

۱. مقدمه

© به دلیل ماهیتی که بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی دارند، مسأله قانون‌گذاری و نظارت بر آنها در برخی موارد ابعاد خاصی پیدا می‌کند که بعضاً از قلم و نظر کارشناسان اقتصادی به دور می‌ماند. یکی از این موارد مسأله انطباق فعالیت‌های شبکه بانکی با تعالیم شریعت اسلام در حوزه اقتصاد می‌باشد. در واقع به نظر می‌رسد مسأله نظارت بر اسلامی‌بودن عملکرد بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی، اگر اهمیتش بیشتر از سایر مباحث مطرح‌شده در موضوع نظارت بانکی نباشد، کمتر از آن هم نیست (حسن، ۲۰۰۷، ص ۱۳؛ سلوام، ۲۰۰۸، ص ۱۲).

از طرفی بررسی تجربه نظارت شرعی، حاکی از آن است که گرچه اکثر بانک‌ها و مؤسسات اسلامی فعال در سایر کشورها، به تعابیر گوناگونی (مانند شورای تخصصی فقهی، شورای

فقهی، شورای شریعت، کمیته شریعت و غیره) به این موضوع پرداخته‌اند (موسویان و دیگران، ۱۳۸۸، ص ۱۵)، اما متأسفانه در نظام بانکی کشور، مسأله نظارت شرعی، متولی مشخصی ندارد. در واقع گرچه از ابتدای سال ۱۳۸۸، شورایی به نام «شورای فقهی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در بانک مرکزی تشکیل شده و این شورا (که متشکل از صاحب‌نظران فقهی، اقتصادی و بانکی است) در عرصه نظارت بر انطباق ابزارهای جدید پیشنهادی با موازین شرعی فعالیت می‌کند، اما اختیارات شورای مذکور محدود بوده و همچنین جایگاه رسمی و قانونی نیز ندارد. به نظر می‌رسد با توجه به تجاری که در این زمینه در سایر کشورها وجود دارد و با توجه به تجارب به‌دست آمده در ۲۸ سالی که از اجرای بانکداری بدون ربا در ایران می‌گذرد، می‌توان و باید مسأله قانون‌گذاری و نظارت

بر اجرای صحیح بانکداری اسلامی را مورد توجه قرار داد و ضمن بررسی تجربه سایر کشورها، الگوی عملیاتی مناسبی در این زمینه ارائه کرد. مسلماً این مسأله می‌تواند به عنوان یکی از محورهای تحول نظام بانکی که بر اساس شواهد و قرائن قرار است در سال آینده توسط دولت خدمت‌گزار اجرایی گردد، مورد توجه قرار گیرد.

۲. تحلیل مقایسه‌ای تجربه سایر کشورها در حوزه نظارت شرعی (تبیین نقاط اشتراک و افتراق)

همان‌طور که اطلاعات موجود در جدول ۱ به وضوح نشان می‌دهد، اختلافات زیادی بین کشورهای مختلف در رابطه با مسأله قانون‌گذاری و نظارت شرعی بر مؤسسات مالی اسلامی وجود دارد. بخش عمده‌ای از اشتراک‌ها و تفاوت‌های نظارت شرعی

بررسی تطبیقی الگوهای نظارت بر مؤسسات مالی اسلامی در کشورها

درس‌هایی به منظور تحول در نظام بانکی



حسین میسمی
(کارشناس ارشد پژوهشی
گروه بانکداری اسلامی
پژوهشکده پولی و بانکی،
و دانشجوی دکتری
معارف اسلامی و اقتصاد
دانشگاه امام صادق)

این مقاله به تحلیل و مقایسه تجربه نظارت بر مؤسسات مالی اسلامی در سایر کشورها (شامل کشورهای اسلامی و غیراسلامی) پرداخته و مشابهت‌ها و تفاوت‌های آنها را برجسته می‌کند. پس از آن، برنامه‌ای عملیاتی در سه بازه زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت به منظور اجرایی‌شدن مسأله نظارت شرعی در بانکداری بدون ربا در ایران ارائه می‌شود. همچنین، در این مقاله تلاش می‌گردد تا منافعی را که راه‌اندازی الگوی نظارت شرعی در بانکداری ایران به همراه خواهد داشت و همچنین چالش‌ها و مشکلات احتمالی در این زمینه را برجسته کرده و راه‌حلهایی به منظور حل این مشکلات ارائه نماید. تحلیل ارائه‌شده در این مقاله چشم‌انداز مناسبی برای تقویت نظارت شرعی در نظام بانکی ارائه کرده و می‌تواند در طرح تحول نظام بانکی مورد توجه قرار گیرد.

