

### บทที่ 3

#### เงื่อนไขในการอนุญาตและการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศ ส.ป.ป.ลาว

นับตั้งแต่ประเทศ ส.ป.ป.ลาวซึ่งเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบสังคมนิยม ได้ทำการปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจโดยเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น ส่งผลให้มีนักลงทุนจากประเทศไทยและชาติอื่นๆเข้ามาทำการค้าและการลงทุนในประเทศส.ป.ป.ลาวเป็นจำนวนมากและทำให้มีธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเข้ามาเปิดสาขาหรือตั้งธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นบริษัทในเครือในประเทศ ส.ป.ป.ลาวเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจให้กับนักลงทุนซึ่งเป็นคนชาติเดียวกับตน โดยในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นมีธนาคารพาณิชย์ต่างชาติทั้งที่เป็นสาขาและบริษัทในเครือเปิดให้บริการถึง 17 ธนาคารจากจำนวนธนาคารทั้งหมด 23 ธนาคาร<sup>1</sup> ซึ่งในจำนวนนั้นเป็นธนาคารพาณิชย์ไทย 5 แห่งซึ่งให้บริการในรูปแบบสาขาธนาคารพาณิชย์

ธุรกิจธนาคารพาณิชย์จัดว่าเป็นธุรกิจการให้บริการประเภทหนึ่งซึ่งอาจมีการขยายการค้าดำเนินธุรกิจไปยังต่างประเทศได้ แต่ด้วยสาเหตุที่การค้าดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์นั้นมีผลกระทบต่อประชาชนและความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ รัฐจึงได้เข้ามาควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของธนาคารพาณิชย์นับตั้งแต่มีการเริ่มก่อตั้งธนาคารพาณิชย์จนกระทั่งถึงการยุติการค้าดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์

โดยทั่วไปกิจกรรมทางเศรษฐกิจของธนาคารพาณิชย์อยู่ภายใต้การอนุญาตและกำกับดูแลโดยธนาคารกลางของแต่ละประเทศ ซึ่งในประเทศลาวธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวทำหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งที่เป็นธนาคารพาณิชย์ลาวและที่เป็นธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีที่ธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ การอนุญาตให้เข้าลงทุนภายในประเทศ(market access)ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐอื่นด้วย เนื่องจากการเข้าดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ ในอีกแง่มุมหนึ่งนั้นถือเป็นการลงทุนทางธุรกิจโดยนักลงทุนต่างชาติด้วยกัน ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวได้นำมาสู่ข้อสงสัยว่า ประเทศส.ป.ป.อนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยซึ่งมีฐานะเป็นธนาคารพาณิชย์ต่างชาติซึ่งดำเนินธุรกิจอยู่ในประเทศส.ป.ป.ลาว ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตาม

---

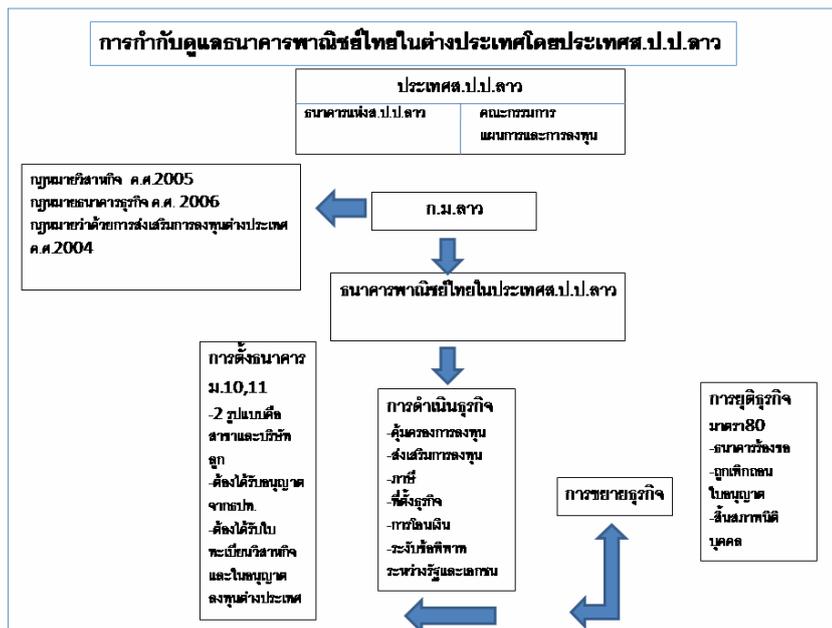
<sup>1</sup>ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว , “รายชื่อธนาคารในประเทศส.ป.ป.ลาว” [www.bol.gov.la](http://www.bol.gov.la)  
ธันวาคม 2553

กฎหมายอย่างไรบ้าง เพื่อตอบข้อสงสัยผู้ศึกษาในทำการแบ่งเนื้อหาการศึกษาในบทนี้ออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

1. แนวคิดพื้นฐานในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศ ส.ป.ป.ลาว ซึ่งการศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงแนวทางซึ่งประเทศส.ป.ป.ลาวใช้เป็นพื้นฐาน ในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติซึ่งเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป. ลาว

2. หน่วยงานรัฐในประเทศส.ป.ป.ลาวซึ่งทำหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับดูแล ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในประเทศส.ป.ป.ลาว เพื่อทราบว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจของ ธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานของประเทศส.ป.ป.ลาว ได้อย่าง

