

การกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ให้บริการ ทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม ให้มีประสิทธิภาพ*

ประเด็นสำคัญ

- ◎ ปัจจุบันการให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลามมีนัยสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับโลก เนื่องจากความต้องการลงทุนในผลิตภัณฑ์ทางการเงินอิสลาม ทำให้มีอัตราการขยายตัวกว่าร้อยละ 15 ต่อปี
- ◎ อย่างไรก็ตามเนื่องจากบริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม มีความเสี่ยงที่แตกต่างจากการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินโดยทั่วไป เนื่องจากได้อ้างอิงตามหลักซารีอะฮ์ ซึ่งอาจต้องมีการกำกับดูแลที่แตกต่างออกไป สำหรับประเทศไทยมีสถาบันการเงินที่ให้บริการธุรกรรมทางการเงินอิสลาม ได้แก่ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ซึ่งมีการกำกับดูแลตามเกณฑ์ ทั้งทางการเงินและศาสนาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยระบุไว้ แต่ยังมีช่องว่างในการกำกับดูแล ซึ่งต้องได้รับการปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกรรมทางการเงินอิสลามต่อไป
- ◎ สำหรับแนวทางที่จะช่วยยกระดับการกำกับดูแลสถาบันการเงินอิสลามของไทยให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องตามหลักศาสนา ควรจะมีการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินอิสลามเช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่นๆ มีการพัฒนาด้านโครงสร้างทางกฎหมายและกลไกเพื่อการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ และมีการพัฒนาระบบกำกับดูแลสถาบันการเงินอิสลามให้มีความสอดคล้องกับหลักศาสนา

* Policy Brief ฉบับนี้สรุปและเรียบเรียงจาก ม.ล.พงศ์ระพีพร อาภากร และคณะ (2556) “แนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม” ซึ่งเป็นงานวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (บุญรัตน์ รัฐบาลวิรัช : สรุปและเรียบเรียง)

1. บทนำ

ปัจจุบันหลายประเทศได้ให้ความสำคัญต่อการให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม เนื่องจากความต้องการใช้บริการทางการเงินของกลุ่มประเทศมุสลิม และความต้องการลงทุนในผลิตภัณฑ์ทางการเงินตามหลักซารีอะฮ์ของนักลงทุนจากทั่วโลก มีมากขึ้น ทำให้การให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลามขยายตัวอย่างรวดเร็วเฉลี่ยร้อยละ 15 ต่อปี

ขณะที่ประเทศไทยแม้จะมีชาวมุสลิมคิดเป็นร้อยละ 5 ของประชากรทั้งประเทศ แต่การให้บริการทางการเงินดังกล่าวก็มีความสำคัญต่อชาวมุสลิม เนื่องจากตามหลักศาสนาอิสลามมีข้อกำหนดทางการเงินที่แตกต่างจากการให้บริการทางการเงินของสถาบันพาณิชย์ทั่วไป ปัจจุบันมีสถาบันการเงินที่ให้บริการตามหลักศาสนาอิสลามที่สำคัญ คือ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ออท.) ซึ่งมีการขยายตัวด้านการให้บริการอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การให้บริการอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ออท. ให้เหมาะสมเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากลักษณะการทำธุรกรรมทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ย แต่ใช้หลักการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน (Profit and Loss Sharing: PLS) อาจทำให้สถาบันการเงินอิสลามมีความเสี่ยงต่างกับธนาคารพาณิชย์ รวมถึงต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมระหว่างสถาบันการเงินอิสลามและธนาคารพาณิชย์ และไม่ก่อให้เกิดช่องว่างในการดูแล (Regulatory arbitrage)

ด้วยเหตุนี้ การกำกับดูแล ออท. จึงต้องคำนึงถึงการเติบโตที่เข้มแข็งสามารถรองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจการเงินได้ รวมทั้งการเตรียมรองรับการเข้ามาของผู้ให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลามรายใหม่ในระบบสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ด้วย ใน Policy Brief ฉบับนี้จะกล่าวถึงแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทยที่ให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม

2.

