

การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ของกลุ่มธนาคารพาณิชย์: แนวทางการกำกับและการบริหารความเสี่ยงต่อระบบการเงิน

[Banking group's digital asset business: supervisory approach and
management of risks to the financial system]

BOT Directional Paper on Financial Landscape
กรกฎาคม 2565

สารบัญ

บทนำ.....	1
แนวคิดของการกำกับดูแล.....	4
ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลและกลุ่ม ธพ.....	4
ความเสี่ยงที่ ธพท. มองเห็น.....	5
ทางเลือกในการกำกับดูแล.....	5
แนวทางการกำกับดูแลที่ ธพท. เลือก.....	7
เป้าหมายในการกำกับดูแล.....	8
วิธีการกำกับดูแล.....	9
เพิ่มความยืดหยุ่นในการประกอบธุรกิจของกลุ่ม ธพ.....	9
ยกระดับแนวทางกำกับดูแลธุรกิจของกลุ่ม ธพ.....	12
ความคาดหวังจากแนวทางการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจทางการเงินในยุคดิจิทัล.....	16

บทนำ

ในช่วง 2–3 ทศวรรษที่ผ่านมา ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมถือเป็นจุดเปลี่ยนผ่านทางเทคโนโลยีครั้งสำคัญของโลกที่ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างกันได้อย่างเสรีและไร้พรมแดน การพัฒนาระบบประมวลผลที่รวดเร็วขึ้นมหาศาล พร้อม ๆ กับต้นทุนการเก็บและประมวลผลข้อมูลที่ลดลงเรื่อย ๆ ทำให้เทคโนโลยีเข้ามาเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนในสังคม รวมไปถึงการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญ

สำหรับโลกการเงิน เทคโนโลยีจัดเก็บข้อมูลแบบกระจายศูนย์ (distributed ledger technology: DLT) นับเป็นวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีที่สร้างความเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพ ความสามารถในการต่อยอดการให้บริการจาก programmability นอกจากนี้ การเข้ามามีบทบาทของสินทรัพย์ดิจิทัล (digital assets: DA) ซึ่งกำลังได้รับความนิยมอย่างมากจากเหตุผลหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความน่าเชื่อถือทางปรัชญาที่มีสินทรัพย์ที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งตัวกลาง การได้รับผลตอบแทนสูงในระยะสั้น ๆ เทียบกับการลงทุนในรูปแบบเดิม หรือการตามกระแสความนิยมในเครื่องมือการลงทุนแบบใหม่

การปรับตัวของผู้เล่นต่าง ๆ ในภาคการเงิน

นวัตกรรมทางเทคโนโลยีและความนิยมของ DA ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ เป็นตัวเร่งให้ภาคธุรกิจทั้งในและนอกภาคการเงินต้องหันมาให้ความสำคัญในด้านนี้และพยายามปรับตัว ธุรกิจในกลุ่มธุรกิจการเงินของธนาคารพาณิชย์ (กลุ่ม ธพ.) ก็เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจ DA โดยเฉพาะ หรือการปรับโครงสร้างธุรกิจโดยการจัดตั้งบริษัทโฮลดิ้งขึ้นมา ซึ่งส่วนหนึ่งมีจุดประสงค์เพื่อให้บริษัทที่ดำเนินการเกี่ยวกับ DA คล่องตัวทันกับความเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ลดข้อจำกัดที่อาจเกิดจากกฎเกณฑ์การกำกับดูแล

ประโยชน์และความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ในแง่หนึ่ง ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เอื้อให้เกิดการพัฒนาบริการทางการเงินของประเทศมากขึ้น การปรับโครงสร้างทำให้บริษัทในกลุ่ม ธพ. คล่องตัวขึ้น สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ DLT ซึ่งไม่ต้องอาศัยตัวกลางและมีประสิทธิภาพสูงกว่าในบางกรณี อาจเอื้อให้เกิดการพัฒนาบริการทางการเงินของประเทศมากขึ้น ขยายขอบเขตการให้บริการทางการเงินจากการสร้าง smart contract และยังช่วยลดต้นทุนจากการรวมศูนย์แบบเดิม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือการใช้ DA สำหรับธุรกิจบริการโอนเงินระหว่างประเทศ หรือการเขียน smart contract เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของ supply chain financing การปรับใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์ดังกล่าว สอดคล้องกับแนวทางของภูมิทัศน์ใหม่ภาคการเงินไทย (Financial Landscape) ซึ่งในที่สุดจะเป็นผลดีต่อผู้ใช้บริการทางการเงินและเศรษฐกิจโดยรวม

อย่างไรก็ดี ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ก็มาพร้อมความเสี่ยงในหลายรูปแบบเช่นกัน

- **ความเสี่ยงต่อระบบ**

- หากมีการใช้ DA เพื่อชำระค่าสินค้าและบริการในวงกว้าง อาจลดความสามารถในการดูแลเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงินและการทำหน้าที่ให้สภาพคล่องในภาวะวิกฤตของธนาคารกลาง
- อาจเกิด fragmentation ในระบบการชำระเงินอันนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพ
- DA บางประเภทมีสินทรัพย์ปกติหนุนหลัง หรือมีความเชื่อมโยงผ่านการเป็นหลักประกันสำหรับการกู้ยืมเงินมาลงทุนใน DA หากมีการเทขายอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องมายังสินทรัพย์อื่น ๆ ได้

- **ความเสี่ยงต่อตัวผู้ประกอบการธุรกิจเอง** เช่น ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยี และหากเกิดปัญหา ผู้ประกอบการธุรกิจก็เผชิญกับความเสียหายต่อชื่อเสียง ความไว้วางใจของผู้ฝากเงิน ซึ่งอาจกลายเป็นปัญหาที่ใหญ่ขึ้นได้
- **ความเสี่ยงต่อผู้ใช้บริการและผู้ประกอบการธุรกิจที่ถือครอง DA** เช่น การถูกโจรกรรมทางไซเบอร์ มูลค่าสินทรัพย์ที่ผันผวนมาก โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่มีความเข้าใจเพียงพอ