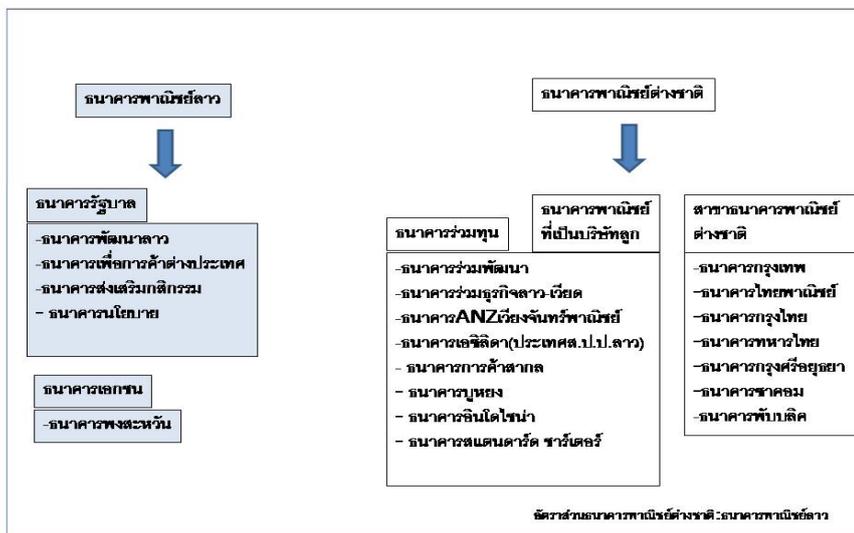
3. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคาร พาณิชย์ โดยการศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงข้อกำหนดตามกฎหมายประเทศส.ป.ป.ลาวที่มี ต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาว 4 ประการคือการก่อตั้ง ธุรกิจ การขยายธุรกิจ การดำเนินธุรกิจและการยุติการดำเนินธุรกิจ



รูปภาพ 5. การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาว

## 1. แนวคิดพื้นฐานในการอนุญาตและการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ โดยส.ป.ป. ลาว

ประเทศส.ป.ป.ลาวมีจำนวนเงินหมุนเวียนภายในประเทศน้อยเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ภายในประเทศมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำ<sup>2</sup> ประกอบกับการที่ประเทศส.ป.ป.ลาวเพิ่งทำการปฏิรูปโครงสร้างและระบบธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศเป็นระยะเวลาไม่นาน จึงส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ลาวภายในประเทศนั้นมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการของนักธุรกิจและนักลงทุนต่างชาติ ประเทศส.ป.ป.ลาวจึงอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างเข้ามาดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศของตน ภายใต้หลักพื้นฐานในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ดังนี้



รูปภาพ 6. แสดงสัดส่วนธนาคารพาณิชย์ลาวต่อธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ อ้างอิงข้อมูลจากธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว ธันวาคม พ.ศ.2552

จัดรูปแบบ: แบบอักษร: (คำเรี มต้น) Cordia New, ขีดเส้นใต้, แบบอักษรภาษาไทยและภาษา อื่นๆ: Cordia New

จัดรูปแบบ: แบบอักษร: (คำเรี มต้น) Cordia New, แบบอักษร ภาษาไทยและภาษาอื่นๆ: Cordia New

จัดรูปแบบ: แบบอักษร: (คำเรี มต้น) Cordia New, แบบอักษร ภาษาไทยและภาษาอื่นๆ: Cordia New

จัดรูปแบบ: แบบอักษร: (คำเรี มต้น) Cordia New, แบบอักษร ภาษาไทยและภาษาอื่นๆ: Cordia New

<sup>2</sup>Masahisa Koyama, "A Diagnostic study on the Financial System in Lao PDR" (www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/0503laos\_9.pdf . April 2010), p.63.

## 1.1 ความเท่าเทียมกันในการประกอบธุรกิจ

การเข้าดำเนินธุรกิจในต่างประเทศนั้น นักลงทุนต่างชาติย่อมต้องการความมั่นใจว่าตนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเสมอกับนักลงทุนคนชาติ ซึ่งในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติย่อมต้องการความมั่นใจว่าการดำเนินธุรกิจของตนนั้นอยู่ภายใต้มาตรฐานในการอนุญาตและกำกับดูแลเดียวกับธนาคารพาณิชย์เจ้าบ้าน<sup>3</sup> หลักการดังกล่าวนี้มีความคล้ายคลึงกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ(National Treatment) ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องทำการยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติใดๆซึ่งส่งผลเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างธุรกิจของคนชาติและธุรกิจต่างชาติ<sup>4</sup>

ประเทศส.ป.ป.ลาวในฐานะประเทศผู้รับการลงทุนได้ตระหนักถึงข้อกังวลของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติจึงได้มีการบัญญัติรับรองความเท่าเทียมกันในการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ไว้ในกฎหมายว่าด้วยธนาคารธุรกิจ ค.ศ.2006 โดยมาตรา 6 ได้กำหนดให้ธนาคารธุรกิจ<sup>5</sup> ทุกแห่งที่ดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นมีความเสมอภาคกันในการดำเนินธุรกิจประกอบกับมาตรา 8 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้กำหนดให้กฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตในการใช้บังคับกับธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดซึ่งดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาว ซึ่งส่งผลให้การดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวสามารถทำได้โดยเท่าเทียมกันไม่ว่าธนาคารดังกล่าวนั้นจะเป็นธนาคารพาณิชย์ต่างชาติหรือธนาคารพาณิชย์ลาวก็ตาม นอกจากนั้นมาตรา 66 วรรค 3 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันยังได้บัญญัติถึงหน้าที่ของธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศทั้งหมดว่าธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวจะต้องกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศทั้งหมดภายในมาตรฐานการกำกับดูแลเดียวกัน<sup>6</sup>

<sup>3</sup>J.J.Norton, Chia-Jui Cheng and I.Fletcher, *International Banking Operations and Practices: Current Development* ( Netherlands:Martinus Nijhoff Publishers, 1994), p. 48.

<sup>4</sup>GATS ,article XVII.

<sup>5</sup>ในประเทศส.ป.ป.ลาวเรียกธนาคารพาณิชย์ว่า ธนาคารธุรกิจ.

<sup>6</sup>กฎหมายธนาคารธุรกิจ ค.ศ.2006 มาตรา 66 วรรคสาม “ธนาคารแห่ง ส.ป.ป. ลาว ต้องตรวจตราบริษัทในกลุ่ม, สาขา และ สำนักงานตัวแทน ของธนาคารธุรกิจต่างประเทศที่ตั้งอยู่ ส.ป.ป. ลาว บนพื้นฐานระเบียบหลักการอันเดียวกันกับธนาคารธุรกิจที่ก่อตั้งขึ้นอยู่ ส.ป.ป. ลาว”

มาตรการดังกล่าวส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ไทยซึ่งอยู่ในฐานะธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในส.ป.ป.ลาวนั้นอยู่ภายใต้มาตรฐานการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในรูปแบบเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์ชาติอื่นและธนาคารพาณิชย์ลาว

## 1.2 การยอมรับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์โดยประเทศแม่

เงื่อนไขหนึ่งในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเข้าดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวได้คือ ธนาคารพาณิชย์นั้นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศตน<sup>7</sup>

การที่หน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่จะยินยอมให้ธนาคารพาณิชย์ของตนออกไปดำเนินธุรกิจต่างประเทศได้นั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าตนมีความสามารถในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ได้ ยกตัวอย่างเช่นในประเทศไทย เงื่อนไขในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ไทยออกไปดำเนินธุรกิจต่างประเทศได้นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีความมั่นใจว่าตนสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

เมื่อประเทศส.ป.ป.ลาวมีความประสงค์ให้ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเข้ามาดำเนินธุรกิจภายในประเทศ ประเทศส.ป.ป.ลาวจึงต้องทำการผ่อนคลายและแก้ไขกฎระเบียบอันส่งผลเป็นอุปสรรคต่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์โดยหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศเจ้าบ้านเสียก่อน เพราะการเข้าสู่ตลาดธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศลาวนั้นต้องผ่านขั้นตอนแรกคือ การได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่ให้ออกมาดำเนินธุรกิจต่างประเทศหากธนาคารพาณิชย์ไม่ได้รับอนุญาตก็ไม่สามารถดำเนินธุรกิจในประเทศ ส.ป.ป.ลาวได้

กฎหมายการธนาคารฉบับเดิมคือ รัฐดำรัสว่าด้วยธนาคารธุรกิจ ค.ศ.1995 ไม่มีบทบัญญัติเป็นการรับรองให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในประเทศ ส.ป.ป.ลาว แต่ในกฎหมายว่าด้วยธนาคารธุรกิจ ค.ศ.2006 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันได้รับรองให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่นั้นสามารถเข้าร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินธุรกิจ

---

<sup>7</sup>กฎหมายธนาคารธุรกิจ ค.ศ.2006 มาตรา 10 วรรคสอง “ธนาคารธุรกิจต่างประเทศที่มีจุดประสงค์สร้างตั้งสาขาหรือบริษัทในกลุ่มของตนอยู่ส.ป.ป.ลาวต้องได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการโดยเป็นลายลักษณ์อักษรจากองค์การที่มีสิทธิ, หน้าที่ของประเทศตนเสียก่อน.”

ธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวได้<sup>๘</sup>ซึ่งส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแล 2 ประเทศคือ หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่และประเทศเจ้าบ้าน เช่นในกรณีของธนาคารพาณิชย์ไทย การอนุญาตและการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวร่วมกัน

### 1.3 การนำมาตรฐานสากลมาใช้เป็นแนวทางในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

ประเทศส.ป.ป.ลาวเคยประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศ เนื่องจากระบบกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งมีการให้สินเชื่ออย่างไม่เหมาะสมจนมีหนี้ซึ่งไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงเมื่อเทียบกับเงินกองทุนและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบการเงินในประเทศส.ป.ป.ลาว<sup>๙</sup> และเป็นเหตุให้ประเทศส.ป.ป.ลาวต้องขอความช่วยเหลือจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) และองค์การการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ดังนั้นประเทศส.ป.ป.ลาวจึงมีการใช้มาตรฐานสากลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน

ส่วนสาเหตุอีกประการที่ทำให้มีการนำเอามาตรฐานสากลมาใช้ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์คือการที่ประเทศส.ป.ป.ลาวเปิดรับการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติในทุกสาขา รวมถึงการให้บริการในธุรกิจธนาคารย่อมส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติมีความประสงค์จะเข้ามาดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศส.ป.ป.ลาว อย่างไรก็ตามหากมาตรฐานการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศส.ป.ป.ลาวไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติสากลย่อมส่งผลหน่วยงานกำกับดูแลประเทศอื่นเกิดความลังเลที่จะอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติออกไป

<sup>๘</sup>กฎหมายว่าด้วยธนาคารธุรกิจ มาตรา 66 วรรค 2

<sup>๙</sup>“หากเป็นการตรวจตราบริษัทในกลุ่ม, สาขา หรือ สำนักงานตัวแทน ของธนาคารธุรกิจต่างประเทศ ผู้ตรวจตราที่ถูกแต่งตั้งโดยธนาคารแห่ง ส.ป.ป. ลาว อาจประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากองค์การตรวจตราของประเทศ ที่สำนักงานใหญ่ของธนาคารธุรกิจตั้งอยู่; องค์การตรวจตราธนาคารธุรกิจของประเทศที่สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ก็สามารถดำเนินการตรวจตราได้เช่นเดียวกัน”

<sup>๙</sup>Masahisa Koyama , *Supra note 2* , p. 69.

ดำเนินธุรกิจในประเทศ ในขณะที่เดียวกันธนาคารพาณิชย์เองย่อมเกิดความวิตกกังวลว่า เงื่อนไขในการกำกับดูแลที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลดังกล่าวนี้จะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าวประเทศส.ป.ป.ลาว จึงได้ทำการปรับปรุงมาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับมาตรฐานสากล โดยได้มีการนำข้อเสนอแนะของBasel มาใช้เป็นกรอบแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ<sup>10</sup> โดยกฎหมายธนาคารธุรกิจค.ศ.2006 นั้นปรากฏแนวทางในการกำกับดูแลตามมาตรฐานสากลอย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างรัฐตำรวจว่าด้วยธนาคารธุรกิจ ค.ศ.1995 พบว่ากฎหมายว่าด้วยธนาคารธุรกิจ ค.ศ.2006 มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลเช่น มาตรการในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ, มาตรการต่อต้านการฟอกเงิน, มาตรการในการดำรงเงินกองทุน เพิ่มเติมขึ้นจากรัฐตำรวจฉบับปี ค.ศ.1995

## 2. หน่วยงานรัฐซึ่งทำหน้าที่ในการอนุญาตและการกำกับดูแล ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ณ ส.ป.ป.ลาว

โดยทั่วไปแล้วการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางหรือหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เพื่อให้การดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายกับระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ในประเทศส.ป.ป.ลาวหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์คือธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวซึ่งทำหน้าที่รับอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด

ในอีกมุมมองหนึ่งธนาคารพาณิชย์ถือเป็นองค์กรธุรกิจประเภทหนึ่ง ดังนั้นการเข้าสู่ตลาดของธนาคารพาณิชย์ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจภายใต้กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการลงทุนของคนต่างด้าว ซึ่งในส.ป.ป.ลาว การเข้าลงทุนของนักลงทุนต่างชาติอยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการแผนการและการลงทุน ซึ่งการศึกษาในหัวข้อนี้จะได้ทำการศึกษาถึง

---

<sup>10</sup>International Monetary Fund, “Laos People’s Democratic Republic: 2007; Public Information on Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Laos People’s Democratic Republic”, IMF country Report 2007, p.13.

บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐทั้งสองหน่วยงานในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในประเทศส.ป.ป.ลาว

## 2.1 ธนาคารแห่ง ส.ป.ป.ลาว

ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว เป็นหน่วยงานรัฐซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ การพิมพ์ธนบัตรและวางนโยบายทางการเงินภายในประเทศส.ป.ป.ลาว

### (ก) ความเป็นมา

เดิมธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวมีชื่อเรียกว่าธนาคารแห่งชาติลาว ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งธนาคารกลาง ธนาคารพาณิชย์และคลังของประเทศ โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบในการพิมพ์ธนบัตร, การระดมทุนและให้สินเชื่อกับอุตสาหกรรมภายในประเทศ การจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการภายในประเทศ<sup>11</sup> เนื่องจากในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศส.ป.ป.ลาวยังไม่มีนโยบายในการเปิดประเทศให้ต่างชาติเข้ามาทำการค้าและการลงทุน อีกทั้งธุรกิจและอุตสาหกรรมภายในประเทศทั้งหมดรวมถึงธนาคารเป็นของรัฐ ดังนั้นบทบาทในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศและบทบาทในการทำหน้าที่เป็นธนาคารพาณิชย์จึงไม่มีการแยกจากกันชัดเจน<sup>12</sup>

ต่อมาเมื่อนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศมีการเปลี่ยนแปลงโดยเปิดรับการค้าและการลงทุนจากต่างชาติ รวมถึงมีการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเข้าประกอบธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาว ประกอบกับการที่ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศมีปัญหาเนื่องจากการที่ธนาคารชาติลาวเป็นทั้งธนาคารและธนาคารพาณิชย์ซึ่งนำมาสู่ปัญหาหนี้ซึ่งไม่ก่อให้เกิดรายได้ภายในประเทศมีจำนวนสูงเนื่องจากการให้สินเชื่ออย่างไม่เหมาะสมจนส่งผลให้มีการปฏิรูปโครงสร้างระบบการธนาคารภายในประเทศใหม่<sup>13</sup> โดยมีการแยกธนาคารกลางออกจากธนาคารพาณิชย์ และในปีค.ศ. 1995 มีการออกกฎหมายเลขที่ 05/สพช. ว่าด้วยธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว รองรับภารกิจตั้งธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทางการเงินของประเทศ , กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศและพิมพ์ธนบัตร

<sup>11</sup>ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว, "ประวัติธนาคาร" (www.bol.gov.la มีนาคม 2553) หน้า 5

<sup>12</sup>Masahisa Koyama, *Supra note 2*, pp. 58-59.

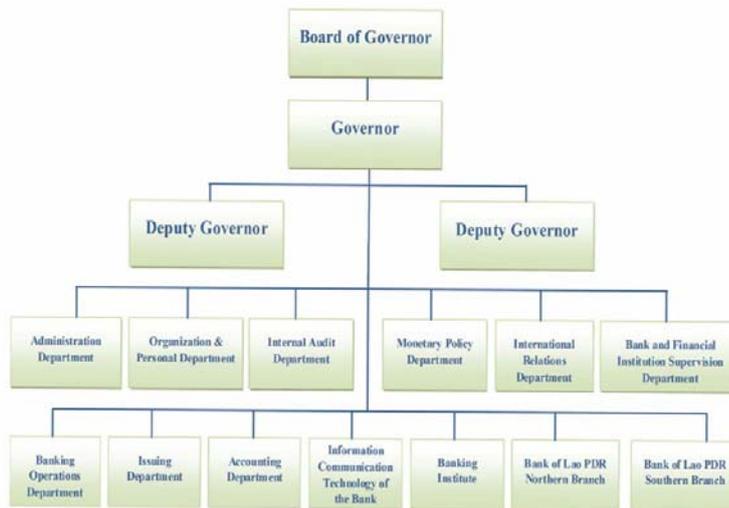
<sup>13</sup>*Ibid*, p. 59.

### (ข) โครงสร้างองค์กร

ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวมีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีโครงสร้างประกอบด้วยธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในนครเวียงจันทน์และมีสาขาของธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวตั้งอยู่ในแขวงต่างๆทั่วประเทศ

สภาบริหารธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทางการเงินและการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ และมีผู้ว่าการธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวทำหน้าที่เป็นผู้นำองค์กร<sup>14</sup>

ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวมีโครงสร้างประกอบไปด้วยกรมต่างๆซึ่งขึ้นตรงต่อสภามบริหารแห่งส.ป.ป.ลาว โดยแต่ละกรมมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกัน โดยหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศทั้งหมด ได้แก่กรมคุ้มครองธนาคารธุรกิจและสถาบันการเงิน



ที่มา ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวรายงานเศรษฐกิจประจำปี ค.ศ. 2007

### รูปภาพ 7. โครงสร้างองค์กรธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว

<sup>14</sup> อังแล้ว เชียงอรตที่ 11 หน้า 6.