ความเสี่ยงทางการเงินของสถาบันการเงินอิสลามที่แตกต่างกับสถาบันทางการเงินทั่วไป

ลักษณะเฉพาะของสถาบันทางการเงินอิสลามที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป คือ การทำธุรกรรมทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ย แต่ใช้การแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน (Profit and Loss Sharing: PLS) ขณะที่การให้บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปจะใช้ดอกเบี้ยในการอ้างอิงหาผลประโยชน์ตอบแทนจากการทำธุรกรรมทางการเงิน นอกจากนี้ สถาบันทางการเงินอิสลามยังทำธุรกรรมตามข้อปฏิบัติภายใต้กฎหมายซารีอะฮ์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่ต่างไปจากธนาคารพาณิชย์อื่นอีกด้วย ความเสี่ยงของสถาบันการเงินอิสลามที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.1 ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

อัตราดอกเบี้ยในระบบสถาบันการเงินทั่วไปสามารถปรับขึ้นลงได้ตลอดเวลา ขณะที่กฎหมายซารีอะฮ์กำหนดให้อัตรากำไรของสถาบันการเงินอิสลามต้องเป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ระหว่างผู้ฝากกับสถาบันการเงินอิสลามตั้งแต่เริ่มต้น ทำให้อาจมีความเสี่ยงด้านสภาพคล่องจากการถอนเงินของลูกค้า กรณีที่อัตรากำไรที่ตกลงกับสถาบันการเงินอิสลามไม่สามารถแข่งขันกับอัตราดอกเบี้ยในตลาดปกติได้ (Displaced Commercial Risk) ทั้งนี้หากขาดทุนสถาบันการเงินอิสลามจะมีความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง เพราะไม่ได้รับรายได้ตามที่คาดการณ์ แต่จะไม่มีความเสี่ยงด้านสภาพคล่องจากการต้องรับภาระขาดทุน เนื่องจากตามกฎหมายซารีอะฮ์ ลูกค้าในฐานะผู้ให้เงินทุนต้องเป็นผู้รับภาระขาดทุนทั้งหมด

2.2 ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ

หากมีการตรวจพบภายหลังว่าธุรกรรมขัดต่อกฎหมายซารีอะฮ์ จะถือว่าสัญญาธุรกรรมเป็นโมฆะ สถาบันการเงินอิสลามจึงมีความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ

จากการทำธุรกรรมที่ไม่ถูกต้องตามหลักชารีอะฮ์ (Shariah non-compliance risk) นอกจากนี้การทำธุรกรรมที่ขัดต่อหลักชารีอะฮ์อาจกระทบต่อความเชื่อถือของลูกค้ามุสลิมที่มีต่อสถาบันการเงินอิสลาม และอาจนำไปสู่การถอนเงินออกได้

2.3 ความเสี่ยงจากการมีส่วนร่วมภายใต้หลักมูฎอเราะบะฮ์ (Mudarabah) และ Musharakah¹

สถาบันการเงินอิสลามมีความเสี่ยงดังกล่าวทำให้ต้องมีการพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้าที่เป็นผู้ร่วมลงทุน ลักษณะและสภาพแวดล้อมของธุรกิจรวมทั้งวิธีการดำเนินธุรกิจ (Equity Investment Risk) นอกจากนี้ ในกรณีที่ขาดทุนโดยมีสาเหตุมาจากการละลายจากลูกค้า ผลขาดทุนทั้งหมดจะกลายเป็นหนี้ของลูกค้าที่จะต้องจ่ายคืนให้กับสถาบันการเงินอิสลาม ทำให้สถาบันการเงินอิสลามมีความเสี่ยงด้านเครดิต

2.4 ความเสี่ยงด้านเครดิตจากหลักมูฎอเราะบะฮ์ (Mudarabah)

ซึ่งลูกค้าจะต้องทำสัญญาซื้อสินค้ากับสถาบันการเงินอิสลาม หลังจากนั้นสถาบันการเงินอิสลามจะเป็นผู้ซื้อสินค้ามาเองแล้วขายต่อให้กับลูกค้าในราคา

ต้นทุนบวกกำไร ทำให้สถาบันการเงินมีความเสี่ยงด้านเครดิตเพิ่มขึ้นจากการผิดสัญญาของลูกค้าเมื่อถึงเวลามอบสินค้าจริง

3.

ลักษณะการให้บริการและการกำกับดูแลของสถาบันการเงินอิสลามของไทยในปัจจุบัน

3.1 การให้บริการของสถาบันการเงินอิสลาม

(1) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) ให้บริการทางการเงินอิสลามที่ครบวงจร (Full-fledge Islamic Financial Institution) มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ย และเป็นไปตามหลักชารีอะฮ์ ซึ่งมีผลิตภัณฑ์และการให้บริการทางการเงินและสินเชื่อด้านเงินฝากที่มีเงินรวม 114,178 ล้านบาท โดยการฝากแบบจ่ายคืนเมื่อทวงถามและเงินฝากออมทรัพย์ใช้หลักวะดีอะฮ์ (Wadiah)² ขณะที่เงินฝากแบบมีระยะเวลาใช้หลักมูฎอเราะบะฮ์ (Mudarabah)³ ซึ่งมีความเสี่ยงที่แตกต่างกัน⁴ นอกจากนี้ ธอท. ยังให้บริการด้านสินเชื่อหลายประเภทตามหลักชารีอะฮ์ ซึ่งสามารถ

