

آسیب‌شناسی نظام بانکی

۷. نظارت شرعی بانک مرکزی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۹۱
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۴	۱. اهمیت و ضرورت نظارت شرعی بانک مرکزی.....
۵	۲. جایگاه قانونی نظارت شرعی توسط بانک مرکزی.....
۵	۳. وضع موجود نظارت شرعی در نظام بانکی کشور.....
۷	۴. آسیب‌های ناشی از فقدان نظارت شرعی بانک مرکزی.....
۷	۴-۱. تغییر ماهیت عقد وکالت به مالکیت.....
۸	۴-۲. عدم نظارت بر مصرف وجوه در مورد تخصیص در بانک‌ها.....
۹	۴-۳. مشکوک به ربوی بودن عملیات ارزی بانک‌ها.....
۹	۴-۴. محتوای دایمی از عقود اسلامی و استفاده صوری از آنها.....
۱۰	۵. میزان تطابق عملیات بانک‌ها بر موازین شرعی در حال حاضر.....
۱۰	۵-۱. محتوای دایمی از عقود مشارکتی.....
۱۲	۵-۲. محتوای دایمی از عقود مبادله‌ای.....
۱۴	۵-۳. عدم انطباق عملیات ارزی بانک‌ها بر بانکداری بدون ربا.....
۱۶	۶. بررسی روند و الگوهای نظارت شرعی در سایر کشورها.....
۲۲	۷. بررسی استانداردهای بین‌المللی نظارت شرعی.....
۲۳	۷-۱. هیئت خدمات مالی اسلامی.....
۲۴	۷-۲. سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی.....
۲۵	جمع‌بندی و پیشنهادهای اصلاحی.....
۲۸	پیوست.....
۳۱	منابع و مأخذ.....



آسیب‌شناسی نظام بانکی ۷. نظارت شرعی بانک مرکزی

چکیده

منظور از نظارت شرعی، کلیه اقدامات نظارتی است که به منظور حصول اطمینان از انطباق عملیات شبکه بانکی با شرع انجام می‌شود. فقدان نظارت شرعی در شبکه بانکی می‌تواند موجب گرفتار شدن بانک‌ها و مشتریان در ورطه ربا و یا بطلان عقود و به خطر افتادن روابط مالکیت در اقتصاد گردد. وجود قانون عملیات بانکی بدون ربا در ایران از سال ۱۳۶۲، هرچند زمینه‌ساز فعالیت شرعی بانک‌ها بوده است، اما به دلیل فقدان نهادها و استانداردهای مشخص برای نظارت شرعی، موارد متعددی از عدم انطباق عملیات بانک‌ها با شرع مشاهده می‌شود. این در حالی است که طی حدود دو دهه اخیر، نهادهای بین‌المللی متعددی به منظور تدوین استانداردها و اصول تضمین‌کننده شرعی بودن عملیات بانک‌ها تأسیس شده است.

در گزارش حاضر پس از بیان اهمیت و ضرورت نظارت شرعی بانک مرکزی و نیز سطوح و مراحل مختلف آن، ابعاد قانونی این موضوع در ایران واکاوی شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که نظارت شرعی در ایران به لحاظ قانونی، نهادی و اجرایی ضعیف است و این امر منجر به آسیب‌های متعددی در نظام بانکی شده است. لذا در ادامه، مهمترین آسیب‌های ناشی از ضعف نظارت شرعی، که عبارتند از: تغییر ماهیت عقد وکالت به مالکیت، عدم نظارت بر مصرف وجوه در مورد تخصیص در بانک‌ها، عدم انطباق عملیات ارزی بانک‌ها بر بانکداری بدون ربا، و محتوای از عقود اسلامی (مشارکتی و مبادله‌ای) و استفاده صوری از آنها، بررسی شده است.

دو بخش پایانی گزارش حاضر نیز به بررسی روند تحولات نهادی در معماری مالی اسلامی بین‌المللی، جایگاه نظارت شرعی در کشورهای مختلف و انواع الگوهای طراحی شده به این منظور و نهایتاً معرفی دو نهاد بین‌المللی که عهده‌دار تدوین استانداردها و دستورالعمل‌های نظارت شرعی در مؤسسات مالی اسلامی هستند، پرداخته است.

