

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างหลักเกณฑ์ แนวทางการระบุและการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ที่มีความสำคัญต่อระบบในประเทศ

กฎหมายใหม่

แก้ไข/ปรับปรุง

ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทย

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติดังนี้

๑. ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน รักษาและเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค รวมทั้งยกระดับศักยภาพในหลากหลายมิติ เพื่อให้สามารถรองรับบริบทของระบบการเงินที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว
๒. ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการจัดการของภาครัฐ โดยพัฒนาหลักเกณฑ์ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น

สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศดังนี้

๑. ด้านเศรษฐกิจ ในมิติของการพัฒนาภาคการเงิน โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมให้ระบบสถาบันการเงินของประเทศมีเสถียรภาพและสอดคล้องตามมาตรฐานสากล
๒. ด้านกฎหมาย ในมิติของการปฏิรูปกฎหมายให้มีหลักเกณฑ์ที่ดีและมีเท่าที่จำเป็น

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ออกหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินธนาคารพาณิชย์ที่มีความสำคัญต่อระบบในประเทศ (Domestic Systemically Important Banks: D-SIBs) มาตั้งแต่ปี 2560 โดยได้กำหนดดัชนีชี้วัดในการระบุ D-SIBs และแนวทางการกำกับดูแล D-SIBs ให้เข้มงวดขึ้นกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เพื่อให้สามารถรองรับความเสียหายได้มากขึ้น และลดโอกาสที่ D-SIBs จะประสบปัญหาฐานะทางการเงินจนส่งผลกระทบต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศในวงกว้าง (systemic risk)

ด้วยสภาพแวดล้อมของระบบการเงินที่พัฒนาและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบการเงินมีความเชื่อมโยงและซับซ้อนมากขึ้น ทำให้หลักเกณฑ์ในปัจจุบันอาจไม่เพียงพอรองรับบริบท

ความเสี่ยงใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงได้ทบทวนกรอบดัชนีชี้วัดที่ใช้ในการประเมิน D-SIBs (ซึ่งจะมีการทบทวนทุก 3 ปี) ในลักษณะของการมองไปข้างหน้า (forward looking) ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของ financial landscape และการส่งผ่านความเสี่ยงต่อระบบการเงินในรูปแบบใหม่ ๆ โดยเฉพาะความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันการเงินในรูปแบบ indirect linkage รวมทั้งความสำคัญเชิงระบบในมิติอื่น ๆ

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

การประเมิน D-SIBs เป็นแนวทางในการดูแลรักษาเสถียรภาพระบบการเงินโดยรวม จึงจำเป็นต้องให้ภาครัฐที่เห็นภาพรวมทั้งระบบกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการกำกับดูแล โดย ธปท. ได้ออกหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการประเมิน D-SIBs มาระยะหนึ่งแล้ว อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ในปัจจุบันอาจไม่ยืดหยุ่นเพียงพอหรือไม่รองรับสภาพแวดล้อมของระบบการเงินที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น การส่งผ่านความเสี่ยงต่อระบบการเงินผ่านความเชื่อมโยงทางอ้อม (indirect linkage) ระหว่างสถาบันการเงินผ่านการให้เงินกู้ยืมกับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีนัยต่อระบบการเงิน (systemically important corporations: SiCorp) รายเดียวกัน (common exposure) การที่ธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญให้กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (small and medium enterprises: SMEs) ซึ่งจำเป็นต้องประเมินความเสี่ยงจากการส่งผ่านความเสี่ยงผ่านการเป็นผู้เล่นสำคัญในกลุ่ม SMEs ซึ่งมีนัยต่อภาคเศรษฐกิจจริง ในกรณีที่ไม่มีการพาณิชย์แห่งอื่นสามารถให้บริการทดแทนได้ ตลอดจนการทำธุรกรรมผ่าน mobile banking ที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน หากระบบ mobile banking หยุดชะงักจะทำให้การทำธุรกรรมระหว่างกันสะดุดลงก่อให้เกิดต้นทุนต่อผู้ใช้บริการในวงกว้างได้

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

การพิจารณาปรับแนวทางการระบุและการกำกับดูแล D-SIBs ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้แนวทางการระบุ D-SIBs สะท้อนถึงความมีนัยต่อระบบได้อย่างครอบคลุม สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของ financial landscape ในระยะข้างหน้า และการส่งผ่านความเสี่ยงต่อระบบการเงินในรูปแบบใหม่ ๆ โดยเฉพาะความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันการเงินในรูปแบบ indirect linkage รวมทั้งความสำคัญเชิงระบบในมิติอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการกำกับดูแลให้สถาบันการเงินมีเสถียรภาพและมั่นคง

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร

ปัจจุบันไม่มีวิธีการอื่นเพื่อแก้ปัญหานี้นอกจากการปรับปรุงหลักเกณฑ์ โดยหากไม่ปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าว อาจส่งผลให้การระบุ D-SIBs เมื่อเทียบกับบริบทในปัจจุบันยังไม่สามารถสะท้อนถึงความมีนัยต่อระบบได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น การออกร่างประกาศนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แนวทางการประเมิน D-SIBs สะท้อนถึงความมีนัยต่อระบบได้อย่างเหมาะสม โดยนำปัจจัยที่สอดคล้องกับบริบทของระบบการเงินในปัจจุบันมาเพิ่มเป็นปัจจัยที่ใช้ในการระบุธนาคารพาณิชย์ที่เข้าข่ายเป็น D-SIBs