در کشورهای مختلف را می‌توان در هفت محور کلی مورد بررسی قرار داد. محور اول مقایسه تجارب کشورها، که ستون اول جدول ۱ را به خود اختصاص داده است، مسأله سطح نظارت شرعی می‌باشد. در مجموع می‌توان چهار سطح یعنی، بانک مرکزی، دولت، مؤسسات مالی و یا ترکیبی از این موارد را تصور کرد. بررسی جامع تجارب مورد نظر نشان می‌دهد که برخی از کشورها مانند عربستان، کویت، قطر و انگلستان، نظارت شرعی را تنها در سطح مؤسسات پیگیری می‌کنند، به این معنی که مسئول نظارت شرعی بر مؤسسات مالی اسلامی در این دسته از کشورها تنها خود مؤسسات مالی هستند و بنابراین هیچ‌گونه نظارت شرعی مرکزی (مثلاً از طریق بانک مرکزی) وجود ندارد. معمولاً در این دسته از کشورها تنها، مرجعی فقهی به منظور حل اختلافات بین اعضای

کمیته‌های فقهی تشکیل می‌شود تا نقش تصمیم‌گیر نهایی را ایفا کند. نظارت شرعی در برخی دیگر از کشورها مانند مالزی، اندونزی و بحرین، هم از طریق بانک مرکزی و هم از طریق مؤسسات مالی پیگیری می‌شود. معمولاً در این دسته از کشورها، کمیته فقهی بانک مرکزی به عنوان کمیته مرجع در حوزه نظارت شرعی مطرح می‌شود که بر عملکرد کمیته‌های فقهی مؤسسات نظارت دارد و خود دارای اختیارات مختلفی نیز می‌باشد. نظارت شرعی در برخی دیگر از کشورها، مانند امارات، هم از طریق دولت و هم از طریق مؤسسات مالی پیگیری می‌شود. معمولاً در این دسته از کشورها، کمیته فقهی دولتی، به عنوان کمیته مرجع در حوزه نظارت شرعی مطرح می‌شود. در نهایت نظارت شرعی در برخی دیگر از کشورها مانند ایران، به صورت بسیار

محدود و تنها از طریق بانک مرکزی پیگیری می‌شود. دومین محور مقایسه تجربه نظارت شرعی، مسأله اختیارات کمیته‌های فقهی مؤسسات است که می‌تواند مشورتی، نظارتی و یا اجرایی (کنترلی) باشد. بررسی تجارب کشورهای مورد بحث نشان می‌دهد که در تمامی کشورهای کمیته‌های فقهی در سطح مؤسسات مالی تشکیل داده بودند (به جز انگلستان)، کمیته‌های فقهی هم به ذی‌نفعان داخلی و خارجی مؤسسه خدمات مشورتی در مورد بانکداری اسلامی ارائه می‌کردند، هم بر تمامی فعالیت‌های مؤسسه مالی نظارت داشتند و هم اینکه به لحاظ قانونی دارای این حق بودند که از فعالیت‌هایی که مخالف تعالیم شرعی تشخیص می‌دهند، جلوگیری کنند. البته در انگلستان، اختیارات این کمیته‌ها به مشورت و نظارت

محدود می‌شود و لذا به لحاظ قانونی نمی‌توانند قدرت اجرایی داشته باشند. سومین محور مقایسه تجربه نظارت شرعی، مسأله اختیارات کمیته‌های فقهی مرجع می‌باشد، که در اینجا هم می‌تواند مشورتی، نظارتی و یا اجرایی (کنترلی) باشد. ارزیابی تجارب کشورهای مورد بررسی نشان می‌دهد در کشورهایی که کمیته‌های فقهی مرجع تشکیل داده بودند (چه در بانک مرکزی و چه در دولت) تفاوت‌هایی در رابطه با اختیارات کمیته‌های مرجع مشاهده می‌شود. به عنوان نمونه در کشورهای مالزی، اندونزی و امارات، این کمیته‌ها دارای هر سه نوع اختیار (مشورتی، نظارتی و اجرایی) می‌باشند، در حالی که در بحرین فقط اختیارات مشورتی و نظارتی دارند و در ایران نیز تنها دارای اختیارات مشورتی می‌باشند. چهارمین محور مقایسه