مقدمه

آغاز فعالیت بانکداری مدرن در ایران به حدود ۱۳۰ سال قبل بازمی‌گردد؛ زمانی که در سال ۱۲۶۶ هجری شمسی شعبه بانک انگلیسی «بانک جدید شرق» در تهران افتتاح شد. پس از آن با فاصله اندکی «بانک شاهی ایران» توسط انگلیس‌ها و «بانک استقراضی ایران» و «بانک ایران و روس» از سوی اتحاد جماهیر شوروی سابق تأسیس شد. نهایتاً پس از نیم قرن تلاش در سال ۱۳۰۴ هجری شمسی اولین بانک ایرانی به نام «بانک پهلوی قشون»^۱ و در سال ۱۳۰۶ هجری شمسی «بانک ملی ایران» راه‌اندازی شد. روند تأسیس بانک‌ها به سرعت ادامه پیدا کرد تا جایی که هنگام پیروزی انقلاب اسلامی ایران (در سال ۱۳۵۷ هجری شمسی) ۳۶ بانک در کشور فعال بودند؛ کلیه این بانک‌ها مطابق با بانکداری متعارف بر اساس قرض ربوی به تجهیز و تخصیص منابع می‌پرداختند.

پس از پیروزی انقلاب، در تاریخ ۱۷ خردادماه ۱۳۵۸، بر اساس مصوبه شورای انقلاب جهت حفظ حقوق سپرده‌گذاران و سرمایه‌داران و به‌کار انداختن چرخ‌های تولیدی کشور، ۲۸ بانک، ۱۶ شرکت پس‌انداز و وام مسکن و ۲ شرکت سرمایه‌گذاری خصوصی، ملی اعلام شد. همچنین در دی‌ماه ۱۳۵۸، ادغام ۳۶ بانک موجود در کشور در دستور کار قرار گرفت و ۹ بانک شامل ۶ بانک تجاری و ۳ بانک تخصصی در نتیجه این ادغام، ایجاد شد. پس از آن در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۸ قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) در مجلس شورای اسلامی تصویب و شیوه تجهیز و تخصیص منابع در شبکه بانکی کشور بر اساس احکام شریعت اسلام تغییر یافت.

یکی از چالش‌های مهمی که نظام بانکی پس از این اصلاحات با آن مواجه شد «مشکل غلبه دیدگاه فقهی صرف در حوزه تدوین مقررات، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و عقود مرتبط با بانکداری اسلامی است»^۲؛ این نگاه صرفاً فقهی از طرفی منجر به بی‌توجهی به اهداف، اصول و مبانی نظام اقتصاد و بانکداری اسلامی مانند عدالت، کارایی و تراضی شده^۳ و از طرف دیگر منجر به غفلت از طراحی سازوکارهای اجرایی قانون شد. در واقع با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا از بانک و کارمندان آن، که به‌دلیل سابقه ۱۳۰ ساله بانک ربوی در کشور گرایش به دریافت و پرداخت قرض ربوی و عدم ورود به بخش واقعی اقتصاد داشت، خواسته شد که از ابتدای سال ۱۳۶۳ در جایگاه وکیل سپرده‌گذار به‌عنوان مبادله‌کننده و یا سرمایه‌گذار در بخش واقعی اقتصاد ایفای نقش کند ولی هیچ‌گونه سازوکاری برای این تغییر نقش نظام بانکی تدوین نشده بود و کماکان نیز نشده است^۴. حتی بعد از گذشت ۳۲ سال از تصویب قانون، نظام حسابداری متناسب با نقش جدید بانک طراحی و پیاده‌سازی نشده است.

۱. در سال ۱۳۰۷ این بانک به «بانک سپه» تغییر نام داد.

۲. موسویان و میسمی، ۱۳۹۳.

۳. عیوضلو، ۱۳۸۷.

۴. البته آیین‌نامه‌هایی که در راستای مواد و بخش‌های مختلف قانون مذکور به تصویب رسید، روال‌های جدیدی را تعریف نمودند، ولی هیچ‌یک بر اساس نظامات انگیزشی بانک، سپرده‌گذار و تسهیلات‌گیرنده طراحی نشده بود، و لذا چنانکه در ادامه تشریح می‌گردد، اصلاحات انجام شده صرفاً در صورت قراردادهای انجام شد و ماهیت روابط سپرده‌گذار-بانک-تسهیلات‌گیرنده تغییر نکرد.