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหานี้อย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่ อย่างไร

ในต่างประเทศมีการออกหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินและกำกับดูแล D-SIBs เช่นเดียวกันกับของไทย ซึ่งแนวทางเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยมีการทบทวนแนวทางการประเมิน D-SIBs ทั้งในรูปแบบการติดตามอย่างต่อเนื่อง และการทบทวนแนวทางตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด

๔. การรับฟังความคิดเห็น

ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว

ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

ไม่มี

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

ธนาคารพาณิชย์อาจมีภาระในการปรับปรุงกระบวนการบริหารความเสี่ยง แต่ไม่เป็นภาระมากนักเนื่องจากปัจจุบันธนาคารพาณิชย์มีกระบวนการภายในรองรับอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ภาระที่ถูกต้องที่เพิ่มเข้ามาจะช่วยให้การประเมินสะท้อนถึงปัจจัยที่มีความสำคัญต่อบริบทที่เปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม รวมถึงสร้างความน่าเชื่อถือให้กับการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจทางการเงินในระยะยาว

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้อันตราย ค้ำครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

ไม่มี

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

ธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจทางการเงินมีการวิเคราะห์และติดตามความเสี่ยงจากการดำเนินธุรกิจชนิดต่าง ๆ ได้ครอบคลุมมากขึ้น และมีความพร้อมในการปรับตัวให้มีฐานะมั่นคง แข็งแกร่ง และมีความยืดหยุ่นต่อ shock ต่าง ๆ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของ financial landscape ในระยะข้างหน้า นอกจากนี้ ยังถือเป็นการยกระดับการกำกับดูแลและการประเมินความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญต่อระบบให้ครอบคลุมปัจจัยเสี่ยงใหม่มากขึ้น สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน และรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อลดการก่อตัวของความเสี่ยงเชิงระบบ (systemic risk) ในประเทศที่อาจลุกลามไปสู่จุดอื่นในระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ซึ่งทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่า ธปท. ติดตามและระบุความเสี่ยงได้อย่างครอบคลุม ทันการณ์ และลดโอกาสที่ D-SIBs จะประสบปัญหาฐานะทางการเงินจนส่งผลกระทบต่อประชาชน

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ธปท. มีความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมาย โดยอาศัยกระบวนการกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามปกติที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันจึงไม่มีต้นทุนเพิ่มเติม

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

การปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้รองรับการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงใหม่ ๆ จะทำให้สามารถติดตามและระบุความเสี่ยงได้อย่างครอบคลุม ซึ่งจะช่วยลดการก่อตัวของความเสี่ยงเชิงระบบ (systemic risk) ที่อาจส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง เพื่อเป็นการวางรากฐานและส่งเสริมให้ระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม

ทำให้สาธารณชนมั่นใจได้ว่า ธปท. ติดตามและระบุความเสี่ยงได้อย่างครอบคลุม และทันการณ์ โดยมีกรอบหลักเกณฑ์ที่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เพื่อลดการก่อตัวของความเสี่ยงเชิงระบบ (systemic risk) ที่อาจส่งผลกระทบเป็นวงกว้างได้ และลดโอกาสที่ D-SIBs จะประสบปัญหาฐานะทางการเงินจนส่งผลกระทบต่อประชาชน

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

ไม่มี

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

ไม่มี

ส่วนที่ ๒

เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ
การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต

ไม่มี

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

ไม่มี

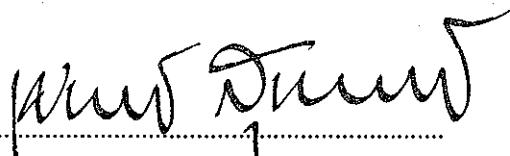
๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา

ไม่มี

๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง

ร่างหลักเกณฑ์แนวทางการระบุและการกำกับดูแล D-SIBs มีถ้อยคำที่แสดงถึงการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เช่น การเพิ่มดัชนีชี้วัดเชิงปริมาณ (Quantitative indicators) และดัชนีชี้วัดเชิงคุณภาพ (Qualitative indicators) เป็นดัชนีชี้วัดเสริม เพื่อให้การประเมินความมั่นคงของระบบเหมาะสมกับบริบทของระบบการเงิน โดยครอบคลุมความเสี่ยงในทุกมิติที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ ธปท. มีแนวทางในการลดความเสี่ยงจากการใช้ดุลยพินิจโดยมีกระบวนการนำเสนอผลประเมินดังกล่าว เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการหลายระดับ รวมถึงคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนจากภายนอก ธปท. ด้วย

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ 
.....
(นายเศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ)
ผู้ว่าการ
ธนาคารแห่งประเทศไทย
๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ฝ่ายนโยบายการกำกับสถาบันการเงิน

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นางสาวลลิตา วิวัฒน์วานิช / นางสาวธนิดา รสจันทร์ / นายวศิน เสียงสุทธิวงศ์

โทร. ๐-๒๒๘๓-๕๘๗๔ / ๐-๒๒๘๓-๖๒๐๔ / ๐-๒๓๕๖-๗๓๗๘

อีเมล lalidaw@bot.or.th / thanidar@bot.or.th / wasins@bot.or.th

