาในประเทศไทย เนื่องจากยุคนั้นรัฐบาลไม่สามารถผลิตเหรียญกษาปณ์ได้ทันต่อกรขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ทำให้มีการหาทางเลือกอื่นเพื่อมาทำให้เศรษฐกิจดำเนินต่อไปได้อย่างไม่สะดุด ซึ่งบัตร

ธนาคารได้ถูกใช้เป็นตัวสัญญาใช้เงินในการชำระหนี้ระหว่างธนาคารกับลูกค้า ทำให้ประชาชนมีความคุ้นเคยมากขึ้น และมีการเรียกทับศัพท์ว่า แบงก์โน้ต หรือ แบงก์ จนเป็นที่ติดปากมาถึงปัจจุบัน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)

นอกจากบัตรธนาคารแล้ว รัฐบาลในสมัยนั้นได้มีการออกตัวเงินของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลังในปัจจุบัน) เรียกว่า เงินกระดาษหลวง ในปี พ.ศ. 2433 แต่ยังไม่ถูกนำมาใช้จริง เนื่องจากความไม่พร้อมในการบริหารจัดการ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2445 ได้มีการตราพระราชบัญญัติธนบัตรสยาม รัตนโกสินทรศก 121 และได้มีการจัดตั้งกรมธนบัตรเพื่อทำหน้าที่ออกและรับจ่ายเงินขึ้นธนบัตร รวมถึงได้เปิดให้ประชาชนนำเงินตราโลหะมาแลกธนบัตรได้นับแต่บัดนั้น จนกระทั่งในรัชสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2471 กำหนดให้เงินตราของประเทศไทยประกอบด้วยธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ และให้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ถือเป็นการเปลี่ยนลักษณะของธนบัตรจากตัวสัญญามาเป็นเงินตราตามกฎหมายโดยสมบูรณ์ รวมถึงมีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2485 เพื่อรับผิดชอบและดำเนินกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับธนบัตร แทนกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทั้งนี้ มีเกร็ดเล็กน้อยที่น่าสนใจว่าในรัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีการออกพันธบัตรทองคำครั้งแรกและครั้งเดียวของประเทศไทย วงเงิน 30 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 3% ที่ผู้ถือสามารถขอไถ่ถอนเป็นเงินสดหรือทองคำได้เมื่อครบอายุ 8 ปี ในปี พ.ศ. 2494 โดยหลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2504 ธนาคารแห่งประเทศไทยก็สามารถจัดตั้งโรงพิมพ์ธนบัตรได้สำเร็จ เพื่อพิมพ์ธนบัตรใช้เองภายในประเทศหรือเงินบาทที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)

นอกจากนี้ หากพิจารณาเงินในมิติของระบบเศรษฐกิจการเงินในปัจจุบันพบว่าเงินหมุนเวียนอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ 1) เงินที่ออกโดยรัฐ (Public Money) ประกอบด้วย ธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ที่ประชาชนถือ (Fiat Money) รวมถึงเงินฝากของสถาบันการเงินที่ฝากกับธนาคารกลาง และ 2) เงินที่ออกโดยเอกชน (Private Money) ที่ระบบสถาบันการเงินสร้างขึ้นมาต่อยอดเงินที่ออกโดยรัฐ เช่น เงินฝากของประชาชนในระบบสถาบันการเงิน และ e-money ที่ผู้ให้บริการผูกโยงกับบัญชีเงินฝากสถาบันการเงินอีกทอดหนึ่ง (ฐิติมา ชูเชิด และคณะ, 2564) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นโครงสร้างแบบ 2 ชั้น (Two-Tier System) ในลักษณะของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership) เช่นนี้ เชื่อมโยงให้ผู้ใช้ Private Money สามารถแลกเปลี่ยน fiat money ไปมาระหว่างกันได้ด้วยความมั่นใจ และปลอดภัย ทั้งนี้ เงินทั้งสองรูปแบบจะช่วยสร้างสมดุลในระบบเศรษฐกิจ โดยเงินภาครัฐมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพเชิงระบบ โดยธนาคารกลางออกใช้เงินที่ปลอดภัยและสภาพคล่องสูงสุด สอดคล้องกับความต้องการในระบบเศรษฐกิจ อีกทั้ง ทำหน้าที่เป็นผู้ให้กู้แหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) ในยามวิกฤต ในขณะที่เงินภาคเอกชนมีบทบาทในการส่งเสริมนวัตกรรมและผลิตภัณฑ์ที่หลากหลายเพื่อตอบโจทย์ผู้บริโภคผ่านระบบสถาบันการเงินที่เป็นตัวกลางสำคัญ (ฐิติมา ชูเชิด และคณะ, 2564)

4. อนาคตของสกุลเงินบาท: บาทดิจิทัล

เมื่อทราบถึงพัฒนาการของสกุลเงินบาทแล้ว ผู้เขียนขอวิเคราะห์ย้อนไปถึงลักษณะข้อหนึ่งของเงินที่ว่า เงินนั้นเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ผู้ถือก้าวผ่านขีดจำกัดในการผูกมัดสัญญา (Limited Commitment) กล่าวคือ เมื่อมีการส่งมอบเงินให้กับบุคคลใดไปแล้ว เงินก็จะตกเป็นของผู้ถือคนใหม่ทันที ไม่สามารถระบุตัวตนผู้ถือคนเดิมย้อนต่อ ๆ ไปจนคนแรกถือเงินได้ ทำให้หากต้องการมีการตรวจสอบเรื่องการทุจริตหรือการฟอกเงินนั้น ไม่สามารถตรวจสอบร่องรอยได้โดยง่าย (คณิศร์ แสงโชติ, 2565)

ในอีกมุมหนึ่งก็ได้มีการถกเถียงกันถึงสินทรัพย์ดิจิทัลที่มีการบันทึกข้อมูลผ่านเทคโนโลยีบล็อกเชนอย่างบิตคอยน์ว่า นับเป็นเงินหรือไม่ ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าไม่ใช่ เนื่องจากบิตคอยน์มีราคาขึ้นลงผันผวนสูงมาก จึงยังไม่สามารถเป็นเครื่องรักษามูลค่าที่ดี หรือเป็นสื่อกลางในการชำระสินค้า บริการ และหนี้สินอย่างแพร่หลายได้ กล่าวคือไม่สามารถทำหน้าที่ของเงินได้ครบทั้ง 3 ประการ อีกทั้ง หากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 9 ได้วางหลักไว้ว่า ห้ามไม่ให้ผู้ใดทำ จำหน่าย ใช้ หรือนำออกใช้ซึ่งวัตถุหรือเครื่องหมายใด ๆ แทนเงินตราเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี รวมถึงในมาตรา 11 และ 15 ที่วางหลักไว้ว่า มีเพียงเหรียญกษาปณ์และธนบัตรเท่านั้นที่สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย จึงเป็นการตอกย้ำชัดเจนว่าในบริบทของสังคมไทย เงินก็คือเงินบาท ในขณะที่บิตคอยน์ไม่ใช่เงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายในประเทศไทย จนได้มีการศึกษาถึงการนำสกุลเงินบาทดิจิทัลที่จะออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อนำมาแก้ปัญหาต่างที่ได้กล่าวข้างต้น

แท้จริงแล้วยังอาจมีความเข้าใจผิดอยู่ระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital Assets) และสกุลเงินดิจิทัล (Digital Currency) ว่าเป็นสิ่งเดียวกัน โดยในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าทั้ง 2 สิ่งแตกต่างกัน กล่าวคือ สินทรัพย์ดิจิทัล หมายถึง หน่วยอิเล็กทรอนิกส์ที่แสดงมูลค่าเหมือนสินทรัพย์ทั่วไปที่ถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ จึงไม่สามารถจับต้องได้ แต่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนความเป็นเจ้าของได้ (รัฐศรัณย์ ธนไพศาลกิจ, 2565) โดยใจความสำคัญ คือ เป็นการแลกเปลี่ยนแบบไม่ต้องผ่านตัวกลาง (Decentralized Finance: DeFi) หรือผ่านโลกออนไลน์ที่ทำงานด้วยเทคโนโลยีบล็อกเชน ซึ่งต่างกับเงินสดหรือเงินฝากที่มีตัวกลาง (Centralized Finance: CeFi) เป็นธนาคารหรือสถาบันการเงิน ซึ่งนักลงทุนโดยมากมักซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลโดยเชื่อในอนาคตของสินทรัพย์ดิจิทัลนั้นและหวังว่าราคาจะสูงขึ้น เพื่อเป็นการลงทุนหรือเก็งกำไรโดยขายให้กับผู้ซื้อคนต่อไป ในขณะที่สกุลเงินดิจิทัลนั้นขึ้นต้นด้วยคำว่าสกุลเงิน ผู้เขียนจึงเห็นว่าจะต้องสามารถทำหน้าที่ของเงิน 3 ประการดังที่กล่าวในหัวข้อก่อนหน้าได้ด้วย ซึ่งได้แก่ 1) การเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้า บริการ และหนี้สิน 2) การเป็นหน่วยวัดทางมูลค่า และ 3) การเป็นเครื่องรักษามูลค่า (Store of Value) จึงอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าสกุลเงินดิจิทัลเป็นส่วนหนึ่ง (Subset) ของสินทรัพย์ดิจิทัลก็ได้

สกุลเงินดิจิทัลที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปนั้น จะต้องเป็นสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency: CBDC) คล้ายกับเงินสดทั่วไปที่ออกโดยธนาคารกลาง (Physical Money) ที่สามารถเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนได้ ซึ่งจุดนี้เป็นประเด็นที่แตกต่างจากคริปโตเคอร์เรนซีทั่วไป เช่น บิตคอยน์ อีเธอร์ หรือ รีปเปิล เป็นต้น ที่ผู้ออกเป็นภาคเอกชน และบางเหรียญยังไม่สามารถหาที่มาได้ว่าผู้พัฒนามีตัวตนจริงหรือไม่ (Hougan & Lawant, 2021) อย่างไรก็ตาม การใช้เงินสดนั้น หากมีการซื้อขายสินค้าหรือบริการที่มีมูลค่าสูงและต้องใช้เงินจำนวนมาก การใช้เงินสดอาจก่อให้เกิดความไม่สะดวก หากจะต้องขนเงินเพื่อไปจ่าย ทำให้มีต้นทุนทางการเงินแฝงอยู่เป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดวิวัฒนาการของเงินสดในรูปแบบของการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Digital Payment) ตัวอย่างเช่น การโอนเงินหรือชำระเงินผ่านธนาคารโดยวิธีออนไลน์ (Internet-Mobile Banking) การใช้บัตรเครดิต บัตรเดบิต หรือการใช้กระเป๋าเงินออนไลน์ (E-wallet) เป็นต้น ซึ่งเงินสดที่ใช้ด้วยวิธีดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แท้จริงแล้วขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือของตัวกลางหรือสถาบันการเงินเหล่านั้น (Private Money) ต่างจากเงินสดในรูปแบบธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์ (Fiat Money) ที่ความน่าเชื่อถือขึ้นอยู่กับธนาคารกลางอย่างแท้จริง เพราะหากธนาคารล้มหรือมีปัญหาใดขึ้นมา เราก็อาจไม่สามารถใช้เงินสดดังกล่าวได้ในเวลานั้น ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวประกอบกับมีปัจจัยเร่งที่สำคัญคือ การพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชนซึ่งอาจลดทอนประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการเงินและเสถียรภาพระบบการเงินของประเทศได้ (สุพริศร์ สุวรรณิก, 2563)

จากข้างต้น จึงทำให้ธนาคารกลางทั่วโลก รวมถึงธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามที่จะพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลหรือ CBDC ขึ้นมา ที่สามารถทำหน้าที่ของเงินได้ครบถ้วนทั้ง 3 ประการ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่สูงขึ้น แม้ว่าประชาชนคนนั้นจะไม่มีบัญชีกับธนาคารพาณิชย์ก็ตาม และเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนของระบบการเงินทั้งระบบของประเทศ อีกทั้ง เป็นการเพิ่มบทบาทธนาคารกลางจากผู้ผลิตเงินเพื่อป้อนเข้าในระบบเศรษฐกิจ มาเป็นผู้ติดต่อกับลูกค้ารายย่อยโดยตรง และสามารถดำเนินนโยบายการเงินได้ถึงฐานราก ตลอดจนช่วยกระจายเงินช่วยเหลือรูปแบบต่าง ๆ ในการทำนโยบายการคลังโดยรัฐไปยังประชาชนที่เข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้อีกด้วย (World Bank, 2021)

