

เทคโนโลยีทางการเงินกับการขับเคลื่อนประเทศ : โอกาสและความท้าทาย

พนิดา ร้อยดวง

เศรษฐกรชำนาญการ
สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

การลงทุนและหนี้สาธารณะ

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับรายได้ปานกลาง (Middle Income Country) การลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศจึงมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้กำหนดยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระหว่างปี พ.ศ. 2560 – 2564 มีประเด็นความท้าทายในการพัฒนาที่สำคัญ คือ เป้าหมายในการเร่งรัดให้เศรษฐกิจสามารถขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปี เพื่อให้ไทยก้าวสู่การเป็นประเทศรายได้สูงในปี พ.ศ. 2569 โดยการเร่งรัดการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมถึงการเชื่อมโยงเศรษฐกิจในภูมิภาคเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อีกทั้ง ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ... ให้มีความสำคัญกับการลงทุน เพื่อการพัฒนาประเทศโดยกำหนด

ว่า การทำงานประมาณรายจ่ายประจำปีต้องมี สัดส่วนการลงทุนไม่น้อยกว่า 20% ของงบประมาณรายจ่าย และไม่ต่ำกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลงบประมาณประจำปี เพื่อให้แน่ชัดว่าการกู้เงิน เพื่อทำงานประมาณขาดดุลถูกนำไปใช้ในโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง

การลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นต้องใช้วงเงินลงทุนจำนวนมหาศาล ในขณะที่รายได้ของรัฐบาลที่จัดเก็บได้จากภาษีอากรในแต่ละปีมีอยู่อย่างจำกัดและไม่เพียงพอต่อความต้องการลงทุนของภาครัฐ ส่งผลให้ภาครัฐต้องกู้เงินผ่านระบบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือกู้เงินผ่านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ เพื่อนำมาใช้สนับสนุนการลงทุนในโครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ปัจจุบันระดับหนี้สาธารณะของไทยในภาพรวมยังอยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการได้สำหรับประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลาง ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2561 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

(GDP) อยู่ที่ร้อยละ 41.34 ซึ่งยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้คือไม่เกินร้อยละ 60 จากแผนการลงทุน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง พ.ศ. 2559-2560 ซึ่งเป็นหนึ่งในแผนการลงทุนที่มีวงเงินลงทุนสูง พบว่ามีความต้องการเงินกู้เพื่อการลงทุนจำนวน 1.72 ล้านล้านบาท¹ ส่งผลให้สัดส่วนของหนี้สาธารณะต่อ GDP มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

บทเรียนจากสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์สร้างความสุขและสมดุลให้แก่ประชาชนและขับเคลื่อนประเทศด้วยการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี เนื่องจากเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงตลอดและมีอิทธิพลต่อธุรกิจและชีวิตประจำวัน การนำเทคโนโลยีมาสร้างรายได้เปรียบให้กับประเทศโดยพัฒนาให้ประเทศเป็นประเทศอัจฉริยะ (Smart Nation) โดยการวางรากฐานระบบสื่อสารและสารสนเทศของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมที่ทันสมัยและความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีของพลเมืองการเชื่อมต่อทุกมิติของการดำเนินชีวิตของประชาชนผ่านระบบ

เทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมทันสมัยสามารถสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน สังคมให้น่าอยู่และปลอดภัยและโอกาสทางธุรกิจ และส่งเสริมความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้ประเทศ

การวางรากฐานระบบสื่อสารและสารสนเทศของประเทศให้แข่งขันได้ในระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมให้ล้ำสมัยและการพัฒนาความรู้ความสามารถของพลเมืองในด้านเทคโนโลยี ทำให้สิงคโปร์กลายเป็นประเทศที่ความเร็วของระบบและการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตสูงติดอันดับต้น ๆ ของโลกเกิดการเชื่อมโยง (connectivity) เป็นเครือข่ายเดียวกัน รวมทั้งติดตั้ง sensor ทั่วประเทศเพื่อเก็บรวบรวม วิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลต่าง ๆ เช่น สภาพอากาศ การจราจร และลักษณะการดำรงชีวิตของประชากร แล้วสร้าง platform เพื่อจัดเก็บข้อมูลมหาศาล

สาธารณรัฐสิงคโปร์ตระหนักถึงการบริหารจัดการฐานข้อมูลจำนวนมหาศาลของภาครัฐและการให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลจึงกำหนดให้ประชาชนทุกคนใช้ SingPass ซึ่งเป็นช่องทางสำหรับการทำธุรกรรมและดำเนินการต่าง ๆ ออนไลน์ทั้งในเรื่องส่วนบุคคลและดำเนินการแทนบริษัทกับ หน่วยงานราชการ 64 แห่ง

¹ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, เอกสารประกอบการหารือร่วมกับคณะผู้แทนกองทุนการเงินระหว่างประเทศ, กุมภาพันธ์ 2561

