CASE STUDY

มากกว่าการเข้าถึง: ประเทศไทย กับยุคใหม่ของการเข้าถึงบริการทางการเงิน

การใช้นวัตกรรมเพื่อขับเคลื่อนบริการทางการเงินที่สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและมีความรับผิดชอบ

ตุลาคม 2026 • Sai Krishna Kumaraswamy

CGAP

กิตติกรรมประกาศ

รายงานกรณีศึกษานี้จัดทำขึ้นภายใต้การกำกับดูแลในภาพรวมโดยคุณฮ่าวกง เหริน (CGAP) และพัฒนาขึ้นโดยได้รับความร่วมมือจาก คุณโซฟี เซอร์เทน (CGAP) และคุณดารณี แซ่จู (ธนาคารแห่งประเทศไทย) ภายหลังการหารือเรื่องภูมิทัศน์ของระบบการเงินดิจิทัลที่กำลังพัฒนาอย่างต่อเนื่องและวาระการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศไทย ภายใต้ฉากทัศน์ของการเตรียมความพร้อมสำหรับการประชุมประจำปีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และกลุ่มธนาคารโลก (World Bank Group) ที่จะจัดขึ้น ณ กรุงเทพมหานคร ในปี ค.ศ. 2026

รายงานกรณีศึกษานี้ได้รับความอนุเคราะห์จากคุณแม็กซ์ แมทเทิร์น และคุณยุบ รุสต์ (CGAP) คุณอรศรัณย์ มนุอมร (ธนาคารโลก) และคุณสุขใจ วงศ์ไวยสิริวัฒน์ (ธนาคารแห่งประเทศไทย) ในการตรวจสอบทบทวนผลงาน พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อรายงานกรณีศึกษานี้ ซึ่งทางผู้เขียนขอขอบคุณมา ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ทางผู้เขียนยังได้รับความเห็นอันเป็นประโยชน์จากคุณณัฐธรรม จูฑศรีพานิช คุณพสิษฐ์ โชติวัฒนะกุล และคุณมทนี สาตราภัย (ธนาคารแห่งประเทศไทย) คุณรัญชนา พงศาปาน (สำนักงานวิจัยเศรษฐศาสตร์มหภาคอาเซียน+3) คุณโรบิน กราเวสไตน์ และคุณศักชิ ชาดา (UNCDF) คุณอีโว เจนิค (CGAP) และคุณมาร์เซล เบียร์ เครมนิตเซอร์ (ธนาคารกลางบราซิล) ด้วย

และขอขอบคุณคุณแทมมี เมห์ดี และคุณจาห์ดา สวอนโบโรห์ (CGAP) เป็นพิเศษสำหรับความช่วยเหลือด้านงานบรรณาธิการและการสื่อสาร

CGAP

1818 H Street, NW, MSN F3K -306, Washington, DC 20433

Website: www.cgap.org

Email: cgap@worldbank.org

Telephone: +1 202 473 9594

Cover photo by Hein van Tonder.

© CGAP/World Bank, 2026.

ปีที่ระบุในรายงานฉบับนี้เป็นปีคริสต์ศักราช (ค.ศ.) เว้นแต่จะระบุไว้เป็นอย่างอื่น.

สิทธิ์และการอนุญาต

ผลงานนี้เผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution 4.0 International Public License (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution นี้ ท่านมีสิทธิ์ในการทำซ้ำ แจกจ่าย ส่งต่อ และดัดแปลงผลงานนี้ รวมถึงเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า โดยมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้:

การอ้างอิง—โปรดอ้างอิงผลงานดังนี้: Kumaraswamy, Sai Krishna. 2026. Beyond Access: Thailand and the Frontiers of Financial Inclusion — Harnessing Innovation for Inclusive and Responsible Finance. Case study. Washington, DC: CGAP. https://www.cgap.org/research/beyond-access-thailand-andfrontiers-of-financial-inclusion

การแปล—หากท่านจัดทำงานแปลของผลงานนี้ โปรดระบุข้อความปฏิเสธความรับผิดชอบต่อไปนี้ควบคู่กับการอ้างอิง: งานแปลนี้มิได้จัดทำโดย CGAP/ธนาคารโลก และไม่ควรถือเป็นงานแปลอย่างเป็นทางการ CGAP/ธนาคารโลกจะไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาหรือข้อผิดพลาดใดๆ ในงานแปลนี้

การดัดแปลง—หากท่านจัดทำงานดัดแปลงจากผลงานนี้ โปรดระบุข้อความปฏิเสธความรับผิดชอบต่อไปนี้ควบคู่กับการอ้างอิง: งานนี้เป็นงานดัดแปลงจากผลงานต้นฉบับของ CGAP/ธนาคารโลก ความคิดเห็นและทัศนะที่แสดงไว้ในงานดัดแปลงนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนงานดัดแปลงแต่เพียงผู้เดียว และไม่ได้รับการรับรองจาก CGAP/ธนาคารโลก

คำถามทั้งหมดเกี่ยวกับสิทธิ์และสัญญาอนุญาต โปรดส่งไปยัง CGAP Publications, 1818 H Street, NW, MSN F3K-306, Washington, D.C. 20433 USA; อีเมล: cgap@worldbank.org

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร 1
บทที่ 1: บทนำ 6
บทที่ 2: ภูมิทัศน์ทางการเงินดิจิทัลของไทย - วิวัฒนาการ โอกาส และความเสี่ยง 9
รากฐานของความครอบคลุมในการเข้าถึงบริการทางการเงิน 9
การเติบโตของการเงินแบบดิจิทัลและโอกาสใหม่ๆ 11
ความเสี่ยงใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้การเงินแบบดิจิทัล 13
บทที่ 3: แนวทางการกำกับดูแลการเงินที่ครอบคลุมและมีความรับผิดชอบของประเทศไทย 16
องค์ประกอบที่ 1 – การสร้างโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะ (Digital Public Infrastructure หรือ DPI) เพื่อวางรากฐานที่เปิดกว้างและครอบคลุม 17
องค์ประกอบที่ 2 – การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรมและการพัฒนาตลาด 23
องค์ประกอบที่ 3 – การยกระดับความคุ้มครองและความสามารถของผู้บริโภคให้เข้มแข็งขึ้น 29
องค์ประกอบที่ 4 – การปลูกฝังวัฒนธรรมการกำกับดูแลเพื่อการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ 34
บทที่ 4: ประเด็นที่ต้องพิจารณาในการกำหนดนโยบาย 38
บทที่ 5: บทสรุป 42
เอกสารอ้างอิง 44

อักษรย่อ

AI	Artificial Intelligence
AOC	Anti-Online Scam Operation Center
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BAHTNET	Bank of Thailand Automated High-value Transfer Network
BIS	Bank for International Settlements
BNM	Bank Negara Malaysia
BNPL	Buy-Now-Pay-Later
BOT	Bank of Thailand
CBDC	Central Bank Digital Currency
DPI	Digital Public Infrastructure
EMDE	Emerging Market and Developing Economy
ETDA	Electronic Transactions Development Agency (Thailand)
GDP	Gross Domestic Product
GNI	Gross National Income
IAC	International Anti-Scam and Human Trafficking Command Centre
IMF	International Monetary Fund
INTERPOL	International Criminal Police Organization
KYC	Know Your Customer
MAS	Monetary Authority of Singapore
NDID	National Digital ID

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
P2P	Peer-to-Peer
SEC	Securities and Exchange Commission (Thailand)
SFI	Specialized Financial Institution
SIRPS	Systemically Important Retail Payment System
SME	Small and Medium Enterprise
USSD	Unstructured Supplementary Service Data

บทสรุปผู้บริหาร

การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินถือเป็นสิ่งที่นิยามความครอบคลุมทางการเงินในยุคแรก แต่ภารกิจของการสร้างความครอบคลุมทางการเงินนี้ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ เนื่องจากยังมีประชากรวัยผู้ใหญ่กว่า 1.3 พันล้านคนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศที่เผชิญกับโจทย์ที่ยากขึ้นกำลังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นั่นคือ การเข้าถึงบริการทางการเงินนั้นสร้างผลกระทบที่ดีต่อผู้บริโภคจริงหรือไม่ ซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่มีความก้าวหน้าในประเด็นนี้มากพอที่จะให้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตได้

ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคดิจิทัลด้วยระบบการเงินที่ค่อนข้างมีรากฐานที่ลึกซึ้งมั่นคงเป็นพิเศษ โดยมีเหล่าธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินในชนบทของรัฐ และโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับชาติเป็นหลักยึด การปฏิรูปที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชียได้ทำให้การกำกับดูแลเข้มแข็งขึ้น ในขณะที่โครงการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างต่อเนื่องก็ช่วยให้การเข้าถึงบริการทางการเงินขยายกว้างยิ่งขึ้น โดยอัตราการเป็นเจ้าของบัญชีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 73 ในปี 2011 เป็นร้อยละ 92 ในปี 2024 ส่วนช่องว่างระหว่างเพศก็ลดลงอย่างมาก และปัจจุบัน ประชากรในวัยผู้ใหญ่มากกว่าร้อยละ 80 มีการใช้ระบบการชำระเงินแบบดิจิทัลแล้ว ทั้งหมดนี้ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นผู้นำในด้านมาตรการส่งเสริมความครอบคลุมในการเข้าถึงบริการทางการเงินระยะแรก (first-generation financial inclusion) ในกลุ่มตลาดเกิดใหม่

บริการทางการเงินแบบดิจิทัลได้ขยายทางเลือก ลดต้นทุนในการทำธุรกรรม และขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินสำหรับครัวเรือนและธุรกิจขนาดเล็กที่ยังไม่ได้รับบริการอย่างทั่วถึง ภายใต้ระบบการเงินแบบดั้งเดิม แต่ในขณะเดียวกัน ก็ทำให้ระดับความเร็ว ขนาด และความซับซ้อนของความเสี่ยงเพิ่มขึ้นเช่นกัน ทุกวันนี้การฉ้อโกง กลโกง และภัยคุกคามทางไซเบอร์กำลังระบาดอย่างหนัก นอกจากนี้ สินเชื่อดิจิทัลอาจซ้ำเติมปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวในภาวะที่หนี้ครัวเรือนพุ่งสูงจนใกล้แตะระดับร้อยละ 90 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และโมเดลทางการเงินรูปแบบใหม่ อย่างเช่น บริการทางการเงินแบบฝังตัว (Embedded finance) และบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง (Buy-Now-Pay-Later หรือ BNPL) ทำให้กิจกรรมทางการเงินกระจายไปยังผู้ให้บริการหลายราย ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแลและการระบุความรับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค ซึ่งแรงกดดันเหล่านี้ไปตกอยู่ที่ครัวเรือนที่มีความสามารถในการรับมือกับวิกฤตจำกัด โดยมีครัวเรือนราวครึ่งหนึ่งเท่านั้นที่ออมเงินผ่านระบบสถาบันการเงิน และเกือบร้อยละ 40 ไม่สามารถเข้าถึงเงินสำรองฉุกเฉินภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนได้[1]

ประเทศไทยเป็นประเทศที่แสดงให้เห็นถึงความท้าทายสำคัญของการพัฒนาความครอบคลุมในการเข้าถึงบริการทางการเงินในระยะที่สอง (second-generation financial inclusion) นั่นก็คือเราจะรักษาผลประโยชน์ที่ได้จากนวัตกรรมดิจิทัล

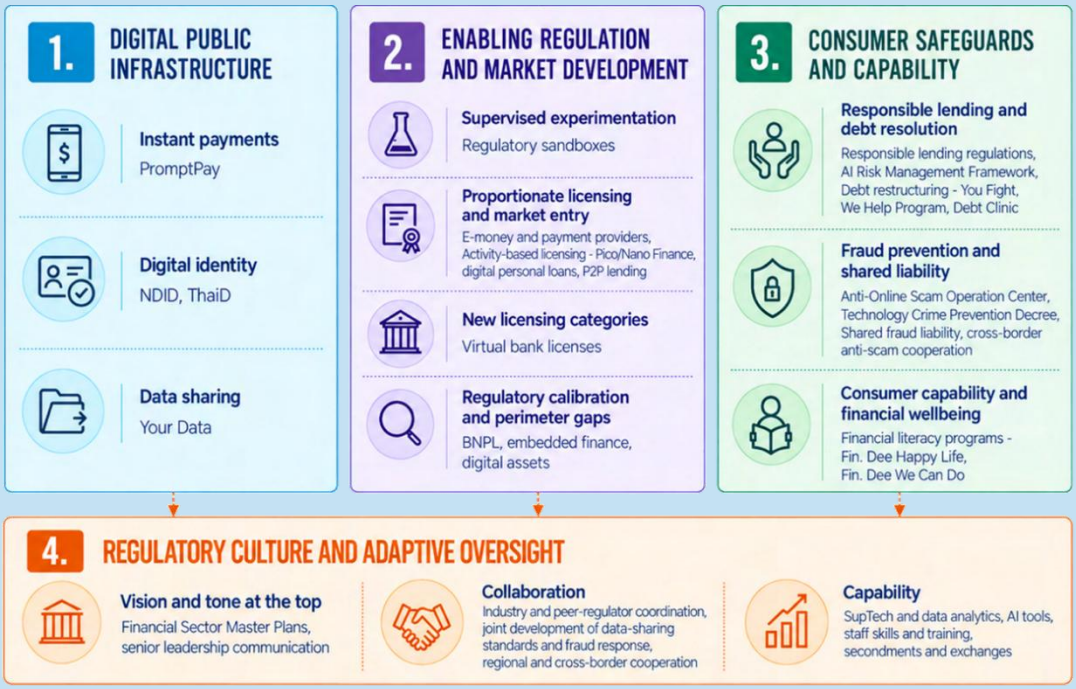
[1] ดัชนีการเงินโลก (Global Findex) ของธนาคารโลกวัดระดับความสามารถในการรับมือกับปัญหาทางการเงิน (financial resilience) ด้วยวิธีการหลายรูปแบบ ซึ่งรวมถึงการสอบถามผู้ตอบแบบสอบถามว่า การหาเงินจำนวนร้อยละ 5 ของรายได้ประชาชาติเบื้องต้นต่อหัว (GNI per capita) ในสกุลเงินท้องถิ่นภายในระยะเวลา 30 วันหรือน้อยกว่านั้น ถือเป็นเรื่องที่ง่ายหรือเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากแต่ก็ยังสามารถทำได้ โดยในกรณีของประเทศไทยนั้น ร้อยละ 60 ของผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่าพวกเขาสามารถทำได้ ซึ่งนั่นหมายความว่าอีกร้อยละ 40 ไม่สามารถเข้าถึงเงินทุนในกรณีฉุกเฉินได้ (Klapper et al. 2025)

ควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นใจว่าตลาดการเงินจะยังคงมีความครอบคลุม มีการแข่งขันที่เป็นธรรม มีความรับผิดชอบ และมีความยืดหยุ่นทนทานได้อย่างไร

ในการตอบสนองต่อโจทย์นี้ ประเทศไทยได้มีการจัดทำมาตรการด้านกฎระเบียบที่มีความครอบคลุมหลากหลาย ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานขององค์ประกอบหลัก 4 ส่วนที่เชื่อมโยงกัน อย่างไรก็ดี มาตรการในแต่ละส่วนนั้นยังมีระดับความพร้อมที่แตกต่างกัน โดยบางมาตรการมีความชัดเจนและมีการนำไปปฏิบัติอย่างแพร่หลายแล้ว ในขณะที่บางมาตรการเพิ่งเริ่มนำมาใช้และยังมีข้อมูลในแง่ของผลลัพธ์ที่จำกัด ส่วนบางมาตรการยังคงอยู่ในระหว่างการพัฒนา

- **การสร้างโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะ (Digital Public Infrastructure หรือ DPI) เพื่อวางรากฐานที่เปิดกว้างและครอบคลุม:** ประเทศไทยได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วมและเชื่อมโยงถึงกันได้สำหรับระบบการชำระเงินพร้อมเพย์ (PromptPay) ระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัลแห่งชาติของประเทศไทย (แพลตฟอร์ม National Digital ID หรือ NDID) และการแบ่งปันข้อมูล (Your Data) ซึ่งช่วยให้ประชาชนสามารถโอนเงินได้ทันทีโดยไม่มีค่าใช้จ่าย และสามารถยืนยันตัวตนจากระยะไกลได้โดยอาศัยความยินยอมของผู้ใช้ นอกจากนี้ก็ยังเป็นการวางรากฐานสำหรับการถ่ายโอนข้อมูลตามความต้องการของลูกค้าด้วย[2]
- **การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรมและการพัฒนาตลาด:** ประเทศไทยได้กำหนดแนวทางการกำกับดูแลสำหรับผู้ให้บริการและรูปแบบธุรกิจใหม่ๆ ผ่านพื้นที่ทดสอบการกำกับดูแลนวัตกรรม (Regulatory Sandbox) การกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตที่เหมาะสมกับระดับความเสี่ยง และการจัดประเภทธุรกิจใหม่ สำหรับสินเชื่อส่วนบุคคลดิจิทัล การปล่อยสินเชื่อระหว่างบุคคล (P2P Lending) และธนาคารพาณิชย์ไร้สาขา (Virtual Bank) ซึ่งช่วยนำกิจกรรมทางธุรกิจใหม่ๆ เข้าสู่ระบบการกำกับดูแลอย่างเป็นทางการควบคู่ไปกับวิวัฒนาการของตลาด
- **การยกระดับความคุ้มครองและความสามารถของผู้บริโภคให้เข้มแข็งขึ้น:** ประเทศไทยมีการดำเนินมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในรูปแบบที่เป็นการปกป้องมากขึ้นผ่านการออกแบบผลิตภัณฑ์อย่างมีความรับผิดชอบ การประเมินความสามารถในการชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ การกำกับดูแลการตัดสินใจด้านสินเชื่อที่ใช้ AI และการป้องกันการฉ้อโกงอย่างเป็นระบบ ควบคู่ไปกับการขยายโครงการเสริมสร้างศักยภาพทางการเงิน
- **การปลูกฝังวัฒนธรรมการกำกับดูแลเพื่อการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้:** ประเทศไทยผสมผสานทิศทางเชิงกลยุทธ์เข้ากับการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่น แผนแม่บทภาคการเงินที่ออกมาอย่างต่อเนื่องช่วยให้เกิดความต่อเนื่อง ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ก็ใช้อำนาจการกำกับดูแล การประสานงานข้ามหน่วยงาน การขอความร่วมมือเชิงนโยบาย และการสื่อสารของผู้นำเพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องอาศัยการดำเนินการร่วมกัน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากการลงทุนในเทคโนโลยีการกำกับดูแลและความสามารถของบุคลากร

[2] โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะ (Digital Public Infrastructure หรือ DPI) หมายถึงองค์ประกอบพื้นฐานทางดิจิทัลที่ใช้ร่วมกันและได้รับการออกแบบมาเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถนำไปต่อยอดเพื่อให้บริการในวงกว้างได้ ตัวอย่างระบบ DPI ที่พบเห็นได้ทั่วไป ได้แก่ ระบบยืนยันตัวตนทางดิจิทัล ระบบชำระเงินดิจิทัล และแพลตฟอร์มสำหรับการแบ่งปันข้อมูล ทั้งนี้ คำว่า "สาธารณะ" (public) ในบริบทของ DPI นั้นสื่อถึงประโยชน์สาธารณะ ไม่ได้หมายถึงการที่ภาครัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ดำเนินการเพียงอย่างเดียว (Clark et al. 2025)



ที่มา: ผู้เขียน

จากผลลัพธ์ในส่วนที่สังเกตได้นั้น แนวทางของประเทศไทยถือว่าประสบความสำเร็จในวงกว้าง โดยมีผู้ใช้ที่ลงทะเบียนในระบบพร้อมเพย์ (PromptPay) แล้วกว่า 92 ล้านคน และมีการประมวลผลธุรกรรมราว 75 ล้านรายการต่อวัน ในขณะที่จำนวนประชากรในวัยผู้ใหญ่ที่มีการใช้ระบบการชำระเงินแบบดิจิทัลก็เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37 เป็นร้อยละ 83 ในช่วงปี 2014 ถึง 2024 ส่วนระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัลแห่งชาติ (NDID) ก็มีผู้ใช้ที่ลงทะเบียนแล้วมากกว่า 30 ล้านคน โดยมีสถาบันเกือบ 140 แห่งที่ยอมรับการยืนยันตัวตน การกำกับดูแลที่เอื้ออำนวยได้ขยายการมีส่วนร่วมของผู้ให้บริการที่ให้บริการลูกค้าที่มีรายได้น้อยและผู้ที่มีประวัติทางการเงินไม่มากนักผ่านรูปแบบธุรกิจใหม่ๆ โดยที่สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารครองส่วนแบ่งของบัญชีเงินอิเล็กทรอนิกส์ถึงร้อยละ 90 ในขณะเดียวกัน มาตรการการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบก็ช่วยสนับสนุนการปรับโครงสร้างหนี้ให้แก่ลูกหนี้ประมาณ 4.3 ล้านราย ซึ่งครอบคลุมยอดหนี้รวม 2.5 ล้านล้านบาท (8 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ) นอกจากนี้ มาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงที่มีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานยังส่งผลให้มีการระงับบัญชีม้า (บัญชีที่ถูกใช้เพื่อรับหรือโอนเงินที่ได้จากการฉ้อโกง) ไปแล้วกว่า 3.4 ล้านบัญชี และช่วยป้องกันความเสียหายคิดเป็นมูลค่าประมาณ 1.9 หมื่นล้านบาท (540 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)[3]

ถึงกระนั้น องค์ประกอบทั้ง 4 ส่วนนี้ก็ยังมีช่องว่างและข้อจำกัดที่สำคัญอยู่ ในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะ โมเดลของระบบ PromptPay ที่ผูกติดกับธนาคารช่วยให้ขนาดของระบบขยายใหญ่ขึ้นได้ แต่ก็ทำให้การควบคุมโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินที่สำคัญกระจุกตัวอยู่ในมือของสถาบันที่มีอยู่เดิม ส่วนผู้ให้บริการยืนยันตัวตนทางดิจิทัล (Digital Identity Provider) ของ ระบบ NDID ก็ยังคงจำกัดอยู่เพียงผู้ให้บริการรายเดิมที่มีอยู่ไม่กี่รายเท่านั้น ในขณะที่ Your Data ซึ่งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการนั้น ก็อนุญาตให้มีการแบ่งปันข้อมูลเฉพาะระหว่างหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น นอกจากนี้ อุปสรรคทางด้านกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานก็ทำให้การเข้าถึงแหล่งข้อมูล

[3] มูลค่าเทียบเท่าดอลลาร์สหรัฐในกรณีศึกษานี้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยรายปีของปีนั้นๆ โดยมีการปัดเศษให้เป็นจำนวนเต็มที่ใกล้เคียงที่สุด

ทางเลือกที่มีค่ายังคงจำกัด โดยข้อมูลในที่นี้ครอบคลุมบันทึกข้อมูลสาธารณูปโภค ประกันภัย และโทรคมนาคม ซึ่งมีความสำคัญต่อผู้กู้ที่มีประวัติสินเชื่อในระบบไม่มากนักอย่างยิ่ง

แม้การออกกฎระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาจะเปิดโอกาสให้มีผู้ให้บริการรายใหม่เข้าสู่ตลาดมากขึ้น แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าการแข่งขันจะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ผู้ให้บริการรายใหม่ เช่น ธนาคารไร้สาขา (virtual banks) ยังคงต้องพึ่งพาธนาคารดั้งเดิมในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เงินทุน ข้อมูล และการกระจายสินค้าและบริการ ในขณะที่โมเดลทางการเงินบางรูปแบบ เช่นการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง (BNPL) และการเงินแบบฝังตัวก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎระเบียบเพียงบางส่วนเท่านั้น ในขณะเดียวกัน การฉ้อโกงและการหลอกลวงที่ใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ก็แพร่หลายเร็วกว่ากลไกการกำกับดูแล และความเสียหายจากการฉ้อโกงที่ตกค้างก็ยังตกอยู่ที่ผู้บริโภคเป็นหลัก แม้ผู้ให้บริการจะปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยที่กำหนดไว้แล้วก็ตาม ส่วนครัวเรือนที่มีหนี้สินเกินตัวก็ยังขาดช่องทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบสมัครใจ มาตรการริเริ่มในการพัฒนาศักยภาพทางการเงินเองก็ยังอยู่ในรูปแบบโครงการเป็นหลัก และยังไม่ได้เชื่อมโยงกับการให้บริการทางการเงินจริง ทั้งนี้ ผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเงินก็ยังไม่ชัดเจน และถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพและวัฒนธรรมในการปรับตัวให้เข้ากับกฎระเบียบและมีท่าทีที่เป็นมิตรต่อการนำนวัตกรรมมาใช้ แต่บางครั้งการเปิดตลาดในเชิงที่ระมัดระวังและรอบคอบก็ไม่สามารถตามตลาดที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ทัน ในขณะที่การประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายแห่งมีความเสี่ยงที่จะทำให้ขอบเขตความรับผิดชอบขาดความชัดเจน หากนำมาใช้แทนที่อำนาจหน้าที่ตามระเบียบแบบแผน

ช่องว่างเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่สะท้อนถึงความท้าทายที่แฝงอยู่ในวาระการส่งเสริมความครอบคลุมในการเข้าถึงบริการทางการเงินระยะที่สอง (second-generation financial inclusion agenda) ซึ่งต่อยอดมาจากความสำเร็จด้านการเข้าถึงบริการและการปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัล สำหรับหน่วยงานกำกับดูแลที่กำลังเผชิญกับจุดเปลี่ยนสำคัญนี้ กรณีศึกษาของประเทศไทยได้เผยให้เห็นทางเลือกต่างๆ มากกว่าที่จะเป็นคำตอบสำเร็จรูป โดยทางเลือกเหล่านั้นได้รับการกลั่นกรองออกมาเป็นประเด็นเชิงนโยบาย 7 ประการ

ข้อพิจารณาเหล่านี้มีผลต่อการตัดสินใจว่าจะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะ (DPI) ให้เป็นระบบแบบบูรณาการครบวงจรตั้งแต่ต้น หรือจะทยอยพัฒนาไปทีละส่วนตามปัญหาและข้อจำกัดที่ค่อยๆ ปรากฏขึ้น โดยสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างแนวทางที่รัฐเป็นผู้นำกับแนวทางที่ภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้นำ คำถามสำคัญคือ ในกรณีใดที่แรงจูงใจเพียงอย่างเดียวจะเพียงพอที่จะทำให้ผู้ให้บริการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะเพื่อให้ระบบสามารถขยายตัวและดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืน และในกรณีใดที่จำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับหรือข้อกำหนดจากภาครัฐ อีกประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือจะทำอย่างไรให้กฎระเบียบที่พัฒนาขึ้นนั้นมีความรัดกุมมากพอที่จะควบคุมความเสี่ยงได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังเปิดโอกาสให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ รวมถึงพิจารณาว่าแม้การเปิดทางให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่ก็อาจยังไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิผลได้ ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค คำถามสำคัญอยู่ที่การกำหนดมาตรการป้องกันล่วงหน้าว่าควรกำหนดขอบเขตไว้มากน้อยเพียงใด โดยที่ไม่ให้มาตรการดังกล่าวกลายมาเป็นอุปสรรคจนกีดกันผู้บริโภคกลุ่มที่มาตรการเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครอง หรือผู้ที่อยู่คนละฝั่งของความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล นอกจากนี้ก็ยังต้องพิจารณาด้วยว่าหน่วยงานใดควรเข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค และโครงการพัฒนาขีดความสามารถนั้นยังมีข้อจำกัดตรงไหนบ้าง และท้ายที่สุดคือ ต้องพิจารณาว่าจะสร้างวัฒนธรรมด้านการกำกับดูแลที่ครอบคลุมทั้งระบบและเชื่อมโยงข้ามขอบเขตของหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างไร รวมถึงข้อจำกัดของการพึ่งพาอิทธิพลในการขับเคลื่อนการกำกับดูแลแทนอำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ

ประเทศไทยเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงประสบการณ์ของผู้บุกเบิกการพัฒนานี้ แต่ไม่ใช่ต้นแบบที่จำเป็นต้องเจริญรอยตาม กรณีตัวอย่างของประเทศไทยมีคุณค่าในแง่ที่มันแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของตลาด ทางเลือกเชิงนโยบาย และความต้องการเชิงสถาบันที่หน่วยงานผู้มีอำนาจในตลาดเกิดใหม่จะต้องเผชิญมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อระบบการเงินของพวกเขาเติบโตแข็งแรงมากขึ้น สำหรับหน่วยงานในภาคการเงิน ผู้กำหนดนโยบาย และหน่วยงานพันธมิตรในด้านการพัฒนา กรณีศึกษาเหล่านี้ช่วยเน้นให้เห็นถึงผลกระทบต่อลำดับความสำคัญของกฎระเบียบต่างๆ กลยุทธ์ด้านการจัดหาเงินทุน การรณรงค์สนับสนุน และการเจรจาระดับภูมิภาค การก้าวเข้าสู่พรมแดนใหม่ของการเข้าถึงบริการทางการเงินจะต้องอาศัยแนวทางด้านกฎระเบียบที่ยืดหยุ่น มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และมุ่งเน้นผลลัพธ์มากขึ้น สำหรับหลายประเทศ ซึ่งกำลังมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวไม่ใช่เรื่องไกลตัวอีกต่อไป แต่เป็นเรื่องที่กำลังเกิดขึ้นแล้วในชั่วขณะนี้

บทที่ 1: บทนำ

การเงินดิจิทัลได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการเข้าถึง การใช้งาน และประสบการณ์ในการรับบริการทางการเงินของภาคครัวเรือนและธุรกิจขนาดย่อมในกลุ่มตลาดเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนา (Emerging Markets and Developing Economies หรือ EMDEs) ส่วนนวัตกรรมก็เอื้อให้เกิดผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ผู้ให้บริการ และช่องทางการให้บริการรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งมีส่วนช่วยให้การเข้าถึงบริการทางการเงินเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ ช่องทางการให้บริการผ่านระบบดิจิทัลยังช่วยให้เกิดความได้เปรียบจากการให้บริการที่หลากหลาย (economies of scope) ทำให้ผู้ให้บริการสามารถนำเสนอบริการแบบรวมชุด (bundling) เช่น บริการชำระเงิน การออม และการประกันภัย ได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับช่องทาง การให้บริการแบบดั้งเดิมที่ใช้เงินสด