¹ หลัก *Musharakah* หมายถึง การร่วมลงทุน (Joint Venture) รูปแบบหนึ่ง โดยสถาบันการเงินอิสลาม ผู้ฝากเงิน และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ร่วมกันระดมทุนในรูปแบบต่างๆ โดยอัตราส่วนการแบ่งปันกำไรขาดทุน ขึ้นอยู่กับสัดส่วนของเงินทุนเมื่อแรกเริ่ม การลงทุนดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงเนื่องจากผลกำไรหรือขาดทุนทั้งหมดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการลงทุนของสถาบันการเงินอิสลาม แต่มีความเป็นธรรมมากกว่าหลักมูฎอเราะบะฮ์ (Mudarabah) เนื่องจากอัตราการแบ่งปันผลกำไรขาดทุนขึ้นอยู่กับสัดส่วนการลงทุน ขณะที่ตามหลักมูฎอเราะบะฮ์ (Mudarabah) สัดส่วนการลงทุนขึ้นอยู่กับข้อตกลงก่อนการลงทุน ซึ่งผู้ลงทุนไม่ทราบว่สถาบันการเงินอิสลามจะนำเงินไปลงทุนในรูปแบบใดและมีความเสี่ยงเพียงใด

² สัญญาตามหลักวะดีอะฮ์ (Wadiah) หมายถึง สัญญาการฝากทรัพย์สิน หรือการที่บุคคลหนึ่งฝากทรัพย์สินของตนให้อีกบุคคลหนึ่งที่มีความน่าเชื่อถือดูแลรักษา บริการภายใต้หลักวะดีอะฮ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการแก่ลูกค้าที่ต้องการฝากเงินกับธนาคาร และธนาคารจะคืนเงินฝากให้แก่ลูกค้าเมื่อถูกทวงถาม

³ สัญญาตามหลักมูฎอเราะบะฮ์ (Mudarabah) หมายถึง สัญญาร่วมทำธุรกิจระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคือเจ้าของทุน ซึ่งให้เงินทุนแก่อีกฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้ประกอบการหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถเพื่อนำเงินทุนไปบริหารจัดการหรือดำเนินธุรกิจโดยไม่ขัดกับหลักศาสนา โดยมีข้อตกลงแบ่งปันผลกำไรในสัดส่วนที่เห็นชอบร่วมกัน กรณีขาดทุนเจ้าของทุนต้องยอมรับผลการขาดทุนในส่วนของเงินทุน ขณะที่ผู้ประกอบการหรือผู้เชี่ยวชาญรับผิดชอบที่จะไม่ได้รับค่าตอบแทนจากการบริหารจัดการ

⁴ ความเสี่ยงจากหลักวะดีอะฮ์ (Wadiah) คือ การที่ผลตอบแทนทางด้านเงินฝากไม่สามารถอยู่ในข้อตกลง ซึ่งธนาคารสามารถจ่ายค่าตอบแทนแปรผันตามผลกำไรที่ธนาคารได้รับ ดังนั้นธุรกรรมดังกล่าวจะมีความเสี่ยงในทางปฏิบัติการจากความไม่ชัดเจนของผลตอบแทนโดยผู้ฝากจะไม่ทราบว่าค่าตอบแทนที่ได้รับสอดคล้องกับผลกำไรที่ธนาคารได้จากเงินฝากหรือไม่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ และธนาคารอาจนำเงินฝากไปลงทุนในธุรกรรมที่มีความเสี่ยงสูง ขณะที่ความเสี่ยงจากหลักมูฎอเราะบะฮ์ (Mudarabah) คือ ความเสี่ยงด้านความไม่โปร่งใส เนื่องจากผลกำไรจะไม่ถูกเปิดเผยในที่สาธารณะ จึงทำให้ผลตอบแทนที่ผู้ฝากเงินได้รับอาจไม่สอดคล้องกับผลกำไรที่ธนาคารหรือผู้ประกอบการได้รับจากเงินฝาก

แบ่งการให้บริการ 3 หลักคือ 1) หลักบัยอ์ อัลอินะฮ์ (Bai al Inah)⁵ คิดเป็นร้อยละ 78 ของสินเชื่อบริการ 2) หลักมูรออะฮะฮ์ (Murabahah)⁶ และบัย บิษะมัน อาญิล (BaiBithamanAjil)⁷ คิดเป็นร้อยละ 15 และ 3) หลักอิญาเราะฮ์ วะ อิกตินาอ์ (Ijarahwalqtina)⁸ คิดเป็นร้อยละ 4.7

