

#### บทที่ 4

### ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศส.ป.ป.ลาว ในการกำกับดูแล ธนาคารพาณิชย์ไทยในส.ป.ป.ลาว

โดยหลักแล้วการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ตั้งอยู่ภายใต้อำนาจในการกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งจะทำหน้าที่ดูแลธนาคารพาณิชย์ให้มีฐานะมั่นคงและดำเนินธุรกิจอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์จะทำการกำหนดมาตรฐานในการดำเนินธุรกิจให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับระบบเศรษฐกิจโดยรวมและทำให้ผู้ถือหุ้นธนาคาร, ประชาชนผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ผู้มีสิทธิเรียกร้องของธนาคารแน่ใจว่า ธนาคารพาณิชย์มีการจัดการบริหารความเสี่ยงที่ดี และสามารถรับมือกับความสูญเสียทางธุรกิจได้

นับตั้งแต่มีการเปิดเสรีการค้าและการบริการและมีการลดข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดของธนาคารพาณิชย์ ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ออกไปดำเนินธุรกิจในต่างประเทศมากขึ้น ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากหากปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์ข้ามชาติสามารถดำเนินธุรกิจโดยปราศจากการควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้นจะไม่จำกัดแต่เฉพาะภายในประเทศใดประเทศหนึ่งแต่อาจจะมีความเสี่ยงที่ความเสียหายและการสูญเสียความเชื่อถือในสถาบันการเงินจะลุกลามขยายตัวไปยังประเทศต่างๆที่ธนาคารพาณิชย์ข้ามชาตินั้นเข้าไปดำเนินธุรกิจ (Moral hazard)

ในการศึกษาที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าการกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งประเทศแม่และประเทศเจ้ามีขอบเขตและวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลที่คล้ายคลึงกัน เพียงแต่ที่มาของอำนาจในการกำกับดูแลนั้นมีความแตกต่างกันกล่าวคือ การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของประเทศแม่กระทำภายใต้หลักสัญชาติ(nationality principle) ในขณะที่การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศเจ้าบ้านนั้นกระทำภายใต้หลักดินแดน(territorial principle)<sup>1</sup> ซึ่งอาจก่อปัญหาในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์โดยหน่วยงานกำกับดูแลทั้งสองหน่วยงาน เนื่องจากการเข้ากำกับดูแลธนาคารพาณิชย์โดยประเทศแม่ เป็นการใช้อำนาจนอกเหนืออาณาเขต

---

<sup>1</sup> Michale Akehurst, "A Modern introduction to international law", 6<sup>th</sup>, (London :Harper Collins Academic, 1993) p.112

ของตน(extraterritorial jurisdiction) ซึ่งอาจส่งผลเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศเจ้าบ้านได้หากการใช้อำนาวดังกล่าวไม่ได้รับความยินยอมจากประเทศเจ้าบ้าน

อย่างไรก็ดีการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ข้ามชาตินั้นไม่สามารถกระทำได้แต่เฉพาะหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศใดประเทศหนึ่งหากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และป้องกันความเสียหายซึ่งอาจเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ จึงก่อให้เกิดข้อสงสัยว่าภายใต้ปัญหาการขัดกันของเขตอำนาจรัฐ หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์มีแนวทางในการร่วมมือเพื่อกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์อย่างไรและมีข้อเสนอแนะขององค์การระดับประเทศใดที่สามารถใช้เพื่อแก้ปัญหาคัดกันของเขตอำนาจดังกล่าวอีกทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาคำกับดูแลระหว่างประเทศไทยและประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นกระทำได้อย่างไรได้ เนื่องจากมีธนาคารพาณิชย์ไทยถึง 5 ธนาคารเข้าดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาว ประกอบกับการที่ประเทศไทยและประเทศส.ป.ป.ลาวมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกัน อีกทั้งยังมีการใช้เงินบาทในการดำเนินธุรกิจระหว่าง 2 ประเทศอย่างแพร่หลาย ดังนั้นความร่วมมือในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์จึงมีความสำคัญต่อความมั่นคงในระบบเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ

เพื่อตอบข้อสงสัยผู้ศึกษาจึงได้ทำการได้แบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็น 4 ส่วนดังนี้

1. ข้อเสนอแนะของBASEL ในฐานะกรอบแนวทางการอนุญาตและการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์
2. มาตรฐาน (บางประการ) ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ

โดยในสองหัวข้อการศึกษาแรกผู้ศึกษาทำการศึกษาถึงแนวทางในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในระดับสากล ผ่านทางข้อเสนอแนะของ Basel ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั่วโลกนำไปใช้เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์อย่างแพร่หลาย

มาตรฐานสากลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์มีอยู่หลายประการซึ่งผู้ศึกษาไม่ได้ทำการศึกษาหมดทุกประการ โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกทำการศึกษาเฉพาะแต่ในประเด็น การแลกเปลี่ยนข้อมูล, การดำรงเงินกองทุนและการป้องกันอาชญากรรมและการก่อการร้ายเท่านั้น ส่วนใน 2 หัวข้อหลังผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้

3. ปัญหาในการอนุญาตและการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศ ส.ป.ป.

ลาว

4. แนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศ ส.ป.ป.ลาว ในการแก้ไข ปัญหาในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

### 1. ข้อเสนอแนะBASEL ในฐานะกรอบแนวทางการอนุญาตและ การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

#### 1.1 ความเป็นมา

ในปี 1974 หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของประเทศในกลุ่ม G-10ซึ่งเป็น ประเทศอุตสาหกรรม ได้ก่อตั้งคณะกรรมการซึ่งมีชื่อเรียกว่า The Committee on Banking Regulations and Supervisory practicesหรือในปัจจุบันมีชื่อเรียกว่า The Basel Committee on Bank Supervision(Basel Committee) โดยมีสถานะเป็นคณะทำงานในธนาคารเพื่อการชำระหนี้ ระหว่างประเทศ(Bank for international Settlement: BIS)