ถึงอย่างนั้นก็ตาม ประชากรกว่า 1,300 ล้านคนก็ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ และการขยายขอบเขตการเข้าถึงการให้บริการทางการเงินก็ไม่ได้นำไปสู่ผลลัพธ์ทางการเงินที่ดีขึ้นเสมอไป (Klapper et al. 2025) นอกจากนี้ ระบบนิเวศของการเงินดิจิทัลก็ยังทำให้เกิดความเสี่ยงใหม่ๆ ผู้บริโภคหลายคนเผชิญกับปัญหาการฉ้อโกง การนำข้อมูลไปใช้ในทางที่ผิด ช่องทางการเยียวยาที่ไม่เพียงพอ และภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว (Chalwe-Mulenga, Duflos, และ Coetzee 2022) ในขณะเดียวกัน ระบบการเงินเองก็เผชิญกับภัยจากความล้มเหลวในการดำเนินงาน ช่องโหว่ทางไซเบอร์ และการกระจุกตัวของตลาด (International Monetary Fund (IMF) 2019; IMF 2026) ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลจึงเผชิญกับความท้าทายสองประการที่มาควบคู่กัน ได้แก่ การลดช่องว่างด้านการเข้าถึงบริการทางการเงินที่ยังคงหลงเหลืออยู่ และการสร้างหลักประกันว่าการเข้ามามีร่วมในระบบสามารถดำเนินไปได้อย่างปลอดภัย มีความหมาย และสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นสำหรับผู้บริโภค คำถามสำคัญในปัจจุบันจึงไม่ได้อยู่ที่ว่าประชาชนสามารถเข้าสู่ระบบการเงินได้หรือไม่เท่านั้น แต่ยังรวมถึงว่าประชาชนสามารถใช้บริการทางการเงินในลักษณะที่ช่วยให้ความเป็นอยู่ของตนดีขึ้นได้หรือไม่ และแนวทางการกำกับดูแลแบบใดที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดผลลัพธ์ดังกล่าว

ประเทศไทยถือเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในแง่ของการศึกษาความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางหลายแห่ง ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคการเงินดิจิทัลโดยมีภาคการเงินที่ค่อนข้างมีความพร้อมและพัฒนาแล้ว กล่าวคือ ประชากรในวัยผู้ใหญ่เกือบ 3 ใน 4 คนมีบัญชีการเงินอยู่แล้ว อีกทั้งยังมีการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงในทุกระดับรายได้ และแทบไม่มีความเหลื่อมล้ำทางเพศในการเข้าถึงบริการดังกล่าวเลย (Demirgüç-Kunt และ Klapper 2013) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยถือเป็นประเทศแนวหน้าเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ที่มีการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินระยะแรกเหมือนกัน โดยเฉพาะในแง่ของการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่กว้างขวางและเป็นธรรม จากรากฐานนี้ การชำระเงินดิจิทัล สินเชื่อดิจิทัล และบริการทางการเงินบนแพลตฟอร์มของประเทศไทยจึงมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และประเทศไทยก็ได้ก้าวขึ้นมาเป็นประเทศแนวหน้าในวาระการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินระยะที่สอง โดยมีการนำแนวทางการกำกับดูแลเชิงรุกที่มุ่งรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตมาใช้ ถึงแม้ผลลัพธ์ของแนวทางดังกล่าวยังต้องมีการติดตามและประเมินผลต่อไปก็ตาม

ตารางที่ 1: **ตัวชี้วัดการเข้าถึงบริการทางการเงินที่สำคัญของประเทศไทยและกลุ่มเปรียบเทียบ ปี 2024**

ตัวชี้วัด	หน่วย	ไทย	UMIC	EAP	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย	เวียดนาม
การเป็นเจ้าของบัญชี	%	**92**	84	83	89	50	56	71
การใช้ระบบชำระเงินดิจิทัล	%	**83**	81	80	77	40	43	62
การใช้งานระบบรับชำระเงินสำหรับร้านค้า	%	**51**	68	67	52	13	14	51
ช่องว่างทางเพศในการเป็นเจ้าของบัญชี	pp	**-2**	3	0	1	-14	-3	1
ช่องว่างทางเพศในการใช้ระบบชำระเงินดิจิทัล	pp	**0**	4	0	6	-11	-2	2
ช่องว่างด้านรายได้ในการถือครองบัญชี	pp	**1**	12	13	11	26	13	37
ช่องว่างด้านรายได้ในการใช้ระบบชำระเงินดิจิทัล	pp	**6**	15	16	19	27	15	40

หมายเหตุ: % = สัดส่วนของประชากรวัยผู้ใหญ่ (อายุ 15 ปีขึ้นไป); pp = จุดร้อยละ (percentage points); UMIC = กลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับบน (Upper-Middle-Income Countries) EAP = ภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก (East Asia and the Pacific; ไม่รวมกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง) ข้อมูลของภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกไม่รวมประเทศเมียนมา ช่องว่างระหว่างเพศคำนวณจากส่วนต่างระหว่างเพศชายและเพศหญิง โดยค่าติดลบแสดงถึงอัตราการมีบัญชีหรือการใช้บริการชำระเงินทางดิจิทัลที่สูงกว่าในกลุ่มผู้หญิง ช่องว่างด้านรายได้คำนวณจากส่วนต่างระหว่างประชากรวัยผู้ใหญ่ในครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยที่สุดร้อยละ 60 กับครัวเรือนที่มีฐานะยากจนที่สุดร้อยละ 40

ที่มา: ฐานข้อมูลดัชนีการเงิน (Global Findex) ของธนาคารโลก ปี 2025

ผู้ใหญ่ร้อยละ 92 มีบัญชีทางการเงิน | ร้อยละ 83 ใช้บริการชำระเงินดิจิทัล | เกือบร้อยละ 40 ไม่สามารถเข้าถึงเงินทุนฉุกเฉินได้ภายใน 30 วัน

ความก้าวหน้าดังกล่าวได้เปลี่ยนโฉมหน้าของความท้าทายด้านการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยเมื่อข้อจำกัดในการเข้าถึงลดน้อยลง ก็เกิดประเด็นปัญหาใหม่ๆ เกี่ยวกับการใช้งาน คุณภาพ และความปลอดภัยตามมา กล่าวคือ บริการทางการเงินถูกผนวกเข้ากับแพลตฟอร์มดิจิทัลมากขึ้น มีการปล่อยสินเชื่อโดยอาศัยข้อมูลทางเลือก (alternative data) และกิจกรรมทางการเงินต่างๆ กระจายตัวอยู่ท่ามกลางผู้ให้บริการที่หลากหลาย ซึ่งบางส่วนไม่ได้อยู่ภายใต้ขอบเขตการกำกับดูแลแบบดั้งเดิม ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือระบบการเงินที่เข้าถึงผู้คนได้ในกว้างขวางมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วขึ้น มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น และตรวจจับหรือจัดการได้ยากขึ้นด้วย ด้วยเหตุนี้ วาระเชิงนโยบายจึงกำลังปรับเปลี่ยนจากการขยายการเข้าถึง ไปสู่การสร้างหลักประกันว่าการมีส่วนร่วมทางการเงินจะช่วยส่งเสริมสุขภาวะทางการเงินได้[4]

[4] สุขภาวะทางการเงิน (Financial well-being) ซึ่งในรายงานกรณีศึกษานี้ใช้ในความหมายเดียวกับคำว่าสุขภาพทางการเงิน (Financial health) นิยามไว้ว่าเป็น “สภาวะที่บุคคลสามารถบริหารจัดการความจำเป็นและภาระผูกพันทางการเงินของตนได้อย่างราบรื่น สามารถรับมือกับเหตุการณ์กระทบกระเทือนเชิงลบ สามารถบรรลุความต้องการและเป้าหมาย รวมถึงคว้าโอกาสต่างๆ ได้ อีกทั้งยังมีความพึงพอใจและมีความมั่นใจในชีวิตด้านการเงินของตน โดยคำนึงถึงบริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ” (G20 Brazilian Presidency และ OECD 2024)

รายงานกรณีศึกษาชิ้นนี้เป็นการวิเคราะห์เชิงลึกถึงแนวทางที่หน่วยงานของไทยได้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินในระยะที่สอง โดยพิจารณาถึงการออกแบบและการนำนโยบายไปใช้ ช่องว่างที่ยังคงมีอยู่ ปัจจัยที่ต้องแลกเปลี่ยน และหลักฐานที่มีอยู่ โดยไม่ได้มุ่งประเมินแนวทางโดยรวม จากนั้นรายงานจะชี้ให้เห็นถึงข้อควรพิจารณาและคำถามเชิงนโยบายที่พันธมิตรด้านการพัฒนาและหน่วยงานด้านการเงินของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ (EMDE) อาจพบเจอเมื่อระบบการเงินของประเทศเหล่านั้นพัฒนามาถึงระดับเดียวกัน

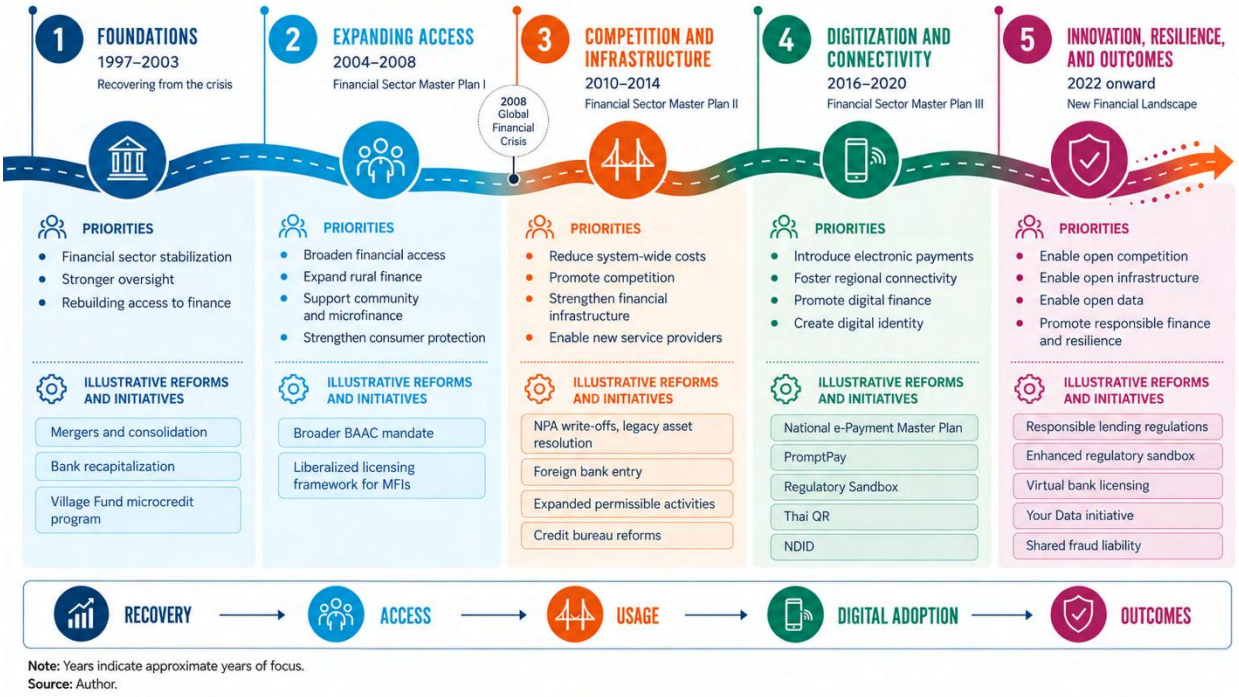
ประสบการณ์ของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่าเหตุใดวาระการพัฒนานี้จึงต้องการมากกว่าแค่การปฏิรูปแบบทีละส่วน แต่ต้องมีโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะที่ช่วยลดอุปสรรคในตลาด กฎระเบียบที่เหมาะสมซึ่งเปิดทางให้กับการสร้างนวัตกรรมและการแข่งขันอย่างมีความรับผิดชอบ พร้อมทั้งมาตรการป้องกันเชิงรุกที่ครอบคลุมทั้งระบบเพื่อรับมือกับความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคและในตัวระบบเอง รวมถึงวัฒนธรรมการกำกับดูแลที่เอื้อต่อการประสานงานและการเรียนรู้เชิงปรับตัว (Adaptive Learning) ในด้านต่างๆ ที่กล่าวมา ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่กำหนดกรอบการวิเคราะห์ในส่วนถัดไปคือการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบเหล่านี้ รวมถึงความตึงเครียดที่เกิดขึ้นเมื่อองค์ประกอบเหล่านี้ยังไม่สามารถทำงานสอดรับกันอย่างสมบูรณ์

บทที่ 2 ของรายงานจะเป็นการติดตามวิวัฒนาการของภูมิทัศน์ทางการเงินดิจิทัลของประเทศไทย ตลอดจนโอกาสและความเสี่ยงที่เกิดจากการขยายตัวของดิจิทัล บทที่ 3 จะเป็นการศึกษาการตอบสนองด้านกฎระเบียบของประเทศไทย วิเคราะห์ความก้าวหน้าและช่องว่าง และระบุปัจจัยที่ต้องแลกเปลี่ยน ส่วนบทที่ 4 เป็นการนำเสนอข้อควรพิจารณาเชิงนโยบายสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลทางการเงินของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพันธมิตรในการพัฒนา และบทที่ 5 จะเป็นการสรุปนัยสำคัญในวงกว้างสำหรับการเข้าถึงบริการทางการเงิน

บทที่ 2: ภูมิทัศน์ทางการเงินดิจิทัลของไทย - วิวัฒนาการ โอกาส และความเสี่ยง

FIGURE 1. **Thailand's Financial Inclusion Journey**

Thailand's financial inclusion journey has evolved from post-crisis recovery and expanding access to building enabling digital infrastructure, promoting competition, and fostering innovation, while increasingly focusing on managing the risks of a more complex digital financial system and improving consumers' financial wellbeing.



Note: Years indicate approximate years of focus.
Source: Author.

รากฐานของความครอบคลุมในการเข้าถึงบริการทางการเงิน

ความครอบคลุมในการเข้าถึงบริการทางการเงินถือเป็นประเด็นสำคัญเชิงนโยบายของประเทศไทยมาอย่างยาวนาน โดยมีการขับเคลื่อนผ่านเครือข่ายสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions หรือ SFIs) ของรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานตามนโยบายของภาครัฐและมุ่งเน้นให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าที่ยังไม่ได้รับบริการอย่างทั่วถึงจากธนาคารพาณิชย์ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว. หรือ SME D Bank) และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน. หรือ EXIM Bank) ซึ่งทำหน้าที่ระดมเงินออมและให้บริการสินเชื่อเพื่อการเกษตร ที่อยู่อาศัย วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) และการส่งออก แก่กลุ่มลูกค้าที่แตกต่างกัน (Bank of Thailand n.d.-c)

ทั้งนี้ วิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชีย (หรือที่ไทยมักเรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง”) ที่เกิดขึ้นในปี 1997 ซึ่งมีจุดเริ่มต้นอยู่ที่ประเทศไทย ถือเป็นเหตุการณ์สำคัญที่นำไปสู่จุดเปลี่ยนครั้งใหญ่ การล่มสลายของอัตราค่าเงินบาทเป็นชนวนเหตุให้ธนาคารล่มสลาย และทำให้เกิดการจำกัดปริมาณสินเชื่ออย่างเข้มงวดและรวดเร็ว ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือธนาคารหลัก 4 แห่งของประเทศและบริษัทด้านการเงินอีก 56 แห่งต้องปิดตัวลงหรือไม่ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการปรับโครงสร้าง ซึ่งท้ายสุดแล้วก็ส่งผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ที่หดตัวลงถึงร้อยละ 8 (BOT 1998) การปฏิรูปในช่วงหลังการเกิดวิกฤตได้เพิ่มความเข้มแข็งในการกำกับดูแลและเพิ่มทุนให้แก่ธนาคาร ในขณะที่การปล่อยสินเชื่อเพื่อการพาณิชย์ก็มีความระมัดระวังความเสี่ยงและเน้นการใช้หลักประกันมากขึ้น ทำให้ครัวเรือนในชนบทและวิสาหกิจขนาดเล็กจำนวนมากประสบปัญหาการเข้าถึงสินเชื่อได้อย่างจำกัด (IMF 2000)

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้กำหนดให้การเข้าถึงบริการทางการเงินเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยเห็นได้ชัดเจนที่สุดผ่านโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่เริ่มดำเนินการในปี 2001 โครงการนี้มีการอัดฉีดเงิน 1 ล้านบาท (23,000 ดอลลาร์สหรัฐ ตามอัตราแลกเปลี่ยนในปี 2001) เข้าไปยังแต่ละหมู่บ้านและชุมชนเมืองกว่า 74,000 แห่ง เพื่อจัดสรรเป็นเงินทุนให้กับกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนสินเชื่อหมุนเวียนที่มีการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น จนกระทั่งในปี 2005 โครงการนี้ก็ได้กลายมาเป็นหนึ่งในโครงการไมโครไฟแนนซ์ (microfinance) ที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก โดยมีการปล่อยสินเชื่อเป็นมูลค่าสูงถึง 6.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ไปยังผู้กู้ยืมกว่า 18 ล้านคน โดยมีต้นทุนทางการคลังอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.4 ของ GDP โครงการนี้ถูกออกแบบมาเพื่อให้ทุกคนเข้าถึงได้มากกว่าจะเป็นมาตรการเจาะจงเยียวยาเฉพาะกลุ่ม ซึ่งช่วยให้โอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินขยายกว้างขึ้นและยังกระตุ้นการบริโภคระยะสั้นในกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนกว่าครัวเรือนทั่วไปให้เพิ่มขึ้นด้วย แม้ว่าผลกระทบในระยะยาวต่อการลดความยากจนจะค่อนข้างจำกัดก็ตาม (Boonperm, Haughton, and Khandker 2013) จนมาถึงปี 2016 สถาบันการเงินเฉพาะกิจก็ได้ให้บริการทางการเงินขั้นพื้นฐานแก่ครัวเรือนถึงร้อยละ 22 และยังเป็นแหล่งสินเชื่อในระบบที่ใหญ่ที่สุดสำหรับครัวเรือน โดยมีครัวเรือนกว่าร้อยละ 16 ที่ใช้บริการสินเชื่อดังกล่าว ในขณะที่การใช้บริการสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์อยู่ที่ร้อยละ 8 เท่านั้น (BOT 2016c)

ด้วยภูมิหลังดังกล่าว ประเทศไทยจึงก้าวเข้าสู่ยุคดิจิทัลโดยมีระบบการเงินที่กว้างขวางและได้รับการพัฒนามาดีกว่าประเทศในกลุ่มตลาดเกิดใหม่หลายแห่ง โดยในปี 2011 ร้อยละ 73 ของประชากรวัยผู้ใหญ่ในประเทศไทยมีบัญชีการเงินแล้ว ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเข้าถึงสาขาธนาคารและตู้เอทีเอ็ม สถาบันการเงินในชนบทของรัฐ และโครงการสินเชื่อรายย่อยระดับชาติ (Demirgüç-Kunt and Klapper 2013) ดังนั้น ความท้าทายของประเทศไทยจึงไม่ใช่แค่การเพิ่มจำนวนคนที่เข้าถึงบริการทางการเงินให้มากขึ้นเท่านั้น แต่ยังต้องทำให้ระบบการเงินที่ครอบคลุมอยู่แล้วมีประโยชน์ มีประสิทธิภาพ และมีความยืดหยุ่นมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ เมื่อบริการทางการเงินดิจิทัลขยายตัวขึ้น การถือครองและการใช้งานบัญชีก็เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย โดยในปี 2024 พบว่าประชากรในวัยผู้ใหญ่ราวร้อยละ 92 มีบัญชีการเงิน และร้อยละ 70 มีบัญชีที่รองรับการทำธุรกรรมทางดิจิทัล ในขณะที่สัดส่วนการใช้บริการชำระเงินแบบดิจิทัลก็เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37 ในปี 2014 เป็นร้อยละ 83 ในปี 2024 นอกจากนี้ ประชากรในวัยผู้ใหญ่ร้อยละ 54 ก็มีการออมเงินผ่านระบบที่เป็นทางการ และราวครึ่งหนึ่งก็ใช้ช่องทางดิจิทัลในการชำระเงินแก่ร้านค้าด้วย (Klapper et al. 2025)

ทั้งนี้ ในปี 2011 สัดส่วนการถือครองบัญชีระหว่างชายและหญิงอยู่ในระดับที่เท่าเทียมกันแล้ว ซึ่งชี้ให้เห็นว่าช่องว่างทางเพศในด้านการเข้าถึงบริการทางการเงินขั้นพื้นฐานนั้นได้ถูกแก้ไขไปหมดสิ้นแล้วก่อนที่บริการทางการเงินดิจิทัลจะขยายตัวเสียอีก (Demirgüç-Kunt and Klapper 2013) และในปี 2024 ก็ไม่พบความแตกต่างระหว่างเพศที่เห็นได้ชัดในด้านการเป็นเจ้าของบัญชี การใช้งานระบบชำระเงินดิจิทัลและการชำระเงินแก่ร้านค้า หรือความสามารถในการเข้าถึงเงินทุนสำรอง

สำหรับกรณีฉุกเฉินเลย โดยผู้หญิงมีอัตราการกู้ยืมสูงกว่าและอัตราการออมต่ำกว่าเพียงเล็กน้อย ทั้งในระบบและนอกระบบ (Klapper et al. 2025)

แม้ความเข้าใจในปัจจัยขับเคลื่อนของแนวโน้มนี้จะยังไม่ถ่องแท้ แต่งานวิจัยที่มีอยู่ก็ชี้ให้เห็นถึงความเท่าเทียมทางเพศในระดับหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้บริบททางสังคมและวัฒนธรรมของไทย ซึ่งได้แก่บทบาทหลักของผู้หญิงในการบริหารจัดการการเงินและควบคุมทรัพยากรของครอบครัว การออกแบบนโยบายสาธารณะที่ครอบคลุมทุกคนอย่างเท่าเทียม เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน และพื้นฐานด้านการอ่านออกเขียนได้ที่ช่วยให้ผู้หญิงสามารถติดต่อทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินในระบบได้อย่างมั่นใจ (Bowie 2010; Grohmann et al. 2021; Boonperm, Haughton, and Khandker 2013) นอกจากนี้ อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้หญิงที่อยู่ในระดับสูง ประกอบกับอุปสรรคทางกฎหมายและเชิงสถาบันในการเปิดบัญชีและถือครองสินทรัพย์ที่ค่อนข้างต่ำ ก็ถือเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้ผู้หญิงหันมาใช้บริการทางการเงินมากขึ้นด้วย (World Bank 2021)

การเติบโตของการเงินแบบดิจิทัลและโอกาสใหม่ ๆ

การขยายตัวของบริการทางการเงินดิจิทัลในประเทศไทยเร่งตัวขึ้นตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 2010 โดยต่อยอดจากรากฐานเชิงโครงสร้างที่ได้มีการวางไว้ก่อนหน้านั้นมาอย่างยาวนาน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ประเทศไทยแตกต่างจากตลาดเกิดใหม่หลายแห่งคือการขับเคลื่อนในประเด็นนี้มีที่มาจากภาคธนาคารเป็นหลัก

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพทางการเงินมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้ ธปท. มีแนวทางที่ระมัดระวังในการออกบริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ใช่ของธนาคาร ซึ่งการออกบริการเงินอิเล็กทรอนิกส์นี้ได้รับอนุญาตภายใต้พระราชกฤษฎีกาปี 2008 ที่อนุญาตให้บริษัทโทรคมนาคมและค้าปลีกเสนอบริการกระเป๋าเงินดิจิทัลแบบเติมเงินและบริการชำระค่าบริการต่างๆ ได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมี พ.ร.ฎ. ดังกล่าว แต่ผู้ให้บริการเหล่านี้ยังต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านกฎระเบียบที่เข้มงวด ซึ่งประกอบด้วยข้อห้ามในการให้กู้ยืมหรือจ่ายดอกเบี้ย ข้อกำหนดในการรักษาความปลอดภัยของเงินทุน การไม่สามารถทำงานร่วมกับเครือข่ายอื่นหรือบัญชีธนาคารแบบดั้งเดิม การไม่สามารถเข้าถึงระบบการชำระเงินระดับชาติ และข้อจำกัดที่เข้มงวดเกี่ยวกับจำนวนธุรกรรมและยอดคงเหลือ นอกจากนี้ ตลาดก็ยังคงขาดความเป็นเอกภาพ จนกระทั่งมีการตรา พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560 (Payment Systems Act 2017) ซึ่งได้รวมกรอบการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตสำหรับผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเข้าด้วยกัน (BOT 2018) และในช่วงเวลาเดียวกันนั้น รัฐบาลไทยก็ได้มีการใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติของประเทศไทย (National e-Payment Master Plan) ซึ่งให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนองค์กรสู่ยุคดิจิทัล (Digital Transformation) ในขณะที่ระบบพร้อมเพย์ (PromptPay) ก็เข้ามาเป็นโครงสร้างพื้นฐานร่วมสำหรับการชำระเงินแบบทันท่วงที ธนาคารที่มีอยู่เดิมก็เริ่มลงทุนในช่องทางดิจิทัลตั้งแต่เนิ่นๆ ปัจจัยเหล่านี้ประกอบกันเป็นการปูเส้นทางให้ธนาคารต่างๆ ก้าวขึ้นมาครองความได้เปรียบในภูมิทัศน์การเงินดิจิทัล

นอกจากนี้ ระบบการเงินดิจิทัลยังเกิดขึ้นได้เพราะระบบทะเบียนราษฎรที่มีมาอย่างยาวนานของไทย ซึ่งมีการกำหนดหมายเลขประจำตัวประชาชนไทย 13 หลักที่ไม่ซ้ำกันให้แก่พลเมืองทุกคน โดยระบบนี้ครอบคลุมประชากรเกือบทั้งหมดและได้รับการปรับเปลี่ยนเป็นระบบดิจิทัลมาตั้งแต่ปี 1996 ทำให้ผู้ให้บริการมีช่องทางในการตรวจสอบและยืนยันตัวตนของลูกค้า (Customer Due Diligence) ที่เชื่อถือได้ (ธนาคารโลก 2021) ในขณะเดียวกัน กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่เดิมยังเป็นรากฐานสำคัญที่ช่วยสร้างความเชื่อมั่น ปัจจัยเหล่านี้รวมกันเอื้อให้ผู้ให้บริการยุคใหม่สามารถใช้ช่องทางดิจิทัลและ

ข้อมูลลูกค้าเพื่อขยายขอบเขตการให้บริการและเพิ่มความสอดคล้องของบริการทางการเงินกับความต้องการของผู้บริโภคได้ดียิ่งขึ้น

บริการทางการเงินดิจิทัลของไทยยังได้ขยายตัวครอบคลุมทั้งด้านการชำระเงิน สินเชื่อ และผลิตภัณฑ์ประเภทอื่นๆ โดยบริการชำระเงินดิจิทัลนั้นถูกผนวกเข้ากับแพลตฟอร์มต่างๆ อาทิ Grab, Shopee, TrueMoney, LINE Pay และ Rabbit ส่วนสินเชื่อดิจิทัลก็มีการขยายตัวผ่านผลิตภัณฑ์ต่างๆ เช่น สินเชื่อส่วนบุคคลดิจิทัล และบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง (Buy-Now-Pay-Later หรือ BNPL) ซึ่งรวมถึง SPayLater, Atome และ K PAY LATER ด้วย โดยในปี 2023 มีผู้ใหญ่ราว 1 ใน 5 คนที่เคยใช้บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง ภายใต้ตลาดที่มีมูลค่าประเมินอยู่ที่ราว 3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (Technode Global 2024) นอกเหนือจากการขยายขอบเขตผลิตภัณฑ์แล้ว คาดว่ากลุ่มผู้สมัครทั้ง 3 รายที่ได้รับการอนุมัติให้จัดตั้งธนาคารไร้สาขาจะช่วยขยายการให้บริการรับฝากเงินและสินเชื่อผ่านช่องทางดิจิทัลแก่ลูกค้ากลุ่มรายย่อยและ SMEs ที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น โดยอาศัยแนวทางการประเมินสินเชื่อในรูปแบบใหม่ (BOT 2025k)

สำหรับผู้บริโภคและธุรกิจขนาดเล็ก พัฒนาการเหล่านี้ส่งผลให้เกิดประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม โดยบริการ PromptPay ซึ่งมีผู้ใช้งานเกือบร้อยละ 95 ของประชากรทั้งหมด ช่วยให้บุคคลทั่วไปสามารถโอนเงินได้ทันทีโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งช่วยลดต้นทุนในการชำระเงินในชีวิตประจำวัน อีกทั้งยังช่วยอำนวยความสะดวกในการชำระบิล การรับเงินสวัสดิการ และการรับเงินคืนภาษีด้วย นอกจากนี้ ฟังก์ชันการชำระเงินผ่านคิวอาร์โค้ด (QR Code) ก็ยังเสนอทางเลือกต้นทุนต่ำให้แก่ร้านค้า ที่สามารถนำมาใช้แทนระบบขายหน้าร้าน (Point-of-Sale หรือ POS) แบบเดิมด้วย (BOT 2025i) นอกเหนือจากประโยชน์ของการชำระเงินโดยตรงเหล่านี้แล้ว ข้อมูลการทำธุรกรรมดิจิทัลและข้อมูลแพลตฟอร์มยังสามารถสนับสนุนรูปแบบการประเมินเครดิตและการเงินแบบบูรณาการใหม่ๆ รวมถึง บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังสำหรับผู้ทำงานอิสระที่มีรายได้ไม่แน่นอนและธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่มีประวัติเครดิตอย่างเป็นทางการ ซึ่งผลประโยชน์นี้ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากช่องว่างทางการเงินของ SME ในประเทศไทยที่คาดว่าอยู่ที่ราว 41 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และตลาดอีคอมเมิร์ซที่มีมูลค่า 26 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (IFC 2024; Google, Temasek, and Bain 2024) เมื่อมองในภาพรวม การเงินดิจิทัลยังช่วยสร้างความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจดิจิทัลในวงกว้าง โดยเชื่อมโยงภาคธุรกิจเข้ากับแพลตฟอร์มดิจิทัล เครือข่ายโลจิสติกส์ และตลาดข้ามพรมแดน อีกทั้งยังช่วยสนับสนุนการเติบโตของบริการดิจิทัลที่มีผลิตภาพสูง การจ้างงานที่มีคุณภาพ และการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย (ธนาคารโลก 2026)

