

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษา

ดังที่ได้ศึกษาการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศ ผู้ศึกษาได้ข้อสรุปว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยทำการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ใน 4 ประการคือ การก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ การขยายธุรกิจธนาคารพาณิชย์ การดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์และการยุติการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ โดยการกำกับดูแลนั้นมีลักษณะเป็นการกำหนดมาตรฐานในการดำเนินธุรกิจให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์นั้นมีฐานะทางการเงินที่มั่นคงเพราะธุรกิจธนาคารพาณิชย์นั้นมีความเกี่ยวข้องกับคนเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นผู้ฝากเงิน ผู้ถือหุ้นของธนาคารหรือเจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกร้องของธนาคาร

การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยซึ่งออกไปดำเนินธุรกิจในประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นตั้งอยู่บนหลักการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม (Consolidated supervision) ภายใต้หลักการนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งกลุ่มไม่ว่าจะดำเนินธุรกิจภายในประเทศไทยหรือดำเนินธุรกิจอยู่ในต่างประเทศก็ตาม โดยอำนาจในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศเป็นการกำกับดูแลผ่านทางสำนักงานใหญ่ในประเทศไทย (nationality principle) โดยให้สำนักงานใหญ่ใช้อำนาจบังคับบัญชาภายในองค์กร ควบคุมการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ไทยให้เป็นไปตามมาตรฐาน ด้วยเหตุดังกล่าวการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศจึงกระทำร่วมกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานใหญ่ของธนาคารพาณิชย์

สำนักงานใหญ่ของธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบว่าการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ไทยได้ปฏิบัติตามมาตรฐานในการดำเนินหรือไม่ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยอาจเรียกให้สำนักงานใหญ่ธนาคารพาณิชย์ส่งเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ทางธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ามีความจำเป็นเพิ่มเติม ดังนั้นความสามารถในการข้อมูลในการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์จึงมีความจำเป็นต่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

ดังนั้นในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ไทยออกไปดำเนินธุรกิจในประเทศธนาคารแห่งประเทศไทยจึงกำหนดให้ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการกำกับดูแลธนาคาร

พาณิชย์เป็นเงื่อนไขสำคัญในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ออกไปดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ หากธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมั่นใจว่าธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายประเทศเจ้าบ้าน ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจไม่อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ออกไปดำเนินธุรกิจต่างประเทศ

ธนาคารพาณิชย์สามารถเลือกรูปแบบในการประกอบธุรกิจในต่างประเทศได้สองรูปแบบคือ การเปิดสาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศหรือการตั้งธนาคารพาณิชย์ในเครือขึ้นแต่ทั้งสองรูปแบบนี้ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย หากหากธนาคารพาณิชย์จะตั้งบริษัทในเครือ ธนาคารพาณิชย์ต้องทำการขออนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อถือหุ้นในสถาบันการเงินเกินร้อยละสิบ และขออนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ

ส่วนการขยายธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศ ธนาคารพาณิชย์ต้องขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรณีไป

การศึกษาในประเด็นต่อมาเป็นการศึกษาถึงการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศที่ผู้ศึกษาเลือกเป็นกรณีศึกษาคือประเทศส.ป.ป.ลาว

ในปัจจุบันประเทศส.ป.ป.ลาวมีแนวทางในการอนุญาตและกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจพาณิชย์ภายใต้หลักการสำคัญ 3 ประการคือ ประการแรกการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าธนาคารพาณิชย์นั้นจะเป็นธนาคารพาณิชย์ลาวหรือเป็นธนาคารพาณิชย์ต่างชาติก็ตาม ดังนั้นกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยจึงเป็นกฎเกณฑ์เดียวกับที่ใช้กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ลาวและธนาคารพาณิชย์ของชาติอื่นในประเทศส.ป.ป.ลาว ประการที่สองประเทศส.ป.ป.ลาวยอมรับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติโดยหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ และไม่มีกฎหมายหรือนโยบายกำหนดเป็นอุปสรรคต่อหน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่ที่จะกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในประเทศส.ป.ป.ลาว โดยได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเข้าดำเนินธุรกิจภายในประเทศส.ป.ป.ลาวว่า ธนาคารพาณิชย์ต่างชาตินั้นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลประเทศแม่ให้ดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาว ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่จะอนุญาตต่อเมื่อมั่นใจว่าสามารถกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจภายในประเทศส.ป.ป.ลาวได้ จากหลักการดังกล่าวเป็นผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวภายใต้หลักการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม

ประการสุดท้ายคือการที่ประเทศส.ป.ป.ลาวปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา

เปรียบเทียบระหว่างรัฐดำรัสว่าด้วยธนาคารธุรกิจ ค.ศ.1995ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว และกฎหมายว่าด้วยธนาคารธุรกิจ ค.ศ.2006 พบว่ามีการนำมาตรฐานสากล เช่น การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง หรือการป้องกันการฟอกเงินมาบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อสร้างความมั่นคงต่อระบบการเงินภายในประเทศส.ป.ป.ลาว

การที่ประเทศส.ป.ป.ลาวได้ทำการปรับปรุงมาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้นมาจากสาเหตุที่สำคัญคือ การที่ประเทศส.ป.ป.ลาว เคยประสบกับปัญหาวิกฤตในระบบธนาคารพาณิชย์เนื่องจากมีจำนวนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในระบบสูงเมื่อเทียบกับ GDP ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่ธนาคารพาณิชย์ในประเทศให้สินเชื่อโดยโดยปราศจากการพิจารณาถึงความเสี่ยงที่ดี จนเป็นผลให้ต้องมีการควบรวมกิจการธนาคารพาณิชย์รัฐบาลภายในประเทศเข้าด้วยกันเพื่อแก้ไขปัญหา ประกอบกับการที่ภายในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นมีการออมเงินต่ำและมีธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศน้อย ทำให้มีความต้องการธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเข้ามาดำเนินงานเพื่อรองรับการเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุนภายในประเทศ แต่การที่ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศจะเข้ามาดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวได้ ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติและหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาตินั้นต้องมั่นใจว่าระบบการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เนื่องจาก การเข้าดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นเป็นการเคลื่อนย้ายเงินทุนออกจากประเทศตน ดังนั้นหากระบบกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศส.ป.ป.ลาวไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม้อาจไม่มั่นใจว่าการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์นั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพซึ่งอาจนำมาสู่ความสูญเสียในเงินทุนนั้น

ผลจากการที่ประเทศส.ป.ป.ลาวได้ปรับปรุงมาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ส่งผลเกิดความเชื่อมั่นในระบบกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของประเทศส.ป.ป.ลาว จนทำให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติจำนวนหลายแห่งได้เข้าดำเนินธุรกิจอยู่ภายในประเทศส.ป.ป.ลาว ซึ่งธนาคารพาณิชย์เหล่านี้อยู่ภายใต้มาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในรูปแบบเดียวกัน และสามารถดำเนินธุรกิจภายในประเทศ ส.ป.ป.ลาวได้อย่างเท่าเทียมกัน

ในประเด็นการศึกษาส่วนที่สาม ผู้ศึกษาเลือกทำการศึกษาถึงความร่วมมือระหว่างประเทศส.ป.ป.ลาวเพื่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศ ส.ป.ป.ลาว ซึ่งในการศึกษาส่วนแรกผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงแนวทางความร่วมมือในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel ซึ่งหลักการพื้นฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ตาม

ข้อเสนอแนะคือ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ควรกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งที่ดำเนินธุรกิจในประเทศและที่ดำเนินธุรกิจอยู่ในต่างประเทศ หากเป็นการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศ หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่และประเทศเจ้าบ้านควรร่วมมือกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ โดยหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศเจ้าบ้านควรให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งดำเนินธุรกิจในต่างประเทศภายใต้หลักถ้อยที่ถ้อยอาศัย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ Basel เสนอให้หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้นข้อตกลงร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

แม้ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ นั้นจะไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย แต่หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ได้นำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปใช้อย่างแพร่หลาย เนื่องจากการร่วมมือกันเพื่อกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของหน่วยงานกำกับดูแลทั้งสองประเทศย่อมเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และป้องกันความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจทั้งสองประเทศ ส่งผลให้การที่หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ใดไม่นำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel ไปใช้ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ย่อมส่งผลให้การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศมาสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ส่งผลให้ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ประเทศแม่ใดกล้าอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ตนเองเข้าไปดำเนินธุรกิจภายในประเทศนั้น ดังนั้นข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel จึงมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ซึ่งหน่วยงานประเทศต่างๆควรปฏิบัติ ซึ่งในท้ายที่สุดแนวทางปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Basel นั้นอาจจะกลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลบังคับในทางกฎหมายได้

ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งประเทศไทย.ป.ป.ลาวนั้นรับเอามาตรฐานในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ Basel มาใช้เพื่อกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ส่งผลในแนวทางการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของสองประเทศนั้นมีความคล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตามมาตรฐานในการกำกับดูแลของธนาคารกลางทั้งสองแห่งมีความแตกต่างกันในบางประการ เช่นในการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง ซึ่งประเทศไทยใช้เกณฑ์ตาม Basel II และกำหนดอัตราขั้นต่ำในการดำรงเงินกองทุนไว้ที่ 8.5% ในขณะที่ประเทศส.ป.ป.ลาวนั้นดำรงเงินกองทุนตามเกณฑ์ Basel I และกำหนดอัตราขั้นต่ำในการดำรงเงินกองทุนไว้ที่ 8%

แนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้น ต้องดำรงเงินกองทุนตามมาตรฐานของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากเป็นมาตรฐานที่มีความเคร่งครัดกว่า ซึ่งธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวเองก็ไม่ขัดข้องที่ธนาคารพาณิชย์ไทยจะดำรงเงินกองทุนตามเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดซึ่งสูงกว่ามาตรฐานในการดำรงเงินกองทุนของประเทศส.ป.ป.ลาว

จากแนวทางในการปฏิบัติระหว่างธนาคารกลางทั้งสองประเทศทำให้ได้ข้อสรุปว่า หากมีความแตกต่างในมาตรฐานการกำกับดูแล ธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่มีความเคร่งครัดกว่า เนื่องจากการปฏิบัติตามมาตรฐานที่มีความเคร่งครัดกว่าย่อมเป็นการปฏิบัติตามมาตรฐานที่มีความเคร่งครัดน้อยกว่าโดยปริยาย

แต่ในกรณีอื่นๆ การดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาวนั้น จะตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากเมื่อธนาคารพาณิชย์ไทยเข้าดำเนินธุรกิจในประเทศใด ธนาคารพาณิชย์ไทยย่อมต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของประเทศดังกล่าว ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยอมรับการใช้กฎเกณฑ์ของประเทศลาวในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาว

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าในอนาคตธนาคารพาณิชย์ไทยซึ่งเข้าไปดำเนินธุรกิจในประเทศส.ป.ป.ลาวน่าจะมีการเปิดสาขารธนาคารตามแขนงต่างๆของประเทศส.ป.ป.ลาวเพิ่มเติม ดังเช่นในกรณีของธนาคารกรุงศรีอยุธยาซึ่งเปิดสาขาเพิ่มเติมที่แขวงพงสะหวันของประเทศส.ป.ป.ลาว และในขณะเดียวกันประเทศส.ป.ป.ลาวเองมีการสะสมความมั่งคั่งภายในประเทศภายใต้นโยบายการเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ จนนักธุรกิจลาวนั้นสามารถก่อตั้งธนาคารพาณิชย์เอกชนซึ่งถือหุ้นโดยเอกชนลาวขึ้นได้ดังเช่นในตัวอย่างของธนาคารพงสะหวัน ซึ่งธนาคารดังกล่าวมีวิสัยทัศน์ที่จะเข้าดำเนินธุรกิจในประเทศไทยเพื่อให้บริการแก่นักธุรกิจและประชาชนลาวในประเทศไทย ดังนั้นในอนาคตจึงมีแนวโน้มว่าธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ลาวน่าจะมีการเปิดสาขารธนาคารพาณิชย์ในประเทศส.ป.ป.ลาวเพิ่มเติมและในขณะเดียวกันธนาคารพาณิชย์ลาวน่าจะมีการเข้ามาดำเนินธุรกิจภายในประเทศไทย เนื่องจากปริมาณการค้าการลงทุนระหว่างไทยและส.ป.ป.ลาวนั้นนับวันจะมีมูลค่าสูงขึ้น อีกทั้งภายใต้อาเซียนการเคลื่อนย้ายทุน ทรัพยากรแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันนั้นเป็นไปได้อย่างเสรีมากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ทั้งสองประเทศ

แม้ในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวมีความร่วมมือกันในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไทยในประเทศส.ป.ป.ภายใต้หลักถ้อยที่ถ้อยอาศัย แต่เพื่อรองรับการขยายการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ทั้งสองประเทศและเป็นการสร้างความชัดเจนในหน้าที่และความรับผิดชอบของการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารแห่งส.ป.ป.ลาวควรจัดให้มีการทำบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ขึ้นในอนาคต