

ยกระดับการกำกับดูแลภาคการเงินไทย ด้วยการประเมินสุขภาพทางการเงิน FSAP



การประชุมเปิดการประเมิน FSAP ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลไทยและคณะผู้ประเมิน เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2561

การตรวจสุขภาพเป็นประจำทุกปีเป็นเรื่องที่ทุกคนพึงปฏิบัติเพื่อเช็คความแข็งแรงของร่างกาย และรับคำแนะนำในการปรับพฤติกรรมต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม ในทำนองเดียวกันกับระบบการเงิน ที่จะต้องมีการตรวจสุขภาพเพื่อให้รู้ว่า ระบบการเงินนั้น มีเสถียรภาพและการดำเนินการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากน้อยเพียงใด รวมถึงควรปรับปรุงเรื่องใดเป็นพิเศษ

นั่นคือที่มาของการที่ประเทศไทยขอเข้ารับการประเมินภาคการเงินตามโครงการ Financial Sector Assessment Program (FSAP) ในปี 2561 โดยผู้เชี่ยวชาญจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งการเข้ารับการประเมินเป็นครั้งที่ 2 ห่างจากการประเมินครั้งแรกถึงกว่า 10 ปี จึงนับว่าเป็นเวลานานพอสมควรที่จะต้อง “ทบทวนผลประเมิน” ให้เหมาะสมเพื่อสะท้อนพัฒนาการของระบบการเงินไทยในหลายด้านที่หน่วยงานต่างๆ ร่วมมือร่วมใจผลักดันกันมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหลายโครงการมาจากข้อแนะนำจากการประเมิน FSAP ครั้งแรก

ผลประเมิน FSAP ที่ได้รับครั้งนี้ถือเป็นข่าวดี เพราะในมุมมองระดับสากล “ภาพรวมสุขภาพการเงินของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ที่ดีถึงดีมาก” บทความนี้จะเล่าถึงความสำคัญของการเข้ารับการประเมิน FSAP

ประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับ รวมถึงผลประเมินของภาคการเงินหลักในหลายด้านจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญระดับสากล

ความสำคัญของการประเมิน FSAP

การประเมิน FSAP เป็นการประเมินที่สากลให้การยอมรับ โดยประเทศชั้นนำของโลก เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสิงคโปร์ ต้องเข้ารับการประเมิน FSAP ทุก 5 ปี ขณะที่ประเทศอื่น ๆ ททยอยสมัครเข้ารับการประเมินอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นโอกาสในการสะท้อนการดำเนินการของผู้กำกับดูแล เพื่อให้ทราบจุดแข็งจุดอ่อนต่าง ๆ และดูว่าเราอยู่ในระดับใดเมื่อเทียบกับสากล รวมถึงได้แนวทางในการจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย ผลักดันให้เกิดการพัฒนากฎเกณฑ์และกรอบการกำกับดูแลต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล อีกทั้งเป็นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ภายในและระหว่างประเทศ และสิ่งสำคัญที่สุดผลการประเมินจะเป็น “รายงานผลการตรวจสุขภาพการเงินของประเทศ” ที่แสดงต่อนานาชาติอย่างน้อยอีก 5 - 10 ปี (หรือจนกว่าจะเข้าประเมินรอบใหม่) ซึ่งถ้าผลประเมินตามมาตรฐานของสากลแสดงว่าประเทศ “มีสุขภาพการเงินดี” ก็จะช่วยสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกอันจะส่งผลต่อการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศและระบบการเงิน ทำให้นักลงทุนให้การยอมรับและมีความมั่นใจในเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงินไทย



การประชุมหารือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และคณะผู้ประเมิน

การประเมิน FSAP ของไทยทำอย่างไร

ขั้นตอนการประเมินเริ่มต้นจากการเจรจากำหนดขอบเขตเรื่องที่จะประเมิน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพราะต้องมั่นใจว่าผู้ประเมินเข้าใจสภาพแวดล้อมและโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยที่ถูกต้องและครบถ้วน