چالش مهم دیگر در خصوص اصلاحات انجام شده در قانون عملیات بانکی بدون ربا، نظارت بر اجرای صحیح دستورالعمل‌ها و عقود طراحی شده این قانون و آیین‌نامه‌های ذیل آن است. در واقع حتی در شرایطی که مقررات و دستورالعمل‌ها با رویکرد صرفاً فقهی و بدون توجه به اصول و معیارهایی نظیر عدالت، کارایی و تراضی تدوین شده باشد، عمل به این مقررات می‌تواند تضمین‌کننده جلوگیری از معاملات ربوی، تصرف در مال غیر، خیانت در امانت و... باشد. اما در صورتی که نظارت صحیح بر اجرای همین مقررات نیز وجود نداشته باشد، امیدی به اجرای اصول اولیه مذکور نیز نخواهد بود.

مقدمه فوق به این منظور بیان شد که اگر در این گزارش صحبت از نظارت شرعی بر عملیات بانکی می‌شود، لازمه آن از یک سو طراحی سازوکار اجرایی ایفای نقش بانک در نظام بانکداری بدون ربا و تدوین نظام حسابداری متناسب با آن است، زیرا «اجرای صحیح بانکداری بدون ربا در کشور منوط به اصلاح معیارهای حسابداری متعارف می‌باشد، به نحوی که با نیازها و عملیات‌های خاص بانک‌های اسلامی متناسب گردد»^۱. از سوی دیگر نیز وجود سازوکارهای نظارتی مناسب برای تضمین اجرای نظامات فوق باید مد نظر قرار گیرد. گزارش حاضر به بررسی هر دو جنبه فوق در نظام بانکی کشور پرداخته است.

به این منظور در سه بخش نخست، پس از بیان اهمیت و ضرورت نظارت شرعی بانک مرکزی و نیز سطوح و مراحل مختلف آن، ابعاد قانونی این موضوع در ایران، از حیث وظایف تعیین شده برای مقامات پولی کشور و همچنین نهادهای طراحی شده به منظور نظارت شرعی، واکاوی خواهد شد. بررسی‌های انجام شده در این سه بخش نشان می‌دهد که نظارت شرعی در ایران به لحاظ قانونی، نهادی و اجرایی ضعیف است و این امر منجر به آسیب‌های متعددی در نظام بانکی شده است.

مهمترین آسیب‌های ناشی از ضعف نظارت شرعی، که عبارتند از: تغییر ماهیت عقد وکالت به مالکیت، عدم نظارت بر مصرف وجوه در مورد تخصیص در بانک‌ها، مشکوک به ربوی بودن عملیات ارزی بانک‌ها، و محتوای دایمی از عقود اسلامی و استفاده صوری از آنها، به اختصار در بخش چهارم مورد بررسی قرار گرفته. مصادیق و علت‌های محتوای دایمی از عقود اسلامی و همچنین اثبات عدم انطباق عملیات ارزی بانک‌ها بر بانکداری بدون ربا، در بخش پنجم گزارش به تفصیل بیان شده است.

دو بخش پایانی گزارش حاضر نیز به بررسی جایگاه نظارت شرعی در کشورهای مختلف و انواع الگوهای طراحی شده به این منظور اختصاص یافته است. همچنین با توجه به تأسیس و توسعه فعالیت نهادهای بین‌المللی از اواخر دهه ۱۹۹۰، که عهده‌دار تدوین استانداردها و دستورالعمل‌های نظارت شرعی در مؤسسات مالی اسلامی هستند، استانداردهای بین‌المللی نظارت شرعی و همچنین دو نهاد «هیئت خدمات مالی اسلامی» و «سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی» به اجمال معرفی شده‌اند. در انتها نیز آسیب‌شناسی نظارت شرعی در نظام بانک کشور جمع‌بندی شده و پیشنهادهایی به منظور اصلاح وضعیت موجود ارائه شده است.

