



ธนาคารแห่งประเทศไทย

กคก ๙๓.๒

๑๖ มิ.ย. ๖๗

๙.๐๐

สค. (eMail)

ส่ง : กวค.

รับที่ : ๙4662/67

23 เม.ย. 2567 เวลา 7.54 น.



พ๓๑.1๘

22 เมษายน 2567 จัดเข้าวาระ 23 เม.ย. 2567

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ

**ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณาเพิ่มเติม
เรื่องที่ ๑๘**

ที่ ธพท.ผกม. 285 /2567 เรื่อง โครงการเติมเงิน 10,000 บาท ผ่าน Digital Wallet

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว(ล) 8235 ลงวันที่ 19 เมษายน 2567 แจ้งว่า กระทรวงการคลังได้เสนอเรื่อง โครงการเติมเงิน 10,000 บาท ผ่าน Digital Wallet (โครงการ DW) ให้คณะกรรมการพิจารณา โดยขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธพท.) เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการโดยด่วน นั้น

ด้วยโครงการ DW เป็นโครงการขนาดใหญ่ของประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ใช้งบประมาณจำนวนมาก และก่อให้เกิดภาระผูกพันต่อรัฐบาลในระยะยาว ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการได้รับข้อมูลและความคิดเห็นที่ครบถ้วนประกอบการพิจารณาโดยรอบคอบนี้ ธพท. จึงขอเรียนเสนอความเห็นและข้อสังเกตสำคัญที่ได้เคยแจ้งต่อคณะกรรมการนโยบายโครงการเติมเงิน 10,000 บาท ผ่าน Digital Wallet และคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการเติมเงิน 10,000 บาท ผ่าน Digital Wallet รวมถึงข้อห่วงใยอื่น ดังนี้

1. ความจำเป็นในการดำเนินโครงการ DW และผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ

1.1 การทำโครงการ DW ในขอบเขตที่ครอบคลุมเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเท่านั้น (targeted) เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระค่าครองชีพ ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่า และใช้งบประมาณลดลง โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางที่รายได้น้อยไม่ฟื้นตัวเต็มที่ เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 15 ล้านคน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทันที และใช้งบประมาณ 150,000 ล้านบาท เนื่องจากคนกลุ่มรายได้น้อยมีสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อบริโภคสูงกว่ากลุ่มรายได้อื่น และมักซื้อสินค้าที่ผลิตในประเทศมากกว่าสินค้านำเข้า นอกจากนี้ควรพิจารณาดำเนินโครงการแบบแบ่งเป็นระยะ (phasing) เพื่อลดผลกระทบต่อเสถียรภาพการคลังด้วย ทั้งนี้ ความจำเป็นที่จะกระตุ้นการบริโภคในวงกว้างมีไม่มาก โดยในปี 2566 การบริโภคภาคเอกชนของไทยขยายตัวได้ที่ร้อยละ 7.1 เทียบกับค่าเฉลี่ยช่วงปี 2553 - 2565 ที่ขยายตัวเฉลี่ยที่ร้อยละ 3 ต่อปี

1.2 โครงการ DW ก่อให้เกิดภาระทางการคลังจำนวนมากในระยะยาว และหากไม่สามารถรักษาเสถียรภาพการหนี้ภาครัฐได้ จะเพิ่มความเสี่ยงที่ประเทศไทยจะถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือ เช่น เกณฑ์การประเมินของ Moody's ได้กำหนดอัตราส่วนการระดมเงินกู้ต่อรายได้ของ

ประเทศในกลุ่ม Baa1 (Rating ของไทยในปัจจุบัน) ไว้ว่าไม่ควรเกินร้อยละ 11 โดยโครงการ DW จะทำให้อัตราส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มสูงกว่าเกณฑ์นี้ ในปี 2568 ซึ่งหากไทยถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือ จะทำให้งบประมาณการกู้ยืมภาครัฐและภาคเอกชนปรับเพิ่มขึ้น รวมถึงอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนในภาพรวม

1.3 การดำเนินโครงการ DW ที่ใช้เงินงบประมาณมูลค่าสูงทำให้ความสามารถในการดำเนินนโยบายการคลังอื่นของรัฐบาลลดลง และมีความเสี่ยงที่จะมีงบประมาณไม่เพียงพอรองรับในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งการเพิ่มวงเงินกู้ปีงบประมาณ 2568 จนเกือบเต็มกรอบที่กฎหมายกำหนด ทำให้เหลือวงเงินกู้ได้อีกราว 5,000 ล้านบาท เทียบกับวงเงินคงเหลือเฉลี่ยในปีก่อน ๆ ที่มากกว่า 100,000 ล้านบาท นอกจากนี้ การจัดสรรวงเงินจากงบประมาณปี 2567 ทำให้งบกลางสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นลดลงจนอาจไม่เพียงพอรองรับกรณีฉุกเฉิน โดยเฉพาะภายใต้สถานการณ์การเมืองโลกที่มีความไม่แน่นอนสูงและภาวะภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากขึ้น

