

2. การกำกับดูแลระบบการชำระเงิน (Payment systems oversight)

ระบบการชำระเงินเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน (Financial Market Infrastructures: FMI) ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจและการเงิน รวมถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการดำเนินธุรกิจของภาคธุรกิจและประชาชน ธปท. จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการกำกับดูแลระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของระบบการเงินของประเทศ และระบบการชำระเงินรายย่อยที่มีความสำคัญ รวมถึงบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ โดยการประเมินและติดตามระบบการชำระเงินที่สำคัญ และควบคุมดูแล ตรวจสอบการให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อความมั่นคงปลอดภัยและประสิทธิภาพของระบบการชำระเงินของประเทศไทย

2.1 การกำกับดูแลระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ

ธปท. มีหน้าที่ในการกำกับดูแลระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ โดยจำแนกระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญเป็น 2 ประเภท อิงตามแนวทางมาตรฐานสากล เพื่อสะท้อนถึงความสำคัญของระบบการชำระเงินที่มีต่อความมั่นคงของระบบการเงินของประเทศ รวมถึงระดับของการกำกับดูแลที่เหมาะสม ดังนี้

1) ระบบการชำระเงินที่สำคัญต่อความมั่นคงของระบบการเงินของประเทศ (Systemically Important Payment System: SIPS) มีเพียงระบบเดียวในประเทศไทย คือ ระบบบาทเนต ซึ่ง ธปท. เป็นผู้ดำเนินการระบบ โดยเป็นโครงสร้างพื้นฐานรองรับการโอนเงินหรือการชำระเงินมูลค่าสูงระหว่างสถาบัน ในปี 2557 มีมูลค่าการโอนเงินผ่านระบบบาทเนตเท่ากับ 757.9 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็น 62.43 เท่าของ GDP

2) ระบบการชำระเงินรายย่อยที่มีความสำคัญ (Prominently Important Retail Payment Systems: PIRPS) ได้แก่ ระบบการหักบัญชีเช็คด้วยภาพเช็ค (Imaged Cheque Clearing and Archrive System: ICAS) ที่ดำเนินการโดย ธปท. และระบบการโอนเงินรายย่อยระหว่างธนาคารและระบบเอทีเอ็ม (Interbank Transaction Management and Exchange: ITMX) ที่ดำเนินการโดย บริษัท เนชั่นแนล ไอทีเอ็มเอ็กซ์ (NITMX) โดยมูลค่าการโอนเงินผ่านระบบ ICAS และระบบของ NITMX เท่ากับ 37.9 ล้านล้านบาท และ 5.6 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็น 3.12 เท่า และ 0.46 เท่าของ GDP ตามลำดับ

เพื่อให้ระบบการชำระเงินที่สำคัญดังกล่าวมีความปลอดภัย น่าเชื่อถือ มีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมสอดคล้องกับมาตรฐานสากล Principles for Financial Market Infrastructures (PFMI) ในปี 2557 กรช. จึงได้เห็นชอบนโยบายการกำกับดูแลระบบการชำระเงิน

ที่มีความสำคัญ (Payment systems oversight framework) ที่ ธปท. จัดทำเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการของ ธปท. ในการกำกับดูแลเสถียรภาพระบบการชำระเงินที่สำคัญ รวมทั้งเห็นชอบให้เผยแพร่นโยบายดังกล่าวผ่านทางเว็บไซต์ ธปท. ด้วย

กรอบนโยบายการกำกับดูแลดังกล่าวได้กำหนดวิธีการ ขอบเขตการกำกับดูแล และการรายงานผลการดำเนินการ เพื่อติดตามดูแลให้มีระบบการชำระเงินที่ปลอดภัย สามารถให้บริการได้อย่างต่อเนื่อง มีการบริหารจัดการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และสามารถป้องกันการเกิดความเสี่ยงต่อระบบได้ โดยมีกรอบการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

