



Research Story

โครงการวิจัย

เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับธุรกิจธนาคารเงา

Research Story คอลัมน์สำหรับติดตามความเคลื่อนไหวและเรื่องราวต่างๆ ของงานวิจัย ซึ่งในคอลัมน์นี้ ทางผู้เขียนได้สรุปผลการศึกษาของโครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับธุรกิจธนาคารเงา ที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว ในปี 2559 โดยเห็นว่าผลงานวิจัยดังกล่าว มีความสำคัญ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงการคลัง จึงนำเสนอและสรุปภาพรวมโดยสังเขป ดังนี้

1. ที่มาและความสำคัญของการศึกษา



ธุรกิจทางการเงินมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนทางการเงินแก่ทุกภาคส่วน โดยมีสถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediaries) เมื่อเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตขึ้นความต้องการในการออมและการเข้าถึงแหล่งเงินทุนก็ย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย จึงเป็นผลที่ทำให้ธุรกิจทางการเงินขยายตัวและเกิดการพัฒนาลิขิตภัณฑ์ทางการเงินต่าง ๆ ขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ส่งผลให้ตัวกลางทางการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์เกิดขึ้นและประกอบธุรกิจในลักษณะเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์ เรียกว่า “ธนาคารเงา (Shadow Banking)”

ธนาคารเงามีประโยชน์เชิงบวกในแง่ของการเป็นทางเลือกที่ทำให้ผู้ขอสินเชื่อและผู้ลงทุนสามารถเข้าถึงธุรกิจการเงินได้มากยิ่งขึ้น และช่วยสนับสนุนในกรณีที่ระบบธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถให้บริการทางการเงินได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ธนาคารเงาอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจได้ เนื่องจากธนาคารเงา ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินเสมือนสถาบันการเงินแต่ไม่ถูกกำกับดูแลเช่นเดียวกับสถาบันการเงิน ทำให้มีความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจอย่างมาก นอกจากนี้ ในกรณีที่ขนาดของธนาคารเงาใหญ่ขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ย่อมก่อให้เกิดส่วนแบ่งในภาคธนาคารพาณิชย์ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาคการธนาคารและเศรษฐกิจทั้งระบบได้ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ จึงมีความพยายามที่จะกำกับดูแลการประกอบธุรกิจ ในลักษณะธนาคารเงาเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาและสร้างสมดุลในระบบเศรษฐกิจ

ปัจจุบันในประเทศไทยยังไม่พบปัญหาจากการประกอบธุรกิจธนาคารเงาอย่างชัดเจน แต่ในประเทศพัฒนาแล้วหลายๆ ประเทศ วิกฤตที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ในบางกรณีเกิดขึ้นเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจธนาคารเงา ทำให้ประเทศไทย ต้องให้ความสำคัญและเตรียมพร้อมรับมืออย่างเหมาะสม

2. กรณีศึกษาปัญหาธนาคารเงาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ



โดยกรณีศึกษาจากปัญหาธนาคารเงาในประเทศได้เลือกประเทศพัฒนาแล้ว 2 ประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาชนจีนและประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากทั้ง 2 ประเทศเกิดปัญหาธนาคารเงาที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างชัดเจน

สาธารณรัฐประชาชนจีน พบว่า รัฐบาลมีการจำกัดการให้สินเชื่อโดยเน้นเฉพาะการเป็นแหล่งเงินทุนแก่ภาคธุรกิจขนาดใหญ่ ทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไม่สามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงินได้ จึงหันมากู้ยืมจากระบบธนาคารเงาแทน ธนาคารเงายังเป็นทางเลือกในการลงทุนสำหรับนักลงทุนชาวจีนในช่วงเวลาที่อัตราดอกเบี้ยของระบบสถาบันการเงินไม่สอดคล้องกับสภาพเงินเพื่อ ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องการหาผลประโยชน์จากเงินทุน จึงจัดตั้งบริษัททรัสต์เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการระดมทุน โดยการออกตราสารทางการเงินหรือที่เรียกว่า WMPs แล้วนำเงินไปลงทุนโดยมีโครงการขนาดใหญ่ของรัฐเป็นสินทรัพย์หนุนหลัง แต่เมื่อโครงการมีปัญหาไม่สามารถนำเงินมาจ่ายคืนนักลงทุนได้ตามกำหนดเวลา จึงทำให้เกิดปัญหาวิกฤตธนาคารเงาครั้งใหญ่

