

กรอบการกำกับดูแลระบบการชำระเงินในประเทศไทย
(Oversight Framework of Payment Systems in Thailand)

เมษายน 2562



ธนาคารแห่งประเทศไทย

จัดทำโดย

ฝ่ายนโยบายระบบการชำระเงิน

สายนโยบายระบบการชำระเงินและเทคโนโลยีทางการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทย

โทรศัพท์ 0-2283-5095, 0-2283-5137

E-mail: Oversight-1-PSD@bot.or.th

สารบัญ

1. บทนำ.....	1
2. อำนาจตามกฎหมาย.....	1
3. หลักการสำคัญของการกำกับดูแล	1
3.1 การกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน	1
3.2 การกำกับดูแลตามมาตรฐานสากล.....	4
3.3 กระบวนการกำกับดูแล	6
4. ความร่วมมือในการกำกับดูแลระบบการชำระเงิน (Co-operative Oversight).....	7
4.1 หน่วยงานกำกับดูแลในประเทศ.....	8
4.2 หน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศ	8
เอกสารแนบ 1 ประกาศหลักเกณฑ์กำกับดูแลระบบการชำระเงินตาม พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน	9
เอกสารแนบ 2 การกำกับดูแลระบบการชำระเงินตามมาตรฐานสากล PFMI.....	10
เอกสารแนบ 3 มาตรฐานสากล PFMI ที่เกี่ยวข้อง	11

1. บทนำ

ระบบการชำระเงินมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือที่หล่อเลี้ยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและมั่นคง โดยช่วยสนับสนุนและรองรับการทำธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงิน ภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงประชาชนทั่วไป ให้สามารถดำเนินการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ช่วยส่งเสริมการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจและรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ (Financial stability)

ธปท. มีหน้าที่กำกับดูแลผู้ให้บริการระบบการชำระเงินตามพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560 (พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน) ซึ่งมีคณะกรรมการระบบการชำระเงิน (กรช.) เป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท. กำกับดูแลและระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน รวมถึงติดตามการดำเนินงานของ ธปท. ในการจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน

ธปท. จึงได้จัดทำ “กรอบการกำกับดูแลระบบการชำระเงินในประเทศไทย (Oversight Framework of Payment Systems in Thailand)” เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินการของ ธปท. ในการกำกับดูแลระบบการชำระเงิน เพื่อให้มีความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ตามหลักการมาตรฐานสากล สร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ใช้บริการ รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการ ซึ่งนำไปสู่การมีเสถียรภาพของระบบการชำระเงินและระบบการเงินโดยรวม

2. อำนาจตามกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 มาตรา 8 (6) มาตรา 8 (10) มาตรา 28/12 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ ธปท. โดย กรช. มีอำนาจวางนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท. กำกับดูแลและระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบการชำระเงิน ประกอบกับมาตรา 7 และ มาตรา 24 แห่ง พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน ที่กำหนดให้ ธปท. มีหน้าที่กำกับดูแลระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ ระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ และบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ โดยให้ ธปท. มีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ระบบการชำระเงินมีความมั่นคง ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ

3. หลักการสำคัญของการกำกับดูแล

ในการกำกับดูแลระบบการชำระเงิน ธปท. มีขอบเขตและกระบวนการกำกับดูแล เพื่อส่งเสริมให้ระบบการชำระเงินมีประสิทธิภาพ มั่นคง ปลอดภัย มีการบริหารจัดการความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสม และสามารถให้บริการได้อย่างต่อเนื่องทั้งในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน รวมถึงลดความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องเป็นวงกว้าง (systemic risk) ดังนี้

3.1 การกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน แบ่งระบบการชำระเงินออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่

3.1.1) ระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ เป็นระบบการชำระเงินที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักของประเทศ ซึ่งหากเกิดปัญหาหรือการหยุดชะงักอาจส่งผลกระทบต่อสมาชิกในระบบอย่างต่อเนื่องเป็นวงกว้าง และเป็นระบบที่รองรับการโอนเงินมูลค่าสูง หรือใช้สำหรับการหักบัญชีหรือการชำระดุลระหว่างสมาชิก โดย พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน กำหนดให้ระบบการชำระเงินที่ ธปท. จัดตั้งและดำเนินการ ได้แก่ ระบบบาทเนต และระบบการหักบัญชีเช็คด้วยภาพเช็ค (ICAS) เป็นระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของ ธปท. ประกาศกำหนดระบบอื่นเพิ่มเติมได้

