

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างประกาศ

- หลักเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงด้านเครดิตของคู่สัญญาสำหรับธุรกรรมอนุพันธ์
- หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนสำหรับกลุ่มธุรกิจทางการเงิน (ฉบับที่ ๒)

☐ กฎหมายใหม่

☒ แก้ไข/ปรับปรุง

☐ ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

☒ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยปรับปรุงกฎเกณฑ์ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลง และมีเท่าที่จำเป็น

☒ สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายในประเด็นปฏิรูปที่ ๑ มีกลไกให้ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร

การทำธุรกรรมอนุพันธ์ของธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจทางการเงิน (ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ) ก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านเครดิตของคู่สัญญา (counterparty credit risk : CCR) ซึ่งประกอบด้วยความเสี่ยงที่อาจได้รับความเสียหายจากการผิดนัดชำระหนี้ของคู่สัญญา (default risk) และความเสี่ยงที่อาจได้รับผลขาดทุนจากการปรับคุณภาพเครดิตของคู่สัญญา (credit valuation adjustment risk: CVA risk) ซึ่งความเสี่ยงดังกล่าวยังไม่ได้สะท้อนในอันดับความน่าเชื่อถือของคู่สัญญาอนุพันธ์ และอาจส่งผลกระทบต่อฐานะความมั่นคงของ ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ และอาจนำไปสู่ความเสี่ยงเชิงระบบ (systemic risk) นอกจากนี้

การกำหนดราคาอนุพันธ์โดยไม่สะท้อนต้นทุนความเสี่ยงอย่างครอบคลุม ทำให้เกิดการบิดเบือนด้านราคา และอาจเกิดการเก็งกำไรในธุรกรรมที่มีราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (underpricing of risk)

นอกจากนี้ ปัจจุบัน ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ มีการนำธุรกรรมอนุพันธ์บางส่วนไปชำระราคาผ่าน สำนักหักบัญชีกลาง (central counterparty: CCP) ที่มีความน่าเชื่อถือและถูกกำกับดูแลจากทางการ และมีกลไกในการลดความเสี่ยง ซึ่งทำให้มีความเสี่ยงด้าน CCR ที่ลดลง แต่หลักเกณฑ์ของ ธพ. ยังไม่ได้รองรับกรณีดังกล่าว ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ จึงยังไม่ได้รับการผ่อนปรนด้านการดำรงเงินกองทุนจากการชำระราคาอนุพันธ์ผ่าน CCP

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

CVA risk เป็นความเสี่ยงที่มีนัยและยังไม่มีหลักเกณฑ์รองรับ โดยปัจจุบันระบบธนาคารพาณิชย์มีปริมาณธุรกรรมอนุพันธ์ที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่องและความซับซ้อนมากขึ้น รวมถึงมีจำนวนคู่สัญญาธุรกรรมอนุพันธ์เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจทำให้เกิดการเก็งกำไรจาก underpricing of risk ขณะที่ ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ ซึ่งมีการนำธุรกรรมอนุพันธ์ไปชำระราคาผ่าน CCP มากขึ้น ยังไม่ได้รับประโยชน์ด้านการดำรงเงินกองทุนจากการที่มีความเสี่ยงลดลง นอกจากนี้ ประเทศส่วนใหญ่ในระดับสากลบังคับใช้หลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับ CVA และการปรับลดความเสี่ยงจากการนำธุรกรรมไปชำระราคาผ่าน CCP แล้ว

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซงคืออะไร

เพื่อให้ ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ มีเงินกองทุนเพียงพอรองรับความเสี่ยงด้านเครดิตของคู่สัญญาสำหรับธุรกรรมอนุพันธ์ที่ครอบคลุม และสะท้อนความเสี่ยงตามพัฒนาการการกำกับดูแลเพื่อรองรับคู่สัญญาประเภทใหม่ รวมทั้งเพื่อให้เกณฑ์การกำกับดูแลมีความสอดคล้องตามมาตรฐานสากล และระบบสถาบันการเงินมีความน่าเชื่อถือในระบบสากล

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร

ปัจจุบันไม่มีวิธีการในการแก้ปัญหานี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงด้านเครดิตของคู่สัญญาสำหรับธุรกรรมอนุพันธ์ปัจจุบันกำหนดให้ ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ ดำรงเงินกองทุน default risk เท่านั้น ยังไม่ได้กำหนดให้ดำรงเงินกองทุนรองรับ CVA risk และไม่ได้กำหนดปริมาณเงินกองทุนที่ต้องดำรงรองรับ default risk สำหรับคู่สัญญาที่เป็น CCP เป็นการเฉพาะ

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหานี้อย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่ อย่างไร

ผู้กำกับดูแลในต่างประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่ม EMEAP ซึ่งเป็นกลุ่มของธนาคารกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก ได้แก่ ออสเตรเลีย ฮองกง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ได้บังคับใช้หลักเกณฑ์ CVA และเงินกองทุนสำหรับคู่สัญญาประเภท CCP แล้ว

ทั้งนี้ ธปท. ได้ศึกษาความเหมาะสมในการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้กับสถาบันการเงินไทย โดยเห็นว่าสถาบันการเงินมีการทำธุรกรรมอนุพันธ์เพิ่มมากขึ้น และมีความเสี่ยงของคู่สัญญาที่เกิดจากการทำธุรกรรมดังกล่าว รวมถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดความเสียหายจากการปรับคุณภาพเครดิตของคู่สัญญา รวมทั้งได้ศึกษาเหตุการณ์การปรับคุณภาพเครดิตในอดีต และวิเคราะห์ผลกระทบของการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การปรับปรุงหลักเกณฑ์และการบังคับใช้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ในไทย โดยพิจารณาในหลายมิติ ทั้งความสามารถในการสะท้อนความเสี่ยง ประโยชน์เทียบกับต้นทุน รวมถึงระยะเวลาที่เริ่มบังคับใช้

๔. การรับฟังความคิดเห็น

- ☒ ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว
- ☒ ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

ร่างกฎหมายที่เสนอไม่มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง.

ร่างกฎหมายนี้ได้จำกัดสิทธิเสรีภาพแก่บุคคลใด แต่ส่งผลให้ ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ มีต้นทุนในการดำรงเงินกองทุนเพิ่มขึ้นสอดคล้องตามความเสี่ยงที่มี และอาจทำให้คู่สัญญาของ ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ มีต้นทุนในการทำธุรกรรมอนุพันธ์ที่สูงขึ้นตามราคาที่สะท้อนความเสี่ยงที่ครอบคลุมมากขึ้น

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้ไข คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

ธพ. มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากการจัด focus group และประชาชนเป็นการทั่วไป เพื่อรับฟังผลกระทบและปรับปรุงร่างประกาศดังกล่าว และได้กำหนดแนวทางลดผลกระทบ โดยกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์

ดังกล่าวสำหรับคู่สัญญาที่เป็นสถาบันการเงินก่อน เนื่องจากเป็นคู่สัญญาหลักในธุรกรรมอนุพันธ์ รวมทั้งให้ทยอยดำรงเงินกองทุนเพิ่มปีละร้อยละ ๒๕ จนครบร้อยละ ๑๐๐ เพื่อให้ ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ มีเวลาปรับตัว

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

๑. ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ มีเงินกองทุนเพียงพอรองรับความเสี่ยงด้านเครดิตของคู่สัญญา ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงเชิงระบบ

๒. ราคาธุรกรรมอนุพันธ์สะท้อนความเสี่ยงด้านเครดิตของคู่สัญญาได้ดีขึ้น ซึ่งช่วยลดโอกาสการเก็งกำไรจากการ underpricing of risk

๓. ธพ. และกลุ่มธุรกิจฯ ที่นำธุรกรรมอนุพันธ์ไปชำระราคาผ่าน CCP ดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านเครดิตของคู่สัญญาลดลงตามความเสี่ยงที่ลดลงจากกลไกในการชำระราคาที่รัดกุม ซึ่งสร้างแรงจูงใจให้นำธุรกรรมไปชำระราคาผ่าน CCP มากขึ้น ช่วยลดความเสี่ยงเชิงระบบที่อาจส่งผลกระทบเป็นวงกว้างจากการผิดนัดชำระหนี้ของคู่สัญญา

นอกจากนี้ การชำระราคาผ่าน CCP ยังส่งผลให้การชำระราคาดำเนินได้อย่างต่อเนื่องตามกลไกของ CCP ซึ่งมีกองทุนทดแทนความเสียหายจากการผิดนัดชำระราคา (default fund) ไว้รับประกันการชำระราคาและการส่งมอบในทุกรายการซื้อขายที่เกิดขึ้นผ่าน CCP

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ธพ.

๗.๒ (๑) มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

มีระยะเวลาเตรียมการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายประมาณ ๑๐ เดือน โดยด้านบุคลากรมีความพร้อมทั้งด้านอัตรากำลังและความรู้ความสามารถ รวมทั้งมีความพร้อมในการพัฒนาระบบงานรองรับ

(๒) มีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่

การดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในปัจจุบัน มีการสื่อสาร stakeholder และรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางอีเมลหรือประชุมทางออนไลน์ รวมถึงการรวบรวมข้อมูลที่สำคัญผ่านระบบ DMS และ tableau เพื่อใช้ประเมินผลกระทบของร่างหลักเกณฑ์

๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ธปท. ได้มีการจัดประชุม focus group เพื่อรับฟังความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจในการบังคับใช้หลักเกณฑ์ รวมถึงชี้แจงแผนงานในการบังคับใช้หลักเกณฑ์ให้ stakeholders ที่เกี่ยวข้องทราบอย่างต่อเนื่องในช่วงปี ๒๕๖๒ และในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๓ ธปท. ได้เผยแพร่ร่างหลักเกณฑ์เพื่อขอความเห็นจากสถาบันการเงิน

อย่างไรก็ดี ในช่วงสถานการณ์โควิด ๑๙ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในวงกว้าง ธปท. จึงเลื่อนการบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวออกไป โดยปัจจุบันสถานการณ์ดังกล่าวปรับตัวดีขึ้นแล้ว ธปท. จึงได้เปิดรับฟังความคิดเห็น (public hearing) ผ่านระบบกลางทางกฎหมายและเว็บไซต์ของ ธปท. เป็นระยะเวลา ๑๕ วัน ในช่วงธันวาคม ๒๕๖๕ เพื่อให้ประชาชน และ stakeholders ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและแสดงความเห็นต่อร่างหลักเกณฑ์ และกำหนดการบังคับใช้ รวมทั้งมีเวลาปรับตัวก่อนที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะมีผลบังคับในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๗

๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ ๓ ปีแรก

อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ต้องใช้จำนวน ๓ อัตรา โดยเป็นอัตราค่าจ้างที่มีอยู่แล้วทั้งสิ้น

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

- ๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ -
- ๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม -
- ๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ -
- ๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ -

ส่วนที่ ๒

**เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ
การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ**

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ไม่มีการใช้ระบบอนุญาต

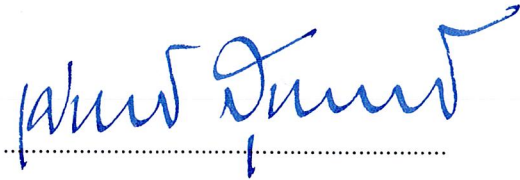
๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ ไม่มีการใช้ระบบคณะกรรมการ

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา ไม่มีการกำหนดโทษทางอาญา

๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินการทางปกครอง ไม่มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจดังกล่าว

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ



(นายเศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ)

ผู้ว่าการ

ธนาคารแห่งประเทศไทย

19 กันยายน ๒๕๖๖

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ฝ่ายนโยบายการกำกับสถาบันการเงิน

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นางสาวชฎาธาร สมจิตร

โทร. ๐ ๒๒๘๓ ๕๓๐๗

อีเมล PR2-RPD@bot.or.th