สาเหตุในการก่อตั้งคณะกรรมการ Basel ขึ้นมานั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาการ ยุติการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ถึง 3 แห่งในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน คือ The Herstatt Bankhausภายในประเทศเยอรมันอันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายในการซื้อขายเงินตรา ต่างประเทศที่ผิดพลาด,ธนาคารThe British-Israel Bank ในประเทศอังกฤษเนื่องจากประสบ ภาวะล้มละลายและธนาคารFranklin National Bank ในประเทศอเมริกาซึ่งประสบปัญหาทาง เศรษฐกิจอันเนื่องจากการขาดการจัดการบริหารที่ดี<sup>2</sup>

การยุติการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ถึง3แห่ง ทำให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคาร พาณิชย์พยายามหาแนวทางเพื่อกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์โดยการสร้าง

---

<sup>2</sup>J.J.Norton, Chia-Jui Cheng and I.Fletcher(eds.),International Banking Regulation and Supervision: Change and Transformation in the1990s,(Netherlands:Martinus Nijhoff publishers,1994)pp.264-265

มาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจหลายประเทศ<sup>3</sup>

ในปี ค.ศ.1975 คณะกรรมการ Basel ได้มีการจัดทำ The Basel Concordat ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจต่างประเทศและได้มีการทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจในต่างชาติเรื่อยมา กล่าวคือ ในปี ค.ศ.1983 คณะกรรมการ Basel ได้จัดทำ Principles for the Supervision of Bank's Foreign Establishments" ค.ศ.1983 โดยหลักการของข้อเสนอแนะดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่หน่วยงานกำกับดูแลนั้นสามารถตรวจสอบและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุมทั้งธนาคารพาณิชย์ในประเทศและธนาคารพาณิชย์ซึ่งออกไปดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ ซึ่งหลักการนี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อ การกำกับแบบรวมกลุ่ม(Consolidated Supervision)<sup>4</sup> และในข้อเสนอแนะฉบับนี้ คณะกรรมการ Basel ได้เสนอแนวทางเพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศใดประเทศหนึ่งปรับลดมาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของตนเพื่อดึงดูดธนาคารพาณิชย์ต่างชาติให้เข้ามาดำเนินธุรกิจภายในประเทศตนเอง โดยหากหน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่เห็นว่าการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศเจ้าบ้านมีลักษณะต่ำกว่ามาตรฐานสากล หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ไม่ควรอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์เข้าไปดำเนินธุรกิจ<sup>5</sup>

ในปี ค.ศ.1991 ได้เกิดเหตุการณ์ซึ่งมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในมาตรฐานการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของ คณะกรรมการ Basel ซึ่งได้แก่การที่ธนาคาร Bank of Credit and Commerce international(BCCI)ประสบปัญหาจนถึงขั้นเลิกกิจการ ส่งผลให้คณะกรรมการ Basel ออกข้อเสนอแนะที่เรียกว่า Report on Minimum Standard for the Supervision of international Banking Group and their cross-border Establishment ขึ้น

---

<sup>3</sup> Kern Alexander ,“The Need for Efficient International Financial Regulation and the Role of a Global Supervisor”, Journal of Money Laundering Control 5 p.52 (2001)

<sup>4</sup> Ross Cranston, Principles of Banking law,( Clarendon Press: Oxford 1997),pp.110-112

<sup>5</sup> Kern Alexander, *Supra note 3*,p 56

ปีค.ศ.1996 ได้มีการจัดทำ Supervision of Cross-Border Banking ซึ่งเนื้อหาภายในข้อเสนอแนะนี้มีวัตถุประสงค์เป็นการให้ข้อเสนอแนะและคำแนะนำเพื่อลดอุปสรรคอันเกิดขึ้นในการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ รายงานฉบับดังกล่าวได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากประเทศสมาชิกBaselโดยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยสี่สิบเอ็ดประเทศได้ทำการรับรองข้อเสนอแนะฉบับดังกล่าว รายละเอียดตามข้อเสนอแนะฉบับนี้ได้มีกำหนดเกี่ยวกับการเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลในเพื่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของหน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่ เนื่องจากกฎหมายภายในเกี่ยวกับการรักษาความลับของธนาคารพาณิชย์อาจมีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการกำกับดูแล<sup>6</sup>

ในปีค.ศ.1997 มีการจัดทำCore Principles for Effective Banking Supervision เนื้อหาภายในของข้อเสนอแนะเป็นการรับรองหลักการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ตามข้อเสนอแนะใน Supervision of Cross-Border Banking และเวลาต่อมาได้มีการจัดทำ Essential Elements of a Statement of Cooperation between Banking Supervisorsในปีค.ศ.2001 เพื่อใช้เป็นกรอบกำหนดรายละเอียดในการจัดทำความตกลงระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลของแต่ละประเทศในการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการกำกับดูแลระหว่างกัน<sup>7</sup> และล่าสุดในปี ค.ศ. 2003 คณะกรรมการBasel ได้จัดทำข้อเสนอแนะ High-level Principles for the Cross-Border Implementation of the New Accord เพื่อให้การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจในต่างประเทศนั้นมีความสอดคล้องกับข้อตกลง Basel Accord ฉบับใหม่( Basel II)

นอกจากข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจในต่างประเทศแล้ว คณะกรรมการ Basel ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะในการดำรงเงินกองทุนขึ้นในปี ค.ศ.1988 ซึ่งข้อเสนอแนะของBasel ดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า The Basel Accord on Capital Adequacy หรือ Basel Accord ซึ่งข้อเสนอแนะฉบับดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ซึ่งทำธุรกรรมระหว่างประเทศโดยให้ดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่น้อยกว่าร้อยละ 8 %

ภายหลังจากที่ได้มีการออก Basel Accord หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์หลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกของ Bank for International Settlement ได้นำเกณฑ์

---

<sup>6</sup> Inwon Song, "Foreign Bank Supervision and Challenges to Emerging Market Supervisors", IMF working Paper p.9

<sup>7</sup> *Ibid.*

ของ Basel ไปใช้ในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ของตน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการเสนอเกณฑ์ในการดำรงเงินกองทุนฉบับใหม่ขึ้นโดยเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในชื่อ Basel II (the new Capital Accord)<sup>8</sup>