ทั้งนี้ พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน มีบทบัญญัติในเรื่องที่สำคัญต่อเสถียรภาพระบบการชำระเงิน โดยมีการคุ้มครองการโอนเงิน การชำระดุล หรือการหักบัญชีที่ได้ดำเนินการผ่านระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ ก่อนเวลาที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการหรือมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของสมาชิก ให้มีผลสมบูรณ์ไม่สามารถ เพิกถอน กลับรายการ แก้อไข หัก หรือระงับได้ (payment finality) เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อเนื่องเป็นวงกว้าง (systemic risk)

3.1.2) ระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ เป็นระบบการชำระเงินที่เป็นศูนย์กลางหรือเครือข่าย ระหว่างผู้ใช้บริการของระบบ เพื่อรองรับการโอนเงิน การหักบัญชี หรือการชำระดุล เช่น ระบบโอนเงินรายย่อย ระหว่างผู้ใช้บริการของระบบ ระบบเครือข่ายบัตร ระบบการชำระดุล หรือระบบการชำระเงินอื่นใดที่อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ความเชื่อมั่นของสาธารณชน หรือเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการชำระเงิน ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของ ธปท. มีอำนาจประกาศกำหนด ประเภทและลักษณะ ของระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับที่ต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ

3.1.3) บริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ เป็นบริการการชำระเงินที่ใช้แพร่หลายและมีผลกระทบ ในวงกว้าง ได้แก่ (1) การให้บริการบัตรเครดิต บัตรเดบิต หรือบัตรเอทีเอ็ม (2) การให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ (3) การให้บริการรับชำระเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แทนผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการหรือเจ้าหน้าที่ (4) การ ให้บริการโอนเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (5) การให้บริการการชำระเงินอื่นใดที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบ การเงิน หรือประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของ ธปท. มีอำนาจ ประกาศกำหนดประเภทและลักษณะของบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับที่ต้องได้รับอนุญาต สำหรับกรณี การให้บริการการชำระเงินที่ใช้ในขอบเขตจำกัด หรือยังไม่ส่งผลกระทบต่อระบบการเงิน หรือประโยชน์สาธารณะ ในวงกว้าง เช่น บริการการชำระเงินที่นำเทคโนโลยีใหม่มาใช้และอยู่ระหว่างทดสอบการให้บริการ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของ ธปท. มีอำนาจประกาศกำหนดให้ขึ้นทะเบียนกับ ธปท.

โดย พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน ได้ให้อำนาจ ธปท. ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลระบบ การชำระเงิน โดยมีการรอบหลักการกำกับดูแล 5 ด้านที่ได้รับความเห็นชอบจาก กรช. มาใช้เป็นแนวทางกำกับดูแล ระบบการชำระเงินทั้ง 3 ประเภท สรุปได้ดังนี้

(1) ด้านฐานะทางการเงิน เพื่อดูแลให้ผู้ประกอบธุรกิจมีฐานะทางการเงินที่มั่นคงเพียงพอต่อการ ให้บริการได้อย่างต่อเนื่องทั้งในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน

(2) ด้านธรรมาภิบาล เพื่อให้มีการบริหารจัดการและการควบคุมภายในตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี โดยมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ รวมถึงมีกรรมการและผู้บริหารที่มีคุณสมบัติ เหมาะสม

(3) ด้านการบริหารความเสี่ยงและความปลอดภัย เพื่อให้มีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง กับระบบการชำระเงิน เช่น systemic risk settlement risk และ operational risk รวมถึงมีการรักษาความ มั่นคงปลอดภัยของระบบสารสนเทศ (IT) ให้มีความมั่นคงปลอดภัย (security) มีความน่าเชื่อถือ (integrity) และให้บริการได้อย่างต่อเนื่อง (availability)

(4) ด้านการคุ้มครองผู้ใช้บริการ เพื่อดูแลให้ผู้ประกอบธุรกิจมีการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ แก่ผู้ใช้บริการอย่างเพียงพอ เช่น รายละเอียดค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บกับผู้ใช้บริการ มีการรักษาข้อมูลความลับ ของผู้ใช้บริการและมีการจัดการข้อร้องเรียนอย่างเหมาะสม รวมถึงให้การคุ้มครองเงินรับล่วงหน้าของผู้ใช้บริการ

(5) ด้านส่งเสริมประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลที่เท่าเทียมกัน (level playing field) ทั้งผู้ประกอบการธุรกิจในประเทศและต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน และสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับระบบการชำระเงินและบริการ การชำระเงินของไทย

