

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานรัฐโดยมีตัวอย่างในการศึกษา คือ ธนาคารพาณิชย์ไทยซึ่งดำเนินธุรกิจในประเทศ สปป. ลาว

ในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ไทยได้ออกไปดำเนินธุรกิจในต่างประเทศอย่างแพร่หลายทั้งในรูปแบบของการเปิดสาขาและการตั้งธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นบริษัทลูก

เนื่องจากธุรกิจธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นผู้ฝากเงินหรือผู้ใช้บริการด้านอื่นของธนาคาร รวมถึงบรรดาเจ้าหน้าที่ของธนาคาร ดังนั้นหน่วยงานรัฐจึงทำการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้กับระบบการเงินการธนาคารภายในประเทศ อีกทั้งเป็นการป้องกันความสูญเสียอันอาจเกิดต่อประชาชนซึ่งเป็นผลจากการที่ธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาในการดำเนินธุรกิจ รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกในการประกอบอาชญากรรมและการก่อการร้าย ซึ่งการที่ธนาคารพาณิชย์ไทยออกไปดำเนินธุรกิจในต่างประเทศย่อมก่อให้เกิดข้อสงสัยต่อสังคมไทยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นสามารถกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศได้หรือไม่

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ไทยออกไปดำเนินธุรกิจในต่างประเทศขึ้นอยู่กับความสามารถในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศ หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีความมั่นใจว่าตนสามารถกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ออกไปดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ

เครื่องชี้วัดความสามารถในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างแดนนั้นได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับการส่งข้อมูลเพื่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของประเทศเจ้าบ้าน (secrecy law) หากกฎหมายภายในประเทศเจ้าบ้านอนุญาตให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าถึงข้อมูลของธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศได้ย่อมแสดงให้เห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นสามารถกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศได้ ด้วยสาเหตุดังกล่าวหากกฎหมายของประเทศเจ้าบ้านเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจไม่อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ไทยออกไปดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ

ธนาคารแห่งประเทศไทยทำการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศ ใน 4 กิจกรรมทางธุรกิจได้แก่การก่อตั้งธุรกิจ การดำเนินธุรกิจ การขยายธุรกิจและการยุติการดำเนินธุรกิจ ซึ่งในการก่อตั้ง,การขยายธุรกิจและการยุติการดำเนินธุรกิจ(สำนักงานใหญ่ในประเทศไทยเป็นผู้ร้องขอหรือสำนักงานใหญ่สิ้นสภาพบุคคล)นั้นเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากเป็นการตัดสินใจทางธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เอง ในขณะที่การดำเนินธุรกิจนั้นเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศไทย การกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยในต่างประเทศจึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจอรัฐนออกเหนืออาณาเขตประเทศไทย (extraterritorial)ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจะสามารถกระทำได้โดยทางผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์นั้น (nationality principle) ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องร่วมมือกับธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นบริษัทแม่ในประเทศไทยเพื่อกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยซึ่งดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ

เมื่อธนาคารพาณิชย์ไทยเข้าดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาวแล้ว การดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์จะตกอยู่ภายใต้กฎหมายแห่งประเทศส.ป.ป.ลาว โดยมีธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดซึ่งดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาว

ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวในฐานะหน่วยงานหลักในการให้อนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นมีแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติภายใต้หลักการพื้นฐาน 3 ประการสำคัญได้แก่ ประการแรกการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติและธนาคารพาณิชย์ลาวนั้นกระทำภายใต้มาตรฐานการกำกับดูแลเดียวกัน ประการที่สองธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวยอมให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่สามารถกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของตนภายในประเทศส.ป.ป.ลาวได้และประการสุดท้ายธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวได้นำเอามาตรฐานสากลมาใช้เพื่อกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์

หลักการพื้นฐานดังกล่าวยอมส่งผลกระทบต่อธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาวคือ การดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ไทยนั้นจะตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประเทศไทยและประเทศลาว และสาขานาธนาคารพาณิชย์ไทยจะตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลซึ่งมีมาตรฐานเดียวกันกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ลาวและธนาคารพาณิชย์ต่างชาติอื่นๆในประเทศส.ป.ป.ลาว

การศึกษาในส่วนที่สามของวิทยานิพนธ์เป็นการศึกษาถึงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เพื่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์อย่างมีประสิทธิภาพ

ในทางระหว่างประเทศ Bank for international Settlement (BIS) ได้ความพยายามแก้ไขปัญหทั้งในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ โดยมีการนำข้อเสนอแนะตามที่ Basel Committee ซึ่งเป็นคณะทำงานภายใน BIS จัดทำขึ้นมาเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ โดยมีหลักการพื้นฐานได้แก่การลดอุปสรรคทางกฎหมายอันนำมาสู่ข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ประกอบกับการประสานความร่วมมือในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่และประเทศเจ้าบ้าน โดยได้เสนอแนะให้มีการจัดทำข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เพื่อสร้างความชัดเจนในบทบาทและความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตามก็ดีข้อกำหนดดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันและไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย เนื่องจากตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ บันทึกความเข้าใจดังกล่าวขาดสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตาม (opinio juris) จึงไม่เข้าลักษณะของสนธิสัญญาหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศแต่ประการใด แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในแต่ละประเทศจะร่วมมือกันในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งส่งผลดีต่อความมั่นคงของระบบการเงินภายในประเทศทั้งสอง ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้หลักการถ้อยที่ถ้อยอาศัยและหลักต่างตอบแทน