۱. اهمیت و ضرورت نظارت شرعی بانک مرکزی

منظور از نظارت شرعی، کلیه اقدامات احتیاطی و نظارتی به منظور اطمینان از انطباق فعالیت‌های بانک یا مؤسسه مالی اسلامی با اصول و قوانین شریعت مقدس اسلام است. هدف از این نظارت در نهایت دستیابی به اقدامات، فعالیت‌ها، تدابیر، اصول و روش‌هایی است که به وسیله آنها بتوان ریسک شریعت در نظام بانکی و یا یک مؤسسه مالی اسلامی و یا بانک اسلامی را حداقل نمود و یا کاهش داد.^۱ با توجه به ماهیت متفاوت نظام بانکی کشور بر اساس قانون عملیات بانکی بدون ربا، ضروری است نظارت بر شبکه بانکی کشور علاوه بر جنبه اقتصادی و مالی، بر رعایت موازین شرعی نیز تعلق گیرد. البته رابطه نظارت شرعی و نظارت متعارف بانکی رابطه مکمل است و نه جانشین. به عبارت دیگر نظارت شرعی، تقویت‌کننده نظارت بانکی متعارف است. علیرغم این ضرورت، متأسفانه در حال حاضر نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی، محدود به نظارت‌های مرسوم بین‌المللی، از قبیل نظارت بر نسبت‌های مالی (کفایت سرمایه، تسهیلات به اشخاص مرتبط، سرمایه‌گذاری مستقیم و مشارکتی بانک‌ها و...) است. در واقع بانک مرکزی از حیث شرعی هیچ‌گونه نظارت سیستماتیک بر بانک‌ها اعمال نمی‌کند و درجه تعهد بانک‌ها به اصول عملیات بانکی بدون ربا کاملاً مبهم و نامشخص است.

این درحالی است که در صورتی که بانکداری مبتنی بر عقود اسلامی به درستی اجرا نشود خطر آن حتی از ربا نیز، که در نصوص اسلامی به جنگ با خدا تعبیر شده است، بدتر است؛ زیرا در قرض ربوی اصل قرض صحیح است و مال به تملیک قرض‌گیرنده در می‌آید و صرفاً پرداخت و دریافت مقدار زیاده حرام است، ولی در صورتی که عقود اسلامی برای مثال بیع نسیه یا فروش اقساطی تحت شرایط خاص خود اجرا نشود، عقد باطل است و مالکیتی برای خریدار ایجاد نمی‌شود و لذا هرگونه تصرف خریدار در کالای مورد مبادله تصرف عدوانی و غیرشرعی خواهد بود. لذا جایگاه نظارت شرعی در نظام بانکی مبتنی بر عقود اسلامی بسیار بالاست.

در یک دسته‌بندی کلی می‌توان گفت در ۶ مرحله موضوع مطابقت با شرع در نظام بانکی حائز اهمیت است:

۱. تدوین قوانین پولی و بانکی توسط مجلس شورای اسلامی
۲. تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی توسط هیئت وزیران
۳. تدوین بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها توسط بانک مرکزی
۴. تدوین قراردادها یا اساسنامه‌های نمونه توسط بانک مرکزی
۵. تدوین بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی توسط بانک‌ها
۶. اجرای قوانین و مقررات مصوب و ابلاغی توسط نظام بانکی



در هریک از مراحل فوق ضروری است سازوکار نظارت شرعی شامل نهاد مسئول، ابزارهای نظارتی و رویه‌ها و استانداردهای نظارتی مشخص شود.

در حال حاضر شورای نگهبان به صورت کلی و عمومی مانند سایر قوانین بر مطابقت قوانین پولی و بانکی با شرع نظارت می‌نماید. ولی متأسفانه سازوکار قانونی برای نظارت شرعی بر مصوبات هیئت دولت وجود ندارد و میزان انطباق این مصوبات با شرع در حوزه‌های مختلف نیازمند تأمل و تحقیق مفصلی است. گزارش حاضر با توجه به جایگاه و هدفی که دارد، متمرکز بر نظارت شرعی بر عملکرد بانک مرکزی (موارد ۳ و ۴) و شبکه بانکی (موارد ۵ و ۶) خواهد بود.