1.4 รัฐบาลควรพิจารณาถึงความคุ้มค่าของการนำงบประมาณ 500,000 ล้านบาทไปใช้ลงทุนในโครงการที่จะแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างและยกระดับศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ตัวอย่างการใช้งบประมาณที่ผ่านมา ได้แก่ โครงการพัฒนาศูนย์สุขภาพ (ใช้วงเงินเฉลี่ย 3.8 ล้านบาทต่อตำแหน่ง) จะสามารถสร้างศูนย์สุขภาพได้กว่า 130,000 ตำแหน่ง โครงการเรียนฟรี 15 ปี สำหรับนักเรียนทั่วประเทศ (83,000 ล้านบาทต่อปี) จะสามารถสนับสนุนได้นานถึง 6 ปี โครงการรถไฟทางคู่ช่วงนครปฐม - ชุมพร (40,000 ล้านบาทต่อสาย) จะพัฒนาได้กว่า 10 สาย และโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีน้ำเงิน (190,000 ล้านบาทต่อสาย) จะพัฒนาได้กว่า 2 สาย เป็นต้น

2. แหล่งเงินสำหรับดำเนินโครงการ DW

ตามที่กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณเสนอวงเงินดำเนินโครงการรวม 500,000 ล้านบาท ซึ่งมีที่มาจากงบประมาณรายจ่ายต่างปีและต่างประเภท และอีกส่วนหนึ่งจะมาจากการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินโครงการโดยรัฐบาลจะรับภาระชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 การใช้เงินงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ จะต้องมีความสอดคล้องกับกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน

2.1 สิทธิการใช้จ่ายภายใต้โครงการ DW จะต้องไม่ขัดแย้งกับการควบคุมระบบเงินตรา โดยมูลค่าสิทธิใช้จ่ายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นจะต้องมีงบประมาณรองรับเต็มจำนวน (fully earmarked) และมีแหล่งที่มาของเงินที่เจาะจงชัดเจนในวันเริ่มโครงการ โดยหากรัฐบาลยังไม่สามารถ earmark งบประมาณเต็มมูลค่าสิทธิรวมในวันเริ่มโครงการ ด้วยเหตุใด ๆ เช่น ไม่สามารถนำเงินงบประมาณ

ส่วนใดมาใช้ได้ตามเงื่อนไขของกฎหมาย หรือมีความล่าช้าในการพิจารณาอนุมัติ ก็จะมีผลให้การกำหนดสิทธิใช้จ่ายในส่วนที่ไม่มีงบประมาณรองรับเป็นการสร้างวัตถุหรือเครื่องหมายแทนเงินตรา ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501

2.2 การให้ ธ.ก.ส. ร่วมสนับสนุนการดำเนินโครงการ DW เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร ควรมีความชัดเจนทางกฎหมายว่า การดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้หน้าที่และอำนาจ และอยู่ในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของ ธ.ก.ส. ตามมาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ประกอบกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ จะต้องกำหนดกลไกการเติมเงินให้เกษตรกรแยกส่วนจากการเติมเงินให้ประชาชนทั่วไปอย่างชัดเจน ทั้งอาจต้องจำกัดขอบเขตการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ ธ.ก.ส. ด้วย เพื่อไม่ให้เกิดการใช้งบประมาณผิดประเภท ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความถูกต้องและรอบคอบ จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงการคลังหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อน ดังเช่นที่ได้เคยหารือในประเด็นกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารออมสิน ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 แล้ว

ธปท. ในฐานะที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลความเสี่ยงและฐานะของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีข้อกังวลว่า การที่รัฐบาลจะมอบหมายให้ ธ.ก.ส. สนับสนุนโครงการดังกล่าว โดยยังมีภาระหนี้คงค้างกับ ธ.ก.ส. ถึงประมาณ 800,000 ล้านบาท อาจทำให้เกิดความเสี่ยงด้านสภาพคล่องและความเสี่ยงต่อฐานะการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินการตามพันธกิจ และกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน จึงควรมีแนวทางชัดเจนค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ให้แก่ ธ.ก.ส. พร้อมทั้งรับฟังความเห็นของคณะกรรมการ ธ.ก.ส. ก่อนด้วย

3. ผู้พัฒนาและดำเนินการระบบสำหรับโครงการ DW

ด้วยระบบสำหรับโครงการ DW มีความซับซ้อนและต้องรองรับผู้ใช้งานจำนวนมาก จึงต้องเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ มีความเสถียร และมีความมั่นคงปลอดภัยเพียงพอ เพื่อไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบ (systemic risk) ธปท. ในฐานะหน่วยงานที่ดูแลเสถียรภาพระบบการชำระเงินของประเทศ มีข้อห่วงใยในการพัฒนาและดำเนินการระบบ ดังนี้

3.1 ควรใช้ระบบโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น ระบบพร้อมเพย์ และ Thai QR Payment เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ลดต้นทุนในการพัฒนาระบบ และใช้ประโยชน์สูงสุดจากโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินที่มีอยู่

