



รายงานการวิจัย

เรื่อง

การปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงิน

โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

พฤษภาคม 2548

ISBN 974-466-136-4

รายงาน  
เรื่อง  
การปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงิน

โดย  
คณะผู้วิจัย  
รศ.ดร. ชวินทร์ ถิ่นะบรรจง  
สังกัด  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
พฤษภาคม 2548  
ISBN 974-466-136-4

## บทคัดย่อ

ชื่อรายงานการวิจัย : การปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงิน  
ชื่อผู้วิจัย : รศ.ดร. ชวินทร์ ลีนะบรรจง  
ปีที่ทำการวิจัย : 2548

จากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเงินที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยที่หน้าที่ที่สำคัญของสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะคาบเกี่ยว (Over Lapping) กันมากขึ้น ในขณะที่วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นปัญหาจากความบกพร่องในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงิน ทำให้เกิดแนวคิดที่จะแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ออกจากหน่วยงานเดิมคือธนาคารแห่งประเทศไทยและจำกัดบทบาทแต่เพียงการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจโดยรวม

วัตถุประสงค์ของการศึกษาในรายงานฉบับนี้เป็นการศึกษาโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากในปัจจุบันมีหน่วยงานหลายหน่วยที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินและหน่วยงานดังกล่าวกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ แนวทางใหม่ที่เสนอในที่นี้ก็คือ การรวมเอาหน่วยงานกำกับดูแลทั้งหมดที่มีอยู่เข้ามาเป็นหน่วยงานเดียวในลักษณะของ Single Regulator / Supervisor หรือการปล่อยให้เป็นไปตามเดิมในลักษณะของ Multiple Regulator / Supervisor

เนื่องจากยังเป็นแนวคิดที่ริเริ่มขึ้นมา การศึกษาทบทวนแนวคิดทฤษฎีเพื่อหาข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งพบว่า เหตุผลหลักที่สนับสนุนในการคงไว้ซึ่งการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไว้กับธนาคารกลางก็คือ (1) การได้มาซึ่งข่าวสารข้อมูลของสถาบันการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจุลภาคยังคงมีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายในระดับมหภาค (2) การสร้างเสถียรภาพของระบบการเงินจะไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะธนาคารกลางไม่สามารถแยกปัญหา Insolvency กับ illiquidity

(2)

ของธนาคารพาณิชย์ได้ หากไม่มีข้อมูลจากการตรวจสอบ และ (3) การป้องกันระบบการเงินและเศรษฐกิจไม่สามารถทำได้ เพราะขาดเครื่องมือที่สำคัญ เช่น การเป็นที่พึ่งทางการเงินแห่งสุดท้าย (Leader of Last Resort)

ในทางตรงกันข้ามข้อโต้แย้งหรือข้อเสนอที่สนับสนุนให้แยกหน้าที่การกำกับดูแลออกจากธนาคารกลาง ก็คือ (1) การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interests) ระหว่างหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน (ระดับมหภาค) กับเสถียรภาพของสถาบันการเงิน (ระดับจุลภาค) เนื่องจากจะมีการคาดคะเนจากตลาดหรือภาคเอกชนถึงลำดับความสำคัญที่ธนาคารกลางจะคำนึงถึงว่าจะเน้นในด้านใด เพราะเชื่อในการขัดแย้งกัน (Trade Off) ในผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 2 ด้านดังกล่าวของธนาคารกลาง และ (2) เนื่องจากโครงสร้างทางการเงินที่เปลี่ยนไปจากการพัฒนาในด้าน Information Technology ทำให้ขอบเขตการให้บริการและชนิดของสินค้าของตัวกลางทางการเงินมีความหลากหลายและจำแนกออกอย่างชัดเจนได้ยาก จึงควรรวมเอาการกำกับดูแลมาไว้ที่หน่วยงานเดียวเพื่อลดความซ้ำซ้อน

อย่างไรก็ตามประเด็นสนับสนุนและโต้แย้งควรพิจารณาในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาและกรอบแนวคิดที่คำนึงถึงประเด็นที่สำคัญ เช่น Micro and Macro Prudential Dimensions เสถียรภาพทางการเงินจากความหมายไปสู่การกำกับดูแล และบทบาทของ Regulatory Governance เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และประเมิน

การวัดเสถียรภาพทางการเงินกับ Regulatory Governance และหาปัจจัยที่มีผลต่อตัวแปรทั้ง 2 นี้ จะเป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อให้ทราบว่าเสถียรภาพทางการเงินซึ่งเป็นหน้าที่หลักของธนาคารกลางกับบทบาทในการกำกับดูแลมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ผลการศึกษายบทบาทในการกำกับดูแลมีผลต่อการกำหนดนโยบายการเงิน ในขณะที่เสถียรภาพทางการเงินที่เกิดขึ้นในช่วงที่ทดสอบยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่าเนื่องมาจากหน้าที่การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ เนื่องจากข้อมูลมีไม่พอเพียง

ข้อสรุปในที่นี้จึงให้น้ำหนักไปอยู่ที่การคงไว้ซึ่งลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากกว่าการแยกการกำกับดูแลออกไปจากธนาคารกลาง เนื่องจากผลการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ เสถียรภาพทางการเงินภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยยังอยู่ในเกณฑ์ดี และอาจเป็นข้อเสนอที่ดีที่สุดในปัจจุบันเพราะยังขาดหลักฐานที่จะมาหักล้างว่าเสถียรภาพทางการเงินในปัจจุบันลดน้อยลงได้อย่างไรในโครงสร้างปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะในที่นี้ นอกจากจะให้คงไว้ซึ่งการกำกับดูแลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่แล้ว ยังเสนอให้ขยายขอบเขตรวมไปถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐบาลที่รับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปอีกด้วย

## **Abstract**

Research Title : The Reform of Financial Supervision Structure

Author : Chawin Leenabanchong, Ph.D. (Associate Professor of Economics)

Year : 2005

-----

From the changes in economics and financial environment, the main role of financial institutions has a trend to overlap. Moreover, the economic crisis in 1997, which in some part unquestionable caused from the overlook in financial institutes supervision, has produced the idea to separate the supervision of commercial banks from the Bank of Thailand and integrated the scattered regulatory into a single regulatory. Hence, the role of Bank of Thailand will be limited to conduct monetary policy to secure economic stability goal.

The objective here is to study the suitable structure of financial supervision in Thailand. Recently, there has been a trend towards consolidating the previously divided and sometimes scattered regulatory structure from multiple into a single regulator/supervisor that integrates all supervisory bodies.

Since this idea is just an initiative, the review in literatures found that there are advantages and also disadvantages of moving to a single and unified supervisor. From the disadvantage views, first, an information about each financial institution taken from supervision process is still important and indispensable to conduct monetary policy in macroeconomic level.

Second, financial systemic stability can not sustain unless central bank gets information to separate the problem between insolvency and illiquidity. This strictly confidence information about bank status can not know without supervisory role. Third, the protection of

financial system can not be done smoothly without instrument such as the lender of last resort. And this instrument is strictly belong to the central bank only.

On the contrary, there are two main reasons or advantages here to support for single/unified regulator. First, the conflict of interest within monetary authority between role of central bank to conduct monetary policy (macro level) and the stability of financial institutions (micro level). Since these two goals are expected from markets to trade-off each another, conflict of interest is believed to be unavoidable. Second, from recent development in information technology area, the distinctions between the different types of financial institutions and their products are becoming blurred. Banks and non-banks are increasingly moving onto one another's traditional turf. Thus, the overlap and intertwine pose difficulties for supervision of each type of business under scattered regulatory framework.

However, the above pro and con should be evaluate in context of developing country aspects and also should consider the new issues such as micro and macro prudential dimensions, financial stability and the regulatory governance.

In this study, the methodology is focused on the measurement and determinants of financial stability and regulatory governance. Since financial stability is the main task of central bank, but is there any relations with regulatory role? If there is a relationship between financial stability and the good conduct of supervisions, so called regulatory governance, then central bank should retain the regulatory role with it. Under the measurable stability during the study period the results show that our financial system had stable recovered, but could not clearly conclude that this stability came from measurable regulatory governance conducted by the Bank of Thailand due to the lack of data.

The conclusion here is weighted to retain supervision of commercial banks with the Bank of Thailand. This may come from empirical evidences that after the crisis the regulatory framework conducted by the bank of Thailand unquestionable help the financial system recovered in a stable path. Without new evidences, the current supervision structure is the most suitable. Furthermore, the scope of supervision should be extended to include government owned Specialization Financial Institutions which take deposits like ordinary commercial bank is also recommended.

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ดร.ชาธิมา วัฒนเกษตร และคุณธมล นุ่มนนท์ เป็นอย่างสูงสำหรับข้อมูลบางส่วนที่นำมาใช้วิเคราะห์ในการวิจัยครั้งนี้ และ น.ส. นาดนิษฐา กำลิ่งเสื่อ ผู้ช่วยวิจัยที่ให้ความช่วยเหลือในการวิเคราะห์และร่วมจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

รายงานศึกษานี้ได้จัดทำขึ้นตามรูปแบบที่คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้กำหนดขึ้น

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
ABSTRACT	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญ	(6)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญภาพ	(10)
<b>บทที่ 1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา</b>	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	2
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
1.5 วิธีการศึกษา	2
<b>บทที่ 2 การศึกษา ทบทวน แนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษา</b>	4
2.1 การปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงิน : คำถามที่แท้จริง ?	4
2.2 เหตุผลสนับสนุนในการคงไว้	5
2.3 เหตุผลสนับสนุนในการแยก	9
2.4 ประเด็นพิจารณาสำหรับประเทศกำลังพัฒนา	12

	หน้า
<b>บทที่ 3 กรอบแนวคิด</b>	17
3.1 มิติด้านความมั่นคงด้านจุลภาคและมหภาค (Micro- and Macro Prudential Dimensions)	17
3.2 เสถียรภาพทางการเงิน	20
3.3 Regulatory Governance (RG)	25
3.4 RG ในประเทศไทย	28
<b>บทที่ 4 ระเบียบวิธีวิจัย</b>	32
4.1 วิธีวัดเสถียรภาพทางการเงิน	32
4.2 วิธีวัด Regulatory Governance	34
4.3 เสถียรภาพทางการเงิน และบทบาทในการกำกับดูแล	35
4.4 การกำหนดนโยบายการเงินกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน	36
<b>บทที่ 5 ผลการศึกษา</b>	39
5.1 เสถียรภาพทางการเงิน และบทบาทในการกำกับดูแล	39
5.2 บทบาทของการกำกับดูแลในการกำหนดนโยบายการเงิน	44
<b>บทที่ 6 สรุปผลและข้อเสนอแนะ</b>	46
6.1 การเปรียบเทียบข้อดีและข้อด้อย	46
6.2 การกำกับดูแลภายใต้ ธปท	50
6.3 ข้อเสนอในรูปแบบองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน	51
6.4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจกับการกำกับดูแล	55

	หน้า
<b>บรรณานุกรม</b>	61
<b>ภาคผนวก</b>	
ภาคผนวก ก	64
ภาคผนวก ข	72
ภาคผนวก ค	79
ภาคผนวก ง	84
<b>ประวัติผู้ทำรายงานการวิจัย</b>	85

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 การเปรียบเทียบมุมมองระหว่าง Micro- และ Macro Prudential	19
5.1 ข้อมูลจำนวนครั้ง on-site รายไตรมาส	42
5.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง RP 14 กับตัวแปรการคาดการณ์ (EF) และการกำกับดูแล (SVI) ตามตัวแบบที่ (1)	45
6.1 การเปรียบเทียบข้อดีและข้อด้อย	50
6.2 ลักษณะสำคัญของสถาบันการเงิน	56
6.3 อัตราส่วนที่สำคัญทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	57
6.4 สถาบันการเงินในประเทศไทย	58

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 แสดงความสัมพันธ์ของเสถียรภาพทางการเงิน : ความเชื่อมโยงจากภายในและภายนอก	24
3.2 การกำหนดความถี่ของการตรวจสอบ	29
5.1 แสดงตัวชี้วัดด้านเสถียรภาพทางการเงิน	41
5.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเสถียรภาพทางการเงิน และการกำกับดูแลสถาบันการเงิน	42
5.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราดอกเบี้ยซื้อคืน 14 วัน และการคาดการณ์เงินเฟ้อ (Core CPI)	43
6.1 นโยบาย One Presence	49
6.2 การปรับสถานะสถาบันการเงิน	53

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

จากสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและการเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป หน้าที่ที่สำคัญของสถาบันการเงินประเภทต่างๆ เช่น ธนาคาร บริษัทหลักทรัพย์ และ/หรือบริษัทประกันภัยเริ่มมีแนวโน้มที่จะคาบเกี่ยว (Overlapping) กันมากขึ้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างสถาบันการเงินประเภทต่างๆ เริ่มที่จะมีความชัดเจนน้อยลงไปเรื่อยๆ ตัวอย่างเช่น ธนาคารในปัจจุบันสามารถที่จะเข้ามาทำธุรกิจเกี่ยวกับการเป็นนายหน้าค้าหลักทรัพย์หรือสามารถเป็นที่ปรึกษาด้านการลงทุนได้พร้อมๆ กับการเป็นนายหน้าทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยในลักษณะของ Universal Banking ซึ่งแตกต่างไปจากเดิมที่เน้นเฉพาะด้าน Commercial Banking ในขณะที่บริษัทหลักทรัพย์ก็สามารถทำธุรกิจที่เดิมเป็นของธนาคารได้ เช่น การซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากแนวคิดในการปรับปรุงและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินของประเทศไทย เพื่อให้มีประสิทธิภาพและทำให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับการเปิดเสรีด้านบริการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

แนวโน้มอีกประการหนึ่งที่เป็นแรงกดดันสำคัญที่ทำให้เกิดแนวความคิดการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงินก็คือ วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นปัญหามาจากความบกพร่องในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงิน ทำให้เกิดแนวคิดที่จะแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงินออกจากหน่วยงานเดิมคือธนาคารแห่งประเทศไทย และจำกัดบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เพียงการดำเนินนโยบายการเงิน เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยรวม เพื่อมิให้ความไม่มั่นใจในระบบการเงินของประเทศต้องสูญเสียไปหากหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งในความรับผิดชอบบกพร่อง เพราะมีการแยกหน่วยงานตามหน้าที่ที่มีอยู่จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศโดยรวม

การเข้ามามีบทบาทโดยตรงของรัฐบาลในสถาบันการเงินและระบบการเงินในสัดส่วนที่มากขึ้นและขอบเขตที่ขยายตัวอย่างกว้างขวางในช่วง 3 – 4 ปีที่ผ่านมาเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตในสถาบันการเงินเฉพาะกิจประเภทต่างๆ เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธนาคารประชาชน

ธนาคารเพื่อพัฒนาวิสาหกิจ ย่อมมีผลต่อการจัดกันของผลประโยชน์และการกำกับดูแลอย่าง หลีกเลียงไม่ได้เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐดังกล่าวอยู่ภายใต้มาตรฐานและการกำกับ ดูแลที่แตกต่างออกไปจากของเอกชน รูปแบบของการกำกับดูแลควรมีในรูปแบบใดจึงจะ เหมาะสมจึงเป็นประเด็นปัญหาที่ควรศึกษาเพื่อรับมือกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสมกับประเทศไทย

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

เนื่องจากในปัจจุบันมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก และ กระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ ขอบเขตการศึกษาจึงมุ่งเน้นในประเด็นของการรวมเอา หน่วยงานกำกับดูแลทั้งหมดที่มีอยู่เข้ามาเป็นหน่วยงานเดียว (Single Regulator/Supervisor) หรือ ปลดปล่อยให้เป็นไปตามเดิม (Multiple Regulator/Supervisor) แต่ให้มีความครอบคลุมมากขึ้น และ ควรหรือไม่ที่จะให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินอยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารแห่ง ประเทศไทย

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อนำผลการศึกษามาใช้ประกอบการพิจารณา ในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ กำกับและควบคุมสถาบันการเงินในประเทศไทย

## 1.5 วิธีการศึกษา

1.5.1 ศึกษาและทบทวน แนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมาในอดีต เพื่อที่จะหาข้อสนับสนุน และข้อโต้แย้งว่าควรหรือไม่ที่จะให้มีหน่วยงานเดียวในการกำกับดูแล สถาบันการเงิน

เนื่องจากยังเป็นเพียงแนวคิด และยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้นมา การรวบรวมหลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical Evidences) จากงานศึกษาที่ผ่านมาในประเทศที่มีประสบการณ์มาก่อนจึงอาจเป็นหนทางหนึ่ง เพื่อให้ได้คำตอบว่ารูปแบบขององค์กรจะมีผลมากน้อยเพียงใดต่อการกำกับดูแลและส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด

**1.5.2 ในการพิจารณาว่ารูปแบบขององค์กรที่จะมากำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสมกับประเทศไทยจะมีหน้าตาเป็นอย่างไรนั้น ปัจจัยที่สำคัญในการพิจารณาในที่นี้จะได้แก่**

- (ก) โครงสร้างของระบบสถาบันการเงินไทยในปัจจุบัน
- (ข) รูปแบบของ Financial Conglomerate ในประเทศไทย
- (ค) ขอบเขตการทำธุรกิจของสถาบันการเงินประเภทต่างๆ และ
- (ง) รูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของไทยในปัจจุบัน

**1.5.3 ผลการศึกษาและพิจารณาที่ได้ข้างต้นจะได้นำมาประมวล เพื่อเสนอแนะรูปแบบของสถาบันที่จะมากำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป**

## บทที่ 2

### การศึกษา ทบทวน แนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษา

เนื่องจากยังเป็นเพียงแนวคิดที่ริเริ่มขึ้นมาและยังไม่ได้มีการดำเนินการ การศึกษาและ ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เพื่อหาข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งในเชิงทฤษฎีจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญใน อันที่จะเป็นแนวทางในการหาข้อยุติในเรื่องนี้ นอกจากนี้ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องก็จะเป็นหลักฐาน เชิงประจักษ์ให้เห็นถึงข้อเด่นและข้อด้อยต่อรูปแบบขององค์กรต่อการกำกับดูแล และ/หรือ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจต่อไป

#### 2.1 การปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงิน : คำถามที่แท้จริง?

ประเด็นในเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงิน ใน ที่นี้ควรมีการระบุถึงคำถามที่แท้จริงว่าประเด็นของเรื่องนี้คืออะไร ระหว่าง

(ก) การรวมเอาหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งหมดที่มีอยู่เข้ามาเป็น หน่วยงานเดียว (Single Regulator/Supervisor) หรือ

(ข) การปล่อยให้ไปไปตามโครงสร้างที่มีอยู่เดิม นั่นคือมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ กำกับดูแล (Multiple Regulator/Supervisor) หรือ

(ค) ควรหรือไม่ที่จะแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคาร พาณิชย์ ออกจากความรับผิดชอบของธนาคารกลาง (ในกรณีประเทศไทย คือธนาคารแห่งประเทศไทย)

คำถามที่น่าสนใจซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นคำถามที่แท้จริงที่ต้องการทราบก่อนจะลงมือ ปรับเปลี่ยนก็คือการปฏิรูปในโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงิน คือ ข้อใดระหว่าง (ก) (ข) หรือ (ค) เพราะจะมีผลต่อการค้นหาคำตอบที่ต้องการ

ความแตกต่างระหว่างประเด็นคำถามทั้ง 3 ในบริบทของสภาพที่เป็นอยู่จริงของภาคการเงินในประเทศไทย ก็คือหากต้องการให้เป็นไปตามข้อ (ก) สิ่งที่ต้องการพิสูจน์คือ (ข) มีข้อดีหรือข้อบกพร่องอย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ (ก) หรือ (ข) เป็น Candidate ระหว่างกัน แต่หากเป็นไปตามข้อ (ค) คำถามอาจจะต้องการคำตอบเดียว คือแยกหรือไม่แยกการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ออกจากธนาคารกลาง แต่จะแยกออกมาเป็นลักษณะ (ก) หรือ (ข) ก็อาจเป็นไปได้ทั้ง 2 รูปแบบ สิ่งที่ต้องการพิสูจน์ในกรณีคำถามเป็นข้อ (ค) ก็คือ ธนาคารกลางมีข้อดีหรือข้อบกพร่องในการกำกับดูแลอย่างไร และหากไม่ใช่ธนาคารกลางดูแลแล้ว องค์กรใหม่ที่จะเข้ามาดูแลจะมีประสิทธิภาพดีกว่าสถานะเดิม คือการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์อยู่กับธนาคารกลางหรือไม่อย่างไร ส่วนจะเป็นหน่วยงานเดียวที่รวมการกำกับดูแลหรือเป็นหลายหน่วยงานอาจเป็นประเด็นรอง หากพิจารณาให้ความสำคัญกับเหตุผลด้านความทับซ้อนของผลประโยชน์ระหว่างการกำกับและการดำเนินนโยบายการเงินเป็นหลักมากกว่าอย่างอื่น เพราะการเป็นหน่วยงานเดียวมิได้หมายความว่าจะต้องอยู่ภายนอกโครงสร้างของธนาคารกลาง อาจสามารถรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน หากไม่มีการขัดแย้งในการดำเนินการระหว่างการกำกับดูแลและการดำเนินนโยบายการเงิน เพราะหน้าที่หรือบทบาททั้ง 2 อาจเป็นสิ่งที่เกี่ยวคู่กัน (Complement) และก่อให้เกิดการประหยัดจากการดำเนินงาน (Economy of Scope) ขึ้นมาก็เป็นไปได้ นอกเหนือจากการประหยัดหรือจากขนาด (Economy of Scale)

## 2.2 เหตุผลสนับสนุนในการคงไว้

ข้อได้เปรียบของการคงไว้ซึ่งการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ไว้กับธนาคารกลาง อาจแสดงให้เห็นได้ดังนี้

### 2.2.1 การได้มาซึ่งข่าวสารข้อมูลของสถาบันการเงิน

การคงไว้ซึ่งการกำกับดูแลสถาบันการเงินภายในโครงสร้างของธนาคารกลางจะทำให้ข่าวสารข้อมูลที่สำคัญที่ได้มาจากการตรวจสอบสถาบันการเงินมีผลต่อการดำเนินนโยบายการเงินได้อย่างถูกต้องต่อสถานการณ์

ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการเงินที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ กลไกการการส่งผ่าน (Transmission Mechanism) ที่อาจจะกระทำผ่านช่องทางการเปลี่ยนแปลงในราคาเปรียบเทียบ เช่น ช่องทางอัตราดอกเบี้ยหรือผ่านช่องทางการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณ เช่น ช่องทางการกู้ยืมผ่านธนาคารพาณิชย์ การทำความเข้าใจถึงสถานะของธนาคาร

พาณิชย์จึงมีผลต่อการดำเนินนโยบายทางการเงิน เพราะพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์ที่สนองตอบต่อเครื่องมือด้านนโยบาย เช่น การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย หรือทุนสำรองตามกฎหมายจะมีผลต่อปริมาณเงินฝาก และ/หรือเงินกู้ที่จะกระทบต่อเป้าหมายที่ต้องการในที่สุด ข้อมูลจากการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์จะเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ธนาคารกลางสามารถปรับปรุงการดำเนินนโยบายของตนให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

หากธนาคารกลางมีนโยบายการเงินแบบหดตัว การลดลงในอุปทานของเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์จะมีผลต่อปริมาณเงินทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเงินที่มีสัดส่วนการพึ่งพาธนาคารพาณิชย์สูง ผู้กู้มักจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปหาแหล่งเงินกู้อื่นได้โดยง่าย ข้อมูลจากการตรวจสอบสถานะของธนาคารพาณิชย์จะเป็นสิ่งสำคัญที่จะบอกให้ธนาคารกลางทราบได้ว่าพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์ที่มีต่อนโยบายการเงินแบบหดตัวจะเป็นเช่นใด หากธนาคารพาณิชย์มีระดับสำรองส่วนเกิน (Excess Required Reserve) อยู่สูง และมีความต้องการในการทำกำไรจากการปล่อยกู้ นโยบายการเงินแบบหดตัวของธนาคารกลางอาจไม่มีประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ เพราะขาดข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของธนาคารพาณิชย์

ข้อมูลข่าวสารจากการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในระดับจุลภาคจึงมีความหมายและความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายในระดับมหภาคของธนาคารกลางทั้งในด้านขนาดและทิศทางรวมถึงการปรับปรุงนโยบาย เพราะมีความล่าช้า (Lag) ที่มีอยู่จากเครื่องมือ เช่น อัตราดอกเบี้ย หรือทุนสำรองไปสู่เป้าหมายระหว่างกาล (Intermediate Target) และ/หรือเป้าหมายสุดท้าย (Ultimate Target) ที่ต้องการ ทำให้ต้องมีการประเมินเพื่อปรับปรุง ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องอาศัยข้อมูลจากการกำกับดูแลเป็นพื้นฐานในการปรับปรุง หรืออาจใช้เป็นเครื่องมือในการกดดันให้ธนาคารพาณิชย์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ธนาคารกลางต้องการจากการดำเนินนโยบายการเงิน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีการประหยัดจากการดำเนินงานเมื่อรวมเอาบทบาท/หน้าที่ในการกำกับดูแลและดำเนินนโยบายมาอยู่ด้วยกัน การศึกษาของ Peek (1998 และ 1999) สามารถมีบทบาทต่อการดำเนินนโยบายการเงินในระดับมหภาคที่ส่งผลต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

### 2.2.2 การสร้างเสถียรภาพของระบบการเงิน (Systemic Stability)

วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ก็คือการสร้างระบบการเงินให้มีเสถียรภาพ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างให้เกิดความแข็งแกร่งของระบบการเงินโดยรวม จากความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาของสถาบันการเงินที่มีผลทำให้ระบบการเงินโดยรวม เช่น ระบบการชำระเงิน (Payment System) ล้มเหลว ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งมีปัญหาและส่งผลกระทบต่อเนื่อง (Contagion) ไปสู่สถาบันการเงินอื่น ๆ หรือเป็นปัญหาพร้อม ๆ กัน

ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินหลักของระบบการเงินมีลักษณะที่เปราะบาง (Vulnerability) เนื่องจากคุณลักษณะที่เฉพาะของธนาคารที่มีสภาพคล่องต่ำ (Illiquid Institutions) ดังจะเห็นได้จากในงบดุล เงินฝากซึ่งเป็นหนี้สินหลักในงบดุลจะมีวันครบกำหนดไถ่ถอน (Maturity) ที่สั้นกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับในด้านทรัพย์สิน เช่น สัญญากู้ยืมเงินระหว่างธนาคารกับลูกหนี้ หากยังไม่ถึงกำหนดชำระเงินลูกหนี้ก็อาจจะไม่ชำระก็ได้ ผิดกับในด้านหนี้สินที่แม้ผู้ฝากเงินจะมีกำหนดไถ่ถอนเช่นเดียวกัน แต่หากผู้ฝากต้องการเงินคืนธนาคารมักจะโอนอ่อนผ่อนตาม หรือหากไม่คืนเงินฝากก่อนกำหนดไถ่ถอน ผู้ฝากเงินก็สามารถหาตลาดรอง (Secondary Market) ได้โดยง่ายกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสัญญากู้เงินที่ธนาคารมีกับลูกหนี้ เนื่องจากในกรณีหลังการให้กู้ของธนาคารส่วนใหญ่จะมีลักษณะของ Information Intensive<sup>1</sup> อยู่สูง ทำให้ยากแก่การที่จะหาคนมารับซื้อต่อ เพราะผู้ที่มาซื้อต่อจะประสบปัญหา Asymmetric Information ทำให้ไม่แน่ใจว่าการซื้อลูกหนี้จากธนาคารจะเป็นของดี “Peach” คุณภาพของลูกหนี้ซึ่งเป็นทรัพย์สินของธนาคารจะมีเพียงธนาคารซึ่งเป็นผู้ให้กู้เท่านั้นที่จะรู้ดีหรือมีข้อมูล ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นตลาดรองของทรัพย์สินธนาคารจึงถูกประเมินว่าเป็นของเสีย “Lemon” มากกว่าของดี ฉะนั้นเมื่อไม่มีตลาดรองธนาคารเมื่อประสบปัญหาสภาพคล่อง เช่นมีผู้ฝากเงินมาถอนเงินฝากเป็นจำนวนมากก็ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนทรัพย์สินเป็นเงินได้อย่างรวดเร็วและมีต้นทุนต่ำได้ ในขณะที่ธนาคารโดยปกติจะมีส่วนของผู้ถือหุ้นต่ำ ประมาณร้อยละ 7 หรือ 8 ของเงินฝาก (หนี้สิน) หรือเงินกู้ (ทรัพย์สิน) ตามลำดับ

