

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐ เรื่อง การบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าสำหรับการรับชำระเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (Merchant Fraud Management)

☒ กฎหมายใหม่

☐ แก้ไข/ปรับปรุง

☐ ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

☒ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เพื่อให้สามารถรองรับบริบทของระบบการชำระเงินที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจให้มีความพร้อมและสามารถรับมือกับภัยทุจริต สร้างความน่าเชื่อถือและความปลอดภัยต่อระบบการชำระเงิน

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร

ในช่วงที่ผ่านมา การรับชำระค่าสินค้าและบริการผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ได้รับความนิยมและมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้ประกอบการบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้แก่ร้านค้าในการรับชำระเงินผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การวางเครื่องรับบัตร (Electronic Data Capture: EDC) และการให้บริการ Quick Response Code (QR Code) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรูปแบบภัยทุจริตจากการทำธุรกรรมทางการเงินมีความหลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการที่มิฉฉาชีพสวมรอยทำธุรกรรมแทนผู้ใช้บริการ (unauthorized payment fraud) การหลอกลวงหรือข่มขู่ผู้ใช้บริการให้ทำธุรกรรมให้แก่ตน (authorized payment fraud) ตลอดจนการจัดตั้งร้านค้าปลอมที่ไม่ได้ขายสินค้าจริงหรือการขายสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้น ซึ่งหากการรู้จักและการบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อาจส่งผลให้มีการใช้บริการรับชำระเงินผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางการทุจริต การฟอกเงิน หรือการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย อันจะส่งผลเสียหายต่อผู้ใช้บริการทางการเงินและความเชื่อมั่นต่อระบบและบริการการชำระเงิน

อปท. จึงเห็นควรยกระดับการกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าสำหรับการรับชำระเงิน ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (Merchant Fraud Management) ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ เริ่มตั้งแต่ การประเมินและการจัดระดับความเสี่ยงร้านค้า การจัดให้มีกระบวนการรู้จักร้านค้า การบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้า การติดตามและตรวจจับความผิดปกติของธุรกรรมรับชำระเงิน และการแก้ไขสถานการณ์และดูแลร้านค้าที่ได้รับผลกระทบจากภัยทุจริต เพื่อยกระดับการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจให้ได้มาตรฐาน และสามารถป้องกันภัยทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

เพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจบริการรับชำระเงินให้บริการรับชำระเงินแก่ร้านค้าอย่างมีมาตรฐาน และสามารถป้องกันความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางการทุจริต การฟอกเงิน การหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนการก่อภัยทุจริตต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อปท. จึงกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับ กระบวนการรู้จักและการบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินถือปฏิบัติ เพื่อยกระดับการดำเนินการให้ได้มาตรฐาน อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบและบริการการชำระเงิน

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

ร่างประกาศฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการนำบริการรับชำระเงินผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ ไปใช้ในทางทุจริต การฟอกเงิน และการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยหลักเกณฑ์กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ให้บริการรับชำระเงินแก่ร้านค้าต้องมีการกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ ได้แก่ การประเมินความเสี่ยงของร้านค้า การรู้จักร้านค้า ตลอดจนมีการบริหารจัดการ ความเสี่ยงของร้านค้าอย่างสม่ำเสมอให้สอดคล้องกับลักษณะประเภทธุรกิจและระดับความเสี่ยงของร้านค้า

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร

อปท. ออกแนวนโยบายการรู้จักร้านค้าและการบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าสำหรับการรับชำระเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๖๕ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจถือปฏิบัติเป็นแนวทางขั้นต่ำ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรูปแบบภัยทุจริตจากการทำธุรกรรมทางการเงินมีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจยกระดับการรู้จักและบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจมีมาตรฐาน อปท. จึงเห็นควรยกระดับแนวนโยบายเป็นประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหานี้อย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่ อย่างไร

หน่วยงานกำกับดูแลต่างประเทศ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม มีการกำหนดหลักเกณฑ์การรู้จักร้านค้า โดยมีการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องมีกระบวนการรับร้านค้าและจัดกลุ่ม

ร้านค้าตามระดับความเสี่ยง โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ประเภทธุรกิจ ช่องทางการให้บริการ รวมถึงการติดตามและตรวจสอบร้านค้า เช่น จัดทำบัญชีเฝ้าระวัง โดย ธปท. ได้ศึกษาแนวทางการกำกับดูแลในต่างประเทศและได้นำมาพิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย

๔. การรับฟังความคิดเห็น

- ☒ ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว
- ☒ ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

ร่างประกาศฉบับนี้มีหลักการที่สอดคล้องกับประกาศฉบับอื่นของ ธปท. ดังนี้

๑. ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนช. ๑/๒๕๖๓ เรื่อง หลักเกณฑ์การรู้จักลูกค้า (Know Your Customer: KYC) สำหรับการเปิดให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓
๒. ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. ๑๙/๒๕๖๒ เรื่อง หลักเกณฑ์การรู้จักลูกค้า (Know Your Customer: KYC) สำหรับการเปิดบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงิน ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒
๓. ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ๕๗/๒๕๖๘ เรื่อง หลักเกณฑ์การบริหารจัดการภัยทุจริตดิจิทัล (Digital Fraud Management) ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๘