นอกจากนี้ ธปท. สามารถเข้าตรวจสอบและขอข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสั่งให้แก้ไขฐานะทางการเงิน หรือการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน หรือฝ่าฝืน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ที่ ธปท. ประกาศกำหนด ทั้งนี้ ธปท. จะมีการวิเคราะห์ติดตามอย่างสม่ำเสมอว่าระบบการชำระเงินใดที่เข้าข่าย เป็นระบบการชำระเงินหรือบริการการชำระเงินที่ต้องขออนุญาตหรือขึ้นทะเบียน

ตาราง 1: สรุปการจัดกลุ่มระบบการชำระเงินและเป้าหมายในการกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน

ประเภทระบบ	ระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ	ระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ	บริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ
ซีอีระบบ	<ul style="list-style-type: none"> ระบบบาทเน็ต ระบบ ICAS 	<ul style="list-style-type: none"> ระบบโอนเงินรายย่อยระหว่างผู้ใช้บริการของระบบ ระบบเครือข่ายบัตร ระบบการชำระดุล ระบบการชำระเงินอื่นใดที่อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ความเชื่อมั่นของสาธารณชน หรือเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการชำระเงิน 	<ul style="list-style-type: none"> การให้บริการบัตรเครดิต บัตรเดบิต หรือบัตรเอทีเอ็ม การให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ การให้บริการรับชำระเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แทนผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการหรือเจ้าหนี้ การให้บริการโอนเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ การให้บริการการชำระเงินอื่นใดที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงิน หรือประโยชน์สาธารณะ
Oversight Expectation	<ul style="list-style-type: none"> กรอบหลักการกำกับดูแล 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านฐานะทางการเงิน (2) ด้านธรรมาภิบาล (3) ด้านการบริหารความเสี่ยงและความปลอดภัย (4) ด้านการคุ้มครองผู้ใช้บริการ และ (5) ด้านส่งเสริมประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน เน้นหลักการเรื่อง payment finality และ default management เพื่อป้องกันความเสี่ยงและผลกระทบเป็นลูกโซ่ (systemic risk) กรณีที่สมาชิกในระบบถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์หรือล้มละลาย 	<ul style="list-style-type: none"> กรอบหลักการกำกับดูแล 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านฐานะทางการเงิน (2) ด้านธรรมาภิบาล (3) ด้านการบริหารความเสี่ยงและความปลอดภัย (4) ด้านการคุ้มครองผู้ใช้บริการ และ (5) ด้านส่งเสริมประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน 	<ul style="list-style-type: none"> กรอบหลักการกำกับดูแล 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านฐานะทางการเงิน (2) ด้านธรรมาภิบาล (3) ด้านการบริหารความเสี่ยงและความปลอดภัย (4) ด้านการคุ้มครองผู้ใช้บริการ และ (5) ด้านส่งเสริมประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน

3.2 การกำกับดูแลตามมาตรฐานสากล

กรช. ได้เห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดกลุ่มระบบการชำระเงินตามระดับความสำคัญ รวมถึงได้วางกรอบการกำกับดูแลระบบการชำระเงินในแต่ละกลุ่มเพื่อให้มีการกำกับดูแลที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล (Principles for Financial Market Infrastructures: PFMI) ที่ออกโดย Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) ร่วมกับ International Organization of Securities Commissions (IOSCO) เมื่อเดือนเมษายน ปี 2555 ซึ่งเกณฑ์การจัดกลุ่มระบบการชำระเงินของประเทศไทย รวมถึงการนำ PFMI มาใช้ในการกำกับดูแล สรุปได้ดังนี้

3.2.1) ระบบการชำระเงินที่สำคัญต่อความมั่นคงของระบบการเงินของประเทศ (Systemically Important Payment System: SIPS) ใช้หลักเกณฑ์ของ Bank for International Settlements (BIS) ในการพิจารณาระบบการชำระเงินที่เข้าข่ายเป็นระบบ SIPS โดยต้องมีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

- เป็นระบบการชำระเงินเพียงระบบเดียวในประเทศ หรือเป็นระบบหลักของประเทศ หรือ
- เป็นระบบที่รองรับการชำระเงินมูลค่าสูง หรือ
- เป็นระบบที่ใช้สำหรับชำระดุลของธุรกรรมตลาดเงินหรือระบบการชำระเงินอื่น