جدول ۱. مشابهت‌ها و تفاوت‌های نظارت شرعی در کشورهای مختلف

نام کشور	سطح نظارت شرعی (بانک مرکزی، دولت، مؤسسات مالی یا هر سه)	اختیارات ناظرین شرعی مؤسسه (مشورتی، نظارتی، اجرایی)	اختیارات ناظرین شرعی مرجع (مشورتی، نظارتی، اجرایی)	مرجع انتخاب‌کننده اعضای هیأت شرعی مؤسسه	اجباری یا اختیاری بودن نظارت شرعی در مؤسسه	مرجع عالی حل اختلاف بین اعضای کمیته‌های فقهی	وجود قانون واحد در رابطه با نظارت شرعی
۱. عربستان	مؤسسات مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	-	مجمع عمومی مؤسسه مالی	اختیاری	کمیته اختلافات بانکی (وابسته به بانک مرکزی)	خیر
۲. مالزی	بانک مرکزی و مؤسسات مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	هیأت مدیره مؤسسه مالی با تأیید هیأت شرعی بانک مرکزی	اجباری	شورای ملی مشورتی شریعت (وابسته به بانک مرکزی)	بله
۳. اندونزی	بانک مرکزی و مؤسسات مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	هیأت مدیره مؤسسه مالی با تأیید هیأت شرعی بانک مرکزی	اجباری	هیأت مالی شریعت (وابسته به بانک مرکزی)	بله
۴. بحرین	بانک مرکزی و مؤسسات مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی و نظارتی	هیأت مدیره مؤسسه مالی با تأیید هیأت شرعی بانک مرکزی	اجباری	هیأت ملی مشورتی شریعت (وابسته به بانک مرکزی)	بله
۵. امارات متحده عربی	وزارت دادگستری (دولت) و مؤسسات مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	هیأت مدیره و یا مجمع عمومی، با تأیید هیأت شرعی وزارت دادگستری	اجباری	مرجع عالی شریعت (وابسته به وزارت دادگستری)	بله
۶. کویت	مؤسسات مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	-	مجمع عمومی	اجباری	کمیته فتاوا (وابسته به وزارت اوقاف)	بله
۷. قطر	مؤسسات مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	-	هیأت مدیره و یا مجمع عمومی	اجباری	شورای عالی شریعت (وابسته به وزارت اوقاف)	بله
۸. انگلستان	مؤسسات مالی	مشورتی و نظارتی	-	هیأت مدیره و یا مجمع عمومی	اختیاری	-	خیر
۹. ایران	بانک مرکزی	-	مشورتی	-	-	-	خیر

منبع: اطلاعات موجود در قوانین بانکی کشورهای مورد بررسی

تجربه نظارت شرعی، مسأله مرجع انتخاب‌کننده اعضای هیأت‌های شرعی مؤسسات مالی می‌باشد. در این زمینه بررسی تجارب کشورهای مورد بررسی نشان می‌دهد که در برخی از کشورها مانند مالزی، اندونزی و بحرین تنها هیأت مدیره مؤسسه، مسئول انتخاب اعضای کمیته‌های فقهی است، اما در کشورهایی مانند امارات، قطر و انگلستان، هیأت مدیره و یا مجمع عمومی این وظیفه را بر عهده دارند. در نهایت در کشورهایمانند عربستان و کویت، انتخاب اعضای کمیته‌های فقهی تنها بر عهده مجمع عمومی مؤسسات است. همچنین در تمامی کشورهایی که هیئت شرعی مرجع (در بانک مرکزی و یا دولت) وجود دارد، لازم است صلاحیت اعضای تمامی کمیته‌های شرعی به تأیید هیئت شرعی مرجع برسد.

پنجمین محور مقایسه تجارب نظارت شرعی در کشورهای مختلف، مسأله اختیاری و یا اجباری بودن وجود نظارت شرعی در مؤسسات است. دقت در تجربه کشورهای مورد بررسی نشان می‌دهد که در اکثر کشورهایی که دارای کمیته‌های فقهی مرجع (در بانک مرکزی و یا دولت) می‌باشند، وجود نظارت شرعی در تمامی مؤسسات اجباری است. نمونه‌ای از این کشورها مالزی، اندونزی، بحرین و امارات هستند. اما در مقابل، در تمامی کشورهایی که کمیته‌های فقهی مرجع وجود ندارد، تشکیل کمیته‌های شریعت در مؤسسات مالی کاملاً اختیاری است. نمونه‌ای از این کشورها عربستان، کویت، قطر و انگلستان هستند.

ششمین محور مقایسه تجارب نظارت شرعی در کشورهای مختلف، مسأله مرجع عالی حل اختلاف میان اعضای کمیته‌های فقهی در یک مؤسسه و یا کمیته‌های فقهی در مؤسسات مختلف می‌باشد. در این زمینه اکثر کشورهایی که کمیته‌های شرعی مرجع (در بانک مرکزی و یا دولت) در اختیار دارند، مسأله حل اختلاف میان کمیته‌های فقهی مؤسسات مالی را نیز، در حوزه وظایف کمیته شرعی مرجع مطرح می‌کنند. نمونه‌ای از این کشورها مالزی، اندونزی، بحرین و امارات هستند. اما برخی دیگر از کشورها که کمیته شرعی مرجع تشکیل نداده‌اند،

شورای مخصوصی به منظور حل اختلاف تأسیس کرده‌اند. نمونه‌ای از این کشورها، عربستان، کویت و قطر هستند. در برخی از کشورها نیز اصلاً چنین مرجع حل اختلافی تعریف نشده است که نمونه آن کشور انگلستان است.