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

ร่างประกาศฉบับนี้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงิน ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจบริการรับชำระเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และผู้ประกอบธุรกิจบริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าสำหรับการรับชำระเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้ประกอบธุรกิจต้องบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าให้รัดกุมและสอดคล้องกับประเภทร้านค้าและระดับความเสี่ยงร้านค้า ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจอาจต้องปรับปรุงกระบวนการหรือพัฒนาเครื่องมือ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถป้องกันและจำกัดความเสียหายจากการใช้บริการการชำระเงินเป็นช่องทางการทุจริต การฟอกเงิน การหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนการก่อภัยทุจริตต่าง ๆ ได้

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้อัปเดต หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

ธปท. ได้จัดประชุมชี้แจงและสื่อสารให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับการออกประกาศ เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจมีเวลาในการเตรียมปรับปรุงระบบให้พร้อมรองรับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ก่อนที่ประกาศ

จะมีผลบังคับใช้ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาผ่อนผันที่เหมาะสมภายหลังประกาศมีผลใช้บังคับ เพื่อให้ผู้ประกอบการปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

ร่างประกาศฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรู้จักร้านค้าและการบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าสำหรับการรับชำระเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงในการใช้บริการรับชำระเงินผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางการทุจริต การฟอกเงิน หรือการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งจะช่วยป้องกันและจำกัดความเสียหายทางเศรษฐกิจ รวมถึงลดปัญหาอาชญากรรมทางเทคโนโลยีที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

๗.๒ (๑) มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ธปท. สามารถใช้กระบวนการกำกับดูแลที่ดำเนินการตามปกติอยู่ในปัจจุบัน โดยมีส่วนงานที่กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจให้สอดคล้องตามที่หลักเกณฑ์กำหนด จึงไม่มีต้นทุนเพิ่มเติม ทั้งนี้ ในกระบวนการออกหลักเกณฑ์ ธปท. ได้เปิดรับฟังความเห็นและหารือกับผู้ประกอบธุรกิจ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อชี้แจงเจตนารมณ์ และหลักเกณฑ์ที่ปรับปรุง เพื่อให้เกิดความชัดเจน และสามารถเตรียมการรองรับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดได้อย่างเหมาะสม

(๒) มีการนำเทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่

ธปท. ได้จัดให้มีช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านเว็บไซต์ <https://www.bot.or.th> เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถนำส่งเอกสารคำขอผ่านช่องทางดังกล่าว ซึ่งเป็นแนวทางและกระบวนการปฏิบัติปกติที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจโดยผู้ประกอบธุรกิจไม่ได้มีภาระหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ธปท. ได้เปิดรับฟังความเห็นจากผู้ประกอบธุรกิจ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อชี้แจงเจตนารมณ์ และหลักเกณฑ์ที่ปรับปรุง รวมถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในร่างประกาศแล้ว

๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
 ในระยะ ๓ ปีแรก เป็นจำนวน.....บาท อัตราค่าจ้างที่ต้องใช้.....อัตรา อัตราค่าจ้างที่มีอยู่แล้ว.....อัตรา
 อัตราค่าจ้างที่ต้องเพิ่มขึ้น.....อัตรา

ไม่มีต้นทุนหรืออัตราค่าจ้างที่ต้องเพิ่มเพราะร่างประกาศฉบับนี้ เนื่องจาก ธปท. มีเจ้าหน้าที่
 ประจำฝ่ายงานที่ดูแลเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

ผู้ประกอบการธุรกิจมีกระบวนการรู้จักร้านค้า และบริหารจัดการความเสี่ยงร้านค้าอย่างเหมาะสม
 และรัดกุม ซึ่งจะช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความปลอดภัยในการทำธุรกรรมชำระเงินผ่านช่องทาง
 อิเล็กทรอนิกส์ อันจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้บริการและสนับสนุนการพัฒนาระบบการชำระเงิน
 ให้สามารถรองรับธุรกรรมทางการเงินและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศ
 ให้ดำเนินไปได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย ได้มาตรฐาน และน่าเชื่อถือ ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน
 ให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจในประเทศไทยให้พร้อมก้าวสู่การให้บริการในระดับสากลต่อไป

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม

ระบบและบริการการชำระเงินมีความปลอดภัยและน่าเชื่อถือ ทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในการใช้
 บริการการชำระเงินยิ่งขึ้น และลดความเสี่ยงที่จะเกิดภัยทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

ไม่มี

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

ไม่มี

ส่วนที่ ๒

เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ
การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ไม่มี

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ ไม่มี

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา ไม่มี

๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือ
ดำเนินกิจการทางปกครอง

เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการตาม
หลักเกณฑ์ของผู้ประกอบธุรกิจให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและเพื่อให้การกำกับดูแล
มีความยืดหยุ่น เหมาะสมกับบริบทของการประกอบธุรกิจ

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์
อย่างถี่ถ้วนแล้ว



ลงชื่อ

(นายวิทย์ รัตนกร)

ผู้ว่าการ

ธนาคารแห่งประเทศไทย

๒๙ กันยายน ๒๕๖๙

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ฝ่ายนโยบายระบบการชำระเงินและเทคโนโลยีทางการเงิน

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นางสาววรลักษณ์ สิงห์เดช

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๘๓ ๕๑๓๗

อีเมล woralaks@bot.or.th