



วารสารธรรมเพื่อชีวิต

JOURNAL OF DHAMMA FOR LIFE

ISSN: 2822-048X

<https://soo8.tci-thaijo.org/index.php/dhammalife/index>

Research Article

นวัตกรรมเชิงนโยบายภาครัฐสู่สังคมไร้เงินสดของประเทศไทย

Public Sector Policy Innovation Toward Cashless Society of Thailand

ธาราภรณ์ จบรัตน์¹, ธัชกร ธิติลักษณ์^{2*}Taraporn Jobrat¹, Dhachakorn Thitiluck^{2*}

ARTICLE INFO

Name of Autor:

1. ธาราภรณ์ จบรัตน์

วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

Taraporn Jobrat

College of Social Innovation, Rangsit University, Thailand

Email: tarapornjobrat@yahoo.com

Corresponding Author*:

2. ดร.ธัชกร ธิติลักษณ์

วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

Dr.Dhachakorn Thitiluck

College of Social Innovation, Rangsit University, Thailand

Email: dhachakorn.thitiluck@gmail.com

คำสำคัญ:

การขับเคลื่อน; นโยบายภาครัฐ; สังคมไร้เงินสด; มาตรการ

Keywords:

Transition; Government Policy; Cashless Society; Measures

Article history:

Received: 10/06/2023

Revised: 22/06/2023

Accepted: 28/06/2023

Available online: 30/06/2023

How to Cite:

Jobrat, T. & Thitiluck, D. (2023). Public Sector Policy Innovation Toward Cashless Society of Thailand. Journal of Dhamma for Life, 29(2), 31-42.

ABSTRACT

This research is entitled 'Public Sector Policy Innovation Toward a Cashless Society in Thailand' and aims to achieve the following objectives: 1) To study the situation of Thai society and global society regarding the cashless society phenomenon. 2) To examine government policies related to the adoption of a cashless society. 3) To analyze the policy initiatives driving the transition to a cashless society through the Ministry of Finance's National Electronic Payment System Infrastructure Development Strategic Plan, which has been promoting cashless transactions since 2015. The research methodology employed qualitative research techniques, utilizing documentary collection methods and conducting in-depth interviews. The research tool utilized an interview form, and the data was analyzed through Three Frames for Innovation Policy, data reduction, and application of the three-step policy innovation concept. The study revealed that there were eight measures to implement cashless society as follows: 1) the use of e-payment within the government agencies, 2) the use of e-payment for government agencies and individuals, 3) the promotion of e-payment, 4) the development of the e-payment system 5) the development of e-payment policies, regulations and laws, 6) the determination of the policy-level payment plan, 7) the hands-on experience with e-payment in the public sectors, and 8) the establishment of the framework for government technology. All of the measures were driven by three components which were man, strategy, and communication.



บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “นวัตกรรมเชิงนโยบายภาครัฐสู่สังคมไร้เงินสดของประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) ศึกษาสภาพการณ์ของสังคมไทย สังคมโลก เกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด 2) ศึกษานโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด 3) ศึกษาและวิเคราะห์การขับเคลื่อนเชิงนโยบายของสังคมไร้เงินสดผ่านกระทรวงการคลัง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ ส่งเสริมให้เกิดสังคมไร้เงินสด ตั้งแต่ปี 2558 ระเบียบวิธีวิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมเชิงเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก เครื่องมือในการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการตัดแยกจัดหมวดหมู่ ลดทอนข้อมูล และทำการวิเคราะห์ผ่าน 3 ขั้นตอนของแนวคิดนวัตกรรมเชิงนโยบาย พบว่า รูปแบบการขับเคลื่อนมี 8 ลักษณะคือ 1) e-Payment ภายในหน่วยงานภาครัฐ 2) e-Payment สำหรับหน่วยงานรัฐและประชาชน 3) การส่งเสริมและผลักดัน e-Payment 4) การพัฒนาเทคโนโลยี e-Payment 5) กำหนดแนวทางปฏิบัติ มาตรฐาน และข้อกำหนด ด้าน e-Payment 6) การกำหนดแผนกลยุทธ์การชำระเงินระดับนโยบาย 7) การสร้างประสบการณ์การใช้ e-Payment ในภาคประชาชนและ 8) การวางรากฐานเทคโนโลยีภาครัฐ และขับเคลื่อนด้วยกลไกสำคัญ 3 ประการคือ บุคลากร (Man) กลยุทธ์ (Strategy) และการสื่อสาร (Communication)