هفتمین محور در مقایسه تجارب کشورهای مختلف در حوزه نظارت شرعی، مسأله وجود قانون واحد در زمینه نظارت شرعی است. منظور از قانون واحد، قانونی است که نحوه تأسیس، اختیارات و وظایف کمیته‌های فقهی در مؤسسات مالی را مشخص کرده باشد و در رابطه با تمامی مؤسسات قابل استناد باشد. در این زمینه تمامی کشورهای مورد بررسی به جز عربستان، انگلستان و ایران دارای چنین قانونی هستند.

۳. ارائه الگوی نظارت شرعی برای نظام بانکداری بدون ربا در کشور

با توجه به آنچه مطرح شد، می‌توان ادعا کرد که گرچه کشور جمهوری اسلامی ایران، از جمله معدود کشورهایی است که در آن قانون بانکداری بدون ربا به تصویب رسیده است، تمامی مؤسسات بر اساس بانکداری اسلامی به فعالیت مشغولند و بانکداری متعارف در آن جایی ندارد، اما مسأله نظارت شرعی در مقایسه با سایر کشورها، وضعیت مناسبی ندارد. در واقع، بر اساس هفت محور ارائه شده، ایران در مقایسه با تمامی کشورهای مورد بررسی (حتی در مقایسه با کشوری غیراسلامی مانند انگلستان)، ضعیف‌ترین الگوی نظارت شرعی را در اختیار دارد. الگویی که در آن هیچ یک از مؤسسات مالی از شورای فقهی با جایگاه مشخص قانونی برخوردار نیستند، کمیته فقهی بانک مرکزی جایگاه مشخص قانونی نداشته و تنها اختیارات مشورتی دارد و هیچ‌گونه قانونی که مسأله نظارت شرعی را مورد توجه قرار داده باشد، وجود ندارد.

با توجه به این مطلب و با توجه به ضرورت اجرای کامل اقتصاد و بانکداری اسلامی در کشوری اسلامی مانند ایران، به نظر می‌رسد مناسب باشد با استفاده از تجربه سایر کشورها، الگویی جامع به منظور تأمین وظیفه نظارت شرعی در نظام بانکداری بدون ربا در کشور ارائه شود.

البته باید به این نکته توجه شود که الگوی عملیاتی نظارت شرعی در ایران لازم است به صورت تدریجی، با انجام آزمون و خطا و در تعامل با قوانین و شرایط موجود در ایران طراحی شود. از این رو، نمی‌توان توقع داشت که الگوی نظارت شرعی به صورت دفعی در نظام بانکداری ایران ایجاد گردد، بلکه لازم است این فرایند با برنامه‌ریزی مناسب، با تلاش جدی بانک مرکزی و همکاری مؤسسات مالی و به صورت مرحله‌ای توسعه یابد.

با توجه به تجارب بررسی شده و تحلیل‌های ارائه شده در قسمت‌های قبلی، الگوی اجرایی زیر جهت توسعه نظام نظارت شرعی در بانکداری بدون ربا در ایران، برای سه دوره کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت قابل ارائه است:

- کوتاه‌مدت (سال آینده):
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 شود. لازم است جایگاه قانونی این کارگروه نیز دقیقاً مشخص گردد. بهتر است در کوتاه‌مدت تنها وظیفه مشورتی و حداکثر نظارتی برای این نهاد که مرجع عالی فقهی در حوزه بانکداری به حساب می‌آید، در نظر گرفته شود. همچنین می‌توان مقوله نظارت شرعی را در سرفصل‌های بسته سالانه سیاستی - نظارتی شبکه بانکی کشور که سالانه توسط شورای پول و اعتبار تصویب و توسط بانک مرکزی ابلاغ می‌شود، وارد کرد.

- میان‌مدت (۲ تا ۴ سال آینده):
پیشنهاد می‌شود در میان‌مدت، اختیارات اجرایی نیز به کارگروه نظارت شرعی بانک مرکزی محول شود. بدین منظور لازم است واحدهایی در ذیل کارگروه نظارت شرعی تشکیل شده و به عنوان بازوهای اجرایی کارگروه عمل کنند. همچنین پیشنهاد می‌شود به تمامی بانک‌ها و مؤسسات مالی فعال در کشور این اختیار داده شود تا بتوانند (در صورت تمایل) به تشکیل کمیته فقهی در مؤسسات خود اقدام ورزند. البته مناسب است در میان‌مدت تنها اختیارات مشورتی و نظارتی (و نه اجرایی) برای این کمیته‌ها در نظر گرفته شود. علاوه بر این لازم است