ผ่าน e-government เพื่อการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐ (e-services) มากกว่า 350 บริการ เช่นการยื่นภาษีนิติบุคคล ภาษีรายได้ จดทะเบียนบริษัท จ่ายค่าปรับ จ่ายเงินสะสม ขอใบอนุญาตจ้างแรงงาน ต่างชาติ นำเข้าส่งออกสินค้า และการขอรับการสนับสนุนตามโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ เป็นต้น

รัฐบาลสิงคโปร์พยายามส่งเสริมให้ประชาชนทำธุรกรรมทางการเงินผ่านการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment)² เช่น การสแกน QR code ผ่านแอปพลิเคชันของธนาคาร DBS PayLah! UOB Mighty และ OCBC Pay Anyone เป็นต้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายการผลิตเงินสดและเช็ค เนื่องจากมีต้นทุนและความเสี่ยงด้านการบริหารจัดการสูง เช่น การสูญหายและการขนส่ง เป็นต้น แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนักเนื่องจากประชากรมากกว่าร้อยละ 70 ใช้เงินสดเพื่อชำระค่าสินค้าและบริการทั่วไป และใช้ระบบ e-payment เพื่อการชำระเงินแก่หน่วยงานภาครัฐและห้างสรรพสินค้าบางแห่งเท่านั้น

การดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ของรัฐบาลสิงคโปร์ที่ผ่านมาค่อนข้างประสบความสำเร็จเนื่องจากทุกภาคส่วนเห็นพ้อง

²

http://www.ditp.go.th/contents_attach/200592/200592.pdf

ต้องกันและมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อน รัฐบาลให้ความสำคัญกับคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (human center) กล่าวคือ นโยบายหรือโครงการการพัฒนาต่าง ๆ จะเกิดจากการรวบรวมและวิเคราะห์ความต้องการของประชาชน ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของภาครัฐ โดยคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคม

บริบทประเทศไทย

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556-2560 รัฐบาลมีรายได้³ปีละ 2.16-2.35 ล้านบาท และมีรายจ่าย⁴ปีละ 2.17-2.69 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังได้สำรวจและจัดทำแผนความต้องการกู้เงินเพื่อการลงทุนระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2562-2565)⁵ โดยรวบรวมและวิเคราะห์ความต้องการใช้

³

<http://dataservices.mof.go.th/Dataservices/GovernmentRevenue>

⁴

<http://dataservices.mof.go.th/Dataservices/GovernmentExpenditureEconomyMinistry>

⁵ รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ครั้งที่ 3/2560, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

เงินกู้ของทุกหน่วยงาน พบว่า *ควรสนับสนุนเงินกู้เพื่อการลงทุนวงเงิน 2.3 ล้านล้านบาท*

กระทรวงการคลังมีหน่วยงานจัดเก็บรายได้ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากร ทั้งสามกรมไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องจากไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลที่จำเป็นจากหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีรายได้ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรายละเอียด มาตรฐานและรูปแบบการจัดเก็บข้อมูลแตกต่างกัน แม้ว่าจะมีข้อมูลพื้นฐานบางส่วนซ้ำซ้อนกันอย่างไรก็ดี แต่ละหน่วยงานยังคงดำเนินการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกิจของตนเองอย่างต่อเนื่อง

กระทรวงการคลังเห็นความสำคัญของการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกระทรวงการคลัง โดยกระทรวงการคลังได้จัดทำแผนขับเคลื่อนสู่การเป็นกระทรวงการคลังดิจิทัลปี 2560-2564 เพื่อมุ่งสู่การเป็นกระทรวงการคลังดิจิทัลในปี 2565 โดยกำหนดยุทธศาสตร์ 5 ด้าน คือ 1) ยกระดับการใช้ประโยชน์จากการบูรณาการข้อมูลเศรษฐกิจการเงินการคลังด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล (big data) 2) ยกระดับกระบวนการทำงานด้วยเทคโนโลยี

ดิจิทัลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (digital operation) 3) สร้างความเชื่อมั่นในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (security) 4) บูรณาการและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีดิจิทัล และ 5) พัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะด้านเทคโนโลยีดิจิทัล (literacy)

ปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทยมีแนวคิดส่งเสริมเกี่ยวกับเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ดังนั้นกระทรวงการคลังจึงผลักดันระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-payment) ผ่านระบบ PromptPay และ QR code เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนโดยการลดการถือเงินสด (cashless society) และภาครัฐในการจ่ายสวัสดิการของรัฐผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและการคืนเงินภาษีแก่ประชาชน

บทวิเคราะห์

กระทรวงการคลังให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจดิจิทัลโดยยกระดับการใช้ประโยชน์จากการบูรณาการข้อมูลเศรษฐกิจการเงินการคลังด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ด้วยการจัดทำฐานข้อมูลทางการคลัง (big data) ที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงการคลังให้มีเสถียรภาพก่อนเป็นลำดับแรกแล้วจึงค่อยเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอก (digital operation) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และรายจ่าย ซึ่งสอดคล้องกับ

