

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

การดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์นั้นต้องกระทำด้วยความรอบคอบระมัดระวัง เพื่อรักษาฐานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ให้มีความมั่นคงปลอดภัย เนื่องจากธุรกิจธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นประชาชนผู้ฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์, เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเรียกร้องต่อธนาคารพาณิชย์หรือผู้ถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นหากธนาคารพาณิชย์ประสบกับปัญหาในการดำเนินธุรกิจก็อาจเกิดผลเสียหายเป็นวงกว้างและอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นกับระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ ดังนั้นรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะเข้ามากำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์เพื่อสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้กับระบบการเงินและธนาคารพาณิชย์เองและเพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ใช้บริการธนาคารพาณิชย์ซึ่งในแต่ละประเทศนั้นจะมีหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์คอยทำการควบคุมการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด

เดิมการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ยังคงจำกัดแต่เฉพาะภายในประเทศของตนเท่านั้น การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์จึงกระทำแต่เฉพาะภายในประเทศตน แต่ในภายหลังธนาคารพาณิชย์ได้ขยายการดำเนินธุรกิจไปยังต่างประเทศ เนื่องจากความเจริญทางเทคโนโลยีทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศกระทำได้โดยสะดวกมากขึ้นเป็นผลให้การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศขยายตัวเพิ่มมากขึ้น และโดยธรรมชาติของการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศนั้นย่อมเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายทุนเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการชำระราคาสินค้าหรือบริการหรือการขยายธุรกิจเป็นต้น ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะเข้ามามีบทบาทในการเป็นสื่อกลางเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดการกับทุนขององค์กรธุรกิจในด้านต่างๆ

เมื่อธนาคารพาณิชย์ออกไปดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศ ธนาคารพาณิชย์ย่อมตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐ 2 หน่วยงานคือหน่วยงานรัฐของประเทศซึ่งธนาคารพาณิชย์นั้นได้ก่อตั้งธุรกิจและหน่วยงานรัฐของประเทศซึ่งธนาคารพาณิชย์ได้เข้าดำเนินธุรกิจเพราะไม่มีประเทศใดในโลกจะยินยอมให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินธุรกิจได้อย่างเสรีเนื่องจากธุรกิจธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศหากปราศจากการกำกับดูแลที่ดี แต่ภายใต้สภาวะการณ์ที่มีการดำเนินธุรกิจธนาคาร

พาณิชย์ในต่างแดนได้ก่อให้เกิดข้อสงสัยว่า หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์สองหน่วยงานคือหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่และหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เจ้าบ้านนั้นมีความสามารถตามกฎหมายในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจข้ามชาติอย่างไร

จากข้อสงสัยดังกล่าวจึงเป็นที่มาของประเด็นปัญหาในการศึกษาตามวิทยานิพนธ์คือการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาได้เลือกประเทศส.ป.ป.ลาวเป็นกรณีศึกษาเนื่องจาก ในประเทศส.ป.ป.ลาวมีธนาคารพาณิชย์ซึ่งตั้งตามกฎหมายไทยเข้าไปดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวมากถึง 5 ธนาคารคือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารทหารไทยและธนาคารกรุงศรีอยุธยา¹ ประกอบกับการที่ประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจจากแบบสังคมนิยมมาสู่การเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุน และมีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของระบบธนาคารพาณิชย์และนโยบายในการอนุญาตและกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติอย่างชัดเจน เริ่มตั้งแต่การไม่อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเข้าดำเนินธุรกิจภายในประเทศจนค่อยๆเปลี่ยนแปลงเป็นการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเข้าดำเนินธุรกิจอย่างมีข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจ จนกระทั่งในปัจจุบันประเทศส.ป.ป.ลาวอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติสามารถเข้าดำเนินธุรกิจภายในประเทศโดยไม่มีเงื่อนไข² ดังนั้นการศึกษากำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวย่อมเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีผลต่อกฎหมายและหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ

เพื่อให้สังคมได้ทราบถึงองค์ความรู้ในประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาว ผู้ศึกษาจึงได้วางโครงสร้างในการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนดังนี้คือ

1. การดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศภายใต้การอนุญาตและกำกับดูแลของประเทศไทย ในการศึกษาส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลการขยายกิจการไปยังต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ซึ่งจดทะเบียนก่อตั้งตามกฎหมายไทยผ่านกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง

¹สืบค้นจาก www.bol.gov.la (ธันวาคม 2552).

²Masahisa Koyama, "A Diagnostic study on the Financial System in Lao PDR" (www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/0503laos_9.pdf . April 2010)

2. การเข้าประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในส.ป.ป.ลาวโดยธนาคารพาณิชย์ซึ่งจดทะเบียนก่อตั้งตามกฎหมายไทยภายใต้การอนุญาตและกำกับดูแลโดยธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว

3. แนวทางของธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวต่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาว ในการศึกษาส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงมาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อแนวทางการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาว

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขขององค์กรกำกับดูแลของประเทศไทย (ธปท.) ในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศ

2. ศึกษาถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขขององค์กรกำกับดูแลของ ส.ป.ป.ลาว (ธนาคาร ส.ป.ป.ลาว) ในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในฐานะธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในประเทศส.ป.ป.ลาว

3. ศึกษาถึงความร่วมมือระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการธนาคารไทยซึ่งดำเนินธุรกิจในส.ป.ป.ลาวภายใต้มาตรฐานการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในระดับสากล

3. ขอบเขตในการศึกษา

1. ศึกษากฎหมายเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการธนาคารพาณิชย์ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันซึ่งประกอบด้วย กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายภายในประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2. ศึกษากฎหมายซึ่งได้ถูกยกเลิกแล้วกล่าวคือรัฐดำรัสว่าด้วยธนาคารธุรกิจของ ส.ป.ป.ลาวค.ศ.1995 เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของประเทศส.ป.ป.ลาวที่มีต่อการอนุญาตและกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจโดยธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ

3. ศึกษามาตรฐานสากลซึ่งได้รับการนำมาใช้เพื่อกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้ศึกษาใช้ข้อมูลเท่าที่หน่วยงานรัฐและธนาคารพาณิชย์สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความลับในการดำเนินธุรกิจ ดังนั้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงไม่ได้ศึกษาข้อมูลที่อาจเป็นความลับทางการค้าหรือที่สถาบันการเงินไม่อนุญาตให้เปิดเผยแต่ประการใด

4. วิธีการศึกษา

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาในวิทยานิพนธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องหลักๆคือหลักกฎหมายในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศ,หลักกฎหมายระหว่างประเทศและแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ตามมาตรฐานสากล โดยมีเอกสารที่เกี่ยวข้องดังนี้

- ตำรา ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
- บทความ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
- กฎหมาย กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายภายในของประเทศไทยและส.ป.ป.ลาว
- ข้อมูลจากเว็บไซต์
- เอกสารอื่นๆเช่น รายงานผลประกอบการของธนาคารพาณิชย์ หนังสือปริทัศน์ สันติ รายงานสภาพเศรษฐกิจประจำปีของส.ป.ป.ลาวซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานรัฐ เป็นต้น

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์บุคคลต่างๆดังนี้

- หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับนโยบายการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินธุรกิจในด้านและธนาคารชาติลาวเกี่ยวกับนโยบายการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในส.ป.ป.ลาว
- ธนาคารพาณิชย์ไทยในส.ป.ป.ลาวเพื่อทราบถึงปัญหาหรืออุปสรรคที่พบในการดำเนินธุรกิจ อันเป็นผลมาจากการกำกับดูแลโดยหน่วยงานรัฐ
- นักธุรกิจไทยในส.ป.ป.ลาวเพื่อทราบถึงความต้องการการใช้บริการธนาคารพาณิชย์ในการอำนวยความสะดวกในการค้าการลงทุนระหว่างประเทศและปัญหาหรืออุปสรรคที่พบในการใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์
- สถานทูตไทยในส.ป.ป.ลาวเพื่อทราบถึงข้อมูลเบื้องต้นในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศไทยและส.ป.ป.ลาวรวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆที่นักลงทุนไทยมักประสบในการดำเนินธุรกิจในส.ป.ป.ลาว

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุญาตและกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างแดนโดยธนาคารแห่งประเทศไทย
2. ได้รับความรู้ความเข้าใจในนโยบายของประเทศสปป.ลาวซึ่งมีต่อการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ
3. ได้รับความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุญาตและกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศโดยธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว
4. เป็นการแสดงให้เห็นสังคมได้รับทราบถึงความสามารถในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างแดนโดยหน่วยงานรัฐผ่านการใช้กฎหมายระหว่างประเทศและเกณฑ์มาตรฐานสากลเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์