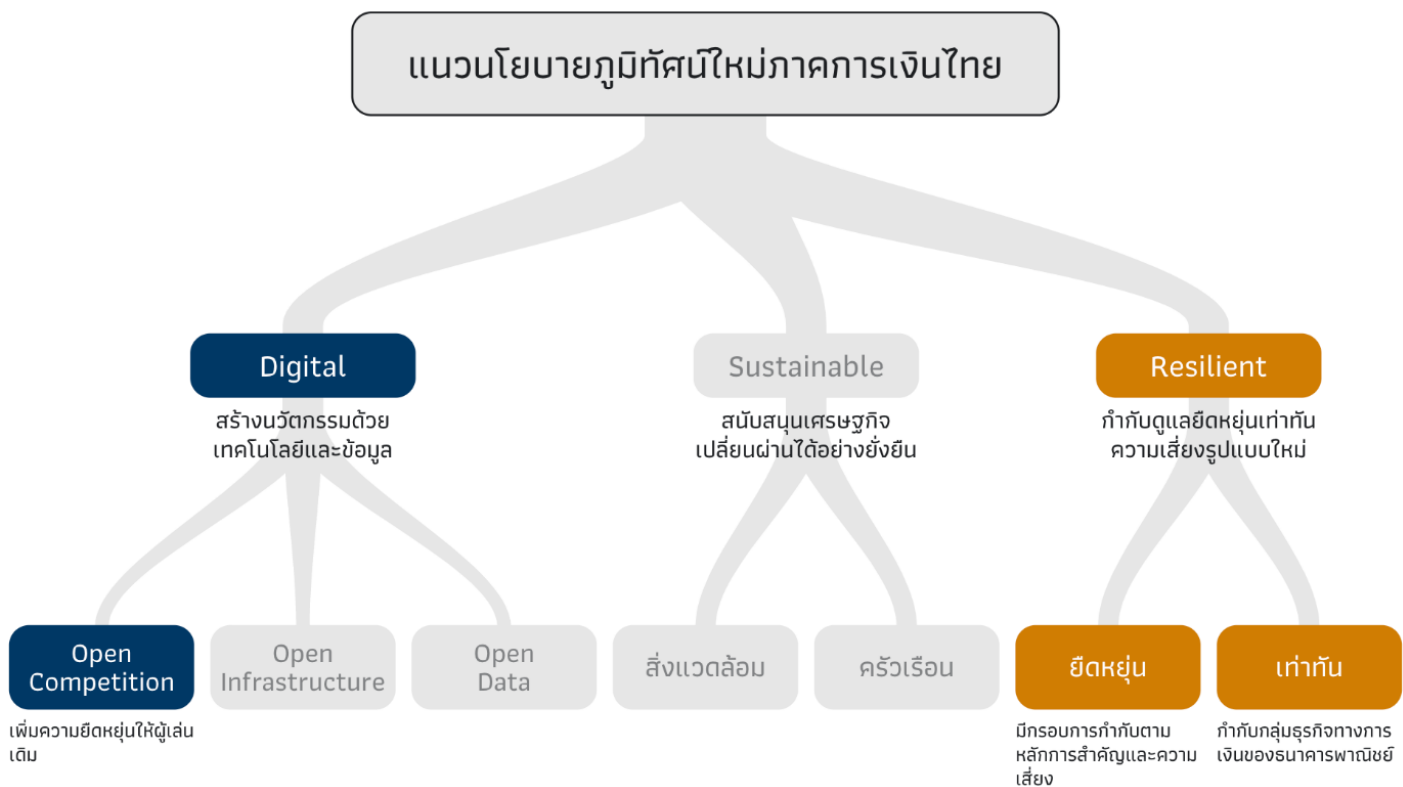
ขณะเดียวกัน การปรับโครงสร้างของกลุ่ม ธพ. ที่ถึงแม้จะเพิ่มความคล่องตัว แต่ก็อาจทำให้เกิดความเสี่ยงด้วยเช่นกัน ความเร็วของการเปลี่ยนแปลงในโลกเทคโนโลยี และกระแสความนิยมที่มาเป็นระยะ ๆ ทำให้แนวความคิด “กลัวตกขบวน” (fear of missing out: FOMO) เข้ามามีส่วนทำให้ธุรกิจทั้งในและนอกภาคการเงินหันเหความสนใจเข้ามาทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับ DA โดยไม่ได้คิดตรึงตรองหรือเตรียมความพร้อมให้ดีเท่าที่ควร หลายครั้งที่พบว่าบริษัทต้องการเสนอบริการใหม่ ๆ ออกมาเพียงเพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ทันสมัย แม้ว่าจะยังมองไม่เห็นประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการที่แท้จริง หรือไม่ได้ประเมินความเสี่ยงต่อตนเองและความเสี่ยงเชิงระบบเลยก็ตาม หากพฤติกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นในวงกว้าง ก็อาจเป็นการสะสมความเสี่ยงที่กระทบกับเสถียรภาพในระบบการเงินด้วยเช่นกัน

นัยต่อการกำกับดูแลที่เหมาะสม

จากประโยชน์และความเสี่ยงดังที่ได้กล่าวไปแล้ว การสร้างความสมดุลระหว่างการส่งเสริม DA เพื่อให้เกิดประโยชน์ ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น จึงเป็นหลักคิดสำคัญของการกำกับดูแล DA อย่างไรก็ตาม การออกแบบหลักเกณฑ์หรือกฎกติกาให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งใจไว้ได้เป็นเรื่องท้าทายสำหรับผู้กำกับดูแล เนื่องจากเทคโนโลยีโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับ DA เปลี่ยนแปลงได้รวดเร็ว ผลกระทบทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับ DA ยังไม่ได้มีประวัติศาสตร์หรือช่วงเวลาพิสูจน์ที่นานพอ ทำให้การประเมินความเสี่ยงทำได้จำกัด

นอกจากนี้ ระบบการเงินของไทยเองก็อยู่ในช่วงปรับปรุงภูมิทัศน์ในหลายด้าน เช่น การพิจารณาให้มีการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินรูปแบบใหม่ (ตัวอย่างเช่น virtual bank) การพัฒนาการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้บริการ (Open Data) หรือการให้น้ำหนักความสำคัญกับการเงินเพื่อความยั่งยืน ดังนั้น การมองภาพภาคการเงินในอนาคตจึงยังมีความซับซ้อน การตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาและการกำกับดูแลจึงต้องเป็นไปอย่างรอบคอบมากขึ้น เพื่อให้สามารถกำหนดทิศทางที่เหมาะสมให้กับระบบการเงินดั้งเดิมและการเงินดิจิทัลให้สามารถอยู่ด้วยกันโดยเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ใช้บริการทางการเงินและเศรษฐกิจโดยรวม

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในฐานะที่เป็นผู้ดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงิน ผู้กำกับดูแลสถาบันการเงิน รวมถึงผู้ใช้บริการทางการเงินกลุ่มต่าง ๆ จึงได้จัดทำเอกสารแนวนโยบาย (directional paper) ฉบับนี้ขึ้น เพื่ออธิบายหลักคิดที่ ธปท. ใช้ในการออกนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มธุรกิจทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล ทางเลือกที่ ธปท. ได้คำนึงถึง ข้อดีและข้อกังวลของแนวทางต่าง ๆ ภายใต้ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นและบริบทเฉพาะของภาคการเงินไทย



แนวคิดของการกำกับดูแล

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลและกลุ่ม ธพ.

1 แนวทางการกำกับดูแลที่ ธพท. พิจารณา ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลและบริบทของภาคการเงินไทยในปัจจุบันต่อไปนี้

- (1) สินทรัพย์ดิจิทัลและการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลมีความเสี่ยง ทั้งต่อฐานะการเงินและต่อความน่าเชื่อถือของผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลนั้น แม้ว่าการประกอบธุรกิจจะมีกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม นอกจากนี้ ความเสี่ยงบางส่วนยังอาจเป็นความเสี่ยงที่ไม่มีใครทราบว่ามีอยู่ (unknown unknowns) และอาจเป็น tail risk ใหม่ที่มีต่อเสถียรภาพระบบการเงิน
- (2) กลุ่ม ธพ. อยู่ในฐานะที่แตกต่างจากธุรกิจทางการเงินทั่วไป เนื่องจากเป็นธุรกิจที่รับเงินฝากของประชาชน ได้รับการกำกับดูแลอย่างเข้มข้น และเป็นที่รู้จักคุ้นเคยอย่างยาวนาน ทำให้ได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชน
- (3) แม้รูปแบบการจัดตั้งจะปรับเปลี่ยนไปเป็นกลุ่ม ธพ. แต่ภายใต้กลุ่ม ธพ. ยังมีธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการเป็นตัวกลางทางการเงิน ทำหน้าที่เชื่อมต่อผู้ฝากเงินกับผู้กู้เงิน และมีความสำคัญเชิงระบบกับสถาบันการเงินรายอื่นๆ รวมทั้งตลาดทุน
- (4) กลุ่ม ธพ. เป็นธุรกิจที่สามารถขยายตลาดได้รวดเร็วจากฐานลูกค้าที่กว้าง เห็นได้จากความต้องการของภาคธุรกิจต่าง ๆ ต้องการให้ ธพ. เป็นส่วนหนึ่งในเครือข่ายธุรกิจหรือเป็นพันธมิตรทางธุรกิจ เพื่อให้เกิดการต่อยอดทางธุรกิจอย่างก้าวกระโดด หรือใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลของลูกค้าที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก รวมถึงการเป็นแหล่งทุนที่สำคัญ
- (5) ผู้ใช้บริการในกลุ่ม ธพ. มีจำนวนไม่น้อยที่เป็นประชาชนกลุ่มเปราะบาง หรือมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการลงทุนในสินทรัพย์ประเภทใหม่ที่ซับซ้อนอย่าง DA ตลอดจนความเสี่ยงต่าง ๆ ไม่เพียงพอ รวมถึงผู้ฝากเงินส่วนใหญ่ยังเป็นรายย่อยที่มีสินทรัพย์ทางการเงินจำกัด สะท้อนจากกว่าครึ่งหนึ่งของคนไทยที่มีบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์มีเงินในบัญชีไม่ถึง 3,200 บาท¹ แสดงให้เห็นถึง buffer รองรับความเสี่ยงจากการลงทุนที่จำกัด
- (6) คนไทยจำนวนมากให้ความสนใจการลงทุนใน DA สะท้อนจากทั้ง Cryptocurrency Adoption Index ที่ไทยเป็นประเทศลำดับที่ 12 ที่ “เปิดรับ” DA มากที่สุด² และจากจำนวนบัญชีผู้ใช้งานใน exchange ได้กำกับของ ก.ล.ต. ที่มากถึง 2.7 ล้านบัญชี³ ซึ่งยังไม่รวมผู้ลงทุนใน DA ที่ใช้ exchange ที่ไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยด้วย