นอกจากนี้ ยังสามารถที่จะพัฒนาข้อมูลต่าง ๆ โดยมีการระบุเงื่อนไขหรือจุดประสงค์ของการใช้เงินดังกล่าวลงไปบนเงินดิจิทัลนั้นได้ (Programmable Money) ผ่านสิ่งที่เรียกว่า สัญญาอัจฉริยะ (Smart Contract) กล่าวคือเป็นการเขียนโค้ดข้อมูลเพื่อให้ฝังเก็บในระบบของเงินดิจิทัลนั้น และสามารถดำเนินการได้เองอัตโนมัติเพื่อประโยชน์ที่สำคัญคือ 1) ลดขั้นตอนซับซ้อนของการทำธุรกรรม 2) โปร่งใสและตรวจสอบได้ 3) ทำงานได้อย่างรวดเร็ว 4) กำหนดจุดประสงค์ของการใช้เงินได้ และ 5) เพื่อต่อยอดให้เกิดนวัตกรรมทางการเงินใหม่ ๆ (World Bank, 2021) ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนนั้นเห็นว่า ประโยชน์ของ CBDC ดังกล่าว หากได้มีการใช้เป็นสกุลบาทดิจิทัล

ขึ้นมานั้น ภาครัฐสามารถนำมาประยุกต์ใช้ประโยชน์กับการดำเนินนโยบายการคลังได้ในหลายมิติด้วยกัน ดังที่จะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัด ๆ ไป

เมื่อกล่าวถึงประเภทของ CBDC สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทตามลักษณะของผู้ใช้งาน ได้แก่ 1) CBDC สำหรับการทำธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงิน (Wholesale CBDC) ใช้เทคโนโลยีจัดเก็บข้อมูลแบบกระจายศูนย์ (Distributed Ledger Technology) ที่มีธนาคารกลางหลายแห่งทั่วโลกได้เริ่มทดสอบกันแล้ว อาทิ ธนาคารกลางแคนาดา สิงคโปร์ ฮ่องกงและไทย เป็นต้น และ 2) CBDC สำหรับการทำธุรกรรมรายย่อยของภาคธุรกิจและประชาชนทั่วไป (Retail CBDC) ดังเช่นที่ธนาคารกลางจีน สวีเดน และไทยกำลังทดสอบ (มณฑล กปิลกาญจน์, 2565)

ในบทความนี้จะเน้นไปที่ Retail CBDC ว่าหากมีการนำมาประยุกต์ใช้กับนโยบายการคลังของไทยจะส่งผลกระทบอย่างไรบ้างเนื่องจากเกี่ยวข้องกับภาคประชาชนโดยตรง ทั้งนี้ ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (Bank for International Settlements: BIS) ได้กำหนดหลักการที่น่าสนใจของ CBDC ร่วมกับธนาคารกลางของ 7 ประเทศที่อยู่ระหว่างพัฒนา CBDC ไว้โดยเริ่มจาก 1) ต้องไม่ใช่อุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะของประเทศ 2) ไม่ลดความสามารถของธนาคารกลางในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและนโยบายการเงินของประเทศ 3) ต้องสามารถอยู่ร่วมกับเงินของธนาคารกลางเดิม (เงินสด บัญชีสำรอง และบัญชีเพื่อการชำระ) และเงินเอกชน (เช่น เงินฝากในสถาบันรับฝากเงิน) 4) ควรสนับสนุนเงินสดตราใบที่ยังมีความต้องการ 5) มีการพัฒนาระบบชำระเงินให้ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ และเข้าถึงได้ควบคู่ไปด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนหันไปใช้ช่องทางหรือสกุลเงินอื่นที่มีความปลอดภัยต่ำกว่า ซึ่งระบบชำระเงินนั้นต้องรวมถึงระบบที่ดูแลโดยภาครัฐ (เช่น ธนาคารกลาง) และภาคเอกชน (เช่น ธนาคารพาณิชย์และผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการชำระเงิน) และ 6) ประชาชนควรมีสติที่จะเลือกใช้วิธีการชำระเงินตามที่ต้องการ (คณิศร แสงโชติ, 2565)

นอกจากนี้ ประเทศไทยโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการริเริ่ม ศึกษา และพัฒนาการใช้เงินบาทดิจิทัลมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 ในชื่อ “โครงการอินทนนท์” ซึ่งในระยะแรกได้ร่วมกับธนาคารพาณิชย์ในประเทศในการพัฒนา Wholesale CBDC ซึ่งรวมทั้งสถาบันการเงินถึง 8 แห่ง และบริษัท R3 (ผู้พัฒนา DLT ใน Corda Platform) ในการทดสอบความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีจัดเก็บข้อมูลแบบกระจายศูนย์ (DLT-Distributed Ledger Technology) กับระบบการชำระเงินของประเทศ และได้ขยายความร่วมมือไปยังระหว่างประเทศ เริ่มจากองค์กรเงินตราฮ่องกงในการโอนเงินระหว่างประเทศ (Inthanon-LionRock) จนไปยังธนาคารกลางแห่งสหรัฐอาหรับเอมิเรตและสถาบันศึกษาสกุลเงินดิจิทัลของธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ภายใต้โครงการ mCBDC Bridge (Multiple Currency CBDC Bridge Project) เพื่อลดตัวกลางในการโอนเงินระหว่างประเทศ (ฐิติมา ชูเชิด และคณะ, 2564)

ทั้งนี้ ในทัศนะผู้เขียนเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการเตรียมพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างดี ดังที่เห็นได้จากแผนยุทธศาสตร์ 3 ปี (พ.ศ. 2563 – 2565) ภายใต้หัวข้อ ธนาคารกลางท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง (Central Bank in a Transformative World) เพื่อรองรับสภาพแวดล้อมที่เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัล พัฒนาการทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต รูปแบบธุรกิจ บริการทางการเงิน และระบบเศรษฐกิจ (Disruptive Technology) อีกทั้ง ได้มีการศึกษาผลกระทบของ Retail CBDC ต่อภาพการเงินไทย และผลสำรวจความเห็นจากสาธารณชนชี้ว่า การออกแบบและการพัฒนา Retail CBDC ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต้องไม่สร้างผลกระทบรุนแรงต่อการส่งผ่านนโยบายการเงิน การทำงานของระบบสถาบันการเงิน และเสถียรภาพโดยรวมของภาคการเงินไทย โดย Retail CBDC ควรมีลักษณะสำคัญ คือ 1) รูปแบบคล้ายเงินสด มีทั้งแบบ online และ offline เช่น สมาร์ทการ์ด เพื่อเข้าผู้ใช้งานทุกกลุ่มเข้าถึงได้ 2) ไม่จ่ายดอกเบี้ย 3) อาศัยตัวกลาง เช่น สถาบันการเงิน ในการแลกเปลี่ยน Retail CBDC กับประชาชน และ 4) มีเงื่อนไขหรือระยะเวลาสำหรับการแลกเปลี่ยน Retail CBDC จำนวนมาก ๆ (ฐิติมา ชูเชิด และคณะ, 2564) ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการแข่งขันกับเงินฝากหรือเกิดการโยกย้ายเงินฝากปริมาณมากอย่างรวดเร็วจากสถาบันการเงิน ซึ่งจะกระทบต่อการทำหน้าที่ตัวกลางในการรับเงินฝากและให้กู้ยืม รวมถึงการบริหารสภาพคล่องของระบบสถาบันการเงิน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประเมินด้วยว่าความต้องการใช้ Retail CBDC ของประชาชนจะเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป และเข้ามาเป็นอีกทางเลือกในการชำระเงินให้กับประชาชน ซึ่งอาจถูกใช้ทดแทนเงินสดและ e-money ได้บางส่วนในระยะต่อไป

ผลสำรวจความเห็นจากสาธารณชนยังเผยอีกว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนา Retail CBDC ของธนาคารแห่งประเทศไทย และมองว่าจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญที่เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรมทางการเงินที่ปลอดภัย เปิดกว้างต่อการเข้าถึงและการแข่งขันในอนาคต นอกจากนี้ ยังเห็นด้วยกับแนวทางการออกแบบ Retail CBDC ข้างต้นเพื่อจำกัดผลกระทบเชิงลบต่อภาคการเงินไทย รวมทั้งเพิ่มเติมให้มุ่งเน้นด้านการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์และการใช้งานของ Retail CBDC แก่ผู้บริโภค โดยเฉพาะความแตกต่างจากการชำระเงินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ในปัจจุบัน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2565) ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เตรียมพร้อมทดลองใช้ Retail CBDC สำหรับประชาชนทั่วไปในกลุ่มจำกัดในปลายปี พ.ศ. 2565 ไปจนถึงกลางปี 2566 อีกด้วย ซึ่งเป็นการเตรียมการทดสอบนำร่องในระดับพื้นฐาน (Foundation Track) โดยคาดว่าจะเริ่มกับสถาบันการเงิน 3 แห่งและกลุ่มตัวอย่างจำนวน 10,000 ราย คู่ขนานไปกับการทดสอบในระดับนวัตกรรม (Innovation Track) ซึ่งเป็นการทดสอบด้านความสามารถในการเขียนโปรแกรม (Programmability) เพื่อให้เงินบาทดิจิทัลทำได้มากกว่าการใช้จ่ายในระดับพื้นฐาน หรือการโอนชำระค่าสินค้าและบริการ โดยหากทำได้สำเร็จ ผู้เขียนเชื่อว่าจะมีการนำไปต่อยอดกับการดำเนินนโยบายการคลังได้โดยเฉพาะกลุ่มบุคคล หรือกลุ่มอุตสาหกรรม ทำให้ดำเนินนโยบายได้ตรงเป้าหมายมากขึ้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2565)

5. พัฒนาการของระบบการชำระเงินของไทย

การใช้สกุลเงินในยุคดิจิทัล สิ่งที่เราคาดไม่ถึงก็คือระบบการชำระเงินที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการใช้เงิน โดยระบบการชำระเงินนั้นได้เริ่มมีการพัฒนาอย่างเป็นรูปเป็นร่างเป็นครั้งแรกของโลกในรูปแบบของบัตรเครดิต ในปี พ.ศ. 2501 โดย Bank of America ที่ใช้ชื่อระบบชำระเงินว่า BankAmericard ก่อนที่จะเปลี่ยนชื่อเป็น Visa ในช่วงปี พ.ศ. 2519 จนเป็นที่รู้จักแพร่หลายในปัจจุบัน (รุ่งเกียรติ รัตนบานชื่น, 2563) ที่น่าสนใจคือบริษัทผู้วางโครงข่ายการชำระเงินเหล่านั้นนั้นมักไม่ใช่สถาบันการเงินที่เป็นผู้ออกบัตรเครดิตให้แก่ลูกค้า แต่เป็นบริษัทที่เป็นตัวกลางในการสร้างระบบชำระเงินระหว่างประเทศ ดังเช่นชื่อบริษัทที่เราคุ้นหูกันดีอย่าง Visa, Mastercard, JCB, American Express หรือ Union Pay เป็นต้น ทั้งนี้ สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะสถาบันการเงินที่เป็นผู้ออกบัตรมักไม่สามารถลงทุนสร้างระบบการชำระเงินที่เชื่อมโยงกับการใช้บัตรของตนเองเข้ากับทุกร้านค้าทั่วโลกได้ จึงต้องมีการใช้บริการบริษัทเหล่านั้น ในขณะที่ร้านค้าก็ต้องมีการติดต่อกับธนาคารเพื่อมีการติดตั้งเครื่องอ่านบัตร (Electronic Data Capturing: EDC) เพื่อเชื่อมกับระบบชำระเงินของแต่ละบริษัท จนมาถึงพัฒนาการในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาที่ต้องมีการยืนยันตัวตนผ่านลายเซ็น หรือการใช้ เลขรหัส OTP (รุ่งเกียรติ รัตนบานชื่น, 2563)

เมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทย สื่อกกลางในการแลกเปลี่ยนหรือชำระเงินของไทยในอดีตไม่ได้มีอะไรซับซ้อนเช่นเดียวกับในต่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อวิวัฒนาการของเงินบาท เพราะเป็นการแลกเปลี่ยนสิ่งของจากสิ่งที่เราได้ตามธรรมชาติและนำมาประยุกต์ใช้ อาทิ ลูกปัด เปลือกหอย ประกับดินเผา เป็นต้น จนได้มีการพัฒนาเป็น เงินพดด้วง เหรียญกษาปณ์ และเงินกระดาษ หรือธนบัตร เพื่อเป็นสื่อกลางในการชำระเงิน หลังจากนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการจัดตั้งโรงพิมพ์ธนบัตรขึ้นในปี พ.ศ. 2504 เพื่อผลิตธนบัตรออกใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ และต่อมาได้จัดตั้งศูนย์จัดการธนบัตรเพื่อดูแลการกระจายธนบัตรผ่านธนาคารพาณิชย์ให้ประชาชนได้ใช้ธนบัตรที่มีสภาพดีอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2512 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางในการรับแลกเปลี่ยนเช็คระหว่างธนาคารขึ้นมา เพื่อช่วยสนับสนุนเงินกระดาษอีกประเภท หรือ เช็ค เพื่อให้การค้าและการทำธุรกิจด้วยเช็คให้ดำเนินไปได้ดี โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ให้บริการระบบ และเรียกเก็บเงินตามเช็คระหว่างธนาคาร และได้มีพัฒนาการเกี่ยวกับเช็คอีกครั้งในปี พ.ศ. 2555 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งระบบการหักบัญชีเช็คด้วยภาพเช็คและระบบการจัดเก็บภาพเช็ค (Imaged Cheque Clearing and Archive System: ICAS) เพื่อรองรับการเรียกเก็บเงินด้วยภาพเช็คผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์แทน ทำให้ช่วยย่นระยะเวลาการเรียกเก็บเงินตามเช็คทั่วประเทศให้เหลือ 1 วันทำการ อีกทั้งยังช่วยให้การค้นหาข้อมูลสะดวกและรวดเร็ว ลดภาระการจัดเก็บเช็คฉบับจริง (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)



ภาพที่ 1 วิวัฒนาการระบบการชำระเงินไทย

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (2564)

ระบบการชำระเงินของไทยได้เริ่มต้นพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2534 โดยรัฐบาลได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการพัฒนาระบบการชำระเงิน เพื่อกำหนดแผนงานพัฒนาระบบชำระเงินขึ้น จนถึงมาสู่การพัฒนาวิธีการ ชำระเงินจากระบบตราสารมาสู่ระบบการให้บริการธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Banking Services) อาทิ การฝากถอนเงินผ่านตู้เอทีเอ็ม (Automatic Teller Machine: ATM) การชำระเงิน ณ จุดขาย (Electronic Funds Transfer at Point of Sale: EFTPOS) ระบบโอนเงินระหว่างประเทศ SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ในปี พ.ศ. 2538 ที่เศรษฐกิจไทยมีการ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ สำคัญเพื่อรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเป็นระบบโอนเงินหรือชำระเงินที่มีมูลค่าสูงชื่อว่า ระบบบาทเน็ต (Bank of Thailand Automated High-value Transfer Network: BAHTNET) เพื่อรองรับธุรกรรมทั้งตลาดเงินและ ตลาดทุนระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับสถาบันที่เปิดบัญชีเงินฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะการใช้ ธนบัตรและเช็คอาจไม่เพียงพอ ซึ่งระบบบาทเน็ตจะช่วยลดต้นทุนของสถาบันการเงิน และลดความเสี่ยงที่ผู้รับเงิน อาจจะไม่ได้รับเงินในทันทีเทียบกับในกรณีของเช็ค (รุ่งเกียรติ รัตนบานชื่น, 2563)

พัฒนาการของระบบการชำระเงินของไทยยังไม่หยุดแค่นั้น ซึ่งนอกจากจะทำให้ประชาชนผู้ใช้หรือสถาบัน การเงิน สามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้สะดวกขึ้นแล้ว ภาครัฐเองก็สามารถใช้นโยบายสาธารณะหรือนโยบาย การคลังทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้สะดวกและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นด้วย กล่าวคือ เมื่อเริ่มจากผู้ให้บริการที่ มิใช่สถาบันการเงินได้ออกบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-money) กอปรกับระบบอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่ ได้เข้ามามีบทบาทกับชีวิตประชาชนมากขึ้น ทำให้การทำธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ สะดวกได้แก่ปลายนิ้ว ซึ่ง ธุรกรรมที่ทำผ่านอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้โตขึ้นเป็นสัดส่วนที่มากอย่างมีนัยสำคัญในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่ธุรกรรมผ่านเช็คมีแนวโน้มลดลง (ดังตารางที่ 1) (แม้ว่าการใช้เช็คจะลดลง แต่จะยังไม่หมดไป เนื่องจากข้อกฎหมายของไทยในปัจจุบันกำหนดให้ใช้เช็คเป็นหลักฐานในการดำเนินคดีอาญาได้)

ในปี พ.ศ. 2558 ภาครัฐโดยกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ผลักดันแผนยุทธศาสตร์ National e-Payment เพื่อยกระดับโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินไทยให้สอดคล้องกับบริบทเศรษฐกิจ เป็นกลไก สำคัญในการเสริมสร้างความพร้อมของ FinTech Ecosystem ของประเทศ (ธนุวิศ สาคริก, 2563) และส่งเสริม ให้คนไทยหันมาใช้ในการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น เพื่อสนับสนุนการเติบโตของการทำธุรกรรมทางการเงิน ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดตามขนาดประชากรผู้ใช้อินเทอร์เน็ต โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดูแลโครงการพัฒนาระบบโอนเงินและชำระเงินแบบทันทีและแทบไม่มีคิด ค่าธรรมเนียม ชื่อว่า พร้อมเพย์ (PromptPay) ที่ได้เริ่มเปิดให้บริการในปี พ.ศ. 2559 ซึ่งร่วมพัฒนาโดยบริษัท National ITMX (Interbank Transaction Management and Exchange) ที่เกิดจากความร่วมมือระหว่าง ธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศไทย โดยมีจุดเด่นคือรองรับการโอนเงินด้วยรหัส ID ต่าง ๆ แทนการโอนด้วยเลขที่

บัญชีธนาคารแบบเดิม หรือ Any-ID ได้แก่ เลขที่บัตรประชาชน เลขที่บัญชีธนาคาร หมายเลขโทรศัพท์มือถือ e-Wallet IF และ E-mail address (ณัฐกร วิสุทธิโก, 2559) ภาครัฐจึงสามารถนำไปต่อยอดในการดำเนินนโยบายการคลังโดยการจ่ายเงินจากหน่วยงานต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนผ่านบัญชีธนาคารที่ผูกเลขประจำตัวประชาชน หรือ แม้แต่ภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นห้างสรรพสินค้า ตลาดนัด ก็สามารถนำไปต่อยอดโดยการชำระเงินด้วยการสแกนคิวอาร์โค้ด (QR code) และวางป้ายรับเงินผ่าน QR เพิ่มความสะดวกให้แก่คนที่ไม่ได้พกเงินสด และช่วยลดการสัมผัสในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 อีกด้วย ทำให้คนไทยเปลี่ยนพฤติกรรมมาทำธุรกรรมทางการเงินผ่านมือถือมากขึ้น ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของระบบการชำระเงินในไทย และส่งผลให้ธนาคารหลายแห่งตัดสินใจที่จะเริ่มทยอยปิดสาขาลง อย่างไรก็ตาม ระบบพร้อมเพย์ ยังอาจมีจุดอ่อนที่ประชาชนจำเป็นต้องมีบัญชีธนาคารด้วยเท่านั้นจึงจะสามารถใช้บริการนี้ได้ ต่างจากการถือเงินสด หรือธนบัตร ที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องมีบัญชีธนาคารก็สามารถนำเงินไปใช้จ่ายแลกเปลี่ยนซื้อสินค้าได้

ตารางที่ 1 ปริมาณการชำระเงินผ่านระบบการชำระเงินและช่องทางต่าง ๆ (พ.ศ. 2554 – 2564)

(หน่วย : พันรายการ)	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
1. เช็ก	115,761	123,453	120,541	118,790	120,455	118,754	113,784	111,847	99,767	82,662	69,277
1.1 เช็กภายในธนาคารเดียวกัน (Inhouse) 2/	41,833	48,723	46,969	46,103	49,418	49,309	48,001	48,565	42,299	34,935	28,068
1.2 เช็กข้ามธนาคาร (Interbank)	73,928	74,730	73,572	72,687	71,037	69,446	65,783	63,282	57,468	47,727	41,209
2. การชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payments)	1,380,146	1,729,371	2,026,438	2,286,124	2,589,801	3,205,320	4,199,867	6,084,011	8,984,920	13,393,428	20,660,323
2.1 การโอนเงินเพื่อลูกค้าผ่าน BAHTNET (BAHTNET- 3rd Party)	2,537	2,756	3,054	3,224	3,438	3,819	4,028	4,258	4,456	4,504	4,563
2.2 การโอนเงินครั้งหลายรายการ (Bulk Payment)	281,207	316,339	328,631	339,948	359,575	379,662	416,229	460,839	519,887	705,659	1,026,407
2.3 การโอนเงินรายย่อยข้ามธนาคาร (Online Retail Funds Transfer: ORFT)	124,832	150,440	173,909	199,632	235,635	298,975	463,127	1,175,060	2,502,335	5,067,477	9,309,647
การโอนเงินรายย่อยข้ามธนาคารผ่านเครื่องเอทีเอ็ม	99,926	116,997	132,035	142,920	147,916	141,648	122,997	92,186	60,832	43,915	34,084
การโอนเงินรายย่อยข้ามธนาคารผ่านอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์เคลื่อนที่	14,896	23,169	32,714	47,567	77,928	147,624	331,347	1,076,072	2,436,207	5,019,972	9,272,867
การโอนเงินรายย่อยข้ามธนาคารผ่านสาขา	10,010	10,273	9,160	9,145	9,791	9,702	8,783	6,802	5,296	3,590	2,696
2.4 การโอนเงินภายในธนาคาร (รวมชำระค่าสินค้าบริการ)	310,197	391,704	451,228	522,730	644,584	929,005	1,445,217	2,236,739	3,176,867	4,662,041	6,880,216
การโอนเงิน/ชำระผ่านเครื่องเอทีเอ็ม	202,662	242,761	256,466	270,408	283,061	270,828	255,051	181,108	108,769	71,226	58,933
การโอนเงิน/ชำระผ่านอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3/	107,536	148,944	194,762	252,322	361,522	658,177	1,190,166	2,055,631	3,068,098	4,590,815	6,821,283
2.5 การชำระเงินด้วยบัตรพลาสติก (Payment cards)	313,167	364,458	400,405	432,657	463,217	517,561	599,030	696,105	815,622	817,348	902,009
บัตรเดบิต 4/	25,057	31,823	38,307	45,300	57,770	74,315	108,659	154,581	166,821	181,107	216,381
บัตรเครดิต 5/	288,110	332,635	362,098	387,358	405,448	443,245	490,371	541,524	648,801	636,241	685,628
2.6 เงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Money) 6/	348,206	512,085	669,211	787,932	883,352	1,076,298	1,272,236	1,511,010	1,965,753	2,136,399	2,537,481
รวมทั้งสิ้น	1,495,906	1,861,235	2,146,978	2,404,914	2,710,257	3,324,074	4,313,651	6,195,858	9,084,687	13,476,090	20,729,600

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (2564)

ด้วยเหตุนี้ สกูลเงินดิจิทัลจึงได้ถูกพัฒนาขึ้นพร้อม ๆ กับการพัฒนาระบบการชำระเงิน โดยธนาคารกลางหลายแห่งทั่วโลก รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ศึกษาและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นที่ได้มีการริเริ่มโครงการอินทนนท์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 เพื่อศึกษาการนำสกูลเงินดิจิทัลมาใช้กับบริบทของสังคมไทยดังที่ได้กล่าวถึงในตอนต้น ซึ่งรวมทั้งการทำธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงิน (wholesale CBDC) ที่เป็นการทดสอบระบบการโอน

เงินระหว่างสถาบันการเงินทั้งธุรกรรมการซื้อขายและการซื้อค้ณพันธบ้ตร และการทดสอบการโอนเงินระหว่างประเทศ ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงิน ลดระยะเวลา และลดภาระการตรวจสอบธุรกรรมหลายชั้นตอน รวมถึงได้ศึกษาผลกระทบกรณีเงินดิจิทัลสำหรับรายย่อย (Retail CBDC) ต่อภาคการเงินไทย เพื่อเพิ่มทางเลือกให้ประชาชนได้เข้าถึงเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางที่มีความน่าเชื่อถือและปลอดภัยสูงในอนาคต ทั้งนี้ เป็นไปในทิศทางเดียวกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Sector Master Plan) ระยะที่ 3 ภายใต้แนวคิด “แข่งได้ เข้าถึง เชื่อมโยง ยั่งยืน” ที่ได้กล่าวถึงการส่งเสริมให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชนใช้บริการทางการเงินและการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างแพร่หลาย (Digitalization) ซึ่งอาจเชื่อมกับ National e-Payment ด้วยการเน้นนำเทคโนโลยีมาช่วยในการลดต้นทุนและเข้าถึงบริการได้ ซึ่งหากมีการใช้ Retail CBDC ในอนาคตก็จะเป็นการยกระดับเทคโนโลยีและบริการทางการเงินขึ้นไปอีกชั้น อย่างไรก็ตาม มิติของความเสี่ยงในด้านการเข้าถึงข้อมูล การเก็บรหัสต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ภาครัฐควรต้องพิจารณาาร่วมด้วยเสมอ

ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาแผนแม่บทพัฒนาระบบการชำระเงินแห่งชาติ (National e-Payment) ที่ประกอบไปด้วย 5 กลยุทธ์สำคัญ ได้แก่ 1) โครงการพร้อมเพย์ ดังที่ได้อธิบายถึงในตอนต้น 2) มาตรการส่งเสริมการใช้บัตรแทนเงินสด โดยรัฐมีการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์จัดเก็บข้อมูล Electronic Data Capture (EDC) ในเดือนมีนาคม 2561 ไปแล้วกว่า 550,000 เครื่อง เพื่อลดการใช้เงินสดโดยรองรับตลาดค้าปลีก ธุรกรรมในระบบตลาดทุนและภาคธุรกิจอื่น ๆ ในอนาคต 3) โครงการจัดการรายได้แบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Revenue) เพื่อขับเคลื่อนระบบภาษีและเก็บรายได้อิเล็กทรอนิกส์แบบบูรณาการ และขอค้ณเงินภาษีหัก ณ ที่จ่าย (e-Withholding Tax) ผ่านระบบพร้อมเพย์ได้ 4) พัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและ e-Payment ของรัฐบาล และ 5) การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบ National e-Payment ซึ่งทั้งหมดนี้หากรัฐมีแนวนโยบายเพื่อการนำมาเชื่อมโยงกับ SME ที่มีมากกว่า 3 ล้านรายในปัจจุบัน หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 34.6 ของ GDP ณ ปี 2564 (แผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ฉบับที่ 5) เพื่อพัฒนาให้ SME เป็นพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-commerce) และรับชำระเงินด้วยสกุลบาทดิจิทัลในอนาคต (ธนุวัศ สาคริก, 2563) ผู้เขียนเชื่อว่า จะช่วยให้ SME เข้าสู่ระบบได้มากขึ้นและส่งผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจไทยในที่สุด เนื่องจาก E-payments ด้วยสกุลบาทดิจิทัลจะเอื้ออำนวยต่อทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย และจะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบธุรกรรมออนไลน์มากขึ้นกว่าการใช้ e-money ทั่วไป เนื่องจากสกุลบาทดิจิทัลออกโดยธนาคารกลาง ในขณะที่ภาครัฐก็สามารถสนับสนุน SME ได้ตรงจุด โดย e-payments มีส่วนช่วยให้การหมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วและสะดวกยิ่งขึ้น และยังช่วยลดต้นทุนให้กับประเทศ รวมทั้งช่วยพัฒนาเศรษฐกิจไทยให้เข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัลได้มากขึ้น (ศิริดา หวังภทรพรทวี และ อนุชิต ศิริรัชนิกร, 2558)

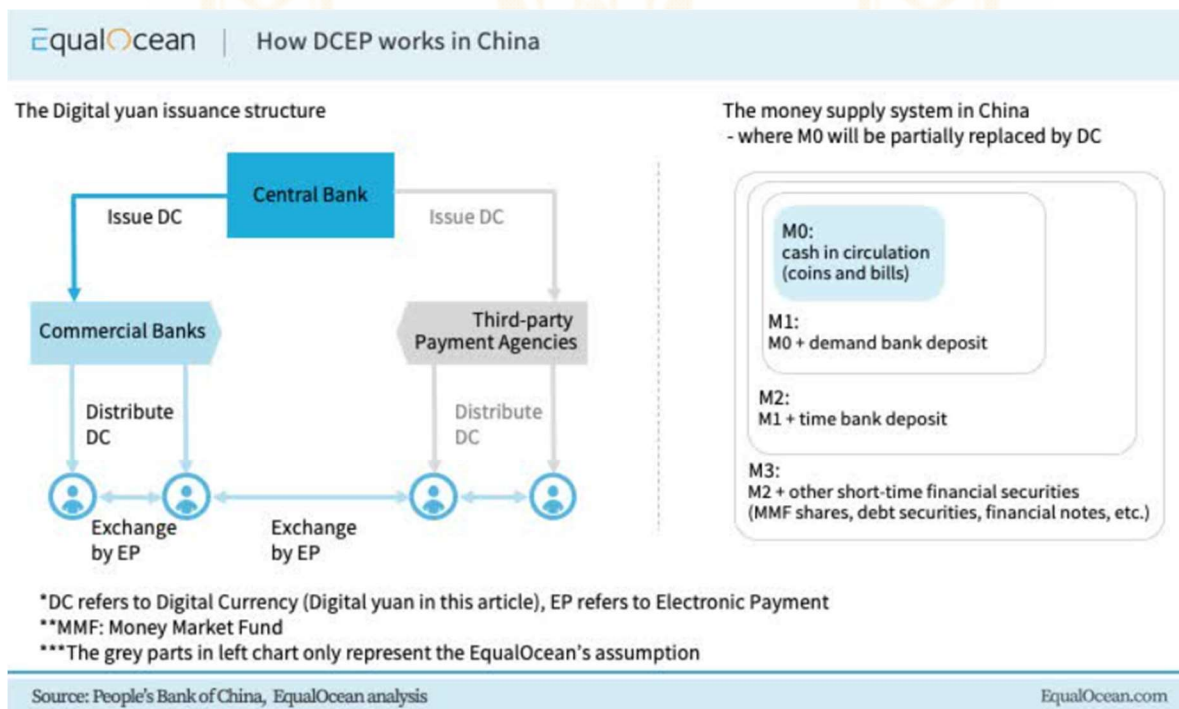
6. ตัวอย่างการใช้สกุลเงินดิจิทัลในประเทศจีน: หยวนดิจิทัล

เมื่อพิจารณาถึงสกุลเงินดิจิทัลในภาพใหญ่นั้นสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ 1) สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน (Private Digital Currency) และ 2) สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency: CBDC) ดังที่ได้อธิบายในหัวข้อข้างต้น ซึ่งประเทศจีนนับเป็นประเทศแรก ๆ ของโลกที่มีการใช้สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางหรือ CBDC ที่เราอาจได้ยินกันบ้างในชื่อว่า หยวนดิจิทัล โดยในช่วงแรกในมีการทดลองใช้ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2562 ใน 4 เมืองใหญ่ของจีน ได้แก่ เซินเจิ้น (มณฑลกว่างตุง) นครเฉิงตู (มณฑลเสฉวน) เขตสงอาน (มณฑลเหอเป่ย์) และเมืองซูโจว (มณฑลเจียงซู) และมีเอกชนขนาดใหญ่เข้าร่วมโครงการนำร่อง อาทิ McDonald's Starbucks และ Subway เป็นต้น โดยในช่วงแรกรัฐได้แจกเงินแบบสุ่มให้ทดลองใช้คนละ 200 หยวนดิจิทัล รวมทั้งสิ้น 10 ล้านหยวนดิจิทัล จึงได้เห็นภาพคนจีนแย่งลงทะเบียนเพื่อเป็นหนึ่งในผู้โชคดีได้รับเงินฟรี และต่อมาในช่วงปลายปี 2563 ได้ทดลองใช้ดิจิทัลหยวนในอีก 6 พื้นที่ ได้แก่ นครเซี่ยงไฮ้ มณฑลไห่หนาน นครฉางซา (มณฑลหูหนาน) นครซีอาน (มณฑลส่านซี) เมืองชิงต่าว (มณฑลซานตง) และเมืองต้าเหลียน (มณฑลเหลียวหนิง) โดยในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2564 มีผู้ใช้กระเป๋าเงินหยวนดิจิทัลกว่า 20 ล้านราย มีร้านค้าต่าง ๆ ที่รับเงินสกุลหยวนดิจิทัล รวมเป็นการทำธุรกรรมเป็นจำนวนเงิน 34.5 พันล้านหยวน ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2565 โดยมีเหตุผลสำคัญคือเพื่อเป็นการลดบทบาทของเงินสดซึ่งเป็นหนึ่งในช่องทางการทำผิดกฎหมาย หรือการฟอกเงิน เนื่องจากจีนก้าวสู่สังคมไร้เงินสด (Cashless Society) อีกทั้งระบบการชำระเงินของประเทศถูกบริหารจัดการโดยภาคเอกชน โดยประชาชนส่วนใหญ่ทำธุรกรรมผ่านระบบของบริษัทเทคโนโลยีักษ์อย่าง Alibaba ที่ชื่อว่า Alipay หรือ Tencent ที่ชื่อว่า WeChat Pay (คล้ายกับ Rabbit Line Pay TrueMoney Wallet ในไทย) ที่ครองส่วนแบ่งการตลาดชำระเงินออนไลน์รวมกว่า 90% ของระบบการชำระเงินในจีนและมีประชาชนใช้งานมากกว่า 500 ล้านคน ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทางการเงินมากที่สุดครั้งหนึ่งของยุคสมัยในฐานะที่จีนเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับ 2 ของโลก ที่ขึ้นมาท้าทายมหาอำนาจอันดับ 1 อย่างสหรัฐฯ อย่างตืด ๆ (ธนพล ศรีธัญพงศ์, 2565)

ประเด็นที่น่าสนใจคือ จีนได้พิจารณา CBDC มากไปกว่าการเป็นสกุลเงินดิจิทัลทั่วไป โดยการคิดค้นและนำมาใช้นั้นได้รับความร่วมมือจากบริษัทเทคโนโลยีรายใหญ่หลายราย เช่น Tencent, Huawei และ China Merchants Bank เป็นต้น กล่าวคือ มองเทียบเท่าไปถึงสกุลหยวนที่เป็นสกุลเงินปกติ และไปถึงเรื่องของการชำระเงินด้วย จึงได้มีการใช้คำใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทที่ชื่อว่า Digital Currency Electronic Payment (DCEP) ที่มีลักษณะของสกุลเงินที่มีเสถียรภาพ (Stable Coin) และประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบคือ หนึ่ง เหรียญ สองคลังเก็บเงิน และสามศูนย์กลาง (One Coin, Two Repositories, Three Centers) ได้แก่ 1) DCEP ผูกกับสกุลเงินหยวนปกติ หรืออธิบายให้เข้าใจง่ายว่า DCEP หรือหยวนดิจิทัลนั้นมีสินทรัพย์อ้างอิงคือหยวน หรือ 1 หยวนดิจิทัลเท่ากับหนึ่งหยวนทั่วไป และสามารถใช้จ่ายชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย เพื่อเข้ามาแทนที่การใช้เงินสดหรือ

ธนบัตร และแก้ปัญหาความล่าช้าของระบบงานภาครัฐในปัจจุบันให้มีความรวดเร็วและคล่องแคล่วขึ้น 2) มีธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับอนุญาตเป็นหน่วยงานที่เป็นคลังเก็บเงินดิจิทัล และ 3) มีศูนย์กลางควบคุม และประมวลผลเงินหยวนดิจิทัลซึ่งมีอยู่ 3 ระบบ คือ ระบบตรวจสอบ ระบบการลงทะเบียน และระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) (ธนาชาติ นุ่มนนท์, 2564)

ในภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่า หยวนดิจิทัลต่างจากการใช้บัตรเครดิตหรือการชำระเงินออนไลน์ที่แพร่หลายในปัจจุบัน โดยหยวนดิจิทัลมีผู้ออกคือธนาคารกลางจีน และส่งให้ธนาคารพาณิชย์สำรองเงินไว้ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับการสำรองเงินทั่วไป ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะเป็นผู้กระจายเงินสู่ภาคธุรกิจและภาคประชาชน รวมถึงรับฝากเงินหรือทำธุรกรรมต่าง ๆ และประชาชนสามารถใช้จ่ายผ่านแอปพลิเคชันที่ชื่อว่า DCEP Wallet App ที่รัฐบาลจีนสร้างขึ้น ซึ่งมีคุณสมบัติที่น่าสนใจ อาทิ การย้อนดูธุรกรรมทางการเงิน การจัดการทางการเงิน และการใช้ QR Code เป็นต้น หรือสามารถใช้จ่ายผ่านระบบของ Alipay หรือ WeChat Pay ได้เช่นกัน ทั้งนี้ หยวนดิจิทัลนั้นแตกต่างจากสกุลเงินปกติตรงที่จะมีการไหลเวียนอยู่ในระบบบล็อกเชนซึ่งมีรูปแบบการทำธุรกรรมแบบกระจายสำเนาทั่วถึงกัน และถูกบันทึกเอาไว้เป็นโค้ดคอมพิวเตอร์ จึงทำให้หากจะมีการแก้ธุรกรรมก็ต้องมีการแก้ในสำเนาจำนวนมหาศาล ส่งผลให้การทุจริตหรือฟอกเงินนั้นเกิดขึ้นได้ยากมาก กล่าวคือ รัฐบาลจีนจะสามารถตรวจสอบติดตามเงินได้ว่าแหล่งที่มาเป็นอย่างไร ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาด้านการจัดเก็บภาษีได้อีกด้วย (ธนาชาติ นุ่มนนท์, 2564)



