



نظارت شرعی و ریسک شریعت^۱ در بانکداری اسلامی: دلالت‌هایی برای طرح تحول نظام بانکی



حسین میسمی*

وهاب قلیچ**



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

چکیده

منظور اصلاح وضع موجود نظارت شرعی بر مؤسسات مالی اسلامی ارائه کند. با توجه به وظیفه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در زمینه اطمینان از اسلامی بودن روابط موجود در بازار پول، به نظر می‌رسد مسأله نظارت شرعی می‌تواند به عنوان یکی از محورهای مهم تحول در نظام بانکی مورد توجه قرار گیرد.

۱. مقدمه

نظارت بر عملکرد بانک‌ها و مؤسسات مالی موضوع جدیدی نبوده و بررسی ادبیات این حوزه، به خوبی حاکی از توسعه مباحث مربوط

به دلیل طبیعت بانک‌های اسلامی، این نوع از بانک‌ها به نظارت خاصی نیاز دارند که نمی‌توان از آن غافل بود. یکی از این موارد مسأله ریسک شریعت و خطری است که این بانک‌ها را از ناحیه عدم تطابق فعالیت‌هایشان با تعالیم اسلامی تهدید می‌کند. این تحقیق تلاش می‌کند تا ضمن تبیین ضرورت و اهمیت نظارت شرعی در بانکداری اسلامی و بررسی تجربه برخی از کشورهای اسلامی و غیراسلامی در این رابطه، وضع موجود نظارت بر اجرای بانکداری بدون ربا در کشور را مورد بحث قرار داده و از این طریق ضرورت انجام تحول در این زمینه را طرح نماید. همچنین سعی می‌کند تا الگویی چندمرحله‌ای به

* دانشجوی دکتری رشته معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع) و پژوهشگر گروه بانکداری اسلامی، پژوهشکده پولی و بانکی. (نویسنده مسئول)
** دانشجوی دکتری رشته اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی و پژوهشگر گروه بانکداری اسلامی، پژوهشکده پولی و بانکی.

و قوانین بانکداری بدون ربا، با آن مواجه شود. به نظر می‌رسد ادبیات اقتصاد متعارف در حوزه نظارت، نمی‌تواند به این نیاز نظام بانکداری بدون ربا پاسخ دهد. از این رو لازم است در این زمینه به ادبیات تولیدشده در حوزه مالیه اسلامی و همچنین تجربه بانک‌های اسلامی در سایر کشورهای اسلامی مراجعه شود.

بررسی تجربه نظارت شرعی و حداقل‌سازی ریسک شریعت، حاکی از آن است که اکثر بانک‌های اسلامی فعال در سایر کشورها، به تعبیر گوناگونی مانند شورای تخصصی فقهی، شورای فقهی، شورای شریعت، کمیته شریعت و غیره، به این موضوع پرداخته‌اند (موسویان و دیگران، ۱۳۸۸، ۱۵). این در حالی است که متأسفانه در نظام بانکداری کشور، مسأله نظارت شرعی، متولی رسمی و قانونی مشخصی ندارد. از این رو، به نظر می‌رسد می‌توان یکی از محورهای طرح تحول در نظام بانکی را توجه به مسأله نظارت شرعی عنوان نمود. به عبارت دیگر، می‌توان ضمن بازخوانی تجربه سایر کشورها، الگوی مناسب نظارت شرعی را برای نظام بانکداری بدون ربا ارائه و در کشور اجرایی کرد. مسلماً انجام چنین اصلاحی، ثمرات مثبت فراوانی به همراه خواهد داشت.

در ادامه، ابتدا به بررسی تجربه نظارت شرعی بر بانک‌های اسلامی در برخی از کشورها پرداخته و پس از تحلیل این تجربه‌ها، الگوی نظارت شرعی مناسب برای بانک‌ها و مؤسسات مالی فعال در کشور ارائه می‌شود. بخش پایانی مقاله نیز از مطالب مطرح‌شده نتیجه‌گیری کرده و توصیه‌هایی برای طرح تحول در نظام بانکی ارائه می‌دهد.

۲. ارزیابی و تحلیل تجربه نظارت شرعی در برخی از کشورهای اسلامی

بررسی تجربه بانکداری اسلامی در کشورهای اسلامی و غیراسلامی، به وضوح نشان می‌دهد که در اکثر موارد، بانک‌های اسلامی به نحوی تحت نظارت کمیته‌های فقهی قرار دارند. در واقع، همان‌طور که برخی از تحقیقات به خوبی نشان داده‌اند (زولکیفلی^۴، ۲۰۱۰، ۲-۶)، گرچه تجربه نظارت شرعی در کشورهای مختلف یکسان نبوده و بعضاً (همان‌طور که در ادامه خواهیم دید) دارای اختلافات فاحشی می‌باشد، اما به‌ندرت می‌توان بانک‌های اسلامی در سایر کشورها یافت که به نحوی تحت نظارت شرعی قرار نداشته باشد. در ادامه، به بررسی تجربه برخی کشورهای اسلامی (عربستان سعودی، مالزی، بحرین، اندونزی، امارات)، کشوری غیراسلامی (انگلستان) و همچنین ایران می‌پردازیم.