۱. مردم کشور به اسلامی بودن عملکرد نظام بانکی
۲. افزایش سطح اعتماد بانکها، مؤسسات مالی و عموم مردم مسلمان در سایر کشورها به اسلامی بودن عملکرد نظام بانکی در ایران
۳. تقویت نظارت بر تطابق آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و عقود مورد استفاده در مؤسسات مالی با تعالیم شرعی
۴. فراهم‌شدن امکان فهم مشکلات اجرای بانکداری اسلامی در عمل و تلاش در جهت رفع آنها
۵. تقویت نظارت بر اجرای صحیح قوانین مرتبط با بانکداری اسلامی در مؤسسات مختلف
۶. تقویت زمینه‌های لازم به منظور به‌روزکردن قوانین و دستورالعمل‌ها متناسب با نیازهای مؤسسات مالی
۷. تقویت امکان تنظیم آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مرتبط با اجرای بانکداری اسلامی متناسب با نیازهای عملی مؤسسات مالی
۸. تقویت زمینه‌های طراحی و استفاده از ابزارها و روش‌های نوین بانکداری اسلامی
۹. تقویت آموزش ذی‌نفعان نظام بانکی (مدیران، کارکنان، سپرده‌گذاران و دریافت‌کنندگان تسهیلات) در رابطه با کلیات

بررسی تجربه نظارت شرعی، حاکی از آن است که اکثر بانکها و مؤسسات اسلامی فعال در سایر کشورها، به تعبیر گوناگونی (مانند شورای تخصصی فقهی، شورای فقهی، شورای شریعت، کمیته شریعت و غیره) به این موضوع پرداخته‌اند

کند. علاوه بر این، مناسب است که کارگروه نظارت شرعی بانک مرکزی، با تعریف مؤلفه‌هایی خاص و قابل اندازه‌گیری (مثلاً صحیح بودن عقود مورد استفاده در مؤسسه)، به تدوین «شاخص بانکداری اسلامی» اقدام کرده و سالانه آن را در مورد تمامی بانکها و مؤسسات بانکی اعلام کند. این شاخص که می‌تواند در بازه صفر تا صد تغییر کند، بیان‌کننده میزان اسلامی بودن عملکرد مؤسسه مالی هست. ملزم ساختن مؤسسات به ارائه این شاخص به عموم مردم، زمینه‌های ایجاد رقابت میان مؤسسات مالی (در زمینه تقویت اسلامی بودن عملکرد خود)، به منظور جذب بیشتر مشتریان را فراهم می‌سازد.

۴. منافع و چالش‌های مورد انتظار از اجرای الگوی نظارت شرعی در ایران

۴-۱. منافع مورد انتظار

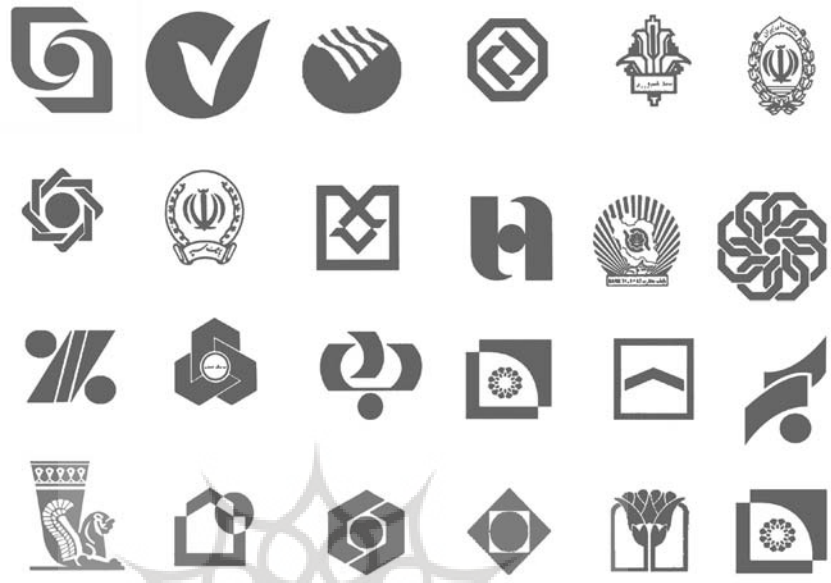
۱. افزایش سطح اعتماد عموم

بانک مرکزی، به تدوین دستورالعمل تأسیس و فعالیت کمیته‌های فقهی پرداخته و در آن به صورت دقیق، ضوابط تأسیس و فعالیت کمیته‌های فقهی (شامل وظایف، اختیارات، نحوه انتخاب، مدت فعالیت و غیره) را مشخص کرده و همزمان با ارائه اختیار به مؤسسات در رابطه با تشکیل کمیته‌های فقهی، به تمامی بانکها و مؤسسات مالی ابلاغ نماید. مناسب است از طرف بانک مرکزی، تدابیر تشویقی مناسبی برای مؤسساتی که به تأسیس کمیته‌های فقهی اقدام می‌ورزند، ارائه شود.

