

**ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริต**  
**เกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล กรณี การเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet**

**๑. ความเป็นมา**

๑.๑ สืบเนื่องจากการหาเสียงของพรรคเพื่อไทย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๖ พรรคเพื่อไทย ได้มีการประกาศนโยบายเกี่ยวกับการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัล และได้มีการแจ้งรายละเอียดของนโยบาย ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ว่า จะแจกเงินให้แก่คนไทยที่มีอายุ ๑๖ ปีขึ้นไป คนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital wallet จำนวนประมาณ ๕๖ ล้านคน คิดเป็นเงินประมาณ ๕๖๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยใช้เงินงบประมาณ

๑.๒ ภายหลังจากการเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทย ได้จัดตั้งรัฐบาล แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖ โดยมีนโยบายที่สำคัญและเร่งด่วนหลายโครงการ เช่น การแก้ปัญหาหนี้สินทั้งในภาคเกษตร ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน การลดภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงานให้แก่ประชาชน การผลักดันการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว ตลอดจนการแก้ปัญหาความเห็นที่แตกต่างในเรื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้น

โดย นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงหลักการและเหตุผลในการดำเนินนโยบาย “การเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet” ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา และเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจมาโดยตลอด ตั้งแต่ช่วงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยมีเนื้อหาในคำแถลงนโยบาย ดังนี้

“ด้วยสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ประเทศไทยเปรียบเสมือนคนป่วยที่ได้รับผลกระทบมากกว่าประเทศเพื่อนบ้านในช่วงโควิด-๑๙ ส่งผลให้เครื่องยนต์ทางเศรษฐกิจของเราในหลากหลายส่วน ภาคการท่องเที่ยว การใช้จ่ายก็ฟื้นฟูได้ช้าจนมีความเสี่ยงของภาวะเศรษฐกิจถดถอย เป็นที่มา ของความจำเป็นที่จะต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ กระตุ้นการใช้จ่าย เพิ่มความเชื่อมั่นเพื่อดึงดูดการลงทุน และฟื้นฟูเครื่องยนต์เศรษฐกิจของเราอีกครั้ง

นโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet จะทำหน้าที่เป็นตัวจุดชนวนที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจประเทศให้ฟื้นขึ้นมาอีกครั้ง เราจะใส่เงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง และกระจายไปยังทุกพื้นที่ให้หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจให้ถึงฐานราก เกิดการจับจ่ายใช้สอย ยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชน และภาคธุรกิจที่จะขยายการลงทุน ขยายกิจการ เกิดการผลิตสินค้าที่มากขึ้น นำไปสู่การจ้างงาน สร้างอาชีพและเกิดการหมุนเวียนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกหลายรอบ รัฐบาลเองก็จะได้รับผลตอบแทนคืนมาในรูปแบบของภาษี

และที่สำคัญ การดำเนินนโยบายนี้จะเป็นการวางรากฐานเศรษฐกิจดิจิทัลให้กับประเทศเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศให้เข้าสู่เศรษฐกิจสมัยใหม่ สร้างโอกาสใหม่ ๆ ให้กับประชาชน เปิดประตูให้ภาคธุรกิจได้เข้าถึงแหล่งทุนใหม่ เพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความโปร่งใส ให้กับกลไกการชำระเงินของระบบเศรษฐกิจและรัฐบาล”

๑.๓ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มีการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน เกี่ยวกับรายละเอียดของนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ว่า จะใช้งบประมาณรวม ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยการออกพระราชบัญญัติกู้เงิน ซึ่งต้องผ่านกระบวนการตีความโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และรัฐบาลจะมอบสิทธิการใช้จ่าย ๑๐,๐๐๐ บาท ให้คนไทยที่มีอายุ ๑๖ ปีขึ้นไป ที่มีรายได้ไม่ถึง ๗ หมื่นบาทต่อเดือน และมีเงินฝากต่ำกว่า ๕ แสนบาท ถ้ารายได้เกิน ๗ หมื่นบาท แต่มีเงินฝากน้อยกว่า ๕ แสนบาท ก็จะไม่ได้รับสิทธิ หรือถ้ารายได้ไม่น้อยกว่า ๗ หมื่นบาท แต่มีเงิน

ฝากมากกว่า ๕ แสนบาท ก็จะไม่ได้รับสิทธิเช่นกัน โดยให้สิทธิใช้ครั้งแรกในเวลา ๖ เดือน หลังจากโครงการเริ่ม และขยายพื้นที่การใช้จ่ายให้ครอบคลุมระดับอำเภอ โดยคาดว่าจะมีผู้ได้รับสิทธิประมาณ ๕๐ ล้านคน ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนจากข้อมูลที่พรรคเพื่อไทย ได้ชี้แจงรายละเอียดไปยัง กกต. ในช่วงของการเลือกตั้งฯ

๑.๔ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ของรัฐบาล เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๒ ในการเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กรอัยการในการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ใช้งบประมาณค่อนข้างสูง ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วน และอาจสร้างภาระการคลังในระยะยาว จึงเห็นสมควรศึกษารายละเอียด ผลกระทบและความเสี่ยงต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการตามนโยบายดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติแต่งตั้ง “คณะกรรมการเพื่อศึกษาและดำเนินการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล กรณีการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet” โดยมีนางสาวสุภา ปิยะจิตติ เป็นประธานกรรมการ และนางสุภณา สุวรรณจูฑะ เป็นรองประธานกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้มีการศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งมีการจัดรับฟังความเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญ มาประชุมและให้ข้อมูลเพิ่มเติม ตลอดจนการจัดทำหนังสือสอบถามข้อมูล ข้อเท็จจริง และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet โดยเฉพาะข้อเสนอแนะด้านการป้องกันการทุจริต เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ตลอดจนเป็นการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่า และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

จากการศึกษาในเบื้องต้นปรากฏว่า รัฐบาลยังไม่ได้กำหนดรายละเอียดและแนวทางอย่างชัดเจนในการบริหารจัดการโครงการตามนโยบาย แหล่งที่มาของงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินนโยบาย กฎหมายรองรับการจ่ายเงินให้แก่ประชาชน การที่ยังไม่ปรากฏว่ามีกรมอบหมายหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักอย่างเป็นทางการ เป็นต้น

๑.๕ รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล กรณีการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet โดยมีขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

- เอกสารแจกแจงรายละเอียดนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองที่เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)
- การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖
- การแถลงของนายกรัฐมนตรี ณ ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
- การรับฟังความเห็นจากหน่วยงาน นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ในช่วงเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๖

<sup>๑</sup> ข้อพิจารณา และข้อเสนอแนะ สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามข้อมูล และข้อเท็จจริงของนโยบายฯ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยรายงานฉบับนี้จะนำข้อมูลจากการแถลงของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ มาใช้เป็นหลักในการศึกษา

ทั้งนี้ ข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนข้อพิจารณา และข้อเสนอแนะในรายงานฉบับนี้ จะเป็น การศึกษาในช่วงที่ยังไม่มีการนำนโยบายมาปฏิบัติอย่างเป็นทางการ ดังนั้น หากนโยบายมีการเปลี่ยนแปลง อาจส่งผลกระทบต่อข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะในบางกรณีได้

## ๒. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet

๒.๑ จากเอกสารแจกแจงรายละเอียดนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองที่เผยแพร่ ทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

พรรคเพื่อไทย ได้ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณที่จะใช้สำหรับ “นโยบายกระตุ้น เศรษฐกิจผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัล” ว่า ใช้วงเงินทั้งสิ้น ๕๖๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยมีที่มาจากการบริหาร งบประมาณและระบบภาษี โดยได้แจกแจงเพิ่มเติมถึงแหล่งรายได้ ดังนี้

- ประมาณการรายได้รัฐที่เพิ่มขึ้นในปี ๒๕๖๗ เท่ากับ ๒๖๐,๐๐๐ ล้านบาท
- ภาษีที่ได้มาจากผลคูณต่อเศรษฐกิจจากนโยบาย มูลค่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท
- การบริหารจัดการงบประมาณ จำนวน ๑๑๐,๐๐๐ ล้านบาท
- การบริหารงบประมาณด้านสวัสดิการที่ซ้ำซ้อน จำนวน ๙๐,๐๐๐ ล้านบาท

ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมตามสถานการณ์ด้านการคลังของประเทศ รายละเอียด ปรากฏตามรูปภาพ

การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ต้องให้จ่ายเงิน  
ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐  
พรรคเพื่อไทย

หัวข้อนโยบาย	ลำดับที่	ชื่อนโยบาย	วงเงินที่ต้องใช้	ที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ	ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย	ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย	ได้รับความเห็นชอบจากสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองแล้ว
อื่นๆ	๖๘	นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัล	๕๖๐,๐๐๐ ล้านบาท	<p>จากการบริหารระบบงบประมาณและระบบภาษี</p> <p>(๑. ประมาณการรายได้รัฐที่เพิ่มขึ้นในปี ๒๗ : ๒๖๐,๐๐๐ ล้านบาท</p> <p>๒.ภาษีที่ได้มาจากผลคูณต่อเศรษฐกิจจากนโยบาย : ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท</p> <p>๓.การบริหารจัดการงบประมาณ : ๑๑๐,๐๐๐ ล้านบาท</p> <p>๔.การบริหารงบประมาณด้านสวัสดิการที่ซ้ำซ้อน : ๙๐,๐๐๐ ล้านบาท)</p> <p>*สามารถปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมตามสถานการณ์ด้านการคลังของประเทศ</p>	<p>&gt; ประชาชนได้รับเงินดิจิทัลกันถ้วน ที่มีเงื่อนไขเป็นประโยชน์สูงสุดต่อการกระตุ้นและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เกิดเงินหมุนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างเท่าเทียม และขยายตัวสูงกว่าเม็ดเงินที่ใช้</p> <p>&gt; ประชาชนทุกคนมีกระเป๋าเงินดิจิทัล ซึ่งจะให้เป็นประโยชน์ต่อมาตรการทางการคลังในอนาคต เพราะสามารถใส่โปรแกรมเพื่อระบุเงินไปใช้ในเงินดิจิทัลได้ ทำให้มาตรการทางการคลังมีประสิทธิภาพสูงสุด</p> <p>&gt; ประเทศเข้าสู่ระบบการเงินรูปแบบใหม่ผ่านเทคโนโลยี Blockchain เพื่อรองรับการเปลี่ยนของระบบการเงินโลก</p> <p>&gt; ภาคธุรกิจได้รับอานิสงส์จากกำลังซื้อประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างเท่าเทียม ทั่วถึงในทุกพื้นที่</p>	<p>&gt; สามารถยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้พร้อมรับการขับเคลื่อนจากนโยบายด้านอื่นๆของพรรค เพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว ซึ่งมีผลตอบแทนสูงกว่างบประมาณที่ใช้</p> <p>&gt; เกิดการกระจายตัวของเม็ดเงินในระดับชุมชนทั่วประเทศพร้อมกัน สร้างเงินหมุน และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ</p> <p>&gt; ประเทศก้าวสู่เศรษฐกิจดิจิทัล ซึ่งมีการขยายตัวสูง เปิดโอกาสการสร้างรายได้สร้างงานจำนวนมากาล ซึ่งมีมูลค่าสูงกว่างบประมาณที่ใช้</p>	ได้รับความเห็นชอบแล้ว

ตารางที่ ๑ : นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัล ของพรรคเพื่อไทย

## ๒.๒ จากผลการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖

“นโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet จะทำหน้าที่เป็นตัวจุดชนวนที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจประเทศให้ดีขึ้นมาอีกครั้ง เราจะใส่เงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง และกระจายไปยังทุกพื้นที่ให้หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจให้ถึงฐานราก เกิดการจับจ่ายใช้สอย ยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชน และภาคธุรกิจที่จะขยายการลงทุน ขยายกิจการ เกิดการผลิตสินค้าที่มากขึ้น นำไปสู่การจ้างงาน สร้างอาชีพและเกิดการหมุนเวียนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกหลายรอบ รัฐบาลเองก็จะได้รับผลตอบแทนคืนมาในรูปแบบของภาษี

และที่สำคัญ การดำเนินนโยบายนี้จะเป็นการวางรากฐานเศรษฐกิจดิจิทัลให้กับประเทศเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศให้เข้าสู่เศรษฐกิจสมัยใหม่ สร้างโอกาสใหม่ ๆ ให้กับประชาชน เปิดประตูให้ภาคธุรกิจได้เข้าถึงแหล่งทุนใหม่ เพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความโปร่งใส ให้กับกลไกการชำระเงินของระบบเศรษฐกิจและรัฐบาล”

## ๒.๓ จากผลการแถลงของนายกรัฐมนตรี ณ ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

(๑) งบประมาณ และแหล่งที่มาของงบประมาณ

- ใช้งบประมาณรวม ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยการออกพระราชบัญญัติกู้เงินซึ่งต้องผ่านกระบวนการตีความโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- รัฐบาลจะมีแผนจัดสรรเงินงบประมาณมาเพื่อจ่ายคืนเงินส่วนที่เป็นเงินกู้ตลอดระยะเวลา ๔ ปี

- โครงการนี้จะตามมาด้วยโครงการและมาตรการอื่น ๆ ที่จะนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ ๕% เฉลี่ยตลอด ๔ ปี และทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะของประเทศลดลง

(๒) กลุ่มเป้าหมาย

- ผู้ได้รับสิทธิประมาณ ๕๐ ล้านคน

- รัฐบาลจะมอบสิทธิการใช้จ่าย ๑๐,๐๐๐ บาท ให้คนไทยที่มีอายุ ๑๖ ปีขึ้นไป ที่มีรายได้ไม่ถึง ๗ หมื่นบาทต่อเดือน และมีเงินฝากต่ำกว่า ๕ แสนบาท ถ้ารายได้เกิน ๗ หมื่นบาท แต่มีเงินฝากน้อยกว่า ๕ แสนบาท ก็จะไม่ได้รับสิทธิ หรือถ้ารายได้ได้น้อยกว่า ๗ หมื่นบาท แต่มีเงินฝากมากกว่า ๕ แสนบาท ก็จะไม่ได้รับสิทธิเช่นกัน โดยให้สิทธิใช้ครั้งแรกในเวลา ๖ เดือน หลังจากโครงการเริ่ม และขยายพื้นที่การใช้จ่ายให้ครอบคลุมระดับอำเภอ

(๓) ขั้นตอนหรือวิธีการในการดำเนินการ

- ระยะเวลา ๖ เดือนสำหรับการใช้ครั้งแรก ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เงินมีการหมุนเวียน และหากไม่ได้ใช้ สิทธิที่เหลืออยู่ก็จะถูกยกเลิกโดยอัตโนมัติ และเงินที่ถูกใช้และเข้าไปอยู่ในระบบแล้ว จะสามารถใช้จ่ายต่อได้จนถึงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๗๐

(๔) ระยะเวลาในการดำเนินการ

- ใช้ระยะเวลาในการตีความโดยกฤษฎีกา และกระบวนการกฎหมายช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๖ และนำเข้าสู่สภาช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยจะสามารถจัดเตรียมงบประมาณ และเปิดให้ประชาชนได้ใช้ในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

(๕) หลักเกณฑ์ในการใช้จ่าย/การคัดเลือกร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ

- ใช้ได้กับร้านค้าที่อยู่ในอำเภอเดียวกับบัตรประชาชน และต้องจ่ายเงินกันแบบ

Face-to-face

- ใช้ซื้อสินค้าได้ทุกร้านค้า ไม่ได้จำกัดแต่ร้านที่อยู่ในระบบภาษี  
 - ร้านค้าไม่จำเป็นต้องจดทะเบียน VAT แต่ต้องมีการลงทะเบียนรับสิทธิ และร้านค้าที่จะขึ้นเงินได้ต้องอยู่ในระบบภาษีเท่านั้น

(๖) เทคโนโลยีที่นำมาใช้กับโครงการดังกล่าว

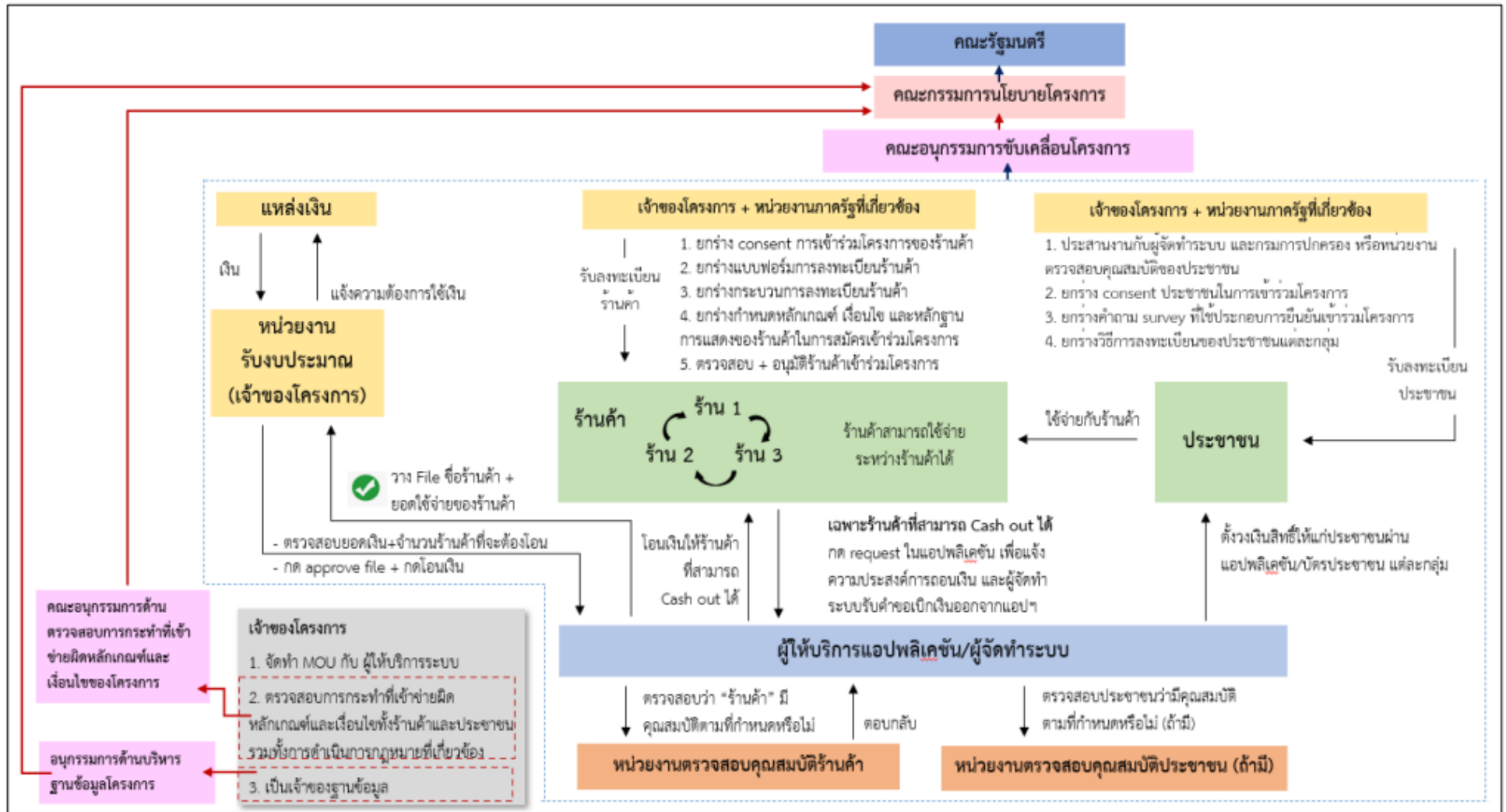
- พัฒนาต่อยอดระบบ “เป่าตั้ง” ซึ่งมีประชาชนลงทะเบียนอยู่แล้ว ๔๐ ล้านคน และมีร้านค้าที่คุ้นเคยอยู่แล้วกว่า ๑.๘ ล้านร้านค้า

- พัฒนาต่อยอดระบบเป่าตั้ง ให้สามารถทำงานโดยมี Blockchain อยู่ด้านหลังเป็นโครงสร้างพื้นฐาน

(๗) ผังกระบวนการ/ขั้นตอนในการดำเนินโครงการ

*รายละเอียดปรากฏตามภาพ*

ทั้งนี้ ในการแถลงต่อสื่อมวลชน เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ทำเนียบรัฐบาล นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวไว้ว่า การดำเนินนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet มิใช่เป็นการสงเคราะห์ประชาชนผู้ยากไร้ แต่เป็นการเติมเงินลงไปในระบบเศรษฐกิจ ผ่านสิทธิการใช้จ่าย เพื่อให้ประชาชนมีบทบาทร่วมกับรัฐบาลในการพลิกฟื้นเศรษฐกิจของประเทศ



ภาพที่ ๑ : ผังกระบวนการโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet

ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง : แผนภาพด้านบนเป็นภาพรวมโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ที่ได้นำเสนอต่อคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖ **ทั้งนี้ ผังกระบวนการอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เนื่องจากคณะรัฐมนตรียังไม่ได้พิจารณาเห็นชอบโครงการดังกล่าว**

## ๒.๔ การดำเนินการเกี่ยวกับนโยบาย

### ๒.๔.๑ คณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet

#### (๑) คณะกรรมการนโยบายโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet

ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๖๒/๒๕๖๖ สั่ง ณ วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ ๑ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ ๒ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ ๓ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ ๔ ปลัดกระทรวงการคลัง และปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม และมีผู้ช่วยเลขานุการ จำนวน ๔ คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร และผู้ช่วยปลัดกระทรวงการคลัง

(๒) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ที่ ๑/๒๕๖๖ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๖ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์) เป็นประธานอนุกรรมการ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายเผ่าภูมิ โรจนสกุล) เป็นรองประธานอนุกรรมการ ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการร่วม

โดยคณะกรรมการฯ คณะอนุกรรมการฯ ในข้างต้น ได้มีการจัดประชุมเพื่อพิจารณารายละเอียดของโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ดังนี้

(๑) คณะกรรมการนโยบายโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet มีการประชุมจำนวน ๒ ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖<sup>๒</sup>

(๒) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet มีการประชุม จำนวน ๓ ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๖ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖ และครั้งที่ ๓/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖<sup>๓</sup>

(๓) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๖ ได้มีมติมอบหมายให้แต่ละหน่วยงานร่วมพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet เป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีประสิทธิภาพ ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนฯ จึงได้จัดประชุมเพื่อหารือในแต่ละประเด็นตามที่ได้รับมอบหมาย (ประชุมกลุ่มย่อย) จำนวน ๒ ครั้ง เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๖ และวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๖

<sup>๒</sup> อยู่ระหว่างการรับรองรายงานการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

<sup>๓</sup> อยู่ระหว่างการรับรองรายงานการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖



### ๒.๔.๒ การหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติกู้เงิน

จากการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๖<sup>๔</sup> มีการรายงานว่า กระทรวงการคลัง ได้จัดทำหนังสือสอบถามความเห็นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอหารือในข้อกฎหมาย เรื่องการขอกู้เงินเพื่อดำเนินนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet สามารถออกเป็นพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) กู้เงิน วงเงินไม่เกิน ๕ แสนล้านบาท ได้หรือไม่ โดยได้เพิ่มเติมตัวเลขทางเศรษฐกิจของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เข้าไปในกฎหมายด้วย สำหรับระยะเวลาในการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาไว้ ดังนั้น ในการดำเนินโครงการฯ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องนำความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาพิจารณาประกอบด้วย

### ๒.๔.๓ การมอบหมายหน่วยงานเพื่อดำเนินโครงการ

ลำดับ	ประเด็น	หน่วยงานหลัก	ร่วมกับ
๑	การรับสมัครร้านค้าเข้าร่วมโครงการฯ	กระทรวงพาณิชย์	กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๒	หน่วยรับงบประมาณที่ดำเนินการเบิกจ่ายให้แก่ร้านค้า	กรมบัญชีกลาง	
๓	ผู้จัดทำระบบเพื่อดำเนินโครงการฯ	สมาคมสถาบันการเงินของรัฐ (โดยธนาคารกรุงไทย)	
๔	การดำเนินการตรวจสอบ/วินิจฉัย/ร้องทุกข์/กล่าวโทษ/การเรียกเงินคืนและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกี่ยวข้อง	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในรูปแบบคณะอนุกรรมการด้านตรวจสอบฯ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ ๒ : การมอบหมายหน่วยงานเพื่อดำเนินโครงการ

**หมายเหตุ :** ข้อมูลจากมติคณะกรรมการนโยบายโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

### ๒.๔.๔ คำสัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet<sup>๕</sup> ที่มีทั้งคนเห็นด้วยเห็นต่าง และสนับสนุนว่า “... มีคำถามว่าตอนนี้เราอยู่ในวิกฤต หรือไม่ได้อยู่ในวิกฤต มีวิกฤตและความจำเป็นที่ต้องทำหรือไม่ ถ้าบอกว่ามีวิกฤตและความจำเป็นคือเรามี GDP ติดลบ แบบนั้นคงไม่ต้องทำ เพราะ GDP ยังไม่ติดลบ แต่ ๙-๑๐ ปี ที่ผ่านมา GDP แค่ ๑.๙ % ต่อปี เราไม่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ประเทศอื่นโตกว่าเรา ๒ เท่า คู่แข่งของไทยทั้งประเทศเวียดนาม มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ มีการเติบโตสมัยก่อนอาจจะอยู่ในโลกของเราคนเดียวได้ แต่ปัจจุบันอยู่ในโลกการแข่งขัน ถ้าไม่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ

<sup>๔</sup> <https://www.thansettakij.com/business/economy/๕๘๓๑๑๗>

<sup>๕</sup> <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/๗๔๖๐๓>

วันหนึ่งอาจไม่มีใครอยากมาลงทุนที่ไทย รัฐบาลเชื่อว่าเราอยู่ในวิกฤตที่ต้องการการกระตุ้น แม้นคนอื่นจะบอกว่าไม่จำเป็น ไม่ต้องใช้เงินขนาดนี้ กระตุ้นแค่คนจนที่มีรายต่ำจริง ๆ ก็พอ ...”