3.2 ด้วยเงื่อนไขของการใช้สิทธิที่มีความซับซ้อนในหลายมิติ รวมทั้งการที่ระบบจะมีลักษณะเป็นระบบเปิด (Open-loop) ที่ต้องเชื่อมต่อกับผู้ให้บริการที่หลากหลาย จึงควรต้องกำหนดโครงสร้างและสถาปัตยกรรมของระบบที่ชัดเจน ตลอดจนวางแผนการพัฒนาและทดสอบที่รัดกุมครบถ้วน เพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบ อันจะกระทบต่อเสถียรภาพระบบการชำระเงินของประเทศ ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยของระบบและข้อมูล ความถูกต้องเชื่อถือได้ของระบบงานและข้อมูล ความต่อเนื่องของการให้บริการ การจัดการการเข้าถึงข้อมูลธุรกรรม และการป้องกันภัยไซเบอร์ที่เข้มงวด รวมทั้งมีกระบวนการพิสูจน์และยืนยันตัวตนของประชาชนและผู้ประกอบการ ที่ได้มาตรฐานตามระดับความเสี่ยงของภาคการเงินด้วย

3.3 ผู้พัฒนาระบบ (Developer) ต้องมีความรู้และประสบการณ์ในการพัฒนาระบบการชำระเงินเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการพัฒนาระบบที่เป็น Open-loop เพื่อให้ระบบสอดคล้องกับมาตรฐานข้างต้นและดำเนินการได้ตามกรอบเวลาที่จำกัด ทั้งนี้ ตัวอย่างที่ผ่านมา ทีมงานของธนาคารพาณิชย์ต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านระบบการชำระเงินเป็นจำนวนมากและใช้เวลาในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมากกว่า 1 ปี

3.4 ผู้ดำเนินการระบบ (Operator) ต้องสามารถดูแลระบบที่มีผู้ใช้งานจำนวนมากได้อย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก และสามารถดูแลแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดการใช้จ่ายของประชาชนมีความติดขัด หรือเกิดการใช้จ่ายที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขของโครงการ ซึ่งอาจส่งผลให้ต้องมีการยกเลิกธุรกรรมและเรียกคืนสิทธิจากประชาชนและร้านค้าจำนวนมาก และในกรณีที่มีการโจมตีทางไซเบอร์หรือมีการรั่วไหลของข้อมูลธุรกรรมหรือข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องสามารถหยุดยั้งและแก้ไขเหตุได้อย่างทันท่วงที

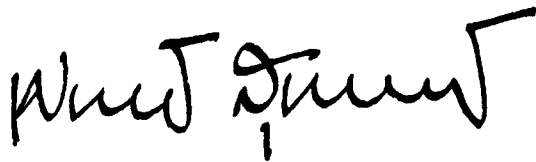
4. การบริหารจัดการความเสี่ยงต่อการรั่วไหลหรือทุจริต

หน่วยงานที่รับผิดชอบควรกำหนดกลไกลดความเสี่ยงต่อการรั่วไหลหรือทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะประเด็นที่ปัญหาพิงคาศหมายได้ตั้งแต่เริ่มแรก เช่น (1) แนวทางการตรวจสอบรายได้และทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมโครงการให้เป็นไปตามคุณสมบัติที่กำหนด (2) การป้องกันการลงทะเบียนเป็นร้านค้าปลอม (3) การกำหนดประเภทและขนาดของร้านค้าเพื่อรองรับเงื่อนไขการใช้จ่าย (4) ประเภทสินค้าต้องห้ามและมาตรการป้องกันในการห้ามไม่ให้มีการซื้อสินค้าดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพ และ (5) การตรวจสอบว่ามีการซื้อขายสินค้าจริง และป้องกันไม่ให้มีการขายลดสิทธิ (discount) เป็นต้น

ด้วยเหตุผลและข้อสังเกตข้างต้น ธปท. จึงมีความเห็นว่า การพิจารณากรอบหลักการและรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการ DW ซึ่งเป็นโครงการที่มีรายละเอียดการดำเนินการซับซ้อน ใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาระการคลังของประเทศในระยะยาว และมีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลหรือทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ควรดำเนินการด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง (Due Care) และมีกระบวนการที่ถูกต้องรัดกุม (Due Process) อย่างเต็มที่ ดังนั้น เพื่อให้การให้ความเห็นชอบในกรอบหลักการโครงการ DW มีความรอบคอบครบถ้วน จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทบทวนและนำเสนอข้อมูลเพิ่มเติม พร้อมทั้งจัดทำแนวทางหรือมาตรการแก้ไขประเด็นปัญหาหรือความเสี่ยงต่าง ๆ ให้เป็นรูปธรรมด้วย ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในกรอบหลักการของโครงการ DW ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายเศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ)

ผู้ว่าการ

ฝ่ายกฎหมาย

โทรศัพท์ 0 2356 7491