1 <https://www.pier.or.th/abridged/2019/23/>

2 ข้อมูลโดย Chainalysis ที่ประเมินผลผ่านข้อมูลการแลกเปลี่ยน DA บน exchange ต่าง ๆ ทั่วโลก (จาก web traffic, time zone, หรือสกุลเงิน fiat ที่ใช้แลกเปลี่ยน)

3 จำนวนบัญชี DA ที่มีการซื้อขายในเดือน พ.ย. 2565 มีประมาณ 5 แสนบัญชี เทียบกับจำนวนบัญชีในตลาดหุ้นที่มีการซื้อขายในช่วงเดียวกันประมาณ 6 แสนบัญชี (<https://www.sec.or.th/TH/PublishingImages/Pages/WeeklyReport/DAWeeklyReport20220603.jpg>
https://classic.set.or.th/th/market/securities_company_statistics65.html)

- (7) ในช่วงที่ผ่านมา ธปท. เห็นความต้องการของกลุ่ม ธพ. ในการเข้ามามีส่วนร่วมใน DA ค่อนข้างสูง ไม่ว่าจะเป็นการออกเหรียญ เปิดบริษัท ทำการตลาด ฯลฯ นอกจากนี้ ความต้องการในการลงทุนในธุรกิจ DA ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับธนาคารชั้นนำของโลก นอกจากนี้ ค่าขอที่ภาคธุรกิจมีเข้ามาค่อนข้างจะเน้นไปทางการตลาดหรือการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ทันสมัย ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการเงิน ซึ่งอาจสะท้อนพฤติกรรมกลัวตกขบวนของผู้เล่นในตลาดปัจจุบัน
- (8) ประเทศไทยเป็นประเทศแรก ๆ ที่ตรากฎหมายเพื่อรองรับการทำธุรกิจ DA โดยเฉพาะ แม้การมีกฎหมายรองรับจะช่วยให้ผู้กำกับดูแลจัดระเบียบและดูแลความเสี่ยงได้เร็ว แต่อาจไม่สามารถกำกับดูแลโดยครอบคลุมผลิตภัณฑ์ DA หรือการประกอบธุรกิจใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นและไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนได้ ทำให้การดูแลความเสี่ยงมีข้อจำกัด
- (9) แม้ว่า DA บน public blockchain จะทำให้ติดตามเส้นทางการเงินได้ง่าย แต่ในกรณีที่พบบัญชีของผู้กระทำความผิดที่ต้องการอายัดแล้ว ก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่มีผู้กำกับดูแล และธุรกรรมส่วนใหญ่เกิดขึ้นในต่างประเทศ

ความเสี่ยงที่ ธปท. มองเห็น

- 2 ข้อเท็จจริงข้างต้น ทำให้ ธปท. ในฐานะผู้ดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงิน และผู้ดูแลสถาบันการเงินรวมถึงผู้ใช้บริการที่อาจได้รับผลกระทบจากความเสี่ยงต่าง ๆ เหล่านี้ มองเห็นความเสี่ยงหากไม่มีการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับ DA ดังต่อไปนี้
- ความเสี่ยงที่มาจาก DA หรือการประกอบธุรกิจ DA อาจแพร่ขยายไปยังระบบงานอื่น ๆ ของกลุ่ม ธพ. ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ฝากเงิน หรือแม้ว่าความเสียหายด้านการเงินจะถูกจำกัดไว้แล้ว แต่ก็อาจยังทำให้ผู้ฝากเงินไม่มั่นใจในการตัดสินใจของกลุ่ม ธพ. ในอนาคต
 - ความเสี่ยงจากการที่กลุ่ม ธพ. มีช่องทางเข้าถึงฐานลูกค้าที่กว้างและหลากหลาย สามารถขยายตลาดได้รวดเร็ว อาจทำให้เกิดช่องว่างและแนะนำการลงทุนใน DA ต่อนักลงทุนที่อาจเป็นกลุ่มเปราะบาง หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงความเสี่ยงต่าง ๆ อย่างเพียงพอ
 - ความเสี่ยงที่กลุ่ม ธพ. จะลงทุนไปกับ DA หรือธุรกิจ DA มาก จนทำให้การจัดสรรทรัพยากรบิดเบือนไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินระหว่างผู้กู้เงินกับผู้ฝากเงิน ซึ่งควรเป็นหน้าที่สำคัญลำดับแรก ของ ธพ. ได้เต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความกลัวตกขบวน อาจเป็นแรงกดดันให้กลุ่ม ธพ. อื่น ๆ ทำตาม
 - ความเสี่ยงที่ DA และธุรกิจที่เกี่ยวข้องจะขยายตัวเร่งขึ้นอย่างรวดเร็วในขณะที่ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงความเสี่ยง ปราศจากการกำกับดูแลที่ดีพอ ทำให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบ หรือในกรณีที่ประชาชนถือ DA ในวงกว้าง จนไม่สามารถตรวจสอบที่มาหรือที่ไปของ DA ได้ อาจทำให้ DA ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินหรืออาชญากรรมทางการเงินอื่น ๆ

ทางเลือกในการกำกับดูแล

- 3 ในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางสากลในการกำกับดูแล DA และการประกอบธุรกิจ DA จากความหลากหลายและความเสี่ยงที่ยังไม่แน่ชัด กระนั้นก็ตาม หน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศเริ่มเห็นทิศทางตรงกันเกี่ยวกับความเสี่ยงบางประการ และความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแล แม้จะมีแนวทางต่างกันบ้าง

- 4 สำหรับกรณีประเทศไทย ธปท. มุ่งหวังให้การขยายตัวของธุรกิจ DA เป็นไปโดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อประชาชน รวมไปถึงการเอื้อให้เกิดนวัตกรรมเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการเงิน ขณะเดียวกันก็ควรคำนึงถึงความเสี่ยงต่าง ๆ และเสถียรภาพของระบบการเงินด้วย โดย ธปท. ได้พิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายในการกำกับดูแลกลุ่ม ธพ. ได้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

(1) ห้ามไม่ให้กลุ่ม ธพ. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ DA เลย

✓ ข้อดี

- เป็นการป้องกันความเสี่ยงข้างต้น ทั้งการคุ้มครองผู้ฝากเงิน และป้องกันการชักชวนกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มที่ยังมีความรู้ทางการเงินไม่มากนักให้ลงทุนหรือเข้าถึง DA ผ่านช่องทางของธนาคาร อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้เล่นอื่นที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของ ธปท. และมีฐานลูกค้ากว้าง มาประกอบธุรกิจ DA ส่งผลให้การขยายตัวของ DA แม้ว่าจะช้าลงไปบ้างแต่ก็ยังเกิดขึ้นอยู่ในที่สุด

✗ ข้อเสีย

- กลุ่ม ธพ. ไม่สามารถประกอบธุรกิจ DA แข่งขันกับ non-bank ได้ (unlevel playing field)
- สร้างสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรม จากการจำกัดการแข่งขันจากกลุ่ม ธพ.
- มีผลข้างเคียง (unintended consequences) เช่น เสียโอกาสในการยกระดับการให้บริการ DA ผ่านการให้บริการของ ธพ. หรือไม่มีข้อมูลเพื่อติดตามภาวะความเสี่ยงได้ จากการที่ผู้ให้บริการ DA ในกรณีนี้จะเป็นธุรกิจที่อยู่นอกเหนือการกำกับของ ธปท.