ในขณะเดียวกัน ก็มีหลายส่วนที่มองต่างว่าเศรษฐกิจไทยยังไม่เข้าขั้นวิกฤต โดยให้เหตุผลว่าตัวเลขสำคัญทางเศรษฐกิจยังเติบโตได้ดี โดยเฉพาะการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชน และภาคการท่องเที่ยว

### ๓. การพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อศึกษาและดำเนินการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล กรณีการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet

คณะกรรมการเพื่อศึกษาและดำเนินการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล กรณีการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ได้มีการพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไข (ตามข้อมูลที่ปรากฏในข้างต้น) ตามที่รัฐบาลมีแนวทางในการตราพระราชบัญญัติกู้เงิน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อนำไปแจกให้กับประชาชน คนละ ๑๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๕๐ ล้านคน โดยได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตัวบ่งชี้วิกฤตทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและแนวโน้มในอีก ๒ - ๓ ปี ปัจจัยสำคัญทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น การบริโภคภาคเอกชน ตัวชี้วัดทางการคลัง ภาระทางการคลัง เป็นต้น โดยได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง ๔ หน่วยงาน คือ กรมสรรพากร กรมบัญชีกลาง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย มาให้ความเห็น ประกอบด้วย

#### ๓.๑ ตัวบ่งชี้วิกฤตทางเศรษฐกิจ

ในทางเศรษฐศาสตร์ วิกฤตเศรษฐกิจ<sup>๖</sup> ใช้เรียกสถานการณ์ที่ประเทศใดประเทศหนึ่งประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างกะทันหัน หรือการหดตัวอย่างมีนัยสำคัญของ GDP มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจลดลง จนทำให้อัตราการว่างงานสูง มูลค่าตลาดหุ้นตกต่ำ เกิดภาวะขาดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ และประชาชนเดือดร้อนโดยทั่วไป

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่า เศรษฐกิจจะเข้าสู่ภาวะวิกฤต เมื่อมีสถานการณ์ที่เข้าข่ายลักษณะใด ลักษณะหนึ่งหรือมากกว่าในการแบ่งประเภทของวิกฤตเศรษฐกิจในตารางที่ ๓

#### ตารางที่ ๓ : ประเภทของวิกฤตเศรษฐกิจตามธนาคารโลก/IMF<sup>๗</sup>

ประเภท	นิยาม (conceptual definition)	สถานการณ์เศรษฐกิจไทยล่าสุด
๑. วิกฤตภาคการเงินและสถาบันการเงิน (financial and banking crisis) - ด้านสภาพคล่อง (Liquidity)	- สถาบันการเงินไม่มีสภาพคล่อง Liquidity coverage ratio < ๑๐๐%	Liquidity coverage ratio ของระบบธนาคารไทยอยู่ที่ ๑๙๖%

<sup>๖</sup> <https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/๑๑๐๑๘๑๙>

<sup>๗</sup> ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย ณ สิ้นไตรมาส ๓/๒๕๖๖

ประเภท	นิยาม (conceptual definition)	สถานการณ์เศรษฐกิจไทยล่าสุด
- ด้านการล้มละลาย (Insolvency)	- มีเงินกองทุนไม่พอรองรับความเสียหาย หรืออัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงน้อยกว่า ๑๑-๑๒%	ณ สิ้นไตรมาส ๓ ของปี ๒๕๖๖ อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงอยู่ที่ ๑๙.๙%
๒. วิกฤตดุลการชำระเงิน (Balance of payment crisis)	ไม่มีเงินตราต่างประเทศหรือทุนสำรองเพียงพอในการชำระค่าสินค้าหรือหนี้ต่างประเทศ ค่าเงินอ่อนอย่างต่อเนืองและรุนแรง	- เงินสำรองระหว่างประเทศ ณ สิ้นไตรมาส ๓ ของปี ๒๕๖๖ อยู่ที่ ๒๔๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ สูงเป็นอันดับที่ ๑๑ ของโลก - ค่าเงินบาทอ่อนลง ร้อยละ ๑.๓ (๑ ม.ค. - ๑๗ พ.ย. ๒๕๖๖) อ่อนค่าน้อยกว่าเงินสกุลอื่น ๆ เช่น เงินวอน ริงกิต
๓. วิกฤตการคลัง (Fiscal crisis)	- การขาดดุลงบประมาณต่อเนื่อง - หนี้สาธารณะสูงขึ้น และมีความยากลำบากในการชำระหนี้	หนี้สาธารณะ ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๖๖ อยู่ที่ร้อยละ ๖๒.๑ (ต่ำกว่าเพดานหนี้ที่ร้อยละ ๗๐)
๔. วิกฤตเงินเฟ้อสูงรุนแรง (Hyper inflation crisis)	อัตราเงินเฟ้อสูงมากกว่าร้อยละ ๔๐ ต่อเดือน	คาดการณ์เงินเฟ้อของไทยปี ๒๕๖๖ อยู่ที่ร้อยละ ๑.๖
๕. วิกฤตจากปัจจัยภายนอกหรือสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด (External Factors Crisis)	เศรษฐกิจหดตัวเป็นระยะเวลาหนึ่ง ผลกระทบจากปัจจัยภายนอก หรือสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด เช่น จาก Global Financial Crisis ในปี ๒๕๕๑-๒๕๕๒ หรือจากการแพร่ระบาดของโควิด ในปี ๒๕๖๓-๒๕๖๔	เศรษฐกิจไทยค่อย ๆ ฟื้นตัว ต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๖๕ เป็นต้นมา

**ที่มา :** ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งประมวลโดยอ้างอิงจากเอกสาร ดังนี้ ๑) World Bank Policy Research Working Paper No. ๓๕๙๘, “Quantitative Analysis of Crisis: Crisis Identification and Causality” ๒) World Bank Policy Research Working Paper No. ๑๕๑๗, “Inflation Crises and Long-run Growth” ๓) IMF Working Paper, “Fiscal Crises”, WP/๑๗/๘๖

หากเศรษฐกิจเผชิญกับสถานการณ์ข้างต้น จะเกิดการชะงักอย่างรุนแรงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือ ในระบบการเงินของประเทศซึ่งมักจะมาพร้อมกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง การว่างงานสูง และมาตรฐานการครองชีพของประชาชนลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญ

### ๑. วิกฤตภาคการเงินและสถาบันการเงิน (financial and banking crisis)

สภาวะการณ์ที่สถาบันการเงินหลายแห่งในประเทศประสบปัญหาสภาพคล่องหรือเกิดปัญหาด้านฐานะการเงิน จนอาจนำไปสู่การล้มละลาย โดยเกิดขึ้นได้จากสถาบันการเงินโดยรวมได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกเช่นเดียวกันทั้งระบบ หรือเกิดขึ้นจากสถาบันการเงินหนึ่งมีปัญหาจนลุกลามไปยังสถาบันการเงินอื่นในระบบ สาเหตุของปัญหา เช่น สถาบันการเงินถือสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในสัดส่วนที่สูงซึ่งอาจมาจากประชาชนและภาคธุรกิจส่วนใหญ่ประสบปัญหาการชำระคืนหนี้ ส่งผลให้หนี้เสียหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นมาก หรือเกิดควบคู่ไปกับการที่มูลค่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน

ลดลงจากมูลค่าพันธบัตรที่ธนาคารถือไว้ลดลง หรือราคาอสังหาริมทรัพย์ปรับลดลงมาก ตลอดจนจากการแห่ถอนเงินจำนวนมากเกินกว่าสภาพคล่องที่สถาบันการเงินมี โดยอาจมาจากสถานการณ์ขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน วิกฤติภาคการเงินและสถาบันการเงินมีผลรุนแรงทำให้เศรษฐกิจของประเทศถดถอย และอาจลุกลามไปยังภาคการเงินและเศรษฐกิจของประเทศอื่นที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกันสูง

#### กรณีตัวอย่าง

(๑) วิกฤตต้มยำกุ้งปี ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นสถานการณ์วิกฤติในหลายด้าน หนึ่งในนั้นคือ วิกฤติภาคการเงินและสถาบันการเงินของไทย ซึ่งมาจากการปล่อยสินเชื่อที่ไม่รัดกุม ภาคธนาคารประเมินความเสี่ยงไว้ได้ไม่ดีพอ และการกำกับดูแลสินเชื่อขาดความรัดกุมรอบคอบถึงความเสี่ยงต่างๆ เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ภาคธุรกิจผิมนัดชำระหนี้ในวงกว้างโดยเฉพาะลูกหนี้ในภาคอสังหาริมทรัพย์ที่มีการลงทุนเกินกว่ากำลังซื้อของตลาดมาก ส่งผลให้ NPL ของสถาบันการเงินพุ่งสูง (NPL<sup>๘๔</sup> สูงที่ราว ๕๐% ต่อสินเชื่อรวม) รวมถึงสถาบันการเงินยังได้รับผลกระทบจากการลอยตัวค่าเงินบาท ขณะเดียวกันฐานะการเงินมีความเปราะบาง (BIS ratio<sup>๘๕</sup> อยู่ที่ ๙.๒% และ NPL coverage ratio<sup>๘๖</sup> อยู่ที่ ๓๐%) ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดความเชื่อมั่นอย่างรุนแรงกับสถาบันการเงินและมีผลให้รัฐบาลต้องสั่งปิดสถาบันการเงินรวม ๕๘ แห่ง

(๒) วิกฤตซับไพรม์ในปี ๒๕๕๑-๒๕๕๒ เป็นวิกฤตการเงินของสหรัฐฯ ที่ส่งผลกระทบไปทั่วโลก สาเหตุจากตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่ร้อนแรงภายใต้ภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เติบโตดี ส่งผลให้มีการเก็งกำไรราคาอสังหาริมทรัพย์ สถาบันการเงินปล่อยกู้สินเชื่อที่อยู่อาศัยในสัดส่วนที่สูงขึ้นโดยเฉพาะกับกลุ่มลูกหนี้ซับไพรม์<sup>๘๗</sup> โดยไม่มีการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ที่รัดกุม การประเมินความเสี่ยงไม่รอบด้าน ตลอดจนมีการออกผลิตภัณฑ์ Mortgage-backed securities (MBS) ที่มีความซับซ้อนในการประเมินความเสี่ยงมาใช้ขยายความสามารถในการปล่อยกู้ของสถาบันการเงิน ซึ่งได้รับความสนใจจากนักลงทุนและสถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้มีการลงทุนในสินทรัพย์ดังกล่าวเพิ่มขึ้นและบางส่วนมาจากแหล่งเงินทุนระยะสั้น สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของทางการที่ผ่อนคลาย ดังนั้น เมื่อภาวะฟองสบู่ในตลาดอสังหาริมทรัพย์ของสหรัฐฯ แตก ราคาอสังหาริมทรัพย์ตกต่ำ ส่งผลให้เกิดการผิมนัดชำระหนี้ของสินเชื่อซับไพรม์ในวงกว้าง และทำให้ราคาของ MBS ลดลง ฐานะทางการเงินและสภาพคล่องของสถาบันการเงินและนักลงทุนจึงถูกกระทบอย่างรุนแรงจนเกิดเป็นวิกฤติที่ลุกลามไปยังประเทศอื่นผ่านความเชื่อมโยงทางการเงินที่สูงโดยเฉพาะในยุโรป วิกฤตซับไพรม์ส่งผลให้บริษัทใหญ่หลายแห่งขาดทุนอย่างหนัก อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นและเศรษฐกิจสหรัฐฯ และยุโรปเข้าสู่ภาวะถดถอย

## ๒. วิกฤตดุลการชำระเงิน (balance of payment crisis)

สถานการณ์ที่ประเทศไม่มีเงินตราต่างประเทศหรือเงินสำรองระหว่างประเทศเพียงพอในการชำระค่าสินค้านำเข้าที่จำเป็นหรือชำระคืนหนี้ต่างประเทศ สาเหตุหนึ่งมาจากประเทศเผชิญกับดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลสูงเป็นเวลานานทั้งจากมูลค่าการส่งออกที่ต่ำ (เช่น จากความต้องการในตลาดโลกหดตัว หรือความสามารถในการแข่งขันถดถอย) และ/หรือมูลค่าการนำเข้าที่สูงขึ้น (เช่น จากราคาน้ำมันที่สูงขึ้น หรือการพึ่งพาสินค้านำเข้าสูง) อีกสาเหตุมาจากการไหลออกของเงินทุนของนักลงทุนต่างประเทศโดยเฉพาะเงินลงทุน

<sup>๘๔</sup> Non-Performing Loan (NPL) คือ หนี้เสียหรือสินเชื่อที่ค้างชำระมากกว่า ๓ เดือน หรือ ๙๐ วัน ติดต่อกัน

<sup>๘๕</sup> BIS ratio คือ อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง บ่งบอกถึงความมั่นคงของธนาคาร ซึ่งธนาคารต้องมีเงินกองทุนในอัตราส่วนที่เพียงพอรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

<sup>๘๖</sup> NPL coverage ratio คือ อัตราส่วนเงินสำรองต่อ NPL

<sup>๘๗</sup> ลูกหนี้ที่มีความเสี่ยงในการผิมนัดชำระหนี้จากรายได้และสินทรัพย์อยู่ในระดับต่ำ หรือเคยผิมนัดชำระหนี้มาก่อน

ระยะสั้น จากการขาดความเชื่อมั่นต่อเสถียรภาพด้านต่างประเทศ ส่งผลให้ความต้องการเงินตราของประเทศนั้นน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการเงินตราต่างประเทศ จึงมีแรงกดดันให้ค่าเงินอ่อนลงมาก ทำให้ทางการต้องนำทุนสำรองระหว่างประเทศมาใช้ในการดูแลค่าเงิน ทำให้ทุนสำรองฯ ยิ่งลดลง และยังบั่นทอนความเชื่อมั่นของนักลงทุน และกดดันให้ค่าเงินยิ่งอ่อนลงอีก หากเงินสำรองระหว่างประเทศปรับลดลงไปเรื่อย ๆ จากสถานการณ์นี้ และประเทศอยู่ในระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ ก็อาจนำไปสู่การปรับลดค่าเงินหรือต้องลอยตัวค่าเงินในที่สุด

#### กรณีตัวอย่าง

- **วิกฤตต้มยำกุ้งปี ๒๕๔๐** เศรษฐกิจไทยเติบโตดีต่อเนื่องในช่วงปี ๒๕๓๐-๒๕๓๙ มีการลงทุนสูงซึ่งอาศัยแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศทั้งเงินลงทุนโดยตรงและเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งสามารถทำได้สะดวกขึ้นเนื่องจากไทยเปิดเสรีทางการเงิน และไม่มีความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนเนื่องจากมีระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ส่งผลให้หนี้ต่างประเทศของไทยปรับเพิ่มขึ้นสูงถึง ๑๐๙,๒๗๖ ล้านดอลลาร์ สรอ. โดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศระยะสั้นที่มีสัดส่วนถึงร้อยละ ๖๕ ของหนี้ต่างประเทศทั้งหมด ขณะที่ความสามารถของประเทศในการหารายได้จากต่างประเทศของไทยลดลง สะท้อนจากดุลบัญชีเดินสะพัดที่ขาดดุลเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง (สูงถึง ๘% ของ GDP) จากการส่งออกที่หดตัวอย่างรุนแรงส่วนหนึ่งความสามารถในการแข่งขันด้านราคาที่ลดลงจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ และความต้องการนำเข้าที่สูงขึ้นจากการเร่งตัวของการลงทุนในประเทศ ปัจจัยพื้นฐานที่อ่อนแอลงทั้งการขาดดุลดุลบัญชีเดินสะพัดและหนี้ต่างประเทศระยะสั้นที่สูง ประกอบกับความกังวลต่อสถานการณ์ความเสี่ยงในระบบสถาบันการเงิน ส่งผลให้เกิดการโจมตีค่าเงินบาทจากนักลงทุนต่างชาติ เงินทุนไหลออกมาก ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ไทยจึงต้องใช้เงินสำรองระหว่างประเทศในการดูแลค่าเงินจนส่งผลให้เงินสำรองระหว่างประเทศลดลงมากจาก ๓๘.๗ พันล้านดอลลาร์ สรอ. เหลือเพียง ๒.๙ พันล้านดอลลาร์ สรอ. คิดเป็นเพียง ๗๐.๔% ของหนี้ต่างประเทศระยะสั้น (ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ ๑๐๐%) จนในที่สุดไทยต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาท และต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

### **๓. วิกฤตภาคการคลัง (fiscal crisis)**

สถานการณ์ที่รัฐบาลประเทศใดประเทศหนึ่งขาดความสามารถในการบริหารจัดการภาระขาดดุลงบประมาณที่สูงต่อเนื่องและเรื้อรัง จนทำให้ต้องปรับลดรายจ่าย หรือเพิ่มการเก็บภาษี ซึ่งกระทบต่อการเติบโตของเศรษฐกิจและการจ้างงาน หรือต้องกู้ยืมมากจนทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มในระดับสูง ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาล และอาจทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น สะท้อนจากอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลที่พุ่งสูงขึ้นมาก ซึ่งซ้ำเติมต่อภาระทางการคลังในการชำระหนี้คืนต่อไป อีกทั้งส่งผลให้ต้นทุนการกู้ยืมเงินของภาคเอกชนในประเทศสูงขึ้นตาม จนกระทบการลงทุนและผลประกอบการของภาคธุรกิจ และกระทบต่อการเติบโตของเศรษฐกิจในที่สุด

#### กรณีตัวอย่าง

- **วิกฤตหนี้สาธารณะในกรีซเมื่อปี ๒๕๕๓** สาเหตุสำคัญมาจากกรีซมีการก่อหนี้สาธารณะในสัดส่วนที่สูง (หนี้สาธารณะต่อ GDP เติบโตขึ้นจาก ๑๐๙% ในปี ๒๕๕๑ เป็น ๑๒๗% ในปี ๒๕๕๒) เป็นผลมาจากการกู้ยืมเพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุลของรัฐบาลที่สะดวกขึ้นภายหลังจากการเข้าร่วมใช้เงินสกุลยูโรของกลุ่มสหภาพยุโรป ส่งผลให้ความน่าเชื่อถือของประเทศดีขึ้น ดังนั้น ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลกรีซจึงกู้ยืมเงินจำนวนมากเพื่อมาใช้จ่าย ความกังวลเรื่องหนี้สินของกรีซไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความตื่นตระหนกเฉพาะในยุโรปเท่านั้น แต่ยังสร้างความวิตกกังวลไปทั่วโลกด้วยเกรงว่าวิกฤตจะลุกลามไปยังประเทศอื่น ๆ ทั้งในยุโรปและทั่วโลกดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในช่วงก่อนหน้า โดยเฉพาะประเทศในยุโรปที่มีปัญหาของการขาดดุลงบประมาณและมีหนี้สาธารณะสูง ความไม่เชื่อมั่นในมาตรการแก้ไขของรัฐบาล โดยในปี ๒๕๕๒ ปัญหานี้เดิม

ของกรีซถูกซ้ำเติมจากวิกฤตการเงินโลกและนักลงทุนไม่เชื่อมั่นการแก้ปัญหาของรัฐบาล โดยสถาบันจัดอันดับฯ ปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือจากระดับสูงสุดที่ A๑/A+ ลงต่อเนื่องจนเป็น junk bond และต่ำสุดที่ระดับ C ในช่วง ๒ ปีกว่า ส่งผลให้อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลระยะ ๑๐ ปี สูงขึ้นจาก ๕% ณ สิ้นปี ๒๕๕๒ เป็นกว่า ๔๐% ใน มี.ค. ๒๕๕๕ ผลของวิกฤตในครั้งนี้นำไปสู่ปัญหาสภาพคล่องและการว่างงาน กำลังซื้อลดลงและเศรษฐกิจถดถอย นอกจากนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นยังส่งผลให้เศรษฐกิจในยุโรปและภูมิภาคอื่น ๆ ตกต่ำลงอย่างชัดเจน

#### ๔. วิกฤตเงินเฟ้อสูงรุนแรง (hyper inflation crisis)

สภาวะที่อัตราเงินเฟ้อหรือระดับราคาสินค้าและบริการสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นวงกว้าง และค้างอยู่ในระดับสูงมากเป็นเวลานาน ซึ่งในอดีตเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกทั้งสองครั้งที่รัฐบาลต้องพิมพ์เงินออกมาใช้จ่าย แต่ในระยะหลังส่วนใหญ่เกิดจากการที่รัฐบาลใช้วิธีพิมพ์เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และสุดท้ายส่งผลให้สกุลเงินของประเทศนั้น ๆ ด้อยค่าลงในการซื้อขายสินค้าและบริการ

##### กรณีตัวอย่าง

- **วิกฤตเงินเฟ้อในเวเนซุเอลาปี ๒๕๕๙ จนถึงปัจจุบัน** ประสบปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง อัตราเงินเฟ้อในเวเนซุเอลา สูงขึ้นจาก ๕๖% ในปี ๒๕๕๖ เป็น ๒๗๔% ในปี ๒๕๕๙ และสูงขึ้นต่อเนื่องจนเกิน ๖๐,๐๐๐% ในปี ๒๕๖๑ มีสาเหตุใหญ่มาจากการใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐ ซึ่งเวเนซุเอลามีนโยบายด้านประชานิยมสังคมสงเคราะห์มากมายมหาศาล รายได้หลักของประเทศเวเนซุเอลาคือการส่งออกน้ำมัน แต่เมื่อน้ำมันดิบในตลาดโลกมีราคาลดลง จึงส่งผลกระทบต่อหนี้เนื่องจากรายได้ของประเทศน้อยลง ขณะเดียวกันรายจ่ายภาครัฐยังคงเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ประเทศจึงขาดดุล รัฐบาลจึงเลือกใช้วิธีพิมพ์เงินออกมาเพื่อใช้จ่าย โดยไม่ยอมลดรายจ่ายภาครัฐลง ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในภาครัฐอย่างรุนแรง ค่าเงินไม่น่าเชื่อถือ ลดต่ำมหาศาล สินค้าในท้องตลาดจึงมีราคาสูงแบบก้าวกระโดด ขณะเดียวกันพอประชาชนรู้ว่าสินค้ากำลังราคาพุ่งสูงขึ้นก็จะกักตุนสินค้าเอาไว้

#### ๕. วิกฤตจากปัจจัยภายนอกหรือสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด

สถานการณ์ที่เศรษฐกิจหดตัวหรือตกต่ำเป็นระยะเวลาหนึ่งจากการที่ปัจจัยภายนอกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วหรือไม่ได้คาดคิดมาก่อน ซึ่งส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง ทั้งการบริโภค และ/หรือการส่งออก การลงทุน การจ้างงาน และเมื่อปัจจัยภายนอกคลี่คลาย เศรษฐกิจจึงทยอยฟื้นตัว

##### กรณีตัวอย่าง

(๑) **เศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒** เผชิญกับผลกระทบจากวิกฤตการเงินโลก (Global financial crisis: GFC) ซึ่งเริ่มจากวิกฤตการเงินในสหรัฐฯ ในครั้งหลังของปี ๒๕๕๑ ทำให้เกิดปัญหาสภาพคล่องในระบบการเงินโลก และกระทบเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมหลัก โดยเศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบตั้งแต่ไตรมาส ๔ ปี ๒๕๕๑ ทำให้เศรษฐกิจทั้งปี ๒๕๕๑ ขยายตัวเพียงร้อยละ ๑.๗ ชะลอตัวลงจากปีก่อนหน้า และเศรษฐกิจปี ๒๕๕๒ หดตัวร้อยละ ๐.๗ ซึ่งเป็นการหดตัวครั้งแรกในรอบ ๑๐ ปี ตามการส่งออกสินค้าและบริการที่หดตัวร้อยละ ๑๒.๑ จากอุปสงค์โลกที่ลดลง ประกอบกับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ลดลงจากความไม่สงบทางการเมืองในประเทศ ทำให้การบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนหดตัวร้อยละ ๐.๙ และ ๑๗.๔ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เศรษฐกิจไทยทยอยปรับดีขึ้นในช่วงครึ่งหลังของปี ๒๕๕๒ เมื่อเศรษฐกิจประเทศคู่ค้าเริ่มฟื้นตัว

(๒) **เศรษฐกิจสหรัฐฯ ปี ๒๕๖๓** เผชิญกับปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ จนเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย โดยเศรษฐกิจทั้งปีหดตัว ๒.๒% ต่อมาภายหลังการระบอบของโควิด-๑๙ คลี่คลาย สหรัฐฯ เผชิญกับภาวะเงินเฟ้อสูง และเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะถดถอยทางเทคนิคในช่วงไตรมาส ๑-๒

ของปี ๒๕๖๕ (GDP หดตัว ๒.๐% และ ๐.๖% ต่อปีตามลำดับ) อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจสหรัฐฯ กลับมาขยายตัวได้อีกครั้งในไตรมาส ๓ และ ๔ ของปี ๒๕๖๕ ที่ ๒.๗% ต่อปีและ ๒.๖% ต่อปี ตามลำดับ

(๓) เศรษฐกิจไทยปี ๒๕๖๓-๒๕๖๔ เผชิญกับปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-๑๙ เช่นเดียวกับหลายประเทศทั่วโลก ทำให้ต้องดำเนินมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดที่เข้มงวด ส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจหยุดลงในวงกว้างโดยเฉพาะภาคการท่องเที่ยวที่หดตัวแรงจากมาตรการจำกัดการเดินทางระหว่างประเทศ โดยนักท่องเที่ยวต่างชาติไม่สามารถเดินทางเข้าไทยในช่วงไตรมาส ๒ และ ๓ ปี ๒๕๖๓ ด้านภาคการส่งออกสินค้าหดตัวตามภาวะเศรษฐกิจประเทศคู่ค้า ขณะที่อุปสงค์ภายในประเทศได้รับผลกระทบจากมาตรการควบคุมการระบาดในประเทศ รวมถึงรายได้และความเชื่อมั่นที่ลดลง ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยปี ๒๕๖๓ หดตัว ๖.๑% โดยหดตัวมากสุดในรอบ ๒๒ ปี อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจเริ่มทยอยฟื้นตัวได้บ้างในปี ๒๕๖๔ โดยขยายตัว ๑.๖% หลังภาครัฐทยอยผ่อนคลายมาตรการควบคุมการระบาด แม้ยังมีการระบาดเป็นระลอกทำให้ภาคการท่องเที่ยวฟื้นตัวเพียงเล็กน้อย แต่ภาคการส่งออกสินค้ากลับได้รับผลดีจากสถานการณ์โควิดที่คลี่คลายในต่างประเทศ ทำให้การส่งออกสินค้ากลับมาฟื้นตัว แรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจในช่วงนั้นจึงมีความแตกต่างกันระหว่างภาคการผลิตและภาคบริการ หรือมีลักษณะ K-shaped

### กรณีวิกฤติในประเทศไทยในรอบ ๓๐ ปีที่ผ่านมา

#### ๑. วิกฤตต้มยำกุ้ง ปี พ.ศ. ๒๕๔๐

เกิดจากภาวะหนี้สินต่างประเทศของภาคเอกชนมียอดสูง และค่าเงินบาทไทยมีการลอยตัวเพิ่มขึ้น ๒ เท่า ทำให้เอกชนมีหนี้สินสูงขึ้น ๒ เท่า จึงมีการผิดนัดชำระหนี้ มีการขายทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้สินต่างประเทศ เป็นผลให้สถาบันการเงินไทยวิกฤต มีการปิดบริษัทหลักทรัพย์ สถาบันการเงิน ๕๘ แห่ง และสถาบันการเงินเข้าสู่การเข้าควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย ประเทศไทยไม่สามารถชำระหนี้สินต่างประเทศได้ หนี้สินต่อ GDP เพิ่มขึ้น GDP ของประเทศติดลบ เอกชนมีการตกรางและอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้น

รัฐบาลออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ (พ.ร.ก. FIDF๑) วงเงินกู้ ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ (พ.ร.ก. FIDF๓) วงเงินกู้ ๗๘๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมวงเงินทั้งสิ้น ๑.๒๘ ล้านล้านบาท เพื่อแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและป้องกันความเสี่ยงเชิงระบบ (systemic risk)

โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ได้สรุปวิกฤตต้มยำกุ้ง ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ว่า เศรษฐกิจหดตัวรุนแรงจากวิกฤตดุลการชำระเงินร่วมกับวิกฤตสถาบันการเงิน ธุรกิจหลายแห่งต้องปิดตัว และเลิกจ้างงานเป็นจำนวนมาก เงินทุนไหลออกมากสุดในปี ๒๕๔๑ ที่ ๑๓.๒ พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และค่าเงินบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ อ่อนลง ๕๘.๓% GDP ของประเทศในปี ๒๕๔๑ ติดลบร้อยละ ๗.๖ (-๗.๖%) อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ ๔.๔

#### ๒. Global Financial Crisis (GFC) ปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒

เกิดจากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีเงินทุนไหลเข้าประเทศเป็นจำนวนมาก จนล้นออกไปในภาคอสังหาริมทรัพย์ (เนื่องจากดอลลาร์สหรัฐฯเป็นเงินสกุลหลัก และเป็นที่ยึดถือมายาวนาน) ประชาชนในสหรัฐฯผ่านบ้านกันได้ง่าย เกิดการเก็งกำไรจนเป็นฟองสบู่ราคาบ้าน ผู้คนมั่นใจว่าราคาบ้านจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ กำไรจากราคาบ้าน คุ่มกับดอกเบี้ยที่จะจ่าย สถาบันการเงินปล่อยให้กู้กับผู้มีหลักทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยได้รับประโยชน์จากดอกเบี้ยที่มีระดับต่ำ เกิดปัญหาการชำระหนี้ช้า ธนาคารประสบภาวะขาดทุน

จนสถาบันการเงินขนาดใหญ่เกิดภาวะล้มละลาย ซึ่งผลกระทบคือ ภาระหนี้สินที่มากถึง ๖.๑๓ ล้านเหรียญสหรัฐ ส่งผลกระทบต่อทั่วโลก โดยประเทศไทยได้รับผลกระทบด้านการส่งออก ที่หดตัว และ GDP ตีบลง ในปี ๒๕๕๐

รัฐบาลออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ (พ.ร.ก.ไทยเข้มแข็ง) วงเงิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก (Global Financial Crisis)

โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ได้สรุป Global Financial Crisis (GFC) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒ ว่า เศรษฐกิจไทยหดตัวจากผลของวิกฤตการณ์ทางการเงินโลก โดยภาคการส่งออกสินค้าได้รับผลกระทบจากอุปสงค์ต่างประเทศที่ปรับลดลงมาก โดยในปี ๒๕๕๒ การส่งออกสินค้า หดตัวมากถึงร้อยละ ๑๓.๕ ขณะที่อุปสงค์ในประเทศชะลอตัวจากความเชื่อมั่นที่ลดลง และ GDP ตีบลงร้อยละ ๐.๗(-๐.๗%) อัตราการว่างงานอยู่ที่ร้อยละ ๑.๙ แต่อัตราเสมือนว่างงาน<sup>๑๒</sup> อยู่ที่ร้อยละ ๗.๘ (ไตรมาส ๑ ปี ๒๕๕๒)

#### ๓. มหานอกภัยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔

เศรษฐกิจหดตัวช่วงไตรมาสที่ ๔ ปี ๒๕๕๔ จากอุทกภัยที่รุนแรงและทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางส่วนหยุดชะงักโดยเฉพาะภาคการผลิตอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่ถูกรุน้ำท่วม ส่งผลให้ขาดแคลนสินค้าบางรายการ

รัฐบาลออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ วงเงิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อทำระบบบริหารจัดการน้ำและฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่เสียหายเพื่อเรียกความเชื่อมั่นของประเทศ

#### ๔. วิกฤต COVID-๑๙ ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔

โควิดวิกฤตสุขภาพ (Global Health Crisis) ซึ่งนำมาสู่วิกฤตเศรษฐกิจ (Global Economic Crisis) โรคที่ทำให้ทั้งโลกเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลและสังคม เข้าสู่ New Normal เพื่อป้องกันโรค โดยแยกกลุ่มอยู่บ้าน ไม่สามารถติดต่อสื่อสาร เดินทาง เข้าเมือง เช่นเคย ต้องกักตัวอยู่กับบ้าน ทำงาน เรียนหนังสืออยู่กับบ้าน มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ยกเลิกปริมาณเที่ยวบิน โรงแรม ยกเลิกกิจกรรมการเดินทางโดยสิ้นเชิง ลามไปถึงการขาดรายได้ การเลิกจ้าง ชะลอการผลิตในภาคอุตสาหกรรมทั่วโลก ที่อยู่ภายใต้ระบบห่วงโซ่คุณค่าโลก ส่งผลกระทบต่อภาคการค้า การลงทุน ทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศ และกระทบภาคการเงิน การตกลงของตลาดหุ้นทั่วโลก

รัฐบาลออกพระราชกำหนด ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ วงเงิน ๑ ล้านล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๔ วงเงิน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมวงเงินทั้งสิ้น ๑.๕ ล้านล้านบาท เพื่อเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจาก COVID-๑๙ และฟื้นฟูเศรษฐกิจ

โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ได้สรุป วิกฤต COVID-๑๙ ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔ ว่า เศรษฐกิจหดตัวแรงจากการระบาดของ COVID-๑๙ ที่กระทบการบริโภคและการลงทุนในประเทศ รวมถึงการท่องเที่ยวและการส่งออกสินค้าที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าที่ชะลอตัวและปัญหา supply disruption โดย GDP ในปี ๒๕๖๓ ตีบลงร้อยละ ๖.๑ (-๖.๑%) อัตราการว่างงานอยู่ที่ร้อยละ ๒.๒ และอัตราเสมือนว่างงานอยู่ที่ร้อยละ ๑๕.๕

<sup>๑๒</sup> ผู้เสมือนว่างงานตามนิยามของ ธพท. คือ ผู้มีงานทำที่มีชั่วโมงทำงานน้อยกว่า ๒๔ หรือ ๒๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในนอกภาคเกษตรและภาคเกษตรตามลำดับ โดยค่าเฉลี่ยในภาวะปกติอยู่ที่ประมาณ ๖-๗%



**ตารางที่ ๔ : เปรียบเทียบภาวะเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทย  
รวมทั้งนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา**

ปี พ.ศ.	ภาวะเศรษฐกิจโลก	ภาวะเศรษฐกิจไทย	นโยบาย/มาตรการ ของรัฐบาล
๒๕๔๐ - ๒๕๔๑	- วิกฤตต้มยำกุ้ง	- GDP ติดลบร้อยละ ๗.๖ หรือมากกว่า - เงินสำรองเหลือ ๒,๙๐๐ ล้านเหรียญ - GDP ลดลง ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท	- พระราชกำหนดกองทุน FIDF ๑&๓ วงเงินรวม ๑.๒๘ ล้านล้านบาท
๒๕๕๑ - ๒๕๕๒	- วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์	- เศรษฐกิจติดลบร้อยละ ๐.๗ - GDP ลดลง ๕๓,๐๐๐ ล้านบาท	- พระราชกำหนดไทยเข้มแข็ง ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท
๒๕๖๒ - ๒๕๖๔	- วิกฤตโควิด - ๑๙	- เศรษฐกิจติดลบร้อยละ ๖.๑ - GDP ลดลง ๖๖๒,๐๐๐ ล้านบาท	- พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ ได้รับผลกระทบจาก การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส โคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ และ - พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๔ - วงเงินรวมสองฉบับ ๑.๕ ล้านล้านบาท

**๓.๒ ตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)**

(๑) ข้อมูลจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ สรุปว่า เศรษฐกิจไทยในไตรมาสที่สามของปี ๒๕๖๖ ขยายตัวร้อยละ ๑.๕ เทียบกับการขยายตัวร้อยละ ๑.๘ ในไตรมาสที่สองของปี ๒๕๖๖ รวม ๙ เดือนแรกของปี ๒๕๖๖ เศรษฐกิจไทยขยายตัวร้อยละ ๑.๙ ในส่วนของแนวโน้มเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๖๖ คาดว่าจะขยายตัวร้อยละ ๒.๕ ต่อเนื่องจากร้อยละ ๒.๖ ในปี ๒๕๖๕ และแนวโน้มเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๖๗ คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ ๒.๗ - ๓.๗ โดยมีปัจจัยสนับสนุนสำคัญจาก (๑) การกลับมาขยายตัวของส่งออก (๒) การขยายตัวในเกณฑ์ดีของการอุปโภคบริโภคและการลงทุนภาคเอกชน และ (๓) การฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องของภาคการท่องเที่ยว ทั้งนี้ คาดว่าการอุปโภคบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ ๓.๒ และร้อยละ ๒.๘ ตามลำดับ

(๒) ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖ สรุปว่า เศรษฐกิจไทยในภาพรวมอยู่ในทิศทางฟื้นตัวต่อเนื่อง และคาดว่าจะขยายตัวที่ร้อยละ ๒.๔ ในปี ๒๕๖๖ โดยมีแรงส่งสำคัญจากภาคการท่องเที่ยว ซึ่งช่วยสนับสนุนการบริโภคภาคเอกชนให้ขยายตัวดีโดยเฉพาะในหมวดบริการ ขณะที่ภาคการส่งออกสินค้าและภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องฟื้นตัวช้า การฟื้นตัวจึงยังไม่ครอบคลุมในทุกภาคเศรษฐกิจ

สำหรับปี ๒๕๖๗ และ ๒๕๖๘ เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มขยายตัวสมดุลงมากขึ้น โดยคาดว่าจะขยายตัวได้ต่อเนื่องที่ร้อยละ ๓.๒ และ ๓.๑ ตามลำดับ ในกรณีที่ไม่นรวมผลของโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ทั้งนี้ หากรวมผลของโครงการฯ อัตราการขยายตัวในปี ๒๕๖๗ คาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ ๓.๘

ทั้งนี้ จากการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ และ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖<sup>๑๓</sup> คณะกรรมการฯ ประเมินว่าเศรษฐกิจไทยในภาพรวมยังอยู่ในทิศทางฟื้นตัว ทั้งในกรณีที่รวมและไม่รวม แรงส่งเพิ่มเติมจากโครงการกระเป๋าเงินดิจิทัล โดยเศรษฐกิจมีแนวโน้มขยายตัวในปีหน้าด้วยแรงขับเคลื่อน เศรษฐกิจที่สมดุลงมากขึ้น จากการส่งออกสินค้าและภาคการผลิตที่จะกลับมาขยายตัว ในขณะที่ภาคการ ท่องเที่ยวฟื้นตัวต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ความไม่แน่นอนในระยะข้างหน้ามีอยู่สูง โดยเฉพาะความเสี่ยงที่การ ส่งออกสินค้าไทยอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกและการกลับมาของวัฏจักร อิเล็กทรอนิกส์จากปัญหาเชิงโครงสร้างในหลายมิติ

คณะกรรมการนโยบายการเงิน เห็นว่าโจทย์สำคัญของเศรษฐกิจไทยในระยะต่อไป คือ การเพิ่มศักยภาพของเศรษฐกิจในระยะยาว เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การยกระดับทักษะแรงงาน และการผลักดันให้ธุรกิจปรับตัวเพื่อรองรับกระแสโลกใหม่

คณะกรรมการนโยบายการเงิน เห็นว่าอัตราดอกเบี้ยนโยบายในระดับปัจจุบันเหมาะสมกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ อย่างมีเสถียรภาพในระยะยาว อย่างไรก็ตาม แนวโน้มเศรษฐกิจและเงินเฟ้อในระยะข้างหน้ายังมีความ ไม่แน่นอนสูง โดยมีความเสี่ยงทั้งด้านสูงและด้านต่ำ จาก (๑) การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก (๒) ผลกระทบ จากสถานการณ์ความขัดแย้งในตะวันออกกลาง (๓) ความรุนแรงของปรากฏการณ์เอลนีโญ และ(๔) ผลจากนโยบายภาครัฐ อาทิ โครงการกระเป๋าเงินดิจิทัล และมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพ

### ๓.๓ ตัวเลข/ปัจจัยสำคัญทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

นอกจากตัวเลข GDP ที่ได้นำเสนอข้อมูลไปในข้างต้นแล้ว ยังมีตัวเลขหรือปัจจัยสำคัญอื่น ๆ ที่สามารถนำมาประกอบในการวิเคราะห์สถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันของประเทศไทย ได้ ดังนี้

#### (๑) การบริโภคภาคเอกชน (Private Consumption)

การบริโภคภาคเอกชน (Private Consumption) เป็นตัวชี้ภาวะอุปสงค์ภายในประเทศที่สำคัญตัวหนึ่ง โดยบ่งบอกทิศทางการอุปโภคบริโภคหรือการใช้จ่ายใช้สอยของประชาชน ภาคธุรกิจ และรวมถึงการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่างประเทศ ซึ่งแสดงถึงกำลังซื้อโดยรวมของภาคเอกชน ข้อมูลที่ใช้ประกอบ ได้แก่ การใช้จ่ายสินค้าไม่คงทน (ยอดขายสินค้าอุปโภคบริโภครายวัน เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ ปริมาณการใช้น้ำมันและใช้ไฟฟ้าครัวเรือน) การใช้จ่ายสินค้าคงทน (ยอดค้าปลีกสินค้าคงทน ปริมาณการนำเข้าสิ่งทอ) การใช้จ่ายสินค้าคงทน (ยอดขายรถยนต์ ยอดจดทะเบียนจักรยานยนต์) การใช้จ่ายภาคบริการ (ภาษีมูลค่าเพิ่ม โรงแรมและภัตตาคาร ยอดขายบริการคมนาคมและขนส่ง) และ การใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว

ข้อมูลจากกองทุนศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เผยว่า การอุปโภคบริโภคภาคเอกชนขยายตัวในเกณฑ์สูงต่อเนื่องร้อยละ ๘.๑ เร่งขึ้นจากร้อยละ ๗.๘ ในไตรมาสก่อนหน้า และเป็นการขยายตัวสูงสุดในรอบ ๔ ไตรมาส ตามการขยายตัวดีขึ้นของการใช้จ่ายในเกือบทุกหมวด สอดคล้องกับการปรับตัวดีขึ้น

<sup>๑๓</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน (ฉบับย่อ) ครั้งที่ ๖/๒๕๖๖ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน และ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ธนาคารแห่งประเทศไทย เผยแพร่ ณ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖

ต่อเนื่องของการจ้างงานและความเชื่อมั่นผู้บริโภคที่เพิ่มสูงขึ้น โดยการใช้จ่ายหมวดบริการขยายตัวในเกณฑ์สูง ร้อยละ ๑๕.๕ ต่อเนื่องจากร้อยละ ๑๓.๙ ในไตรมาสก่อนหน้า และเป็นอัตราการขยายตัวสูงสุดในรอบ ๔ ไตรมาส ตามการขยายตัวในเกณฑ์ดีต่อเนื่องของการใช้จ่ายในกลุ่มโรงแรมและภัตตาคาร และ กลุ่มบริการทางการเงิน ร้อยละ ๓๖.๙ และร้อยละ ๑๐.๖ ตามลำดับ การใช้จ่ายหมวดสินค้าไม่คงทนขยายตัวร้อยละ ๔.๒ เท่ากับไตรมาสก่อนหน้า ตามการขยายตัวของค่าใช้จ่ายกลุ่มอาหารและเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ การใช้จ่ายหมวดสินค้ากึ่งคงทนขยายตัวร้อยละ ๑.๐ ต่อเนื่องจากร้อยละ ๐.๗ ในไตรมาสก่อนหน้า ตามการขยายตัวของค่าใช้จ่ายกลุ่มเสื้อผ้าและรองเท้า ส่วนการใช้จ่ายในหมวดสินค้าคงทนทรงตัว เทียบกับการขยายตัวร้อยละ ๓.๒ ในไตรมาสก่อนหน้า สอดคล้องกับการชะลอตัวของยอดขายรถยนต์นั่งส่วนบุคคล และการลดลงของยอดขายรถยนต์เชิงพาณิชย์ สำหรับดัชนีความเชื่อมั่นผู้บริโภคเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ที่ระดับ ๕๑.๗ เพิ่มขึ้นจากระดับ ๕๐.๓ ในไตรมาส ก่อนหน้า และเป็นระดับความเชื่อมั่นที่สูงที่สุดในรอบ ๑๕ ไตรมาส นับตั้งแต่ไตรมาสแรกของปี ๒๕๖๓ การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคของ รัฐบาล ลดลงร้อยละ ๔.๙ ต่อเนื่องเป็นไตรมาสที่ ๕ ตามการลดลงของรายจ่ายการโอนเพื่อสวัสดิการทางสังคมที่ไม่เป็นตัวเงิน สำหรับสินค้าและบริการในระบบตลาดร้อยละ ๓๘.๖ ขณะที่ค่าตอบแทนแรงงาน (ค่าจ้าง เงินเดือน) และค่าซื้อสินค้าและบริการขยายตัวร้อยละ ๐.๒ และร้อยละ ๐.๕ ตามลำดับ รวม ๙ เดือนแรกของปี ๒๕๖๖ การอุปโภคบริโภคภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ ๗.๓ ขณะที่การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภครัฐบาลลดลงร้อยละ ๕.๒

นอกจากนี้ จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า อัตราการขยายตัวของการบริโภคภาคเอกชนสูงถึงร้อยละ ๖.๓ ในปี ๒๕๖๕ และร้อยละ ๗.๒ ใน ๓ ไตรมาสแรกของปี ๒๕๖๖ เทียบกับอัตราเฉลี่ย ๑๐ ปี ที่ร้อยละ ๒.๕ และถึงแม้จะไม่รวมปีที่มีการแพร่ระบาดของโควิด (๒๕๖๓ – ๒๕๖๔) ที่การบริโภคตกลงไปมาก อัตราค่าเฉลี่ย ๑๐ ปี ในช่วง ๒๕๕๓-๒๕๖๒ ก็ยังสูงถึงร้อยละ ๓.๓ ดังนั้น การบริโภคภาคเอกชนในปัจจุบันจึงเป็นเครื่องยนต์หลักที่ขับเคลื่อนการเจริญเติบโตและสูงกว่าค่าเฉลี่ย ๑๐ ปี ถึงกว่า ๒ เท่า

#### ตารางที่ ๕ การบริโภคภาคเอกชน

ปี	มูลค่าการบริโภคภาคเอกชน (พันล้านบาท)	อัตราการขยายตัว
๒๕๕๓	๔,๓๑๓.๗	๕.๕
๒๕๕๔	๔,๓๙๒.๘	๑.๘
๒๕๕๕	๔,๗๑๔.๙	๗.๓
๒๕๕๖	๔,๗๕๙.๙	๑.๐
๒๕๕๗	๔,๗๘๕.๓	๐.๕
๒๕๕๘	๔,๙๐๙.๙	๒.๖
๒๕๕๙	๕,๐๕๑.๓	๒.๙
๒๕๖๐	๕,๒๐๗.๓	๓.๑
๒๕๖๑	๕,๔๔๕.๕	๔.๖
๒๕๖๒	๕,๖๖๑.๕	๔.๐
๒๕๖๓	๕,๖๑๗.๓	-๐.๘
๒๕๖๔	๕,๖๕๐.๖	๐.๖
๒๕๖๕	๖,๐๐๗.๓	๖.๓
<b>๒๕๖๖ ไตรมาส ๑</b>	<b>๑,๕๕๐.๕</b>	<b>๕.๘</b>

ปี	มูลค่าการบริโภคภาคเอกชน (พันล้านบาท)	อัตราการขยายตัว
ไตรมาส ๒	๑,๖๓๔.๗	๗.๘
ไตรมาส ๓	๑,๖๓๖.๘	๘.๑
ค่าเฉลี่ย ๑๐ ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๖๕		๒.๕
ค่าเฉลี่ย ๑๐ ปี ๒๕๕๓ - ๒๕๖๒		๓.๓

### (๒) ตัวทวีคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers)

- Fiscal Multipliers หรือ ตัวทวีคูณทางการคลัง หมายถึง สัดส่วนที่บอกถึงการเพิ่มขึ้นของ GDP เมื่อภาครัฐเพิ่มการใช้จ่ายหรือลด ภาษี ดังนั้น Fiscal Multipliers จึงแสดงถึงปริมาณเปลี่ยนแปลงไปของ GDP เมื่อภาครัฐเพิ่มการใช้จ่าย หรือลดการจัดเก็บภาษี จำนวน ๑ บาท

- โครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet เปรียบเสมือนการเพิ่มรายจ่ายเพื่อการบริโภคในระยะสั้น ผ่านการโอนเงินจากรัฐสู่ประชาชนเพื่อจับจ่ายใช้สอย มูลค่าประมาณ ๕ แสนล้านบาท ซึ่งข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น งานวิจัยของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าตัวทวีคูณทางการคลังมีค่าประมาณ ๐.๔ - ๑ ส่วนงานวิจัยของ ดร.ณรงค์ชัย จิตินันท์พงศ์ เรื่องคู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายของภาครัฐต่อ GDP โดยตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier) ที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ชี้ให้เห็นว่า ตัวทวีคูณทางการคลังที่เป็นการโอนเงินจากรัฐให้กับประชาชนทั่วไป มีค่าเท่ากับ ๐.๙๔๗ หรือน้อยกว่า ๑ เป็นการใช้จ่ายภาครัฐที่มีตัวทวีคูณต่ำสุด เมื่อเทียบกับการใช้จ่ายเงินของภาครัฐที่เป็นการซื้อสินค้าหรือบริการโดยตรง หรือเพื่อการลงทุน และน้อยกว่าตัวทวีคูณทางการคลังที่เป็นเงินโอนให้กับผู้มีรายได้น้อย

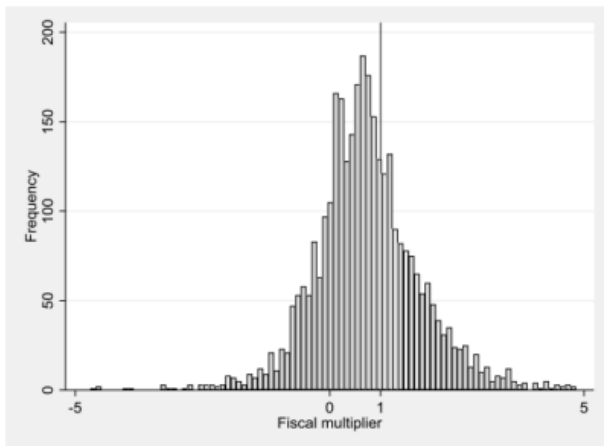
### ผลของการดำเนินนโยบายการคลังต่อระบบเศรษฐกิจ ขึ้นอยู่กับลักษณะของนโยบาย

Concept ของ Fiscal multiplier คือ เงินที่รัฐบาลอัดฉีดลงสู่เศรษฐกิจ 1 บาท จะทำให้เศรษฐกิจเพิ่มขึ้น x บาท

ตัวทวีการใช้จ่ายภาครัฐ (Multiplier) มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

ตัวทวีการใช้จ่ายภาครัฐของไทยต่างกันตามประเภทรายจ่าย

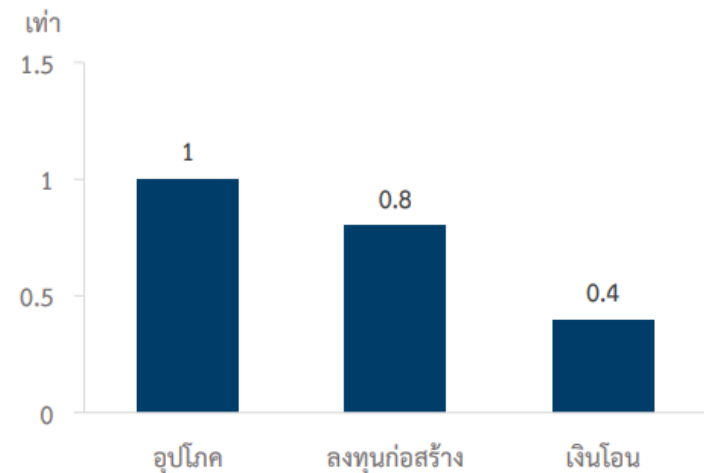
Figure 1: Distribution of the reported estimates



Notes: Histogram of the multipliers collected from individual studies. The vertical red line denotes the value of multiplier equal to 1.

ที่มา: Hlaváček and Ismayilov (2022)

- ค่าเฉลี่ยของ Multiplier ในกรณีต่างๆ**
- ค่าเฉลี่ยโดยรวม = 0.7
  - ตามภาวะเศรษฐกิจ = [0.3 - 1.2]
  - รายจ่ายประจำ = 0.9
  - รายจ่ายลงทุน = 1.2
  - เงินโอน = 0.5
- ปัจจัยที่กระทบต่อ Multiplier**
- ลักษณะของมาตรการ
  - ความเชื่อมั่นของผู้บริโภค
  - แหล่งที่มาของงบประมาณที่จะใช้
  - โครงสร้างเศรษฐกิจ



ที่มา: FAQ issue 106 แรงกระตุ้นของนโยบายการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา : ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาพที่ ๒ : ตัวทวีการใช้จ่ายภาครัฐ

### ๓.๔ ตัวอย่างบทวิเคราะห์เศรษฐกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

รายงานที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยล่าสุด ขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น IMF World Bank AMRO (ASEAN+๓ Macroeconomic Research Office) ได้เน้นให้รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นในการลดขนาดของการขาดดุลภาครัฐและลดหนี้สาธารณะในระยะต่อไป (fiscal consolidation) เพื่อเสถียรภาพทางการคลังในระยะต่อไป และเพื่อสร้างช่องว่างทางการคลัง (fiscal space) เพื่อรองรับความไม่แน่นอนและวิกฤติที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

ส่วนบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ไม่ว่าจะเป็น S&P Global Ratings, Moody's หรือแม้แต่ Fitch Ratings ได้ให้มุมมองเกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยหลังจากรัฐบาลที่เตรียมจะออกนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ว่า ความกังวลหลักของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือต่อเศรษฐกิจไทยคือ สัดส่วนหนี้ต่อ GDP ของไทย ที่อาจเพิ่มสูงขึ้นต่อจากนี้ ถ้าหากเศรษฐกิจไทยเติบโตช้ากว่าที่คาด อาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือได้<sup>๑๔</sup>

โดยมุมมองของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยสรุปได้ ดังนี้

#### (๑) Moody's

Grace Lim นักวิเคราะห์จาก Moody's มองว่า มาตรการทางการคลังใหม่ของรัฐบาลจะส่งผลให้การขาดดุลการคลังและหนี้ภาครัฐเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับแผนที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลชุดก่อน ขณะเดียวกันมาตรการทางการคลังของงบประมาณประจำปี ๒๕๖๗ ยังขัดขวางไม่ให้แผนที่จะสร้างงบประมาณโดยมีพื้นที่ทางการคลังขึ้นมาใหม่ (ใช้งบแบบขาดดุลลดลง เป็นงบแบบสมดุลขึ้น)

นักวิเคราะห์รายนี้ยังมองว่า อย่างไรก็ตามในขณะนี้ยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ภาคการคลังระยะกลาง หากรัฐบาลวางแผนที่จะดำเนินการขาดดุลการคลังมากเกินไปจนส่งผลกระทบต่อหนี้รัฐที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะกลาง สิ่งนี้จะเป็ นแรงกดดันอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย

#### (๒) S&P Global Ratings

Andrew Wood นักวิเคราะห์จาก S&P Global Ratings ได้ให้มุมมองผ่านบทวิเคราะห์ว่า มาตรการกระตุ้นทางการคลังที่รัฐบาลได้วางแผนไว้ เช่น โครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet อาจส่งผลให้รัฐบาลเพิ่มหนี้ได้เร็วขึ้นในปีงบประมาณปัจจุบัน ขณะเดียวกันหากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอ่อนแอกว่าที่คาดการณ์ไว้อย่างต่อเนื่อง อาจสร้างแรงกดดันต่ออันดับความน่าเชื่อถือได้

ปัจจุบันทาง S&P Global Ratings คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะเติบโตได้ ๒.๘% ในปี ๒๐๒๓ ก่อนที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็น ๓.๕% ในปี ๒๐๒๔ เนื่องจากภาคการท่องเที่ยวยังคงฟื้นตัวและความเชื่อมั่นในการลงทุนเริ่มได้รับการสนับสนุนมากขึ้นหลังจากการจัดตั้งรัฐบาล

#### (๓) Fitch Ratings

George Xu และ Thomas Rookmaaker นักวิเคราะห์ของ Fitch Ratings ได้มอง ความเสี่ยงที่สำคัญในแง่ของการเงินสาธารณะ ได้แก่ การไม่สามารถรักษาเสถียรภาพอัตราส่วนหนี้สาธารณะของรัฐบาล เช่น เนื่องจากงบประมาณการคลังตกต่ำเป็นเวลานาน แรงกดดันด้านการใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ Fitch Ratings ยังมองว่า หากความตึงเครียดทางการเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นจะกลับมาในระดับที่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

<sup>๑๔</sup> ข้อมูลจาก <https://positioningmag.com/๑๔๔๖๙๔๖>

และแนวโน้มการเติบโตของประเทศไทย หรือส่งผลกระทบต่อการฟื้นตัวของการท่องเที่ยว ก็อาจทำให้อันดับเครดิตติดลบได้

ตามรายงานของ Fitch ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๖ มองว่าเศรษฐกิจไทยไม่ได้มีความทนทานต่อปัจจัยภายนอก ถ้าหากเศรษฐกิจโลกอ่อนแอ และยังคงมองว่ามาตรการของรัฐบาลจะส่งเสริมการเติบโตระยะสั้น แม้ว่าจะสร้างแรงกดดันต่อหนี้ภาครัฐสูงขึ้นเมื่อเทียบกับ GDP ไทย ยกเว้นว่าเศรษฐกิจไทยจะเติบโตต่อไปได้

#### ๔. ข้อเท็จจริงจากการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทความ และความเห็นของนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการเพื่อศึกษาและดำเนินการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล กรณีการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ได้มีการดำเนินการรับฟังความเห็นจากหน่วยงาน ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผ่านการประชุมร่วมกัน ตลอดจนการจัดทำหนังสือขอข้อมูล ข้อเท็จจริง และเอกสารหลักฐานจากหน่วยงาน ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

##### ๔.๑ กระบวนการคลัง

###### (๑) กรมสรรพากร

สืบเนื่องจากความไม่ชัดเจนของนโยบาย Digital Wallet ทำให้กรมสรรพากรไม่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายที่พึงระมัดระวังได้ ตลอดจน ข้อพึงระวังหรือประเด็นความเสี่ยงที่อาจเกิดการทุจริตเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาลดังกล่าว

การดำเนินโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการแจกเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท จะทำให้ Tax Elasticity มีแนวโน้มสูงขึ้น หรือลดลงเพียงใด และการจัดเก็บภาษีจากโครงการ จะทำให้ Ratio ต่อ GDP ดีขึ้นหรือไม่ นั้น ที่ผ่านมามีตัวเลขสถิติ Tax Elasticity ค่าเฉลี่ยประมาณ ๑.๑ ถึง ๑.๒ และ Ratio ต่อ GDP ถ้าหักภาษีคืน ผลจัดเก็บของกรมสรรพากรน่าจะอยู่ประมาณร้อยละ ๑๑.๘ -๑๒ ต่อ GDP อย่างไรก็ตาม ข้อมูลอาจจะไม่เพียงพอที่จะสรุปได้ว่าจะเพิ่มขึ้นลดลงเท่าไร เนื่องจากกรมสรรพากรต้องวิเคราะห์ตัวแปรและเงื่อนไขต่าง ๆ ประกอบกัน