## 1.2 แนวทางในการกำกับดูแล

การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel นั้นเป็นการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจหลายประเทศหรือมีการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ ซึ่งหลักการพื้นฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจข้ามชาตินั้นได้แก่

1. ธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจข้ามชาติควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศซึ่งตนได้ก่อตั้งและมีสำนักงานใหญ่ (home country Authority)

2. การก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ข้ามชาติควรได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศซึ่งธนาคารพาณิชย์นั้นได้ก่อตั้งและหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศซึ่งตนมีความประสงค์จะเข้าดำเนินธุรกิจ (host country Authority)

3. หน่วยงานกำกับดูแลของประเทศซึ่งธนาคารพาณิชย์ข้ามชาตินั้นได้ก่อตั้งและมีสำนักงานใหญ่ (home country Authority) ควรมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลในการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ข้ามชาตินั้น

4. หากปรากฏว่ามีมาตรการหรืออุปสรรคใดๆ อันเป็นผลให้การปฏิบัติตามหลักการทั้ง 3 ข้อในเบื้องต้นไม่สามารถกระทำได้ หน่วยงานกำกับดูแลของประเทศแม่ไม่ควรอนุญาตให้มีการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ข้ามชาติ<sup>9</sup>

หากกล่าวโดยสรุปหลักการพื้นฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel คือหลักการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม (consolidated Supervision) ที่มีความประสงค์ให้หน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่กำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ทั้งภายในและนอกประเทศ<sup>10</sup> โดยในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศนั้นควรเป็นหน้าที่ร่วมกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลทั้งประเทศเจ้าบ้านและประเทศแม่

<sup>8</sup> Kern Alexander, *Supra note 3*, pp.57-58

<sup>9</sup> Inwon Song, *Supra note 6*, p.7

<sup>10</sup> Ross Cranston, *Supra note 4*, p.111

ข้อเสนอแนะของ Basel มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ยกตัวอย่างเช่น ใน Basel Concordat ปีค.ศ.1975 ได้กำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศเจ้าภาพกำกับดูแลสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่หน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ทั้งกลุ่มเป็นต้น

ผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่าแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจในหลายประเทศตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel นั้นอยู่บนพื้นฐานความตระหนักถึงปัญหาการขัดกันของเขตอำนาจรัฐซึ่งอาจเกิดจากการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นข้อเสนอแนะของ Base จึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการสร้างข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่และหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศเจ้าบ้านแต่ประการใดแต่กลับมีลักษณะให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นับตั้งแต่การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ออกไปดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ กล่าวคือหากการกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่นั้นไม่สามารถกระทำได้นั้นเนื่องจากกฎหมายภายในของประเทศเจ้าบ้านมีข้อจำกัดในการเข้ากำกับดูแล หน่วยงานกำกับดูแลไม่ควรอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์เข้าไปดำเนินธุรกิจ ซึ่งการไม่อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ออกไปดำเนินธุรกิจตั้งแต่แรกย่อมส่งผลให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งสองแห่งไม่มีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจขัดกันในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์

### 1.3 สถานะทางกฎหมายของข้อเสนอแนะ Basel และข้อตกลงเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

#### (ก) ข้อเสนอแนะ Basel

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel นั้นเป็นมีหลักการพื้นฐานเป็นการสนับสนุนให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์แต่ละประเทศทำข้อตกลงเกี่ยวกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ร่วมกันเพื่อกำหนดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ข้ามชาติ

นับตั้งแต่มีการออกข้อเสนอแนะหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศต่างๆ ได้ยอมรับและยึดถือเป็นแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ย่อมเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจขึ้นกับระบบการเงินภายในของทั้ง 2 ประเทศ

ข้อเสนอแนะของ Basel นั้นจะไม่มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศเนื่องจากโดยลักษณะของข้อเสนอแนะไม่มีลักษณะเป็นการทำสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้นข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel จึงไม่มีค่าบังคับในทางกฎหมาย

อย่างไรก็ดีหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศต่างๆได้นำข้อเสนอแนะของ Basel ไปใช้ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ โดยถือว่ามาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของ Basel นั้นมีความเป็นสากลและได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย จึงอาจส่งผลให้ข้อเสนอแนะดังกล่าวมีสภาพเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (customary law) ซึ่งเป็นบ่อเกิดหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศตามที่ได้กำหนดในมาตรา 38 ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ได้มีการให้ความเห็นโดยนักกฎหมายระหว่างประเทศว่าจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้นต้องมีลักษณะเป็น “แนวทางปฏิบัติระหว่างรัฐซึ่งได้มีการปฏิบัติซ้ำๆ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งและรัฐรู้สึกว่าการปฏิบัติดังกล่าวมีสภาพบังคับต่อรัฐ (opinio juris)”<sup>11</sup> อย่างไรก็ตามได้มีการให้ความเห็นว่า “การที่แนวทางปฏิบัติใดจะวิวัฒนาการเป็นจารีตประเพณีนั้นต้องใช้ระยะเวลาอันบางที่อาจจะเป็นเวลาถึงสองร้อยสามร้อยปีซึ่งในปัจจุบันด้วยเหตุที่สภาพสังคมนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นหากให้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการสร้างจารีตประเพณีระหว่างประเทศอาจส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นหากรัฐยอมรับว่าแนวทางปฏิบัติดังกล่าวมีสภาพบังคับและมีผลผูกพันต่อรัฐ แนวทางปฏิบัตินั้นย่อมเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ”<sup>12</sup>

ดังนั้น ข้อเสนอแนะของ Basel จึงอาจอยู่ในสถานะของจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หากไม่นำเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตามภายใต้เงื่อนไขอีกประการของจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้แก่การมีสภาพบังคับต่อรัฐ ซึ่งได้มีการให้ความเห็นว่า ข้อเสนอแนะของ Basel นั้นขาดสภาพบังคับต่อรัฐจึงไม่ถือเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ แต่มีฐานะเป็น soft law<sup>13</sup> ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวทางและมาตรฐานการปฏิบัติระหว่างรัฐซึ่งไม่มีสภาพ

<sup>11</sup> Michale Akehurst, *supra note* 1, pp.25-30

<sup>12</sup> นพนิธิ สุริยะ, *Lecture Notes กฎหมายระหว่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2548, หน้า 74-75

<sup>13</sup> Ross Cranston, *Supra note* 4, p.112

บังคับในทางกฎหมาย การละเมิดข้อตกลงซึ่งมีสถานะเป็นsoft law ย่อมไม่ถือเป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ<sup>14</sup>

การเป็นsoft lawได้นั้นต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงสองประการคือประการแรกรัฐที่เกี่ยวข้องต่างเคารพและกระทำการต่างๆสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติดังกล่าวประการที่สองแนวทางปฏิบัตินั้นสามารถพัฒนาตนเองไปเป็นจารีตประเพณีและกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้ตามลำดับ<sup>15</sup>

หากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel นั้นมีลักษณะเป็นSoft lawและได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติโดยปราศจากการคัดค้าน จนกระทั่งเกิดเป็นสภาพบังคับต่อรัฐขึ้น ข้อเสนอแนะของ Basel นั้นย่อมกลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และส่งผลให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์แต่ละรัฐต้องนำข้อเสนอแนะไปเป็นแนวทางในการวางกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ซึ่งโดยสภาพสังคม วัฒนธรรมและภูมิหลังทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐอาจทำให้เกิดการคัดค้านการมีสภาพบังคับของข้อเสนอแนะBaselได้

### (ข) ข้อตกลงเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel ได้แนะนำให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่และหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศเจ้าบ้านทำข้อตกลงเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ระหว่างกันซึ่งประเทศไทยเองได้มีการทำข้อเสนอแนะในลักษณะดังกล่าวกับหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์หลายประเทศ ซึ่งนำมาสู่ข้อสงสัยว่าข้อตกลงเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นี้มีผลทางกฎหมายผูกพันหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งสองประเทศหรือไม่

เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ความตกลงระหว่างประเทศซึ่งก่อให้เกิดผลทางกฎหมายต้องมีลักษณะเป็นการนำกฎหมายระหว่างประเทศมาบังคับใช้ต่อความ

---

<sup>14</sup> Kern Alexander, "The Role of Soft Law in the Legalization of international banking supervision: A Conceptual Approach", Working paper no.168 ESRC Centre for Business Research University of Cambridge, June 2000 pp.2-3

<sup>15</sup> Kern Alexander, *Ibid*, p.6

ตกลงนั้น ทั้งในเรื่องความสมบูรณ์หรือผลของข้อตกลงดังกล่าว อีกทั้งต้องก่อให้เกิดสภาพบังคับให้ประเทศภาคีต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง<sup>16</sup>

เมื่อเนื้อหาภายในข้อตกลงระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลนั้น กำหนดให้ใช้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งไม่ว่าจะเป็นรัฐเจ้าบ้านหรือรัฐประเทศแม่ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นความตกลงซึ่งได้ทำขึ้นนี้จึงไม่ก่อให้เกิดความผูกพันในทางกฎหมายแต่ประการใด ข้อตกลงดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นเพียงการตกลงในแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลเท่านั้น

แม้ข้อตกลงดังกล่าวจะปราศจากผลบังคับทางกฎหมาย หน่วยงานกำกับดูแลของประเทศต่างๆ ย่อมรับและยึดถือแนวทางปฏิบัติตามข้อตกลงในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายใต้หลักการต่างตอบแทนและหลักถ้อยที่ถ้อยอาศัย เนื่องจากการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ย่อมเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจขึ้นกับระบบการเงินภายในของทั้ง 2 ประเทศ

## 2. มาตรฐาน (บางประการ) ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ซึ่งดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ

ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ได้มีการกำหนดมาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการสร้างความมั่นคงต่อระบบธนาคารพาณิชย์และป้องกันการใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการฟอกเงินและประกอบอาชญากรรม

กฎหมายว่าด้วยการธนาคารในทุกประเทศจะมีบทบัญญัติเพื่อรักษาความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ไว้ในลักษณะเดียวกันเป็นมาตรฐาน การศึกษาในส่วนนี้จึงเป็นการศึกษาถึงมาตรฐานสากลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ใน 3 ประการซึ่งมีความสำคัญต่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ดังนี้

---

<sup>16</sup> ประสิทธิ์ เอกบุตร, “กฎหมายระหว่างประเทศเล่ม 1 สนธิสัญญา,” พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2544), หน้า 69.

## 1.1 การเข้าถึงข้อมูลเพื่อการกำกับดูแล

การที่หน่วยงานกำกับดูแลสามารถเข้าถึงข้อมูลในการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้นั้น ย่อมมีผลให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถตรวจสอบได้ว่าธนาคารพาณิชย์นั้นปฏิบัติตามกฎระเบียบตามกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากโดยสภาพการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์นั้นตั้งอยู่บนความเสี่ยงต่อการสูญเสียทางธุรกิจ ดังนั้นการที่หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์สามารถเข้าถึงข้อมูลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ได้ย่อมทำให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดกับธนาคารพาณิชย์ได้

โดยทั่วไปหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศเจ้าบ้านนั้นมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลเพื่อกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้ดีกว่าหน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่ เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศเจ้าบ้านนั้นมีความรู้และมีความสามารถในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทางตลาดการเงินภายในประเทศของตนได้ดีกว่าหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ แต่ถ้าหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศแม่นั้นไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของธนาคารพาณิชย์ตนในประเทศเจ้าบ้านย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงในความเสี่ยงต่อประเทศแม่

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เกิดจากข้อมูลบางส่วนที่มีความจำเป็นต่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นข้อมูลที่กฎหมายภายในประเทศเจ้าบ้านกำหนดให้เป็นความลับที่ห้ามเปิดเผยต่อบุคคลภายนอกเว้นแต่มีกฎหมายระบุให้สามารถเปิดเผยข้อมูลได้ เช่น รายการธุรกรรมทางการเงินของลูกค้าธนาคาร ยอดเงินฝากในบัญชีของลูกค้าธนาคาร เป็นต้น

ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ข้ามชาติ ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่นั้นมีความรับผิดชอบต่อการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ กล่าวคือทั้งธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินธุรกิจในประเทศตนและธนาคารพาณิชย์ที่ออกไปดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ ซึ่งทางคณะกรรมการ Basel นั้นได้มีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์อันเกิดจากข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลไว้ และมีการกำหนดขึ้นเป็นหลักเกณฑ์ใน Core Principles for Effective Banking Supervision กล่าวคือในหลักที่ 24 “มาตรการซึ่งทำให้การกำกับดูแลอย่างทั่วถึง(consolidated supervision) เป็นไปได้ คือการร่วมมือกันแลกเปลี่ยนข้อมูลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานกำกับดูแล

ของประเทศเจ้าบ้าน(host country)”<sup>17</sup>และทางBasel ได้ทำการกำหนดรายละเอียดในการเข้าถึงข้อมูลเพื่อกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ใน 3ประเด็นหลักคือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล(sharing information) การเข้าตรวจสอบ ณ สถานที่ทำการ (on-site examination)และการป้องกันข้อมูลรั่วไหล(Protection of information)<sup>18</sup>

ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลนั้นเริ่มตั้งแต่ที่ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติได้ยื่นคำร้องขอเข้าดำเนินธุรกิจภายในประเทศเจ้าบ้าน กล่าวคือเมื่อธนาคารพาณิชย์ยื่นคำร้องขอเข้าดำเนินธุรกิจในประเทศใด หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศดังกล่าวต้องแจ้งให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ทราบและหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่จำเป็นต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลประเทศเจ้าบ้านโดยให้ข้อมูลว่าธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวออกไปดำเนินธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพหรือไม่และต้องทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลซึ่งธนาคารพาณิชย์เสนอประกอบการขออนุญาตเข้าดำเนินธุรกิจ นอกจากนี้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งสองหน่วยงานต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ระหว่างกัน เช่น แนวทางการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เพื่อที่ทั้งสองหน่วยงานจะได้ทราบถึงความแตกต่างในมาตรฐานการกำกับดูแลระหว่างกันและหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม

เมื่อธนาคารพาณิชย์ต่างชาติได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจในประเทศเจ้าบ้านแล้ว หน่วยงานกำกับดูแลประเทศเจ้าบ้านควรอำนวยความสะดวกให้ตัวแทนจากหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่สามารถเข้าตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ ณ สถานที่ทำการได้

คณะกรรมการ Basel ได้มีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทำบันทึกความตกลงซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ระหว่างกันเพื่อเป็นการสร้างความชัดเจนในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ระหว่างกัน ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในหลายประเทศได้มีการทำข้อตกลงเพื่อการ

---

<sup>17</sup>The Basel Committee, “Core Principles for Effective Banking Supervision”, 1997, p. 42.

<sup>18</sup>The Basel Committee, “Essential Elements of a Statement of Cooperation between Banking Supervisors” 2001.

แลกเปลี่ยนข้อมูลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ระหว่างกันขึ้นโดยทำในรูปแบบของ ความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ขึ้น

## 1.2 เงินกองทุน

เหตุที่เงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์มีความสำคัญต่อความมั่นคงของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการจัดการกับความเสียหายที่อาจเกิดจากการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์เช่นการไม่ได้รับชำระหนี้เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นเงินทุนในการขยายการดำเนินธุรกิจในอนาคตของธนาคารพาณิชย์ และเป็นสิ่งซึ่งช่วยให้ผู้ถือหุ้นและผู้ฝากเงินของธนาคารพาณิชย์มีความมั่นใจว่าธนาคารพาณิชย์ได้ดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง

หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์มักมีคำสั่งให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินกองทุนให้อยู่ในอัตราที่หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เห็นว่าพอเพียงต่อการรักษาความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์และสามารถสร้างเชื่อมั่นให้กับผู้ฝากเงินว่าในสภาวะที่ธนาคารประสบกับปัญหาในการดำเนินธุรกิจธนาคารยังสามารถชำระเงินฝากคืนให้กับประชาชนได้(cushion of loss)<sup>19</sup> เพราะการที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในธนาคารพาณิชย์ย่อมมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากเมื่อประชาชนขาดความเชื่อมั่นในธนาคารพาณิชย์ก็จะมีการถอนเงินฝากของตนที่ฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ออกมา หากประชาชนที่ถอนเงินจากธนาคารพาณิชย์มีจำนวนมาก ธนาคารพาณิชย์ก็จะประสบกับปัญหาขาดสภาพคล่องและส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์นั้นเข้าสู่ภาวะล้มละลายในที่สุดและสถานการณ์ดังกล่าวจะทวีความรุนแรงมากขึ้นหากธนาคารพาณิชย์ที่ประสบกับปัญหาดังกล่าวนั้นมีสาขาหรือบริษัทในเครือของตนอยู่ในหลายประเทศ เนื่องจากการเปิดธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศเหล่านั้นย่อมก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายทุนจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง ดังนั้นการที่ธนาคารพาณิชย์ในประเทศใดประสบปัญหาย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโดยรวมของธนาคารพาณิชย์ในกลุ่มเพราะประชาชนย่อมเกิดความไม่ไว้วางใจในกลุ่มธนาคารพาณิชย์นั้น

คณะกรรมการ Basel ได้ทำการกำหนดเกณฑ์ในการคำนวณเงินกองทุนคิดเป็นอัตราส่วนต่อทรัพย์สินเสี่ยงไว้ตาม Basel Accord(Basel I) เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ โดยอัตราส่วนที่ได้กำหนดขึ้นมานั้น ผ่านการพิจารณาแล้วว่า

<sup>19</sup>Ross Cranston, *Supra note 4*, p.92.

สามารถครอบคลุมความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้และไม่เป็นจำนวนที่สูงเกินจนมีผลเป็นการจำกัดการขยายธุรกิจของธนาคารพาณิชย์

โดยใน Basel I นั้นได้มีการแบ่งเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ออกเป็นสองชั้นคือ เงินกองทุนชั้นที่ 1(Core Capital: tier I)ซึ่งประกอบไปด้วยทุนชำระแล้ว ส่วนล้ำมูลค่าหุ้น เงินที่ได้รับจากการออกไปสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้น ทุนสำรองตามกฎหมาย กำไรสุทธิคงเหลือจากการจัดสรร ส่วนเงินกองทุนชั้นที่ 2 (supplementary capital :tier II)ประกอบไปด้วยเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นปกติ เงินที่ได้รับจากการออกหุ้นบุริมสิทธิชนิดสะสมเงินปันผล เป็นต้น<sup>20</sup>

ตามหลักเกณฑ์ของ Basel I เงินกองทุนดังกล่าวถูกนำมาคิดคำนวณกับสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ (BIS ratio) โดย Basel I ได้มีการจัดประเภทสินทรัพย์ตามระดับความเสี่ยงต่อการได้รับชำระคืน (credit risk) และให้น้ำหนักสินทรัพย์ตามลำดับชั้นของความเสี่ยงเพื่อที่จะนำมาคิดอัตราความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์

การจัดลำดับชั้นความเสี่ยงของสินทรัพย์นั้นขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงในการได้รับชำระคืนยกตัวอย่างเช่นเงินฝากในธนาคารกลาง จัดเป็นสินทรัพย์ที่ไม่มีความเสี่ยงซึ่งจะไม่นำมาคิดคำนวณ แต่ในขณะที่เงินซึ่งธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อ หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการชำระหนี้จัดเป็นสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงและจะนำมาคิดคำนวณกับเงินกองทุน<sup>21</sup>ซึ่ง Basel I ได้กำหนดมาตรฐานในการดำรงเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ไว้ที่ร้อยละ 8%

หากธนาคารพาณิชย์ใดมีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงสูง ธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวย่อมมีความสามารถในการรับมือกับความสูญเสียในการดำเนินธุรกิจได้ดี ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงต่ำย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารพาณิชย์เนื่องจากเป็นสัญญาณว่าธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวมีฐานะทางการเงินที่ด้อยลง

เมื่อมีการใช้เกณฑ์การดำรงเงินกองทุนตาม Basel Accord (Basel I)ไประยะเวลาหนึ่งได้เสียวิจารณ์ว่าหลักเกณฑ์ในการดำรงเงินกองทุนตาม Basel I นั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเนื่องจากความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจไม่ได้มีเฉพาะความเสี่ยงด้านเครดิตแต่ยังมีความเสี่ยงด้านอื่นๆอีกเช่นความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ความเสี่ยงด้านการตลาดซึ่งตาม Basel

<sup>20</sup> *Ibid.*,p.93

<sup>21</sup> พินิจ ดำรงพิวัฒน์, กฎหมายว่าด้วยการธนาคาร, กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยรามคำแหง

I นั้นไม่ได้มีการนำมาคิดคำนวณรวมไปด้วย ท้ายที่สุด คณะกรรมการ Basel ได้ออกเกณฑ์การคำนวณเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงขึ้นใหม่เรียกว่า Basel II ขึ้นในปี ค.ศ.2001

Basel II นั้นเป็นการกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ใน 3 ประการคือ<sup>22</sup>

1. หลักเกณฑ์ในการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ (Pillar I: Minimum Capital requirement) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณเงินกองทุน ซึ่งใน Basel II ได้เพิ่มวิธีการคำนวณเงินกองทุนต่อทรัพย์สินเสี่ยงขึ้นจากเดิมที่ Basel I ที่ได้ใช้เกณฑ์ตามวิธี Standardize Approach โดยใน Basel II ได้เพิ่มเกณฑ์ตามวิธี Internal Rating-Based approach

2. หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านอื่น (Pillar II: Supervisory review process) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอื่น ๆ นอกเหนือไปจากความเสี่ยงซึ่งกำหนดใน Pillar I เช่น เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีระบบการจัดการบริหารความเสี่ยงที่ดีและมีความมั่นคงในการดำเนินกิจการ โดยใน Pillar II ให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลให้ธนาคารพาณิชย์มีการจัดการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ

3. หลักเกณฑ์การใช้กลไกตลาดเพื่อการกำกับดูแล (Pillar III: Market Discipline) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ธนาคารพาณิชย์เปิดเผยข้อมูลในกระบวนการประเมินความเสี่ยงให้นักลงทุนและผู้ฝากเงินทราบ

### 1.3 การป้องกันอาชญากรรมและการก่อการร้าย

แม้คณะกรรมการ Basel จะไม่ได้จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของทุกประเทศได้มีการจัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันการก่อการร้ายขึ้น เพราะถ้าหากธนาคารพาณิชย์ให้การสนับสนุนทางการเงินหรืออำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมทางการเงินใดๆ ให้แก่อาชญากรหรือผู้ก่อการร้ายอาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงและฐานะการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์

---

<sup>22</sup>Bank for International settlement, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standard: A Revised Framework,www.bis.org

การฟอกเงินนั้นเป็นการที่อาชญากรได้กระทำธุรกรรมกับธนาคารพาณิชย์ในลักษณะที่มีการปกปิดต้นกำเนิดของเงินหรือทรัพย์สินที่ตนได้รับมาจากการกระทำความผิดอาชญากรรม เป็นต้น<sup>23</sup> แม้การฟอกเงินนั้นจะไม่ทำให้ธนาคารพาณิชย์เสียหายทางเศรษฐกิจ แต่หากธนาคารพาณิชย์นั้นมีส่วนรู้เห็นกับการฟอกเงิน หรือไม่ทำการตรวจสอบการทำธุรกรรมนั้นอย่างเพียงพอ อาจส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์เสียชื่อเสียงและไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีการวางแนวทางในการปฏิบัติเพื่อป้องกันการฟอกเงินผ่านธนาคารพาณิชย์ โดยหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการรู้จักลูกค้า และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Know Your Customer / Customer Due Diligence : KYC/CDD)

หลักการดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องทำการเก็บข้อมูลในการทำธุรกรรมของลูกค้าไม่ว่าจะเป็นเก็บหลักฐานการแสดงตน ที่อยู่อาศัยและเอกสารประกอบอื่นๆ และทำการรายงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากพบข้อสงสัยว่าจะมีการฟอกเงินขึ้น

โดยหลักแล้วข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของผู้ใช้บริการของธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นข้อมูลที่เป็นความลับห้ามไม่ให้มีการเปิดเผยต่อบุคคลผ่านนอก และกฎหมายของประเทศส่วนใหญ่กำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนหลักการรักษาความลับของลูกค้าดังกล่าวแต่ในกรณีเมื่อมีข้อสงสัยว่าอาจมีการดำเนินอาชญากรรมหรือมีการสนับสนุน ช่วยเหลือการประกอบอาชญากรรมซึ่งมีความร้ายแรงเช่น การก่อการร้าย เป็นต้น ข้อมูลดังกล่าวจะได้รับการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการต่อต้านอาชญากรรม ในกรณีดังกล่าวจึงถือเป็นข้อยกเว้นหลักการรักษาความลับของธนาคารพาณิชย์

### 3. ปัญหาในการอนุญาตและการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศ ส.ป.ป.ลาว

#### 1.1 ความแตกต่างในมาตรฐานการกำกับดูแล

กรอบแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวนั้นมีความคล้ายคลึงกันเนื่องจากทั้งสองประเทศได้รับอิทธิพลจากแนวทางการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ตามข้อเสนอแนะของ Basel กล่าวคือ มีข้อกำหนดตาม

---

<sup>23</sup>Rose-Marie Antoine, Confidentiality in Offshore Financial law, (London: Oxford University Press, 2002), p.146 .

ข้อเสนอแนะต่างๆของ Basel มาใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ยกตัวอย่างเช่น ในการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงหรือการให้สินเชื่อต่อลูกหนี้รายใหญ่เป็นต้น

ลักษณะความแตกต่างที่ปรากฏขึ้นในกฎเกณฑ์ของไทยและประเทศส.ป.ป.ลาวนั้น เป็นความแตกต่างในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานในการกำกับดูแลโดยสามารถยกตัวอย่างได้ ดังนี้

- การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง ทั้งสองประเทศใช้เกณฑ์Baselในการ คำนวณเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง อย่างไรก็ตามธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้เกณฑ์ตาม Basel II ซึ่งมีรายละเอียดและเกณฑ์ในการคำนวณซับซ้อนกว่า Basel I และทำการกำหนดอัตราเงินกองทุน ต่อสินทรัพย์เสี่ยงขั้นต่ำไว้ที่ 8.5% ในขณะที่ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวใช้เกณฑ์ Basel I ในการ กำหนดอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงโดยได้กำหนดไว้ที่ 8%<sup>24</sup>

- การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ประเทศไทยได้กำหนดอัตราการให้สินเชื่อแก่ บุคคลหรือกลุ่มธุรกิจได้ไม่เกินร้อยละ 25%ของเงินกองทุนแบบ full consolidation<sup>25</sup>ในขณะที่ ประเทศส.ป.ป.ลาวได้กำหนดอัตราการให้สินเชื่อไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 25%ของบุคคลและร้อยละ50% สำหรับกลุ่มธุรกิจ<sup>26</sup>

ความแตกต่างดังกล่าวเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่ามาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ระหว่าง 2 ประเทศมีความแตกต่างกัน ดังนั้นหากธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคาร แห่งส.ป.ป.ลาวนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel มาใช้เป็นเกณฑ์ในการกำกับดูแล ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวจึงต้องแสวงหาแนวทาง ปฏิบัติในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาวร่วมกัน ภายใต้หลักการเคารพ ในอำนาจอธิปไตยและการถ้อยทีถ้อยอาศัย กล่าวคือ ก่อนมีการออกใบอนุญาตให้ธนาคาร พาณิชย์ไทยดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาว ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งประเทศ ส.ป.ป.ลาวจะได้มีการประชุมและเจรจาเพื่อทราบถึงขอบเขตในการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์

<sup>24</sup> ข้อตกลงธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว เลขที่135/ทหล ลงวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ.2007 เรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับความพอเพียงของทุนสำหรับธนาคารธุรกิจ

<sup>25</sup> มาตรา 50 ประกอบกับประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่สนส.35/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับลูกหนี้รายใหญ่

<sup>26</sup> ข้อตกลงธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว เลขที่330/ทหล. ลงวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ.2007 เรื่องขอบเขตการให้สินเชื่อของธนาคารธุรกิจ

และความแตกต่างมาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์แต่ละฝ่ายเพื่อหาทางออกร่วมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างในมาตรฐานการกำกับดูแลเกิดขึ้น

จากการสัมภาษณ์ ผู้จัดการธนาคารกรุงเทพฯ เชียงจันทน์ในประเทศส.ป.ป.ลาว ทำให้ได้รับความรู้ว่าในทางปฏิบัติการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาว อยู่ภายใต้หลักการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มซึ่งส่งผลให้มาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งกลุ่มเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้นธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาวจึงปฏิบัติตามมาตรฐานการกำกับดูแลของประเทศไทยในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ยกตัวอย่างเช่นในการ ดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง สาขาธนาคารกรุงเทพฯ ในประเทศส.ป.ป.ลาว ได้ดำรงเงินกองทุนไว้ที่ร้อยละ 8.5 และใช้เกณฑ์การคิดคำนวณแบบเดียวกับธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยซึ่งมีความเข้มงวดกว่าเกณฑ์ของประเทศส.ป.ป.ลาวในเรื่องเดียวกัน และธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวก็ไม่ขัดข้องที่ให้ธนาคารกรุงเทพฯ ใช้มาตรฐานในการดำรงเงินกองทุนของประเทศไทยที่เข้มงวดกว่า เพราะยอมช่วยให้ธนาคารกรุงเทพฯ เชียงจันทน์มีเงินกองทุนขั้นต่ำสูงกว่าเกณฑ์ของส.ป.ป.ลาว<sup>27</sup>

ในกรณีดังกล่าวแม้สาขาธนาคารพาณิชย์ไทยจึงปฏิบัติสอดคล้องกับเกณฑ์ในการดำรงเงินกองทุนของธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาว กล่าวคือเป็นการดำรงเงินกองทุนสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำของส.ป.ป.ลาวและเป็นการดำรงเงินกองทุนตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนด

## 1.2 ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้การกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยภายในประเทศส.ป.ป.ลาวประเทศไทยซึ่งได้มีการกำหนดให้สำนักงานใหญ่และบริษัทแม่ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจและฐานะการเงินและจัดทำรายงานเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้สาขาและบริษัทลูกของตนทั้งในและนอกประเทศปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ซึ่งกฎหมายกำหนด ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศโดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการกำกับดูแลผ่านทางผู้ถือหุ้นทั้งการออกคำสั่งทั้งการเรียกให้ธนาคารพาณิชย์เปิดเผยข้อมูลหรือการให้ปฏิบัติหรืองดเว้นการ

---

<sup>27</sup> สัมภาษณ์ ,คุณ เทวกุล ชนะกุล ผู้จัดการธนาคารกรุงเทพฯ จำกัดสาขา เชียงจันทน์ วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ.2552, เชียงจันทน์, ประเทศส.ป.ป.ลาว

ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยเองต้องเคารพในอำนาจอธิปไตยของส.ป.ป.ลาว และต้องไม่การกระทำใดๆซึ่งส่งผลให้เกิดการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น

กฎหมายของประเทศ ส.ป.ป.ลาวยอมรับให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้นสามารถเข้าตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ได้ อย่างไรก็ตามเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นใช้หลักการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ จึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานใหญ่ของสาขาธนาคารพาณิชย์ในการจัดทำรายงานในการตรวจสอบการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์เสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งตามกฎหมายธนาคารธุรกิจ ค.ศ.2006 การรับส่งข้อมูลระหว่างธนาคารพาณิชย์และบริษัทแม่สามารถกระทำได้

อย่างไรก็ดีการดำเนินธุรกิจของสาขาธนาคารพาณิชย์ไทยภายในประเทศ ส.ป.ป.ลาว สาขาของธนาคารพาณิชย์ไทยนั้นอยู่ภายใต้การตรวจสอบการดำเนินธุรกิจโดยธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวโดยตรง เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ไทยได้เข้าไปดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศ ส.ป.ป.ลาว

#### 4. แนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศ ส.ป.ป.ลาว ในการแก้ไขปัญหาในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

แนวปฏิบัติในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งออกไปดำเนินธุรกิจในต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ นั้นมีลักษณะเป็นการประสานงานและร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศต่างๆ โดยในประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยเองได้มีการทำความเข้าใจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลต่างประเทศหลายแห่ง อย่างไรก็ตามธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ทำข้อตกลงเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์กับธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวไว้ แต่ในทางปฏิบัติการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นสามารถกระทำได้เนื่องจากประเทศส.ป.ป.ลาวยอมรับว่าธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติตั้งอยู่บนหลักการยอมรับอำนาจอธิปไตยในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ และมีการนำมาตรฐานสากล(Basel)ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ มาใช้เพื่อกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศส.ป.ป.ลาว ซึ่งตามมาตรฐานดังกล่าว การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นการกำกับแบบรวมกลุ่มซึ่งให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศ

แม้ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ซึ่งก่อตั้งในประเทศทั้งส่วนที่ดำเนินธุรกิจในประเทศและที่ดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ

การยอมรับในอำนาจการกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ในประเทศส.ป.ป.ลาวย่อมส่งผลให้มาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เป็นไปตามที่หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่กำหนด ซึ่งในกรณีของประเทศไทยและประเทศส.ป.ป.ลาวนั้น การที่ธนาคารพาณิชย์ไทยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเป็นการปฏิบัติตามมาตรฐานในการกำกับดูแลที่สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของประเทศส.ป.ป.ลาว

ดังนั้นแม้ทั้งสองประเทศจะไม่ได้มีการทำข้อตกลงร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษรในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ แต่ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวนั้นต่างให้ความร่วมมือและยอมรับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาว ร่วมกัน อย่างไรก็ตามหากมีการทำข้อตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ร่วมกันย่อมส่งผลให้การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวมีความชัดเจนมากขึ้น

จากการศึกษาในบทนี้ผู้ศึกษาพบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวต่างนำข้อเสนอแนะของ Basel มาใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีผลทำให้ธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวยอมรับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ข้อเสนอแนะของ Basel ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยและประเทศส.ป.ป.ลาวนำไปใช้เพื่อกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้น มีหลักการพื้นฐานที่ให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศต่างๆร่วมมือกันกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจข้ามชาติ โดยหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศเจ้าบ้านให้ความเอื้อเฟื้อในลักษณะถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันต่อการใช้อำนาจนอกพื้นที่รัฐ (extraterritorial) ของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ซึ่งกระทำผ่านสำนักงานใหญ่ของธนาคารพาณิชย์นั้น และอำนวยความสะดวกให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในการเข้ากำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศเจ้าบ้าน โดยผ่าช่องทางของการอนุญาติให้มีหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ได้ ความร่วมมือตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการBaselนี้ตั้งอยู่บนหลักต่างตอบแทนและถ้อยที่ถ้อยอาศัยระหว่างกัน เพราะถ้าหากธนาคารพาณิชย์ประเทศเจ้าบ้านต้องการเข้าไปดำเนินธุรกิจใน

ประเทศแม่ หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ซึ่งมีฐานะกลายเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศเจ้าบ้านก็ต้องให้ความร่วมมือในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวเช่นเดียวกัน

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel ได้รับการนำไปใช้อย่างแพร่หลาย โดยหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์จะนำมาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไปกำหนดในกฎหมายเพื่อใช้ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นแม้ข้อเสนอแนะของ Basel นั้นไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายแต่ข้อเสนอแนะของ Basel มีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างรัฐกล่าวคือหากประเทศใดไม่นำหลักเกณฑ์ของ Basel ไปใช้ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ประเทศดังกล่าวก็จะมีแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และส่งผลให้หน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่ไม่กล้าที่จะอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ของตนเข้าดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศดังกล่าว ดังนั้นข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel จึงอาจจะมีสถานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้