(2) ให้กลุ่ม ธพ. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ DA ได้โดยกำหนดเพดานการลงทุน

✓ ข้อดี

- เอื้อให้เกิดนวัตกรรมขึ้น ไม่ปิดกั้นให้ผู้เล่นที่มีศักยภาพเข้ามาประกอบธุรกิจ DA
- กลุ่ม ธพ. ซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจที่ได้รับการกำกับดูแล มีส่วนร่วมในตลาด DA ทำให้ ธปท. สามารถติดตามภาวะความเสี่ยงจากข้อมูลจากกลุ่ม ธพ. ได้
- ธปท. สามารถใส่กลไกสร้างแรงจูงใจให้กลุ่ม ธพ. ยกระดับมาตรฐานการประกอบธุรกิจ DA อาจช่วยให้เกิดการแข่งขันกันยกระดับบริการ DA ในประเทศได้
- การมีเพดานการลงทุนทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และกลุ่ม ธพ. ต้องพิจารณาจัดสรรเงินทุนให้มีประสิทธิภาพ
- ยืดหยุ่น เพราะสามารถปรับเพดานการลงทุนเพิ่มขึ้นตามพัฒนาการของการกำกับดูแลที่เป็นสากลได้

✗ ข้อเสีย

- อาจเกิดความเสี่ยงได้ในวงจำกัด หากหน่วยงานกำกับดูแลปรับตัวไม่ทันตามพฤติกรรม การประกอบธุรกิจของผู้เล่นในตลาด
- ยังมีข้อจำกัดในการลงทุน จึงอาจทำให้กลุ่ม ธพ. ไม่สามารถแข่งขันกับ non-bank ในธุรกิจ DA ได้อย่างเต็มที่

(3) ให้กลุ่ม ธพ. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ DA ได้อย่างเสรี

✓ ข้อดี	✗ ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> • เอื้อให้เกิดนวัตกรรม • เปิดโอกาสให้กลุ่ม ธพ. แข่งขันในธุรกิจ DA ได้อย่างเสรีและเท่าเทียมกับ non-bank 	<ul style="list-style-type: none"> • กลุ่ม ธพ. อาจเข้าไปลงทุนในธุรกิจ DA อย่างรวดเร็วจากความกลัวตกขบวน ทำให้เกิดการจัดสรรเงินทุนเป็นไปอย่างไม่ได้ประสิทธิภาพสูงสุด • การขยายตัวของ DA เป็นไปอย่างรวดเร็ว อาจเกิดความเสี่ยงต่อระบบขึ้นได้ โดยที่หน่วยงานกำกับดูแลต่าง ๆ อาจไม่สามารถปรับตัวได้ทัน หรือหากพบความเสี่ยง การจะออกมาตราการมาเพื่อแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วก็จะทำได้ยากหรือเกิดผลกระทบต่อผู้ใช้บริการเป็นวงกว้าง

ทั้งนี้ ทางเลือกที่ 2 และ 3 ซึ่งจะทำให้ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ DA ขยายวงกว้างขึ้นได้ จำเป็นต้องมาพร้อมกับการยกระดับการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล การบริหารความเสี่ยง และการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

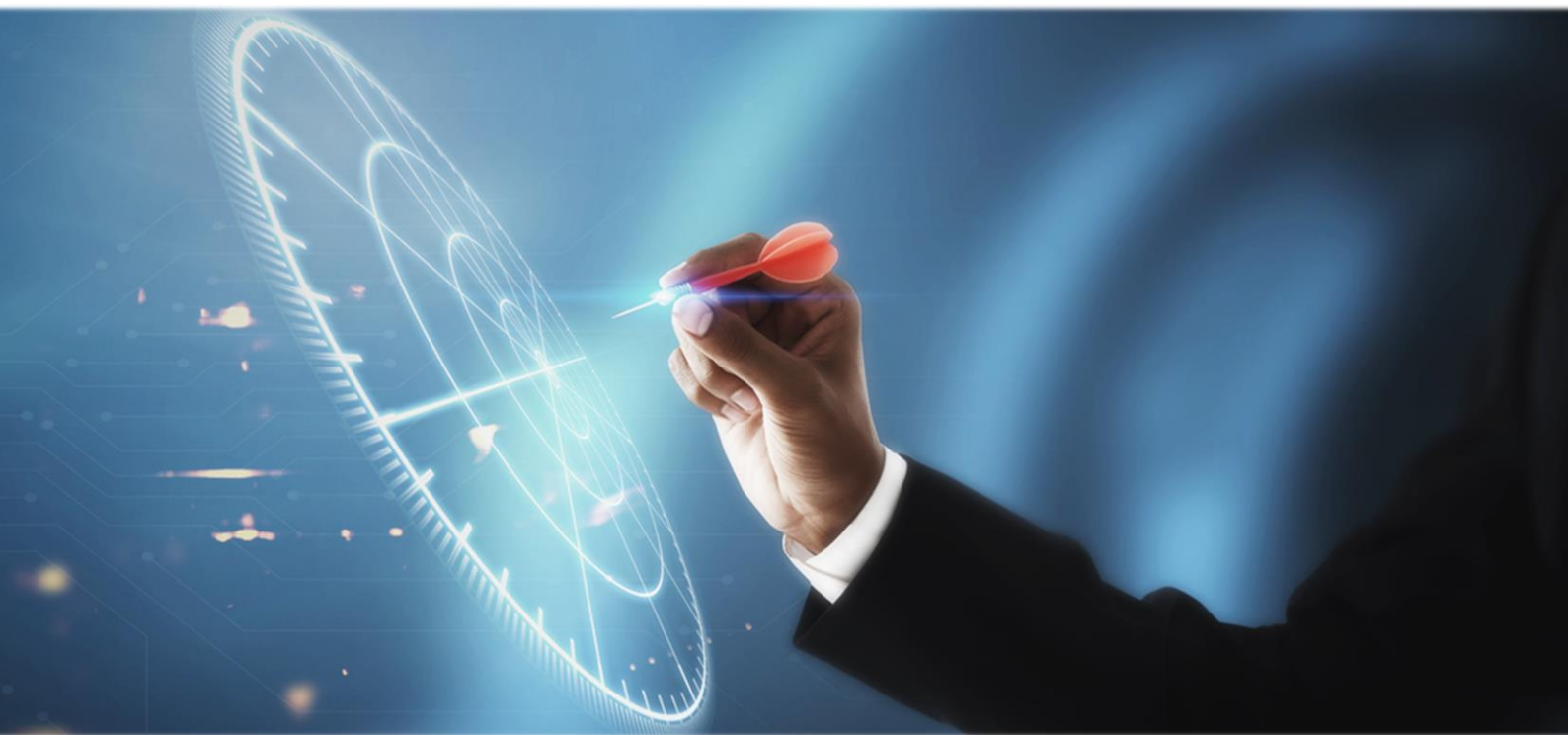
แนวทางการกำกับดูแลที่ ธปท. เลือก

- 5 แนวทางการกำกับดูแลที่ ธปท. เลือกเพื่อบรรลุเป้าหมายในการกำกับดูแล จะต้องรักษาสมดุลระหว่างการสนับสนุนนวัตกรรมเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้บริการและการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม โดยเพิ่มความยืดหยุ่นในขอบเขตการประกอบธุรกิจของกลุ่ม ธพ. มากขึ้น เพื่อสนับสนุนการแข่งขันและนวัตกรรม และให้กลุ่ม ธพ. สามารถปรับตัวได้เท่าทันกับเทคโนโลยีโดยคำนึงถึงประโยชน์และความเสี่ยง ในขณะเดียวกัน การเพิ่มความยืดหยุ่นก็จำเป็นต้องมาพร้อมกับการยกระดับการกำกับดูแลด้วย มิเช่นนั้นการขยายขอบเขตการดำเนินธุรกิจที่ไม่รัดกุมและการขยายตัวของธุรกิจใหม่ที่มีความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ที่ยังไม่สามารถประเมินได้ครอบคลุม อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อลูกค้า ต่อกลุ่ม ธพ. หรืออาจลุกลามเป็นวงกว้างกระทบต่อภาคการเงินและระบบเศรษฐกิจได้ **ธปท. จึงเลือกแนวทางการกำกับดูแลที่สอง ซึ่งอนุญาตให้กลุ่ม ธพ. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ DA ได้ โดยกำหนดเพดานการลงทุน**
- 6 การยกระดับการกำกับดูแลดังกล่าว แม้ในระยะสั้นอาจทำให้กลุ่ม ธพ. มีต้นทุนในการประกอบธุรกิจที่สูงขึ้นและอาจทำให้เสียเปรียบในการแข่งขันเมื่อเทียบกับผู้เล่นที่ไม่ได้ถูกกำกับโดย ธปท. แต่ก็มีผลจำเป็น เพื่อรองรับความเสี่ยงใหม่ ๆ ดูแลให้กลุ่ม ธพ. มีความเข้มแข็ง รักษาความเชื่อมั่นในระบบ ธพ. และคุ้มครองผู้ใช้บริการ ซึ่งในบางประเทศก็มีการดูแลการเข้าถึง DA ของลูกค้ารายย่อยในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน⁴ นอกจากนี้ การยกระดับการกำกับดูแลจะช่วยให้การขยายตัวของธุรกิจในกลุ่ม ธพ. เป็นไปอย่างระมัดระวังและยั่งยืน รวมถึงช่วยสนับสนุนให้ธุรกิจ DA มีมาตรฐานการให้บริการที่ดี ลูกค้าได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม เป็นแบบอย่างให้กับผู้เล่นรายอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้ลูกค้ามีความมั่นใจ เป็นผลดีต่อกลุ่ม ธพ. และธุรกิจ DA ของประเทศในระยะยาว