به دلیل طبیعت بانک‌های اسلامی، این نوع از بانک‌ها به نظارت خاصی نیاز دارند که نمی‌توان از آن غافل بود. یکی از این موارد مسأله ریسک شریعت و خطری است که این بانک‌ها را از ناحیه عدم تطابق فعالیت‌هایشان با تعالیم اسلامی تهدید می‌کند

به نظارت بر بانک‌ها می‌باشد. بررسی این ادبیات نشان می‌دهد که مفاهیم و موضوعات مختلفی در این رابطه طرح شده‌اند. به عنوان نمونه، نظارت مداخله‌جویانه بانک مرکزی بر بانک‌ها که همراه با کنترل و ورود در امور داخلی آنهاست، در تعارض با معیارهای حاکمیت شرکتی مطرح شده و لذا مورد نقد قرار گرفته است (نیلی و سپهوند، ۱۳۸۹، ۱۳۰).

از سوی دیگر مباحث جایگزینی در چند سال اخیر و به خصوص بعد از وقوع بحران مالی سال ۲۰۰۸، توجه کارشناسان را به خود جلب نموده است. یکی از این موارد، مسأله نظارت احتیاطی است که هدفی جز تأمین سلامت مالی بانک‌ها و مؤسسات مالی ندارد. به نظر می‌رسد نظارت احتیاطی بر بانک‌ها، تمرکز خود را بر پیشگیری و به عبارت دیگر کاهش انواع ریسک‌هایی که بانک‌ها و مؤسسات مالی با آن مواجه‌اند (شامل ریسک نقدینگی، ریسک اعتباری، ریسک بازار، ریسک عملیاتی و ریسک نظام‌مند^۲)، قرار می‌دهد. به عنوان مثال، به منظور جلوگیری از انتقال ریسک یک بانک به سایر بانک‌ها در نظام بانکی، سرمایه بانکی ماهیت پاددوره‌ای^۳ پیدا کرده است. به این معنا که لازم است بانک‌ها در دوره رونق به ذخیره سرمایه بپردازند تا بتوانند در دوره رکود از این سرمایه استفاده کنند (همان، ۱۳۲).

مسلماً مباحث مطرح‌شده در رابطه با مدیریت ریسک در بانکداری متعارف، در اکثر موارد برای بانکداری اسلامی نیز قابل استفاده می‌باشد. به عبارت دیگر، بانک‌های اسلامی نیز مانند بانک‌های متعارف با انواعی از ریسک‌ها مواجه‌اند که راه‌حل‌های مرتبط با مدیریت این ریسک‌ها در ادبیات نظارت بانکی به خوبی مطرح شده است. از این رو در رابطه با مدیریت این دسته از ریسک‌ها تفاوتی بین بانک‌های اسلامی و غیراسلامی وجود ندارد. اما مسأله نظارت بر بانک‌های اسلامی، به دلیل ماهیتی که دارند، در برخی موارد ابعاد خاصی پیدا می‌کند که بعضاً از قلم و نظر کارشناسان اقتصادی به دور می‌ماند. یکی از این موارد مسأله ریسک شریعت است. منظور از این ریسک، خطری است که ممکن است نظام بانکی به دلیل عدم انطباق فعالیت‌هایش با اصول



حساب می‌آید. نظارت بر شرعی بودن فعالیت‌های بانک‌های اسلامی و بیمه‌های تکافل، ارائه مشاوره به مسئولین بانک مرکزی مالزی درباره عملیات بانکداری اسلامی و تکافل، انجام هماهنگی‌های لازم درباره مسائل شرعی مربوط به بانکداری و تجزیه و تحلیل ابعاد شرعی محصولات مالی تولیدشده، از مهم‌ترین اقداماتی است که توسط این شورا انجام می‌شود. همچنین اصلاح قانون مرتبط با بانک مرکزی مالزی در سال ۲۰۰۳، زمینه افزایش اختیارات شورای مذکور را بیش از پیش فراهم ساخت (موسویان و دیگران، ۱۳۸۸، ۱۷).

علاوه بر وجود کمیته نظارت شرعی در بانک مرکزی مالزی، لازم است تمامی بانک‌ها و مؤسسات اسلامی فعال در این کشور، بر اساس دستورالعملی که در سال ۲۰۰۴ در بانک مرکزی مالزی به تصویب رسیده است، کمیته‌های تخصصی شرعی تشکیل دهند و عدم وجود چنین کمیته‌هایی در مؤسسات مالی اسلامی، اقدامی غیرقانونی به حساب می‌آید. وظیفه اصلی این کمیته‌ها آن است که بر شرعی بودن عملیاتی که در مؤسسات مالی انجام می‌شود نظارت کافی داشته باشند، به مسئولان بانک‌ها و مردم خدمات مشورتی ارائه کنند و همچنین با امضای «دستورالعمل انطباق با شریعت»^۸ در رابطه با فعالیت مؤسسات مالی، فعالیت‌های این مؤسسات را مورد تأیید قرار دهند (کمیسیون اوراق بهادار مالزی، ۱۳۸۵، ۲۹-۳۰).