(2) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
การเกษตร (ธกส.) ธกส. มีการให้บริการทางการเงินตามหลักชารีอะฮ์ผ่านการจัดตั้งกองทุนธนาคารอิสลาม (Islamic Banking Fund) ในรูปแบบแผนกเฉพาะกิจที่เรียกว่า “แผนกบริการทางการเงินอิสลาม” (Islamic Banking Window) โดยตั้งอยู่บนหลักการจ่ายผลตอบแทนแก่ผู้ใช้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม โดยการแบ่งผลกำไร มีกลุ่มลูกค้าหลักคือ เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ปัจจุบัน ธกส. มีผลิตภัณฑ์เงินฝาก 3 ประเภท คือ 1) เงินฝากเพื่อประกอบพิธีฮัจญ์ และอุมเราะฮ์ 2) เงินฝากรักษาทรัพย์ และ 3) เงินฝากเพื่อลงทุนทั่วไป ซึ่งสองประเภทแรกเป็นไปตามหลักวะดีอะฮ์ และเหมือนกับการรับฝากของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป โดย ธกส. ได้แบ่งสะสมผลกำไรในรูปแบบกองทุนประกันความเสี่ยงจากการขาดทุนเพื่อแบ่งปันผลกำไรกรณีการลงทุนของธนาคารให้ผลตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย นอกจากนี้ด้านสินเชื่อ ธกส. ใช้หลักชื้อมาขายไป (มูรออะฮะฮ์ และ บัย บิษะมัน อาญิล) เนื่องจากได้รับการยกเว้นภาษีอากรอย่างเต็มที่ตาม ธกส. จะทำการซื้อสินค้าเพื่อขายต่อให้ลูกค้าที่สำนักงานสาขาของ ธกส. ในวันเดียวกัน ทำให้ความเสี่ยงการถือครองสินค้าก่อนที่จะขายอยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งยังมีการให้บริการสินเชื่อเช่าซื้อตามหลักชารีอะฮ์ใกล้เคียงกับการเช่าซื้อโดยทั่วไป

(3) ธนาคารออมสิน การให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลามมีลักษณะใกล้เคียงกับ ธกส. ซึ่งเป็นแผนกที่ให้บริการทางการเงินอิสลาม (Islamic Banking Window) ภายในธนาคารเช่นเดียวกัน แต่มีได้มีการจัดตั้งกองทุนแยกออกมา มีเพียงการแยกบัญชีจากการประกอบธุรกิจของธนาคารเท่านั้น ปัจจุบันปริมาณการทำธุรกรรมของธนาคารได้ลดลง เนื่องจากมีการจัดตั้ง ออท. เพื่อทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินตามหลักอิสลาม และธนาคารก็มีลูกค้ากลุ่มเดียวกัน สำหรับการลงทุนหาประโยชน์จากการรับฝากเงินเพื่อการลงทุนผ่านการให้สินเชื่อเช่าซื้อที่มีความเสี่ยงเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป

3.2 การกำกับดูแลสถาบันการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม

(1) การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน
โดยที่ ออท. ธกส. และธนาคารออมสิน เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ทำให้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งจะทำหน้าที่ตรวจสอบตามหลักเกณฑ์หรือคำสั่งการของกระทรวงการคลัง กรณีที่ไม่มีเกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารพาณิชย์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะระบุไว้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะตรวจสอบด้วยการอ้างอิงเกณฑ์ในการกำกับดูแลของธนาคารพาณิชย์และเกณฑ์ภายใต้การวิเคราะห์ความเหมาะสมของเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินอิสลามทั้งสามแห่งจะพิจารณาจากเกณฑ์ของกระทรวงการคลังเป็นหลัก เนื่องจากมีอำนาจรองรับตามกฎหมาย เช่นเดียวกับการกำกับดูแล

⁵ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้วงเงินสดแก่ลูกค้าผ่านวิธีการซื้อขายสินค้าแทนการให้กู้ยืมโดยตรง และมีตราสารทรัพย์สิน บัยอ์ อัลอินะฮ์ เป็นสินค้าในการซื้อขาย เช่น สินเชื่อวงเงินโอนเงินสด สินเชื่อวงเงินเบิกถอนเงินสด สินเชื่อวงเงินหมุนเวียน เป็นต้น
⁶ มีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อขายโดยเปิดเผยต้นทุนและกำไร เช่น สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อเพื่อซื้อทรัพย์สินถาวรประเภทอสังหาริมทรัพย์ สินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินประกอบกิจการ เป็นต้น
⁷ เป็นการซื้อขายที่ผู้ขายสามารถส่งมอบสินค้าให้แก่ผู้ซื้อในขณะที่ทำสัญญา แต่รับชำระราคาของสินค้าในภายหลัง เช่น สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อเพื่อซื้อทรัพย์สินถาวรประเภทอสังหาริมทรัพย์ สินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินประกอบกิจการ เป็นต้น
⁸ เป็นการเช่าทรัพย์สินเพื่อครอบครองกรรมสิทธิ์ในภายหลัง เช่น สินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์

ธนาคารพาณิชย์ภายใต้ พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เพื่อพิจารณาเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินของสถาบันการเงินอิสลามทั้งสามแห่งโดยครอบคลุมด้านที่สำคัญ คือ 1) เกณฑ์ของ Bank of International Settlement (BIS) ratio ยกเว้นธนาคารออมสิน 2) เกณฑ์ Loan-to-Value (LTV) ratio สำหรับการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย 3) การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันสำรอง 4) การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ซึ่งมีรายละเอียดการกำกับดูแลที่ผ่อนปรนกว่าธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตามแม้จะมีหน่วยงานกำกับดูแล แต่ยังไม่มีการกำหนดหรือผู้เชี่ยวชาญสำหรับสถาบันการเงินอิสลามเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้การที่ ออท. ธกส. และธนาคารออมสิน เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งทำให้มีเกณฑ์ที่ผ่อนปรนในการกำกับดูแลการใช้เกณฑ์ BIS Ratio เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์อื่น (Prudential Measures) จะช่วยลดช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างกันได้ เนื่องจากเป็นมาตรฐานสากลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ใช้กันแพร่หลายทั่วโลก

(2) การกำกับดูแลทางศาสนา แม้ว่าตามกฎหมายของ ออท. จะระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีคณะที่ปรึกษาธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ในทางปฏิบัติยังพบว่ายังขาดหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้เต็มที่หรือความขัดแย้งที่เกิดจากการดำเนินการตามหลักชารีอะฮ์ ทั้งนี้มีสาเหตุจากการที่กฎหมายภายในยังมีได้อิงกับหลักชารีอะฮ์ เช่นเดียวกับประเทศมุสลิมทั่วไป เพราะไทยมิได้เป็นประเทศที่มีชาวมุสลิมเป็นประชากรส่วนใหญ่ และการที่ปริมาณธุรกรรมการเงินอิสลามภายใต้หลักชารีอะฮ์ ยังคงมีอยู่จำนวนน้อยทำให้ไม่มีการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) ของการให้บริการ นอกจากนี้ในส่วนของคณะกรรมการที่ปรึกษา ยังขาดความเป็นอิสระตามกฎหมาย เนื่องจากได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการของธนาคาร ซึ่งอาจถูกให้ออกได้ และอาจส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการชารีอะฮ์ รวมทั้งยังขาดบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะรองรับหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษา ที่ควรจะมี ขณะที่เกณฑ์การกำกับ

ดูแลของกระทรวงการคลังยังไม่ได้ระบุกระบวนการและขั้นตอนในการตรวจสอบตามหลักชารีอะฮ์ตามมาตรฐานสถาบันการเงินอิสลามในต่างประเทศ ขณะที่ในส่วนของ ธกส. และธนาคารออมสิน เกณฑ์กำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีความผ่อนปรนกว่าในต่างประเทศ เนื่องจากไม่ได้กำหนดให้มีคณะที่ปรึกษา ในกฎหมาย เพราะยังมีปริมาณการทำธุรกรรมทางการเงินที่ยังไม่มาก อย่างไรก็ตามในอนาคตหากมีการขยายตัวของการเงินอิสลามในรูปแบบต่างๆ อาจต้องมีการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านศาสนาให้มีความถูกต้องเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ธกส. และธนาคารออมสินได้ว่าจ้างที่ปรึกษาชารีอะฮ์ตามที่ระบุไว้ในเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว แต่ยังไม่มีการประกาศและเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ

4.

แนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลสถาบันการเงินอิสลามในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ

การกำกับดูแลสถาบันการเงินอิสลาม ยังคงต้องมีสิ่งที่จะต้องยกระดับหลายประการ เพื่อเสริมสร้างความสามารถให้กับสถาบันการเงินอิสลามภายในประเทศให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการในผลิตภัณฑ์ทางการเงินอิสลามที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต แนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงินอิสลามที่สำคัญประกอบด้วย

4.1 การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินอิสลามเช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่นๆ

(1) เกณฑ์การดำรงเงินกองทุน ควรมีการนำหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานจากคณะกรรมการให้บริการทางการเงินอิสลาม (Islamic Financial Service Board: IFSB) มาใช้มากขึ้น เพื่อเป็นแนวทางกำกับสถาบันทางการเงินของประเทศที่ดำเนินกิจกรรมด้านการเงินอิสลาม เนื่องจากมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำกับสถาบันการเงิน

ทั่วไป ซึ่งเป็นการช่วยลดช่องว่างในการกำกับดูแล (Regulatory Arbitrage) ระหว่างสถาบันการเงินอิสลามและสถาบันการเงินทั่วไป นอกจากนี้เกณฑ์ของ IFSB ยังได้ปรับให้มีความเหมาะสมกับสินทรัพย์และความเสี่ยงของสถาบันการเงินอิสลาม เช่น หลักมูอเราะบะฮ์ (Mudarabah) Musharakah และบัญชีการลงทุนที่มีการแบ่งผลกำไร (Profit Sharing Investment Account: PSIA) และความเสี่ยงจากกรณีที่อัตรากำไรที่ตกลงกับสถาบันการเงินอิสลามไม่สามารถแข่งขันกับอัตราดอกเบี้ยในตลาดปกติได้ (Displaced Commercial Risk) ทำให้เกณฑ์ดังกล่าวสามารถเข้าถึงสถาบันการเงินอิสลามได้มากกว่าเกณฑ์กำกับสถาบันการเงินทั่วไป ซึ่งไทยควรใช้เกณฑ์ดังกล่าวเพื่อเป็นการสร้างเสริมความน่าเชื่อถือให้กับสถาบันการเงินอิสลามในประเทศ

(2) มาตรฐานบัญชี การกำหนดหลักปฏิบัติในการทำงานการเงินเป็นสิ่งสำคัญในการกำกับดูแลสถาบันการเงินทุกประเภท เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ดังนั้นมาตรฐานบัญชีควรมีความน่าเชื่อถือและครบถ้วนตามลักษณะของธุรกรรมการเงิน ซึ่งต้องเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายเพื่อให้ผู้กำกับ ผู้ลงทุน และลูกค้าของสถาบันการเงินสามารถเปรียบเทียบการดำเนินงานของสถาบันการเงินแต่ละแห่งได้ ซึ่งสถาบันการเงินทั่วไปของไทยใช้หลักเกณฑ์อ้างอิงการจัดทำงบประมาณจากมาตรฐานการรายงานการเงินระหว่างประเทศ (International Financial Reporting Standard: IFRS) ซึ่งถือเป็นมาตรฐานสากล สามารถเปรียบเทียบกับงบประมาณสถาบันการเงินในต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตามสถาบันการเงินอิสลามอาจใช้เกณฑ์การกำหนดมาตรฐานบัญชีเป็นการเฉพาะที่กำหนดโดย AAOIFI เนื่องจากได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายจากหน่วยงานกำกับดูแลการเงินอิสลามในต่างประเทศ

(3) การเปิดเผยข้อมูล เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการกำหนดมาตรฐานทางบัญชี เพื่อ

ความโปร่งใสและเป็นช่องทางให้ตลาดตรวจสอบการดำเนินงานและความมั่นคงของสถาบันการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินอิสลามควรจะทำเช่นเดียวกับสถาบันการเงินพาณิชย์ทั่วไปที่ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน นอกจากนี้สถาบันทางการเงินอิสลามควรมีข้อกำหนดให้เปิดเผยรายงานต่างๆ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบสัญญาและธุรกรรมซึ่งไม่เพียงแต่จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของการดำเนินการที่เป็นไปตามหลักศาสนา แต่ยังเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจลักษณะการทำธุรกรรมทางการเงินอิสลามที่แตกต่างจากลักษณะธุรกรรมทางการเงินทั่วไปด้วย

4.2 การพัฒนาด้านโครงสร้างทางกฎหมาย และกลไกเพื่อการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

(1) มีกฎหมายและหลักเกณฑ์เพื่อการกำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินอิสลามที่ชัดเจน การกำกับดูแลสถาบันการเงินอิสลามต้องมีกฎหมาย เพื่อรองรับการดำเนินงานของสถาบันการเงินอิสลามที่ชัดเจน และเทียบเท่ากับกฎหมายที่สถาบันการเงินทั่วไปใช้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันช่องว่างในการกำกับดูแล (Regulatory Arbitrage) สำหรับประเทศไทยควรแก้ไข พ.ร.บ.ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 โดยอาจแก้ไขให้ 1) นับสถาบันการเงินอิสลามเป็นสถาบันทางการเงินอีกประเภทหนึ่งภายใต้ พ.ร.บ. ดังกล่าว 2) มีบทบัญญัติรองรับลักษณะการดำเนินการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม เช่น ในอังกฤษ สิงคโปร์ และบาห์เรน เพื่อให้กฎหมายที่ใช้กำกับดูแลสถาบันการเงินทุกประเภทเป็นไปในแนวทางเดียวกัน 3) มีบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านศาสนา โดยให้หน่วยงานที่ดูแลมีความเชี่ยวชาญเฉพาะตามที่กฎหมายแต่งตั้ง มีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องตามหลักศาสนา เช่น คุณสมบัติของคณะกรรมการชารีอะฮ์ หรือ โครงสร้างการบริหารภายในของธนาคารที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางศาสนา นอกจากกฎหมายแล้ว ควรมีการทบทวนและออกหลักเกณฑ์ที่ใช้กำกับดูแลสถาบันทางการเงินอิสลามเช่นกันเพื่อให้เกิดความเหมาะสม เช่น การ

กำกับดูแลด้านความเพียงพอของเงินทุน การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การบริหารความเสี่ยง หรือการลงทุนให้มีความเหมาะสมกับธุรกรรมของสถาบันทางการเงินอิสลามที่อาจมีลักษณะความเสี่ยง และประเภทของสินทรัพย์และหนี้สินที่แตกต่างจากสถาบันการเงินทั่วไป เป็นต้น

(2) ให้นำหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินพาณิชย์รวมการดูแลสถาบันการเงินอิสลาม ในประเทศส่วนใหญ่หน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทั่วไปจะดูแลสถาบันการเงินอิสลามด้วย เพราะสถาบันการเงินอิสลามถือเป็นธนาคารพาณิชย์ที่รับฝากเงินจากประชาชน และมีการนำเงินฝากดังกล่าวไปใช้ในทางธุรกิจเช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่นๆ ดังนั้นสถาบันการเงินอิสลามควรอยู่ภายใต้หน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทั่วไป เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเท่าเทียมกัน ทำให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถมองเห็นภาพรวมของการกำกับดูแลสถาบันการเงินได้ทั้งระบบและสามารถเฝ้าระวังความเสี่ยงทั้งระบบได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถาบันการเงินอิสลามมีความแตกต่างจากสถาบันการเงินอื่นๆ เช่น มีลักษณะผลิตภัณฑ์ทางการเงินวะดีอะฮ์ (Wadiah) และ มุฎอเราะบะฮ์ (Mudarabah) ตามหลักชารีอะฮ์ หน่วยงานที่กำกับดูแลจึงควรเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางการเงินดังกล่าวให้กับผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินอิสลามของหน่วยงานด้วย

4.3 การพัฒนาระบบกำกับดูแลสถาบันการเงินอิสลามให้มีความสอดคล้องกับหลักศาสนา

(1) มีหน่วยงานกลางในการตีความตามหลักชารีอะฮ์ หน่วยงานที่จะมีหน้าที่ในการตัดสินข้อโต้แย้งที่เกิดจากการดำเนินการตามหลักชารีอะฮ์ เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลสถาบันการเงินอิสลาม ซึ่งควรเป็นหน่วยงานที่มีความเข้าใจในหลักชารีอะฮ์และระบบการเงินอิสลามและได้รับการยอมรับจากบุคคลทั่วไป อย่างไรก็ตามเนื่องจากประเทศไทยมิได้เป็นประเทศที่ค่อนข้างใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ทำให้การ

ตัดสินข้อขัดแย้งตามหลักศาสนาอิสลามไม่มีในระบอบอย่างเป็นทางการเหมือนในประเทศมุสลิมอื่นๆ เช่น ตุรกี บาห์เรน หรือมาเลเซีย ซึ่งมีทั้งศาลหรือคณะกรรมการชารีอะฮ์คอยตัดสิน นอกจากนี้ไทยเองก็มิได้อิงกับหลักชารีอะฮ์ เนื่องจากปริมาณธุรกรรมทางการเงินอิสลามยังคงอยู่ในปริมาณที่ต่ำ แนวทางที่เหมาะสมในกรณีที่มีความขัดแย้งหรือข้อโต้แย้งทางศาสนา จึงควรกำหนดให้ศาลต้องนำคำตัดสินของผู้เชี่ยวชาญมาประกอบการพิจารณาคดีและให้ศาลคำนึงถึงหลักชารีอะฮ์เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชาวมุสลิมในประเทศ

(2) มีคณะกรรมการชารีอะฮ์ในระดับสถาบันการเงิน การแต่งตั้งคณะกรรมการชารีอะฮ์เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการดำเนินธุรกิจและตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการเงินอิสลามในประเทศ เป็นสิ่งที่ประเทศต่างๆ ที่กำกับดูแลสถาบันการเงินอิสลามใช้เป็นเครื่องมือทำให้การดำเนินงานเป็นไปตามหลักการของศาสนา ประเทศไทยก็ควรที่จะต้องมีข้อกำหนดให้สถาบันการเงินอิสลามต้องมีคณะกรรมการชารีอะฮ์เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักศาสนา และต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการและกระบวนการแต่งตั้งกรรมการ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและมีความรู้ความสามารถ ซึ่งอาจกำหนดให้ต้องผ่านการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนการดำรงตำแหน่ง อย่างไรก็ตามเนื่องจากไทยยังไม่มีคณะกรรมการชารีอะฮ์กลาง และอาจต้องมีการวางมาตรฐานในการออกผลิตภัณฑ์ให้ตรงกัน เช่น การกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามหลักชารีอะฮ์ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ด้วยการออกประกาศรับรองความถูกต้อง รวมทั้งตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักการชารีอะฮ์ก่อนเสนอผลิตภัณฑ์ให้ลูกค้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังควรกำหนดให้มีฝ่ายตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักชารีอะฮ์ (Internal Shariah Compliance Unit: ISCU) และหน่วยงานตรวจสอบทานการปฏิบัติตามหลักชารีอะฮ์ (Internal Sharia

Review Unit: ISRU) โดยให้รายงานต่อคณะกรรมการชารีอะฮ์โดยตรง เพื่อความเป็นอิสระและแยกออกจากหน่วยงานธุรกิจ การอนุญาตให้กรรมการชารีอะฮ์เป็นกรรมการสถาบันทางการเงินมากกว่า 1 แห่ง น่าจะทำได้ หากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน และจำกัดไม่ให้คณะกรรมการมีส่วนในการบริหารจัดการและออกนโยบายด้านอื่น อาจลดความขัดแย้งทางผลประโยชน์และการรั่วไหลของข้อมูลระหว่างธนาคารได้

(3) มีการให้บริการ Islamic Banking Window เนื่องจากไทยเป็นประเทศที่มีตลาดการเงินอิสลามขนาดเล็ก จึงควรให้มีการดำเนินงานในรูปแบบการให้บริการ Islamic Banking Window เนื่องจากจะมีต้นทุนที่ต่ำและมีประสิทธิภาพในการดำเนินการมากกว่า การที่ทางสถาบันสามารถให้บริการทางการเงินลักษณะทั่วไปและการเงินอิสลามพร้อมกัน จะทำให้สถาบันการเงินสามารถเข้าถึงกลุ่มลูกค้าได้หลากหลายขึ้น และจะช่วยให้ประหยัดต้นทุนการดำเนินงานของสถาบันการเงิน แต่อาจมีความเสี่ยงด้านธุรกรรมที่ไม่อาจเป็นไปตามหลักศาสนาหรือเกิดความไม่ถูกต้องได้ ดังนั้น จึงอาจต้องมีเกณฑ์ในการกำกับดูแลทางศาสนาที่มีความเข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะข้อกำหนดเกี่ยวกับการแยกเงินกองทุนและการตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักชารีอะฮ์ของ Islamic Banking Window

เอกสารอ้างอิง

พงศรัพีพร อากาศ (ม.ล.) และคณะ (2556) แนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ให้ บริการทางการเงิน ตามหลักศาสนาอิสลาม, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

TRF Policy Brief (หรือ เอกสารบทสรุปเชิงนโยบาย) เป็นเอกสารที่สรุปและเรียบเรียงจากงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นหลัก และอาจมีการนำรายงานวิจัยหรือเอกสารรายงานจากแหล่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบเพื่อให้ได้เนื้อหาที่สมบูรณ์ขึ้น วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำ Policy Brief คือ การส่งผ่านผลงานวิจัยของ สกว. ไปสู่ฝ่ายนโยบาย (ผู้กำหนดนโยบาย และ ฝ่ายปฏิบัตินโยบาย)

การจัดทำ TRF Policy Brief มาจากแนวคิดที่ว่า เอกสารงานวิจัยของ สกว. ที่มีอยู่เป็นเอกสารที่มีเนื้อหาค่อนข้างมาก และมีความเป็นวิชาการสูง ซึ่งทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจกับผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัยที่จะศึกษาเอกสารวิจัยดังกล่าว ดังนั้น TRF Policy Brief จึงถูกทำขึ้นในลักษณะของบทสรุปเชิงนโยบายที่มีเนื้อหากระชับ มีความยาวประมาณ 5-8 หน้าและพยายามนำเสนอเนื้อหาในรูปแบบที่ให้อ่านเข้าใจได้ง่ายขึ้น

เจ้าของ กองบรรณาธิการ สถานที่ติดต่อ ออกแบบ ดาวันโหลดเอกสารนี้ได้ที่

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ภาคภูมิ ทิวคุณ, แพรว ศิริพรกิตติ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็มทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ 10400 โทร. 0-2278-8200 ต่อ 8329 โทรสาร 0-2298-0032
บริษัท สร้างสื่อ จำกัด www.sangsue.co.th
<http://prp.trf.or.th>