### (ค)อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

กฎหมายซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว ค.ศ.1995 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- จัดพิมพ์ธนบัตรซึ่งใช้ภายในประเทศส.ป.ป.ลาว
- เป็นธนาคารกลางของธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศทั้งหมด
- รักษาเสถียรภาพการเงินและควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา
- ออกพันธบัตรรัฐบาล
- ออกใบอนุญาตให้แก่ธนาคารพาณิชย์
- กำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ
- ร่วมกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการเงินกับกระทรวงการคลัง
- เป็นตัวแทนรัฐบาลลาวในการติดต่อ ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างชาติ<sup>15</sup>

โดยธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวทำการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศ ภายใต้กฎหมายธนาคารธุรกิจ ค.ศ.2006 เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์

ในการตรวจสอบการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวจะทำการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ผ่านรายงานซึ่งธนาคารพาณิชย์ได้เสนอต่อธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวและส่งตัวแทนเข้าตรวจสอบการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ณ สถานที่ทำการของธนาคารพาณิชย์นั่นเอง

## 2.2 คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน

หากนักลงทุนต่างชาติมีความประสงค์จะเข้าดำเนินธุรกิจในประเทศ ส.ป.ป.ลาว นักลงทุนต่างชาติต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตในประเทศ ส.ป.ป.ลาว หน่วยงานดังกล่าวคือคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน(Committee for promotion and Management of Investment: CPMI)ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงแผนการและการลงทุนประเทศส.ป.ป.ลาวและทำหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจในประเทศ ส.ป.ป.ลาว

<sup>15</sup> กฎหมายธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว ค.ศ.1995 มาตรา 4 และมาตรา 5

ในการขออนุญาตนักลงทุนต้องยื่นคำร้องขออนุญาตดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาวประกอบกับรายละเอียดขององค์กรธุรกิจที่จะก่อตั้ง, แผนการดำเนินธุรกิจ, ข้อมูลสินค้าหรือบริการของผู้ลงทุน<sup>16</sup> เมื่อคณะกรรมการฯได้รับคำร้องแล้วจะทำการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบธุรกิจประเภทนั้น เช่นการตั้งธนาคารพาณิชย์ คณะกรรมการฯจะทำการประชุมร่วมกับธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวเพื่อพิจารณาอนุญาต โดยในส่วนของคณะกรรมการฯจะทำหน้าที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาต3ใบคือ ใบอนุญาตลงทุน(Investment License), ใบทะเบียนวิสาหกิจ(Enterprise Registration)และใบทะเบียนอากร(Tax Registration) เมื่อนักลงทุนได้รับใบอนุญาตทั้งหมดจะสามารถดำเนินธุรกิจภายในประเทศส.ป.ป.ลาวได้

อำนาจในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนมีแต่เฉพาะในขั้นตอนแรกของการเข้าดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์เท่านั้น เมื่อธนาคารพาณิชย์ได้รับอนุญาตให้เข้าดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาวแล้ว อำนาจในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นอำนาจของธนาคารแห่ง ส.ป.ป.ลาวโดยตรง

### 3. หลักกฎหมายในการอนุญาตและการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

#### 3.1 การเข้าสู่ตลาด

กฎหมายของประเทศส.ป.ป.ลาวไม่มีข้อจำกัดในการเข้าถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ โดยคนต่างด้าว ดังนั้นธนาคารพาณิชย์ซึ่งก่อตั้งในส.ป.ป.ลาวหลายแห่งจึงมีผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติ เช่น ธนาคารANZเวียงจันทน์พาณิชย์ซึ่ง เป็นธนาคารที่ถือหุ้นโดยกลุ่มธนาคารออสเตรเลียและนิวซีแลนด์(ANZ)ในอัตราส่วนร้อยละ 60 %และบริษัทการเงินระหว่างประเทศ(IFC), ธนาคารเอชอีดีต้า(ลาว)(ACLEDA(laos)ซึ่งเป็นบริษัทลูก ของธนาคารเอชอีดีต้า(ACLEDA)ซึ่งเป็นธนาคารก่อตั้งในประเทศกัมพูชา,ธนาคารอินโดจีน(Indochina Bank)ซึ่งเป็นธนาคารก่อตั้งโดยกลุ่มบริษัทโคลาวซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างนักธุรกิจเกาหลีและลาวโดยนักธุรกิจเกาหลีเป็นผู้ถือหุ้นเสียงส่วนใหญ่ และในขณะเดียวกันประเทศส.ป.ป.ลาวยังอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติสามารถเข้าเปิดสาขาธนาคารได้ ซึ่งธนาคารพาณิชย์ไทยและธนาคารพาณิชย์ของมาเลเซียได้เลือกการเปิดสาขาเพื่อดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาว

<sup>16</sup> กระทรวงแผนการและการลงทุน, คำร้องขอลงทุนอยู่ ส.ป.ป.ลาว, เอกสารประกอบกรขออนุญาต, ประเทศส.ป.ป.ลาว

จากการศึกษาในหัวข้อที่แล้วปรากฏว่าหน่วยงานรัฐซึ่งทำหน้าที่ในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเข้าดำเนินธุรกิจในประเทศ ส.ป.ป.ลาวได้แก่ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว และคณะกรรมการแผนการลงทุน ซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีข้อกำหนดในการขออนุญาตดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ดังนี้

ธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีความประสงค์จะดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศ ส.ป.ป.ลาวต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการแผนการและการลงทุน หลังจากนั้น คณะกรรมการแผนการและการลงทุนจะได้ทำการประชุมร่วมกับธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวเพื่อพิจารณาอนุญาต เนื่องจากธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวนั้นเป็นหน่วยงานรัฐแห่งเดียวซึ่งมีสิทธิในการออกใบอนุญาตให้กับธนาคารพาณิชย์ โดยข้อพิจารณาในการให้ใบอนุญาตนั้นได้แก่ แผนการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์นั้นมีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์กับประเทศส.ป.ป.ลาว และธนาคารพาณิชย์นั้นมีโครงสร้างองค์กรที่มีความโปร่งใสและมีผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานธนาคาร อีกทั้งได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ให้เข้าดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาว<sup>17</sup>

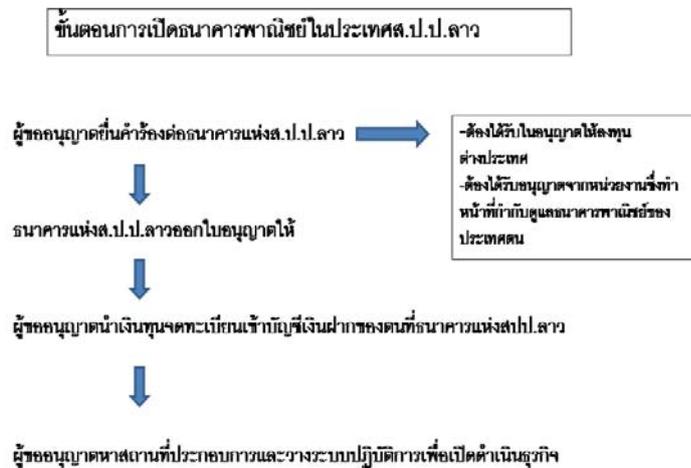
หากธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวและคณะกรรมการแผนการและการลงทุนมีความเห็นว่าธนาคารพาณิชย์ต่างชาตินั้นควรได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ต่างชาตินั้นจะได้รับเอกสารสำคัญ 3 ฉบับได้แก่ใบอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์จากธนาคารประเทศ ส.ป.ป.ลาวและใบทะเบียนวิสาหกิจ ใบอนุญาตลงทุนต่างประเทศจากคณะกรรมการแผนการและการลงทุนซึ่งมีผลเป็นการขึ้นทะเบียนวิสาหกิจและทะเบียนอากร ซึ่งส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์สามารถดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาวได้

ส่วนข้อกำหนดในเรื่องเงินทุนจดทะเบียนนั้นหากเป็นการตั้งสาขาโดยธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ จะต้องมียกเว้นจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 50 ต่อกีบ (ประมาณ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ต้องมีเงินทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 100 ต่อกีบ (ประมาณ 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) โดยธนาคารพาณิชย์ที่ขออนุญาตประกอบธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาวต้องนำเงินทุนจดทะเบียนดังกล่าวโอนเข้าบัญชีเงินฝากของตนซึ่งเปิดไว้ที่ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว

---

<sup>17</sup>ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว ,เงื่อนไขในการขออนุญาตสร้างตั้งธนาคารธุรกิจอยู่ สปป.ลาว (www.bol.gov.la เมษายน 2552)

ต่อมาในปี พ.ศ.2552 ได้มีการออกดำรัสนายกรัฐมนตรีเลขที่ 141/นย. ลงวันที่ 24 กันยายน ค.ศ.2009 ว่าด้วยการเพิ่มทุนจดทะเบียนต่ำสุดของธนาคารธุรกิจและเงินลงทุนต่ำสุดของสาขาธนาคารธุรกิจต่างประเทศ ซึ่งกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องเพิ่มทุนจดทะเบียนขั้นต่ำเป็น 300 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ภายในกำหนดระยะเวลา 5 ปี นับแต่ดำรัสฯ มีผลบังคับใช้ ในขณะที่สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศต้องเพิ่มทุนเป็น 100 ล้านดอลลาร์ภายในระยะเวลา 3 ปี<sup>18</sup>



รูปภาพ 8. ขั้นตอนการเปิดธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาว

### 3.2 การดำเนินธุรกิจ

เมื่อธนาคารพาณิชย์สามารถเข้าดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาว การดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์นั้นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศเจ้าบ้าน เนื่องจากการดำเนินธุรกิจรวมของธนาคารพาณิชย์นั้นเกิดขึ้นในประเทศส.ป.ป.ลาว

ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์โดยการสร้างกฎเกณฑ์บางประการให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติ ซึ่งกฎหมายธนาคารธุรกิจ

<sup>18</sup> ขั้นตอนในการขออนุญาตเพื่อก่อตั้งธนาคารธุรกิจในส.ป.ป.ลาว โปรดดูภาคผนวก

ค.ศ.2006 ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวทำการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์อย่างเท่าเทียมกัน<sup>19</sup> ดังนั้นธนาคารพาณิชย์ต่างชาติหรือธนาคารพาณิชย์ลาวจึงตั้งอยู่ภายใต้มาตรฐานการปฏิบัติรูปแบบเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ตามการกระทำของธนาคารพาณิชย์บางอย่งนั้นไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว เช่นการใช้ดุลยพินิจเพื่อพิจารณาอนุมัติให้สินเชื่อแก่ลูกค้าธนาคารพาณิชย์ ซึ่งธนาคารพาณิชย์มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระว่าจะอนุมัติสินเชื่อให้กับลูกค้ารายนั้นหรือไม่

การศึกษาในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาจะได้อ่านการศึกษาดำเนินธุรกิจซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวดังนี้

### (ก)ขอบเขตในการดำเนินธุรกิจ

ขอบเขตในการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์นั้นปรากฏในมาตรา 40และมาตรา 41ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารธุรกิจ ซึ่งมีลักษณะพื้นฐานไม่แตกต่างจากการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยนัก กล่าวคือเป็นการให้บริการฝากเงิน การให้สินเชื่อ การรับชำระเงินและให้บริการโอนเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ประเทศส.ป.ป.ลาวยอมรับหลักความเสมอภาคระหว่างธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นธนาคารพาณิชย์ต่างชาติและธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวจึงมีความเท่าเทียมกันในการดำเนินธุรกิจ อย่างไรก็ตามธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวได้มีข้อกำหนดบางประการเป็นการจำกัดการดำเนินธุรกิจของสาขาธนาคารพาณิชย์ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อธนาคารพาณิชย์ไทย เช่นการซื้อขายเงินตราต่างประเทศซึ่งธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินธุรกิจและสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาตินั้นสามารถดำเนินธุรกิจดังกล่าวได้ แต่ธนาคารแห่งส.ป.ป.ได้ลาวออกคำสั่งเพิ่มเติมเพื่อจำกัดให้สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติสามารถให้บริการดังกล่าวได้แต่เฉพาะในที่ทำการของสาขาของตนเท่านั้น ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ในประเทศทั้งที่เป็นธนาคารพาณิชย์ต่างชาติหรือธนาคารพาณิชย์ลาวนั้นสามารถเปิดร้านแลกเปลี่ยนเงินตรานอกสาขาของตนได้<sup>20</sup>

<sup>19</sup>กฎหมายธนาคารธุรกิจ ค.ศ.2006 มาตรา 66 วรรค 3,อ้างไว้ เจริญธรรมที่ 6

<sup>20</sup>ประกาศธนาคารแห่งชาติลาวว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองเงินตราและวัตถุมูลค่า ค.ศ.2006 ฉบับที่ 2 ข้อ6 โปรดดูภาคผนวก

### (ข) มาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

ธนาคารแห่งประเทศไทย.ป.ป.ลาวได้มีการวางมาตรฐานเพื่อกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศทั้งที่เป็นธนาคารพาณิชย์ลาวและธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงให้กับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ส.ป.ป.ลาว ป้องกันการฟอกเงินและการประกอบอาชญากรรม รวมทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ฝากเงินในประเทศส.ป.ป.ลาว

การที่ธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งมีความมั่นคงและมีความสามารถในการชำระหนี้ที่ดี ย่อมส่งผลดีต่อระบบการเงินของทั้งประเทศ หากธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศประสบปัญหาในการดำเนินธุรกิจ ความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์หนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อธนาคารพาณิชย์อื่นและก่อให้เกิดความเสียหายให้กับระบบเศรษฐกิจทั้งระบบได้ (systemic risk) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวเป็นธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่และมีสินทรัพย์มาก<sup>21</sup>ซึ่งประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นเคยประสบกับปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจเนื่องจากธนาคารพาณิชย์ในประเทศมีหนี้ซึ่งไม่ก่อให้เกิดรายได้และส่งผลกระทบต่อระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ

ในเรื่องการรักษาความมั่นคงให้กับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศธนาคารแห่งประเทศไทย.ป.ป.ลาวได้มีการกำหนดการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ โดยในการคิดอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงธนาคารแห่งประเทศไทย.ป.ป.ลาวได้ใช้วิธีการตามเกณฑ์ Basel ในการคิดคำนวณและมีการกำหนดอัตราการใช้สินเชื่อซึ่งธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวอาจให้ได้

ส่วนวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์อีกประการหนึ่งคือการป้องกันอาชญากรรมและการฟอกเงิน เนื่องจากอาชญากรอาจใช้ธนาคารพาณิชย์เพื่อสนับสนุนการกระทำความผิดของตนเช่นทำการฟอกเงินผ่านธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

แม้ธนาคารพาณิชย์จะไม่ได้เสียหายทางเศรษฐกิจจากการสนับสนุนการประกอบอาชญากรรม อย่างไรก็ตามลักษณะของธนาคารอาจได้รับความเสียหายและทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวน้อยลง ดังนั้นหน่วยงานรัฐจึงต้องเข้ามากำกับดูแลการดำเนิน

---

<sup>21</sup>Kern Alexander, "The Need for Efficient International Financial Regulation and the Role of a Global Supervisor", *Journal of Money Laundering Control* 5, p. 53 (2001).

ธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เพื่อป้องกันการใช้ธนาคารพาณิชย์เพื่อสนับสนุนการประกอบอาชญากรรม<sup>22</sup>

ประเทศ ส.ป.ป. ลาวได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องทำตามหลักปฏิบัติว่าด้วยการรู้จักลูกค้า (know your customer) โดยธนาคารพาณิชย์ต้องดำเนินการเก็บข้อมูลของลูกค้า ผู้ใช้บริการจากเอกสารแสดงตนของผู้ใช้บริการธนาคาร ไม่ว่าจะเป็นการเปิดบัญชีธนาคาร การเช่าตู้নিরภัยหรือการทำธุรกรรมด้านอื่นๆกับธนาคารซึ่งมีมูลค่าของธุรกรรมตรงตามเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวกำหนดเพื่อตรวจสอบการกระทำของลูกค้าธนาคารพาณิชย์ซึ่งอาจเข้าข่ายการฟอกเงินหรือสนับสนุนอาชญากรรมภายในประเทศ

### 3.3 การขยายธุรกิจ

เมื่อธนาคารพาณิชย์สามารถเข้าสู่ตลาดภายในประเทศส.ป.ป.ลาวเป็นผลสำเร็จและการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์นั้นประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ธนาคารพาณิชย์อาจมีความประสงค์จะขยายธุรกิจธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศส.ป.ป.เพิ่มเติม

การขยายธุรกิจธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นกิจกรรมอันมีลักษณะคล้ายการก่อตั้งสาขาธนาคารพาณิชย์กล่าวคือ เป็นการกระทำโดยบริษัทแม่ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้มีการขยายธุรกิจหรือไม่ โดยมีกฎหมายภายในของประเทศเจ้าบ้านนั้นเป็นเครื่องกำหนดว่าธนาคารพาณิชย์จะสามารถขยายธุรกิจในประเทศเจ้าบ้านได้หรือไม่

เดิมประเทศส.ป.ป.ลาวอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศสามารถเปิดสาขาได้ แต่เฉพาะในนครเวียงจันทน์เท่านั้น<sup>23</sup> อย่างไรก็ตามการเปิดสาขาธนาคารต่างชาติในนครเวียงจันทน์สามารถกระทำได้หากมีกฎหมายอนุญาตเป็นกรณีพิเศษ เช่นในปีค.ศ.2002 มีการออกคำสั่ง

<sup>22</sup>Ross Cranston, Principles of Banking law,( Clarendon Press: Oxford 1997),p.75

<sup>23</sup>กฎหมายว่าด้วยธนาคารธุรกิจค.ศ.1997 มาตรา 9 “สาขาของธนาคารธุรกิจต่างประเทศและสถาบันตัวแทนของธนาคารธุรกิจต่างประเทศให้ตั้งอยู่นครหลวงของส.ป.ป.ลาวแห่งเดียว”

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตการค้าชายแดนบ่อเต็น แขวงหลวงน้ำทา ซึ่งอนุญาตให้ต่างชาติสามารถดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้ในเขตการค้าดังกล่าว<sup>24</sup>

อย่างไรก็ดีภายหลังจากกฎหมายว่าด้วยธนาคารธุรกิจค.ศ.2006 มีผลบังคับใช้ เงื่อนไขดังกล่าวถูกยกเลิก ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติสามารถเปิดสาขาได้ในทุกแขวงประเทศส.ป.ป.ลาว ซึ่งธนาคารกรุงศรีอยุธยาจำกัดซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ไทยนั้นก็ได้มีการเปิดสาขาแห่งที่สองเพิ่มเติมในประเทศส.ป.ป.ลาวที่แขวงสะหวันนะเขต<sup>25</sup>

การขยายสาขานาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นมีเงื่อนไขและขั้นตอนคล้ายคลึงกับการก่อตั้งสาขานาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในประเทศส.ป.ป.ลาว กล่าวคือต้องได้รับอนุญาตทั้งจากหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศตน และจากธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวเสียก่อนจึงจะสามารถเปิดสาขานาธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศส.ป.ป.ลาวได้

### 3.4 การยุติการดำเนินธุรกิจ

โดยธรรมชาติของการดำเนินธุรกิจ ย่อมมีทั้งการได้รับผลกำไรและการขาดทุน และหากการดำเนินธุรกิจนั้นประสบกับปัญหาขาดทุนเป็นระยะเวลาต่อเนื่องก็อาจนำมาสู่การยุติการดำเนินธุรกิจได้

ในการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศ การยุติการดำเนินธุรกิจอาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจขององค์กรธุรกิจเองที่จะยุติการดำเนินธุรกิจในส่วนที่ตนเห็นว่าปริมาณธุรกิจน้อยจนไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดำเนินธุรกิจหรืออาจเกิดจากการที่สำนักงานใหญ่ของธนาคารพาณิชย์นั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือสิ้นสภาพนิติบุคคลโดยผลของกฎหมาย ซึ่งในกรณีของสาขานาธนาคารพาณิชย์ไทยนั้น การที่ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นบริษัทแม่ในประเทศไทยยุติการดำเนินธุรกิจอาจส่งผลกระทบต่อการคงอยู่ของสาขานาธนาคารพาณิชย์เช่นกัน

การยุติการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นเป็นไปตามกฎหมายธนาคารธุรกิจ ค.ศ.2006 มาตรา 80 โดยสาเหตุหลักในการยุติการดำเนินธุรกิจนั้นมีอยู่ 3 ประการใหญ่ๆคือ ประการแรกเป็นไปตามความประสงค์ของธนาคารพาณิชย์นั่นเองและประการที่

<sup>24</sup> คำสั่งนายกรัฐมนตรีเลขที่ 16/นย. ว่าด้วยเขตการค้าชายแดนบ่อเต็น แขวงหลวงน้ำทา ค.ศ.2002 ข้อ 5 และข้อ 6

<sup>25</sup> สถานกงสุลใหญ่ไทยแขวงสะหวันนะเขต, ข้อมูลแขวงสะหวันนะเขต ([www.thaisavannakhet.com](http://www.thaisavannakhet.com) มีนาคม 2553)

สองเกิดจากกฎหมายกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์นั้นต้องยุติการดำเนินธุรกิจซึ่งได้แก่ การถูกถอนใบอนุญาตเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแห่งส.ป.ป.ลาว, การเสนอข้อมูลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงจนทำให้ได้ใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจหรือมีการควมรวมกิจการเป็นต้น ส่วนประการที่สามนั้นมีผลเฉพาะกับสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ กล่าวคือเป็นกรณีที่สำคัญงานใหญ่ได้ถูกถอนใบอนุญาตในประเทศตน

จากข้อกำหนดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในมุมมองของประเทศส.ป.ป.ลาวนั้น สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาตินั้นไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากสำนักงานใหญ่ ซึ่งหลักดังกล่าวปรากฏอยู่ในบทนิยามศัพท์ของกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยมีการระบุว่าสาขาของธนาคารธุรกิจต่างประเทศนั้นเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารธุรกิจต่างประเทศ<sup>26</sup> ดังนั้นการที่ธนาคารพาณิชย์ไทยเลือกรูปแบบการดำเนินธุรกิจในแบบสาขาย่อมส่งผลให้สาขาธนาคารพาณิชย์ต้องยุติการดำเนินธุรกิจหากบริษัทแม่ในประเทศไทยไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อได้

เมื่อธนาคารพาณิชย์ยุติการดำเนินธุรกิจ กระบวนการต่อไปซึ่งธนาคารพาณิชย์จะต้องดำเนินการคือการจัดการทรัพย์สิน ซึ่งในประเทศส.ป.ป.ลาว กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการชำระสะสาง” ทำหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของธนาคารพาณิชย์ ในกรณีของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเมื่อมีการชำระบัญชีเสร็จ ธนาคารจะสามารถโอนทรัพย์สินที่ยังคงเหลือของตนกลับประเทศได้

ข้อสรุปจากการศึกษาในบทที่สาม ผู้ศึกษาพบว่า การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ส.ป.ป.ลาวนั้นมีคล้ายคลึงกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวคือ เป็นการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในการก่อตั้งธนาคาร การดำเนินธุรกิจธนาคาร การขยายธุรกิจและการยุติการดำเนินธุรกิจ แต่ฐานะในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาว ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวอยู่ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลประเทศเจ้าบ้าน ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นอยู่ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่

<sup>26</sup>กฎหมายว่าด้วยธนาคารธุรกิจมาตรา 3 “ ข้อ 17. สาขาธนาคารธุรกิจต่างประเทศ หมายถึงภาคส่วนหนึ่งของธนาคารธุรกิจต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจการธนาคารอยู่ ส.ป.ป.ลาวตามระบอบกฎหมายของส.ป.ป.ลาว”

การให้อนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นมีแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติภายใต้หลักการพื้นฐาน 3 ประการสำคัญได้แก่ ประการแรกการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติและธนาคารพาณิชย์ลาวนั้นกระทำภายใต้มาตรฐานการกำกับดูแลเดียวกัน ประการที่สองธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวยอมให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่สามารถกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของตนภายในประเทศส.ป.ป.ลาวได้และประการสุดท้ายธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวได้นำเอามาตรฐานสากลมาใช้เพื่อกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์

หลักการพื้นฐานดังกล่าวยอมส่งผลกระทบต่อธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาวคือ การดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ไทยนั้นจะตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประเทศไทยและประเทศลาว และสาขาธนาคารพาณิชย์ไทยจะตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลซึ่งมีมาตรฐานเดียวกันกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ลาวและธนาคารพาณิชย์ต่างชาติอื่นๆในประเทศส.ป.ป.ลาว