۳-۲. اندونزی

در اندونزی نیز، همانند مالزی، نظارت شرعی در دو سطح بانک مرکزی

۱-۲. عربستان سعودی

در این کشور مسأله نظارت شرعی به صورت مرکزی انجام نشده و مقامات ناظر بر نظام بانکی، امر بررسی انطباق فعالیت‌های مؤسسات مالی با تعالیم شریعت اسلام را به خود مؤسسات واگذار کرده‌اند. از این رو، هر مؤسسه‌ای درباره شناسایی و بررسی معیارهای شرعی فعالیت‌های خود و عملکرد هیأت شرعی آزادانه عمل می‌کند. هدف از این کار آن بوده که آزادی بانک‌ها در مسأله نظارت شرعی، باعث نوعی رقابت در ارائه رویکردها و ابزارهای جدید منطبق با تعالیم شرع گردد. بررسی تجربه نظارت شرعی در عربستان نشان می‌دهد که گرچه از طرف بانک مرکزی در رابطه با تشکیل کمیته‌های فقهی در بانک‌ها و مؤسسات مالی الزامی وجود ندارد، اما تمامی بانک‌ها و مؤسسات مالی این کشور دارای هیأت شرعی هستند. معمولاً افرادی که در این کمیته‌ها حضور دارند یا متخصصین رشته فقه بوده و با مباحث بانکی نیز آشنایی کافی دارند و یا اینکه متخصصین امور بانکی می‌باشند که به قدر کفایت با مبانی معاملات اسلامی آشنا هستند. به هر حال تمامی اعضای هیأت‌های شرعی به وسیله هیأت مدیره مؤسسات مالی انتخاب می‌شوند. (سلوام^۵، ۲۰۰۸، ۱۲-۱۴).

۲-۲. مالزی

بر خلاف بانک مرکزی عربستان که در مسأله نظارت شرعی ورود خاصی ندارد، بانک مرکزی مالزی^۶ در این حوزه نقشی کاملاً فعال ایفا می‌کند. این بانک در سال ۱۹۹۷ به منظور ایجاد هماهنگی در برداشت‌ها و تفسیرهای شرعی، ارائه مشورت به فعالان بازار پول و سرمایه و...، شورای ملی مشورتی شریعت^۷ را تأسیس نمود. این شورا که نهادی رسمی و قانونی در بانک مرکزی مالزی است، بالاترین مقام ناظر شرعی، در رابطه با فعالیت‌های بانک‌ها و مؤسسات تکافل به

بررسی تجربه نظارت شرعی و حداقل‌سازی ریسک شریعت، حاکی از آن است که اکثر بانک‌های اسلامی فعال در سایر کشورها، به تعابیر گوناگونی مانند شورای تخصصی فقهی، شورای فقهی، شورای شریعت، کمیته شریعت و غیره، به این موضوع پرداخته‌اند. این در حالی است که متأسفانه در نظام بانکداری کشور، مسأله نظارت شرعی، متولی رسمی و قانونی مشخصی ندارد

حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی^{۱۲} را رعایت کنند (زولکیفلی، ۲۰۱۰، ۶-۲).

۲-۵. امارات متحده عربی

بانک‌های اسلامی در امارات متحده عربی با قدمتی بیش از سه دهه، تحت نظارت دولت بوده و بر اساس قانون فدرال، که در سال ۱۹۸۵ به تصویب رسید، به فعالیت مشغول می‌باشند. بر اساس این قانون، بانک‌ها و مؤسسات مالی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری اسلامی، مؤسساتی هستند که به موجب اساسنامه خود متعهد می‌باشند فعالیت‌های خود را کاملاً منطبق با قانون شریعت اسلامی انجام دهند. در نظام بانکداری اسلامی امارات، هیأت عالی شریعت^{۱۳} توسط هیأت دولت امارات متحده عربی تشکیل می‌شود. این هیأت در جهت اطمینان از انطباق عملیات بانکی با شریعت اسلامی، سرپرستی و نظارت بر فعالیت بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی را بر عهده دارد. همچنین، این هیأت در خصوص مسائل اختلافی و شبهاتی که این‌گونه مؤسسات با آن مواجه‌اند، اعلام نظر می‌نماید. هیأت مذکور که زیرمجموعه وزارت دادگستری و امور اسلامی امارات می‌باشد، علاوه بر قدرت مشورتی و نظارتی، دارای اختیارات اجرایی نیز بوده و رأی آن برای کلیه مؤسساتی که در زمینه بانکداری اسلامی فعالیت می‌کنند، الزام‌آور می‌باشد. به عبارت دیگر این هیأت می‌تواند از انجام برخی عقود، قراردادهای و غیره در نظام بانکی (در صورتی که آنها را مغایر با تعالیم اسلامی تشخیص دهد)، جلوگیری به عمل آورد.

علاوه بر هیأت عالی شریعت، خود بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی نیز به لحاظ قانونی، متعهد به تشکیل هیأت نظارت شرعی، به منظور تضمین تطابق فعالیت‌هایشان با بانکداری اسلامی می‌باشند (همايون^{۱۴}، ۲۰۰۹، ۱۳).