۴-۲. بلندمدت (۴ تا ۶ سال آینده):

پیشنهاد می‌شود در بلندمدت تمامی بانکها و مؤسسات مالی به تشکیل کمیته‌های فقهی زیر نظر کارگروه نظارت شرعی بانک مرکزی، ملزم شوند. همچنین لازم است علاوه بر اختیارات مشورتی و نظارتی، وظایف اجرایی نیز برای کمیته‌های فعال در شعب مرکزی بانکهای مختلف در نظر گرفته شود. به نحوی که حق داشته باشند در عمل از اجرای فرایندها، عقود و روابطی که به نحوی اشکال شرعی دارند، جلوگیری کنند. همچنین لازم است بانک مرکزی به صورت پیوسته به اصلاح دستورالعمل نظارت شرعی اقدام

فقهی در مؤسسات مالی، که ماهیتاً مؤسساتی انتفاعی هستند و به دنبال حداکثر کردن سود خود می‌باشند، اقدامی هزینه‌بر است. در پاسخ به این مطلب می‌توان این طور بیان کرد که اولاً اجرای بانکداری اسلامی اقدامی هزینه‌بر بوده و لازم است نظام بانکی هزینه‌های مرتبط با آن را بپردازد، ثانیاً تقویت اسلامی بودن عملکرد نظام بانکی، می‌تواند با بالابردن اعتماد علما و عامه مردم، به تقویت میزان جذب سپرده در نظام بانکی منجر شود و لذا تشکیل صحیح چنین کمیته‌هایی می‌تواند منافع اقتصادی نیز برای مؤسسات به همراه داشته باشد. علاوه بر این، اجرای صحیح الگوی پیشنهادی و مدیریت صحیح بانک مرکزی در این زمینه (مثلاً تدوین و انتشار دوره‌های شاخص بانکداری اسلامی)، به ایجاد فضایی رقابتی بین مؤسسات مختلف منجر خواهد شد، به نحوی که مؤسسات تلاش خواهند کرد تا با افزایش میزان اسلامی بودن عملکرد خود، سپرده‌های بیشتری را جذب نمایند.



ب) دخالت در امور داخلی (حاکمیت شرکتی) بانک‌ها و مؤسسات مالی

بانک مرکزی، بانک‌ها و مؤسسات مالی گوناگون بخش‌های مختلف و متفاوتی دارند که هر یک وظیفه خاصی بر عهده دارند. تشکیل نهادی خاص با عنوان کمیته فقهی در بانک مرکزی و یا در مؤسسات مالی، ممکن است باعث تداخل وظایف این کمیته با وظایف سایر نهادها گردد. راه‌حلی که برای این چالش می‌توان ارائه داد آن است که دستورالعمل‌های مرتبط با نظارت شرعی در بانک مرکزی به نحوی تنظیم گردد که کارویژه و یا وظایف تخصصی کمیته فقهی در مؤسسات مالی دقیقاً در آن مشخص باشد، به طوری که تداخلی بین وظایف این بخش با سایر بخش‌های فعال در مؤسسه ایجاد نشود.

ج) کمبود نیروهای متخصص به منظور حضور در کمیته‌های فقهی

با توجه به تعدد بانک‌ها و مؤسسات مالی، به نظر می‌رسد در حال حاضر نیروهای متخصص کافی به منظور حضور در این

۱۷. تدوین استانداردهای حسابداری و حسابرسی بانک‌های اسلامی و تلاش در جهت کاربردی کردن آن در مؤسسات مالی اسلامی
۱۸. افزایش امکان تعامل میان بانک‌های اسلامی در ایران و سایر کشورها از طریق ایجاد ارتباط میان کمیته‌های فقهی

د-۲. چالش‌های احتمالی و ارائه راهکار

با توجه به جدید بودن مسأله نظارت شرعی در نظام بانکداری ایران، به نظر می‌رسد چالش‌هایی در زمینه کاربردی‌سازی الگوی پیشنهادی که مبتنی بر تشکیل کمیته فقهی مرجع در بانک مرکزی همراه با تشکیل کمیته‌های فقهی در تمامی مؤسسات مالی است، وجود داشته باشد. در زیر به برخی از مهم‌ترین آنها اشاره و راهکارهایی ابتدایی نیز ارائه می‌شود.

الف) هزینه‌بر بودن

یکی از اشکالاتی که ممکن است به الگوی پیشنهادی وارد شود، مسأله هزینه‌بر بودن آن است، بدین معنا که تشکیل کمیته‌های

بانکداری اسلامی و ضوابط مرتبط با عقود مختلف

۱۰. ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در تفسیرها و اختلافات شرعی در حوزه فعالیت‌های مالی و بانکی و طراحی قراردادهای به نحوی که حداقل اختلاف فقهی در رابطه با آن وجود داشته باشد

۱۱. ارائه چارچوب‌ها و استانداردهای کمی و کیفی در رابطه با انطباق عملیات بانکی با شریعت اسلامی

