

เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นการประเมินผลสัมฤทธิ์
พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑
และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ส่วนนโยบายดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา
กองนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
มีนาคม ๒๕๖๖

บทนำ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เห็นสมควรประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวบรรลุเป้าหมายในการมีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ในการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตลอดจนต้องกระทำตามแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนด

ดังนั้น สศค. จึงได้จัดทำเอกสารรับฟังความคิดเห็นฉบับนี้ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวน ๔ กลุ่ม ได้แก่ (๑) กลุ่มผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (Escrow Agent) (๒) กลุ่มบริษัทหลักทรัพย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านตลาดทุน (๓) กลุ่มหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน และ (๔) ประชาชนทั่วไป ซึ่ง สศค. จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม ในช่วงระหว่างวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๖ โดยจะมีวิธีการหลักในการรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

- (๑) การจัดประชุม
- (๒) แบบสำรวจความคิดเห็น
- (๓) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางทางกฎหมาย
- (๔) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงาน

ในกรณีของประชาชนทั่วไป สามารถแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง <http://www.fpo.go.th> และระบบกลางทางกฎหมาย <http://www.law.go.th> หรือผ่านช่องทางคิวอาร์โค้ด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้างต้น

ทั้งนี้ สามารถติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ส่วนนโยบายดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา กองนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โทร. ๐ ๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๖๙๐, ๓๖๙๘, ๓๖๙๙

สารบัญ

๑. วัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย	๔
๒. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	๔
๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการมีกฎหมาย	๑๐
๔. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษทางอาญา รวมทั้งการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ	๑๔
๕. ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย	๑๕

เอกสารแนบ ๑ แบบฟอร์มรับฟังความคิดเห็นเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์

เอกสารแนบ ๒ พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับประมวล)

เอกสารแนบ ๓ ประกาศคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ เรื่อง ค่าตอบแทน
และค่าบริการในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ (ฉบับประมวล)

๑. วัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย

พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (พระราชบัญญัติฯ) มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับคู่สัญญาในการทำธุรกรรมประเภทต่าง ๆ เนื่องจากที่ผ่านมาในประเทศไทยระบบการทำสัญญาจะซื้อขายหรือการทำให้สัญญาต่างตอบแทนอื่นใด ดำเนินการโดยการอาศัยความน่าเชื่อถือระหว่างคู่สัญญาเป็นหลัก หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ชำระหนี้ตามที่กำหนดไว้ หรือมีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของคู่สัญญา จะทำให้ระบบการซื้อขายหรือสัญญาต่างตอบแทนเกิดความเสียหายหรือหยุดชะงัก ซึ่งปัจจุบันระบบเศรษฐกิจไทยขับเคลื่อนด้วยสัญญาต่างตอบแทน ทั้งนี้ คู่สัญญาในธุรกรรมตลาดทุนได้นำกลไกดังกล่าวไปใช้อย่างแพร่หลาย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนโดยเฉพาะธุรกรรมซื้อขายหลักทรัพย์ที่มีมูลค่าสูง ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความสำคัญของภาครัฐในการคุ้มครองและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ภาคตลาดทุน ดังนั้น ในปี ๒๕๖๒ จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมการทำสัญญาต่างตอบแทนทุกประเภท การซื้อขายหลักทรัพย์ทุกประเภท รวมถึงการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับตลาดทุนด้วย ซึ่งมีการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับวิธีปฏิบัติที่คล่องตัวมากขึ้น

๒. มาตรการสำคัญของกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา

พระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการทำธุรกรรมดูแลผลประโยชน์ (Escrow) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่สัญญาต่างตอบแทนประเภทต่าง ๆ โดยมีหลักการสำคัญ คือ

(๑) การกำหนดให้มีคนกลางหรือที่เรียกว่าผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (Escrow Agent) ทำหน้าที่ดูแลให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ ในการทำธุรกรรม Escrow ผู้ซื้อจะส่งมอบเงินให้กับ Escrow Agent ดูแลรักษา

(๒) ผู้ขายก็จะส่งมอบทรัพย์สินให้ Escrow Agent เก็บรักษาไว้จนกว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาได้ครบถ้วน

(๓) จากนั้น Escrow Agent จึงจะส่งมอบเงินให้ผู้ขายและส่งมอบทรัพย์สินให้กับผู้ซื้อ ซึ่งการมี Escrow Agent เข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางจะช่วยให้คู่สัญญาเกิดความมั่นใจว่า จะได้รับการชำระหนี้และได้รับทรัพย์สินตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถทำตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญา Escrow Agent ก็จะทำหน้าที่ส่งมอบเงินคืนให้กับผู้ซื้อและส่งมอบทรัพย์สินคืนให้กับผู้ขาย ซึ่งจะช่วยลดข้อพิพาทและการฟ้องร้องในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญา พร้อมทั้งทำให้เกิดความมั่นใจในการทำธุรกรรมต่างตอบแทนทุกประเภท

ปัจจุบันมีสถาบันการเงินจำนวนทั้งสิ้น ๘ แห่ง ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจ Escrow Agent ได้แก่ ๑) ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ๒) ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ๓) ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) ๔) ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ๕) ธนาคารซูมิโตโม มิตซูบิชิ แบงกิง คอร์ปอเรชั่น จำกัด ๖) ธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด (ไทย) จำกัด (มหาชน) ๗) ธนาคารซีทีแบงก์ เอ็น เอ สาขากรุงเทพฯ และ ๘) ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้แบงกิงคอร์ปอเรชั่น จำกัด

ทั้งนี้ Escrow Agent จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดสามารถสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ ขอบเขตการนำไปใช้

สามารถนำธุรกรรม Escrow ไปใช้ดูแลการทำสัญญาต่างตอบแทนใด ๆ ซึ่งมี Escrow Agent ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา

๒.๒ กำหนดรูปแบบสัญญาดูแลผลประโยชน์

สัญญาดูแลผลประโยชน์ต้องจัดทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของคู่สัญญาและ Escrow Agent ซึ่งในสัญญาดังกล่าวจะต้องมีการระบุสาระสำคัญอย่างน้อย ได้แก่ ๑) ชื่อและที่อยู่ของคู่สัญญาและ Escrow Agent ๒) วันที่ทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ ๓) ชื่อสัญญาต่างตอบแทนที่กำหนดระหว่างคู่สัญญา ๔) ระยะเวลาหรือเงื่อนไขในการส่งมอบทรัพย์สินหรือเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ๕) หลักเกณฑ์ในการโอนเงินออกจากบัญชี Escrow ในกรณีที่มีการส่งมอบเงิน ๖) สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของคู่สัญญาและ Escrow Agent ๗) ค่าตอบแทนและค่าบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง และ ๘) รายการอื่นตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด

๒.๓ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาและ Escrow Agent

(๑) Escrow Agent มีหน้าที่ดูแลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาดูแลผลประโยชน์ โดยดูแลรักษาเงิน ทรัพย์สิน หรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ที่คู่สัญญาได้ส่งมอบให้อยู่ในความครอบครองของ Escrow Agent พร้อมทั้งดำเนินการส่งมอบเงินหรือจัดให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่คู่สัญญา

(๒) คู่สัญญาตกลงกันให้ Escrow Agent ทำหน้าที่ดูแลรักษาเงิน ให้ Escrow Agent เปิดบัญชีดูแลผลประโยชน์ไว้กับสถาบันการเงิน และนำเงินที่ได้รับจากคู่สัญญาฝ่ายที่ต้องชำระเงินไปฝากไว้ในบัญชีดูแลผลประโยชน์ภายในหนึ่งวันทำการ และให้ออกหลักฐานรับรองการฝากเงินให้คู่สัญญาฝ่ายที่ต้องชำระเงินทุกครั้ง และแจ้งเป็นหลักฐานให้คู่สัญญาอีกฝ่ายทราบโดยเร็ว

ทรัพย์สินที่ต้องส่งมอบหรือโอนสิทธิเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (โฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน) หรือหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด ให้ Escrow Agent มีหนังสือแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวบันทึกเป็นหลักฐานไว้ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ภายใต้บังคับแห่งสัญญาดูแลผลประโยชน์ และห้ามจดทะเบียนโอนสิทธิในทรัพย์สินนั้นจนกว่าจะได้รับแจ้งเป็นหนังสือจาก Escrow Agent

(๓) คู่สัญญาตกลงกันให้ Escrow Agent ทำหน้าที่ดูแลการปฏิบัติตามสัญญาที่มีการชำระเงิน ให้ Escrow Agent แจ้งคู่สัญญาทราบถึงรายการฝากหรือโอนเงิน และจำนวนเงินคงเหลือในบัญชีดูแลผลประโยชน์อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งหลังจากที่ได้มีการดำเนินการทางบัญชี

(๔) คู่สัญญาได้ปฏิบัติตามข้อตกลงที่กำหนดไว้จนครบถ้วน และไม่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นให้ Escrow Agent โอนเงินพร้อมดอกผลจากบัญชีดูแลผลประโยชน์ หรือส่งมอบทรัพย์สินหรือเอกสารตามที่ระบุไว้ในสัญญาดูแลผลประโยชน์

(๕) มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของคู่สัญญาตามสัญญาดูแลผลประโยชน์ ห้าม Escrow Agent ส่งมอบเงินหรือโอนทรัพย์สินให้แก่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจนกว่าคู่สัญญาจะได้ทำความตกลงกันหรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

(๖) เมื่อสัญญาดูแลผลประโยชน์สิ้นสุดลง และได้มีการโอนเงินออกจากบัญชีดูแลผลประโยชน์หมดสิ้นแล้ว ให้ Escrow Agent ปิดบัญชีดูแลผลประโยชน์และแจ้งให้คู่สัญญาทราบโดยทันที

(๗) Escrow Agent จัดทำทะเบียนเกี่ยวกับสัญญาดูแลผลประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ กำหนด และรักษาทะเบียนและสำเนาสัญญาดูแลผลประโยชน์ไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(๘) Escrow Agent จัดเก็บทรัพย์สินของคู่สัญญาแยกออกจากทรัพย์สินของตน และจัดทำบัญชีทรัพย์สินของคู่สัญญาแต่ละรายแยกออกจากบัญชีทรัพย์สินของตน รวมทั้งเก็บรักษาบัญชีดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ กำหนด

(๙) การขอยกเลิกการเป็น Escrow Agent ทำโดยการยื่นคำขออนุญาตการเลิกประกอบกิจการ Escrow Agent ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน ก่อนเลิกประกอบกิจการ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติฯ กำหนด และส่งคืนใบอนุญาตแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งอนุญาตให้เลิกประกอบกิจการ

(๑๐) คู่สัญญาจะต้องชำระค่าตอบแทนให้แก่ Escrow Agent โดยอัตราค่าตอบแทนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการฯ ประกาศกำหนด

๒.๔ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ Escrow Agent

(๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ (คณะกรรมการฯ) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ รวมถึงอำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการออกประกาศตามพระราชบัญญัติฯ ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ ให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในเรื่องการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ สั่งให้ Escrow Agent ยื่นรายงาน หรือเอกสารใด ๆ เกี่ยวกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ และกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติ เป็นต้น

คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน ๕ คน เป็นกรรมการ ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในด้านการเงิน การบัญชี ภาษี กฎหมาย การคุ้มครองผู้บริโภคหรือการซื้อขายทรัพย์สิน ปัจจุบันมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินหรือการบัญชี จำนวน ๑ คน ด้านกฎหมาย จำนวน ๑ คน และด้านการซื้อขายทรัพย์สิน จำนวน ๓ คน โดยมีข้าราชการกระทรวงการคลังซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

(๒) การขอรับใบอนุญาต: Escrow Agent ต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ โดยคุณสมบัติของ Escrow Agent จะต้องเป็นคนกลางที่มีความน่าเชื่อถือและมีความมั่นคงทางการเงิน ในระยะแรกจึงกำหนดให้สถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และธนาคารที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะสามารถขอรับใบอนุญาต Escrow Agent และในระยะต่อไปหากระบบดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาได้รับความนิยม และกระทรวงการคลังเห็นว่ามีนิติบุคคลอื่นมีความพร้อมและน่าเชื่อถือมั่นคงเช่นเดียวกับสถาบันการเงินก็สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดให้นิติบุคคลอื่นสามารถขอรับใบอนุญาต Escrow Agent เพิ่มเติมได้