ในส่วนของกระบวนการทางภาษี หรือระบบทางภาษี จะสามารถป้องกันการทุจริตระหว่างร้านค้ากับประชาชนที่ได้รับเงินแล้ว อย่างไร (การทุจริตในที่นี้ คือ การซื้อขายที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริง) กรมสรรพากรไม่ทราบแน่ชัดว่าการทุจริตจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด เนื่องจากรูปแบบการดำเนินตามนโยบาย Digital Wallet ไม่มีความชัดเจน แต่หากต้องพิสูจน์เรื่องการทุจริต ก็ต้องพิจารณาว่าโครงการฯ มีรายละเอียดอย่างไร กรมสรรพากรมีหน้าที่และอำนาจเพียงแค่พิสูจน์รายได้เท่านั้น แต่หากผู้เสียภาษีมียาได้แล้วปกปิด ก็มีกฎหมายกำหนดความผิดไว้ในมาตรา ๓๗ แห่งประมวลรัษฎากร

เครื่องมือปัจจุบันของกรมสรรพากร คือ การตรวจสอบธุรกรรมพิเศษ ได้แก่ ธุรกรรม จำนวน ๔๐๐ ครั้ง มูลค่า ๒ ล้านบาท หรือ ๓,๐๐๐ ครั้ง ต่อปี เท่านั้น ส่วนเครื่องมือที่กรมสรรพากรมีอยู่ในปัจจุบัน ไม่แน่ใจว่าจะตรวจจับธุรกรรมที่ทุจริตได้หรือไม่ เพราะยังไม่ทราบแน่ชัดได้ว่าการทุจริตจะเกิดขึ้นในรูปแบบใด เครื่องมือที่กรมสรรพากรมีจะช่วยให้หรือไม่ เพียงใด

ในการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากร เมื่อโครงการฯ เริ่มในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ และสามารถ Cash Out ได้จนถึง ปี ๒๕๗๐ กรมสรรพากรอธิบายบนสมมติฐานที่ว่า หากเงินที่มีการให้ผ่านกระเป๋าเงิน Digital Wallet เป็นเงินได้พึงประเมิน ไม่ว่าจะ Cash Out หรือไม่ กรมสรรพากรมองว่าเป็นเงินได้พึงประเมินทั้งหมด ดังนั้น วันที่บุคคลธรรมดาได้รับเงิน ก็มีหน้าที่เสียภาษี ณ วันนั้น กรณีของนิติบุคคลจะเสียภาษีตามรอบระยะเวลาบัญชี ส่วนการ Cash Out น่าจะเป็นอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งไม่น่าถือเป็นเงินได้

กรมสรรพากรมองเปรียบเทียบกับกรณีการได้รับเช็ค เมื่อผู้มีรายได้ได้รับเช็คมาก็เปรียบเสมือนมีการได้รับของแทนเงินแล้ว

การเข้าถึงฐานข้อมูลของร้านค้า ที่ผ่านมา กรณีโครงการคนละครึ่ง กรมสรรพากรไม่มีข้อมูลเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ส่งข้อมูลให้กับกรมสรรพากร และสำหรับโครงการ Digital Wallet ก็ยังไม่ได้รับข้อมูลจากหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ดังนั้น หากมีการแจกเงินในรูปแบบเงินดิจิทัล กรมสรรพากร จะใช้ระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมในการจัดเก็บรายได้พอสมควร โดยพิจารณาว่าการดำเนินงานตามนโยบายโครงการ Digital Wallet เป็นการค้าขายตามปกติ แต่หากเป็นเงินดิจิทัล และมี Blockchain กรมสรรพากรก็ต้องหาวิธีการเพื่อให้มีการจัดเก็บรายได้ให้ได้เช่นเดียวกัน

## (๒) กรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลางยังไม่ทราบรายละเอียดของนโยบาย “การเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet” ที่ชัดเจน โดยจากการเข้าร่วมประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet (คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนฯ) จำนวน ๓ ครั้ง เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๖ วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖ และวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ซึ่งการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ประธานอนุกรรมการขับเคลื่อนฯ เห็นสมควรเสนอคณะกรรมการนโยบายโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet เป็นการใช้งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ จำนวน ๑.๕ แสนล้านบาท และเงินกู้จำนวน ๓.๕ แสนล้านบาท รวมวงเงินของโครงการทั้งสิ้น ๕ แสนล้านบาท

ทั้งนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ข้อมูลตามที่นายกรัฐมนตรีแถลง จะเป็นการใช้เงินกู้ทั้งหมด จำนวน ๕ แสนล้านบาท โดยตราเป็นพระราชบัญญัติเงินกู้ โดยส่งเรื่องหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ได้ข้อยุติในประเด็นด้านกฎหมายก่อนที่จะพิจารณาการดำเนินการในขั้นตอนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโครงการฯ ดังนั้น ระยะเวลาและแผนงานที่จะจัดทำจึงยังไม่ได้พิจารณา

ประเด็นทางกฎหมายที่พึงระมัดระวังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมบัญชีกลาง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

ส่วนที่ ๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

ส่วนที่ ๒ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ ที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย มาตรา ๙ คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัย ในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ



ในส่วนของช่องทางที่อาจเกิดการทุจริต กรมบัญชีกลางให้ความเห็นว่า การให้ประชาชนใช้เงินเพื่อซื้อสินค้าอุปโภค บริโภคตามที่กำหนดไม่สามารถแลกเปลี่ยนเงินสดได้จากร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ ยังมีข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลที่จะตรวจสอบว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เนื่องจากไม่มีข้อมูลรายละเอียดของสินค้าที่ประชาชนซื้อ หรือร้านค้าขายสินค้านั้น ๆ ให้แก่ประชาชน ซึ่งอาจเป็นจุดอ่อนให้เกิดการรับแลกเงินสด จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะว่า การกำหนดเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการ ทั้งประชาชนและร้านค้า กรณีใช้เงินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์จะต้องกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเพื่อให้ตระหนักถึงกฎกติกา

ในส่วนของสวัสดิการที่ให้บริการในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดพระราชสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีว่า จะให้การช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยในส่วนของค่าอุปโภคบริโภค ค่าก๊าซหุงต้ม ค่าเดินทาง จำนวนเท่าไร แล้วจึงออกหลักเกณฑ์ตามมาว่าจะจ่ายกลุ่มเป้าหมายใด เป็นจำนวนเงินเท่าไร โดยโดยมติคณะรัฐมนตรีจะให้วงเงินมา แต่จะอาศัยพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นฐานอำนาจในการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่กรณีการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet จะยังไม่มีฐานรองรับ โดยการพิจารณาหลักเกณฑ์กลุ่มเป้าหมายว่าควรมาจากกลุ่มไหนบ้าง มาจากการพิจารณาในที่ประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet โดยที่ประชุมยังไม่มีกรกล่าวถึงประเด็นกฎหมายนี้ กล่าวเพียงว่าเงินก้อนนี้จะนำมาเพื่อใช้กระตุ้นเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางมีข้อกังวลเกี่ยวกับหน่วยรับงบประมาณและหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณว่า ในหลักปฏิบัติหน่วยรับงบประมาณและหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณไม่ควรเป็นหน่วยเดียวกัน เพราะจะทำให้หลักควบคุมภายในเสียหาย โดยการดำเนินการที่ผ่านมา หน่วยงานที่เสนอให้มีการกระตุ้นเศรษฐกิจจะเป็นหน่วยรับงบประมาณ ซึ่งจะทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างหน่วยรับงบประมาณและหน่วยเบิกจ่าย

### (๓) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.)

การดำเนินโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๓ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลจะดำเนินการกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินโครงการดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องดำเนินโครงการดังกล่าวโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติของประเทศ เนื่องจากการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ทัน

ในการนี้ สบน. ได้มีการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework) สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๖๗ - ๒๕๗๐ ฉบับทบทวน ซึ่งไม่รวมโครงการ Digital Wallet คาดว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๗ จะมีหนี้สาธารณะ ๑๒,๐๘๙,๓๗๙ ล้านบาท และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ที่เป็นการคำนวณตามปีงบประมาณ (Fiscal Year) ๑๘,๘๙๐,๗๐๐ ล้านบาท โดยจะมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP คิดเป็นร้อยละ ๖๔ (ซึ่งมีพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) เหลืออีกร้อยละ ๖ คิดเป็น ๑,๑๓๔,๑๑๑ ล้านบาท) กรณีที่มีการออกพระราชบัญญัติกู้เงินเป็นจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ และหากมีการใช้จ่ายในปี ๒๕๖๗ จะนับเป็นหนี้สาธารณะเพิ่มทั้งจำนวน คิดเป็นร้อยละ ๒.๖๕ ของ GDP ( $500,000 / 18,890,700 * 100 = 2.65\%$ ) ซึ่งจะส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๗ เพิ่มจากร้อยละ ๖๔ เป็นร้อยละ ๖๖.๖๕ จึงมี Fiscal Space เหลืออีกร้อยละ ๓.๓๕ (๗๐-๖๖.๖๕) คิดเป็น ๖๓๓,๕๐๗.๔๕ ล้านบาท เป็นผลให้มี Fiscal Space ลดลง แต่ยังคงอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังที่ร้อยละ ๗๐ สามารถรองรับกรณีที่มีความจำเป็นต้องกู้เงินเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนมาตรการทางการคลัง การลงทุน ตลอดจนฟื้นฟูเศรษฐกิจได้อย่างจำกัด โดย สบน. จะทำการกู้ผ่านการออกตราสารหนี้ประเภทต่าง ๆ เช่น ตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรออมทรัพย์ ตั๋วสัญญาใช้เงิน และเงินกู้

จากธนาคาร ซึ่งเป็นแหล่งเงินภายในประเทศเป็นสำคัญเพื่อนำมาสนับสนุนการดำเนินโครงการฯ ทั้งนี้การกู้เงินในแต่ละครั้ง จะพิจารณาถึงความจำเป็นในการกู้เงิน ความพร้อมของโครงการ ตลอดจนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและภาวะตลาดการเงินทั้งในและต่างประเทศ และจะประกาศผลการกู้เงินในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๑๖ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘) โดยประกาศดังกล่าวจะระบุรายละเอียดผลการกู้เงินของรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์การกู้เงิน จำนวนเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายระยะเวลาการชำระเงินต้นคืน เป็นต้น รวมทั้งมีการเผยแพร่ประกาศดังกล่าวในเว็บไซต์ของ สบง. เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม สบง. ได้อธิบายว่า Bond supply ที่เพิ่มสูงขึ้นในระยะที่ผ่านมา ประเทศมี funding need ปริมาณสูงจากการกู้เงินและการแพร่ระบาดโควิด-๑๙ จึงทำให้ funding need อยู่ที่ประมาณ ๒ ล้านล้านบาทในปี ๒๕๖๗ ซึ่งหมายถึงการก่อหนี้ใหม่และจำเป็นต้องปรับโครงสร้างหนี้ เนื่องจากที่ผ่านมาเป็นการกู้ระยะสั้น ส่งผลกระทบต่อตลาดของการระดมเงิน และอัตราดอกเบี้ยปรับตัวตามสถานการณ์ของภาวะเศรษฐกิจโลก ดังนั้น สบง. จึงคาดการณ์การกู้เงินในการดำเนินโครงการดังกล่าว อยู่ในวิสัยที่สามารถบริหารจัดการหนี้สาธารณะได้โดยการปรับโครงสร้างหนี้เดิม โดยอัตราดอกเบี้ยจากการกู้ที่ผ่านมาเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๒.๖๗ สำหรับการกู้เพื่อมาดำเนินโครงการดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในเงื่อนไขสำหรับการชำระหนี้ ดังนั้น สบง. จึงไม่สามารถประมาณการหนี้อัตราดอกเบี้ยชำระคืนได้อย่างชัดเจน

#### (๔) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ปลัดกระทรวงการคลังเป็นฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายฯ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สำหรับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นฝ่ายเลขานุการร่วมกับกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ในคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายฯ ที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ เป็นประธาน ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังไม่ได้มอบหมายหน่วยงานใดในกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโครงการดังกล่าวอย่างเป็นทางการ ประกอบกับการตราพระราชบัญญัติกู้เงิน ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อน โดยมีการมอบหมายหน่วยงานสำหรับภารกิจต่าง ๆ ดังนี้

- กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ประเมินผลก่อนการดำเนินโครงการเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

- กรมบัญชีกลาง ทำหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงิน

- กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่รับลงทะเบียนร้านค้า

โดยมีวัตถุประสงค์ของนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet โดยสรุป คือ เป็นการใส่เงินในระบบเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง กระจายไปทุกพื้นที่ให้หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจถึงฐานราก เกิดการจับจ่ายใช้สอย ยกกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนและภาคธุรกิจ ที่จะขยายการลงทุน ขยายกิจการ เกิดการผลิตสินค้าที่มากขึ้น นำไปสู่การจ้างงาน สร้างอาชีพและเกิดการหมุนเวียนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลจะได้รับผลตอบแทนคืนมาในรูปแบบของภาษี และเป็นการวางรากฐานเศรษฐกิจดิจิทัลให้กับประเทศ รวมถึงเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศให้เข้าสู่เศรษฐกิจสมัยใหม่ และเพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใสให้กับกลไกการชำระเงินของระบบเศรษฐกิจและรัฐบาล ซึ่งมีการมอบหมายให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้จัดทำระบบ (Service Provider) สำหรับโครงการฯ โดยนำแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” มาพัฒนาต่อยอด รวมถึงมีการพิจารณานำเทคโนโลยี Blockchain มาดำเนินการ รวมถึงกำหนดให้มีการยืนยันตัวตนและตรวจสอบคุณสมบัติผู้เข้าร่วมโครงการให้ตรงกับเงื่อนไขที่กำหนด ก่อนที่จะได้รับสิทธิภายใต้โครงการฯ ประชาชนทุกคนต้องยืนยันตัวตนผ่านสมาร์ตโฟนก่อนเข้าร่วมโครงการฯ โดยกรมการปกครองจะตรวจสอบสถานะบุคคลและที่อยู่ตามทะเบียนบ้านของผู้ใช้สิทธิ นอกจากนี้

มีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านการตรวจสอบการกระทำที่อาจเข้าข่ายผิดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของโครงการฯ โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

สำหรับประเด็นทางกฎหมายที่พึงระมัดระวัง เห็นควรคำนึงถึงมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับความคุ้มค่า และภาวะการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ ตามมาตรา ๗ ประกอบกับ มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

ประเด็นเศรษฐกิจและผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังจากการดำเนินโครงการควรพิจารณาจาก (๑) สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ณ ช่วงเวลาที่ดำเนินโครงการ ซึ่งหากสถานการณ์เศรษฐกิจภายในประเทศแสดงทิศทางชะลอตัวลง การดำเนินโครงการย่อมส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน หากเศรษฐกิจภายในประเทศยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง การดำเนินโครงการเพิ่มเติมอาจส่งผลกระทบต่ออัตราเงินเฟ้อและกดดันการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงได้ (๒) สภาพคล่องในตลาดตราสารหนี้ หากตลาดตราสารหนี้มีสภาพคล่องตึงตัว การกู้เงินเพิ่มเติมเพื่อดำเนินโครงการอาจทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินในต้นทุนที่สูงเกินความจำเป็น รวมถึงอาจเกิดการแย่งสภาพคล่องกับภาคเอกชนที่ต้องการระดมทุนและส่งผลกระทบต่อต้นทุนทางการเงินของภาคเอกชนด้วยเช่นกัน (๓) ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในอนาคต หากรัฐบาลพิจารณาแนวทางในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ในอนาคตควบคู่ไปกับการดำเนินโครงการ จะทำให้รัฐบาลมีพื้นที่ทางการคลังเพียงพอในการชำระหนี้ในอนาคตได้โดยไม่กระทบต่อรายจ่ายที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต เช่น รายจ่ายสวัสดิการหรือรายจ่ายลงทุน

ข้อดีของการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นการโอนเงินโดยทั่วไป คือ สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการบริโภคภาคเอกชนได้อย่างทันท่วงทีและเห็นผลเร็ว และสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายได้ตามความเหมาะสม ส่วนข้อเสียของการดำเนินนโยบายในลักษณะข้างต้น คือ ผลของการกระตุ้นเศรษฐกิจมีผลบวกในระยะสั้นและลดลงในระยะต่อไป และในข้อเท็จจริงหากกระตุ้นผ่านการบริโภค ประชาชนอาจตัดสินใจที่จะเก็บเป็นเงินออมบางส่วนในส่วนที่ประหยัดค่าใช้จ่ายได้ หรือซื้อสินค้านำเข้าจากต่างประเทศบางส่วน ทำให้ผลการกระตุ้นเศรษฐกิจของโครงการลดลง

ในขณะที่ข้อดีของการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นการลงทุนทั่วไป คือ เป็นการเพิ่มขีดความสามารถของด้านการผลิต ในระยะยาว อาทิ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพ ดิจิทัล และหรือบุคลากร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการลงทุนจะมีผลเชิงบวกในระยะยาว แต่ก็มีข้อจำกัดในด้านของระยะเวลาในการดำเนินการที่อาจจะมีผลล่าช้า อันเนื่องมาจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการเตรียมแผนการลงทุน

#### ๔.๒ สำนักงบประมาณ

ในช่วงแรกมีการพิจารณาจะใช้แหล่งเงินจากงบประมาณ ประมาณ ๑ แสนล้านบาท สำหรับดำเนินการโครงการนี้ อย่างไรก็ตาม ในการประชุมยังไม่มีมติสรุปเนื่องจากวงเงินทั้งโครงการจะสูงกว่านี้ โดยทางธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นว่า หากจะดำเนินการจำเป็นต้องมีเงินรองรับครบเต็มจำนวน มิเช่นนั้นอาจผิดมาตรา ๙ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ต่อมา จึงมีการพิจารณาแหล่งเงินโดย

ใช้งบประมาณผูกพันข้ามปี อย่างไรก็ตาม งบประมาณในลักษณะผูกพันข้ามปีงบประมาณสามารถกำหนดวงเงินทั้งสิ้นได้ และจะกำหนดว่าระยะเวลาผูกพันไว้กี่ปี อาทิ กำหนดวงเงินงบประมาณปีละ ๑ แสนล้านบาท จำนวน ๕ ปี จะมีการทยอยจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี แต่ไม่สามารถนำเงินมาใช้ครั้งเดียว ๕ แสนล้านบาทได้ ซึ่งประเด็นนี้ทางผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ความเห็นว่า ในการดำเนินโครงการนี้จะต้องมีเงินครบทั้งจำนวนจึงจะสามารถดำเนินการได้

ทั้งนี้ ในกระบวนการจัดทำงบประมาณจะต้องมีการเสนอคำของบประมาณส่งมายังสำนักงบประมาณ ซึ่งปัจจุบันขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ได้ผ่านขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายละเอียดงบประมาณแล้ว โดยในช่วงแรกของการพิจารณาซึ่งมีการกล่าวถึงวงเงินที่จะใช้จ่ายประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาทนั้น หากได้มีการพิจารณาและทราบว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ก็สามารถเป็นหน่วยขอรับงบประมาณในการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ตามกระบวนการงบประมาณได้ โดยในที่ประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เสนอให้มีการใช้งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ จำนวน ๑.๕ แสนล้านบาท เงินกู้ ๓.๕ แสนล้านบาท แต่ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ได้เปลี่ยนเป็นการใช้เงินกู้ทั้งหมด จำนวน ๕ แสนล้านบาท ทั้งนี้ งบประมาณจำนวน ๑.๕ แสนล้านบาท ไม่ได้เสนอตั้งงบประมาณโดยใช้จากงบกลาง หากต้องใช้งบประมาณสำหรับโครงการนี้จริงก็ต้องปรับลดงบประมาณที่จะตั้งให้หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งย่อมกระทบต่อหน่วยงานอื่นโดยเฉพาะเรื่องระยะเวลาการดำเนินการที่อาจต้องเลื่อนออกไป อาทิ งานก่อสร้างอาจต้องมีการขยายระยะเวลา โดยพิจารณาว่า พอจะเลื่อนระยะเวลาของโครงการไหนออกไปได้บ้าง ซึ่งอาจเป็นเหตุผลที่ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่ใช้แหล่งเงินจากงบประมาณ และไปใช้การกู้เงินแทน ซึ่งในส่วนของเงิน ๑.๕ แสนล้านบาท ที่ตอนแรกมีการคาดว่าจะนำมาสนับสนุนโครงการจะนำไปเป็นรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังของ ปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่ตอนนี้มีรายงานการใช้วงเงินคงคลังของปี ๒๕๖๖ แล้วประมาณกว่า ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท

หลักการของการเป็นหน่วยรับงบประมาณ คือ หน่วยงานที่จะเป็นหน่วยรับงบประมาณ ต้องมีการปฏิบัติงานในการดำเนินงานที่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน

ในส่วนของกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย จะอยู่ในความรับผิดชอบของ BOI โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ มิได้ใช้เงินกู้ โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว มีงบประมาณสำหรับกองทุนเพิ่มขีดความสามารถฯ ประมาณ ๑ หมื่นกว่าล้านบาท

#### ๔.๓ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แถลงข้อมูลของสภาวะทางเศรษฐกิจ ในไตรมาสที่ ๓ ของปี พ.ศ. ๒๕๖๖ รวมถึงแนวโน้มในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ คือ เศรษฐกิจไทยในไตรมาสที่ ๓/๒๕๖๖ มีการขยายตัว ร้อยละ ๑.๕ ซึ่งเป็นการขยายตัวอย่างต่อเนื่องจากไตรมาสที่ ๒/๒๕๖๖ ที่ขยายตัว ร้อยละ ๑.๘ รวม ๙ เดือนแรกของปี ๒๕๖๖ เศรษฐกิจไทยขยายตัวร้อยละ ๑.๙ โดยมีปัจจัยสนับสนุนมาจากการอุปโภคบริโภคของภาคเอกชนที่ขยายตัวในเกณฑ์สูง รวมถึงการลงทุนของเอกชนมีการขยายตัวต่อเนื่อง ในส่วนการส่งออกและการอุปโภคบริโภคของรัฐบาลและการลงทุนของภาครัฐมีการปรับตัวลดลง ส่วนแนวโน้มของปี พ.ศ. ๒๕๖๖ คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะขยายตัวอยู่ที่ ร้อยละ ๒.๕ เนื่องจากการอุปโภคบริโภคยังขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ที่ดี การท่องเที่ยวมีการฟื้นตัวขึ้น การลงทุนภาคเอกชนมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่วนข้อจำกัดที่เป็นความเสี่ยงสำคัญ คือ การชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดภาคการส่งออกสินค้าและภาคการผลิต รวมถึงระดับหนี้ครัวเรือนและหนี้ภาคธุรกิจยังอยู่ในเกณฑ์สูง รวมถึงการ

แปรปรวนของสภาพอากาศซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระดับราคาสินค้าของภาคเกษตรได้สำหรับในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ คาดว่าเศรษฐกิจไทยยังขยายตัวดีขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยคาดว่าจะขยายตัวอยู่ในช่วง ร้อยละ ๒.๗ - ๓.๗ โดยมีค่ากลางอยู่ที่ ร้อยละ ๓.๒ โดยคาดว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ การส่งออกจะกลับมาขยายตัวขึ้นจากที่ติดลบในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งจะส่งผลให้การอุปโภคบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนขยายตัวดีขึ้น รวมทั้งจำนวนนักท่องเที่ยวจะปรับตัวเพิ่มขึ้น แต่ข้อจำกัดที่มีความน่ากังวล คือ แรงขับเคลื่อนด้านการคลังยังมีข้อจำกัดอยู่ ภาคน้ำมันของครัวเรือนและภาคธุรกิจอยู่ในเกณฑ์สูง ปัญหาภัยแล้งและความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์ของโลก ยังคงเป็นปัจจัยเสี่ยง รวมถึงการผันผวนของเศรษฐกิจการเงินโลกยังเป็นปัจจัยที่ต้องให้ความสำคัญ

สำหรับเครื่องชี้ทางเศรษฐกิจอีกตัวหนึ่ง คือ อัตราเงินเฟ้อ โดยในไตรมาสที่ ๓/๒๕๖๖ อัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ ร้อยละ ๐.๕ ชะลอตัวต่อเนื่องเป็นไตรมาสที่ ๔ ซึ่งใน ๙ เดือนแรก อัตราเงินเฟ้อทั่วไปอยู่ที่ ร้อยละ ๑.๘ และอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานอยู่ที่ ร้อยละ ๑.๕ โดยแนวโน้มเงินเฟ้อปี พ.ศ. ๒๕๖๖ คาดว่าอยู่ที่ ร้อยละ ๑.๔ ส่วนใน ปี พ.ศ. ๒๕๖๗ คาดว่าอัตราเงินเฟ้อจะเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ ๒.๒ ในส่วนของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๖๖ อยู่ที่ ร้อยละ ๖๒.๑ ของ GDP ซึ่ง ร้อยละ ๙๘ เป็นเงินกู้ภายในประเทศ และ ร้อยละ ๑.๔ เป็นเงินกู้ต่างประเทศ โดยคาดว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ จะปรับสูงขึ้นมาอยู่ที่ ร้อยละ ๖๔

ในปัจจุบันยังไม่เห็นสัญญาณของวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศใด เพราะการที่จะนับว่าเป็นวิกฤตเศรษฐกิจได้นั้น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต้องมีการติดลบสองไตรมาสติดต่อกัน ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีภาวะการชะลอตัวของหลาย ๆ ประเทศในยุโรป เช่น ประเทศเยอรมันก็ยังติดลบเพียงไตรมาสเดียว หรือ ประเทศสหรัฐอเมริกาเศรษฐกิจก็ยังไม่ขยายตัวได้ดีขึ้นในไตรมาสที่ ๓ นอกจากนี้ ยังพบว่าเศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวของการบริโภคภาคเอกชนที่ขยายตัว ร้อยละ ๘ เป็นการขยายตัวสูงสุดในรอบ ๔ ไตรมาส และขยายตัวเกือบทุกหมวดสินค้า ได้แก่ หมวดบริการขยายตัวอยู่ในเกณฑ์สูง ร้อยละ ๑๕ สอดคล้องกับการกลับมาฟื้นตัวของภาคการท่องเที่ยว หมวดสินค้าไม่คงทนขยายตัว ร้อยละ ๔ หมวดกึ่งคงทนขยายตัว ร้อยละ ๑ และหมวดสินค้าคงทน เช่น ยานยนต์ยังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ มีการคาดการณ์เพื่อประกอบการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เศรษฐกิจจะขยายตัว ร้อยละ ๓.๒ และปี พ.ศ. ๒๕๖๘ จะเร่งขึ้นมาอยู่ที่ ร้อยละ ๓.๖ และจะชะลอตัวลดลงเหลือ ร้อยละ ๓.๔ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๙-๒๕๗๐ โดยมีค่าเฉลี่ยในระยะปานกลางอยู่ที่ ร้อยละ ๓.๓

ในส่วนของตัวชี้วัดทางด้านการคลังจะขึ้นอยู่กับการเงินหลายปัจจัย เช่น มาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาแต่ละช่วงเวลา ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่ค่าตัวเลขอาจจะออกมาไม่ตรงกับที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้คาดการณ์ไว้เบื้องต้น แต่แม้ตัวชี้วัดทางด้านการคลังจะสูงกว่าที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้คาดการณ์ไว้ก็จะเป็นการเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาสั้น ๆ ที่มาตรการนั้นออกมา เช่น จะมีค่าตัวเลขที่สูงขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ เป็นต้นไป เมื่อไม่มีมาตรการ ๕ แสนล้านบาท มาช่วยกระตุ้นในทุก ๆ ปี ก็จะทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจชะลอตัวลงอย่างรุนแรงหรืออาจจะติดลบก็เป็นได้ ในส่วนที่มีการให้ข้อมูลว่าจะเกิดเป็นพายุหมุนทางเศรษฐกิจ ๒ - ๓ รอบ ผู้ให้ข้อมูลอาจจะเห็นภาพว่ามีการเปลี่ยนมือของเงิน ๒ - ๓ รอบ หรือ ๒ - ๓ คน แต่ในแง่ของการนำมาคำนวณเป็นตัวเลขวัดานเศรษฐกิจ หรือตัวเลข GDP เป็นการใช้หลักเกณฑ์การคิดมูลค่าเพิ่ม คือ ไม่ได้คิดมูลค่าทั้งหมดที่เกิดขึ้น แต่จะใช้มูลค่าเพิ่มที่มีการหักลบต้นทุนสินค้าขั้นกลางไปแล้ว เพราะฉะนั้นจะไม่ใช้การหมุน ๒ - ๓ รอบ ดังกล่าว

ตัวชี้วัดทางด้านการคลังที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใช้อยู่ แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) การใช้จ่ายภาครัฐโดยตรง มีตัวชี้วัดทางด้านการคลัง เท่ากับ ๑

(๒) การลงทุนของภาครัฐ ซึ่งจะมีการลดทอนในส่วนของงบนำเข้า ร้อยละ ๓๕ - ๔๐ จึงมีค่าตัวชี้วัดทางด้านการคลังน้อยกว่า ๑ อยู่ที่ประมาณ ๐.๖๕ และ