ภาพที่ 2 การทำงานของหยวนดิจิทัล

ที่มา: Seeking Alpha (2564)

แท้จริงแล้วระบบ DCEP ของรัฐบาลจีนนั้น ถูกออกแบบมาให้คล้ายคลึงกับรูปแบบ e-wallet ของภาคเอกชนอย่าง Alipay หรือ Wechat Pay โดยต่อยอดมาจากการใช้ QR Code และเทคโนโลยีระบบตรวจจับใบหน้า (Facial Recognition) ที่ใช้การยืนยันตัวตนกับธนาคารและสแกนหน้าผ่านเครื่องที่ร้านค้าเพื่อชำระเงิน แต่จะมีจุดต่างตรงที่ 1) สามารถใช้งานได้โดยไม่ต้องมีอินเทอร์เน็ต หรือหากผู้ใช้ไม่ต้องการใช้ระบบมือถือก็สามารถใช้บัตรสมาร์ตการ์ดเก็บเงินหยวนดิจิทัลและใช้ชำระเงินได้ 2) ไม่จำเป็นต้องผูกกับบัญชีธนาคาร ทำให้สามารถผู้ใช้งานสามารถรักษาความเป็นส่วนตัวของข้อมูลไว้ได้ดีกว่า 3) ไม่ต้องนำเงินสดจริงไปฝากไว้ในบัญชี 4) มีความมั่นคงสูง เนื่องจากภาครัฐเป็นผู้บริหารจัดการ และ 5) ต้นทุนต่ำ กล่าวคือ สามารถแลกเป็นเงินเข้าบัญชีธนาคารโดยไม่มีค่าธรรมเนียม ซึ่งเมื่อเทียบกับการโอนเงินจาก Alipay หรือ Wechat Pay เข้าบัญชีธนาคารนั้นอาจเสียค่าธรรมเนียมเฉลี่ย 0.1% เมื่อมูลค่าโอนสูงกว่ายอดที่ทางการกำหนด เช่น หากประชาชนโอนเงิน 10,000 หยวน จะมีค่าธรรมเนียม 10 หยวน เป็นต้น (ธนชาติ นุ่มนนท์, 2564)

นอกจากจีนจะส่งเสริมให้ประชาชนใช้หยวนดิจิทัลภายในประเทศแล้ว ยังสามารถใช้ในการทำธุรกรรมข้ามพรมแดนได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ได้มีการทดสอบการใช้หยวนดิจิทัลระหว่างเซินเจิ้น-ฮ่องกง ซึ่งเป็นสองพื้นที่ที่อยู่ใกล้กันและมีการทำธุรกิจธุรกรรมกันค่อนข้างถี่และมูลค่าสูง ซึ่งคาดว่าจะช่วยลดค่าใช้จ่ายชำระข้ามพรมแดนอยู่ที่ประมาณ 2-4 หมื่นล้านดอลลาร์/ปี หรือราว 11% ของ GDP ในปี พ.ศ. 2563 ของฮ่องกง ได้มากในอนาคต ด้วยเหตุนี้ การใช้ดิจิทัลหยวนจึงเป็นอีกก้าวสำคัญของการเปลี่ยนผ่านสังคมจีนเป็นสู่ระบบเศรษฐกิจดิจิทัล โดยดิจิทัลหยวนจะเป็นตัวกลางที่ช่วยให้จีนสามารถเปิดเสรีด้านการเงินในต่างประเทศได้มากขึ้น สังเกตได้จากที่หน่วยงานภายในธนาคารกลางจีนได้ร่วมมือกับ Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการลงทะเบียนรหัส (Code) การโอนเงินไปยังธนาคารต่างประเทศ และได้จัดตั้งบริษัท Financial Gateway Information Services ขึ้นที่ปักกิ่ง เพื่อศึกษาการพัฒนาดิจิทัลหยวนให้สามารถรองรับการใช้งานข้ามประเทศได้เมื่อต้นปี พ.ศ. 2564 รวมถึงสามารถใช้นโยบายการเงินและนโยบายการคลังผ่านดิจิทัลหยวนเพื่อเข้าถึงประชาชนได้ตรงเป้าวัตถุประสงค์มากขึ้น นอกจากนี้ ยังอาจช่วยส่งเสริมให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับต่างประเทศ เช่น ประเทศตามโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) หรือนโยบายเส้นทางสายไหมดิจิทัล (Digital Silk Road) เป็นต้น ทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (ธนชาติ นุ่มนนท์, 2564)

7. ผลกระทบของหยวนดิจิทัลกับนโยบายการคลังของประเทศไทย

หากวิเคราะห์ถึงผลกระทบของหยวนดิจิทัลกับนโยบายการคลังแล้ว ผู้เขียนชวนเริ่มต้นพิจารณาถึงผลกระทบของการใช้หยวนดิจิทัลต่อผู้มีส่วนได้เสีย 4 ด้าน (ธนพล ศรีธัญพงศ์, 2565) ได้แก่ 1) ผลกระทบต่อผู้บริโภค 2) ผลกระทบต่อผู้ประกอบการและร้านค้า 3) ผลกระทบต่อธนาคารพาณิชย์ และ 4) ผลกระทบต่อผู้ให้บริการการชำระเงินชั้นนำในจีนอย่าง Alipay และ WeChat Pay โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ผลกระทบต่อผู้บริโภค (ผู้ชำระเงิน) โดยจากข้อมูลที่มีการเปิดเผยโดยเจ้าหน้าที่จากธนาคารกลางของจีนพบว่า ความนิยมของการใช้หยวนดิจิทัลยังมีไม่มาก (Reuters, 2022) โดยประชาชนบางส่วนเห็นว่าความจำเป็นสำหรับการใช้หยวนดิจิทัลในชีวิตประจำวันยังมีไม่มาก เนื่องจากเป็นเพียงหนึ่งในทางเลือกของการชำระเงิน นอกเหนือจาก Alipay และ WeChat Pay เท่านั้น อีกทั้ง หากพิจารณาเทียบกับสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชนพบว่ามีฟังก์ชันในการทำประโยชน์ได้มากกว่า เช่น ใช้ลงทุน ทำประกัน และกู้ยืมเพื่อการบริโภค เป็นต้น

2) ผลกระทบต่อร้านค้า (ผู้รับเงิน) อาจช่วยให้มีการทำธุรกรรมเพิ่มขึ้น เพราะการใช้หยวนดิจิทัลจะช่วยลดระยะเวลาการเรียกเก็บเงิน เนื่องจากการชำระเงินจะเสร็จสมบูรณ์ทันทีในขณะที่ส่งมอบหยวนดิจิทัล ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย อีกทั้ง ธนาคารพาณิชย์ไม่มีค่าบริการในการแปลงหยวนดิจิทัลและค่าธรรมเนียมชำระเงิน อย่างไรก็ตาม Alipay และ WeChat Pay ในปัจจุบันก็มีค่าธรรมเนียมการชำระเงินที่ต่ำเช่นกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่ารัฐบาลจีนจึงควรพิจารณาการจูงใจให้หยวนดิจิทัลในมิติอื่นประกอบด้วย

3) ผลกระทบต่อธนาคารพาณิชย์รายใหญ่ของรัฐ ซึ่งน่าจะส่งผลกระทบมากกว่าลบ เนื่องจากการใช้หยวนดิจิทัลจะดึงดูดให้ประชาชนหันมาใช้บริการกระเป๋าเงินดิจิทัลและแลกเปลี่ยนหยวนดิจิทัลผ่านธนาคารนั้นมากขึ้น (คล้ายกับแนวคิดในการจูงใจให้เกิดการใช้บริการแอปพลิเคชัน เป๋าตัง ของธนาคารกรุงไทยของประเทศไทย) ซึ่งอาจต่อยอดให้เกิดธุรกรรมอื่น ๆ เพิ่มขึ้นได้ เช่น การชำระเงินออนไลน์ผ่านมือถือ เป็นต้น ซึ่งธนาคารกลางจีนเองควรต้องพิจารณาการค่าใช้จ่ายของธนาคารพาณิชย์ประกอบในด้านการลดต้นทุนเพื่อส่งเสริมธุรกรรมเหล่านี้ และ

4) ผลกระทบต่อ Alipay และ WeChat Pay โดยขึ้นกับว่าจีนจะส่งเสริมให้หยวนดิจิทัลและระบบ DCEP เป็นคู่แข่งหรือคู่ค้ากัน ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าการจัดระเบียบของทางการเงินต่อบริษัทเทคโนโลยีขนาดใหญ่ในช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมา ส่งสัญญาณว่ารัฐบาลจีนคงต้องการเข้ามามีบทบาทสำคัญในบริษัทเทคโนโลยีขนาดใหญ่ซึ่งรวมถึง Alibaba และ Tencent ที่เป็นเจ้าของแอปพลิเคชันทั้ง 2 ระบบข้างต้น ดังนั้น รูปแบบน่าจะเป็นคู่ค้าโดยที่รัฐอาจได้เปรียบบริษัทเอกชนบางส่วน มากกว่าที่จะเป็นคู่แข่ง โดยต่างฝ่ายต่างก็ได้ผลประโยชน์ด้วยกันด้วย

ดังนั้น หากพิจารณาในมิติของนโยบายการคลังแล้ว ผู้เขียนเชื่อว่าการมาของหยวนดิจิทัลนั้นจะทำให้รัฐบาลจีนสามารถดำเนินนโยบายการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ทั้งในส่วนของการนโยบาย

อัตราดอกเบี้ยสั้น นโยบายระยะกลาง และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโครงการพื้นฐานของประเทศในระยะยาว โดยเฉพาะในเรื่องการลดปัญหาการทุจริต หรือการฟอกเงิน เพราะระบบนี้จะสามารถสืบหาเส้นทางการเงินได้ การลดระยะเวลาในการส่งเงินถึงประชาชนที่จะเป็นต้องใช้จ่ายเงิน เช่นในภาวะวิกฤต ดังกรณีการเกิดโรคระบาดโควิด หรือการขาดแคลนพลังงาน และในมิติของรายรับของรัฐ เพราะเชื่อว่าจะทำให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพและครบถ้วนมากขึ้น

8. เงินบาทดิจิทัลกับทิศทางนโยบายการคลังของไทยในอนาคต

จากการศึกษาด้วยวิธีการทบทวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ (Systematic Literature Review) โดยรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่ต้นนโยบายการคลังไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน วิวัฒนาการของสกุลเงินบาท อนาคตของสกุลเงินบาท: บาทดิจิทัล พัฒนาการของระบบการชำระเงินของไทย และตัวอย่างการใช้สกุลเงินดิจิทัลในประเทศจีน: หยวนดิจิทัล ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะหาคำตอบว่าเมื่อมีการใช้เงินบาทดิจิทัลสำหรับประชาชนทั่วไปเกิดขึ้นจริง (Retail CBDC) รัฐควรมีการปรับตัวในการดำเนินนโยบายการคลังอย่างไร หรือภาคส่วนอื่นควรมีการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือในเรื่องใดบ้าง ซึ่งก็เป็นนิมิตหมายที่ดีที่ได้ทราบว่าภาครัฐไทยได้ริเริ่มนำเทคโนโลยีมาปรับใช้กับการส่งผ่านนโยบายการคลังบ้างแล้วดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้านี้ อาทิ การมีระบบพร้อมเพย์ หรือแอปพลิเคชันเป๋าตัง เป็นต้น อีกทั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำหนดนโยบายการเงินก็ได้ศึกษาและค่อย ๆ พัฒนาการใช้สกุลเงินดิจิทัลที่มีส่วนช่วยรักษาอริปไตยทางการเงินและประสิทธิภาพการส่งผ่านนโยบายการเงินในการดูแลวัฏจักรเศรษฐกิจและเสถียรภาพระบบการเงินไปในขณะเดียวกัน (ฐิติมา ชูเชิด และคณะ, 2564) เพื่อเตรียมพร้อมกับอนาคตที่จะมาถึงอันใกล้นี้ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้สรุปเปรียบเทียบระหว่างเทคโนโลยีในปัจจุบันคือแอปพลิเคชันเป๋าตังที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการส่งผ่านนโยบายการคลังกับเงินบาทดิจิทัล ว่าหากมีการใช้จริงในอนาคตจะมีผลกระทบที่แตกต่างต่อแต่ละภาคส่วนอย่างไร ไว้ในตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบผลกระทบของแอปพลิเคชันเป่าตังกับบาทดิจิทัลต่อแต่ละภาคส่วน