บทนำ

สังคมไร้เงินสด Cashless Society หรือ เศรษฐกิจที่ปราศจากเงินสด (Cashless Economy) เป็นคำที่อธิบายถึงฉากทัศน์ของเศรษฐกิจที่มีการติดต่อ การแลกเปลี่ยน ซื้อขาย สินค้าและบริการในสังคมโดยไม่ใช้เงินสด (ธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์) เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน หากแต่ดำเนินธุรกรรมทางการเงินต่อกันผ่านเครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์หรือสารสนเทศดิจิทัล กล่าวคือ เป็นสังคมที่มีแนวคิดหลักของการขับเคลื่อนสังคมและเศรษฐกิจที่ปราศจากเงินสด ลดการจับต้องเงินสด โดยการใช้เทคโนโลยีผ่านระบบคอมพิวเตอร์หรือเครื่องมือสื่อสารอื่นๆในการทำธุรกรรมทางการเงิน และอาจหมายรวมถึงถึงพฤติกรรมและการแลกเปลี่ยนรูปแบบอื่นๆ ที่ไม่ใช้เงินสดอีกด้วย ซึ่งจากข้อมูลการศึกษาการศึกษาเปรียบเทียบประมาณการไม่ใช้เงินสดเกินกว่าร้อยละ 50 ของประเทศต่างๆ 5 อันดับแรกจาก MasterCard. Retrieved 3 December 2018 ได้แก่ สิงคโปร์ ร้อยละ 61) เนเธอร์แลนด์ (ร้อยละ60) ฝรั่งเศส (ร้อยละ59) สวีเดน (ร้อยละ59) แคนาดา(ร้อยละ57) เบลเยียม (ร้อยละ 56) และอังกฤษ (ร้อยละ52) และคงยังมีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน (ในขณะที่ประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 2) ตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นว่ากระแสของการเปลี่ยนแปลงทางด้านบริบทของสังคมโลก และรูปแบบทางการเงินของโลกในประเทศต่างๆ ในอนาคตจะมีการเปลี่ยนแปลงไป และมีจุดหมายอยู่ที่การเป็นสังคมที่ใช้เงินสดลดน้อยลงและเข้าใกล้การเป็นสังคมไร้เงินสดมากขึ้นเป็นลำดับ

การศึกษาถึงภาคปฏิบัติการของรัฐที่สะท้อนผ่านนโยบายของรัฐในช่วงเวลาต่างๆ ที่ผ่านมาจากอดีตจนถึงปัจจุบันจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ อย่างน้อย 3 ประการคือ ประการแรก การรู้ถึงพัฒนาการของนโยบายรัฐที่ผ่านมาว่านโยบายที่รัฐผลิตออกมานั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนในการใช้เงินสดอย่างไร

สามารถเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงระดับของสังคมไทยเปรียบเทียบกับสากลในการเป็นสังคมไร้เงินสด ประการที่สองสามารถนำเอาผลของนโยบายมากำหนดนโยบายของรัฐในระยะต่อไปเพื่อการพัฒนาสังคมไทยไปสู่สังคมไร้เงินสดจากนโยบายใหม่ๆ ในอนาคตตามวิสัยทัศน์และเป้าหมายของประเทศที่ได้กำหนดไว้ และประการที่สาม การศึกษาในมุมมองของนวัตกรรมเชิงนโยบายจะเป็นการเปิดพื้นที่และการพัฒนาขององค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมทางสังคม ซึ่งความสำคัญดังกล่าวข้างต้นจะนำไปสู่การพัฒนาเทคโนโลยีของรัฐ เอกชนและผู้เกี่ยวข้องในสังคมไทยสู่สังคมไร้เงินสดต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์ของสังคมโลก สังคมไทย เกี่ยวกับสังคมไร้เงินสดภาวะ
2. เพื่อศึกษานโยบายและมาตรการของรัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การขับเคลื่อนเชิงนโยบายของสังคมไร้เงินสดผ่านกระทรวงการคลัง

ขอบเขตและกรอบแนวคิดในการวิจัย

1. ขอบเขตด้านกรณีศึกษา

การวิจัยผ่านการศึกษานโยบายมาตรการ ยุทธศาสตร์ด้านการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการลดการใช้เงินสดของกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะของกรมบัญชีกลางซึ่งมีภารกิจงานด้านการจ่ายเงินของประเทศ และธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำกับดูแลระบบการเงินธรรม

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษานโยบายด้านการเงินการคลังของกระทรวงการคลังที่นำไปสู่การลดการใช้เงินสด ระหว่างปี พ.ศ. 2520 -2565 ศึกษามาตรการ/โครงการของรัฐตามแผนยุทธศาสตร์ National e-Payment ที่นำไปสู่การลดการใช้เงินสด ระหว่างปี พ.ศ. 2558 – 2565

3. สมมติฐานการวิจัย

คำถามคือ นโยบายของรัฐขับเคลื่อนสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมไทยไร้เงินสดอย่างไร