۲-۶. انگلستان

در انگلستان، به عنوان کشوری غیراسلامی که به دلایل مختلف به توسعه بانکداری اسلامی توجه ویژه‌ای دارد، نظارت شرعی تنها در سطح بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی پی‌گیری می‌شود. به عبارت دیگر، هیأت نظارت شرعی در بانک مرکزی انگلستان و یا نهادهای نظارتی مرتبط با آن وجود نداشته و حتی قانونی که بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی را ملزم به تأسیس چنین نهادهایی کند نیز وجود ندارد. از این رو در این کشور نیز همچون عربستان، نظارت شرعی به صلاحدید

به نظر می‌رسد این پیش‌فرض در ذهن مسئولین و مجریان شکل گرفته است که تأیید قانون بانکداری بدون ربا توسط شورای نگهبان، خود، تضمین‌کننده اجرای صحیح آن نیز می‌باشد و تصویب این قانون، اسلامی‌شدن نظام بانکی را تضمین می‌کند

و مؤسسات مالی انجام می‌شود. در سطح بانک مرکزی، نهادی تحت عنوان هیأت مالی شریعت^{۱۵} که ابتدا توسط عالمان اندونزی راه‌اندازی گردید، توسط بانک مرکزی به رسمیت شناخته شده است و این بانک، مقررات بانکداری اسلامی را بر اساس احکام و فتاوی صادره از سوی هیأت مالی شریعت، صادر می‌کند. علاوه بر این، در سطح مؤسسات مالی نیز، تمامی بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی فعال در اندونزی، به داشتن هیأت ناظر شرعی^{۱۶} ملزم هستند. هیأت‌های پیش‌گفته در امر نظارت بر فعالیت نظام بانکی در جایگاه همکار بانک مرکزی اندونزی نقش بسیار مهمی را ایفا می‌کنند. همچنین بانک مرکزی اندونزی اصولی را در رابطه با نحوه انتخاب و فعالیت این هیأت‌ها تعیین کرده است. به عنوان مثال، هر یک از هیأت‌های ناظر شرعی ملزم‌اند هر شش ماه یک‌بار گزارشی درباره نظارت شرعی خود به اعضای هیأت مدیره، هیأت مالی شریعت و بانک مرکزی اندونزی ارائه کنند (موسویان و دیگران، ۱۳۸۸، ۱۹).

۲-۴. بحرین

در بحرین نیز نظارت شرعی هم در سطح بانک مرکزی و هم در سطح بانک‌ها و مؤسسات مالی جریان دارد. بررسی تجربه این کشور نشان می‌دهد بانک مرکزی بحرین کمیته نظارت شرعی مخصوص به خود دارد. در واقع هدف اصلی این هیأت نظارت شرعی، ارائه خدمات مشاوره‌ای به مسئولین بانک مرکزی، نظارت بر شرعی‌بودن آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی و غیره می‌باشد. علاوه بر طرح مسأله نظارت شرعی در سطح بانک مرکزی، تمامی بانک‌ها و مؤسسات مالی - اسلامی فعال در این کشور بر اساس قوانین مصوب بانک مرکزی، مجبور به تأسیس کمیته مستقل با عنوان کمیته نظارت شرعی^{۱۱} بر عملیات بانکی می‌باشند. نظارت شرعی در سطح بانک‌ها در کشور بحرین، از این هم فراتر رفته و تمامی مؤسسات بر اساس قوانین مصوب، مجبور به تأمین استانداردهایی خاص نیز می‌باشند. به عنوان مثال تمامی بانک‌ها باید استانداردهای سازمان حسابداری و

به نظر ضروری می‌رسد که در طرح تحول نظام بانکی، الگویی کارا جهت انجام نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی کشور، طرح‌ریزی شود

مؤسسات مالی اسلامی واگذار شده است. البته بررسی تجربه پنج بانک اسلامی فعال در انگلستان به خوبی نشان‌دهنده آن است که تمامی آنها تعدادی کمیته فقهی تأسیس کرده‌اند که البته در تعداد اعضا، نوع فعالیت‌ها و غیره، بین این کمیته‌های فقهی تفاوت‌هایی وجود دارد (زولکیفلی، ۲۰۱۰، ۱۵).

۲-۷. ایران

متأسفانه پس از تصویب قانون بانکداری بدون ربا در کشور ما در سال ۱۳۶۲، هیچ نهادی مسئولیت نظارت بر اجرای صحیح این قانون را بر عهده نداشته و نتیجه این امر آن شده است که بعد از گذشت بیش از دو دهه از اجرای قانون بانکداری بدون ربا، هنوز هم شبهه ربوی بودن عملکرد نظام بانکی در برخی فعالیت‌ها وجود دارد.^{۱۵} به نظر می‌رسد این پیش‌فرض در ذهن مسئولین و مجریان شکل گرفته است که تأیید قانون بانکداری بدون ربا توسط شورای نگهبان و اثبات عدم مغایرت آن با تعالیم شرع و قانون اساسی، خود، تضمین‌کننده اجرای صحیح آن نیز می‌باشد و تصویب این قانون، اسلامی‌شدن نظام بانکی را تضمین می‌کند.^{۱۶} این در حالی است که به نظر می‌رسد اجرایی‌شدن صحیح قانون بانکداری بدون ربا به موارد دیگری غیر از قانون (با فرض بدون