(๓) ค่าตอบแทนการทำ Escrow มี ๒ กรณี คือ ๑) กรณีการดูแลผลประโยชน์ในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าตอบแทนในอัตราไม่เกินร้อยละ ๐.๓ ต่อปีของมูลค่าสัญญาดูแลผลประโยชน์ และ ๒) กรณีการดูแลผลประโยชน์ที่นอกจากข้อ ๑) ให้เรียกเก็บตามอัตราที่ Escrow Agent และคู่สัญญาตกลงกัน

(๔) ห้าม Escrow Agent ซึ่งมีส่วนได้เสียกับคู่สัญญาไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมทำหน้าที่เป็น Escrow Agent เพื่อการป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในกรณีที่ตนมีส่วนได้เสีย ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนได้เสียให้หมายถึงกรณีที่ Escrow Agent มีความสัมพันธ์กับคู่สัญญา

ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายในลักษณะเป็นบริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทร่วม หรือกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการของ Escrow Agent เป็นคู่สัญญาหรือมีความสัมพันธ์กับคู่สัญญาในลักษณะเป็นบุตร บุพการี คู่สมรส พี่น้อง ซึ่งในกรณีดังกล่าวห้าม Escrow Agent ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์กับคู่สัญญา รายนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดว่า ในกรณีที่ Escrow Agent เป็นผู้ให้สินเชื่อแก่ผู้ขาย Escrow Agent จะต้องแจ้งให้คู่สัญญาอีกฝ่ายทราบ และจะต้องป้องกันไม่ให้ความเกี่ยวข้องดังกล่าวกระทบกับการปฏิบัติหน้าที่ อย่างเป็นทางการของ Escrow Agent

(๕) การคุ้มครองเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์และทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้บังคับของสัญญาดูแลผลประโยชน์: กรณีที่ Escrow Agent ตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือ ถูกหน่วยงาน กำกับดูแลตามกฎหมายอื่นสั่งระงับการดำเนินกิจการ กำหนดให้เงินในบัญชีได้รับความคุ้มครอง โดยไม่ถือเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การยึดหรืออายัดในคดีแพ่งหรือเป็นทรัพย์สินที่อาจแบ่งแก่เจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย (Bankruptcy Remote)

๒.๕ บทกำหนดโทษแบ่งออกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

(๑) กรณีโทษอาญา: เป็นบทลงโทษที่เกิดจากการกระทำความผิดในกรณี ดังต่อไปนี้

กรณีโทษอาญา	บทลงโทษตามพระราชบัญญัติฯ
๑. ไม่ขอใบอนุญาตก่อนประกอบธุรกิจ Escrow Agent	ปรับไม่เกิน ๑ ล้านบาท
๒. ห้ามบุคคลใดนอกจาก Escrow Agent ใช้ชื่อหรือ คำแสดงชื่อในธุรกิจ หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเดียวกัน โดยไม่ได้ขออนุญาต	ปรับไม่เกิน ๕ แสนบาท
๓.๑ การเลิกกิจการโดยไม่แจ้งขอเลิกกิจการและส่งคืน ใบอนุญาตต่อหน่วยงานกำกับตามระยะเวลาที่กำหนด ๓.๒ การไม่โอนเงินจากบัญชี Escrow เข้าบัญชีของผู้มีสิทธิ ได้รับโดยตรงและไม่แจ้งหลักฐานให้ทราบโดยทันที ๓.๓ การโอนเงินและทรัพย์สินให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขณะที่มี ข้อโต้แย้งระหว่างคู่สัญญา โดยที่ยังตกลงกันไม่ได้หรือศาล มีคำพิพากษาถึงที่สุด	ปรับไม่เกิน ๕ แสนบาท
๔. ขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่	จำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕ หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
๕. กรรมการ ผู้จัดการ บุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือพนักงาน กระทำการอันเป็นความผิด ได้แก่ (๑) หลอกลวงด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือ ปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้งเกี่ยวกับกิจการเพื่อให้ ได้ทรัพย์สินของคู่สัญญา (๒) ยักยอกหรือทำให้เงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ลดลง	จำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕ แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับสำหรับกรณี ดังนี้

กรณีโทษอาญา	บทลงโทษตามพระราชบัญญัติฯ
(๓) ครอบครองทรัพย์สินของคู่สัญญาตามสัญญาดูแลผลประโยชน์และเบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สาม (๔) ทำให้บัญชีหรือเอกสารของ Escrow Agent เสียหาย ทำลาย เปลี่ยนแปลง ตัดทอน หรือปลอมบัญชีหรือเอกสาร (๕) กระทำการหรือไม่กระทำการโดยทุจริตจนคู่สัญญาเกิดความเสียหาย	

ทั้งนี้ ผู้กระทำความผิดอาญาที่เป็นนิติบุคคล หากความผิดนั้นเกิดจากการสั่งการหรือกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือบุคคลมีหน้าที่ต้องสั่งการ หรือกระทำการ และละเว้นไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการจนทำให้นิติบุคคลนั้นทำความผิด ให้ได้รับโทษตามความผิดนั้น ๆ ด้วย

(๒) กรณีโทษทางปกครอง: เป็นบทลงโทษที่เกิดจากการกระทำความผิดในกรณี ดังต่อไปนี้

กรณีโทษทางปกครอง	บทลงโทษตามพระราชบัญญัติฯ
๑. กรณี Escrow Agent ผ่าฝืนหรือ<u>ไม่ปฏิบัติตาม</u>ที่กฎหมายกำหนดไว้ในประเด็น ดังนี้ (๑) การให้บริการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด (๒) การคิดค่าตอบแทนหรือค่าบริการตามที่คณะกรรมการกำหนด (๓) การจัดทำทะเบียนเกี่ยวกับสัญญา Escrow ตามที่คณะกรรมการกำหนด (๔) ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการสั่งให้ Escrow Agent ยื่นรายงานหรือเอกสารใด ๆ เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ Escrow (๕) การออกหลักฐานรับรองการฝากเงินให้แก่คู่สัญญาฝ่ายที่ต้องชำระเงินทุกครั้ง และแจ้งให้อีกฝ่ายทราบโดยเร็ว (๖) การแจ้งหลักฐานให้คู่สัญญาทราบรายการฝากหรือโอนเงิน และจำนวนเงินคงเหลือตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด (๗) เมื่อสัญญาสิ้นสุดลงและโอนเงินออกจากบัญชี Escrow หมดสิ้นแล้ว Escrow Agent ต้องปิดบัญชี และแจ้งให้คู่สัญญาทราบทันที	- สั่งให้ปรับปรุง ระเบียบการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมในเวลาที่กำหนด - กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งมีโทษปรับไม่เกิน ๑ แสนบาท