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนวัตกรรม

นวัตกรรมว่า คือ ความใหม่ (New) ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว และมีความแตกต่างและยังเป็นสิ่งที่สามารถหาได้เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของผู้นำไปใช้อย่างมีนัย หรือกระบวนการสำคัญจากรูปแบบเดิม (Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD & Eurostat, 2018) แนวคิดเกี่ยวกับนวัตกรรม นวัตกรรมที่จะมีส่วนช่วยเหลือให้เกิดประสิทธิภาพในภาครัฐได้โดยอาศัยการลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการ แม้ว่าจะมีความเชื่อมั่น โดยทั่วไปมาอย่างยาวนานแล้วว่า ภาครัฐมีนวัตกรรมน้อยกว่าภาคเอกชน และส่วนใหญ่แล้วความเชื่อมั่นๆ ถูกกระตุ้นมาจากอัตลักษณ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ก็มาจากพนักงานกลุ่มเล็กๆ เท่านั้น (Eggers and Singh, 2009)

2. แนวคิดสังคมไร้เงินสด

การชำระเงินด้วยเงินสดเป็นเรื่องล้าสมัยแล้วในปัจจุบันในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาการทำธุรกรรมที่ผ่าน Digital transformation ได้เข้ามาแทนที่การชำระด้วยเงินสดอย่างรวดเร็วและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องประชาชนถือเงินน้อยลงอย่างไม่เคยมีมาก่อนและดูเหมือนว่าสังคมโดยกำลังอยู่ในระยะกลางของวิวัฒนาการสู่สังคมไร้เงินสด (Cashless Society) แนวโน้มของสังคมไร้เงินสดมีการชำระเงินแบบเรียลไทม์ในต่างประเทศ ผู้บริโภค 70% มองว่าความสามารถในการใช้รูปแบบการชำระเงินตามที่ต้องการในการเดินทางไปต่างประเทศเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากขึ้น ผู้บริโภค 35% คาดว่าในการเดินทางไปต่างประเทศครั้งต่อไปจะลด

วิธีการชำระเงินแบบเดิม เช่น เงินสด รวมถึงผู้บริโภค 74% ให้ความสำคัญกับเรื่องความปลอดภัยในการชำระเงินและการป้องกันการทุจริตนอกจากนั้น นอกจากนี้ผู้บริโภคชาวไทยที่ซื้อสินค้าจากต่างประเทศ E-commerce ต้องการมาตรการรับประกันเพิ่มเติมเกี่ยวกับการชำระเงินเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำธุรกรรมในอนาคต และผู้บริโภค 27 เปอร์เซ็นต์ซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการจากประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพิ่มขึ้นหลังการระบาดของ Covid 19

วิธีดำเนินการวิจัย

1. การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

เลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายและการปฏิบัติโดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 30 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเก็บและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารราชการหนังสือประกาศราชการ สื่อสิ่งพิมพ์ และการสัมภาษณ์เชิงลึก ข้อมูลของการวิจัยเอกสารไม่ใช่อยู่ในรูปแบบเอกสารหรือสิ่งที่เขียนขึ้นโดยใช้ตัวอักษรเท่านั้น แต่ยังหมายถึงข้อมูลที่อยู่ในรูปของหนังสือ (Text) และเอกสาร (Document) ต่าง ๆ ในลักษณะเอกสารสาธารณะ (Public Document) ที่เขียนและตีพิมพ์เผยแพร่โดยหน่วยงานสาธารณะ ทั้งภาครัฐและเอกชน

3. ศึกษาสถานการณ์สังคมไร้เงินสด มีกระบวนการในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1) สถานการณ์โลก โดยทำการศึกษาจากการรวบรวมเอกสาร ตำรา งานวิจัย วารสาร บทความ ตลอดจนสื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่อวีดิทัศน์ ที่เกี่ยวข้องกับสังคมไร้เงินสด

2) สถานการณ์ประเทศไทย โดยทำการศึกษาจากการรวบรวมเอกสาร ตำรา งานวิจัย ข้อสั่งการ คู่มือและระเบียบวิธีปฏิบัติ ข้อกฎหมาย นโยบาย มาตรการต่าง ๆ วารสาร บทความ ตลอดจนสื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่อวีดิทัศน์ สื่อเอกสารประชาสัมพันธ์ Infographic ที่เกี่ยวข้องกับสังคมไร้เงินสด

3) ศึกษาเรียนรู้ข้อมูลเชิงลึกผ่านประสบการณ์ตรง จากการทำงานในตำแหน่ง นักวิชาการคลัง ทำหน้าที่ เลขานุการคณะผู้บริหารการคลัง ประจำจังหวัด (คจ.) เป็นบุคลากรหลักในการนำนโยบายและมาตรการไปปฏิบัติในพื้นที่ รับผิดชอบงานประชาสัมพันธ์ ประสานผู้เกี่ยวข้อง สร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน แก้ปัญหา รับเรื่องร้องเรียน จัดประชุม ประเมินผลการปฏิบัติงานและรายงานผลเข้าสู่ส่วนกลาง

4) ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสาร ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากประสบการณ์การทำงานผ่านมุมมอง Transformative Change ของ Three Frames for Innovation Policy (Schot and Steinmueller, 2018) เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์สังคมไร้เงินสดของโลกและของประเทศไทย