۱۲. حمایت از پژوهش‌های مرتبط با ابزارهای اسلامی و تلاش در جهت کاربردی کردن آنها

۱۳. اظهار نظر درباره شبهه‌های فقهی برخی از ابزارهای مالی و ارائه راه‌های مناسب

۱۴. تهیه چک‌لیست‌های مرتبط با بانکداری اسلامی برای ناظران جهت انجام بازرسی

۱۵. تعیین حداقل استانداردهای شریعت (اثباتی و سلبی) برای عقود مختلف

۱۶. ارائه شاخص شرعی بودن عملیات بانکی و رتبه‌بندی بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی و انتشار این شاخص به سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران به صورت دوره‌ای

بر اساس هفت محور ارائه شده، ایران در مقایسه با تمامی کشورهای مورد بررسی (حتی در مقایسه با کشوری غیر اسلامی مانند انگلستان)، ضعیف‌ترین الگوی نظارت شرعی را در اختیار دارد

کمیته‌ها وجود نداشته باشد و همچنین مرجعی نیز برای تعیین صلاحیت افراد در حوزه بانکداری اسلامی فراهم نیست. به نظر می‌رسد راه‌حل این مشکل در کوتاه‌مدت اجازه به اعضای کمیته‌های فقهی به منظور حضور در بیش از یک کمیته (با تعیین سقفی مشخص) و در بلندمدت تربیت نیروهای متخصص در این حوزه است. همچنین کارگروه نظارت شرعی در بانک مرکزی می‌تواند به صورت دوره‌ای نسبت به برگزاری امتحانات کتبی و شفاهی و ارائه گواهی‌های مختلف به افرادی که واجد حداقل شایستگی‌ها در حوزه بانکداری اسلامی هستند، اقدام کند.

د) وجود اختلاف بین فتوای فقهی

یکی از مشکلاتی که کمیته‌های فقهی در الگوی پیشنهادی می‌توانند با آن مواجه شوند، مسأله اختلاف‌های فقهی میان فقهاست. به عنوان نمونه برخی از مراجع عقد خاصی را مشروع می‌دانند و در مقابل برخی دیگر آن را جایز نمی‌دانند و این خود می‌تواند زمینه‌های ایجاد اختلاف میان اعضای کمیته‌های فقهی یک مؤسسه و یا کمیته‌های فقهی در مؤسسات گوناگون را فراهم آورد. راه‌حلی که در این زمینه می‌توان ارائه داد، اولاً تقویت جایگاه کارگروه بانک مرکزی به منظور تلاش در جهت حل این مشکلات و ثانیاً آشنابودن اعضای کمیته‌ها با دیدگاه‌های گوناگون و تلاش در جهت تنظیم فعالیت‌های مرتبط با بانکداری اسلامی به نحوی است که حداکثر دیدگاه‌های فقها را شامل شود.

۵. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

این تحقیق تلاش کرد تا ضمن مقایسه تجربه نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی در سایر کشورها، مشابهت‌ها و تفاوت‌های الگوهای مختلفی که در این زمینه وجود دارد را برجسته کند. پس از آن، برنامه‌های عملیاتی در سه بازه زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت به منظور اجرایی شدن مسأله نظارت شرعی در بانکداری بدون ربا در ایران

ارائه کرد. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که راه‌اندازی الگوی نظارت شرعی در نظام بانکداری بدون ربا در ایران (مشابه سایر کشورها) می‌تواند منافع مشخصی به همراه داشته باشد که نمی‌توان از آن غافل بود. در واقع به نظر می‌رسد راه‌اندازی الگوی نظارت شرعی در بانکداری کشور، می‌تواند سطح اسلامی‌بودن عملکرد نظام بانکی را ارتقا بخشد. همچنین مسأله راه‌اندازی نظام نظارت شرعی، می‌تواند به عنوان یکی از محورهای طرح تحول نظام بانکی مورد توجه قرار گیرد.

توصیه سیاستی این پژوهش آن است که مقامات ناظر بازار پول در کشور (به ویژه بانک مرکزی) لازم است به مسأله نظارت شرعی توجه خاصی داشته باشند. در واقع تلاش کنند تا الگوی اولیه ارائه‌شده در این پژوهش را مورد توجه قرار داده و با توسعه‌دادن آن در ابعاد مختلف، زمینه‌های راه‌اندازی نظام نظارت شرعی در مؤسسات مالی کشور را فراهم کند. به طور مشخص پیشنهاد می‌شود:

- بانک مرکزی و نه سایر نهادهای نظارتی (به عنوان نمونه سازمان بازرسی کل کشور، سازمان حسابداری، انجمن حسابداران خبره ایران و غیره) مسأله نظارت بر اجرای صحیح بانکداری بدون ربا در کشور را بر عهده داشته باشد.