บริบทของประเทศสิงคโปร์ แม้ว่าประเทศไทยจะเริ่มใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาเพื่อการดำเนินงานอย่างบูรณาการหลังประเทศสิงคโปร์ 13 ปี แต่นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่ประเทศไทยจะมีฐานข้อมูลทางการคลังขนาดใหญ่ที่แสดงภาวะการเงินการคลังของประเทศได้อย่างถูกต้อง สามารถนำไปใช้วิเคราะห์ ประมวลผล พยากรณ์และวางแผนการพัฒนาการเงินการคลังของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

การลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นต้องใช้วงเงินลงทุนจำนวนมาก ในขณะที่รายได้ของรัฐบาลที่จัดเก็บได้จากภาษีอากรในแต่ละปีมีอยู่อย่างจำกัดและไม่เพียงพอต่อความต้องการในการลงทุนของภาครัฐ ส่งผลให้รัฐบาลต้องก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำมาใช้สนับสนุนการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ที่ผ่านมามีความต้องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่เฉพาะภายในองค์กรและไม่ได้บูรณาการหรือเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง รวมถึงไม่ได้สอบถามความต้องการของประชาชน ทำให้การกำหนดนโยบายไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศได้ในระยะยาว การลงทุนสูญเปล่าและเกิดค่าเสียโอกาสใน

การพัฒนาประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่รัฐบาลไทยต้องยอมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้เสีย (human center) และไปปรับปรุงและพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของทุกภาคส่วน ด้วยการบูรณาการระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน มีการทำงานแบบอัจฉริยะเพื่อการวิเคราะห์และวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพและขับเคลื่อนได้อย่างแท้จริง

การผลักดันระบบฐานข้อมูลการเงินการคลังให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดระบบการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพและเมื่อเชื่อมโยงฐานข้อมูลทางการคลังและหน่วยงานภายนอก จะทำให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องและตรวจสอบย้อนกลับได้ทันที ส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและมีประสิทธิภาพ และมีเงินเพื่อสนับสนุนการลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รัฐบาลต้องคำนึงถึงการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลทางการเงิน (financial security) เนื่องจากข้อมูลทางการเงินทุกอย่างอยู่บนโลกออนไลน์ ซึ่งอาจถูกโจรกรรมข้อมูลได้ นอกจากนี้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่จะช่วยให้การลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศเกิดการพัฒนามีประสิทธิภาพ เนื่องจากภาคเอกชนมีศักยภาพ

ความสามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูง ซึ่งการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนต่างมีส่วนช่วยลดภาระหนี้สาธารณะ สร้างความยั่งยืนทางการคลังและส่งเสริมการพัฒนาของประเทศได้ทั้งสิ้น

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง

1. ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ
ความสำเร็จของการขับเคลื่อนประเทศด้วยเทคโนโลยีทางการเงินเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ได้แก่ 1) **ภาครัฐ** ผู้บริหารประเทศและผู้นำองค์กรให้ความสำคัญ สนับสนุนและผลักดันอย่างจริงจัง กำหนดทิศทางการขับเคลื่อนโดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบฐานข้อมูลทางการเงินการคลังดิจิทัลแล้วมอบหมายให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐดำเนินการ โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPI) ของบุคลากรทุกระดับของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ ข้อมูลของแต่ละหน่วยงานจะต้องสามารถเชื่อมโยงกันและต้องสามารถประมวลผลและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้ทันที นอกจากนี้ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาและบำรุงรักษาฐานข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการศึกษาอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง รวมถึงการปรับปรุงระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้รองรับการดำเนินการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยน

ข้อมูลเพื่อการบูรณาการฐานข้อมูลประชาชนและการบริการภาครัฐ รวมทั้งต้องสร้างความรู้และความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วน ในการกรอกข้อมูลที่ให้ครอบคลุม ครบถ้วน เพียงพอและเหมาะสม และระบบการกรอกข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นมิตรต่อผู้ใช้งาน (user friendly) ทุกระดับ และ 2) **ภาคเอกชนและประชาชน** ต้องมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ด้วยการกรอกรายละเอียดข้อมูลทางการเงินเช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เป็นต้น และชำระภาษีอย่างถูกต้องและครบถ้วน ภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งแจ้งเบาะแสการหลบเลี่ยงภาษี เมื่อโครงสร้างพื้นฐานระบบข้อมูลทางการเงินการคลัง ความสมบูรณ์และทุกภาคส่วนมีความพร้อมจะสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นกระทรวงการคลังอัจฉริยะได้ (Smart MOF)

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาฐานข้อมูลทางการเงินการคลังของภาครัฐ (Financial Database System) ควรมีการวางแผนอย่างรอบคอบและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่ความต่อเนื่องด้านทิศทางการพัฒนาประเทศและการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยต้องกำหนดให้มีแผนการพัฒนาระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว เพื่อให้เห็นความต่อเนื่องของการดำเนินงานและประโยชน์

ในภาพรวมที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
ตามแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนด