



الگوی مطلوب نظارت بر مؤسسات مالی اسلامی

سید عباس موسویان*

حسین میسمی**

محسن عبدالهی***

حامد امرالهی****

* دانشیار، عضو هیئت علمی پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی
** دانشجوی دکترای معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع)
*** دانشجوی کارشناسی ارشد معارف اسلامی و مدیریت مالی دانشگاه امام صادق (ع)
**** دانشجوی کارشناسی ارشد معارف اسلامی و مدیریت مالی دانشگاه امام صادق (ع)

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱۶۳	چکیده.....
۱۶۴	مقدمه.....
۱۶۶	۱- رویکردهای حداقلی، میانی و حداکثری در نظارت شرعی.....
۱۶۸	۲- ارزیابی تطبیقی تجربه انگلستان، کویت و مالزی.....
۱۶۸	۲-۱- انگلستان.....
۱۶۹	۲-۲- کویت.....
۱۷۱	۲-۳- مالزی.....
۱۷۲	۳- تجربه ایران در نظارت شرعی بر بانکها و مؤسسات مالی.....
۱۷۵	۴- الگوی نظارت شرعی برای نظام بانکداری بدون ربا در کشور.....
۱۷۷	۵- منافع و چالش‌های مورد انتظار از اجرای الگوی نظارت شرعی در ایران.....
۱۷۷	۵-۱- منافع مورد انتظار.....
۱۷۸	۵-۲- چالش‌های احتمالی و ارائه راهکار.....
۱۸۰	نتیجه‌گیری، سیاست‌های پیشنهادی و چشم انداز تحقیقات.....
۱۸۴	کتاب‌نامه.....

فهرست جدول‌ها

صفحه	عنوان
۱۶۷	جدول شماره ۱- انواع رویکردهای موجود در مسئله نظارت شرعی

چکیده

در این تحقیق تلاش شده است تا ضمن تقسیم‌بندی تمامی الگوهای موجود در زمینه نظارت بر مؤسسات مالی اسلامی به سه دسته رویکردهای حداقلی، میانی و حداکثری و برای هر یک از این رویکردها، تجربه یک کشور (به‌عنوان نمونه) مورد بررسی دقیق قرار گیرد. پس از آن، ضمن بررسی تجربه ایران در زمینه نظارت شرعی، مشاهده خواهیم کرد الگوی ایران در گروه رویکردهای حداقلی قرار می‌گیرد. در ادامه ضمن ارائه الگویی برای تقویت مسئله نظارت شرعی در شبکه بانکی کشور، مزیت‌ها و چالش‌های مورد انتظار از الگوی پیشنهادی را مورد بحث قرار داده و راهکارهایی به‌منظور حل چالش‌ها ارائه می‌شود. یافته‌های این تحقیق که به روش کتابخانه‌ای، مرور گسترده ادبیات و تحلیل محتوا انجام می‌شود، چشم‌انداز مناسبی برای راه‌اندازی نظام نظارت شرعی در ایران ارائه کرده که خود می‌تواند به‌عنوان یکی از محورهای طرح تحول نظام بانکی مورد توجه قرار گیرد.

کلمات کلیدی: بانکداری اسلامی، نظارت شرعی، شورای فقهی، قانونگذاری، ایران.

طبقه‌بندی JEL: L87; O10; O16; Z10

مقدمه

در دوره اخیر و به‌ویژه پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸، مباحث گوناگونی در رابطه با قانونگذاری، نظارت و مدیریت ریسک در بانکداری متعارف مطرح شد و تحقیقات مناسبی در این زمینه به انجام رسید. به‌نظر می‌رسد با توجه به اینکه برخی مسائل قانونگذاری و نظارتی مؤسسات مالی اسلامی با مؤسسات مالی متعارف یکسان هستند، بخش درخور توجهی از مباحث مطرح شده در موضوع نظارت در اقتصاد متعارف، می‌تواند برای کشورهای که به اجرای بانکداری اسلامی اقدام کرده‌اند (مانند ایران)، قابل استفاده باشد.

با این حال مسئله قانونگذاری و نظارت بر بانک‌های اسلامی، به‌دلیل 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، مسئله ریسک شریعت است. منظور از این ریسک خطری است که نظام بانکی به‌دلیل عدم انطباق فعالیت‌هایش با اصول و قوانین شریعت در حوزه بانکداری، ممکن است با آن روبه‌رو شود. به‌نظر می‌رسد ادبیات اقتصاد متعارف در حوزه نظارت، نمی‌تواند به این نیاز نظام بانکداری بدون ربا پاسخ دهد. از این‌رو لازم است در این زمینه به ادبیات تولید شده در حوزه مالیه اسلامی و همچنین تجربه بانک‌های اسلامی در سایر کشورهای اسلامی مراجعه شود (قحف^۱، ۲۰۰۴، ص ۲۵).

بررسی تجربه نظارت شرعی و حداقل‌سازی ریسک شریعت در سایر کشورها، حاکی از آن است که اکثر بانک‌ها و مؤسسات اسلامی فعال، به تعبیرهای گوناگونی مانند شورای تخصصی فقهی، شورای فقهی، شورای شریعت، کمیته شریعت و غیره، به این موضوع پرداخته‌اند (موسویان و دیگران، ۱۳۸۸، ص ۱۵؛ محمد^۲، ۲۰۰۳، ص ۱۳). این درحالی است که شوربختانه در نظام بانکداری کشور، مسئله نظارت شرعی، متولی رسمی و قانونی مشخصی ندارد (هر چند فعالیت‌هایی در سال‌های اخیر در بانک مرکزی و سازمان بورس در این رابطه انجام شده است). 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 مسئله قانونگذاری و نظارت بر اجرای صحیح بانکداری اسلامی را مورد توجه قرار داد و ضمن بررسی دقیق تجربه سایر کشورها و تبیین نقاط اشتراک و افتراقی که دارند، الگوی عملیاتی مناسبی در این زمینه ارائه کرد. بی‌تردید این مسئله می‌تواند به‌عنوان یکی از محورهای

¹ Khaf

² Mohamed

تحول نظام بانکی که براساس شواهد و قراین قرار است در سال آینده توسط دولت خدمت‌گذار اجرایی شود، مورد توجه قرار گیرد.

با توجه به آنچه مطرح شد، در این تحقیق تلاش می‌شود تا ضمن تقسیم تمامی الگوهای موجود در زمینه نظارت بر مؤسسات مالی اسلامی به سه دسته رویکردهای حداقلی، رویکردهای میانی و رویکردهای حداکثری و برای هر یک از این رویکردها، تجربه یک کشور مورد بررسی دقیق قرار گیرد. پس از آن، ضمن بررسی تجربه ایران در زمینه نظارت شرعی، مشاهده خواهیم کرد تجربه ایران در گروه رویکردهای حداقلی قرار می‌گیرد. در ادامه، ضمن ارائه الگویی برای تقویت مسئله نظارت شرعی در شبکه بانکی کشور، مزیت‌ها و چالش‌های مورد انتظار از الگوی پیشنهادی را مورد بحث قرار داده و راهکارهایی به‌منظور حل چالش‌ها ارائه می‌شود. یافته‌های این تحقیق که به روش کتابخانه‌ای، مرور گسترده ادبیات و تحلیل محتوا انجام شده است، چشم‌انداز مناسبی برای راه‌اندازی نظام نظارت شرعی در ایران ارائه کرده است که خود می‌تواند به‌عنوان یکی از محورهای طرح تحول نظام بانکی مورد توجه قرار گیرد.

فصل‌بندی این تحقیق بدین صورت است که پس از این مقدمه و در بخش اول، ضمن تعریف رویکردهای حداقلی، میانی و حداکثری، شاخص‌هایی به‌منظور شناسایی هر یک از این رویکردها ارائه شده و کشورهای مختلف براساس این شاخص‌ها تقسیم‌بندی می‌شوند. بخش دوم، به بررسی اجمالی تجارب کشورهای مختلفی که براساس شاخص‌ها، در گروه‌های مختلف قرار گرفته‌اند، می‌پردازد. به‌منظور جلوگیری از طولانی شدن مباحث، در این قسمت در هر یک از گروه‌ها (رویکردها)، فقط تجربه یک کشور (به‌عنوان نمونه) مورد بحث قرار می‌گیرد. پس از بررسی تجارب کشورهای نمونه در رویکردهای مختلف، در بخش سوم، تجربه ایران در موضوع نظارت شرعی مورد بحث قرار می‌گیرد و نشان داده می‌شود این تجربه در گروه رویکردهای حداقلی جای می‌گیرد. در بخش چهارم، الگوی نظارت شرعی مناسب برای نظام بانکداری بدون ربا در ایران در سه بازه زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت ارائه می‌شود. در بخش پنجم نیز منافع راه‌اندازی الگوی نظارت شرعی در کشور و همچنین چالش‌ها و مشکلات احتمالی مورد بررسی قرار گرفته و راه‌حل‌هایی ابتدایی به‌منظور حل این چالش‌ها ارائه شده است. سرانجام به نتیجه‌گیری، استخراج سیاست‌های پیشنهادی و ارائه چشم‌انداز برای تحقیقات آینده پرداخته شده است.

شایان ذکر است که گرچه مسئله نظارت شرعی موضوع جدیدی نبوده و همان‌طور که در بخش بعد مشاهده می‌شود، تحقیقات گوناگون به مسئله نظارت شرعی در کشورهای مختلف

پرداخته‌اند، لیکن بررسی مقایسه‌ای این تجارب، تحلیل آن‌ها، گروه‌بندی الگوهای مختلف نظارتی، برجسته کردن نقاط اشتراک و افتراقی که دارند، بررسی وضع موجود ایران و ارائه الگوی عملیاتی مناسب برای ایران در سه سطح و همچنین بررسی منافع و چالش‌های راه‌اندازی الگوی نظارت شرعی، همگی از جمله مباحثی است که تاکنون تحقیقات کافی در رابطه با آن‌ها انجام نشده است، از این‌رو تحقیق حاضر دارای نوآوری است.

۱- رویکردهای حداقلی، میانی و حداکثری در نظارت شرعی

بررسی جامع تجربه نظارت بر شرعی بودن عملکرد مؤسسات مالی اسلامی در کشورهای اسلامی و غیراسلامی، نشان می‌دهد که می‌توان تمامی این الگوها و یا تجربه‌ها را در سه گروه کلی جای داد که عبارت‌اند از رویکردهای حداقلی، میانی و حداکثری. در این قسمت تلاش می‌شود تا ضمن تعریف هر یک از این رویکردها، شاخص‌هایی کاربردی برای هر یک ارائه شود و پس از آن، از شاخص‌های مذکور به‌منظور گروه‌بندی کشورها استفاده شود.

الف- رویکرد حداقلی: منظور از رویکرد حداقلی در نظارت شرعی آن است که نهادهای قانونگذار معتقد باشند که گرچه لازم است بر مؤسسات مالی اسلامی نظارت کرد، لیکن این نظارت باید در حداقل‌های ممکن باشد.

ب- رویکرد حداکثری: منظور از رویکرد حداقلی در نظارت شرعی آن است که نهادهای قانونگذار معتقد باشند که لازم است حداکثر نظارت بر شرعی بودن فعالیت مؤسسات مالی اسلامی انجام شود.

ج- رویکرد میانی: این رویکرد در واقع حدفاصل دو رویکرد قبلی است.

همان‌طور که در جدول شماره یک ملاحظه می‌شود، به‌نظر می‌رسد می‌توان حداقل با سه شاخص، میان رویکردهای مختلف تفکیک قائل شد؛ که عبارت‌اند از: "وجود قانون واحد در رابطه با نظارت شرعی"، "وجود نهاد نظارتی مرجع در بیرون از مؤسسه" و سرانجام "اجباری بودن نظارت شرعی".

منظور از وجود قانون واحد در ارتباط با نظارت شرعی آن است که در کشور موردنظر، نهادهای قانونگذار در بازار پول، قوانین مشخصی در رابطه با نحوه فعالیت ناظران شرعی به تصویب رسانده باشند و این امر به صلاحدید مؤسسات واگذار نشده باشد. لیکن منظور از وجود نهاد نظارتی مرجع در بیرون از مؤسسه، آن است که نظارت شرعی فقط به ناظران داخلی

مؤسسه مالی اسلامی محدود نشده باشد؛ بلکه در سطحی بالاتر (مثلاً بانک مرکزی و یا دولت)، نهاد نظارتی دیگری وجود داشته باشد که خود بر عملکرد کمیته‌های شرعی مؤسسات مالی اسلامی نظارت داشته باشد. سرانجام منظور از اجباری بودن نظارت شرعی آن است که براساس قانون، تمامی مؤسسات مالی اسلامی ملزم باشند به مسئله نظارت شرعی بر عملکرد خود متعهد باشند.

گرچه نمی‌توان مدعی بودن تقسیم‌بندی ارائه شده در جدول شماره یک جامع و مانع است، لیکن به نظر می‌رسد می‌توان براساس سه شاخص مطرح شده، کشورهای مختلف را تا حدودی دسته‌بندی کرد. مراجعه به قوانین موجود در نظارت بانکی در کشورهای مختلف که به‌نحوی نهادهای مالی اسلامی دارند، نشان می‌دهد که براساس شاخص‌های طرح شده، کشورهای عربستان و انگلستان در گروه رویکردهای حداقلی در نظارت بر مؤسسات مالی اسلامی قرار می‌گیرند. لیکن در مقابل، کشورهای کویت و قطر در گروه کشورهای با نظارت شرعی در سطح میانی قرار دارند. سرانجام می‌توان بیش‌تر کشورها را در گروه رویکردهای حداکثری در نظارت شرعی جای داد؛ که نمونه‌ای از این دسته از کشورها عبارت‌اند از: مالزی، اندونزی، بحرین، امارات، پاکستان و سودان.

جدول شماره ۱: انواع رویکردهای موجود در مسئله نظارت شرعی

انواع رویکردها	شاخص‌های کشف رویکرد	کشورهای متعلق به هر رویکرد
رویکردهای حداقلی	نبود قانون واحد اختیاری بودن نظارت شرعی نبود نهاد نظارتی مرجع در مسئله نظارت شرعی	عربستان و پاکستان
رویکردهای میانی	وجود قانون واحد اجباری بودن نظارت شرعی نبود نهاد نظارتی مرجع در مسئله نظارت شرعی	کویت و قطر
رویکردهای حداکثری	وجود قانون واحد اجباری بودن نظارت شرعی وجود نهاد نظارتی مرجع در مسئله نظارت شرعی	مالزی، اندونزی، بحرین، امارات، پاکستان و سودان

۲- ارزیابی تطبیقی تجربه انگلستان، کویت و مالزی

پس از گروه‌بندی کشورهای مختلف در مسئله نظارت شرعی، به نظر می‌رسد مناسب باشد در هر گروه تجربه یکی از کشورها به صورت اجمالی مورد بحث قرار گیرد. در این قسمت تلاش می‌شود تا تجربه انگلستان به عنوان نمونه‌ای از رویکردهای حداقلی، کویت به عنوان نمونه‌ای از رویکردهای میانی و مالزی، به عنوان نمونه‌ای از رویکردهای حداکثری مورد بحث قرار گیرد.

۲-۱- انگلستان

نخستین تلاش‌ها برای تأسیس بانک اسلامی در کشور انگلستان، به عنوان کشوری غیراسلامی که به توسعه بانکداری اسلامی (به دلایل مختلف) توجه ویژه‌ای دارد، در دهه هشتاد میلادی آغاز شد. بانک "البرکه" اولین بانکی بود که در سال ۱۹۸۲ به عنوان بانک اسلامی در کشور انگلستان، شعبه تأسیس کرد. لیکن این تجربه چندان موفق نبود و پس از یازده سال فعالیت و به دلیل ناتوانایی در تأمین مقررات مورد نظر مقام‌های نظارتی انگلستان، تعطیل شد (هوسبی^۱، ۲۰۰۵، ص ۱۳).

البته از آن زمان، همواره مسئولان پولی و مالی انگلستان در جهت هموارسازی زمینه‌های قانونی تقویت بانکداری اسلامی در کشور انگلستان تلاش کرده‌اند. براساس این تلاش‌ها، بانکداری اسلامی در کشور انگلستان به توسعه مناسبی دست پیدا کرد؛ به نحوی که در ابتدای سال ۲۰۰۸، پنج بانک کاملاً اسلامی، بیش از ۲۰ شعبه اسلامی در بانک‌های غیراسلامی، یک شرکت بیمه اسلامی (تکافل)، نه صندوق سرمایه‌گذاری و یک صندوق پوشش ریسک اسلامی در انگلستان به فعالیت مشغول بودند (وزارت خزانهداری انگلستان^۲، ۲۰۰۸، ص ۱۲).

در رابطه با مسئله نظارت بر اجرای صحیح بانکداری اسلامی، مقام‌های قانونگذار انگلستان، رفتار یکسانی در رویارویی با مؤسسات مالی اسلامی و غیراسلامی دارند و از این رو هیچ‌گونه اجبار و الزام قانونی برای مؤسسات مالی اسلامی برای راه‌اندازی کمیته شرعی وجود ندارد (بریالت^۳، ۲۰۰۷، ص ۱۶). بنابراین مؤسسات مالی اسلامی مجاز به تأسیس کمیته‌های شریعت هستند؛ لیکن براساس ضوابط قانونی کشور انگلستان، اختیارات این کمیته فقط می‌تواند مشورتی و یا نظارتی باشد. از این رو مؤسسات مالی نمی‌توانند برای این کمیته‌ها قدرت اجرایی در نظر بگیرند.

^۱ Housby

^۲ Hm Treasury

^۳ Brialt

عملکرد پنج بانک اسلامی موجود در انگلیس نشان می‌دهد که تمامی این مؤسسات به تشکیل کمیته شریعت اقدام کرده‌اند. به‌عنوان نمونه "بانک اسلامی بریتانیا"^۱ و "خانه مالی اروپا"^۲ از کمیته مشورتی سه نفره، "بانک لندن و خاورمیانه"^۳ و "بانک اسلامی اروپا"^۴ از کمیته مشورتی چهار نفره، و در آخر "شرکت سرمایه‌گذاری گیت هوس"^۵ نیز از یک فرد مشاور، بهره می‌برند. شایان ذکر است که گرچه مقام قانونگذار در کشور انگلستان درخصوص بسیاری از مسائل مرتبط با بانکداری اسلامی دخالتی ندارند، لیکن مسئله انتشار صکوک، به دلیل منافی که برای این کشور به همراه دارد، وضعیت متفاوتی دارد. به‌نحوی که وزارت خزانه‌داری انگلستان، آشکارا بر ضرورت تشکیل کمیته فقهی بین‌المللی، به‌منظور تأییدکردن شرعی بودن انتشار صکوک توسط دولت انگلستان، تأکید کرده است (زولکیفلی، ۲۰۱۰، ص ۱۵).

۲-۲- کویت

کشور کویت نیز از جمله کشورهای اسلامی است که به مسئله بانکداری اسلامی توجه کرده است. اساساً ماده دوم قانون اساسی کویت، به‌روشنی شریعت را به‌عنوان منبع اصلی قانونگذاری و اسلام را دین رسمی کشور، اعلام کرده است. تأثیر این امر در قانونگذاری فعالیت‌های بانکداری این‌طور بوده است که مواد قانونی ۳۰۵ و ۵۴۷ قانون مدنی کویت، رسماً هرگونه دریافت و پرداخت ربا (بهره در عقد قرض) را ممنوع کرده است. لیکن با این حال قوانین دیگری در کویت به تصویب رسیده‌اند که فعالیت‌های اقتصادی را از مواد قانونی مرتبط با حرمت بهره، مستثنا می‌کند. از این رو دریافت و پرداخت بهره در فعالیت‌های تجاری مجاز است (بلنتین، ۱۹۸۵، ص ۵).

از نظر قوانین مرتبط با بانکداری اسلامی، بخش دهم قانون بانک مرکزی کویت^۶ (ماده ۸۶ تا ۱۰۰)، به این موضوع می‌پردازد. در واقع در این بخش، شرایط و مسائل قانونی مربوط به بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی مطرح شده است. به‌عنوان نمونه ماده ۸۶، به روشنی می‌گوید که بانک مرکزی مسئولیت قانونگذاری در رابطه با فعالیت‌های مؤسسات مالی اسلامی را بر عهده دارد.

^۱ IBB: Islamic Bank of Britain

^۲ EFH: European Finance House

^۳ BLME: Bank of London and the Middle East

^۴ EIB: European Islamic Bank

^۵ The Gate House Capital

^۶ Ballantyne

^۷ CBKLaw: The Central Bank of Kuwait Law

همچنین در این ماده، بانک اسلامی به‌عنوان نهادی تعریف شده است که به انجام امور بانکداری در چارچوب شریعت اسلام می‌پردازد. علاوه بر این، در این قانون، عقود و ابزارهایی که بانک‌های اسلامی می‌توانند استفاده کنند، بیان نشده است و این خود امکان استفاده از انواع عقود و ابزارهای متفاوت را برای مؤسسات مالی اسلامی فراهم کرده است.

نظارت شرعی در کویت با استناد به ماده ۹۳ قانون بانک مرکزی کویت صورت می‌گیرد. براساس این ماده، تمامی مؤسسات مالی اسلامی موظف به تأسیس کمیته شرعی مستقل، از طریق انتخاب مجمع عمومی هستند. برخلاف نظام نظارت شرعی در سایر کشورها و براساس قانون، هیئت مدیره مؤسسه مالی نمی‌تواند در انتخاب اعضای کمیته شرعی نقشی داشته باشد. در این ماده، همچنین حداقل اعضای کمیته‌های شریعت سه نفر تعیین شده است و مؤسسات مالی اسلامی موظف شده‌اند تا مسئله تأسیس کمیته شریعت را در اساسنامه خود بگنجانند و در آن به‌طور مشخص اختیارات، کارکردها و سازوکارهای نظارتی این کمیته‌ها را بیان کنند.

شایان ذکر در کشور کویت گرچه بانک مرکزی در حوزه قانونگذاری در رابطه با مؤسسات مالی اسلامی فعال است، لیکن در حوزه نظارت شرعی نقش خاصی بر عهده ندارد و این امر را به‌طور کامل به کمیته‌های شریعت که در مؤسسات مالی به فعالیت مشغول‌اند واگذار کرده است. نبود شورای مرکزی فقهی در بانک مرکزی، ممکن است در شرایطی که در بین اعضای کمیته‌های فقهی مؤسسات مالی، اختلاف نظری وجود داشته باشد، مشکل‌زا شود. برای حل این مسئله، قانون بانک مرکزی کویت، هیئت فتاوا^۱، که در وزارت اوقاف و امور اسلامی کویت جای دارد را به‌عنوان مرجع نهایی حل اختلافات در حوزه بانکداری اسلامی مطرح کرده است.

درخصوص ساختار گزارش‌دهی در رابطه با بانکداری اسلامی نیز گفتنی است براساس قانون بانک مرکزی کویت، کمیته‌های شریعت در مؤسسات مالی اسلامی، موظف به تکمیل و ارائه گزارش شریعت^۲ به مجمع عمومی هستند. همچنین لازم است این گزارش‌ها، در گزارش‌های سالانه‌ای که بانک‌های اسلامی تهیه می‌کنند، وجود داشته باشد.

¹ Fatawa Board

² Shariah report

۳-۲- مالزی

برخلاف بانک مرکزی عربستان که در مسئله نظارت شرعی دخالتی ندارد، بانک مرکزی مالزی^۱ و سایر نهادهای ناظر نقشی کاملاً فعال در این حوزه ایفا می‌کنند و قوانین متعددی را در این زمینه به تصویب رسانده‌اند. تصویب قانون بانکداری اسلامی در سال ۱۹۸۳، قانون تکافل در سال ۱۹۸۴، قانون کمیسیون اوراق بهادار در سال ۱۹۹۳، قانون بانکداری و نهادهای مالی در سال ۱۹۸۹ و قانون بانک مرکزی مالزی در سال ۲۰۰۹، نمونه‌هایی از این مصوبات است (حسن^۲، ۲۰۰۷، ص ۱۳).

بانک مرکزی مالزی در سال ۱۹۹۷ به منظور ایجاد هماهنگی در برداشتها و تفسیرهای شرعی، ارائه مشورت به فعالان بازار پول و سرمایه و غیره، شورای ملی مشورتی شریعت^۳ را تأسیس کرد. 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 حساب می‌آید. نظارت بر شرعی بودن فعالیت‌های بانک‌های اسلامی و بیمه‌های تکافل، ارتباط مستمر با هیئت‌های شریعت فعال در بانک‌ها و مؤسسات مالی، ارائه مشاوره به مسئولان 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 تولید شده، از مهم‌ترین اقداماتی است که توسط این شورا انجام می‌شود. شایان ذکر است اصلاح قانون مرتبط با بانک مرکزی مالزی در سال ۲۰۰۳، زمینه افزایش اختیارات شورای مذکور را بیش از پیش فراهم ساخت. تعیین شورا به‌عنوان مرجع نهایی تصمیم‌گیر در رابطه با مسائل شرعی در حوزه مالیه اسلامی، افزایش استقلال شورا و منع اعضای آن از هر گونه عضویت در هیئت‌های شریعت بانک‌ها و مؤسسات مالی برخی از این موارد است (موسویان و دیگران، ۱۳۸۸، ص ۱۷).

افزون بر هیئت نظارت شرعی در بانک مرکزی مالزی، تمامی بانک‌ها و مؤسسات اسلامی فعال در کشور مالزی، لازم است بر اساس دستورالعملی که در سال ۲۰۰۴ در بانک مرکزی مالزی به تصویب رسید، کمیته‌های تخصصی شرعی تشکیل دهند و نبود چنین کمیته‌هایی در مؤسسات مالی اسلامی، اقدام 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

^۱ BNM: Bank Negara Malaysia

^۲ Hasan

^۳ NSAC: National Shariah Advisory Council

مسئولان بانک‌ها و مردم خدمات مشورتی ارائه کنند و همچنین با امضا کردن "دستورالعمل انطباق با شریعت"^۱ در رابطه با فعالیت مؤسسات مالی، فعالیت‌های این مؤسسات را مورد تأیید قرار دهند (کمسیون اوراق بهادار مالزی، ۱۳۸۵، ۲۹-۳۰).

به نظر می‌رسد بررسی دستورالعمل نظارت شرعی که در سال ۲۰۰۴ توسط بانک مرکزی مالزی ارائه شد، می‌تواند نکات مفیدی به‌همراه داشته باشد. دقت در این دستورالعمل که در ۱۰ قسمت، ۲۴ بخش و یک پیوست تدوین شده است نشان می‌دهد که در آن به اهداف، حوزه فعالیت، نحوه عضویت، محدودیت‌ها، وظایف، مسئولیت‌ها و نحوه گزارش‌دهی کمیته‌های شریعت بانک‌ها و مؤسسات مالی به‌خوبی اشاره شده است (اس سی^۲، ۲۰۰۹، ص ۱۵).

ماده ۸ این دستورالعمل، هیئت مدیره مؤسسات مالی اسلامی را موظف به پیشنهاد اعضای کمیته شرعی به بانک مرکزی کرده است. دوره فعالیت اعضاء کمیته نیز دو سال بوده که با تأیید بانک مرکزی، قابل تمدید تا یک دوره دیگر نیز است. ماده ۲۰ نیز شرح دقیقی از وظایف کمیته شرعی ارائه می‌دهد. از جمله وظایف ذکر شده در آن، ارائه مشورت به هیئت مدیره در خصوص مشروعیت فعالیت‌های مؤسسه، تدوین دستورالعمل‌ها و سازوکارهای اجرایی مورد تأیید شریعت، تأیید مدارک و اسناد مرتبط از نظر فقهی، کمک به حل مسائل فقهی به اقتضای درخواست واحدهای مختلف، تدوین گزارش‌های منظم در رابطه با میزان شرعی بودن عملکرد مؤسسه مالی و ارائه آن به شورای مشورتی شریعت در بانک مرکزی و همکاری مناسب با شورای مشورتی شریعت در بانک مرکزی است. ماده ۲۱ نیز وظایف مشخصی برای مؤسسات مالی اسلامی در برابر کمیته‌های شریعت مطرح می‌کند. از جمله: ارجاع مسائل و مشکلات فقهی به کمیته، اجرای دقیق مصوبات کمیته شرعی، تسهیل دسترسی اعضای کمیته به اطلاعات مورد نیاز، تسهیل دسترسی اعضای کمیته به مدارک و شواهد مورد نیاز، فراهم کردن امکانات لازم برای فعالیت کمیته و سرانجام پرداخت حق‌الزحمه فعالیت اعضای کمیته.

۳- تجربه ایران در نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی

شوربختانه پس از تصویب قانون بانکداری بدون ربا در کشور، 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 حدود سه دهه از اجرای قانون بانکداری بدون ربا، هنوز هم شبهه ربوی بودن

^۱ Shariah Compliance Manual

^۲ SC

عملکرد نظام بانکی، در برخی فعالیت‌ها وجود دارد.^۱ به نظر می‌رسد این پیش‌فرض در ذهن مسئولان و مجریان شکل گرفته است که تأیید قانون بانکداری بدون ربا توسط شورای نگهبان و اثبات مغایرت نداشتن آن با تعالیم شرع و قانون اساسی، خود تضمین‌کننده اجرای صحیح آن نیز می‌باشد و تصویب این قانون، اسلامی شدن نظام بانکی را تضمین می‌کند.^۲ این درحالی است که به نظر می‌رسد اجرایی شدن 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 است. به‌عنوان نمونه، مسئله نظارت بر اجرای صحیح قانون یکی از این موارد است که در طول نزدیک به سه دهه تجربه بانکداری اسلامی در کشور به آن توجه زیادی نشده است.

خوشبختانه در چند سال اخیر توجه مسئولان بانکی در کشور تا حدودی به این امر معطوف شده است. به‌نحوی که در سال ۱۳۸۳ شورایی به نام "شورای مشورتی بانکداری و مالیه اسلامی" در پژوهشکده پولی و بانکی، 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 برای اصلاح وضع موجود مطرح کرده‌اند. همچنین این شورا در مواردی با بررسی ابزارهای جدید بانکی، پیشنهادهایی به شورای پول و اعتبار ارائه کرده‌اند.

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 سه سال فعالیت، افزون بر بررسی مسائل جاری بانکداری کشور، طرحی به نام "الگوی جدید بانکداری بدون ربا ایران" ارائه کرد. این طرح در محافل گوناگون علمی داخلی و بین‌المللی ارائه شده است و به نظر می‌رسد اجرای آن بتواند پاره‌ای از مشکلات بانکداری بدون ربا در کشور را برطرف کند (موسویان، ۱۳۸۸، ص ۱۱).

^۱ به عنوان نمونه آیت الله نوری همدانی از مراجع تقلید در این رابطه گفته‌اند 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.

^۲ شاید به همین دلیل بود که بازنگری قانون بانکداری بدون ربا که قرار بود فقط برای مدت پنج سال اجرا شده و پس از آن مورد اصلاح واقع شود، هرگز انجام نشد.

بعد از تغییرات مدیریتی در بانک مرکزی و در ابتدای سال ۱۳۸۸، شورای در بانک مرکزی به نام شورای فقهی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران 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. شورای پیش‌گفته گرچه هنوز جایگاه رسمی و قانونی ندارد، لیکن مصوبات فراوانی در زمینه‌های گوناگون تهیه کرده است که 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 قرارداد بازخرید یا رپو^۱ در بانکداری بدون ربا و تدوین مقررات شرعی کاربردهای گوناگون خرید دین برخی از آن‌ها می‌باشند (موسویان، ۱۳۸۸، ص ۱۲-۱۳).

نکته‌ای که در رابطه با تجربه نظارت شرعی در اینجا باید گفت، جایگاه موضوع نظارت شرعی در بسته‌های سیاستی-نظارتی بانک مرکزی است. بررسی تجربه تدوین چنین بسته‌های نظارتی نشان می‌دهد که هرساله شورای پول و اعتبار به استناد ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور و ماده ۲۰ قانون بانکداری بدون ربا، بسته سیاستی-نظارتی شبکه بانکی کشور را تصویب می‌کند و این بسته توسط بانک مرکزی به کلیه واحدهای مربوط ابلاغ می‌شود. لیکن متأسفانه در این بسته‌ها چندان به موضوع نظارت شرعی پرداخته نمی‌شود. به‌عنوان نمونه مطالعه بسته سیاستی-نظارتی سال ۱۳۸۹ نشان می‌دهد که اگرچه در نامه رییس کل بانک مرکزی در ابلاغ بسته سیاستی-نظارتی در این سال، تأکید مناسبی بر نظارت مؤثر بر اجرای دقیق بانکداری اسلامی شده است، ولی نه در فصل چهارم این بسته (سیاست‌های نظارتی) و نه در دیگر فصل‌ها آن^۲، هیچ اشاره خاصی به مقوله نظارت شرعی در انطباق عملکرد نظام بانکی با اصول شریعت اسلامی مشاهده نمی‌شود.^۳

بنابر آنچه مطرح شد می‌توان تجربه نظارت شرعی بر اجرای بانکداری اسلامی در ایران را دارای ویژگی‌های خاصی دانست. اول آنکه بانک‌ها و مؤسسات مالی ملزم به تأسیس کمیته فقهی نیستند؛ دوم آنکه شورای فقهی بانک مرکزی به‌عنوان مرجع عالی فقهی در حوزه

^۱ Repo: Repurchase Agreement

^۲ این بسته در مجموع دارای شش فصل است که عبارت‌اند از: تعاریف، سیاست‌های پولی، سیاست‌های اعتباری، سیاست‌های نظارتی، بانکداری الکترونیک و نظام‌های پرداخت و سایر.

^۳ بسته سیاستی-نظارتی شبکه بانکی کشور سال ۱۳۸۹ به نقل از سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به آدرس: <http://www.cbi.ir>.

بانکداری اسلامی، جایگاه قانونی ندارد و تنها اختیارات مشورتی دارد؛ سوم آنکه هیچ‌گونه قانونی در رابطه با نظارت شرعی وجود ندارد. چهارم هیچ بخشی در داخل بانک مرکزی و یا در داخل مؤسسات مالی، مسئولیت شرعی بودن عقود مورد استفاده در مؤسسه، و درک درست طرفین امضاکننده عقود در بانک را نسبت به ماهیت آنچه که امضاء می‌کنند و غیره، که همگی جزو ابتدایی‌ترین پیش‌فرض‌های اجرای صحیح قانون بانکداری بدون ربا در کشور هستند، بر عهده ندارد. با توجه به این نکات، می‌توان مدعی بود الگوی کنونی نظارت شرعی در کشور در گروه رویکردهای حداقلی در نظارت شرعی قرار می‌گیرد.

۴- الگوی نظارت شرعی برای نظام بانکداری بدون ربا در کشور

همان‌طور که گفته شد، گرچه کشور جمهوری اسلامی ایران، از جمله معدود کشورهایی است که در آن قانون بانکداری بدون ربا به تصویب رسیده، تمامی مؤسسات براساس بانکداری اسلامی به فعالیت مشغول‌اند و بانکداری متعارف در آن جایی ندارد، لیکن مسئله نظارت شرعی در مقایسه با سایر کشورها، وضعیت مناسبی ندارد. در واقع، براساس شاخص‌های ارائه شده در بخش‌های پیش، الگوی نظارتی ایران، در گروه کشورهای با حداقل نظارت شرعی بر مؤسسات مالی اسلامی قرار می‌گیرد. الگویی که در آن هیچ یک از مؤسسات مالی از شورای فقهی با جایگاه مشخص قانونی برخوردار نیستند، شورای فقهی بانک مرکزی جایگاه مشخص قانونی نداشته و تنها اختیارات مشورتی دارد و هیچ‌گونه قانونی که مسئله 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 لازم باشد با استفاده از تجربه سایر کشورها (که همان‌طور که مشاهده شد، در زمینه نظارت شرعی بسیار قوی‌تر از ایران عمل کرده‌اند)، الگویی جامع به‌منظور تأمین وظیفه نظارت شرعی در نظام بانکداری بدون ربا در کشور ارائه شود. بی‌گمان باید به این نکته توجه شود که الگوی عملیاتی نظارت شرعی در ایران لازم است به‌صورت 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 به‌صورت ناگهانی در نظام بانکداری ایران ایجاد شود؛ بلکه لازم است این فرآیند با برنامه‌ریزی مناسب، با تلاش جدی بانک مرکزی و همکاری مؤسسات مالی و به‌صورت مرحله‌ای تحقق یابد.

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

اول- 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 شود. 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.

دوم- میان‌مدت (۲-۴ سال آینده): پیشنهاد می‌شود در میان‌مدت، اختیارات اجرایی نیز به کارگروه نظارت شرعی بانک مرکزی محول شود. بدین منظور لازم است واحدهایی در زیر کارگروه نظارت شرعی تشکیل شود و به‌عنوان بازوهای اجرایی کارگروه عمل کند. 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. بی‌گمان مناسب است در میان‌مدت فقط اختیارات مشورتی و نظارتی (و نه اجرایی) برای این کمیته‌ها در نظر گرفته شود. علاوه بر این لازم است بانک مرکزی، به تدوین دستورالعمل تأسیس و فعالیت کمیته‌های فقهی پرداخته و در آن به‌صورت دقیق، ضوابط تأسیس و فعالیت این کمیته‌ها (شامل وظایف، اختیارات، نحوه انتخاب، مدت فعالیت و غیره) را دقیقاً مشخص کند و همزمان با ارائه اختیار به مؤسسات در رابطه با تشکیل کمیته‌های فقهی، به تمامی بانک‌ها و مؤسسات مالی ابلاغ کند. مناسب است از سوی بانک مرکزی، تدابیر تشویقی مناسبی برای مؤسساتی که به تأسیس کمیته‌های فقهی اقدام می‌ورزند ارائه شود.

سوم- 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. به‌نحوی که حق داشته باشند در عمل از اجرای فرآیندها، عقود و روابطی که به‌نحوی اشکال شرعی دارند، جلوگیری کنند.

همچنین لازم است بانک مرکزی به صورت پیوسته به اصلاح دستورالعمل نظارت شرعی اقدام ورزد. 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 است. 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 می‌کند.

۵ - منافع و چالش‌های مورد انتظار از اجرای الگوی نظارت شرعی در ایران

۵-۱- منافع مورد انتظار

- ۱- به نظر می‌رسد استفاده از الگوی پیشنهادی در این تحقیق در حوزه نظارت شرعی، می‌تواند منافع زیر را برای بانک‌ها، مؤسسات مالی و کل نظام مالی کشور به همراه داشته باشد:
 - ۱- افزایش سطح اعتماد عموم 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- فراهم شدن امکان درک مشکلات اجرای بانکداری اسلامی در عمل و تلاش برای رفع آن‌ها
 - ۵- تقویت نظارت بر اجرای صحیح قوانین مرتبط با بانکداری اسلامی در مؤسسات مختلف
 - ۶- تقویت زمینه‌های لازم به منظور به روز کردن 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 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 پژوهشها مرتبط با ابزارهای اسلامی و تلاش در جهت کاربردی کردن آنها
 - ۱۳- اظهارنظر درباره شبیه‌های فقهی برخی از ابزارهای مالی و ارائه راهکارهای مناسب
 - ۱۴- تهیه فهرست کنترل‌های مرتبط با بانکداری اسلامی برای ناظران برای 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
 - 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

۲-۵- چالش‌های احتمالی و ارائه راهکار

با توجه به جدید بودن مسئله 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- هزینه بر بودن

یکی از اشکالاتی که ممکن است به الگوی پیشنهادی وارد شود، مسئله هزینه‌بر بودن آن است. بدین معنا که تشکیل کمیته‌های فقهی در مؤسسات مالی، که ماهیتاً مؤسساتی انتفاعی هستند و به دنبال حداکثر کردن سود خود هستند، اقدامی هزینه‌بر باشد. از این رو، گرچه اجرای الگوی پیشنهادی در حوزه تشکیل و تقویت وظایف کمیته فقهی بانک مرکزی، دارای توجیه است، لیکن تشکیل این دسته از کمیته‌ها در بانکها و مؤسسات مالی دارای توجیه اقتصادی نیست. در پاسخ به این مطلب می‌توان این طور بیان کرد اولاً اجرای بانکداری اسلامی اقدامی هزینه‌بر بوده و لازم است نظام بانکی هزینه‌های مرتبط با آن را بپردازد. همچنین، تقویت اسلامی شدن عملکرد نظام بانکی، می‌تواند با افزایش اعتماد علماء و عامه مردم، به تقویت میزان جذب سپرده در نظام بانکی بینجامد و از این رو تشکیل صحیح چنین کمیته‌هایی

می‌تواند منافع اقتصادی نیز برای مؤسسات به‌همراه داشته باشد. علاوه بر این، اجرای صحیح الگوی پیشنهادی و مدیریت صحیح بانک مرکزی در این زمینه (مثلاً تدوین و انتشار دوره‌ای شاخص بانکداری اسلامی)، منجر به ایجاد فضایی رقابتی بین مؤسسات مختلف خواهد شد به‌نحوی که مؤسسات تلاش خواهند کرد تا با افزایش میزان اسلامی بودن عملکرد خود، سپرده‌های بیش‌تری را جذب کنند.

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 دارد. تشکیل نهادی خاص با عنوان کمیته فقهی در بانکی مرکزی و یا در مؤسسات مالی، ممکن است باعث تداخل وظایف این کمیته با وظایف سایر نهادها شود. راه‌حلی که برای این چالش می‌توان ارائه داد آن است که دستورالعمل‌های مرتبط با نظارت شرعی در بانکی مرکزی به‌نحوی تنظیم شود. که کارویژه و یا وظایف تخصصی کمیته فقهی در مؤسسات مالی دقیقاً در آن مشخص باشد؛ به‌نحوی که تداخلی بین وظایف این بخش با سایر بخش‌های فعال در مؤسسه ایجاد نشود.

ج- کمبود نیروهای متخصص به‌منظور حضور در کمیته‌های فقهی

با توجه به تعدد بانک‌ها و مؤسسات مالی، به‌نظر می‌رسد در حال حاضر نیروهای متخصص کافی به‌منظور حضور در این کمیته‌ها وجود نداشته باشد و همچنین مرجعی نیز برای تعیین صلاحیت افراد در حوزه بانکداری اسلامی فراهم نیست. به‌نظر می‌رسد راه‌حل این مشکل در کوتاه‌مدت اجازه به اعضای کمیته‌های فقهی به‌منظور حضور در بیش از یک کمیته (با تعیین سقفی مشخص) است و در بلندمدت تربیت نیروهای متخصص در این حوزه است. همچنین کارگروه نظارت شرعی در بانک مرکزی می‌تواند به‌صورت 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 فتواهای فقهی

یکی از مشکلاتی که کمیته‌های فقهی در الگوی پیشنهادی می‌توانند با آن روبه‌رو شوند، مسئله اختلاف‌های فقهی میان فقهاست. به‌عنوان 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 کند. راه‌حلی که در این زمینه می‌توان ارائه داد، اولاً تقویت جایگاه کارگروه بانک مرکزی

به‌منظور تلاش در جهت حل این مشکلات و ثانیاً آشنا بودن اعضای کمیته‌ها با دیدگاه‌های گوناگون و تلاش در جهت تنظیم فعالیت‌های مرتبط با بانکداری اسلامی به‌نحوی است که حداکثر دیدگاه‌های فقها را شامل شود.

نتیجه‌گیری، سیاست‌های پیشنهادی و چشم‌انداز تحقیقات آینده

در این تحقیق تلاش شد تا ضمن بازخوانی تجارب و الگوهای موجود در سایر کشورها در زمینه نظارت بر اجرای بانکداری اسلامی و دسته‌بندی آن‌ها در سه گروه (رویکردهای حداقلی، رویکردهای میانی و رویکردهای حداکثری)، برای هر یک از این رویکردها، تجربه یک کشور بررسی شود. پس از آن، ضمن بررسی تجربه ایران در زمینه نظارت شرعی، مشاهده شد که الگوی ایران در گروه رویکردهای حداقلی قرار گرفته و با توجه به مزایای گوناگونی که نظارت شرعی می‌تواند برای شبکه بانکی به‌همراه داشته باشد، مناسب است این الگو تقویت شود. در ادامه، ضمن ارائه الگویی برای تقویت مسئله نظارت شرعی در شبکه بانکی کشور، مزیت‌ها و چالش‌های مورد انتظار از الگوی پیشنهادی را مورد بحث قرار گرفت و راهکارهایی به‌منظور حل چالش‌ها ارائه شد. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که منافع راه‌اندازی نظارت شرعی بسیار چشمگیر بوده و مضرات آن نیز قابل کنترل است. الگوی ارائه شده در این تحقیق در سه بازه زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت، می‌تواند به‌عنوان یکی از محورهای طرح تحول نظام بانکی مورد توجه مسئولان امر قرار گیرد.

سیاست‌های پیشنهادی این تحقیق آن است که مقام‌های ناظر بازار پول در کشور لازم است به مسئله نظارت شرعی توجه خاصی داشته باشند. در واقع تلاش کنند تا الگوی اولیه ارائه شده در این تحقیق را مورد توجه قرار داده و با توسعه دادن آن در ابعاد مختلف، زمینه‌های راه‌اندازی نظام نظارت شرعی در مؤسسات مالی کشور را فراهم کنند. به‌طور مشخص پیشنهاد می‌شود:

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

ب- بهتر است شورای فقهی بانک مرکزی جایگاه قانونی و رسمی پیدا کند 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.

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

د- لازم است در نخستین گام، شورای فقهی بانک مرکزی، آیین‌نامه اجرایی تشکیل کمیته‌های فقهی در مؤسسات مالی اسلامی کشور (شامل نحوه انتخاب اعضای؛ چارچوب فعالیت؛ نحوه تدوین گزارش سالانه در رابطه با عملکرد شرعی مؤسسه؛ اختیارات، وظایف، حقوق و تکالیف کمیته فقهی در مقابل هیئت مدیره، مجمع عمومی و سایر بخش‌های بانک و غیره) را تهیه و به کلیه مؤسسات مالی کشور ابلاغ کند.

ه- با توجه به جدید بودن مسئله نظارت شرعی، بهتر است در کوتاه‌مدت مسئله تشکیل کمیته‌های فقهی براساس آیین‌نامه بانک مرکزی، اختیاری و همراه با تدابیر تشویقی مناسب باشد. و- بهتر است آیین‌نامه بانک مرکزی به نحوی تنظیم شود که حداکثر تعامل (حداقل تداخل) بین کمیته فقهی مؤسسه مالی و سایر بخش‌های تخصصی وجود داشته باشد.

ز- بهتر است آیین‌نامه بانک مرکزی به نحوی تنظیم شود 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.

ح- بهتر است در کوتاه‌مدت، به دلیل نبود 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.

ط- بهتر است آیین‌نامه بانک مرکزی شاخص‌های محاسبه‌پذیر در رابطه با اجرای بانکداری بدون ربا ارائه دهد و از کمیته‌های فقهی مؤسسات بخواهد براساس این شاخص‌ها به عملکرد مؤسسات مالی نمره دهند. این نمرات نیز در پایان سال مالی، در گزارش کمیته فقهی مؤسسه به مجمع عمومی، هیئت مدیره، بانک مرکزی و عموم مردم وجود داشته باشد. بدین نحو سپرده‌گذاران و مشتریان مؤسسات مالی خواهند توانست براساس 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 کند.

تحقیقات آینده در این حوزه می‌تواند مباحث ارائه شده در این تحقیق را در ابعاد مختلف

تکمیل کند. برخی از این موارد عبارت‌اند از:

- ۱- در این تحقیق به دلیل محدودیت‌های موجود، امکان بررسی تجارب برخی دیگر از کشورها (مثلاً پاکستان) فراهم نبود. تحقیقات آینده می‌تواند ضمن بررسی این تجارب، نقاط قوت و ضعفی که در آن‌ها وجود دارد را مورد توجه قرار دهد.
- ۲- الگوی پیشنهادی در این تحقیق براساس وضع موجود نظام بانکداری بدون ربا در کشور ارائه شده است. لیکن با این حال، می‌توان با تدوین پرسش‌نامه‌های مناسب، نظر خبرگان نظام بانکی در رابطه با ویژگی‌های الگوی مناسب نظارت شرعی در کشور در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت را جویا شد.
- ۳- تحقیقات آینده می‌تواند به‌طور مشخص، الگوی اجرایی دقیق توسعه نظام نظارت شرعی در کشور و نقشی که بانک مرکزی در این رابطه می‌تواند ایفا کند را مورد توجه قرار دهد. در پایان ذکر چند نکته نیز مفید به نظر می‌رسد:
- ۱- بانک مرکزی کشور، براساس تعهدی نانوشته، در برابر نظام جمهوری اسلامی ایران و اکثریت مردم مسلمان، این وظیفه را دارد که شرعی بودن فعالیت‌ها و روابط موجود بین ذی‌نفعان نظام بانکی و فعالان بازار پول را تضمین کند. از این‌رو، پرداختن به موضوع نظارت شرعی در بانک مرکزی، نه یک انتخاب، بلکه یک ضرورت انکارناپذیر است.
- ۲- اصلاح نظام بانکی و انجام هرگونه تحولی در جهت تقویت سطح اسلامی بودن عملیات بانکی، اقدامی زمان‌بر است و از این‌رو نیاز است بانک مرکزی الگویی بلندمدت در این رابطه تهیه کند.
- ۳- نباید تصور کرد تشکیل کمیته‌های فقهی در شعب مرکزی بانک‌ها و مؤسسات مالی فعال در کشور اقدامی نشدنی است. چرا که علاوه بر وجود تجارب متعدد در بانک‌های سایر کشورها، در کشور ایران نیز برخی از مؤسسات در دوره اخیر به‌خوبی به موضوع نظارت شرعی توجه کرده‌اند. به‌عنوان نمونه مؤسسه مالی و اعتباری مهر (که قرار است در آینده‌ای نزدیک به بانک مهر اقتصاد تبدیل شود)، چندین سال است کمیته فقهی بانکداری اسلامی را تأسیس کرده است و این کمیته بر عملکرد این مؤسسه نظارت خوبی دارد^۱.
- ۴- نباید تصور کرد که راه‌اندازی نظام نظارت شرعی در بانکداری کشور، می‌تواند تمامی مشکلاتی که نظام بانکداری با آن روبه‌روست را مرتفع سازد. بلکه چالش‌های گوناگون و متفاوتی در بانکداری کشور وجود دارد که لازم است در کنار مسئله نظارت شرعی مورد توجه قرار گیرند.