กรณีโทษทางปกครอง	บทลงโทษตามพระราชบัญญัติฯ
๒. กรณี Escrow Agent ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในประเด็น ดังนี้ (๑) การดำรงฐานะการเงิน การวางหลักประกัน หรือหลักเกณฑ์อื่นตามที่กระทรวงการคลังกำหนด (๒) การมีส่วนได้เสียกับคู่สัญญาไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม (๓) การจัดเก็บทรัพย์สินของคู่สัญญาแยกออกจากของตน และแยกบัญชีทรัพย์สินของคู่สัญญาแต่ละราย (๔) Escrow Agent ต้องจัดทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ โดยมีรายละเอียดข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด การเปิดบัญชีเพื่อฝากเงินไว้ในบัญชี Escrow ใน ๑ วันทำการ การแจ้งพนักงานที่ดินหรืออาคารชุดให้ทราบว่าจะส่งทรัพย์สินนั้นอยู่ภายใต้สัญญาดูแลผลประโยชน์ (๕) เมื่อสัญญาดูแลผลประโยชน์เลิกกัน จะต้องดูแลการส่งมอบเงินและดอกผล หรือส่งมอบทรัพย์สินให้แก่คู่สัญญาที่มีสิทธิได้รับตามระยะเวลาที่คณะกรรมการฯ กำหนด	ปรับไม่เกิน ๕ แสนบาท
๓. กรณี Escrow Agent ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในประเด็น ดังนี้ (๑) กรณีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการขอลีกกิจการ (๒) เคยถูกลงโทษปรับทางปกครองและกระทำผิดอย่างเดียวกันซ้ำอีก (๓) กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญา (๔) กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการของ Escrow กระทำความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวง ปกปิดข้อเท็จจริง ยักยอกเงินในบัญชี Escrow เป็นต้น	เพิกถอนใบอนุญาต

ทั้งนี้ ในกรณีการกระทำความผิดโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจพิจารณาความร้ายแรงของโทษ และหากผู้ถูกลงโทษไม่ยอมชำระค่าปรับ ให้คณะกรรมการฯ พิจารณาต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับชำระค่าปรับ นอกจากนี้ หาก Escrow Agent ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ให้กรรมการผู้จัดการหรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการนั้นต้องรับโทษปรับทางปกครองสำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ว่าไม่ได้มีส่วนกระทำความผิด หรือได้จัดการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความผิดแล้ว

๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะประชาชนจะได้รับจากการมีกฎหมาย

(๑) ปัจจุบันพระราชบัญญัติฯ ได้เปิดกว้างให้ธุรกรรมต่างตอบแทนทุกประเภทสามารถใช้ประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ได้ จึงเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและภาคธุรกิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มี Escrow Agent เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางดูแลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ และเป็นผู้เก็บรักษาเงินและทรัพย์สิน เพื่อส่งมอบตามเงื่อนไขและสัญญาโดยเฉพาะ ซึ่งช่วยสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนและช่วยลดภาระให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินคดีฟ้องร้องทางกฎหมายกับคู่สัญญาที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง

(๒) ธุรกรรม Escrow เป็นกลไกที่ช่วยให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้ประกอบการรายเล็กกับผู้ประกอบการรายใหญ่ ในเรื่องของความน่าเชื่อถือที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อและเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ขายที่มีเจตนาไม่สุจริตเข้ามาอยู่ในระบบ ซึ่งจะเหลือแต่ผู้ขายที่ดีและมีการแข่งขันอย่างยุติธรรม อันจะเป็นการวางรากฐานให้ธุรกิจมีมาตรฐานในระยะยาว โดยเฉพาะธุรกิจที่ต้องใช้เวลานานในการส่งมอบ เช่น อสังหาริมทรัพย์ หรือสินค้าขนาดใหญ่ เป็นต้น

(๓) จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผันผวนและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การดำเนินธุรกรรมทางการเงินของประชาชนและภาคธุรกิจต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ โดยเฉพาะธุรกรรมการเงินมูลค่าสูงที่มีผลต่อฐานะการเงินขององค์กร และมีผลกระทบต่อเนื่องถึงเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศ ดังนั้น ประชาชนและภาคธุรกิจจึงสามารถพิจารณาให้ Escrow Agent ช่วยสร้างความแน่นอน ความเชื่อใจ และความมั่นใจการดำเนินธุรกรรมทางการเงิน หรือสัญญาต่างตอบแทน

ทั้งนี้ ในปัจจุบันได้มีการนำธุรกรรม Escrow ไปใช้อย่างแพร่หลายเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนจำนวนมาก เช่น การเก็บรักษาเงินค่าซื้อหุ้นออกใหม่ที่เสนอขายต่อประชาชนเป็นครั้งแรก (Initial Public Offering: IPO) การเสนอขายหลักทรัพย์แก่ประชาชน (Public Offering: PO) การควบรวมกิจการและการเข้าซื้อกิจการ (Mergers & Acquisitions) และการจัดสรรหุ้นส่วนเกิน (Over-Allotment) เป็นต้น โดยคู่สัญญาในธุรกรรม Escrow ดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ออกหลักทรัพย์ ผู้ลงทุนในประเทศและต่างประเทศที่เป็นนักลงทุนบุคคลและนักลงทุนสถาบัน ผู้ให้ยืมหลักทรัพย์ ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

โดยหากพิจารณาสินทรัพย์ทางการเงินที่สำคัญในตลาดทุนของประเทศไทย เช่น ตลาดหลักทรัพย์ ตลาดตราสารหนี้ การลงทุนในหน่วยลงทุน และการลงทุนในใบแสดงสิทธิ จะพบว่ามียุทธศาสตร์ตามราคาตลาดทั้งสิ้น จำนวน ๒๘.๓๕ ล้านล้านบาท (ณ เดือนกันยายน ๒๕๖๕) (ตารางที่ ๑) หรือคิดเป็นประมาณ ๖.๕๑ เท่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ณ ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๖๕ (ข้อมูล GDP จาก สศช.)

ตารางที่ ๑ ยอดคงค้างหลักทรัพย์ภาคเอกชน ณ สิ้นปี ๒๕๖๒ ถึงไตรมาสที่ ๓ ๒๕๖๕

(หน่วย: ล้านบาท)

ยอดคงค้าง หลักทรัพย์ ภาคเอกชน ณ สิ้นปี	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๖๕
มูลค่าตามราคาตลาด ของ SET	๑๖,๗๘๘,๖๕๕.๐๒	๑๖,๑๔๕,๔๐๐.๐๒	๑๙,๖๓๑,๔๖๙.๑๔	๑๙,๒๖๙,๑๓๙.๐๐
มูลค่าตามราคาตลาด ของ mai	๒๑๖,๙๗๕.๓๐	๒๓๖,๙๔๐.๔๑	๔๗๓,๙๑๓.๗๐	๕๖๒,๙๗๙.๘๑
ตราสารหนี้ ^๑	๓,๗๘๕,๗๔๖.๑๔	๓,๖๙๑,๙๔๐.๕๙	๔,๐๑๑,๑๕๐.๑๒	๔,๓๘๙,๘๒๖.๔๙
หน่วยลงทุน ^๒	๔,๖๖๙,๘๗๑.๑๖	๔,๓๑๓,๔๔๗.๘๘	๔,๖๕๐,๓๔๒.๖๐	๔,๐๖๔,๗๖๗.๙๑
อื่นๆ ^๓	๕๐,๖๘๒.๑๙	๗๐,๗๐๖.๘๑	๕๖,๕๘๒.๖๖	๖๖,๗๘๗.๓๑
รวม	๒๕,๕๑๑,๙๕๙.๘๑	๒๔,๔๕๘,๔๙๕.๗๑	๒๘,๘๒๓,๔๕๘.๒๒	๒๘,๓๕๓,๕๐๐.๕๒

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ เดือนกันยายน ๒๕๖๕

หมายเหตุ: ๑. มูลค่าคงค้างหลักทรัพย์จากสมาคมตลาดตราสารหนี้ไทยและตลาดตราสารหนี้ รวมตราสารหนี้ระยะสั้น (ได้แก่ หุ้นกู้ ตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วแลกเงิน และตั๋วเงิน)

๒. เป็นมูลค่าสุทธิ

๓. ประกอบด้วยใบสำคัญแสดงสิทธิในผลประโยชน์ที่เกิดจากหลักทรัพย์อ้างอิง ใบแสดงสิทธิในการซื้อหุ้นเพิ่มทุนที่โอนสิทธิได้ และใบสำคัญแสดงสิทธิอนุพันธ์

ทั้งนี้ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติฯ มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ จนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๖๕ มีการนำธุรกรรม Escrow ไปใช้ประโยชน์รวมทั้งสิ้น จำนวน ๕๙ ธุรกรรมสัญญา คิดเป็นมูลค่าทรัพย์สินภายใต้สัญญา Escrow รวมทั้งสิ้น จำนวน ๘๖๖,๓๖๘.๕๑ ล้านบาท ประกอบด้วยธุรกรรมด้านตลาดทุน จำนวน ๔๙ สัญญา คิดเป็นร้อยละ ๘๓.๐๕ มูลค่าภายใต้สัญญา Escrow ๘๖๒,๒๐๗.๖๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙๙.๕๒ ธุรกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ จำนวน ๔ สัญญา คิดเป็นร้อยละ ๖.๗๘ มูลค่าภายใต้สัญญา Escrow ๘๕๒.๘๗ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๑๐ และธุรกรรมด้านการซื้อขายสินค้าและบริการอื่น ๆ จำนวน ๖ สัญญา คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๑๗ มูลค่าภายใต้สัญญา Escrow ๓,๓๐๘.๐๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๓๘ (ตารางที่ ๒)

ตารางที่ ๒ การทำธุรกรรมดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ ถึง ไตรมาสที่ ๔ ปี ๒๕๖๕