การพัฒนาเหล่านี้ทำให้ระบบนิเวศการเงินดิจิทัลขยายตัวโดยไม่ได้เข้าไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบการเงินไทยแบบเดิมที่ยังคงมีธนาคารเป็นศูนย์กลาง โดยธนาคารรายใหญ่ต่างตอบสนองด้วยการสร้างระบบนิเวศดิจิทัลของตนเองและจับมือเป็นพันธมิตรกับบริษัทด้านเทคโนโลยี อย่างแพลตฟอร์มโมบายแบงก์กิ้ง K PLUS ของธนาคารกสิกรไทยซึ่งมีผู้ใช้งานในประเทศมากกว่า 23 ล้านรายในช่วงต้นปี 2025 ก็มีการให้บริการด้านการชำระเงินควบคู่ไปกับผลิตภัณฑ์สินเชื่อ การลงทุน และประกันภัย นอกจากนี้ ธนาคารกสิกรไทยก็ยังร่วมมือกับซูเปอร์แอปอย่าง LINE เพื่อสร้างแพลตฟอร์ม LINE BK ซึ่งผนวกบริการโอนเงินและสินเชื่อส่วนบุคคลเข้าไว้ในแอปพลิเคชัน LINE โดยมุ่งเป้าไปที่กลุ่มผู้บริโภคที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากระบบธนาคารแบบดั้งเดิมได้อย่างทั่วถึง (KBank 2025; LINE BK n.d.) ในขณะเดียวกัน ธนาคารไทยพาณิชย์ก็มีการดำเนินกลยุทธ์ในระดับกลุ่มธุรกิจ โดยปรับโครงสร้างองค์กรภายใต้บริษัทโฮลดิ้ง SCBX พร้อมทั้งพัฒนาธุรกิจฟินเทคและแพลตฟอร์มต่างๆ เช่น SCB TechX ซึ่งเป็นการร่วมทุนกับบริษัทด้านเทคโนโลยี (SCBX 2022) ซึ่งภายหลังจากการได้รับอนุมัติจากหน่วยงานกำกับดูแลในปี 2025 ทาง SCBX ก็ได้จัดตั้ง BankX Bank ขึ้นในปี 2026 ซึ่งเป็นธนาคารไร้สาขาโดยร่วมมือกับ KakaoBank จากเกาหลีใต้และ WeBank จากจีน (BOT 2025k; SCBX 2026)

ด้วยเหตุนี้ สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (nonbanks) และแพลตฟอร์มดิจิทัลจึงได้ขยายขอบเขตของผลิตภัณฑ์ รูปแบบการใช้งาน และช่องทางการให้บริการแก่ลูกค้า แต่บ่อยครั้งก็ยังคงมีความเชื่อมโยงกับธนาคารผ่านทางใบอนุญาต งบดุล โครงสร้างพื้นฐาน หรือบัญชีลูกค้า ในขณะที่ธนาคารยังคงทำหน้าที่เป็นเสาหลักของระบบการเงิน ส่วนแพลตฟอร์มต่างๆ ก็เริ่มมีบทบาทในการกำหนดรูปแบบวิธีการเข้าถึงบริการ การผสมผสานบริการต่างๆ และประสบการณ์การใช้บริการทางการเงินมากขึ้นเรื่อยๆ

ความเสี่ยงใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้การเงินแบบดิจิทัล

อย่างไรก็ดี การขยายตัวของบริการทางการเงินดิจิทัลก็นำความเสี่ยงมาสู่ผู้บริโภคและระบบการเงินที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงรวดเร็วจนยากจะตรวจพบได้ด้วยกลไกการกำกับดูแลแบบดั้งเดิมด้วยเช่นกัน โดยปัจจัยที่ทำให้บริการทางการเงินดิจิทัลมีความสะดวกสบาย ไม่ว่าจะเป็นความรวดเร็ว การขยายความครอบคลุมในวงกว้าง ระบบอัตโนมัติ และการผนวกบริการเข้ากับแพลตฟอร์มต่างๆ นั้น เป็นปัจจัยเดียวกันที่ทำให้การป้องกัน การติดตามตรวจสอบ และการแก้ไขเยียวยาความเสียหายทำได้ยากยิ่งขึ้นเช่นกัน

หนี้ครัวเรือนถือเป็นหนึ่งในความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่เกิดขึ้นเร็วที่สุด โดยระดับอัตราหนี้ครัวเรือนได้ปรับตัวสูงขึ้นจากร้อยละ 76 ของ GDP ในปี 2012 ไปสู่ระดับที่มากกว่าร้อยละ 94 ในปี 2021 โดยการสูญเสียรายได้ในช่วงของการแพร่ระบาดของโรคครั้งใหญ่คือปัจจัยที่มีส่วนทำให้ระดับหนี้เพิ่มขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ก่อนที่จะปรับตัวลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 87 ภายในไตรมาสที่ 3 ของปี 2025 โดยหนี้ครัวเรือนราวร้อยละ 40 เป็นหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเพื่อการอุปโภคบริโภค ซึ่งได้แก่ สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อรถยนต์ และบัตรเครดิต (BOT 2025c; BOT 2026a) ดังนั้น ยอดหนี้ครัวเรือนส่วนใหญ่ของไทยจึงเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนที่จะมีการขยายตัวของสินเชื่อดิจิทัลเสียอีก

อย่างไรก็ตาม สินเชื่อดิจิทัลก็กำลังเข้ามามีบทบาทสำคัญมากขึ้นในส่วนของหนี้ที่เพิ่มขึ้น โดยในปี 2025 ยอดสินเชื่อผ่านช่องทางดิจิทัลของไทยพุ่งแตะระดับ 1.7 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ หลังจากมีการเติบโตในระดับเลขสองหลักอย่างต่อเนื่อง ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 3 ของหนี้ครัวเรือนทั้งหมด การขยายตัวอย่างรวดเร็วของบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังและผลิตภัณฑ์สินเชื่อระยะสั้นแบบไม่มีหลักประกันอื่นๆ ซึ่งมีกลุ่มผู้บริโภคที่เป็นคนรุ่นใหม่และผู้มีรายได้น้อยเป็นผู้ใช้บริการในสัดส่วนที่สูงอาจส่งผลให้ความเสี่ยงไปกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มผู้กู้ที่มีความมั่นคงทางการเงินต่ำที่สุด (Google, Temasek, and Bain 2025; BOT 2026a) นอกจากนี้ การลดอุปสรรคและเร่งการเข้าถึงสินเชื่อ รวมถึงการให้สินเชื่อดิจิทัลอาจทำให้ความตึงเครียดที่มีอยู่แล้วทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาวะทางการเงินของผู้บริโภคขึ้นอยู่กับคุณภาพการอนุมัติสินเชื่อ การเปิดเผยข้อมูล และแนวทางการเรียกเก็บหนี้มากยิ่งขึ้น

การฉ้อโกงและการหลอกลวงผ่านทางระบบดิจิทัลกำลังเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นควบคู่กันและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ การที่ระบบการเงินดิจิทัลนั้นมีความสะดวกรวดเร็ว ไม่ต้องเปิดเผยตัวตน และสามารถเข้าถึงได้แบบข้ามพรมแดน ทำให้การก่ออาชญากรรมทางการเงินในวงกว้างทำได้ง่ายขึ้น และยากต่อการติดตามตรวจสอบด้วย กลุ่มมิจฉาชีพที่ตั้งศูนย์อยู่ในประเทศเพื่อนบ้านอย่างเมียนมาร์และกัมพูชามีการใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อสร้างวิดีโอ ภาพนิ่ง (deepfakes) หรือเสียงปลอมเพื่อหลอกลวง (voice phishing) รวมถึงการใช้กลโกงโดยการหลอกให้รัก (romance scams) และเทคนิคอื่นๆ เพื่อแอบอ้างเป็นเจ้าหน้าที่ นายจ้าง และสมาชิกในครอบครัว โดยมีเป้าหมายคือการหลอกลวงผู้บริโภคชาวไทย (GI-TOC 2024; GI-TOC 2025) โดยในช่วงปี 2022 ถึง 2024 พบมีการรายงานคดีการหลอกลวงลักษณะนี้จำนวนมาก โดยข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการบันทึกเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับอาชญากรรมทางไซเบอร์ไว้มากกว่า 739,000 รายการในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทางการเงินรวมมูลค่า 77,000 ล้านบาท หรือ 2.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (Nation

Thailand 2024) โดยเหล่าอาชญากรได้ใช้ประโยชน์จากสถาบันการเงินและแพลตฟอร์มดิจิทัล ซึ่งรวมถึงผู้ให้บริการชำระเงินและผู้ให้บริการสินทรัพย์เสมือน (Virtual-Asset Service Providers หรือ VASPs) ในการเป็นช่องทางเพื่อโยกย้ายและฟอกเงินที่ได้จากการฉ้อโกงผ่านระบบไซเบอร์ (FATF, INTERPOL, and Egmont Group 2023) การจัดโครงสร้างเครือข่ายเหล่านี้ในลักษณะข้ามพรมแดน ความรวดเร็วในการโยกย้ายเงินทุน และวิวัฒนาการอย่างรวดเร็วของกลโกง ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการป้องกัน การบังคับใช้กฎหมาย และการติดตามทรัพย์สินคืน

ความเสี่ยงเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อครัวเรือนที่มีความยืดหยุ่นทางการเงินจำกัด โดยมีประชากรวัยผู้ใหญ่เพียงร้อยละ 54 เท่านั้นที่มีการออมเงินอย่างเป็นทางการ และเกือบร้อยละ 40 ไม่สามารถเข้าถึงเงินฉุกเฉินภายใน 30 วันได้ (Klapper et al. 2025) ดังนั้น ความสูญเสียจากการฉ้อโกงและการกู้ยืมที่ไม่ยั่งยืนอาจทำให้เงินสำรองของครัวเรือนที่เดิมก็มีอยู่อย่างจำกัดอยู่แล้วยิ่งลดลงไปอีก ทั้งยังบั่นทอนความเชื่อมั่น และทำให้ความก้าวหน้าด้านการเข้าถึงบริการทางการเงินที่ได้มาอย่างยากลำบากต้องถดถอยกลับลงไป

นอกจากนี้ การเงินดิจิทัลอาจส่งผลให้กลุ่มเปราะบางถูกกีดกันออกไป เนื่องจากผลประโยชน์ในภาพรวมมักบดบังความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงอายุ รายได้ พื้นที่อยู่อาศัย เพศ และสถานะการจ้างงาน แม้ว่าคนไทยถึงร้อยละ 92 จะใช้งานอินเทอร์เน็ตและร้อยละ 88 จะมีสมาร์ตโฟนไว้ในครอบครอง แต่สัดส่วนดังกล่าวกลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 43 และ 38 ในกลุ่มผู้ที่มีอายุ 75 ปีขึ้นไป ซึ่งช่องว่างนี้ถือเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในประเทศที่มีประชากรอายุเกิน 60 ปีคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าหนึ่งในห้าของประชากรทั้งหมด (ITU n.d.; World Bank Group 2025)

นอกเหนือจากความเสียหายโดยตรงต่อผู้บริโภคแล้ว การเงินดิจิทัลยังสร้างช่องโหว่ในระบบอีกด้วย โมเดลที่ให้บริการสินเชื่อผ่าน แพลตฟอร์มดิจิทัลและเอาสินเชื่อไปฝังอยู่ในบริการที่ผู้ใช้กำลังใช้อยู่แล้วทำให้กิจกรรมทางการเงินถูกกระจายไปยังหลายหน่วยงาน ซึ่งสร้างแรงกดดันต่อกรอบการกำกับดูแลและการตรวจสอบที่มีอยู่ และทำให้การกำหนดความรับผิดชอบทำได้ยากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน การพึ่งพาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่ใช้ร่วมกันเพิ่มมากขึ้นยังเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อการโจมตีทางไซเบอร์ การหยุดชะงักของบริการ และความล้มเหลวที่เกิดจากบุคคลภายนอก (Doerr et al. 2023; IMF 2024) โดยสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติของไทย (สกมช.) ตรวจพบว่าจำนวนชื่อผู้ใช้งานและรหัสผ่านที่ถูกเจาะหรือถูกขโมยเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงปี 2024 ถึง 2025 ในขณะที่ข้อมูลข่าวกรองด้านภัยคุกคามจากภาคเอกชนยังชี้ให้เห็นว่าปริมาณการโจมตีทางไซเบอร์ในประเทศไทยนั้นยังสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกอย่างมีนัยสำคัญ (Bangkok Post 2025; Bangkok Post 2026)

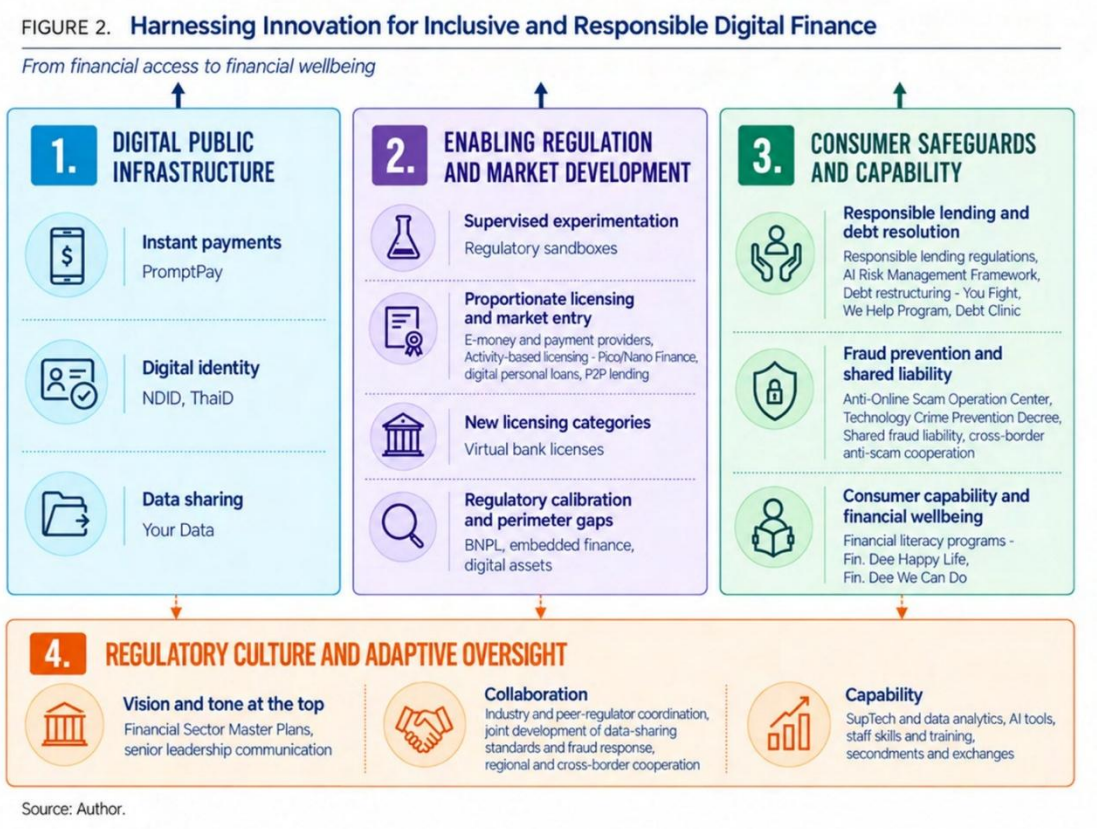
ข้อกังวลที่เกี่ยวข้องอีกประการหนึ่งคือการกระจุกตัวของตลาด เมื่อโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงิน ความสัมพันธ์กับลูกค้า และข้อมูลกระจุกตัวอยู่กับผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานและแพลตฟอร์มเพียงไม่กี่ราย บริษัทขนาดเล็กก็อาจพบว่าการเข้าสู่ตลาดหรือการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่ทำได้ยากขึ้น กระจุกตัวดังกล่าวสามารถทำให้กับอำนาจเหนือตลาดมั่นคงขึ้น และในขณะเดียวกันก็เพิ่มผลกระทบที่จะตามมาหากผู้ให้บริการรายใหญ่เกิดความล้มเหลวหรือถูกเจาะระบบหรือขโมยข้อมูลได้ (Cevik 2023)

อย่างไรก็ดี ความเสี่ยงของประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นนี้ไม่ใช่สัญญาณของความล้มเหลว แต่เป็นผลสืบเนื่องจากความสำเร็จในการสร้างการเข้าถึงบริการทางการเงินในระยะแรก ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากขนาดที่ใหญ่ขึ้น ความรวดเร็ว ความเชื่อมโยงถึงกัน และการที่ผู้คนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการให้บริการทางการเงินดิจิทัล ดังนั้น ความท้าทายในเรื่องความครอบคลุมในการเข้าถึงบริการทางการเงินของไทยจึงเปลี่ยนจากการขยายโอกาสในการเข้าถึงไปสู่การสร้างความมั่นใจว่าตลาดการเงินดิจิทัลจะมีความปลอดภัย มีการแข่งขันที่เป็นธรรม และมีความสามารถในการรับมือกับแรง

กระทบต่างๆ ได้อย่างมั่นคง ซึ่งการบริหารจัดการในช่วงการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยแนวทางการกำกับดูแลที่มีความบูรณาการและยืดหยุ่นปรับตัวได้มากขึ้น รวมถึงให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นกับผู้บริโภคด้วย โดยเนื้อหาในบทที่ 3 จะเป็นการศึกษาว่าประเทศไทยมีแนวทางในการตอบสนองต่อความท้าทายนี้อย่างไร

บทที่ 3: แนวทางการกำกับดูแลการเงินที่ครอบคลุมและมีความรับผิดชอบของประเทศไทย

ในภาพรวม องค์ประกอบเหล่านี้สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงจากการมุ่งเน้นเรื่องการเข้าถึงบริการในระยะแรก ไปสู่แนวทางที่ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้นในระยะที่สอง ซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดกับผู้บริโภค สุขภาวะทางการเงิน นวัตกรรม การแข่งขัน และความสามารถในการรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ ของระบบมากขึ้น อย่างไรก็ดี องค์ประกอบทั้งสี่ส่วนนี้ไม่ได้ทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นเสมอไป แม้มาตรการที่ช่วยส่งเสริมนวัตกรรม ความครอบคลุม การแข่งขัน หรือการคุ้มครองผู้บริโภค อาจช่วยเสริมซึ่งกันและกันได้ แต่ในขณะเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดหรือเผยให้เห็นปัญหาอุปสรรคใหม่ๆ ซึ่งทำให้หน่วยงานกำกับดูแลจำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ต่างๆ ที่อาจไม่ได้สอดคล้องกันเสมอไป



องค์ประกอบที่ 1

การสร้างโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะเพื่อวางรากฐานที่เปิดกว้างและครอบคลุม

โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะ (Digital Public Infrastructure หรือ DPI) ของประเทศไทยถูกพัฒนาขึ้นมาภายใต้ภาพใหญ่ของวาระแห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล ซึ่งเน้นไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วม การให้บริการสาธารณะดิจิทัล และการแลกเปลี่ยนข้อมูล ซึ่งในที่นี้ครอบคลุมถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan) และแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (Digital Economy and Society Development Plan) ที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วด้วย โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะของไทยไม่ได้เกิดขึ้นมาในรูปแบบของโครงสร้างสำเร็จรูปที่ออกแบบไว้ล่วงหน้า แต่หน่วยงานภาครัฐและสถาบันเอกชนได้เพิ่มเติมส่วนต่างๆ เข้าไปทีละขั้นตามข้อจำกัดหลักที่เปลี่ยนไป จากปัญหาในเรื่องต้นทุนและการที่ธุรกรรมในชีวิตประจำวันยังคงกระจัดกระจายอยู่ในหลายภาคส่วน ไปสู่ปัญหาเรื่องการยืนยันตัวตนจากระยะไกล และอีกปัญหาที่กำลังทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น นั่นก็คือการเคลื่อนย้ายข้อมูล (BOT 2015; BOT 2022c; DGA 2022)

การพัฒนาที่ค่อยๆ เกิดขึ้นนี้ต่อยอดจากระบบการเงินของไทยที่มีธนาคารเป็นศูนย์กลาง แทนที่จะเข้ามาแทนที่หรือหลีกเลี่ยงระบบเดิม โดยมุ่งแก้ไขข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่แตกต่างกัน โดยระบบการชำระเงินพร้อมเพย์ (PromptPay) ทำหน้าที่เชื่อมโยงการชำระเงินดิจิทัลเข้ากับบัญชีธนาคารและลดอุปสรรคในการทำธุรกรรม ส่วนระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัลแห่งชาติของประเทศไทย (NDID) ก็อาศัยธนาคารเป็นสถาบันหลักในการยืนยันตัวตนในช่วงแรก และช่วยลดต้นทุนในการลงทะเบียนลูกค้าใหม่ผ่านช่องทางออนไลน์ และข้อตกลงเรื่องการแบ่งปันข้อมูลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็กำหนดให้สถาบันที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลต้องทำหน้าที่หลักในการเก็บรักษาข้อมูลลูกค้า พร้อมทั้งตั้งเป้าที่จะทำให้ข้อมูลประวัติทางการเงินสามารถโอนย้ายระหว่างผู้ให้บริการต่างๆ ได้สะดวกยิ่งขึ้น

โครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินแบบทันที (Instant Payment Infrastructure)

ระบบการชำระเงินถือเป็นเรื่องที่ได้รับความสำคัญเป็นลำดับแรก เนื่องจากข้อจำกัดเร่งด่วนในขณะนั้นคือต้นทุนและการที่ธุรกรรมในชีวิตประจำวันยังคงกระจัดกระจายอยู่ในหลายภาคส่วน ในช่วงต้นทศวรรษ 2010 ระบบการชำระเงินรายย่อยมีความกระจัดกระจายอยู่ตามธนาคารต่างๆ และมีต้นทุนสูงสำหรับการโอนเงินยอดต่ำ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในวงกว้าง อีกทั้งยังทำให้ภาครัฐขาดช่องทางที่มีประสิทธิภาพในการจ่ายเงินสวัสดิการและคืนเงินภาษี เพื่อแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ รัฐบาลไทยจึงได้มีการจัดตั้งระบบพร้อมเพย์ (PromptPay) ขึ้นภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในปี 2015 และเป็นโครงการระดับชาติที่ทางกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นผู้ขับเคลื่อนร่วมกัน โดยระบบพร้อมเพย์ช่วยให้ประชาชนสามารถโอนเงินระหว่างบัญชีธนาคารต่างๆ ได้อย่างสะดวกราบรื่น โดยใช้หมายเลขบัตรประชาชน หมายเลขโทรศัพท์มือถือ หรือเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากรเป็นข้อมูลอ้างอิงแทนเลขที่บัญชีธนาคาร การโอนเงินที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 บาท (150 ดอลลาร์สหรัฐ) จะไม่มีค่าธรรมเนียม ส่วนยอดโอนเงินที่สูงกว่านั้นจะมีการกำหนดเพดานค่าธรรมเนียมไว้ไม่เกิน 10 บาท (0.30 ดอลลาร์สหรัฐ) (BOT 2015) ทั้งนี้ บริษัท National ITMX เป็นผู้ดำเนินงานระบบดังกล่าวภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. โดยมีการชำระดุลขั้นสุดท้ายด้วยเงินของธนาคารกลางผ่านระบบ BAHTNET

รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มนำระบบมาใช้ในช่วงแรก ซึ่งช่วยกระตุ้นให้เกิดปริมาณการใช้งานในวงกว้าง โดยเริ่มมีการโอนเงินสวัสดิการผ่านระบบพร้อมเพย์ตั้งแต่เดือนธันวาคม ปี 2016 ตามด้วยการคืนเงินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตั้งแต่เดือน

มกราคม 2017 ซึ่งส่งผลให้จำนวนการใช้งานและปริมาณธุรกรรมเพิ่มขึ้นทันที ในขณะเดียวกัน ค่าธรรมเนียมที่ต่ำยังช่วยลดอุปสรรคด้านต้นทุนโดยตรงในการเข้าใช้งานด้วย (BOT 2016b) นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานคิวอาร์โค้ดของไทยในปี 2017 ได้ขยายขอบเขตของระบบนี้ไปสู่การชำระเงินของร้านค้า ทำให้ร้านค้าสามารถรับชำระเงินได้ในราคาประหยัดโดยไม่ต้องพึ่งระบบขายหน้าร้าน (point-of-sale infrastructure) (BOT 2017) ยิ่งไปกว่านั้น ในปี 2026 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ระบบพร้อมเพย์เป็นระบบการชำระเงินรายย่อยที่มีความสำคัญเชิงระบบ (Systemically Important Retail Payment System หรือ SIRPS) ซึ่งส่งผลให้ระบบดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เกณฑ์การกำกับดูแลที่เข้มงวดขึ้นด้วย (BOT 2026b)

ระบบพร้อมเพย์ทำให้การทำธุรกรรมดิจิทัลมูลค่าต่ำสามารถเกิดขึ้นได้ในวงกว้าง และช่วยลดการพึ่งพาเงินสด โดย ณ เดือนธันวาคมปี 2025 ระบบพร้อมเพย์ก็มีผู้ลงทะเบียนใช้บริการแล้วถึง 92 ล้านราย และมีประมวลผลธุรกรรมราว 75 ล้านรายการต่อวัน โดยที่ประชากรวัยผู้ใหญ่ 8 ใน 10 คนทั่วประเทศมีการใช้การชำระเงินผ่านช่องทางดิจิทัล (Klapper et al. 2025; BOT 2025i; BOT n.d.-d) ยอดการโอนเงินโดยเฉลี่ยนั้นอยู่ที่ 500 บาท (15 ดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการใช้งานของผู้ใช้งานรายย่อยทั่วไปที่มีความถี่ในการทำธุรกรรมสูง (BOT 2024d) และประวัติการทำธุรกรรมที่เกิดขึ้นก็ได้สร้างมูลค่าทางข้อมูลที่อาจเป็นประโยชน์ต่อผู้ให้บริการทางการเงิน แม้ว่าการนำข้อมูลดังกล่าวกลับมาใช้ซ้ำข้ามสถาบันจะยังคงถูกจำกัดด้วยปัญหาข้อมูลที่แยกส่วนกันอยู่ (data silos) นอกจากนี้ การเชื่อมโยงระบบคิวอาร์โค้ดข้ามพรมแดนกับประเทศเพื่อนบ้านก็ช่วยให้ขอบเขตการใช้งานและปริมาณธุรกรรมของระบบพร้อมเพย์ขยายเพิ่มมากขึ้น โดยช่วยลดอุปสรรคในการชำระเงินสำหรับนักท่องเที่ยว แรงงานข้ามชาติ และการค้าระหว่างประเทศ (Bank Indonesia and BOT 2022) และในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจระหว่างไทย-มาเลเซียนั้นก็มีปริมาณธุรกรรมปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากที่ระบบเริ่มเปิดใช้งาน โดยมียอดเฉลี่ยอยู่ที่ 570 บาท (16 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อรายการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนมีการนำระบบไปใช้ในการจับจ่ายใช้สอยในชีวิตประจำวันกับร้านค้าท้องถิ่นขนาดเล็กด้วย (BOT 2024h)

การขยายขนาดของระบบ PromptPay

ผู้ลงทะเบียนใช้งาน **92** ล้านราย | ปริมาณธุรกรรมประมาณ **75** ล้านรายการต่อวัน | ยอดโอนเฉลี่ย **500** บาท

ข้อมูลอัตลักษณ์ดิจิทัล (Digital Identity) และการยืนยันตัวตนจากระยะไกล (Remote Verification)

เมื่อปริมาณการทำธุรกรรมดิจิทัลเพิ่มสูงขึ้น กระบวนการพิสูจน์หรือยืนยันตัวตนแบบต่อหน้า (in-person identity verification) ซึ่งมีต้นทุนสูงและยุ่งยากซับซ้อนก็กลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงบริการจากระยะไกล แม้ว่าระบบบัตรประจำตัวประชาชนของไทยที่บริหารจัดการโดยกระทรวงมหาดไทยผ่านระบบทะเบียนราษฎรจะครอบคลุมประชากรเกือบทั้งหมด แต่กระบวนการยืนยันตัวตนยังคงต้องอาศัยการแสดงบัตรประจำตัวฉบับจริงอยู่ (World Bank Group 2025) ระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัลแห่งชาติ (NDID) ซึ่งจัดทำขึ้นในปี 2018 ภายใต้โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยมีกระทรวงการคลังและกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นผู้ริเริ่ม เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นโดยกลุ่มความร่วมมือที่นำโดยภาคเอกชน ได้ช่วยให้สถาบันที่เข้าร่วมสามารถยืนยันตัวตนจากระยะไกลและแลกเปลี่ยนข้อมูลยืนยันตัวตนที่ผ่านการตรวจสอบแล้วภายใต้ความยินยอมจากลูกค้าได้ (BOT 2019b; NDID n.d.; World Bank Group 2025).