3.1 การศึกษานโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด มีกระบวนการในการศึกษา ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ทำการศึกษาจากการรวบรวมเอกสาร ข้อเสนอแนะ คู่มือและระเบียบวิธีปฏิบัติข้อกฎหมาย นโยบาย มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสังคมไร้เงินสด

ขั้นตอนที่ 2 จัดระเบียบข้อมูลโดยยึดโยงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และลักษณะงานที่ประกอบไปด้วย 3 นโยบาย 1 มาตรการ ได้แก่ ภาครัฐได้ดำเนินนโยบายทางการคลังในการลดการใช้เงินสด นโยบายทางการเงินในการลดการใช้เงินสด นโยบายด้านการพัฒนาเทคโนโลยีที่เอื้อการไปสังคมไทยสู่สังคมไร้เงินสด และ มาตรการทางการคลังในการลดการใช้เงินสด

ขั้นตอนที่ 3 สร้าง Time Line ของนโยบายและมาตรการดังกล่าว เพื่อให้เห็นแนวโน้มการขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐ

ขั้นตอนที่ 4 วิเคราะห์การเป็นนวัตกรรมเชิงสังคมของนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด ผ่านกระบวนการสร้างนวัตกรรมทางสังคม (Murray, Caulier-Grice and Mulgan, 2010)

3.2 การศึกษาการขับเคลื่อนเชิงนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด มีกระบวนการในการศึกษาดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษารายละเอียดของแต่ละนโยบาย/มาตรการ เพื่อคัดแยกจัดหมวดหมู่

ขั้นตอนที่ 2 ทำการลดทอนข้อมูล(Data Reduction) ดำเนินการเรียบเรียงเฉพาะข้อมูลที่สำคัญ เพื่อให้เห็นลักษณะของการขับเคลื่อน

ขั้นตอนที่ 3 จัดกลุ่มและให้คำจำกัดความลักษณะของการขับเคลื่อนเชิงนโยบายของสังคมไร้เงินสด ซึ่งจำแนกได้ 8 กลุ่ม ได้แก่ คือ 1) E-Payment ภายในหน่วยงานภาครัฐ 2) E-Payment สำหรับหน่วยงานรัฐและประชาชน 3) การส่งเสริมและผลักดัน E-Payment 4) การพัฒนาโลก E-Payment 5) กำหนดแนวทางปฏิบัติ มาตรฐาน และข้อกฎหมาย ด้าน E-Payment 6) การกำหนดแผนกลยุทธ์การชำระเงินระดับนโยบาย 7) การสร้างประสบการณ์การใช้ E-Payment ในภาคประชาชน และ 8) การวางรากฐานเทคโนโลยีภาครัฐ

ขั้นตอนที่ 4 โดยทำการวิเคราะห์ผ่านข้อมูล Three Frames for Innovation Policy (Schot and Steinmueller, 2018) เพื่ออธิบายคุณลักษณะของนวัตกรรมการนำนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสดสู่การปฏิบัติ

3.3 วิเคราะห์การขับเคลื่อนเชิงนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด มีกระบวนการดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษารายละเอียดของแต่ละนโยบาย/มาตรการ ร่วมกับกระบวนการทำงานในพื้นที่จริง

ขั้นตอนที่ 2 สรุปผลพรรณนาข้อมูล เพื่อบรรยายให้เป็นสภาพตามความเป็นจริงตามประสบการณ์ และเขียนรายงานสรุปในลักษณะของการพรรณนาความในลักษณะขององค์รวม

ขั้นตอนที่ 3 วิเคราะห์การขับเคลื่อนเชิงนโยบายผ่านแนวคิดกรอบการทำงานเพื่อนวัตกรรมภาครัฐโดยมีกรอบการปฏิบัติ 4 ประการ ได้แก่ Rules and Process, People, Ways of Working และ

Knowledge ทำให้ค้นพบกลไกขับเคลื่อนนโยบาย 3 ประการ คือ คน (People) กลยุทธ์ (Strategy) และการสื่อสาร (Communication)

ขั้นตอนที่ 4 การสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบาย และการปฏิบัติโดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 30 คน

3.4 สังเคราะห์กระบวนการขับเคลื่อนเชิงนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด ในระดับปฏิบัติการ ผ่านแนวคิด 6 ขั้นตอนของนวัตกรรมทางสังคม (Murray, Caulier-Grice and Mulgan, 2010)

3.5 จากการสังเคราะห์กระบวนการขับเคลื่อนเชิงนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด ร่วมกับการสัมภาษณ์ที่มุ่งเฉพาะกิจเกี่ยวกับการดำเนินการที่ทำให้สัมฤทธิ์ผล ทำให้ค้นพบนวัตกรรมกระบวนการขับเคลื่อนเชิงนโยบายในระดับปฏิบัติการ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายอื่น ๆ ต่อไปได้