Research Story

ประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดจากการบริหารจัดการสินเชื่อสังหาริมทรัพย์ (Sub-Prime Mortgage) ผิดพลาดและผลของการกำกับดูแลกลุ่มวณิชธนกิจไม่รัดกุม ซึ่งสามารถระดมเงินทุนและกู้ยืมเงินมาลงทุนได้ถึง 20-30 เท่าของหลักทรัพย์ค้ำประกัน มีการทำธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์หลาย ๆ ทอดไม่มีการควบคุมการออกหลักทรัพย์ เกิดปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้เกิดความเสียหายแก่นักลงทุนและระบบเศรษฐกิจ จนทำให้ขาดสภาพคล่องกระทบกับระบบสถาบันการเงินและธุรกิจขนาดใหญ่ของประเทศสหรัฐอเมริกา

3. ผลการศึกษา



กฎหมายสากล โดย FSB ในฐานะหน่วยงานทำหน้าที่กำกับและติดตามปัญหาของธนาคารเงาทั่วโลกได้ออกแนวทางการกำกับดูแลเพื่อรองรับการประกอบธุรกิจธนาคารเงาและประเมินความเสี่ยงเชิงระบบ นอกจากนี้ได้ออกนโยบายเพิ่มหลักเกณฑ์ในการกำหนดการดำรงเงินกองทุนสำหรับการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ที่ต่ำกว่า 1 ปี ส่งเสริมกระบวนการประเมินความเสี่ยงของการดำรงเงินกองทุนของธนาคารภายใต้ BASEL Pillar II รวมถึงการจัดตั้งกองทุน Money Market Funds (MMFs) และการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

กฎหมายไทย ยังไม่มีการรับรองสถานะของธนาคารเงา เนื่องจากยังไม่พบว่ามีการประกอบธุรกิจธนาคารเงาอย่างชัดเจน ทำให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารเงา

4. ข้อเสนอแนะ



มาตรการ	การดำเนินงาน
ด้านกฎหมาย	1.1 กำหนดให้ธุรกิจธนาคารเงาเป็นการประกอบกิจการที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 1.2 กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารเงา
ด้านการกำกับดูแล	จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมา ทำหน้าที่กำกับดูแล และตรวจสอบธุรกิจธนาคารเงาโดยเฉพาะ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการกำกับดูแลธนาคารเงา
อื่นๆ	การให้ความรู้ความเข้าใจทางการเงินกับประชาชนและการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินกับประชาชน

5. ความคิดเห็นของผู้เขียนบทความ



การศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าว เป็นการเสนอแนะปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลทั้งในด้านหลักเกณฑ์และโครงสร้างเพื่อให้สามารถกำกับดูแลการประกอบธุรกิจที่อยู่ในรูปแบบของธนาคารเงาได้ในอนาคต โดยผลการวิจัยได้ข้อเสนอแนะต่างๆ ทั้งในเรื่องกฎหมาย การกำกับดูแลและการสร้างความเข้าใจ ความรู้ให้กับประชาชน เพื่อป้องกันและรับมือกับการเกิดปัญหาธนาคารเงา ซึ่งมีประโยชน์ต่อทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชนที่เกี่ยวข้องและสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาต่อยอดในรายละเอียดเชิงลึกต่อไปในอนาคตได้ ทั้งนี้ สามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากทางเว็บไซต์ สศค. (www.Fpo.go.th) และอีกหนึ่งช่องทางสามารถยืมได้จากห้องสมุด สศค. ชั้น 5 ได้นะคะ

อ้างอิง : เขมฤทัย สุมวาศ์และคณะ. (2559). โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับธุรกิจธนาคารเงา : กรุงเทพฯ
คำจำกัดความ : FSB คือ คณะกรรมการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน หรือ Financial Stability Board

MMFs คือ กองทุน Money Market Funds

แนะนำบทความโดย อัมพิกา สุตซาง 3583