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังได้ทดลองให้บริการเปิดบัญชีดิจิทัลจากระยะไกลในพื้นที่ทดสอบนวัตกรรม (Regulatory Sandbox) ก่อนที่จะอนุญาตให้มีการเปิดให้บริการในวงกว้าง (BOT 2019a) ในปี 2019 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Transactions Act) ได้ปรับแก้ให้การยืนยันตัวตนทางอิเล็กทรอนิกส์เป็น

ช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดให้สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตและกำกับดูแลผู้ให้บริการยืนยันตัวตนดิจิทัล (รัฐบาลไทย 2019a) โครงสร้างของระบบ NDID นี้ช่วยให้ผู้ให้บริการที่เข้าร่วมสามารถนำข้อมูลยืนยันตัวตนที่ผ่านการตรวจสอบแล้วกลับมาใช้ใหม่ได้ แทนที่จะต้องลงทุนสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการยืนยันตัวตนลูกค้า (Know Your Customer หรือ KYC) ของตัวเองแยกขึ้นมาอีกที แนวทางนี้ช่วยลดต้นทุนในการตรวจสอบและขั้นตอนการรับลูกค้าใหม่ (onboarding) ทั้งสำหรับสถาบันและตัวลูกค้าเอง อีกทั้งยังช่วยลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดสำหรับผู้ให้บริการ และลดข้อจำกัดในการเปลี่ยนผู้ให้บริการสำหรับลูกค้าอีกด้วย

ณ ปี 2026 ระบบ NDID นั้นมีสถาบันที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกแล้วมากกว่า 150 แห่ง และมีผู้ลงทะเบียนใช้บริการแล้วมากกว่า 30 ล้านราย ทั้งยังมีข้อมูลการยืนยันตัวตนที่ได้รับการยอมรับจากองค์กรเกือบ 140 แห่ง ครอบคลุมทั้งภาคการธนาคาร ประกันภัย สินเชื่อดิจิทัล หลักทรัพย์ และบริการภาครัฐ (NDID n.d.) ตัวเลขเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าผู้คนสามารถเข้าถึงและใช้งานระบบ NDID ได้เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ผลกระทบในวงกว้างในแง่ของการเปลี่ยนผู้ให้บริการ การเข้ามาของผู้ให้บริการรายใหม่ และการขยายความครอบคลุมของการเข้าถึงบริการทางการเงินนั้นยังไม่มีความชัดเจนนักเนื่องจากยังไม่มีข้อมูลรองรับเพียงพอ อย่างไรก็ดี ในส่วนของผู้ให้บริการยืนยันตัวตน (Identity Provider) ซึ่งหมายถึงสถาบันที่ได้รับอนุญาตให้ตรวจสอบและรับรองตัวตนของผู้ใช้งาน ยังคงจำกัดอยู่เพียงธนาคารพาณิชย์ 11 แห่ง ผู้ให้บริการโทรคมนาคม 1 ราย และผู้ให้บริการด้านเทคโนโลยีทางการเงิน (Fintech) อีกเพียง 1 รายเท่านั้น ในการใช้งาน NDID ลูกค้าจำเป็นต้องยืนยันตัวตนกับผู้ให้บริการรายใดรายหนึ่งก่อน ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นธนาคารที่ลูกค้ามีบัญชีหรือใช้บริการอยู่แล้ว ทั้งนี้ สถาบันอื่นๆ ที่เข้าร่วมสามารถร้องขอและอ้างอิงผลการยืนยันตัวตนดังกล่าวได้หากได้รับความยินยอมจากลูกค้า ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการตรวจสอบยืนยันตัวตนระหว่างสถาบันที่เข้าร่วมโครงการลงไปได้ (NDID n.d.; World Bank Group 2025)

สำหรับความต้องการในการยืนยันตัวตนในภาพที่ใหญ่กว่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการเข้าถึงบริการของภาครัฐ ทางรัฐบาลก็ได้จัดทำระบบไทยไอดี (ThaID) เพื่อเป็นช่องทางควบคู่กันให้แก่ประชาชน ระบบ ThaID นั้นพัฒนาขึ้นโดยกรมการปกครองที่สังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยและเริ่มเปิดใช้งานในปี 2023 โดยระบบนี้จะเชื่อมต่อกับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์โดยตรง โดยที่ไม่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ทางธุรกรรมกับธนาคาร (กรมการปกครอง 2023) ดังนั้น ทั้งระบบ NDID และระบบ ThaID จึงทำหน้าที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน มากกว่าที่จะเป็นระบบยืนยันตัวตนแบบบูรณาการเพียงระบบเดียว โดยระบบ NDID จะทำหน้าที่รองรับการยืนยันตัวตนโดยอาศัยความยินยอมของผู้ใช้งานผ่านเครือข่ายผู้ให้บริการยืนยันตัวตนที่ได้รับการรับรอง ซึ่งครอบคลุมทั้งสถาบันการเงินและองค์กรภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ ในขณะที่ระบบ ThaID เป็นช่องทางของภาครัฐที่เชื่อมโยงโดยตรงกับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ ทำให้ประชาชนสามารถมีตัวตนรูปแบบดิจิทัล (digital identity) เพื่อใช้บริการภาครัฐได้โดยไม่จำเป็นต้องมีบัญชีหรือมีการทำธุรกรรมกับทางธนาคารมาก่อน แต่ถึงอย่างนั้น การยืนยันตัวตนก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาอีกประเด็นหนึ่ง นั่นคือข้อมูลทางการเงินและประวัติการทำธุรกรรมของลูกค้ายังคงถูกจำกัดอยู่เฉพาะภายในระบบของผู้ให้บริการแต่ละรายเท่านั้น

การเคลื่อนย้ายข้อมูล (Data Portability) และระบบการเงินแบบเปิด (Open Finance)

ด้วยเหตุนี้ ความสนใจของหน่วยงานกำกับดูแลจึงหันมามุ่งเน้นที่เรื่องความสามารถในการเคลื่อนย้ายข้อมูล (data portability) เนื่องจากลูกค้าไม่สามารถนำประวัติทางการเงินของตนไปใช้กับสถาบันการเงินแห่งอื่นได้อย่างสะดวก ในขณะที่ผู้เล่นรายใหม่ก็มีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลที่จะช่วยสนับสนุนการประเมินสินเชื่อและการออกแบบผลิตภัณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับลูกค้าที่มีประวัติสินเชื่อตามระบบปกติไม่มากนัก ทั้งนี้ ประเทศไทยมี พ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.

2562 (Personal Data Protection Act 2019) ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2022 ซึ่งได้กำหนดสิทธิเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงข้อกำหนดเรื่องการให้ความยินยอมโดยชัดแจ้งและบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนย้ายข้อมูลไว้ (รัฐบาลไทย 2019b) ทางธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต่อยอดจากรากฐานดังกล่าวด้วยการเปิดตัวระบบ “Your Data” เพื่อให้ลูกค้าสามารถแบ่งปันข้อมูลทางการเงินระหว่างผู้ให้บริการต่างๆ ได้ และเป็นการวางรากฐานไปสู่ระบบการเงินแบบเปิด (Open Finance) ด้วย (BOT 2022c)

แต่ถึงแม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ริเริ่ม แต่ระบบ Your Data ก็จำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะในภาพกว้างและการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เป็นผู้ถือครองข้อมูลด้วย โดยในช่วงแรกของการดำเนินโครงการก็มีการอาศัยความร่วมมือจากสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (สพร.) หน่วยงานด้านสาธารณูปโภคต่างๆ รวมถึงการใช้ข้อมูลสาธารณูปโภคและข้อมูลภาษีที่อยู่ในความดูแลของภาครัฐด้วย (BOT 2025g) ต่อมาในเดือนตุลาคม 2025 ก็ได้มีการออกกฎระเบียบซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการทางการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลต้องจัดให้มีกลไกที่ปลอดภัยและเป็นมาตรฐานสำหรับการถ่ายโอนข้อมูลตามความประสงค์ของลูกค้า โดยคาดว่าจะเริ่มดำเนินการกับข้อมูลบัญชีเงินฝากของลูกค้ารายย่อยภายในสิ้นปี 2026 และจะขยายขอบเขตไปยังข้อมูลประเภทอื่นๆ เพิ่มเติมในช่วงปี 2027 ถึง 2028 (BOT 2025g) ด้วยเหตุนี้ โครงการดังกล่าวจึงยังไม่ถือว่าเป็นระบบแบ่งปันข้อมูลทางการเงินที่เปิดใช้งานอย่างเต็มรูปแบบ

อย่างไรก็ดี การแบ่งปันข้อมูลของไทยก็ยังคงมีช่องว่างสำคัญอยู่สองประการ ประการแรก ความพยายามที่จะทำให้ระบบ Your Data ครอบคลุมหลายภาคส่วนยังถูกจำกัดเนื่องจากในขณะที่ ธปท. มีอำนาจที่จะกำหนดให้ผู้ให้บริการทางการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลแบ่งปันข้อมูลที่เป็นมาตรฐานระหว่างกันได้ แต่ ธปท. เองไม่สามารถกำหนดภาระผูกพันที่เทียบเท่ากันให้กับหน่วยงานภาครัฐและผู้ถือข้อมูลส่วนตัวที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจของตนได้ ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลทางเลือกที่มีมูลค่า อย่างข้อมูลภาษี ข้อมูลสาธารณูปโภค และข้อมูลจากระบบอีคอมเมิร์ซ จึงขึ้นอยู่กับข้อกำหนดเฉพาะทางของกฎหมายหรือข้อตกลงทวิภาคีอื่นๆ มากกว่าจะเป็นการใช้สิทธิโดยพื้นฐานที่อนุญาตให้ลูกค้าสามารถกำหนดทิศทางในการถ่ายโอนข้อมูลระหว่างภาคส่วนได้ (BOT 2025g; Trisadikoon and Umponkitviwat 2026) ประการที่สอง หน่วยงานที่เป็นผู้ถือครองข้อมูลจากภาคส่วนอื่นยังขาดมาตรฐานและโครงสร้างพื้นฐานร่วมสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบอัตโนมัติกับสถาบันการเงิน ซึ่งแตกต่างจากการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยหน่วยงานภาครัฐและผู้ถือครองข้อมูลภาคเอกชนยังไม่มีการดำเนินงานภายใต้มาตรฐานข้อมูล กลไกการจัดการความยินยอม และระบบการถ่ายโอนข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ ส่งผลให้ขีดความสามารถในการนำข้อมูลทางเลือกมาใช้ในวงกว้างมีจำกัด แม้ว่าลูกค้าจะให้ความยินยอมในการแบ่งปันข้อมูลดังกล่าวแล้วก็ตาม (Trisadikoon and Umponkitviwat 2026)

ทั้งนี้ คุณค่าของระบบ Your Data คือศักยภาพในการขยายโอกาสในการเข้าถึงสินเชื่อและการนำเสนอผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ตอบโจทย์เฉพาะบุคคลได้ดียิ่งขึ้น ผ่านกระบวนการแบ่งปันข้อมูลที่เป็นมาตรฐานและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของลูกค้าเอง แต่การจะทำให้ศักยภาพดังกล่าวเกิดขึ้นจริงได้นั้นขึ้นอยู่กับการแก้ไขข้อจำกัดในวงกว้างทั้งในด้านกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงระดับความร่วมมือของผู้ให้บริการต่างๆ

ระบบต่างๆ เหล่านี้ต่างส่งเสริมซึ่งกันและกัน แต่ไม่ได้รวมเป็นระบบเทคนิคเดียวกัน โดยระบบพร้อมเพย์ทำหน้าที่เปลี่ยนธุรกรรมในชีวิตประจำวันให้เป็นรูปแบบดิจิทัล ส่วนระบบ NDID ก็ช่วยให้ผู้ใช้บริการสามารถยืนยันตัวตนจากระยะไกลผ่านสถาบันต่างๆ ที่เข้าร่วมโครงการได้ ส่วนระบบ Your Data นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ให้บริการสามารถนำข้อมูลประวัติทางการเงินไปใช้กับที่อื่นได้ภายใต้ความยินยอมจากลูกค้า เมื่อรวมกันแล้ว ระบบและโครงการเหล่านี้ก็ได้เข้ามาแก้ไขปัญหาในประเด็นที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านการทำธุรกรรม กระบวนการเริ่มต้นใช้งาน (onboarding) และการจัดการข้อมูล นอกจากนี้

ระดับความพร้อมของระบบต่างๆ ก็ยังแตกต่างกันอีกด้วย โดยตัวระบบพร้อมเพย์นั้นถือเป็นระบบที่เสถียรและมีการใช้งานอย่างแพร่หลายแล้ว ส่วนระบบ NDID ก็ได้รับการยอมรับและใช้งานอย่างกว้างขวางทั้งในระดับองค์กรและผู้ใช้งาน ในขณะที่ระบบ Your Data ยังคงอยู่ในระหว่างขั้นตอนการพัฒนา ผลกระทบที่แต่ละระบบมีต่อภาพรวมของตลาดจึงมีความชัดเจนน้อยลงตามลำดับ ไล่จากเรื่องการชำระเงินไปสู่เรื่องการยืนยันตัวตนและการแบ่งปันข้อมูล โดยผลกระทบที่มีต่อความครอบคลุมในการเข้าถึงบริการและระดับการแข่งขันในตลาดนั้นขึ้นอยู่กับว่าผู้ใช้งานและผู้ให้บริการสามารถสับเปลี่ยนการใช้งานในระบบต่างๆ เหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมถึงประเด็นที่ว่าการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญยังเปิดกว้างมากพอหรือไม่อย่างไร

ข้อดีข้อเสียที่ต้องแลกของโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะ (DPI's trade-offs)

ประเทศอื่น ๆ ใช้แนวทางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะที่มีการกำหนดทิศทางอย่างจริงจังมากกว่า อย่างอินเดียก็ได้พัฒนาระบบอาธาร์ (Aadhaar คือระบบบัตรประจำตัวประชาชนแบบดิจิทัล) ระบบการชำระเงินแบบเรียลไทม์ (Unified Payments Interface หรือ UPI สำหรับการชำระเงินทันที) และกรอบแนวทางระบบรวบรวมข้อมูลบัญชี (Account Aggregator สำหรับการแบ่งปันข้อมูล) ตามลำดับ โดยระบบ UPI อนุญาตให้แอปพลิเคชันของหน่วยงานภายนอกเข้ามาแข่งขันกันให้บริการช่องทางการชำระเงินทั่วไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายสำคัญในการก้าวข้ามไปสู่การเข้าถึงบริการดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบสำหรับประชาชนจำนวนมากที่ยังไม่มีบัญชีธนาคาร (Kumaraswamy and Kremnitzer 2026) ในขณะที่บราซิลใช้แนวทางแบบที่มีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นผู้กำหนดทิศทางมากกว่าเพื่อผลักดันการปรับปรุงระบบการเงินให้ทันสมัยและส่งเสริมการแข่งขัน โดยธนาคารกลางของบราซิลได้ออกแบบระบบพิกซ์ (Pix) ซึ่งเป็นระบบชำระเงินแบบทันทีที่ยังคงดำเนินการอยู่ และกำหนดให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ต้องเข้าร่วมในระบบด้วยเพื่อให้ประชาชนนำระบบนี้ไปใช้เร็วขึ้น (Duarte et al. 2022) ในทางตรงกันข้าม การขยายปริมาณการใช้งานในประเทศไทยกลับเกิดจากแนวทางที่ขับเคลื่อนโดยธนาคารและใช้มาตรการจูงใจเป็นหลัก ทว่าแนวทางดังกล่าวนี้อาจทำให้ความต่อเนื่องในการพัฒนาเป็นไปได้ยากขึ้นเมื่อมาถึงประเด็นเรื่องการแบ่งปันข้อมูล เนื่องจากสถาบันการเงินที่มีอยู่เดิมมีเหตุผลที่หนักแน่นกว่าในการปกป้องข้อมูลลูกค้า เมื่อเทียบกับเหตุผลที่สถาบันการเงินเหล่านี้เคยใช้ในช่วงที่ยังต่อต้านการมีระบบการชำระเงินที่สามารถเชื่อมโยงแบบทั่วถึง

ทางเลือกในการออกแบบชุดเดียวกันนี้ ซึ่งเคยเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการขยายขนาด สร้างความน่าเชื่อถือของระบบ สร้างความเชื่อมั่น และทำให้ประชาชนยอมรับและเริ่มใช้งานอย่างรวดเร็ว ในอีกมุมหนึ่ง ก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดข้อแลกเปลี่ยนในประเด็นเรื่องการเข้าถึง การควบคุม และขีดความสามารถของผู้บริโภคอีกด้วย การออกแบบระบบพร้อมเพย์ที่ต้องอาศัยการเชื่อมต่อกับบัญชีธนาคารและการใช้งานผ่านสมาร์ทโฟนนั้น สะท้อนให้เห็นถึงระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินและการใช้งานสมาร์ทโฟนที่ค่อนข้างสูงในประเทศไทย แม้ว่ารูปแบบดังกล่าวจะเหมาะสมกับบริบทของประเทศ แต่การที่ระบบไม่มีทางเลือกอื่นรองรับการใช้งานแบบออฟไลน์หรือผ่านเทคโนโลยีโปรโตคอลหรือระบบสื่อสารข้อมูลเสริมแบบไม่มีโครงสร้างในเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Unstructured Supplementary Service Data หรือ USSD) อาจส่งผลให้ผู้ใช้งานบางกลุ่ม เช่น ผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ผู้สูงอายุ และผู้ที่มีข้อจำกัดด้านทักษะการอ่านเขียน ไม่ได้รับความสะดวกในการใช้งานอย่างเต็มที่[5] นอกจากนี้ การใช้มาตรการควบคุมการฉ้อโกงเชิงรุกมากขึ้นก็ก่อให้เกิดข้อแลกเปลี่ยนอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ แม้การระบุและระงับบัญชีที่น่าสงสัยอย่างรวดเร็วจะช่วยจำกัดความเสียหายและขัดขวางการใช้บัญชีม้าได้ แต่ก็อาจมีความเสี่ยงที่จะทำให้ลูกค้าที่สุจริตไม่สามารถใช้บริการชำระเงินและบริการทางการเงินอื่นๆ ได้เช่นกัน[6] ในกรณีที่

[5] USSD ช่วยให้ผู้ใช้สามารถใช้บริการบนมือถือแบบโต้ตอบได้ผ่านโทรศัพท์มือถือพื้นฐาน โดยไม่จำเป็นต้องเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต

[6] บัญชีม้า (Mule account) คือบัญชีที่ถูกใช้เพื่อรับ โอน หรือปกปิดเงินที่ได้จากการฉ้อโกง โดยมักเป็นการกระทำในนามของเครือข่ายอาชญากร

กระบวนการใช้สิทธิโต้แย้งและขั้นตอนการกู้คืนสถานะบัญชียังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ มาตรการที่มุ่งเป้าไปที่การคุ้มครองระบบอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะทำให้ผู้คนถูกกีดกันออกจากระบบการเงินเสียเอง

สำหรับประเด็นเรื่องอัตลักษณ์ดิจิทัล ระบบ NDID ที่มีการจำกัดการเข้าร่วมของผู้ให้บริการยืนยันตัวตนและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลทะเบียนราษฎร ทำให้การควบคุมและการตรวจสอบความน่าเชื่อถือกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มสถาบันที่กำหนดไว้แล้วเท่านั้น ซึ่งอาจสร้างปัญหาคอขวดที่สำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อการเงินแบบเปิดมีการขยายตัวมากขึ้น (NDID n.d.; World Bank Group 2025) ส่วนในประเด็นเรื่องการแบ่งปันข้อมูล รูปแบบการให้ความยินยอมโดยผู้บริโภคเป็นผู้ริเริ่ม (consumer-initiated consent model) ของระบบ Your Data ช่วยให้ผู้บริโภคมีอำนาจในการควบคุมข้อมูลของตัวเองเพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน มันก็อาจเป็นการสร้างภาระที่มากขึ้นแก่ลูกค้าที่มีข้อจำกัดด้านทักษะดิจิทัลหรือความสามารถทางการเงินเช่นกัน (BOT 2025g) ในภาพรวม การพึ่งพาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่ใช้ร่วมกันมากขึ้นยังก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านความยืดหยุ่นอีกด้วย แม้การที่ระบบสามารถทำงานร่วมกันและมีขนาดที่ใหญ่ขึ้นจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ แต่หากมีปัญหาการบริการหยุดชะงัก เหตุการณ์โจมตีทางไซเบอร์ หรือความล้มเหลวในการดำเนินงานของผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานร่วมที่สำคัญ ก็อาจส่งผลกระทบต่อระบบในภาพรวมทั้งหมดได้

อย่างไรก็ดี ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้ลดทอนคุณค่าของโครงสร้างพื้นฐานร่วม ตรงกันข้าม มันแสดงให้เห็นว่านอกเหนือจากการออกแบบทางเทคนิคแล้ว การจัดการด้านการกำกับดูแลจะเป็นตัวกำหนดว่าโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะจะขยายการมีส่วนร่วมและการแข่งขัน หรือจะเสริมสร้างข้อได้เปรียบที่มีอยู่เดิม และแม้โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะจะช่วยลดอุปสรรคบางอย่างลงได้ แต่การแข่งขันอาจยังคงถูกจำกัดหากการเข้าถึงการตรวจสอบตัวตนและการพกพาข้อมูลยังคงกระจุกตัวหรือใช้งานได้ยากในทางปฏิบัติ

นอกเหนือจากการออกแบบเชิงเทคนิคแล้ว การจัดโครงสร้างการกำกับดูแลยังเป็นตัวกำหนดว่า โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะ (DPI) จะช่วยขยายการมีส่วนร่วมและการแข่งขัน หรือจะยิ่งตอกย้ำความได้เปรียบของผู้เล่นรายเดิมที่มีอยู่แล้ว.

ท้ายที่สุดแล้ว การที่โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะจะช่วยขยายขอบเขตของผู้ให้บริการและผลิตภัณฑ์ในทางปฏิบัติได้หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับแนวทางของกฎระเบียบที่จะตามมา ซึ่งจะกำหนดว่าใครสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้บ้าง รวมถึงพวกเขาสามารถนำเสนออะไรได้บ้าง และจะมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างไรเมื่อโมเดลธุรกิจใหม่ๆ เริ่มขยายตัว

องค์ประกอบที่ 2

การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรมและการพัฒนาตลาด

เมื่อผู้ให้บริการและรูปแบบธุรกิจใหม่ๆ เกิดขึ้นนอกเหนือไปจากระบบธนาคารแบบดั้งเดิม หน่วยงานกำกับดูแลจึงเผชิญกับความท้าทายสองประการ คือ การส่งเสริมการพัฒนาตลาดไปพร้อมๆ กับการทำให้มั่นใจว่ากิจกรรมทางธุรกิจใหม่เหล่านั้นอยู่ภายใต้ขอบเขตการกำกับดูแลที่เหมาะสม ในการตอบสนองต่อความท้าทายนี้ ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการแบบเป็นลำดับขั้นตอน โดยผสมผสานทั้งการทดสอบภายใต้การกำกับดูแล การออกใบอนุญาตที่เหมาะสมกับระดับความเสี่ยง และการจำกัดกิจกรรมที่ยังไม่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้อย่างเพียงพอ แนวทางเหล่านี้ช่วยขยายขอบเขตของผู้ให้บริการด้านการชำระเงินและสินเชื่อ รวมถึงเปิดช่องทางใหม่ๆ ของการทำธุรกรรมธนาคารดิจิทัล อย่างไรก็ดี การเข้ามาของผู้เล่นรายใหม่ไม่ได้นำไปสู่การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเสมอไป เนื่องจากผู้เล่นเหล่านี้มักยังคงต้องพึ่งพาสถาบันการเงินเดิมที่มีอยู่แล้ว ทั้งในด้านเงินทุน โครงสร้างพื้นฐาน ข้อมูลทางการเงิน และฐานเครือข่ายลูกค้าที่มีอยู่เดิม

การเข้ามาของผู้เล่นรายใหม่ไม่ได้นำไปสู่การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเสมอไป เนื่องจากผู้เล่นเหล่านี้มักยังคงต้องพึ่งพาสถาบันการเงินเดิมที่มีอยู่แล้ว ทั้งในด้านเงินทุน โครงสร้างพื้นฐาน ข้อมูลทางการเงิน และฐานเครือข่ายลูกค้าที่มีอยู่เดิม.

ในขณะเดียวกัน โมเดลที่ให้บริการสินเชื่อผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลและเอาสินเชื่อไปฝังอยู่ในบริการที่ผู้ใช้กำลังใช้อยู่แล้ว รวมถึงบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังที่นำเสนอผ่านแพลตฟอร์มต่างๆ เช่น Grab และ Shopee ยังคงอยู่ภายใต้ขอบเขตการกำกับดูแลเพียงบางส่วน และอาจเผชิญกับอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดที่ต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม การเติบโตของผลิตภัณฑ์เหล่านี้ก่อให้เกิดความกังวลที่แตกต่างออกไป นั่นคือการที่หน่วยงานกำกับดูแลมีข้อมูลหรือมองเห็นกิจกรรมเหล่านี้ได้อย่างจำกัด ความไม่ชัดเจนว่าใครควรรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค และความเสี่ยงที่อาจกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินเมื่อกิจกรรมเหล่านี้ขยายตัวมากขึ้น (BOT 2022c; BOT 2026a).

การทดสอบภายใต้การกำกับดูแล (Supervised experimentation)

องค์ประกอบแรกของแนวทางนี้คือการทดลองภายใต้การกำกับดูแล ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งพื้นที่ทดสอบ การกำกับดูแลนวัตกรรม (Regulatory Sandbox)[7] ขึ้นในปี 2016 เพื่อทดสอบนวัตกรรมทางการเงินภายใต้ขอบเขตของกฎระเบียบเดิมที่มีอยู่ โดยนวัตกรรมที่มีการทดสอบในระยะแรกได้แก่ การชำระเงินผ่านคิวอาร์โค้ด เทคโนโลยีชีวมิติ (Biometrics) และหนังสือค้ำประกันที่ใช้เทคโนโลยีบล็อกเชน (BOT 2016a) แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดในแง่ที่ยังไม่สามารถรองรับกิจกรรมที่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้นได้

ในปี 2024 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงกรอบแนวทางของพื้นที่ทดสอบนวัตกรรมโดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทเพื่อขยายขอบเขตการทดสอบภายใต้การกำกับดูแลให้กว้างขึ้นเมื่อเทียบกับกรอบแนวทางเดิม โดย Regulatory Sandbox แบบเดิมยังคงครอบคลุมนวัตกรรมที่อยู่ภายในขอบเขตการกำกับดูแลที่มีอยู่ ในขณะที่กรอบ Enhanced Regulatory

[7] พื้นที่ทดสอบการกำกับดูแลนวัตกรรม (Regulatory Sandbox) คือสภาพแวดล้อมที่มีการควบคุม ซึ่งใช้ในการประเมินโอกาส ความเสี่ยง และผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ เทคโนโลยี หรือโมเดลธุรกิจใหม่ๆ เช่น ระบบการให้คะแนนเครดิตทางเลือก กระเป๋าเงินดิจิทัล (digital wallet) การชำระเงินผ่านโทรศัพท์มือถือ และปัญญาประดิษฐ์เชิงสร้างสรรค์ (generative AI) รวมถึงเพื่อใช้ประกอบการกำหนดสภาพแวดล้อมด้านกฎระเบียบที่เหมาะสมและการนำผลิตภัณฑ์ออกสู่ตลาด

Sandbox ที่พัฒนาขึ้นมาใหม่นั้นเปิดโอกาสให้สามารถทดสอบกิจกรรมที่อยู่ในระดับคาบเกี่ยวหรืออยู่นอกเหนือขอบเขตการกำกับดูแลดังกล่าวได้ นอกจากนี้ก็ยังมีกรอบ Own Sandbox ที่แยกออกมาเพื่อช่วยให้สถาบันการเงินและบริษัทฟินเทคสามารถดำเนินการทดสอบนวัตกรรมภายในองค์กรได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่นวัตกรรมบางอย่างมีองค์ประกอบบางส่วนที่อยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ธปท. ตัวกรอบแนวทาง Enhanced Regulatory Sandbox ก็ยังเปิดให้มีการประสานงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ด้วย (BOT n.d.-b) อย่างไรก็ดี เนื่องจาก ณ เวลาที่ผู้เขียนเขียนบทความนี้ การใช้กรอบพื้นที่ทดสอบนวัตกรรมเหล่านี้ยังคงอยู่ในระหว่างการดำเนินงานและยังไม่มีการเผยแพร่ผลการประเมินอย่างเป็นทางการ จึงยังเร็วเกินไปที่จะบอกได้ว่าการปรับปรุงกรอบแนวทางของพื้นที่ทดสอบนวัตกรรมใหม่นั้นช่วยเพิ่มประสิทธิภาพด้านกฎระเบียบหรือลดอุปสรรคในขั้นตอนการอนุมัติได้หรือไม่

หัวข้อหลักประการแรกที่กรอบ Enhanced Regulatory Sandbox มุ่งเน้นคือโครงการทดสอบนวัตกรรมการชำระราคาที่มีการกำหนดเงื่อนไขอัตโนมัติ (programmable payment) โดย ณ ช่วงกลางปี 2026 ผู้เข้าร่วมโครงการบางส่วนได้ดำเนินการทดสอบนวัตกรรมเสร็จสิ้นแล้วและบางส่วนก็ยังคงดำเนินการทดสอบต่อในอีกหลายรอบ แต่ถึงอย่างนั้น ปัจจุบันก็ยังไม่มีการประกาศแนวทางสำหรับการขอใบอนุญาตเพื่อให้บริการเชิงพาณิชย์แต่อย่างใด ทั้งนี้ ตัวอย่างนวัตกรรมที่มีการใช้งานประกอบด้วยการชำระเงินอัตโนมัติ (automated settlement) บัญชีเอสโครว์ (escrows) และสัญญาอัจฉริยะ (smart contracts) ซึ่งจะทำให้การทำธุรกรรมเกิดขึ้นได้โดยอัตโนมัติหากธุรกรรมนั้นมีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยนวัตกรรมนี้มีโอกาสที่จะถูกนำไปประยุกต์ใช้เพื่อสร้างระบบอัตโนมัติสำหรับการจ่ายค่าจ้างและบริการทางการเงินในห่วงโซ่อุปทาน นอกจากนี้ ข้อกำหนดที่ให้หน่วยเงินอิเล็กทรอนิกส์ต้องมีสินทรัพย์ที่ตีมูลค่าเป็นเงินบาทหนุนหลังเต็มจำนวนนั้นถูกกำหนดขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้มีการทดลองใช้งาน ควบคู่ไปกับการควบคุมความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางการเงินและระบบการเงิน (BOT n.d.-b)

โครงการทดสอบนวัตกรรมการชำระราคาที่มีการกำหนดเงื่อนไขอัตโนมัตินี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงการสกุลเงินดิจิทัลของธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency หรือ CBDC) สำหรับลูกค้ารายย่อยของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีการทดลองนำร่องในช่วงปี 2022 ถึง 2023 (BOT 2024e) อย่างไรก็ดี ทั้งโครงการนำร่องอย่างโครงการสกุลเงินดิจิทัลของธนาคารกลางที่เกิดขึ้นก่อนหน้าและโครงการทดสอบนวัตกรรมการชำระราคาที่มีการกำหนดเงื่อนไขอัตโนมัติเกิดขึ้นในภายหลังนั้นต่างก็ยังไม่ได้นำไปสู่การอนุญาตให้มีการชำระเงินในรูปแบบดังกล่าวหรือการชำระเงินด้วยโทเคนเป็นการทั่วไป ถึงอย่างนั้น โครงการเหล่านี้ก็ยังมีความสำคัญในแง่ของการเปิดโอกาสให้หน่วยงานกำกับดูแลมีสภาพแวดล้อมที่มีการควบคุมเพื่อเฝ้าสังเกตกิจกรรมทางการเงินใหม่ๆ ทดสอบมาตรการป้องกันความเสี่ยง และพิจารณาว่าควรมีการปรับเปลี่ยนขอบเขตการกำกับดูแลหรือไม่อย่างไร

การกำหนดใบอนุญาตให้เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงและลักษณะของกิจกรรม (Proportionate Licensing) และการเข้าสู่ตลาด (Market Entry)

แม้การทดสอบนวัตกรรมจะสามารถสนับสนุนการศึกษาและพัฒนากฎระเบียบได้ แต่โมเดลที่ประสบความสำเร็จก็จำเป็นต้องมีเส้นทางที่จะพัฒนาไปสู่การกำกับดูแลตามปกติด้วย ประเทศไทยได้ใช้ระบบการออกใบอนุญาตที่เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงและลักษณะของกิจกรรม เพื่อนำผู้ให้บริการและบริการใหม่ๆ เข้าสู่ขอบเขตของการกำกับดูแลไปทีละลำดับ

พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560 (Payment Systems Act 2017) ได้กำหนดกรอบการออกใบอนุญาตแบบรวมศูนย์สำหรับผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์และผู้ให้บริการรับชำระเงิน ซึ่งช่วยให้ผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงินสามารถเข้ามามีส่วน