	แอปพลิเคชันเป่าตัง	เงินบาทดิจิทัล
1) ภาคประชาชน	ผู้ใช้งานสามารถดาวน์โหลดแอปพลิเคชันได้ไม่ว่าประกอบกิจการอาชีพอะไร มีอายุเท่าไร หรืออยู่ที่จังหวัดใด ทำให้การเข้าถึงประชาชนรากฐานทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพียงแต่อาจมีข้อจำกัดว่าบุคคลนั้นต้องมีบัญชีธนาคาร มีมือถือ และต้องสามารถเข้าถึงเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้	ผู้ใช้งานอาจไม่จำเป็นต้องมีอินเทอร์เน็ต หรือบัญชีธนาคาร (ช่วยรักษาความเป็นส่วนตัวของข้อมูลได้) ก็สามารถใช้เงินบาทดิจิทัลใช้จ่ายได้ โดยอาจใช้ผ่านบัตรสมาร์ตการ์ดเช่นในกรณีหยวนดิจิทัลของจีน รวมถึงอาจยื่นภาษีหรือได้รับเงินภาษีคืนรวมทั้งใช้บริการอื่น ๆ จากภาครัฐได้รวดเร็วสะดวกขึ้น และลดปัญหาเงินรั่วไหลจากมาตรการของรัฐ
2) ภาคผู้ประกอบการ	โดยทำให้ผู้ค้า ทั้งพ่อค้าแม่ค้า หาบเร่แผงลอย ร้านค้าข้างทาง หรือร้านขายของชำ ตลอดจนจนถึงศูนย์อาหารและผู้ประกอบการเอสเอ็มอี สามารถเข้าถึงนโยบายการคลังของรัฐได้ง่ายขึ้น ซึ่งเป็นการเข้าถึงผู้ประกอบการรายย่อยได้อย่างแท้จริง เช่น ในกรณีโครงการคนละครึ่ง ร้านค้าที่รับโครงการโดยทั่วไปมียอดขายเฉลี่ยเพิ่มขึ้น 2-3 เท่า อีกทั้ง รัฐยังโอนเงินส่วนต่างอีก 50% ให้ผู้ค้าได้เร็วในวันถัดไป เพื่อนำกระแสเงินสดไปหมุนเวียนในธุรกิจได้อย่างคล่องตัว	ผู้ประกอบการสามารถเลือกรับเงินด้วยเงินบาทดิจิทัล ทำให้การชำระสินค้าและบริการทำได้รวดเร็ว มีระบบการยืนยันตัวตนในการใช้บริการสามารถเสียภาษี ณ หักที่จ่ายได้สะดวกและสามารถเข้าถึงนโยบายการคลังผ่านการอัดฉีดเงินจากภาครัฐได้อย่างที่เงินไม่รั่วไหล โดยที่มีต้นทุนค่าธรรมเนียมในการดำเนินงานต่ำ เช่น ในกรณีของหยวนดิจิทัลที่ไม่มีค่าธรรมเนียม ต่างจากแอปพลิเคชันของเอกชนที่อาจมีค่าธรรมเนียม 0.1% เป็นต้น รวมทั้งใช้บริการภาครัฐและชำระค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้สะดวกขึ้น
3) ภาครัฐ	โดยทำให้การดำเนินนโยบายการคลังได้ทำมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ตรงจุดและลดการทุจริตรั่วไหลระหว่างทาง อีกทั้งทั้งประเทศยังได้ประโยชน์จากเศรษฐกิจที่หมุนเวียนในชุมชนที่นโยบายได้แทรกซึมไปถึงระดับฐานราก ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง ไม่กระจุกตัว โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตโควิด-19 ที่เป็นช่วงเวลาที่ประชาชนส่วนมากนิยมชะลอการใช้จ่าย	รัฐเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น ทำให้มีต้นทุนที่ถูกลงทั้งด้านจัดเก็บภาษี ตรวจสอบรายได้ ทรัพย์สิน พฤติกรรมการใช้จ่าย และการใช้บริการสาธารณะของประชาชน รวมถึงมาตรการต่าง ๆ โดยรัฐเองเพื่อให้สามารถออกแบบนโยบายการคลังได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้ง ยังสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับภาคเอกชนได้สะดวกขึ้น นอกจากนี้ ยังอาจช่วยในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ กับต่างประเทศ เช่น กรณีนโยบายเส้นทางสายไหมดิจิทัลของจีน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่กำหนดศักยภาพของการส่งผ่านนโยบายการคลังของภาครัฐนั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่าข้อมูล (Information) เป็นสิ่งที่สำคัญเป็นลำดับต้น เพราะนอกจากรัฐจะใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นแล้ว ยังควรมีการพยากรณ์หรือสามารถคาดการณ์สัญญาณล่วงหน้าได้ว่าเศรษฐกิจไทยกำลังจะเป็นเช่นไรต่อไปในอนาคต ขยายตัวหรือหดตัว เพื่อที่จะสามารถดำเนินการออกนโยบายกระตุ้น หรือชะลอความร้อนแรงของระบบเศรษฐกิจก่อนที่จะเกิดวิกฤตได้ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าการมาของเงินบาทดิจิทัลจะช่วยให้รัฐมีข้อมูลที่เป็นของจริงมากขึ้น สามารถที่จะปรับวิธีการจัดเก็บรายได้ วิธีการในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อออกแบบนโยบาย และวิธีการนำเสนอนโยบายไปสู่ระบบเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ลดทุจริต เป็นธรรม และส่งผลดีต่อประชาชนในวงกว้าง รวมทั้งลดความล่าช้าของระบบการทำงาน (Time Lag) ที่มีหลายขั้นตอน (O'Sullivan & Sheffrin, 2003) ตัวอย่างเช่น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นแล้วแต่ยังรัฐอาจยังไม่ทราบว่าปัญหา (Recognition Lag) เมื่อทราบปัญหาแล้ว แต่รัฐอยู่ระหว่างตัดสินใจที่จะดำเนินนโยบาย (Decision Lag) เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้วแต่จำเป็นต้องรอนโยบายผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา (Execution Lag) หรือเมื่อรัฐใช้นโยบายแล้ว ต้องรอเวลาในการส่งผลถึงภาคประชาชนหรือภาคธุรกิจ (Response Lag) หรือกล่าวโดยสรุปคือ เงินบาทดิจิทัลจะทำให้รัฐสามารถวางแผนก่อนที่จะดำเนินนโยบายการคลังได้ (Planned Economy) โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เป็นไปตามกลไกตลาด (Market Economy) เพียงอย่างเดียว กล่าวคือสามารถเตรียมพร้อมได้ว่าจะใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว หดตัว หรือเป็นกลาง อีกทั้ง ยังสามารถพิจารณาในรายประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งในมิติของ

1) การตั้งงบประมาณ (Budget) ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) ขาดดุล (Deficit Budget) หรือเกินดุล (Surplus Budget) โดยภาครัฐจะสามารถประมาณการงบประมาณได้ล่วงหน้าจากฐานข้อมูลจริงในระดับประชาชนฐานราก ที่โดยปกติจะต้องมีการประมาณการงบประมาณล่วงหน้ากว่า 1 ปี ทำให้ช่วยลดโอกาสเกิดความผิดพลาดหากสภาวะเศรษฐกิจหรือสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น ในกรณีเกิดวิกฤตโควิด-19 หรือวิกฤตน้ำท่วม เป็นต้น รวมถึงสามารถนำรายการใช้จ่ายนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมด้วยได้ดีขึ้นจากฐานข้อมูลที่มีอยู่ เพื่อให้กำหนดนโยบายการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) การเก็บภาษี (Taxation) บาทดิจิทัลจะช่วยให้รัฐประเมินการเก็บรายได้จากภาษีได้ตรงจุดมากขึ้น เช่น ในปัจจุบันที่รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลมาจากภาษีทางอ้อม ซึ่งมีลักษณะภาษีถดถอย และอาจไม่เป็นธรรมเท่ากับกรณีภาษีทางตรง โดยรัฐสามารถนำข้อมูลที่มีมาปรับโครงสร้างภาษีใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยให้มากขึ้นได้ หรือสามารถปรับฐานภาษีและอัตราภาษีได้ยืดหยุ่นและโดยเร็วมากขึ้น โดยเฉพาะในภาวะที่รัฐจำเป็นต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจ ดังเช่นตัวอย่างในประเทศบราซิล ที่มีการใช้ระบบบัญชีดิจิทัล (Public System of Digital Bookkeeping) ช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบริหารจัดการด้านภาษีโดยสามารถกำหนดภาระภาษีเงินได้ของบริษัทตามข้อมูลที่ทำไว้ในรายงานการทำบัญชีดิจิทัลประจำปีได้ (Diamond & Khemani, 2005) ซึ่ง

หากมีการใช้สกุลบาทดิจิทัล ผู้เขียนเชื่อว่าจะช่วยต่อยอดและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายการคลังได้เป็นอย่างดี

3) การใช้จ่ายภาครัฐ (Public Expenditure) ในมิตินี้ผู้เขียนเชื่อว่าบาทดิจิทัลจะช่วยแก้ปัญหา ระบบงบประมาณไทยในปัจจุบันที่ยึดตัวเลขรายจ่ายตามที่กำหนดในเอกสารเบิกจ่ายประจำงวด โดยอาจไม่ได้คำนึงถึงกระแสเงินได้ที่รัฐบาลจะจัดเก็บจริง (Funding Budgeting) เพราะข้อมูลเชื่อมโยงถึงกันหมด ซึ่งจะทำให้รัฐใช้มาตรการทางการคลังควบคุมการขาดดุลได้ดีขึ้นในกรณีที่รายได้ของรัฐไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ประมาณการไว้ อีกทั้ง เชื่อว่ายังช่วยให้หน่วยงานควบคุมรายได้กับหน่วยงานควบคุมรายจ่ายที่อยู่ต่างหน่วยงาน ทำงานสอดประสานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติและภาครัฐต้องการกระจายเงินช่วยเหลือให้แก่ประชาชนและหน่วยงานท้องถิ่นโดยเร่งด่วน การประยุกต์ใช้ CBDC ร่วมไปกับการเบิกจ่ายในรูปแบบเดิมจะช่วยให้การช่วยเหลือดังกล่าวรวดเร็วมากขึ้น

4) การจ้างงานของภาครัฐ (Public Works) โดยรัฐสามารถเพิ่มเงินช่วยเหลือการว่างงานให้ตรงจุดได้มากขึ้น เพราะจะเห็นการเคลื่อนไหวของเงินชัดเจนจากฐานข้อมูลที่มี เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงในมิติของการจ่ายเงินเดือนข้าราชการ การให้บำเหน็จบำนาญ ว่าเหมาะสมกับในบริบทปัจจุบันมากน้อยเพียงใด ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างทั้งระบบใหม่หรือไม่

5) การกู้ยืมของภาครัฐ (Public Debt) ทั้งในมิติของหนี้ภายในประเทศและหนี้ภายนอกประเทศ โดยผู้เขียนขอมองลึกไปถึงมิติของเงินที่แบ่งได้อีกมุมมองหนึ่งคือ 1) เงินสดที่จับต้องได้ (Physical Cash) 2) เงินในบัญชีธนาคาร (Deposit Money) และ 3) เงินในกองทุนสำรองของธนาคารกลาง (Central Bank Reserve Money) ซึ่งจะมีประเด็นให้ภาครัฐนำไปคิดต่อยอดได้อีกมากหากมีการใช้เงินบาทดิจิทัลจริง ทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และต่อยอดไปถึงหนี้ภาครัฐครัวเรือน รวมถึงสามารถที่จะพิจารณาได้ว่าหนี้ในระดับไหนที่เหมาะสมกับรายรับรายจ่ายของภาคประชาชนจริง เช่น ประเด็นการขยายเพดานหนี้สาธารณะจาก 60% ไปสู่ 70% ของ GDP เพื่อช่วยแก้ปัญหาในช่วงวิกฤตโควิด-19 ประเด็นคงสถานะเงินทุนสำรองระหว่างประเทศให้มากกว่าหนี้ต่อประเทศระยะสั้นอย่างน้อย 1 เท่า หรือมากกว่ามูลค่านำเข้าอย่างน้อย 3 เดือน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ประเด็นด้านความเป็นส่วนตัวของข้อมูล (Data Privacy) ยังเป็นที่ถกเถียงถึงความปลอดภัย และความเป็นส่วนตัวของประชาชนที่อาจหายไปจากการใช้ Retail CBDC โดยมีความเห็นที่น่าสนใจจากผู้บริหารธนาคารกลางสหรัฐฯ นาย Neel Kashkari ประธานธนาคารกลางแห่งมินนิอาโพลิส รัฐมินนิโซตา ที่กล่าวว่า CBDC จะกลายเป็นช่องทางที่หน่วยงานภาครัฐสามารถเข้ามาแอบดูธุรกรรมทางการเงินของประชาชนผ่านระบบดิจิทัลนี้ได้ ซึ่งในบริบทของประเทศสหรัฐฯ การใช้งาน Venmo (ผลิตภัณฑ์ภายใต้ PayPal ที่เป็นที่ยอมรับในสหรัฐฯ ในการใช้ชำระเงินผ่านมือถือโดยเอารูปแบบของการโอนเงินมาผสมกับ Social Network) ย่อมสะดวกและมีความเป็น