โดยระบบการชำระเงินที่มีลักษณะตามหลักเกณฑ์ของ BIS ได้แก่ ระบบบาทเน็ต (BAHTNET) ที่ดำเนินการโดย ธปท. เนื่องจากเป็นระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน (Financial Market Infrastructure: FMI) ของประเทศ รองรับธุรกรรมการโอนเงินมูลค่าสูงระหว่างสถาบันการเงินและใช้สำหรับชำระดุลธุรกรรมตลาดเงินและระบบการชำระเงินอื่น ซึ่งหากระบบหยุดชะงักอาจส่งผลกระทบต่อสมาชิกในระบบอย่างต่อเนื่องเป็นวงกว้าง (systemic risk) หรือเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการชำระเงิน จึงต้องมีการกำกับดูแลระบบ SIPS ให้ดำเนินการได้ตามมาตรฐานสากล PFMI ทุกข้อที่ใช้กับระบบการชำระเงิน (รวม 18 ข้อ)

3.2.2) ระบบการชำระเงินรายย่อย ธปท. จะพิจารณาจัดกลุ่มระบบการชำระเงินรายย่อยตามระดับความสำคัญและผลกระทบต่อระบบการเงินและความเชื่อมั่นของสาธารณชน โดยใช้หลักเกณฑ์ ดังนี้

- ระดับส่วนแบ่งตลาด (market penetration) ใช้การประเมินสัดส่วนของปริมาณธุรกรรมที่ผ่านระบบต่อปริมาณธุรกรรมการชำระเงินทั้งหมดของประเทศ ซึ่งรวมทั้งการชำระเงินภายในธนาคารเดียวกัน และการชำระเงินระหว่างธนาคาร
- ระดับความเสี่ยงทางการเงินโดยรวม (aggregate financial risk) ใช้การประเมินมูลค่าการชำระเงินที่ผ่านระบบ ซึ่งหากมีมูลค่าสูง การหยุดชะงักของระบบอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่สถาบันการเงินและระบบการเงินได้ โดยคำนวณจากสัดส่วนมูลค่าการชำระเงินผ่านระบบ เทียบกับมูลค่าการชำระเงินผ่านระบบการชำระเงินมูลค่าสูงของประเทศ
- ระดับความเสี่ยงที่มีผลกระทบเป็นลูกโซ่ (risk of a domino effect) ใช้การประเมินระดับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกรณีที่สถาบันการเงินบางรายไม่สามารถชำระภาระผูกพันที่เกิดจากการเป็นสมาชิกของระบบการชำระเงินได้ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันการเงินที่รองรับสภาพคล่อง จนมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปยังระบบสถาบันการเงินโดยรวม ซึ่งสามารถวัดได้จากอัตราชำระดุลสุทธิ (netting ratio) คือ ยอดชำระดุลสุทธิเทียบกับมูลค่าธุรกรรมของระบบ

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ให้บริการระบบการชำระเงินรายใด มีการดำเนินการระบบหลายระบบ เช่น ระบบโอนเงินสดข้ามธนาคารผ่านเครื่องเอทีเอ็ม (ATM pool) ระบบโอนเงินระหว่างธนาคารครั้งละหลายรายการ (bulk payment) เป็นต้น การจัดกลุ่มจะพิจารณาข้อมูลของทุกระบบรวมกัน เนื่องจากอยู่ภายใต้การบริหารจัดการ

ของหน่วยงานเดียวกัน นอกจากนี้ ธปท. จะวิเคราะห์ติดตามข้อมูลเพื่อนำมาใช้พิจารณาและทบทวนการจัดกลุ่มระบบการชำระเงินรายย่อยอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจากการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว สามารถแบ่งระบบการชำระเงินรายย่อยออกเป็น 3 กลุ่มตามระดับความสำคัญและผลกระทบต่อระบบการเงินและความเชื่อมั่นของสาธารณชน ได้แก่

(1) ระบบการชำระเงินรายย่อยที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของระบบการเงินของประเทศ (Systemically Important Retail Payment Systems: SIRPS) เป็นระบบโครงสร้างพื้นฐานรองรับการชำระเงินรายย่อยระหว่างสถาบัน ซึ่งหากเกิดปัญหาหรือหยุดชะงักอาจส่งผลกระทบต่อสมาชิกในระบบอย่างต่อเนื่องเป็นวงกว้าง หรือต่อระบบการชำระเงินหรือระบบการเงินของประเทศ รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและความเชื่อมั่นของสาธารณชน โดยระบบการชำระเงินรายย่อยที่เข้าข่ายเป็นระบบ SIRPS จะต้องมีความสำคัญต่อความมั่นคงของระบบการเงินของประเทศ (SIPS) ทั้งนี้ ในปัจจุบันระบบการชำระเงินรายย่อยของไทยยังไม่มีระบบใดที่เข้าข่ายเป็นระบบ SIRPS เนื่องจากไม่มีระบบใดที่เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อ

