



## แนวทางการกำกับดูแลเงินกองทุนและสภาพคล่องตามหลักเกณฑ์ Basel III

### บทความ Basel III : หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินภายหลังวิกฤตการเงินโลก

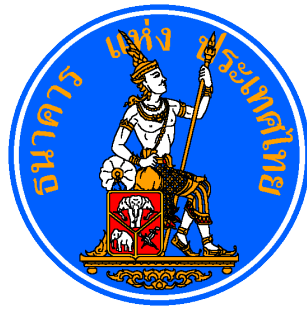
Basel III คือ หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินของ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) ซึ่งครอบคลุมเรื่องการดำรงเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินสามารถต้านทานภาวะวิกฤตในระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจได้ดีขึ้น พร้อมทั้งลดการส่งต่อความเสี่ยงจากระบบการเงินไปยังภาคเศรษฐกิจจริงด้วย



## บทความ

# Basel III : หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงิน ภายหลังจากวิกฤตการเงินโลก

มิถุนายน 2554



จัดทำโดย  
สายนโยบายสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางกำกับดูแลสถาบันการเงินตามหลักเกณฑ์ Basel III ในระดับสากลที่เสนอโดย Basel Committee on Banking Supervision สำหรับหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องสำหรับประเทศไทยนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดในประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยในโอกาสต่อไป



## สารบัญ

1. วิกฤตการเงินโลก ที่มาของการปรับปรุงแนวคิดการกำกับดูแลสถาบันการเงิน .....	1
1.1 จุดกำเนิดของวิกฤตการเงินโลก .....	2
1.2 ภาวะวิกฤตเชื่อมโยงสู่ปัญหาในระบบการเงินโลก .....	4
2. แนวคิดการปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงินในระดับสากลและบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ..	4
2.1 การปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงินในระดับสากล .....	4
2.2 บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย .....	6
3. Basel III: หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงิน .....	6
3.1 มาตรการด้านการดำรงเงินกองทุน .....	7
3.2 มาตรการด้านการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง .....	16
3.3 มาตรการสำหรับสถาบันการเงินที่มีความสำคัญเชิงระบบ (Systemically Important Financial Institutions (SIFIs)).....	22
3.4 ระยะเวลาการบังคับใช้ .....	22
4. แนวทางการปรับใช้ Basel III ในประเทศไทย .....	24
4.1 การศึกษาผลกระทบเบื้องต้น .....	24
4.2 การเตรียมความพร้อมในระยะต่อไป.....	25
ภาคผนวก .....	
ภาคผนวก 1: สรุปการปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงินในระดับสากล และคำอธิบายเกี่ยวกับองค์กร ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง .....	i
ภาคผนวก 2: เอกสารอ้างอิง .....	v



## **Basel III : หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงิน ภายหลังจากวิกฤตการเงินโลก**

วิกฤตการเงินโลกครั้งล่าสุดที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2007 - 2008 ที่ผ่านมา เป็นบทเรียนสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการทบทวนแนวคิดการกำกับดูแลระบบการเงินในหลายด้าน โดยหลักเกณฑ์ Basel III ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิวัฒนาการดังกล่าว มุ่งเน้นการปรับปรุงมาตรการการกำกับดูแลเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของสถาบันการเงิน (สง.) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยครอบคลุมธุรกรรมทางการเงินที่มีความซับซ้อน และทันต่อพัฒนาการใหม่ๆ ของ สง. เพื่อลดโอกาสการเกิดวิกฤตการเงินในอนาคต

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับที่มา และหลักเกณฑ์การกำกับดูแล สง. ตามแนวทาง Basel III โดยแบ่งเนื้อหาได้เป็น 4 ส่วน ได้แก่

1. วิกฤตการเงินโลก ที่มาของการปรับปรุงแนวคิดการกำกับดูแลสถาบันการเงิน
2. แนวคิดการปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงินในระดับสากล
3. Basel III : หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงิน
4. แนวทางการปรับใช้ Basel III ในประเทศไทย

ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ประมวลและเรียบเรียงบทความนี้จากข้อมูลที่เผยแพร่ผ่านสื่อและบทความตีพิมพ์ต่างๆ โดยในส่วนของ 1 และ 2 เป็นการรวบรวมและสรุปความคิดเห็นของนักวิชาการและบทความเชิงวิเคราะห์ที่อธิบายถึงพัฒนาการของระบบการเงินของโลกในช่วงก่อนวิกฤต ลักษณะของปัญหาที่ปรากฏขึ้นในช่วงภาวะวิกฤต และแนวทางแก้ไขที่ผู้นำกลุ่มประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ Group of Twenties (G-20) ได้มีการระดมความคิดเห็นเพื่อพัฒนาปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงิน ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์ Basel III อันเป็นมาตรการกำกับดูแลระบบ สง. สำหรับส่วนที่ 3 เป็นการสรุปสาระสำคัญของหลักเกณฑ์การกำกับดูแล สง. ตามแนวทาง Basel III โดยอ้างอิงจากเอกสารของคณะกรรมการด้านการกำกับดูแลภาคการธนาคารในระดับสากล (Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)) คณะกรรมการด้านเสถียรภาพการเงิน (Financial Stability Board (FSB)) และในที่สุดท้ายเป็นแนวทางดำเนินการเบื้องต้นในการเตรียมความพร้อมรองรับการบังคับใช้หลักเกณฑ์ Basel III ในประเทศไทย

### **1. วิกฤตการเงินโลก ที่มาของการปรับปรุงแนวคิดการกำกับดูแลสถาบันการเงิน**

วิกฤตการเงินโลกครั้งล่าสุดที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่าวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ ได้ถูกเปรียบเทียบกับวิกฤตการเงินของสหรัฐฯ ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1920 ที่ทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงทศวรรษที่ 1930 (Great Depression) โดยความคล้ายคลึงกันของวิกฤตการเงินในครั้งนี้กับวิกฤตการเงินในอดีตนั้น คือ การที่ สง. ลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงเป็นจำนวนมาก โดยในครั้งอดีตเป็นการเก็งกำไรในตลาดหุ้น ส่วนในครั้งนี้เป็นการให้สินเชื่อสังหาริมทรัพย์ที่มีคุณภาพต่ำ (สินเชื่อซับไพร์ม) และการลงทุนในตราสารอนุพันธ์ที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งเมื่อเกิดปัญหากับสินทรัพย์ดังกล่าว จึงส่งผลให้ สง. ประสบผลขาดทุน ทำให้ผู้ฝากเงินและนักลงทุนขาดความเชื่อมั่นต่อฐานะความมั่นคงของ สง. และระบบ สง. จึงส่งผลให้เกิดการถอนเงินอย่างกะทันหันของผู้ฝากเงินและ สง. ไม่ปล่อยสินเชื่อระหว่างกัน ซึ่งนำไปสู่ภาวะการขาดสภาพคล่องอันทำให้เกิดผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจจริง จนรัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงในที่สุด

นอกจากนี้ วิกฤตที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ได้ส่งผลเป็นวงกว้างไปยังประเทศต่างๆ นอกเหนือจากสหรัฐฯ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงทางการเงินและทางการค้าที่เพิ่มขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ และความก้าวหน้าของระบบการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้เครือข่ายธุรกิจของ สง. ที่มีความสำคัญเชิงระบบ (Systemically Important Financial Institutions (SIFIs)) ที่มีบทบาทมากขึ้น

## 1.1 จุดกำเนิดของวิกฤตการเงินโลก

วิกฤตการเงินโลกครั้งล่าสุดมีสาเหตุสำคัญมาจากสภาพแวดล้อมทางการเงินที่เอื้อให้เกิดการขยายตัวของสินเชื่อซับไพรม์ซึ่งเป็นผลมาจากการมุ่งทำกำไรในระยะสั้น ความต้องการทางเลือกในการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูง และพัฒนาการของตัวกลางทางการเงินที่สนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมทางการเงินที่มีสินเชื่อซับไพรม์เป็นสินทรัพย์อ้างอิง ทำให้มีการสะสมความเสี่ยงในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟูจนเกิดเป็นภาวะฟองสบู่ในระบบเศรษฐกิจสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งในแวดวงนักวิชาการและนักวิเคราะห์ทางการเงินได้มีการศึกษาและพิจารณาถึงประเด็นที่อาจเป็นปัจจัยที่นำไปสู่วิกฤตการเงินโลกในครั้ง นี้ และเสนอแนวคิดหลักๆ ไว้ดังนี้

(1) ภาวะอัตราดอกเบี้ยต่ำทำให้ความต้องการลงทุนในผลิตภัณฑ์ทางการเงินแบบใหม่ที่ให้ผลตอบแทนสูงแต่มีความเสี่ยงซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น : การดำรงอัตราดอกเบี้ยในระดับต่ำเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ตั้งแต่ปี 2000 สืบเนื่องจากเงินทุนไหลเข้าจากกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่และการดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่อนคลายของทางการ ทำให้เกิดความต้องการลงทุนในผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ให้อัตราผลตอบแทนสูง จึงเกิดนวัตกรรมทางการเงินด้านเครดิตใหม่ๆ ที่มีความเสี่ยงซับซ้อน เข้าใจยาก แต่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น ตราสาร securitisation (เช่น Mortgage-Backed Security (MBS) และตราสาร Collateralised Debt Obligations (CDO)) และ Credit Default Swap (CDS) เป็นต้น ซึ่งตราสารทางการเงินเหล่านี้มักจะมีสินเชื่อซับไพรม์เป็นสินทรัพย์อ้างอิง และมักได้รับการจัดอันดับที่ต่ำจากสถาบันการจัดอันดับเครดิตภายนอก (External Credit Rating Assessment Institutions (ECAI)) โดยที่การประเมินความเสี่ยงของ ECAI ไม่สะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริงของตราสาร เนื่องจากกระบวนการจัดอันดับเครดิตไม่ครอบคลุมความเสี่ยงที่เกิดจากการผิดนัดชำระของลูกหนี้ในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จึงมีส่วนสนับสนุนให้ตราสารซับซ้อนเหล่านั้นได้รับความนิยมและขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยมีการสะสมสินเชื่อคุณภาพต่ำไว้ในระบบ สง. เพื่อที่จะออกตราสารไว้ขายต่อไป นอกจากนั้น ยังมีการลงทุนในตราสารทางการเงินที่มีความเสี่ยงสูงเหล่านี้เป็นจำนวนมากทั้งจาก สง. และผู้ลงทุนอื่น

(2) การขยายตัวของ shadow banking system ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตการกำกับดูแลของทางการ : จากวิกฤต Great Depression ในช่วงทศวรรษที่ 1930 ระบบ สง. สหรัฐฯ ได้มีการปรับโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลธุรกรรมของ สง. ที่รับฝากเงินจากประชาชนให้มีความระมัดระวังมากขึ้น เช่น การจำกัดขอบเขตธุรกรรมของ สง. ที่รับเงินฝาก (The Glass Steagall Act (1933)<sup>1</sup>) และการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย (Regulation Q<sup>2</sup>) เป็นต้น จึงก่อให้เกิดการพัฒนาในตลาดเงินและการขยายตัวของ การดำเนินธุรกิจ สง. ในลักษณะ shadow banking ซึ่งเป็นตัวกลางทางการเงินด้านการลงทุนที่เน้น

<sup>1</sup> The Glass Steagall Act (1933) เป็นกฎหมายที่จำกัดขอบเขตธุรกรรมของ สง. โดยให้มีการแบ่งแยกธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ (Commercial banking) และธุรกิจพาณิชย์ (Investment banking) โดยธุรกิจการธนาคารพาณิชย์จะเน้นการให้บริการขั้นพื้นฐาน เช่น รับฝากเงินและให้สินเชื่อ แต่ไม่สามารถทำธุรกรรมทางการเงินที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่น การลงทุนในสินทรัพย์ประเภทต่างๆ เป็นต้น

<sup>2</sup> Regulation Q เป็นการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยไม่ให้สูงเกินไป เนื่องจากไม่ต้องการให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อในธุรกิจที่เสี่ยงมากขึ้น หากอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับสูง

ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยระดมทุนในรูปแบบต่างๆ ที่ไม่ใช่การรับฝากเงิน เช่น กองทุนป้องกันความเสี่ยง (hedge fund) ซึ่งเป็นกองทุนที่ก่อตั้งเพื่อลงทุนในธุรกรรมที่มีความเสี่ยง เช่น ตราสารอนุพันธ์ที่ซับซ้อน วาณิชธนกิจ (investment bank) ซึ่งนิยมลงทุนในตราสารอนุพันธ์ที่ซับซ้อน และนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle (SPV)) ซึ่ง สง. จัดตั้งขึ้นเพื่อแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์เพื่อการระดมทุน โดย shadow banks เหล่านี้ มีส่วนในการกระตุ้นให้นวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ โดยเฉพาะตราสารอนุพันธ์ด้านเครดิตขยายตัวมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่า shadow banks บางแห่งจะมีความสำคัญต่อระบบการเงินโดยรวมแต่กลับไม่ได้รับการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม ทำให้ สง. ที่รับฝากเงินเกิดความเสียหายในการแข่งขันและมีกำไรลดลง จึงมีแรงกดดันให้มีการผ่อนคลายกฎเกณฑ์สำหรับ สง. ที่รับเงินฝาก และเน้นการพึ่งพากลไกตลาดในการกำกับดูแล สง. มากขึ้น โดยให้อิสระ สง. ในการดำเนินธุรกิจอันนำมาซึ่งนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ ที่ใช้ในการระดมทุนโดยตรง และการขยายตัวของธุรกิจการเงินอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตการกำกับดูแล หรือที่เรียกว่า shadow banking system

(3) การดำเนินธุรกิจของ สง. บางแห่งที่มีระบบการบริหารความเสี่ยงที่ไม่เหมาะสม : สง. บางแห่งไม่ปฏิบัติตามแนวทางในการพิจารณาให้สินเชื่อที่มีมาตรฐานเพราะเห็นว่าช่องทางในการโอนถ่ายความเสี่ยงด้านเครดิตที่เกิดจากสินเชื่อพื้นฐานไปได้บางส่วน ทำให้เกิดการขยายตัวของสินเชื่อซับไพรม์เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจาก สง. สามารถนำสินเชื่อซับไพรม์เหล่านี้ (เช่น สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (mortgage loans)) ไปหาสภาพคล่อง (เช่น การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (securitisation)) เพื่อให้สามารถปล่อยสินเชื่อต่อได้ (leveraging) และสร้างกำไรได้มากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจจริงสามารถได้รับสินเชื่อโดยง่าย อันก่อให้เกิดการใช้จ่ายเกินตัวโดยเฉพาะกลุ่มลูกหนี้ซับไพรม์ โดยในปี 2006 ปริมาณสินเชื่อซับไพรม์ในสหรัฐฯ มีสัดส่วนถึงร้อยละ 40 ของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยทั้งหมด นอกจากนี้ กลไกการจ่ายผลตอบแทนให้แก่ผู้บริหาร สง. ก็มีการผูกโครงสร้างผลตอบแทนโดยอิงกับผลการดำเนินงานระยะสั้น จึงเป็นแรงจูงใจให้ สง. บางแห่งมุ่งเน้นการแสวงหากำไรโดยถือครองสินทรัพย์ที่มีคุณภาพต่ำเพื่อที่จะแปลงสภาพและนำออกขายต่อไป หรือลงทุนในนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ ที่ให้ผลตอบแทนสูงแต่มีความเสี่ยงที่ซับซ้อน โดยที่ไม่มีระบบการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม

เมื่อความร้อนแรงของภาวะฟองสบู่มีการปรับตัวลดลงจากการลดลงของราคาอสังหาริมทรัพย์และการขึ้นอัตราดอกเบี้ย ทำให้ลูกหนี้ซับไพรม์เริ่มมีปัญหาผิดนัดชำระหนี้เนื่องจากการ refinance เพื่อชำระหนี้เดิมทำได้ยากขึ้น ส่งผลให้ตราสาร securitisation ที่ผูกกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้กลุ่มนี้ไม่สามารถให้ผลตอบแทนได้ตามที่กำหนด จึงทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในตราสารอนุพันธ์ที่มีมูลค่าผูกติดกับสินเชื่อทั้งที่เป็นสินเชื่อดีและสินเชื่อที่มีการผิดนัดชำระหนี้ และเกิดภาวะขาดความเชื่อมั่นในระบบโดยรวม เนื่องจากตลาดไม่แน่ใจว่าความเสี่ยงในการลงทุนอยู่ที่ใด มีขนาดเท่าไร คู่สัญญาของตนจะได้รับผลกระทบจากวิกฤตซับไพรม์หรือไม่ และหลักประกันที่ได้รับจะมีสภาพคล่องอยู่หรือไม่ ส่งผลให้ สง. ต้องการถือสภาพคล่องไว้กับตัวมากขึ้น ทำให้เกิดการขยายตราสารทางการเงินจนมูลค่าของตราสารลดต่ำลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ผู้ถือครองสินเชื่อคุณภาพต่ำซึ่งเป็นสินทรัพย์อ้างอิงของตราสารและผู้ลงทุนในตราสารเหล่านี้ ตลอดจนผู้ให้การสนับสนุนหรือผู้ให้สภาพคล่องแก่ SPV ผู้ออกตราสารประสบปัญหาขาดทุนและลูกกลามเป็นปัญหาด้านสภาพคล่อง โดยในเดือนมีนาคม 2008 Bear Stearns วาณิชธนกิจอันดับ 5 ของสหรัฐฯ ซึ่งทำธุรกรรมในตลาด MBS มายาวนาน ประสบปัญหาจนต้องได้เข้ารับการช่วยเหลือจากธนาคารกลางสหรัฐฯ และถูกขายต่อไปยัง JP Morgan Chase ส่งผลกระทบต่อคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องเป็นวงกว้างทั้งในและต่างประเทศ และเมื่อ Lehman Brothers วาณิชธนกิจอันดับ 4 ของสหรัฐฯ ประกาศล้มละลายในเดือนกันยายน 2008 ทำให้เกิดความล้มเหลวของภาคการเงินทั้งระบบ (systemic failure)

## 1.2 ภาวะวิกฤตเชื่อมโยงสู่ปัญหาาระบบการเงินโลก

วิกฤตการเงินในสหรัฐฯ ในครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อไปยังระบบการเงินในภูมิภาคอื่นๆ ทั่วโลก โดยผ่านความเชื่อมโยงใน 2 ช่องทางหลัก คือ (1) *ความเชื่อมโยงทางการเงิน (International financial linkage)* ได้แก่ *ความเชื่อมโยงโดยตรง*จากการลงทุนในหลักทรัพย์ที่ประสบปัญหา ซึ่งส่วนใหญ่กระทบ สง. ในประเทศที่พัฒนาแล้วในอเมริกาและยุโรป และ*ความเชื่อมโยงทางอ้อม*จากภาวะตลาดการเงินโลก โดยได้รับผลกระทบจากความผันผวนของเงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ ส่งผลให้ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลกและสินค้าโภคภัณฑ์ปรับลดลง นอกจากนี้ สง. ทั่วโลกยังเผชิญปัญหาต้นทุนทางการเงินที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะ สง. ที่พึ่งพาดอลลาร์กู้ยืมระหว่างธนาคาร เนื่องจากความกังวลด้านเครดิตของคู่สัญญาที่ลุกลามจนกลายเป็นวิกฤตสภาพคล่องในตลาดการเงิน และ (2) *ความเชื่อมโยงทางการค้า (Trade linkage)* เมื่อเศรษฐกิจสหรัฐฯ และประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปซึ่งเป็นผู้บริโภครายใหญ่ของโลกประสบปัญหา ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและภาคธุรกิจลดลง การบริโภคและการลงทุนชะลอตัว ประเทศคู่ค้าทั่วโลกที่พึ่งพาการส่งออกไปยังกลุ่มประเทศดังกล่าวจึงได้รับผลกระทบด้วย

วิกฤตการเงินโลกในครั้งนี้แสดงให้เห็นความสำคัญของการดูแลเสถียรภาพของระบบการเงินโดยรวม นอกเหนือจากเสถียรภาพของ สง. แต่ละแห่ง เนื่องจากเป็นไปได้ที่ สง. แต่ละแห่งมีสถานะทางการเงินที่แข็งแกร่ง แต่มีส่วนเพิ่มความเสี่ยงให้แก่ระบบโดยรวม ดังนั้น หน่วยงานระหว่างประเทศและผู้กำกับดูแลจึงตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลความเสี่ยงเชิงระบบ (systemic risk) ซึ่งอาจเกิดจากการสะสมความเสี่ยงในช่วงเศรษฐกิจดี หรืออาจเกิดจากความเชื่อมโยงกันระหว่าง สง. ผ่านการกู้ยืม การเป็นคู่สัญญา การลงทุนในตราสารที่มีความเชื่อมโยงกัน หรือการขาดความเชื่อมั่นในระบบ สง. โดยรวม

## 2. แนวคิดการปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงินในระดับสากลและบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย

### 2.1 การปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงินในระดับสากล

วิกฤตการเงินที่ผ่านมาในครั้งนี้ ได้เน้นให้เห็นความสำคัญในการประสานงานกันระหว่างผู้กำกับดูแลในการแก้ไขปัญหาาระบบ สง. และนอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการร่วมกันจัดการกับปัญหาให้เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกันระหว่างประเทศอันจะทำให้การกำหนดมาตรการต่างๆ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น จึงเกิดการระดมความคิดจากผู้นำกลุ่มประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ (Group of Twenties (G-20)) ในการกำหนดแนวทางการปฏิรูประบบการเงินเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาทางการเงิน ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ประเด็นหลัก<sup>3</sup> ตามที่แสดงในแผนภาพที่ 1 โดยรายละเอียดเกี่ยวกับการปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงินในระดับสากลและองค์กรที่ดูแลในแต่ละด้านปรากฏในภาคผนวก 1

<sup>3</sup> อ้างอิงจาก The G-20 Toronto Summit Declaration 26-27 มิ.ย.53 และ The G-20 Seoul Summit Declaration 11-12 พ.ย. 53

**แผนภาพที่ 1: สรุปปัญหาและแนวทางการปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงินในระดับสากล**



นอกจากการปรับปรุงเกณฑ์การกำกับดูแล สง. ในระดับสากลแล้ว หลายๆ ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการเงินโลกครั้งนี้ก็ได้พัฒนามาตรการปรับปรุงระบบ สง. ในเชิงโครงสร้าง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีกฎหมายเพื่อปฏิรูปภาคการเงินอเมริกันที่ชื่อว่า The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2010) ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาการกำกับดูแลระบบการเงินในภาพรวม โดยให้ความสำคัญกับกฎเกณฑ์การกำกับ สง. กฎเกณฑ์เกี่ยวกับตลาดทุน และกลไกการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งในเรื่องการรักษาเสถียรภาพและความเสี่ยงเชิงระบบได้มีการจัดตั้ง Financial Stability

Oversight Council (FSOC)<sup>4</sup> เพื่อดูแลระบบการเงินแบบองค์รวมและเพิ่มบทบาทธนาคารกลางในการกำกับดูแล สง. ที่ไม่รับฝากเงินด้วย สำหรับประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปได้มีการจัดตั้ง European Systemic Risk Board (ESRB)<sup>5</sup> เพื่อประสานงานการรักษาสถียรภาพของระบบการเงินในกลุ่มสหภาพยุโรปโดยรวม

## 2.2 บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มีบทบาทในการปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงินในระดับสากลผ่าน 3 ช่องทางหลักได้แก่

(1) การเป็นสมาชิกในคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการในหน่วยงานกำหนดมาตรฐานสากล (เช่น BCBS<sup>6</sup>) : โดย ธปท. เป็นสมาชิกใน 3 คณะอนุกรรมการ ของ BCBS คือ (1) Standards Implementation Group (SIG) ซึ่งดูแลประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการนำมาตรฐานสากลหรือแนวปฏิบัติที่ออกโดย BCBS ไปใช้ปฏิบัติจริง (2) BCBS Basel Consultative Group (BCG) ซึ่งให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวนโยบายของ BCBS กับกลุ่มประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก BCBS และ (3) Core Principles Group (CPG) ซึ่งพิจารณาปรับปรุงมาตรฐานการกำกับดูแลภาคการธนาคาร

(2) การเป็นสมาชิกในคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการในระดับภูมิภาค : โดย ธปท. เป็นสมาชิกของ Executives' Meeting of East Asia-Pacific Central Banks (EMEAP)<sup>7</sup> ซึ่งเป็นความร่วมมือของกลุ่มธนาคารกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยจะมีการประชุมทั้งในระดับผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้บริหารระดับสูง ในประเด็นต่างๆ รวมถึงการกำกับดูแล สง. โดยมีคณะทำงานด้านการกำกับดูแลภาคการธนาคาร (Working Group on Banking Supervision (WGBS)) เป็นคณะทำงานย่อย ซึ่งปัจจุบัน ธปท. เป็นประธานร่วมของกลุ่มนี้

(3) การเป็นธนาคารกลางและผู้กำกับดูแลของประเทศ : ธปท. สามารถแสดงท่าทีผ่านการให้ความเห็นต่อองค์กรระหว่างประเทศ เช่น FSB IMF และ BIS ซึ่งจะขอความเห็นผ่านแบบสอบถาม และแบบสำรวจ ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล สง.

## 3. Basel III: หลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงิน

BCBS ได้ประมวลและสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นกับ สง. ในช่วงวิกฤตและพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ Basel III และหลักเกณฑ์กำกับดูแลอื่นที่เกี่ยวข้องมาเป็นลำดับ เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างภูมิคุ้มกันให้ระบบ สง. สามารถรองรับความผันผวนของสภาพแวดล้อมทางการเงินในภาวะวิกฤตได้ โดยมุ่งเสริมสร้างความมั่นคงของ สง. แต่ละแห่งและระบบ

<sup>4</sup> FSOC ประกอบด้วย หน่วยงานที่ดูแลสถาบันที่อยู่ในภาคการเงิน เช่น Federal Reserve Bank, Office of Currency Comptroller, Federal Deposit Insurance Cooperation, Securities and Exchange Commission และ Commodity Futures Trading Commission โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน

<sup>5</sup> ESRB ประกอบด้วย European Banking Authority, European Insurance and Occupational Pensions Authority, European Securities and Markets Authority (ESMA) และ European Supervisory Authorities

<sup>6</sup> คณะอนุกรรมการภายใต้ BCBS ประกอบด้วย (1) Standards Implementation Group (SIG), (2) Policy Development Group (PDG) (3) Accounting Task Force (ATF), (4) Basel Consultative Group (BCG), และ (5) Core Principles Group (CPG)

<sup>7</sup> EMEAP ประกอบด้วยธนาคารกลางของออสเตรเลีย จีน ฮองกง อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย

เศรษฐกิจการเงินโดยรวม ซึ่ง BCBS ได้ออกหลักเกณฑ์ Basel III ฉบับสมบูรณ์เมื่อเดือนธันวาคม 2010<sup>8</sup> โดยขอความร่วมมือจาก สง. ในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย ในการประเมินผลกระทบเชิงปริมาณ (Quantitative Impact Study (QIS)) จากการนำหลักเกณฑ์ Basel III มาใช้กับ สง. ในประเทศนั้นๆ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

ทั้งนี้ องค์ประกอบของหลักเกณฑ์ Basel III แบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก คือ (1) การดำรงเงินกองทุน (2) การบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และ (3) การเพิ่มมาตรการกำกับดูแล สง. ที่มีความสำคัญต่อระบบการเงินโลก (Global Systemically Important Financial Institutions (G-SIFIs)) ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2: สรุปปัญหาและแนวทางการกำกับดูแลตามเกณฑ์ Basel III

ปัญหา	แนวทางการกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์ Basel III
	<b>1</b> การดำรงเงินกองทุน
เงินกองทุนไม่เพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ	เพิ่มคุณภาพและปริมาณของเงินกองทุนขั้นต่ำ
ผลกระทบจากความเสี่ยงด้านแบบจำลอง (model risk) ซึ่งอาจทำให้ สง. ประเมินความเสี่ยงต่ำเกินจริง	ปรับปรุงการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงให้ครอบคลุมความเสี่ยงประเภทต่างๆ (Risk coverage) เช่น ความเสี่ยงด้านเครดิตทั้งจากลูกหนี้และคู่สัญญา
เงินกองทุนไม่สะท้อนความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นตามวัฏจักรเศรษฐกิจ	กำหนดอัตราส่วน leverage ratio เพื่อลดผลกระทบจากความเสี่ยงด้านแบบจำลองและควบคุมการถือครองความเสี่ยงจนเกินตัว
	เพิ่มและปรับปรุงการดำรงเงินกองทุนและมาตรฐานบัญชีที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความผันผวนของระบบจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคการเงินและภาคเศรษฐกิจจริง (procyclicality)
	<b>2</b> การบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง
สินทรัพย์สภาพคล่องที่มีคุณภาพดีมีไม่เพียงพอในยามวิกฤต	กำหนดมาตรฐานที่ใช้วัดความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ได้แก่ LCR และ NSFR
	กำหนดเครื่องมือในการติดตามความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง
	<b>3</b> การกำกับดูแล สง. ที่มีความเสี่ยงเชิงระบบ
G-SIFIs ทำให้ระบบการเงินโลกมีความเปราะบาง	เพิ่มการกำกับดูแล G-SIFIs เช่น กำหนดให้ต้องดำรงเงินกองทุนหรือสินทรัพย์สภาพคล่องสูงกว่า สง. อื่น

### 3.1 มาตรการด้านการดำรงเงินกองทุน

หลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนตามแนวทางของ Basel II<sup>9</sup> ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันประกอบด้วย 3 หลักการ ได้แก่ (1) การกำหนดอัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านเครดิต ตลาด และปฏิบัติการ (2) การกำกับดูแลเงินกองทุนโดยทางการเพื่อให้ สง. มีเงินกองทุนเพียงพอรองรับความเสี่ยง

<sup>8</sup> หลักเกณฑ์ Basel III ฉบับสมบูรณ์ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems เกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุน (ซึ่งมีฉบับปรับปรุงออกมาล่าสุด ในเดือนมิถุนายน 2011) และ (2) International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

<sup>9</sup> สง. ในประเทศไทยเริ่มอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ Basel II ตั้งแต่ปี 2008

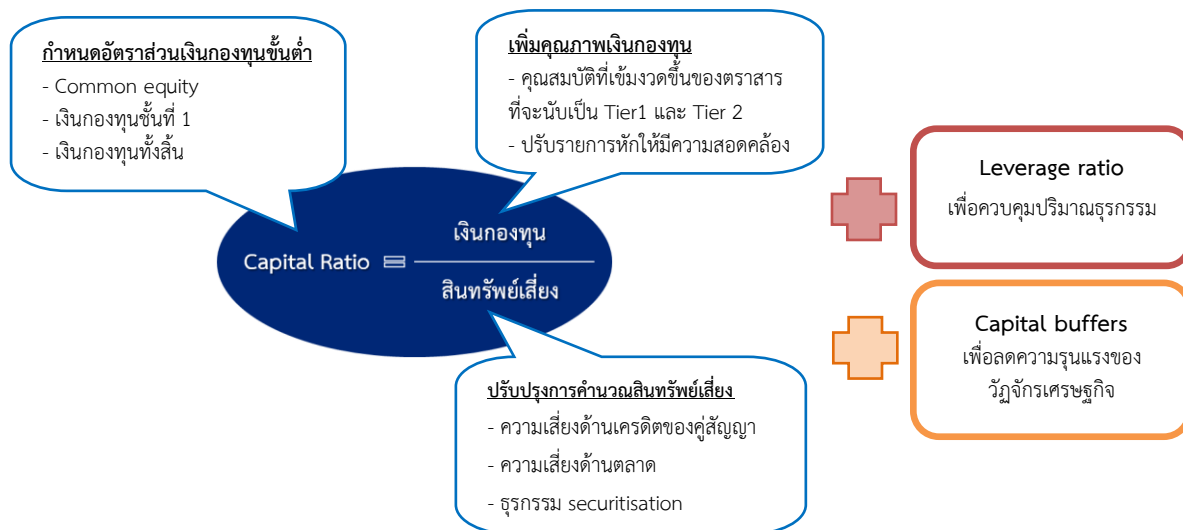
ด้านอื่นๆ และ (3) การใช้กลไกตลาดในการกำกับดูแลผ่านการเปิดเผยข้อมูลของ สง. ซึ่งหลักเกณฑ์ Basel III ที่ออกมานั้น ในขั้นนี้เป็นการปรับปรุงหลักการที่ (1) และ (3) ข้างต้น

โดยการปรับปรุงหลักการที่ (1) เป็นการปรับปรุงการคำนวณอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (Capital adequacy ratio หรือที่เรียกว่า Capital ratio หรือ BIS ratio) อันประกอบด้วย (1) Capital base ซึ่งแบ่งออกเป็นเรื่องการกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนขั้นต่ำขึ้นมาใหม่ และเรื่องการเพิ่มคุณภาพเงินกองทุนเพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และ (2) Risk coverage เพื่อปรับปรุงการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงให้สะท้อนระดับความเสี่ยงที่แท้จริงและครอบคลุมธุรกรรมได้ครบถ้วนยิ่งขึ้น ดังแสดงในแผนภาพที่ 3

สำหรับหลักการที่ (3) นั้น มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลของเงินกองทุนให้มีความชัดเจนและครบถ้วนยิ่งขึ้น เพื่อให้สาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเปรียบเทียบความมั่นคงของ สง. ในแต่ละประเทศได้โดยพิจารณาจากข้อมูลรายละเอียดองค์ประกอบเงินกองทุนและอัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนของ สง. แต่ละแห่ง โดยคาดว่า BCBS จะออกหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเพิ่มเติมในปี 2011 นี้

นอกจากนั้น BCBS ยังได้กำหนดมาตรการเสริมอีก 2 มาตรการ ได้แก่ (1) Leverage ratio เพื่อควบคุมปริมาณธุรกรรมของ สง. และ (2) Capital buffers เพื่อลดความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจ ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

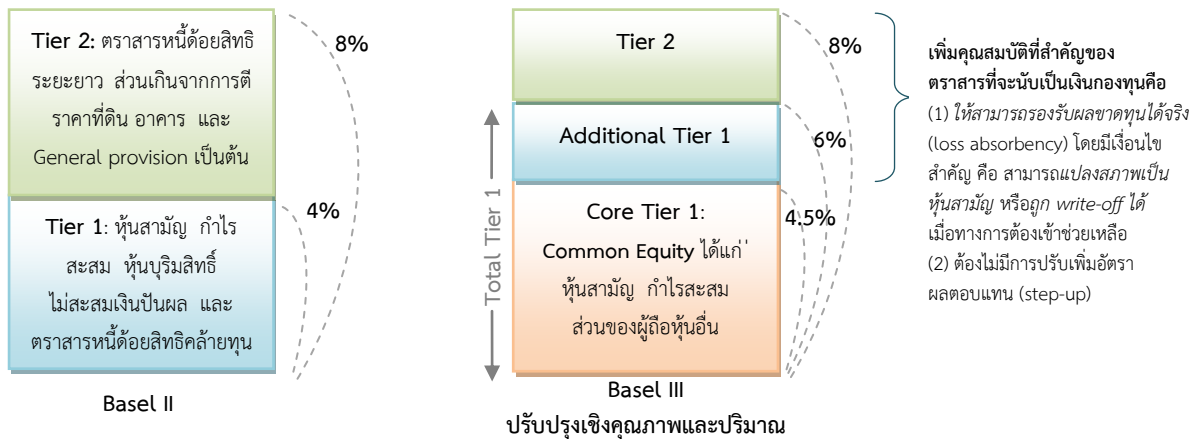
**แผนภาพที่ 3: ภาพรวมของเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน**



### (1) การเพิ่มคุณภาพและปริมาณของเงินกองทุน (Capital base)

**หลักการ** เพื่อแก้ปัญหาเงินกองทุนที่คุณภาพดีมีไม่เพียงพอต่อการรองรับความเสียหาย (loss absorption) จากที่เห็นในช่วงวิกฤตว่า แม้ สง. จะสามารถดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำได้ตาม BIS ratio ที่กำหนด แต่เงินกองทุนดังกล่าวโดยส่วนใหญ่เป็นเงินกองทุนที่มีคุณภาพรองลงมาจึงไม่สามารถรองรับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้จริง ด้วยเหตุนี้ Basel III จึงได้กำหนดให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบเงินกองทุน ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ให้เหมาะสมมากขึ้น ดังสรุปได้ในแผนภาพที่ 4 รวมทั้ง ให้เพิ่มรายละเอียดของเงินกองทุนในการเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้สามารถกระทบยอดกับรายการทางบัญชีในงบการเงินได้ กล่าวคือ

**แผนภาพที่ 4: เปรียบเทียบอัตราส่วนเงินกองทุนและองค์ประกอบเงินกองทุน ตามเกณฑ์ Basel II และ Basel III**



ในเชิงคุณภาพ มีการปรับปรุงคุณสมบัติของเงินกองทุนโดยให้มิ่งค์ประกอบหลักเป็นหุ้นสามัญและกำไรสะสม หรือที่เรียกว่า Common Equity Tier 1 (CET1) ซึ่งถือเป็นเงินกองทุนที่มีคุณภาพสูงสุดและสามารถรองรับผลขาดทุนได้ดีที่สุด โดยมีคุณสมบัติที่สำคัญ เช่น ได้รับชำระเป็นลำดับสุดท้าย ไม่มีกำหนดเวลาในการชำระคืน ซ้ำคืน ไถ่ถอน หรือยกเลิก ไม่สะสมเงินปันผล และ สง. ต้องไม่สนับสนุนการซื้อขายตราสารทุนที่ตนเป็นผู้ออกเหล่านี้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับปรุงคุณสมบัติของตราสารอื่นๆ ที่จะนับเป็นเงินกองทุนชั้นที่ 1 เพิ่มเติม (Additional Tier 1 Capital) และเงินกองทุนชั้นที่ 2 (Tier 2 Capital) เพื่อเพิ่มความสามารถในการรองรับความเสียหายหรือผลขาดทุนได้อย่างแท้จริง ซึ่งคุณสมบัติที่สำคัญของเงินกองทุนสองประเภทหลังนี้ ต้องสามารถแปลงสภาพตราสารเป็นหุ้นสามัญ หรือตัดหนี้สูญได้ (write-off) เมื่อทางการต้องเข้าช่วยเหลือ และต้องไม่มีการปรับเพิ่มอัตราผลตอบแทน (step-up) ทั้งนี้ รายละเอียดของคุณสมบัติของเงินกองทุนแต่ละประเภท สรุปได้ในตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 1: เปรียบเทียบคุณสมบัติของเงินกองทุนแต่ละประเภท**

คุณสมบัติ	CET 1	Additional Tier 1	Tier 2
ลำดับการชำระหนี้	ตราสารที่ได้รับการชำระเป็นลำดับสุดท้าย	หลังผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้สามัญ ตราสารที่นับเป็น Tier 2	หลังผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้สามัญ
ระยะเวลาที่กำหนดชำระคืน	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ไม่ต่ำกว่า 5 ปี
การจ่ายผลตอบแทน	ไม่สะสมเงินปันผล	ไม่สะสมเงินปันผล	สะสมเงินปันผล
การปรับเพิ่มอัตราผลตอบแทน	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
เงื่อนไขการไถ่ถอน	ไม่มี	ไถ่ถอนได้หลังจาก 5 ปี	ไถ่ถอนได้หลังจาก 5 ปี
อื่นๆ	- สง. จะต้องไม่สนับสนุนการซื้อตราสารทุนที่ตนเป็นผู้ออก ทั้งทางตรงและทางอ้อม	- มีเงื่อนไขที่จะแปลงเป็นทุนหรือตัดหนี้สูญเมื่อเกิด Trigger events <sup>10</sup> - สง. จะต้องไม่กำหนดให้มีการจ่ายเงินปันผลโดยขึ้นอยู่กับอันดับเครดิต	- มีเงื่อนไขที่จะแปลงเป็นทุนหรือตัดหนี้สูญเมื่อเกิด Trigger events <sup>10</sup> - สง. จะต้องไม่กำหนดให้มีการจ่ายเงินปันผลโดยขึ้นอยู่กับอันดับเครดิต

<sup>10</sup> Trigger events หมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนระหว่างการตัดสินใจให้ตัดตราสารดังกล่าวเป็นหนี้สูญและการตัดสินใจให้ความช่วยเหลือโดยภาครัฐในการอัดฉีดเงินทุนหรือวิธีการอื่นใด ซึ่งหากไม่ดำเนินการแล้ว จะส่งผลให้ สง. ไม่สามารถอยู่รอดได้ (non-viability)

นอกจากนี้ BCBS ยังได้มีการปรับรายการหักจากเงินกองทุนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้สามารถกระทบยอดเงินกองทุนกับรายการทางบัญชีได้ และปรับวิธีการหักออกจากเงินกองทุน โดยบางรายการที่เดิมกำหนดให้หักออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 และเงินกองทุนชั้นที่ 2 อย่างละ 50% เช่น ตราสาร securitisation ในระดับที่ต้องรับส่วนสูญเสียเป็นลำดับแรก เป็นต้น ให้เปลี่ยนเป็นการคิดน้ำหนักความเสี่ยง (risk weight) ที่ 1,250% แทน สำหรับรายการหักบางประเภทที่เดิมให้หักออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 นั้น ก็ให้หักออกจาก Common Equity แทน เช่น มูลค่าของสินทรัพย์ประเภทภาษีเงินได้รอการตัดบัญชี (deferred tax assets) ส่วนเกิน (ต่ำกว่า) จากการประเมินมูลค่ายุติธรรม ตราสารป้องกันความเสี่ยงสำหรับการป้องกันความเสี่ยงในกระแสเงินสด (cash flow hedge reserves) ค่าความนิยม/สินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตนอื่นๆ (goodwill / other intangibles) ผลกำไร/ขาดทุนจากการเปลี่ยนแปลงมูลค่ายุติธรรมของตราสารที่เป็นหนี้สินทางการเงิน อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงอันดับเครดิตของตนเอง (cumulative gains and losses due to changes in own credit risk on fair valued financial liabilities) และเงินสำรองส่วนขาด เป็นต้น

ในเชิงปริมาณ ปรับเพิ่มอัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนชั้นต่ำจากเดิมที่มี 2 อัตราส่วน เป็น 3 อัตราส่วน ให้สอดคล้องกับองค์ประกอบของเงินกองทุนที่เปลี่ยนแปลงไป โดยอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นใหม่คือ Common Equity ratio ที่ 4.5% และเพิ่มปริมาณเงินกองทุนชั้นที่ 1 (Tier 1 ratio) เป็น 6% ขณะที่อัตราส่วนชั้นต่ำของเงินกองทุนทั้งสิ้น (Total capital ratio) ยังคงเดิมที่ 8%

หลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนของประเทศไทยกำหนดอัตราส่วนชั้นต่ำของเงินกองทุนทั้งสิ้น (Total capital ratio) และอัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่ 1 (Tier 1 ratio) ไว้ที่ 8.5% และ 4.25% ตามลำดับ ซึ่งสูงกว่ามาตรฐานสากลที่ BCBS กำหนด สำหรับเงินกองทุนของ สง. ไทยส่วนใหญ่ คือ หุ้นสามัญและกำไรสะสม ซึ่งเป็นเงินกองทุนที่มีคุณภาพดีประเภท Common equity เป็นหลัก ทำให้มีความสามารถในการรองรับความเสียหาย (loss absorption) และไม่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนของ BCBS มากนัก

## (2) การปรับปรุงการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยง (Risk coverage)

**หลักการ** BCBS ได้นำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจในตลาดทุน (capital market) ของ สง. ที่นำไปสู่วิกฤตการณ์การเงินโลกครั้งนี้มาปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยง<sup>11</sup> เพื่อเพิ่มความมั่นคงของ สง. ด้วยการกำหนดให้มีเงินกองทุนที่เพียงพอสอดคล้องกับความเสี่ยงของธุรกรรมทางการเงินที่มีความซับซ้อนในปัจจุบัน นอกจากนี้ การปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงครั้งนี้ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างแรงจูงใจ<sup>12</sup> (incentive) ที่เหมาะสมในการตัดสินใจประกอบธุรกิจของ สง. เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในระบบ สง. ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่ BCBS ปรับปรุงสามารถแบ่งออกเป็น 5 เรื่องหลักคือ (1) การปรับปรุงการใช้แบบจำลอง (model) ในการบริหารความเสี่ยง (2) การปรับปรุงการใช้ rating ของ ECAI ในการคำนวณเงินกองทุนชั้นต่ำ (3) การเพิ่มเงินกองทุนชั้นต่ำสำหรับธุรกรรม securitisation (4) การ

<sup>11</sup> อีกนัยหนึ่งคือการกำหนดระดับเงินกองทุนชั้นต่ำที่ สง. ต้องดำรง

<sup>12</sup> สง. ที่ประกอบธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง ควรต้องมีเงินกองทุนรองรับในระดับสูง อย่างไรก็ตาม หาก สง. มีระบบบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม ก็อาจมีความจำเป็นต้องดำรงเงินกองทุนน้อยลงได้ ดังนั้น หลักเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงที่ดียิ่งต้องสามารถกำหนดเงินกองทุนที่ต้องดำรงที่สะท้อนระดับความเสี่ยงและความสามารถในการบริหารความเสี่ยงได้อย่างถูกต้อง มิฉะนั้น หากหลักเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงกำหนดให้ สง. มีเงินกองทุนขั้นต่ำน้อยเกินไปสำหรับธุรกิจหนึ่ง ก็อาจจะทำให้ สง. ตัดสินใจทำธุรกิจนั้นในปริมาณมากเกินไป

เพิ่มเงินกองทุนขั้นต่ำสำหรับความเสี่ยงด้านเครดิตของคู่สัญญาสำหรับธุรกรรมอนุพันธ์นอกตลาด (OTC derivatives) และ (5) การเพิ่มเงินกองทุนขั้นต่ำสำหรับความเสี่ยงด้านเครดิตสำหรับธุรกรรมที่ทำกับ สง. ขนาดใหญ่และ สง. ที่มีระดับของอัตราส่วนการก่อหนี้ (leverage) สูง

**(2.1) การปรับปรุงการใช้ model ในการบริหารความเสี่ยง** โดยมุ่งเน้นการเพิ่มความระมัดระวัง (conservatism) ในการประเมินความเสี่ยง เพื่อรองรับความคลาดเคลื่อนของโครงสร้าง model จากสถานการณ์จริง และความไม่เพียงพอของข้อมูลที่สะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริง โดยเฉพาะกรณีที่ประมาณการระดับความเสี่ยงน้อยเกินไปสำหรับธุรกรรมที่มีความซับซ้อน BCBS จึงได้ปรับปรุงรายละเอียดของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ model ในการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงด้านตลาดและด้านเครดิต โดยให้ใช้ความระมัดระวังมากขึ้น และมีระบบการบริหารความเสี่ยงที่สอดคล้องกับข้อจำกัดของ model เช่น การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงด้านตลาด สง. จะต้องคำนึงผลกระทบที่จะได้รับในช่วงภาวะวิกฤตที่ราคาตลาดมีความผันผวนผิดปกติ หรือในกรณีความเสี่ยงด้านเครดิตของคู่สัญญา (counterparty credit risk) สง. จะต้องคำนึงถึงสถานะที่คู่สัญญาถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือพร้อมๆ กับฐานะ (exposure) ที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากมูลค่าของอนุพันธ์ที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

ปัจจุบัน ธุรกรรมในประเทศไทยยังไม่ซับซ้อนมากนัก และหากมีธุรกรรมซับซ้อนก็มักจะถูกบริหารความเสี่ยงโดยการทำธุรกรรมในสถานะตรงข้าม (back-to-back) รวมทั้ง สง. ที่ใช้วิธี model ในการคำนวณเงินกองทุนขั้นต่ำยังมีไม่มาก

**(2.2) การปรับปรุงการใช้ rating ของ ECAI ในการคำนวณเงินกองทุนขั้นต่ำ** โดยเพิ่มเติมรายละเอียดหลักเกณฑ์ให้ สง. ใช้ rating ของ ECAI ในการคำนวณเงินกองทุนที่ต้องดำรงได้อย่างเหมาะสม และสะท้อนความเสี่ยงได้ถูกต้องยิ่งขึ้น รวมถึงส่งเสริมให้ สง. ใช้ rating ภายในที่ สง. ประเมินขึ้นเอง มาประกอบกับการใช้ rating ของ ECAI เพื่อมุ่งหวังให้ สง. ใช้ rating ของ ECAI ด้วยความระมัดระวังมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของตราสารที่มีความซับซ้อน เช่น ตราสาร securitisation ซึ่งการปรับปรุงข้างต้นมีความสอดคล้องกับหลักการของ FSB ที่ต้องการให้ลดการพึ่งพา rating ที่ได้รับจาก ECAI นอกจากนี้ BCBS ได้เพิ่มความเข้มงวดของเกณฑ์การให้ความเห็นชอบ ECAI (ECAI recognition) ที่ สง. สามารถใช้ rating ในการคำนวณเงินกองทุนขั้นต่ำให้มีความเข้มงวดขึ้น โดยเฉพาะ rating ที่เกี่ยวข้องกับตราสาร securitisation โดยอ้างอิงตามหลักเกณฑ์ฉบับใหม่ของคณะกรรมการด้านการกำกับดูแล สง. ภาคธุรกิจหลักทรัพย์ (International Organization of Securities Commissions (IOSCO)) ซึ่งเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการกำกับดูแล ECAI โดยตรง ผลที่ได้จากการปรับปรุงนี้จะทำให้ระบบ สง. มีความต้านทานต่อผลกระทบจาก shadow banking system ที่ใช้ ECAI เป็นกลไกสำคัญในการระดมทุนผ่านนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ ได้พอสมควร

ปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ rating ของ ECAI เนื่องจาก rating ในประเทศไทยส่วนมากจะเป็น rating ของลูกหนี้และตราสารหนี้ซึ่งไม่ได้มีความซับซ้อนหรือถูกวิพากษ์วิจารณ์เหมือนกรณี rating ของตราสาร securitisation

**(2.3) การเพิ่มเงินกองทุนขั้นต่ำสำหรับความเสี่ยงด้านเครดิตของคู่สัญญาสำหรับธุรกรรม OTC derivatives** โดยกำหนดให้ สง. ดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำเพิ่มเติมเพื่อรองรับความเสี่ยงที่เกิดจากการ

ปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือของคู่สัญญา (credit valuation adjustment risk capital charge) สำหรับธุรกรรมที่ไม่ได้ชำระราคาผ่านคู่สัญญากลาง (Central Counterparty) ที่ได้มาตรฐาน เพื่อให้ สง. มีเงินกองทุนรองรับ counterparty credit risk มากขึ้น และสร้างแรงจูงใจให้ สง. ชำระราคา OTC derivatives ผ่าน Central Counterparty ซึ่งเป็นไปตามมติที่ประชุมผู้นำกลุ่มประเทศ G-20 ในเดือนกันยายน 2009 ที่เห็นว่ากลไกการชำระราคาผ่าน Central Counterparty จะสามารถช่วยลดการลุกลามของปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ของคู่สัญญาในตลาด OTC derivatives ได้ ซึ่งได้รับการพิสูจน์จากกรณีตัวอย่างที่ Central Counterparty แห่งหนึ่งสามารถจัดการและจำกัดผลกระทบจากการผิดนัดชำระตามสัญญาของ Lehman Brothers เพื่อไม่ให้ลุกลามไปในวงกว้างได้สำเร็จ

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีความเสี่ยงด้านเครดิตของคู่สัญญาอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากมีปริมาณธุรกรรม OTC derivatives น้อย

**(2.4) การปรับปรุงการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำสำหรับธุรกรรม securitisation** โดยกำหนดให้หลักเกณฑ์สำหรับธุรกรรม securitisation ที่อยู่ในบัญชีเพื่อการค้าและบัญชีเพื่อการธนาคารเป็นไปในทางเดียวกัน เพิ่มเงินกองทุนขั้นต่ำสำหรับธุรกรรม re-securitisation<sup>13</sup> และสำหรับการให้ความสนับสนุนต่างๆ<sup>14</sup> ให้สอดคล้องกับความเสี่ยงที่แท้จริง รวมถึงกำหนดให้ สง. ต้องมีความเข้าใจในโครงสร้างของธุรกรรม securitisation อย่างถ่องแท้ โดยสามารถประเมินความเสี่ยงของธุรกรรมได้อย่างถูกต้องก่อนการทำธุรกรรม ดังนั้น การที่ BCBS เพิ่มมาตรฐานการกำกับดูแลธุรกรรม securitisation ให้เข้มงวดขึ้นข้างต้นจะส่งผลให้ สง. ลดการหลีกเลี่ยงการดำรงเงินกองทุนโดยการโอนความเสี่ยงผ่าน shadow banking system รวมถึงมีการประเมินความเสี่ยงจากการธุรกรรม securitisation อย่างถูกต้องยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนในตราสาร securitisation ที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูงกว่าตราสารหนี้ปกติ และในที่สุดก็จะทำให้การระดมทุนผ่านกลไกธุรกรรม securitisation ไม่ว่อนแรงจนเกินไปเหมือนเช่นช่วงก่อนวิกฤต สง.

ปัจจุบัน ธปท. อนุญาตให้ ธพ. สามารถทำธุรกรรม securitisation และ CDO ได้ อย่างไรก็ตาม ธุรกรรมประเภทนี้ยังคงมีปริมาณน้อยมากในประเทศไทย

**(2.5) การเพิ่มเงินกองทุนขั้นต่ำสำหรับความเสี่ยงด้านเครดิตสำหรับธุรกรรมที่ทำกับ สง. ขนาดใหญ่และ สง. ที่มีระดับของอัตราส่วนการก่อหนี้ (leverage) สูง** โดยกำหนดให้ สง. ที่คำนวณสินทรัพย์เสี่ยงด้านเครดิตโดยใช้ Internal Ratings-Based Approach (วิธี IRB) ซึ่งมักจะเป็น สง. ระหว่างประเทศขนาดใหญ่ (internationally active bank) ต้องดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำเพิ่มขึ้นสำหรับธุรกรรมที่ทำกับ สง. ที่มี leverage สูงหรือ สง. ขนาดใหญ่ เนื่องจาก สง. ที่มี leverage สูง จะมีความเสี่ยงด้านเครดิตสูงกว่า สง. ปกติ และ สง. ขนาดใหญ่จะมีความสำคัญต่อระบบมากกว่า นอกจากนี้ การเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ข้างต้นเป็นการเพิ่มต้นทุนในการทำธุรกรรมด้านเครดิตกับ สง. ทั้งสองประเภท ซึ่งอาจจะช่วยลดความเชื่อมโยงของความเสี่ยงด้านเครดิตในระบบลงและทำให้ระบบ สง. ในภาพรวมมีความมั่นคงมากขึ้น นอกจากนี้ จะทำให้ สง. ทั้งสองประเภทต้องมีต้นทุนของเงินทุนจากแหล่งเงินทุนรายใหญ่ (cost of

<sup>13</sup> ตัวอย่างเช่น ธุรกรรมที่ใช้ตราสาร securitisation เป็นสินทรัพย์อ้างอิง

<sup>14</sup> ตัวอย่างเช่น วงเงินในการให้กู้ยืมเพื่อใช้เป็นสภาพคล่องชั่วคราว

wholesale funding) สูงขึ้น ซึ่งในที่สุด จะทำให้ สง. เหล่านั้นต้องปรับตัวเองให้มี leverage น้อยลง หรือลดขนาดของตนเองลง

ณ ปัจจุบัน ธพ. ไทยไม่ได้พึ่งพา wholesale funding เป็นหลัก อีกทั้งไม่มี leverage สูง และนอกจากนี้ ธพ. ไทยก็มีขนาดเล็ก เมื่อเทียบกับระดับสากล จึงไม่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์นี้

### (3) Leverage Ratio

**หลักการ** เป็นมาตรการเสริมจากการกำหนดอัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำต่อสินทรัพย์เสี่ยง ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่คำนึงถึงลักษณะความเสี่ยงประเภทต่างๆ ด้วย (risk-based) แต่การกำหนดให้ สง. ต้องดำรงอัตราส่วน Leverage ratio นี้ เป็นการกำกับดูแลแบบ non risk-based ซึ่งเป็นการคำนวณโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงของธุรกรรม แต่เป็นอัตราส่วนที่ใช้เพื่อควบคุมปริมาณการทำธุรกรรมทั้งในงบดุลและนอกงบดุลของ สง. ให้เหมาะสม โดยความเป็นมาของมาตรการนี้เกิดจากในช่วงก่อนวิกฤตการเงิน สง. บางแห่งได้มีการขยายสินทรัพย์เพิ่มขึ้นมากทั้งในและนอกงบดุล โดยอาศัยแหล่งเงินทุนจากหนี้สินเป็นหลัก และไม่มีการเพิ่มเงินกองทุนชั้นดีขึ้นมารองรับ จากการทำมีปริมาณหนี้สินจำนวนมาก (excessive leverage) ดังกล่าว จึงทำให้ สง. มีความเปราะบางต่อความผันผวนของภาวะตลาด แม้จะมี Capital ratio ในระดับที่สูงก็ตาม กล่าวคือ เมื่อเกิดภาวะสภาพคล่องตึงตัวขึ้น จึงเกิดความกดดันให้ สง. ต้องเร่งขายสินทรัพย์ที่มีอยู่มาใช้หนี้ ซึ่งการขายสินทรัพย์จำนวนมากนี้ ส่งผลให้ราคาสินทรัพย์ลดลงอย่างรวดเร็ว จนเป็นเหตุให้ สง. มีผลขาดทุนเพิ่มขึ้น และปริมาณเงินกองทุนลดลงอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกัน สง. เหล่านี้ก็ไม่สามารถหาเม็ดเงินใหม่เข้ามาได้มากนักเนื่องจากการกั๊กยืมจากตลาดเงินทำได้ยากขึ้น ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ภาวะวิกฤตทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น (procyclicality)

#### แผนภาพที่ 5 Leverage ratio

$$\text{Leverage ratio} = \frac{\text{Tier 1 capital}}{\text{Total exposure}}$$

ใช้เสริมกับ

$$\text{Capital ratio} = \frac{\text{Total capital}}{\text{Risk-weighted assets}}$$

ดังนั้น Basel III จึงได้กำหนดอัตราส่วน Leverage ratio เป็นเครื่องมือเสริมกับ Capital ratio เพื่อใช้ควบคุมปริมาณการทำธุรกรรมของ สง. ไม่ให้มากเกินไปเกินกว่าเงินกองทุนชั้นดีที่มี โดยในขั้นนี้ BCBS เสนอให้กำหนดอัตราส่วนขั้นต่ำไว้ที่ 3% ซึ่งหมายความว่า ถ้า สง. มีสินทรัพย์ในงบดุลและนอกงบดุลรวมกันทั้งสิ้น 100 บาท ต้องมีเงินกองทุนชั้นดีรองรับอย่างน้อย 3 บาท หรือในทางกลับกันหมายความว่า ถ้า สง. มีเงินกองทุนชั้นดีเพียง 1 บาท ก็ไม่ควรสร้างสินทรัพย์ในงบดุลและนอกงบดุลรวมกันเกิน 33 บาท ทั้งนี้การคำนวณ Leverage ratio จะใช้ตัวเลขทางบัญชีเป็นหลัก โดยกำหนดให้สินทรัพย์ทุกประเภทไม่มีการทอนด้วยน้ำหนักความเสี่ยงตามสภาพความเสี่ยง รวมทั้งรายการนอกงบดุลก็ต้องนำมารวมในการคำนวณทั้งจำนวนด้วย ยกเว้นธุรกรรมอนุพันธ์ที่ต้องมีการคำนวณปรับปริมาณธุรกรรมก่อน

ทั้งนี้ จะเห็นว่าการคำนวณ Leverage ratio เป็นวิธีการที่ง่าย โปร่งใส และลดปัญหาจากการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยง ไม่ว่าจะเป็น model risk ที่ทำให้สินทรัพย์เสี่ยงที่คำนวณได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น หรือการลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำๆ จำนวนมากเพื่อลดจำนวนสินทรัพย์เสี่ยง นอกจากนี้ ยังช่วยลด

ความเสี่ยงจากการเร่งขายสินทรัพย์ที่จะส่งผลกระทบต่อราคาสินทรัพย์ลดลงอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่อความเสียหายไปยังภาคการเงินและเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย

สำหรับประเทศไทย ในปัจจุบันยังไม่มีเกณฑ์ Leverage ratio เพื่อควบคุมปริมาณการทำธุรกรรมต่างๆ ของ สง. ซึ่ง สง. แต่ละแห่งมีลักษณะการดำเนินธุรกิจ (business models) ที่แตกต่างกัน การนำ Leverage ratio มาใช้จึงควรคำนึงถึงผลกระทบต่อ business models เพื่อให้ สง. ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินที่ดีมีการให้บริการทางการเงินที่หลากหลาย และมีประสิทธิภาพได้

#### (4) Capital buffers

*หลักการ* เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของ สง. ให้มีความยืดหยุ่น ไม่เพิ่มความรุนแรงของวัฏจักรเศรษฐกิจ และสามารถรองรับความรุนแรงของภาวะวิกฤตได้ดีขึ้น BCBS ได้เสนอแก้ไขปัญหา procyclicality เป็น 4 แนวทาง คือ (1) ปรับปรุงวิธีการคำนวณ Probability of Default (PD) สำหรับ สง. ที่ใช้วิธี IRB ในการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงภายใต้กรอบ Basel II ให้ครอบคลุมถึงช่วงเวลาวิกฤต (2) สนับสนุนการปรับปรุงมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศให้กันสำรองแบบ expected loss คือให้มีการคาดการณ์ถึงผลเสียหายล่วงหน้า แทนการกันสำรองเพิ่มเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว แบบ incurred loss (3) Capital conservation buffer เป็นการดำรงเงินกองทุนเพิ่มเติมเพื่อสำรองไว้ยามฉุกเฉิน และ (4) Countercyclical buffer เป็นการดำรงเงินกองทุนเพิ่มเติม เมื่อมีภาวะสินเชื่อขยายตัวมากเกินไปเกินควร (excessive credit growth) โดยในหลักเกณฑ์ Basel III นั้น BCBS ได้กำหนดมาตรการสำหรับการดำรงเงินกองทุนตามข้อ (3) และ (4) ดังนี้

**(4.1) Capital conservation buffer** เป็นการกำหนดให้ สง. สะสม Common Equity เพิ่มเติมอีก 2.5% ของสินทรัพย์เสี่ยงเพื่อสำรองไว้ใช้ในภาวะเศรษฐกิจซบเซา ซึ่งอาจจะเป็นการระดมทุนในช่วงที่ตลาดมีความพร้อม หรือทำการจัดสรรกำไรที่ได้จากการดำเนินงานแต่ละปีเข้าเป็นเงินกองทุน ทั้งนี้เมื่อรวมกับเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำแล้ว สง. จึงควรมีอัตราส่วน Common Equity ทั้งหมดอย่างน้อย 7% (4.5% + 2.5%) อย่างไรก็ตาม หาก สง. ไม่สามารถดำรง Common Equity ตามอัตราส่วนที่กำหนดและไม่สามารถระดมทุนเพิ่มเติมได้ BCBS เสนอให้มีข้อจำกัดในเรื่องการจ่ายเงินปันผล การซื้อหุ้นคืน การจ่ายโบนัสพนักงาน และการจ่ายผลตอบแทนให้กับตราสารที่นับเป็น Tier 1 (earning distribution) เช่น ถ้า สง. มีอัตราส่วน Common Equity ที่อยู่ระหว่าง 6.375 - 7% จะต้องจัดสรรกำไรที่ได้จากการดำเนินงานอย่างน้อย 40% เข้าเป็นเงินกองทุน โดยไม่สามารถจ่ายคืนผลตอบแทนในลักษณะต่างๆ ได้เกิน 60% ของกำไรจากการดำเนินงานดังกล่าว และหาก สง. ไม่มียอดอัตราส่วน Common Equity ที่ต่ำลงไปกว่านั้น ก็จะต้องจัดสรรกำไรจากการดำเนินงานเข้าเป็นเงินกองทุนในสัดส่วนที่สูงขึ้นตามลำดับดังที่แสดงในแผนภาพที่ 6

**แผนภาพที่ 6: Capital conservation and Countercyclical buffers**

Counter cyclical buffer: CE ratio: + 0-2.5%	ข้อจำกัด Earning Distribution		
Capital conservation buffer: CE ratio: +2.5%	อัตราส่วน Common Equity (Capital conservation buffer)	อัตราส่วน Common Equity (Countercyclical buffer <sup>15</sup> )	อัตราส่วน Capital Conservation ขั้นต่ำ
Minimum capital requirements:  Total ratio = 8% Tier 1 ratio = 6% CE ratio = 4.5%	4.5 - 5.125%	4.5 - 5.75%	100%
	>5.125 - 5.75%	>5.75 - 7.0%	80%
	>5.75 - 6.375%	>7.0 - 8.25%	60%
	>6.375 - 7.0%	>8.25 - 9.5%	40%
	> 7.0%	>9.5%	0%

**(4.2) Countercyclical buffer** เป็นการส่งเสริมให้ สง. ดำรงเงินกองทุนประเภท Common Equity เพิ่มเติมอีก 0 – 2.5% ของสินทรัพย์เสี่ยง ในภาวะที่สินเชื่อมีการเติบโตมากเกินไป (excessive credit growth) เพื่อลดความรุนแรงของวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยการกำหนดขนาดของ buffer หรือเงินกองทุนที่ สง. ต้องดำรงเพิ่ม ให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้กำกับดูแล สง. ในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ หาก สง. ไม่สามารถดำรง Common Equity เพิ่มเติม ตามที่กำหนดได้ สง. นั้นก็จะมีข้อจำกัดในเรื่อง earning distribution ในลักษณะเดียวกับ Capital conservation buffer และต้องจัดสรรกำไรจากการดำเนินงานเข้าเป็นเงินกองทุน เช่น หากผู้กำกับดูแลกำหนด Countercyclical buffer ที่ระดับ 2.5% ก็จะทำให้ สง. ต้องดำรงเงินกองทุนที่เป็น Common Equity ที่ 9.5% (4.5% + 2.5% + 2.5%) และถ้า สง. มีอัตราส่วน Common Equity ที่อยู่ระหว่าง 8.25 – 9.5% จะต้องจัดสรรกำไรจากการดำเนินงานอย่างน้อย 40% เข้าเป็นเงินกองทุน โดยไม่สามารถจ่ายคืนผลตอบแทนในลักษณะต่างๆ ได้เกิน 60% ของกำไรจากการดำเนินงานดังกล่าว และหาก สง. ใดมีอัตราส่วน Common Equity ที่ต่ำลงไปกว่านั้น ก็จะต้องจัดสรรกำไรจากการดำเนินงานเข้าเป็นเงินกองทุนในสัดส่วนที่สูงขึ้นตามลำดับ ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 6

สำหรับการคำนวณ Countercyclical buffer นั้น ให้ สง. พิจารณาว่า สง. มีการให้สินเชื่อหรือลงทุนในตราสารแก่ลูกหนี้ในประเทศใดบ้าง (exposure) และให้ สง. นั้นคำนวณค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของสัดส่วนของ exposure ที่มีอยู่ในแต่ละประเทศ กับขนาด buffer ที่ผู้กำกับดูแล สง. ในประเทศนั้นๆ กำหนด เช่น สง. ก. มี exposures อยู่ในประเทศ A B และ C ซึ่งคิดเป็น 60% 25% และ 15% ของ exposure ทั้งหมดของ สง. ตามลำดับ และผู้กำกับดูแล สง. ในประเทศ A B และ C ได้กำหนด Countercyclical buffer ที่ 2% 1% และ 1.5% ตามลำดับ ซึ่งเมื่อทำการเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักเป็นที่เรียบร้อยแล้ว สง. ก. จะต้องดำรง Countercyclical buffer ทั้งสิ้นที่ 1.68% ของสินทรัพย์เสี่ยงทั้งหมด

<sup>15</sup> สมมติ มีการกำหนด Countercyclical buffer ที่ 2.5%

การกำหนดเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนเพิ่มเติมในอีกสองลักษณะดังกล่าว มุ่งเน้นให้ สง. มีความระมัดระวังในการทำธุรกรรมที่มีความเสี่ยงมากขึ้น และไม่เพิ่มความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจสำหรับ สง. ไทยส่วนใหญ่ได้ตระหนักถึงประเด็นเหล่านี้จากประสบการณ์วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้มีการดำรงเงินกองทุนที่มีคุณภาพดีเกินกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำไว้บ้างแล้ว อย่างไรก็ตาม ธปท. จะได้มีการพิจารณากำหนดระดับเงินกองทุนที่ สง. ควรดำรงให้เพียงพอรองรับความเสี่ยงในอนาคตต่อไป

### 3.2 มาตรการด้านการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

วิกฤตการเงินโลกที่ผ่านมาทำให้ผู้กำกับดูแลตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับปรุงหลักเกณฑ์บริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง เนื่องจากแม้ สง. จะมีเงินกองทุนสูงก็อาจประสบปัญหาด้านสภาพคล่องจนกระทบต่อฐานะและความมั่นคงอันส่งผลให้ สง. นั้นต้องได้รับความช่วยเหลือจากทางการหรือปิดตัวลงไปได้ หากมีการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การบริหารระยะเวลาของเงินทุนที่ได้มาและใช้ไปไม่สอดคล้องกัน (maturity mismatching) การใช้แหล่งเงินทุนจากเจ้าหนี้หรือผู้ฝากเงินรายใหญ่ (wholesale funding) ที่มีการกระจุกตัวและความอ่อนไหวสูง และการพึ่งพาแหล่งเงินทุนภายนอกเมื่อเกิดภาวะวิกฤต เป็นต้น

โครงสร้างแหล่งเงินทุนในภาพรวมของธนาคารพาณิชย์ในระบบ สง. ไทย ณ ปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้แหล่งเงินทุนจากเงินรับฝากจากรายย่อย (retail deposit) ซึ่งมีการกระจายตัวและมีความอ่อนไหวในการไหลออกต่ำกว่าแหล่งเงินทุนรายใหญ่ ดังนั้น ระบบ สง. ไทยจึงยังคงมีเสถียรภาพแม้ในช่วงภาวะวิกฤตที่ระบบการเงินโลกมีความผันผวนและมีแรงกดดันด้านสภาพคล่องสูง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องอย่างต่อเนื่องตามพัฒนาการใหม่ ๆ ในระดับสากลก็จะช่วยให้ระบบ สง. ไทยมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ BCBS จึงได้พัฒนามาตรฐานสากลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง โดยหลักเกณฑ์ Basel III ด้านสภาพคล่องที่ออกมาเมื่อเดือนธันวาคม 2010<sup>16</sup> เป็นหลักเกณฑ์เชิงปริมาณที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งใช้เสริมหลักการเชิงคุณภาพที่ BCBS ได้ออกมาเมื่อปี 2008<sup>17</sup> โดยหลักเกณฑ์เชิงปริมาณนี้มีวัตถุประสงค์ให้ สง. มีสภาพคล่องเพียงพอรองรับความผันผวนในภาวะวิกฤตและเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบความเสี่ยงด้านสภาพคล่องระหว่าง สง. ในแต่ละประเทศได้

การกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องภายใต้หลักเกณฑ์ Basel III นี้ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ได้แก่

<sup>16</sup> Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring, December 2010

<sup>17</sup> Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision, September 2008

● **มาตรฐานที่ใช้วัดความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง** ซึ่งประกอบด้วยอัตราส่วน 2 ประเภท เพื่อชี้วัดว่า สง. มีสินทรัพย์สภาพคล่องเพียงพอรองรับภาวะวิกฤตหรือไม่และมีโครงสร้างแหล่งเงินทุนที่มั่นคงเพียงพอหรือไม่ ได้แก่

- Liquidity Coverage Ratio (LCR)
- Net Stable Funding Ratio (NSFR)

● **เครื่องมือติดตามดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง** เพื่อช่วยให้ สง. และผู้กำกับดูแลสามารถติดตามและบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินการได้ทันเวลาที่หากพบข้อบ่งชี้ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้น

### (1) มาตรฐานที่ใช้วัดความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

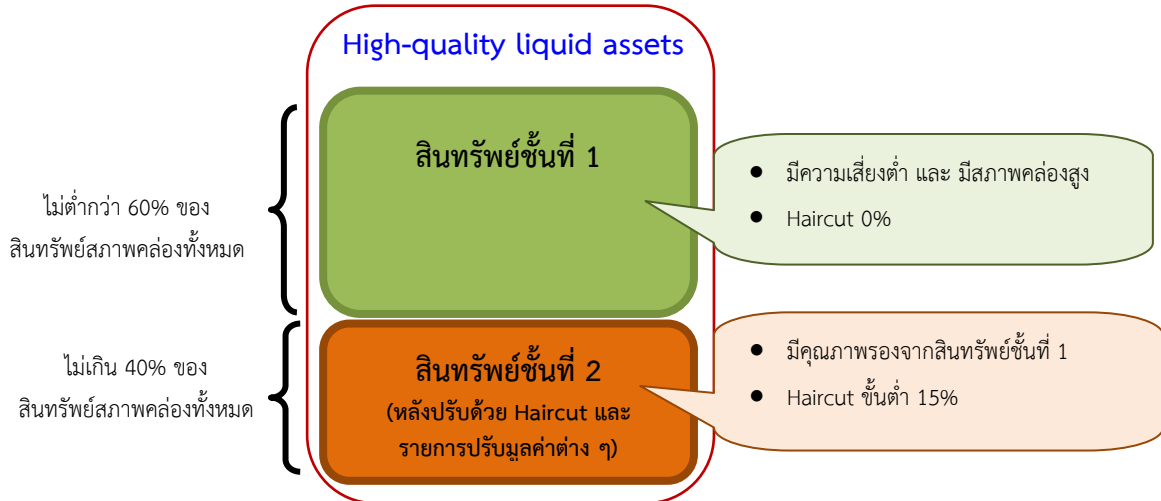
(1.1) **Liquidity Coverage Ratio (LCR):** มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ สง. มีการบริหารสภาพคล่องที่สามารถรองรับความผันผวนในภาวะวิกฤตระยะสั้นได้ โดยกำหนดให้ สง. มีสินทรัพย์ที่มีคุณภาพดีและสภาพคล่องสูงเพียงพอในการรองรับความผันผวนในภาวะวิกฤต<sup>18</sup> ซึ่งมีสูตรการคำนวณ ดังนี้

$$\frac{\text{ปริมาณสินทรัพย์ที่มีคุณภาพดีและมีสภาพคล่องสูง (High-quality liquid assets)}}{\text{กระแสเงินสดจ่ายสุทธิใน 30 วันภายใต้สถานการณ์จำลองภาวะวิกฤตที่กำหนด}} \geq 100\%$$

(1.1.1) **ปริมาณสินทรัพย์ที่มีคุณภาพดีและมีสภาพคล่องสูง (High-quality liquid assets):** สง. จะต้องสินทรัพย์ที่มีคุณภาพดีและมีสภาพคล่องสูงที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้อย่างรวดเร็วโดยไม่สูญเสียมูลค่า ในปริมาณที่เพียงพอเพื่อรองรับประมาณการกระแสเงินสดที่จะไหลออกสุทธิในภาวะวิกฤต 30 วัน โดยสินทรัพย์ที่มีคุณภาพดีและสภาพคล่องสูงนี้ BCBS ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ เช่น มีความเสี่ยงต่ำทั้งด้านเครดิต (เช่น ผู้ออกตราสารได้รับอันดับเครดิตดี) และด้านตลาด (เช่น ความผันผวนของราคาต่ำ) มีสภาพคล่องสูง (เช่น มีปริมาณการซื้อขายคล่องตัว และมีผู้ทำตลาด) ปราศจากภาระผูกพัน และสามารถวัดมูลค่าได้แน่นอน เป็นต้น ทั้งนี้ BCBS แบ่งสินทรัพย์สภาพคล่องที่สามารถนับได้ออกเป็น 2 ประเภท ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 7

<sup>18</sup> BCBS ได้กำหนดสถานการณ์จำลองภาวะวิกฤต (stress scenarios) สำหรับการคำนวณ LCR ทั้งนี้ สง. ควรคำนึงถึงสถานการณ์จำลองในภาวะวิกฤตอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นโดยครอบคลุมปัจจัยเฉพาะ สง. (firm specific) และปัจจัยจากตลาดโดยรวม (market wide) ตลอดจนสถานการณ์จำลองภาวะวิกฤตที่เกิดจากปัจจัยทั้ง 2 ประเภทพร้อมกันด้วย

**แผนภาพที่ 7: องค์ประกอบของสินทรัพย์สภาพคล่อง**



1) สินทรัพย์ชั้นที่ 1 ได้แก่ สินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำมากและสภาพคล่องสูงสุด เช่น เงินสด และพันธบัตรรัฐบาลหรือธนาคารกลางที่มีน้ำหนักความเสี่ยง 0% ตามหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน ซึ่งจะสามารถนับเป็นสินทรัพย์สภาพคล่องได้เต็มจำนวน (อัตราส่วนลด หรือ Haircut 0%)

2) สินทรัพย์ชั้นที่ 2 ได้แก่ สินทรัพย์ที่มีคุณภาพรองจากสินทรัพย์ชั้นที่ 1 เช่น พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่ได้รับน้ำหนักความเสี่ยง 20% ตามหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน หรือตราสารหนี้ภาคเอกชนที่ได้รับอันดับเครดิตดี (ตั้งแต่ AA- ขึ้นไป) ซึ่งสินทรัพย์เหล่านี้จะต้องมีตลาดซื้อขายคล่องรองรับและผู้ออกจะต้องไม่เป็น สง. หรือบริษัทในเครือของ สง. ทั้งนี้ จะสามารถนับเป็นสินทรัพย์สภาพคล่องได้อย่างมากไม่เกิน 85% ของมูลค่า (Haircut ขั้นต่ำ 15%) โดย สง. สามารถนับสินทรัพย์ชั้นที่ 2 เป็นสินทรัพย์สภาพคล่องได้ไม่เกิน 40% ของผลรวมของสินทรัพย์ชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2

นอกจากนี้ BCBS ได้เสนอทางเลือกเพิ่มเติมเพื่อบรรเทาปัญหาสำหรับประเทศที่มีปริมาณสินทรัพย์สภาพคล่องทั้งชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ไม่เพียงพอเพื่อดำรงอัตราส่วน LCR โดยขณะนี้อยู่ระหว่างพิจารณากำหนดคุณสมบัติของประเทศที่สามารถจะใช้ทางเลือกดังกล่าวได้

**(1.1.2) กระแสเงินสดจ่ายสุทธิใน 30 วันภายใต้สถานการณ์จำลองภาวะวิกฤต:** คำนวณจากกระแสเงินสดไหลออก (cash outflow) หักด้วยกระแสเงินสดไหลเข้า (cash inflow) ในระยะเวลา 30 วันโดยพิจารณาประมาณการกระแสเงินสดดังกล่าวภายใต้สมมติฐานภาวะวิกฤต โดยมีการแบ่งประเภทกระแสเงินสดไหลออกและไหลเข้าตามความอ่อนไหวของการเคลื่อนไหวของกระแสเงินสดดังกล่าว ตามแผนภาพที่ 8 ต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 8: ประเภทของกระแสเงินสดไหลออกและกระแสเงินสดไหลเข้า**



ทั้งนี้ BCBS ได้กำหนดอัตราการไหลออกขั้นต่ำสำหรับกระแสเงินสดไหลออกในแต่ละประเภทไว้ แต่ก็เปิดโอกาสให้ผู้กำกับดูแลในแต่ละประเทศสามารถใช้ดุลพินิจในการปรับอัตรากระแสเงินสดไหลออกให้สูงขึ้นกว่าอัตราขั้นต่ำดังกล่าวสำหรับกระแสเงินสดไหลออกบางประเภท เพื่อให้สะท้อนสถานการณ์ในประเทศของตนได้ดียิ่งขึ้น

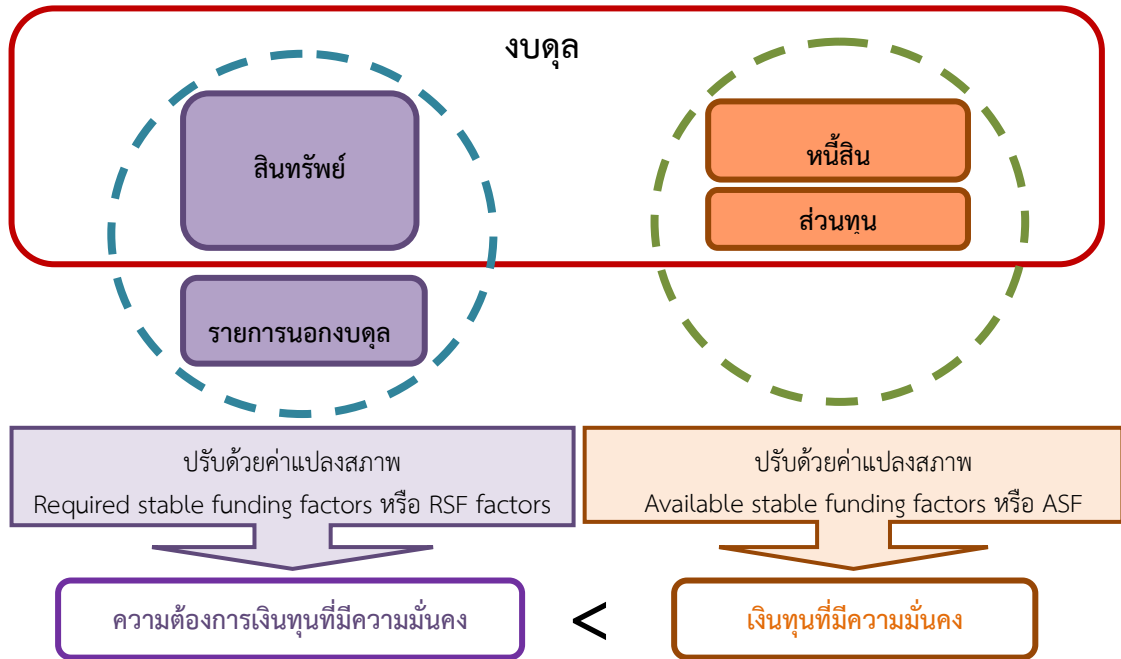
สำหรับกรณีกระแสเงินสดไหลเข้านั้น BCBS ได้กำหนดเพดานของกระแสเงินสดไหลเข้าทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 75% ของยอดรวมของกระแสเงินสดไหลออก เพื่อให้ สง. ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไวอย่างน้อย 25% ของกระแสเงินสดไหลออกเพื่อรองรับภาวะวิกฤต และป้องกันไม่ให้ สง. พึ่งพากระแสเงินสดไหลเข้าที่คาดว่าจะได้รับมากเกินไป โดย BCBS เปิดโอกาสให้ผู้กำกับดูแลกำหนดอัตราการไหลเข้าสำหรับกระแสเงินสดไหลเข้าบางประเภทเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในประเทศของตนได้เช่นกัน

**(1.2) Net Stable Funding Ratio (NSFR):** เป็นอัตราส่วนที่ช่วยเสริม LCR โดยมีวัตถุประสงค์ให้ สง. มีโครงสร้างแหล่งเงินทุนระยะกลางและระยะยาวที่มั่นคง อันได้แก่ ส่วนของทุนหรือหนี้สินที่จะยังคงอยู่กับ สง. หรือไม่ไหลออกแม้ในภาวะวิกฤต ในปริมาณที่สูงเพียงพอต่อความต้องการเงินทุนที่มีความมั่นคงดังกล่าวเพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาสภาพคล่องอันเนื่องมาจากการพึ่งพาแหล่งเงินทุนระยะสั้นจากเจ้าหนี้หรือผู้ฝากเงินรายใหญ่มากจนเกินไปเพื่อนำมาปล่อยสินเชื่อในระยะยาว (funding mismatch) โดย NSFR คำนวณจาก

$$\frac{\text{Available amount of stable funding (ASF, source of funding)}}{\text{Required amount of stable funding (RSF, use of funding)}} > 100\%$$

ซึ่งอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า NSFR เป็นการเปรียบเทียบแหล่งที่มาและแหล่งใช้ไปของเงินทุนโดยพิจารณาจากข้อมูลทั้งในและนอกงบดุลปรับด้วยค่าแปลงสภาพที่สะท้อนความมั่นคงของแหล่งที่มาของเงินทุน และสภาพคล่องของสินทรัพย์อันเป็นแหล่งใช้ไปของเงินทุนนั้น ดังที่ปรากฏตามแผนภาพที่ 9

แผนภาพที่ 9: หลักการคำนวณ NSFR



โดยรายละเอียดของข้อมูลที่นำมาใช้ในการคำนวณ NSFR ได้แก่

(2.1) **Available amount of stable funding:** เป็นปริมาณเงินทุนที่มีความมั่นคงซึ่ง สง. มีอยู่ โดยพิจารณาจากส่วนที่เป็นหนี้สินและส่วนทุนในงบดุล โดย BCBS ได้กำหนดค่าแปลงสภาพ (Available stable funding factors หรือ ASF factors) เพื่อปรับมูลค่าของเงินทุนที่มีอยู่ให้สะท้อนความมั่นคงของแหล่งเงินทุนนั้นอย่างแท้จริง โดยส่วนทุนหรือหนี้สินที่มีอายุคงเหลือมากกว่า 1 ปีหรือมีความมั่นคงสูงและมีโอกาสไหลออกต่ำแม้ในภาวะวิกฤต เช่น เงินทุนที่ระดมโดยการรับฝากเงินจากลูกค้ารายย่อยที่มีความสัมพันธ์กับ สง. และได้รับการประกันจากสถาบันประกันเงินฝาก จะได้รับค่า ASF factors สูง ทำให้สามารถนับเป็นเงินทุนที่มีความมั่นคงได้มากกว่าหนี้สินที่มีความมั่นคงน้อยกว่า เช่น เงินทุนที่ระดมจากเจ้าหนี้หรือผู้ฝากเงินรายใหญ่

(2.2) **Required amount of stable funding:** เป็นปริมาณเงินทุนที่ สง. ต้องการเพื่อรองรับการประกอบธุรกิจ ซึ่งครอบคลุมรายการสินทรัพย์ในงบดุลและรายการนอกงบดุล โดย BCBS ได้กำหนดค่าแปลงสภาพ (Required stable funding factors หรือ RSF factors) สำหรับสินทรัพย์แต่ละประเภทไว้ โดยให้น้ำหนักค่า RSF factors ต่ำสำหรับสินทรัพย์ระยะสั้นหรือมีสภาพคล่องสูงและสามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ง่ายโดยไม่สูญเสียมูลค่ามากนัก เช่น เงินสด และตราสารหนี้ระยะสั้นที่มีอายุคงเหลือน้อยกว่า 1 ปี ในขณะที่สินทรัพย์ระยะยาวที่มีสภาพคล่องต่ำและสามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ยากกว่าจะถือว่าต้องมีเงินทุนที่มั่นคงรองรับมากกว่า จึงได้รับ RSF factors สูง

สำหรับหลักเกณฑ์กำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องในประเทศไทยนั้น ปัจจุบัน ธปท. ได้กำหนดหลักเกณฑ์กำกับดูแลเชิงปริมาณโดยให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเฉลี่ย (รายปักษ์) ไม่ต่ำกว่า 6% ของยอดรวมเงินรับฝาก ยอดรวมเงินให้กู้ยืมจากต่างประเทศที่จะครบกำหนดหรืออาจถูกเรียกคืนภายใน 1 ปี และยอดรวมเงินกู้ยืมที่มีอนุพันธ์แฝง เพื่อให้ สง. มีสินทรัพย์ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้อย่างรวดเร็วและเพียงพอที่จะใช้ชำระหนี้สินหรือภาระเมื่อถูกเรียกคืน ซึ่งที่ผ่านมาสภาพคล่องในระบบ สง. ไทยมีอยู่อย่างเพียงพอแม้ในขณะที่เกิดความท้าทายจากวิกฤตการณ์การเงินโลก

## (2) เครื่องมือติดตามดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

BCBS ได้กำหนดเครื่องมือขั้นต่ำเพื่อให้ สง. และผู้กำกับดูแลสามารถติดตามและบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้ผู้กำกับดูแลสามารถดำเนินการได้ทันที่หากพบข้อบ่งชี้ถึงความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของ สง. ที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งเพื่อให้มาตรฐานการกำกับดูแลมีความสอดคล้องกัน และสามารถเทียบเคียงกันระหว่างประเทศได้ โดยผู้กำกับดูแลแต่ละประเทศอาจพัฒนาเครื่องมือติดตามดูแลอื่นเพื่อเสริมให้เหมาะสมกับลักษณะความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของ สง. ในประเทศตนได้ ซึ่งเครื่องมือติดตามดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่องตามหลักเกณฑ์ Basel III ที่ BCBS กำหนดได้แก่

### แผนภาพที่ 10: เครื่องมือติดตามความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

รายงานกระแสเงินสดรับจ่ายตามสัญญา (Contractual maturity mismatch)	แสดงกระแสเงินสดรับจ่ายตามอายุสัญญาต่างๆ ในอนาคต โดยคำนวณยอดสุทธิของกระแสเงินสดไหลเข้า-ออกในแต่ละช่วงเวลา เพื่อเป็นข้อมูลในการบริหารสภาพคล่อง
รายงานการกระจุกตัวของแหล่งเงินทุน (Concentration of funding)	แสดงการกระจุกตัวของแหล่งเงินทุนที่มีนัยสำคัญเป็นรายคู่สัญญา ผลิตภัณฑ์ และสกุลเงิน ซึ่งหากมีการยกเลิกแหล่งเงินทุนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องแก่ สง. ได้
รายงานข้อมูลสินทรัพย์ที่ปราศจากภาระผูกพัน (Available Unencumbered Assets)	แสดงปริมาณ ลักษณะ รูปแบบ อัตราส่วนลด สกุลเงิน และสถานที่ของสินทรัพย์สภาพคล่องที่ สง. มี เพื่อใช้เป็นหลักประกันเมื่อเกิดวิกฤตได้
รายงาน LCR สำหรับสกุลเงินที่มีนัยสำคัญ (LCR by significant currencies)	หาก สง. มีหนี้สินในสกุลเงินใดถึงระดับนัยสำคัญที่กำหนด ก็ต้องมีการคำนวณ LCR สำหรับสกุลเงินนั้นเพิ่มเติมด้วย เพื่อใช้ประกอบการติดตามความเสี่ยงด้านสภาพคล่องที่เกิดขึ้นจากความไม่สอดคล้องกันของสกุลเงิน
การติดตามข้อมูลตลาด เพื่อใช้เป็นสัญญาณเตือนล่วงหน้า (Market-related monitoring tools)	การติดตามข้อมูลตลาดที่ทันทั่วทั้งในระดับภาพรวมตลาด ระดับระบบ สง. และราย สง. เพื่อเป็นสัญญาณเตือนล่วงหน้าให้แก่ สง. และผู้กำกับดูแล

ปัจจุบัน ธปท. ได้กำหนดให้ สง. มีเครื่องมือติดตามการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องในระดับหนึ่งแล้ว อาทิเช่นรายการดังต่อไปนี้ เป็นต้น

- การจัดทำรายงานฐานะสภาพคล่องสุทธิซึ่งเป็นการติดตามกระแสเงินสดรับจ่ายตามช่วงระยะเวลา ทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยมีการคำนึงถึงสถานการณ์ในภาวะปกติและภาวะวิกฤตควบคู่กันไป รวมทั้งให้มีการรายงานฐานะสภาพคล่องสุทธิแยกเป็นรายสกุลเงินที่มีนัยสำคัญด้วย
- การจัดทำรายงานข้อมูลการกระจุกตัวของแหล่งเงินทุนของ สง.
- การจัดทำแผนการจัดหาสภาพคล่อง โดยระบุแหล่งที่มาของเงิน เช่น หลักทรัพย์ที่ไม่มีภาวะผูกพันซึ่งสามารถนำไปขายได้ รวมทั้งสินทรัพย์ที่จะนำไปเป็นหลักประกันในการกู้ยืม

### 3.3 มาตรการสำหรับสถาบันการเงินที่มีความสำคัญเชิงระบบ (Systemically Important Financial Institutions (SIFIs))

มาตรการกำกับดูแล SIFIs เป็นความรับผิดชอบร่วมระหว่าง BCBS และ FSB ซึ่งตามแนวทางของ G-20 เน้นให้ลด moral hazard ที่เกิดจากการที่ตลาดมองว่า SIFIs มีความเสี่ยงต่ำ จึงทำให้ SIFIs สามารถระดมทุนจากตลาดได้โดยมีต้นทุนการเงินต่ำกว่า สง. อื่น ในขณะที่ SIFIs อาจไปทำธุรกรรมที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นเพราะเชื่อว่าตนจะได้รับความช่วยเหลือจากทางการหากประสบปัญหาทางการเงิน โดยในมาตรการสำหรับ SIFIs ซึ่งเสนอโดย FSB ได้รับการอนุมัติในหลักการจาก G-20 แล้วในปี 2010<sup>19</sup> คาดว่ารายละเอียดของมาตรการจะได้ข้อสรุปภายในปี 2012 โดยมีประเด็นที่เกี่ยวกับงานในความดูแลของ BCBS ดังนี้

(1) การระบุว่าเป็น G-SIFIs : ในเบื้องต้นคาดว่า BCBS จะพิจารณาจาก 5 ปัจจัย อันได้แก่ (1) ปริมาณการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ (global activity) (2) ขนาดสินทรัพย์ (size) (3) ความเชื่อมโยงกับ สง. อื่นทั้งในด้านสินทรัพย์และหนี้สิน (interconnectedness) (4) การเป็นผู้ให้บริการทางการเงิน ซึ่งสำคัญต่อเสถียรภาพของระบบการเงินโดยรวม (substitutability) และ (5) ปริมาณการทำธุรกรรมที่ซับซ้อน (complexity) นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ Peer Review Council เพื่อให้มั่นใจว่าการระบุและมาตรการกำกับดูแลสำหรับ G-SIFIs ในแต่ละประเทศมีความเสมอภาคและเหมาะสม

(2) การเพิ่มความสามารถในการรองรับความสูญเสียของ G-SIFIs ที่สูงกว่าหลักเกณฑ์ขั้นต่ำของ Basel III : เพื่อสะท้อนความเสี่ยงที่ G-SIFIs มีต่อระบบการเงินโลก โดยกำหนดให้ G-SIFIs ดำรงเงินกองทุนส่วนเพิ่ม (capital surcharge) นอกจากนั้น ยังมีมาตรการอื่นๆ สำหรับ G-SIFIs อีกด้วย เช่น ให้ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องส่วนเพิ่ม (liquidity surcharge) และกำหนดเพดานสินเชื่อลูกหนี้รายใหญ่ (large exposure restrictions) เป็นต้น

### 3.4 ระยะเวลาการบังคับใช้

BCBS ได้กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้หลักเกณฑ์ Basel III โดยเป็นการทยอยใช้ (transition period) ตั้งแต่ปี 2013 และบังคับใช้เต็มรูปแบบในปี 2019 เพื่อให้ สง. และระบบการเงินมีการเตรียมความพร้อม สร้างความเข้มแข็ง และไม่ส่งผลในเชิงลบต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก โดย BCBS ได้กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้หลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน ในแต่ละมาตรการ ดังนี้

<sup>19</sup> หลักเกณฑ์ Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions (SIFIs), ตุลาคม 2010

**(1) การเพิ่มคุณภาพและปริมาณของเงินกองทุนชั้นต่ำ (Capital base):**

- **เชิงปริมาณ** BCBS กำหนดให้ สง. ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนชั้นต่ำ โดยให้ทยอยบังคับใช้ ตั้งแต่ปี 2013 เพื่อให้ได้ตามหลักเกณฑ์ชั้นต่ำที่ BCBS กำหนดสมบูรณ์ (CE ratio = 4.5%, Tier 1 ratio = 6%, Total capital ratio = 8%) ภายในต้นปี 2015

- **เชิงคุณภาพ** BCBS กำหนดให้มีการทยอยเพิ่มรายการหักจากส่วน CE Tier1 โดยเริ่มจากปี 2014 ที่ 20% และเพิ่มขึ้นอีกปีละ 20% จนหักเต็มจำนวนในปี 2018 นอกจากนี้ BCBS ยังกำหนดให้ สง. ทยอยลดการนับตราสารที่ไม่เข้าตามเกณฑ์คุณสมบัติของเงินกองทุนชั้นที่ 1 และ 2 เป็นระยะเวลา 10 ปี โดยเริ่มจากปี 2013 ที่อนุญาตให้นับได้เพียง 90% และทยอยลดการนับลงอีกปีละ 10% เพื่อให้สามารถลดได้ทั้งหมดภายในปี 2022

**(2) การปรับปรุงสินทรัพย์เสี่ยงให้ครอบคลุมความเสี่ยงประเภทต่างๆ (Risk coverage):**

เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2013 เป็นต้นไป

**(3) การกำหนดมาตรการเสริมเพื่อควบคุมปริมาณธุรกรรม (Leverage ratio):** เริ่มทดลองใช้

อัตราส่วนชั้นต่ำที่ 3% ในช่วง 4 ปีแรก (2013 – 2016) เพื่อศึกษาผลของการทดลองใช้ของ สง. ให้ครอบคลุมระยะเวลาของภาวะเศรษฐกิจและประเมินว่า สามารถควบคุมปริมาณการทำธุรกรรมของ สง. ได้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และพิจารณาความเหมาะสมของการคำนวณอัตราส่วนดังกล่าวอีกครั้ง ก่อนจะบังคับใช้ในปี 2018

**(4) การดำรงเงินกองทุนเพิ่มเติมจากเกณฑ์ชั้นต่ำ (Capital buffers):** เริ่มทยอยบังคับใช้ตั้งแต่ปี

2016 และบังคับใช้เต็มรูปแบบในปี 2019

- **Capital conservation buffer** ซึ่งเป็นการกำหนดให้ สง. สะสม Common Equity เพิ่มเติมอีก 2.5% ของสินทรัพย์เสี่ยงนั้น BCBS ได้กำหนดให้ สง. ทยอยสะสม Common Equity ปีละ 0.625% เริ่มต้นในปี 2016 เพื่อให้ครบ 2.5% ภายในวันที่ 1 มกราคม 2019

- **Countercyclical buffer** เพิ่มเติมอีก 0 - 2.5% ตามดุลพินิจของผู้กำกับดูแลในแต่ละประเทศ นั้น BCBS ได้เสนอให้เริ่มบังคับใช้ ตั้งแต่ปี 2016 เช่นกัน

สำหรับหลักเกณฑ์ด้านการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องตามกำหนดการของ BCBS ในแต่ละ มาตรการมีรายละเอียด ดังนี้

**(1) Liquidity Coverage Ratio (LCR):** มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2015 โดยมีระยะเวลา

สังเกตการณ์ (observation period) ระหว่างปี 2011 – 2014

**(2) Net Stable Funding Ratio (NSFR):** มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2018 โดยมีระยะเวลา

สังเกตการณ์ (observation period) ระหว่างปี 2012 – 2017

ทั้งนี้ ในระหว่างระยะเวลาสังเกตการณ์ BCBS จะรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาผลกระทบจากหลักเกณฑ์ ดังกล่าว และพิจารณาว่าควรมีการปรับปรุงเพิ่มเติมในส่วนใดหรือไม่ เพื่อลดผลกระทบต่อตลาดการเงินและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการทำหน้าที่เป็นตัวกลางของ สง. เช่น ในด้านการปล่อยสินเชื่อ เป็นต้น

ตารางที่ 2: ระยะเวลาบังคับใช้หลักเกณฑ์ Basel III ของ BCBS

Ratio	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>➤ การดำรงเงินกองทุน (ผลรวม I + II + III)</b>									
I. Minimum capital ratio					1 <sup>st</sup>				2 <sup>nd</sup>
• Common Equity ratio (CE)			3.5	4.0	4.5				
• Tier 1 ratio (CE + other Tier 1)			4.5	5.5	6.0				
• Total capital ratio			8.0	8.0	8.0				
• Phase-in of deductions from CET1				20%	40%	60%	80%	100%	
• Capital instruments that no longer qualify as non-core T1 or T2			← Phased out 10 year horizon →						
II. + Capital conservation buffer						0.625	1.25	1.875	2.5
• Common Equity ratio (CE)						5.125	5.75	6.375	7.0
• Tier 1 ratio (CE + other Tier 1)						6.625	7.25	7.875	8.5
• Total capital ratio						8.625	9.25	9.875	10.5
III. + Countercyclical buffer						← 0 - 2.5 →			
IV. Leverage ratio	← Supervisory monitoring →		3.0 (4 Yrs. Parallel run & Disclosure from 2015)			Final Adj.	บังคับใช้ใน Pillar 1		
<b>➤ การบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง</b>									
• LCR ≥ 100%	← Observation Period →					บังคับใช้			
• NSFR > 100%	← Observation Period →							บังคับใช้	

#### 4. แนวทางการปรับใช้ Basel III ในประเทศไทย

สำหรับการนำหลักเกณฑ์ Basel III มาปรับใช้ในประเทศไทยนั้น ธปท. อยู่ระหว่างพิจารณารายละเอียด เพื่อให้หลักเกณฑ์ที่จะนำมาปรับใช้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ทันท่วงทีต่อการพัฒนาการของระบบการเงินที่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการเงินไทย ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบ สง. ไทย โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม

##### 4.1 การศึกษาผลกระทบเบื้องต้น

เมื่อไตรมาสที่ 2 ของปี 2010 ที่ผ่านมา ธปท. ได้ทำการศึกษาผลกระทบเชิงปริมาณ (Quantitative Impact Study (QIS)) ของหลักเกณฑ์ Basel III ต่อระบบธนาคารพาณิชย์ไทย ในเบื้องต้น โดยใช้ข้อมูลทางการเงิน ณ เดือนธันวาคม 2009 และอ้างอิงจากร่างหลักเกณฑ์ Basel III ที่ BCBS เสนอครั้งแรกในรูปแบบของ Consultative Documents เมื่อเดือนธันวาคม 2009 ซึ่งผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

(1) **หลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน:** จากผล QIS พบว่าไม่มีผลกระทบมากนักต่อธนาคารพาณิชย์ไทย ทั้งในแง่ของธนาคารพาณิชย์ (Solo basis) และกลุ่มของธนาคารพาณิชย์ (Consolidated basis) เนื่องจากโครงสร้างเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ไทย มีหุ้นสามัญและกำไรสะสมเป็นองค์ประกอบหลัก จึงไม่ได้กระทบต่ออัตราส่วนเงินกองทุน CE ratio ที่ Basel III กำหนดขึ้นมาใหม่ ประกอบกับอัตราส่วนเงินกองทุน CE ratio, Tier 1 ratio และ Total capital ratio มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าอัตราส่วนขั้นต่ำที่ Basel III กำหนดไว้

(2) **หลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง:** จากผล QIS พบว่าธนาคารพาณิชย์ไทยมี LCR และ NSFR โดยเฉลี่ยสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำของ Basel III อย่างไรก็ดี แม้อัตราส่วนเฉลี่ยของระบบธนาคาร

พาณิชย์ไทยจะสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ BCBS กำหนด แต่มีธนาคารพาณิชย์บางแห่งอาจจำเป็นต้องปรับฐานะสภาพคล่องเพื่อให้สอดคล้องตามเกณฑ์ดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ธปท. อยู่ระหว่างการศึกษาผลกระทบของหลักเกณฑ์ Basel III ต่อธนาคารพาณิชย์ไทยและสาขาธนาคารต่างประเทศ โดยจัดทำ QIS ด้านเงินกองทุนและความเสี่ยงด้านสภาพคล่องตามหลักเกณฑ์ฉบับสมบูรณ์ในช่วงไตรมาสที่ 2 ของปี 2011 นี้

#### 4.2 การเตรียมความพร้อมในระยะต่อไป

การบังคับใช้หลักเกณฑ์ Basel III ในประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นผลกระทบต่างๆ เพิ่มเติม เช่น ผลกระทบต่อการทำหน้าที่เป็นตัวกลางของ สง. หรือผลกระทบต่อธุรกรรมบางประเภท เช่น trade finance เป็นต้น ตลอดจนมีการเตรียมความพร้อมโดยอาศัยการประสานงานกันที่ตีระหว่าง ธปท. และ สง. ตามบทบาทหน้าที่ ซึ่ง ธปท. มีแผนดำเนินการ ดังนี้

(1) **การสื่อสารทำความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก ธปท.** โดยการจัดประชุมชี้แจง การจัดทำบทความเผยแพร่ และการสื่อแนวนโยบายของ ธปท. รวมทั้งการประชุมหารือกับ สง. ผ่านชมรม Basel

(2) **การศึกษาผลกระทบ Basel III ต่อระบบ สง. ไทย (QIS)** โดยการประเมินผลกระทบของหลักเกณฑ์ Basel III ต่อธนาคารพาณิชย์ไทยและสาขาธนาคารต่างประเทศอีกครั้ง ก่อนนำผลการศึกษามาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายที่เหมาะสมต่อไป

(3) **การออกประกาศหลักเกณฑ์ Basel III** โดย ธปท. จะนำประเด็นที่ BCBS มีข้อสรุปชัดเจน ประกอบกับผลจากการจัดทำ QIS มาพิจารณาความเหมาะสมก่อนออกประกาศหลักเกณฑ์ด้านเงินกองทุนและด้านสภาพคล่องต่อไป ทั้งนี้สำหรับประเด็นที่ยังไม่มีข้อสรุปจาก BCBS นั้น ธปท. จะติดตามและนำมาพิจารณาหาข้อสรุปต่อไป



ภาคผนวก

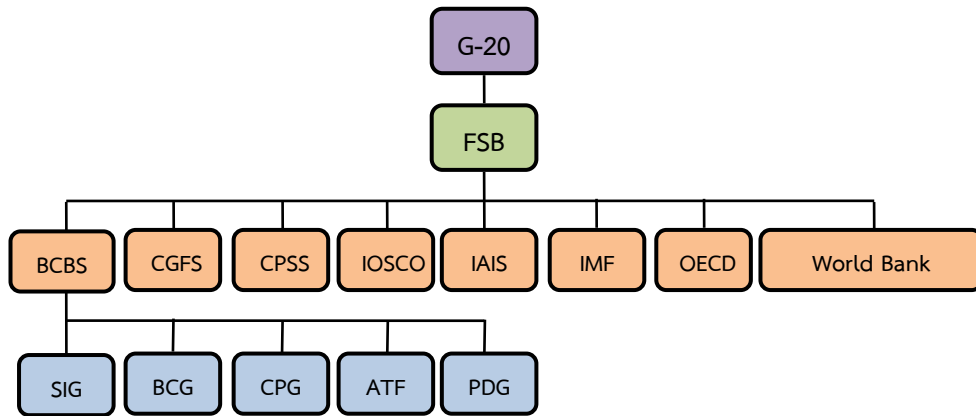
**ภาคผนวก 1: สรุปการปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงินในระดับสากล และคำอธิบายเกี่ยวกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง**

G-20 Mandate	งานหลัก	รายละเอียดของงาน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
(1) เกณฑ์การกำกับดูแลและโครงสร้างพื้นฐานของตลาดการเงินที่เข้มแข็ง	1.1 หลักเกณฑ์ Basel III	<ul style="list-style-type: none"> <li>ปรับปรุงเกณฑ์กำกับดูแลด้านเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของ สง.</li> </ul>	BCBS
	1.2 การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานตลาดการเงิน		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>การปรับปรุงมาตรฐานการบัญชี</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ปรับปรุงมาตรฐานการบัญชีให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก โดยพยายามลดความแตกต่างระหว่างมาตรฐานที่ใช้ในสหรัฐฯ ซึ่งออกโดย FASB และมาตรฐานสากลที่ออกโดย IASB</li> <li>ปรับปรุงมาตรฐานการบัญชีที่เกี่ยวกับตราสารทางการเงินในเรื่องการบันทึกบัญชี (classification and measurement) การรับรู้ผลขาดทุนจากการด้อยค่า (impairment) และการบัญชีเพื่อป้องกันความเสี่ยง (hedge accounting)</li> </ul>	FASB/IASB
	<ul style="list-style-type: none"> <li>การกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ปรับปรุงเกณฑ์กำกับดูแลการกำหนดค่าตอบแทนผู้บริหาร สง. ให้สะท้อนความเสี่ยงของธุรกิจในระยะยาวมากกว่าผลการดำเนินงานระยะสั้น</li> <li>ดูแลให้นโยบายการกำหนดค่าตอบแทนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม</li> </ul> <p>(หมายเหตุ: FSB ได้ออก FSB Principles for Sound Compensation Practices and their Implementation Standards เมื่อเดือนกันยายน 2009 และอยู่ระหว่างจัดทำ peer review เพื่อติดตามความคืบหน้าในการปฏิบัติตาม principles ดังกล่าวของประเทศสมาชิก FSB เพื่อนำเสนอต่อ G-20 ต่อไป)</p>	FSB
	<ul style="list-style-type: none"> <li>การขยายขอบเขตการกำกับดูแล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ขยายขอบเขตการกำกับดูแลให้ครอบคลุมตัวกลางทางการเงินที่มีความสำคัญต่อเสถียรภาพระบบการเงิน แม้จะไม่ได้ระดมทุนโดยการรับฝากเงิน ซึ่งยังไม่ได้รับการกำกับดูแล (Shadow banking) เช่น กองทุนป้องกันความเสี่ยง (hedge fund) บริษัทพาณิชย์ (investment bank) และนิติบุคคลเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์เพื่อระดมทุน (Special Purpose Vehicle (SPV))</li> <li>ปรับปรุงการกำกับดูแลบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit rating Agency (CRA) หรือ External Credit Rating Assessment Institutions (ECAI)) และลดการพึ่งพาอันดับความน่าเชื่อถือที่ออกโดย CRA</li> </ul> <p>(หมายเหตุ: IOSCO ได้ปรับปรุง Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies (IOSCO Code of Conduct) เมื่อเดือนพฤษภาคม 2008 โดยหลายประเทศอาทิ สหรัฐฯ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น แคนาดา ออสเตรเลีย และเกาหลีใต้ ได้ปรับปรุงกรอบการกำกับดูแล CRA ให้สอดคล้องกับ IOSCO Code of Conduct ดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดให้ลดการพึ่งพาอันดับความน่าเชื่อถือที่ออกโดย CRA โดยเฉพาะตราสารที่ใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดย FSB ได้ออก Principles for Reducing Reliance on CRA Ratings เมื่อตุลาคม 2010 และอยู่ระหว่างประสานงานกับหน่วยงานกำหนดมาตรฐานสากลและผู้กำกับดูแล เพื่อนำหลักการไปปฏิบัติใช้ต่อไป)</p>	FSB  FSB/BCBS/IAIS/ IOSCO/OECD
<ul style="list-style-type: none"> <li>การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของตราสารอนุพันธ์นอกตลาด (OTC derivatives)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ส่งเสริมให้มีการซื้อขายในตลาดกลาง (exchange trading) การชำระเงินผ่าน Central Counter parties (CCPs) และ การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ trade repositories</li> </ul> <p>(หมายเหตุ: FSB ได้ออกข้อเสนอแนะเรื่องการปรับปรุงตลาดตราสารอนุพันธ์นอกตลาดเมื่อเดือนตุลาคม 2010 และ IOSCO ร่วมกับคณะกรรมการด้านระบบการชำระเงิน (Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS)) ได้ออก consultative report เพื่อขอความเห็นจากภาคเอกชนเมื่อเดือนมีนาคม 2011)</p>	IOSCO/CPSS	

G-20 Mandate	งานหลัก	รายละเอียดของงาน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
(2) การปรับปรุงการกำกับตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น	การทบทวนและปรับปรุงมาตรฐานสากลของการกำกับดูแล (Core Principles) ในภาคการเงินทั้งหมด	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ทบทวนและปรับปรุงมาตรฐานสากลของการกำกับดูแล (Core Principles) ในภาคการเงินทั้งหมด เนื่องจากวิกฤตที่ผ่านมาชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของการตรวจสอบที่ไม่สามารถตรวจวัดความเสี่ยงของ สง. และดำเนินการแก้ไขปัญหอย่างทันท่วงที โดยมาตรฐานสากลของการกำกับดูแลประกอบด้วย มาตรฐานการกำกับดูแลภาคการธนาคาร (รับผิดชอบโดย BCBS) มาตรฐานการกำกับดูแลภาคธุรกิจหลักทรัพย์ (รับผิดชอบโดย IOSCO) และมาตรฐานการกำกับดูแลภาคธุรกิจประกันภัย (รับผิดชอบโดย IAIS) ทั้งนี้ การปรับปรุงในภาพรวมอยู่ภายใต้การดูแลของ FSB และ IMF</li> </ul>	FSB/IMF
(3) การพัฒนาแนวทางกำกับดูแล สง. ที่มีความสำคัญเชิงระบบ (Systemically Important Financial Institutions (SIFIs))	การลดโอกาสและผลกระทบจาก SIFIs โดยเริ่มจาก สง. ที่มีความสำคัญต่อระบบการเงินโลก (Global SIFIs (G-SIFIs)) เพื่อลดโอกาสและผลกระทบหาก สง. เหล่านี้ประสบปัญหา	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กำหนดวิธีการระบุ G-SIFIs และระบุว่า สง. ไດเป็น G-SIFIs</li> <li>● กำหนดมาตรการสำหรับ G-SIFIs ซึ่งในเบื้องต้นมี 4 มาตรการหลัก คือ               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) การเพิ่มความสามารถในการรองรับความสูญเสียสำหรับ G-SIFIs (Additional loss absorbency)</li> <li>(2) การกำกับตรวจสอบที่เข้มงวดขึ้น</li> <li>(3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินเพื่อลดความเสี่ยงที่ SIFIs จะส่งผลกระทบต่อ สง. อื่น เช่น การจัดตั้ง Central Counterparties (CCPs)</li> <li>(4) การพัฒนารอบกระบวนการแก้ปัญหาให้มีประสิทธิภาพ (Resolution frameworks)</li> </ol> </li> </ul> <p>(หมายเหตุ: คาดว่า FSB จะส่งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการระบุและมาตรการสำหรับ G-SIFIs ฉบับสมบูรณ์ต่อ G-20 ได้ในการประชุมเดือนพฤศจิกายน 2011)</p>	FSB/BCBS/IOSCO/IAIS/CGFS/CPSS FSB/BCBS/IAIS/IOSCO/CPSS
(4) การตรวจสอบกระบวนการกำกับดูแล สง. ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล	การกำหนดกระบวนการตรวจสอบเพื่อให้ทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีความสำคัญต่อระบบการเงินโลก มีการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลอย่างเหมาะสมรวมถึงกระตุ้นให้มีการพัฒนาความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ เนื่องจากวิกฤตการเงินในประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะประเทศขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญสามารถกระทบเสถียรภาพของระบบการเงินโลกได้	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ประเทศสมาชิก FSB ตกลงที่จะเป็นผู้นำในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล โดยเข้ารับการประเมินตามโครงการประเมินภาคการเงิน (Financial Sector Assessment Program (FSAP)) ที่จัดทำโดย IMF และ World Bank ทุก 5 ปี และกำหนดให้มีการเปิดเผยผลการประเมินต่อสาธารณชน</li> <li>● FSB จัดทำ Thematic Peer review ซึ่งเป็นการประเมินการปฏิบัติของประเทศสมาชิก FSB โดย FSB ได้จัดทำเสร็จสิ้นแล้ว 2 เรื่อง ได้แก่ มาตรฐานการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย และการเปิดเผยข้อมูลความเสี่ยง โดยอยู่ระหว่างเตรียมการจัดทำเรื่องระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงินฝาก</li> </ul> <p>(หมายเหตุ: FSB ได้ออก Framework for Strengthening Adherence to International Standards เมื่อเดือนมกราคม 2010)</p>	FSB/IMF/BCBS

G-20 Mandate	งานหลัก	รายละเอียดของงาน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
(5) การพัฒนากรอบนโยบายเพื่อดูแลความเสี่ยงเชิงระบบ (macroprudential policy framework)	การพัฒนา macroprudential policy framework	<ul style="list-style-type: none"><li>กำหนด macroprudential policy framework เพิ่มเติมจากนโยบายอื่น เช่น นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง นโยบายการกำกับดูแล ความเสี่ยงรายสถาบัน (Prudential measures) เป็นต้น</li></ul> <p>(หมายเหตุ: FSB IMF และ BIS ได้นำเสนอความคืบหน้าเกี่ยวกับ macroprudential policy framework ต่อ G-20 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2011 โดยคาดว่าจะนำเสนอฉบับสมบูรณ์ได้ในที่ประชุม G-20 เดือนพฤศจิกายน 2011 นอกจากนี้ IMF ได้ออกรายงานเรื่อง Macroprudential Policy: an organizing framework เมื่อเดือนเมษายน 2011)</p>	FSB/IMF/BIS

## Governance structure ขององค์กรระหว่างประเทศ



### คำอธิบายเกี่ยวกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

**G-20 หรือ Group of Twenties** คือ กลุ่มประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ซึ่งปัจจุบันมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศประมาณร้อยละ 90 ของทั้งโลก ประกอบด้วย อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา จีน ฝรั่งเศส เยอรมนี อินเดีย อินโดนีเซีย อิตาลี ญี่ปุ่น เม็กซิโก รัสเซีย ซาอุดีอาระเบีย แอฟริกาใต้ เกาหลีใต้ ตุรกี อังกฤษ สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป

**Financial Stability Board (FSB)** คือ คณะกรรมการดูแลเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ มีหน้าที่ประสานงานปรับปรุง และส่งเสริมการพัฒนาการกำกับดูแลในภาคการเงิน โดยสมาชิกของ FSB ประกอบด้วย ประเทศในกลุ่ม G-20 องค์กรระหว่างประเทศ (ได้แก่ BIS IMF OECD World Bank BCBS CPSS CGFS IASB IAIS IOSCO) และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เนเธอร์แลนด์ สิงคโปร์ สเปน และสวิตเซอร์แลนด์

**Bank for International Settlements (BIS)** คือ ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ มีหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างธนาคารกลางและองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทางการเงิน ปัจจุบันมี 3 คณะกรรมการหลัก ได้แก่

- **Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)** คือ คณะกรรมการด้านการกำกับดูแล สง. ภาคการธนาคาร
- **Committee on the Global Financial System (CGFS)** คือ คณะกรรมการด้านระบบการเงิน
- **Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS)** คือ คณะกรรมการด้านระบบการชำระเงิน

**International Organization of Securities Commissions (IOSCO)** คือ คณะกรรมการด้านการกำกับดูแล สง. ภาคธุรกิจหลักทรัพย์

**International Association of Insurance Supervisors (IAIS)** คือ คณะกรรมการด้านการกำกับดูแล สง. ภาคธุรกิจประกันภัย

**International Monetary Fund (IMF)** คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)** คือ องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา มีหน้าที่ส่งเสริมนโยบายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสากล

**World Bank** คือ ธนาคารโลก

**Standards Implementation Group (SIG)** คือ คณะกรรมการที่ดูแลประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการนำมาตราฐานสากลหรือแนวปฏิบัติที่ออกโดย BCBS ไปใช้ปฏิบัติจริง

**Basel Consultative Group (BCG)** คือ คณะกรรมการเพื่อให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวนโยบายของ BCBS กับกลุ่มประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก BCBS

**Core Principles Group (CPG)** คือ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงมาตรฐานการกำกับดูแลภาคการธนาคาร (Basel Core Principles for Banking Supervision)

**Accounting Task Force (ATF)** คือ คณะกรรมการดูแลด้านนโยบายบัญชีภายใต้ BCBS

**Policy Development Group (PDG)** คือ คณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล สง.

**Financial Accounting Standards Board (FASB)** คือ คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบัญชีประเทศสหรัฐฯ

**International Accounting Standards Board (IASB)** คือ คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ

**ภาคผนวก 2: เอกสารอ้างอิง**

**2.1 เอกสารอ้างอิงของ BCBS เกี่ยวกับ Basel III**

รายชื่อเอกสาร	วันที่ออก
หลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน	
- Basel III A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems	ธันวาคม 2010 (ปรับปรุง มิถุนายน 2011)
- Press release: Final elements of the reforms to raise the quality of regulating capital	มกราคม 2011
- Guidelines for computing capital for incremental risk in the trading book (Market risk)	กรกฎาคม 2009
- Enhancements to the Basel II framework (Securitisation)	กรกฎาคม 2009
- Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer	ธันวาคม 2010
หลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง	
- Basel III International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring	ธันวาคม 2010
มาตรการสำหรับสถาบันการเงินที่มีความสำคัญเชิงระบบ (SIFIs)	
- Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions	ตุลาคม 2010
Consultative Paper เรื่อง Central Counterparties (CCPs)	
- CP: Capitalisation of bank exposures to central counterparties	ธันวาคม 2010

## 2.2 เอกสารอ้างอิงเกี่ยวกับวิกฤตการเงิน

- Bernanke, B.S. (2010) “Monetary Policy and the Housing Bubble,” Annual Meeting of the American Economic Association.
- Johnson, S. and Kwak, J. (2010) “13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown,” New York: Pantheon Books.
- Krugman, P. (2008) “The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008,” New York : W.W. Norton.
- Levin, C., and Coburn, T. (2011) “Wall Street and the Financial Crisis: Anatomy of a Financial Collapse,” United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Homeland Security and Government Affairs (April 13<sup>th</sup>, 2011).
- Lewis, M. (2010) “The Big Short: Inside the Doomsday Machine,” New York: Penguin Group.
- The G-20 Seoul Summit Declaration, November 2010.
- The G-20 Toronto Summit Declaration, June 2010.
- Williams, M.T. (2010) “Uncontrolled Risk: Lessons of Lehman Brothers and How Systemic Risk Can Still Bring Down the World Financial System” New York, McGraw-Hill, 1<sup>st</sup> Edition.
- ณัฐา ปิยะกาญจน์ และ อภิวิรต นิ่มละมัย (2009) “การแพร่กระจายของวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน สหรัฐฯ ไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจโลก,” แวนขยายเศรษฐกิจ สายนโยบายการเงิน, กรกฎาคม 2009

**คณะผู้จัดทำ**

นายสมบูรณ์ จิตเป็นธม

นายประสาธ สมจิตรนีก

นางสาวจามรี สุทธิพงษ์ชัย

นางสาวกนกวรรณ เมฆโสภารวรรณกุล

นางสุวัฒนา รักศีลธรรม

นางสาวชญานิน พนมยงค์

นายสุประดิษฐ์ ตั้งประเสริฐ

นายพิชญา สฤษเนตร

นายทรงกลด รัชฎปานะ

นางสาวเมธิณี เหมริด

นางสาวโชติมา สิทธิชัยวิเศษ