ร่วมในระบบการชำระเงินรายย่อยได้ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางได้ (BOT 2018) โดยผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตจำเป็นต้องมีใบอนุญาตจากกระทรวงการคลังและมีทุนชำระแล้วขั้นต่ำระหว่าง 10 ล้านถึง 100 ล้านบาท (0.3 ล้านถึง 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ขึ้นอยู่กับประเภทของบริการ[8] ทั้งนี้ ผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่มีวัตถุประสงค์การใช้งานจำกัดจะได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตราบเท่าที่ยอดคงเหลือเฉลี่ยรายเดือนของเงินที่รับชำระล่วงหน้ายังคงต่ำกว่า 50 ล้านบาท (1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) แต่จะต้องลงทะเบียนกับธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อมียอดคงเหลือถึงเกณฑ์ดังกล่าว (BOT 2018) ผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในธุรกรรมเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่มีมูลค่าต่ำ โดย ณ เดือนธันวาคมปี 2025 ผู้ให้บริการกลุ่มนี้ถือครองบัญชีเงินอิเล็กทรอนิกส์เกือบร้อยละ 90 แต่มีสัดส่วนมูลค่าการใช้จ่ายเพียงร้อยละ 45 (BOT 2025j) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเข้าถึงตลาดเงินอิเล็กทรอนิกส์ในวงกว้างของผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มธุรกรรมที่มีมูลค่าต่ำ

การออกใบอนุญาตตามลักษณะของกิจกรรมก็ได้ขยายไปสู่ตลาดสินเชื่อด้วยเช่นกัน หมวดหมู่การกำกับดูแล เช่น พิโกไฟแนนซ์ (Pico Finance) และนาโนไฟแนนซ์ (Nano Finance) ได้สร้างช่องทางให้ผู้ประกอบการสินเชื่อรายย่อยและสินเชื่อสำหรับผู้ประกอบการขนาดเล็กสามารถเข้าสู่ระบบภายใต้การกำกับดูแลได้ ซึ่งก่อนหน้านี้สินเชื่อประเภทดังกล่าวมักให้บริการโดยผู้ให้กู้นอกระบบหรือผู้ให้กู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างจำกัด ทำให้กิจกรรมเหล่านี้เข้ามาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างเป็นทางการ และทำให้ผู้ให้บริการต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านความมั่นคงทางการเงินและการดำเนินธุรกิจอย่างเหมาะสม (กระทรวงการคลัง 2016; BOT 2025d) ในปี 2020 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้สินเชื่อส่วนบุคคลแบบดิจิทัลเป็นประเภทสินเชื่อแยกต่างหาก และอนุญาตให้ใช้ข้อมูลทางเลือก อาทิ ประวัติการชำระค่าสาธารณูปโภคและประวัติการซื้อขายผ่านช่องทางอีคอมเมิร์ซ มาใช้ในการประเมินลูกค้าที่มีข้อมูลประวัติสินเชื่อในระบบปกติจำกัดได้ ซึ่งเป็นการสร้างเกณฑ์มาตรฐานภายใต้การกำกับดูแลเพื่อรองรับกลุ่มผู้กู้ที่มีข้อมูลสินเชื่อน้อย (thin-file borrowers) โดยสินเชื่อประเภทนี้มีการกำหนดวงเงินสูงสุดไว้ที่ 20,000 บาท (650 ดอลลาร์สหรัฐ) และจำกัดอัตราดอกเบี้ยไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 25 ต่อปี (BOT 2020a)

การปล่อยสินเชื่อระหว่างบุคคล (Peer-to-Peer หรือ P2P Lending) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมาตั้งแต่ปี 2019 โดยผู้ประกอบการจำเป็นต้องผ่านกระบวนการทดสอบในระบบทดสอบนวัตกรรมก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ กรอบการกำกับดูแลดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อรองรับความเสี่ยงเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเป็นตัวกลางผ่านแพลตฟอร์ม ซึ่งรวมถึงประเด็นด้านความน่าเชื่อถือของระบบ การเปิดเผยข้อมูล การปฏิบัติต่อผู้กู้ การคุ้มครองนักลงทุน และการแยกบัญชีเงินทุนออกจากกัน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเกณฑ์เงินทุนขั้นต่ำไว้ที่ 5 ล้านบาท และเพดานอัตราดอกเบี้ยที่ร้อยละ 15 (BOT 2020b)

[8] เกณฑ์ทุนชำระแล้วขั้นต่ำสำหรับบริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-money) แบบใช้งานได้ทั่วไปอยู่ที่ 100 ล้านบาท (3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ส่วนบริการรับชำระเงิน (acquiring services) อยู่ที่ 50 ล้านบาท (1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในขณะที่ทุนชำระแล้วขั้นต่ำของบริการอำนวยความสะดวกในการชำระเงิน บริการรับชำระเงินแทน และบริการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์อยู่ที่ 10 ล้านบาท (0.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ประเภทใบอนุญาตสำหรับวัตถุประสงค์จำกัด (limited-purpose category) ครอบคลุมเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-money) ที่จำกัดให้ใช้ได้เฉพาะกับสินค้าหรือบริการที่กำหนดไว้ ร้านค้าหรือสถานที่ที่อยู่ภายใต้เครือข่ายเดียวกัน หรือร้านค้าที่ผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ถือหุ้นเป็นส่วนใหญ่ โดยผู้ให้บริการจะต้องดำเนินการจดทะเบียนภายใน 30 วันนับจากวันที่ยอดคงเหลือเฉลี่ยรายเดือนของเงินที่รับชำระล่วงหน้า (prepaid balance) ในรอบ 6 เดือนปรับตัวสูงขึ้นแตะระดับ 50 ล้านบาท (1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ธนาคารไร้สาขา (Virtual Banks) และความสามารถในการแข่งขันของตลาด (Market Contestability)

นอกเหนือจากการออกใบอนุญาตตามลักษณะของกิจกรรมแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้ริเริ่มหมวดหมู่การกำกับดูแลธนาคารไร้สาขาเพื่อขยายการรับฝากเงินดิจิทัลและบริการสินเชื่อครบวงจร พร้อมทั้งเพิ่มการแข่งขันด้วยเช่นกัน ในเดือนมิถุนายนปี 2025 มีกลุ่มผู้สมัคร 3 กลุ่มที่ได้รับการอนุมัติให้จัดตั้งธนาคารไร้สาขา โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ให้บริการต้องจัดตั้งนิติบุคคลที่ได้รับใบอนุญาต ผ่านการประเมินความพร้อมของธนาคารแห่งประเทศไทย และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ชัดเจนในการให้บริการลูกค้าปลีกและ SME ที่ยังไม่ได้รับการบริการอย่างทั่วถึง ผ่านการให้บริการทางดิจิทัลและวิธีการประเมินสินเชื่อทางเลือกอื่นๆ ด้วย (BOT 2025k)

หน่วยงานที่ได้รับอนุญาตมีโครงสร้างเป็นกลุ่มพันธมิตรที่ประกอบด้วยธนาคารที่มีอยู่เดิม บริษัทโทรคมนาคม กลุ่มค้าปลีก และแพลตฟอร์มดิจิทัล มากกว่าที่จะเป็นผู้เล่นรายใหม่ที่ไม่มีเครือข่ายพันธมิตรใดเลย โมเดลนี้เป็นการผสมผสานการกระจายสินค้าดิจิทัลและเทคโนโลยีเข้ากับเงินทุนและศักยภาพในการบริหารความเสี่ยงของภาคการเงินที่มีอยู่แล้ว ธนาคารไร้สาขาต้องเริ่มดำเนินการด้วยทุนชำระแล้วอย่างน้อย 5 พันล้านบาท (150 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และต้องเพิ่มทุนเป็น 1 หมื่นล้านบาท (300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ก่อนที่จะพ้นจากระยะการกำกับดูแลแบบจำกัด ซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาประมาณ 3–5 ปีนับ

แนวทางการจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรของไทยแตกต่างจากของแอฟริกาใต้ ซึ่งอนุญาตให้ธนาคารดิจิทัลดำเนินงานได้อย่างอิสระ โดยในกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ ธนาคาร TymeBank ได้เข้ามาดำเนินธุรกิจนี้ภายใต้ใบอนุญาตธนาคารพาณิชย์ โดยใช้ความร่วมมือกับซูเปอร์มาร์เก็ตแทนการใช้สาขาธนาคาร เพื่อลดต้นทุนการจัดจำหน่ายและเข้าถึงลูกค้าที่ยังเข้าไม่ถึงบริการอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ TymeBank ยังเป็นธนาคารแห่งแรกในแอฟริกาใต้ที่ให้บริการบัญชีธุรกรรมแบบไม่มีค่าธรรมเนียมรายเดือน และทำให้การแข่งขันด้านราคาในหมู่ธนาคารที่มีอยู่เดิมทวีความรุนแรงขึ้น (Jeník 2022) ส่วนในภูมิภาคนี้ ประเทศฟิลิปปินส์ได้จัดทำกรอบการกำกับดูแลธนาคารดิจิทัลโดยเฉพาะ ซึ่งเปิดโอกาสให้ทั้งผู้เล่นรายใหม่ที่ดำเนินธุรกิจแบบอิสระ (Greenfield) และผู้เล่นที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้ามาดำเนินธุรกิจได้ โดยกำหนดเงินทุนจดทะเบียนขั้นต่ำไว้ที่ 1 พันล้านเปโซ (16 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งคิดเป็นมูลค่าเกือบหนึ่งในสิบของเกณฑ์ที่กำหนดในประเทศไทย (BSP 2020) แนวทางดังกล่าวได้ปูทางให้แก่ผู้ให้บริการรายใหม่ อาทิ ธนาคาร Tonik ซึ่งให้บริการสินเชื่อแก่ผู้กู้ที่ไม่มีประวัติสินเชื่อมาก่อน และธนาคาร GoTyme ซึ่งใช้ตู้ให้บริการ (Kiosk) ในการเข้าถึงลูกค้าที่อยู่นอกเหนือระบบธนาคารแบบดั้งเดิม

โครงสร้างของกลุ่มพันธมิตรแสดงให้เห็นถึงความตึงเครียดที่กว้างขึ้นระหว่างการเข้าสู่ตลาดและการแข่งขัน การเป็นพันธมิตรกับสถาบันที่มีอยู่แล้วสามารถเสริมสร้างความยืดหยุ่นในการดำเนินงานและการรับประกันการกำกับดูแล แต่ก็อาจจำกัดขอบเขตที่ผู้เล่นรายใหม่ที่จะเข้ามาท้าทายอำนาจตลาดที่มีอยู่เดิมได้เช่นกัน ดังนั้น คำถามที่ว่าโมเดลธนาคารไร้สาขาจะช่วยขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินและในขณะเดียวกันก็เพิ่มการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญได้หรือไม่นั้นก็ยังคงเป็นคำถามที่ไม่มีคำตอบชัดเจน

การปรับเปลี่ยนความเข้มงวดของมาตรการกำกับดูแล (Regulatory Calibration) และช่องว่างทางกฎหมายหลุดรอดไปจากขอบเขตการกำกับดูแล (Perimeter Gaps)

แนวทางของประเทศไทยมุ่งเน้นการส่งเสริมและเอื้อให้เกิดการให้บริการทางการเงิน แต่ก็ไม่ได้เป็นการเปิดกว้างอย่างไร้เงื่อนไขในทุกๆ กรณี จากกรณีการกำกับดูแลสินทรัพย์ดิจิทัล จะเห็นได้ว่าหน่วยงานกำกับดูแลมีการจำแนกกิจกรรมต่างๆ

โดยพิจารณาจากลักษณะการทำงานและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง[9] โดยสิทธิในการซื้อ ขาย และถือครองสินทรัพย์ดิจิทัล เช่น สกุลเงินดิจิทัลและสิทธิ์การลงทุนหรือการใช้งานในรูปแบบโทเคนนั้นสามารถกระทำได้หากผ่านแพลตฟอร์มที่ได้รับการอนุญาตจากทาง ก.ล.ต. แต่ในขณะเดียวกัน การใช้สินทรัพย์ดิจิทัลเหล่านี้เป็นหน่วยในการชำระเงินยังคงเป็นธุรกรรมที่ต้องห้ามอยู่ ความแตกต่างของข้อกฎหมายนี้สะท้อนให้เห็นถึงตรรกะที่อยู่เบื้องหลังการกำกับดูแล ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมองว่าความเสี่ยงจากการลงทุนสามารถถูกจำกัดวงและควบคุมได้ง่ายกว่าภายใต้แพลตฟอร์มซื้อขายที่ได้รับ การอนุญาต ในขณะที่มองว่าการใช้สินทรัพย์ดิจิทัลในการชำระเงินก่อให้เกิดความเสี่ยงในวงกว้างมากขึ้นต่อการส่งผ่านนโยบายการเงินและการคุ้มครองผู้บริโภค (ก.ล.ต. 2022; กระทรวงการคลัง 2025)

ขอบเขตการกำกับดูแลก็ยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ยังไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมีการเติบโตเพิ่มขึ้น พระราชกฤษฎีกาเดือนมิถุนายนปี 2025 ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการเช่าซื้อและเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่ไม่ใช่ธนาคารอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งรวมถึง การต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ครอบคลุมทั้งเรื่องการเปิดเผยข้อมูล การรายงาน การให้ความช่วยเหลือลูกค้า และการปฏิบัติตามกฎระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทย (BOT 2025h) ในขณะเดียวกันก็ยังมีโมเดลธุรกิจการเงินอื่น ๆ ที่ยังคงอยู่นอกเหนือขอบเขตหรืออยู่ภายในขอบเขตของการกำกับดูแลเพียงบางส่วน โดยโมเดลธุรกิจเหล่านี้ได้แก่สินเชื่อบนแพลตฟอร์ม บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง และสินเชื่อรายย่อยบนมาร์เก็ตเพลสที่ให้บริการโดยผู้ให้บริการต่าง ๆ เช่น Shopee Grab และ LINE การเติบโตของโมเดลธุรกิจเหล่านี้ก่อให้เกิดช่องว่างในด้านการกำกับดูแลและการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างแพลตฟอร์ม ผู้ให้สินเชื่อ และผู้ให้บริการด้านเทคโนโลยี

การเติบโตของบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง (BNPL) ในประเทศไทย ปี 2021-2024

จำนวนบัญชี: **~620,000 → 4.91** ล้านบัญชี | ยอดสินเชื่อคงค้าง: **6.8** พันล้านบาท → **18** พันล้านบาท

บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังถือเป็นตัวอย่างสำคัญ โดยบัญชีของบริการนี้เพิ่มขึ้นจากประมาณ 620,000 บัญชีในปี 2021 เป็น 4.91 ล้านบัญชีในปี 2024 ในขณะที่ยอดสินเชื่อคงค้างปรับตัวสูงขึ้นจาก 6.8 พันล้านบาท เป็น 1.8 หมื่นล้านบาท (หรือจาก 193 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็น 510 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในช่วงเวลาเดียวกัน กลุ่มผู้ใช้บริการสินเชื่อประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้บริโภคที่มีอายุน้อยและมีรายได้ต่ำ โดยพบอัตราการผิดนัดชำระหนี้ค่อนข้างสูงในกลุ่มนักศึกษาและผู้ที่เพิ่งเริ่มทำงานในช่วงอายุ 23 ถึง 30 ปี ทั้งนี้ เนื่องจากธุรกรรมในรูปแบบการซื้อก่อนจ่ายทีหลังไม่ถือเป็นสินเชื่อตามกฎหมายไทย จึงไม่มีการรายงานข้อมูลไปยังเครดิตบูโร ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเห็นภาระหนี้สินในภาพรวมทั้งหมดของผู้กู้ได้อย่างชัดเจน และอาจทำให้ความแม่นยำในการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ลดลง (Thai Enquirer 2026) อย่างไรก็ตาม ขอบเขตการกำกับดูแลยังคงมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ส่งสัญญาณว่าคาดว่าจะมีการจัดทำกรอบการกำกับดูแลบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังโดยเฉพาะให้แล้วเสร็จภายในสิ้นปี 2026 ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการจัดทำแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ แม้ว่าจะยังไม่มีการออกกฎเกณฑ์ในรายละเอียดออกมา แต่ก็คาดว่ามาตรการคุ้มครองที่จะนำมาใช้ในอนาคตจะครอบคลุมถึงการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำ ข้อจำกัดเกี่ยวกับสินค้าที่เข้าร่วมรายการ ยอดธุรกรรมขั้นต่ำ รวมถึงการจำกัดค่าธรรมเนียมและอัตราดอกเบี้ยด้วย (Pakdeesuwan 2026)

[9] ภายใต้กฎหมายไทย สินทรัพย์ดิจิทัลประกอบด้วยสกุลเงินดิจิทัล (cryptocurrencies) และโทเคนดิจิทัล (digital tokens) โดยโทเคนดิจิทัลคือหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่แสดงสิทธิในการเข้าร่วมการลงทุน (โทเคนเพื่อการลงทุนหรือ investment tokens) หรือสิทธิในการได้รับสินค้า บริการ หรือผลประโยชน์อื่นใดที่กำหนดไว้ (โทเคนเพื่อการใช้ประโยชน์หรือ utility tokens)

กรณีของประเทศออสเตรเลียและอินเดียแสดงให้เห็นถึงแนวทางที่แตกต่างกันในการกำกับดูแลบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง โดยประเทศออสเตรเลียได้นับเอาบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังไปเป็นส่วนหนึ่งภายใต้กรอบสินเชื่อผู้บริโภค โดยมีข้อกำหนดทั้งเรื่องใบอนุญาตและความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2025 หลังจากที่มีหลักฐานว่าผู้ใช้เกือบหนึ่งในห้าคนผิดนัดชำระหนี้ นอกจากนี้ สัดส่วนผู้ใช้ที่ใกล้คียงกันนี้ก็เลือกลดการใช้จ่ายในสิ่งของจำเป็นลง (Australia 2024; ASIC 2020) ในอีกด้านหนึ่ง ประเทศอินเดียเลือกใช้แนวทางที่เข้มงวดมากกว่า ท่ามกลางการให้สินเชื่อดิจิทัลที่เติบโตอย่างรวดเร็วและความกังวลเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยข้อกำหนดของธนาคารกลางอินเดียในปี 2022 เกี่ยวกับการเพิ่มวงเงินสินเชื่อลงในบัตรเติมเงิน ทำให้โมเดลบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังที่มีกลุ่มบริษัทฟินเทคเป็นผู้นำต้องพึ่งพาผู้ให้กู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของธนาคารกลางมากขึ้น (RBI 2022) สำหรับประเทศไทยซึ่งกรอบการกำกับดูแลเฉพาะสำหรับบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังยังคงอยู่ในช่วงระหว่างการพัฒนา กรณีศึกษาทั้งสองนี้แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นจากการปล่อยให้ผู้ให้บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังดำเนินธุรกิจโดยอยู่นอกขอบเขตการกำกับดูแล

บริการทางการเงินในรูปแบบการเอาสินเชื่อไปฝังอยู่ในบริการที่ผู้ใช้กำลังใช้อยู่แล้ว (Embedded finance) ก็นำมาซึ่งความท้าทายที่เกี่ยวเนื่องกัน เนื่องจากกิจกรรมทางการเงินมีการกระจายตัวอยู่ตามแพลตฟอร์ม ผู้ให้สินเชื่อ และผู้ให้บริการด้านเทคโนโลยีต่างๆ จึงเป็นการยากที่จะระบุว่าหน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบในด้านมาตรฐานการให้สินเชื่อ การเปิดเผยข้อมูล การจัดการข้อร้องเรียน การใช้ข้อมูล และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค จากการตระหนักถึงความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของบริการทางการเงินที่ให้บริการโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่ธนาคารและบริการทางการเงินบนแพลตฟอร์ม ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ยกระดับการกำกับดูแลสินเชื่อรายย่อยและการคุ้มครองผู้บริโภค โดยจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะด้านขึ้นมาดำเนินการ ซึ่งสะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนแนวทางไปสู่การกำกับดูแลกิจกรรมและความเสี่ยงทางการเงินโดยไม่ขึ้นอยู่กับว่ากิจกรรมนั้นให้บริการโดยผู้ให้บริการประเภทใด (Nation Thailand 2026) ดังนั้น ประเด็นสำคัญจึงไม่ได้มีเพียงแค่ว่าผลิตภัณฑ์นั้นอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่หรือไม่ แต่ยังรวมถึงว่ากฎระเบียบจะสามารถกำหนดความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ในกรณีที่บริการทางการเงินถูกผนวกรวมเข้ากับบริการอื่นที่ไม่ใช่บริการทางการเงินในวงกว้าง

เมื่อมองในภาพรวมแล้ว จะเห็นว่าแนวทางของประเทศไทยสะท้อนถึงการเปิดตลาดด้วยท่าทีที่ระมัดระวัง มากกว่าจะเป็นการเปิดเสรีแบบเต็มรูปแบบ โดยหน่วยงานกำกับดูแลได้สร้างเส้นทางสำหรับการทดลองและการเข้าสู่ตลาดแบบเป็นขั้นเป็นตอน ในขณะเดียวกันก็ยังคงจับตาดูแลและจำกัดกิจกรรมที่การจัดการความเสี่ยงนั้นทำได้ยากกว่า กระนั้น ภาพรวมของภาคการเงินในวงกว้างก็ยังคงมีธนาคารเป็นผู้มีบทบาทหลัก การออกใบอนุญาตใหม่ๆ และการเกิดขึ้นของช่องทางดิจิทัลช่วยขยายฐานผู้ให้บริการให้กว้างขึ้น โดยไม่ได้บั่นทอนความได้เปรียบของผู้เล่นรายเดิมอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากผู้เล่นหน้าใหม่จำนวนมากยังคงต้องพึ่งพาธนาคารในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เงินทุน ข้อมูล และช่องทางการจัดจำหน่าย ในขณะเดียวกัน ขอบเขตการกำกับดูแลอาจขยายตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ทัน เนื่องจากบทบาทของการให้บริการทางการเงินมีการกระจายไปยังแพลตฟอร์มและผู้ให้บริการต่างๆ มากขึ้น ซึ่งเมื่อโมเดลธุรกิจเหล่านี้ขยายตัว คุณภาพของการพัฒนาตลาดจะขึ้นอยู่กับวิธีการระบุ การจัดสรร และการจัดการกับความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคเป็นสำคัญ

องค์ประกอบที่ 3

การยกระดับความคุ้มครองและความสามารถของผู้บริโภคให้เข้มแข็งขึ้น

เมื่อการใช้งานบริการทางการเงินดิจิทัลแพร่หลายมากขึ้น หน่วยงานกำกับดูแลก็จำเป็นต้องรับมือกับความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ซึ่งต้องอาศัยแนวทางเชิงรุกในการลดผลกระทบดังกล่าว แนวทางการดำเนินงานของประเทศไทยเป็นการต่อยอดจากระบบคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่เดิม โดยขยายขอบเขตจากเดิมที่เน้นแค่เรื่องการเปิดเผยข้อมูล การปฏิบัติต่อผู้บริโภคอย่างเป็นธรรม และการจัดการข้อร้องเรียน ไปสู่การเข้าดูแลเชิงรุกตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์ การป้องกันการฉ้อโกง และการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งแนวทางนี้ได้ส่งเสริมให้มาตรการคุ้มครองด้านสินเชื่อและการชำระเงินแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็เร่งยกระดับความรู้ทางการเงินของผู้บริโภคให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น พร้อมทั้งพัฒนาขีดความสามารถของผู้บริโภคในการรับมือกับระบบนิเวศทางการเงินที่กำลังเปลี่ยนไปสู่ระบบดิจิทัลอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ความคืบหน้าของการดำเนินงานในส่วนนี้ยังขาดความสม่ำเสมอเนื่องจากมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่ครอบคลุมถึงรูปแบบธุรกิจบนแพลตฟอร์มที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ระบบการแบ่งความรับผิดชอบร่วมกันสำหรับกรณีการฉ้อโกงก็ยังมีช่องว่างอยู่ ส่วนกระบวนการล้มละลายก็ยังมีช่องทางในการจัดการกับหนี้ครัวเรือนที่อยู่ในระดับที่ไม่สามารถชำระคืนได้อย่างยั่งยืนที่จำกัด นอกจากนี้ มาตรการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการเงินส่วนใหญ่ยังคงดำเนินงานในลักษณะโครงการเฉพาะ ซึ่งผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมทางการเงินของผู้บริโภคยังคงไม่ชัดเจน

การให้สินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบ (Responsible Lending) และการแก้ไขปัญหาหนี้สิน (Debt Resolution)

การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายเกิดขึ้นชัดเจนที่สุดในด้านสินเชื่อ โดยนโยบายได้ย้ายความสำคัญจากเรื่องการเปิดเผยข้อมูล ณ จุดขาย ไปสู่ต้นทางซึ่งเป็นเรื่องของการออกแบบ การอนุมัติ การให้บริการ และการปรับโครงสร้างสินเชื่อมากขึ้น กฎระเบียบด้านการให้สินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2024 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อรับมือกับปัญหาหนี้สินครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้นและการขยายตัวของสินเชื่อที่ไม่ต้องมีหลักประกันและสินเชื่อดิจิทัล โดยกำหนดหน้าที่ที่ผู้ให้สินเชื่อต้องปฏิบัติตลอดวงจรสินเชื่อ (BOT 2023a) ซึ่งกรอบกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้กับทั้งธนาคาร บริษัทเงินทุน และผู้ให้บริการสินเชื่อรายย่อยต่างๆ ซึ่งครอบคลุมไปถึงผู้ให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล บัตรเครดิต และนาโนไฟแนนซ์ด้วย ภายใต้กรอบกฎหมายนี้ ผู้ให้กู้ต้องประเมินความสามารถในการชำระหนี้ก่อนที่จะอนุมัติสินเชื่อ ซึ่งรวมถึงการพิจารณารายได้ของผู้กู้ ภาระหนี้สินที่มีอยู่ ความสามารถในการชำระหนี้ และความสามารถในการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน นอกจากนี้ ผู้ให้กู้ยังต้องเสนอการปรับโครงสร้างหนี้ให้แก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาการชำระหนี้อย่างต่อเนื่อง และต้องรอเป็นเวลาอย่างน้อย 60 วัน หลังจากนั้นถึงจะโอนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Nonperforming Loans หรือ NPL) ไปยังบุคคลที่สามได้ (BOT 2023a)

ณ เดือนธันวาคม 2025 การปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้แนวทางการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบได้ช่วยเหลือลูกหนี้ประมาณ 4.3 ล้านราย ทั้งในกลุ่มสินเชื่อรายย่อยและสินเชื่อธุรกิจ โดยครอบคลุมยอดหนี้รวมประมาณ 2.5 ล้านล้านบาท (8 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ) (BOT 2025i) ข้อกำหนดด้านความสามารถในการชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ที่เข้มงวดขึ้นสามารถปรับปรุงคุณภาพสินเชื่อและลดปัญหาที่ไม่จำเป็นได้ แต่ก็มีข้อแลกเปลี่ยนเช่นกัน กล่าวคือมาตรฐานการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อที่เข้มงวดขึ้นอาจทำให้เกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการขอสินเชื่อที่เป็นทางการสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้กู้ที่มีรายได้ไม่สม่ำเสมอหรือมีประวัติการกู้ยืมแบบดั้งเดิมไม่มากนัก

ทั้งนี้ เนื่องจากข้อมูลทางเลือกและการอนุมัติสินเชื่ออัตโนมัติได้สร้างช่องทางใหม่ๆ ในการประเมินศักยภาพผู้กู้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงขยายแนวทางการป้องกันที่อยู่ภายใต้กรอบการบริหารความเสี่ยงด้วยปัญญาประดิษฐ์ให้ครอบคลุมตัวข้อมูลและแบบจำลองที่ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการอนุมัติสินเชื่อซึ่งกำลังเติบโตขึ้นด้วย โดยกรอบการบริหารความเสี่ยงนี้ระบุข้อกำหนดด้านการกำกับดูแลสำหรับผู้ให้บริการทางการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่ครอบคลุมถึงเรื่องธรรมาภิบาล การทดสอบทั้งก่อนและหลังการนำระบบไปใช้งานจริง การติดตามสมรรถนะอย่างต่อเนื่อง และความสามารถในการอธิบายผลลัพธ์ของแบบจำลอง (BOT 2025a) ดังนั้น การเงินที่มีความรับผิดชอบจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้ให้สินเชื่อเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับวิธีการที่ผู้ให้บริการกำกับดูแลระบบที่ใช้ในการตัดสินใจว่าใครจะได้รับสินเชื่อและภายใต้เงื่อนไขใดอีกด้วย

นอกเหนือจากกฎระเบียบการให้สินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบแล้ว ประเทศไทยยังได้ริเริ่มโครงการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความตึงเครียดด้านการชำระหนี้ โดยโครงการ “คุณสู้ เราช่วย” ซึ่งทางธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังร่วมกันเปิดตัวในเดือนธันวาคม 2024 ได้เสนอทางเลือกให้แก่ลูกหนี้รายย่อยและ SME ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ซึ่งในที่นี้ประกอบด้วยผู้กู้สินเชื่อบ้าน สินเชื่อเช่าซื้อ และ SME ที่มีสินเชื่อภายในวงเงินที่กำหนด โดยให้สิทธิ์ในการลดงวดชำระ การระงับดอกเบี้ยชั่วคราว การปรับโครงสร้างตารางการชำระหนี้ และให้ทางเลือกในการประนีประนอมสำหรับหนี้เสียที่มีจำนวนไม่มากนัก (BOT 2024g) จากข้อมูล ณ เดือนธันวาคมปี 2025 พบว่าโครงการได้ช่วยเหลือลูกหนี้ประมาณ 660,000 ราย โดยมีมูลค่าหนี้รวมทั้งหมด 470,000 ล้านบาท (15,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) (BOT 2025i)