4 เช่น ทางการสิงคโปร์ห้ามโฆษณาบริการ DA ในพื้นที่สาธารณะเพื่อป้องกันการชักชวนรายย่อย ในขณะที่ฮ่องกงกำหนดให้ผู้ให้บริการสามารถขายผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับ DA ให้รายย่อยได้เฉพาะผลิตภัณฑ์ที่เข้าเงื่อนไขว่าไม่ใช่ผลิตภัณฑ์ซับซ้อนเท่านั้น

เป้าหมายในการกำกับดูแล

- สนับสนุนเทคโนโลยีหรือบริการทางการเงินที่จะช่วยให้ระบบการเงินมีประสิทธิภาพ พัฒนาบริการทางการเงินให้ดีขึ้น และเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงิน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและภาคธุรกิจ ไม่ปิดกั้นการใช้ DA ในรูปแบบที่มีประโยชน์
- ป้องกันความเสี่ยงต่อเงินฝากของประชาชน ความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อธุรกิจ ธพ. รวมถึงเพื่อดูแลความเสี่ยงต่อระบบ
- คัดกรองผู้ประกอบการให้ได้รับการบริการอย่างเป็นธรรม ป้องกันการชักชวนให้ผู้ที่เป็นกลุ่มเสี่ยงและไม่มี ความเข้าใจ DA เพียงพอมาลงทุน
- ยกระดับมาตรฐานธุรกิจ DA ของประเทศให้ทัดเทียมกับมาตรฐานที่ผู้บริโภคคาดหวังได้จากบริการของ ธพ.
- มีมาตรฐานการกำกับดูแลที่เหมาะสม เป็นไปตามระดับความเสี่ยง โดยสนับสนุนการปรับโครงสร้างเพื่อความคล่องตัว หรือลดกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็นลง ในขณะเดียวกัน ก็ป้องกันไม่ให้นักลงทุน ธพ. ใช้การปรับโครงสร้างมาเป็นเครื่องมือในการหลบเลี่ยงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ยังจำเป็นอยู่



วิธีการกำกับดูแล

- 7 จากแนวทางการกำกับดูแลที่ ธปท. เลือกข้างต้น ทำให้ ธปท. ออกแบบวิธีการกำกับดูแลที่มีความสมดุลระหว่างการสนับสนุนนวัตกรรมและการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงรูปแบบการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนไปอีกด้วย วิธีการกำกับดูแลนี้จึงมุ่งเน้นดูแลกรณีในกลุ่ม ธพ. มีการประกอบธุรกิจที่ซับซ้อนที่อาจมีความเสี่ยงสูง เช่น มีบริษัทในกลุ่มประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ DA หรือประกอบธุรกิจเงินร่วมทุน (venture capital) โดยปรับใช้กับโครงสร้างกลุ่ม ธพ. ทุกรูปแบบ ทั้งกรณีบริษัทโฮลดิ้งเป็นบริษัทแม่ และ ธพ. เป็นบริษัทแม่ โดยยึดตามหลักการกำกับดูแลที่สอดคล้องตามระดับความเสี่ยง (risk proportionality)

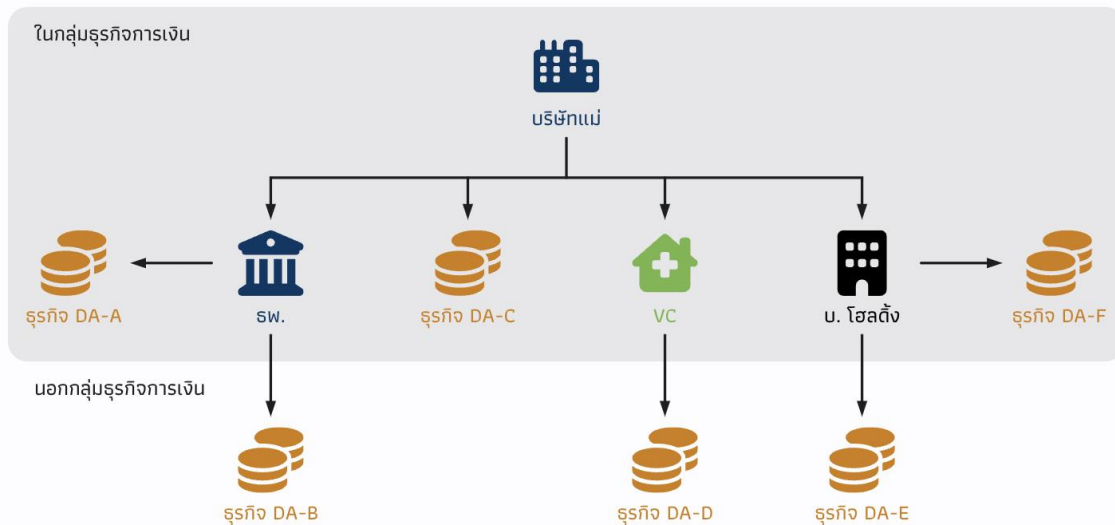


1. เพิ่มความยืดหยุ่นในการประกอบธุรกิจของกลุ่ม ธพ.

- 8 การเพิ่มความยืดหยุ่นในการประกอบธุรกิจของกลุ่ม ธพ. มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสในการแข่งขัน สนับสนุนนวัตกรรมในภาคการเงิน เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีแนวทางดังนี้
- 9 **[1.1] ยกเลิกเพดานการลงทุนในธุรกิจเทคโนโลยีทางการเงิน (FinTech)**
- ให้กลุ่ม ธพ. ใช้ประโยชน์จาก FinTech ได้มากขึ้น โดยเห็นถึงประโยชน์ที่ชัดเจนของ FinTech ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน และ ธพ. มีประสบการณ์และแนวทางการดูแลความเสี่ยงของ Fintech ที่มั่นใจได้ในระดับหนึ่งแล้ว
- 10 **[1.2] อนุญาตให้กลุ่ม ธพ. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ DA อย่างค่อยเป็นค่อยไป**
- สนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้วัฒนธรรมในกลุ่มผู้ให้บริการทางการเงิน ยกย่องการดำเนินงานและให้บริการแก่ประชาชน มีแนวทางคุ้มครองผู้ใช้บริการที่เหมาะสม และไม่กระทบต่อเสถียรภาพระบบการเงิน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการประกอบธุรกิจ DA อาจมีความเสี่ยงใหม่ ๆ เกิดขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อ ธพ. ประกอบกับยังไม่มีแนวทางสากลในการกำกับดูแล ดังนั้น การขยายบทบาทของกลุ่ม ธพ. ในธุรกิจ DA อย่างค่อยเป็นค่อยไปในระยะแรก จะช่วยจำกัดผลกระทบที่อาจเกิดจากความเสี่ยงใหม่ ๆ ได้ อีกทั้งจะช่วยให้กลุ่ม ธพ. พิจารณาการลงทุนหรือจัดสรรทรัพยากรอย่างรอบคอบได้ โดย ธพ. ยังไม่อนุญาตให้ ธพ. ประกอบธุรกิจ DA ได้โดยตรง และกำหนดให้บริษัทในกลุ่ม ธพ. สามารถลงทุนในกิจการที่ประกอบธุรกิจ DA ได้ภายใต้ DA Business Limit ที่ร้อยละ 3 ของเงินกองทุน⁵