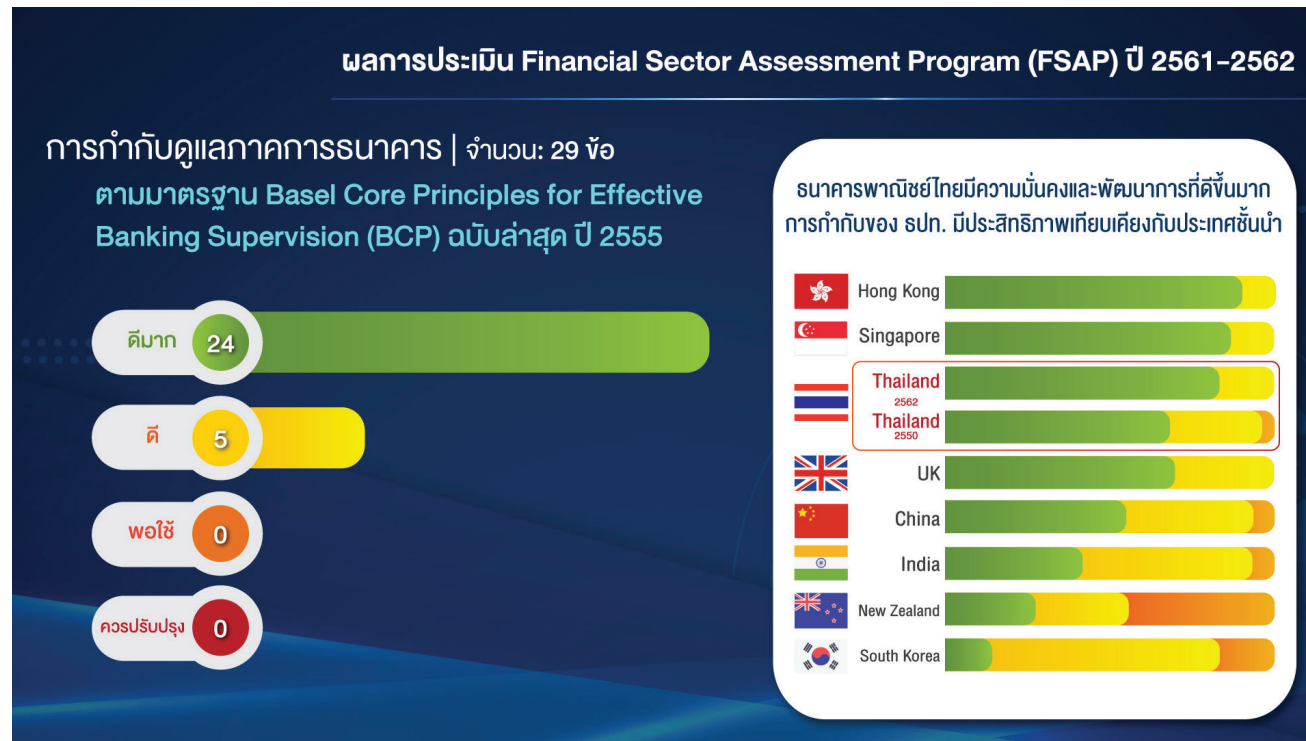
ซึ่งเรื่องที่จะประเมินของแต่ละประเทศนั้น จะแตกต่างกันออกไปตามลักษณะโครงสร้างของระบบการเงินและขนาดของภาคการเงินต่าง ๆ รวมถึงความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญของแต่ละประเทศ โดยสรุปแล้ว สิ่งที่ทางการไทยและผู้ประเมินเห็นสอดคล้องกันคือ จะต้องประเมินภาคการเงินที่มีบทบาทหลักในระบบ ได้แก่ ภาคการธนาคาร ภาคตลาดทุน ภาคธุรกิจประกันภัย และโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินที่สำคัญ ในแบบเข้มข้น กล่าวคือจะประเมินการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ เทียบกับมาตรฐานสากลอย่างละเอียดและให้คะแนนตามระดับความสามารถในการปฏิบัติได้สอดคล้องกับมาตรฐาน รวมถึงประเมินภาคการเงินอื่น ๆ แบบการขอความเห็นเชิงนโยบายและคำแนะนำในการพัฒนากรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยไม่มีการให้คะแนน เช่น ระบบการออมเพื่อการเกษียณโดยภาคเอกชน

ในขั้นตอนของการประเมิน คณะผู้ประเมินเกือบ 20 คน ได้เดินทางมาที่ไทยถึง 3 ครั้ง (ช่วงปี 2561 - ต้นปี 2562) โดยใช้เวลากว่า 1 เดือนในการพิจารณาหลักเกณฑ์ ตรวจสอบข้อมูลเอกสาร รวมถึงประชุมหารือเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นกับหน่วยงานกำกับดูแล เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง รวมถึงหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทประกันภัย และบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (credit rating agency) เพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูลและการนำไปปฏิบัติจริง จึงถือได้ว่าแต่ละคะแนนที่ได้มา ผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดจากคณะผู้ประเมินซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญระดับสากล



การประชุมสรุปผลการประเมิน FSAP ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลของไทยและคณะผู้ประเมิน เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2562

ภาพรวมผลการประเมินของภาคการเงินไทย



หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน FSAP ประกอบด้วย ธปท. ดูแลการประเมินภาคการเงินที่มีบทบาทหลักในระบบใน 2 ด้าน ได้แก่ ภาคการธนาคาร และโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินที่สำคัญในส่วนระบบบาทเน็ต ซึ่งเป็นระบบการชำระเงินที่มีมูลค่าสูงของประเทศ ในขณะที่ ก.ล.ต. ดูแลในส่วนของการระบการชำระราคาและส่งมอบหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด และการประเมินภาคตลาดทุน รวมถึง คปภ. ดูแลการประเมินภาคธุรกิจประกันภัย โดยภาพรวมผลการประเมินพบว่า ภาคการเงินไทยมีเสถียรภาพ มีมาตรฐานการกำกับดูแลที่เข้มงวด

ผลการประเมินด้านการกำกับดูแลภาคการธนาคาร

ธนาคารพาณิชย์ไทยมีความมั่นคงเข้มแข็ง มีเงินกองทุนและสภาพคล่องสูง การกำกับดูแลของ ธปท. มีประสิทธิภาพเป็นไปตามมาตรฐานสากล เช่น มาตรการการดูแลความเสี่ยงและการตรวจสอบด้านต่าง ๆ รวมถึงมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับธนาคารพาณิชย์และหน่วยงานกำกับดูแลทั้งในและต่างประเทศ โดยภาพรวมผลการประเมินอยู่ในระดับดีมากเทียบเคียงกับประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการเงินของเอเชีย

ผลการประเมินด้านการกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินที่สำคัญ - ระบบบาทเน็ต

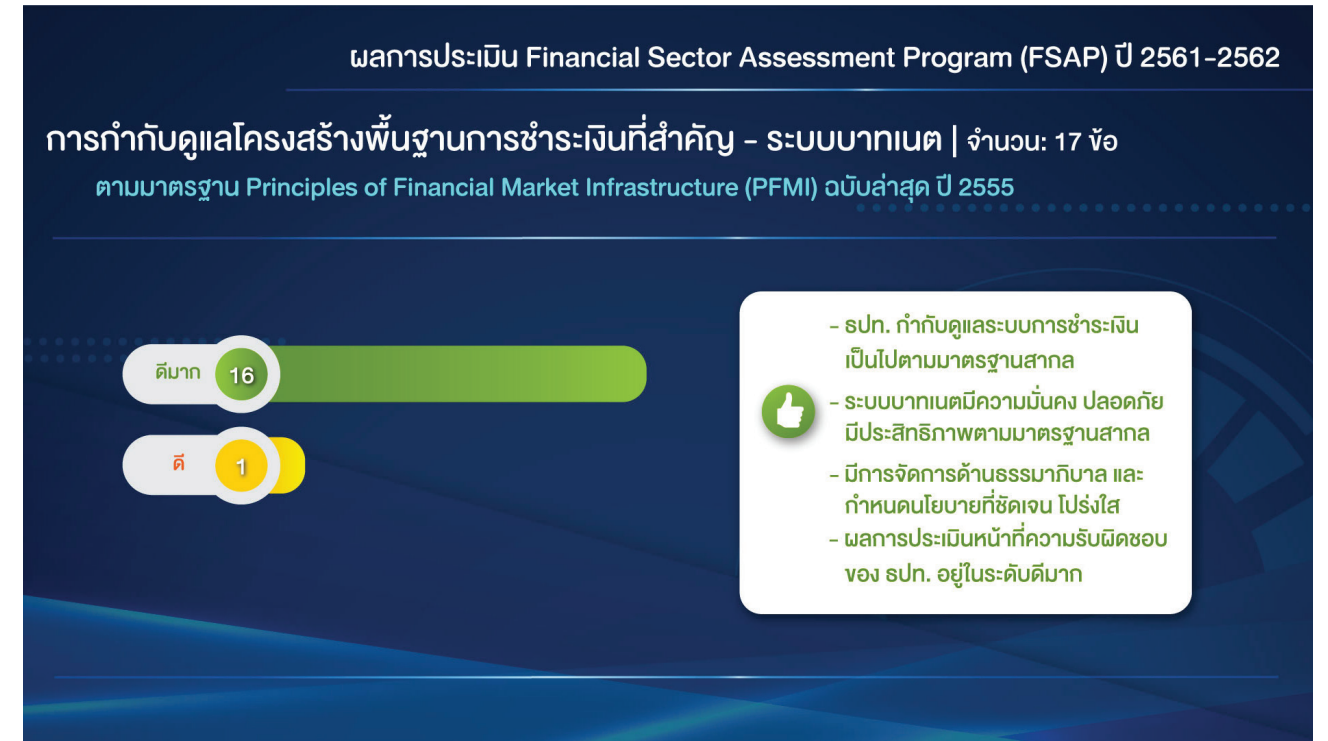
ระบบบาทเน็ตมีความมั่นคงปลอดภัย มีการดำเนินการและการบริหารจัดการความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามมาตรฐานสากลในระดับสูง รวมถึงการทำหน้าที่ความรับผิดชอบของ ธปท. (responsibilities for authority) อยู่ในระดับดีมาก

ผลการประเมินของผู้กำกับดูแลอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการประเมินด้านการกำกับดูแลตลาดทุนและการประเมินด้านประกันภัยที่อยู่ในการดูแลของ ก.ล.ต. และ คปภ. ตามลำดับ พบว่าผลการประเมินอยู่ในระดับดีถึงดีมาก และเทียบเคียงได้กับประเทศชั้นนำ สะท้อนให้เห็นถึงการกำกับดูแลที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะของผู้ประเมินและการพัฒนาภาคการเงินไทยในระยะต่อไป

แม้ผลประเมินที่ออกมาจะเป็นที่น่าพอใจและสะท้อนการทำหน้าที่ของผู้กำกับดูแลได้เป็นอย่างดี ผู้ประเมินก็ยังมีข้อเสนอแนะในการพัฒนา



ด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนากรอบกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับเงินฝากให้เทียบเคียงกับธนาคารพาณิชย์ สนับสนุนให้พิจารณานำกฎเกณฑ์และแนวทางตรวจสอบธนาคารพาณิชย์มาปรับใช้กับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และพิจารณายกเลิกการใช้มาตรการเชิงป้องกัน (macroprudential policy) ไปยังสถาบันการเงินอื่น เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน รวมถึงพิจารณารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลเสถียรภาพระบบการเงิน ซึ่งก็สอดคล้องกับการดำเนินการของ ธปท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน

การประเมินสุขภาพการเงินตาม FSAP ครั้งนี้ เป็นอีกก้าวสำคัญในการยกระดับการกำกับดูแลภาคการเงินของไทยให้ทัดเทียมสากลและช่วยยืนยันสุขภาพการเงินของไทยว่า

“มีเสถียรภาพและมีความมั่นคงในการรองรับความผันผวนต่าง ๆ ได้ดี รวมถึงมีแนวทางการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพเป็นไปตามมาตรฐานสากลในระดับดีถึงดีมากและเทียบเคียงได้กับประเทศชั้นนำ”

ในระยะต่อไป ธปท. จะมีการติดตามและประเมินความเสี่ยงของเสถียรภาพระบบการเงินในลักษณะมองไปข้างหน้ามากขึ้น เพื่อสามารถประเมินสถานการณ์ต่าง ๆ ที่มีโอกาสเกิดขึ้นในอนาคต และเห็นถึงความเชื่อมโยงของความเสี่ยงใหม่ ๆ เพื่อกำหนดนโยบายรองรับได้อย่างเท่าทัน ซึ่ง ธปท. จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลเรื่องดังกล่าวอย่างใกล้ชิด รวมถึงพิจารณาปรับปรุงกฎเกณฑ์การกำกับดูแลต่าง ๆ ให้เหมาะสม เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศได้อย่างยั่งยืน

เรื่อง :



อาทิยา บุญครองเกียรติ
 ฝ่ายนโยบายการกำกับสถาบันการเงิน



วันวิฐ โพธิ์ตัด
 ฝ่ายนโยบายการกำกับสถาบันการเงิน



ชนิกานต์ ปิจิมางกูร
 ฝ่ายนโยบายการกำกับสถาบันการเงิน