นอกจากนี้ก็ยังมีโครงการคลินิกแก้หนี้ (Debt Clinic) ที่เป็นช่องทางพิเศษเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่มีหนี้ค้างชำระบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลเกิน 120 วันด้วย โดยโครงการนี้เปิดโอกาสให้ผู้กู้สามารถนำหนี้ที่เข้าเกณฑ์มารวมกันและผ่อนชำระคืนได้ภายในระยะเวลาสูงสุด 10 ปี ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลง (BOT 2024b) ทั้งนี้ ข้อมูลการเข้าร่วมโครงการแสดงให้เห็นว่ามีผู้ลงทะเบียนจำนวนมาก แต่มีผู้ดำเนินการจนแล้วเสร็จและออกจากระบบได้ค่อนข้างน้อย โดย ณ ช่วงปลายปี 2022 โครงการคลินิกแก้หนี้มีบัญชีที่ทำสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้แล้วกว่า 100,000 บัญชี ในขณะที่โครงการคู่ขนานอย่าง “มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้” ซึ่งเป็นมาตรการของภาครัฐที่มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่ทางกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกันจัดทำขึ้นมานั้นมีลูกหนี้ลงทะเบียนเข้าร่วมเพื่อหาทางออกผ่านการเจรจากว่า 390,000 ราย แต่มีเพียงร้อยละ 37 เท่านั้นที่สามารถบรรลุข้อตกลงรับความช่วยเหลือได้สำเร็จ (BOT 2022a) อย่างไรก็ดี ในช่วงกลางปี 2024 มีลูกหนี้เพียง 46,720 รายที่ยังคงอยู่ในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้กับโครงการคลินิกแก้หนี้ และมีลูกหนี้ไม่ถึง 1,800 รายที่ดำเนินการจนเสร็จสิ้นและออกจากโครงการได้สำเร็จนับตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการในเดือนมิถุนายน 2017 (Money & Banking Magazine 2024) ดังนั้น แม้กลไกการช่วยเหลือเหล่านี้สามารถปรับโครงสร้างภาระหนี้และช่วยให้การชำระหนี้ทำได้ง่ายขึ้น แต่ไม่ได้ถือเป็นแนวทางทั่วไปในการแก้ไขปัญหาหนี้สินที่เกินขีดความสามารถในการชำระคืนของผู้กู้เนื่องด้วยเหตุผลเชิงโครงสร้าง

ทั้งนี้ กรอบกฎหมายเกี่ยวกับการล้มละลายของบุคคลในประเทศไทยไม่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถเริ่มกระบวนการล้มละลายโดยสมัครใจได้ ขณะที่กระบวนการล้มละลายที่เจ้าหนี้เป็นผู้ริเริ่มก็ยังไม่สามารถเข้าถึงได้สำหรับครัวเรือนที่มีภาระหนี้สินเกินตัวจำนวนมาก นอกจากนี้ เนื่องจากความไม่แน่นอนทางด้านกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เสนอไว้ ซึ่งจะนำมาซึ่งการฟื้นฟูโดยสมัครใจสำหรับลูกหนี้รายเล็ก การระงับการบังคับชำระหนี้โดยอัตโนมัติ เกณฑ์การเข้าถึงที่ต่ำลง และอำนาจศาลในการอนุมัติแผนการปรับโครงสร้างหนี้แม้จะมีการคัดค้านจากเจ้าหนี้ก็ได้หยุดชะงักลง ทำให้ปัญหาช่องว่างดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข (Clifford Chance 2024; IMF 2022; Nation Thailand 2025)

การป้องกันการฉ้อโกง ความรับผิด และการติดตามเรียกคืนทรัพย์สิน

การคุ้มครองในวงกว้าง

การปรับโครงสร้างหนี้: ลูกหนี้ **4.3** ล้านราย; มูลค่าหนี้ **2.5** ล้านล้านบาท | การรับมือการฉ้อโกง: ระงับบัญชีม้ากว่า **3.4** ล้านบัญชี | ศูนย์ AOC ป้องกันความเสียหายได้ประมาณ **1.9** หมื่นล้านบาท

แนวทางที่มุ่งเน้นการวางมาตรการป้องกันตั้งแต่เนิ่น ๆ และครอบคลุมทั้งระบบมากขึ้นในลักษณะเดียวกันนี้ ก็ปรากฏให้เห็นในด้านการป้องกันการฉ้อโกงเช่นกัน เมื่อการโอนเงินแบบรวดเร็วทันที (fast payment) ขยายตัวเพิ่มขึ้น หน่วยงานต่างๆ จึงต้องปรับเปลี่ยนจากการควบคุมเพียงแค่ในระดับสถาบันไปสู่การแบ่งปันข้อมูล การระงับบัญชีในลักษณะเชื่อมโยงกันเป็นระบบ (coordinated account suspension) การบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงาน (interagency enforcement) และการแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้บริโภคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมออนไลน์ หรือ ศปอท. (Anti-Online Scam Operation Center หรือ AOC) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในเดือนพฤศจิกายนปี 2023 ถือเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามร่วมมือแก้ปัญหานี้ โดยในช่วงปีแรกของการดำเนินงาน (ปี 2023 – 2024) ทาง ศปอท. ได้ระงับบัญชีที่เข้าข่ายน่าสงสัยจำนวนประมาณ 350,000 บัญชี ซึ่งช่วยป้องกันความเสียหายคิดเป็นมูลค่าได้ราว 1.9 หมื่นล้านบาท (540 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเกี่ยวกับสัดส่วนของมูลค่าความเสียหายที่สามารถกู้คืนกลับมาได้นั้นยังไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ (กรมประชาสัมพันธ์ 2024; ระบบออนไลน์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2024)

นอกจากนี้ก็ยังมีการนำระบบการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายแก่ลูกค้ามาใช้ด้วย โดยการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายนปี 2025 ได้กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ให้บริการอื่นที่เกี่ยวข้องต้องร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้บริโภคอันเนื่องมาจากการฉ้อโกง ในกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการป้องกันที่กำหนดไว้ (รัฐบาลไทย 2025) ซึ่งทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้กำหนดมาตรการเชิงปฏิบัติเพื่อรองรับข้อกำหนดดังกล่าว โดยสถาบันการเงินจะต้องผูกบัญชีโมบายแบงก์กิ้ง (mobile-banking account) เข้ากับอุปกรณ์ที่ลงทะเบียนไว้ รวมถึงต้องดำเนินการตรวจสอบคัดกรองอุปกรณ์ที่เข้าข่ายมีความเสี่ยงสูง ใช้ระบบการยืนยันตัวตนด้วยข้อมูลชีวมิติ (Biometrics) สำหรับการโอนเงินที่มีมูลค่าสูง และแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการฉ้อโกงระหว่างสถาบันการเงินต่างๆ ด้วย (BOT 2025e; BOT 2025f; BOT 2023d)

การแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้บริโภคทำให้ผู้ให้บริการมีแรงจูงใจในการป้องกันความเสียหายจากการฉ้อโกงมากขึ้น แทนที่จะมองว่าการฉ้อโกงเป็นเรื่องที่ผู้บริโภคต้องคอยระมัดระวังเองเป็นหลัก อย่างไรก็ดี การกำหนดกลไกความรับผิดร่วมกันก็ยังไม่ได้ให้ความคุ้มครองอย่างครบถ้วนในกรณีที่สถาบันต่างๆ ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ เนื่องจากสถาบันจะได้รับยกเว้นจากความรับผิด และภาระความเสียหายส่วนที่เหลือก็ยังคงตกอยู่ที่ผู้บริโภคอยู่ดี แม้กองทุนชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดนี้จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้บ้าง แต่เนื่องจากมีการจำกัดวงเงินชดเชยไว้ไม่เกิน 500,000 บาท (15,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อกรณี ผู้เสียหายที่ถูกฉ้อโกงเป็นมูลค่าสูงกว่านั้นจึงยังคงมีความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับความคุ้มครองที่เพียงพอ (รัฐบาลไทย 2025)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในระดับสากล จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศต่างมีแนวทางในการจัดการความเสียหายจากฉ้อโกงที่แตกต่างกันมาก โดยในปี 2024 สหราชอาณาจักรได้ปรับมาใช้ระบบการชดเชยความเสียหายโดยสันนิษฐานไว้ก่อนสำหรับกรณีการหลอกลวงให้ผู้เสียหายเป็นผู้สั่งโอนเงินเอง (authorized push-payment scams) ที่เข้าเกณฑ์ โดยผู้ให้บริการชำระเงินของ

ทั้งฝ่ายผู้ส่งและฝ่ายผู้รับจะร่วมกันรับผิดชอบความเสียหายในสัดส่วนที่เท่าๆ กัน (PSR 2023) ซึ่งข้อมูลเบื้องต้นแสดงให้เห็นอัตราการชดเชยที่สูงถึงร้อยละ 88 ของมูลค่าความเสียหาย โดยร้อยละ 82 ของการเรียกร้องค่าสินไหมได้รับการดำเนินการจนเสร็จสิ้นภายใน 5 วันทำการ (PSR 2026) ในทางกลับกัน ประเทศสิงคโปร์เลือกใช้กรอบความรับผิดชอบร่วมที่ตั้งอยู่บนหน้าที่ (Shared Responsibility Framework) ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ให้บริการโทรคมนาคมต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย หากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการป้องกันการหลอกลวงที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคจะไม่ได้รับการชดเชยโดยอัตโนมัติในกรณีที่ผู้ให้บริการเหล่านั้นได้ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวแล้ว (MAS and IMDA 2024) ซึ่งแนวทางที่ประเทศไทยกำลังพัฒนาขึ้นมานั้นมีความใกล้เคียงกับกรอบความรับผิดชอบร่วมที่ตั้งอยู่บนหน้าที่ของประเทศสิงคโปร์มากกว่า ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างสองแนวทางนี้สะท้อนให้เห็นถึงคำถามสำคัญว่าหลักความรับผิดควรมุ่งเน้นที่การเยียวยาชดเชยผู้เสียหายเป็นหลัก หรือควรกำหนดความรับผิดโดยอิงกับการบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการป้องกันกันแน่ อย่างไรก็ดี แนวทางของประเทศสิงคโปร์ยังสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อความเสี่ยงเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ความรับผิดชอบในการป้องกันความเสียหายก็สามารถขยายไปยังหน่วยงานอื่นนอกเหนือจากสถาบันการเงินได้

นอกจากนี้ ประเทศไทยก็มีมาตรการขยายความร่วมมือข้ามพรมแดน เนื่องด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าเครือข่าย แพลตฟอร์ม และกระแสทางการเงินจากการฉ้อโกงจำนวนมากเกิดขึ้นนอกเหนือขอบเขตอำนาจศาลภายในประเทศ โดยในปี 2025 ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศูนย์บริหารเหตุการณ์แก๊งคอลเซ็นเตอร์และค้ามนุษย์นานาชาติ หรือ ศกค. (International Anti-Scam and Human Trafficking Command Centre หรือ IAC) โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์การตำรวจอาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Criminal Police Organization หรือ INTERPOL) และได้ให้ความตกลงในการเข้าร่วมกรอบความร่วมมือแม่โขง–ล้านช้าง (Lancang-Mekong Cooperation หรือ LMC) ว่าด้วยความร่วมมือในการปฏิบัติงานและการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบเรียลไทม์ ซึ่งมีประเทศที่เป็นสมาชิกทั้งหมด 6 ประเทศ (กรมประชาสัมพันธ์ 2025a; กรมประชาสัมพันธ์ 2025b) นอกจากนี้ ประเทศไทยก็ยังพัฒนาความร่วมมือกับธนาคารกลางมาเลเซีย (Bank Negara Malaysia หรือ BNM) ในด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์และการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการฉ้อโกง รวมถึงเข้าร่วมความร่วมมือระดับโลกเพื่อต่อต้านการหลอกลวงทางออนไลน์ ร่วมกับสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime หรือ UNODC) ด้วย (BOT และ BNM 2025; UNODC 2026)

ในช่วงระหว่างเดือนสิงหาคมถึงกันยายน 2025 ศูนย์บริหารเหตุการณ์แก๊งคอลเซ็นเตอร์และค้ามนุษย์นานาชาติได้ดำเนินการจัดการคดีไปทั้งหมด 635 คดี ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายที่ได้รับรายงานรวม 390 ล้านบาท (12 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และได้ทำการอายัดทรัพย์สินใน 296 คดี คิดเป็นมูลค่า 133 ล้านบาท (4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) (กรมประชาสัมพันธ์ 2025a; BOT 2025i) นอกจากนี้ก็ยังมีการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยมีมิจฉาชีพหรือแสกมเมอร์ที่ถูกจับกุมหรือถูกออกหมายจับมากกว่า 29,300 รายตลอดระยะเวลา 9 เดือนของปี 2025 (Thai Enquirer 2025) และเมื่อเดือนธันวาคม 2025 ก็มีบัญชีม้ากว่า 3.4 ล้านบัญชีถูกระงับการใช้งาน (กรมประชาสัมพันธ์ 2025a; BOT 2025i) อย่างไรก็ดี แม้มาตรการเหล่านี้จะช่วยเสริมศักยภาพในการรับมือและฟื้นฟูความเสียหาย แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขข้อจำกัดพื้นฐานด้านการบังคับใช้กฎหมายได้ กล่าวคือ เครือข่ายอาชญากรรมที่จัดตั้งเป็นระบบยังคงดำเนินงานข้ามเขตอำนาจศาลได้ ในขณะที่วิธีการของกลุ่มมิจฉาชีพเหล่านี้ก้าวหน้าและพัฒนาไปเร็วกว่าที่ระบบกำกับดูแลและการสืบสวนภายในประเทศจะตามทัน

ขีดความสามารถของผู้บริโภค

ขีดความสามารถของผู้บริโภคถือเป็นกลไกป้องกันความเสียหายชั้นที่สาม แต่บทบาทของกลไกนี้ยังไม่ได้ถูกบูรณาการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศทางการเงินดิจิทัลมากนัก ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญกับเรื่องความรู้ทางการเงินในระดับนโยบาย โดยดำเนินโครงการผ่านช่องทางในสถานที่ทำงานและสถาบันอาชีวศึกษา โดยมี “โครงการ Fin. ดี

Happy Life!!!" ทำหน้าที่ให้การฝึกอบรมแก่วิทยากรทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ซึ่งโครงการนี้สามารถเข้าถึงลูกจ้างได้เกือบ 150,000 คนในปี 2023 ในขณะที่ "โครงการ Fin. ดี We Can Do!!!" ได้ให้ความรู้แก่วิทยาลัยอาชีวศึกษามากกว่าร้อยละ 40 จากจำนวนวิทยาลัยอาชีวศึกษาทั้งหมดของประเทศ (BOT 2024a) นอกจากนี้ก็ยังมีโครงการนำร่องเพื่อการให้ความรู้ทางการเงินแก่นักเรียนในโรงเรียนแล้ว แต่โครงการเหล่านี้ยังไม่ได้ถูกบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการเรียนการสอนของประเทศอย่างเต็มรูปแบบ (สศช. n.d.)

อย่างไรก็ดี แม้โครงการเหล่านี้จะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่การที่โครงการดังกล่าวจะส่งผลให้พฤติกรรมทางการเงินดีขึ้นหรือไม่นั้นยังเป็นสิ่งที่สังเกตเห็นได้ไม่ชัดเจนนัก ทั้งนี้ จากผลการสำรวจระดับความรู้ความสามารถทางการเงินของผู้ใหญ่ประจำปี 2023 ของเครือข่ายระหว่างประเทศด้านการให้ความรู้ทางการเงินที่อยู่ภายใต้องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development/International Network on Financial Education หรือ OECD/INFE) ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างประเทศใน 39 เขตเศรษฐกิจเพื่อวัดระดับความรู้ พฤติกรรม และทัศนคติทางการเงิน พบว่าประเทศไทยได้คะแนนอยู่ที่ 72.6 คะแนน ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศที่เข้าร่วมการสำรวจที่อยู่ที่ 60.4 คะแนน อย่างไรก็ดี ความรู้ทางการเงินถือเป็นด้านที่อ่อนที่สุดของไทย โดยมีจุดอ่อนที่เห็นได้ชัดในเรื่องดอกเบี้ยทบต้นและแนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสินเชื่อส่วนบุคคลและสินเชื่อแบบหมุนเวียน (OECD 2023) ซึ่งผลสำรวจภายในประเทศที่ทางธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำขึ้นก็ชี้ไปในทางเช่นเดียวกันว่าประชาชนไทยมีความรู้ในด้านทัศนคติทางการเงินมากกว่าความรู้ในทางเทคนิค (BOT 2024c)

อย่างไรก็ดี โครงการเหล่านี้ยังขาดความเชื่อมโยงกับการออกแบบและการให้บริการทางการเงินดิจิทัล ส่งผลให้ภาระในการเสริมสร้างขีดความสามารถยังคงตกอยู่กับหน่วยงานภาครัฐและผู้บริโภคเป็นสำคัญ แม้ว่าผู้ให้บริการจะเป็นผู้กำหนดรูปแบบผลิตภัณฑ์ อินเทอร์เฟซ (interfaces) การเปิดเผยข้อมูล และกระบวนการตัดสินใจที่มีผลต่อการเลือกใช้บริการทางการเงินก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ความรู้ทางการเงินจึงมีข้อจำกัดในการช่วยให้ผู้บริโภครับมือกับความซับซ้อนของผลิตภัณฑ์ การตัดสินใจโดยระบบอัตโนมัติ กลไกการให้บริการที่ผนวกอยู่ในระบบ ตลอดจนกระบวนการให้ความยินยอม ซึ่งอาจเป็นประเด็นที่ผู้บริโภคเข้าใจและรับมือได้ยาก

ความรู้ทางการเงินสามารถช่วยเสริมสร้างความรู้และทักษะได้ แต่ไม่สามารถทดแทนการออกแบบผลิตภัณฑ์ ช่องทางการติดต่อ และกระบวนการตัดสินใจอย่างมีความรับผิดชอบที่ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงและใช้งานได้อย่างสมเหตุสมผล.

แนวทางของประเทศไทยมุ่งเน้นไปที่การจัดการความเสี่ยงจากการเข้าถึงบริการที่เพิ่มขึ้นและการปรับปรุงสุขภาวะทางการเงินให้ดีขึ้น เครื่องมือทางกฎหมายของไทยได้เปลี่ยนความรับผิดชอบในการคุ้มครองผู้บริโภคไปสู่กิจกรรมที่อยู่ต้นน้ำและขยายให้ครอบคลุมทั้งระบบนิเวศ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญแค่การลดผลกระทบเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการป้องกันความเสียหายด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ยังคงเหลืออยู่ก็เป็นสิ่งที่กำลังทดสอบข้อจำกัดของกรอบกฎหมายที่มีการใช้งานอยู่และเรียกร้องให้รัฐต้องพัฒนาแนวทางที่สามารถก้าวไปพร้อมกับตลาดได้ ดังนั้น คำถามสำคัญจึงอยู่ที่ว่าสถาบันกำกับดูแลมีวัฒนธรรม ความสามารถ และกลไกการประสานงานที่จะช่วยคาดการณ์ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่และปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่อย่างไร

องค์ประกอบที่ 4

การปลูกฝังวัฒนธรรมการกำกับดูแลเพื่อการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้

แนวทางการกำกับดูแลของประเทศไทยยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อองค์ประกอบทั้งสามข้างต้น ทั้งยังช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถก้าวทันตลาด เทคโนโลยี และความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่องได้ โดยผสมผสานวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ การส่งสัญญาณความเป็นผู้นำ การทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ และการลงทุนพัฒนาในศักยภาพการกำกับดูแล

จุดเด่นประการหนึ่งของไทยคือธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้พึ่งพาเพียงอำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังผสมผสานการกำกับดูแลตามกฎระเบียบเข้ากับการใช้อิทธิพลโน้มน้าวใจ (moral suasion) และการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ (cross-agency coordination) อีกด้วย[10] ซึ่งวิธีการเหล่านี้ช่วยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถบรรลุผลลัพธ์ของภาคการเงินที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตการกำกับดูแลโดยตรงได้ โดยมองความท้าทายดังกล่าวว่าเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยการดำเนินการร่วมกันและไม่อาจแก้ไขได้ด้วยสถาบันเพียงแห่งเดียว ซึ่งถือเป็นแนวทางการกำกับดูแลภาคการเงินแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทั้งระบบ

วิสัยทัศน์และท่าทีของผู้บริหารระดับสูง

หัวใจสำคัญที่แสดงถึงวัฒนธรรมนี้คือวิสัยทัศน์ด้านกฎระเบียบระยะยาว ซึ่งกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์และสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงาน แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Sector Master Plans) ระยะต่างๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ตั้งแต่ช่วงปี 2004 – 2020) มุ่งเน้นเรื่องการขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงิน การสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการชำระเงินและสินเชื่อ การส่งเสริมการแข่งขัน และการลดต้นทุนของบริการทางการเงิน ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีการปรับเปลี่ยนเครื่องมือที่ใช้ในการส่งเสริมเป้าหมายเหล่านี้ไปตามสภาวะตลาดได้ (BOT n.d.-a)

เอกสาร “ภูมิทัศน์ใหม่ภาคการเงินไทยเพื่อเศรษฐกิจดิจิทัลและการเติบโตอย่างยั่งยืน (Financial Landscape Consultation Paper)” ปี 2022 ได้สานต่อแนวทางดังกล่าว โดยมีการกำหนดทิศทางสำหรับการปฏิรูปในระยะถัดไปโดยมุ่งเน้นไปที่หลักการเรื่องการแข่งขันเสรี (open competition) โครงสร้างพื้นฐานแบบเปิด (open infrastructure) และข้อมูลเปิด (open data) (BOT 2022c) ในขณะเดียวกัน แผนยุทธศาสตร์ปี 2026 – 2028 ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ก็มีพัฒนาการในลักษณะเดียวกันนี้ปรากฏให้เห็นเช่นกัน โดยแผนยุทธศาสตร์นี้ให้ความสำคัญกับขีดความสามารถในการแข่งขัน ความเชื่อมั่นของผู้บริโภค และสุขภาวะทางการเงินมากขึ้น[11] (ก.ล.ต. 2025) นอกจากนี้ความสำคัญของยุทธศาสตร์เหล่านี้ไม่ได้อยู่ที่การกำหนดเป้าหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการรักษาความต่อเนื่องท่ามกลาง

[10] การใช้อิทธิพลโน้มน้าวใจ (moral suasion) หมายถึงการใช้อิทธิพลในการกำกับดูแลที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เช่น การส่งสัญญาณถึงสิ่งที่คาดหวัง การโน้มน้าว การให้คำแนะนำ หรือการเรียกประชุม เพื่อกำหนดพฤติกรรมของภาคธุรกิจ โดยไม่พึ่งพามาตรการทางกฎหมายที่เป็นทางการเพียงอย่างเดียว

[11] สุขภาพทางการเงิน (Financial Health) หรือที่ใช้ในรายงานกรณีศึกษาฉบับนี้ว่า "สุขภาวะทางการเงิน (Financial Well-being)" นั้นเป็นคำที่ใช้แทนกันได้ ดังที่ได้ระบุไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 4 ทั้งนี้ กรอบแนวคิดเรื่องสุขภาพทางการเงินของครัวเรือนของธนาคารแห่งประเทศไทยครอบคลุมถึงความรู้ทางการเงิน แนวทางการให้สินเชื่อรายย่อยอย่างมีความรับผิดชอบเพื่อป้องกันการเป็นหนี้เกินตัว กลไกการแก้ไขปัญหาหนี้สินแบบองค์รวมที่ช่วยให้เกิดการฟื้นตัวและความยืดหยุ่น และการใช้ข้อมูลทางเลือกเพื่อขยายการเข้าถึงสินเชื่อ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงพิจารณามากกว่าแค่การเข้าถึง โดยคำนึงถึงว่าบริการทางการเงินมีส่วนช่วยให้ผู้บริโภคได้รับผลลัพธ์ที่ดีหรือไม่และอย่างไร (BOT 2022c)

วงจรการเปลี่ยนแปลงด้านกฎระเบียบและการเมือง การกำหนดลำดับขั้นตอนของการปฏิรูป และการเป็นจุดอ้างอิงเมื่อมีเทคโนโลยีและรูปแบบธุรกิจใหม่ๆ เกิดขึ้นด้วย

ทั้งนี้ ทิศทางเชิงกลยุทธ์เหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากท่าทีที่ผู้บริหารระดับสูงกำหนดไว้เป็นสำคัญ การสื่อสารสาธารณะเป็นทั้งการชี้แจงจุดยืนด้านกฎระเบียบ อธิบายการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และกำหนดความคาดหวังของอุตสาหกรรมก่อนที่กฎระเบียบอย่างเป็นทางการจะมีผลบังคับใช้ สุนทรพจน์ของผู้บริหารระดับสูงได้วางกรอบแนวทางของมาตรการริเริ่มต่างๆ เช่น การแบ่งปันข้อมูล การออกใบอนุญาตธนาคารไร้สาขา การทำงานร่วมกันของระบบการชำระเงินข้ามพรมแดน และการตอบสนองต่อการฉ้อโกงอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการกำกับดูแลในตลาดที่กำลังเปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัลที่กว้างขึ้น (BOT 2023b; BOT 2025b; Mallikamas 2024) การสื่อสารเหล่านี้เป็นการส่งสัญญาณเรื่องทิศทางของการปรับเปลี่ยนนโยบายและความคาดหวังของการกำกับดูแลที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถใช้การสื่อสารเป็นเครื่องมือในการใช้อิทธิพลโน้มน้าวใจทั้งในช่วงก่อนหรือพร้อมกับการออกกฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการได้ ทั้งนี้ รูปแบบการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรในภาพรวมมากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเพียงคนใดคนหนึ่ง โดยจะเห็นได้ว่าทั้งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการต่างให้ความสำคัญกับการสื่อสารเกี่ยวกับทิศทางนโยบายและความคาดหวังด้านการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง

การทำงานร่วมกัน

การทำงานร่วมกันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นแนวคิดการมองภาพรวมทั้งระบบได้อย่างชัดเจนที่สุด โดยในกรณีที่ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีความคาบเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นๆ ทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ใช้บทบาทในการประสานงานเพื่อทำให้หน่วยงานกำกับดูแล สมาคมอุตสาหกรรม และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เข้ามาร่วมแก้ปัญหาไปด้วยกัน

สำหรับปัญหาภายในประเทศ ทางธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้กระบวนการปรึกษาหารือและพัฒนาแนวทางร่วมกันกับสมาคมอุตสาหกรรมและหน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานในตลาด การออกใบอนุญาตธนาคารไร้สาขา การจัดการความเสี่ยงด้านปัญญาประดิษฐ์ และมาตรการป้องกันการฉ้อโกง (BOT 2023c; BOT 2025a) สำหรับเรื่องการป้องกันการฉ้อโกง การประสานความร่วมมือกับสมาคมธนาคารช่วยนำไปสู่การส่งเสริมพัฒนามาตรฐานกลางด้านการยืนยันตัวตนด้วยชีวมิติ การจัดทำฐานข้อมูลการฉ้อโกงส่วนกลาง และการกำหนดให้มีสายด่วนสำหรับผู้เสียหาย (BOT 2023e) ส่วนกรณีที่ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีความคาบเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นๆ ความร่วมมือนี้จะขยายไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากัน ซึ่งประกอบไปด้วยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับประกันภัย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ดังที่สะท้อนให้เห็นในกลไกสำหรับการร่วมกันพิจารณานวัตกรรมที่เชื่อมโยงหลายภาคส่วนที่อยู่ภายใต้กรอบ Enhanced Regulatory Sandbox (BOT n.d.-b)

ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นมีบทบาทในการรับมือกับผลกระทบข้ามพรมแดนที่ไม่อาจจัดการได้ด้วยการประสานงานภายในประเทศเพียงอย่างเดียว เนื่องจากระบบการชำระเงิน แพลตฟอร์ม การไหลเวียนของข้อมูล และเครือข่ายการฉ้อโกงนั้นมีการขยายขอบเขตออกไปนอกเหนือเขตอำนาจศาลของประเทศต่างๆ โดยประเทศไทยได้มีการจัดทำข้อตกลงทวิภาคีกับมาเลเซียเพื่อลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดสำหรับธนาคารที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และสนับสนุนการแข่งขันและการเข้าถึงในระดับภูมิภาคภายใต้กรอบความร่วมมือด้านการธนาคารของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of Southeast Asian Nations Banking Integration Framework) (BOT 2021) นอกจากนี้

ธนาคารแห่งประเทศไทยยังทำหน้าที่เป็นประธานร่วมของคณะทำงานอาเซียนด้านการเข้าถึงบริการทางการเงิน (ASEAN Working Committee on Financial Inclusion) สำหรับวาระปี 2024–2026 โดยมุ่งขับเคลื่อนเรื่องสุขภาวะทางการเงินให้เป็นวาระสำคัญระดับภูมิภาคด้วย และในระหว่างที่ประเทศไทยดำรงตำแหน่งประธานการประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation หรือ APEC) ในช่วงปี 2022 ไทยก็ได้เป็นผู้นำในการพัฒนาแนวทางเชิงนโยบายระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการชำระเงินและการโอนเงินข้ามพรมแดนด้วย (Bank of the Lao PDR 2024; BOT 2022b) และประเทศไทยยังเป็นผู้บุกเบิกการเชื่อมต่อการชำระเงินแบบเรียลไทม์ระหว่างสองประเทศในปี 2021 โดยเชื่อมโยงระบบ PromptPay ของไทยเข้ากับระบบ PayNow ของสิงคโปร์ ซึ่งเป็นการเชื่อมต่อระบบการชำระเงินค้าปลีกแบบเรียลไทม์ของสองประเทศเป็นครั้งแรก และต่อมาก็ได้ทำการขยายการชำระเงินผ่าน QR Code ข้ามพรมแดนไปทั่วอาเซียน (MAS and BOT 2021) ปัจจุบัน ไทยกำลังขยายการเชื่อมโยงดังกล่าวในระดับภูมิภาคผ่าน "โครงการ Nexus" ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือแบบพหุภาคีเพื่อเชื่อมโยงระบบชำระเงินแบบเรียลไทม์ของไทย อินเดีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์เข้าด้วยกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อรองรับการทำธุรกรรมผ่านจุดเชื่อมต่อกลางร่วมกันเพียงจุดเดียว (Bank for International Settlements (BIS) 2025) ซึ่งความพยายามเหล่านี้ทำให้การประสานงานข้ามพรมแดนเป็นส่วนสำคัญของรูปแบบการกำกับดูแลของประเทศไทย

ทั้งนี้ แนวทางของประเทศไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวทางในประเทศอื่น แม้ว่าจะอยู่ภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันที่แตกต่างกันก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น องค์การเงินตราแห่งประเทศสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore หรือ MAS) ก็ได้รวมภารกิจด้านธนาคารกลาง การกำกับดูแลภาคการเงินแบบบูรณาการ และการพัฒนาภาคการเงินไว้ภายใต้หน่วยงานเดียว ทำให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนเป้าหมายในระดับภาพรวมของระบบได้โดยตรง ในขณะที่ประเทศไทยใช้วิธีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยอำนาจในการเป็นแกนกลางประสานงานและอิทธิพลที่มีอยู่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน (Jeník et al. 2025).