ตัวอย่างการนับเงินลงทุน



- (i) **ธพ.** สามารถลงทุนในบริษัทที่ประกอบธุรกิจ DA ทั้งในและนอกกลุ่ม ธพ. รวมกับเงินให้สินเชื่อแก่บริษัทที่ประกอบธุรกิจ DA ในกลุ่ม ธพ. ได้ ไม่เกินร้อยละ 3 ของเงินกองทุน ธพ. ตามตัวอย่าง จะนับเงินลงทุนและสินเชื่อที่ธุรกิจ DA-A และเงินลงทุนที่ธุรกิจ DA-B ไม่เกินร้อยละ 3 ของเงินกองทุน ธพ.
- (ii) **บริษัทแม่** สามารถลงทุนในบริษัทที่ประกอบธุรกิจ DA ทั้งในและนอกกลุ่ม ธพ. ไม่เกินร้อยละ 3 ของเงินกองทุนกลุ่ม ธพ. โดยส่วนที่เกินอัตราส่วนดังกล่าวให้หักเงินกองทุนชั้นที่ 1 ที่เป็นส่วนของเจ้าของ (Common Equity Tier 1: CET1) ของกลุ่ม ธพ. เต็มจำนวน ตามตัวอย่าง จะนับเงินลงทุนที่ธุรกิจ DA-A, DA-B, DA-C, DA-D, DA-E และ DA-F ต้องไม่เกินร้อยละ 3 ของเงินกองทุนกลุ่ม ธพ.

แม้การนับจะแตกต่างกันบ้าง ขึ้นกับโครงสร้างของกลุ่ม ธพ. แต่เป็นการกำหนดเพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่น (regulatory arbitrage) และให้ครอบคลุมสาระสำคัญของกำกับการกำกับดูแล

5 หากกลุ่ม ธพ. มีการซื้อหรือควมรวมธุรกิจ และมีค่าความนิยม (goodwill) กลุ่ม ธพ. จะต้องหักมูลค่าของ goodwill ออกจากเงินกองทุนของกลุ่ม ตามหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนปัจจุบัน และไม่ต้องนำส่วนของ goodwill มาคำนวณ DA Business Limit อีก

11 ที่มาของระดับ DA Business Limit

การกำหนด DA Business Limit ที่ร้อยละ 3 เป็นระดับที่เพียงพอต่อการเรียนรู้และพัฒนาธุรกิจ DA ในระยะแรก ขณะเดียวกันก็ไม่สูงเกินไปจนกระทบกับฐานะการเงินของ ธพ. หากเกิดความเสียหาย โดยถ้าพิจารณาจากเงินที่สง. ชำนาญของนักลงทุนในธุรกิจ DA เฉลี่ยประมาณ 7 พันกว่าล้านบาท⁶ คิดเป็น 0.43% ของเงินกองทุนเฉลี่ยของสง. เหล่านั้น หรือถ้าคิดจากปริมาณเงินกองทุนเฉลี่ยของ DSIBs ไทยซึ่งต่ำกว่า ก็ยังคิดเป็นเพียง 1.96% เท่านั้น นอกจากนี้ DA Business Limit ที่ร้อยละ 3 ก็เป็นระดับที่ไม่ได้มากเกินไป โดยหากเกิดความเสียหาย 3% เงินกองทุน สง. จะคิดเป็นประมาณ 0.6% BIS ratio ของ สง. โดยเฉลี่ย ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

12 สร้างแรงจูงใจในการยกระดับมาตรฐานของกิจการ DA

นอกจากจะช่วยให้กิจการ DA ขยายตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปแล้ว DA Business Limit ยังสามารถนำมาใช้สร้างแรงจูงใจให้เกิดการยกระดับมาตรฐานของกิจการ DA ในประเทศได้อีกด้วย โดยหากกลุ่ม ธพ. สามารถยกระดับมาตรฐานของกิจการ DA ได้ในกลุ่ม ธพ. ให้เท่ากับมาตรฐานในการประกอบธุรกิจตามที่ ธพท. กำหนดในด้านต่าง ๆ ได้ เช่น ด้านธรรมาภิบาล การดูแลความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีและไซเบอร์ ด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (AML/CFT) ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (consumer protection) ด้านการประเมินความเหมาะสมของลูกค้า (client suitability) ก็ไม่ต้องนับเงินลงทุนของธุรกิจนั้น ๆ ใน DA Business Limit ได้

ทั้งนี้ ในการพิสูจน์ว่ากิจการ DA ของกลุ่ม ธพ. ได้มาตรฐานที่ ธพท. กำหนดแล้วหรือไม่นั้น ให้กลุ่ม ธพ. เปรียบเทียบกับ ธพท. โดยกลุ่ม ธพ. จัดทำผลการประเมินตนเอง และดำเนินการตามที่ ธพท. จะประกาศกำหนดต่อไป

13 การทบทวน DA Business Limit

แนวทางกำกับดูแลเรื่อง DA Business Limit นี้สามารถพิจารณาทบทวนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ในการนี้ ธพท. ได้ติดตามสถานการณ์ และแลกเปลี่ยนความรู้กับต่างประเทศและภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด เมื่อเห็นประโยชน์และมีแนวทางดูแลความเสี่ยงที่ชัดเจนขึ้น มีมาตรฐานการกำกับดูแลที่เป็นสากล หรือมีข้อมูลหรือตัวอย่างจากต่างประเทศว่าสามารถคลายความกังวลได้ ก็สามารถพิจารณาปรับเพิ่มหรือยกเลิก limit ดังกล่าวได้ เช่นเดียวกับการยกเลิก FinTech Limit

14 การกำกับธุรกิจเกี่ยวกับ DA ที่ยังไม่มีคำตอบ

สำหรับธุรกิจเกี่ยวกับ DA ที่ยังไม่มีคำตอบ เช่น ไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ และยังไม่เห็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจที่ชัดเจน เช่น decentralized finance (DeFi) ธุรกิจเกี่ยวกับ non-fungible token (NFTs) หรือธุรกิจใน metaverse ที่เกี่ยวข้องกับ DA กลุ่ม ธพ. สามารถนำธุรกิจเกี่ยวกับ DA เหล่านั้นหรือ ธพท. เป็นรายกรณี เพื่อพิจารณาเข้าทดลองนวัตกรรมใน Regulatory Sandbox ของ ธพท. ได้⁷ ซึ่งจะถูกรับรวมอยู่ใน DA Business Limit ด้วย เพื่อประเมินผลดีผลเสียต่อระบบการเงิน ทดสอบแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคที่เหมาะสม และให้มั่นใจได้ว่าการบริหารความเสี่ยงที่รัดกุม ไม่กระทบเสถียรภาพระบบการเงิน รวมทั้งพิจารณาถึงประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ โดยหากสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องและบรรลุเป้าหมายที่ตกลงร่วมกัน (key success factors) ที่ได้รับความเห็นชอบจาก expert panel ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทั้ง

6 ข้อมูลจาก Blockdata

7 การพิจารณาเข้า Regulatory Sandbox ครอบคลุมเฉพาะบริษัทในกลุ่ม สง. และผู้ประกอบการภายใต้การกำกับของ ธพท. และเป็นไปตามปัจจัยในการพิจารณาเข้าทดลองใน Regulatory Sandbox ที่ ธพท. กำหนด โดย ธพท. อาจพิจารณาอนุญาตให้กลุ่ม ธพ. ดำเนินธุรกิจดังกล่าวโดยไม่ต้องเข้า Regulatory Sandbox ก็ได้

ภายในและภายนอก ธพท. แล้ว จะสามารถออกจาก Sandbox เพื่อประกอบธุรกิจในช่วงกว้างได้ และเมื่อการให้บริการเป็นไปตามมาตรฐานที่ ธพท. คาดหวัง ก็สามารถพิจารณาออกจาก DA Business Limit ได้เช่นกัน

ทั้งนี้ ในการจัดลำดับรับเข้าทดลองใน Regulatory Sandbox นั้น ธพท. จะให้ความสำคัญกับการประเมินศักยภาพและประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจการเงิน มากกว่าการประเมินความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ดังนั้น กลุ่ม ธพ. จะต้องนำเสนอแผนการทดสอบ (test plan) และการประเมินประโยชน์และความเสี่ยงของกิจการด้วยตนเองมาเบื้องต้น ก่อนที่จะมาหารือกับ ธพท.

2. ยกระดับแนวทางกำกับดูแลธุรกิจของกลุ่ม ธพ.

- 15 การยกระดับแนวทางกำกับดูแลกลุ่ม ธพ. เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการขยายไปสู่ธุรกิจดิจิทัลของกลุ่ม ธพ. มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันผลกระทบต่อผู้ฝากเงินและระบบการเงิน รวมถึงดูแลให้มีการคุ้มครองลูกค้าอย่างเหมาะสม ซึ่งการกำกับดูแลจะสอดคล้องกับระดับความเสี่ยง (risk-proportionality) ของการดำเนินธุรกิจของกลุ่ม ธพ. โดยธุรกิจที่มีความเสี่ยงน้อยสามารถกำกับดูแลอย่างยืดหยุ่นได้ ขณะที่ธุรกิจที่มีความเสี่ยงมากจะต้องถูกกำกับดูแลอย่างรัดกุม ส่วนธุรกิจใหม่ที่ยังมีความเสี่ยงและประโยชน์ไม่ชัดเจน จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลในระดับหนึ่งเพื่อเป็นราวกันป้องกันผลกระทบต่อระบบ เมื่อมีความชัดเจนขึ้นแล้วสามารถปรับตามความเหมาะสมได้ จะเห็นว่า การกำกับดูแลกลุ่ม ธพ. ในเรื่องการประกอบธุรกิจ DA จะค่อนข้างเข้มงวดในช่วงแรกเนื่องจากยังประเมินความเสี่ยงต่อ ธพ. และระบบการเงินโดยรวมยังไม่ชัดเจนนั่นเอง

[2.1] ยกระดับการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล

16 ป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์

การมีบริษัทในกลุ่ม ธพ. ที่ดำเนินธุรกิจที่แตกต่างกันย่อมทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ภายในกลุ่ม (conflict of interests) โดยความเสี่ยงดังกล่าวมีนัยสำคัญมากขึ้นในกรณีที่บริษัทในกลุ่มดำเนินธุรกิจซับซ้อน⁸ และมีการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่ซ้ำกันระหว่าง ธพ. และบริษัทแม่ที่เป็นบริษัทโฮลดิ้งหรือบริษัทในกลุ่มที่ดำเนินธุรกิจซับซ้อน ซึ่งอาจทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการ ธพ. ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฝากเงินและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ ธพ. เป็นสำคัญ

ตัวอย่างเช่น หากกรรมการ ธพ. และบริษัทแม่ที่เป็นบริษัทโฮลดิ้งเป็นชุดเดียวกัน ถ้ากรรมการ ธพ. ต้องพิจารณาให้สินเชื่อกับบริษัทในกลุ่มโฮลดิ้งเพื่อลงทุนในธุรกรรมที่เสี่ยงสูง อาจพิจารณาผลตอบแทนที่โฮลดิ้งจะได้รับเทียบกับความเสี่ยงของการลงทุน ต่างจากกรณีที่กรรมการเป็นคนละชุดกัน ที่กรรมการ ธพ. ซึ่งไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ชัดเจนกับบริษัทโฮลดิ้งจะชั่งน้ำหนักระหว่างรายได้ดอกเบี้ยเทียบกับความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับชำระคืนสินเชื่อ ซึ่งเป็นการพิจารณาที่คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ฝากเงินและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ ธพ. มากกว่า

ทั้งนี้ โครงสร้างกลุ่มแต่ละรูปแบบมีความเสี่ยง conflict of interests ที่ต่างกัน การกำกับดูแลที่กำหนดจึงสะท้อนลักษณะความเสี่ยงที่ต่างกัันดังกล่าว โดยกลุ่ม ธพ. ควรมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ เพื่อป้องกัน conflict of interests และมีการถ่วงดุลอำนาจ โดยการดูแลให้คณะกรรมการสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ

ด้วยเหตุนี้ ธพท. จึงกำหนดแนวทางลดความเสี่ยงที่จะเกิด conflict of interests เช่น

- **กรณีกลุ่ม ธพ. ที่บริษัทแม่ไม่ใช่ ธพ.** กรรมการของบริษัทแม่สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการของ ธพ. ได้ แต่จะต้องเป็นเสียงส่วนน้อยในคณะกรรมการของ ธพ. เท่านั้น โดยประธานคณะกรรมการของบริษัทแม่

⁸ เช่น มีบริษัทในกลุ่มประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ DA หรือประกอบธุรกิจ venture capital

และประธานคณะกรรมการของ ธพ. ต้องไม่เป็นบุคคลเดียวกัน และคณะกรรมการตรวจสอบของบริษัทแม่ ต้องไม่เป็นชุดเดียวกันกับคณะกรรมการตรวจสอบของ ธพ.

- **กรณีกลุ่ม ธพ. ที่บริษัทแม่เป็น ธพ.** กรรมการของ ธพ. สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการของบริษัทลูกที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลหรือธุรกิจ VC ในกลุ่มได้ไม่เกิน 3 ใน 4 ของคณะกรรมการของบริษัทลูกดังกล่าว

อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าแนวทางการกำกับดูแลข้างต้นได้อนุญาตให้มีการดำรงตำแหน่งกรรมการซ้ำกันได้จำนวนหนึ่ง เพื่อให้การส่งผ่านนโยบายและวัฒนธรรมองค์กรภายในกลุ่มเป็นไปอย่างราบรื่น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการดำเนินธุรกิจของกลุ่ม ธพ.

17 มีกระบวนการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ

จากการประกอบธุรกิจของกลุ่ม ธพ. ที่มีความหลากหลายมากขึ้น บริษัทแม่ต้องดูแลให้บริษัทในกลุ่ม ธพ. ดำเนินการตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีและมีกระบวนการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งแบ่งแยกหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานหรือบุคคล ให้ความสำคัญกับการควบคุมภายในและการทำหน้าที่ของ Three Lines of Defense โดยเฉพาะการทำหน้าที่ของ 2nd และ 3rd lines ที่ต้องสามารถควบคุมดูแลและตรวจสอบกระบวนการทำงานได้อย่างเป็นอิสระและทั่วถึง

18 ก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

การขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของกลุ่ม ธพ. และการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีอาจทำให้เกิดความเสี่ยงเปลี่ยนไปและหลากหลายมากขึ้น หากคณะกรรมการของกลุ่ม ธพ. ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เพียงพอ อาจทำให้เกิดความเสี่ยงที่กลุ่ม ธพ. จะไม่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสมและครอบคลุม ซึ่งอาจกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของกลุ่ม ธพ. และผู้ฝากเงินได้ ธพท. จึงคาดหวังและวางหลักการเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดี โดยกลุ่ม ธพ. ควรมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเหมาะสมกับลักษณะการดำเนินธุรกิจและความเสี่ยงของกลุ่ม ธพ.

19 [2.2] กำกับดูแลด้านเงินกองทุนให้เข้มแข็ง

ธุรกิจ DA เป็นธุรกิจใหม่และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจทำให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องมีความเสี่ยงที่ยังประเมินไม่ได้ชัดเจนและมีความเสี่ยงต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมา นอกจากนี้ DA ส่วนใหญ่มีมูลค่าผันผวน การถือครองเหรียญ DA จึงมีความเสี่ยงที่จะเสียหายจากมูลค่าที่ลดลงอย่างรวดเร็วได้

เพื่อดูแลให้กลุ่ม ธพ. มีเงินกองทุนเพียงพอรองรับความเสี่ยงใหม่ ๆ ซึ่งรวมถึงความเสี่ยงจากการประกอบธุรกิจ DA ได้อย่างรัดกุมนั้น ธพท. จึงกำหนดแนวทางการกำกับดูแลเพิ่มเติม เช่น หาก ธพ. หรือบริษัทในกลุ่มมีการถือครอง DA⁹ ให้นำมูลค่า DA ที่ถือครองดังกล่าวมาหักออกจากเงินกองทุนเต็มจำนวน เพื่อรองรับความเสี่ยงของสินทรัพย์ที่ถือครองอยู่ สอดคล้องกับแนวทางเบื้องต้นของ BCBS และหลายประเทศที่อยู่ระหว่างพิจารณา