- بهتر است شورای فقهی بانک مرکزی جایگاه قانونی و رسمی پیدا کرده و همچنین اختیاراتش از سطح مشورتی (وضع موجود)، به سطوح نظارتی (نظارت بر اجرای صحیح بانکداری بدون ربا) و اجرایی (قدرت جلوگیری از فعالیت‌هایی که غیرشرعی تشخیص می‌دهد) افزایش یابد.

- بهتر است بانک مرکزی، زمینه‌های قانونی لازم به منظور تشکیل «کمیته‌های فقهی»، در بانک‌ها و مؤسسه‌های فعال در کشور را فراهم آورد. بدین صورت که هر بانک دارای یک کمیته فقهی مستقل گردد و این کمیته به تمامی شعب مؤسسه مالی مذکور خدمات مشورتی و نظارتی ارائه دهد.

- لازم است در اولین گام، شورای فقهی بانک مرکزی، آیین‌نامه اجرایی تشکیل کمیته‌های فقهی در

مؤسسات مالی اسلامی کشور (شامل نحوه انتخاب اعضا؛ چارچوب فعالیت؛ نحوه تدوین گزارش سالیانه در رابطه با عملکرد شرعی مؤسسه؛ اختیارات، وظایف، حقوق و تکالیف کمیته فقهی در مقابل هیأت مدیره، مجمع عمومی و سایر بخش‌های بانک و غیره) را تهیه و به کلیه مؤسسات مالی کشور ابلاغ کند.

- با توجه به جدیدبودن مسأله نظارت شرعی، بهتر است در کوتاه‌مدت مسأله تشکیل کمیته‌های فقهی بر اساس آیین‌نامه بانک مرکزی، اختیاری و همراه با تدابیر تشویقی مناسب باشد.

- بهتر است آیین‌نامه بانک مرکزی به نحوی تنظیم گردد که حداکثر تعامل (حداقل تداخل) بین کمیته فقهی مؤسسه مالی و سایر بخش‌های تخصصی وجود داشته باشد.

- بهتر است آیین‌نامه بانک مرکزی به نحوی تنظیم گردد که امکان رقابت صحیح بین مؤسسات مالی مختلف در رابطه با اجرای صحیح بانکداری اسلامی، استفاده از عقود و شیوه‌های جدید و غیره، فراهم شود.

- بهتر است در کوتاه‌مدت، به دلیل عدم وجود نیروی متخصص به منظور اجرای وظیفه نظارت شرعی، آیین‌نامه بانک مرکزی به نحوی تنظیم شود که اعضای کمیته فقهی یک مؤسسه بتوانند در برخی از دیگر مؤسسات (البته با تعیین سقف) حضور داشته باشند.

- بهتر است آیین‌نامه بانک مرکزی شاخص‌هایی محاسبه‌پذیر در رابطه با اجرای بانکداری بدون ربا ارائه کند و از کمیته‌های فقهی مؤسسات بخواهد بر اساس این شاخص‌ها به عملکرد مؤسسات مالی نمره دهند. این نمرات نیز در پایان سال مالی، در گزارش کمیته فقهی مؤسسه به مجمع عمومی، هیأت مدیره، بانک مرکزی و عموم مردم وجود داشته باشد. بدین نحو سپرده‌گذاران و مشتریان مؤسسات مالی خواهند توانست بر اساس نمره «اسلامی بودن عملکرد» در بین مؤسسات گوناگون دست به انتخاب بزنند و این زمینه رقابت میان مؤسسات مالی در اجرای بانکداری بدون ربا را فراهم می‌آورد. ●

پی‌نوشت‌ها:

- 1- Hasan
- 2- Selvam

۳- قبل از تشکیل شورای مذکور، جلساتی در رابطه با بانکداری اسلامی در بانک مرکزی و وزارت اقتصاد تشکیل می‌شد.

منابع و مآخذ:

فارسی

۱. قطان، محمد. (۲۰۰۶). سرپرستی شریعت: ستون اصلی معماری اسلامی. بی‌جا.
۲. موسویان، سیدعباس. (۱۳۸۸). نقش شورای تخصصی فقهی در ارتقای سطح مشروعیت و کارایی بانک‌های اسلامی. فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره ۳۶.

انگلیسی

1. Hasan, A. (2007). Optimal Shari'ah Governance in Islamic Finance. Kuala Lumpur, BNM, from http://www.bnm.gov.my/microsites/gif/2007/pdf/frf/04_01.pdf.
2. Humayon, A. (2009). Models of Sharia advisement in Islamic Finance Al-Watan Daily, from <http://alwatan-daily.alwatan.com.kw/Default.aspx?MgDid=786239&pageId=476>. Access: 27th August, 2009.
3. Selvam, J. (2008). Call for More Intellectual Capital. Islamic Banking and Finance, 6(16), 12-14.
4. Zulkifli, H. (2010). Regulatory Framework of Shari'ah Governance System in Malaysia, GCC Countries and the UK. Kyoto Bulletin of Islamic Area Studies, 3.