ส่วนตัวมากกว่า (ชินกฤต อัมพรพรรณวัด และ พิมพ์นารา หิรัญกลี, 2565) หรือแท้จริงแล้ว CBDC อาจจะเหมาะกับบริบทของประเทศจีนมากกว่า ด้วยเหตุนี้ หากประเทศไทยจะเริ่มมีการใช้ Retail CBDC เป็นการทั่วไป รัฐควรต้องพิจารณาในมิติอย่างเข้มงวดและถี่ถ้วน ซึ่งรวมถึงการพิจารณาแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ครอบคลุมกับเรื่องนี้ หรืออาจมีการตั้งหน่วยงานโดยเฉพาะเพื่อดูแลโดยตรง

9. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิกฤตโควิด-19 ได้ส่งผลกระทบอย่างหนึ่งต่อพฤติกรรมของคนไทย ทั้งในด้านการบริโภค การทำงาน และการทำธุรกรรมทางการเงิน โดยในฐานะที่ผู้เขียนทำงานอยู่ในภาคธุรกิจการเงินมานาน สิ่งหนึ่งที่สังเกตได้ชัดคือ คนไทยโดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ได้มีการลดใช้เงินสดในการชำระสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนได้มีการรณรงค์ให้ชำระเงินผ่านทางช่องทางดิจิทัลมากขึ้น หรือผ่านระบบพร้อมเพย์ รวมทั้งการใช้ QR Code ก็เป็นที่นิยมแพร่หลายมากขึ้น ร้านค้าหลายแห่ง แม้แต่ในตลาดสด โดยส่วนใหญ่จะมีการติด QR Code ไว้ที่หน้าร้านเช่นกัน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีปัจจัยที่มาช่วยสนับสนุนและเป็นตัวเร่งมากขึ้น คือ โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านนโยบายการคลังของรัฐบาล ผ่านการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยอย่างแอปพลิเคชัน เป๋าตังของธนาคารกรุงไทย ที่เป็นกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (G-Wallet) จนได้รับการตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างดี โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลมีโครงการคนละครึ่งเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาของประชาชนในช่วงวิกฤตโควิด-19

แท้จริงแล้ว แนวคิดการใช้นโยบายการคลังผ่านเป๋าตังนั้นได้ถูกริเริ่มมาตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 ในโครงการชิมช้อปใช้ ตลอดจนถึงโครงการ เราไม่ทิ้งกัน คนละครึ่ง เราเที่ยวด้วยกัน เราชนะ ม.33 เรารักกัน ซึ่งทำให้แอปพลิเคชันเป๋าตังเป็นฐานข้อมูลขั้นดีของรัฐบาลที่จะนำไปพัฒนาต่อยอดสู่การเป็นศูนย์รวมสวัสดิการของคนไทยต่อไปในอนาคต เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการคลังในด้านนี้ได้มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ประชาชนก็สามารถใช้งานได้สะดวก ทั้งนี้ ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า เป๋าตังนั้นมีแนวคิดที่ใกล้เคียงกับแอปพลิเคชันต่าง ๆ ในประเทศจีนอย่าง Alipay หรือ WeChat Pay ดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้านี้ (ซึ่งในความเป็นจริงก็เป็นเช่นนั้น โดยคุณสมคิด จิรนนตรัตน์ อดีตที่ปรึกษากิจการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงไทย ผู้คิดค้นเป๋าตังได้ให้สัมภาษณ์ทีมข่าว PPTV เมื่อปี พ.ศ. 2564 ว่าได้มีโอกาสเดินทางไปประเทศจีนและสังเกตเห็นว่าคนจีนสามารถใช้จ่ายผ่านคิวอาร์โค้ดได้อย่างคล่องแคล่ว จึงนำแนวคิดนี้มาปรับใช้กับประเทศไทย) ก่อนที่รัฐบาลจีนจะนำมาต่อยอดโดยผนวกการใช้งานของแอปพลิเคชันทั้งสอง ซึ่งเป็นของภาคเอกชน เข้ากับระบบ DCEP ซึ่งเป็นของภาครัฐ และต่อยอดการใช้งานกับหยวนดิจิทัล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นโจทย์ที่ท้าทายของภาครัฐไทยว่าจะมีการวางระบบการใช้งานอย่างไร ก่อนที่จะนำเงินบาทดิจิทัลมาใช้จริง เพื่อที่จะทำให้การดำเนินนโยบายการคลังทำได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสังเขป เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายการคลังในปัจจุบันนั้น พบว่าได้มีการพัฒนาการเชื่อมโยงกับระบบการชำระเงินในรูปแบบ Electronic Payments โดยเฉพาะการดำเนินการผ่าน Mobile Banking เป็นหลัก หากในอนาคตมีการใช้ Retail CBDC จะเป็นการยกระดับการเปลี่ยนผ่านของระบบเศรษฐกิจไทยไปสู่เศรษฐกิจดิจิทัลขึ้นไปอีกขั้นหนึ่ง และเปิดโอกาสให้รัฐบาลใช้วิธีการจัดเก็บรายได้ (Collect) วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อออกแบบนโยบาย (Process) และวิธีการนำเสนอนโยบายไปสู่ระบบเศรษฐกิจ (Policy Implementation) (รุ่งเกียรติ รัตนบานชื่น, 2563) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เท่าเทียม และส่งผลกระทบในเชิงบวกเป็นวงกว้างต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้ ผู้เขียนสามารถสรุปเป็นถึงความเป็นไปได้ที่จะเชื่อมโยงกับนโยบายการคลังในมิติต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) รัฐมีฐานข้อมูลขนาดใหญ่จากการใช้ Retail CBDC จะส่งผลให้รัฐมีต้นทุนที่ถูกลงในการดำเนินนโยบายการคลังในด้านรายรับโดยเฉพาะในการจัดเก็บภาษี การตรวจสอบรายได้ การตรวจสอบการถือครองทรัพย์สิน การตรวจสอบพฤติกรรมการใช้จ่าย การตรวจสอบการใช้บริการสาธารณะ และการลงทะเบียนเข้าสู่มาตรการหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐ และทำให้ประชาชนบางกลุ่มมีความเสี่ยงที่ตกหล่นจากการนำเสนอนโยบายการคลังของรัฐน้อยลง ในขณะที่อีกด้านหนึ่งรัฐสามารถใช้นโยบายการคลังในด้านรายจ่ายได้ตรงจุดเพื่อปรับการกระจายความมั่งคั่ง (Redistribution) ได้ตรงกลุ่มประชาชนเป้าหมายมากขึ้น เช่น ในกรณีโครงการช่วยเหลือคนมีรายได้น้อย รัฐบาลสามารถวิเคราะห์ข้อมูลจากการใช้จ่ายของประชาชนผ่าน Retail CBDC โดยไม่จำเป็นต้องให้คนจนมาลงทะเบียน และสามารถตรวจสอบสิทธิได้ทันที เป็นต้น

2) การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการคลัง โดยรัฐสามารถยกระดับการยื่นภาษีและคืนเงินภาษีเป็นแบบออนไลน์ ซึ่งสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าจะมีการจัดเก็บภาษีในแต่ละกลุ่มประชากรมากขึ้นเพียงใด (Prepopulate tax returns) โดยมีการเชื่อมต่อข้อมูลแบบ real-time กับระบบแพลตฟอร์มในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นการลดโอกาสในการหนีภาษี (Tax Evasion) หรือหลบหลีกภาษี (Tax Avoidance) ได้ ยิ่งไปกว่านั้น Retail CBDC อาจเอื้อให้รัฐใช้แพลตฟอร์มของภาคเอกชนในการทำหน้าที่เป็น custodians เก็บภาษีอากรแทนรัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นแบบหัก ณ ที่จ่ายจากยอดขายหรือจากรายได้ เพราะรัฐทราบข้อมูลแหล่งที่มาของเงินทั้งหมด และจะช่วยลดต้นทุนให้ภาครัฐเป็นอย่างมาก หรือตัวอย่างในประเทศอินเดียที่รัฐกำหนดให้ประชาชนต้องผูกบัญชีธนาคารเข้ากับข้อมูล Biometric ของรัฐ ทำให้รัฐสามารถใช้นโยบายการคลังในด้านรายจ่าย จ่ายเงินเข้ากระเป๋าประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ธนุวัศ สาคกริก, 2563) โดยหากมีการใช้ Retail CBDC ผู้เขียนเชื่อว่า จะยกระดับประสิทธิภาพขึ้นไปได้อีกขั้น และลดการฉ้อโกงด้วย นอกจากนี้ รัฐยังสามารถปรับการจัดเก็บภาษีเป็นแบบ Real Time จากเดิมที่มักจะเก็บเป็นรอบปี ปีละ 1-2 ครั้ง หรือกำหนดความถี่ในการชำระภาษีที่แตกต่างออกไปได้อีกด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับที่รัฐได้รับข้อมูลแบบ Real Time มา อย่างไรก็ตาม ยังมีมิติอื่นที่รัฐควรพิจารณาด้วย อาทิ ด้านข้อมูลส่วนบุคคล ด้านการใช้เม็ดเงินลงทุนขนาดใหญ่ใน Data center เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงควรที่จะเตรียมความพร้อมทั้งในด้านของโครงสร้างพื้นฐานในด้านเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อรองรับกับการใช้สกุลบาทดิจิทัลที่อาจมาถึงในอนาคตอันใกล้ การตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อบริหารและยกระดับการจัดการฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) (ดังเช่นที่มีการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมการวิเคราะห์และบริหารข้อมูลขนาดใหญ่ภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล) ซึ่งเป็นข้อมูลที่เกิดขึ้นตลอดเวลา มีการเชื่อมข้อมูลจากหลายส่วน และมีการตรวจสอบคุณภาพรวมถึงความถูกต้องของข้อมูล ตลอดจนสามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว (อสมมา กุลวานิชไชยนันท์, 2566) เพื่อสามารถประยุกต์ใช้ Big Data จากการใช้สกุลบาทดิจิทัลได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการคาดการณ์จากข้อมูลปัจจุบัน (Nowcasting) จากวิธีเดิมที่ใช้ข้อมูลในอดีตมาทำนายอนาคต (Forecasting) เพื่อให้คาดการณ์สิ่งต่าง ๆ ได้เร็วยิ่งขึ้น (รัชพร วงศาโรจน์, 2558) การคาดการณ์ข้อมูลเชิงลึก (Information Insights) เพื่อหาความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงข้อมูลเชิงลึกในแต่ละภาคส่วนของเศรษฐกิจ และการคาดการณ์และป้องกันการทุจริต (Fraud Detection/Prevention) โดยต่อยอดจากผลลัพธ์ที่ได้จากความสัมพันธ์ข้อมูลเชิงลึกโดยสังเกตพฤติกรรมการเดินทางของข้อมูลการใช้เงิน ทำให้ตรวจสอบความผิดปกติได้เร็วและป้องกันได้ทันการณ์ รวมทั้งอาจมีหน่วยงานแยกสำหรับการจัดลำดับชั้นหรือความสำคัญของข้อมูล และจัดลำดับผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเป็นระบบตามลำดับชั้นในแต่ละหน่วยงานราชการ ในขณะที่การเตรียมความพร้อมด้านความมั่นคงทางไซเบอร์และเร่งพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่เกี่ยวข้องก็เป็นเรื่องสำคัญที่รัฐควรเตรียมการคู่ขนานด้วยเช่นกัน โดยควรให้มีการกำกับดูแลตั้งแต่ระดับนโยบาย (ดนุวัศ สาศริก, 2562) มีหน่วยงานที่ดูแลด้านกระบวนการบริหารความเสี่ยงและควบคุม และอีกหน่วยงานที่ติดตามและเฝ้าระวังตลอด 24 ชั่วโมง ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล พร้อมกับควรมีหน่วยงานอิสระเข้ามาตรวจสอบร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย และทดสอบเจาะระบบเงินบาทดิจิทัลเป็นประจำทุกปี เพื่อให้ประชาชนมั่นใจในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐควรพิจารณาในเรื่องธรรมาภิบาลข้อมูล (Data Governance) ร่วมด้วย กล่าวคือ การกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการข้อมูลทุกขั้นตอน เพื่อให้การได้มา และการนำไปใช้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน เป็นปัจจุบัน รักษาความเป็นส่วนบุคคล และสามารถเชื่อมโยงแลกเปลี่ยน รวมถึงบูรณาการระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและมั่นคงปลอดภัย (อสมมา กุลวานิชไชยนันท์, 2566) ซึ่งถูกกำหนดในพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 เพื่อให้มีขับเคลื่อนข้อมูลอย่างมีคุณภาพ รักษาความเป็นส่วนบุคคล และมีความมั่นคงปลอดภัย โดยทำงานร่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (Digital Government Agency: DGA) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ผลักดันในเรื่องนี้