1) การจัดให้มีการวิเคราะห์ ติดตาม ประเมินความเสี่ยงของระบบการชำระเงินที่สำคัญเป็นระยะ เพื่อประเมินผลกระทบที่เกิดจากความเสี่ยงที่สำคัญ เช่น ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ และความเสี่ยงในการชำระดุล (Settlement risk) ที่อาจส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อระบบในระบบการชำระเงินได้

2) การกำหนดให้ผู้ดำเนินการระบบจัดทำการประเมินระบบด้วยตนเอง โดยอ้างอิงตามมาตรฐานสากล PFMI

3) การเข้าประเมินและสังเกตการณ์การปฏิบัติงานของผู้ให้บริการระบบ เพื่อมุ่งเน้นการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการปฏิบัติงานและระบบให้บริการ

โดย ธปท. จะรายงานผลการกำกับดูแล ตรวจสอบ รวมถึงการรายงานเสถียรภาพระบบการชำระเงินที่สำคัญต่อ กรช. เป็นประจำทุก 6 เดือน

สำหรับในปี 2557 ธปท. ได้จัดให้มีการประเมินและสังเกตการณ์การปฏิบัติงานการให้บริการของระบบบาทเน็ต ในด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ รวมทั้งยังได้ร่วมมือและประสานงานเพื่อการกำกับดูแล (Cooperative oversight) ร่วมกับหน่วยงานกำกับดูแลระบบ Financial Market Infrastructures (FMI) อื่น ที่มีความเชื่อมโยงกับระบบการชำระเงินของ ธปท. ทั้งหน่วยงานในประเทศ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) และหน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารกลางฮ่องกง (Hong Kong Monetary Authority) เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านกำกับการดูแลระบบ FMI ระหว่างกัน ทั้งด้านมาตรฐานสากลในการกำกับดูแล ประเด็นความเสี่ยงสำคัญที่ต้องดูแลเนื่องจากมีระบบที่เชื่อมโยงกัน หรือมีสมาชิกในระบบร่วมกัน ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และมาตรการจัดการความเสี่ยงในระบบที่สอดคล้องกันด้วย นอกจากนี้ ธปท. ยังได้จัดให้มีการประเมินตนเองตามมาตรฐานสากล PFMI ของระบบ ICAS และระบบ ITMX ด้วย

กรอบที่ 5: ผลการกำกับดูแลระบบการชำระเงินที่สำคัญของไทยตามมาตรฐานสากล Principles for Financial Market Infrastructures (PFMI)

ในปี 2557 ธปท. กำกับดูแลระบบการชำระเงินที่สำคัญตามมาตรฐานสากล PFMI ดังนี้

(1) การประเมินและตรวจสอบ On-site ระบบบาทเน็ต

ธปท. มีการประเมินความเสี่ยงด้านปฏิบัติการของระบบบาทเน็ตตามมาตรฐานสากล PFMI (หลักการข้อ 17: Operational risk) ใน 2 ประเด็น ได้แก่ 1) การบริหารจัดการความต่อเนื่องทางธุรกิจ (Business Continuity Management: BCM) และ 2) ความน่าเชื่อถือด้านการปฏิบัติงาน (Operational reliability and availability) เพื่อให้มั่นใจว่าระบบมีการดำเนินงานและบริหารจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมสามารถให้บริการได้อย่างราบรื่นต่อเนื่อง ทั้งกรณีสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน

โดยผลการประเมินสรุปได้ว่าระบบบาทเน็ตมีการบริหารจัดการความต่อเนื่องทางธุรกิจที่น่าเชื่อถือ มีมาตรการและกระบวนการจัดการความเสี่ยงด้านปฏิบัติการในระดับที่เหมาะสม มีการให้บริการได้อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งมีความพร้อมใช้งานของระบบ (System availability) โดยเฉลี่ยในปี 2557 เท่ากับร้อยละ 99.74 และไม่พบประเด็นปัญหาที่ต้องปรับปรุงแก้ไขโดยเร็วหรือเร่งด่วน

ทั้งนี้ เพื่อให้มีการติดตามดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านปฏิบัติการสอดคล้องกับมาตรฐานสากล PFMI มากขึ้น ธปท. จะจัดให้มีการรายงานการบริหารจัดการความต่อเนื่องของระบบบาทเน็ตต่อ กรช. เป็นประจำทุก 6 เดือน