ขีดความสามารถ

ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้ลงทุนพัฒนาขีดความสามารถภายในที่จำเป็น ทั้งในด้านการกำกับดูแลภาคการเงินที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเนื่องจากเทคโนโลยี และในด้านการนำนวัตกรรมมาใช้ภายในองค์กรเอง โดยใช้เทคโนโลยีการประมวลผลภาษาธรรมชาติ (Natural Language Processing หรือ NLP) ในการวิเคราะห์บันทึกการประชุมคณะกรรมการมากกว่า 30,000 หน้าจากสถาบันการเงิน 19 แห่ง เพื่อระบุข้อกังวลด้านธรรมาภิบาลและรูปแบบการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่การตรวจสอบด้วยบุคคลไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงความชัดเจนในระดับเดียวกันได้ (Kerdsri and Treeratpituk 2022) นอกจากนี้ นักวิจัยของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังพัฒนาและประเมินเครื่องมือปัญญาประดิษฐ์เชิงสร้างสรรค์ (Generative AI) ฉบับทดลองเพื่อช่วยให้นักวิเคราะห์และผู้ตรวจสอบสามารถจัดการกับข้อมูลเครดิตที่มีรายละเอียดสูง และแปลงคำถามที่เป็นภาษาธรรมดาให้เป็นคำถามที่มีโครงสร้างสำหรับชุดข้อมูลทางการเงินด้วย (Cheewaruangroj et al. 2025)

การลงทุนในเทคโนโลยีเหล่านี้มาควบคู่กับความพยายามในการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร โดยมีการวางแผนกำลังคนเชิงกลยุทธ์เพื่อคาดการณ์ช่องว่างทางทักษะและสรรหาบุคลากรในสายงานด้านเทคโนโลยีและข้อมูล ในขณะเดียวกันหลักสูตรโรงเรียนผู้ตรวจสอบ (Examiner School) ของ ธปท. ก็ทำหน้าที่จัดการฝึกอบรมที่เน้นการปฏิบัติจริงในด้านการวิเคราะห์ข้อมูล การใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) และการใช้เครื่องมือจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) นอกจากนี้ก็ยังมีการส่งบุคลากรไปปฏิบัติงานและการแลกเปลี่ยนบุคลากรกับหน่วยงานกำกับดูแลที่มีบทบาทเทียบเคียงกันและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ อาทิ องค์การเงินตราแห่งประเทศสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore หรือ MAS) ธนาคารกลาง

มาเลเซีย (Bank Negara Malaysia หรือ BNM) สำนักงานบริการทางการเงินญี่ปุ่น (Japan Financial Services Agency) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ธนาคารกลางสหรัฐฯ (US Federal Reserve หรือ Fed) และธนาคารเพื่อการชำระบัญชีระหว่างประเทศ (Bank for International Settlements หรือ BIS) ก็มีส่วนช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ขององค์กรให้ดียิ่งขึ้น (BOT 2024a; BOT 2024f)

เมื่อพิจารณาโดยรวม วิสัยทัศน์และทิศทางที่กำหนดโดยผู้นำระดับสูง การทำงานร่วมกัน และขีดความสามารถของสถาบันล้วนมีส่วนช่วยให้เกิดแนวทางการกำกับดูแลที่สามารถปรับตัวได้มากขึ้น จุดแข็งของแนวทางนี้ไม่ได้อยู่ที่เครื่องมือใดเครื่องมือหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่อยู่ที่ความสามารถในการผสานอำนาจตามกฎหมาย อำนาจในการระดมและประสานความร่วมมือ และขีดความสามารถด้านการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ดี แนวทางนี้ก็มีข้อจำกัดเช่นกัน ในกรณีที่การประสานงานขึ้นอยู่กับการเชิญชวนหรือการใช้อิทธิพลโน้มน้าวใจมากกว่าการใช้อำนาจสั่งการที่มีผลผูกพัน การทำให้แนวทางการดำเนินงานสอดคล้องกันนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความสมัครใจในการให้ความร่วมมือของภาคส่วนอื่นๆ และหากความร่วมมือดังกล่าวไม่เกิดขึ้น อำนาจต่อรองของธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะถูกจำกัดด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่ นอกจากนี้ การทำงานร่วมกันก็อาจทำให้ขอบเขตของความรับผิดชอบไม่ชัดเจน เว้นแต่บทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละสถาบันจะมีความชัดเจนมากพอ ทั้งนี้ การจะรักษาวัฒนธรรมการกำกับดูแลนี้ได้ต้องอาศัยความสามารถของทั้งองค์กร ไม่ใช่แค่ผู้นำเพียงอย่างเดียว รวมถึงต้องอาศัยการจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ และศักยภาพในการปรับตัวให้ทันกับความซับซ้อนของภาคการเงินที่เพิ่มขึ้นด้วย

บทที่ 4: ประเด็นที่ต้องพิจารณาในการกำหนดนโยบาย

ประสบการณ์ของประเทศไทยเผยให้เห็นตัวเลือกนโยบายที่กลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศพันธมิตรด้านการพัฒนามีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญในอนาคตเมื่อระบบการเงินดิจิทัลขยายตัวและมีความสำคัญต่อตลาดภายในประเทศมากขึ้น และเมื่อประเด็นสำคัญของนโยบายที่ต้องพิจารณาเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ ข้อพิจารณาด้านนโยบายทั้ง 7 ข้อด้านล่างนี้ระบุถึงข้อดีข้อเสียหลักๆ ที่หน่วยงานเหล่านี้อาจต้องเผชิญ โดยอ้างอิงจากตัวเลือกการออกแบบของประเทศไทยและประสบการณ์ในการดำเนินการเพื่อบรรลุวาระการพัฒนาความครอบคลุมในการเข้าถึงบริการทางการเงินในระยะที่สองเป็นแบบอย่าง อย่างไรก็ดี ข้อพิจารณาด้านนโยบายเหล่านี้ไม่ได้มีไว้เพื่อกำหนดว่าแนวทางการกำกับดูแลนั้นควรเป็นไปตามรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งโดยเฉพาะ รวมถึงไม่ได้เป็นการจัดอันดับความสำคัญหรือเรียงลำดับแต่อย่างใด เนื่องจากการกำหนดนโยบายต้องอาศัยการพิจารณาหลายปัจจัยไปพร้อมๆ กัน แนวทางในการจัดการกับข้อดีข้อเสียเหล่านี้ขึ้นอยู่กับสภาวะตลาด พันธกิจของหน่วยงาน ขีดความสามารถในการกำกับดูแล และบริบทโดยรวมของแต่ละประเทศ

1. พิจารณาว่าจะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะแบบแบบครบวงจรตั้งแต่ต้น (Stack) หรือค่อย ๆ พัฒนาไปเรื่อย ๆ ตามลำดับ (Incremental)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจต้องเลือกระหว่างการสร้างพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะให้เป็นระบบแบบครบวงจร (unified stack) ตั้งแต่ต้น หรือทยอยพัฒนาไปตามลำดับเมื่อพบปัญหาหรืออุปสรรคใหม่ๆ ซึ่งกรณีของประเทศไทยเป็นการพัฒนาตามแนวทางข้อหลัง นั่นคือการพัฒนาแบบที่เปิดให้มาตรการที่เพิ่มเข้ามาใหม่แต่ละชั้นแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ก็ยังเป็นการต่อยอดจากระบบโครงสร้างเดิมที่มีอยู่ ซึ่งภายใต้แนวทางนี้ตัวเลือกการออกแบบที่เคยเลือกใช้ในอดีตจะเป็นการกำหนดทางเลือกที่เป็นไปได้ในอนาคต อย่างไรก็ดี ทั้งสองแนวทางนี้ต่างก็มีต้นทุนและผลกระทบต่อขีดความสามารถของระบบที่ต่างกัน การพัฒนาแบบครบวงจรตั้งแต่ต้นต้องอาศัยความร่วมมือและเงินลงทุนในช่วงแรกจำนวนมาก ในขณะที่การพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไปนั้นสามารถกระจายภาระงานในการลงทุนพัฒนาออกไปตามแต่ละช่วงเวลา และช่วยให้สามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมได้มากขึ้น

ประเทศไทยพยายามอย่างยิ่งที่จะหลีกเลี่ยงการใช้เงินทุนสาธารณะโดยตรง โดยหันมาใช้แพลตฟอร์มที่ได้รับเงินทุนจากภาคอุตสาหกรรมภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐแทน ซึ่งวิธีการนี้ช่วยลดภาระทางการคลังของภาครัฐและช่วยให้ โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะสามารถขยายตัวได้รวดเร็วมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันวิธีการดังกล่าวก็ทำให้การควบคุมกระจุกตัวอยู่กับสถาบันเดิมที่มีบทบาทหลักเพียงไม่กี่แห่ง แม้ว่าโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมการเข้าถึงบริการต่างๆ ได้ แต่ก็อาจส่งผลให้ผู้ให้บริการรายใหม่สามารถแข่งขันได้ยากขึ้นโดยไม่ตั้งใจเช่นกัน ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เมื่อลำดับความสำคัญเปลี่ยนไปสู่เรื่องการแข่งขันและการโอนย้ายข้อมูล กลไกที่ออกแบบมาเพื่อดึงดูดให้ผู้เล่นราย

เดิมเข้ามามีส่วนร่วมในช่วงเริ่มต้นของการนำระบบมาใช้อาจไม่เพียงพออีกต่อไป เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นจะได้รับประโยชน์น้อยลงจากการเปิดระบบให้เข้าถึงได้อย่างเสรี

2. **พิจารณาว่าเมื่อใดที่การใช้มาตรการจูงใจเพียงพอที่จะดึงดูดให้ผู้ให้บริการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะ และเมื่อใดที่จำเป็นต้องมีการดำเนินมาตรการบังคับเพื่อให้ผู้ให้บริการเข้ามามีส่วนร่วม**

ประโยชน์ของโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะในด้านการสร้างความครอบคลุมของบริการทางการเงินและการส่งเสริมการแข่งขันนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับว่ามีจำนวนผู้ให้บริการที่เข้ามาเชื่อมต่อกับโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวมากพอหรือไม่ และการเข้าถึงมีความครอบคลุมทั่วถึงมากน้อยเพียงใด ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถผลักดันทั้งสองประเด็นนี้ผ่านการประสานงานและการใช้มาตรการสร้างจูงใจ หรือการกำหนดข้อตกลงภาระผูกพันที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย หรือจะใช้ทั้งสองแนวทางควบคู่กันก็ได้ ประสบการณ์ของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่าผู้มีอำนาจสามารถปรับสมดุลของการใช้มาตรการทั้งสองด้านนี้ได้อย่างไร ระบบพร้อมเพย์ประสบความสำเร็จในวงกว้างจากการใช้โมเดลที่ขับเคลื่อนด้วยแรงจูงใจเป็นหลัก โดยสามารถทำให้ผลประโยชน์ทางการค้าสอดคล้องกับเป้าหมายสาธารณะด้านการทำงานร่วมกันได้อย่างเหมาะสม ส่วนในประเด็นเรื่องการแบ่งปันข้อมูล เนื่องจากผู้ให้บริการรายเดิมในตลาดมีแรงจูงใจสูงที่จะเก็บรักษาข้อมูลลูกค้าไว้เอง ทำให้รัฐต้องมีการกำหนดข้อบังคับที่เข้มงวดภายใต้ระบบ “Your Data” ออกมา ทั้งนี้ แนวทางที่เน้นใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจจะช่วยให้ผู้ให้บริการมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของมาตรฐานการใช้งานและกรณีการใช้งานจริงมากขึ้น แต่ก็อาจทำให้ยากต่อการบรรลุเป้าหมายเรื่องความครอบคลุมของผู้ให้บริการและการใช้งานจริงจากผู้บริโภค ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นในการที่จะทำให้โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะมีผลกระทบต่อตลาดในวงกว้างได้ การกำหนดให้เป็นข้อบังคับสามารถช่วยลดแรงต้านและแก้ปัญหาการครอบคลุมที่ไม่ทั่วถึงได้ แต่ในขณะเดียวกันก็เพิ่มต้นทุนด้านการบูรณาการระบบและการปฏิบัติตามข้อกำหนดให้แก่ผู้ให้บริการ และอาจทำให้ข้อกำหนดถูกกำหนดตายตัวก่อนที่มาตรฐานและกรณีการใช้งานจะพัฒนาไปจนมีความพร้อมเพียงพอ

3. **พิจารณาว่ากฎระเบียบจะสามารถเอื้อให้เกิดนวัตกรรมควบคู่ไปกับการควบคุมความเสี่ยงได้อย่างไร**

แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วการกำกับดูแลจะมุ่งเน้นไปที่การควบคุมความเสี่ยง แต่หน่วยงานกำกับดูแลต่างก็หันมาใช้เครื่องมือนี้เพื่อส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมและเปิดโอกาสใหม่ๆ ทางการตลาดอย่างต่อเนื่อง โดยการดำเนินงานของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวผ่านชุดเครื่องมือด้านกฎระเบียบที่ครอบคลุมทั้งระบบทดสอบนวัตกรรม (Sandbox) การกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตที่เหมาะสมกับระดับความเสี่ยง และการจัดประเภทใบอนุญาตใหม่ ซึ่งช่วยเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการและรูปแบบธุรกิจใหม่ๆ มีแนวทางในการทดสอบ เข้าสู่ตลาด และเติบโตภายใต้การกำกับดูแลอย่างเป็นลำดับขั้นตอน โดยไม่ต้องแบกรับภาระด้านกฎระเบียบทั้งหมดตั้งแต่ต้น ในขณะเดียวกัน การชะลอการออกมาตรการกำกับดูแลก็นำมาซึ่งความเสี่ยง เมื่อกิจกรรมใหม่ๆ มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วจนเกินขอบเขตการกำกับดูแลที่มีอยู่ ส่งผลให้เกิดช่องว่างทั้งในด้านการมองเห็นภาพรวมของกิจกรรม การคุ้มครองผู้บริโภค และการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ ดังที่เห็นได้จากกรณีของบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังและบริการทางการเงินแบบฝังตัวในประเทศไทย ดังนั้นจังหวะเวลาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการเข้าแทรกแซงตลาดเร็วเกินไปอาจเป็นการจำกัดการพัฒนานวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ได้ แต่ในขณะเดียวกัน การรอที่จะเข้าแทรกแซงจนช้าเกินไปอาจปล่อยให้ความเสี่ยงทั้งในระดับผู้บริโภคและระดับระบบสะสมเพิ่มมากขึ้นได้

4. พิจารณาว่ากลยุทธ์การเข้าสู่ตลาดเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพหรือไม่

การลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดอาจช่วยให้ผู้ให้บริการมีความหลากหลายมากขึ้น แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมจะเกิดขึ้นตามมาเสมอไป แม้ว่าประเทศไทยจะมีช่องทางด้านกฎระเบียบรองรับผู้ให้บริการรายใหม่หลายช่องทาง แต่ผู้ให้บริการเหล่านี้มักยังคงต้องพึ่งพาโครงสร้างพื้นฐาน เงินทุน ข้อมูล หรือช่องทางการจัดจำหน่ายจากสถาบันเดิมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งปัญหานี้เห็นได้ชัดที่สุดในกรณีของบริการธนาคารไร้สาขา ผู้ที่ได้รับความเห็นชอบให้จัดตั้งธนาคารไร้สาขาเป็นกลุ่มพันธมิตรมากกว่าผู้ประกอบการรายเดี่ยว โดยข้อกำหนดด้านเงินทุนและระยะการกำกับดูแลแบบจำกัดยิ่งเป็นการเพิ่มอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดอย่างอิสระ แม้เงื่อนไขเหล่านี้จะสามารถเสริมสร้างความพร้อมในการให้บริการและความเชื่อมั่นในการกำกับดูแล แต่ในอีกด้านหนึ่งก็อาจทำให้ผู้ประกอบการรายเดิมยังคงรักษาความได้เปรียบของตัวเองไว้ได้เช่นกัน ดังนั้น นโยบายจึงต้องไม่พิจารณาเพียงแต่จำนวนผู้ให้บริการรายใหม่ที่เข้ามาเท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาด้วยว่าการเข้ามาของผู้ให้บริการรายใหม่จะเปลี่ยนแปลงสภาวะการแข่งขันมากพอที่จะขยายทางเลือกของผู้บริโภคและท้าทายอำนาจทางการตลาดที่มีอยู่หรือไม่

5. พิจารณาว่ามาตรการป้องกันสามารถลดผลกระทบเชิงลบโดยที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงใหม่อย่างการกีดกันได้อย่างไร

ในขณะที่การเงินดิจิทัลก่อให้เกิดความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไปรวดเร็ว ซับซ้อน และครอบคลุมหลากหลายภาคส่วน มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคอาจจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวทางเชิงรุกโดยมุ่งเน้นไปที่การป้องกันความเสียหายตั้งแต่ต้นทาง ก่อนที่ความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นจริง กฎระเบียบด้านการให้สินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบของประเทศไทยเข้ามามีบทบาทตั้งแต่จุดเริ่มต้นของวงจรสินเชื่อ ทั้งในด้านการออกแบบผลิตภัณฑ์ กระบวนการขาย และการตรวจสอบความสามารถในการชำระหนี้ก่อนอนุมัติสินเชื่อ ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลการตัดสินใจให้สินเชื่อด้วยระบบ AI และมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันการทุจริต ซึ่งออกแบบมาเพื่อตรวจจับและสกัดกั้นกิจกรรมที่น่าสงสัยก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้น อย่างไรก็ดี แม้มาตรการป้องกันและคุ้มครองดังกล่าวจะช่วยลดความเสียหายและส่งผลดีต่อผู้บริโภค แต่ก็อาจนำไปสู่การกีดกันผู้บริโภคบางกลุ่มออกไปได้เช่นกัน การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อที่เข้มงวดขึ้นอาจจำกัดการให้สินเชื่อแก่ผู้กู้ที่มีรายได้ไม่สม่ำเสมอหรือมีประวัติสินเชื่อในระบบไม่มากนัก ในขณะที่มาตรการควบคุมการฉ้อโกงที่เข้มงวดอาจทำให้บัญชีของลูกค้าที่ถูกต้องตามกฎหมายถูกระงับไปพร้อมๆ กับบัญชีที่น่าสงสัยได้ ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจึงจำเป็นต้องมีการปรับสมดุลระหว่างมาตรการป้องกันที่เข้มแข็งขึ้นกับความเสี่ยงที่จะกีดกันผู้บริโภคที่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างระมัดระวัง นอกจากนี้ อีกประเด็นหนึ่งของความเสี่ยงในแง่ของการกีดกันคือกลุ่มผู้บริโภคที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลได้อย่างเท่าเทียม เช่น ผู้สูงอายุ ผู้ที่เข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลได้อย่างจำกัด หรือผู้ที่มีทักษะด้านดิจิทัลไม่มากนัก ซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดแนวทางว่ามาตรการกำกับดูแลจะก้าวทันนวัตกรรมดิจิทัลโดยไม่ทิ้งผู้ที่มีความสามารถในการเข้าถึงบริการการเงินดิจิทัลน้อยที่สุดไว้เบื้องหลังได้อย่างไร

6. พิจารณาว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกลุ่มใดที่ควรทำหน้าที่รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค

แม้ว่าการพัฒนามาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจะมุ่งเน้นความสำคัญไปที่การแบ่งส่วนความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคระหว่างผู้ให้บริการทางการเงิน ผู้ให้บริการเทคโนโลยี ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน และหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น แต่ทิศทางของนโยบายก็ยังมีท่าทีที่ให้ความสนใจกับเรื่องของขีดความสามารถทางด้าน

การเงินอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยมีการลงทุนในโครงการให้ความรู้ทางการเงินอย่างมหาศาล โดยดำเนินการผ่านทั้งทางโรงเรียนและสถานที่ทำงาน แต่โดยส่วนมากแล้วโครงการเหล่านี้ยังคงขาดความเชื่อมโยงกับการออกแบบและการให้บริการทางการเงิน แต่ละภาคส่วนต่างตั้งความคาดหวังกับผู้บริโภคสูงขึ้นเรื่อยๆ ว่าผู้บริโภคจะต้องรับมือกับการใช้เทคโนโลยีที่ประมวลผลข้อมูลและตัดสินใจเรื่องต่างๆโดยอัตโนมัติ (automated decisions) ผลิตภัณฑ์การเงินที่ฝังอยู่ในระบบ (embedded products) การเปิดเผยข้อมูลที่ซับซ้อน และกระบวนการให้ความยินยอมได้ แต่การให้ความรู้เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้บริโภครับมือกับประเด็นเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ผลการสำรวจในประเทศไทยที่มีการเก็บรวบรวมมาอย่างต่อเนื่องยังชี้ให้เห็นว่า ทัศนคติและความรู้ทางการเงินที่เข้มแข็งขึ้นไม่ได้นำไปสู่พฤติกรรมทางการเงินที่ดีขึ้นเสมอไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของโครงการที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างขีดความสามารถต่างๆ แม้โครงการเหล่านี้จะช่วยให้ผู้บริโภคมีความรู้และทักษะที่แข็งแรงขึ้น แต่มันก็ไม่สามารถทดแทนการออกแบบผลิตภัณฑ์ อินเทอร์เฟซ และกระบวนการตัดสินใจอย่างมีความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะช่วยให้ผู้บริโภคสามารถทำความเข้าใจและใช้งานได้อย่างเหมาะสมและถูกต้องได้ ดังนั้น คำถามจึงอยู่ที่ว่าผู้บริโภคควรแบกรับความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใดจึงจะถือว่าสมเหตุสมผล และผู้ให้บริการรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ควรต้องมีความรับผิดชอบในส่วนใดบ้าง

7. พิจารณาสร้างวัฒนธรรมด้านกฎระเบียบที่ครอบคลุมทั้งระบบ

โลกของการเงินดิจิทัลมีผู้มีส่วนร่วมที่อยู่นอกเหนือขอบเขตการกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลภาคการเงินจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้บริการด้านเทคโนโลยีและข้อมูล ผู้จัดจำหน่าย ผู้ให้บริการโทรคมนาคม และผู้ค้าปลีก และเนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจการกำกับดูแลที่ครอบคลุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกรายที่ส่งผลต่อสิ่งที่เกิดขึ้นกับตลาดและผู้บริโภค การจะบรรลุผลลัพธ์ด้านการพัฒนาการเงินดิจิทัลได้นั้นจึงอาจต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินการร่วมกัน ซึ่งประเทศไทยก็มีการใช้ทั้งกลไกอำนาจตามกฎหมายและระบบการประสานงานที่มีโครงสร้างชัดเจนในส่วนที่สามารถดำเนินการได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำกรอบ Enhanced Regulatory Sandbox สำหรับนวัตกรรมข้ามภาคธุรกิจ การกำหนดมาตรการร่วมในการป้องกันการฉ้อโกง และการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้ระบบการชำระเงินของประเทศภาคีสามารถทำงานร่วมกันได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ไม่สามารถบังคับพฤติกรรมหรือพฤติกรรมนั้นไม่จำเป็นต้องถูกบังคับ ทางผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลของไทยก็ได้ใช้ความน่าเชื่อถือและการโน้มน้าวใจเป็นเครื่องมือ ซึ่งในที่นี้หมายความรวมถึงการสื่อสารของผู้บริหารระดับสูงเพื่อส่งสัญญาณถึงความคาดหวังด้านการกำกับดูแลก่อนที่กฎระเบียบจะมีผลบังคับใช้ ทั้งนี้ กลไกที่มีผลภาระผูกพันเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจ ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมาย และความรับผิดชอบที่มากกว่า ในขณะที่แนวทางที่ไม่มีผลผูกพันมีความยืดหยุ่นมากกว่า แต่ต้องอาศัยความสมัครใจและความร่วมมือโดยสุจริตของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แนวทางของประเทศไทยสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมการกำกับดูแลที่ยึดผลลัพธ์เป็นตัวตั้งมากกว่าขอบเขตขององค์กร โดยใช้ทั้งอำนาจตามกฎหมาย การประสานงาน การเป็นแกนกลางในการหารือ และการโน้มน้าวใจเป็นเครื่องมือเพื่อเสริมซึ่งกันและกัน การสร้างและส่งเสริมวัฒนธรรมดังกล่าวจะช่วยขยายขอบเขตของปัญหาที่หน่วยงานผู้มีอำนาจสามารถดำเนินการแก้ไขได้ แต่ในกรณีที่ความร่วมมือขึ้นอยู่กับความสมัครใจมากกว่าอำนาจสั่งการ การประสานความร่วมมืออาจหยุดชะงักและขอบเขตความรับผิดชอบอาจขาดความชัดเจนได้

บทที่ 5: บทสรุป

ในขณะที่ประเทศต่างๆ พยายามลดช่องว่างในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่หลงเหลืออยู่ พร้อมๆ กันกับที่การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้มีความแพร่หลายมากขึ้น ขอบเขตของการเข้าถึงบริการทางการเงินจึงเปลี่ยนไปสู่คำถามที่ยากขึ้น นั่นคือ การเข้าถึงบริการทางการเงินที่มากขึ้นนั้นทำให้ผู้บริโภคมีความปลอดภัย ได้รับบริการที่มีคุณภาพ และสร้างผลลัพธ์ที่ดีให้กับผู้บริโภคจริงหรือไม่ ทุกวันนี้หน่วยงานกำกับดูแลภาคการเงินกำลังเผชิญกับตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการเข้ามาของนวัตกรรมดิจิทัล ซึ่งมาพร้อมกับโอกาสใหม่ๆ และความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไปรวดเร็ว ทั้งยังเชื่อมโยงถึงกันมากขึ้น การตอบสนองของหน่วยงานกำกับดูแลจะเป็นตัวกำหนดว่าการเงินดิจิทัลจะสร้างตลาดที่ครอบคลุมและแข่งขันได้มากขึ้น หรือจะยิ่งทำให้ความเปราะบางที่มีอยู่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ก้าวผ่านช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ได้ดีกว่าประเทศอื่นๆ โดยประเทศไทยถือว่าประสบความสำเร็จในแง่ของการขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินต่างๆ ได้แล้ว ขณะที่ประเทศอื่นๆ ยังคงมองประเด็นเหล่านี้เป็นเป้าหมายที่ต้องการจะไปให้ถึง ประเทศไทยมีสัดส่วนการมีบัญชีทางการเงินสูงถึงร้อยละ 92 ซึ่งถือเป็นอัตราที่สูงเป็นอันดับสองในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลางทั่วโลก โดยแทบไม่มีความเหลื่อมล้ำในด้านเพศ ระดับรายได้ หรือพื้นที่อยู่อาศัยเลย ปัจจุบันประชากรวัยผู้ใหญ่ราว 8 ใน 10 คนมีการทำธุรกรรมชำระเงินผ่านช่องทางดิจิทัล ในขณะที่ระบบพร้อมเพย์มียอดการทำธุรกรรมอยู่ที่ประมาณ 75 ล้านรายการต่อวัน (Klapper et al. 2025; BOT 2025i; BOT n.d.-b) อย่างไรก็ดี ความแข็งแกร่งของภาคการเงินยังคงเปราะบางกว่าที่ตัวเลขการเติบโตที่ดูโดดเด่นเหล่านี้สะท้อนให้เห็น ในกรณีที่ครัวเรือนสูญเสียแหล่งรายได้หลัก มีประชากรวัยผู้ใหญ่ในประเทศไทยเพียงประมาณหนึ่งในสี่เท่านั้นที่สามารถรับมือกับค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในช่วงหนึ่งเดือนหลังจากนั้นได้ ในขณะที่หนึ่งในห้าไม่สามารถรับมือกับค่าใช้จ่ายได้ แม้จะเป็นระยะเวลาเพียงแค่สองสัปดาห์ก็ตาม ส่วนการเข้าถึงบริการสินเชื่อและการออมในระบบก็ยังคงอยู่ในระดับจำกัด คือร้อยละ 18 และร้อยละ 54 ตามลำดับ (Klapper et al. 2025) เงินสำรองหรือกันชนทางการเงินที่มีอยู่น้อยนิดนี้ทำให้หลายครัวเรือนมีความเปราะบางต่อเหตุการณ์ไม่คาดฝัน ไม่ว่าการฉ้อโกง การหลอกลวง และปัญหาหนี้สิน ซึ่งความรวดเร็วและการเข้าถึงสินเชื่อดิจิทัลที่เพิ่มมากขึ้นอาจทำให้ความเสี่ยงเหล่านี้ทวีความรุนแรงขึ้นได้

รายงานกรณีศึกษาฉบับนี้ได้ติดตามพัฒนาการของประเทศไทย จากความสำเร็จของวาระการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินในยุคแรกที่เน้นการขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงิน ไปสู่วาระในยุคที่สองที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ซึ่งมุ่งเน้นการบริหารจัดการโอกาส ความเสี่ยง และข้อดีข้อเสียที่ต้องแลก ที่มาพร้อมกับระบบการเงินที่มีความเป็นดิจิทัลและเชื่อมโยงถึงกันมากขึ้น นอกจากนี้ก็ยังมีการพิจารณาถึงแนวทางที่หน่วยงานภาครัฐของไทยตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสาธารณะที่เป็นรากฐานสำคัญ การสร้างสภาพแวดล้อมทางกฎระเบียบที่เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรม การยกระดับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคและการเสริมสร้างศักยภาพ ตลอดจนการสร้างวัฒนธรรมการกำกับดูแลที่เน้นความยืดหยุ่นและครอบคลุมทั้งระบบ

องค์ประกอบเหล่านี้ต่างส่งเสริมซึ่งกันและกัน แต่ก็ไม่ได้สอดคล้องกันเสมอไป โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลสามารถลดต้นทุนในการเริ่มต้นใช้งานและเร่งให้เกิดการนำไปใช้ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็เสริมสร้างข้อได้เปรียบของผู้ประกอบการรายเดิม และ

สร้างอุปสรรคสำหรับผู้เล่นรายใหม่ที่จะเข้ามา นอกจากนี้ แม้แนวทางด้านกฎระเบียบจะเอื้อให้เกิดนวัตกรรม แต่กฎระเบียบก็ยังไม่สามารถปรับตัวตามรูปแบบธุรกิจใหม่ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้บริโภคซึ่งกำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้ทัน ในอีกด้านหนึ่ง การพัฒนามาตรการคุ้มครองสินเชื่อให้เข้มงวดขึ้นเพื่อปรับปรุงคุณภาพสินเชื่อก็อาจทำให้ผู้บริโภคที่มีรายได้ไม่สม่ำเสมอกู้ยืมผ่านช่องทางที่เป็นทางการยากได้ขึ้น ขณะเดียวกัน การเพิ่มความยืดหยุ่นเพื่อสนับสนุนนวัตกรรมนั้นก็ทำให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องอาศัยดุลยพินิจ ศักยภาพ และความรับผิดรับชอบในระดับที่สูงขึ้น อย่างไรก็ดี แนวทางของประเทศไทยก็ยังให้บทเรียนที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ไม่ใช่เพราะประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาความท้าทายเหล่านี้ได้ แต่เพราะประเทศไทยมองว่าการจัดการความท้าทายเหล่านี้เป็นหัวใจสำคัญของการสร้างระบบนิเวศทางการเงินดิจิทัลที่ครอบคลุมและมีความรับผิดชอบ

ประเทศไทยไม่ใช่ต้นแบบที่จำเป็นต้องเจริญรอยตาม แต่เป็นบทเรียนจากผู้ที่ก้าวไปข้างหน้าก่อน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของตลาด ตัวเลือกเชิงนโยบาย และความต้องการเชิงสถาบันที่หน่วยงานกำกับดูแลในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนา (EMDEs) อื่นๆ จะต้องเผชิญมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ระบบการเงินของประเทศเหล่านี้เปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัลและมีพัฒนาการที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น.