จากคุณลักษณะดังกล่าว ทำให้ธนาคารกลางแยกปัญหา Insolvency และ Illiquidity ของธนาคารพาณิชย์ได้ยาก หากไม่มีข้อมูลจากการตรวจสอบ หน้าที่ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์จึงทำได้ยาก หากไม่มีข้อมูลจากการตรวจสอบ การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์จะช่วยให้ธนาคารกลางทราบถึงข้อมูลที่สำคัญที่สามารถบ่งชี้ได้ว่า สถานะของธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาเป็นไปในลักษณะของ Insolvency หรือ Illiquidity หากธนาคารพาณิชย์มีสถานะที่ Solvent but Illiquid ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากปัจจัยใดก็ตามแต่ที่ทำให้เกิด Bank Panic มีผู้ฝากเงินมาไถ่ถอนเงินฝากในปริมาณที่มากในคราวเดียวกัน ธนาคารกลางก็มีเหตุผลที่จะให้ความช่วยเหลือ

---

<sup>1</sup> Akerlof (1970) สำหรับ asymmetric information ที่มีผลต่อตลาดรอง และ Stiglitz & Weiss (1981) สำหรับปัญหาเกี่ยวกับ moral hazard (hidden actions) และ adverse selection (hidden information) ในระบบธนาคาร

ในฐานะเป็นผู้ให้กู้แหล่งสุดท้าย<sup>2</sup> (Lender of Last Resort) กับธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ แต่หากเป็นไปในทางตรงกันข้ามสถานะของธนาคารพาณิชย์เป็น Insolvent ธนาคารกลางก็ไม่มีเหตุผลใดจะเข้าไปช่วยเหลือ เนื่องจากหน้าที่ในการเป็นผู้ให้กู้แหล่งสุดท้ายเป็นสิทธิมิใช่หน้าที่ (Privilege but not Obligation) ที่ธนาคารพาณิชย์จะได้รับ

การแยกการกำกับดูแลออกจากธนาคารกลางจะทำให้ขาดข้อมูลที่สำคัญที่ทำให้ธนาคารกลางสามารถวินิจฉัยได้ว่า สมควรจะไปแทรกแซงในฐานะผู้ให้กู้แหล่งสุดท้ายหรือไม่ เพราะข้อมูลและข่าวสารจะไม่เคลื่อนไหวโดยเสรีเหมือนเช่นในกรณีอยู่ในองค์กรเดียวกัน หรือแม้จะได้ข้อมูลข่าวสารจากการตรวจสอบแต่หากไม่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงก็มีโอกาสได้ข้อมูลสำคัญที่ล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ธนาคารกลางก็จะอยู่ในฐานะที่ตัดสินใจได้ยากกว่าจะให้ความช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์หรือไม่ เพราะไม่แน่ใจว่าจะเป็นการช่วยธนาคารพาณิชย์ที่ Insolvent หรือ Illiquid กันแน่ การสร้างเสถียรภาพของระบบการเงินจึงเป็นไปได้ยาก หากธนาคารกลางไม่สามารถแยกแยะปัญหาของสถาบันการเงินได้ว่าเป็น Bank Panic อันเนื่องมาจาก Illiquidity หรือ Bank Crises อันเนื่องมาจาก Insolvency

### 2.2.3 การป้องกันระบบการชำระเงิน (Payment System Protection)

ระบบการชำระเงินมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม เพราะธุรกรรมซื้อขายต่าง ๆ นอกเหนือจากการส่งมอบสินค้าและบริการแล้ว การชำระราคาจะเป็นเหรียญอีกด้านหนึ่งที่ทำให้ธุรกรรมสมบูรณ์และทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความมั่นคงแข็งแรง

สถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทสำคัญในระบบการชำระเงิน เนื่องจากส่วนหนึ่งของเงินในความหมายแคบ (M1) ก็คือบัญชีเงินฝากกระแสรายวัน (Demand Deposit) ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทในการสร้างเงินชนิดนี้ขึ้นมาโดยตรง หรืออาจกล่าวได้ว่าเช็ค (Cheque) เป็นเงินของธนาคารพาณิชย์ ขณะที่ธนบัตร (Bank Note) และเหรียญกษาปณ์เป็นเงินของธนาคารกลาง การใช้เช็คจำเป็นต้องมีระบบการชำระราคา (Settlements Systems) เนื่องจากส่วนใหญ่จะเป็นการเบิกเงินเกินบัญชี (Overdraft) ของผู้ออกเช็ค ฉะนั้นเพื่อลดปัญหา Credit Risks ที่อาจเกิดขึ้น ธนาคารพาณิชย์จึงเรียกร้องหลักประกัน (Collateral) ในการเบิกเงินเกินบัญชีของผู้ออกเช็ค ซึ่งหากเป็นการชำระราคาของผู้ออกเช็คภายในธนาคารพาณิชย์เดียวกัน Credit Risk ก็ไม่มี เนื่องจากธนาคารพาณิชย์สามารถจัดการให้ทุกบัญชีกระแสรายวันมีหลักประกันได้เท่าเทียม

---

<sup>2</sup> มีรายงานการศึกษาเกี่ยวกับข้อเสียของการให้กู้ดังกล่าว จากประสบการณ์ของสหรัฐและสมควรจำกัดขอบเขตของการให้กู้ยืม เพื่อมิให้เกิด systemic instability มากขึ้น เช่น Kaufman (1996) Benston & Kaufman (1995) และ Schwartz (1995) เป็นต้น

กัน แต่หากเป็นในระดับระหว่างธนาคารพาณิชย์ ปัญหาการชำระราคาอาจเกิดขึ้นทั้งในแง่ Credit และ Liquidity Risk เพราะตัวธนาคารพาณิชย์ไม่มีหลักประกันเหมือนเช่นในระดับผู้ออกเช็ค การชำระราคาของเช็คต่างธนาคารจึงอาจประสบปัญหาทั้ง Credit และ Liquidity Risk และมีผลต่อระบบการชำระเงินโดยรวมได้โดยง่าย เพราะเมื่อธนาคารพาณิชย์ ก. ไม่สามารถชำระราคาให้ธนาคารพาณิชย์ ข. ได้ ธนาคารพาณิชย์ ข. ก็อาจมีสภาพคล่องไม่พอเพียงที่จะชำระราคาให้กับธนาคารพาณิชย์ ค. ง. หรืออื่น ๆ ต่อไปได้ ระบบการชำระราคาจึงเป็นช่องทางสำคัญที่สามารถส่งผลกระทบต่อเนื่อง (Contagion) ไปสู่ระบบการชำระเงินของประเทศได้ในที่สุด

การป้องกันระบบการชำระเงินจึงอาจกระทำได้โดยการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์โดยตรง เพราะการชำระราคาจะเป็นข้อมูลทางตรงและ Real Time ที่แสดงถึงสถานะของสภาพคล่องที่ธนาคารพาณิชย์ที่ทำการชำระราคามีอยู่ในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นในแง่ Net หรือ Gross Settlement ข้อมูลข่าวสารในระดับจุลภาคที่ธนาคารกลางสามารถเข้าถึงจากการเป็น Clearing House ระหว่างธนาคารพาณิชย์ หรือการเป็นเจ้าของระบบการโอนเงินที่เป็น Real Time Gross/Net Settlement ระหว่างธนาคารพาณิชย์ จึงเป็นช่องทางได้มาซึ่งข้อมูลที่ช่วยให้ธนาคารกลางสามารถรักษาระบบการชำระเงิน เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการเงิน และเศรษฐกิจโดยรวมที่เป็นเสถียรภาพในเชิงมหภาคได้ Pauli (2000) ได้ชี้ให้เห็นว่าธนาคารกลางอาจได้ข้อมูลโดยตรงจากพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์ในการประเมินธนาคารพาณิชย์ด้วยตนเอง จากธุรกรรมการชำระราคาในตลาดเงิน (Money Market) ซึ่งเป็นข้อมูลที่ธนาคารกลางอาจไม่ทราบ หากมีการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลาง เพราะขึ้นอยู่กับภารกิจธุรกรรมการชำระราคาโดยตรงที่ส่งสัญญาณเป็นข้อมูลปฐมภูมิที่ไม่มีการรายงานอย่างเป็นทางการ แต่ธนาคารกลางสามารถรับรู้ได้โดยตรง

## 2.3 เหตุผลสนับสนุนในการแยก

ข้อเสียเปรียบในการคงไว้ซึ่งหน้าที่ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของธนาคารกลาง จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่อาจยกขึ้นมาสนับสนุนการแยกหน้าที่กำกับดูแลออกจากธนาคารกลาง และอาจรวมถึงข้อเสนอในการรวมหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทุกประเภทเข้ามาอยู่ในองค์กรเดียวกัน

### 2.3.1 การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interests)

ข้อเสียเปรียบในลำดับต้นที่มักเป็นเหตุผลของการแยกหน้าที่การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ออกจากธนาคารกลาง ก็คือการขัดกันของผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ตาม

นโยบายที่อาจไม่สอดคล้องกัน หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าจำเป็นต้องมีการ Trade-Off ระหว่างหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน (ระดับมหภาค) กับเสถียรภาพของสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ (ระดับจุลภาค) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของอัตราดอกเบี้ยที่อาจมีผลดีในระดับมหภาค แต่อาจส่งผลร้ายในระดับจุลภาค ทำให้ธนาคารกลางที่ดูแลหน้าที่ทั้ง 2 จำเป็นต้องตัดสินใจด้วยความยากลำบากว่าจะให้น้ำหนักหรือความสำคัญกับหน้าที่ใดก่อน ซึ่งกลายเป็นที่มาของการขัดกันผลประโยชน์ที่จะได้รับการดำเนินการดำเนินนโยบาย เพราะการกระทำหรือละเว้นการกระทำในการปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ย อาจส่งผลกระทบต่อที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละระดับ

ประเด็นที่สืบเนื่องต่อมาก็คือ การสูญเสียความน่าเชื่อถือ<sup>3</sup> (Creditability) ในการกำกับดูแล หากธนาคารกลางยังคงไว้ซึ่งหน้าที่ทั้ง 2 เนื่องจากจะมีการคาดคะเน (Expectation) จากตลาดหรือภาคเอกชนว่า (ก) นโยบายการเงินของธนาคารกลางจะถูกอิทธิพลของนโยบายด้านเสถียรภาพของธนาคารพาณิชย์เข้าครอบงำ และ/หรือในอีกทางหนึ่ง (ข) การปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์ล้มจะเป็นข้อเสียหายต่อชื่อเสียงและก่อให้เกิดข้อบกพร่องของธนาคารกลางในการกำกับดูแล ฉะนั้นการรักษาไว้ซึ่งธนาคารพาณิชย์โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนจึงมีโอกาสดำเนินได้สูง เพื่อรักษาไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือของธนาคารกลาง

ในเชิงทฤษฎีแล้วการขัดแย้งในผลประโยชน์ที่จะได้รับการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายจะเกิดขึ้นอยู่เสมอ เนื่องจากหน้าที่การกำกับดูแลมักจะเป็นไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Procyclical) ในขณะที่การดำเนินนโยบายการเงินจะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter Cyclical)<sup>4</sup> ดังจะเห็นได้จากเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในช่วงถดถอย (Recession) โอกาสที่ทรัพย์สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ NPL ของธนาคารพาณิชย์จะเพิ่มขึ้นมีมากทำให้การกำกับดูแลต้องเพิ่มความเข้มงวด เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดกับธนาคารพาณิชย์และเป็นการปรับปรุงคุณภาพของทรัพย์สินธนาคารพาณิชย์ มีผลทำให้ปริมาณเครดิตจากธนาคารพาณิชย์เข้าระบบลดน้อยลงตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ในขณะที่ช่วงเวลาดังกล่าวการดำเนินนโยบายการเงินจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ เพื่อลดห้วงเวลาของการถดถอยให้น้อยลง การเพิ่มปริมาณเงินจึงเป็นนโยบายการเงินที่สำคัญซึ่งอาจกระทำได้โดยการลดอัตราส่วนสำรองต่อทรัพย์สินเสี่ยงเพื่อให้มีเครดิตเข้าสู่ระบบมากขึ้น จะเห็นได้ว่าโดยหลักการทางทฤษฎีแล้วนโยบายกำกับดูแล (ระดับจุลภาค) จะมีโอกาสขัดแย้งกับนโยบายการเงิน (ระดับมหภาค) อยู่มากโดยธรรมชาติ

<sup>3</sup> ดู Goodhart & Shoenmaker (1995)

<sup>4</sup> ดู Tunya & Zamalloa (1994) Di Noia & D. Giorgia (1999) และ Haubrich (1996)

ประเด็นนี้จึงขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะให้น้ำหนักหรือลำดับความสำคัญกับนโยบายใดมากกว่ากัน หากบทบาทหน้าที่ในการดำเนินนโยบายทั้ง 2 อยู่ในองค์กรเดียวกัน<sup>5</sup>

### 2.3.2 โครงสร้างทางการเงินที่เปลี่ยนไป

เนื่องจากการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน IT (Information Technology) ทำให้สินค้าหรือบริการด้านการเงินของตัวกลางทางการเงิน เช่น Investment, Banking, Insurance, Fund Management หรืออื่น ๆ นอกจากจะมีความหมายหลากหลายมากขึ้นแล้วยังทำให้เส้นแบ่งแดนที่จำแนกขอบเขตการให้บริการของสถาบันการเงินเหล่านี้มีความใกล้เคียงกัน หรือซ้ำซ้อนกันอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ผลที่เกิดขึ้นก็คือโครงสร้างทางการเงินมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย (Oligopolistic Structure) เพราะธนาคารพาณิชย์ก็จะเข้ามาให้บริการทั้งด้านการลงทุน (Investment Banking) และ/หรือ การจัดการกองทุน (Fund Management) มากขึ้น นอกเหนือจากด้านธุรกรรมของธนาคารพาณิชย์จนกลายเป็น Universal Banking เช่นเดียวกับที่บริษัทประกัน นอกจากจะรับประกันก็จะเข้าทำธุรกิจได้มากขึ้นเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ ผลที่ติดตามมาก็คือหากจะกำกับดูแลสถาบันการเงินในลักษณะตามหน้าที่ (by Function) เช่น ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเพื่อการลงทุน หรือการจัดการกองทุนก็มีโอกาสที่แต่ละหน่วยงานที่แยกกันกำกับดูแลตามหน้าที่ จะมีหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันเพราะต่างก็จะเข้ามากำกับดูแลในสถาบันการเงินแห่งเดียวกันและเป็นข้ออ้างว่าก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพและต้นทุนในการกำกับดูแลสูง การรวบรวมเอาหน้าที่การกำกับดูแลตามหน้าที่มาไว้ในองค์กรเดียวกันจึงมีเหตุผลทั้งในแง่การประหยัดและการลดความซ้ำซ้อน

ดังนั้นการรวมเอาการกำกับดูแลสถาบันการเงินมาไว้ที่เดียวกัน จึงเป็นข้อได้เปรียบและการคงไว้ที่การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของธนาคารกลางก็น่าจะเป็นข้อเสียเปรียบ ในเชิงประวัติศาสตร์ธนาคารกลางมิได้ออกแบบมาให้มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ดังจะเห็นได้จากหน้าที่กำกับดูแลเริ่มที่จะมีบทบาทมากขึ้น ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น

---

<sup>5</sup> ในประเด็นนี้ Goodhart (2000) หน้า 23 มีความเห็นว่าไม่น่าที่จะขัดแย้งกันในการดำเนินนโยบายทั้ง 2 ไปพร้อมกัน เนื่องจากการขยายตัวของนโยบายการเงินจะมีผลต่อการกำกับดูแลเป็นอย่างมาก เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีผลทำให้มีโอกาที่สินเชื่อในระบบเศรษฐกิจขยายตัวมีมาก ทำให้ธนาคารพาณิชย์แต่ละเลยในการตรวจสอบลูกค้าที่มาขอกู้ การเข้มงวดในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในช่วงการขยายตัวของนโยบายการเงิน จึงมิใช่การขัดแย้งในผลประโยชน์หรือหน้าที่ หากแต่ส่งเสริมซึ่งกันและกันมากกว่า

สหรัฐอเมริกา โดยอาศัย Bank Holding Company Act ในปี ค.ศ. 1956 หรือสหราชอาณาจักรที่ก่อนวิกฤต Fringe Bank ในปี ค.ศ. 1974/1975 ก็มีขนาดของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เพียงเจ้าหน้าที่ไม่กี่คน ยกเว้นแต่เพียงเยอรมันจาก Public Banking Law ในปี ค.ศ. 1934 หรือ Banking Law ในปี ค.ศ. 1948 ของเนเธอร์แลนด์ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่ก่อตั้งธนาคารกลางในประเทศดังกล่าวที่ตั้งมานานมากกว่า แสดงว่าความสนใจในการกำกับดูแลมีน้อยมาก และที่มีเพิ่มขึ้นมากขึ้นก็เพราะโครงสร้างของการเงินที่จะทำให้สถาบันการเงินมีลักษณะเป็น Conglomerate มากขึ้นในระยะหลัง

## 2.4 ประเด็นพิจารณาสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

จากเหตุผลที่สนับสนุนให้คงไว้ และแยกออกไปของหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินจากธนาคารกลางที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเด็นพิจารณาต่อไปก็คือ สำหรับประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) เหตุผลดังที่ได้กล่าวมามีความเหมาะสมหรือมีน้ำหนักมากพอที่จะเป็นเหตุให้มีการแยกการกำกับดูแลออกไปเป็นหน่วยงานอิสระนอกเหนือการดูแลของธนาคารกลางหรือไม่ เพราะโครงสร้างและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจอาจมีผลกระทบที่แตกต่างกันออกไปตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ดังจะเห็นได้จาก

**2.4.1** เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเงินของประเทศกำลังพัฒนามีสภาพที่ไม่ซับซ้อนเท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries) และมีการพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากระบบธนาคารเป็นหลักมากกว่าแหล่งอื่น ๆ การแยกการกำกับดูแลโดยหน้าที่ เช่น ธนาคาร บริษัทประกัน หรือตลาดหลักทรัพย์ อาจยังทำอยู่ได้โดยไม่มีการซับซ้อนในหน้าที่เพราะเส้นแบ่งแดนที่จำแนกขอบเขตของการให้บริการของสถาบันการเงินเหล่านี้ยังมีความชัดเจนอยู่

2.4.2 จากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่ปรากฏออกมาพบว่า ความเสียหายจากความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินมีผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมมากกว่าผลต่อตัวสถาบันการเงินเอง<sup>6</sup> แสดงให้เห็นว่ามีผลกระทบภายนอก (Externalities) เกิดขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นปัญหาเสถียรภาพของระบบการเงิน (Systemic Stability) มากกว่าปัญหาของผู้ฝากเงิน และ/หรือเจ้าของสถาบันการเงิน ดังจะเห็นได้จากผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่เกิดจากการเปิดเสรีทางการเงิน (Financial Liberalization) การลดหรือบรรเทาผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวจึงมุ่งเน้นที่การกำกับดูแลธนาคารในเชิงการจัดการเงิน (Managing the Currency) มากกว่าการปกป้องผู้บริโภค (Consumer Protection) ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะสอดคล้องกับนโยบายการเงินมากกว่า ในขณะที่การปกป้องผู้บริโภคอาจกระทำโดยหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สถาบันประกันเงินฝาก หรือสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งสามารถแยกออกจากธนาคารกลางได้

Twin Peak Proposal ซึ่งเป็นข้อเสนอของ Taylor (1995 และ 1996) จึงเป็นข้อเสนอในการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินโดยเป้าหมาย (by Purpose) เพราะหากจะคุ้มครองผู้บริโภคการกำกับดูแลจะเป็นไปในลักษณะของ Conduct of Business Supervision มากกว่า (Macro) Prudential Supervision ที่มีเป้าหมายแตกต่างออกไป เพราะเสถียรภาพของระบบการเงินเป็นการกำกับดูแลในระดับมหภาคที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการเงินที่ต้องอาศัยข้อมูลระดับจุลภาคจากการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ เป็นส่วนประกอบที่สำคัญ ฉะนั้นการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพของระบบการเงินจึงควรอยู่กับธนาคารกลาง เพราะหากแยกการกำกับดูแลในเป้าหมายนี้ออกไปจากธนาคารกลางจะมีโอกาสทำให้การแบ่งปัน และ/หรือการเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญในการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลางมีน้อยลง การตัดสินใจในเชิงนโยบายก็อาจมีความผิดพลาดได้มากขึ้น ในขณะที่สามารถแยกส่วนที่มีได้เกี่ยวข้องเนื่องจากมีเป้าหมายที่แตกต่างออกไปสู่หน่วยงานกำกับดูแลต่างหาก

---

<sup>6</sup> Hoggarth & Saporta (2001) ได้รวบรวมและประมาณการความเสียหายของ Banking System Instability พบว่าค่าเฉลี่ยจากตัวอย่าง มีต้นทุนทางการคลัง ทั้งทางตรงและทางอ้อมคิดต่อ GDP ประมาณร้อยละ 17.6 (ร้อยละ 41.3 ในกรณีประเทศไทยเมื่อ ปี พ.ศ. 2540) และมี Output Loss เฉลี่ยร้อยละ 13.9 และ GDP (ร้อยละ 28.1 ในกรณีประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540) ซึ่ง Cost ทั้งสองน่าจะมียุทธค่ามากกว่าทุนจดทะเบียนของธนาคารทั้งระบบ

2.4.3 ปัญหาเรื่องการแยกหรือคงไว้ซึ่งการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศที่พัฒนาแล้ว ดูเหมือนจะไม่เป็นประเด็นปัญหาเพราะไม่ว่าการกำกับดูแลจะอยู่หรือแยกออกจากธนาคารกลางก็ไม่ควรที่จะมีผลต่อระบบการเงินโดยรวม หากหน่วยงานกำกับดูแลที่แยกออกมีการทำงานอย่างใกล้ชิดและแบ่งปันข้อมูลกับธนาคารกลาง ประเด็นปัญหาเรื่องโครงสร้างจึงน่าจะเป็นประเด็นปลีกย่อย

อย่างไรก็ตาม สมมติฐานข้างต้นไม่ได้เป็นจริงในประเทศกำลังพัฒนา ปัญหาในเชิงโครงสร้างที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินก็เพราะโครงสร้างจะมีผลต่อบุคลากรที่ปฏิบัติงาน

ธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะมีแนวโน้มที่มีความเป็นอิสระจากการเมือง และ/หรือ แรงกดดันด้านประโยชน์จากภาคเอกชนมากกว่าองค์กรอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีความต้องการให้ธนาคารกลางเป็นตัวแทนของตนในการติดต่อเจรจากับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเงินที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถในการติดต่อเจรจา ด้วยเหตุนี้ธนาคารกลางจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องหาบุคลากรที่มีความเหมาะสมเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อรักษาชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือของประเทศ ซึ่งเงื่อนไขที่จำเป็นที่เปรียบได้กับภูมิคุ้มกันประการหนึ่งก็คือ ความเป็นอิสระในการทำงานทั้งจากฝ่ายการเมืองและจากกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ<sup>7</sup>

ปัญหาเชิงโครงสร้างจึงเกิดขึ้นเมื่อมีการแยกองค์กรกำกับดูแลออกจากธนาคารกลาง เพราะองค์กรใหม่ย่อมจะปราศจากภูมิคุ้มกันเหมือนดังเช่นที่ธนาคารกลางมีอยู่ แม้จะมีบุคลากรเดิมจากธนาคารกลางย้ายออกไป แต่ก็ไม่สามารถนำเอาภูมิคุ้มกันซึ่งเป็นของสถาบันติดตามตนเองออกไปได้ แนวโน้มของความเป็นอิสระที่ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง และ/หรือ จากแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์จึงมีน้อย ข้ออ้างของการปลอดการแทรกแซงจึงไม่น่าจะเป็นจริงในกรณีประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่การถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Power) อาจเป็นจริง แต่เป็นไปในลักษณะของการยัดอำนาจบางส่วน of ธนาคารกลางในการกำหนดนโยบายการเงินผ่านการแทรกแซงของงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน เนื่องจากธนาคารขาดซึ่งข้อมูลในการตัดสินใจ เพราะ

---

<sup>7</sup> มีข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากผลการศึกษาในเรื่องประสิทธิภาพ และความเป็นอิสระของธนาคารกลาง หรือ Central Bank Independence (CBI) and economic performance ที่ปรากฏผลในแนวทางคล้าย ๆ กันว่ายิ่งธนาคารกลางมีอิสระมากเท่าใด ประสิทธิภาพ (ที่อาจวัดโดยการควบคุมเงินเฟ้อ) ก็จะยิ่งมีมากเท่านั้น เช่น Alesina Summer (1993) Nordhaus (1975) Bernanke and Mishkin (1992) หรือ Cukierman (1992)

มิได้เป็นผู้กำกับดูแลโดยตรง ดังจะเห็นได้จาก de Krivoy (1994) ซึ่งเป็นอดีตผู้ว่าการธนาคารกลางของเวเนซุเอลา ได้กล่าวถึงการแยกการกำกับดูแลออกจากธนาคารกลางไว้ดังนี้

First, outside the Central Bank, there will be political interference with supervisors:-

All financial sector regulatory authorities reported to the minister of finance. The minister, appointed by the President, had tremendous personal power in deciding how banks would be treated. The superintendent of banks, who reported to him, was in charge of regulating, supervising and sanctioning bank. Yet he lacked the power to take key actions, such as intervening in ailing financial institutions, authorizing the establishment of new ones and approving changes in a bank's capital base. The superintendent could not authorize the sale, merger or dissolution of a financial institution, or suspend or revoke its operating license. The minister of finance had control over these areas, and highly discretionary powers. That meant a bank depended directly on the will of a minister for its survival. Thus, the most important rules could be, and often were, managed on a political basis.

Second, outside the Central Bank, there is a greater likelihood of corruption, and efficiency :-

Accounting rules and prudential norms, covering areas such as loan classification, asset valuation, provisioning, income accounting and lending to affiliated parties, were also inadequate. The Office of the Superintendent of Banks received mountains of data, undertook ritualistic scrutiny of financial statements and remained largely in the dark. The longstanding requirement that banks publish their monthly balance sheets and half-yearly income statements in newspapers was also inconsequential. Instead of providing real information, these statements were often riddled with window dressing and misleading creative accounting. Because the regulations themselves were meaningless, banking supervision became generally lax and ineffective in practice. Additionally, the Office of the Superintendent of Banks carried the stigma of

corruption (Oscar Garcia Mendoza, *Cronica involuntaria de una crisis inconclusa*. (Caracas : Editorial Planeta de Venezuela, 1995), p.194). Bluntly put, supervision had become a meaningless ritual, no matter who held the job. There may have been formal monitoring of compliance, but there was no ongoing analysis of the solvency of Venezuela's financial institutions. As a result, bank assets were simply not what they appeared to be.

Third, outside a Central Bank, funding for banking supervision is less likely to be adequate:-

Technological, financial and personnel resources with which the government could have implemented supervision dwindled with the deterioration of public finances, reaching record lows after 1989. Neither the government nor most legislators cared. Banking supervision was simply not a political priority. On the eve of the 1994 banking crisis, the Office of the Superintendent of Banks had a staff of 60 to supervise more than 150 financial institutions. While the banking system's technological capabilities was state-of-the art, the Office of the Superintendent of Banks had virtually no data processing capability, Banking law required supervisors to conduct an on-site inspection of each bank at least once a year. Yet the superintendent's annual budget had dwindled to about \$8,000 per financial institution – less than the annual salary of a mid-level clerk. On-site inspections – when conducted – were largely ceremonial, hand-shaking affairs. Many banks were not inspected for years.

## บทที่ 3

### กรอบแนวคิด

ประเด็นหลักของการหาคำตอบเกี่ยวกับโครงสร้างการกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ก็คือหากจะให้ธนาคารกลางทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพ หน้าที่ความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารกลางหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือธนาคารกลางสามารถดำเนินนโยบายการเงินให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการโดยปราศจากบทบาทในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ได้หรือไม่ กรอบแนวคิดในที่นี้จึงเป็นมุมมองเพื่อใช้ในการวางกรอบเพื่อวิเคราะห์และประเมิน เพื่อให้ได้คำตอบต่อคำถามข้างต้นที่ได้กล่าวมา

กรอบแนวคิดในที่นี้ นอกจากจะคำนึงถึงบริบทของประเทศไทยกำลังพัฒนาที่ไทยเป็นอยู่ ประเด็นที่สำคัญ เช่น มิติด้านความมั่นคง (ของสถาบันการเงิน) ด้านมหภาค ควรได้รับความสนใจเท่ากันกับในด้านจุลภาค ในขณะที่เสถียรภาพทางการเงินมิได้เกิดจากเงื่อนไขการกำกับดูแล ซึ่งเป็นเงื่อนไขภายในแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายนอก และ/หรือภายใน เช่น เศรษฐกิจมหภาค โครงสร้างตลาด Public Sector Governance ที่จะมีผลต่อ Regulatory Governance ที่มีอยู่โดยตรง เป็นต้น หากไม่ทราบถึงความหมาย วิธีวัด ในประเด็นต่าง ๆ ที่ยกมา ซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน เสถียรภาพทางการเงินก็ไม่เกิดขึ้น การประเมินด้วยกรอบดังกล่าวภายใต้สถานการณ์ที่เป็นอยู่จะช่วยให้ทราบได้ว่าธนาคารกลางมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะต้อง มีบทบาททั้งในเงื่อนไขภายนอก (เศรษฐกิจมหภาคโดยนโยบายการเงิน) และเงื่อนไขภายใน (การกำกับดูแลสถาบันการเงินโดยนโยบายสถาบันการเงิน) เพื่อบรรลุเป้าหมายตามพันธกิจที่ตนเองมีอยู่ซึ่งจะเป็นคำตอบได้ว่าควรจะแยกหรือไม่แยกการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ออกจากธนาคารกลาง

### 3.1 มิติด้านความมั่นคงด้านจุลภาคและมหภาค

#### (Micro - and Macro Prudential Dimensions)

มุมมองในอดีตเกี่ยวกับการกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงิน (Prudential Regulations) มักจะเป็นมุมมองในด้านจุลภาคที่มุ่งเน้นการปกป้องหรือคุ้มครองผู้บริโภค/ผู้ผลิต

(Consumer/Producer Protection) ที่มาจากความล้มเหลว (Failures) ของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแล (Conduct of Business Regulation) ที่มุ่งเน้นให้เกิดความถูกต้องและเหมาะสมในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องกับผู้ฝากและผู้กู้จึงเป็นสาระสำคัญของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

อย่างไรก็ตาม ความล้มเหลวของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ ได้เกิดขึ้นอย่างมากมายในระยะหลัง<sup>1</sup> และมีใช่เป็นเฉพาะแต่เพียงธนาคารใดธนาคารหนึ่ง หากแต่เป็นวิกฤตธนาคาร (Banking Crisis) ที่เป็นปัญหาในลักษณะของระบบ “Systemic” ที่ทำให้ส่วนของผู้ถือหุ้นในระบบธนาคารหายไปจากระบบ มุมมอง (Perspective) ที่มีต่อมิติ (Dimensions) ในการกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงินจึงเปลี่ยนแปลงไปจาก Micro (จุลภาค) มาเป็น Macro (มหภาค)

Borio (2003) ได้เสนอแนวคิดในการสร้างความแข็งแกร่งของภาคการเงินต่อปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Instability) โดยให้ความสนใจกับ Macroprudential ควบคู่ไปกับ Microprudential ที่ทำไว้แต่เดิมในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อให้เข้าใจในกรอบแนวคิดเรื่อง Macro-Prudential ตารางที่ 3.1 จึงเป็นการเปรียบเทียบให้เห็นถึงมุมมอง/มิติที่แตกต่างกัน

---

<sup>1</sup> Bordo, Elchengreen, Klingebiel และ Martinez-Peria (2001) ได้รายงานว่ามิ่ววิกฤตธนาคารเพียง 1 ครั้ง ระหว่าง ค.ศ.1945-1970 แต่เพิ่มขึ้นเป็น 19 ครั้ง หลังจากนั้น เช่นเดียวกับ Caprio, Klingebiel (1996 และ 1999) ที่ระบุว่ามิ่ววิกฤตธนาคารถึง 69 ครั้ง ในประเทศพัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา หลังปี ค.ศ.1970

ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบมุมมองระหว่าง Micro- และ Macro Prudential

มุมมองในด้าน	Macro prudential	Micro prudential
1. วัตถุประสงค์	จำกัดขอบเขตของความล้มเหลวในระบบการเงิน	จำกัดขอบเขตของความล้มเหลวในแต่ละสถาบันการเงิน
2. เป้าหมาย	ลด output (GDP) cost	ปกป้องผู้บริโภค (ผู้ฝาก/ผู้กู้)
3. ตัวแบบที่ใช้ระบุความเสี่ยง	เป็นส่วนหนึ่งในระบบ (Endogeneous)	อยู่นอกระบบ (Exogeneous)
4. ความเชื่อมโยงของความเสี่ยงร่วม (Common Exposures) ระหว่างสถาบันฯ	สำคัญ (Important)	ไม่สำคัญ (Irrelevant)
5. การควบคุม	จากบนลงล่าง (Top-Down)	จากล่างขึ้นบน (Bottom-Up)

แหล่งที่มา : Borio, (2003) Table 1

จากตารางที่ 3.1 ในเรื่องวัตถุประสงค์ ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือการจำกัดความเสี่ยง (Limit of Risk) จากความล้มเหลวในกรณีของระบบการเงินที่จะมีไปถึงระบบเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งหากจะมองในด้านเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมก็จะเข้าไปในรูปของ Output (GDP) ที่จะลดต่ำกว่าแนวโน้มที่ควรจะเป็น ทำให้เกิด Gap ที่เป็น Cost ต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะแทนที่เศรษฐกิจของประเทศจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 แต่หากมีวิกฤตการเงิน เช่นวิกฤตธนาคารเกิดขึ้น ผลจากความล้มเหลวในตลาดการเงินจะส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real Sector) ล้มเหลวตามไปด้วย เศรษฐกิจโดยรวมจึงอาจเจริญเติบโตน้อยกว่าร้อยละ 8 ส่วนต่าง (Gap) ก็คือต้นทุน (Cost) นั่นเอง ทำให้มีความแตกต่างจาก Micro Prudential ในมิติของวัตถุประสงค์ ที่มองเพียงการจำกัดความเสี่ยงจาก

การล้มเหลวในแต่ละสถาบันการเงินที่จะมีผลถึงผู้บริโภคในบริการจากสถาบันการเงินดังกล่าว เป้าหมายจึงเป็นไปในการปกป้องผู้บริโภค<sup>2</sup>

ตัวแบบที่ใช้จำแนก (ระบุ) ความเสี่ยง (Model used to Describe Risk) ในกรณี Macro Prudential (Endogenous) มิใช่ถูกกำหนดมาจากภายนอก ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงลดอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate Devaluation) หรือการลดลงในราคาหลักทรัพย์ (หุ้น หรือที่ดิน) จะมีผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวม คือทุกสถาบันการเงินจะได้รับผลไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่ง Shock ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของระบบ เพราะสถาบันการเงินมีส่วนในการกำหนดความเสี่ยงดังกล่าว การปล่อยสินเชื่อเพื่อนำเข้าก็ดีหรือเพื่อเก็งกำไรในหลักทรัพย์ก็ดีต่างก็เป็นผลมาจากสถาบันการเงินทำให้ความเสี่ยงเป็นตัวแปรที่ถูกกำหนดภายในระบบนั่นเอง ในขณะที่ Micro Prudential จะถือว่า Shock ดังกล่าวเป็นผลจากภายนอกที่สถาบันการเงินไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการกำหนด Shock ดังกล่าวได้ ทำให้ความเสี่ยงดังกล่าวเป็นตัวแปรภายนอก

ผลที่ติดตามก็คือ ความเชื่อมโยงของความเสี่ยงร่วม (Common Exposure) ระหว่างสถาบันการเงินจึงเป็นสิ่งสำคัญหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีผลสืบเนื่อง (Contagion) ที่ติดต่อกัน เพราะ Portfolio ของสถาบันการเงินอาจมีความเสี่ยงร่วม เช่น มีหนี้สินหรือทรัพย์สินเป็นเงินตราต่างประเทศในระดับที่มากเหมือนกันหรือมีการปล่อยกู้ในอุตสาหกรรมเดียวกัน สิ่งเหล่านี้เป็นช่องทางให้เกิดผลสืบเนื่องระหว่างสถาบันการเงินเป็นความเสี่ยงร่วม ซึ่งจะแตกต่างในทางตรงกันข้ามกับมุมมองของ Micro Prudential ที่มองไม่เห็นความสำคัญ (Irrelevant) ของความเชื่อมโยงของความเสี่ยงร่วมระหว่างสถาบันการเงิน การควบคุมความเสี่ยงจึงเป็นเรื่องจากบนลงล่างในกรณีของ Macro Prudential เพราะเป็นการมองในดุลยภาพรวม (General Equilibrium) ในขณะที่ Micro Prudential จะควบคุมความเสี่ยงจากล่างขึ้นบน เพราะเป็นการมองในดุลยภาพ (Partial Equilibrium) ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องมีความเหมือนกันในการกำกับดูแลในแต่ละสถาบันการเงิน

## 3.2 เสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability)

### 3.2.1 จากมิติด้านจุลภาคสู่มิติด้านมหภาค

เหตุผลสำคัญในการนำเอามิติด้านมหภาคมาเป็นปัจจัยในการพิจารณา ได้แก่

<sup>2</sup> หรือในบางกรณีอาจเป็นผู้ผลิต เช่น เจ้าของสถาบันการเงิน

### ก. ต้นทุนของความไม่มีเสถียรภาพมีสูง

จากการศึกษาเชิงประจักษ์ เช่น Hoggarth & Saporta (2001) หรือจากงานวิจัยอื่น ๆ พบว่าผลเสีย หรือต้นทุนของความไม่มีเสถียรภาพทางการเงินที่มาจากวิกฤตธนาคาร เมื่อคำนวณออกมาอาจมีมากกว่าร้อยละ 10 ของ GDP นอกเหนือไปจากการชะงักงันหรือการถดถอยในเศรษฐกิจ ซึ่งตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 1990 อาจเป็นประจักษ์พยานในประเด็นนี้ได้ดีว่า ความไม่มีเสถียรภาพทางการเงินได้ก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศอย่างไรบ้าง

การพิจารณาแต่มีมิติด้านจุลภาค โดยมีมุมมองในการปกป้องผู้บริโภคเป็นหลักจึงน่าจะมิใช่การรักษาเสถียรภาพทางการเงินที่ถูกต้องต่อไปอีกเพราะปัญหาการไร้เสถียรภาพในภาคการเงินที่สำคัญ (ในแง่ของขนาดและผลต่อเนื่อง) ในระยะหลังมักจะเป็นประเด็นปัญหาจากมิติด้านมหภาค เช่น จากวิกฤตธนาคาร (Banking Crisis) และ/หรือจากวิกฤตอัตราแลกเปลี่ยน (Currency Crisis) การรักษาเสถียรภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง (ธนาคารกลาง) จึงจำเป็นที่ต้องมุ่งเน้นไปในมิติด้านมหภาคควบคู่ไปกับมิติด้านจุลภาคไปพร้อม ๆ กัน เพราะผลเสียมิใช่จะตกอยู่เฉพาะแต่เพียงผู้ฝากหรือผู้กู้แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีผลต่อบุคคลอื่น ๆ ในฐานะประชาชนของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเงิน

### ข. กลไกตลาดและการแทรกแซงของรัฐ

เนื่องจาก Micro Prudential มุ่งเน้นที่จะรักษาเสถียรภาพทางการเงิน โดยการจำกัดความล้มเหลว (Failure) ให้อยู่ในขอบเขตของแต่ละสถาบันการเงิน โดยมีได้มองในภาพรวมเกณฑ์ในการกำกับดูแลจึงถูกออกแบบให้จำกัด/ปกป้องความล้มเหลวในแต่ละสถาบันการเงินเป็นสำคัญ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม (Misallocation of Resources) และโอกาสของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะความเข้มงวดในเกณฑ์การปล่อยกู้ แม้จะเป็นการป้องกันสถาบันการเงินและชื่อเสียงของผู้กำกับดูแล แต่ก็เชื่อว่าจะไม่มียผลเสียจากความเข้มงวด ซึ่งอาจมีได้มากเกินไป (Overly Protective Regulatory and Supervisory Framework) เพราะผู้กำกับดูแลอาจเล็งเห็นถึงน้ำหนักในด้านชื่อเสียงโดยไม่สนใจเศรษฐกิจในภาพรวม กล่าวคือ ผู้กำกับดูแลอาจไม่ยอมให้มีความล้มเหลวในสถาบันการเงินเกิดขึ้น โดยไม่ได้คำนึงถึงขนาดและผลสืบเนื่องว่ามีมากน้อยเท่าใด เกณฑ์การกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดต้นทุนต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมที่อาจทำให้มีการหดตัวของสินเชื่อในระบบมากกว่าที่ควรจะเป็น

Safety Net ที่สร้างเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินในลักษณะของ Micro Prudential อาจเป็นสาเหตุของความไม่มีเสถียรภาพทางการเงินที่ต้องการเสียเอง เช่น การประกัน

เงินฝาก (Deposit Insurance)<sup>3</sup> อาจใช้ได้ดีในกรณีของการปกป้องผู้บริโภคจากปัญหา Insolvency ทำให้มีการจำกัดขอบเขตของความล้มเหลวให้อยู่ภายในสถาบันการเงิน แต่หากปัญหาเกิดจากการขาดสภาพคล่อง (Illiquidity) การแทรกแซงโดยกลไกการเป็นผู้ให้กู้แหล่งสุดท้ายอาจมีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ดีกว่า แต่ก็เป็นการเลือกปฏิบัติจากการแทรกแซงของการปล่อยกู้โดยธนาคารกลาง การยับยั้งมิให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงินบางแห่ง โดยวิธีดังกล่าวอาจช่วยให้ระบบการเงินมีเสถียรภาพมากขึ้น ในขณะที่การประกันเงินฝากจะมีผลทำให้ผู้ฝากเงินได้ผลตอบแทนน้อยลงจากกลไกตลาดแต่ก็อาจแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องไม่ได้ เพราะสถาบันประกันเงินฝากไม่มีหน้าที่ให้กู้ยืมเงินและสถาบันการเงินก็อาจล้มเหลวได้ แม้จะไม่มีปัญหา Insolvency ก็ตาม การรักษาสมดุลระหว่างกลไกและการแทรกแซงของรัฐจึงเป็นมุมมองระหว่างมิติด้านจุลภาคและมหภาคในด้านการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจในที่สุด

### 3.2.2 อะไรคือเสถียรภาพทางการเงิน ?

ความพยายามที่จะนิยามถึงความหมายของเสถียรภาพทางการเงิน แต่ก็ยังไม่มีความเห็นร่วมกันว่าอะไรคือเสถียรภาพทางการเงินที่แท้จริง<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม อาจจำแนกแนวคิดเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเงินไว้ 3 ลักษณะ คือ

(1) เสถียรภาพทางการเงินในมุมมองของระบบ (Systemic) และเน้นความยืดหยุ่น (Resilience) ความล้มเหลวของสถาบันการเงินแต่ละแห่งจึงไม่ใช่ข้อบ่งชี้ของความไม่มีเสถียรภาพ หากมิใช่เป็นวิกฤตธนาคาร ความทนทานต่อวิกฤตการณ์ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือความยืดหยุ่นของระบบการเงินต่อสถานการณ์ต่าง ๆ จึงเป็นความหมายที่แท้จริงของเสถียรภาพทางการเงิน Mishkin (1991 และ 1997) Padoa Schioppa (2003) และ Haldane, Hoggarth และ Saporta (2001) จะอยู่ในกลุ่มของผู้ที่มีมุมมองดังกล่าว

<sup>3</sup> ตัวอย่างเช่น กรณีการประกันเงินฝากในประเทศญี่ปุ่นที่มีการเริ่มใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1971 โดยเก็บเบี้ยประกันร้อยละ 0.006 ของเงินฝาก แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ธนาคารและความไม่มีเสถียรภาพที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 ได้ แม้ในปัจจุบันจะมีการเพิ่มเบี้ยประกันเป็นร้อยละ 0.048 ของเงินฝากและมีการจำกัดวงเงินการรับประกัน แต่การดำเนินงานของสถาบันประกันเงินฝากก็ยังขาดทุนและต้องพึ่งพาภาครัฐ เพราะการเก็บเบี้ยประกันตามความเสี่ยง (risk based) ทำได้ยาก

<sup>4</sup> ดูคำนิยามที่เลือกขึ้นมาในภาคผนวก

(2) เสถียรภาพทางการเงินในมุมมองของเสถียรภาพในราคาทรัพย์สิน (Asset Price Stability) เมื่อไม่มีวิกฤตธนาคาร ฉะนั้นความไม่ผันผวนในอัตราดอกเบี้ยในช่วงเวลาที่ไม่เกิดวิกฤตธนาคารเกิดขึ้นจึงถือได้ว่ามีเสถียรภาพทางการเงินเกิดขึ้น

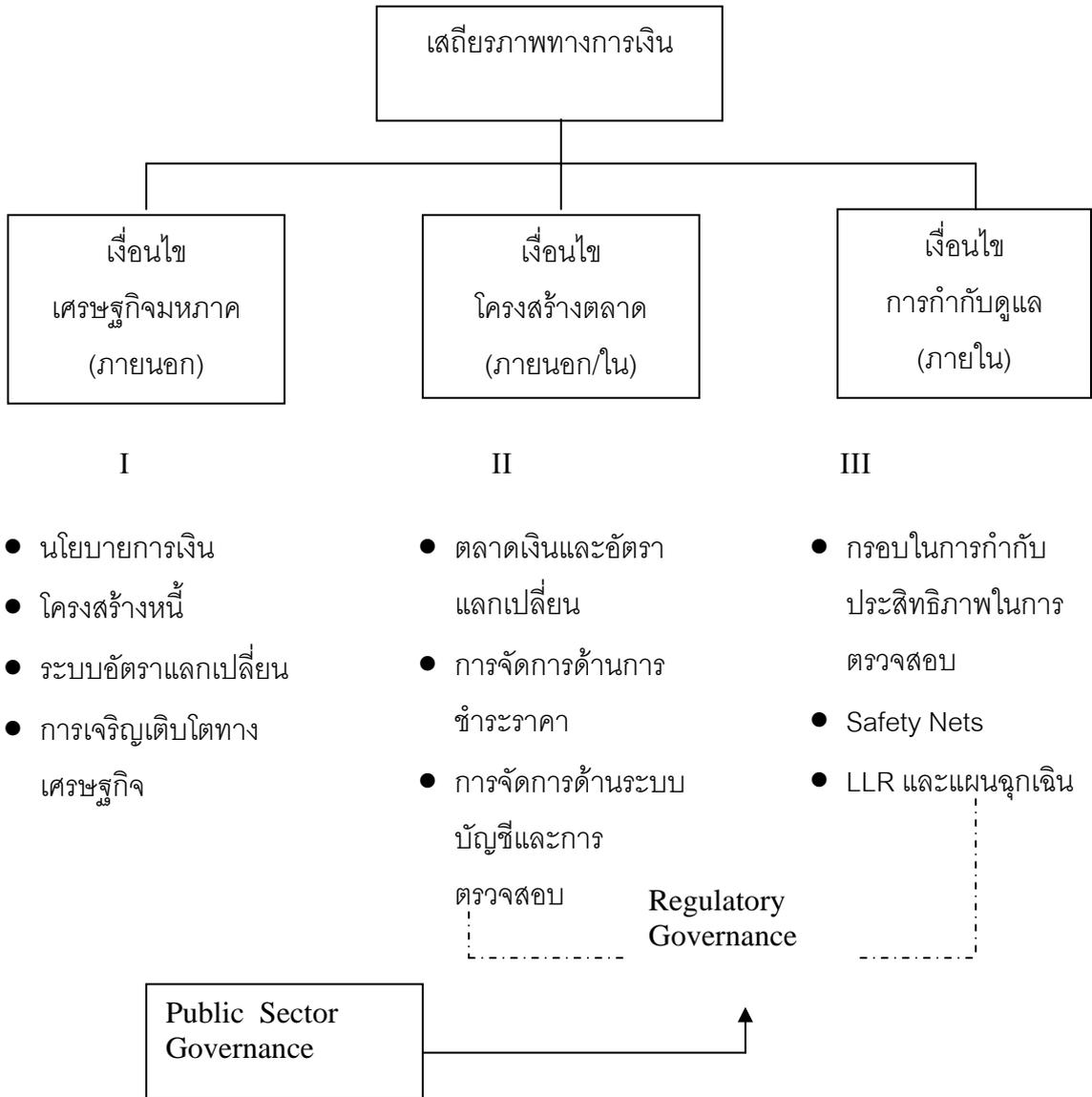
(3) เสถียรภาพทางการเงินในมุมมองที่ต้องการให้มีเสถียรภาพใน (ก) สถาบันการเงินหลักในระบบ (Key Market Institutes) และ (ข) Key Market Rates ที่เสนอโดย Crockett (1997)

เสถียรภาพในสถาบันการเงินหลัก (ก) หมายถึง ความมั่นใจที่สถาบันเหล่านั้นจะรักษาสัญญาต่าง ๆ ที่มีอยู่ โดยไม่มีการขัดจังหวะ (Interruption) หรือต้องขอความช่วยเหลือจากภายนอก ในขณะที่ (ข) จะหมายถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกรรมซื้อขายแลกเปลี่ยนตราสารทางการเงิน มีความมั่นใจว่า Key Market Rates ได้สะท้อนถึงราคาที่เกิดขึ้นตามพื้นฐาน นั่นคือหากปัจจัยพื้นฐานไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ Key Market Rates ก็ไม่ควรเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ข้อค้อยที่ชัดเจนก็คือ อะไรบ้างที่จะเป็น Key Market Rates และ Key Market Institutes

### 3.2.3 เสถียรภาพทางการเงินและบทบาทการกำกับดูแล

เสถียรภาพทางการเงินอาจกล่าวได้ว่า มิได้พึ่งพาการกำกับดูแลสถาบันการเงินแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญอีก 2 ประการที่เกี่ยวข้องคือ เงินไหลทางเศรษฐกิจมหภาคและเงินไหลทางด้านโครงสร้างตลาด (การเงิน) ดังแสดงความสัมพันธ์ได้ดังภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 แสดงความสัมพันธ์ของเสถียรภาพทางการเงิน : ความเชื่อมโยงจากภายในและภายนอก

เงื่อนไขทั้ง 3 ด้าน จะเป็นตัวกำหนดเสถียรภาพทางการเงินกล่าวคือ เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจมหภาค (I) จะเป็นปัจจัยที่สนับสนุนเสถียรภาพทางการเงินผ่านนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เหมาะสมและยั่งยืน (Sound and Sustainable) ไม่ว่าจะโดยนโยบายการเงินหรือระบบอัตราแลกเปลี่ยน เพราะหากนโยบายการเงินไม่มีความเหมาะสมในขณะที่ระบบอัตราแลกเปลี่ยนไม่ก่อให้เกิดความยั่งยืนในคุณภาพภายนอก จะมีผลทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศเกิดความไม่สมดุลซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องในระบบการเงินในที่สุด (หากไม่มีการแทรกแซง) ในทำนองเดียวกัน

เงื่อนไขในด้านโครงสร้างตลาด (II) เช่น โครงสร้างในตลาดเงิน และ/หรืออัตราแลกเปลี่ยน ระบบกฎหมายที่มีความน่าเชื่อถือ หรือการจัดการด้านระบบบัญชี และ/หรือการตรวจสอบที่มีความโปร่งใส น่าเชื่อถือ จะมีบทบาทช่วยสนับสนุนให้เกิดเสถียรภาพทางการเงิน

จุดสนใจในรายงานฉบับนี้คือ การกำกับดูแลซึ่งจะมีบทบาทต่อเสถียรภาพทางการเงินที่สำคัญผ่านทางระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่จะส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีความยืดหยุ่น/ทนทานต่อปัจจัยภายนอกและภายในที่อาจเกิดขึ้น กรอบในการกำกับดูแลที่ดี ประสิทธิภาพในการตรวจสอบที่ดี ต่างก็มีบทบาทในการเสริมสร้างให้สถาบันการเงินมีความแข็งแรง นอกจากนี้ Peer Review โดยใช้ International Best Practices ซึ่งเป็นการกำกับที่ผู้กำกับดูแลมักจะนำมาใช้ เช่น BIS Standards เป็นต้น ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเงื่อนไขการกำกับดูแล (III) แม้ว่าจะอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้มีอำนาจทางการเงินโดยตรงก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจะสนับสนุนให้เกิดเสถียรภาพทางการเงินให้กับระบบการเงินได้ทั้งหมด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเอาปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้มีอำนาจทางการเงิน เช่น ในเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจมหภาค (I) และเงื่อนไขในด้านโครงสร้างตลาด (II) เข้ามาเป็นปัจจัยร่วมในการตัดสินใจด้วยบทบาทของผู้มีอำนาจทางการเงินซึ่งโดยทั่วไปก็คือธนาคารกลางจึงมีการเปลี่ยนแปลงไป เพราะหากกำหนดแต่เพียงเสถียรภาพในมุมมองของการคุ้มครองผู้ฝากและผู้ลงทุนในแต่ละสถาบันการเงินซึ่งเป็นมุมมองดั้งเดิม การกำกับดูแลก็จะมุ่งเน้นแต่เพียง Micro Prudential ซึ่งในวิกฤติทางการเงินในระยะหลังก็ได้พิสูจน์แล้วว่าไม่พอเพียงต่อการสร้างเสถียรภาพทางการเงิน ขอบเขต (scope) ของการกำกับดูแลของธนาคารกลางจึงควรคำนึงถึง Micro Prudential ควบคู่ไปด้วย เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเงินอย่างแท้จริง บทบาทของการกำกับดูแลจึงอาจสะท้อนให้เห็นถึงบทบาท/หน้าที่ของธนาคารกลางที่เปลี่ยนแปลงไป

### 3.3 Regulatory Governance (RG)

จะมีบทบาทโดยตรงต่อเงื่อนไขด้านโครงสร้างตลาดและการกำกับดูแลโดยตรงต่อการกำหนด ปฏิบัติ และบังคับใช้ในนโยบาย กฎ ระเบียบ อย่างมาก ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) และโครงสร้างทางการเงินจะมีพฤติกรรมตอบสนองที่เปลี่ยนแปลงไปจาก Regulatory Governance

ในอดีตที่ผ่านมา RG อาจไม่ใช่ประเด็นที่เป็นปัญหามากนักแต่ในระยะหลัง ผลของการเปิดเสรีทางการเงิน (Financial Liberalization) และการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) เป็น 2 ปัจจัยที่ทำให้ RG มีบทบาทที่สำคัญในการกำกับดูแลเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินใน

ระบบเศรษฐกิจ เพราะภาคการเงินในแต่ละประเทศมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มิติในการกำกับดูแลและมีความกว้างและลึกมากขึ้นนั่นเอง

เนื่องจาก RG เป็นพฤติกรรมร่วมระหว่าง Market Participants และ Regulatory Agencies ฉะนั้นการเสริมสร้าง RG ที่ดี จึงเป็นหน้าที่ร่วมกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) และคุณธรรม (Moral) ของหน่วยงานกำกับดูแลตามนัยแห่ง “แม่ปูและลูกปู” เพราะผู้ถูกกำกับย่อมจะเรียกร้อง ความน่าเชื่อถือ และ/หรือ คุณธรรมจากผู้กำกับให้แสดงเป็นตัวอย่าง อย่างไรก็ตามผู้มีส่วนได้เสีย เช่น สถาบันการเงิน (ผู้ถูกกำกับ) และธนาคารกลาง (ผู้กำกับ) มิได้อยู่ในภาวะสูญญากาศทางเศรษฐกิจและการเมือง หากแต่ถูกอิทธิพลจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจและการเมืองเข้ามามีบทบาทใน RG ฉะนั้นคุณภาพของ Public Sector Governance จึงมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียใน RG อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากภาครัฐไม่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือ และ/หรือกรอบการทำงานที่เหมาะสมและยั่งยืนได้ การกำกับดูแลที่ดีก็ทำได้ยาก

### 3.3.1 ความหมายของ Good Regulatory Governance

ในที่นี้จะอาศัยคำจำกัดความของ Kaufman (2000) และ Das & Guintyn (2002) ซึ่งอาจประมวลได้ว่า เป็น (ก) ความสามารถในการจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ในการกำหนด ปฏิบัติ และบังคับใช้ กฎเกณฑ์ หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง หรืออีกนัยหนึ่งคือ หน้าที่ที่จะบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ และ (ข) เป็นความเคารพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อเป้าหมาย และนโยบายที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบหรือกฎหมาย

การกำกับดูแลสถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร ผู้กำกับอาจใช้เครื่องมือที่สำคัญ เช่น การยกเลิกใบอนุญาตประกอบการในการรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน แต่ก็จะมีผลต่อผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะเจ้าของธนาคารที่จะเข้ามามีบทบาทต่อการรักษาวินัยทางการเงิน (การกำกับดูแล) ที่ได้กำหนดไว้ การรักษาวินัยในการกำกับดูแลจึงเป็นการยากเพราะเป็นสิ่งที่จับต้อง (Invisible) ได้ยาก ซึ่งทำให้ง่ายต่อการเข้ามาแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง วิธีการที่นิยมใช้คือ การเฉยเมยหรือละเลยต่อการละเมิดกฎระเบียบที่กำหนดไว้โดยไม่มีมาตรการลงโทษ ซึ่งทำให้ธนาคารที่ Insolvent สามารถดำรงอยู่ได้หรือก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น

### 3.3.2 กรอบของ Good Regulatory Framework

กรอบหรือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการกำกับดูแลที่ดีนั้นอาจประกอบด้วยปัจจัยทั้ง 4 คือ ความเป็นอิสระ (Independence) หรือปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือจากหน่วยงานอื่น ๆ เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดการกำกับดูแลที่ดี เพราะความเป็นอิสระจะเพิ่มโอกาสของการสร้างนโยบายหรือกฎระเบียบที่มีความน่าเชื่อถือ

ความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นปัจจัยที่ควบคู่มากับความเป็นอิสระที่จะขาดเสียมิได้ ความรับผิดชอบมีความสำคัญในการสร้างความชอบธรรม เมื่อต้องใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อให้บรรลุถึงภารกิจที่หน่วยงานได้รับมอบหมาย

ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึงสถานะที่เป้าหมาย กรอบการทำงาน การตัดสินใจ และเหตุผลที่ใช้ ข้อมูลและข่าวสารอื่น ๆ ของหน่วยงานที่ถูกประกาศให้สาธารณะชนได้รับทราบในลักษณะของ การประมวลผล การเข้าถึง และมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ความโปร่งใสจึงเป็นสิ่งที่ดีในตัวของมันเองและยังช่วยให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น เป็นการลดความไม่แน่นอน หรือเป็นเครื่องช่วยในการต่อต้านนโยบาย และ/หรือการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง

ความมีวินัย (Integrity) หมายถึง กลไกที่รับประกันว่าการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้จะไม่มีการย่อหย่อนหรือเปลี่ยนแปลงไปตามพฤติกรรมหรือผลประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ความมีวินัยจึงเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลในทุก ๆ ระดับ ตั้งแต่ระดับหน่วยงาน เช่น วิธีการแต่งตั้งหรือระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการจนถึงระดับปฏิบัติการ นอกจากนี้แล้วยังเป็นเครื่องปกป้องในเชิงกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่มีวินัยในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย

โดยรวมปัจจัยทั้ง 4 ประการ จะส่งผลกระทบระหว่างกันไปพร้อมกับการสนับสนุนให้มี Good Regulatory Governance โดยที่ทั้งความเป็นอิสระ และความรับผิดชอบจะเป็นด้านทั้ง 2 ในเหรียญเดียวกัน ในขณะที่ความโปร่งใสจะเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้ปัจจัยอื่น ๆ อีก 3 ประการสามารถดำรงอยู่ได้ เนื่องจากความโปร่งใสในการตัดสินใจและการดำเนินการจะช่วยลดโอกาสของการแทรกแซงให้ต่ำลง สนับสนุนให้เกิดความรับผิดชอบ และป้องกันผู้ที่ทำตามหน้าที่ ทำให้เกิดความมีวินัย ความมีอิสระ และความมีวินัยจะส่งเสริมซึ่งกันและกันเนื่องจากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ เช่น การแต่งตั้ง หรือถอดถอนในตำแหน่งต่าง ๆ จะช่วยให้ผู้ที่ปฏิบัติตามมีอิสระในการตัดสินใจหรือดำเนินการมากขึ้น ในทำนองเดียวกันภายใต้ความรับผิดชอบที่มีอยู่จะทำให้ผู้ที่อยู่ในองค์กรกำกับดูแลต้องรักษาวินัยเอาไว้ มิเช่นนั้นก็จะขาดซึ่งความรับผิดชอบ

### 3.4 RG ในประเทศไทย

อาจกล่าวโดยสังเขปได้ว่า โครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งทำหน้าที่ธนาคารกลาง แบ่งงานออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ งานด้านนโยบายการเงิน และงานด้านสถาบันการเงิน โดยในส่วนของสถาบันการเงินจะแบ่งงานออกเป็น สายกำกับสถาบันการเงินและสายนโยบายสถาบันการเงิน

วัตถุประสงค์ของการกำกับสถาบันการเงินก็เพื่อที่จะกำกับตรวจสอบความเสี่ยง (Risk-Based Supervision) ซึ่งเป็นแนวทางที่จะมองไปข้างหน้า (Forward Looking) มากกว่าที่จะมองเฉพาะปัจจุบันไปหาคืออดีต (Backward Looking) และจะช่วยให้สามารถมองเห็นถึงความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อป้องกันหรือจำกัดความเสียหายได้ก่อนเกิดเหตุการณ์

งานในสายกำกับสถาบันการเงินจะมีความเชื่อมโยงกับงานในสายนโยบายสถาบันการเงิน โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับฐานะการดำเนินงานของแต่ละสถาบันการเงินและของระบบสถาบันการเงินโดยรวม โดยมีคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) ที่มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานนโยบายว่าด้วยการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเป็นองค์กรในการตัดสินใจ

แนวทางในการกำกับสถาบันการเงินของ ธปท. ในปัจจุบันจะเป็นการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือเมื่อมีการตรวจสอบเสร็จ ฝ่ายวิเคราะห์และติดตามฐานะก็จะนำผลตรวจสอบมาทำการวิเคราะห์และติดตามอย่างต่อเนื่อง และประสานกับฝ่ายตรวจสอบเพื่อนำผลการวิเคราะห์ไปใช้ประกอบขอบเขตการตรวจสอบและกำหนดประเด็นที่จะตรวจสอบและต้องติดตามอย่างใกล้ชิดในครั้งต่อไปเป็นวัฏจักร และในกรณีจำเป็นอาจเพิ่มความถี่และระยะเวลาในการตรวจสอบโดยอาศัยคู่มือการตรวจสอบความเสี่ยงเป็นแนวทางทั้งในการตรวจสอบ (On-Site) และการวิเคราะห์ (Off-Site) สถาบันการเงิน

#### 3.4.1 การปฏิบัติงานด้านวิเคราะห์ (off-site)

เป็นการใช้ข้อมูลจากทั้งภายในสถาบันการเงินและภายนอกสถาบันการเงินที่เป็นปฐมภูมิและทุติยภูมิ เพื่อวิเคราะห์ชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงสำคัญที่สถาบันการเงินมีอยู่และยังมิได้รับการจัดการอย่างเพียงพอในอันที่จะทำให้เกิดความมั่นคงแข็งแรงต่อสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงิน โดยมีการกำหนดความถี่ในการจัดทำรายงานการติดตามฐานะการดำเนินงานและ

ความเสี่ยงสำหรับสถาบันการเงินแต่ละประเภทเอาไว้ เช่น ธนาคารพาณิชย์ไทยในทุกไตรมาส เป็นต้น

### 3.4.2 การปฏิบัติงานตรวจสอบ (on-site)

เป็นการตรวจสอบฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงิน โดยคำนึงถึงผลกระทบจากความเสี่ยง และความเหมาะสมของระบบบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อที่จะแก้ไขได้ทัน่วงทีก่อนความเสียหายลุกลามจนยากแก่การควบคุม

เนื่องจากกำไรเกิดจากความเสี่ยง หากสถาบันการเงินไม่ยอมรับความเสี่ยงก็ไม่สามารถทำกำไรได้ ดังนั้นความเสี่ยงสูงหรือต่ำมิได้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความดีหรือไม่ดี หากแต่ระบบบริหารความเสี่ยงที่สามารถจัดการ (บรรเทา) ผลจากความเสี่ยงที่มีอยู่ได้หรือไม่ การตรวจสอบจึงเป็นการประเมินความสามารถในการจัดการกับความเสี่ยงที่มีอยู่ของสถาบันการเงิน

ในปัจจุบัน ธปท. ได้กำหนดความถี่ในการตรวจสอบให้สัมพันธ์กับอันดับของสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินที่มีอันดับดี เช่น ลำดับที่ 1 ก็จะมีความถี่ในการตรวจสอบ (ปีละครั้ง) น้อยกว่าสถาบันการเงินที่มีลำดับรองลงไป เช่น ลำดับที่ 5 (ท้ายสุด) จะมีการเข้าแทรกแซงและตรวจสอบตลอดปี

การกำหนดความถี่ของการตรวจสอบ	
อันดับของสถาบันการเงิน	ความถี่ของการตรวจสอบ
1	ปีละครั้ง
2	ปีละครั้ง
3	ปีละครั้ง
4	ปีละครั้ง โดยยังคงมีการติดตามฐานะและการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด
5	เข้าแทรกแซงและตรวจสอบตลอดปี

ภาพที่ 3.2 การกำหนดความถี่ของการตรวจสอบ

### 3.4.3 การประเมินความเสี่ยง และการประเมินแนวโน้มความเสี่ยง

การประเมินความเสี่ยงจะพิจารณาธุรกรรมทั้งในและนอกงบดุล โดยกำหนดความเสี่ยงหลักที่จะประเมินไว้ 5 ประเภท ที่จะมีผลกระทบต่อรายได้ เงินกองทุน หรือการดำรงอยู่ของกิจการ ได้แก่ ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ เครดิต ตลาด สภาพคล่อง และด้านปฏิบัติการ

ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดแผนกลยุทธ์ แผนดำเนินงานและการนำไปปฏิบัติไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับปัจจัยในและสภาพแวดล้อมภายนอก อันส่งผลกระทบต่อรายได้ เงินกองทุน หรือการดำรงอยู่ของกิจการ

ความเสี่ยงด้านเครดิต หมายถึง โอกาสหรือความน่าจะเป็นที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามภาระที่ตกลงไว้ รวมถึงโอกาสที่คู่ค้าจะถูกปรับลดอันดับความเสี่ยงด้านเครดิต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรายได้และเงินกองทุนของสถาบันการเงิน

ความเสี่ยงด้านตลาด หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากการเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และราคาตราสารในตลาดเงินทุน ที่มีผลกระทบในทางลบต่อรายได้และเงินกองทุนของสถาบันการเงิน

ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากการที่สถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้สินและภาระผูกพันเมื่อถึงกำหนด เนื่องจากไม่สามารถเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นเงินสดได้ หรือไม่สามารถจัดหาเงินทุนได้เพียงพอ หรือสามารถหาเงินมาชำระได้แต่ด้วยต้นทุนที่สูงเกินกว่าระดับที่ยอมรับได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรายได้และเงินกองทุนของสถาบันการเงิน

ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ หมายถึง ความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการขาดการกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือขาดธรรมาภิบาลในองค์กรและการขาดการควบคุมที่ดี โดยอาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงานภายใน คน ระบบงาน หรือเหตุการณ์ภายนอก และส่งผลกระทบต่อรายได้และเงินกองทุนของสถาบันการเงิน

ในขณะที่แนวโน้มของความเสี่ยงจะเปลี่ยนไป เนื่องจากปัจจัย 3 ประการ คือ ปัจจัยภายนอก ปริมาณและความซับซ้อนของธุรกรรม และประสิทธิภาพของระบบบริหารความเสี่ยงที่มีอยู่ การประเมินแนวโน้มความเสี่ยงจะกำหนดเป็น 3 ลักษณะ คือ แนวโน้มเพิ่มขึ้น (Increasing) คงที่ (Stable) และลดลง (Decreasing)

ความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงแต่ละประเภท อาจยกเป็นตัวอย่าง ได้แก่

- สถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงด้านเครดิตเพิ่มขึ้นมากอันเนื่องมาจากการระงับตัวของสินทรัพย์ อาจทำให้ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องเพิ่มขึ้นด้วย

- การเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยอย่างมีนัยสำคัญอาจส่งผลกระทบต่อสัญญาอนุพันธ์ทางการเงินบนอัตราดอกเบี้ยซึ่งเป็นความเสี่ยงด้านตลาด โดยการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยอาจเป็นไปได้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสถาบันการเงินโดยเพิ่มมูลค่าของสัญญาอนุพันธ์ทางการเงินจนทำให้คู่สัญญาไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาที่ตกลงกันไว้เกิดเป็นความเสี่ยงด้านเครดิต

- ข้อบกพร่องที่เกิดจากระบบงานต่าง ๆ เช่น ระบบการโอนเงิน ระบบงานบัตรเครดิต บัตรเดบิต และบัตรอัจฉริยะ (Smart Cards) และระบบงานอื่น ๆ ซึ่งทำให้ระบบงานหยุดชะงักและไม่สามารถให้บริการลูกค้าหรือให้บริการล่าช้า ซึ่งเป็นความเสี่ยงด้านปฏิบัติการและอาจทำให้เกิดผลกระทบที่สำคัญ เช่น ถ้าลูกค้าพบว่ามีความยุ่งยากจากการใช้บัญชีของตน ลูกค้าก็อาจปิดบัญชีได้ เกิดเป็นความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของสถาบันการเงิน

- การจัดระดับความเสี่ยงของลูกค้าหนี้ที่คิดว่าความเป็นจริงซึ่งเป็นความเสี่ยงด้านปฏิบัติการและต่อมาสถาบันการเงินได้ให้สินเชื่อเพิ่ม ทว่าลูกค้านี้ได้กลายเป็นลูกค้าที่มีปัญหา เกิดเป็นความเสี่ยงด้านเครดิต

- สถาบันการเงินมีกลยุทธ์เร่งระดมเพื่อเร่งการขายสินเชื่อให้ได้ตามเป้าหมาย แต่ปรากฏว่าไม่สามารถขายสินเชื่อได้ตามที่กำหนดเนื่องจากกำลังคนและสภาพตลาดไม่เอื้ออำนวย ซึ่งเป็นความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ การดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดผลต่างระหว่างสินทรัพย์และหนี้สินที่อ่อนไหวต่ออัตราดอกเบี้ย เกิดเป็นความเสี่ยงด้านตลาด

## บทที่ 4

### ระเบียบวิธีวิจัย

#### (Methodology)

ในภาพรวมจะทำการทดสอบความสัมพันธ์ 2 ประการ คือ (1) เสถียรภาพทางการเงินและบทบาทในการกำกับดูแล และ (2) บทบาทของการกำกับดูแลกับการกำหนดนโยบายการเงิน โดยใช้วิธีวิเคราะห์การถดถอย (Regression Analysis) มาเป็นเครื่องมือ เพื่อทดสอบว่าการกำกับดูแลมีผลต่อเสถียรภาพทางการเงิน ตาม (1) เช่นใด ซึ่งหากตัวแปรที่เป็นตัวแทนมีความสัมพันธ์กันก็แสดงว่าการกำกับดูแลเป็นสิ่งจำเป็นต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ในทำนองเดียวกันในกรณี (2) หากการกำหนดนโยบายการเงินอาศัยข้อมูลจากการกำกับดูแล บทบาทของการกำกับดูแลก็จะอยู่กับผู้ที่ทำนโยบายการเงินนั่นคือ ธนาคารกลางไม่ควรจะแยกออกมา

ข้อมูลส่วนใหญ่จะมาจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งจากที่ปรากฏต่อสาธารณะ (Public Information) และขอโดยตรงจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น จำนวนครั้งในการปฏิบัติการตรวจสอบ (On-Site) ในช่วงเวลาหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน (มี.ค. 48)

#### 4.1 วิธีวัดเสถียรภาพทางการเงิน

จากการศึกษาในอดีต วิธีการวัดเสถียรภาพทางการเงินนิยมใช้การเกิดวิกฤตธนาคารในลักษณะของตัวแปรหุ่น (Dummy Variables) ที่สมมติเมื่อมีเหตุวิกฤตธนาคารเป็น 1 ขณะที่เมื่อไม่มีเหตุการณ์ดังกล่าวจะมีค่าเป็น 0 หรือ 1/0 Dummy Variable ดังที่ปรากฏในงานของ Demirgüç-kunt & Detragiache (1998) Barth, Caprio & Levine (2000) Rossi (1999) Barth, Caudell, Hall & Yago (2000) และ Goldstein (2000) ซึ่งวิธีนี้มีข้อบกพร่องที่ดัชนีชี้วัดที่ได้จะมีลักษณะไม่ต่อเนื่อง (Non-Continuous) และที่สำคัญไม่สามารถแสดงถึงระดับ (Degree) ของความมี (ไม่มี) เสถียรภาพทางการเงิน เพราะการเกิดความไม่มีเสถียรภาพอาจยังอยู่ในระดับที่ยังไม่เกิดความล้มเหลวในธนาคาร (Full-Blown Crisis) ข้อดีของวิธีการนี้อาจอยู่ที่ความสามารถในการสังเกตได้โดยตรง เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ธนาคารแล้ว

อีกลักษณะหนึ่งของการวัดคือ การใช้ตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งเป็นตัวแทน (Proxy Variables) ของเสถียรภาพทางการเงิน Barth, Caprio & Levine (2000) Barth, Nolle & others (2002) หรือ Sundarajan, Marston & Basu (2001) เป็นตัวอย่างที่ใช้กำไรของธนาคาร ส่วนต่างของดอกเบี้ย NPL เป็นตัวแทน Performance ของธนาคาร ในการประเมินผลกระทบจากคุณภาพในการกำกับดูแลของธนาคารกลางหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวิธีนี้จะได้ดัชนีที่เป็นตัวแทนที่มีลักษณะต่อเนื่องที่บ่งบอกถึงระดับความมี (ไม่มี) เสถียรภาพทางการเงิน แต่ก็อาจมีข้อด้อยตรงที่ตัวแปรที่เป็นตัวแทนจะสะท้อนถึงความไม่มีเสถียรภาพได้ตีความน้อยเพียงใด

ในรายงานชิ้นนี้จะเลือกเอาวิธีผสมผสานระหว่างวิธีวัดทั้ง 2 ที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยมุ่งเป้าความสนใจไปที่ระบบธนาคาร ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อ/รับฝากเงินรายใหญ่ของระบบการเงินในประเทศไทย หากระบบธนาคารไม่มีเสถียรภาพระบบการเงินก็ย่อมไม่มีเสถียรภาพตามไปด้วย ดัชนีวัดความมีเสถียรภาพซึ่งหากยึดเอาความหมายของเสถียรภาพทางการเงินที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้ว จะเห็นได้ว่าเสถียรภาพ อาจหมายถึง ความสามารถที่จะทนทานต่อเหตุการณ์ (Capacity to Withstand Events) ฉะนั้น ความหมายของ “Soundness” จึงนำมาใช้แทน “stability” เนื่องจากเป็นความหมายที่แสดงถึงความทนทานและสามารถวัดได้ชัดเจนกว่า รวมถึงองค์ประกอบของความมีเสถียรภาพทั้งในเชิง Micro และ Macro Prudential เข้ามาไว้ด้วยกัน ที่อาจเรียกได้ว่า Financial System Soundness Index (FSSI)

ดัชนีดังกล่าวจะประกอบด้วยตัวแปรเชิงปริมาณ 2 ตัว คือ ความพอเพียงของทุน หรือ Capital Adequacy Ratio (CAR) และสัดส่วนของ NPL ต่อสินเชื่อ ซึ่ง CAR จะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความทนทานต่อเหตุการณ์ที่อาจเข้ามากระทบต่อสมดุลของธนาคาร ในขณะที่สัดส่วนของ NPL จะแสดงถึงคุณภาพของสินทรัพย์ที่อยู่ในงบดุลของธนาคาร ซึ่งทั้ง 2 ตัวแปรก็แสดงถึงสถานะ (in) Solvent ของธนาคารในที่สุด FSSI จึงเป็นการผสมผสานวิธีวัดทั้ง 2 แบบ โดยเป็นดัชนีที่มีความต่อเนื่อง สามารถบ่งบอกถึงระดับความมี (ไม่มี) เสถียรภาพของธนาคารในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งได้อย่างชัดเจน ในขณะที่สามารถเลือกใช้ตัวแปรที่สะท้อนถึงเสถียรภาพหรือ Performance ของธนาคารควบคู่กันไปด้วยในลักษณะของ ดัชนีผสม (Composite Index) FSSI จึงอาจแสดงการคำนวณไว้ดังนี้ คือ

$$FSSI = Credit / GDP \times \frac{1}{2} [CAR + (1 - NPL)]$$

โดยมี Credit/GDP เป็น Weight ที่แสดงถึงความสำคัญหรือน้ำหนักของภาคการเงินที่มีต่อระบบเศรษฐกิจทั้งหมด

## 4.2 วิธีวัด Regulatory Governance

จากกรอบของ Good Regulatory Governance ที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้ง 4 ประการ การวัด RG จึงเป็นการยึดเอาผลการปฏิบัติการภายใต้ Peer Review เช่น การปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับระหว่างประเทศ เพื่อประเมินคุณภาพการปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐานที่นานาประเทศปฏิบัติอยู่มากน้อยเพียงใด

หน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) Bank of International Settlements (BIS) International Association of Insurance Supervisors (IAIS) หรือ International Organization of Securities Commissions (IOSCO) ต่างก็มีการกำหนดมาตรฐานในการกำกับดูแลที่ได้ออกมา เช่น IMF ก็มี Financial Self Assessment Programs (FSAP) และ Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies ที่เป็นกรอบ/มาตรฐานในการประเมินความโปร่งใสในเชิงความรับผิดชอบและความมีวินัย (ทางการเงินการคลัง) หรือ BIS ซึ่งเป็นสมาชิกของธนาคารกลางของโลกก็มี Basel Committee for Banking Supervision (BCBS) ที่ออกเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงของธนาคารหรือที่รู้จักกันดีในชื่อของ Basel I และ II เป็นต้น

Sundarajan, Das & Yossifou (2003) และ Das, Quintyn & Chenard (2004) ได้สร้างดัชนีผสมเพื่อวัด RG โดยอาศัยมาตรฐานระหว่างประเทศภายใต้ปัจจัย 4 ประการ ว่าประเทศแต่ละประเทศมีการยอมรับและปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวมากน้อยเพียงใด โดยให้น้ำหนักดังต่อไปนี้คือ

- 1 สำหรับ ไม่ปฏิบัติ (Non Compliance)
- 2 สำหรับ ปฏิบัติบางส่วน (Partial Compliance)
- 3 สำหรับ ปฏิบัติโดยส่วนใหญ่ (Broad Compliance)
- 4 สำหรับ ปฏิบัติ (Full Compliance)
- 5 สำหรับ not Applicable / not Answered

การคำนวณ RG จะประเมินจาก Score ที่ได้ โดยให้น้ำหนักดังต่อไปนี้คือ

$$SCORE_{ij} = 100 \times [0 \times \text{non Compliance} + 0.33 \times \text{Partial Compliance} + 0.66 \times \text{Broad Compliance} + 1 \times \text{Full Compliance}]$$

โดยที่ i = ประเทศ

$j$  = มาตรฐาน หรือ เกณฑ์

ดัชนี RG ของแต่ละประเทศ หรือ  $RGI_j$  จะคำนวณได้จาก

$$RGI_j = 1/n (\sum SCORE_{ij}) \quad j = i, \dots, n$$

โดยที่  $n$  = จำนวนของมาตรฐานหรือเกณฑ์

อย่างไรก็ตามข้อมูลสำหรับการคำนวณหา RGI ตามแนวคิดดังกล่าวข้างต้นอาจกระทำได้ยาก จากนักวิจัยภายนอกธนาคารกลาง เพราะข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบและกำกับดูแลสถาบันการเงินส่วนใหญ่จะมีนโยบายรักษาเป็นความลับที่ไม่พึงเปิดเผยต่อสาธารณะ เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ดังนั้นหากจะประเมินถึง RG ของ ธปท. ว่าเป็นอย่างใด ข้อมูลที่อาจเป็นตัวแทนได้ก็คือ จำนวนครั้งของการปฏิบัติงานตรวจสอบ (On-Site)

จากนโยบายการกำกับตรวจสอบของสายกำกับสถาบันการเงิน แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบ การประเมินความเสี่ยง การให้คำจำกัดความที่แน่ชัดเกี่ยวกับความเสี่ยง และการจำแนกประเภทของความเสี่ยง แม้จะเป็นการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่พึงกระทำ แต่ผลจากการดำเนินการดังกล่าวสามารถทำให้มีเสถียรภาพทางการเงินมากขึ้นหรือไม่ยังเป็นสมมติฐานที่รอการพิสูจน์ การใช้จำนวนครั้งของการปฏิบัติงานตรวจสอบ (On-Site) โดยรวมเป็นตัวแทนดูเหมือนมิได้เป็นการสื่อโดยตรงถึง RG ของ ธปท. แต่หากมีการปฏิบัติจริงจังในการกำกับดูแลผลของการดำเนินการดังกล่าวก็ควรจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับเสถียรภาพทางการเงินของระบบไม่มากนัก้อยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เสถียรภาพทางการเงินควรจะเป็น Performance ของการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่แสดงออกโดยการปฏิบัติงานตรวจสอบตามเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดไว้ตามอันดับสถาบันการเงินในชั้น/ลำดับต่าง ๆ หรือไม่ (ตามภาพที่ 3.1)

#### 4.3 เสถียรภาพทางการเงิน และบทบาทในการกำกับดูแล

ด้วยวิธีการวัดเสถียรภาพทางการเงิน และ RG ในเชิงปริมาณที่ได้กล่าวมาแล้ว ผลที่คาดว่าจะได้รับ อาจกล่าวได้ดังนี้ คือ

#### 4.3.1 เสถียรภาพทางการเงิน

FSSI จะเป็นดัชนีที่ชี้ให้เห็นถึงเสถียรภาพทางการเงินในระบบเศรษฐกิจว่าเป็นอย่างไร โดยข้อมูลที่จะนำมาคำนวณ FSSI จะมาจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหลัก คือ CAR NPL และปริมาณสินเชื่อ ในขณะที่ GDP จะมาจากสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยเป็นข้อมูลรายไตรมาส ตั้งแต่หลังช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

#### 4.3.2 บทบาทในการกำกับดูแล

หากได้รับข้อมูลจำนวนครั้งในการปฏิบัติงานตรวจสอบ (On-Site) ในห้วงเวลาเดียวกันก็จะเป็นข้อมูลที่เป็นตัวแทนของ RG ในประเทศไทย ที่สามารถนำมาใช้วิเคราะห์ถึงบทบาทในการกำกับดูแลของ ธปท. ว่ามีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงิน

สมมติฐานที่จะใช้ในที่นี้ก็คือ เสถียรภาพทางการเงินโดย FSSI มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญเชิงสถิติ (Statistical Significant) หรือไม่กับจำนวนครั้งของการปฏิบัติงานตรวจสอบของ ธปท. หากมีก็แสดงว่าบทบาทในการกำกับดูแลที่ผ่านมาของ ธปท. มีผลต่อเสถียรภาพทางการเงิน และจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามหากไม่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญเชิงสถิติ

วิธีที่จะใช้ในการทดสอบ ก็คือการวิเคราะห์การถดถอย (Regression Analysis) ดังแสดงโดย

$$FSSI = f(RGN)$$

โดยที่

$$RGN = \text{จำนวนครั้งในการปฏิบัติการตรวจสอบ (On-Site)}$$

#### 4.4 การกำหนดนโยบายการเงินกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) เป็นอีกคณะกรรมการหลักของ ธปท. ที่รับผิดชอบด้านการกำหนดทิศทางของนโยบายการเงินซึ่งเป็นงานด้านนโยบายการเงิน (Monetary Policy) การกำหนดทิศทางของนโยบายการเงินของ กนง. จะพิจารณาจากข้อมูลต่าง ๆ ที่ ธปท. เสนอให้ทราบ นำมาถ่วงดุลกันที่ประชุมเพื่อกำหนดเป็นทิศทางของนโยบายการเงินต่อไป ทุก 6 สัปดาห์ กนง. จะมีการประชุมเพื่อประเมินภาวะเศรษฐกิจและการเงิน รวมทั้งปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อแนวโน้มอัตราเงินเฟ้อและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อพิจารณากำหนดแนวนโยบายการเงินที่เหมาะสม โดยในที่ประชุมคณะเลขานุการซึ่งประกอบด้วยผู้ช่วยผู้ว่าการและผู้อำนวยการ

ฝ่ายต่าง ๆ จะรายงานข้อมูลล่าสุดทั้งด้านการเงิน การคลัง การต่างประเทศ และการผลิต ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่จะกระทบกับเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) ที่ใช้เป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบาย เพื่อให้ กนง. ตัดสินใจที่จะเพิ่มขึ้นคงไว้หรือลดลงในอัตราดอกเบี้ยนโยบายที่ใช้อัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะ 14 วัน เป็นเครื่องมือที่จะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินในช่องทางต่าง ๆ ซึ่งจะขยายวงกว้างไปสู่การเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่าย การลงทุนในระบบเศรษฐกิจที่จะส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตและอัตราเงินเฟ้อในที่สุด

สมมติฐานที่จะทดสอบก็คือ การตัดสินใจของ กนง. ในการกำหนดทิศทางนโยบายการเงินได้นำเอาข้อมูลข่าวสารจากการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มาเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจดำเนินนโยบายการเงินนอกเหนือจากข้อมูลอื่น ๆ หรือไม่

หากมีการใช้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ตัวแปรที่เป็นตัวแทนก็ควรมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญเชิงสถิติกับตัวแปรที่เป็นตัวแทน (อัตราดอกเบี้ยนโยบาย)

ตัวแบบที่จะทำการทดสอบสมมติฐานดังกล่าวจะได้มาจาก

$$(1) \quad (RP14)_{t+1} = \alpha_0 + \alpha_1 EF_{t+1} + \alpha_2 SVI_t + \varepsilon_{t+1}$$

โดยที่  $t$ =เวลา

ตัวแบบตาม (1) จะเป็นการทดสอบความสัมพันธ์ในเชิงปริมาณระหว่างอัตราดอกเบี้ยตลาดซื้อคืนพันธบัตรระยะ 14 วัน (RP 14) ซึ่งเป็นตัวแทนทิศทางนโยบายการเงินกับ vector ของการคาดการณ์ (EF) ที่อาจประกอบด้วย การคาดคะเนเงินเฟ้อ ( $\pi^e$ ) อัตราเงินเฟ้อ (CPI) หรือ Headline Inflation อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานหรือ Core Inflation (CORE CPI) และ Vector ของข้อมูลด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (SVI) อาจประกอบด้วย ความพอเพียงของทุน (CAR) สัดส่วนของ NPL การขยายตัวของสินเชื่อ หรือการขยายตัวของปริมาณเงิน เป็นต้น ความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญในเชิงสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นที่มากกว่าร้อยละ 90 จะบอกรับว่า การเปลี่ยนแปลงใน RP 14 เป็นผลเนื่องมาจากตัวแปรใดบ้างใน Vector ของการคาดการณ์และ Vector ของการกำกับดูแล

โดยตัวแบบข้างต้นนอกจากจะช่วยให้ทราบถึงการตัดสินใจของ กนง. ต่อการกำหนดทิศทางของนโยบายการเงินแล้วยังมีนัยในเชิงนโยบาย (Policy Implication) ที่สำคัญก็คือ icht. สามารถกำหนดนโยบายการเงินโดยปราศจากการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่สำคัญที่มีผลต่อปริมาณเงินหรือสินเชื่อในระบบ เช่น ธนาคารพาณิชย์ได้หรือไม่ แม้ว่าการศึกษาในฉบับนี้จะอาศัย Vector ของ SVI ในลักษณะที่เป็นข้อมูลสาธารณะ (Public Information) แต่ข้อมูลดังกล่าวก็เผยแพร่ต่อสาธารณะด้วยความล่าช้า (Lag) กว่าที่ กนง. ได้รับเป็นการภายในที่ทันต่อ

เหตุการณ์มากกว่า ฉะนั้นหาก Vector ของ SVI โดยตัวแปรใดมีนัยสำคัญเชิงสถิติก็แสดงว่า ธปท. โดย กนง. ได้นำเอาข้อมูลดังกล่าวมาช่วยในการกำหนดทิศทางของนโยบายการเงิน นอกจากนี้แล้วหาก ธปท. มิได้กำกับดูแลสถาบันการเงินโดยตรง ข้อมูลที่เป็นความลับ เช่น การจัดอันดับของสถาบันการเงินโดยการประเมินความเสี่ยงและแนวโน้มก็จะไม่อยู่ในอำนาจที่จะรับรู้ได้โดยตรงและอาจไม่ทันท่วงที เพราะในทางปฏิบัติ (1) จะเป็นการยากที่จะประเมินว่าควรขอข้อมูลใดจากหน่วยงานกำกับดูแลที่แยกออกจาก ธปท. เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากงานกำกับดูแลเป็นคนละหน่วยกับงานกำหนดนโยบาย และ (2) หน้าที่และบทบาทของการกำกับดูแลและการกำหนดนโยบายการเงินอาจแตกต่างกัน การกำกับดูแลอาจมุ่งเน้นที่ Micro Prudential โดยอาจละเลยความสำคัญด้าน Macro Prudential ไปเพราะอาจกำหนดเป้าหมายและขอบเขตให้แคบลงเพื่อแสดงความสามารถและความน่าเชื่อถือในการกำกับดูแล ฉะนั้นเมื่อเป้าหมายต่างกันและบทบาทไม่สอดคล้องกัน ข้อมูลที่ได้จึงอาจนำมาใช้ประโยชน์ไม่ได้เท่าที่ควรเพราะมิได้ถูกออกแบบมาให้ใช้ประโยชน์นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้

## บทที่ 5

### ผลการศึกษา

#### 5.1 เสถียรภาพทางการเงิน และบทบาทในการกำกับดูแล

จากภาพที่ 5.1 ที่แสดงตัวชี้วัดด้านเสถียรภาพทางการเงินพบว่า FSSI มีค่าลดลงในช่วงหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและเพิ่มขึ้นมาตรงตัวตั้งแต่ช่วงไตรมาสแรกของปี 2544 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นว่าผู้มีอำนาจทางการเงิน (Monetary Authorities) เช่น ธปท. สามารถบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตการณ์การที่เกิขึ้นภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (ช่วงไตรมาสสาม ปี 2540 ถึงไตรมาสแรก ปี 2544) และเสริมสร้างความเข้มแข็งทั้งในแง่ ความพอเพียงของเงินกองทุนที่อาจแสดงโดย CAR และการลดลงของสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ออกจากระบบการเงิน ดังจะเห็นได้จากค่าเฉลี่ยระหว่าง CAR และ NPL ที่แสดงโดย  $[CAR+(1-NPL)]/2$  ที่มีค่าทรงตัวหลังจากไตรมาสแรกปี 2544 เช่นเดียวกับ FSSI

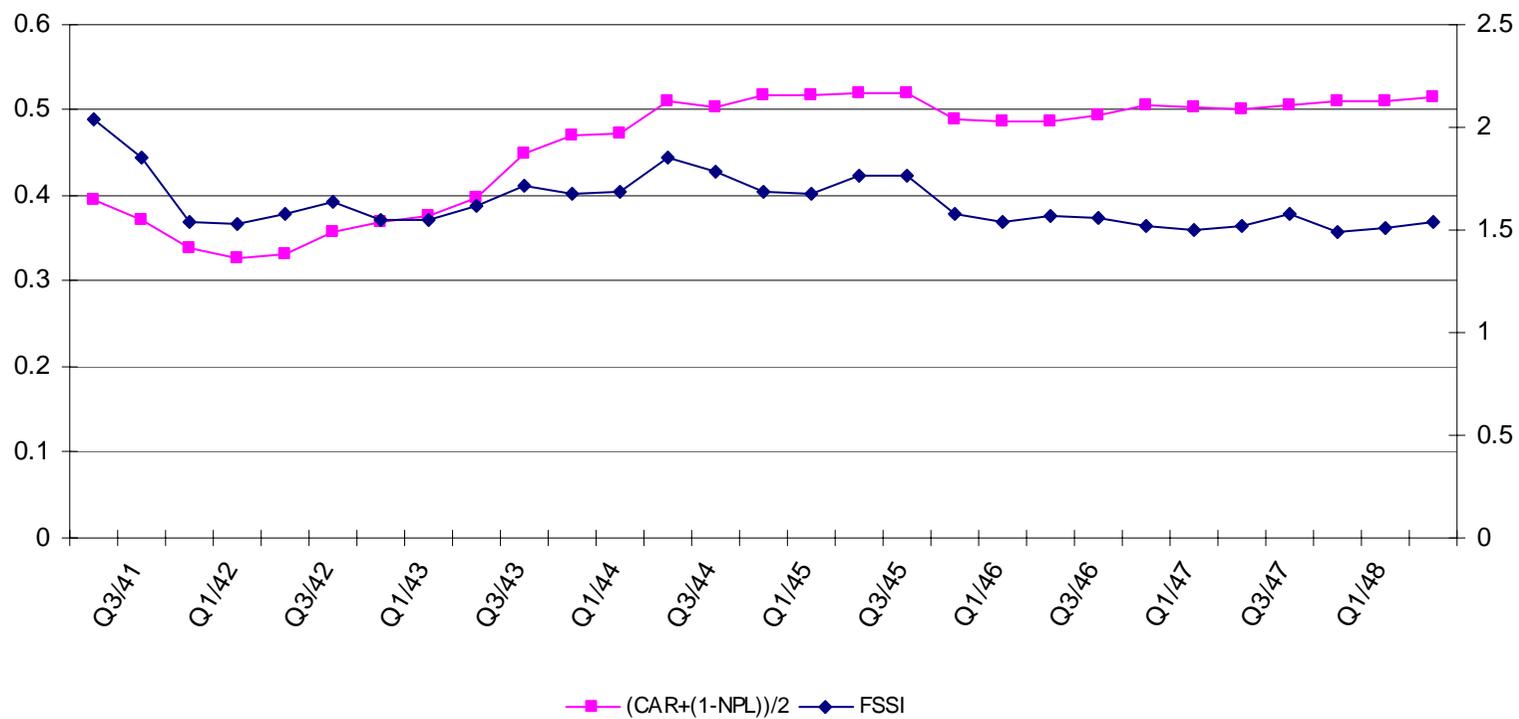
ข้อสังเกตประการหนึ่งจากการวัดเสถียรภาพทางการเงินโดย FSSI ก็คือแม้ว่า FSSI จะมีการทรงตัวตั้งแต่ไตรมาสแรกปี 2544 เป็นต้นมา แต่ก็มีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ค่าเฉลี่ยระหว่าง CAR กับ NPL มีค่าทรงตัวมากกว่าและมีช่องว่างระหว่างดัชนีทั้ง 2 เพิ่มขึ้น แสดงถึงการปล่อยสินเชื่อจากระบบการเงินเมื่อเทียบกับ GDP ที่มีอยู่ลดน้อยลง ทำให้แม้ว่าระบบการเงินจะมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่สามารถอำนวยสินเชื่อให้กับระบบเศรษฐกิจได้มากเท่ากับที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจจะสื่อให้เห็นว่าความเข้มแข็งของสถาบันการเงินที่ไม่มีหนี้เสียมาจากการอำนวยสินเชื่อในระดับต่ำ นั่นคือสุขภาพที่ดี (ของสถาบันการเงิน) มาจากการอยู่ในที่ปลอดภัยโรค (มีการให้สินเชื่อในระดับต่ำ) ก็เป็นไปได้

สิ่งที่จะตอบประเด็นคำถามว่าควรจะแยกหน้าที่การกำกับดูแลออกจากธนาคารกลางหรือไม่ก็คือ เสถียรภาพทางการเงินมีความสัมพันธ์มากน้อยเพียงใดกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นผลมาจากการกำกับดูแลของ ธปท. หรือไม่ การทดสอบความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วยการวิเคราะห์การถดถอยดังที่เสนอไว้ในหัวข้อ 3.2 ไม่สามารถทำได้ตามที่คาดหวัง เนื่องจากมีจำนวนครั้งในการปฏิบัติการตรวจสอบ (RGN) ที่ได้จาก ธปท. ไม่พอเพียงในการวิเคราะห์ เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยรวบรวมไว้เพียง 11

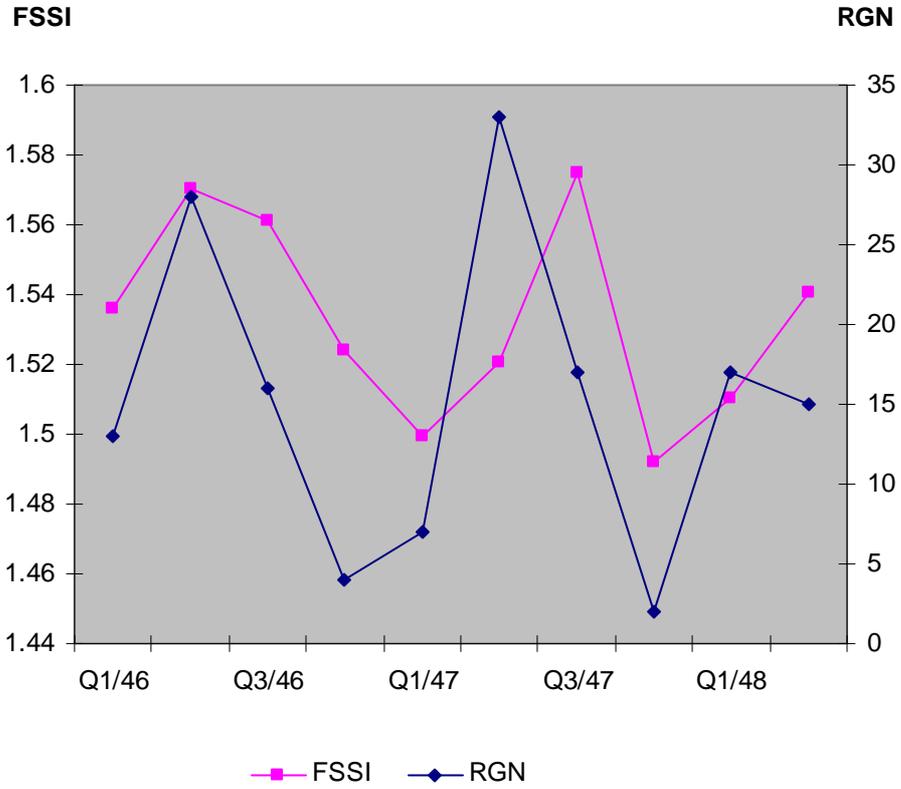
ข้อมูล แต่อย่างไรก็ตามภายใต้ข้อมูลที่มีอยู่พอจะอนุมานได้ว่าน่าจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันตามที่ปรากฏในภาพที่ 5.2

(CAR+(1-NPL))/2

FSSI



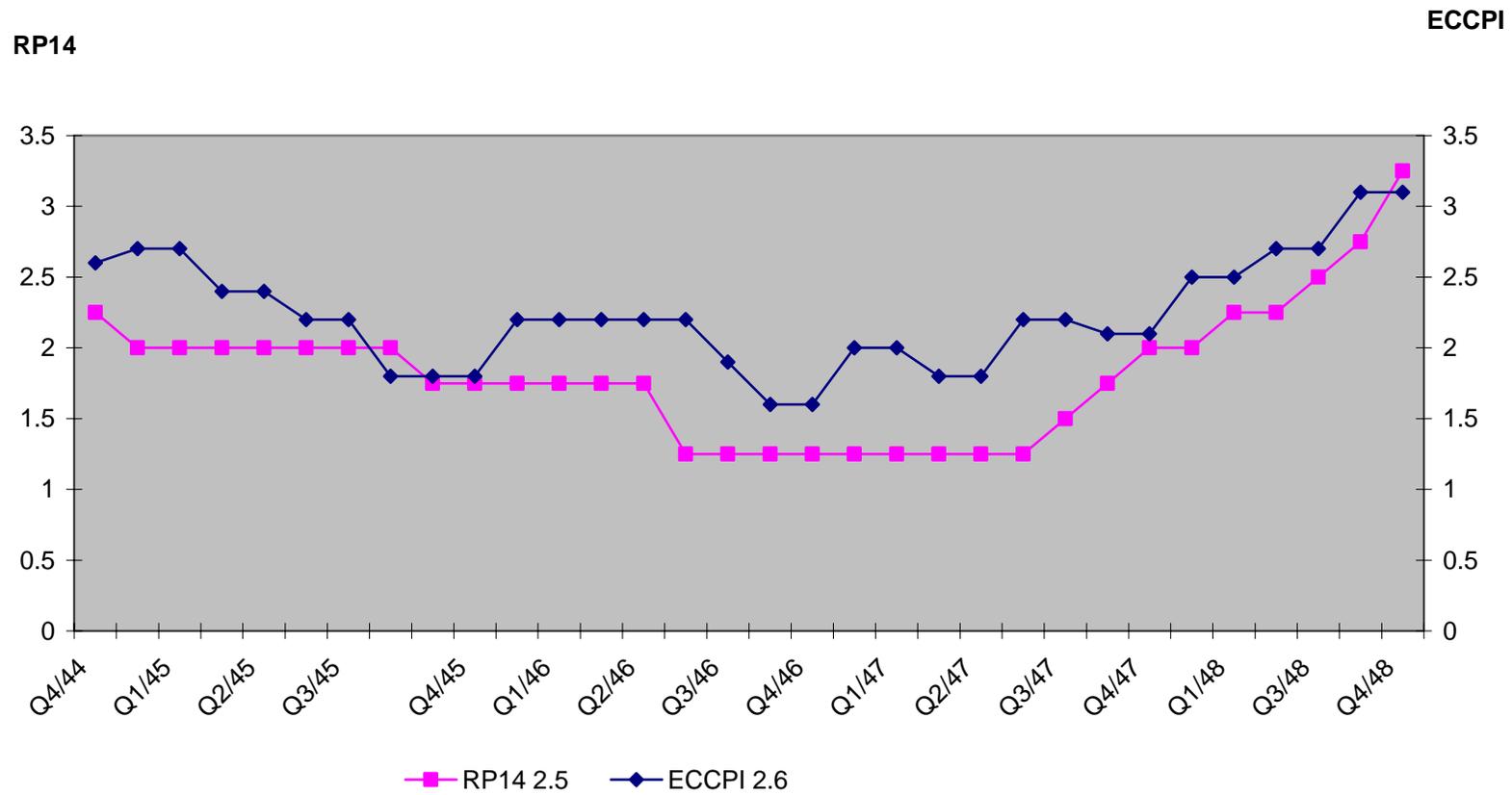
ภาพที่ 5.1 แสดงตัวชี้วัดด้านเสถียรภาพทางการเงิน



ภาพที่ 5.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเสถียรภาพทางการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ตารางที่ 5.1 ข้อมูลจำนวนครั้ง on-site visit รายไตรมาส

ปี 2546					ปี 2547					ปี 2548				
Q1	Q2	Q3	Q4	รวม	Q1	Q2	Q3	Q4	รวม	Q1	Q2	Q3	Q4	รวม
13	41	57	61	61	7	40	57	59	59	17	32	48		48



ภาพที่ 5.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราดอกเบี้ยซื้อคืน 14 วัน และการคาดการณ์ในอัตราเงินเฟ้อ (Core CPI)

## 5.2 บทบาทของการกำกับดูแลในการกำหนดนโยบายการเงิน

การทดสอบว่าหากยังคงไว้ซึ่งการกำกับดูแลสถาบันการเงินจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายการเงินอย่างไร ผลปรากฏในตารางที่ 5.1 โดยใช้ตัวแบบ (1) ในการทดสอบ

ในส่วนของตัวแปรใน Vector ของการคาดการณ์พบว่า การคาดคะเนในเงินเฟ้อ ( $\pi^e$ ) มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญในเชิงสถิติและมีทิศทางที่สอดคล้องในเชิงทฤษฎี กล่าวคือ ธปท. โดย กนง. ได้มีการปรับ RP 14 ตามการคาดคะเนในเงินเฟ้อที่เปลี่ยนไปในทิศทางเดียวกัน ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานที่คาดว่า ธปท. จะใช้เป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการเงิน ไม่ได้เคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกับ RP 14 วัน อย่างมีนัยสำคัญดังเช่นตัวแปรการคาดคะเนในเงินเฟ้อ ดังแสดงโดยทิศทางและนัยสำคัญของ  $\pi^e$  ที่มีสม่าเสมอมากกว่า CORE CPI โดยเปรียบเทียบไม่ว่าจะใช้ตัวแบบใดก็ตาม

สำหรับตัวแปรใน Vector ของการกำกับดูแลพบว่าส่วนใหญ่มีนัยสำคัญ ยกเว้นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงใน  $M_1$  หรือสินเชื่อ ที่ไม่มีนัยสำคัญ CAR และ NPL ต่างก็มีความสัมพันธ์กับ RP 14 ในทิศทางที่เดียวกันอย่างมีนัยสำคัญ เช่นเดียวกับระดับของปริมาณเงิน  $M_1$  และสินเชื่อ

ความสัมพันธ์ระหว่าง RP14 และ  $\pi^e$  อาจแสดงให้เห็นในรูปที่ 5.2 โดยที่  $\pi^e$  มีลักษณะของ Leading Indicator ใน RP14 ดังที่ปรากฏในการลดลงของ  $\pi^e$  หลังไตรมาสที่ 3 ปี 2545 และเพิ่มขึ้นในไตรมาสที่ 2 ปี 2547 และไตรมาสที่ 4 ปี 2548 ที่ RP14 เปลี่ยนแปลงตาม อย่างไรก็ตาม  $\pi^e$  อาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเพื่อให้มี Downward Bias เกิดขึ้นเพื่อแสดง Performance ของฝ่ายการเมืองในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจดังที่ได้กระทำให้การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจในหลาย ๆ หน่วยงาน

ตารางที่ 5.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง RP 14 กับตัวแปรการคาดการณ์ (EF) และการกำกับดูแล (SVI) ตามตัวแบบที่ (1)

ตัวแปรอิสระ	ตัวแบบ						
	(1.0)	(1.1)	(1.2)	(1.3)	(1.4)	(1.5)	(1.6)
Constant	-71.14*	-18.33	12.02	-18.98	13.19	-30.51*	-8.33
CPI	-0.13*						
Core CPI	0.85*	0.15	-0.19	0.16	-0.24	0.36*	0.09
$\pi^e$	0.67*	0.80*	1.10*	0.72*	1.16*	0.50*	0.74*
% $\Delta$ Core CPI	-0.24	0.18	0.58**	0.10	0.49		0.38**
% $\Delta \pi^e$	-0.01**	-0.004	-0.009*	-0.007	-0.01**		-0.004
Lagged % $\Delta M_1$		-0.02					
Lagged % $\Delta Cr$		0.07					
Lagged $M_1$			-1.07E*			-1.68E*	-1.49E*
Lagged Cr			1.61E*			2.66E*	2.48E*
CAR		0.24**	0.26*	0.24*	0.22**	0.35*	0.33*
NPL		-0.03	-0.05*	-0.03***	-0.05*	-0.03**	-0.03*
Cr/Dep.					7.38**	-13.97*	-9.85*
$R^2$	0.83	0.88	0.93	0.82	0.85	0.95	0.96
n	32	32	32	32	32	32	32

## บทที่ 6

### สรุปผลและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 การเปรียบเทียบข้อดีและข้อด้อย

จากกรอบแนวคิดและผลจากการศึกษาจากข้อมูลเชิงประจักษ์ในรายงานการศึกษานี้ อาจนำมาเปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อดีและข้อด้อยของการแยกการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ออกจาก ธปท. โดยจะเปรียบเทียบใน 2 ลักษณะ คือ (ก) แยกหน้าที่การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ออกจาก ธปท. และรวมเอาหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินอื่น ๆ เข้ามาไว้ในหน่วยงานใหม่ใน ลักษณะที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าเป็น Single Regulator และ (ข) ไม่แยกหน้าที่การกำกับดูแล ธนาคารพาณิชย์ออกจาก ธปท. หรือให้เป็นไปตามโครงสร้างการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ประเด็นในการเปรียบเทียบจะประมวลจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2548) และจากผู้วิจัย

##### 6.1.1 การได้มาซึ่งข่าวสารข้อมูล

เป็นประเด็นสำคัญที่จะทำให้เกิดประเด็นอื่น ๆ ตามมา การแยกหน้าที่กำกับดูแลออกจากผู้กำหนดนโยบายการเงินจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างถูกต้อง และทันเวลา การสื่อสารระหว่างองค์กร (Inter Agencies Communication) ในข้อมูลที่เป็นความลับ อย่างเช่น ในเรื่องสถานะของธนาคารที่ต้องปกปิดให้รู้่น้อยที่สุดตามกฎหมายอยู่แล้ว ดูเป็นเรื่องยากที่จะให้องค์กรใหม่ที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ให้ข้อมูลโดยตรงกับ ธปท. ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากรายงานการศึกษานี้ก็แสดงให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายคำนึงถึงข้อมูลข่าวสารจากการกำกับดูแลจะเห็นได้จากนัยสำคัญของตัวแปรใน Vector ของการกำกับดูแลที่มีต่อตัวแปรที่เป็นเป้าหมายของนโยบายการเงิน

นัยแห่งนโยบาย (Policy Implication) ที่ติดตามมาก็คือ

(ก) การให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) ไม่สามารถทำได้ เพราะ ธปท. จะไม่ทราบว่ามีผู้ขอกู้ยืมอยู่ในสถานะของ Illiquidity หรือ Insolvency กันแน่ ในขณะที่องค์กรใหม่ที่จะมากำกับดูแลก็ไม่มีอำนาจในการให้กู้ยืมในลักษณะนี้

ความเสี่ยงของระบบการเงินที่ล้มเหลวในลักษณะของ Systemic Failure จึงมีโอกาสดังกล่าวสูงขึ้นได้สูง เพราะไม่ว่าจะเป็นกรณี Illiquidity ที่ก่อให้เกิด Bank Panic และ Insolvency ที่ก่อให้เกิด Bank Crisis ก็ไม่สามารถแก้ไขโดยองค์กรใหม่ได้ ในทางตรงกันข้าม หาก ธปท. แม้จะไม่ทราบข้อมูลด้านสถานะแต่หากตัดสินใจปล่อยกู้ออกไปให้กับสถาบันการเงินที่มาขอยืมย่อมเป็นภาระทางการคลัง (Fiscalization) ในที่สุดเนื่องจาก ธปท. หรือธนาคารกลางโดยหลักจะมีความสามารถจำกัดในการสร้างเงิน (Monetization) เพราะมีส่วนของทุนของตนเองต่ำ

(ข) การป้องกันระบบชำระเงิน (Protection of Payment System) ขององค์กรใหม่ไม่สามารถทำได้เพราะข้อมูลจากที่ ธปท. ทำหน้าที่ดูแลระบบชำระเงินระหว่างธนาคารพาณิชย์เป็นข้อมูลปฐมภูมิที่สำคัญแต่จะอยู่คนละที่กับองค์กรที่กำกับดูแล หากมีการแยกออกจาก ธปท. ทำให้ระบบชำระเงินล้มเหลวได้โดยง่ายเพราะข้อมูลไปไม่ถึงผู้กำกับดูแล

อาจมีข้อโต้แย้งว่า ธปท. มีนโยบายที่จะให้สมาคมธนาคารเป็นผู้ดูแลระบบชำระเงินรายย่อยอยู่แล้ว ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ดี แต่ที่สำคัญก็คือ ระบบการชำระเงินระหว่างธนาคารพาณิชย์เป็นระบบโอนเงินขนาดใหญ่ที่เป็น Real Time ระหว่างธนาคารพาณิชย์ (BAHT NET) ที่เป็นตลาดเงินระยะสั้นและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้กู้ยืมระหว่างธนาคารพาณิชย์ (Inter-Bank) และระหว่าง ธปท. กับธนาคารพาณิชย์ (LLR) เป็นหน้าที่ดูแลของ ธปท. โดยตรง หาก ธปท. ไม่ทราบสถานะของธนาคารพาณิชย์จากหน้าที่กำกับดูแล การป้องกันระบบชำระเงินก็อาจทำได้ยาก เพราะหากระบบโอนเงินขนาดใหญ่ที่เป็น real time ไม่สามารถชำระราคาระหว่างธนาคารพาณิชย์ ระบบชำระเงินรายย่อยไม่ว่าอยู่ในความดูแลของใครก็จะล้มเหลวตามไปด้วย

### 6.1.2 การขัดกันของผลประโยชน์

เป็นข้อดีหลักของการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ไปอยู่องค์กรใหม่ที่มีใช้ธนาคารกลาง ตัวอย่างเรื่องการปรับดอกเบี้ยที่จะทำให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างความอยู่รอดของสถาบันการเงินและนโยบายการเงินจะเป็นเหตุผลหลักที่สนับสนุนให้แยก

อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์พบว่าวินัยในการรักษาความเข้มแข็งของสถาบันการเงินของ ธปท. แสดงให้เห็นว่ามีได้สนับสนุนเหตุผลข้างต้น CAR เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกับดอกเบี้ย (RP14) ทั้ง ๆ ที่ควรจะเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามหากมีเงินกองทุนพอเพียงกับที่กฎหมายกำหนด เพราะการเพิ่ม CAR พร้อมกับขึ้นดอกเบี้ยจะทำให้สถาบันการเงินมีปัญหา Solvency มากขึ้น เนื่องจากลูกหนี้จะมีปัญหาหารายจ่ายดอกเบี้ยเพิ่ม ในขณะที่ธนาคารจะมีปัญหาต้องมีเงินสำรอง/เงินกองทุนเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับปริมาณสินเชื่อที่ควรเปลี่ยนแปลงในทางตรงกันข้ามกับ (RP14) แต่กลับเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายของ

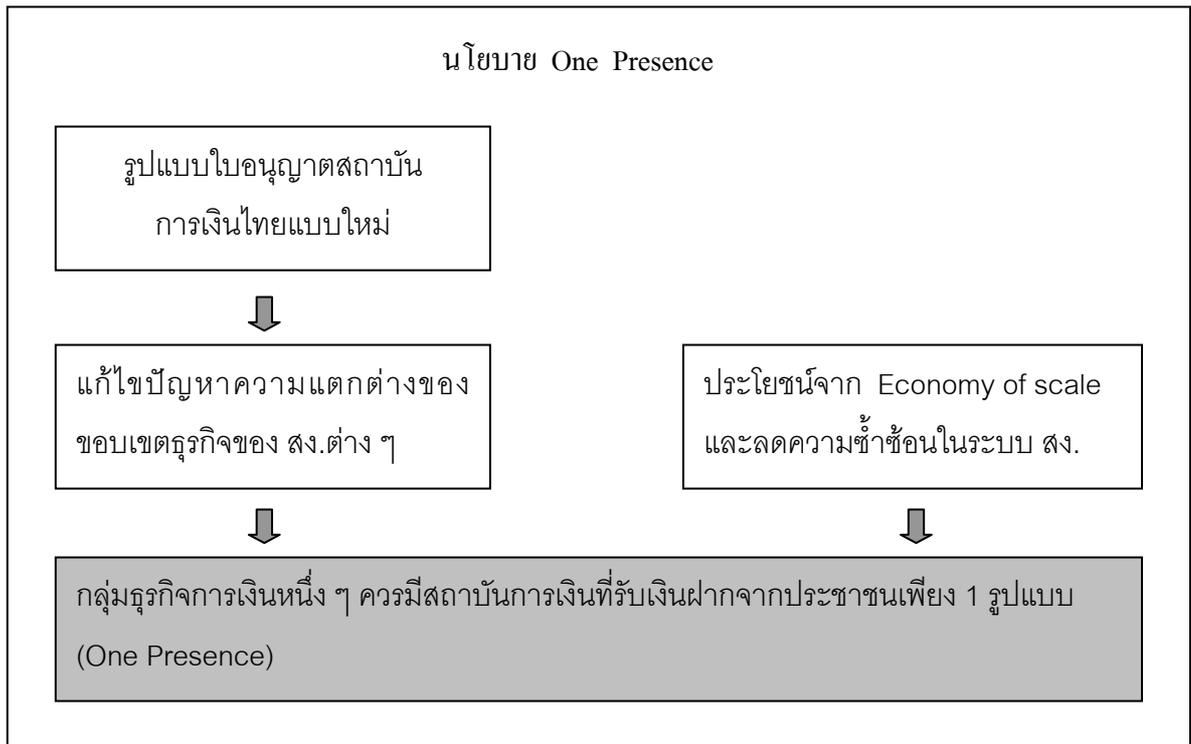
ชปท. ในช่วงเวลาที่ทดสอบยึดเอาเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้เป็นหลักมากกว่าที่จะคำนึงถึงความอยู่รอดของสถาบันการเงินหรือเหตุผลอื่น อันเป็นเหตุที่อ้างได้ว่ามีการขัดกันผลประโยชน์จากหน้าที่กำกับดูแลและกำหนดนโยบายการเงิน

### 6.1.3 โครงสร้างทางการเงินที่สลับซับซ้อน

โดยหลักการแล้วข้อดีของการไม่รวมเอาหน้าที่การกำกับดูแลมาไว้ด้วยกันนอกธนาคารกลางก็คือ เส้นแบ่งแดนระหว่างสถาบันการเงินแต่ละประเภทไม่ชัดเจนและการควมรวมกิจการทำให้มีเจ้าของเดียวแต่ทำหน้าที่ได้หลายอย่าง เช่น การรับฝากจากผู้อื่นในองค์กรหนึ่งแล้วปล่อยกู้ให้กับกิจการในเครือในอีกองค์กรหนึ่งเพราะเป็นกิจการในเครือเดียวกัน

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาประเด็นให้ครบถ้วนในบริบทสภาพแวดล้อมทางการเงินของประเทศไทย Financial Conglomerate (กลุ่มธุรกิจการเงิน) ที่มีอยู่ในระบบการเงินของไทยยังมีจำนวนน้อยและมีจำนวนเงินลงทุนจากบริษัทแม่ที่โดยมากเป็นธนาคารพาณิชย์ในจำนวนไม่มากนักผลกระทบจึงมีน้อย ความสำคัญจึงยังคงอยู่ที่บริษัทแม่หรือธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก

นอกจากนี้ด้วยแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เริ่มใช้นโยบายสถาบันการเงิน 1 รูปแบบ (One-Presence) จะทำให้กลุ่มธุรกิจการเงินเดียวกับ เช่น ธ.พ. บง. บค. ควมรวมและยกระดับเป็น ธ.พ. ที่สามารถรับฝากเงินจากประชาชนรูปแบบเดียว เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการประหยัดจากขนาดและการดำเนินงาน และลดความซ้ำซ้อนในระบบสถาบันการเงินลงได้ regulatory arbitrage จึงไม่ใช่ปัญหาอีกต่อไปหากดำเนินการสำเร็จ



ภาพที่ 6.1 นโยบาย One Presence

#### 6.1.4 เป้าหมายและขอบเขตการดำเนินงานของผู้กำกับดูแล

การแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจาก ธปท. จะมีโอกาสทำให้องค์กรใหม่จำกัดเป้าหมายและขอบเขตในการดำเนินนโยบายของตนลงให้แคบมากกว่าเดิมเพื่อให้สามารถแสดงผลงาน (Performance) ได้ดี มุมมองในการกำกับดูแลในลักษณะของ Micro Prudential จึงมีโอกาสเกิดขึ้นได้มากในองค์กรใหม่ และมีโอกาสซ้ำซ้อนกับ (ก) หน้าที่การคุ้มครองผู้บริโภคในแง่ผู้ฝากหรือผู้กู้ หรือ (ข) กับการปกป้องผู้ฝากเงิน/เจ้าของจากผู้บริหาร/เจ้าของ (Principal-Agent Problem) ของหน่วยงานทำหน้าที่ประกันเงินฝาก

#### 6.1.5 การแก้ไขปัญหาวิกฤตธนาคาร

สืบเนื่องจากเป้าหมายและขอบเขตที่อาจแคบลงดังกล่าวมาข้างต้น การแก้ไขปัญหาในระบบการเงินที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตด้วยมุมมองแบบแยกส่วนจะมีข้อจำกัดอย่างมาก เพราะปัญหาธนาคารพาณิชย์ที่เกิดขึ้นในระยะหลังมิได้จำกัดแต่เพียงธนาคารใดธนาคารหนึ่งหากแต่เป็นวิกฤตธนาคาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินและเศรษฐกิจโดยรวมมากกว่าตัวธนาคารที่เกี่ยวข้อง

### ตารางที่ 6.1 การเปรียบเทียบข้อดีและข้อด้อย

ประเด็น	Type of (Bank) Regulator	
	แยกออกจากธนาคารกลาง ในลักษณะ Single	รวมอยู่กับธนาคารกลาง ในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
1. การได้ข่าวสารข้อมูล	ยุ่งยากและล่าช้า	สะดวกและรวดเร็ว
1.1 การให้กู้แหล่งสุดท้าย (LLR)	ทำไม่ได้	ทำได้
1.2 การป้องกันระบบชำระเงิน	ทำไม่ได้	ทำได้
2. การจำกัดกันของผลประโยชน์	น้อย	ขึ้นอยู่กับแผนพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน
3. โครงสร้างทางการเงินที่ สลับซับซ้อน	จัดการได้ดี	ขึ้นอยู่กับแผนพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน
4. การประหยัดจากขนาดและการ ดำเนินงาน	มี	ขึ้นอยู่กับแผนพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน
5. เป้าหมายและขอบเขตการ ดำเนินงานของผู้กำกับดูแล	จำกัดและแยกส่วน	กว้างขวางและมองภาพรวม
6. การแก้ปัญหาวิกฤตธนาคาร	มีข้อจำกัดมาก	มีข้อจำกัดน้อย

## 6.2 การกำกับดูแลภายใต้ ธปท.

### 6.2.1 เสถียรภาพทางการเงิน

ผลจากการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ แสดงให้เห็นว่าเสถียรภาพทางการเงินที่วัดโดย FSSI ในช่วงเวลาที่ทดสอบมีเสถียรภาพอยู่ในเกณฑ์ดี เนื่องจากสามารถลดความผันผวนจากช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจให้ลดน้อยลงได้

การประเมินผลของการกำกับดูแลแล้วมีต่อเสถียรภาพทางการเงินมากขึ้นเพียงใดอาจยังไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดแคลนข้อมูลที่สามารถใช้เป็นตัวแทนในการวัด Regulatory Governance ของ ธปท.

### 6.2.3 บทบาทต่อการกำหนดนโยบายการเงิน

การกำหนดทิศทางของนโยบายการเงิน ข้อมูลข่าวสารจากการกำกับดูแลมีส่วนต่อการตัดสินใจดำเนินนโยบายการเงินควบคู่ไปกับข้อมูลด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคาดคะเนในเงินเพื่อ

## 6.3 ข้อเสนอในรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ข้อเสนอในรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินจะนำเอาปัจจัยในเรื่อง โครงสร้าง รูปแบบของกลุ่มธุรกิจการเงิน ขอบเขตการทำธุรกิจ และรูปแบบการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของไทยมาเป็นข้อพิจารณาพร้อม ๆ กับหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ได้จากผลการศึกษาในรายงานฉบับนี้เพื่อประมวลเป็นข้อเสนอ

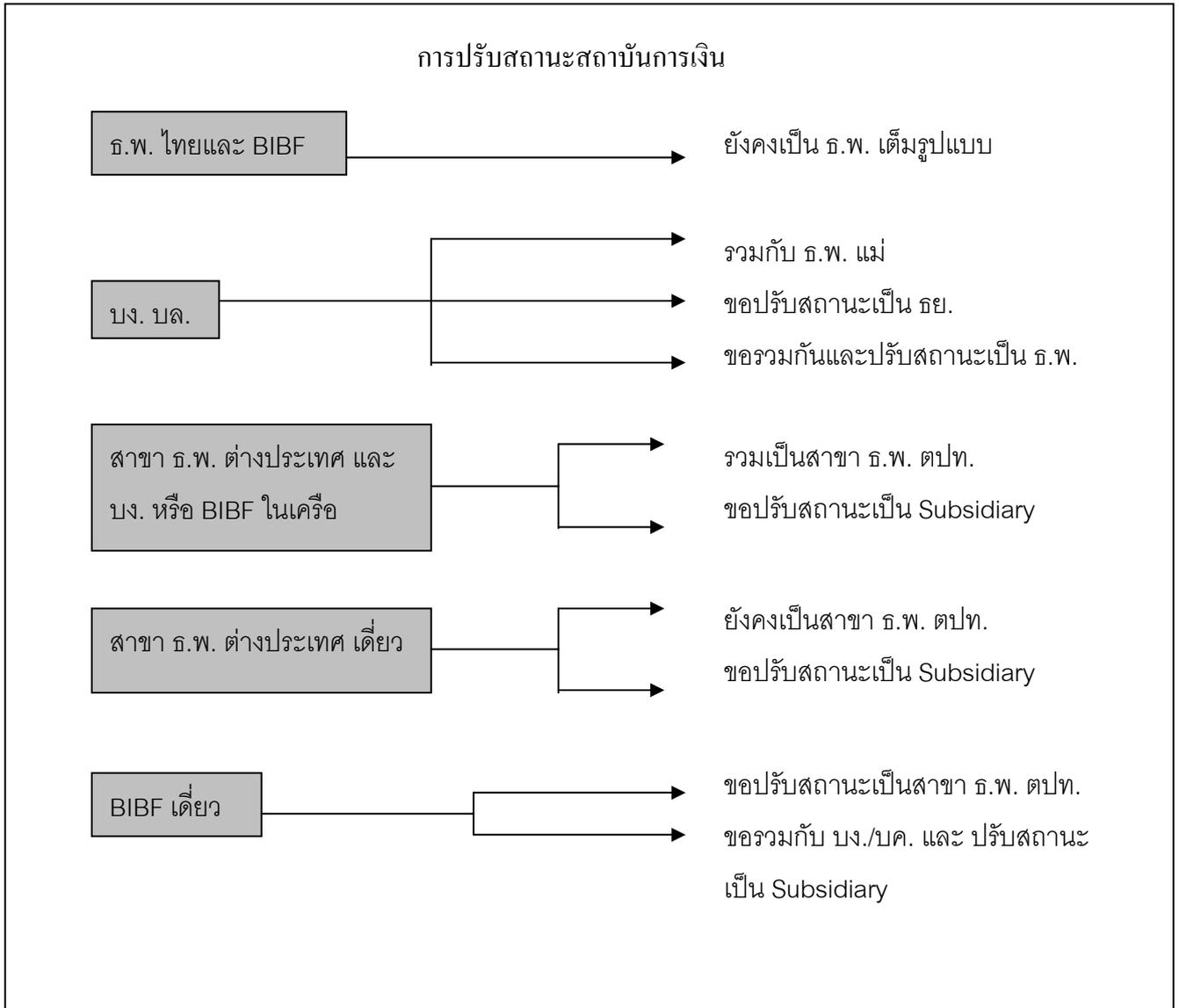
ดังที่กล่าวมาแล้วในเรื่อง กรอบแนวคิด ความเชื่อมโยงจากภายนอกและภายในที่มีผลต่อเสถียรภาพทางการเงิน ตามภาพที่ 3.1 เงื่อนไขการกำกับดูแลเป็นหนึ่งใน 3 เงื่อนไขที่มีผลต่อเสถียรภาพทางการเงิน Regulatory Governance (RG) ที่ดีจะส่งผลให้การกำกับดูแลเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องซึ่ง Public Sector Governance จะเข้ามามีบทบาทอย่างมาก ในการกำหนดกรอบ RG ที่ดี เพราะหากภาครัฐไม่มี RG ที่ดีแล้ว เงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดเสถียรภาพก็ไม่เกิด กรอบของ RG ที่ดีจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ช่วยให้เกิดแนวทางในการกำกับดูแลที่ดีให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ คือ ความมีอิสระ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และความมีวินัย ที่สามารถใช้เป็นแนวทางประเมิน RG ที่ดีได้

ในประเด็นเรื่องความมีอิสระ องค์กรใหม่หากจะจัดตั้งขึ้นมาอาจคาดหมายได้ว่าไม่สามารถจะมีความมีอิสระได้มากเท่ากับ ธปท. แม้ว่าจะนำเอาบุคลากรเดิมจาก ธปท. ไปทำงานก็ตาม เหตุผลก็คือการขาดความเป็นสถาบันที่ต้องดำรงความเป็นอิสระไว้ เพื่อเพิ่มโอกาสของการสร้างนโยบายหรือกฎระเบียบที่มีความน่าเชื่อถือ ดังเช่น ธปท. ที่ได้ทำมาตั้งแต่ก่อตั้งเป็นเวลามากกว่า 40 ปี ส่วนความรับผิดชอบนั้นแม้ว่าจะมีการออกแบบให้ดีเพียงใดก็ตามแต่เมื่อกำหนดถึงเงื่อนไขที่ทำให้มีเสถียรภาพทั้ง 3 เงื่อนไขข้างต้นแล้ว (I,II,III ในภาพที่ 3.1) ขอบเขตของความรับผิดชอบในองค์กรใหม่จะแคบกว่าที่ ธปท. มีอยู่อย่างน้อยที่สุดก็คือ การกำหนดนโยบายการเงินที่ไม่มีละนั้นหากจะตั้งองค์กรใหม่ทดแทนขอบเขตความรับผิดชอบอาจแคบลงและอาจก่อให้เกิดผลเสีย

กับ ธปท. ในบทบาทการกำหนดนโยบายการเงินที่ทำให้ยากมากขึ้น หากแยกการกำกับดูแลออกจาก ธปท. เพราะจะทำให้ขาดข้อมูลสำคัญในการตัดสินใจ

ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่สนับสนุนก็คือ นับจาก ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นต้นมา ผู้ว่าการ ธปท. ส่วนใหญ่จะถูกปลดหรือลาออกก่อนเวลาอันควร ทั้ง ๆ ที่ไม่มีการกำหนดวาระกับการดำรงตำแหน่ง แสดงให้เห็นถึงการเน้นความรับผิดชอบและความเป็นอิสระเป็นสำคัญ ในส่วนของความโปร่งใสและความมีวินัยอาจไม่แตกต่างกันมากนักระหว่างแยกหรือไม่แยกการกำกับดูแล เพราะหากไม่มีการปรับปรุงโครงสร้างและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ข่าวดูสารข้อมูลจากการกำกับดูแลก็เผยแพร่สู่สาธารณะในขอบเขตที่จำกัดอยู่แล้ว ในขณะที่ความมีวินัยหากมองในแง่ดีก็ไม่ควรมีความแตกต่างกันอยู่แล้ว

แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทยที่อาจเรียกได้ว่าเป็น Financial Sector Master Plan มีมาตรการหลัก 3 มาตรการ คือ (1) การส่งเสริมให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึง (2) การส่งเสริมประสิทธิภาพระบบสถาบันการเงิน และ (3) การดูแลผู้บริโภค ซึ่งการส่งเสริมประสิทธิภาพระบบสถาบันการเงินจะเน้นการจัดรูปแบบและบทบาทของสถาบันการเงิน เพื่อให้มีการประหยัดจากขนาดและการดำเนินงานรวมถึงลดความซ้ำซ้อน เป็นการแก้ไขปัญหาความแตกต่างของขอบเขตธุรกิจของสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ โดยให้กลุ่มธุรกิจการเงินมีสถาบันที่รับฝากเงินจากประชาชนเพียง 1 รูปแบบเท่านั้น โดยยกฐานะและ/หรือควบรวมสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้อยู่ใน 2 รูปแบบ คือ ธนาคารพาณิชย์ (ธ.พ.) และธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย (ธย.) ที่สามารถทำธุรกรรมทางการเงิน ยกเว้นการออกกรมธรรม์ การ Underwrite ตราสารทุน และการเป็นนายหน้า และผู้ดำเนินตราสารทุน ธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยการชำระเงินตราต่างประเทศ (ธย.) และตราสารอนุพันธ์ (ธย.) หากเป็นไปตามแผน Financial Arbitrage ในการกำกับดูแลของแต่ละหน่วยงานก็น่าจะลดลง



## ภาพที่ 6.2 การปรับสถานะสถาบันการเงิน

จะนั้นด้วยเกณฑ์การพิจารณาที่ได้กล่าวมา การคงไว้ซึ่งการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามภาวะที่เป็นอยู่อาจเป็นข้อเสนอที่ดีที่สุดในปัจจุบันเพราะยังขาดหลักฐานในเชิงข้อเท็จจริงสนับสนุนว่าเสถียรภาพทางการเงินในปัจจุบันลดน้อยถอยลงได้อย่างไรด้วยโครงสร้าง รูปแบบของการกำกับที่เป็นอยู่

ในทางตรงกันข้ามข้อเสนอการแยกองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินตามข้อเสนอของ สศค. (2548) ก็ขาดเหตุผลและข้อเท็จจริงที่จะสนับสนุนว่าจะเกิดประโยชน์ต่อการรักษา เสถียรภาพทางการเงินและระบบการเงินอย่างไร ตัวอย่างเช่น

1. สถาบันการเงินในปัจจุบันมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงเป็นสถาบันการเงินที่ให้บริการแบบ ครบวงจร (Universal Banking) มากขึ้น

- เป็นจริงแต่ด้วยแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทย รูปแบบและบทบาทจะ แบ่งแยกชัดเจนมากขึ้น

2. ในปัจจุบัน โครงสร้างองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินและผู้กำกับดูแลสถาบันการเงิน ยังอยู่ในลักษณะกระจายกระจายทำให้การทำงานต้องแยกส่วน ทำให้การกำกับดูแลขาด ประสิทธิภาพมีมาตรฐานที่แตกต่างกันและไม่สอดคล้องกับลักษณะการทำธุรกิจการเงินที่เปลี่ยนไป รวมทั้งมีภาระต้นทุนที่สูง

- หากถือว่าการกำกับดูแลในปัจจุบันกระทำตามหน้าที่ (by Function) และทำให้ต้อง ทำงานแยกส่วน ก็อาจปรับเปลี่ยนเป็นตามวัตถุประสงค์ (by Purpose) ก็ได้

- โดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ธนาคารยังคงเป็นตัวกลางทางการเงินในระบบที่เป็นหลัก ของประเทศไทย การแยกการกำกับธนาคารออกจากกำหนดนโยบายการเงินอาจก่อให้เกิด ผลเสียมากกว่าดี เพราะ ธปท. อาจต้องมีหน่วยงานกำกับซ้ำซ้อนออกมาต่างหากเพื่อการเข้าถึง ข้อมูลที่สำคัญ ทำให้ภาระต้นทุนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ว่าเงินไม่ลดลงตามที่คาดหวังไว้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ FSA ของญี่ปุ่น แม้จะแยกการกำกับออกมาก็ยังต้องทำงานกำกับร่วมกับ ธนาคารกลางญี่ปุ่น

- จากนโยบายส่งเสริมประสิทธิภาพระบบสถาบันการเงิน ความซ้ำซ้อนและความ แตกต่างในขอบเขตการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินต่าง ๆ น่าจะลดลง ประสิทธิภาพควรที่จะ สูงขึ้น ขณะที่มาตรฐานควรจะเหมือนกัน Financial Arbitrage จึงควรลดลง

3. เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการเงิน (Systemic Stability) ตลอดจนเป็นการ เพิ่มความแข็งแกร่งของระบบการเงินโดยรวมเพื่อป้องกันความเสียหาย (ดังเช่นที่เกิดในอดีต) ที่จะ เกิดขึ้นในอนาคต

- จากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่ค้นพบจากการศึกษาไม่ปรากฏว่าเกิดภาวะ Unsoundness ขึ้นในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา

- มาตรการที่เสริมสร้างความแข็งแกร่งของสถาบันการเงิน โดย ธปท. เพื่อป้องกัน น่าจะมีมากพอเพียงตามเกณฑ์ที่พึงปฏิบัติระหว่างประเทศแล้ว หากให้องค์กรอื่นเป็นผู้กำกับก็ไม่ สามารถเพิ่มเติมมาตรการใดที่จะไม่เป็นภาระกับสถาบันการเงินได้อีก

● ธปท. มีข้อจำกัดในการ Monetization อยู่แล้ว ทั้งที่มีความสามารถในด้านนี้มากกว่าองค์กรใหม่ การป้องกันความเสี่ยงที่เป็นความเสี่ยงมากที่สุดของระบบ (Mother of All Risks) ก็คือนโยบายของรัฐบาลเองที่ไม่ว่าจะมีมาตรการใดก็ป้องกันผลกระทบได้ยาก การเข้ามาแทรกแซงรับภาระโดยรัฐ (Fiscalization) จึงควรกระทำอย่างระมัดระวังว่าเป็นภาระที่เกิดจากภาครัฐหรือไม่

#### 6.4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจกับการกำกับดูแล

ข้อเสนอแนะอีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions) ที่รัฐบาลเป็นผู้จัดตั้งกับการกำกับดูแลว่าควรจะเป็นไปในรูปแบบใด

เมื่อเปรียบเทียบความสัมพันธ์ในปัจจุบันกับอดีตที่ผ่านมา SFI ได้เข้ามามีบทบาททั้งในด้านเงินฝากและเงินให้กู้เป็นอย่างมากจากเงินฝากเพียงร้อยละ 11.8 ของ ธ.พ. ในปี พ.ศ. 2539 มาเป็นร้อยละ 21.3 ของ ธ.พ. ในปี 2547 ในขณะที่การกำกับดูแล SFI ดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับ 2 หน่วยงานคือ ธปท. เป็นผู้ตรวจสอบและส่งรายงานตรวจสอบไปให้หน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลังหรือกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมายที่ใช้บังคับในแต่ละแห่ง

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเพื่อกำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์ในการกำกับดูแลก็คือ หาก SFI ดังกล่าวมีการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปเช่นเดียวกับ ธ.พ. การกำกับดูแลควรจะใช้รูปแบบและมาตรฐานเดียวกับ ธ.พ. หรือไม่ เหตุผลที่สนับสนุนให้อยู่ในกรอบการกำกับดูแลเช่นเดียวกับ ธ.พ. ก็คือ (ก) แก่ไขการบิดเบือน (Distortion) การจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับความเสี่ยงที่มีอยู่ เพราะการจัดสรรสินเชื่อในกลุ่มเฉพาะเจาะจง (Direct Credit) อาจมีส่วนทำให้การปล่อยสินเชื่อขาดคุณภาพและไม่ได้เป็นไปตามกลไกตลาดที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดความเสี่ยงกับผู้ให้กู้ และ (ข) ขนาดของ SFI เริ่มมีนัยสำคัญมากขึ้นทั้งในด้านเงินกู้และเงินฝาก แม้ว่ารัฐบาลจะเป็นนายประกันให้กับ SFI แต่ก็ควรคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าผลกระทบย่อมตกอยู่กับประชาชนผู้เสียภาษีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และที่สำคัญก็คือที่มาของเงินทุนที่ไปปล่อยกู้ หากมาจากการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปก็ควรจะใช้มาตรฐานเดียวกับ ธ.พ. เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำ (Double Standard) ในขณะที่ยังจะช่วยให้เกิดการคลังที่ยั่งยืน (Fiscal Sustainability) เพราะการจัดสรรทรัพยากรจะอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาดที่สินเชื่อจะถูกจัดสรรไปสู่กิจกรรมที่เห็นว่า

เหมาะสมระหว่างผลตอบแทนกับความเสี่ยง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเงินออมที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นการลดความเสี่ยงในการรับภาระ (Fiscalization) ของรัฐบาล

ประสบการณ์ในอดีตของหลาย ๆ ประเทศที่มีการแทรกแซงของรัฐบาลโดย SFI และประสบปัญหาด้านการคลังที่ยั่งยืนมีอยู่มาก เช่น เกาหลี ในช่วงการปฏิรูปเศรษฐกิจก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 หรือญี่ปุ่นที่รัฐบาลยินยอมยุบสภาเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจว่าจะแปรรูป Postal Savings Bank ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกับ ธ.พ. ทั่วไป เป็นต้น เนื่องจากหนี้สาธารณะมีสูงกว่า 1.7 เท่าของ GDP เป็นการลดภาระในภาครัฐและส่งเสริมประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

## ตารางที่ 6.2 ลักษณะสำคัญของสถาบันการเงิน

หน่วย : พันล้านบาท

สถาบันการเงิน	ปี 2539					ปี 2547				
	จำนวน	สาขา	สินทรัพย์	สินเชื่อ	เงินฝาก	จำนวน	สาขา	สินทรัพย์	สินเชื่อ	เงินฝาก
ธ.พ.	291/	3,171 2/	5,626.7	4,825.1	3,683.1	30	3,911	7,638.7	5,081.3	5,699.7
บง.	91	71	1,811.9	1,488.2	1,040.1	18	28	392.4	281.1	253.7
บค.	12	-	8.5	6.7	6.3	5	-	2.0	1.1	1.3
SFI	6	1,405	840.0	561.7	434.9	6	1,461	1,717.0	1,189.7	1,211.0
ธ.ออมสิน	1	548	237.4	56.3	208.9	1	588	673.1	343.9	560.6
ธอส.	1	202	210.2	198.5	107.6	1	110	478.4	411.2	310.0
ธกส.	1	629	212.1	169.6	118.4	1	677	470.6	356.7	341.4
ธพว.3/	1	1	1.9	0.7	-	1	78	37.7	29.3	-
IFCT4/	1	23	143.8	104.1	-	-	-	-	-	-
ธสน.	1	2	34.6	32.5	-	1	8	57.2	48.6	-

แหล่งที่มา : สายบริหารข้อมูล ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : 1/ ธนาคารพาณิชย์ไทย 12 สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ 18

2/ สาขาของธนาคารพาณิชย์ไทย 3,138 สาขาธนาคารต่างประเทศ 14 BIBF 19

3/ แปรสภาพมาจาก บอย. เป็น ธพว. เมื่อ ธันวาคม 2545

4/ ควรรวมกิจการกับธนาคารทหารไทยเมื่อ 1 กันยายน 2547

ตารางที่ 6.3 อัตราส่วนที่สำคัญทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบัน	อัตราส่วน	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ธ.ออมสิน	NPL1		0.2	0.7	1.1	3.4	8.8	5.1	3.1	3.1	3.1	2.7
	ROA%2				2.2	0.5	1.0	1.9	1.9	1.9	1.7	1.9
	ROE%3				9.2	6.4	11.7	21.7	21.1	18.9	16.6	18.3
	BIS Ratio4								37.6	33.0	30.4	29.4
ธอส.	NPL					23.4	23.8	20.7	21.0	19.8	11.5	9.3
	ROA%	2.1	1.8	2.0	1.0	1.4	(3.1)	0.2	0.5	0.6	1.0	1.1
	ROE%	32.4	30.0	30.8	67.8	28.7	(76.0)	3.8	10.6	12.6	18.4	20.3
	BIS Ratio						10.2	9.6	10.3	10.1	10.8	8.6
ธ.ก.ส.	NPL	8.1	8.5	7.5	10.9	16.2	16.4	14.5	8.1	7.9	6.6	5.4
	ROA%	0.8	0.7	0.7	0.6	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	ROE%	11.3	10.0	11.9	20.6	1.1	1.4	2.4	2.2	2.4	2.9	2.4
	BIS Ratio					7.9	8.7	8.4	8.9	9.4	10.8	12.9
IFCT	NPL						27.8	17.8	16.5	10.8	10.2	8.5*
	ROE%	15.6	17.9	18.1	3.7	(35.9)	(72.0)	(16.1)	(5.4)	(4.4)	(24.5)	(44.3)*
	BIS Ratio			11.9	8.0	9.1	10.8	9.8	9.0	8.8	9.1	n.a.
ธสพ.	NPL					10.7	14.4	4.8	7.4	11.7	9.5	11.3
	ROA%				0.5	0.1	(1.6)	0.4	0.5	0.5	0.5	1.0
	ROE%				7.3	0.7	(11.5)	3.0	3.1	2.3	7.7	5.2
	BIS Ratio					18.9	17.3	14.6	21.5	19.9	19.3	17.9
ธพว.	NPL							36.7	22.6	20.3	22.2	22.5
	ROA%						(5.2)	(1.5)	0.8	1.0	1.4	0.3
	ROE%						(14.1)	(3.4)	4.6	3.2	3.0	1.9
	BIS Ratio								57.1	26.4	17.4	17.5

แหล่งที่มา : สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

หมายเหตุ : การนำข้อมูลไปใช้เพื่อการวิเคราะห์ ควรใช้เพื่อเปรียบเทียบในแต่ละช่วงเวลา เนื่องจากแต่ละแห่งมีกฎเกณฑ์หลายประการและต่างจากธนาคารพาณิชย์

1. สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้
  2. ROA แสดงประสิทธิภาพของสินทรัพย์ (สัดส่วนของกำไรสุทธิต่อสินทรัพย์)
  3. ROE แสดงประสิทธิภาพของเงินทุน (สัดส่วนของกำไรสุทธิต่อส่วนของผู้ถือหุ้น)
  4. เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง
- \* เป็นตัวเลขครึ่งปี

#### ตารางที่ 6.4 สถาบันการเงินในประเทศไทย

รายชื่อ	หน่วยงานกำกับดูแล	กฎหมายที่ใช้บังคับ
1 ธนาคารแห่งประเทศไทย	กระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
2 ธนาคารพาณิชย์	ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
3 สาขาธนาคารต่างประเทศ (Full branch)		
4 สำนักงานวิเทศธุรกิจ (BIBF)		
5 สำนักงานวิเทศธุรกิจต่างจังหวัด (PIBF)		
6 บริษัทเงินทุน	ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม
7 บริษัทเครดิตฟองซิเออร์		
8 ธนาคารออมสิน	กระทรวงการคลัง/ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

	รายชื่อ	หน่วยงานกำกับดูแล	กฎหมายที่ใช้บังคับ
9	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)	กระทรวงการคลัง/ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509
10	ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	กระทรวงการคลัง/ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496
11	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)	กระทรวงการคลัง/ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536
12	ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)	กระทรวงการคลัง/ธนาคารแห่งประเทศไทย/กระทรวงอุตสาหกรรม	พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
13	ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	กระทรวงการคลัง/ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
14	บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)	กระทรวงการคลัง/กระทรวงอุตสาหกรรม	พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534
15	บริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย	กระทรวงการคลัง/ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540
16	บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน	กระทรวงการคลัง/ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541
17	บริษัทบริหารสินทรัพย์	กระทรวงการคลัง/ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541
18	บริษัทรับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ	กระทรวงการคลัง/ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485
19	บริษัทหลักทรัพย์	คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

	รายชื่อ	หน่วยงานกำกับดูแล	กฎหมายที่ใช้บังคับ
20	บริษัทหลักทรัพย์จัดการ กองทุนรวม	คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
21	บริษัทประกันชีวิต	กระทรวงพาณิชย์	พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535
22	สหกรณ์การเกษตร	กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรม	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.
23	สหกรณ์ออมทรัพย์	ตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์	2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
24	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์	พระราชบัญญัติกองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530
25	กองทุนประกันสังคม	กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม	พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
26	โรงรับจำนำ	กระทรวงมหาดไทย	พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
---	บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม - แห่งประเทศไทย (IFCT) (ปิดกิจการเนื่องจากควบรวม กับธนาคารทหารไทย เมื่อ 1 ก.ย.2547)	กระทรวงการคลัง/ธนาคารแห่ง ประเทศไทย----- -----	พระราชบัญญัติบริษัทเงินทุน อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502----- ----- -----

## บรรณานุกรม

- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2547. แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 2548. การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย.
- Akerlof, G. 1970. The Market for Lemons : Quantitative Uncertainty and The Market Mechanism. **Quarterly Journal of Economics** (August) : 488-500.
- Alesina, A., and L. Summers. 1991. Central Bank Independence and Macroeconomic Performance. **Journal of Money, Credit and Banking** 25 : 151-152.
- Barth, James, Gerard Caprio, and Ross Levine. 2000. Banking Systems Around the Globe : Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?. **World Bank Policy Research Working Paper** No. 2325. Washington:World Bank.
- Barth, James, Daniel Nolle, Triphon Phumiwasana, and Glenn Yago. 2002. A Cross-country Analysis of the Bank Supervisory Framework and Bank Performance. **Economic and Policy Analysis Working Paper** (2002) 2 Washington:National Bureau of Economic Research.
- Benston, G. and G. Kaufman. 1995. Is the Banking and Payment System Fragile?. **Journal of Financial Services Research** 9 : 209-240.
- Bordo, M., B. Eichengreen, D. Klingebiel and M.S. Martinez-Peria. 2001. Is the Crisis Problem Growing More Severe?. **Economic Policy** : 51-82.
- Caprio, G. and D. Klingebiel. 1996. Bank Insolvencies : Cross Country Experience. **Working Paper** No. 1574 : World Bank.
- Caprio, G. and D. Klingebiel. 1999. Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises. Mimeo : World Bank.
- Cukierman, A. 1992. **Central Bank Strategy, Credibility and Independence : Theory and Evidence**. Cambridge : MA : MIT Press.
- Das, U.S. and M. Quintya. 2002. Crisis Prevention and Crisis Management : The Role of Regulatory Governance. **Working Paper** No. 163 : IMF : Washington D.C.

- Das, U.S., M. Quintya and K. Chenard 2004. Does Regulatory Governance Matter for Financial System Stability? An Empirical Analysis. **Working Paper** No. 89 : IMF : Washington D.C.
- De Krivoy, R. 2000. Collapse : **The Venezuelan Banking Crisis of 1994**. (Group of Thirty : Washington, D.C.).
- Demirguc-Kunt, Asli, and Erika Detragiache. 1998. Financial Liberalization and Financial Fragility. **IMF working Paper** 98/831. Washington : International Monetary Fund.
- Di Noia, C. and G. Di Giorgio. 1999. Should Banking Supervision and Monetary Policy Tasks be Given to Different Agencies?. **International Finance** 2(3) November : 361-378.
- Goldstein, Morris, Graciela L. Kaminsky, and Carmen M. Reinhart. 2000. **Assessing Financial Vulnerability: An Early Warning System for Emerging Markets**. Washington:Institute for International Economics.
- Goodhart, C. and D. Schoenmaker. 1995. Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated. **Oxford Economic Papers** 47 : 539-560.
- Goodhart, C. 2002. The Organizational Structure of Banking Supervision. **Occasional Paper No. 1 : Financial Stability Institute**. Bank for International Settlements : Basel : Switzerland.
- Haldane, Andrew, Glenn Hoggarth, and Victoria Saporta. 2001. Assessing Financial System Stability, Efficiency, and Structure at the Bank of England, in **Marrying the Macro- and Microprudential Dimensions of Financial Stability**. Basel : Bank for International Settlements.
- Haubrich, J. 1996. Combining Bank Supervision and Monetary Policy. **Economic Commentary** 11 : 1-9.
- Hoggarth, G. and V. Saporta 2001. Costs of Banking System Instability : Some Empirical Evidence. **Financial Stability Review** : Bank of England (June).
- Kaufman, G. 1996. Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation. **Cato Journal** 16(1) (Spring/Summer) : 17-45.
- Pauli. R. 2000. Payments Remain Fundamental for Banks and Central Banks. **Bank of Finland : Discussion Papers** (6/2000).

- Peek, J., Rosengren, E. and G. Tootell. 1998. Does the Federal Reserve have an International Advantage? You can Bank on it. Federal Reserve Bank of Boston : **Working Paper** No. 98-2 (April).
- \_\_\_\_\_. 1999. Is Bank Supervision Central to Central Banking. **Quarterly Journal of Economics** 114 : 629-653.
- Rossi, Macro. 1999. Financial Fragility and Economic Performance in Developing Economies: Do Capital Controls, Prudential Regulation, and Supervision Matter?. **IMF Working Paper** 99/66. Washington:International Monetary Fund.
- Schwartz, A. 1995. Systemic Risk and the Macroeconomy. in G. Kaufman ed., **Research in Financial Services** 7 : 19-30. JAI Press : Greenwich.
- Stiglitz, J.E. and A. Weiss. 1981. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. **American Economic Review** (June) : 393-410.
- Sundararajan, V., David Marston, and Ritu Basu. 2001. Financial System Standards and Financial Stability: The Case of the Basel Core Principles. **IMF Working Paper** 01/62. Washington:International Monetary Fund.
- Sundararajan, V., Udaibir Das, and Plamen Yossifov. 2003. Cross-Country and Cross-Sector Analysis of Transparency of monetary and Financial Policies. **IMF Working Paper** 03/94. Washington:International Monetary Fund.
- Taylor, M. 1995. **Twin Peaks : A Regulatory Structure for the New Century**. pamphlet : Centre for the Study of Financial Innovation. CSFI : London (December).
- \_\_\_\_\_. 1996. **Twin Peaks : How to Reform the UK's Regulatory System**. Pamphlet : CSFI : London (October).
- Tuya, J. and L. Zamalloa. 1994. Issues on Placing Banking Supervision in the Central Bank. in T. Balino and C. Cottarelli, eds. **Framework for Monetary Stability**. IMF : Washington D.C.).

## ภาคผนวก ก

### ALTERNATIVE DEFINITIONS OF FINANCIAL STABILITY

This appendix provides an overview of definitions or descriptions of financial stability by a selected group of officials, central banks and academics.<sup>1</sup>

#### **John Chant (Bank of Canada)**<sup>2</sup>

Financial instability refers to conditions in financial markets that harm, or threaten to harm, an economy's performance through their impact on the working of the financial system. ... Such instability harms the working of the economy in various ways. It can impair the financial condition of non-financial units such as households, enterprises, and governments to the degree that the flow of finance to them becomes restricted. It can also disrupt the operations of particular financial institutions and markets so that they are less able to continue financing the rest of the economy. ... It differs from time to time and from place to place according to its initiating impulse, the parts of the financial system affected, and its consequences. Threats to financial stability have come from such diverse sources as the default on the bonds of a distant government;

---

<sup>1</sup>Some authors choose not to define financial stability and instead use the concept of systemic risk. See Oosterloo and Haan (2003) for a discussion of this concept.

<sup>2</sup>See Chant (2003).

the insolvency of a small, specialized, foreign exchange bank; computer breakdown at a major bank; and the lending activities of a little-known bank in the U.S. Midwest. (pp. 3-4.)

**Andrew Crockett** (Bank for International Settlements and Financial Stability Forum)<sup>3</sup>

... define financial stability as an absence of instability ... a situation in which economic performance is potentially impaired by fluctuations in the price of financial assets or by an inability of financial institutions to meet their contractual obligations. I would like to focus on four aspects of this definition.

Firstly, there should be real economic costs ... Secondly, it is the potential for damage rather than actual damage which matters... Thirdly, my definition refers ... not just to banks but to non-banks, and to markets as well as to institutions... Fourth, my definition allows me to address the question of whether banks are special ... all institutions that have large exposures – all institutions that are largely interconnected whether or not they are themselves directly involved in the payments system – have the capacity, if they fail, to cause much widespread damage in the system.

---

<sup>3</sup> See Crockett (1997).

#### **Deutsche Bundesbank**<sup>4</sup>

The term financial stability broadly describes a steady state in which the financial system efficiently performs its key economic functions, such as allocating resources and spreading risk as well settling payments, and is able to do so even in the event of shocks, stress situations and periods of profound structural change.

#### **Wim Duisenberg** (European Central Bank)<sup>5</sup>

... monetary stability is defined as stability in the general level of prices, or as an absence of inflation or deflation. Financial stability does not have as easy or universally accepted a definition. Nevertheless, there seems to be a broad consensus that financial stability refers to the smooth functioning of the key elements that make up the financial system.

#### **Roger Ferguson** (Board of Governors of the U.S. Federal Reserve System)<sup>6</sup>

It seems useful ... to define financial stability ... by defining its opposite, financial instability. In my view, the most useful concept of financial instability for central banks and other authorities involves some notion of market failure or extensities that can potentially impinge on real economic activity.

---

<sup>4</sup> Deutsche Bundesbank (2003).

<sup>5</sup> See Duisenberg (2001).

<sup>6</sup> See Ferguson (2003).

Thus, for the purposes of this paper, I'll define financial instability as a situation characterized by these three basic criteria : (1) some important set of financial assets prices seem to have diverged sharply from fundamentals; and/or (2) market functioning and credit availability, domestically and perhaps internationally, have been significantly distorted; with the result that (3) aggregate spending deviates (or is likely to deviate) significantly, either above or below, from the economy's ability to produce.

**Michael Foot** (U.K. Financial Services Authority)<sup>7</sup>

... we have financial stability where there is: a) monetary stability; b) employment levels close to the economy's natural rate; c) confidence in the operation of the generally of key financial institutions and markets in the economy; and d) where there are no relative price movements of either real or financial assets within the economy that will undermine (a) or (b).

The first three elements of this definition are, I hope, non-contentious. In respect of (a) and (b), it seems implausible to define financial stability as occurring in a period of rapid inflation, or in a mid-1930s style period of low inflation but high unemployment.

Similarly in respect of (c), it would be strange to argue that there was financial stability in a period when banks were failing, or when normal conduits

---

<sup>7</sup> See Foot (2003).

for long-term savings and borrowing in either the personal or corporate sectors were seriously malfunctioning. Such circumstances would mean the participants had lost confidence in financial intermediaries. It would mean, almost certainly, that economic growth was being damaged by the unavailability or relatively high cost of financial intermediation.

This leaves us with (d) ... I would say that there are four main channels by which changes in assets prices might affect the real economy: b changing household wealth and thereby consumption .; by a change in equity prices .; by their impact on firms' balance sheets which can then affect corporate spending .; by their impact on capital flows, with for example inflows of capital – as during the dot.com boom in the UZS – strengthening the domestic currency.

**Andrew Large**<sup>8</sup>

In a broad sense ..... think of financial stability in terms of maintaining confidence in the financial system. Threats to that stability can come from shocks of one sort or another. These can spread through contagion, so that liquidity or the honoring of contracts becomes questioned. And symptoms of financial instability can include volatile and unpredictable changes in prices. Preventing this from happening is the real challenge.

---

<sup>8</sup> See Large (2003).

**Frederic Mishkin** (Columbia University)<sup>9</sup>

... financial instability “occurs when shocks to the financial system interfere with information flow so that the financial system can no longer do its job of channeling funds to those with productive investment opportunities.

**Norges Bank**<sup>10</sup>

Financial Stability is often defined as the absence of crises in the financial system. This means that the financial sector is robust in the face of shocks to financial.

**Tommaso Padoa-Schioppa** (European Central Bank)<sup>11</sup>

...[financial stability is] a condition where the financial system is able to withstand shocks without giving way to cumulative processes which impairs the allocation of savings to investment opportunities and the processing of payments in the economy.

The definition immediately raises the related question of defining the financial system. ...[which] consists of all financial intermediaries, organized and informal markets, payments and settlement circuits, technical infrastructures supporting financial activity, legal and regulatory provisions, ad supervisory agencies. This definition permits a complete view of the ways in which savings

---

<sup>9</sup> See Mishkin (1999).

<sup>10</sup> See Norwegian Central Bank (2003).

<sup>11</sup> See Padoa-Schioppa (2003).

are channeled towards investment opportunities, information is disseminated and processed, risk is shared among economic agents, and payments are facilitated across the economy.

**Anna Schwartz** (National Bureau of Economic Research)<sup>12</sup>

A financial crisis is fueled by fears that the means of payment will be unobtainable at any price and, in a fractional reserve banking system leads to a scramble for high-powered money. It is precipitated by actions of the public that suddenly squeeze the reserves of the banking system..... The essence of a financial crisis is that it is short-lived, ending with a slackening of the public's demand for additional currency.

**Nout Wellink** (De Nederlandsche Bank)<sup>13</sup>

According to our own definition at the Nederlandsche Bank, a stable financial system is capable of efficiently allocating resources and absorbing shocks, preventing these from having a disruptive effect on the real economy or on other financial systems. Also, the system itself should not be a source of shocks. Our definition thus implies that money can properly carry out its functions as a means of payment and as a unit of amount, while the financial system as a whole can adequately perform its role of mobilizing savings,

---

<sup>12</sup> Schwartz (1986).

<sup>13</sup> See Wellink (2002).

diversifying risks and allocating resources. Financial stability is a vital condition for economic growth, as most transactions in the real economy are settled through the financial system. The importance of financial stability is perhaps most visible in situations of financial instability. For example, banks may be reluctant to finance profitable projects, asset prices may deviate excessively from their underlying intrinsic values, or payments may not be settled in time. In extreme cases, financial instability may even lead to bank runs, hyperinflation, or a stock market crash.

## ภาคผนวก ข

หน้าที่หลักของธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

1. งานด้านนโยบายการเงิน (Monetary Policy)
2. งานด้านกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Supervision and Examination)
3. งานกิจการธนบัตร และระบบการชำระเงิน (Note Issue and Circulation and Payment Systems) ซึ่งจะระบุเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่

โครงสร้างองค์กรของธนาคาร

1. การจัดองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดตามหน้าที่งานหลัก 3 ประการข้างต้น โดยใช้โครงสร้างการบริหารงานระดับบน 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) รองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ และผู้อำนวยการอาวุโสรายงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าการ

(2) ผู้ช่วยผู้ว่าการ ผู้อำนวยการอาวุโส และผู้อำนวยการ รายงานขึ้นตรงต่อรองผู้ว่าการ ทั้งนี้ ในการจัดโครงสร้างการบริหารระดับบนของสายงานต่าง ๆ จะพิจารณาตามความเหมาะสมว่า ลักษณะใดมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. โครงสร้างองค์กรของธนาคาร แบ่งเป็น 3 งานหลัก ได้แก่ งานด้านนโยบายการเงิน งานกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน และงานกิจการธนบัตร และระบบการชำระเงิน และ 6 งานรอง ซึ่งประกอบด้วย งานด้านกฎหมาย ด้านการฟื้นฟูสถาบันการเงิน งานวางแผน งานตรวจสอบกิจการภายใน งานสารสนเทศและประชาสัมพันธ์ และงานสนับสนุนอื่น ๆ โดยมีสายงานระดับปฏิบัติการทั้งสิ้น 25 สาย รวมสำนักงานภาคและสาขาจังหวัดลำปาง ซึ่งอยู่ภายใต้งาน 9 กลุ่ม ดังกล่าว

3. ในแต่ละสายแบ่งเป็นกลุ่มงานย่อย ๆ ได้แก่ ฝ่าย สำนัก ส่วน และทีม โดยรายงานขึ้นตรงต่อสาย

### คณะกรรมการนโยบายการเงิน (Monetary Policy Committee)

คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) เป็นหนึ่งในคณะกรรมการหลักของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งรับผิดชอบด้านการกำหนดทิศทางของนโยบายการเงิน โดยทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของ ธปท. อย่างใกล้ชิดในการติดตามภาวะเศรษฐกิจในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ การกำหนดทิศทางนโยบายการเงินของ กนง. จะพิจารณาจากข้อมูลต่างๆที่ ธปท. นำเสนอให้ทราบ จากนั้นจะนำข้อมูลดังกล่าวไปกลั่นกรองพิจารณาในที่ประชุม เพื่อกำหนดทิศทางของนโยบายการเงินต่อไป

### หน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงิน

- กำหนดนโยบายการเงินที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจการเงินของประเทศ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพด้านราคา และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพ
- กำหนดแนวนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมกับนโยบายการเงิน
- มอบหมายให้กรรมการเป็นตัวแทนเข้าประชุมในเวทีต่างๆ รวมทั้งเผยแพร่และส่งเสริมความเข้าใจในการดำเนินนโยบายการเงินแก่สาธารณชน
- อนุมัติรายงานและประมาณการเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย
- อื่นๆ ตามที่คณะกรรมการ ธปท. มอบหมาย

### โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายการเงิน

คณะกรรมการนโยบายการเงินที่ ธปท. แต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของ ธปท. 3 ท่าน และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก 4 ท่าน ได้แก่

- |                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| 1. ผู้ว่าการ                       | ประธาน    |
| 2. รองผู้ว่าการ (เสถียรภาพการเงิน) | รองประธาน |

3. รองผู้ว่าการ (เสถียรภาพสถาบันการเงิน)	กรรมการ
4. นายอรัญ ธรรมโน	กรรมการ
5. นายเกริกไกร จีระแพทย์	กรรมการ
6. นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช	กรรมการ
7. นายอำพน กิตติอำพน	กรรมการ

### ข้อพึงปฏิบัติของกรรมการนโยบายการเงิน

(1) กรรมการพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอิสระในการออกความคิดเห็นและตัดสินใจ โดยถือประโยชน์โดยรวมต่อระบบเศรษฐกิจไทยเป็นสำคัญ และพึงวางตัวเพื่อให้เกิดความมั่นใจ ต่อสาธารณชนว่ามีความเป็นอิสระจากการเมือง

(2) กรรมการพึงชี้แจงเหตุผลสนับสนุนมาตรการและนโยบายทางการเงินที่ได้ดำเนินไป ต่อบุคคลภายนอก เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง

(3) กรรมการจะต้องไม่ใช่ข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ กนง. โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่ยังไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ รวมถึงทรัพยากร (และทรัพยากรบุคคล) ของ ธปท. เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือบุคคลภายนอก

(4) กรรมการพึงระมัดระวังมิให้ข้อมูลหรือข่าวสารอันเป็นความลับของ กนง. และ ธปท. ที่อาจส่งผลกระทบต่อตลาดเงินรั่วไหลหรือตกไปถึงผู้ที่ไม่เกี่ยวข้อง และระมัดระวังมิให้มีการเปิดเผยมติที่ประชุมก่อนเวลาอันสมควร

(5) กรรมการไม่พึงเผยแพร่หรือมีส่วนร่วมในการเผยแพร่ข้อมูลที่บิดเบือน หรือเป็นเท็จ ที่อาจทำให้บุคคลอื่นเข้าใจผิด

(6) กรรมการไม่พึงเปิดเผยข้อมูลหรือประเด็นที่ยังไม่ได้ข้อยุติจากการพิจารณาในการประชุม กนง. ต่อบุคคลภายนอก เนื่องจากประเด็นเหล่านี้อาจเป็นประเด็นต่อเนื่องในการประชุมครั้งต่อไป

### คณะเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการเงิน

เพื่อให้การประชุม กนง. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ธปท. เป็นคณะเลขานุการ กนง. โดยมีองค์ประกอบและหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

องค์ประกอบของคณะเลขานุการ กนง.

- |  |                  |
|--|------------------|
| 1) ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายนโยบายการเงิน                   | เลขานุการ กนง.   |
| 2) ผู้อำนวยการอาวุโส ฝ่ายเศรษฐกิจในประเทศ              | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 3) ผู้อำนวยการอาวุโส ฝ่ายตลาดการเงินและบริหารเงินสำรอง | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 4) ผู้อำนวยการ ฝ่ายนโยบายการเงิน                       | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 5) ผู้อำนวยการ ฝ่ายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ               | ผู้ช่วยเลขานุการ |

หน้าที่ของคณะเลขานุการ กนง.

- จัดทำวาระการประชุมของ กนง.
- จัดเตรียมข้อมูลเบื้องต้นที่เกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการประชุม
- ประเมินภาวะเศรษฐกิจและการเงิน รวมถึงประเด็นสำคัญด้านต่างๆ เพื่อเสนอประเด็นประกอบการตัดสินใจดำเนินนโยบายการเงินและเสนอแนะทางเลือกต่อ กนง.
- จัดทำเอกสารสรุปประเด็นสำคัญสำหรับการประชุม กนง.
- จัดทำร่างแถลงผลการประชุมและบันทึกการประชุม กนง. และรายงานแนวโน้มเงินเพื่อเพื่อสนับสนุนการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงิน และ สื่อสารมติของกนง.ต่อนักลงทุนและสาธารณชน

ข้อพึงปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ธปท\*

- (1) เจ้าหน้าที่ ธปท. ควรพัฒนาความรู้ ความสามารถ และปรับปรุงเครื่องมือที่ใช้ใน การวิเคราะห์ เพื่อให้ผลการวิเคราะห์เป็นที่ยอมรับและมีความถูกต้อง
- (2) การวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ ธปท. ต้องมีหลักการทางวิชาการรองรับ ไม่มีกรณีโน้มเอียง และควรเป็นความเห็นที่ผ่านการวิเคราะห์อย่างครอบคลุมในทุกด้าน
- (3) เจ้าหน้าที่ ธปท. พึงให้ความเห็นตามหลักการในวิชาชีพ เพื่อประกอบการตัดสินใจของ กรรมการ
- (4) เจ้าหน้าที่ ธปท. พึงรักษาความลับของ ธปท. โดยคุณและมัดระวังมิให้เอกสารหรือ ข่าวสารอันเป็นความลับของธนาคารรั่วไหล หรือตกไปถึงผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องอันอาจเป็นเหตุให้เกิด ความเสียหายแก่ธนาคารทั้งนี้รวมถึงการไม่ให้เอกสารหรือข่าวสารของธนาคารที่ไม่พึงเปิดเผย แก่บุคคลภายนอกเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธปท.
- (5) เจ้าหน้าที่ ธปท. พึงละเว้นหรือหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นต่อบุคคลภายนอกหรือ สื่อมวลชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของ ธปท. ซึ่ง ธปท. ยังไม่มีนโยบายหรือแนวทางดำเนินการ

ในเรื่องนั้นๆ อย่างชัดเจน หรือเรื่องอื่นใดที่อาจกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงและการดำเนินการของ ธปท.

(6) เจ้าหน้าที่ ธปท. พึงระมัดระวังมิให้ข้อมูลหรือข่าวสารอันเป็นความลับของ กนง. ที่อาจส่งผลกระทบต่อตลาดเงินรั่วไหลหรือตกไปถึงผู้ที่ไม่เกี่ยวข้อง และพึงระมัดระวังมิให้มีการเปิดเผยมติที่ประชุมก่อนเวลาอันสมควร

(7) เจ้าหน้าที่ ธปท. ไม่พึงเปิดเผยข้อมูลหรือประเด็นที่ยังไม่ได้ข้อยุติจากการพิจารณาในการประชุม กนง. ต่อบุคคลภายนอก เนื่องจากประเด็นเหล่านี้อาจเป็นประเด็นต่อเนื่องในการประชุมครั้งต่อไป

หมายเหตุ \* เจ้าหน้าที่ ธปท. หมายถึงถึง เจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประชุม จัดเตรียมเอกสาร และเข้าร่วมประชุม กนง. ได้แก่ เจ้าหน้าที่สายนโยบายการเงิน เจ้าหน้าที่สายตลาดการเงินและเจ้าหน้าที่สายสนับสนุนการบริหาร

#### การดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายการเงิน

ทุก 6 สัปดาห์ กนง. จะประชุมร่วมกันเพื่อประเมินภาวะเศรษฐกิจและการเงิน รวมทั้งปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่จะมีผลต่อแนวโน้มอัตราเงินเฟ้อและการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพื่อพิจารณากำหนดแนวนโยบายการเงินที่เหมาะสม ในการประชุม คณะเลขานุการจะรายงานข้อมูลล่าสุดทั้งด้านการเงิน การคลัง การต่างประเทศ และการผลิต ตลอดจนปัจจัยต่างๆ ที่จะกระทบราคาสินค้า อาทิ ราคาน้ำมันโลก อัตราดอกเบี้ยของสหรัฐอเมริกา หรือราคาสินค้าเกษตรโลกที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เพื่อให้ กนง. ทราบถึงความเป็นไปได้ในการประมาณการแนวโน้มภาวะเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อ

#### คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.)

เพื่อให้การกำหนดนโยบายระบบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

##### 1. องค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน

- |  |           |
|--|-----------|
| (1) ผู้ว่าการ  | ประธาน    |
| (2) รองผู้ว่า (เสถียรภาพสถาบันการเงิน)                 | รองประธาน |
| (3) รองผู้ว่าการ (เสถียรภาพการเงิน)                    | กรรมการ   |
| (4) ผู้อำนวยการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง | กรรมการ   |

- |  |                  |
|--|------------------|
| (5) เลขานุการ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์               | กรรมการ          |
| (6) อธิบดี กรรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์                                     | กรรมการ          |
| (7) นายศิริโรตม์ สวัสดิ์พาณิชย์  | กรรมการ          |
| (8) นายประสิทธิ์ โฆวิไลกุล   | กรรมการ          |
| (9) นายประภัสร์ ศรีสัตยากุล  | กรรมการ          |
| (10) นายสมบูรณ์ ชินสวนานนท์  | กรรมการ          |
| (11) ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายกำกับสถาบันการเงิน                                    | กรรมการ          |
| (12) ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายนโยบายสถาบันการเงิน                                   | กรรมการ          |
| (13) ผู้อำนวยการอาวุโส ฝ่ายนโยบายความเสี่ยงและวิเคราะห์ สายนโยบายสถาบันการเงิน | ผู้ช่วยเลขานุการ |

## 2. หน้าที่และความรับผิดชอบ

- (1) กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินนโยบายว่าด้วยการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และสถาบันการเงินที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี
- (2) อนุมัติการออกหรือปรับปรุงแก้ไขประกาศ คำสั่ง หรือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องนโยบายนอกเหนือจากนโยบายตาม (1) ว่าด้วยการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และสถาบันการเงิน เฉพาะกิจที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี
- (3) ให้ความเห็นชอบการออกใบอนุญาตประกอบการแก่สถาบันการเงิน
- (4) กำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและอนุมัติ การเข้าแทรกแซงสถาบันการเงิน
- (5) ให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานพร้อมทั้งมอบหมายอำนาจและหน้าที่ให้แก่ คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร
- (6) ให้ประธานคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) มีอำนาจกำหนดให้พนักงานอื่นเข้าร่วมประชุมได้
- (7) ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) ต้องการความร่วมมือ ข้อมูลหรือคำชี้แจง เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่จากส่วนงานใด หรือพนักงานคนใดของ

ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ส่วนงานหรือพนักงานนั้นให้ความร่วมมือ ให้ข้อมูล หรือให้คำชี้แจง  
แก่คณะกรรมการ

## ภาคผนวก ก

ข้อเสนอจากการศึกษาของสำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) นำเสนอ  
โดย ดร. โชติชัย สุวรรณภรณ์

➤ เสนอให้มีการแยกหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทและหน้าที่หลักในการดำเนินนโยบายการเงิน (Monetary Policy) อย่างชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้ประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการวางนโยบายการเงิน

➤ รวมหน่วยงานกำกับดูแลเข้าไว้ด้วยกัน พร้อมกับจัดตั้งหน่วยงานอิสระทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Financial Service Authority ; FSA) แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและพัฒนาสถาบันการเงินทั้งระบบ และทำให้สถาบันการเงินเกิดความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้น ประสิทธิภาพสูงขึ้น และลดภาระและต้นทุนของสถาบันการเงินที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของผู้กำกับดูแล อีกทั้งส่งผลให้การกำหนดนโยบายการเงิน (Monetary Policy) ของธนาคารแห่งประเทศไทย มีความเป็นอิสระมากขึ้น

### เหตุผลประกอบข้อเสนอ

➤ สถาบันการเงินในปัจจุบัน มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงเป็นสถาบันการเงินที่ให้บริการแบบครบวงจร (Universal Banking) มากขึ้น

➤ ขณะเดียวกัน ในปัจจุบัน โครงสร้างองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินและผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินยังอยู่ในลักษณะกระจายทำให้การทำงานต้องแยกส่วน ทำให้การกำกับดูแลขาดประสิทธิภาพ มีมาตรฐานที่แตกต่างกัน และไม่สอดคล้องกับลักษณะการทำธุรกิจการเงินที่เปลี่ยนไป รวมทั้งมีภาระต้นทุนที่สูง

- เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการเงิน (Systemic Stability) ตลอดจนเป็นการเพิ่มความแข็งแกร่งของระบบการเงินโดยรวม เพื่อป้องกันความเสียหาย (ดังเช่นที่เกิดในอดีต) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- เพื่อเสริมสร้างความรอบคอบระมัดระวังในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน และมุ่งให้เกิดความมั่นคงของสถาบันการเงิน
- เพื่อให้การดำเนินธุรกรรมของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ มุ่งให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรม ถูกต้องและเหมาะสมกับการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

#### ความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

นำเสนอโดย ดร. ชาริษา วัฒนเกศ

- ธปท. จะดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ ต้องมีอำนาจกำกับสถาบันการเงินด้วย (ธนาคารกลางที่เป็นผู้กำกับ มักมีบทบาทพัฒนาภาคสถาบันการเงินด้วย) หากมีการตั้งองค์กรอิสระกำกับ จะมีเพียงเป้าหมายเดียวเรื่องความมั่นคงแข็งแรงของสถาบันการเงิน คือการดูแลเงินฝาก แต่ไม่ได้ดูแลการพัฒนาควบคู่ไปอย่างที่ ธปท. ทำอยู่ในปัจจุบัน
- รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย ณ ปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว โดยมีมาตรฐานและได้รับการยอมรับจากต่างชาติ อีกทั้งไม่เกิดปัญหาในมาตรการกำกับดูแลที่ต่างกัน (Regulatory Arbitrage)
- แม้ว่าธุรกิจของสถาบันการเงินมีความหลากหลายจนเป็นเครือข่ายธุรกิจการเงิน แต่มีธนาคารพาณิชย์เป็นบริษัทแม่ (Lead Supervisor รายเดียวกัน) และมีผู้กำกับดูแลเหมือนกัน คือ ธปท. ดังนั้นมาตรฐานการกำกับดูแลจะไม่แตกต่างกัน ประกอบกับที่ผ่านมา มาตรฐานการกำกับดูแลไม่เคยก่อปัญหา
- การแยกเป็นองค์กรอิสระในการกำกับ อาจประสบปัญหา กรณีไม่มีความเป็นอิสระในการกำกับดูแลอย่างแท้จริง และได้รับการแทรกแซงทางการเมืองได้

➤ ปัจจุบันมีกลไกที่จะขจัดความขัดแย้งในการทำหน้าที่สองอย่างของ ธปท. (การกำกับสถาบันการเงิน(ไม่ขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบาย ; ลดปัญหาภาระหนี้เสีย (NPLs) ในสถาบันการเงิน) และการกำกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบาย เพื่อชะลออัตราเงินเฟ้อ)) คือ

1) ธปท. คุมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ด้วยการกำหนดเป้าหมายควบคุมอัตราเงินเฟ้อ หรือ Inflation Targeting (ธปท. ต้องขึ้นอัตราดอกเบี้ยเมื่อจำเป็น)

2) ธปท. มีคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง. ซึ่งหนึ่งใน กนง. ได้แก่ ผู้ว่า ธปท.)) ในการทำหน้าที่ดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดังกล่าว

#### หน้าที่ กนง.

2.1) กำหนดนโยบายการเงินที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจการเงินของประเทศ เพื่อให้เกิด Price Stable, Sustainable & Stable Economic Growth

2.2) กำหนดแนวนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมกับนโยบายการเงิน

2.3) ส่งเสริมความเข้าใจนโยบายการเงินแก่สาธารณชน

2.4) อนุมัติรายงานและประมาณการเศรษฐกิจของ ธปท.

3) กรณี ธปท. พิจารณาปัญหาสถาบันการเงินต้องเสนอขออนุมัติแนวทางการแก้ปัญหา สถาบันการเงินนั้น ๆ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอยู่แล้ว

4) ธปท. เห็นจะไม่สามารถกำกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ดี ถ้าไม่กำกับสถาบันการเงินควบคู่ไปด้วย เพราะมีปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนไปจากเศรษฐกิจโลกที่เข้าสู่ยุคเงินเฟ้อต่ำ (ซึ่งอยู่ภายในเป้าหมาย ดังนั้น จากความเห็นของ Greenspan ที่ว่าธนาคารกลางไม่ควรขึ้นดอกเบี้ย ถ้าจะขึ้นต้องขึ้นสูงมากเพื่อลดการเก็งกำไร ซึ่งเห็นได้จากการเกิดภาวะร้อนแรงในตลาดหุ้น dotcom อสังหาริมทรัพย์การเคหะ ฯลฯ ดังนั้นหากธนาคารกลางมีแต่เครื่องมือทางการเงินไม่ได้เป็นผู้กำกับด้วยจะทำได้เพียงการโน้มน้าวประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจประเด็นความเสี่ยงและการดูแลตัวเอง แต่หากธนาคารกลางเป็นผู้กำกับด้วยจะสามารถใช้มาตรการกำกับสถาบันการเงินได้ เช่น กรณีป้องกันกันหนี้สินมากเกินไปจากสินเชื่อบัตรเครดิต หรือกรณีลดความร้อนแรงจากตลาดอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ เป็นต้น) และแนวทางการกำกับมาตรฐานบัญชีใหม่ (เช่น การ Mark to Market จาก Basel II, IAS 39 ซึ่งทำให้ฐานะของสถาบันการเงินมีความผันผวน

ตามวัฏจักรเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งหาก ธปท. จะสามารถดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างได้ผล ต้องติดตามความผันผวนดังกล่าว โดยทำ Stress Test ทั้งระดับมหภาคและจุลภาค ดังนั้นหาก ธนาคารกลางกำกับสถาบันการเงินจะทำให้มีข้อมูลเชิงลึก และประสานนโยบายทั้งสองด้านได้)

➤ ธปท. เห็นควรปรับปรุงในเรื่องการประสานงาน และเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรที่กำกับดูแล ทั้งนี้ ณ ปัจจุบัน มีคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) เป็นผู้ควบคุม ตรวจสอบสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจอยู่แล้ว

➤ มีผู้เข้าร่วมสัมมนาบางท่านจากธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นควรให้ ธปท. เป็นทั้งผู้กำกับดูแลนโยบายการเงินและสถาบันการเงิน เพราะมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกันในเรื่องของ ปริมาณเงิน ส่วนกระทรวงการคลังจะดูแลในด้านการคลัง ไม่ควรให้กระทรวงการคลังเข้ามาดูแล ทั้งนโยบายการเงินควบคู่กับนโยบายการคลัง เพราะจะมี Conflict of Interest และสร้างความไม่คล่องตัวในการบริหารงานแก่กระทรวงการคลัง

➤ ธปท. เห็นควรเพิ่มอิสระและความรับผิดชอบ (Accountability) ขององค์กรที่กำกับดูแลและเพิ่มการกำกับและตรวจสอบแบบการดำรงเงินกองทุนให้ครบถ้วน เช่น ในร่างพระราชบัญญัติแห่ง ธปท. ที่เตรียมร่างไว้แล้ว และได้มีการเสนอให้ ธปท. เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแล แต่ยังคงต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

➤ ในปี 2548 มีประเด็นที่ ธปท. ต้องตรวจสอบและกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจแบบ Consolidated (โดยการตรวจสอบแบบตรวจสอบรวม (Consolidated Supervision) ซึ่งแต่ละธนาคารพาณิชย์ที่มีกลุ่มธุรกิจทางการเงินและกลุ่มธุรกิจอื่นที่จะต้องนำมาคำนวณในแง่ของเงินกองทุนให้ครบถ้วน

➤ ควรมีการแยกหน้าที่บางอย่างออกไปจาก ธปท. ได้แก่

1) ระบบหักบัญชีเช็ค ระบบชำระเงินรายย่อย ควรถูกแยกไปให้สมาคมธนาคารไทยดูแล

2) ระบบชำระราคาตราสารหนี้ภาครัฐบาล และตลาดซื้อคืนพันธบัตร (อาร์พี) ควรถูกแยกไปให้ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์เป็นผู้ดูแล

## ความเห็นของกรรมการประกันภัย

นำเสนอโดย นางสาวพจนีย์ ธนวรานิช

- การตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาใหม่และดูแลทั้งหมดจะล่าช้า และขั้นตอนมากกว่าที่ควรจะเป็น
- กรณีในหลาย ๆ ประเทศที่มีการรวมหน่วยงานไว้ด้วยกัน ทำให้ประสิทธิภาพการกำกับดูแลลดลง จากการกระจุกตัวเพิ่มความล่าช้าในการทำงาน และมีปัญหาการติดต่อสื่อสารระหว่างกันดังกรณีในบางประเทศที่มีการแยกการกำกับดูแลออกมาแล้ว เช่น เกาหลียังคงมีปัญหาเรื่องนี้เสียชีวิตเครดิต, ออสเตรเลียมีปัญหาเกี่ยวกับธุรกิจประกันชีวิต เป็นต้น
- ในส่วนธุรกิจประกันภัย กรรมการประกันภัยได้มีการเตรียมจัดตั้งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัย เพื่อการพัฒนาปรับเปลี่ยนการกำกับดูแลให้ทันสมัย
- ธุรกิจประกันภัย แม้เป็นสถาบันการเงินเหมือนกันแต่มีความแตกต่างในเรื่องการบริหาร (มีความเสี่ยงในเรื่องหนี้สิน ซึ่งเป็นภาระต้องจ่ายให้ผู้เอาประกันภัยตามสัญญาที่ระบุในกรมธรรม์ ขณะที่ธนาคารและบริษัทหลักทรัพย์ มีความเสี่ยงจากสินทรัพย์) รวมถึงความแตกต่างในประเด็นของการกำกับดูแล เป็นธุรกิจเฉพาะตัว จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลเฉพาะด้าน ไม่สามารถใช้เกณฑ์กำกับดูแลเหมือนสถาบันการเงินทั่วไป
- กรรมการประกันภัยเห็นควรแยกองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเฉพาะประเภทธุรกิจประกันเพื่อให้ธุรกิจประกันภัยสามารถกำกับดูแลตัวเอง เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากการที่ธุรกิจประกันภัยต้องการความรวดเร็วในการติดต่อ ตลอดจนเป็นการเพิ่มศักยภาพต่อการแข่งขันทั้งจากต่างชาติ และจากคนไทยด้วยกันเอง การติดต่อประสานงานกรรมการประกันภัยกับภาคธุรกิจจะต้องรวดเร็วขึ้น และเป็นการยกระดับองค์กรให้มีความเป็นสากลมากขึ้นด้วย เช่น ควรมีโครงสร้างการกำกับดูแลแยกออกเป็น ธุรกิจประกันชีวิต ประกันภัย และองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เป็นต้น

## ภาคผนวก ง

### คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

รายงานการวิจัยฉบับนี้ ได้รับการพิจารณาอนุมัติโครงการและตรวจพิจารณาใน  
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา ประกอบด้วย

- |  |               |                            |
|--|---------------|----------------------------|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน   | ดอกไชสง       | ประธานกรรมการ              |
| 2. ดร. วิบูลย์   | เข้มชื่น      | รองประธานกรรมการ           |
| 3. ดร. บุญเลิศ   | ไพรินทร์      | กรรมการที่ปรึกษา           |
| 4. รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี                                      | รูปสุวรรณ     | กรรมการที่ปรึกษา           |
| 5. รองศาสตราจารย์ ดร. วรพล                                       | โสศกยานุรักษ์ | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ       |
| 6. รองศาสตราจารย์ ดร. ชีรภัทร์                                   | เสรีรังสรรค์  | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ       |
| 7. รองศาสตราจารย์ ดร. พีรเดช                                     | ทองอำไพ       | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ       |
| 8. รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา                                      | มะเสนา        | กรรมการ                    |
| 9. ศาสตราจารย์ พลโท ดร. โอภาส                                    | รัตนบุรี      | กรรมการ                    |
| 10. รองเลขาธิการวุฒิสภา<br>(นายวุฒิชัย วัชรรัตน์)                |               | กรรมการ                    |
| 11. ผู้อำนวยการสำนักการคลังและงบประมาณ<br>(นางรัตนา ศรีสัตยวรรณ) |               | กรรมการ                    |
| 12. ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ<br>(นายไพโรจน์ โพธิ์ไธย)             |               | กรรมการและเลขานุการ        |
| 13. ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและข้อมูล<br>(นายประธาน ทิพยกะลิน)   |               | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

รศ.ดร. ชวินทร์ ถิ่นะบรรจง

ประวัติการศึกษา

*B.A. Economics*, Ramkhamhaeng University, Bangkok, Thailand, 1979

*M.A. Economics*, National Institute of Development and Administration,

Bangkok, Thailand, 1982

*Ph.D. Economics*, Keio University, Tokyo, Japan, 1989

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานในปัจจุบัน

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสบการณ์ ผลงานทางวิชาการ รางวัลหรือทุนการศึกษาเฉพาะที่สำคัญ

ประสบการณ์ด้านการสอน

Undergraduate Level

- Monetary Theory and Policy
- Seminar in Monetary Economics

Graduate Level

- Macroeconomics
- Selected Topics in Monetary Economics of Developing Countries
- East Asian Economics
- Finance and Development

### ประสบการณ์ด้านที่ปรึกษา

- Transport Economist in feasibility study for Laem Chabang Port Development Phase 2 Project, 1998
- Advisor to Bureau of State Enterprise and Government Securities, Comptroller- General's Department, Ministry of Finance in evaluating the state enterprise performance, 1999
- Financial Analyst in feasibility study of Si Racha to Rayong Loop Railway Project, 2000
- Transport Economist in Investigation of Capacity Constraints and Determination of the Need for Track Doubling of State Railway of Thailand Network, 2002

### ผลงานทางวิชาการ

- “*SWAPS*”, Economic Impulse (in Thai), Sep. 1995
- “*Bachelor Degree Advanced Register : An Option Contracts?*”, Economic Impulse (in Thai), Aug. 1995
- “*Futures, Forward and Option Market*”, Economic Impulse (in Thai), May 1995
- “*Thailand Towards Fiscal Reform*”, discussion paper prepared for Fiscal Reform and Economic Development Seminar, Institute of Economic and Social Research, Jakarta, Indonesia, Sep. 1995
- “*25 Years of St. Louis Model*”, Thammasat Economic Journal (in Thai), Sep. 1995
- “*Mutual Fund Performance in Thailand*”, discussion paper prepared for The 5<sup>th</sup> Convention of East Asian Economic Association, Bangkok, Thailand, Oct. 1996

- “*New World Order in Asia-Pacific : Problems and Prospects of APEC Views from Some Member Countries*”, (editor) paper and proceedings of a symposium held at Montien Hotel, Chon Buri Province, Thailand on July 28-29, 1995
- “*The Development of Small and Medium Enterprises (SMEs) in Some APEC Countries*”, (editor) paper and proceedings of a conference held at Shangli-la Hotel, Bangkok, Thailand on July 30-31, 1997
- “*The Thai Financial Sector Problems*” (in Thai) , a paper prepared for 1998 Symposium at Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, Thailand
- “*What Went Wrong With Thailand’s Capital Inflows?*”, a paper prepared for International Conference on A Macroeconomic Core of an Open Economy for Progressive Industrialization and Development in Asia in the New Millennium, Organized by Faculty of Economics, Chulalongkorn University and The American Committee on Asian Economic Studies, 16-18 December 1998, Bangkok, Thailand
- “*The Recovery of the Thai Economy : A Domestic Aggregate Demand View*”, **Chulalongkorn Journal of Economics**, Faculty of Economics, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, Jan. 1999
- “*In Securing Benefits from Financial Liberalization*”, paper prepared for APEC Trade in Financial Services Conference organized by The Australian APEC Study Centre, Monash University, Melbourne, Australia, 13-14 Apr. 1999

- *“Re-emerging Thailand :Sins of the Past, Shape of the Future”*, paper prepared for the 7<sup>th</sup> International Conference on Thai Studies, organized by International Institute for Asian Studies and Faculty of Social Sciences, University of Amsterdam, Amsterdam, The Netherlands 4-8 Jul. 1999
- *“1997 Thai Financial Crisis”* in **From Crisis to Recovery :East Asia Rising Again?** edited by Tzong-shian Yu and Dianqing Xu, World Scientific, Singapore, 2001
- *“Deposit Insurance in Thailand: Theoretical Framework and Some Facts”*, (in Thai) **Thammasat Economic Journal**, Thammasat University, Bangkok, Thailand, Dec. 1999
- *“Japan Economic Lessons: A Lesson to Learn or Re-learn”*, (in Thai) paper prepared for the Japanese's Role to Thai Economic After 1997 Economic Crisis Conference, organized by Institute of East Asia Studies, Thammasat University, Thailand, February 6, 2002
- *“East Asia Crisis Aftermath: Lessons from Struggling Economies”*, paper prepared for the 77<sup>th</sup> Annual Conference, organized by Western Economic Association International, Seattle, U.S.A. Jun 29-Jul 3, 2002
- *“Fiscal Vulnerability: An Assessment to Thailand After 1997 Economic Crisis”*, paper prepared for the international conference on Economic Recovery and Reforms, organized by Thammasat University and the Bank of Thailand, Bangkok 28-29 October 2002
- *“An Appraisal of Effectiveness to Ministry of Interior’s Urgent Poverty Reduction Projects”*, an evaluation paper prepared for Ministry of Interior by Thammasat University Research and Consultancy, Bangkok, March 2003 (in Thai)

- *“Social Capital in Thailand: A Conceptual Framework and Its Indicator”*, a research paper prepared for National Economic and Social Development Board by Thammasat University Research and Consultancy, Bangkok, June 2004 (in Thai)
- *“The ASEAN+3 Monetary Integration: A Stairway to Heaven?”* a paper prepared for International Conference on Regional Economic Cooperation: EU-GMS Development Strategies, organized by The Centre for European Studies, Chulalongkorn University in collaboration with the EU-LDC Network, Chiang Rai, Thailand, 2-4 July 2004
- *“Financial Constraints, Form of Ownership and the Channel of Monetary Policy: Evidence from Thailand Listed Firms”*, a paper prepared for The 12<sup>th</sup> Annual Conference on Pacific Basin Finance, Economics, Accounting, and Business, organized by The Consortium of Thai Universities, Rutgers University and The State University of New Jersey, Bangkok, 10-11 August, 2004
- *“Rethinking Era: A Test of Relative Structural Change After Crisis”*, a Paper prepared for The 1<sup>st</sup> Thai Economists Conference at Thammasat University, October 2005
- *“An Evaluation of ASEAN-Korea FTA”*, a research project for Minister of Trade by Thammasat University Research and Consultancy, Bangkok, December 2005 (in Thai)

ทุนการศึกษา

Ph.D. scholarship awarded by Ministry of Education, Japan

ชื่อ-นามสกุล

น.ศ. นาดนิษฐา กำลิ่งเสื่อ

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรีจากคณะสังคมศาสตร์ เอกเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานในปัจจุบัน

ผู้ช่วยวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสบการณ์ ผลงานทางวิชาการ รางวัลหรือทุนการศึกษาเฉพาะที่สำคัญ

ผู้ช่วยวิจัยเรื่อง Rethinking Era, นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนหลังวิกฤต

และ FTA อาเซียน-เกาหลี