มูลค่า : ล้านบาท

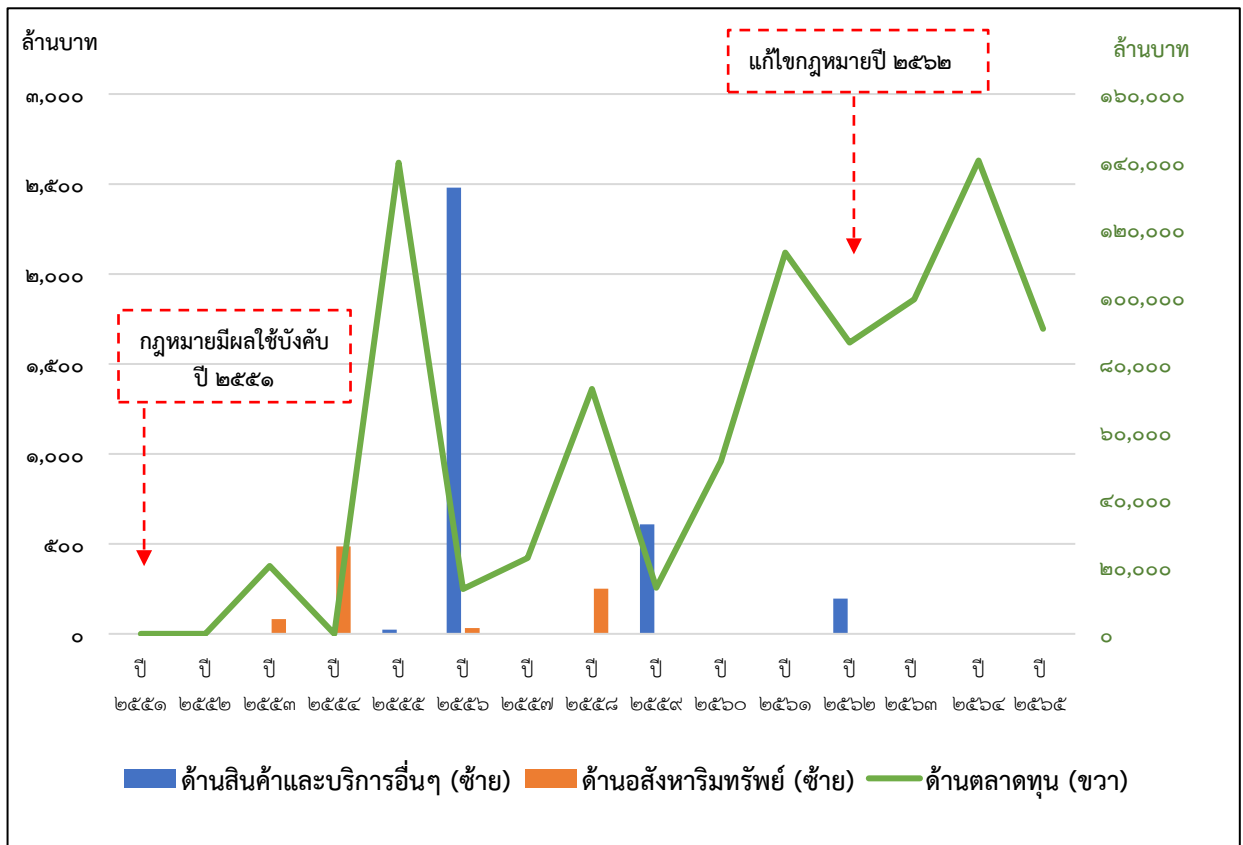
ประเภทของธุรกรรม	จำนวนธุรกรรม Escrow	ร้อยละของธุรกรรม Escrow ทั้งหมด	มูลค่าภายใต้สัญญา Escrow (ล้านบาท)	ร้อยละของมูลค่า ภายใต้สัญญา Escrow ทั้งหมด
๑. ธุรกรรมด้านตลาดทุน	๔๙	๘๓.๐๕	๘๖๒,๒๐๗.๖๐	๙๙.๕๒
๒. ธุรกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์	๔	๖.๗๘	๘๕๒.๘๗	๐.๑๐
๓. ธุรกรรมด้านการซื้อขายสินค้า และบริการอื่น ๆ	๖	๑๐.๑๗	๓,๓๐๘.๐๔	๐.๓๘
รวม	๕๙	๑๐๐.๐๐	๘๖๖,๓๖๘.๕๑	๑๐๐.๐๐

ที่มา : รายงานข้อมูลจากผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา รวบรวมและจัดทำโดย สศค.

ข้อมูล ณ วันที่ ๑๑ ม.ค. ๖๖

เมื่อพิจารณาภาพรวมมูลค่าธุรกรรม Escrow จำแนกตามประเภทธุรกรรม นับตั้งแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับเมื่อปี ๒๕๕๑ ถึง ปี ๒๕๖๕ พบว่า ภายหลังจากที่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเมื่อปี ๒๕๖๒ ซึ่งได้มีการขยายขอบเขตของกฎหมายให้ครอบคลุมการทำสัญญาต่างตอบแทนทุกประเภท และมีการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับวิธีปฏิบัติที่คล่องตัวมากขึ้น ได้ส่งผลให้มูลค่าโดยรวมของธุรกรรม Escrow ด้านตลาดทุน ประกอบด้วย IPO PO และคราวด์ฟันดิง มีมูลค่ารวมกันในแต่ละปีมากกว่า ๘ หมื่นล้านบาท อย่างไรก็ตาม ธุรกรรมด้านสินค้าและบริการอื่น ๆ และธุรกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ ยังคงมีการทำธุรกรรมไม่มากนัก (แผนภาพที่ ๑)

แผนภาพที่ ๑ ภาพรวมมูลค่าธุรกรรม Escrow จำแนกตามประเภทธุรกรรม นับตั้งแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับเมื่อปี ๒๕๕๑ ถึงปี ๒๕๖๕