ทั้งนี้ รัฐควรพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในมิติของการละเมิดความเป็นส่วนตัวของข้อมูล ตามที่ได้มีกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และการจำกัดบุคคลที่จะเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นอย่างเข้มงวด ดังที่กล่าวข้างต้นหากมีการประกาศใช้เงินบาทดิจิทัลสำหรับภาคประชาชนจริง รวมทั้ง ควรพิจารณาควบคู่ไปกับ

การดำเนินนโยบายการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อัตราดอกเบี้ยนโยบายเป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินนโยบาย เพื่อกำหนดต้นทุนการกู้ยืมหรือปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564) ให้สอดคล้องไปกับการดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐที่เป็นการกระจายบริการของรัฐไปยังประชาชนผ่านการใช้เงินบาทดิจิทัล ซึ่งจะเป็นโจทย์ที่ท้าทายของธนาคารแห่งประเทศไทยว่าจะส่งผ่านนโยบายดอกเบี้ยไปยังเงินบาทดิจิทัลอย่างไร การใช้นโยบายดอกเบี้ยติดลบ (Negative Interest Rate Policy) บนเงินบาทดิจิทัลเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนนำเงินไปใช้จ่ายแทนการถือเงินจะเหมาะสมหรือไม่ (ฐิติมา ชูเชิด และคณะ, 2564) หรือธนาคารพาณิชย์จะมีการให้ดอกเบี้ยจากการฝากเงินบาทดิจิทัลอย่างไร ซึ่งภาครัฐก็ควรพิจารณาผลกระทบต่อภาคประชาชนในมิติของการออมเงินด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของไทยก็ควรติดตามสถานการณ์การใช้สกุลเงินดิจิทัลในต่างประเทศประกอบด้วยเพื่อติดตามความเป็นไปของบริบทโลกในยุคโลกาภิวัตน์นี้ (Globalization) เช่น การที่ธนาคารกลางญี่ปุ่นเตรียมทดสอบเงินดิจิทัลในเดือน เมษายน พ.ศ. 2566 (CNBC, 2023) หรือการใช้หยวนดิจิทัลของประเทศจีน ดังที่ ณ ปัจจุบันมีผู้ใช้งานแล้วกว่า 261 ล้านคน และมียอดธุรกรรม แม้ว่าจะยังไม่เท่ากับที่ธนาคารกลางจีนคาดหวัง แต่ก็สูงถึง 1.4 หมื่นล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2565 (Reuters, 2022) ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศจีนเป็นหนึ่งในคู่ค้าที่สำคัญของไทยรวมถึงในอีกหลาย ๆ ประเทศ เพราะเชื่อมโยงกับขั้นตอนการโอนเงินเข้าออกเพื่อชำระสินค้าและบริการและการลงทุนในต่างประเทศ รวมทั้งในด้านการท่องเที่ยว รวมถึงการเพิ่มน้ำหนักในกรณีของเงินหยวนในทุนสำรองระหว่างประเทศของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีผลต่อเนื่องกับอัตราแลกเปลี่ยนอีกด้วย นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยควรพิจารณาในประเด็นที่หยวนดิจิทัลยังไม่เป็นที่นิยมหรือเป็นไปตามที่ทางการจีนคาดการณ์เนื่องด้วยคุณสมบัติหรือฟังก์ชันการใช้งานอาจยังไม่ตอบโจทย์ประชาชนมากพอเท่ากับสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน จึงเป็นอีกโจทย์ที่ท้าทายสำหรับผู้กำหนดนโยบายด้านการเงินในการพิจารณารูปแบบของเงินบาทดิจิทัลที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย

บรรณานุกรม

- กฤษณ์เลิศ สัมพันธ์รักษ์ และคณะ. (2565). *50 years: The making of the modern Thai economy*.
https://media.kkpfg.com/document/2022/Mar/KKP_THE_MAKING_OF_THE_MODERN_THAI_ECONOMY.pdf
- กิตตินันท์ นาคทอง. (2565). แอปฯ เป๋ดัง ในวันที่ผู้ให้ทะยาน 34 ล้านราย.
<https://mgronline.com/columnist/detail/9650000057542>
- กระทรวงการคลัง. (2561). *การคลังสมัยกรุงสุโขทัยและอยุธยา*. <https://www.mof.go.th/th/detail/2018-12-21-14-57-33/2018-12-21-16-02-08>
- คณิศร แสงโชติ. (2565). เงิน อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, แผนยุทธศาสตร์เป้าหมาย (Spearhead) ด้านสังคม คนไทย 4.0. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชินกฤต อัมพรพรรณวัด และ พิมพ์นารา หิรัญกลี. (2565). *เงินสกุลดิจิทัลของธนาคารกลาง: ความท้าทายใหม่ของธนาคารพาณิชย์*. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา.
- ฐิติมา ชูเชิด และคณะ. (2564). *รายงานสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางสำหรับประชาชน: นโยบายการเงินและเสถียรภาพระบบการเงินของไทย*. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ณฐกร วิสุทธิโก. (2559). *แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 3*.
<https://www.scbeic.com/th/detail/product/2283>
- ธนวัศ สาคริก. (2563). *เทคโนโลยีการเงินสำหรับผู้บริหารภาครัฐและภาคเอกชน*, บริษัท วี.พรีนท์ (1991) จำกัด.
- ธนวัศ สาคริก. (2562). *นโยบายการคลังในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล*. บริษัท วี.พรีนท์ (1991) จำกัด.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2559). *เช็คช่วยชาติ VS แจกเงินคนจน เหมือนหรือต่าง? มาตรการรัฐ กระตุ้นเศรษฐกิจ*.
<https://www.thairath.co.th/business/800916>
- ไทยพับลิก้า. (2564). *สำรวจมาตรการเยียวยาโควิดฯ แจกแล้ว 6 แสนล้านบาท*.
<https://thaipublica.org/2021/02/include-money-giveaway-measures-fight-covid-19/>
- ธนาชาติ นุ่มนนท์. (2564). *เงินหยวนดิจิทัลที่เป็นทั้งสกุลเงินและระบบชำระเงิน*.
<https://www.bangkokbiznews.com/columnist/965039>

ธนพล ศรีธัญพงศ์. (2565). *หยวนดิจิทัลกับก้าวที่ยิ่งใหญ่ของเงินในการเป็นผู้นำ Central Bank Digital Currency ระดับโลก*. <https://www.scb.co.th/th/personal-banking/stories/grow-your-wealth/digital-yuan-great-step-of-leading-central-bank.html>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2564). *วิวัฒนาการระบบการชำระเงินไทย และ วิวัฒนาการเงินตราไทย*. <https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/bot-magazine/Phrasiam-64-6/Payment-Systems-64-6.html>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2564). *นโยบายการเงินคืออะไร?* <https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Pages/default.aspx>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2565). *ความคืบหน้าการพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางสำหรับการใช้งานในภาคประชาชน (Retail CBDC)*. <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/2022/Pages/n3965.aspx>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2564). *วิวัฒนาการเงินตราไทย*. https://www.bot.or.th/Thai/Banknotes/know_BMG/Pages/Evolution_Thai_Banknotes.aspx

บุญลาภ ภูสุวรรณ และคณะ. (2556). *15 ปี วิฤตเศรษฐกิจ 2540 ประเทศไทยอยู่ตรงไหน*. สำนักข่าวไทยพับลิกา.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2564). *เป่าตั้ง แอปที่ทุกคนต้องมี มีดีมากกว่าแค่รับเงินเยียวยา*. <https://www.prachachat.net/finance/news-684466#:~:text=โดย%20เป่าตั้ง%20เป็นกระเป่า,ตุลาคม%20ย้อนหลัง%2010%20ปี>

มณฑล ภิปิลกาญจน์. (2565). *สกุลเงินดิจิทัล: ที่มาและที่ไป*. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2556). *สาเหตุและตัวเร่งของวิกฤตเศรษฐกิจ*. <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom6/03-01-01.html>

รุ่งเกียรติ รัตนบานชื่น. (2563). *การเงินการธนาคารในยุคดิจิทัล 4.0 และระบบเศรษฐกิจดิจิทัล*. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รุ่งเกียรติ รัตนบานชื่น. (2563). *บทบาทของธนาคารกลางในระบบเศรษฐกิจดิจิทัล และผลกระทบของ Central Bank Digital Currency ต่อการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลาง*. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัชพร วงศาโรจน์. (2558). *Big Data ในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลกับความท้าทายที่ต้องเผชิญ, บทวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ*. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

รัฐศรีณย์ ธนไพศาลกิจ. (2565). *สินทรัพย์ดิจิทัลกับการลงทุนในตลาดหุ้น*.

<https://www.setinvestnow.com/th/knowledge/article/139-tsi-invest-in-digital-asset-through-stock-market>

ศิรดา หวังภัทรพรทวี และ อนุชิต ศิริรัชนิกร. (2558). *ระบบการชำระเงิน: ฟันเฟืองสำคัญของระบบเศรษฐกิจในยุคดิจิทัล, บทวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ*. ธนาคารแห่งประเทศไทย

ศรัณย์ กิจวสิน. (2563). *คลังแห่งสถานะกรุงไทยแม้ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจแต่ยังเป็นธนาคารพาณิชย์ของรัฐ นโยบายไม่เปลี่ยนแปลง*. <https://thestandard.co/ministry-of-finance-announced-ktb-status/>

สุพริศร์ สุวรรณิก. (2563). *ปจฉา วิสัชนา ว่าด้วยเงินสกุลดิจิทัลของธนาคารกลาง, สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์*. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/Article_10Aug2020.pdf

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2566). *แผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2566 – 2570*. https://www.sme.go.th/upload/mod_download/download-20211012150719.pdf

สันติธาร เสถียรไทย. (2564). *The great remake โลกใหม่*. สำนักพิมพ์มติชน.

อสมมา กุลวานิชไชยนนท์. (2566). *Road to data-driven organizations หนทางสู่องค์กรที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล*. บริษัท พรราว เพรส (2002) จำกัด.

CNBC. (2023). *Bank of Japan to launch pilot program for issuing digital yen in April*.

https://www.cnbc.com/2023/02/17/bank-of-japan-to-launch-pilot-program-for-issuing-digital-yen-in-april.html?__source=iosappshare%7Cjp.naver.line.Share

Diamond, J., & Khemani, P. (2005). *Introducing financial management information systems in developing countries*, IMF Working Paper 05/196. International Monetary Fund.

Hougan, M., & Lawant, D. (2021). *Cryptoassets: The guide to bitcoin, blockchain, and cryptocurrency for investment professionals*. CFA Institute Research Foundation.

O'Sullivan, A., & Sheffrin, S.M. (2003) *Economic: Principles in Action* (2nd ed). Pearson Prentice Hall.

Reuters. (2022). Former PBOC official says China's digital yuan is little used – Caixin.
<https://www.reuters.com/technology/former-pboc-official-says-chinas-digital-yuan-is-little-used-caixin-2022-12-29/>

Seeking Alpha. (2564). *China's digital yuan is not a threat for Alibaba and Tencent*.
<https://seekingalpha.com/article/4419549-chinas-digital-yuan-is-not-threat-for-alibaba-and-tencent>

World Bank. (2021). *Central bank digital currency: A payments perspective*.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36765>