(2) ระบบการชำระเงินรายย่อยที่มีความสำคัญ (Prominently Important Retail Payment Systems: PIRPS) เป็นระบบการชำระเงินรายย่อยที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจซึ่งหากเกิดปัญหาหรือหยุดชะงักอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและความเชื่อมั่นต่อสาธารณชน โดยระบบการชำระเงินรายย่อยที่เข้าข่ายเป็นระบบ PIRPS จะต้องมีความสำคัญต่อความมั่นคงของระบบการเงินอย่างน้อย 1 ข้อ และจะถูกกำกับดูแลตามมาตรฐาน PFMI 14 ข้อ โดยไม่รวมหลักการในเรื่องความเสี่ยงทางการเงิน เนื่องจากมูลค่าการชำระเงินผ่านระบบไม่มากเหมือนกับระบบ SIPS และใช้การชำระดุลในลักษณะพร้อมกันหลายฝ่าย (Net settlement) ทั้งนี้ ในปัจจุบันระบบการชำระเงินรายย่อยที่เข้าข่ายเป็นระบบ PIRPS มี 2 ระบบ ได้แก่ ระบบการหักบัญชีเช็คด้วยภาพเช็ค (Imaged Cheque Clearing and Archive System: ICAS) ซึ่งดำเนินการโดย ธปท. และระบบการโอนเงินรายย่อยระหว่างธนาคาร (Interbank Transaction Management and Exchange: ITMX) เช่น ระบบโอนเงินสดข้ามธนาคารผ่านเครื่องเอทีเอ็ม (ATM pool) ระบบการโอนเงินระหว่างธนาคารครั้งละหลายรายการ (Bulk payment) และระบบการโอนเงินพร้อมเพย์ (PromptPay) ซึ่งดำเนินการโดย บริษัท เนชั่นแนล ไอทีเอ็มเอ็กซ์ จำกัด (NITMX)

(3) ระบบการชำระเงินรายย่อยอื่น ๆ (Other Retail Payment Systems: ORPS) ที่ไม่เข้าข่ายเป็น SIRPS และ PIRPS จะใช้มาตรฐานสากล PFMI กำกับดูแลตามความเหมาะสม โดยระบบการชำระเงินรายย่อยที่เข้าข่ายเป็นระบบการชำระเงินอื่น ๆ เช่น ระบบเครือข่ายบัตร เนื่องจากเป็นระบบที่มีปริมาณธุรกรรม มูลค่าการชำระเงิน และยอดชำระดุลสุทธิไม่เข้าตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ตาราง 2: สรุปการจัดกลุ่มระบบการชำระเงินและเป้าหมายในการกำกับดูแลตามมาตรฐานสากล PFMI

ประเภทระบบ	SIPS	PIRPS	ORPS
ชื่อระบบ	<ul style="list-style-type: none">ระบบบาทเน็ต	<ul style="list-style-type: none">ระบบ ICASระบบ ITMX	<ul style="list-style-type: none">ระบบการชำระเงินรายย่อยอื่น ๆ ที่ไม่เข้าข่ายเป็น SIRPS และ PIRPS เช่น ระบบเครือข่ายบัตร
Oversight Expectation	<ul style="list-style-type: none">ใช้ PFMI ที่เกี่ยวข้องกับระบบการชำระเงินทุกข้อ รวม 18 ข้อ ในการกำกับดูแล	<ul style="list-style-type: none">ใช้ PFMI จำนวน 14 ข้อในการกำกับดูแล โดยไม่รวมหลักการในเรื่องความเสี่ยงทางการเงิน	<ul style="list-style-type: none">ใช้ PFMI กำกับดูแลตามความเหมาะสม