(2) การดำเนินการเพื่อให้ระบบบาทเน็ตพร้อมสำหรับการประเมินโดยหน่วยงานภายนอก

ธปท. ได้ดำเนินการมาเป็นลำดับเพื่อให้มั่นใจว่าระบบบาทเน็ตซึ่งเป็นระบบโครงสร้างพื้นฐานการทำธุรกรรมทางการเงินและระบบการชำระเงินที่สำคัญของไทย มีการดำเนินงานที่สอดคล้องตามมาตรฐานสากล PFMI 18 ข้อ และพร้อมสำหรับการประเมินโดยหน่วยงานภายนอก (IMF และ World bank ซึ่งรับผิดชอบในการประเมินระบบการชำระเงินตามมาตรฐานสากล PFMI) ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าระบบบาทเน็ตมีการดำเนินงานสอดคล้องและเทียบเท่ามาตรฐานสากล มีความมั่นคง สามารถเอื้อประโยชน์การทำธุรกรรมทางการเงินและตลาดเงิน และสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน

การดำเนินการที่สำคัญของ ธปท. เพื่อเตรียมความพร้อมระบบบาทเน็ตสำหรับการประเมินจากหน่วยงานภายนอกดังกล่าว ได้แก่ การจัดให้มีการประเมินตนเองตามมาตรฐานสากล PFMI สำหรับระบบบาทเน็ตในปี 2556 การจัดทำกระบวนการบริหารจัดการความเสี่ยงที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากขึ้น เช่น การลดระยะเวลาการฟื้นฟูและกู้คืนระบบได้ภายใน 2 ชั่วโมง การจัดทำพิธีปฏิบัติและเอกสารต่าง ๆ ให้เป็นปัจจุบัน และการรายงานผลการดำเนินการต่อ กรช. เป็นประจำทุก 6 เดือน

(3) การประเมินตนเอง (Self - assessment) ของระบบ ICAS

ธปท. ดำเนินการให้มีการประเมินตนเองระบบ ICAS ซึ่งจัดเป็นระบบการชำระเงินรายย่อยที่สำคัญตามมาตรฐานสากล PFMI ที่นำมาประยุกต์ใช้กับระบบการชำระเงินรายย่อยที่สำคัญจำนวน 14 ข้อ ซึ่งผลการประเมินสรุปได้ว่าระบบ ICAS มีการดำเนินการและการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยรวมสอดคล้องกับมาตรฐานสากล PFMI โดยไม่พบประเด็นปัญหาที่ต้องปรับปรุงแก้ไขโดยเร็วหรือเร่งด่วน

ทั้งนี้ ธปท. จะพิจารณาดำเนินการเพิ่มเติมในบางประเด็นเพื่อให้ระบบ ICAS สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากขึ้น เช่น การจัดให้มีการทดสอบแผนการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ (Business Continuity Plan) ให้ครอบคลุมสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารจัดการระบบในสถานการณ์ฉุกเฉินดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(4) การประเมินตนเอง (Self - assessment) ของระบบ ITMX

ธปท. ดำเนินการให้บริษัท NITMX มีการประเมินตนเองระบบ ITMX ซึ่งเป็นหนึ่งในระบบ PIRPS ของไทยตามมาตรฐาน PFMI ที่นำมาประยุกต์ใช้กับระบบการชำระเงินรายย่อยที่สำคัญจำนวน 14 ข้อ โดย ธปท. ในฐานะผู้กำกับดูแลจะทบทวนผลการประเมินตนเองดังกล่าวเพื่อใช้ในการประเมินและตรวจสอบ On-site ระบบ ITMX ต่อไป

2.2 การกำกับดูแลผู้ให้บริการการชำระเงิน

ปัจจุบันบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมกับสิ่งท้าทายใหม่ ๆ จากลักษณะการให้บริการและการใช้เทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนและทันสมัยมากขึ้น นอกจากนี้ ผู้ให้บริการของธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ก็มีหลากหลายทั้งที่เป็นสถาบันการเงินและที่มีใช้สถาบันการเงิน