اشکال بودن آن) نیاز دارد که پرداختن به این موضوعات خارج از حوزه کاری شورای نگهبان می‌باشد. به عنوان نمونه، مسأله نظارت بر اجرای صحیح قانون یکی از این موارد است که در طول بیش از ربع قرن تجربه بانکداری اسلامی در کشور به آن توجه زیادی نشده است. خوشبختانه در چند سال اخیر توجه مسئولین بانکی در کشور تا حدودی به این امر معطوف گردیده است. به نحوی که در سال ۱۳۸۳ شورایی به نام «شورای مشورتی بانکداری و مالیه اسلامی» در پژوهشکده پولی و بانکی، وابسته به بانک مرکزی جمهوری اسلامی تشکیل شد. این شورا که متشکل از صاحب‌نظران فقهی، اقتصادی و بانکی بود، مسائل و شبهه‌های شرعی مطرح در عرصه بانکداری بدون ربا را مورد بحث و بررسی قرار داده و پیشنهادهایی جهت اصلاح وضع موجود مطرح می‌ساختند. همچنین این شورا در مواردی با بررسی ابزارهای جدید بانکی، پیشنهادهایی به شورای پول و اعتبار ارائه می‌کرد.

شورای پیش‌گفته بعد از حدود دو سال فعالیت، به معاونت بانکی وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شد و با ترکیبی منسجم‌تر، به بررسی مشکلات و موانع اجرای صحیح بانکداری بدون ربا پرداخت. این شورا بعد از حدود سه سال فعالیت، افزون بر بررسی مسائل جاری بانکداری کشور، طرحی به نام «الگوی جدید بانکداری بدون ربای ایران» را ارائه نمود. این طرح در محافل گوناگون علمی داخلی و بین‌المللی ارائه شده و به نظر می‌رسد اجرای آن بتواند پاره‌ای از مشکلات بانکداری بدون ربا در کشور را برطرف کند (موسویان، ۱۳۸۸، ۱۱).



بعد از تغییرات مدیریتی در بانک مرکزی و در ابتدای سال ۱۳۸۸، شورایی به نام شورای فقهی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در این بانک تشکیل شد. این شورا که متشکل از صاحب‌نظران فقهی، اقتصادی و بانکی است، در عرصه نظارت بر انطباق ابزارهای جدید پیشنهادی با موازین شرعی فعالیت می‌کند. گرچه شورای پیش‌گفته هنوز جایگاه رسمی و قانونی ندارد، اما مصوبات فراوانی در زمینه‌های گوناگون داشته است که برخی از آنها عبارت‌اند از (موسویان، ۱۳۸۸، ۱۲-۱۳):

- تدوین مقررات شرعی انتشار اوراق مشارکت ارزی
 - تدوین مقررات شرعی انتشار گواهی سپرده ارزی
 - تدوین مقررات شرعی استفاده از معامله‌های آتی ارز برای پوشش ریسک
 - طراحی ابزارهای معامله‌های بین بانکی در بانکداری بدون ربا
 - تدوین مقررات شرعی توافقنامه بازخرید یا ریو^{۱۷} در بانکداری بدون ربا
 - تدوین مقررات شرعی کاربردهای گوناگون خرید دین.
- نکته‌ای که در رابطه با تجربه نظارت شرعی در اینجا قابل ذکر است، جایگاه موضوع نظارت شرعی در بسته‌های سیاستی - نظارتی بانک مرکزی می‌باشد. بررسی تجربه تدوین چنین بسته‌های نظارتی نشان می‌دهد که شورای پول و اعتبار هر ساله به استناد ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور و ماده ۲۰ قانون بانکداری بدون ربا، بسته سیاستی - نظارتی شبکه بانکی کشور را تصویب کرده و این بسته توسط بانک

مرکزی به کلیه واحدهای ذی‌ربط ابلاغ می‌شود. اما متأسفانه در این بسته‌ها چندان به موضوع نظارت شرعی پرداخته نمی‌شود. به عنوان نمونه مطالعه بسته سیاستی - نظارتی سال ۱۳۸۹ نشان می‌دهد که اگرچه در نامه رئیس کل بانک مرکزی در ابلاغ بسته سیاستی - نظارتی در این سال، تأکید مناسبی بر نظارت مؤثر بر اجرای دقیق بانکداری اسلامی شده است، اما متأسفانه نه در فصل چهارم این بسته (سیاست‌های نظارتی) و نه در مابقی فصول آن،^{۱۸} هیچ اشاره خاصی به مقوله نظارت شرعی در انطباق عملکرد نظام بانکی با اصول شریعت اسلام به چشم نمی‌خورد.^{۱۹}

۸-۲. نظارت شرعی در سایر کشورها

علاوه بر تجاربی که تا این قسمت بررسی شد، در سایر کشورها نیز تجارب مختلفی در رابطه با مسأله نظارت شرعی وجود دارد. به عنوان نمونه، بانک‌های مرکزی در چندین کشور از جمله سودان، پاکستان و غیره، کمیته‌های فقهی تشکیل داده‌اند. همچنین سازمان‌ها و مؤسسه‌های بین‌المللی فعال در رابطه با بانکداری اسلامی - از جمله بانک توسعه اسلامی،^{۲۰} مؤسسه تعاون اسلامی به منظور توسعه بخش خصوصی،^{۲۱} سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسه‌های مالی اسلامی و غیره - همگی دارای کمیته‌های شریعت می‌باشند (قطان، ۲۰۰۶، ۴).