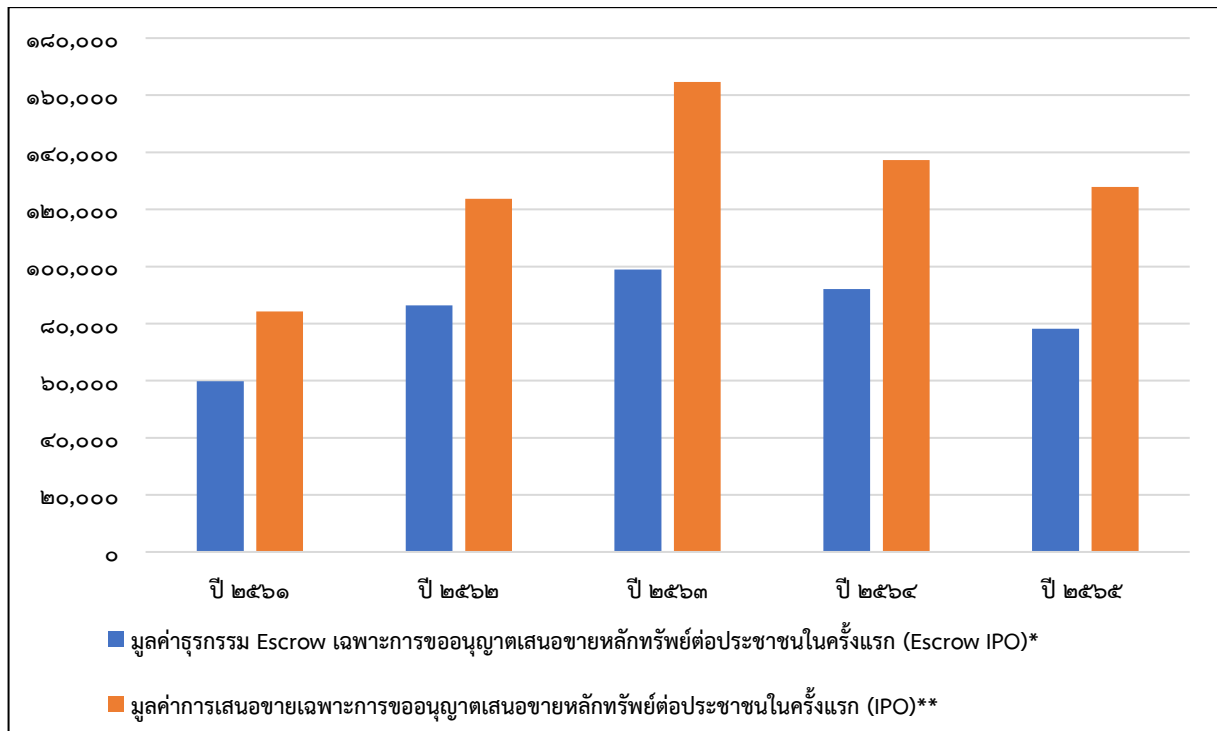


ที่มา : รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ ๑๑ ม.ค. ๖๖

เมื่อคำนวณมูลค่าสัญญา Escrow ที่เป็นธุรกรรมการเสนอขายหลักทรัพย์ IPO ระหว่างปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ พบว่า มีมูลค่าเฉลี่ย ๘๓,๐๘๔.๙๒ ล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นมูลค่า IPO ที่จัดจำหน่ายผ่านธุรกรรม Escrow เฉลี่ยร้อยละ ๖๕.๑๔ ของมูลค่าการเสนอขาย IPO ทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหลักทรัพย์ ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ และนักลงทุนให้ความสำคัญกับการทำธุรกรรม Escrow ทั้งนี้ มูลค่าของ IPO ที่อยู่ภายใต้สัญญา Escrow มีมูลค่าที่ค่อนข้างสูง เนื่องจากเป็นหลักทรัพย์ของบริษัทขนาดใหญ่ที่มีการซื้อขายอยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (แผนภาพที่ ๒)

แผนภาพที่ ๒ มูลค่าธุรกรรม Escrow เฉพาะกรณีการขออนุญาตเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนเป็นครั้งแรก (IPO) ย้อนหลัง ๕ ปี (๒๕๖๑ - ๒๕๖๕)

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: *ธุรกรรม Escrow ด้านตลาดทุนเฉพาะที่เกี่ยวกับการเสนอขายหลักทรัพย์ IPO จากการเก็บข้อมูลของ สศค.

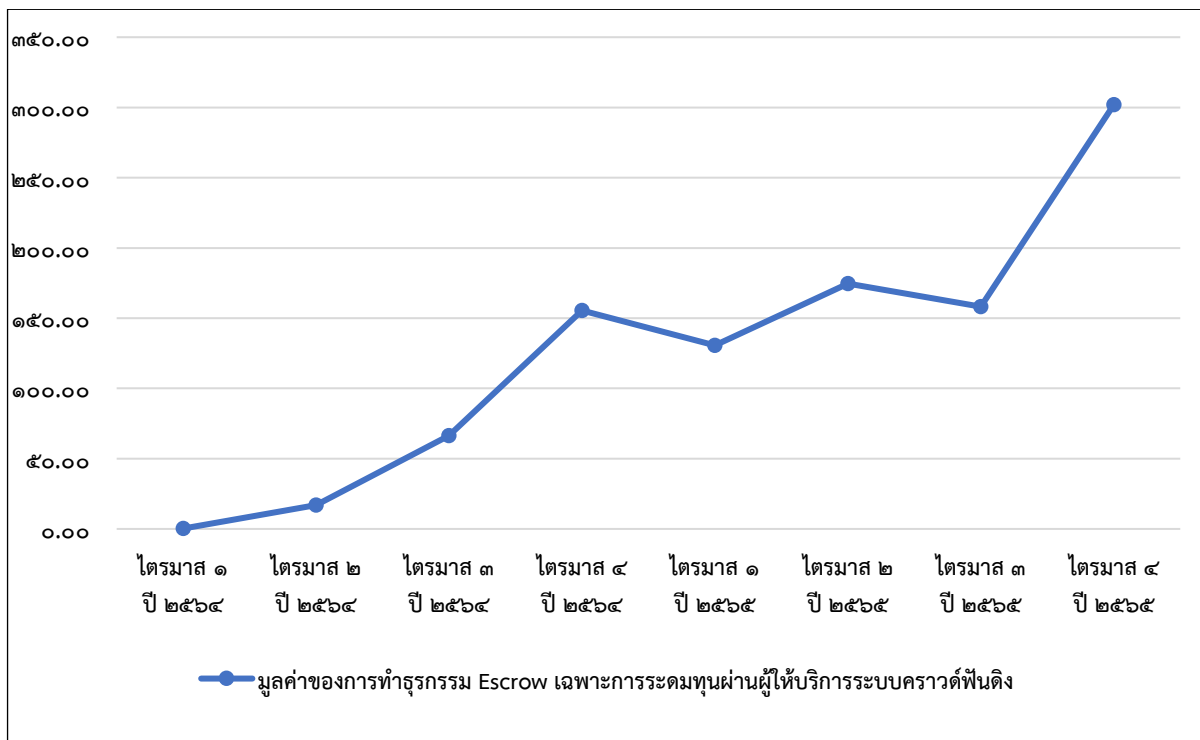
** ข้อมูล ณ วันที่ ๑๑ ม.ค. ๖๖ จาก www.set.or.th/set/ipo.do

สำหรับธุรกรรมตลาดทุนประเภทอื่น ๆ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) ได้ออกกฎเกณฑ์รองรับให้สามารถเลือกใช้ธุรกรรม Escrow เพื่อเก็บรักษาเงินระดมทุนผ่านคราวด์ฟินดิง และดูแลรักษาเงินระดมทุนผ่านสินทรัพย์ดิจิทัล (Initial Coin Offering: ICO) เฉพาะการจองซื้อโทเคนดิจิทัลที่เป็นเงินบาท นอกจากนี้ ยังได้ออกหนังสือเวียนไปยังสถาบันตัวกลางในตลาดทุน เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ เพื่อสนับสนุนให้มีการใช้บริการจาก Escrow Agent สำหรับการทำธุรกรรมตลาดทุนมากขึ้น โดยชักจูงความเข้าใจให้ผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุน พิจารณาความเหมาะสมในการมอบหมายให้ Escrow Agent ทำหน้าที่รักษาเงิน ทรัพย์สิน หรือเอกสารต่าง ๆ ของลูกค้าเป็นทางเลือกเพิ่มเติม