ธปท. ได้ดำเนินการกำกับดูแลผู้ให้บริการเพื่อให้มีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมในการให้บริการธุรกรรมทางการเงิน รวมทั้งให้ความน่าเชื่อถือและความปลอดภัยในการให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของภาคธุรกิจและการให้บริการของภาครัฐ โดย ธปท. เป็นผู้ควบคุมดูแลผู้ให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Money) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 และธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชบัญญัติการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2551 (พ.ร.ฎ. e-Payment)

2.2.1 การกำกับดูแลตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์)

ธปท. กำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจ e-Money ที่มีใช้สถาบันการเงิน 8 ราย ซึ่งได้รับอนุญาตตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547

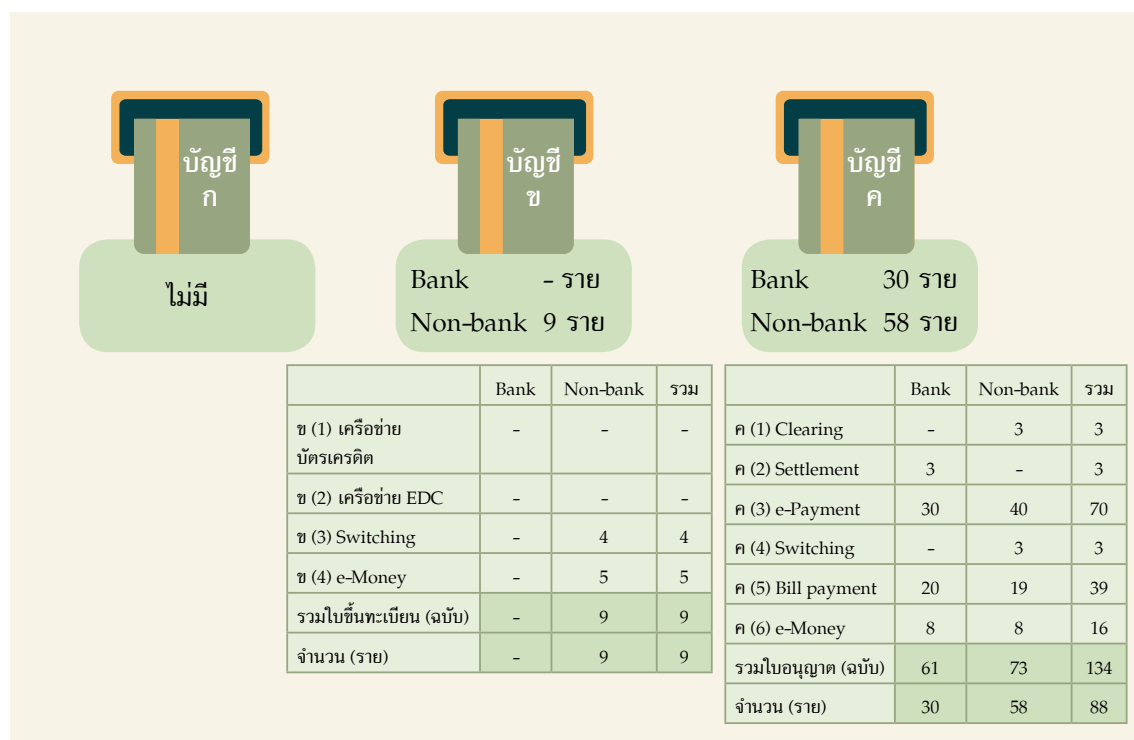
ในปี 2557 ธปท. ได้พิจารณาทบทวน ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจ e-Money โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของฐานะทางการเงินของธุรกิจ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อลูกค้าผู้ใช้บริการ ได้แก่ การกำหนดเกณฑ์เรื่องการดำรงเงินกองทุนของผู้ให้บริการ การกำหนดให้มีกระบวนการลงทะเบียนให้กับผู้ใช้บริการ การขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจ e-Money ให้ออกเป็นเงินตราต่างประเทศและใช้ในต่างประเทศ และให้ประกอบธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องจากธุรกิจให้บริการ e-Payment ได้ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ด้านธุรการอื่น ๆ เพื่อให้ธุรกิจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ได้เหมาะสมและคล่องตัวยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ธปท. ได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้ให้บริการแล้ว และจะดำเนินการตามกระบวนการประกาศใช้ต่อไป

2.2.2 การควบคุมดูแลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2551

ธปท. มีหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.ฎ. e-Payment ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองภายใต้ พ.ร.บ. ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 โดยมีระดับการควบคุมดูแล 3 ระดับ คือ บัญชี ก เป็นธุรกิจบริการที่ต้องแจ้งให้ทราบ บัญชี ข เป็นธุรกิจบริการที่ต้องขอขึ้นทะเบียน และบัญชี ค เป็นธุรกิจบริการที่ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนให้บริการ ในปี 2557 ธปท. ได้ดำเนินการควบคุมดูแลผู้ให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตาม พ.ร.ฎ. e-Payment สรุปได้ดังนี้

(1) พิจารณาการขอขึ้นทะเบียนของผู้ที่ประสงค์จะเป็นผู้ให้บริการตามบัญชี ข และพิจารณาการขอรับใบอนุญาตของผู้ที่ประสงค์จะเป็นผู้ให้บริการตามบัญชี ค เสนอคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ครอ.) เพื่อพิจารณาออกใบอนุญาต ทั้งนี้ ณ สิ้นปี 2557 มีผู้ให้บริการที่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามบัญชี ข จำนวน 9 ราย และผู้ให้บริการที่ได้รับใบอนุญาตตามบัญชี ค จำนวน 88 ราย (ธนาคารพาณิชย์ 30 ราย และสถาบันที่มีชื่อสถาบันการเงิน 58 ราย) รวมใบอนุญาตทั้งสิ้น 134 ฉบับ มีผู้ให้บริการที่คืนใบอนุญาตตามบัญชี ค จำนวน 2 ราย และยังไม่มีผู้ให้บริการที่เข้าข่ายต้องแจ้งให้ทราบตามบัญชี ก

ภาพที่ 4: ภาพรวมธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557

ทั้งนี้ ผู้ให้บริการที่ได้รับใบอนุญาตในปี 2557 ส่วนใหญ่เป็นผู้ให้บริการที่เป็นตัวแทนโอนเงินหรือรับชำระเงินผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Payment gateway) นอกจากนี้ มีผู้ให้บริการขออนุญาตให้บริการที่น่าสนใจ เช่น ผู้รับชำระเงินอัตโนมัติ

(2) กำกับดูแลและตรวจสอบผู้ให้บริการให้ปฏิบัติตาม พ.ร.ฎ. e-Payment และประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงรายงานผลการควบคุมดูแลและการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ให้บริการต่อ คธอ. โดยในปี 2557 มีการรายงานกรณีปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด 23 กรณี

(3) อยู่ระหว่างปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้มีความยืดหยุ่นเหมาะสมมากขึ้น การกำหนดเกณฑ์กำกับดูแลการให้บริการผ่านตัวแทนให้มีรายละเอียดชัดเจนมากขึ้น โดย ธปท. ได้จัดทำร่างประกาศที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไปแล้วเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2557 ปัจจุบันอยู่ระหว่างปรับปรุงหลักเกณฑ์ตามที่ได้รับความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก่อนนำเสนอ คธอ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(4) ยกเว้นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) ภายใต้ พ.ร.บ. ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 เพื่อกำกับดูแลการให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ของ SFIs ตามที่ได้รับมอบหมายจาก คธอ. เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในระบบสารสนเทศคุ้มครองผู้บริโภค และเสริมสร้างประสิทธิภาพและการแข่งขัน ตลอดจนเพื่อให้ SFIs ที่ให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คธอ. เช่นเดียวกับผู้ให้บริการอื่นทั้งที่เป็นสถาบันการเงินและมีไม่ใช่สถาบันการเงิน ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยขณะนี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติร่างดังกล่าวแล้ว และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา