

การกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัลในไทย

ก.ล.ต. ส่งเสริมนวัตกรรมฯ และคุ้มครองผู้ลงทุน

(เผยแพร่เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2567 ในคอลัมน์ “คุยกับ ก.ล.ต.” นสพ.กรุงเทพธุรกิจ)

โดย นายเอนก อยู่เย็น รองเลขาธิการ และโฆษก
สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ปัจจุบันหน่วยงานกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัลในหลายประเทศมีแนวโน้มที่จะกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลอย่างเข้มข้น เช่น เกาหลีใต้ โดยคณะกรรมการบริการการเงิน (Financial Services Commission : FSC) ออกแนวปฏิบัติในการกำหนด listing rule ของศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลและให้ delist คริปโทเคอร์เรนซีที่ไม่สามารถเปิดข้อมูลตามที่กำหนดได้ ขณะที่ ก.ล.ต. สหรัฐอเมริกา (US SEC) มีหนังสือแจ้งเตือนแพลตฟอร์มที่ให้บริการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลที่เข้าข่ายเป็นหลักทรัพย์ โดยไม่ได้จดทะเบียนกับ US SEC เช่น Robinhood และ Coinbase

จากการแจ้งเตือนแพลตฟอร์มฯ ของ US SEC ทำให้ภาคเอกชนมีข้อสงสัยถึงความชัดเจนในตัวบทกฎหมาย (regulatory clarity) ของสหรัฐฯ ว่า ผลิตภัณฑ์ใดมีลักษณะเป็นหลักทรัพย์ (securities) หรือสินค้าโภคภัณฑ์ (commodity) และผลิตภัณฑ์ใดอยู่หรือไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ US SEC ซึ่งประเด็นความชัดเจนทางกฎหมายนี้ ถือเป็นความท้าทายในการกำกับดูแลที่จะต้องติดตามว่า สหรัฐฯ จะมีการดำเนินการอย่างไรต่อไป

สำหรับประเทศไทยมีการกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัลตามพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 (พ.ร.ก. สินทรัพย์ดิจิทัลฯ) ซึ่งได้กำหนดนิยาม “สินทรัพย์ดิจิทัล” ว่าหมายถึง “คริปโทเคอร์เรนซี และโทเคนดิจิทัล” อีกทั้งยังกำหนดว่า “หลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ไม่ให้ถือเป็นคริปโทเคอร์เรนซีหรือโทเคนดิจิทัล” ดังนั้น จึงมีการแบ่งแยกการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์และการประกอบธุรกิจทั้งในด้านหลักทรัพย์และสินทรัพย์ดิจิทัลอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้ที่ต่างกันจึงมีมาตรการลงโทษที่ต่างกัน ด้วย ความชัดเจนในกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายได้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและการกระทำที่เกิดขึ้น โดย พ.ร.ก. สินทรัพย์ดิจิทัลฯ มีเจตนารมณ์ที่จะกำกับดูแลผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากเทคโนโลยีใหม่ ๆ นอกจากผลิตภัณฑ์เพื่อการระดมทุนภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ) ซึ่งมุ่งกำกับดูแลผลิตภัณฑ์ด้านระดมทุนประเภทตราสารหนี้และตราสารทุน เป็นต้น

ความชัดเจนในกฎหมายทำให้สามารถกำกับดูแลผลิตภัณฑ์ รูปแบบธุรกิจ ผู้ประกอบธุรกิจและบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งช่วยส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมทางการเงินที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้อุตสาหกรรมการเงินการลงทุนตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศให้ก้าวไปข้างหน้า พร้อมกันนั้น ยังทำให้การออกมาตรการคุ้มครองผู้ลงทุนมีความเหมาะสมกับลักษณะและความเสี่ยงของแต่ละผลิตภัณฑ์ และรูปแบบธุรกิจได้

การส่งเสริมนวัตกรรมทางการเงิน

การส่งเสริมการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการระดมทุนของกิจการ นับเป็นบทบาทสำคัญหนึ่งของ ก.ล.ต. ตัวอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ การสนับสนุนกระบวนการออกและเสนอขายโทเคนดิจิทัลต่อประชาชน (initial coin offering : ICO) โดยเฉพาะโทเคนดิจิทัลเพื่อการลงทุน (investment token) เช่น

- โทเคนดิจิทัลที่อ้างอิงหรือมีกระแสรายรับจากอสังหาริมทรัพย์ (real estate-backed token)
- โทเคนดิจิทัลที่อ้างอิงหรือมีกระแสรายรับจากทรัพย์สินกิจการโครงสร้างพื้นฐาน (infra-backed token)
- โทเคนดิจิทัลเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (green token)
- โทเคนดิจิทัลเพื่อความยั่งยืน (sustainability token) และ
- โทเคนดิจิทัลเพื่อส่งเสริมความยั่งยืน (sustainability-linked token)

รวมทั้งสนับสนุนให้มีการเสนอขาย investment token ในรูปแบบ shelf filing สำหรับโครงการในกลุ่มอุตสาหกรรมวัฒนธรรมสร้างสรรค์ (soft power) เป็นต้น เพื่อให้การเสนอขายโทเคนดิจิทัลมีความยืดหยุ่นและสะดวกมากขึ้น และทำให้โทเคนดิจิทัลเป็นหนึ่งในช่องทางระดมทุนที่มีศักยภาพและเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศ

นอกจากนี้ ก.ล.ต. จะเปิดให้มีโครงการทดสอบและพัฒนานวัตกรรมเพื่อสนับสนุนการให้บริการธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital Asset Regulatory Sandbox) โดยเปิดโอกาสให้ผู้สนใจสามารถทดสอบการให้บริการกับลูกค้าจริงได้ โดยไม่ถือเป็นการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่ต้องได้รับอนุญาต แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและการกำกับดูแลของ ก.ล.ต. ซึ่งคาดว่าจะอีกไม่นานจะประกาศเป็นหลักเกณฑ์เปิดรับผู้ร่วมโครงการได้

การคุ้มครองผู้ลงทุน

สำหรับคริปโทเคอร์เรนซีซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงและความผันผวนของมูลค่าสูง ก.ล.ต. จึงกำกับดูแลให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลต้องทำความรู้จักลูกค้าผ่านกระบวนการทำ Know Your Customer/Customer Due Diligence (KYC/CDD) ประเมินความเหมาะสมในการลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล (suitability test) และจัดให้ลูกค้าเข้ารับการอบรมความรู้เกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซีหรือการทดสอบความรู้ (knowledge test) เกี่ยวกับคริปโทเคอร์เรนซี

ขณะเดียวกัน ก.ล.ต. ส่งเสริมให้ผู้ลงทุนมีความรู้เกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลผ่านสื่อรูปแบบต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น จัดทำหลักสูตร e-learning “ก.ล.ต. Crypto Academy” บนเว็บไซต์ www.seccryptoacademy.com เพื่อเป็นแหล่งความรู้เกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล ทั้งความรู้พื้นฐาน ความเข้าใจถึงความเสี่ยงในเรื่องสินทรัพย์ดิจิทัล รวมถึงสร้างภูมิคุ้มกัน รู้เท่าทันภัยกลโกงการลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล

นอกจากนี้ ก.ล.ต. สนับสนุนให้มีผู้ประกอบการธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลไทยที่มีคุณภาพในจำนวนที่เพิ่มขึ้น มีขีดความสามารถในการแข่งขันได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ลงทุนได้มีทางเลือกมากขึ้น โดยได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจที่มีคุณภาพ มีโครงสร้างการบริหารจัดการระบบงานและติดตามความเสี่ยงตามมาตรฐานสากล และมีแนวทางการปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดภายใต้การกำกับของ ก.ล.ต. รวมทั้งเป็นไปตามมาตรฐานการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ตลาดมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเพื่อให้ผู้ลงทุนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไทย

แนวทางการกำกับดูแลในอนาคต

เพื่อให้การกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัลมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยสอดคล้องกับหลักการ same activity, same risk, same regulatory outcome ก.ล.ต. จึงอยู่ระหว่างปรับปรุง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ เพื่อรองรับการย้ายโทเคนดิจิทัลที่มีลักษณะเป็นการระดมทุน มากำกับดูแลภายใต้ พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ และปรับปรุง พ.ร.ก. สินทรัพย์ดิจิทัลฯ ให้สอดคล้องกับลักษณะของผลิตภัณฑ์ที่ยังคงอยู่ภายใต้ พ.ร.ก. สินทรัพย์ดิจิทัลฯ

ไม่ว่าการกำกับดูแลและพัฒนาทั้งฝั่งตลาดทุนและฝั่งสินทรัพย์ดิจิทัลในไทยของ ก.ล.ต. ในระยะข้างหน้าอาจต้องเผชิญกับความท้าทายอีกมากแค่ไหน ก.ล.ต. ยังคงมุ่งมั่นกับบทบาทในการเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยสร้างสภาพแวดล้อมในตลาดสินทรัพย์ดิจิทัลให้มีความน่าเชื่อถือ โดยให้ความสำคัญกับการสร้าง “ความสมดุล” ระหว่างการคุ้มครองผู้ลงทุนและการส่งเสริมนวัตกรรมทางการเงิน เพื่อให้มีกลไกคุ้มครองผู้ลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการระดมทุน ส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลที่ยั่งยืน