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

در واقع اصلاح نظام بانکداری در ایران، ابعاد مختلفی دارد که یکی از آنها مسئله اسلامی بودن عملکرد آن است.

کتابنامه

الف. فارسی

قطان، محمد: *سرپرستی شریعت؛ ستون اصلی معماری اسلامی*، برگرفته از معماری مالی اسلامی: مدیریت ریسک و ثبات مالی، نوشته تریکولا خان و دادانگ مولجاوان، بی جا، ۲۰۰۶.

کمیسیون اوراق بهادار مالزی: *مصوبات شورای مشورتی شرعی کمیسیون اوراق بهادار مالزی*، ترجمه مهدی نجفی و سیدسعید شمسی‌نژاد، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۵.

موسویان، سیدعباس: *نقش شورای تخصصی فقهی در ارتقای سطح مشروعیت و کارایی بانک‌های اسلامی*، فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره ۳۶، ۱۳۸۸.

نیلی، فرهاد و مهرداد سپهوند: *نظارت بر بانک‌ها: ابهام در مفهوم، تردید در عمل*، نشریه تازه‌های اقتصاد پژوهشکده پولی و بانکی، شماره ۱۲، ۱۳۸۹.

ب. انگلیسی

Agus, T: *The Implementation of Shariah Compliance in Islamic Banking: The Role of the Shariah Board (Comparative Study Between Malaysia and Indonesia)*, Ph.D thesis, Ahmad Ibrahim Kulliyah of Laws, IIUM, 2008.

Al-Rajhi, (2008): *Sharia Board*, Available at:
<http://www.alrajhibank.com.sa/AboutUs/Pages/ShariaaGroup.aspx>.
 Access: 17th December, 2010.

Al-Sayari, H: *Islamic Banks: Current Situation and Future Wailings*, A, 2004.

Al-Sayed, M: *The Role of the Central Bank in an Islamic Banking System*, Ph.D Thesis, University of Wales, Lampeter, 2005.

Al-Suwaidi, A: *Developments of the Legal Systems of the Persian Gulf Arab States*, Arab Law Quarterly, Vol. 8, No. 4, pp. 289–301, 1993.

Amin, S: *Legal Systems in the Persian Gulf States*, Lloyds Maritime Commercial Law Quarterly, Vol. 19, No. 2, pp. 50–52, 1983.

Bakar, M: *The Shariah Supervisory Board and Issues of Shariah Rulings and Their Harmonization in Islamic Banking and Finance*, in Simon Archer (ed.) *Islamic Finance Innovation and Growth*. London: Euromoney Books, 2002.

Ballantyne, W: *The States of the GCC: Sources of Law, the Sharia and the Extent to Which It Applies*, Arab Law Quarterly, Vol. 1, No. 1, pp. 3–18, 1985.

Briault, C, (2007), *London as a Centre of Islamic Finance?*, FSA Industry Forum, London, Available at:
http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/Speeches/2007/1018_cb.shtml. Access: 21st November, 2008.

Hamed, S: *The Development of the Central Banking System in the Kingdom of Saudi Arabia*, Translated by Hassan Yasseen, Riyadh, Saudi Arabia: General Management Institute, Consultant and Research, 1979.

Hamzah, A: *The Duality of the Legal System*, Middle Eastern Studies, Vol. 30, No. 1, pp. 79–90, 1994.

Hasan, A, (2007),: *Optimal Shari'ah Governance in Islamic Finance*, Kuala Lumpur: BNM. Available at:
http://www.bnm.gov.my/microsites/giff2007/pdf/frf/04_01.pdf. Access: 27th August, 2009.

HM Treasury:*The Development of Islamic Finance in the UK: The Government's Perspective*, London: HM Treasury,2008.

Housby, S:*The Development of the Islamic Financial Tradition in Contemporary Britain*, Ph.D Thesis, The Open University, London,2005.

Humayon, A:*Models of Sharia advisement in Islamic Finance*, Al Watan Daily. Available at:
<http://alwatandaily.alwatan.com.kw/Default.aspx?MgDid=786239&pageId=476>. Access: 27th August, 2009.

Kahf, M:*Islamic Banks: The Rise of a New Power Alliance of Wealth and Sharia Scholarship*, in Clement M. Henry and Rodney Wilson (ed.), *The Politics of Islamic Finance*. Edinburgh University Press. pp. 17-36,2004.

Mohamed, A:*Harmonisation of Shari'ah and Civil Law in Malaysia: Present Reality and Future Actions*", International Conference of Shari'ah and Civil Law, International Islamic University Malaysia, Kuala Lumpur,2003.

Pepper, W:*Foreign Capital Investment in Member States of the Persian Gulf Cooperation Council: Considerations, Issues and Concerns for Investors*", Arab Law Quarterly, Vol. 7, No. 1, pp. 33–63,1992.

Radhi, H:*Judiciary and Arbitration in Bahrain: a historical and analytical study*, London: Kluwer Law International,2003.

SC:*SC Streamlines Registration of Shari'ah Advisers*, Available at:
<http://www.sc.com.my/main.asp?pageid=379&linkid=2256&yearno=2009&mod=paper>. Access: 10th August, 2009.

Selvam, J:*Call for More Intellectual Capital*, Islamic Banking and Finance, Vol. 6, Issue 1, No. 16, pp. 12–14,2008.

Tamimi, H:*Interest under the UAE Law and as Applied by the Courts of Abu-Dhabi*, Arab Law Quarterly, Vol. 17, No. 1, pp. 50–52,2002.

Wilson, R:*The Development of Islamic Finance in the GCC*, Kuwait: The Centre for the Study of Global Governance,2009.

Zulkifli, H:*Regulatory Framework of Shari'ah Governance System in Malaysia, GCC Countries and the UK*, Kyoto Bulletin of Islamic Area Studies, Vol. 3,2010.