ปัจจุบันเริ่มมีการนำธุรกรรม Escrow ไปใช้กับธุรกรรมคราวด์ฟนดิ้งมากขึ้น ซึ่งตั้งแต่ไตรมาสที่ ๑ ปี ๒๕๖๔ ถึงไตรมาสที่ ๔ ปี ๒๕๖๕ มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น ๑,๐๐๔.๖๕ ล้านบาท (แผนภาพที่ ๓) โดย Escrow Agent จะทำหน้าที่เป็นคนกลาง เพื่อเก็บรักษาเงินค่าจองซื้อหุ้นกู้ผ่านผู้ให้บริการระบบคราวด์ฟนดิ้ง (Funding portal) ทั้งนี้ Escrow Agent สามารถให้บริการดูแลรักษาเงินที่มีการจองซื้อหลักทรัพย์ผ่านผู้ให้บริการระบบคราวด์ฟนดิ้ง ตามประกาศคณะกรรมการกำกับตลาดทุน ที่ ทจ. ๒๑/๒๕๖๒ เรื่อง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเสนอขายหลักทรัพย์ผ่านระบบคราวด์ฟนดิ้ง ลงวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒

แผนภาพที่ ๓ สถิติการทำธุรกรรม Escrow เฉพาะการระดมทุนผ่านผู้ให้บริการระบบคราวด์ฟนดิ้ง***
ไตรมาสที่ ๑ ปี ๒๕๖๔ ถึงไตรมาสที่ ๔ ปี ๒๕๖๕

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ : ***ประกาศคณะกรรมการกำกับตลาดทุน ที่ ทจ. ๒๑/๒๕๖๒ เรื่อง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเสนอขายหลักทรัพย์ผ่านระบบคราวด์ฟนดิ้ง ลงวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒

๔. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษทางอาญารวมทั้งการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

๔.๑ การใช้ระบบอนุญาต

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็น เนื่องจากบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการกระทำหรือไม่กระทำการ การจำกัดเสรีภาพต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะอย่างใดก็ได้ โดยหลักการแล้ว การประกอบธุรกิจ Escrow Agent จำเป็นต้องอาศัยความน่าเชื่อถือและความมั่นคงเป็นสำคัญ ซึ่งพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้ผู้ประสงค์ประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์จะต้องได้รับอนุญาต

จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ เพื่อเป็นกลไกคุ้มครองแก่ผู้ใช้บริการ รวมถึงเป็นการรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

ปัจจุบันจึงได้กำหนดให้สถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนตามกฎหมาย ว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และธนาคารที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะสามารถขอรับใบอนุญาต Escrow Agent และในระยะต่อไปหากระบบดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาได้รับความนิยม และกระทรวงการคลัง เห็นว่ามีนิติบุคคลอื่นมีความพร้อมและน่าเชื่อถือมั่นคงเช่นเดียวกับสถาบันการเงิน ก็สามารถออกกฎกระทรวง กำหนดให้นิติบุคคลอื่นสามารถขอรับใบอนุญาต Escrow Agent เพิ่มเติมได้

๔.๒ การใช้ระบบคณะกรรมการ

คณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์มีบทบาทสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อกำกับดูแล Escrow Agent ให้มีความน่าเชื่อถือและปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการของ Escrow Agent ให้สามารถ รองรับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในอนาคต เพื่อผลักดันให้ภาคธุรกิจและประชาชน มีการนำระบบ Escrow ไปใช้ประโยชน์ในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่สัญญามากขึ้น

๔.๓ การกำหนดโทษทางอาญาและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

การกำหนดโทษทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัติฯ เพื่อกำกับดูแลให้ Escrow Agent ต้องปฏิบัติ หน้าที่เป็นกลางด้วยความรอบคอบและซื่อสัตย์สุจริต รวมถึงเป็นการป้องกันมิให้มีการแอบอ้างจากผู้ที่ไม่ได้ รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจ Escrow Agent เข้ามากระทำในสิ่งที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบ การเงิน ระบบเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยต่อส่วนรวมของประเทศ นอกจากนี้ ในการใช้ดุลพินิจของ เจ้าหน้าที่รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการให้คณะกรรมการฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฯ สามารถกำกับดูแลและตรวจสอบ Escrow Agent ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการคุ้มครองคู่สัญญาที่ใช้ บริการ

๕. ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย

๕.๑ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

(๑) การทำธุรกรรม Escrow เป็นทางเลือกในการสร้างความมั่นใจของคู่สัญญา หากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายใดไม่ต้องการให้ Escrow Agent เป็นผู้เก็บรักษาเงิน ทรัพย์สิน หรือเอกสารก็จะไม่เกิดการทำธุรกรรม ดังกล่าว

(๒) การทำธุรกรรม Escrow ในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่เป็นที่แพร่หลาย แม้ว่าการทำ ธุรกรรม Escrow ในตลาดทุนเป็นธุรกรรมที่มีมูลค่าสูง แต่เกือบทั้งหมดเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับ IPO และ PO ในหุ้นของบริษัทขนาดใหญ่ไม่กี่แห่ง และเป็นการลงทุนในลักษณะการเก็บรักษาเงินค่าจองซื้อหลักทรัพย์ เนื่องจากเห็นว่าเป็นช่องทางที่มีความน่าเชื่อถือ

(๓) ผู้ประกอบธุรกิจในการออกสังหาริมทรัพย์ที่มีการทำธุรกรรม Escrow จะไม่สามารถนำเงินจอง และเงินผ่อนชำระค่าตัวของผู้ซื้อไปใช้หมุนเวียนในกิจการได้ จึงอาจเป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการขนาดเล็ก ที่มีเงินทุนหมุนเวียนไม่มากนัก

(๔) ประชาชนและภาคธุรกิจของไทยยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างความมั่นใจ ในการทำธุรกรรม เช่น ความเสี่ยงจากธุรกรรมซื้อขายทรัพย์สินที่อาจไม่ได้รับการส่งมอบตามที่ตกลงกันไว้ หรือความเสี่ยงด้านการเงินหรือการลงทุนในทรัพย์สินทั้งที่เป็น Real Asset สินค้าออนไลน์ Digital Asset เป็นต้น

๕.๒ สถิติการดำเนินคดีและลงโทษตามกฎหมาย

นับตั้งแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้เมื่อปี ๒๕๕๑ คณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีแต่งตั้งได้มีการลงโทษเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย จำนวน ๑ ครั้ง ซึ่งเป็นกรณีที่มีการยื่นคำขออนุญาตเลิกประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด