

เล่าเรื่องจาก Basel 1 ถึง Basel 3 : มุมมองจาก Bird Eyes' View

นายสมบูรณ์ จิตเป็นชม

ผู้อำนวยการ

ฝ่ายนโยบายความเสี่ยง

เมื่อเดือนกรกฎาคมที่ผ่านมาธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้เผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงินของ Basel 3 ผู้ที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมที่ website : www.bot.or.th

ในเอกสารของ ธปท. ได้อธิบายเรื่องวิกฤติ (crisis) ที่เกิดขึ้นจนเป็นที่มาของ Basel 3 ตลอดจนสาระและรายละเอียดแล้ว แต่ที่นี้อยากจะกล่าวเสริมเพื่อให้เข้าใจหลักการของ Basel 3 โดยจะมย้อนกลับไปเริ่มตั้งแต่ Basel 1 เพื่อให้เห็นวิวัฒนาการและปรัชญาของแนวคิดในเรื่องนี้ และที่สำคัญเพื่อให้ง่ายและอ่านได้ทั่ว ๆ ไป จึงขอสรุปเป็น Bird Eyes' View โดย 'Bird' นี้ไม่ใช่เหยี่ยวที่มองรายละเอียดคนละครับ

Basel 1 : การกำหนดมาตรฐานอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง

การกำกับดูแลความเสี่ยงของเงินกองทุนเริ่มมีความเป็นมาตรฐานสากลตามข้อเสนอของ Basel 1 ที่ออกตั้งแต่ปี 1988 เพื่อให้ผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินนำกฎเกณฑ์ใช้เหมือนกันทั่วโลกเป็นการลดความได้เปรียบเสียเปรียบกัน หัวใจของข้อเสนอในตอนนั้นคือการให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอรองรับความเสี่ยงด้านเครดิต ดังนั้น Basel 1 คือการหาวิธีวัดค่าความเสี่ยงทางด้านเครดิต ออกมาเป็นตัวเลขอย่างง่าย ๆ โดยไม่ใช่ภาษากฎ การกำหนดค่าความเสี่ยงของสินทรัพย์ (เช่น สินเชื่อ) แต่ละชนิดขึ้นอยู่กับประเภทคู่สัญญา หรือลูกหนี้ โดยจำแนกลูกหนี้ออกเป็นกลุ่ม ๆ ตั้งแต่กลุ่ม “ไม่มีความเสี่ยง” (เช่น รัฐบาลของประเทศที่สถาบันการเงินตั้งอยู่) ถูกกำหนดค่าความเสี่ยงให้เท่ากับศูนย์ จนถึงกลุ่ม “เสี่ยงสูง” เช่น ลูกค้านิติบุคคล/บุคคลทั่ว ๆ ไป มีค่าความเสี่ยงสูงสุดคือ 100% ตรงนี้หลายท่านอาจรู้สึกไม่เห็นด้วยที่ Basel เหมารวมว่า sovereign risk มีความเสี่ยงต่ำเสมอ และ sovereign risk บางประเทศต่ำกว่า corporate risk ดี ๆ บางแห่ง แต่ต้องไม่ลืมว่านั่นคือความคิดสมัย 1988

นอกจากนี้แล้วก็ยังมีการวัดความเสี่ยงทางเครดิตของธุรกรรมนอกงบดุลต่าง ๆ ด้วย เช่น การค้าประกัน การออกหนังสือรับรองต่าง ๆ ซึ่งก็มีขั้นตอนการวัดค่าความเสี่ยงโดยอาศัยหลักการทางสถิติ

เบื้องต้นประเมินว่าธุรกรรมเหล่านี้มีโอกาสกลายเป็นรายการในงบดุลมากขึ้นเพียงใด และใช้ค่าความเสี่ยงตามประเภทลูกหนี้ในลักษณะเช่นเดียวกับที่กล่าวข้างต้น

หลักการสำคัญใน Basel 1 อีกด้านคือการกำหนดนิยามของเงินกองทุน โดยแบ่งออกเป็น “เงินกองทุนชั้นที่ 1” ซึ่งหมายถึงส่วนของผู้ถือหุ้นตามงบการเงิน และ “เงินกองทุนชั้นที่ 2” ซึ่งหลักใหญ่ ๆ คือ ตราสารหนี้ด้อยสิทธิระยะยาวที่สถาบันการเงินออก เพราะลำดับการจ่ายชำระคืนต่ำกว่าเจ้าหนี้ทั่วไปจึงน่าจะสามารถใช้รองรับความเสี่ยงได้ใกล้เคียงกับหุ้นของสถาบันการเงินเอง นอกจากนี้ เงินกองทุนชั้นที่ 2 ที่สำคัญอีกประเภทคือ กำไรที่เกิดจากการตีราคาทรัพย์สินบางประเภท เหตุผลคือหากทรัพย์สินเหล่านั้นถูกขายออกไป ก็สามารถสร้างกำไรและรวมอยู่ในกำไรสะสม ซึ่งก็เป็นเงินกองทุนดี ๆ ได้ในที่สุดนั่นเอง แต่เนื่องจากขบวนการตราคานั้นยังไม่เกิดการรับรู้กำไรอย่างแท้จริง กำไรจากการตีราคานี้จึงให้นับได้แค่เป็นเงินกองทุนชั้นที่ 2 โดยหักส่วนลดบ้างเพื่อความไม่แน่นอนในกำไรที่อาจรับรู้ได้จริง

ข้อดีของ Basel 1 คือ เป็นก้าวแรกของการกำหนดความสำคัญของการดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง และเริ่มวัดความเสี่ยงด้านเครดิตที่เป็นระบบ เป็นรูปธรรม และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก นอกจากนี้เริ่มมีความชัดเจนขององค์ประกอบที่เป็นเงินกองทุน ดังนั้นถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของความสามารถในการเปรียบเทียบความแข็งแกร่งของเงินกองทุนของสถาบันการเงินต่างๆ ทั่วโลกได้ดีในระดับหนึ่ง

ข้อไม่ดีคือ ความหยابของวิธีการวัดความเสี่ยงที่เสนอใช้ การกำหนดค่าความเสี่ยงว่าลูกหนี้กลุ่มไหนเสี่ยงน้อย หรือเสี่ยงมาก ไม่ได้มาจากฐานะความแข็งแกร่งด้านการเงินและความสามารถในการจ่ายชำระคืนของลูกหนี้อย่างจริงจัง ประการสำคัญไม่มีกลไกกระตุ้นให้เกิดระบบการบริหารความเสี่ยงที่ดี กล่าวคือ เปรียบเทียบการปล่อยสินเชื่อให้ลูกค้าที่มีฐานะอ่อนแอ risk profile ไม่ดี สถาบันการเงินได้ดอกเบี้ยสูง ในขณะที่การปล่อยสินเชื่อให้ลูกหนี้ฐานะมั่นคง risk profile ดี สถาบันการเงินได้ดอกเบี้ยต่ำ โดยทั้ง 2 รายนี้ใช้ต้นทุน capital charge เท่ากัน สถาบันการเงินก็อาจมีแรงจูงใจอยากปล่อยสินเชื่อรายแรกมากกว่า

ต่อมา Basel 1 ได้ปรับปรุงให้มีการวัดความเสี่ยงด้านตลาด เริ่มใช้แบบจำลองทางสถิติที่ซับซ้อนขึ้นในการคำนวณความเสี่ยง (Value at Risk) และกำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนรองรับความเสี่ยงด้านตลาดด้วย

Basel 2 : เน้นเรื่องการวัดความเสี่ยงของสินทรัพย์

Basel 2 มีหลักการใหญ่ ๆ ที่แก้จุดอ่อนของ Basel 1 คือการพยายามวัดค่าความเสี่ยงให้มีความ “เที่ยงตรง” มากขึ้น โดยเปิดทางเลือกให้สถาบันการเงินสามารถใช้วิธีทางเทคนิคที่ซับซ้อน ใช้ภาษากรีก และแบบจำลองทางคณิตศาสตร์มากขึ้นในการวัดค่าความเสี่ยง โดยคำนึงถึงฐานะความแข็งแกร่งทางการเงินของลูกค้าจาก rating ดังนั้นสถาบันการเงินที่เก่ง ๆ มีเจ้าหน้าที่ด้าน financial engineer เป็นกองทัพ สามารถออกแบบระบบและกลไกบริหารความเสี่ยงที่ดี ๆ ก็สามารถวัดค่าความเสี่ยงได้แม่นยำกว่า และอาจช่วยประหยัดเงินกองทุนสำหรับการทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้ Basel 2 ยังได้กำหนดการวัดค่าความเสี่ยงจากการปฏิบัติงาน (Operation Risk) เพิ่มเติม และให้ดำรงเงินกองทุนรองรับด้วย

Basel 2 เสนอให้สถาบันการเงินทดสอบความเพียงพอของเงินกองทุนภายใต้ภาวะวิกฤติ ตลอดจนสร้างกลไกให้ผู้กำกับดูแลเข้าไปประเมินขบวนการบริหารและวัดความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ดูการดำรงเงินกองทุน และหากเห็นว่าสถาบันการเงินมีระดับความเสี่ยงสูง ซึ่งอาจเกิดจากการมีความเสี่ยงด้านอื่น ๆ เช่น ความเสี่ยงจากการกระจุกตัวของธุรกรรม/ลูกหนี้ (Concentration Risk) เป็นต้น ก็อาจสั่งให้ดำรงเงินกองทุนเพิ่มเติมได้ นอกจากนี้ Basel 2 ยังเริ่มให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงและเงินกองทุนให้ Stakeholders สามารถประเมินความมั่นคงได้ ซึ่งเป็นจุดเริ่มของการใช้กลไกตลาดมาช่วยเป็นแรงกดดันให้สถาบันการเงินตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารความเสี่ยงด้วย

ข้อดีของ Basel 2 คือ การสร้างวัฒนธรรมของขบวนการบริหารความเสี่ยง เริ่มตั้งแต่การวัดค่า และการติดตามดูแล รวมถึงการรายงานความเสี่ยง ดังเห็นได้จากการปรับปรุงเกี่ยวกับการวัดค่าความเสี่ยงของสินทรัพย์ให้มีความละเอียดมากขึ้น คำนึงถึงฐานะที่แท้จริงของลูกค้ามากขึ้น และครอบคลุมประเภทความเสี่ยงได้มากกว่า ตลอดจนมีกลไกการส่งเสริมและสร้างแรงกดดันให้สถาบันการเงินมีระบบการบริหารความเสี่ยงและดูแลการดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอ

สำหรับข้อไม่ดีของ Basel 2 นั้น ส่วนหนึ่งก็มาจากข้อดีของมันเองในเรื่องของการพยายามวัดความเสี่ยงให้ละเอียดขึ้นกว่า Basel 1 ซึ่งเป็นการอาศัยแบบจำลองทางคณิตศาสตร์มากจนอาจเกิด model risk คือไม่รู้ว่แท้จริงแล้วแบบจำลองที่สลับซับซ้อนนั้นสะท้อนปริมาณความเสี่ยงได้แม่นยำจริงหรือไม่ นอกจากนี้แล้ว จะสังเกตเห็นว่า Basel 2 นั้นมุ่งเน้นในเรื่องการวัดความเสี่ยงของสินทรัพย์อย่างเดียว ไม่ได้พูดถึงการดำรงเงินกองทุนในภาพกว้าง การมองจากมุมเดียวโดยพยายามตอบโจทย์ว่ามีความเสี่ยง

อะไรบ้างที่ต้องพยายาม quantify ให้แม่นยำ และเพื่อให้ครอบคลุมทุกประเภทของความเสียหาย (credit, market, operation) มีผลเสียตามมา เพราะในยามเศรษฐกิจไม่ดี กลไกการวัดความเสี่ยงจาก model จะให้ค่าที่สูงขึ้น โดยอัตโนมัติ และสิ่งที่ตามมาคือ สถาบันการเงินต้องเร่งดำรงปริมาณเงินกองทุนที่สูงขึ้นตามมาด้วย ตลอดจนอาจต้องขายทรัพย์สินบางประเภทออกเพื่อลดภาระ จึงเป็นแรงกดดันที่ขยายวงกว้างทำให้ราคาทรัพย์สินต่าง ๆ ปรับตัวลดลงอย่างรวดเร็วตาม ส่งผลสะท้อนกลับมาทำให้ความเสี่ยงของสินทรัพย์ที่สถาบันการเงินถือครองกลับสูงขึ้นไปอีก จึงเป็นวัฏจักรให้ต้องดำรงเงินกองทุนเพิ่ม ซึ่งเป็นส่วนผลักดันให้เกิดกลไกของ procyclicality

Basel 3 : ว่าด้วยเรื่องของคุณภาพและปริมาณของเงินกองทุน และความเสี่ยงเชิงระบบ

Basel 3 พยายามปรับปรุงประเด็นสำคัญ ๆ โดยต่อยอดจาก Basel 2 จึงไม่ได้เน้นเรื่องการวัดค่าสินทรัพย์เสี่ยงเท่าไรนัก (น้อยมาก) เพราะ Basel 2 พุดไว้มากแล้ว ครั้งนี้จึงให้ความสำคัญเรื่องเงินกองทุนอย่างจริงจัง โดยมุ่งเรื่องคุณภาพของเงินกองทุน จากประสบการณ์ crisis ปี 2008 ที่ทำให้ภาครัฐในต่างประเทศต้องเข้าไปช่วยเพิ่มเงินกองทุนสถาบันการเงินบางแห่ง และรวมถึงปิดสถาบันการเงินใหญ่ ๆ บางแห่ง Basel 3 จึงให้ความสำคัญที่พยายามแยกว่าเงินกองทุนประเภทไหนใช้รองรับเหตุการณ์ “going concern” ได้ และประเภทไหนที่ใช้รองรับ “gone concern” โดยเน้นหลักการชัดเจนว่าผู้ถือตราสารทุนประเภทไหนต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นในลำดับและระดับไหน ซึ่งตรงนี้จะช่วยลดปัญหา moral hazard จากเหตุผลนี้ประกอบกับความต้องการเน้นคุณภาพเงินกองทุน ดังนั้นการดำรงเงินกองทุนจึงแยกอัตราส่วนของเงินกองทุนที่เป็นทุน (equity) ของสถาบันการเงินแท้ ๆ ออกมาเพิ่มเติม ด้วยเหตุนี้ อัตราส่วนเงินกองทุนที่สถาบันการเงินต้องดำรงจึงมี 3 ระดับ คือ อัตราส่วนเงินกองทุนที่เป็นหุ้นและกำไรสะสม (common equity) อัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่ 1 และอัตราส่วนเงินกองทุนทั้งสิ้น โดยเงินกองทุนที่ใช้ได้ของแต่ละอัตราส่วนก็มีคำนิยามโดยละเอียด รวมถึงการหักมูลค่าบางอย่างออกจากเงินกองทุน เพื่อให้เป็นทุนที่เข้มแข็งจริง ๆ

Basel 3 ได้เสนอมาตรการดูแล systemic risk หรือความเสี่ยงในเชิงระบบที่เกิดจากการที่สถาบันการเงินต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงกันสูง แนวคิดคือหากดูแลให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งมั่นคง (micro prudential) ก็เพียงพอที่จะส่งเสริมให้ระบบโดยรวมแข็งแรงตามไปด้วยนั้น บทเรียนจาก crisis ทำให้รู้ว่าไม่พอแล้ว จำเป็นต้องมีมาตรการดูแลความเสี่ยงของระบบด้วยโดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงกับวัฏจักรของเศรษฐกิจ Basel 3 จึงกำหนดให้มีเงินกองทุนเตรียมเผื่อไว้ หากเศรษฐกิจแย่ลงก็สามารถใช้เงินกองทุนที่

เสริมไว้รองรับความผันผวนของเศรษฐกิจได้ ซึ่งเป็นที่มาของการให้สถาบันการเงินมี conservation buffer ส่วน countercyclical buffer ซึ่งก็ไม่ว่าจะเขียนเป็นคำภาษาไทยให้เข้าใจง่าย ๆ ได้อย่างไรนั้น เป็นหลักการที่ให้ผู้กำกับดูแลใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้มีผลกระทบต่อวัฏจักรเศรษฐกิจด้วย โดยหากจำเป็นก็ให้สถาบันการเงินเพิ่มระดับเงินกองทุนขึ้นต่ำเพื่อชะลอความร้อนแรงของเศรษฐกิจ

มาตรการดูแลความเสี่ยงเชิงระบบนั้น Basel 3 ได้เสนอให้กำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีความสำคัญต่อระบบ (Systemically Important Financial Institution) อย่างเข้มงวดขึ้น สถาบันการเงินเหล่านี้อาจมีขนาดใหญ่ หรือมีธุรกรรมโยงใยกับสถาบันการเงินอื่น ๆ อย่างกว้างขวางเป็นปริมาณสูง หรือทำธุรกิจสำคัญที่เป็นเอกลักษณ์พิเศษในระบบ โดยสถาบันการเงินอื่น ๆ ไม่สามารถทดแทนได้ สถาบันการเงินเหล่านี้จึงต้องมีเงินกองทุนสูงกว่าสถาบันการเงินทั่ว ๆ ไป ด้วยเหตุผลที่ว่าหากสถาบันการเงินสำคัญเหล่านี้ประสบปัญหาขึ้นอาจจะส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินอื่น ๆ ตามไปด้วย ดังนั้นจึงต้องมั่นใจถึงฐานะความแข็งแกร่งมากกว่าสถาบันการเงินทั่ว ๆ ไป

นอกจากนี้ Basel 3 เสนอการกำหนดอัตราส่วน Leverage ratio ซึ่งเป็นอัตราส่วนง่าย ๆ ระหว่างปริมาณเงินกองทุนชั้นที่ 1 (ตัวตั้ง) กับปริมาณธุรกรรม (ตัวหาร) โดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยง อัตราส่วนนี้เป็นเครื่องมือเสริมควบคุมกับอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้สถาบันการเงินขยายธุรกิจเกินกว่ากำลัง (หรือเงินกองทุน) ที่มี หรืออีกนัยหนึ่งก็อาจพูดได้ว่าเป็นเครื่องมือสกัดกั้น model risk ด้วย

ทั้งหมดที่กล่าวข้างต้นนี้คือ การปรับปรุงจนเป็นที่มาของ Basel 3 โดยจะขอไม่พูดถึงมาตรการดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ซึ่งเริ่มถูกเสนอใน Basel 3 นี้ เพราะเจตนาในที่นี้คือการเล่าวิวัฒนาการจาก Basel 1 ถึง Basel 3 ในบริบทของการดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอ

อะไรจะมาหลังจาก Basel 3 : คิดเล่น ๆ ว่ามี Basel 4 ไหม

หากมอง Basel 3 ในเชิงการคำนวณตัวเลข จะเห็นว่าเป็นมาตรการที่เข้มงวดและมีราคาแพงมากตามบทเรียนที่ได้รับจากวิกฤติการเงินโลกในครั้งนี้ สถาบันการเงินต้องปรับตัวมากจึงมีระยะเวลาในการเตรียมตัวก่อนนำมาใช้พอสมควร จากความยากและการส่งผลให้มีต้นทุนที่สูงขึ้นประกอบกับการมองย้อนไปว่า Basel 1 พูดยุติความเสี่ยงของเงินกองทุนโดยวัดจากอัตราส่วน มีตัวตั้งเป็นเงินกองทุน มีตัวหารเป็นสินทรัพย์เสี่ยง Basel 2 เน้นรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องของตัวหาร (สินทรัพย์เสี่ยง) ส่วน Basel 3

พูดเรื่องตัวตั้ง (เงินกองทุน) จนมาถึงตรงนี้ก็น่าจะอนุมานว่าไม่น่าจะมี Basel 4 เพราะทุกเรื่องได้เสนอ และปรับแต่งดีแล้ว

ในส่วนตัวผมคิดว่า Basel 3 คือปรัชญาการกำกับดูแลที่มีรากฐานจาก Basel 1 รวมกับ Basel 2 ข้อสำคัญ Basel 3 เป็นการเปิดมุมมองใหม่เกี่ยวกับความเสี่ยงของสถาบันการเงิน โดยเชื่อมโยงสิ่งต่าง ๆ เข้าด้วยกันตั้งแต่กลยุทธ์การทำธุรกิจสถาบันการเงิน ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเงินด้วยกันเอง รวมทั้งแรงส่งและผลกระทบระหว่างนโยบายการกำกับดูแลและภาวะเศรษฐกิจ จนถึงบทบาทของภาครัฐด้วย ในตอนนี้ ต้องรอการพิสูจน์ว่า Basel 3 มีข้อดี ข้อเสียอย่างไร มาตรการกำกับดูแลที่ดีต้อง dynamic โดยปรับตัวไปตามวิวัฒนาการของธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งก็ขับเคลื่อนจากความต้องการบริการทางการเงินของภาค (real sector) ซึ่งแน่นอนไม่มีวันหยุดนิ่ง ดังนั้น ท่านผู้อ่านคงจะได้ว่าในสายตาของ Bird Eyes' View จะมี Basel 4 หรือไม่

* บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล จึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย
เผยแพร่ในวารสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนสิงหาคม 2554