ผลการวิจัย

1. สภาพการณ์สังคมไร้เงินสดของสังคมไทยและสังคมโลก

พบว่า ปัจจุบันสังคมไทยอยู่ในกระบวนการเริ่มใช้เงินสดลดลง โดยมีการส่งเสริมและสนับสนุนมาตลอดระยะเวลา 20 ปี ไทยมีกฎหมายธุรกรรมทางการเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นประเทศแรกในอาเซียน ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ภาครัฐได้ออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มกำลังซื้อและการเยียวยาผลกระทบจากสถานการณ์โควิด -19 โดยให้เม็ดเงินช่วยเหลือที่แตกต่างตามแต่ละวัตถุประสงค์และคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมมาตรการ ส่งผลให้สังคมไทยมีการใช้จ่ายใช้สอยในระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์มากยิ่งขึ้น

ด้านของสังคมโลก มีแนวโน้มชัดเจนที่ประเทศต่าง ๆ จะพัฒนาระบบการเงินไปสู่สังคมไร้เงินสด เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในประเทศที่สำคัญ คือ สิงคโปร์ เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส สวีเดน แคนาดา เบลเยียม และอังกฤษ ที่มีสัดส่วนการไม่ใช้เงินสดสูงกว่าระดับร้อยละ 50 นอกจากนี้ยังพบว่า กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาใช้เทคโนโลยีที่การชำระเงินผ่าน Mobile Banking

2. นโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด

การรวบรวมจากเอกสารราชการ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ข่าวสารบทความของหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง ระหว่างปี พ.ศ.2544 -2564 พบว่า แนวโน้มนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด ประกอบไปด้วย 3 นโยบาย 1 มาตรการสำคัญ ได้แก่ นโยบายทางการคลังในการลดการใช้เงินสด นโยบายทางการเงินในการลดการใช้เงินสด นโยบายด้านการพัฒนาเทคโนโลยีที่เอื้อการไปสังคมไทยสู่สังคมไร้เงินสด และมาตรการทางการคลังในการลดการใช้เงินสด ซึ่งนโยบายของภาครัฐ นับเป็นกลไกสำคัญที่ผลักดันให้สังคมไทยก้าวไปสู่สังคมไร้เงินสด โดยแม้ในระยะแรกของการเริ่มต้น ที่นโยบายของรัฐด้านการคลัง ที่เกี่ยวข้องกับการลดการใช้เงินสดและมีผลกระทบต่อหน่วยงานภาครัฐเป็นส่วนใหญ่

3. การขับเคลื่อนเชิงนโยบายของสังคมไร้เงินสดผ่านกระทรวงการคลัง

การจะไปสู่สังคมไร้เงินสดให้ได้นั้น จะต้องมีการวางรากฐานทางการเงินของประเทศที่ขับเคลื่อนโดยภาครัฐ และมีมาตรการที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนลดการใช้เงินสด มีรูปแบบการขับเคลื่อน 8 ลักษณะคือ

1) การใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ภายในหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ การกำหนดนโยบายด้านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) อาทิ ปฏิรูประบบราชการ โดยใช้กลไกรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และกลยุทธ์ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมุ่งเน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

2) การใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์สำหรับหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนโดยภาครัฐลดการใช้เงินสดที่เกิดจากการจัดเก็บรายได้แผ่นดินและค่าธรรมเนียมโดยเพิ่มทางเลือกในการใช้จ่ายเงินสดมาเป็นเช็ค ดราฟ บัตรภาษีสำหรับอากรสินค้าส่งออก การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-GP) ภาครัฐชำระเงินด้วยระบบโอนตรงเข้าบัญชีธนาคารผู้ประกอบการ และผู้ประกอบการสามารถชำระเงินให้ภาครัฐด้วยระบบ Internet Banking ตลอดจนการใช้หนังสือค้ำประกัน สอดคล้องกับ ทฤษฎีนโยบายสาธารณะประโยชน์ทั้งฝ่ายข้าราชการได้ยกระดับบริการชำระเงินผ่าน E-Payment ในภาครัฐ ฝ่ายประชาชนได้รับบริการที่ทันสมัยจากภาครัฐ ทัดเทียมความก้าวหน้าในภาคเอกชน

3) การส่งเสริมและผลักดัน E-Payment ได้แก่ นโยบายประเทศไทยสู่สังคมไร้เงินสด โดยภาครัฐมีเป้าหมายที่จะเป็นสังคมไร้เงินสด (Cashless Society) และเงินดิจิทัลส่งเสริมการลดใช้เงินสดด้วยการปรับลดช่องทางบริการจ่ายแลกธนบัตรทั่วประเทศ ผลักดันให้เกิดระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (National E-Payment) กำกับให้หน่วยงานราชการใช้การผูกบัญชีพร้อมเพย์ ในการรับโอนของในระบบราชการ

4) การพัฒนาโลก E-Payment โดยธนาคารแห่งประเทศไทยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เอื้อให้การโอนเงิน ทำได้ถูก ง่าย สะดวก และปลอดภัย ได้มาตรฐานสอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ ยกกระดับความปลอดภัยการชำระผ่านโทรศัพท์มือถือ และนำพรบ.ระบบการชำระเงิน

5) กำหนดแนวทางปฏิบัติ มาตรฐาน และข้อกำหนด โดยกำหนดแนวทางการใช้บัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ มาตรฐานชิปการ์ดกลางสำหรับบัตรติด เพื่อเป็นมาตรฐานสากลและความปลอดภัย ออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมดูแลธุรกิจบริการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ ควบคุมให้ระบบ E-Payment มีมาตรฐานเดียวกัน

6) การกำหนดแผนกลยุทธ์การชำระเงินระดับนโยบาย ได้แก่ การกำหนดแผนกลยุทธ์การชำระเงินเพื่อพัฒนามาตรการโอนเงิน ผลักดันให้ระบบการชำระเงินของประเทศไทยมีประสิทธิภาพ มั่นคง ปลอดภัย ส่งเสริมให้ระบบชำระเงินมีประสิทธิภาพ และมาตรการลดการใช้เงิน

7) การสร้างประสบการณ์การใช้ E-Payment ในภาคประชาชน โดยกระตุ้นการใช้จ่ายผ่านบัตรเดบิต บัตรประชาชน และ Mobile Application โดยมีมาตรการต่าง ๆ มาขับเคลื่อนการลดใช้เงินสด

8) การวางรากฐานเทคโนโลยีภาครัฐเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศให้เป็นระบบ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติเข้ามาดำเนินการวางรากฐานเทคโนโลยีให้กับประเทศ

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยกระตุ้นจากภายนอก อาทิ สถานการณ์โควิด-19 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการลดใช้เงินสด ทั้งจากมาตรการเว้นระยะ นำไปสู่การป้องกันลดการสัมผัสเงินทองของร้านค้า มาตรการ Lockdown ทำให้มีการสั่งซื้อสินค้าออนไลน์ที่ต้องชำระเงินในระบบ E-Payment มากยิ่งขึ้น

อภิปรายผล

1. สภาวะการณ์ของสังคมไทย สังคมโลก เกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด

พบว่า สภาวะการณ์ของสังคมไทย รัฐมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดสังคมไร้เงินสดมาตลอดระยะเวลา 20 ปี และมีกฎหมายธุรกรรมทางการเงินอิเล็กทรอนิกส์ มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลังปี 2560 รัฐใช้กลไกระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ส่งผ่านเม็ดเงินสู่ภาคประชาชนทำให้ประชาชนที่เข้าร่วมมาตรการได้มีโอกาสเรียนรู้และเพิ่มพูนประสบการณ์ในการใช้จ่ายด้วยระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ ส่งเสริมพฤติกรรมลดการใช้จ่ายด้วยเงินสด เป็นมาตรการที่ครอบคลุมประชาชนทุกระดับ คิดเป็นร้อยละ 70 ของประชาชนทั่วประเทศที่ได้มีประสบการณ์เข้าร่วมอยู่ในสังคมไร้เงินสด สอดคล้องกับ สภาวะการณ์ของสังคมโลกที่มีแนวโน้มชัดเจนที่ประเทศต่าง ๆ จะพัฒนาระบบการเงินไปสู่สังคมไร้เงินสด เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในประเทศที่สำคัญ คือ สิงคโปร์ เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส สวีเดน แคนาดา เบลเยียม และอังกฤษ ที่มีสัดส่วนการไม่ใช้เงินสดสูงกว่าระดับร้อยละ 50 อาจเป็นเพราะว่า การใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ สามารถทำธุรกรรมได้สะดวกและรวดเร็วไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ ต้นทุนในการทำธุรกรรมต่ำ มีความปลอดภัยและเป็นส่วนตัวกว่าการใช้เงินสด มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ สภาพคล่องสูงซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ 24 ชั่วโมง อีกทั้งการใช้เงินสดจะต้องมีเงินทุนสำรองเงินตราในการพิมพ์ธนบัตรจึงมีต้นทุนสูงกว่าการใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์

ด้านของสังคมโลก มีแนวโน้มชัดเจนที่ประเทศต่าง ๆ จะพัฒนาระบบการเงินไปสู่สังคมไร้เงินสด เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในประเทศที่สำคัญ คือ สิงคโปร์ เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส สวีเดน แคนาดา เบลเยียม และอังกฤษ ที่มีสัดส่วนการไม่ใช้เงินสดสูงกว่าระดับร้อยละ 50 นอกจากนั้นยังพบว่า กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาใช้เทคโนโลยีที่การชำระเงินผ่าน Mobile Banking นับเป็นการเข้าสู่สังคมไร้เงินสดอย่างก้าวกระโดดและแพร่หลาย ขณะที่กลุ่มประเทศพัฒนาน้อยก็มีการเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็วแม้จะยังมีปัญหาอุปสรรคด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบป้องกันที่รัดกุมก็ตาม จากการสำรวจพบว่า ประชากรทั่วโลก ร้อยละ 66 มีความสนใจที่จะใช้การชำระเงินผ่านโทรศัพท์มือถือ โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ที่ส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชาที่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 60 ของจำนวนแรงงานต่างชาติ ทั้งหมดที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในไทย มักเลือกใช้บริการส่งเงินกลับบ้านจากผู้ให้บริการนอกระบบ (Informal Channel) เนื่องจากการให้บริการของสถาบันการเงินหรือผู้ให้บริการชำระเงิน (Formal Channel) ยังมีการตั้งเงื่อนไข ที่ทำให้ไม่สะดวกคล่องตัว และมีค่าธรรมเนียมสูงที่สูงกว่า

2. นโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสด

พบว่า ระยะแรก เริ่มใช้นโยบายทางการคลังในการลดการใช้เงินสดตั้งแต่ปี 2520 และในปี 2527 มีการพัฒนาเทคโนโลยี จึงเป็นเรื่องของการวางกรอบนโยบาย การจัดตั้งกรรมการและองค์กร การจัดทำกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนภาคการเงินการคลังไปสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เครือข่ายและระบบงานทางด้านการเงินการคลังของรัฐ ระยะที่สอง เริ่มตั้งแต่ปี 2545 ใช้นโยบายทางการเงินในการลดการใช้เงินสด ด้วยการพัฒนามาตรฐานการใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลักและในระยะที่ 3 หลังปี 2560 ใช้มาตรการทางการคลังในการลดการใช้เงินสดในภาคประชาชนกระจายเป็นวงกว้าง สอดคล้องกับวิวัฒนาการของการจัดทำกรอบ (Framing) ที่บอกว่า มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในสังคมตลอดเวลา เมื่อนโยบายสาธารณะไม่รองรับการเปลี่ยนแปลงนั้น จะกีดกันให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้น แบ่งได้เป็น 3 กรอบ ได้แก่ กรอบแรกมุ่งสนใจนวัตกรรมเพื่อความเจริญรุ่งเรืองเพื่อก่อให้เกิดการเจริญเติบโตเศรษฐกิจสมัยใหม่ กรอบที่สอง ระบบนวัตกรรมแห่งชาติ เน้นการดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดเศรษฐกิจสมัยใหม่ กรอบสาม เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสภาพ (Transformative Change) ที่ทำให้เห็นเป้าหมายชัดเจนและมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน อาจเป็นเพราะว่ารัฐจำเป็นต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับ มีกฎหมาย กฎ ระเบียบรองรับทั้งการปฏิบัติและความปลอดภัยในการใช้จ่ายผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ มี Application Software รองรับการใช้จ่ายที่สะดวก ปลอดภัย เป็นไปตามกฎหมายหรือข้อกำหนดที่รัฐวางไว้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนต้องใช้เวลาในการวางรากฐานและดำเนินการตามลำดับขั้น เพื่อให้มีสัมฤทธิ์ผลที่จะขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายตามแผน National E-payment ที่มุ่งจะเป็นสังคมไร้เงินสด

3. การขับเคลื่อนเชิงนโยบายของสังคมไร้เงินสดผ่านกระทรวงการคลัง

พบว่า มี 8 ลักษณะได้แก่ 1) การใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ภายในหน่วยงานภาครัฐ 2) การใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์สำหรับหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน 3) การส่งเสริมและผลักดัน E-Payment 4) การพัฒนาโลก E-Payment กำหนดแนวทางปฏิบัติ มาตรฐาน และข้อกำหนด ด้าน E-Payment 6) การกำหนดแผนกลยุทธ์การชำระเงินระดับนโยบาย 7) การสร้างประสบการณ์การใช้ E-Payment ในภาคประชาชน และ 8) การวางรากฐานเทคโนโลยีภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับ ภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคสังคม และเอกชน และการขับเคลื่อนเชิงนโยบายของสังคมไร้เงินสดผ่านกระทรวงการคลังด้วยกลไก 3 ประการ คือ บุคลากร กลยุทธ์ และการสื่อสาร สอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ใหม่ของภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของเจษฎา ศรีเพ็ชรและมนตรี โสคติยานุรักษ์ ซึ่งพบว่า ปัจจัยการยอมรับเทคโนโลยี มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการชำระเงินผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Septech, & Socatiyanurak, 2021). ที่บอกว่า หน่วยงานรัฐมีบทบาทในการจัดให้มีบริการโดยตรงไปยังผู้ใช้บริการ และอาศัยกรอบการทำงานด้านการกำกับดูแล การให้ความร่วมมือและการมีส่วนร่วม ด้วยการสร้างสรรค์มูลค่า (Value-Creating) ให้กับบุคคลและสังคม อาจเป็นเพราะว่า การขับเคลื่อนไปสู่สังคมไร้เงินสด ไม่สามารถดำเนินการเพียงภาคใดภาคหนึ่งเท่านั้น แต่จำเป็นต้องดำเนินไปตามลำดับวิวัฒนาการ ซึ่งเห็นชัดเจนในช่วงก่อนปี 2560 จะเป็นการดำเนินการที่เน้นการวางโครงสร้างพื้นฐาน กฎระเบียบ และการดำเนินการในภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชนเป็นหลัก ซึ่งจะยังไม่ค่อยเห็นการ

เติบโตของสังคมไร้เงินสดเท่าใดนัก จนกระทั่งหลังปี 2560 ด้วยสถานการณ์บ้านเมืองประกอบกับความพร้อมในการใช้เงินดิจิทัลทรอนิกส์ ทำให้มีมาตรการต่าง ๆ จากภาครัฐมากระตุ้นการใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์แทนเงินสดเพื่อความสะดวก คล่องตัวในการดำเนินการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งมาตรการดังกล่าวขับเคลื่อนสังคมไร้เงินสดในภาคประชาชนมากกว่า 70% ของประชากรไทยทั้งหมด

สรุป

สังคมไร้เงินสด ในปัจจุบัน เริ่มกลายเป็นแนวโน้มที่สังคมไทยและสังคมโลกกำลังเน้นและสนับสนุนอย่างมาก เริ่มต้นจากการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้เงินสดลดลงในสังคมไทย ภายใต้แนวคิดของการเพิ่มประสิทธิภาพและความสะดวกสบายในการทำธุรกรรมทางการเงิน ภายในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ไทยได้เป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินอิเล็กทรอนิกส์ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ภาครัฐไทยได้นำเสนอมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มกำลังซื้อและรับมือกับผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 โดยมีการจัดสรรเงินช่วยเหลือที่แตกต่างตามวัตถุประสงค์และคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมมาตรการ ส่งผลให้สังคมไทยมีการใช้สอยระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์มากยิ่งขึ้นในสังคมโลก เริ่มมีแนวโน้มที่ชัดเจนในการพัฒนาระบบการเงินสู่สังคมไร้เงินสดในหลายประเทศนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสดเป็นนโยบายที่มีตัวชี้วัดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการลดการใช้เงินสดในสังคมไทย ภาครัฐได้นำเสนอและนำร่องแนวโน้มนี้ผ่านเอกสารราชการ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ข่าวสารบทความของหน่วยงานสังกัดทรัพยากรคลัง ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2564 นโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสังคมไร้เงินสดประกอบไปด้วย 3 นโยบายหลัก ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญ ได้แก่ นโยบายทางการคลังในการลดการใช้เงินสด นโยบายทางการเงินในการลดการใช้เงินสด และนโยบายด้านการพัฒนาเทคโนโลยีที่เอื้อการไปสังคมไทยสู่สังคมไร้เงินสด และการขับเคลื่อนเชิงนโยบายของสังคมไร้เงินสดผ่านกระทรวงการคลังโดยมีเป้าหมายในการจะไปสู่สังคมไร้เงินสดให้ได้นั้น จะต้องมีการวางรากฐานทางการเงินของประเทศที่ขับเคลื่อนโดยภาครัฐ และมีมาตรการที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนลดการใช้เงินสดต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ควรการศึกษามาตรการทางภาษีที่ส่งเสริมสังคมไร้เงินสด
2. ควรจัดศูนย์ประสานงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมเพื่อการใช้ E-Payment แบบ One Stop Service อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ควรจัดโครงการให้ความรู้ด้านการเข้าสู่สังคมไร้เงินสดและให้ความรู้ด้าน E-Payment ในระดับหมู่บ้านและชุมชน
4. ควรจัดให้มีโครงการส่งเสริมการใช้ E-Payment อย่างต่อเนื่อง
5. ควรประชาสัมพันธ์สโลแกน “สังคมไร้เงินสด ลดต้นทุนสร้างสังคมลดทุจริตคอร์รัปชัน”

6. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไปประเด็นด้านการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศจากฐานข้อมูลการลงทะเบียนของภาคประชาชนในมาตรการต่าง ๆ ประเด็นนวัตกรรมสังคมไร้เงินสดในประเทศไทยภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงเชิงการแปรสภาพ (Transformative Change)

เอกสารอ้างอิง

Eggers, B. and Singh, S. (2009). *The Public Innovator's Playbook*. Washington, DC: Harvard Kennedy School of Government.

Murray, R., J. Caulier-Grice, and G. Mulgan. (2010). *The Open Book of Social Innovation*. The Young Foundation.

OECD. (2018). *OECD Future of Education and Skills 2030: Conceptual learning framework*. Retrieved from <http://www.oecd.org/education/>

Schot, J. & Steinmueller, W.E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*.

Septech, J., & Socratyanurak, M. . (2021). Cashless Society from Cash – Based to Cashless Economy in Thailand. *Journal of Buddhist Anthropology*, 6(7), 83–98. Retrieved from <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/JSBA/article/view/248589>