۳. تحلیل تجربه سایر کشورها و ارائه الگوی نظارت شرعی برای نظام بانکداری بدون ربا در کشور

گرچه تشکیل شورای مشورتی فقهی در بانک مرکزی اقدامی بسیار مثبت و رو به جلو در جهت تقویت سطح اسلامی‌بودن عملکرد نظام بانکی می‌باشد، اما به نظر می‌رسد تشکیل شورای مذکور، که هنوز جایگاه قانونی معینی نداشته و تنها وظیفه‌ای مشورتی برایش مطرح شده است، نمی‌تواند جوابگوی نیاز نظام بانکی به مسأله نظارت شرعی باشد. با توجه به این مطلب، به نظر می‌رسد لازم باشد با استفاده از تجربه سایر کشورها (که همان‌طور که دیدیم در این زمینه بسیار قوی‌تر از ایران عمل کرده‌اند)، الگویی جامع به منظور تأمین وظیفه نظارت شرعی در نظام بانکداری بدون ربا در کشور ارائه گردد.

همان‌طور که بررسی تجربه سایر کشورها در زمینه نظارت شرعی بر عملکرد مؤسسات مالی اسلامی به وضوح نشان می‌داد، بین کشورهای مختلف در رابطه با سطح نظارت شرعی، انواع وظایف



و اختیارات داده شده و جایگاه قانونی شورای نظارت شرعی اختلافات زیادی وجود دارد. در رابطه با سطح نظارت شرعی، برخی از کشورها نظارت شرعی را تنها در سطح بانک مرکزی پی‌گیری می‌کنند؛ بدین صورت که کمیته‌ای نظارتی در بانک مرکزی تشکیل شده و بر شرعی بودن عملکرد نظام بانکی نظارت می‌کند. اما در مقابل، برخی از کشورها نظارت شرعی را در سطح بانک‌ها پی‌گیری می‌کنند و اجازه می‌دهند بانک‌ها خود در این زمینه پیش‌قدم باشند.

در رابطه با اختیارات شورای نظارت شرعی نیز برخی سه نوع اختیار مشورتی، نظارتی و کنترلی (اجرایی) برای این شورا در نظر گرفته‌اند، اما برخی دیگر، وظایف شورای نظارتی را به سطح مشورتی محدود کرده‌اند. در رابطه با جایگاه قانونی این نهادها نیز برخی کشورها برای کمیته‌های نظارت شرعی، جایگاه قانونی و رسمی در نظر گرفته‌اند؛ در حالی که برخی دیگر چنین جایگاهی را برای کمیته‌های مذکور تعریف نکرده‌اند.

در رابطه با وظایف شورای فقهی در سایر کشورها نیز در مجموع می‌توان ۱۴ وظیفه ذیل را برای کمیته‌های فقهی فعال در سایر کشورها بیان نمود:^{۲۲}

۱. نظارت بر تطابق آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و عقود مورد استفاده در مؤسسات مالی با تعالیم شرعی؛
۲. نظارت بر اجرای صحیح قوانین مرتبط با بانکداری اسلامی در مؤسسات مختلف؛
۳. نظارت بر به‌روز کردن قانون عملیات بانکی متناسب با نیازهای مؤسسات مالی؛
۴. تنظیم آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مرتبط با اجرای بانکداری اسلامی؛
۵. ارزیابی و طراحی ابزارها و روش‌های نوین بانکداری اسلامی؛
۶. آموزش ذی‌نفعان نظام بانکی (مدیران، کارکنان، سپرده‌گذاران و دریافت‌کنندگان تسهیلات در رابطه با کلیات بانکداری اسلامی و ضوابط مرتبط با عقود مختلف)؛
۷. ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در تفسیرها و اختلافات شرعی در حوزه فعالیت‌های مالی و بانکی و طراحی قراردادها به نحوی که حداقل اختلاف فقهی در رابطه با آن وجود داشته باشد؛

۸. ارائه چارچوب‌ها و استانداردهای کمی و کیفی انطباق عملیات بانکی با شریعت اسلامی؛
۹. حمایت از پژوهش‌های مرتبط با ابزارهای اسلامی و تلاش در جهت کاربردی کردن آنها؛
۱۰. اظهارنظر درباره شبهه‌های فقهی برخی از ابزارهای مالی و ارائه راه‌های مناسب؛
۱۱. تهیه چک لیست‌های مرتبط با بانکداری اسلامی برای ناظران جهت انجام بازرسی؛
۱۲. تعیین حداقل استانداردهای شریعت (اثباتی و سلبی) برای عقود مختلف؛
۱۳. ارائه شاخص شرعی بودن عملیات بانکی و رتبه‌بندی بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی و انتشار این شاخص به سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران به صورت دوره‌ای؛
۱۴. تدوین استانداردهای حسابداری و حسابرسی بانک‌های اسلامی.