3.3 กระบวนการกำกับดูแล

ธปท. มีหน้าที่กำกับดูแลผู้ให้บริการระบบการชำระเงินตาม พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน และตามมาตรฐานสากล PFMI ในขณะเดียวกัน ธปท. ก็มีหน้าที่ดำเนินการระบบการชำระเงิน ได้แก่ ระบบบาทเน็ต และระบบ ICAS ซึ่งเป็นระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญตาม พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน ดังนั้น ธปท. จึงมีการจัดโครงสร้างองค์กรและแบ่งแยกหน้าที่ในการกำกับดูแลและดำเนินการระบบการชำระเงินออกเป็น 2 ฝ่ายงาน เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพในองค์กรรวม ทั้งนี้ ในการกำกับดูแลระบบการชำระเงินตาม พ.ร.บ. ระบบการชำระเงินและตามมาตรฐานสากล PFMI ธปท. มีกระบวนการกำกับดูแล ดังนี้

3.3.1) การรวบรวมข้อมูลและติดตามการดำเนินงาน (Continuous off-site monitoring) เพื่อให้ ธปท. สามารถติดตามกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงและการดำเนินงานของผู้ให้บริการระบบการชำระเงิน รวมถึงติดตามพัฒนาการของระบบการชำระเงิน เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการกำหนดนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ให้บริการระบบการชำระเงินจัดทำรายงานตามรูปแบบ ความถี่ และระยะเวลาตามที่ ธปท. กำหนด รวมทั้งมีการขอข้อมูลเป็นรายครั้งเมื่อจำเป็น โดยสรุปการรายงานที่สำคัญได้ ดังนี้

(1) รายงานกรณีหยุดให้บริการชั่วคราวหรือเกิดปัญหาหรือความบกพร่องในการให้บริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อวงกว้าง โดยผู้ให้บริการจะต้องจัดให้มีระบบหรือเครื่องมือสำหรับแจ้งเตือนเหตุการณ์ที่ผิดปกติ ข้อขัดข้อง หรือความล่าช้าของระบบที่ให้บริการ และแจ้งเตือนให้ ธปท. ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว

(2) รายงานการตรวจสอบระบบสารสนเทศ (IT) และรายงานการตรวจสอบการควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยง โดยผู้ให้บริการต้องจัดส่งสำเนาผลการตรวจสอบให้ ธปท. เป็นประจำทุกปี ซึ่งในกรณีที่ ธปท. เห็นว่าผลการตรวจสอบดังกล่าว มีข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือมีข้อความคลุมเครือไม่ชัดเจน ธปท. อาจสั่งให้ผู้ให้บริการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายนอกมาดำเนินการตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบให้ ธปท. ทราบ

(3) รายงานผลการประเมิน self-assessment report ตามมาตรฐานสากล PFMI (เฉพาะผู้ให้บริการที่ถูกกำกับดูแลตาม PFMI) โดยผู้ให้บริการต้องจัดส่งสำเนารายงานผลการประเมินให้ ธปท. อย่างสม่ำเสมอหรืออย่างน้อยทุก 2 ปี รวมทั้งต้องเผยแพร่ผลการประเมิน self-assessment ตาม Disclosure Framework ของ PFMI เพื่อให้มั่นใจว่าระบบมีการบริหารจัดการความเสี่ยงสอดคล้องตามมาตรฐานสากล

(4) รายงานข้อมูลสถิติเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ติดตาม และประเมินความเสี่ยง เช่น มูลค่าและปริมาณของธุรกรรมที่ทำผ่านระบบ และรายงานผลการทดสอบแผนฉุกเฉิน เป็นต้น โดยผู้ให้บริการต้องจัดทำรายงานดังกล่าวและจัดส่งให้ ธปท. ตามระยะเวลาที่กำหนด

(5) รายงานแผนการพัฒนาและการแจ้งล่วงหน้าก่อนการเปลี่ยนแปลงระบบที่สำคัญ เช่น การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีสารสนเทศที่ให้บริการ สมาชิกในระบบ และหลักเกณฑ์การใช้งานระบบ เป็นต้น โดยผู้ให้บริการต้องรายงานข้อมูลดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ที่ ธปท. กำหนด เพื่อใช้ประเมินความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

นอกจากนี้ ธปท. ยังมีการประชุมหารือกับผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลกับผู้กำกับดูแลทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมข้อมูลและนำไปใช้ประเมินความเสี่ยงอย่างครบถ้วนรอบด้าน

3.3.2) การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) เป็นการวิเคราะห์ ติดตาม และประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับระบบการชำระเงิน เพื่อพิจารณาถึงความเพียงพอและเหมาะสมของมาตรการจัดการความเสี่ยงของผู้ให้บริการ รวมถึงพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เช่น การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (liquidity risk) การบริหารจัดการความเสี่ยงในการชำระดุล (settlement risk) การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านปฏิบัติการให้ระบบสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง (operational risk) และการบริหารจัดการความเสี่ยงในลักษณะลูกโซ่ (Systemic risk) ที่สมาชิกรายใดรายหนึ่งหรือหลายรายในระบบ อาจไม่สามารถชำระค่าภาระผูกพันได้เมื่อถึงกำหนดเวลา และส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องไปยังสมาชิกรายอื่น ๆ ทำให้ไม่สามารถชำระค่าภาระผูกพันตามไปด้วย ซึ่งส่งผลเสียหายต่อระบบการชำระเงินและระบบการเงินโดยรวม

3.3.3) การตรวจสอบการดำเนินงาน (On-site examination) ธปท. จะวางแผนเข้าตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ให้บริการเป็นรายปี โดยใช้ผลการประเมินความเสี่ยงมากำหนดขอบเขตและประเด็นการตรวจประเมินในแต่ละครั้งมาจัดลำดับความสำคัญตามความเสี่ยงและผลกระทบ รวมถึงมีการติดตามประเด็นหรือข้อควรปรับปรุงจากการตรวจสอบครั้งที่แล้ว ซึ่ง ธปท. จะเน้นควบคุมดูแลประเด็นที่มีความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญ การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมาย และการบริหารจัดการความเสี่ยงตามมาตรฐานสากล

ทั้งนี้ ธปท. จะแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ให้บริการทราบ โดยระบุประเด็นหรือข้อสังเกตที่ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไข รวมถึงให้ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการ ซึ่งผู้ให้บริการต้องยื่นเสนอแนวทางการดำเนินการปรับปรุงแก้ไข แผนงาน และกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขในแต่ละประเด็นหรือข้อสังเกต รวมทั้งต้องรายงานความคืบหน้าในการปรับปรุงแก้ไขให้ ธปท. ทราบเป็นระยะ

3.3.4) การรายงานผลการกำกับดูแลต่อคณะกรรมการ (Reporting to committee) เพื่อให้การกำกับดูแลระบบการชำระเงินดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการบริหารจัดการที่ชัดเจน โปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งสนับสนุนการทำหน้าที่ของ กรช. ให้มีข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นประโยชน์ในการทำหน้าที่วางนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท. กำกับดูแล จึงมีการรายงานผลการกำกับดูแลและตรวจสอบ รวมถึงประเด็นความเสี่ยงที่สำคัญต่อ กรช. โดยสม่ำเสมอ

3.3.5) การนำมาตรฐานมาใช้และการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแล (Standard adoption and regulation improvement) ธปท. จะพิจารณาและนำมาตรฐานที่ช่วยลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับระบบการชำระเงินในด้านต่าง ๆ มาใช้ โดยประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติม หรือแก้ไขหลักเกณฑ์ หรือออกแนวปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ตามกรอบแนวทางการดำเนินการที่ได้รับอนุมัติจาก กรช. เพื่อพัฒนาระบบการชำระเงินให้มีความมั่นคงปลอดภัยตลอดจนดำเนินการไปด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ มีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม สามารถให้บริการได้อย่างต่อเนื่องทั้งในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน

นอกจากกระบวนการกำกับดูแลข้างต้น ธปท. ยังมีการกำหนดกระบวนการดำเนินการอื่น ๆ ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ. ระบบการชำระเงิน มีการกำหนดกระบวนการแก้ไขฐานะทางการเงินหรือการดำเนินงาน กระบวนการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง ฯลฯ

4. ความร่วมมือในการกำกับดูแลระบบการชำระเงิน (Co-operative Oversight)

ธปท. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลระบบการชำระเงิน มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินอื่น ๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการกำกับดูแลระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่เชื่อมโยงกัน ให้มีความมั่นคงปลอดภัย มีประสิทธิภาพ มีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเพียงพอ และป้องกันความเสี่ยงในลักษณะลูกโซ่ (Systemic risk) ของทั้งระบบได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับมาตรฐานสากล PFMI ตามหลักการด้านหน้าที่ความรับผิดชอบของธนาคารกลาง

หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล (Responsibility E: Cooperation with other authorities) โดยมีการกำหนดขอบเขตความร่วมมือในการกำกับดูแลให้ครอบคลุมถึงเรื่องกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่เชื่อมโยงกัน การดูแลความเสี่ยงที่สำคัญ และการจัดการกรณีที่เกิดปัญหาหรือขัดข้อง ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่เชื่อมโยงกัน

4.1 หน่วยงานกำกับดูแลในประเทศ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลระบบศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (Central Securities Depositories: CSD) ระบบชำระราคาและส่งมอบหลักทรัพย์ (Securities Settlement Systems: SSS) และระบบสำนักหักบัญชีกลางสำหรับธุรกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์ (Central Counterparties: CCP)

4.2 หน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศ ได้แก่ Hong Kong Monetary Authority (HKMA) ซึ่งกำกับดูแลระบบ US Dollar Clearing House Automated Transfer System (USD CHATS) โดยมีการเชื่อมโยงกับระบบบาทเน็ต (cross-border links) ในลักษณะการชำระดุลแบบข้ามพรมแดนในเวลาเดียวกันด้วยกลไก Payment-versus-Payment (PvP) เพื่อช่วยลดความเสี่ยงของการชำระดุลธุรกรรมซื้อขายเงินบาทและเงินดอลลาร์สหรัฐ

ประกาศหลักเกณฑ์กำกับดูแลระบบการชำระเงินตามพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560

(1) หมวด 1 ระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ ได้แก่

- หลักเกณฑ์การกำกับดูแลผู้ให้บริการระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ
- หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสมาชิกของระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ

(2) หมวด 2 ระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ ได้แก่

- หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตการประกอบธุรกิจระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ
- หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ

(3) หมวด 3 บริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ ได้แก่

- หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการขอขึ้นทะเบียนการประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ
- หลักเกณฑ์ทั่วไปในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ
- หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจบริการเงินอิเล็กทรอนิกส์
- หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจบริการโอนเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์
- หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจบริการรับชำระเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์
- หลักเกณฑ์การกำกับดูแลตัวแทนของผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ

(4) อื่น ๆ ได้แก่

- นโยบายและมาตรการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยทางระบบสารสนเทศ
- การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับบัตรเดบิตที่ออกและมีการใช้จ่ายภายในประเทศ
- มาตรฐานชิปการ์ดกลางสำหรับบัตรเดบิตที่ออกและมีการใช้จ่ายภายในประเทศ
- หลักเกณฑ์การรายงานข้อมูลด้านการชำระเงินต่อธนาคารแห่งประเทศไทย
- แต่งตั้งผู้ตรวจการตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงิน
- การกำหนดแบบบัตรประจำตัวผู้ตรวจการตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงิน
- การกำหนดแบบรายงานการตรวจสอบตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงิน

Link: https://www.bot.or.th/Thai/PaymentSystems/PSA_Oversight/Pages/RelatedLaws.aspx

การกำกับดูแลระบบการชำระเงินตามมาตรฐานสากล Principle for Financial Market Infrastructures

Principles	Payment Systems		
	SIPS	SIRPS	PIRPS
1: Legal basis	●	●	●
2: Governance	●	●	●
3: Framework for the comprehensive management of risks	●	●	●
4: Credit risk	●	●	
5: Collateral	●	●	
6: Margin			
7: Liquidity risk	●	●	
8: Settlement finality	●	●	●
9: Money settlements	●	●	●
10: Physical deliveries			
11: Central securities depositories			
12: Exchange-of-value settlement systems	●	●	
13: Participant-default rules and procedures	●	●	●
14: Segregation and portability			
15: General business risk	●	●	●
16: Custody and investment risk	●	●	●
17: Operational risk	●	●	●
18: Access and participation requirements	●	●	●
19: Tiered participation arrangements	●	●	●
20: FMI links			
21: Efficiency and effectiveness	●	●	●
22: Communication procedures and standards	●	●	●
23: Disclosure of rules, key procedures, and market data	●	●	●
24: Disclosure of market data by trade repositories			
Total	18 ข้อ	18 ข้อ	14 ข้อ

มาตรฐานสากล Principle for Financial Market Infrastructures ที่เกี่ยวข้อง

- [Principles for financial market infrastructures](#) (April 2012)
- [Disclosure framework and Assessment methodology](#) (December 2012)
- Recovery of financial market infrastructures (October 2014)
- Cyber resilience in financial market infrastructures (November 2014)
- [Assessment methodology for the oversight expectations applicable to critical service providers](#) (December 2014)
- [Application of the Principles for financial market infrastructures to central bank FMIs](#) (August 2015)
- [Guidance on cyber resilience for financial market infrastructures](#) (June 2016)
- [Recovery of financial market infrastructures](#) (Revised July 2017)
- [Reducing the risk of wholesale payments fraud related to endpoint security](#) (May 2018)