นอกจากนี้ กลุ่ม ธพ. ควรมีเงินกองทุนรองรับความเสี่ยงด้านอื่น (Pillar II) ด้วย โดยกลุ่ม ธพ. ต้องจัดทำ stress test ภายใต้วาระวิกฤตที่ครอบคลุมความเสี่ยงจากการประกอบธุรกิจและทำธุรกรรมเกี่ยวกับ DA และพิจารณาการดำรงเงินกองทุนเพิ่มเติมรองรับความเสี่ยงอื่นที่สอดคล้องกับ risk profile ของ ธพ. และบริษัทในกลุ่ม ธพ. ซึ่งจะช่วยสร้างความมั่นใจว่า ธพ. มีเงินกองทุนเพียงพอรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น สร้างความมั่นใจให้ผู้ฝากเงิน

9 ธพ. สามารถถือครองเหรียญ DA ได้เฉพาะเพื่อพัฒนานวัตกรรมหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ และต้องมีการหารือกับ ธพท. เพื่อพิจารณาการเข้าทดสอบใน BOT Sandbox ด้วย

20 [2.3] ดูแลความเสี่ยงจากความเสี่ยงภายในกลุ่ม

เมื่อบริษัทในกลุ่ม ธพ. ดำเนินธุรกิจที่หลากหลายและมีความเสี่ยงสูงขึ้น ความเสี่ยงดังกล่าวอาจถูกส่งต่อมายัง ธพ. ที่ต้องดูแลเงินฝากของประชาชน ผ่านความเชื่อมโยงทั้งในด้านการเงินและการดำเนินงานที่อาจมีการพึ่งพิงกัน (intragroup contagion risk) นอกจากนี้ ชื่อเสียงของบริษัทที่ดำเนินงานในกลุ่มเดียวกันมีความเชื่อมโยงกันจากมุมมองของลูกค้า ทำให้ความเชื่อมั่นใน ธพ. อาจถูกกระทบจากการดำเนินงานของบริษัทในกลุ่มได้

เพื่อป้องกันผลกระทบจากความเชื่อมโยงระหว่าง ธพ. กับบริษัทในกลุ่ม ธพ. ที่อาจมี exposure ต่อความเสี่ยงใหม่ ๆ มากขึ้น ธพ. จึงกำหนดให้บริษัทแม่

- ประเมินความเสี่ยงจากการประกอบธุรกิจของบริษัทในกลุ่มที่อาจกระทบต่อ ธพ. และมีแนวทางบริหารจัดการ รวมทั้งดูแลการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพดานการลงทุนหรือปล่อยสินเชื่อของ ธพ. ให้แก่บริษัทในกลุ่ม
- จัดทำแนวการตรวจสอบ (audit program) ประจำปีสำหรับตรวจสอบบริษัทในกลุ่มที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ DA
- แยกระบบงาน DA ออกจากระบบงานหลักของ ธพ. (core banking) อย่างเด็ดขาด และดูแลความมั่นคงปลอดภัยด้าน IT และ cyber อย่างรัดกุม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาจนมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของ ธพ.

นอกจากนี้ กลุ่ม ธพ. ต้องไม่สร้างความเข้าใจผิดว่า ธพ. มีส่วนรับผิดชอบในธุรกรรมเกี่ยวกับ DA ที่ดำเนินการโดยบริษัท DA ในกลุ่ม เพื่อป้องกันผลกระทบด้านความเชื่อมั่นของลูกค้าที่มีต่อ ธพ. จากการดำเนินงานของบริษัทในกลุ่ม

21 [2.4] ยกระดับการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองลูกค้า

กลุ่ม ธพ. มีฐานลูกค้าที่กว้างขวางและหลากหลาย ซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้ใช้บริการที่เป็นประชาชนกลุ่มเปราะบางที่มีความรู้ทางการเงินและความสามารถในการรับความเสี่ยงได้ในระดับต่ำ หากได้รับการเสนอขายหรือแนะนำผลิตภัณฑ์ทางการเงินรูปแบบใหม่ที่มีความผันผวนสูง เช่น DA ผ่านช่องทางหรือใช้ข้อมูลลูกค้าของกลุ่ม ธพ. โดยไม่มีข้อจำกัด ลูกค้าอาจซื้อหรือลงทุนโดยยังเข้าใจความเสี่ยงของ DA ไม่ดีพอ หากเกิดความเสียหายขึ้น อาจมากกว่าความเสี่ยงที่ลูกค้ายอมรับได้

เพื่อดูแลให้ลูกค้าได้รับบริการอย่างเป็นธรรมและได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสม ธพ. ได้กำหนดแนวทางการกำกับดูแลเพิ่มเติม¹⁰ โดยคำนึงถึงความสามารถในการรับความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละกลุ่ม

- สำหรับลูกค้ากลุ่มเปราะบางที่มีความรู้ทางการเงินไม่มากนักและความสามารถในการรับความเสี่ยงต่ำ กลุ่ม ธพ. จะต้องไม่ดำเนินการที่เป็นการเอื้อให้ลูกค้ากลุ่มดังกล่าวเข้าถึง DA เช่น ต้องไม่เสนอขายแนะนำ หรือให้รายละเอียดใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริษัท DA หรือผลิตภัณฑ์ DA ในทุกช่องทาง รวมทั้งไม่อนุญาตให้ขอความยินยอมจากลูกค้าเพื่อนำข้อมูลลูกค้าไปเปิดเผยให้แก่ธุรกิจ DA เพื่อวัตถุประสงค์ทางการตลาด (marketing consent)

¹⁰ ทั้งนี้ แนวทางการกำกับดูแลในเรื่อง consumer protection ไม่ใช้บังคับกับบริษัทในกลุ่มที่มีหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะ (lead regulator) อื่น เช่น บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทประกัน ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล โดยให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ lead regulator

- สำหรับลูกค้ากลุ่มผู้ลงทุนสถาบันหรือผู้ลงทุนรายใหญ่พิเศษ¹¹ ที่สามารถรับความเสี่ยงได้มากกว่าและมีการประเมินแล้วว่ามีความรู้ความเข้าใจในผลิตภัณฑ์ทางการเงินและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอที่จะเข้าถึงผลิตภัณฑ์ DA ได้ กลุ่ม ธพ. อาจดำเนินการที่เป็นการเอื้อให้ลูกค้ากลุ่มดังกล่าวเข้าถึง DA ได้ในระดับที่เหมาะสม เช่น ให้ข้อมูลหรือแนะนำลูกค้าให้ไปใช้บริการกับบริษัท DA สามารถแนะนำกลุ่มประเภท DA (asset class) และอนุญาตให้ขอ marketing consent ได้ แต่ไม่อนุญาตให้แนะนำหรือเสนอขาย DA เป็นรายตัว นอกจากนี้ ควรสร้างความรู้ความเข้าใจให้ลูกค้าอย่างต่อเนื่อง และดูแลการใช้ข้อมูลลูกค้าอย่างรัดกุมด้วย

11 ตามนิยามผู้ลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ความคาดหวังจากแนวทางการกำกับดูแล กลุ่มธุรกิจทางการเงินในยุคดิจิทัล

22 จากความเสี่ยงต่าง ๆ ที่ ธปท. มองเห็นซึ่งมีพื้นฐานมาจากบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน ธปท. คาดว่าแนวทางในการให้กลุ่ม ธพ. เข้ามามีบทบาทในธุรกิจ DA อย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยมีกลไกสร้างแรงจูงใจให้กลุ่ม ธพ. ช่วยยกระดับมาตรฐานการให้บริการ จะช่วยให้

- ธุรกิจทางการเงินสามารถปรับตัวได้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ระบบการเงินได้รับประโยชน์จากเทคโนโลยีในการพัฒนาบริการให้มีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของลูกค้า และเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน
- ธปท. สนับสนุนให้ภาคการเงินปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัลโดยไม่ได้นั้นที่ความเร็ว แต่เน้นที่คุณภาพ ซึ่งจะต้องมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม
- ธุรกิจ DA ในประเทศมีมาตรฐานการให้บริการทัดเทียมกับที่สาธารณชนคาดหวังจาก ธพ. โดยมีการคุ้มครองลูกค้า มีการดูแลเรื่องการฟอกเงินหรือกิจกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อกลุ่มฯ ลูกค้า และระบบการเงินโดยรวม