با توجه به این تجربه‌ها، به نظر ضروری می‌رسد که در طرح تحول نظام بانکی، الگویی کارا جهت انجام نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی کشور، طرح‌ریزی شود. الگوی پیشنهادی برای نظارت شرعی برای سه دوره کوتاه، میان و بلندمدت به صورت ذیل قابل ارائه است:

- الف. کوتاه‌مدت: پیشنهاد می‌شود در کوتاه‌مدت کارگروه نظارت شرعی (نظارت بر اجرای قانون بانکداری بدون ربا) در بخش نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی تشکیل شده و شورای فقهی بانک مرکزی در آن تلفیق گردد. بهتر است در کوتاه‌مدت تنها وظیفه مشورتی و حداقل نظارتی برای این نهاد در نظر گرفته شود. همچنین می‌توان مقوله نظارت شرعی را در سرفصل‌های بسته سالانه سیاستی - نظارتی شبکه بانکی کشور که توسط شورای پول و اعتبار تصویب و توسط بانک مرکزی ابلاغ می‌شود، وارد نمود.
- ب. میان‌مدت: پیشنهاد می‌شود در میان‌مدت کارگروه نظارت شرعی بانک مرکزی علاوه بر توسعه وظیفه مشورتی خود، وظیفه نظارتی را نیز به‌طور جدی پی‌گیری کرده و با تعریف شاخص‌ها و انجام بازرسی‌های مختلف، بر شرعی بودن عملکرد بانک‌های فعال در کشور نظارت داشته باشد. همچنین پیشنهاد می‌شود کمیته‌های نظارت شرعی در تمامی شعب مرکزی بانک‌ها و مؤسسات مالی کشور تأسیس شده و تحت نظارت کمیته نظارت شرعی بانک مرکزی به

- بانک مرکزی کشور، بر اساس تعهدی نانوشته در قبال نظام جمهوری اسلامی ایران، این وظیفه را دارد که شرعی بودن فعالیت‌ها و روابط موجود بین ذی‌نفعان نظام بانکی و فعالان بازار پول را تضمین کند. از این رو، پرداختن به موضوع نظارت شرعی در بانک مرکزی، نه یک انتخاب بلکه یک ضرورت غیرقابل انکار است.
- اصلاح نظام بانکی و انجام هرگونه تحولی در جهت تقویت سطح اسلامی بودن عملیات بانکی، اقدامی زمان‌بر بوده و لذا نیاز است بانک مرکزی در این رابطه الگویی بلندمدت تهیه نماید.
- مسلماً تشکیل شوراهای فقهی در سطح بانک مرکزی و یا بانک‌ها و مؤسسات مالی اقدامی هزینه‌بر می‌باشد. اما باید توجه کرد که انجام این کار منافی نیز به همراه دارد که حداقل آن، افزایش اعتماد مردم به اسلامی بودن عملکرد نظام بانکی در کشور است.
- نباید تصور کرد تشکیل کمیته‌های فقهی در شعب مرکزی بانک‌ها و مؤسسات مالی فعال در کشور اقدامی نشدنی است؛ زیرا علاوه بر وجود تجارب متعدد در بانک‌های سایر کشورها، در ایران نیز برخی از مؤسسات در دوره اخیر به خوبی به موضوع نظارت شرعی توجه داشته‌اند. به عنوان نمونه مؤسسه مالی و اعتباری مهر (که قرار است در آینده‌ای نزدیک به بانک مهر اقتصاد تبدیل گردد)، چندین سال است کمیته فقهی بانکداری اسلامی را تأسیس کرده است و این کمیته بر عملکرد این مؤسسه نظارت خوبی دارد.^{۳۳}

پی‌نوشت‌ها:

- 1- Shariah Risk
- 2- Systemic Risk
- 3- Countercyclical
- 4- Zulkifli
- 5- Selvam
- 6- Bank Negara Malasia
- 7- National Shariah Advisory Council (NSAC)
- 8- Shariah Compliance Manual
- 9- National Shariah Board
- 10- Shariah Supervisory Board
- 11- Shariah Supervision Committee
- 12- Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions (AAOIFI)

انجام وظایف مشورتی و نظارتی در شعب مختلف اقدام کنند. ج. بلندمدت: پیشنهاد می‌شود در بلندمدت علاوه بر وظایف مشورتی و نظارتی، برای کارگروه نظارت شرعی بانک مرکزی و همچنین کمیته‌های فعال در شعب مرکزی بانک‌های مختلف وظایف اجرایی نیز در نظر گرفته شود؛ به نحوی که حق داشته باشند در عمل از اجرای فرآیندها، عقود و روابطی که به نحوی اشکال شرعی دارند جلوگیری کنند. همچنین لازم است در بلندمدت تلاش شود، از طرف شعب مرکزی بانک‌ها و مؤسسات مالی، ناظرانی برای شعب مختلف در نظر گرفته شود تا به صورت مستقیم به شعب مختلف بانک‌ها و مؤسسات مالی فعال در کشور خدمات مشورتی و نظارتی ارائه دهند.

