

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ.

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นนี้ เป็นการพิจารณาผลกระทบของบทบัญญัติตามร่างกฎหมายฉบับนี้ ที่อาจมีผลต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และ ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รวบรวมประเด็นและนำผลสรุปจากการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป ที่ได้ดำเนินการมาเป็นระยะนับแต่ช่วงการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ช่วงการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา และ ช่วงการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวิเคราะห์ผลกระทบ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ผลกระทบเชิงบวกหรือประโยชน์ที่จะได้รับ และส่วนที่ 2 ผลกระทบเชิงลบหรือข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้น

ส่วนที่ 1 ผลกระทบเชิงบวกหรือประโยชน์ที่จะได้รับ

การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศมีกฎหมายกำกับดูแลและระบบการชำระเงิน ที่เป็นเอกภาพ เพิ่มประสิทธิภาพ และบูรณาการการกำกับดูแลเสถียรภาพของระบบการชำระเงิน ลดภาระของผู้ประกอบธุรกิจในการปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับ และให้มีการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นทันต่อความเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการของเทคโนโลยีที่เกิดขึ้น เพื่อต่อการเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ รวมทั้งยกระดับระบบการชำระเงินของประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในเรื่องสำคัญ เช่น การคุ้มครองการโอนเงินในระบบการชำระเงินที่สำคัญ ที่ได้ดำเนินการสำเร็จแล้ว (Payment Finality) มิให้ถูกยกเลิกหรือเพิกถอน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องในระบบการเงิน การคุ้มครองหลักประกันที่สมาชิกนำมาไว้เป็นประกันเพื่อชำระดุลในระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ และการคุ้มครองเงินรับล่วงหน้าจากผู้ให้บริการ ซึ่งจะเสริมสร้างความเชื่อมั่นและสนับสนุนธุรกรรมทางการเงินในรูปแบบต่างๆ คุ้มครองผู้บริโภคให้มีบริการที่ปลอดภัย ได้มาตรฐาน เชื่อถือได้ ส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันของประเทศ และสนับสนุนนโยบาย National e-Payment อันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้ให้บริการ ผู้ประกอบธุรกิจ และเสถียรภาพระบบการชำระเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวม สรุปได้ดังนี้

1. ประโยชน์ต่อประชาชนผู้ให้บริการ

1.1 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจระบบการชำระเงิน ได้แก่ ระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ ระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ และบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับ ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลังหรือขึ้นทะเบียนจากธนาคารแห่งประเทศไทย แล้วแต่กรณี และให้บริการโดยปฏิบัติตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ตามที่กำหนด ซึ่งจะเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้ประชาชนผู้ให้บริการเชื่อมั่นได้ว่าบริการการชำระเงินมีความมั่นคง ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ

1.2 การกำกับดูแลระบบการชำระเงินภายใต้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มุ่งเน้นให้ประชาชนผู้ให้บริการได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยได้รับข้อมูลเกี่ยวกับบริการที่ครบถ้วนและถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลการให้บริการที่โปร่งใส เพื่อให้ประชาชนผู้ให้บริการมีข้อมูลเพียงพอต่อการตัดสินใจเลือกใช้

บริการได้เหมาะสมกับความต้องการของตน การดูแลและจัดการข้อร้องเรียน โดยให้ประชาชนมีสิทธิในการร้องเรียนหรือเรียกร้องเมื่อการให้บริการไม่เป็นไปตามข้อตกลงที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้ให้ไว้ ตลอดจนสามารถเข้าถึงบริการการชำระเงินที่ได้มาตรฐานในราคาที่เหมาะสมเป็นธรรม

1.3 บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติได้ให้ความคุ้มครองเงินที่ผู้ประกอบการธุรกิจบริการการชำระเงินได้รับล่วงหน้าจากประชาชนผู้ใช้บริการ (Float protection) ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เงินรับล่วงหน้าดังกล่าวจะไม่ถือเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การยึดหรืออายัดในคดีแพ่ง หรือเป็นทรัพย์สินที่อาจแบ่งแก่เจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย จึงทำให้มั่นใจว่าเงินของประชาชนที่ได้จ่ายล่วงหน้าให้กับผู้ให้บริการเพื่อใช้ชำระค่าสินค้าและบริการไว้แล้ว จะไม่สูญหายและได้รับคืนแม้ว่าผู้ให้บริการจะถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์หรือล้มละลาย

1.4 การกำกับดูแลระบบการชำระเงินและบริการการชำระเงินที่มีประสิทธิภาพ ปกป้องคุ้มครองประชาชนผู้ใช้บริการอย่างเป็นธรรม ตลอดจนสนับสนุนความเชื่อมั่นในการใช้บริการว่ามีความมั่นคง ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ ภายใต้บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติข้างต้น จะส่งผลให้ทั้งผู้ประกอบการธุรกิจ และประชาชนผู้ใช้บริการให้การยอมรับ สนับสนุนการขยายธุรกิจและขอบเขตเพื่อให้เข้าถึงประชาชนผู้ใช้บริการระบบและบริการการชำระเงินได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึงยิ่งขึ้น

2. ประโยชน์ต่อผู้ประกอบการธุรกิจ

2.1 การร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการลดภาระและความซ้ำซ้อนที่ผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับและถูกกำกับดูแลจากหลายหน่วยงาน เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลผู้ให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์มีหลายฉบับ เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2551 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2559 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์) โดยมีหน่วยงานที่กำกับดูแลหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และธนาคารแห่งประเทศไทย

2.2 การกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และที่มีใช้สถาบันการเงิน ทั้งที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจในประเทศและผู้ประกอบการธุรกิจที่มาจากต่างประเทศ ภายใต้กฎหมายและหลักเกณฑ์เดียวกัน ส่งผลให้การกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจมีความเท่าเทียมกัน (Level of playing field) ซึ่งเป็นการเสริมสร้างการแข่งขันในการให้บริการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.3 การกำกับดูแลจะเน้นไปที่ระบบการชำระเงินหรือบริการการชำระเงินที่มีนัยสำคัญ มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และดูแลมิให้เกิดความเสี่ยงต่อระบบการชำระเงินโดยรวม โดยต้องปฏิบัติตามกรอบหลักเกณฑ์ที่กำหนด นอกจากนี้ ได้รองรับการดูแลพัฒนาการด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่จะมีขึ้น โดยเปิดให้มีแนวทางการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่น ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจคิดค้นและพัฒนาระบบการชำระเงินหรือบริการการชำระเงินใหม่ๆ มาให้บริการ นับเป็นการยกระดับระบบการชำระเงินและผู้ประกอบการธุรกิจของไทยให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

3. ประโยชน์ต่อเสถียรภาพระบบการชำระเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวม

3.1 การมีบทบัญญัติในเรื่องสำคัญ เช่น การคุ้มครองการโอนเงินในระบบการชำระเงินที่สำคัญที่ได้ดำเนินการสำเร็จแล้ว (Payment Finality) มิให้ถูกยกเลิกหรือเพิกถอน การคุ้มครองหลักประกันที่สมาชิกรับมาไว้เป็นประกันเพื่อชำระดุลในระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญ เป็นการยกระดับระบบการชำระเงินของประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และทัดเทียมกับต่างประเทศ อีกทั้ง เป็นการป้องกันความเสี่ยงและผลกระทบที่เป็นลูกโซ่ต่อเนื่องในระบบการชำระเงินและระบบการเงินโดยรวม (Systemic Risk)

3.2 การกำกับดูแลระบบการชำระเงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มุ่งเน้นการสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนและส่งเสริมการทำธุรกรรมทางการเงินในรูปแบบต่างๆ ให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan) และแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (Thailand 4.0) รวมทั้ง ส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันของประเทศ และพัฒนาระบบการชำระเงินไปสู่ระดับภูมิภาค ตลอดจนช่วยลดการใช้เงินสด ซึ่งเป็นต้นทุนสำคัญในการบริหารจัดการเงิน โดยให้มีบริการการชำระเงินที่สะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย น่าเชื่อถือ ตรวจสอบได้ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาเศรษฐกิจนอกระบบ และการทุจริตคอร์รัปชัน

3.3 การมีกฎหมายกำกับดูแลโดยมุ่งเน้นการสร้างความเชื่อมั่น และส่งเสริมและพัฒนาระบบการชำระเงินให้สามารถรองรับธุรกรรมทางการเงินและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศให้ดำเนินไปได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย ได้มาตรฐาน และเชื่อถือได้ เป็นการส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขันของภาคธุรกิจของประเทศ และพัฒนาระบบการชำระเงินไปสู่ระดับภูมิภาค

ส่วนที่ 2 ผลกระทบเชิงลบหรือข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้น

ร่างพระราชบัญญัตินี้โดยภาพรวมจะเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ใช้บริการ ผู้ประกอบธุรกิจ และระบบเศรษฐกิจโดยรวม อย่างไรก็ตาม อาจมีบทบัญญัติบางประการที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ประกอบธุรกิจ จึงมีข้อกังวลเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติ โดยเฉพาะในช่วงการปรับเปลี่ยนเพื่อเข้าสู่การกำกับดูแลภายใต้ร่างกฎหมายฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

1. การยื่นขออนุญาตหรือขึ้นทะเบียนใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติ สำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนแล้วตามกฎหมายเดิม

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดประเภทและลักษณะของระบบการชำระเงินและบริการการชำระเงินแตกต่างจากกฎหมายเดิม เพื่อความชัดเจนเป็นระบบ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจรายเดิมยื่นขออนุญาตหรือขึ้นทะเบียนใหม่ เพื่อให้การอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนสอดคล้องตามประเภทและลักษณะของระบบการชำระเงินหรือบริการการชำระเงินภายใต้ร่างพระราชบัญญัติระบบการชำระเงินฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม จะมีการยกเลิกกฎหมายเดิมที่ซ้ำซ้อนทั้งหมดเมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ เพื่อลดภาระของผู้ประกอบธุรกิจที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้กำกับดูแลหลายหน่วยงาน

นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายเดิมมีระยะเวลาในการเตรียมตัวและรับทราบข้อมูลแนวทางดำเนินการได้อย่างเพียงพอ

กล่าวคือ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ประกาศลงราชกิจจานุเบกษา จะมีผลบังคับใช้ในอีก 180 วัน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับดูแลตามกฎหมายจะดำเนินการจัดประชุมชี้แจงถึงหลักเกณฑ์และแนวทางดำเนินการอย่างชัดเจน จากนั้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับแล้ว หากผู้ประกอบการธุรกิจประสงค์ จะประกอบธุรกิจต่อไปจะสามารถยื่นขออนุญาตหรือขึ้นทะเบียนภายใน 120 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เมื่อได้ยื่นคำขออนุญาตหรือขึ้นทะเบียนแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้จนกว่ารัฐมนตรีหรือธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น รวมแล้วเป็นระยะเวลา 300 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าว และไม่ทำให้การให้บริการของผู้ประกอบธุรกิจต้องสะดุดหรือหยุดชะงัก ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นแบบหรือเอกสารต่างๆ เพื่อขอรับอนุญาตหรือขอขึ้นทะเบียนใหม่ จะพิจารณาให้ไม่เป็นภาระต่อผู้ประกอบการ

2. การกำหนดบทลงโทษทางอาญา กรณีผู้ประกอบการไปทำธุรกรรมใดๆ เกี่ยวกับระบบการชำระเงินหรือบริการการชำระเงินกับผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือขึ้นทะเบียน

ร่างกฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจประกาศห้ามการทำธุรกรรมใดๆ กับผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนได้ โดยจะมีการออกประกาศรายชื่อผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนและห้ามมิให้ผู้ใดทำธุรกรรมใดๆ ด้วย ซึ่งเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ประสงค์ ให้การประกอบธุรกิจที่เข้าข่ายต้องขออนุญาตหรือขึ้นทะเบียน ซึ่งให้บริการกับผู้ใช้บริการในประเทศไทยปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากระบบการชำระเงินและบริการการชำระเงินถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานและบริการที่สำคัญของระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ประชาชนผู้ให้บริการอาจได้รับความเสียหายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองหากมีการทำธุรกรรมกับผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือขึ้นทะเบียน ดังนั้น การประกอบธุรกิจต้องดำเนินการด้วยความสุจริต ระมัดระวัง จึงต้องกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ฝ่าฝืนในเรื่องดังกล่าวมีบทลงโทษทางอาญาด้วย เพื่อให้การกำกับดูแลผู้ประกอบการมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อย่างเคร่งครัด มีมาตรฐาน และเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค

3. อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการและการเข้าตรวจสอบสถานที่ของผู้ประกอบการโดยไม่ต้องมีหมายศาล

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับดูแลมีการดำเนินการตรวจสอบผู้ประกอบการเป็นประจำตามปกติเพื่อกำกับดูแลความเสี่ยงและการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ประกอบการได้ให้บริการด้วยระบบที่มีความมั่นคง ปลอดภัย น่าเชื่อถือ และในกรณีที่พบว่ามี การดำเนินการเข้าข่ายผิดกฎหมาย ทาง การจำเป็นต้องดำเนินการให้ทันเวลา เพื่อป้องกันความเสียหายจากการฉ้อโกง หรือ ยักยอกถ่ายเทข้อมูล ทรัพย์สิน หรือเอกสาร ทั้งนี้ ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการและการเข้าตรวจสอบสถานที่ทำการของผู้ประกอบการธุรกิจตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีแนวทางที่สอดคล้องกับการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินและบริษัทหลักทรัพย์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เป็นผู้ดำเนินการตามลำดับ