(๓) การใช้จ่ายผ่านการโอนเงิน มีตัวทวีคูณทางการคลัง น้อยกว่า ๑ อยู่ที่ประมาณ ๐.๔ โดยมีหลักการว่าภาคประชาชนไม่ได้ใช้จ่ายเงินทั้งหมดที่ได้รับมา โดยบางส่วนใช้สำหรับสินค้าบริโภคที่จำเป็น บางส่วนก็จะใช้จ่ายในสินค้าที่นำเข้า จึงมีการตัดทอนค่าตัวทวีคูณทางการคลังให้น้อยลง ซึ่งนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ก็จะจัดอยู่ในประเภทนี้ด้วย

ปัจจุบันเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหนึ่งในคณะกรรมการนโยบายโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ซึ่งมีท่านนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน โดยมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นถึงมุมมองในภาพรวมของเศรษฐกิจรวมถึงประเด็นความเสี่ยง โดยจะได้มีการนำเสนอมติของคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการรออนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาแหล่งเงินที่จะใช้ดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นที่ทราบว่า ยังไม่มีความชัดเจนของการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว แต่หากมีความชัดเจนแล้ว ในขั้นตอนที่คณะกรรมการฯ จะเสนอเรื่องเข้าไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นอีกรอบหนึ่ง แต่ภายหลังจากคณะรัฐมนตรี อนุมัติโครงการแล้ว จะไม่อยู่ในขอบข่ายหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยการติดตามประเมินผลน่าจะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการประเมินผล ซึ่งเห็นว่าควรจะต้องประกอบด้วยหน่วยงานภายนอกและกระทรวงการคลัง

เนื่องจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาล กรณี การเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ยังไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจน ทั้งในเรื่องของวงเงิน ประเภทของสินค้าและบริการที่จะสามารถใช้จ่ายได้ ระยะเวลาการดำเนินงาน หรือแหล่งเงินที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเครื่องชี้ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน และแนวโน้มในปีหน้าจะเห็นว่าสถานการณ์ทางการบริโภคภาคเอกชนยังขยายตัวได้ดี ซึ่งหากจะมีการกระตุ้นการบริโภคเพิ่มเติม จากการใช้เงินของภาครัฐในขณะที่ประเทศยังมีข้อจำกัดด้านความเสี่ยงทางการคลัง โดยการนำเงินภาครัฐมากระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น ถึงแม้จะทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นแต่จะเป็นการเพิ่มขึ้นในระยะสั้น หากในปีถัดไปไม่มีมาตรการมากระตุ้นอย่างต่อเนื่องก็มีความเสี่ยงที่ตัวเลขจะลดลงไปอีก รวมถึงระดับหนี้สาธารณะซึ่งกำหนดกรอบเพดานอยู่ที่ ร้อยละ ๗๐ ของ GDP ซึ่งปัจจุบันปี พ.ศ. ๒๕๖๖ สัดส่วนหนี้สาธารณะอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ ๖๓ และคาดว่าปี พ.ศ. ๒๕๖๗ อยู่ที่ประมาณ ร้อยละ ๖๔ หากมีมาตรการตามนโยบายดังกล่าวเข้ามาจะทำให้ระดับ หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อ การปรับอันดับความน่าเชื่อถือของต่างประเทศในด้านเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ

เบื้องต้น หากพิจารณาจากตัวเลขทางเศรษฐกิจจะเห็นว่า การบริโภคขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ดี และการกระตุ้นด้วยการบริโภคก็อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านอื่น ๆ ได้ เช่น ความเสี่ยงทางการคลัง ประกอบกับปัจจัยความเสี่ยงในอนาคตค่อนข้างจะเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว เช่น การสู้รบในประเทศอิสราเอล ซึ่งในช่วงโควิดที่ผ่านมาประเทศไทยสามารถผ่านพ้นภาวะวิกฤตมาได้เนื่องจากเรามีพื้นที่ทางการคลังอยู่พอสมควร และถึงแม้แนวทางการดำเนินงานตามนโยบาย Digital Wallet จะยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร แต่ทางสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ลองนำงบประมาณตามโครงการดังกล่าว จำนวน ๕ แสนล้านบาท มาคำนวณคร่าว ๆ แล้ว ปรากฏว่าจะส่งผลให้ปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ค่า GDP เพิ่มขึ้น ๐.๗ - ๐.๘ แต่จะลดลงในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ เพราะแรงกระตุ้นที่ไม่ต่อเนื่อง ดังนั้น หากเรานำเงินที่จะใช้ในการดำเนินนโยบายดังกล่าวมาเพิ่มพื้นที่ทางการคลังอาจจะมีความเหมาะสมกว่า

ตามบริบทโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน ศักยภาพในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ที่ ร้อยละ ๓.๒ - ๓.๕ หากต้องการยกระดับการเจริญเติบโตให้มากขึ้นกว่านี้ สิ่งที่ต้องทำคือ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตในระยะยาว ได้แก่ การปรับเปลี่ยน

การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้ในภาคการผลิต รวมถึงการสร้างมูลค่าเพิ่มในภาคการผลิตให้สูงขึ้น ทั้งภาคการเกษตร และภาคอุตสาหกรรม ส่วนภาคการท่องเที่ยวต้องมีการดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาพักแรมในระยะเวลาที่ยาวนานขึ้น รวมถึงการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้จะช่วยสนับสนุนให้ประเทศไทยสามารถปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และสามารถยกระดับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ในระยะยาว

#### ๔.๔ ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตัววัดวิถุณทางการคลัง คือ เม็ดเงินที่รัฐบาลอัดฉีดลงไปหนึ่งบาทจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเป็นเท่าใด โดยค่าวิถุณทางการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการวิเคราะห์แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

- (๑) การใช้จ่ายอุปโภคบริโภคของภาครัฐ เช่น เงินเดือน ตัววัดวิถุณทางการคลังเท่ากับ ๑
- (๒) การลงทุน ตัววัดวิถุณทางการคลัง อยู่ที่ประมาณ ๐.๘ และ
- (๓) ประเภทเงินโอนซึ่งมีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ เนื่องจากการที่รัฐบาลนำเงินไปให้ประชาชน ต้องพิจารณาว่าประชาชนสามารถนำเงินไปใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากเดิมได้มากน้อยขนาดไหน ตัววัดวิถุณทางการคลังอยู่ที่ประมาณ ๐.๔

อีกทั้งค่าวิถุณทางการคลังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของมาตรการความเชื่อมั่นของผู้บริโภค แหล่งที่มาของเงิน โครงสร้างทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ตัววัดวิถุณทางการคลังมีค่าที่แตกต่างกันผันแปรไปตามปัจจัยต่าง ๆ ไม่สามารถยึดได้ว่า จะมีค่าอยู่ที่เท่าใด ส่วนตัววัดวิถุณทางการคลังที่มีค่าเกิน ๒ ก็อาจเกิดขึ้นได้ในบางประเทศ ขึ้นอยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจ เช่น ถ้าสภาพเศรษฐกิจแย่มาก ๆ แล้วกลับมาฟื้นตัวได้ดีก็อาจจะมีค่าตัววัดวิถุณที่มากขึ้น แต่ค่าเฉลี่ยโดยทั่วไปอยู่ที่ประมาณ ๐.๗ โดยค่า ๐.๗ ดังกล่าวนี้อาจเป็นค่าของตัววัดวิถุณทางการคลังของภาครัฐทั้งหมด ไม่ใช่มาตรการที่เป็นเงินโอนเพียงอย่างเดียว ซึ่งรวมถึงการอุปโภคบริโภคภาครัฐและการลงทุนภาครัฐด้วย

จากผลการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ของตัววัดวิถุณทางการคลังจะเป็นการวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นภายหลังการดำเนินโครงการไปแล้ว ซึ่งจะเอาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้มาชี้วัดว่าควรดำเนินโครงการหรือไม่เป็นสิ่งที่ยาก เป็นแค่เพียงการวิเคราะห์ว่าโครงการดังกล่าวส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไร

หากมีการกระตุ้นการบริโภคในช่วงเวลาที่มีการบริโภคน้อยขยายตัวในเกณฑ์ดี ก็อาจจะมีผลให้เกิดเงินเฟ้อโดยเฉพาะอาจเกิดขึ้นในสินค้าบางกลุ่มที่ผู้บริโภคแห่กันไปซื้อและสินค้าขาดตลาด ส่วนจะมีผลต่อเงินเฟ้อคาดการณ์ หรือจะเกิดกรณีการปรับอัตราดอกเบี้ยขึ้นหรือไม่ขึ้น ไม่สามารถจะระบุได้ในตอนนี้ เนื่องจากต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการและสถานการณ์เศรษฐกิจการเงินในขณะนั้น แต่โดยหลักวิชาการแล้วอัตราเงินเฟ้อคาดการณ์จะถูกกำหนดโดยหลายปัจจัย เช่น การคาดการณ์ความต้องการสินค้า การคาดการณ์ภาวะต้นทุนการผลิต หรือภาวะการแข่งขันในตลาด

ส่วนการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยที่ผ่านมา อยู่ภายใต้เหตุผล ๓ ประการ คือ

- (๑) เศรษฐกิจขยายตัวได้ตามศักยภาพ ซึ่งอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ ๓ - ๔
- (๒) การดูแลให้เงินเฟ้อทั่วไปกลับเข้าสู่กรอบเป้าหมาย คือ ร้อยละ ๑ - ๓
- (๓) การดูแลเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจการเงินไม่ให้เกิดการสะสมความเปราะบางในระบบเศรษฐกิจ

แม้จะไม่มีผลตามนโยบาย Digital Wallet เข้ามาร่วมด้วย การดำเนินการดังกล่าวก็ได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว

คณะกรรมการนโยบายการเงิน ประเมินว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ จะขยายตัว ร้อยละ ๒.๘ และปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ขยายตัว ร้อยละ ๔.๔ ซึ่งตัวเลขนี้มีการรวมผลของ Digital Wallet เข้าไปด้วย โดยแรงส่งเศรษฐกิจที่สำคัญคือการบริโภคภาคเอกชน เพราะปี พ.ศ. ๒๕๖๖ การส่งออกสินค้าจะเป็นตัวที่ติดลบ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ คาดว่าเศรษฐกิจจะขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องจากอุปสงค์ภายในประเทศและมีแรงสนับสนุนจากภาคการท่องเที่ยว โดยคาดว่าจะการส่งออกจะกลับมาขยายตัวเป็นบวกได้ รวมทั้งมีแรงส่งเพิ่มเติมของนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐ ส่วนอัตราเงินเฟ้อปี พ.ศ. ๒๕๖๖ อยู่ที่ ร้อยละ ๑.๖ และปี พ.ศ. ๒๕๖๗ อยู่ที่ ร้อยละ ๒.๖ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากมีมาตรการการช่วยเหลือค่าครองชีพของภาครัฐชั่วคราว โดยอัตราเงินเฟ้อในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่คาดการณ์อยู่ที่ ร้อยละ ๒.๖ ได้คำนวณรวมนโยบาย Digital Wallet เข้าไว้ด้วยแล้ว หากไม่รวมนโยบายดังกล่าว ตัวเลขเงินเฟ้อก็จะต่ำกว่า ร้อยละ ๒.๖

เมื่อพิจารณาอัตราตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยย้อนหลัง ๑๐ ปี จะเห็นชัดว่า การลงทุนภาคเอกชนเติบโตเฉลี่ย อยู่ที่ ร้อยละ ๐.๖ และการส่งออกสินค้าที่เติบโตเพียง ร้อยละ ๑.๕ ซึ่งจะเห็นว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในหมวดอื่น ๆ รวมทั้งค่าเฉลี่ยของ GDP ที่เติบโต ร้อยละ ๑.๙ จึงต้องยกระดับตัวเลขการลงทุนภาคเอกชนและการส่งออกสินค้าดังกล่าวให้ดีขึ้น โดยควรเพิ่มการลงทุนด้านดิจิทัล และการปรับเข้าสู่เศรษฐกิจสีเขียวให้สอดคล้องกับกระแสโลกเพื่อให้ยังรักษาความสามารถในการแข่งขันได้ ในส่วนของความเห็นอื่น ๆ ก็สอดคล้องกับที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กล่าวไว้

นอกจากข้อพิจารณาในมิติทางเศรษฐศาสตร์ข้างต้นแล้ว หากพิจารณาในมิติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นั้น กฎหมายเงินตรากำหนดกลไกในการควบคุมระบบเงินตรา ที่ใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนให้ได้มาซึ่งสินค้า บริการ หรือชำระหนี้เป็นการทั่วไป และมีสถานะทางกฎหมายเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย (recognized by law as a legal tender) ไว้ในหลายมิติ กล่าวคือ กำหนดหน่วยวัดมูลค่าของประเทศขึ้นเป็นระบบเดียว เรียกว่า “บาท” (single official monetary unit of measurement) และกำหนดรูปแบบของเงินที่ตราหน่วยวัดมูลค่า (form of currency) ไว้สองรูปแบบ คือ “เหรียญกษาปณ์” ที่เป็นโลหะซึ่งมีค่าในตัวเอง และ “ธนบัตร” ที่เป็นสิ่งซึ่งไม่ได้มีค่าในตัวเอง (no intrinsic value) กำหนดกลไกในการควบคุมการออกเงินที่ตราหน่วยวัดมูลค่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกธนบัตรซึ่งไม่ได้มีค่าในตัวเอง โดยให้อำนาจ ธปท. เพียงผู้เดียวในการออกธนบัตร (monopoly authority of note issuance) และกำหนดกลไกในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของเงินตรา โดยให้มีทุนสำรองเงินตรา (currency reserve) เป็นหลักประกันในการออกธนบัตร นอกจากนี้ ยังกำหนดความผิด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทำ จำหน่าย ใช้ หรือนำออกใช้ซึ่งทรัพย์สินใด ๆ ไม่ว่าจะป็นวัตถุหรือเครื่องหมาย ที่ไม่ได้ยึดโยงกับเงินตรา เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้า หรือบริการ หรือเพื่อการชำระหนี้ อันมีสาระและลักษณะการใช้งานโดยทั่วไปเป็นเงิน (money-like functionality) แทน “เงินตรา” ของรัฐ ซึ่งจะเป็นการทำลายหลักการและเจตนารมณ์กฎหมายเงินตราที่ประสงค์ให้มีระบบเงินตราของประเทศเพียงระบบเดียว

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีของ “การเปลี่ยนรูปแบบ (form) ของเงินตรา” ที่มีอยู่ในมือ ไปอยู่ในรูปแบบอื่น เพื่อความสะดวกในการชำระหรือส่งมอบเงินตรา ย่อมสามารถทำได้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ถือว่าเป็นการทำวัตถุหรือเครื่องหมายอื่นใดแทนเงินตรา เนื่องจากเป็นเพียงวิธีการในการชำระเงินรูปแบบหนึ่งเท่านั้น (payment method for delivery of currency from one to another) ตัวอย่างของกรณีนี้ เช่น เงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-money) ซึ่งเป็นบริการชำระเงินรูปแบบหนึ่ง ที่ผู้ใช้บริการได้ชำระเงินให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจไว้ล่วงหน้า (pre-paid) และผู้ประกอบการธุรกิจได้ออกบัตรอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ผู้ใช้บริการ โดยมีการบันทึกมูลค่าหรือจำนวนเงินที่ชำระไว้ล่วงหน้าในบัตร



อิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว (store monetary value) เพื่อให้ผู้ใช้บริการนำบัตรอิเล็กทรอนิกส์นั้นไปใช้ชำระค่าสินค้าหรือบริการกับร้านค้าที่กำหนดแทนการชำระด้วยเงินสด

เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงในการดำเนินโครงการของรัฐบาล ที่แม้ว่าจะมีการแถลงว่าเป็นการพัฒนาต่อระบบแอปพลิเคชัน “เป่าตัง” ที่มีลักษณะเข้าข่ายเป็นบริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-money) ให้มี Blockchain เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (underlying technological infrastructure) แต่ก็ยังไม่มี ความชัดเจนทั้งในแง่ของหลักการ วิธีการ และเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการดำเนินโครงการ ดังนั้น รัฐบาลจึงพึงระมัดระวังในการดำเนินโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ในประเด็นดังนี้

๑. การพิจารณาของคณะกรรมการโครงการนโยบายเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet และการดำเนินการของหน่วยรับงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานที่จะดำเนินการตามโครงการดังกล่าว จะต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง (due care / due process) สอดคล้องกับกรอบอำนาจหน้าที่ (authority) หลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และไม่ขัดกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการคลังภาครัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเงินตรา

๒. การเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ให้ประชาชนและร้านค้าสามารถนำไปใช้จ่าย เป็นสื่อกลางในการชำระราคาสินค้า บริการ ต้องไม่ใช้การสร้างหรือนำ “วัตถุ เครื่องหมาย หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือสินทรัพย์อื่นใด” มาใช้ในสาระเช่นเดียวกับเงินตรา หรือ “สร้างเงิน” ขึ้นมาใหม่ ซึ่งขัดกฎหมายเงินตรา โดยรัฐบาลจะต้องมีแหล่งที่มาของเงินที่ชัดเจน (fully earmarked) และมีเงินงบประมาณรองรับการใช้จ่ายของประชาชน (payment transaction) ภายใต้โครงการดังกล่าวเติมตามจำนวนที่เกิดการใช้จ่ายขึ้น (ไม่ว่ารัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขในการแลกเปลี่ยนหรือถอนเงินใน Digital Wallet ออกมาเป็นเงินสด (cash out) ไว้อย่างไร) เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชน

นอกจากนี้ การเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ยังมีประเด็นความเสี่ยงอื่น ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- ประเด็นความเสี่ยงในแง่ของกระบวนการในการดำเนินนโยบายที่อาจนำไปสู่การทุจริตได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการในการตรวจสอบคุณสมบัติของประชาชนและร้านค้าที่ในการเข้าร่วมโครงการ

- ประเด็นความเสี่ยงในแง่ของการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้งานที่อาจเป็นการเอื้อประโยชน์กับกลุ่มคนบางกลุ่ม ซึ่งอาจทำให้โครงการไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนด ประเภทสินค้าหรือบริการที่ประชาชนสามารถใช้จ่ายเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ใน Digital Wallet ไปชำระราคาได้ การกำหนดเงื่อนไขในการ cash out ซึ่งอาจเป็นการเอื้อประโยชน์กับคนบางกลุ่ม และอาจก่อให้เกิดการขาด (discount) ระหว่างประชาชนเพื่อให้ได้เงินสดไปใช้ต่อได้

ดังนั้น รัฐบาลจะต้องมีการประเมินความเสี่ยงในการดำเนินโครงการอย่างรอบด้านและกำหนดแนวทางป้องกันการทุจริต รวมถึงกระบวนการตรวจสอบเพื่อปิดความเสี่ยงอย่างชัดเจน

#### ๔.๕ ดร.ธนชาติ นุ่มนนท์ (ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี Blockchain)

ความแตกต่างระหว่าง Digital Wallet กับ “เงิน” ที่นำมาใส่ใน Wallet ไม่เหมือนกัน แอปพลิเคชันเป่าตัง เป็น Wallet ที่สามารถนำประเภทของเงินที่หลากหลายมาใส่ได้ แต่ที่ผ่านมา คือ การใส่เงินสดเข้าไป แต่ถูกเปลี่ยนรูปเป็น “เงินอิเล็กทรอนิกส์” สำหรับเงินที่จะนำมาใส่ในกระเป๋าเงิน Digital Wallet น่าจะเป็นการนำเงินสดมาใส่ใน Wallet ทำให้มีลักษณะเหมือนคูปองตามศูนย์อาหาร แต่เปลี่ยนเป็นคูปองดิจิทัลแทน โดยการกำหนดให้มีเงินอิเล็กทรอนิกส์นี้ ต้องมีเงินสดมาวางเท่ากับจำนวนเงินอิเล็กทรอนิกส์

การมี Digital Wallet หลังบ้านไม่จำเป็นต้องมี Blockchain แต่หากให้ความสำคัญของข้อมูล (Database) การใช้เทคโนโลยีหลังบ้านที่ใช้ในการดำเนินการแอปพลิเคชันเป่าตัง สามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว เนื่องจากแอปพลิเคชันเป่าตังมีการ Implement ใช้มาสักระยะหนึ่งแล้ว และสามารถดำเนินการต่อเนื่องได้ การมี Blockchain เปรียบเสมือนกับการมี Database แต่จุดเด่น คือ การไม่รวมศูนย์ แต่ข้อเสียคือ ถ้ามีปริมาณผู้ใช้ปริมาณมาก Blockchain จะทำงานได้ช้า และ การ Implement มีความซับซ้อน ประกอบกับการสร้าง Blockchain ที่รองรับผู้ใช้ ๔๐-๕๐ ล้านคน ซึ่งมีปริมาณธุรกรรมต่อวินาทีที่ปริมาณมาก อาจใช้ระยะเวลาเวลานาน และต้องมีโครงสร้างพื้นฐานรองรับที่ใหญ่พอสมควร ซึ่งทุกวันนี้ทั่วโลก แทบยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานใหญ่ขนาดนี้เลย กรณีดิจิทัลหยวนก็ไม่ได้ใช้ Blockchain

ระบบนิเวศของการชำระเงินในประเทศไทยเกี่ยวกับการชำระเงินแบบดิจิทัลดีมาก ประเทศไทยค่อนข้างเป็นประเทศชั้นนำ เรื่อง Cashless Society แต่ “การกระตุ้นเศรษฐกิจดิจิทัล” ตามคำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรีฯ เกี่ยวกับ การวางรากฐานเศรษฐกิจดิจิทัลให้กับประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพความโปร่งใสในการชำระเงิน ต้องประกอบด้วย องค์ประกอบหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนา ด้านเทคโนโลยี AI หรือ Big Data

Blockchain มีประโยชน์เด่นชัด เรื่องหนึ่ง คือ Programmable ที่สามารถนำข้อมูลที่ได้รับมาออกแบบโปรแกรมได้ สร้างเงื่อนไขการชำระเงิน อย่างไรก็ดีตาม ไม่ควรนำอะไรใหม่มาเพิ่มความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสี่ยงทางด้านเทคโนโลยีให้กับระบบเศรษฐกิจดิจิทัลให้กับภาพรวมของระบบการเงิน

จุดเด่นของ Blockchain ที่อาจช่วยป้องกันการทุจริต คือ ไม่สามารถแก้ไขประวัติการทำธุรกรรม แต่ถ้าต้องการจะทำก็ทำได้ยาก เนื่องจาก Blockchain เป็นการกระจายการตรวจสอบ ปัจจุบัน มีการใช้ Blockchain ในหลายด้าน ไม่ใช่เฉพาะด้านการเงิน เช่น การตรวจสอบเรื่องที่ติด เป็นต้น แต่หลักการตรวจสอบ คือ หากมีการใช้เทคโนโลยีที่มุ่งเน้นการตรวจสอบ ก็จะส่งผลให้ความเร็วในการทำธุรกรรมช้าลง กล่าวคือ ความเร็วของการทำธุรกรรมกับการตรวจสอบข้อมูล จะมีทิศทางตรงข้ามกัน

หากต้องพัฒนา Blockchain อาจต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ประมาณ ๑๐๐ ล้านบาท ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท แต่ไม่น่าถึง ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ส่วนระยะเวลาในการดำเนินการสร้าง ขึ้นอยู่กับขนาดของผู้ใช้ ซึ่งหากเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนดให้มีผู้ใช้ปริมาณขนาดนี้ Blockchain น่าจะเป็นขนาดที่มีผู้ใช้งานมากที่สุดในโลก ประเด็นท้าทาย คือ ประเทศไทยจะทำได้หรือไม่ และทันตามระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่

ทั้งนี้ คณะกรรมการเพื่อศึกษาและดำเนินการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล กรณี การเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet โดยสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการศึกษา วิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับเทคโนโลยี Blockchain *รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก (เอกสารหมายเลข ๙)*

#### ๔.๖ ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางการเงินและนักกฎหมายที่สำคัญ (ตามที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ)

##### (๑) นางธรริษา วัฒนเกส อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

เขียนข้อความเรื่องภาระการคลังของการแจกเงิน โดยระบุว่า ประชากรอายุ ๑๖ ปีขึ้นไปมีประมาณ ๘๕% ของประชากร ๖๗,๐๐๐,๐๐๐ คนจึงเทียบเท่ากับประมาณ ๕๕,๐๐๐,๐๐๐ คน แจกให้คนละ ๑๐,๐๐๐ บาท เทียบเท่ากับค่าใช้จ่ายทั้งหมด ๕๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ถามว่าจะเอาค่าใช้จ่ายส่วนนี้มาจากไหน ถ้าเงิน ๕๕๐,๐๐๐ ล้านบาทที่ใช้จ่ายออกไปมีการเก็บภาษีวีเอที ๗% เต็มเม็ดเต็มหน่วยก็จะได้ภาษี ๓๘,๕๐๐ ล้านบาท แต่จริง ๆ เป็นไปไม่ได้ที่จะเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยเพราะร้านขายของในละแวกบ้านนอก อาจจะเป็นร้านเล็ก ๆ ยังไม่อยู่ในระบบภาษี แต่เอาถอยะยกผลประโยชน์ให้ว่าเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะ

เขาอาจจะโต้แย้งได้ว่าเงิน ๕๕๐,๐๐๐ ล้านบาทสามารถหมุนได้หลายรอบ ก็จะเก็บภาษีได้หลายรอบ และบริษัทที่ผลิตสินค้าขายได้มากขึ้นก็น่าจะเก็บภาษีนิติบุคคลได้มากขึ้น

ดังนั้นยังต้องหาเงินมาโปะส่วนที่ขาดอีก ๕๑๑,๕๐๐ ล้านบาท ปิดตัวเลขกลม ๆ เป็น ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาทเลยก็ได้ ถ้าไม่ขึ้นภาษีก็ต้องเบียดมาจากการใช้จ่ายรายการอื่น ๆ ซึ่งไม่น่าจะเบียดมาได้มากนัก เพราะตัวเลข ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาทนี้เทียบเท่ากับ ๑๗ ถึง ๑๘% ของงบประมาณคาดการณ์ของปี ๒๐๒๓ จึงเป็นสัดส่วนไม่น้อย เมื่อหาเงินหรือลดค่าใช้จ่ายรายการอื่นไม่ได้ ก็ต้องกู้มาโปะส่วนที่ขาดคูณมากขึ้นนี้ อัตราส่วนหนี้ต่อจีดีพีในปี ๒๐๒๓ คาดว่าจะอยู่ที่ประมาณ ๖๑.๓๖% ถ้าต้องกู้มากขึ้นอีก ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท สัดส่วนนี้จะเพิ่มขึ้นอีก ๒.๘% รวมเป็น ๖๔.๑๖%

เราเคยตั้งเป้าว่าสัดส่วนหนี้ต่อจีดีพีจะไม่ให้เกิน ๖๐% แต่ช่วงที่ผ่านมาเราต้องปรับแก้โครงสร้างเศรษฐกิจจากผลกระทบของโควิด จึงยอมให้สัดส่วนนี้สูงเกิน ๖๐% และมีเป้าหมายจะดึงลงมาให้อยู่ในระดับ ๖๐% โดยเร็ว

นโยบายแจกเงินนี้มีผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่ในปีหน้าคาดว่าเศรษฐกิจจะโตประมาณ ๓ ถึง ๔% โดยมีตัวช่วยคือการท่องเที่ยว ที่ผ่านมาในช่วงโควิดรัฐบาลได้ใช้เงินไปในการพยุงเศรษฐกิจมามากพอแล้ว ปีหน้าจึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องกระตุ้นต่อเนื่อง และการจะทำให้เศรษฐกิจเติบโตโดยการใช้จ่ายเป็นวิธีที่ไม่รับผิดชอบ (ยกเว้นในกรณีจำเป็นอย่างเช่นในช่วงโควิดที่ห้วงรถจักรทางเศรษฐกิจตัวอื่น ๆ ไม่ทำงาน) เพราะใช้แล้วก็หมดไป ไม่มีผลในการสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจในระยะยาว

กรณีของสิงคโปร์มีการให้เงินกับประชากรคนละ ๖๐๐ เหรียญตั้งแต่ช่วงที่โลกเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมากมาย โดยกำหนดให้ไปเรียน หรือหาความรู้เพิ่มเติมให้ทันกับวิทยาการใหม่ใหม่เพื่อจะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ นโยบายแบบนี้เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศ แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับการแจกเงินให้ไปใช้จ่าย ซึ่งทุกวันนี้ก็ใช้กันเพลินจนหนี้ครัวเรือนสูงมากเป็นปัญหาต่อเนื่องอยู่แล้ว

ที่มา : <https://www.thaipost.net/hi-light/๓๕๘๕๗๒/>

## (๒) นายวิโรท สันติประภพ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ก่อนหน้านี้ ดร.วิโรท ได้เคยโพสต์เฟซบุ๊กว่า การบริหารบ้านเมืองด้วยความรับผิดชอบเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของผู้มีอำนาจรัฐ อาจารย์ป่วยเคยกล่าวไว้ทำนองว่า ถ้าแพทย์รักษาผู้ป่วยผิดพลาด อาจจะทำให้สร้างผลกระทบให้กับชีวิตของผู้ป่วยหนึ่งคนและครอบครัว ถ้าวิศวกรสร้างตึก หรือสะพานผิดพลาด อาจจะทำให้ชีวิตคนหลายสิบหรือหลายร้อยคนที่ใช้งานแต่ถ้านักเศรษฐศาสตร์ทำนโยบายเศรษฐกิจผิดพลาดแล้ว อาจจะทำให้กระทบต่อชีวิตของคนหลายสิบล้านคนทั่วประเทศ

วันนี้ ด้วยพลังของตลาดที่รู้ว่า ในโลกนี้ไม่มีอะไรฟรี แค่ผู้มีอำนาจรัฐเริ่มคิดจะทำนโยบายเศรษฐกิจที่ไม่รับผิดชอบ ก็ส่งผลเสียต่อชีวิตคนได้ทั่วประเทศแล้ว ผ่านกลไกของตลาดเงินและตลาดทุน เรามีตัวอย่างนโยบายภาครัฐจากอดีตหลายอันที่เน้นกระตุ้นเศรษฐกิจช่วงสั้นๆ แต่สร้างความบิดเบือนให้กับกลไกตลาด และโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ สร้างภาระทางการคลังแบบได้ไม่คุ้มเสีย และส่งผลกระทบต่อผลิตภาพยาวนานไปอีกหลายปี ไม่ว่าจะป็นโครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด หรือโครงการรถคันแรก

ถ้าเริ่มต้นบริหารประเทศด้วยการทำนโยบายที่หวังผลต่อ GDP แค่ช่วงสั้นๆ ผลที่จะเกิดขึ้นกับฐานเสี่ยงในการเลือกตั้งสี่ปีข้างหน้าอาจจะกลับทิศได้อีกด้วย ถึงเวลาใกล้เลือกตั้งรอบหน้าเศรษฐกิจที่โดนกระตุ้นด้วยยาโต๊บบเงินดิจิทัลก็คงหมดพลังลงพอดี นอกจากนี้โครงการภาครัฐดีๆ อีกนับสิบนับร้อยโครงการที่จะสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนในวันนี้และวันหน้าอาจโดนถูกตัดงบประมาณลง

ผลการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาแสดงให้เห็นชัดว่า ประชาชนจำนวนมากต้องการการเปลี่ยนแปลง การปฏิรูป มากกว่านโยบายประชานิยม เชื่อว่า ในอีกสี่ปีข้างหน้า กระแสเรียกร้องเรื่อง การเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปจะยิ่งชัดเจนขึ้นไปอีก ในขณะที่ทรัพยากรด้านการคลังจะยิ่งจำกัดมากขึ้น

นอกจากนี้ ถ้าผู้มีอำนาจรัฐเริ่มต้นบริหารประเทศด้วยนโยบายที่ไม่รับผิดชอบแล้ว ความน่าเชื่อถือจะไหลลงเร็ว ทั้งจากในและต่างประเทศ จะทำอะไรต่อไปก็ยากไปหมด มีแต่ความไม่เชื่อมั่น ความแคลงใจกัน นโยบายที่จะสนับสนุนการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงสำหรับอนาคตของประเทศจะยิ่งเกิดได้ยากมาก

โจทย์ในวันนี้ น่าจะเป็นว่า จะช่วยกันหาทางลงให้กับนโยบายที่หาเสียงไว้แล้ว แต่ไม่ควรทำได้อย่างไร มากกว่าที่จะเดินหน้าต่อทั้งที่รู้ว่า จะสร้างปัญหาตามมาอีกมากมาย

ที่มา : <https://www.thansettakij.com/business/economy/๕๗๗๙๑๓>

### (๓) นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประธานกรรมการด้านวิชาการพรรคพลังประชาชน

ให้ข้อสังเกตไว้ ดังนี้

หนึ่ง ทำไม่ต้องแจกเป็นเงินสดดิจิทัลเพื่อไทยหาเสียง โดยชูโครงการแจกเงินดิจิทัล เป็นเรือธงนำ flag ship ถ้าหากแจกเป็นเงินธรรมดา สังคมก็จะประณามว่า เป็นการใช้จ่ายเงินหลวงเพื่อสร้างความนิยมจึงต้อง promote ว่า การเป็นเงินสดดิจิทัล จะทำให้ต่างชาติต๊ะตังเง่ ในความสามารถของพรรคเพื่อไทยอ้างว่า เงินดิจิทัลจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานใหม่ทางการเงิน ทั้งที่ไม่จริงคนที่รู้เรื่องดิจิทัลผิวเผิน ก็ช่วย promote ว่า จะเป็นเรื่องมหัศจรรย์ทั้งที่ เครื่องมือที่จะสามารถพัฒนาประเทศเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัล ไม่ใช่เงินดิจิทัลตามที่พรรคเพื่อไทยออกแบบไว้ตั้งนั้น ถ้าไม่แจกเป็นเงินสดดิจิทัล ก็บ่มีไ้ เครดิตทางการเมืองก็จะหมดไป นอกจากนี้ ยังมีประเด็น อาจมีผลประโยชน์ส่วนตนแก่พรรคพวกและข้อมูลของคนเกือบทั้งประเทศ จะตกไปอยู่ในมือของไม่กี่คน ที่เอาไปใช้ประโยชน์ได้ ทั้งในการหาเสียงทางการเมือง และในทางการตลาด

สอง ถ้าแจกเงินดิจิทัล ก็เป็นเงินตราตามที่ สนง.กฤษฎีกาวินิจฉัยเงินดิจิทัลว่า “พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑จากการตีความการดำเนินนโยบายตามข้อกฎหมายฉบับนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า สามารถดำเนินนโยบายได้ ถ้าสามารถเก็บเงินหรือให้ร้านค้าที่รับเงินเป็นคนสุดท้ายเบิกเป็นเงินสดออกมาได้ภายใน ๖ เดือนตามระยะเวลาโครงการไม่ขัดกับกฎหมาย แต่ถ้าไม่เก็บกลับภายในระยะเวลาโครงการและยังปล่อยให้มีการนำเงินดิจิทัลไปใช้จ่ายต่อจะถือว่าขัดต่อกฎหมาย เพราะถือว่าเป็นสกุลเงินใหม่” ผมขอเรียนว่า เป็นการพิจารณาเฉพาะในแง่มุม 'การคงอยู่' (time value) ซึ่งเป็นพฤติกรรมเฉพาะเพียงภายนอกระบบสนง.จึงแนะนำให้ยุติ เก็บเงินดิจิทัลกลับภายในหกเดือน แต่ในแง่มุม 'วัตถุประสงค์ของการใช้งาน' (medium value) ซึ่งเป็นพฤติกรรมภายในระบบ นั้นเงินดิจิทัลที่แจกจะเข้าข่ายเป็นเงินตราอย่างแน่นอน ผมมีความเห็นตรงกับอดีตผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาท่านหนึ่ง ว่า กรณีคูปองที่บริษัทห้างร้านแจกให้ลูกค้าเพื่อส่งเสริมการขายนั้น มีข้อจำกัดว่า ใช้ได้เฉพาะการซื้อสินค้าจากห้างที่แจกคูปองหรือห้างในเครือเท่านั้น ไม่อาจนำไปใช้ชำระหนี้ตามกฎหมายได้ทั่วไปเหมือนเงินตราแต่เงินดิจิทัลที่รัฐบาลจะแจกนั้นสามารถนำไปใช้ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้อื่น ซึ่งมีใช้ผู้ออกได้ เป็นการทั่วไปโดยเนื้อหาทางเศรษฐกิจ เงินดิจิทัลจึงเป็นเงินที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย จึงมีสภาพเป็นเงินตราและเงินตราหมายถึง “วัตถุหรือเครื่องหมายใดๆ” จึงย่อมรวมไปถึงรวมถึงวัตถุไม่มีรูปร่างด้วยอธิบายแบบชาวบ้าน พรรคเพื่อไทยอ้างว่าเงินดิจิทัลดังกล่าว เป็นเพียงคูปองในศูนย์อาหาร แต่ในศูนย์อาหารปกติ ย่อมไม่มีขนาดใหญ่ครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร ร้านค้าที่ได้รับคูปอง จะไม่เอาคูปองไปชำระหนี้ร้านค้านั้น หรือเอาคูปองไปชำระหนี้แก่ซัพพลายเออร์ ซึ่งอยู่นอกศูนย์อาหาร นอกจากนี้ ลูกค้าจะไม่ให้ความเชื่อถือ ถึงขั้นที่จะใช้คูปอง เป็นเครื่องมือในการ

กั๊ยมีระหว่างกัน สรุปลแล้ว ถ้าท่านนายกเดินตามข้อแนะนำ ที่พิจารณาเฉพาะในแง่มุม “การคงอยู่” ...ท่านอาจจะทำให้ทั้งคณะรัฐมนตรีฝ่ฝืนกฎหมาย

สาม ถ้าเป็นเงินตรา ก็ต้องตรากฎหมายใหม่ อย่งไรก็ตาม ถ้ารัฐบาลจะแจกเงินดิจิทัล ที่มีสภาพเป็นเงินตรา แบบตรงไปตรงมา ก็ยังสามารถทำได้ โดยรัฐมนตรีคลังอนุญาตเอกชน ตามมาตรา ๙ ของ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ แต่ คุณรสนา โตสิตระกูล กล่าวถึงความเห็นของอดีตผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาท่านนี้ว่า เมื่อเงินดิจิทัลเป็นเงินตรา แต่ไม่ใช่เงินตราที่เป็นธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์จะแจกได้หรือไม่ จึงต้องนำมาตรา ๙ ของ พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ มาประกอบการพิจารณา

ประเด็นสำคัญ ก็คือ ในปี ๒๕๐๑ ที่มีการร่างและตรามาตรา ๙ นั้น ยังไม่มีการใช้ดิจิทัลเทคโนโลยี ซึ่งเป็นวัตถุไม่มีรูปร่าง ดังนั้น ถ้าจะนำเอาดิจิทัลเทคโนโลยี เข้ามาประกอบในเรื่องของเงินตรา ก็จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ ให้หมายความรวมถึงวัตถุไม่มีรูปร่างด้วยอธิบายแบบชาวบ้าน เงินดิจิทัลมีสภาพทางเศรษฐกิจ เป็นเงินตราอย่างหนึ่ง ถ้ารัฐมนตรีคลังจะอนุญาต เอกชนก็ต้องยื่นผ่านธนาคารชาติ ซึ่งเขาได้ว่า ธนาคารชาติคงไม่เห็นชอบ และกรณีพิจารณาว่า พ.ร.บ.เงินตรา ปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงดิจิทัลเทคโนโลยี ถ้าจะเกิดขึ้นได้ ต้องตราพระราชบัญญัติใหม่ผ่านรัฐสภา เพื่อแก้ไข พ.ร.บ.เงินตรา เสียก่อนการพัฒนาสู่เศรษฐกิจดิจิทัล ต้องทำเต็มรูปแบบ ไม่ใช่ตะแบง ทำเฉพาะส่วน

ที่มา : <https://mgronline.com/politics/detail/๙๖๖๐๐๐๐๙๗๒๖๓>

#### **(๔) ศาสตราจารย์พิเศษ ปรีชา สุวรรณทัต นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน อดีต สส. และอดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

ได้มีนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ที่มีทั้งอดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งอดีตคณบดีเศรษฐศาสตร์และคณาจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์หลายท่านเข้าชื่อเรียกร้องให้รัฐบาลนายเศรษฐา ทวีสิน ระบุบังคับโครงการแจกเงินดิจิทัล ด้วยเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์

แต่ในบทความนี้ของผู้เขียนจะขอเจาะสมในข้อกฎหมายการคลัง โดยวิเคราะห์ว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๔๐ กล่าวคือ **เงินแผ่นดิน คือ เงินที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของโดยส่วนรวม** ฉะนั้นรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จึงต้องบัญญัติ “หลักเฉพาะ” ไว้เหมือนกันว่า จะนำเงินแผ่นดินไปจ่ายได้ต้องมีกฎหมายอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง ที่สำคัญคือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติไว้ดังนี้ ..... “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป”

ผู้เขียนได้แยกหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา ๑๔๐ ที่บัญญัติไว้เป็นวรรคเดียวกันทั้งหมดออกมาเป็นสองวรรคเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ กล่าวคือ หลักเฉพาะและข้อยกเว้น เพื่อแสดงให้เห็นว่าการแจกเงินดิจิทัลที่เป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามหลักเฉพาะแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ ของรัฐบาลนายเศรษฐา ทวีสิน ไม่เข้าทั้งหลักเกณฑ์ในตอนต้นของมาตรา ๑๔๐ กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายอนุญาตตามที่มาตรา ๑๔๐ บัญญัติอนุญาตไว้ และไม่อยู่ในข่ายจำเป็นรีบด่วนตามมาตรา ๑๔๐ ตอนท้ายที่เป็นข้อยกเว้น เพราะมติคณะรัฐมนตรีไม่ถือเป็นกฎหมาย การจ่ายตามมติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แต่คณะรัฐมนตรีที่มี นายเศรษฐา ทวีสิน เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้สร้าง Fake Law เพื่อบิดเบือนว่าไม่ใช่เป็นการจ่ายเงินแผ่นดิน แต่เป็นการแจก “เงินดิจิทัล” แต่ในที่สุดก็ยอมรับว่า ไม่อาจตั้งได้ทันในงบประมาณรายจ่ายปี ๒๕๖๗ เพราะจะต้องล่าช้าไปหลายเดือน จะต้องขอยืมเงินจากรัฐวิสาหกิจ ที่อาจจะเป็นธนาคารออมสิน ซึ่งก็หนีไม่พ้นทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยจะเป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคแรก ที่ไม่อาจตัดรายจ่ายประเภทนี้ได้ ก็จะเป็นผลให้งบประมาณรายจ่ายปีนั้นมีวงเงินงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ขาดดุลงบประมาณมากขึ้นเพราะต้องกู้เพื่อการนี้มากขึ้น

การแจก “เงินดิจิทัล” จึงเป็นการขัดต่อวินัยทางเศรษฐศาสตร์การเงินและการคลังตามความเห็นของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ที่มีมาตรา ๕ บัญญัติไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ๆ ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

การแจก “เงินดิจิทัล” จึงตกเป็น “โมฆะ” ครับ

ที่มา : <https://www.isranews.org/article/isranews-article/๑๒๒๘๑๔-Preecha.html>

#### (๕) แลกเปลี่ยนของนักวิชาการ และคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ ๙๙ คน

เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๖ มีกลุ่มนักวิชาการ และคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ ๙๙ คน อาทิ ดร.วิโรฒ สันติประภพ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ,ดร.ธรรมาธิ วัฒนเกษ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, รศ.ดร. อัจฉนา ไควความดี อดีตรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ,รศ.ดร. สิทธิลักษณ์ คอมนันท์ อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, ดร.บัณฑิต นิฉัตร อดีตรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, รศ.ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, ศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์ คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ , ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ทีดีอาร์ไอ เป็นต้น มีความเห็นพ้องต้องกันที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิก “นโยบายแจกเงิน digital ๑๐,๐๐๐ บาท เพราะเป็นนโยบายที่ “ได้ไม่คุ้มเสีย” ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑) เศรษฐกิจกำลังอยู่ในภาวะฟื้นตัว โดยสำนักวิเคราะห์ส่วนใหญ่คาดว่า เศรษฐกิจไทยจะขยายตัวประมาณร้อยละ ๒.๘ ในปี ๖๖ และขยายตัวร้อยละ ๓.๕ ในปีหน้า จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อกระตุ้นการบริโภคภายในประเทศ

การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมา มีการบริโภคส่วนบุคคลเป็นตัวจักรสำคัญในไตรมาส ๒ ของปีนี้ การบริโภคขยายตัวถึงร้อยละ ๗.๓ ซึ่งสูงสุดใน ๒๐ ปี คิดเป็นกว่า ๒ เท่าของค่าเฉลี่ย ๑๐ ปี คาดว่าปีนี้ทั้งปีจะขยายตัวร้อยละ ๖.๑ และ ๔.๖ ในปีหน้า จึงไม่มีความจำเป็นต้องกระตุ้นการบริโภคส่วนบุคคล แต่ควรเน้นการใช้จ่ายของภาครัฐในการสร้างศักยภาพในการลงทุนและการส่งออกมากกว่า

นอกจากนี้ การกระตุ้นการใช้จ่ายภายในประเทศยังอาจจะเป็นปัจจัยให้เกิดเงินเฟ้อสูงขึ้นไปอีก หลังจากเงินเฟ้อได้ลดลงจากร้อยละ ๖.๑ มาอยู่ที่ร้อยละ ๒.๙ ในปีนี้ ท่ามกลางราคาพลังงานมีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะหลัง การกระตุ้นการบริโภคช่วงนี้จะทำให้เงินเฟ้อคาดการณ์ (inflation expectation) สูงขึ้น และอาจนำไปสู่สภาวะที่ต้องขึ้นดอกเบี้ยในที่สุด

๒) เงินงบประมาณของรัฐที่มีจำกัด ย่อมมีค่าเสียโอกาสเสมอ เงินจำนวนมากถึงประมาณ ๕๖๐,๐๐๐ ล้านบาทนี้ ทำให้รัฐเสียโอกาสการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในการสร้าง digital infrastructure หรือในการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ เป็นต้น เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งล้วนแต่จะสร้างศักยภาพในการเจริญเติบโตในระยะยาว แทนการใช้เงินเพื่อการกระตุ้นการบริโภคระยะสั้นๆ ซึ่งไม่สมเหตุสมผลต่อการสร้างภาระหนี้สาธารณะให้เป็นภาระแก่คนรุ่นต่อไป ค่าเสียโอกาสสำคัญคือการใช้เงินสร้างงานเพื่อสร้างรายได้ให้ประชาชน

๓) การกระตุ้นเศรษฐกิจให้รายได้ประชาชาติ (GDP) ขยายตัว โดยรัฐแจกเงิน ๕๖๐,๐๐๐ ล้านบาท เข้าไปในระบบ เป็นการคาดหวังเกินจริง เพราะปัจจุบัน ข้อมูลเชิงประจักษ์จากงานวิจัย ทำให้นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อว่า ตัวทวีคูณทางการคลัง (fiscal multiplier) ที่เกิดจากการใช้จ่ายของรัฐ ในลักษณะเงินโอนหรือการแจกเงิน มีค่าต่ำกว่า ๑ และต่ำกว่าตัวทวีคูณทางการคลัง สำหรับการใช้จ่ายโดยตรง และการลงทุนของภาครัฐ การที่ผู้กำหนดนโยบายหวังว่านโยบายนี้จะกระตุ้นเศรษฐกิจ จึงเป็นสิ่งเลื่อนลอย

ไม่มีใครเสกเงินได้ ไม่มีเงินนอกจากต้นไม้ ไม่มีเงินที่ลอยมาจากฟ้า ไม่ว่าจะแอบซ่อน มาในรูปใดก็ตาม สุดท้ายแล้วประชาชนจะต้องจ่ายคืนเสมอ ไม่ว่าจะ เป็นลักษณะจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น หรือราคา สินค้าแพงขึ้นเพราะเงินเฟ้อ อันเนื่องจากการเพิ่มปริมาณเงิน

๔) เราอยู่ในวัฏจักรดอกเบี้ยขาขึ้นมาตั้งแต่ปี ๒๕๖๕ เพราะเงินเฟ้อสูงขึ้นมาก การก่อกวน จำนวนมาก ไม่ว่ารัฐบาลจะออกพันธบัตร หรือกู้เงินจากรัฐวิสาหกิจ หรือกู้สถาบันการเงินของภาครัฐ ล้วนแต่ จะทำให้รัฐบาลและคนทั้งประเทศต้องเผชิญกับอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น หนี้สาธารณะของรัฐ ปัจจุบัน ๑๐.๑ ล้าน ล้านบาท หรือร้อยละ ๖๑.๖ ของรายได้ประชาชาติ (GDP) จะต้องมีภาระจ่ายดอกเบี้ยสูงขึ้นในยามที่ต้องชำระ คืนหรือกู้ใหม่ ซึ่งจะมีผลต่อภาระเงินงบประมาณของรัฐในแต่ละปี นี่ยังไม่นับจำนวนเงินค่าดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น จากการแจกเงินdigital คนละ ๑๐,๐๐๐ บาทนี้ด้วย

๕) ในช่วงที่โลกเผชิญกับวิกฤตโรคระบาดและภาวะเศรษฐกิจถดถอย รัฐบาลแทบทุก ประเทศต่างก็จำเป็นที่จะต้องมีการขาดดุลการคลังและสร้างหนี้จำนวนมาก เพื่อใช้จ่ายทางด้านสาธารณสุข กระตุ้นเศรษฐกิจ และเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ แต่หลังจากวิกฤตโรคระบาดและภาวะเศรษฐกิจถดถอยผ่านไป หลายประเทศได้แสดงเจตนาที่ลดการขาดดุล โดยลดการขาดดุลภาครัฐและหนี้สาธารณะลง (fiscal consolidation) ทั้งนี้เพื่อสร้าง ‘พื้นที่ว่างทางการคลัง’ (fiscal space) ไว้รองรับวิกฤตเศรษฐกิจในอนาคต นโยบายแจกเงิน digital ๑๐,๐๐๐ บาท ดูจะสวนทางกับสิ่งที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยมี อัตราส่วนรายรับจากภาษี เพียงร้อยละ ๑๓.๗ ของรายได้ประชาชาติ (GDP) ถือว่าต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ มาก

การทำนโยบายการคลังโดยไม่รอบคอบระมัดระวัง และไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้น ในอนาคต ยังจะส่งผลกระทบต่ออันดับความน่าเชื่อถือ (credit rating) ของประเทศ ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการกู้เงินของทั้ง ภาครัฐและภาคเอกชนไทยสูงขึ้นกว่าที่ควรจะเป็นด้วย

๖) การแจกเงินคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ให้ทุกคนที่อายุเกิน ๑๖ ปี เป็นนโยบายที่สร้างความไม่เป็นธรรมในสังคมอย่างยิ่ง เศรษฐีและมหาเศรษฐี ที่อายุเกิน ๑๖ ปี ล้วนได้รับเงินช่วยเหลือ ทั้ง ๆ ที่ไม่ มีความจำเป็น

๗) สำหรับประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัยเช่นประเทศไทย การเตรียมตัวทางด้าน การคลังเป็นสิ่งจำเป็น ขณะที่จำนวนคนในวัยทำงานลดลง แต่สัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาระการใช้จ่ายทางด้าน สวัสดิการและสาธารณสุขจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก ผู้บริหารประเทศที่มองการณ์ไกลจึงควรใช้งบประมาณอย่าง คุ่มค่า และรักษาวินัยและเสถียรภาพทางการคลังอย่างเคร่งครัด

ด้วยเหตุผลทั้งหมดต่าง ๆ ข้างต้น บรรดานักวิชาการ และคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ จึงเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิก นโยบายเงินดิจิทัล ๑๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ที่มีอายุ ๑๖ ปีขึ้นไป เพราะประโยชน์ที่ ประเทศจะได้นั้นน้อยกว่าต้นทุนที่เสียไปอย่างมาก นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้มีการแจกเงินเพื่อ กระตุ้นให้คนจับจ่ายใช้สอยระยะสั้น ๆ โดยไม่คำนึงถึงวินัยและเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว แม้รัฐบาล ทุกรัฐบาลจะต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ต้องไม่ทำลายความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว หากจำเป็นที่ จะต้องมีมาตรการช่วยเหลือกลุ่มคนรายได้ต่ำ ก็ควรทำแบบเฉพาะเจาะจงแทนการเหวี่ยงแหครอบคลุมคนทุก กลุ่ม เพราะเสถียรภาพทางการคลังของไทยและความสามารถในการจัดเก็บภาษี ไม่เอื้อให้ประเทศทำเช่นนั้น

#### ๔.๗ ความเห็นและข้อเสนอแนะของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๖ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้นำเสนอบทความ เรื่อง **ข้อสังเกตเรื่องต้นทุนทางการเงินของนโยบายและที่มาของเงิน: วิเคราะห์จากเอกสารที่พรรคการเมืองยื่นเสนอต่อ กกต.**<sup>๑๔</sup> ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ดังนี้

ทีดีอาร์ไอ ได้มีข้อสังเกตต่อเอกสารของแต่ละพรรคการเมือง โดยในส่วนของ “พรรคเพื่อไทย” ทีดีอาร์ไอ วิเคราะห์ว่ามีกรนำเสนอ นโยบาย ๗๐ นโยบาย โดยระบุว่าจะต้องใช้เงินเพิ่มเติมอีก ๑.๘ ล้านล้านบาท ทั้งนี้ นโยบายที่ได้รับความสนใจมากที่สุดคือ **การแจกเงินดิจิทัลให้ประชาชนคนละ ๑ หมื่นบาท** ซึ่งจะใช้เงิน ๕.๖ แสนล้านบาท โดยระบุที่มาของเงินจาก ๔ แหล่ง ได้แก่ (๑) รายรับจากภาษีของรัฐบาลในปี ๒๕๖๗ ซึ่งประมาณการว่าจะเพิ่มขึ้น ๒.๖ แสนล้านบาท (๒) การจัดเก็บภาษีที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจอีก ๑ แสนล้านบาท (๓) การบริหารจัดการงบประมาณ ๑.๑ แสนล้านบาท และ (๔) การบริหารงบประมาณสวัสดิการที่ซ้ำซ้อน ๙ หมื่นล้านบาท

การใช้แหล่งเงิน (๑) (๓) และ (๔) จะมีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น ต้องปรับลดบลงทุน หรือการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยจากภาระหนี้สาธารณะในปัจจุบัน หรือปรับลดสวัสดิการที่ถูกมองว่าซ้ำซ้อน อย่างไรก็ตามพรรคเพื่อไทยไม่ได้ให้รายละเอียดในส่วนนี้ เช่น ไม่ได้ระบุว่าสวัสดิการใดที่จะถูกปรับลดเนื่องจากซ้ำซ้อนกับการแจกเงินดิจิทัล ส่วนรายได้ภาษีจาก (๒) น่าจะมีความเสี่ยงสูงมาก เพราะยังไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างไร โดยนักเศรษฐศาสตร์ยังไม่สามารถสรุปขนาดของ “ตัวคูณทางเศรษฐกิจ” (multiplier) ได้ เพราะขึ้นกับปัจจัยต่าง ๆ มากมาย อย่างไรก็ตามพรรคเพื่อไทยน่าจะใช้จ่ายค่าตัวคูณทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง ซึ่งมีโอกาสที่จะสูงกว่าความเป็นจริง โดยไม่ได้ระบุถึงความเสี่ยงในการเก็บภาษีไม่ได้ตามเป้าหมายดังกล่าว

นอกจากนี้ พรรคเพื่อไทยมีนโยบายส่วนใหญ่ (๔๔ จาก ๗๐ นโยบาย) ที่อ้างว่าแหล่งที่มาของเงินมาจาก “การบริหารงบประมาณแผ่นดินปกติ” เช่น การยกระดับสวัสดิการของประเทศทั้งระบบ การลดช่องว่างทางรายได้โดยจะทำให้ประชาชนมีรายได้ไม่น้อยกว่า ๒ หมื่นบาทต่อเดือน และการปรับลดราคาพลังงาน (น้ำมัน ไฟฟ้า ก๊าซ) เป็นต้น ซึ่งหลายนโยบายไม่น่าจะสามารถทำได้ด้วย “การบริหารงบประมาณแผ่นดินปกติ” โดยไม่ได้ใช้เงินเพิ่มเติมจำนวนมาก

**ทีดีอาร์ไอ มีข้อเสนอแนะใน ๒ ส่วน ดังนี้**

##### ๑. ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้พรรคการเมืองต้องแจ้งวงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินนโยบายแก่ประชาชนโดยผ่านการดูแลของ กกต. จริงอยู่ที่ กกต. ไม่มีอำนาจและไม่สมควรเป็นผู้ตัดสินว่านโยบายต่าง ๆ ที่พรรคการเมืองหาเสียงสามารถทำได้จริงหรือไม่ เพราะควรเป็นดุลพินิจของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง เมื่อประชาชนได้รับข้อมูลต่าง ๆ อย่างครบถ้วน รวมทั้งการหักล้างของพรรคการเมืองที่แข่งขันกันด้วย