۴. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی در رابطه با طرح تحول در نظام بانکی

یکی از محورهای طرح تحول اقتصادی، مسأله تحول در نظام بانکی است. به نظر می‌رسد این تحول دارای ابعاد مختلفی باشد که قطعاً یکی از آنها (که شاید مهم‌ترین مورد آن نیز باشد) تحول در اجرای بانکداری اسلامی در کشور است. به نظر می‌رسد موضوعات مختلفی در این بعد از طرح، قابل بحث باشند که مسلماً یکی از آنها مسأله تقویت نظارت شرعی در نظام بانکداری بدون ربا در کشور است. در واقع به دلیل طبیعت خاص بانک‌های اسلامی، این نوع از بانک‌ها به نظارت خاصی نیاز دارند که نمی‌توان از آن غافل بود.

نظام بانکی در اکثر کشورهای اسلامی و بعضاً غیراسلامی، از خدمات یک نهاد ناظر شرعی در سطوح مختلف و تحت عناوین گوناگونی مانند هیأت شریعت، شورای شریعت (فقهی) و کمیته شریعت، جهت اجرای صحیح بانکداری اسلامی بهره می‌برد. به نظر می‌رسد فقدان چنین نهادهایی در نظام بانکی ایران، زمینه بروز شبهه‌های شرعی درباره فعالیت‌های پولی و مالی در سطح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی را فراهم می‌سازد. از این رو، تأسیس و نهادینه‌سازی چنین تشکیلاتی در نظام بانکی کشور، افزون بر مزیت‌های دیگر، وجهه و جایگاه نظام بانکی را در سطح بین‌الملل نیز ارتقا می‌بخشد.

این تحقیق تلاش کرد تا ضمن تبیین ضرورت و اهمیت نظارت شرعی در بانکداری اسلامی و بررسی تجربه برخی از کشورهای اسلامی و غیراسلامی، وضع موجود نظارت بر اجرای بانکداری اسلامی در کشور را مورد بحث قرار دهد و الگویی، هر چند ابتدایی، در این رابطه ارائه نماید. در پایان ذکر چند نکته مفید به نظر می‌رسد:

Models of Sharia advisement in Islamic Finance. *Al Watan Daily*. From <http://alwatandaily.alwatan.com.kw/Default.aspx?MgDid=786239&pageId=476>.

- Selvam, J. (2008). Call for More Intellectual Capital. *Islamic Banking and Finance*, 6(1).
- Zulkifli. Hasan. (2010). Regulatory Framework of Shari'ah Governance System in Malaysia, GCC Countries and the UK. *Kyoto Bulletin of Islamic Area Studies*, Vol, 3.

13- Higher Shari'ah Authority
14- Humayon

۱۵- به عنوان نمونه آیت الله نوری همدانی از مراجع تقلید در این رابطه بیان داشته‌اند که: «متأسفانه ربا هنوز در بانک‌های ایران وجود دارد و تنها شکل آن تغییر کرده است» (به نقل از سایت <http://alef.ir/1388/content/view/92476>؛ تاریخ مراجعه به سایت: ۱۳۸۹/۱۱/۶).

۱۶- شاید به همین دلیل بود که بازنگری قانون بانکداری بدون ربا، که قرار بود تنها برای مدت پنج سال اجرا شود و پس از آن مورد اصلاح قرار گیرد، هرگز انجام نشد.

17- Repurchase Agreement

۱۸- این بسته در مجموع دارای شش فصل می‌باشد که عبارت‌اند از: تعاریف، سیاست‌های پولی، سیاست‌های اعتباری، سیاست‌های نظارتی، بانکداری الکترونیک و نظام‌های پرداخت و سایر.

۱۹- بسته سیاستی - نظارتی شبکه بانکی کشور سال ۱۳۸۹ به نقل از سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به آدرس: <http://www.cbi.ir>

20- Islamic Development Banks

21- Islamic Corporation for the Development of the Private Sector (ICD)

۲۲- البته در برخی مؤسسات تنها بخشی از این وظایف برای کمیته‌های فقهی در نظر گرفته شده است.

۲۳- به نقل از سایت: <http://www.mebank.ir>؛ تاریخ مراجعه به سایت: ۱۳۸۹/۱۱/۱۱.

منابع و مأخذ

- قطان، محمد. (۲۰۰۶). سرپرستی شریعت؛ ستون اصلی معماری اسلامی، برگرفته از معماری مالی اسلامی: مدیریت ریسک و ثبات مالی. نوشته تریکولا خان و دادانگ مولجاوان. [بی‌جا]: [بی‌نا].
- کمیسیون اوراق بهادار مالزی. (۱۳۸۵). مصوبات شورای مشورتی شرعی کمیسیون اوراق بهادار مالزی. (مهدی نجفی و سیدسعید شمسی‌نژاد، مترجمین). تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- موسویان، سیدعباس. (۱۳۸۸). نقش شورای تخصصی فقهی در ارتقای سطح مشروعیت و کارایی بانک‌های اسلامی. فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره ۳۶.
- نیلی، فرهاد و سپهوند، مهرداد. (۱۳۸۹). نظارت بر بانک‌ها: ابهام در مفهوم، تردید در عمل. نشریه تازه‌های اقتصاد، شماره ۱۲۹.

انگلیسی:

- Humayon, A. Dar. (2009).