กรณีของประเทศไทยไม่ใช่ต้นแบบที่จำเป็นต้องเจริญรอยตาม แต่เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงภาพการเปลี่ยนแปลงของตลาด ทางเลือกเชิงนโยบาย และความต้องการเชิงสถาบันที่หน่วยงานภาครัฐในกลุ่มประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่และกำลังพัฒนาอื่นๆ จะต้องเผชิญมากขึ้นเรื่อยๆ ในเวลาที่ระบบการเงินของประเทศเหล่านั้นเปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัลและเติบโตเต็มที่จากมุมมองของผู้นำในด้านนี้มากกว่า ทั้งนี้ สิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อไปก็ยังคงไม่มีภาพที่ชัดเจนในขณะนี้ ขณะที่ผลลัพธ์จากการตัดสินใจในด้านกฎระเบียบหลายประการก็ยังคงต้องรอการพิสูจน์ในระยะต่อไป คุณค่าของกรณีศึกษาของประเทศไทยไม่ได้อยู่ที่การเป็นต้นแบบให้ประเทศอื่นๆ เลียนแบบตาม แต่อยู่ที่การชี้ให้เห็นว่าพรมแดนใหม่ของการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่ครอบคลุมถ้วนหน้านั้นจำเป็นต้องอาศัยแนวทางการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นปรับตัวได้ดี เน้นความร่วมมือ และมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งสำหรับหลายประเทศที่ก็มีจำนวนเยอะขึ้นเรื่อยๆ นั้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ใช่เรื่องไกลตัวอีกต่อไป แต่เป็นสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นจริง ณ เวลานี้

เอกสารอ้างอิง

ASIC (Australian Securities and Investments Commission). 2020. *Buy Now Pay Later: An Industry Update*. Report 672. Sydney: ASIC. https://www.asic.gov.au/regulatory-resources/find-a-document/reports/rep-672-buy-now-pay-later-an-industry-update

Australia. 2024. *Treasury Laws Amendment (Responsible Buy Now Pay Later and Other Measures) Act 2024* (Cth). Canberra: Commonwealth of Australia. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r7199.

Bangkok Post. 2025. "Kaspersky: Thailand Among Top Targets for Web Threats." Bangkok Post, October 13, 2025. https://www.bangkokpost.com/business/general/3120004/kaspersky-thailand-among-top-targets-for-web-threats.

Bangkok Post. 2026. "Cyber-Incidents Deemed Top Thai Business Risk." Bangkok Post, January 15, 2026. https://www.bangkokpost.com/business/general/3175684/cyberincidents-deemed-top-thai-business-risk.

Bank Indonesia and Bank of Thailand. 2022. "Joint Press Release: Indonesia and Thailand Launch the Implementation of Cross-Border QR Payment Linkage." August 29, 2022. https://www.BOT.or.th/en/news-and-media/news/news-20220829-1.html

Bank of the Lao PDR. 2024. "17th ASEAN Working Committee on Financial Inclusion Meeting." February 20, 2024. https://www.bol.gov.la/en/fileupload/21-02-2024_1708492071.pdf

BIS (Bank for International Settlements). 2025. "Project Nexus." *BIS Innovation Hub*. https://www.bis.org/about/bisih/topics/fmis/nexus.htm

Boonperm, Jirawan, Jonathan Haughton, and Shahidur R. Khandker. 2013. "Does the Village Fund Matter in Thailand? Evaluating the Impact on Incomes and Spending." *Journal of Asian Economics* 25: 3–16. http://dx.doi.org/10.1016/j.asieco.2013.01.001

BOT (Bank of Thailand) and BNM (Bank Negara Malaysia). 2025. "Memorandum of Understanding on Cybersecurity and Digital Fraud Cooperation." April 10, 2025. https://www.BOT.or.th/en/news-and-media/news/news-20250410.html

BOT (Bank of Thailand). 1998. *Annual Report 1998*. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/en/research-and-publications/reports/annual-report/AnnualReport_1998ENG.pdf

BOT (Bank of Thailand). 2015. Payment Systems Report 2015. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/research-and-publications/reports/payment-annual-report.html

BOT (Bank of Thailand). 2016a. "FinTech Regulatory Sandbox Guidelines." December 21, 2016. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/financial-innovation/digital-finance/fintech-in-thailand/regulatory-sandbox.html

BOT (Bank of Thailand). 2016b. *Payment Systems Report 2016*. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/research-and-publications/reports/payment-annual-report.html

BOT (Bank of Thailand). 2016c. *Financial Access Survey of Thai Households 2016*. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/research-and-publications/reports/financial-access-survey-of-thai-household.html

BOT (Bank of Thailand). 2017. "Collaboration on Adopting Standardized QR Code for e-Payment." Press release, August 30, 2017. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/en/news-and-media/news-pdf/2017/n4160e.pdf

BOT (Bank of Thailand). 2018. *Payment Systems Act B.E. 2560 (2017)*. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/our-roles/payment-systems/payment-act-oversight.html

BOT (Bank of Thailand). 2019a. "Notification No. 19/2562: Regulations on Know Your Customer (KYC) for Deposit Account Opening at Financial Institutions." Bangkok: Bank of Thailand.https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/fipcs/documents/FPG/2562/EngPDF/25620191.pdf

BOT (Bank of Thailand). 2019b. Payment Systems Report 2019. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/en/research-and-publications/reports/payment-report/payment-systems-annual-report/Payment_2019_E.pdf

BOT (Bank of Thailand). 2020a. "Circular No. BOT.FhorGorSor. (01) Wor.977/2563: Criteria, Procedures and Conditions for Digital Personal Loan Business." September 15, 2020. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/fipcs/documents/FPG/2563/ThaiPDF/25630236.pdf [Thai only]

BOT (Bank of Thailand). 2020b. "Notification No. 14/2563: Prescription of Rules, Procedures and Conditions for Operating an Electronic System or Network Business for Peer-to-Peer Lending (Peer-to-Peer Lending Platform)." December 2020. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/fipcs/documents/FPG/2563/EngPDF/25630186.pdf

BOT (Bank of Thailand). 2021. "Advancing Greater Cross-Border Trade and Investment between Thailand and Malaysia under the ASEAN Banking Integration Framework." Joint press release with Bank Negara Malaysia, September 14, 2021. https://www.BOT.or.th/en/news-and-media/news/news-20210914.html

BOT (Bank of Thailand). 2022a. *Annual Report 2022*. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/en/research-and-publications/reports/annual-report/AnnualReport2022.pdf

BOT (Bank of Thailand). 2022b. "APEC Policy Considerations for Developing Cross-border Payments and Remittances." Presented at the 29th APEC Finance Ministers' Meeting, October 20, 2022. Available via: https://www.BOT.or.th/en/news-and-media/news/news-20221021.html

BOT (Bank of Thailand). 2022c. *Repositioning Thailand's Financial Sector for a Sustainable Digital Economy*. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/financial-innovation/financial-landscape.html

BOT (Bank of Thailand). 2023a. "Bank of Thailand to Implement Responsible Lending Measures, Effective January 1, 2024." Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/news-and-media/news/news-20230721.html

BOT (Bank of Thailand). 2023b. "Building Ecosystem for Responsible Innovation." Keynote address by Governor Sethaput Suthiwartnarueput, BOT Digital Finance Conference, September 14, 2023. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/en/news-and-media/speech/speechgov-14sep2023.pdf

BOT (Bank of Thailand). 2023c. "Consultation Paper on Virtual Bank Licensing Framework." January 12, 2023; revised June 19, 2023. https://www.BOT.or.th/en/news-and-media/news/news-20230619.html

BOT (Bank of Thailand). 2023d. IT Risk Management Guidelines for Financial Institutions (Notification No. Sor Kor Chor. 5/2566). Effective November 2023. Bangkok: Bank of Thailand.https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/fipcs/documents/FOG/2566/ThaiPDF/25660202.pdf [Thai only]

BOT (Bank of Thailand). 2023e. "BOT, TBA and GFA Strengthen Defenses against Financial Fraud." Press Release, March 10. https://www.BOT.or.th/en/news-and-media/news/news-20230310.html

BOT (Bank of Thailand). 2024a. *Annual Report 2023*. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/research-and-publications/reports/annual-report.html

BOT (Bank of Thailand). 2024b. "BOT's Media Briefing on Addressing Thailand's Household Debt Problems." January 17, 2024. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/news-and-media/news/news-20240117.html

BOT (Bank of Thailand). 2024c. Financial Access Survey of Thai Households 2024. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/th/research-and-publications/reports/financial-access-survey-of-thai-household/fl-fi-hh-survey-report-2024-th.pdf [Thai only]

BOT (Bank of Thailand). 2024d. "Payment Data Indicators." Bangkok: Bank of Thailand. Accessed March 2026. https://www.BOT.or.th/en/research-and-publications/reports/payment-data-indicators.html

BOT (Bank of Thailand). 2024e. Retail CBDC Pilot Program: Conclusion Report. March 2024. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/financial-innovation/digital-finance/central-bank-digital-currency/_/Pilot-CBDC-2024.html

BOT (Bank of Thailand). 2024f. *Striking the Right Balance*: *Annual Report 2024*. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/en/research-and-publications/reports/annual-report/AnnualReport_2024Eng.pdf

BOT (Bank of Thailand). 2024g. "You Fight, We Help (คุณสู้เราช่วย) Debt Restructuring Program." December 2024. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/th/news-and-media/activities/khunsoo.html

BOT (Bank of Thailand). 2024h. “Cross-Border QR Payments Supporting Businesses in Southern Thailand.” December 12, 2024. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/articles/regional-articles/reg-article-2024-10.html

BOT (Bank of Thailand). 2025a. "AI Risk Management Framework." Bangkok: Bank of Thailand.https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/fipcs/documents/FOG/2568/ThaiPDF/25680178.pdf [Thai only]

BOT (Bank of Thailand). 2025b. "From Open Finance to an Inclusive Digital Society." Keynote address by Deputy Governor Roong Mallikamas, Money20/20, April 22, 2025. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/en/news-and-media/speech/speechdeputygov-22apr2025.pdf

BOT (Bank of Thailand). 2025c. Loans to Household Classified by Purpose: EC_MB_040_S2. Bangkok: Bank of Thailand. Accessed March 2026. https://app.BOT.or.th/BTWS_STAT/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?language=ENG&reportID=984

BOT (Bank of Thailand). 2025d. "Nano Finance under Supervision: FI_CB_093." Bangkok: Bank of Thailand. Accessed March 2026. https://app.BOT.or.th/BTWS_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=876&language=eng

BOT (Bank of Thailand). 2025e. Notification No. 4/2568: Maintaining Security Standards for Mobile Banking and Payment Services for Financial Institutions. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/fipcs/documents/FOG/2568/ThaiPDF/25680027.pdf [Thai only]

BOT (Bank of Thailand). 2025f. Notification No. 57/2568: Principles of Digital Fraud Management. December 16, 2025. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/fipcs/documents/FPG/2568/ThaiPDF/25680254.pdf [Thai only]

BOT (Bank of Thailand). 2025g. "Regulation on Mechanisms for Personal Financial Data Sharing." Enacted October 30, 2025. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/news-and-media/news/news-20251110.html

BOT (Bank of Thailand). 2025h. "Royal Decree on Hire-Purchase and Leasing Business (Summary)." Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/th/our-roles/financial-institutions/hire-purchase-leasing/royal-decree-summary.html

BOT (Bank of Thailand). 2025i. *Strengthening Thailand's Financial System for a Sustainable and Inclusive Economy: Annual Report 2025*. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/en/research-and-publications/reports/annual-report/AnnualReport_2025Eng.pdf

BOT (Bank of Thailand). 2025j. "Use of e-Money: PS_PT_015." Bangkok: Bank of Thailand. Accessed March 2026. https://app.BOT.or.th/BTWS_STAT/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=694&language=ENG

BOT (Bank of Thailand). 2025k. "Virtual Bank License Announcement." Press release, June 19, 2025. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/en/news-and-media/news/news-20250619.html

BOT (Bank of Thailand). 2026a. *Banking Sector Quarterly Brief: Q4 2025 and 2025*. Bangkok: Bank of Thailand, February 17. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/en/news-and-media/news/2026/news-20260217.pdf

BOT (Bank of Thailand). 2026b. “Notification No. 14/2569: List of Supervised Payment Systems Designated as Systemically Important Retail Payment Systems (SIRPS).” February 10, 2026. Bangkok: Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/fipcs/documents/FPG/2569/ThaiPDF/25690033.pdf [Thai only].

BOT (Bank of Thailand). n.d.-a. "Financial Sector Master Plan." https://www.BOT.or.th/en/our-roles/financial-institutions/financial-sector-master-plan.html

BOT (Bank of Thailand). n.d.-b. "Regulatory Sandbox." Accessed May 2026. https://www.BOT.or.th/en/financial-innovation/digital-finance/fintech-in-thailand/regulatory-sandbox.html

BOT (Bank of Thailand). n.d.-c. “Specialized Financial Institutions Supervision.” Accessed August 23, 2026. https://www.BOT.or.th/en/our-roles/financial-institutions/sfi-supervisions.html

BOT (Bank of Thailand). n.d.-d. "Use of PromptPay (PS_PT_018)." *Payment Statistics*. Accessed March 2026.

https://app.BOT.or.th/BTWS_STAT/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=921&language=ENG

Bowie, Katherine. 2010. “Women's Suffrage in Thailand: A Southeast Asian Historiographical Challenge.” Comparative Studies in Society and History 52 (4): 708–41. https://doi.org/10.1017/S0010417510000435.

BSP (Bangko Sentral ng Pilipinas). 2020. *Guidelines on the Establishment of Digital Banks*. BSP Circular No. 1105, Series of 2020. Manila: BSP. https://www.bsp.gov.ph/SitePages/Regulations/RegulationDisp.aspx?ItemId=4418

Cevik, Serhan. 2023. "The Dark Side of the Moon? Fintech and Financial Stability." *IMF Working Paper,* No. 2023/253. Washington, DC: IMF. https://doi.org/10.5089/9798400261060.001

Chalwe-Mulenga, Majorie, Eric Duflos, and Gerhard Coetzee. 2022. “The Evolution of the Nature and Scale of DFS Consumer Risks: A Review of Evidence.” Slide Deck. Washington, DC: CGAP. https://www.cgap.org/research/reading-deck/evolution-of-nature-and-scale-of-dfs-consumer-risks-review-of-evidence

Cheewaruangroj, Nontawit, Kawinwish Laobundit, Peranut Nimitsurachat, Supachai Saengthong, Skunpoj Thanarojsophon, and Anak Yodpinyanee. 2025. "Leveraging Generative AI for Granular Credit Data Utilization: A Multi-Agent Approach." Discussion paper prepared for the 4th IFC Workshop on "Data Science in Central Banking," Banca d'Italia, Rome, February 18–20. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2025-ifc/S3.3_3_Leveraging-Generative-AI.pdf

Clark, Julia, Georgina Marin, Oya Pinar Ardic Alper, and Guillermo Alfonso Galicia Rabadan. 2025. *Digital Public Infrastructure and Development: A World Bank Group Approach*. Digital Transformation White Paper, Volume 1. Washington, DC: World Bank. http://hdl.handle.net/10986/42935

Clifford Chance. 2024. *A Guide to Asia Pacific Restructuring and Insolvency Procedures*. London: Clifford Chance LLP. https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/PDFDocuments/apac-r-and-i-guide.pdf

Demirgüç-Kunt, Asli, and Leora Klapper. 2013. "Measuring Financial Inclusion: Explaining Variation in Use of Financial Services across and within Countries." Brookings Papers on Economic Activity (Spring 2013): 279–340. https://www.brookings.edu/articles/measuring-financial-inclusion-explaining-variation-in-use-of-financial-services-across-and-within-countries/

DGA (Digital Government Development Agency). 2022. *The Digital Government Development Plan of Thailand 2020–2022: English Version*. Bangkok: Digital Government Development Agency. https://www.dga.or.th/policy-standard/policy-regulation/dga-019/dga-024/the-digital-government-development-plan-of-thailand-english-version/

Doerr, Sebastian, Jon Frost, Leonardo Gambacorta, and Vatsala Shreeti. 2023. "Big Techs in Finance." *BIS Working Papers* No. 1129. Basel: Bank for International Settlements. https://www.bis.org/publ/work1129.pdf

DOPA (Department of Provincial Administration, Ministry of Interior). 2023. "ThaID Application." DOPA. Bangkok. https://www.bora.dopa.go.th/app-thaid/.

Duarte, Angelo, Jon Frost, Leonardo Gambacorta, Priscilla Koo Wilkens, and Hyun Song Shin. 2022. "Central Banks, the Monetary System and Public Payment Infrastructures: Lessons from Brazil's Pix." BIS Bulletin No. 52. Basel: Bank for International Settlements. https://www.bis.org/publ/bisbull52.htm

FATF (Financial Action Task Force), Interpol and Egmont Group. 2023. *Illicit Financial Flows from Cyber-Enabled Fraud*. Paris: FATF. https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Methodsandtrends/illicit-financial-flows-cyber-enabled-fraud.html

G20 Brazilian Presidency and OECD. 2024. *G20 Policy Note on Financial Well-being*. Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI). https://www.gpfi.org/news/g20-policy-note-financial-well-being

GI-TOC (Global Initiative Against Transnational Organized Crime). 2024. *Rogue Replicants: Criminal Exploitation of Deepfakes in South East Asia*. Geneva: GI-TOC. https://globalinitiative.net/analysis/deepfakes-ai-cyber-scam-south-east-asia-organized-crime/

GI-TOC (Global Initiative Against Transnational Organized Crime). 2025. *Compound Crime: Cyber Scam Operations in Southeast Asia*. Geneva: GI-TOC. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/05/GI-TOC-Compound-crime-Cyber-scam-operations-in-Southeast-Asia-May-2025.pdf

Google, Temasek, and Bain & Company. 2024. *e-Conomy SEA 2024*. https://services.google.com/fh/files/misc/e_conomy_sea_2024_report.pdf

Google, Temasek, and Bain & Company. 2025. *e-Conomy SEA 2025: Thailand Report*. https://services.google.com/fh/files/misc/thailand_e_conomy_sea_2025_report.pdf

Grohmann, Antonia, Olaf Hübler, Roy Kouwenberg, and Lukas Menkhoff. 2021. “Financial literacy: Thai middle-class women do not lag behind.” *Journal of Behavioral and Experimental Finance* 31: 100537. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214635021000812

IFC (International Finance Corporation). 2024. “IFC and Thai Credit Bank Partner to Support Women-Owned Small Businesses in Thailand.” February 9, 2024. https://www.ifc.org/en/pressroom/2024/ifc-and-thai-credit-bank-partner-to-support-women-owned-small-businesses-in-thailand

IMF (International Monetary Fund). 2000. *Thailand: Selected Issues*. IMF Staff Country Report No. 00/21. Washington, DC: IMF. https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2000/cr0021.pdf

IMF (International Monetary Fund). 2019. *Thailand: Financial System Stability Assessment*. Washington, DC: IMF. https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2019/10/07/thailand-financial-system-stability-assessment-48723.

IMF (International Monetary Fund). 2022. *Thailand: Selected Issues*. IMF Staff Country Report No. 22/301. Washington, DC: IMF. https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2022/301/article-A004-en.xml

IMF (International Monetary Fund). 2024. *Global Financial Stability Report, April 2024*. Washington, DC: IMF. https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2024/04/16/global-financial-stability-report-april-2024

IMF (International Monetary Fund). 2026. "Financial Stability Risks Mount as Artificial Intelligence Fuels Cyberattacks." *IMF Blog*, May 7. https://www.imf.org/en/blogs/articles/2026/05/07/financial-stability-risks-mount-as-artificial-intelligence-fuels-cyberattacks

ITU (International Telecommunication Union). n.d. “Individuals Using the Internet” and “Individuals Owning a Smartphone,” Thailand, total population and persons aged 75 and older. *ITU DataHub*. Accessed April 18, 2026. https://datahub.itu.int/data/?e=THA

Jeník, Ivo, Denise Dias, Mehmet Kerse, and Stefan Staschen. 2025. “Regulating Financial Innovation: What Does It Take?” Washington, DC: CGAP. https://www.cgap.org/research/publication/regulating-financial-innovation-what-does-it-take

Jeník, Ivo. 2022. *TymeBank Case Study: The Customer Impact of Inclusive Digital Banking*. Washington, DC: CGAP. https://www.cgap.org/research/publication/tymebank-case-study-customer-impact-of-inclusive-digital-banking

KBank (KASIKORNBANK). 2025. “Management Discussion and Analysis for the Quarter Ending March 31, 2025.” Bangkok: KASIKORNBANK. https://www.kasikornbank.com/en/IR/FinanInfoReports/financialReports/1Q25_MDxA_En.pdf

Kerdsri, Jiradett, and Pucktada Treeratpituk. 2022. "Integrating Natural Language Processing Technologies to Central Bank Operations at Bank of Thailand." In *IFC Bulletin No. 59: Data Science in Central Banking—Applications and Tools*. Basel: Bank for International Settlements, Irving Fisher Committee. https://www.bis.org/ifc/publ/ifcb59_23.pdf

Klapper, Leora, Dorothe Singer, Laura Starita, and Alexandra Norris. 2025. *The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy*. Washington, DC: World Bank. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2204-9

Kumaraswamy, Sai Krishna and Marcel Beer Kremnitzer. 2026. “Advancing Competition for Financial Inclusion: Six Policy Considerations for Financial Sector Authorities.” Focus Note. Washington, DC.: CGAP. https://www.cgap.org/research/publication/advancing-competition-for-financial-inclusion-six-policy-considerations-for

LINE BK. n.d. “Company Info.” Accessed August 2026. https://www.linebk.com/en/about/info/

Mallikamas, Roong. 2024. "Keynote Speech at the Central Banking Asia Summit." Speech delivered at the Central Banking Asia Summit, Anantara Siam Bangkok Hotel, Bangkok, July 24. Bank of Thailand. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/en/news-and-media/speech/speechdeputygov-24jul2024.pdf

MAS (Monetary Authority of Singapore) and BOT (Bank of Thailand). 2021. “Thailand and Singapore Launch World’s First Linkage of Real-Time Payment Systems.” Joint press release, April 29, 2021. https://www.BOT.or.th/en/news-and-media/news/news-20210429.html

MAS (Monetary Authority of Singapore) and IMDA (Infocomm Media Development Authority). 2024. "MAS and IMDA Announce Implementation of Shared Responsibility Framework from 16 December 2024." Media Release. Singapore: Monetary Authority of Singapore. https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2024/mas-and-imda-announce-implementation-of-shared-responsibility-framework-from-16-december-2024

MoF (Ministry of Finance). 2016. "Notification Re: Business Subject to Approval under Revolutionary Council Decree 58 (Provincial Microfinance under Supervision)." October 14, 2016. Bangkok: Ministry of Finance. https://www.BOT.or.th/content/dam/BOT/documents/en/laws-and-rules/laws-and-regulations/legal-department/12-declaration-of-the-revolutionary-council-no-58/12.3%20MOF%20Notification-PLoan.pdf

MoF (Ministry of Finance). 2025. Ministerial Regulation No. 399 (B.E. 2568) Issued under the Revenue Code. Bangkok: Ministry of Finance. https://www.rd.go.th/fileadmin/user_upload/kormor/newlaw/mr399A.pdf

Money & Banking Magazine. 2024. "Debt Clinic Sees Surge in Applicants in Q1." *Money & Banking Magazine*. https://en.moneyandbanking.co.th/2024/87206/.

Nation Thailand. 2024. "Total Cost of Online Scams Revealed." *Nation Thailand*. https://www.nationthailand.com/news/general/40044170

Nation Thailand. 2025. "Bankruptcy Reform Pushed as Lifeline for Thailand's Debt Crisis." *Nation Thailand*, 2025. https://www.nationthailand.com/news/policy/40065161

Nation Thailand. 2026. "Bank of Thailand Launches First Major Restructuring in 27 Years." *Nation Thailand*, July 11, 2026. https://www.nationthailand.com/business/banking-finance/40069693

NDID (National Digital Identity Platform). n.d. "NDID Platform." National Digital ID Co., Ltd. Bangkok. Accessed June 2026. https://ndid.co.th/en/platform-en-2/.

NESDC (National Economic and Social Development Council). n.d. "Financial Literacy of Thai People: Structural Challenges and Development Guidelines According to OECD Standards." Bangkok: NESDC. https://inter.nesdc.go.th/en/multimedia/financial-literacy-of-thai-people-structural-challenges-and-development-guidelines-according-to-oecd-standards/

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2023. *OECD/INFE 2023 International Survey of Adult Financial Literacy.* Paris: OECD. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-infe-2023-international-survey-of-adult-financial-literacy_56003a32-en.html

Pakdeesuwan, Wichchulada. 2026. "The Central Bank Governor Is Serious! He's Aiming to Release Regulations to Control BNPLs This Year." *Bangkok Biznews*, July 11, 2026. https://www.bangkokbiznews.com/finance/1242624

PSR (Payment Systems Regulator). 2023. *Fighting Authorised Push Payment Fraud: A New Reimbursement Requirement*. Policy Statement PS23/4. London: Payment Systems Regulator. https://www.psr.org.uk/publications/policy-statements/ps23-4/

PSR (Payment Systems Regulator). 2026. *APP Scams Reimbursement Dashboard: Q1 2026*. London: Payment Systems Regulator. https://www.psr.org.uk/information-for-consumers/app-scams-reimbursement-dashboard/

Public Relations Department of Thailand. 2024. "AOC 1441 Operational Totals." Bangkok: Government of Thailand. https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/39/iid/340072

Public Relations Department of Thailand. 2025a. "IAC War Room: Proactive Anti-Scam Operations." Bangkok: Public Relations Department of Thailand. https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/39/iid/425159

Public Relations Department of Thailand. 2025b. "Thailand Joins Other Lancang-Mekong Countries in Crackdowns on Telecom and Online Fraud." November 2025. Bangkok: Public Relations Department of Thailand. https://thailand.prd.go.th/en/content/category/detail/id/49/iid/443653

RBI (Reserve Bank of India). 2022. "Loading of Prepaid Payment Instruments (PPIs) through Credit Lines." Circular No. CO.DPSS.OVRST.No.S5380/06-07-004/2022-23. Mumbai: Reserve Bank of India. https://www.rbi.org.in/Scripts/NotificationUser.aspx?Id=12848&Mode=0

Royal Thai Government. 2019a. *Electronic Transactions Act (No. 4) B.E. 2562*. Bangkok: Royal Gazette. English translation: Electronic Transactions Development Agency. https://www.etda.or.th/getattachment/0eb0d802-e692-4a56-ae4e-004da7f343c5/ETA-4-ACT-ENG-Version.aspx

Royal Thai Government. 2019b. *Personal Data Protection Act B.E. 2562*. Bangkok: Royal Gazette. https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/069/T_0052.PDF [Thai only]

Royal Thai Government. 2025. *Emergency Decree on Measures to Prevent and Suppress Technology Crimes (No. 2) B.E. 2568.* Bangkok: Royal Gazette. https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/67320.pdf [Thai only]

Royal Thai Police Online. 2024. *Cybercrime Statistics*. Bangkok: Royal Thai Police. https://opendata.thaipoliceonline.go.th/dataset/d269e47e-df05-4fc5-aa4a-8f2947052993/resource/9d9d5233-2c1d-4f74-923e-4d171b316314

SCBX (SCB X Public Company Limited). 2022. "Retracing 'SCBX' Mothership's 5-Month Transformation Journey." February 25, 2022. https://www.scbx.com/en/news/scbx-5months-journey/

SCBX (SCB X Public Company Limited). 2026. "SCBX Reports First-Quarter 2026 Net Profit of Baht 10,195 Million." April 21, 2026. https://www.scbx.com/en/news/q1-2026-net-profit/

SEC Thailand (Securities and Exchange Commission Thailand). 2022. "SEC Issues Regulation Prohibiting Digital Asset Business Operators from Facilitating the Use of Digital Assets as a Means of Payment." News Release No. 39/2022, March 23, 2022. Bangkok: Securities and Exchange Commission Thailand. https://www.sec.or.th/EN/Pages/News_Detail.aspx?Lang=EN&NewsNo=39&NewsYear=2022&SECID=9366.

SEC Thailand (Securities and Exchange Commission Thailand). 2025. *Strategic Plan 2026–2028: Building Trust, Powering Growth.* Bangkok: SEC. https://www.sec.or.th/TH/Documents/strategicplan/strategicplan-2569-2571-01.pdf

Technode Global. 2024. "Buy Now Pay Later Market in Southeast Asia Set to Exceed $50B by 2027—Report." November 20, 2024. https://technode.global/2024/11/20/buy-now-pay-later-market-in-southeast-asia-set-to-exceed-50b-by-2027-report/

Thai Enquirer. 2025. "Thai Police Launch International War Room to Crack Down on Scam Centers." *Thai Enquirer*, August 2025. https://www.thaienquirer.com/58027/thai-police-launch-international-war-room-to-crack-down-on-scam-centers-exclude-cambodia-over-data-risks/

Thai Enquirer. 2026. " BOT Plans BNPL Crackdown as User Numbers Surge and Debt Concerns Mount." *Thai Enquirer*, June 2026. https://www.thaienquirer.com/70778/BOT-plans-bnpl-crackdown-as-user-numbers-surge-and-debt-concerns-mount/

Trisadikoon, Khemmapat, and Wichayada Umponkitviwat. 2026. "Beyond Credit Access: Regulatory Gaps in Thailand's Data-Driven Finance for MSMEs." Tech for Good Institute, August 24, 2026. https://techforgoodinstitute.org/insights/country-spotlights/beyond-credit-access-regulatory-gaps-in-thailands-data-driven-finance-for-msmes/

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2026. "A Global Wake-Up Call to Organized Fraud." March 2026. UNODC. https://www.unodc.org/unodc/frontpage/2026/March/a-global-wake-up-call-to-organized-fraud.html

World Bank. 2021. *Thailand Country Gender Assessment*. © World Bank. https://hdl.handle.net/10986/37976

World Bank Group. 2025. Thailand Economic Monitor, July 2025: *Digital Pathways to Growth*. © World Bank. http://hdl.handle.net/10986/43469

World Bank. 2026. *Building Thailand's Future Today*. © World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2026/09/03/world-bank-group-report-identifies-new-engines-for-thailand-s-next-phase-of-growth