อย่างไรก็ตาม กกต. ก็ไม่สามารถปฏิเสธหน้าที่ของตนในการกำกับให้พรรคการเมืองให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน แต่หลังจากที่พรรคการเมืองได้ส่งข้อมูลให้แก่ กกต. เพื่อเปิดเผยต่อประชาชนเกือบ ๒ สัปดาห์แล้ว ก็ไม่ปรากฏชัดว่า กกต. ได้มีการตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูลหรือไม่ เพียงใด ซึ่งอย่างน้อย กกต. ควรตรวจสอบดูว่ามีพรรคการเมืองที่หาเสียงโดยใช้นโยบายที่ไม่

<sup>๑๔</sup> <https://tdri.or.th/๒๐๒๓/๐๔/policy-costing-comments/>



ปรากฏในเอกสารที่นำส่ง กกต. หรือไม่ ในกรณีนี้ กกต. อาจให้พรรคการเมืองที่รายงานไม่ครบถ้วนยืนยันว่า นโยบายนั้นเป็นนโยบายของพรรคหรือไม่ หากเป็นนโยบายของพรรค ก็ควรให้ยื่นข้อมูลที่ยังขาดอยู่มาเพิ่มเติม มาโดยเร็ว แต่หากไม่ใช่ ก็ควรตักเตือนไม่ให้พรรคการเมืองใช้นโยบายดังกล่าวในการหาเสียง

นอกจากนี้ กกต. ควรกำหนดแนวทางให้แก่พรรคการเมืองในการให้ข้อมูลอย่าง ครบถ้วนต่อประชาชน และให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการให้รายละเอียดในการคิด ต้นทุนของแต่ละนโยบาย เช่น ในกรณีให้สวัสดิการแก่ประชาชน นอกเหนือจากต้องระบุต้นทุนทางการเงินต่อ หน่วยของผู้รับประโยชน์แล้ว ควรต้องระบุจำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์ด้วย เพื่อให้ประชาชน พรรคการเมืองอื่น ตลอดจนรัฐสภาที่จะเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งสามารถตรวจสอบได้ว่า การประมาณการต้นทุดังกล่าว สมเหตุสมผลหรือไม่ กกต. ยังควรกำหนดให้พรรคการเมืองสรุปโดยภาพรวมด้วยว่า นโยบายทั้งหมด ของพรรคจะต้องใช้เงินเพิ่มเติมเท่าใด และจะมีแหล่งเงินมาจากที่ใด โดยมีรายละเอียดที่เพียงพอ ของแหล่งที่มาของเงิน เช่น ระบุข้อสมมติต่าง ๆ ที่ใช้ในการประมาณการรายได้และความเสี่ยงที่จะไม่ได้รายได้ ตามวงเงินดังกล่าว รวมทั้งระบุรายได้ภาษีหรือรายได้อื่นของรัฐที่จะลดลงจากบางนโยบาย เพื่อให้เห็น ผลกระทบทางการคลังอย่างครบถ้วน

## ๒. ข้อเสนอแนะต่อพรรคการเมือง

เศรษฐกิจไทยกำลังฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องจากวิกฤติโควิด แม้ว่าอัตราการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจจะไม่สูงมากนัก แต่ก็ไม่ได้อยู่ในสภาวะเศรษฐกิจถดถอยจนต้องกระตุ้นเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ดังที่ หลายพรรคการเมืองเสนอ นอกจากนี้แม้อัตราเงินเฟ้อได้ลดลงบ้างแล้วจากการที่ราคาพลังงานในตลาดโลก มีเสถียรภาพมากขึ้น แต่ก็ยังมีความเสี่ยงที่จะเกิดเงินเฟ้อหากรัฐบาลใหม่กระตุ้นเศรษฐกิจมากเกินไป

พรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลใหม่จึงควรกำหนดเงื่อนไขเวลาของ การดำเนินการตามนโยบายที่หาเสียงที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละปี โดยควรระวังไม่ให้เกิดการกระตุ้น เศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงเกินกว่าระดับตามศักยภาพ (potential GDP growth) มากเกินไป เพราะจะทำให้เกิดเงินเฟ้อและมีผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และควร “เก็บกระสุน” ไว้ใช้กระตุ้นในกรณีที่ เศรษฐกิจไทยชะลอตัวลงเช่นเมื่อเศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะถดถอย

นอกจากนี้ พรรครัฐบาลควรระวังการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจากการขาดดุล งบประมาณอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากหนี้สาธารณะของไทยหลังวิกฤติโควิด-๑๙ ในระดับร้อยละ ๖๑ ของ GDP ไม่ได้อยู่ในระดับต่ำอีกต่อไปแล้ว และในอนาคตประเทศจะมีภาระเพิ่มขึ้นจากกองทุนประกันสังคม และ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่จะสูงขึ้นอีกมากจากการเป็นสังคมสูงอายุ ดังนั้น หากหนี้สาธารณะสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากการที่รัฐบาลขาดวินัยการคลัง ก็อาจทำให้เกิดปัญหาความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจไทย ดังที่หน่วยงาน จัดอันดับเครดิต (credit rating agency) ต่าง ๆ เริ่มแสดงความวิตกกังวลกัน

นอกจากนี้พรรคการเมืองต่าง ๆ ควรยกระดับมาตรฐานการจัดทำเอกสารระบุ ต้นทุนของนโยบายและที่มาของเงินให้มีคุณภาพสูงขึ้น เพื่อแสดงถึงการเคารพต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตย ซึ่งควรจะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

## ๕. กฎหมาย คำวินิจฉัยของศาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

### ๕.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๗๑ รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้

ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว

ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

**มาตรา ๗๕** รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน ทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน

ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ และความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน

**มาตรา ๑๓๔** ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับ ภาษีหรืออากร

(๒) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(๓) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(๔) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีตามวรรคสอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิกรณีดังกล่าว

มติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสอง ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

**มาตรา ๑๔๐** การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วน จะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้ง งบประมาณรายจ่าย

ชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

**มาตรา ๑๗๒** ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณา โดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอกการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรี ต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎร ยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่มีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น มีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา และการยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

**มาตรา ๒๔๕** เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ การเงินการคลัง ของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยวินัย การเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ ปรีกษาหารือ ร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วม เห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ คณะรัฐมนตรี เพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

## ๕.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

**มาตรา ๕๗** การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการประกาศโฆษณา ให้ คำนึงถึงความเห็นของสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำ จังหวัด นโยบายใดที่ต้องใช้ จ่ายเงิน การประกาศโฆษณานโยบายนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (๑) วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ
- (๒) ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย
- (๓) ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย

ในกรณีพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำรายการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินการ ให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

### ๕.๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๖๑

**มาตรา ๗๓** ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้ไปลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(๒) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถานศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(๓) ...

**มาตรา ๑๓๖** ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ใดให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครผู้ใด หรือให้งดเว้นลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครผู้ใด หรือให้ลงคะแนนไม่เลือกผู้สมัครผู้ใด ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

....

### ๕.๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๖๑

**มาตรา ๓๒** คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๒) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

(๓) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดี ต่อราชการได้

ในการจัดทำมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อองค์กรตามวรรคหนึ่งได้รับแจ้งมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ ให้แจ้งปัญหาและอุปสรรคต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป ทั้งนี้ ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

### ๕.๕ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

**มาตรา ๔๙** การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไป ตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ ของประเทศและของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้

**มาตรา ๕๓** การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติ ของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการกู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ การดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้นั้น

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ เบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมาย บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

**มาตรา ๕๔** การเบิกจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายกู้เงินที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะตามมาตรา ๕๓ ให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินกู้นั้นดำเนินการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้อย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส คุ้มค่า และประหยัด

**มาตรา ๕๖** การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการโดยไม่อาจใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้ โดยต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ แผนงานหรือโครงการ และจำนวนเงินกู้ที่ต้องใช้จ่ายตามแผนงานหรือ โครงการนั้นด้วย

**มาตรา ๕๗** การกู้เงินตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ จะกระทำได้แต่เฉพาะเพื่อใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคม และเมื่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินกู้นั้นแล้ว

**มาตรา ๕๙** เงินที่กระทรวงการคลังกู้ตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ ให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการใช้จ่ายเงินกู้นำไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการจนเสร็จสิ้น และถ้ามีเงินเหลือหรือไม่มีการดำเนินการหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการนั้นอีกให้นำส่งคลัง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้เบิกเงินกู้ออกไปใช้จ่าย เนื่องจากแผนงานหรือโครงการเสร็จสิ้น หรือไม่มี การดำเนินการ หรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการนั้นอีก ให้กระทรวง การคลังนำเงินกู้ที่เหลืออยู่ส่งคลัง แต่ในกรณีที่กระทรวงการคลังยังไม่ได้เบิกเงินจากผู้ให้กู้ ให้ยกเลิกรวงเงินกู้ ที่ยังไม่ได้ออกนั้น

## ๕.๖ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

**มาตรา ๔** ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

(๑) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(๒) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับรองความตกลงจากกระทรวงการคลังเพื่อเป็น ค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(๓) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

**มาตรา ๕** การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ให้กระทำได้แต่เพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ เท่านั้น

**มาตรา ๖** ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ การส่งจ่ายเงินจากบัญชี เงินคงคลังบัญชีที่ ๒ หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ งบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนด ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

**มาตรา ๗** ในกรณีต่อไปนี้ ให้ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ หรือคลังจังหวัดหรือ คลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(๑) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่าย ประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(๒) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อำนาจจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(๓) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(๔) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลังหรือ ชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(๕) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้นในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศ ฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในทำกรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป

**๕.๗ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑**

**มาตรา ๖** เงินตราได้แก่เหรียญกษาปณ์และธนบัตร

**มาตรา ๗** หน่วยของเงินตราเรียกว่า “บาท” หนึ่งบาทแบ่งเป็นหนึ่งร้อยสตางค์ คำว่า “บาท” นั้น จะใช้เครื่องหมาย “บ.” แทนก็ได้

**มาตรา ๘** ค่าเสมอภาคของบาทได้แก่ค่าของบาทที่กำหนดโดยเทียบกับหน่วยสิทธิพิเศษ ถอนเงิน หรือเทียบกับเงินตราสกุลอื่น หรือเทียบกับค่าที่คำนวณได้จากเงินตราสกุลอื่นหลายสกุลรวมกัน หรือเทียบกับหน่วย เทียบอื่นที่กองทุนการเงินกำหนดขึ้น การกำหนดค่าเสมอภาคของบาทดังกล่าวให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ในกรณีที่มีการกำหนดค่าเสมอภาคของบาทตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีเหตุสมควร รัฐมนตรีอาจประกาศ ให้ระงับใช้ค่าเสมอภาคของบาทชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวัน โดยจะประกาศให้ใช้ระบบการ แลกเปลี่ยน เงินตราระบบใดตามที่เห็นสมควรในระหว่างนั้นด้วยหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของธนาคาร แห่งประเทศไทย

ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดค่าเสมอภาคของบาทตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีอาจประกาศให้ใช้ ระบบ การแลกเปลี่ยนเงินตราระบบใดได้ตามที่เห็นสมควรโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย

**มาตรา ๙** ห้ามมิให้ผู้ใดทำ จำหน่าย ใช้ หรือนำออกใช้ซึ่งวัตถุหรือเครื่องหมายใด ๆ แทนเงินตรา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

**๕.๘ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘**

**มาตรา ๒๐** ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้

(๑/๑) บริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง

(๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(๓) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

(๔) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ

(๕) พัฒนาลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (๒) ถึง (๕) ให้นำไปใช้ได้ ตาม วัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการ งบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

**มาตรา ๒๒** การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้อง ใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือจำเป็นต้องกู้เงิน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกิน ร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้เงินอย่างชัดเจนและเป็นไป ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

**๕.๙ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑**

ในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ (ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจ

กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑) ที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อ รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ ปรากฏเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแต่ละฉบับ สรุปได้ว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายประการ เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น การรับประกันสิทธิที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เป็นจำนวนมากกว่าสองในสามของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการอยู่ การตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงิน การให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน เพื่อให้กองทุนนี้สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องกับสถาบันการเงิน การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เพื่อจัดการทรัพย์สินด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินการ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นที่ประจักษ์แก่บุคคลทั่วไป และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการแก้ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น ถือได้ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการตราพระราชกำหนด

#### ๕.๑๐ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๒

กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟู และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะมูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยที่หดตัวอย่างรวดเร็ว รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง การที่ภาคธุรกิจมีการปลดหรือเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น ปัญหาอัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หนี้เสียในระบบสถาบันการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งทุกเหตุปัจจัยส่งผลกระทบต่อให้เกิดภัยวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ จนรัฐบาลต้องเร่งดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขวิกฤตินั้น ไม่ว่าจะมาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรการอื่น ๆ เพื่อแก้ไขภัยจากวิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าว แต่สถานะเศรษฐกิจโลก และสถานะเศรษฐกิจของประเทศยังคงชะลอตัวอย่างต่อเนื่องแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเหตุที่เป็นกรณีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ดังกล่าวข้างต้น ประกอบสาระสำคัญ และกรอบการดำเนินการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว ยังไม่มีมูลกรณีให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นโดยไม่สุจริต หรือใช้ดุลพินิจบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง แล้ว

#### ๕.๑๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕ - ๗ /๒๕๕๕

การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ปัญหาอุทกภัยปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อทรัพย์สินของประชาชน และระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรุนแรง รัฐบาลได้ใช้ทรัพยากร



เพื่อแก้ไขปัญหาช่วยเหลือผู้ประสบภัย ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรม ปรับปรุงซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน โดยใช้เงินงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก แม้รัฐบาลมีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เป็นเครื่องมือในการแก้ไข ปัญหาเพื่อฟื้นฟูบูรณะประเทศ โดยการตั้งงบประมาณรายจ่ายในงบกลาง ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และเงินสำรองจ่ายฉุกเฉิน ๖๖,๐๐๐ ล้านบาท ที่ตั้งไว้ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น รัฐบาลได้อนุมัติเงินบางส่วน เพื่อแก้ไข บรรเทาปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประสบอุทกภัยเป็นการเฉพาะหน้าไปแล้ว อีกทั้งจะให้รัฐบาลเพิ่มวงเงินขาดดุลงบประมาณอีกจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ก็ไม่สามารถกระทำได้เพราะล่วงเลยระยะเวลาที่หน่วยงานต้องส่งคำขอของงบประมาณให้สำนักงบประมาณ และเกินกรอบวงเงินประมาณการรายจ่ายประจำปีที่กำหนดไว้ หรือการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ (เพิ่มเติม) ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้ระยะเวลา นาน ไม่ทันต่อสถานการณ์ที่รัฐบาลต้องดำเนินการป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยโดยเร่งด่วน ซึ่งมี สัญญาณบ่งชี้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศไทยอาจเกิดวิกฤตอุทกภัยขึ้นอีก การที่รัฐบาลจัดให้มีการดำเนินการ เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำตามยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาแบบบูรณาการ ที่จะต้องใช้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวาง ระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบ อาชีพของประชาชนและผู้ลงทุนที่อยู่ในพื้นที่ และเป็นการป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้จะถึง จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และ สร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง (เทียบ มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง)

#### ๕.๑๒ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔ /๒๕๕๗

แม้ว่าคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายใด แต่เมื่อพิจารณาจากนิยามคำว่า “ตรวจสอบ” ในมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับความเห็นของพยาน บุคคลซึ่งเป็นผู้มีส่วนประสมการณและความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ แล้ว เห็นว่า เงินแผ่นดิน ย่อมหมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอก งบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้นหรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... จึงเป็นเงินแผ่นดิน

สำหรับประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นเร่งด่วนอันเป็นข้อยกเว้นการใช้ จ่ายเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เห็นว่าการดำเนินการเพื่อพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ หรือการให้เอกชนร่วม ลงทุน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นน้อยกว่าการดำเนินการ

โดยหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ พ.ศ. .... เนื่องจากโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุม หรือโดยวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนก็เป็นการป้องกันหรือลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศได้ในระยะยาวอีกด้วย ไม่ได้เป็นข้อจำกัดถึงขนาดที่จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการโครงการใด ๆ ได้เลย จึงไม่ใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน

### ๕.๑๓ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(๑) ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การบูรณาการป้องกันการทุจริตของโครงการภาครัฐ (โดยการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน) โดยคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ มีมติเห็นชอบในหลักการแนวทางการบูรณาการป้องกันการทุจริตของโครงการภาครัฐ (โดยการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน) เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งเป็นเอกภาพของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตของโครงการ และเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการกิจไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการประเมินจริยธรรม คุณธรรมของภาครัฐ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอ

สำหรับแนวทางการบูรณาการป้องกันการป้องกันทุจริตของโครงการภาครัฐ ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน คือ

- การประเมินผลขั้นวางแผนก่อนดำเนินโครงการ (Pre-implementation Stage) เน้นการพิจารณาความเหมาะสมในการวางแผนโครงการว่ามีการวางกระบวนการ/กิจกรรมเพื่อลดความเสี่ยงต่อการทุจริตประพัตติมิชอบได้แค่ไหนเพียงใด ก่อนอนุมัติ
- การประเมินผลขั้นการดำเนินงาน (Implementation Stage) เน้นการติดตามความก้าวหน้าของโครงการว่าได้ดำเนินการอย่างเหมาะสมเพียงใด และดำเนินการตามแผนบริหารความเสี่ยงที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด
- การประเมินผลขั้นสรุปผลหลังการดำเนินโครงการ (Post-implementation Stage) โดยเน้นที่ผลของการดำเนินการโครงการว่ามีความเหมาะสมเพียงใด โดยประเมินผลกระทบและผลสำเร็จของงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายการป้องกันการทุจริตหรือไม่ และมีการยกระดับพฤติกรรมของการดำเนินงานของโครงการและหน่วยงานเพียงไร

(๒) เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย และคู่มือการใช้เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย โดยคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ มีมติรับทราบเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายและคู่มือการใช้เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงฯ เป็นการดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ “สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย” ของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) โดยเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงฯ นั้น จะมีลักษณะเป็นแบบรายงานที่กำหนดประเด็นคำถามต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดทำข้อมูลตามแบบรายงานดังกล่าว ซึ่งเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงฯ แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ขั้นตอนการพัฒนานโยบาย และขั้นตอนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอ

โดยให้ส่งความเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การสนับสนุนงบประมาณบุคลากร และองค์ความรู้ การปรับปรุงคู่มือการใช้เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงฯ ให้ชัดเจนและเข้าใจง่าย การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพ การลดความซ้ำซ้อน การบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความเหมาะสมหรือจำเป็นในการนำเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงฯ ไปใช้ให้

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไปพิจารณาประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ประชุมหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงฯ ให้มีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับหลักเกณฑ์หรือแนวทางการประเมินอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้สามารถนำเกณฑ์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม คุ่มค่าและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยไม่เป็นการสร้างภาระหรืองบประมาณให้กับภาครัฐ

(๓) สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการขับเคลื่อนการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๖ และต่อมา คณะรัฐมนตรี มีมติรับทราบเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๖ และมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปขับเคลื่อนต่อไป

## ๖. ข้อพิจารณา

จากข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล กรณี การเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ในช่วงต้น พบว่า มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา ดังนี้

### ๖.๑ ประเด็นความเสี่ยงต่อการทุจริต

#### ๖.๑.๑ ประเด็นความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย

จากข้อมูล ข้อเท็จจริงตามข้อ ๒ พรรคเพื่อไทย เสนอนโยบายในต้นทหาเสี่ยงเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาว่า จะแจกเงินให้แก่ผู้มีอายุ ๑๖ ปี ขึ้นไป ทุกคนคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๕๖ ล้านคน เป็นเงิน ๕๖๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยแสดงแหล่งที่มาของเงินต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ว่ามาจาก ๔ แหล่ง โดยการบริหารงบประมาณ ไม่ได้มาจากการกู้เงินแต่อย่างใด ซึ่งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.) ชี้แจงว่า การดำเนินโครงการดังกล่าวโดยนำมาจากเงินงบประมาณสามารถทำได้ ต่อมาภายหลังการเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทย ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ถือเป็นหนึ่งนโยบายสำคัญของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา ประกอบกับข้อมูลล่าสุด เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ทำเนียบรัฐบาล นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี ได้แถลงรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ซึ่งเงื่อนไขและแหล่งที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินนโยบายเปลี่ยนไปจากเดิมที่พรรคเพื่อไทยเคยประกาศและแจ้งต่อ กกต. โดยข้อมูลล่าสุด รัฐบาลจะมอบสิทธิการใช้จ่าย ๑๐,๐๐๐ บาท ให้กับคนไทยที่มีอายุ ๑๖ ปีขึ้นไป ที่มีรายได้ไม่ถึง ๗ หมื่นบาทต่อเดือน และมีเงินฝากต่ำกว่า ๕ แสนบาท ถ้ารายได้เกิน ๗ หมื่นบาท แต่มีเงินฝากน้อยกว่า ๕ แสนบาท ก็จะไม่ได้รับสิทธิ หรือถ้ารายได้ไม่น้อยกว่า ๗ หมื่นบาท แต่มีเงินฝากมากกว่า ๕ แสนบาท ก็จะไม่ได้รับสิทธิเช่นกัน โดยให้สิทธิใช้ครั้งแรกในเวลา ๖ เดือน หลังจากโครงการเริ่ม และขยายพื้นที่การใช้จ่ายให้ครอบคลุมระดับอำเภอ โดยคาดว่าจะผู้ได้รับสิทธิประมาณ ๕๐ ล้านคน แหล่งที่มาของเงินเปลี่ยนไปจากเดิมที่จะใช้เงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่จะเปลี่ยนเป็นการกู้เงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แทน โดยอ้างเหตุวิกฤติเศรษฐกิจ เพื่อการออกพระราชบัญญัติเงินกู้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเสนอนโยบายในช่วงหาเสียงเลือกตั้งกับการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖) และแถลงต่อสาธารณชน (เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน

๒๕๖๖) มีความแตกต่างกัน และจนถึงบัดนี้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวยังไม่มี ความชัดเจน หน่วยงาน ผู้รับผิดชอบโครงการยังไม่ปรากฏว่าเป็นหน่วยงานใด เป็นข้อมูลที่บ่งชี้ว่า เป็นการหาเสียงโดยที่ไม่มีความพร้อม ไม่ได้พิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอย่างรอบคอบและรอบด้าน ทั้งในด้านเศรษฐกิจและกฎหมาย ว่านโยบาย ดังกล่าว จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่อย่างไร จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่ไม่ตรงกับที่หาเสียงไว้ หรือเรียกว่าไม่ตรงปก และอาจเป็นกรณีตัวอย่างของการหาเสียงที่มีลักษณะสัญญาว่าจะให้ อาจขัด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๓ (๑) หรือ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากรายละเอียดของโครงการ ที่เน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ระยะสั้น และการกำหนดเงื่อนไขในการขึ้นเงินของร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ อาจมีความเสี่ยงในการเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้ ดังนั้น รัฐบาลต้องศึกษา วิเคราะห์ให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมว่า ผู้ได้รับ ประโยชน์จากโครงการฯ จะไม่ตกแก่พรรคการเมือง หรือบุคคลรายใดรายหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ กลุ่มผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีศักยภาพมากกว่าผู้ประกอบการรายย่อย พร้อมกับต้องมีขั้นตอน วิธีการที่เป็น รูปธรรมชัดเจนให้โครงการฯ สามารถกระจายการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง

### ๖.๑.๒ ความเสี่ยงต่อการทุจริตจากกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับเงินจากโครงการฯ

(๑) ความเสี่ยงในการรับจ้างลงทะเบียนร้านค้าในลักษณะนอมินีให้อยู่ในระบบ ฐานข้อมูลภาษีของกรมสรรพากร เพื่อหลีกเลี่ยงภาษี หรือความเสี่ยงในการใช้ประโยชน์จากโครงการฯ ในการฟอกเงินจากการกระทำผิดกฎหมาย กรณีดังกล่าวรัฐบาลควรนำมาตรการหรือกระบวนการทางภาษี มาพัฒนาและประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตในกรณีนี้

(๒) โอกาสหรือความเสี่ยงในการสมคบคิดร่วมกันทุจริตระหว่างผู้ประกอบการ ร้านค้า กับประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับเงิน โดยไม่มีการซื้อขายสินค้ากันจริง หรือการให้แลกเปลี่ยนเงินสด พร้อมกับส่วนแบ่งผลประโยชน์ ซึ่งรัฐบาลต้องมีมาตรการป้องกันที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ โดยอาจใช้ มาตรการหรือกระบวนการทางภาษี หรือเทคโนโลยีอื่น ๆ เป็นเครื่องมือหรือเป็นตัวบ่งชี้ในการเฝ้าระวัง พร้อมกับต้องมีมาตรการที่เข้มงวด หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย มีการลงโทษอย่างจริงจังกับ ผู้กระทำการทุจริต รวมทั้งต้องรณรงค์ให้กลุ่มเป้าหมายตามโครงการฯ เข้าใจถึงผลเสียของการกระทำดังกล่าว

(๓) ความเสี่ยงในการตรวจสอบสิทธิของประชาชนและร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการฯ รัฐบาลต้องกำชับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอย่างเคร่งครัด ให้ตระหนักและเข้มงวดในการตรวจสอบ สิทธิของผู้เข้าร่วมโครงการฯ ให้อยู่ภายในกรอบและคุณสมบัติของผู้มีสิทธิตามที่กำหนด

### ๖.๑.๓ เครื่องมือ กลไก มาตรการป้องกันการทุจริต

(๑) รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการฯ ควรนำข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องการบูรณาการป้องกันการทุจริตของโครงการภาครัฐ (โดยการติดตามประเมินผล การดำเนินงาน) ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ได้ลงมติเห็นชอบในหลักการ ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว โดยได้วางแนวทางในการบูรณาการเพื่อป้องกันการทุจริต ในขั้นตอนต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานให้มีการประสานความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพไม่ซ้ำซ้อน โดยประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการประเมินผลขั้นวางแผนก่อนดำเนินโครงการ (Pre - implementation stage) ขั้นตอนการประเมินผลการดำเนินการ (implementation stage) และขั้นตอนการประเมินผลขั้นสรุป ผลหลังการดำเนินโครงการ (Post - implementation stage) มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม

(๒) รัฐบาล ควรนำเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย และคู่มือ การใช้เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและ

มีมติรับทราบเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) โดยตามเกณฑ์ชี้วัดฯ ดังกล่าว นอกจากจะเป็นสิ่งบ่งชี้และรายละเอียดที่พรรคการเมืองต่าง ๆ นำเสนอนโยบายภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ ฯลฯ เพื่อประกอบการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกตั้งแล้ว ยังสามารถนำมาใช้หลังจากพรรคการเมืองนั้นเข้ามาบริหารประเทศได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย หลังจากที่ได้ดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อไป

(๓) รัฐบาลควรนำข้อเสนอแนะแนวทางการบูรณาการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มีมติรับทราบเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๖ และมอบหมายให้สำนักงาน ปปท. เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รับข้อเสนอแนะไปพิจารณาขับเคลื่อนการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพกับนโยบายการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ด้วยเพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการทางนโยบายบริหารราชการแผ่นดินและการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติผ่านแผนงานหรือโครงการดังกล่าวต่อไป

## ๖.๒ ประเด็นความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ

จากคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖ และจากคำแถลงของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า นโยบายดังกล่าวมิใช่เป็นการสงเคราะห์ประชาชนผู้ยากไร้ แต่เป็นการเติมเงินลงในระบบเศรษฐกิจผ่านสิทธิการใช้จ่ายเพื่อให้ประชาชนมีบทบาทร่วมกับรัฐบาลในการพลิกฟื้นเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงต้องมีการพิจารณาว่าภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องกระตุ้นเพียงใด

เมื่อพิจารณาจากข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนตัวเลขสำคัญทางเศรษฐกิจต่าง ๆ จะพบว่าได้มีการประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ไปในทิศทางเดียวกัน โดยข้อมูลของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คาดการณ์ว่าแนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ จะขยายตัวอยู่ที่ ร้อยละ ๒.๕ ขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทย มีการคาดการณ์ว่าจะขยายตัวอยู่ที่ร้อยละ ๒.๔ ทั้งนี้ และในระยะปานกลางจะมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๓.๓ ข้อมูลจากหลายหน่วยงาน อาทิ ธนาคารแห่งประเทศไทย สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง รวมทั้งจากนักวิชาการเศรษฐศาสตร์อิสระ ตลอดจนอาจารย์มหาวิทยาลัย มีการวิเคราะห์สถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันว่าไม่เข้าข่ายวิกฤต และยังไม่เห็นสัญญาณวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทย (ตามนิยามของธนาคารโลก) แต่มีการเจริญเติบโตในอัตราที่ชะลอตัว/ต่ำกว่าศักยภาพ และเมื่อเปรียบเทียบกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันกับภาวะวิกฤตตามนิยามของธนาคารโลก/IMF เช่น วิกฤตต้มยำกุ้ง ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ วิกฤต Global Financial Crisis (GFC) ปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒ วิกฤตมหาอุทกภัยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ วิกฤต COVID-๑๙ ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๔ พบว่ายังไม่เข้าข่ายภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อมูลจากผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ครั้งที่ ๖/๒๕๖๖ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แถลงต่อสื่อมวลชน เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ และวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖ พบว่า โครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet จะทำให้ GDP ของปี ๒๕๖๗ สูงขึ้นเมื่อเทียบกับไม่มีโครงการเพียงร้อยละ ๐.๖ (กรณีไม่มีโครงการ GDP ขยายตัวในปี ๒๕๖๗ ที่ร้อยละ ๓.๒ และหากมีโครงการจะขยายตัวร้อยละ ๓.๘) ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อให้ GDP ในปี ๒๕๖๗ สูงขึ้น ๑๕๒,๐๐๐ ล้านบาท ในรูปตัวเงิน (Nominal GDP) หรือประมาณ ๖๔,๐๐๐

ล้านบาท ในรูปมูลค่าที่แท้จริง (Real GDP) รัฐบาลจึงควรพิจารณาความคุ้มค่าของการใช้เงินกู้และโครงการนี้อย่างรอบคอบ

โดย กนง. ประเมินว่า กระบวนการของ พ.ร.บ. กู้เงิน จะต้องใช้เวลาในการดำเนินการและคาดว่าผลดีของโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet จะลงสู่ระบบเศรษฐกิจในช่วงครึ่งหลังของ ปี ๒๕๖๗ จากเดิมที่คาดว่าโครงการจะเกิดขึ้นในช่วงครึ่งแรกของปี ทั้งนี้ ผลการศึกษาเชิงประจักษ์พบว่าตัวทวีคูณทางการคลัง (fiscal multiplier) ในกรณีมาตรการเงินโอนให้กับประชาชน (transfer) มักต่ำกว่าการใช้จ่ายหรือการลงทุนโดยตรงของรัฐบาล โดยขึ้นอยู่กับกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับเงินโอน เงื่อนไขการใช้จ่าย และสถานะเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ใหม่ในระบบเศรษฐกิจ (new final demand)

นอกจากนี้ ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ข้อมูลว่าตัวทวีคูณทางการคลังในกรณีที่เป็นเงินโอนจะมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ ๐.๔ อยู่ การประเมินผลต่อเศรษฐกิจจะขึ้นอยู่กับขนาดวงเงินของโครงการและเวลาที่เริ่มโครงการด้วย โดยแรงกระตุ้นเศรษฐกิจจะมีมากในช่วงเริ่มต้น (front-load) และมีผลชั่วคราว ทำให้ในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ มีการคาดการณ์ตัวเลข GDP ในกรณีที่รวมผลจากโครงการฯ น้อยกว่าไม่รวมโครงการฯ ดังนั้น ในการดำเนินโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet จะต้องพิจารณาถึง ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณเปรียบเทียบกับผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นด้วย

ในขณะเดียวกันจากข้อมูลของสำนักงบประมาณของรัฐบาล (สรง.) ได้มีการประเมินผลกระทบทางการคลัง<sup>๑๖</sup> ที่สำคัญของโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ดังนี้

- ภาระดอกเบี้ยหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ๑๕,๘๐๐ ล้านบาท/ปี (คำนวณจาก Government Bond Yield อายุ ๑๐ ปี วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เท่ากับ ๓.๑๖%)
- สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๖๕
- การประมาณการรายได้สุทธิ หลังหักจัดสรร เพิ่มขึ้นภายใน ๕ ปี ประมาณ ๑๔๕,๐๐๐ ล้านบาท

- คาดว่าจะชำระต้นเงินกู้เพิ่มจากเดิมปีละ ๑๒๕,๐๐๐ ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม สำนักงบประมาณได้มีความเห็นเพิ่มเติมว่า หากต้องใช้งบประมาณสำหรับโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet อาจจะต้องปรับลดงบประมาณหรืองบลงทุนของหน่วยงาน ซึ่งย่อมกระทบต่อหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะเรื่องระยะเวลาการดำเนินการที่อาจต้องเลื่อนออกไป อาทิ งานก่อสร้างที่อาจจะต้องมีการขยายระยะเวลา ซึ่งกระทบต่อการใช้จ่ายภาครัฐ และเมื่อพิจารณาบทวิเคราะห์ของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือต่าง ๆ ต่อเศรษฐกิจไทย อาทิ Moody's S&P Global Ratings และ Fitch Ratings พบว่าส่วนใหญ่มีความกังวลเกี่ยวกับสัดส่วนหนี้ต่อ GDP ที่อาจเพิ่มสูงขึ้น และหากเศรษฐกิจไทยเติบโตช้ากว่าที่มีการประมาณการไว้ ประกอบกับรัฐบาลตัดสินใจดำเนินนโยบายที่มีความเสี่ยงทางการเงินการคลัง ก็อาจส่งผลต่ออันดับความน่าเชื่อถือได้ (Credit Rating) ซึ่งหาก Credit Rating ลดลง ย่อมมีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยการกู้ยืมภาคเอกชนในประเทศ

อนึ่ง หากการดำเนินโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ไม่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ ก็อาจแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้ดำเนินโครงการอาจไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการ

<sup>๑๖</sup> ข้อมูลเบื้องต้นที่ใช้ในการวิเคราะห์ ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ๒๕๖๗ หัวข้อ “ผลกระทบทางการคลัง โครงการกระเป๋าเงินดิจิทัล” ซึ่งจะใช้ในการสัมมนาในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๖ เวลา ๙.๐๐ – ๑๒.๓๐ น. ณ ห้องประชุมกรมการ CB๔๐๑ และ CB๔๑๐ ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

แก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่อาจมีความประสงค์เพียงการแจกเงินให้กับประชาชนเป็นหลักตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้เท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาตามหลักสัดส่วนของวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการ (Proportionality principle) แล้ว อาจทำให้แปลความได้ว่า นโยบายการหาเสียงดังกล่าว อาจเข้าลักษณะเป็นสัญญาว่าจะให้ ซึ่งขัดกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๓ (๑) หรือมาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่งได้

ดังนั้น การดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ในขณะที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะสมดุลจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและมีความจำเป็นเพียงใด ตลอดจนผลกระทบ และภาระทางการเงิน การคลังในอนาคต และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือประชาชนภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่ไม่เข้าขั้นวิกฤต ตามตัวบ่งชี้ภาวะวิกฤตที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รวบรวมและประมวลข้อมูลจากงานศึกษาของธนาคารโลกและ IMF การจัดลำดับความสำคัญ รวมถึงการพิจารณาเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง อาทิ กลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน จึงอาจเป็นทางเลือกที่จะไม่ส่งผลกระทบทางการคลัง โดยเฉพาะดอกเบี้ยและสัดส่วนของหนี้สาธารณะได้มากกว่า

### ๖.๓ ประเด็นความเสี่ยงด้านกฎหมาย

การวางแผนนโยบายและการดำเนินโครงการภายใต้แนวนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัลของรัฐบาลต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ในการวางแผนนโยบายจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๑ และ มาตรา ๗๕ อาทิ ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม และพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสดำเนินชีวิตจากความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมถึงสอดคล้องยุทธศาสตร์ชาติที่ได้วางแนวทางในการบริหารประเทศอย่างมั่นคง และยั่งยืน

หากพิจารณานโยบายกรณีโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ซึ่งมีเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะมอบสิทธิการใช้จ่าย ๑๐,๐๐๐ บาท ให้คนไทยที่มีอายุ ๑๖ ปีขึ้นไป ที่มีรายได้ไม่ถึง ๗๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน และมีเงินฝากต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ถ้ารายได้เกิน ๗๐,๐๐๐ บาท แต่มีเงินฝากน้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ก็จะไม่ได้รับสิทธิ หรือถ้ารายได้ไม่น้อยกว่า ๗๐,๐๐๐ บาท แต่มีเงินฝากมากกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ก็จะไม่ได้รับสิทธิ ควรจะต้องพิจารณาว่าได้จัดทำนโยบายโดยได้คำนึงถึงความจำเป็น และความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสถานภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในข้างต้นแล้วหรือไม่

ทั้งนี้ การดำเนินโครงการภายใต้แนวนโยบายดังกล่าว รัฐบาลจะต้องตระหนัก และใช้ความระมัดระวังอย่างเคร่งครัดและรอบคอบภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ รวมทั้งแนวปฏิบัติที่ชัดเจน โปร่งใส ปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนี้

๖.๓.๑ การดำเนินโครงการภายใต้แนวนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัลของรัฐบาลจะต้องรักษามาตรฐานด้านวินัยการเงินการคลัง ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๔๐ ที่บัญญัติว่า การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำเฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ใน

พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

ดังนั้น การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายห้าฉบับข้างต้น ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งจะกล่าวในข้อ ๖.๓.๒ ต่อไป

๖.๓.๒ มาตรา ๕๓ ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.๒๕๖๑ ซึ่งได้บัญญัติเงื่อนไขในการกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะไว้ว่า ๑) ทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ ๒) และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน กล่าวคือ ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งสามารถบัญญัติกฎหมายได้เป็น ๒ รูปแบบ ดังนี้

- การตราเป็นพระราชบัญญัติ ที่จะเข้าลักษณะของการเป็นพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๔ ซึ่งต้องพิจารณาตามกระบวนการของรัฐสภา โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ ตามกำหนดระยะเวลาของการพิจารณาต่างๆ

- การตราเป็นพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๒ โดยให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุม และการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้อง ดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่ อนุมัติ พระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภา ผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี อยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ดังนั้น ในกรณีของโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet รัฐบาลตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่า เป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน หรือไม่อย่างไร

ทั้งนี้ จากข้อมูลประเด็นความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจในข้อ ๖.๒ อาจสรุปได้ว่า สภาวะเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ศึกษา ยังไม่เข้าข่ายวิกฤต และยังไม่เห็นสัญญาณวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยมีการคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจในปี ๒๕๖๖ จะขยายตัวร้อยละ ๒.๕ ในระยะปานกลาง ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๓.๓ ในปี ๒๕๖๗ และ ๒๕๖๘ มีแนวโน้มขยายตัวสมดุลมากขึ้น โดยคาดว่าในปี ๒๕๖๘ กรณีไม่รวมโครงการขยายตัวร้อยละ ๓.๑ กรณีรวมโครงการขยายตัวร้อยละ ๒.๘ ประกอบกับโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet เป็นโครงการแจกเงินเพียงครั้งเดียว จึงไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนและต่อเนื่องที่จะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไข ดังนั้น หากรัฐบาลจะดำเนินการตราพระราชบัญญัติกู้เงิน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อบำรุงโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet จึงควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ มิฉะนั้น จะมีความเสี่ยงที่จะผิดเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศไม่มีวิกฤตเศรษฐกิจถึงขนาดที่จะตรากฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินแต่ประการใด จึงไม่อยู่ในข่ายจำเป็นรีบด่วน และเป็นการจ่ายเงินเพียงครั้งเดียวในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ไม่ต่อเนื่อง



๖.๓.๓ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นกรณีกำหนดหลักการกู้เงินในสถานการณ์ปกติ มีหลักการเพื่อให้การบริหารหนี้สาธารณะเป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ และควบคุมดูแลการก่อหนี้โดยรวมเพื่อให้ภาระหนี้สาธารณะอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ โดยกฎหมาย (มาตรา ๒๐) บัญญัติให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(๑) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (มาตรา ๒๑)

(๑/๑) บริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง

(๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(๓) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

(๔) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ

(๕) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (๒) – (๕) ให้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

ดังนั้น การกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่กล่าวข้างต้น การกู้เงินที่มีใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจกระทำได้

๖.๓.๔ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากรัฐบาลดำเนินการกู้เงิน ๕ แสนล้านบาท เพื่อดำเนินการตามนโยบาย กรณี การเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet โดยออกเป็นพระราชบัญญัติเงินกู้ จะสามารถเบิกจ่ายเงินแผ่นดินได้หรือไม่ และอาจมีความเสี่ยงในการขัดต่อพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่

เมื่อพิจารณาประกอบคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ ซึ่งมี การวินิจฉัยว่า การกู้เงินตามพระราชบัญญัติเงินกู้ ถือเป็น “เงินแผ่นดิน” ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีผลผูกพันทุกองค์กร トラบเท่าที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยอื่น จึงต้องยึดตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อเงินกู้ถือเป็นการจ่ายเงินแผ่นดิน จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ ซึ่งมาตรา ๖ กำหนดให้จ่ายเงินแผ่นดินได้ภายใต้กฎหมาย ๕ ฉบับ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่ง “พระราชบัญญัติเงินกู้” มีใช้ประเภทกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ จึงอาจมีประเด็นว่า หากรัฐบาลออกเป็นพระราชบัญญัติเงินกู้ จะสามารถเบิกจ่ายเงินจำนวน ๕ แสนล้านบาท จากบัญชีเงินคงคลังที่ ๒ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ รวมทั้งมีความเสี่ยงที่จะผิดเงื่อนไขของกฎหมายตามมาตรา ๑๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามที่ได้กล่าวข้างต้น

๖.๓.๕ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ การดำเนินโครงการภายใต้แนวนโยบาย กระตุ้นเศรษฐกิจผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัลของรัฐบาล มีลักษณะของการให้เงินกับประชาชนในการใช้จ่ายใช้สอย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ที่กำหนดให้เงินตรา ได้แก่ เหรียญกษาปณ์ และธนบัตร (มาตรา ๖) หน่วยของเงินตราเรียกว่า “บาท” (มาตรา ๗) และห้ามมิให้ผู้ใด ทำ จำหน่าย ใช้ หรือนำออกใช้ ซึ่งวัตถุประสงค์หรือเครื่องหมายใด ๆ แทนเงินตรา (มาตรา ๘) เจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้มีระบบเงินตราและกลไกในการควบคุมระบบเงินตราของประเทศเพียงระบบเดียว ดังนั้น

หากมีการสร้างเงินดิจิทัลโดยไม่ได้ยึดโยงหรือไม่ได้มีการอ้างอิงกับเงินตรา เช่น ไม่มีเงินงบประมาณรองรับ ทั้งจำนวน และนำมาใช้ในลักษณะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการ หรือเพื่อการชำระหนี้ อันมีสาระและการใช้งานโดยทั่วไปเป็นเงิน (money-like functionality) แทน “เงินตรา” อาจเข้าข่ายกระทำความผิดตามมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้

ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ และดำเนินการภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด เพื่อไม่ให้เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

## ๖.๔ ประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### ๖.๔.๑ เทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain)

จากข้อมูลที่ปรากฏตามคำแถลงของนายกรัฐมนตรี ประกอบกับข้อมูลที่ปรากฏตามสื่อมวลชน พบว่าโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet จะใช้เป็นเงินบาท ไม่ใช่เหรียญ Cryptocurrency ไม่มีการนำไปเทรดในตลาด Exchange ทั้งหลาย และใช้ดิจิทัลวอลเล็ต (Digital Wallet) ของแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” แต่มีการระบุว่าจะมีการพัฒนาต่อยอดของแอปพลิเคชันเป๋าตัง ให้สามารถทำงานโดยมี Blockchain อยู่ด้านหลังเป็นโครงสร้างพื้นฐาน แต่จากประเด็นดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนว่า จะมีการปรับปรุงระบบเป๋าตัง ให้มาใช้ Blockchain ได้อย่างไร จะปรับใช้เมื่อใด

จุดเด่นของ Blockchain คือ การแก้ไขข้อมูล หรือประวัติการทำธุรกรรมทำได้ยาก เนื่องจาก Blockchain ทำงานลักษณะกระจายการเก็บข้อมูล โดยไม่ต้องมีผู้ดูแลกลาง ทำให้มีความโปร่งใสในการตรวจสอบข้อมูล ปัจจุบันมีการนำ Blockchain ไปใช้งานในหลายด้าน ไม่ใช่เฉพาะด้านที่เกี่ยวกับการเงินเพียงอย่างเดียว เช่น การตรวจสอบเรื่องที่ดิน เป็นต้น ในส่วนประสิทธิภาพการทำงานของบล็อกเชน (Blockchain) จึงขึ้นอยู่กับจำนวน Node เข้าร่วม ประสิทธิภาพของ Node ปริมาณจำนวนข้อมูล ขนาดข้อมูล และลักษณะของการทำงานระบบ ซึ่งถ้ามุ่งเน้นในเรื่องการตรวจสอบข้อมูลผ่าน Blockchain ก็อาจจะส่งผลให้ความเร็วในการทำธุรกรรมช้าลง และที่สำคัญ Blockchain เป็นระบบที่ไม่สามารถป้องกันการทุจริตได้

ทั้งนี้หากมีการนำเทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain) มาใช้ในโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet โดยปรับปรุงแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” ของธนาคารกรุงไทย ให้มีการนำบล็อกเชน (Blockchain) มาใช้งาน จะมีประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องพิจารณา เช่น การพัฒนาบล็อกเชน (Blockchain) ที่สามารถรองรับจำนวนผู้ใช้งานประมาณ ๕๐ ล้านคน และต้องรองรับการใช้งานจำนวนมากต่อนาที ต้องใช้ระบบที่มีขนาดใหญ่ ทรัพยากรจำนวนมาก ระยะเวลาในการพัฒนาและทดสอบระบบมาก และงบประมาณในการพัฒนาจำนวนมาก และอาจจะไม่ทันต่อการดำเนินโครงการ ทำให้มีความเสี่ยงในการดำเนินโครงการที่จะล่าช้าออกไป นอกจากนี้ หากมีการนำบล็อกเชน (Blockchain) มาใช้งานในระบบเป๋าตัง ในลักษณะ Public Blockchain เพื่อเปิดให้มีการเข้าตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ อาจจะมีประเด็นต้องพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แต่หากนำมาใช้ในลักษณะ Private Blockchain ที่มีธนาคารกรุงไทยเป็นผู้ดูแลกลาง ความน่าเชื่อถือและการดูแลจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกรุงไทย ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการนำเทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain) มาใช้กับโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet และเห็นว่าระบบแอปพลิเคชันเป๋าตัง เป็นระบบที่มีสถาบันการเงินเป็นตัวกลางในการทำธุรกรรมที่สามารถรองรับโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ได้อยู่แล้วและสามารถตรวจสอบได้

### ๖.๔.๒ ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง

(๑) เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จะเห็นว่า กฎหมายระบุว่า ให้พรรคการเมืองจัดทำข้อมูลในการ

ประกาศนโยบายให้ครบถ้วน ถูกต้องตามที่กำหนด ชี้แจงเป็นรายการมายัง กกต. ซึ่งหากพรรคการเมืองฝ่าฝืน กกต. มีอำนาจปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และปรับอีกวันละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตลอดระยะเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง

อนึ่ง กฎหมายไม่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งนโยบายที่จะใช้ในการประกาศโฆษณาเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งต่อ กกต. พิจารณาตรวจสอบ ก่อนที่จะดำเนินการโฆษณา จึงอาจเป็นช่องทางหรือความเสี่ยงที่ทำให้พรรคการเมืองนำนโยบายที่เป็นไปได้ยากหรือไม่มีการศึกษาอย่างรอบคอบ มาใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียง แต่ภายหลังได้รับการเลือกตั้งกลับไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้ และที่ผ่าน มาในทางปฏิบัติ กกต. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบนโยบายว่า มีการจัดทำรายการครบถ้วน ตามมาตรา ๕๗ (๑) – (๓) หรือไม่ และในกรณีของการวิเคราะห์นโยบายของพรรคการเมือง กกต. จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับ เรื่องนี้ เพื่อเป็นการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย เพื่อเป็นการลดโอกาส หรือลดความเสี่ยงของนโยบายที่มีแนวโน้มในการทุจริต หรือมีโอกาสในการสร้างความเสียหายต่อประเทศ รวมทั้งการกำหนดมาตรการหรือกลไกที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาหลังจากเมื่อมีการประกาศ นโยบายแล้ว ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถดำเนินการได้หรือดำเนินการได้บางส่วน หรือมีความเสียหายเกิดขึ้น จากการดำเนินนโยบายนั้น ๆ

ในประเด็นดังกล่าวข้างต้น สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการพัฒนา นโยบาย ขึ้นเพื่อเป็นกลไกป้องกันการทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พัฒนามาจาก เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายในโครงการของรัฐที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบเมื่อเดือน มิถุนายน ๒๕๖๒ โดยได้มีการทบทวนปรับปรุงเกณฑ์ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทการเมืองไทยในปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นกลไกในการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการพัฒนา นโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งจะช่วยในการป้องกัน ระงับ ยับยั้ง การทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นปัญหาที่พบมากขึ้นในปัจจุบันที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมหาศาล ตลอดจนจะช่วยเป็นเครื่องมือให้พรรคการเมืองได้แสดง เจตนาธรรมที่ดีในการอธิบายที่มา วัตถุประสงค์ ความคุ้มค่า ผลกระทบความเป็นไปได้ของนโยบายที่กำหนดขึ้นมาใช้ ในการหาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเห็นชอบเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงฯ ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ และให้เสนอ ต่อ กกต. ตามนัยมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อนำไปประกอบการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ต่อไป ซึ่งในส่วนนี้จะต้องมีการสรุป ผลการดำเนินการขับเคลื่อนเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงฯ ดังกล่าว ว่า สำนักงาน กกต. ได้นำแบบฟอร์มของสำนักงาน ป.ป.ช. ไปบูรณาการร่วมกับแบบรายงานของ กกต. หรือไม่ และมีผลการดำเนินงานอย่างไร เพื่อให้การสกัดกั้นการ ทุจริตเชิงนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) การนำเสนอนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองโดยเฉพาะโครงการแจกเงินเป้าหมาย เพื่อมุ่งประสงค์ได้รับเลือกจากประชาชนอาจเข้าข่าย “สัญญาว่าจะให้” เพราะยังไม่มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ ทางการคลังของประเทศ ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ และเมื่อ พิจารณาในรายละเอียดจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน และไม่ได้กำหนดหน่วยของรัฐใดเป็นเจ้าของ โครงการเพื่อให้เห็นภาพรวมของโครงการ กรณีดังกล่าวอาจเข้าข่ายขัดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๓ และหรือมาตรา ๑๓๖

## ๗. ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นพิจารณาข้างต้น สำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล กรณี การเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ตามนัยมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนี้

๗.๑ รัฐบาลควรศึกษา วิเคราะห์ การดำเนินโครงการตามนโยบายฯ รวมทั้งชี้แจงความชัดเจน อย่างเป็นรูปธรรม ว่าผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ จะไม่ตกแก่พรรคการเมือง นักการเมือง หรือเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บุคคลรายใดรายหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีศักยภาพมากกว่าผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายที่อาจเข้าข่ายการทุจริตเชิงนโยบาย รวมทั้งประชาชนที่เข้าร่วมโครงการเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับประโยชน์จากดำเนินโครงการของรัฐบาลอย่างแท้จริง เช่น เป็นผู้ที่มีรายได้น้อย หรือกลุ่มเปราะบาง พร้อมกับต้องมีขั้นตอนและวิธีการที่เป็นรูปธรรม ชัดเจนเพื่อให้สามารถกระจายการกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๗.๒ การหาเสียงของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ และพรรคเพื่อไทยได้จัดตั้งรัฐบาล ได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖ เกี่ยวกับโครงการดังกล่าวนั้นมีความแตกต่างกัน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรดำเนินการตรวจสอบว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ มาประกอบการพิจารณาด้วย มิฉะนั้นจะเป็นบรรทัดฐานสำหรับพรรคการเมืองสามารถหาเสียงไว้อย่างไร เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามที่ได้หาเสียงไว้

๗.๓ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ควรคำนึงถึงความคุ้มค่าและความจำเป็นในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ตลอดจนผลกระทบต่อผลกระทบ และภาระทางการเงิน การคลังในอนาคต ภายใต้หลักธรรมาภิบาล ๔ ด้าน คือ ความโปร่งใส (Transparency) การถ่วงดุล (Checks and Balances) การรักษาความมั่นคงของระบบการคลัง (Fiscal Integrity) และความคล่องตัว (Flexibility) ซึ่งรัฐบาลพึงต้องใช้ความระมัดระวัง พิจารณาระหว่างผลดี ผลเสียที่จะต้องกู้เงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ในขณะที่ตัวทวีคูณทางการคลังมีเพียง ๐.๔ การกู้เงินจึงเป็นการสร้างภาระหนี้แก่รัฐบาลและประชาชนในระยะยาว ซึ่งจะต้องตั้งงบประมาณในการชำระหนี้จำนวนนี้เป็นระยะเวลา ๔-๕ ปี กระทบต่อตัวเลขการใช้จ่ายและการลงทุนของภาครัฐ

๗.๔ การดำเนินโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรพิจารณาประเด็นความเสี่ยงด้านกฎหมายอย่างรอบคอบ ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (มาตรา ๑๗๒) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (มาตรา ๕๓) พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา ๔ **มาตรา ๕ และมาตรา ๖**) พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ตลอดจนกฎหมาย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินโครงการเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

๗.๕ คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการประเมินความเสี่ยงในการดำเนินโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet อย่างรอบด้าน โดยกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบริหารความเสี่ยง และการป้องกันการทุจริต ตลอดจนมีกระบวนการในการตรวจสอบทั้งก่อน ระหว่าง และหลังจากการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจพิจารณานำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การบูรณาการป้องกันการทุจริตของโครงการภาครัฐ (โดยการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติ

เห็นชอบในหลักการ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้โครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet สามารถดำเนินการได้อย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน และประเทศชาติอย่างแท้จริง

๗.๖ ในการนำเทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain) มาใช้กับโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสม ตลอดจนระยะเวลา และงบประมาณที่ต้องใช้ในการพัฒนาระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และระยะเวลาในการดำเนินโครงการเติมเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ผ่าน Digital Wallet ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการ แจกเงินเพียงครั้งเดียวโดยให้ใช้จ่ายภายใน ๖ เดือน

๗.๗ จากข้อมูลภาวะเศรษฐกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษา และตัวชี้วัดทางการคลัง รวมถึงตัวบ่งชี้ภาวะวิกฤตที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รวบรวมและประมวลข้อมูลจากงานศึกษาของ ธนาคารโลกและ IMF มีความเห็นตรงกันว่า ในช่วงเวลาที่ศึกษาอัตราความเจริญเติบโตของประเทศไทยยังไม่ถึงขั้นประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ เพียงแต่ชะลอตัวเท่านั้น ดังนั้น ในการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน รัฐบาลควรพิจารณาและให้ความสำคัญต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น การกระตุ้นการบริโภคภาคเอกชน การกระตุ้นการใช้จ่ายและการลงทุนภาครัฐ การเพิ่มทักษะให้แก่แรงงาน เป็นต้น

ในกรณีที่รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือประชาชนภายใต้สถานการณ์เศรษฐกิจที่ไม่เข้าขั้นวิกฤต ควรพิจารณากลุ่มประชาชนเป้าหมายที่เปราะบางที่สุด ซึ่งต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ อาทิ กลุ่มที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน

๗.๘ หากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องช่วยเหลือประชาชน รัฐบาลควรช่วยเหลือกลุ่มประชาชนที่มีฐานะยากจน ที่เปราะบาง ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้เท่านั้น โดยแจกจากแหล่งเงินงบประมาณปกติ มิใช่เงินกู้ตามพระราชบัญญัติเงินกู้ และจ่ายในรูปเงินบาทปกติในอัตราที่เหมาะสมเพื่อพยุงการดำรงชีวิตของกลุ่มประชาชนที่ยากจน โดยการกระจายจ่ายเงินเป็นงวด ๆ หลายงวดผ่านระบบแอปเป่าตังที่มีประสิทธิภาพ และมีฐานข้อมูลครบสามารถทำได้รวดเร็ว การดำเนินการกรณีนี้ หากใช้แหล่งเงินงบประมาณปกติ มิใช่จากการกู้เงินตามพระราชบัญญัติเงินกู้ จะลดความเสี่ยงต่อการขัดรัฐธรรมนูญ ขัดพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ และขัดพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ประการสำคัญ ไม่สร้างภาระหนี้สาธารณะของประเทศในระยะยาว



สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