۲. جایگاه قانونی نظارت شرعی توسط بانک مرکزی

تنها قانون حوزه پولی و بانکی که معطوف به ابعاد شرعی نظام بانکی نگاشته شده، قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ است. در ماده (۱) این قانون صراحتاً بر اهمیت استقرار نظام پولی اسلامی تأکید و اولین هدف نظام بانکی در جمهوری اسلامی ایران را «استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل (با ضوابط اسلامی) به منظور تنظیم گردش صحیح پول و اعتبار در جهت سلامت و رشد اقتصاد کشور» تبیین شده است؛ لذا به استناد این ماده می‌توان شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی (به‌عنوان مقامات سیاستگذار و ناظر نظام بانکی) را مسئول عملکرد شرعی نظام بانکی دانست.

علیرغم تصریح در ماده (۱) قانون مذکور، متأسفانه در مواد مرتبط با سیاستگذاری و نظارت بانک مرکزی، به نظارت شرعی اشاره‌ای نشده است و دخالت و نظارت بانک مرکزی در ماده (۲۰) این قانون محدود به تعیین نرخ‌ها و سهم‌ها شده است. به این ترتیب می‌توان گفت موضوع نظارت شرعی بر نظام بانکی (اعم از بانک مرکزی و شبکه بانکی) در قوانین مربوطه مورد غفلت واقع شده است.

۳. وضع موجود نظارت شرعی در نظام بانکی کشور

«متأسفانه پس از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲، هیچ نهادی مسئولیت نظارت بر اجرای صحیح بانکداری بدون ربا را بر عهده نداشته است. گویا این پیش فرض در ذهن مسئولین امور شکل گرفته است که تأیید قانون عملیات بانکی بدون ربا توسط شورای نگهبان و اثبات عدم مغایرت آن با تعالیم شرعی، تضمین‌کننده اجرای صحیح آن نیز می‌باشد. نتیجه این امر آن است که بعد از گذشت حدود سه دهه از اجرای این قانون، هنوز هم شبهه‌ربوی بودن عملکرد نظام بانکی در برخی فعالیت‌ها وجود دارد».

واقعیت این است که «بخش‌های نظارتی که در بانک مرکزی یا در خود بانک‌ها مستقر هستند، نه هدف اصلی خود را پیگیری اجرای بانکداری بدون ربا بر اساس شریعت مقدس اسلام قرار داده‌اند و نه

اینکه اساساً از توانمندی و آموزش کافی به منظور انجام چنین نظارتی برخوردار بوده‌اند. لذا با کمال تأسف باید اقرار کرد که گرچه جمهوری اسلامی ایران از معدود کشورهای است که در آن قانون عملیات بانکی بدون ربا به تصویب رسیده و تمامی مؤسسات بانکی بر اساس بانکداری اسلامی به فعالیت مشغول هستند، همچنین بانکداری ربوی در آنجایی نداشته و بزرگ‌ترین بانک‌های جهان اسلام نیز در این کشور قرار دارند، اما مسئله نظارت بر شرعی بودن عملیات بانکی آن‌طور که انتظار می‌رود انجام نشده و نمی‌شود. در نتیجه پایش کافی در رابطه با وجود ویژگی‌های بانکداری اسلامی (همانند عدالت، اخلاق، نبود ربا و...) در شبکه بانکی کشور وجود نداشته و به‌نظر می‌رسد این خود از عواملی است که به اسلامی نبودن بخشی از عملکرد نظام بانکی دامن زده است.^۱

علیرغم این کاستی‌ها در سال‌های اخیر، مسئولین پولی کشور تا حدی به موضوع نظارت شرعی توجه کرده‌اند به نحوی که از سال ۱۳۸۳ شورایی با نام «شورای مشورتی بانکداری و مالی اسلامی» در پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی تشکیل و بعد از ۲ سال به وزارت اقتصاد منتقل شد. از سال ۱۳۸۸ شورایی با نام «شورای فقهی بانک مرکزی» در بانک مرکزی تشکیل شده است که کماکان نیز فعال است. این شورا جایگاه مشورتی داشته و فاقد شأن قانونی است و در دوره‌های مختلف با توجه به صلاحدید رئیس کل بانک مرکزی دچار قوت و ضعف شده است. اگرچه شورای فقهی مصوبات فراوانی در زمینه‌های مختلف داشته است، ولی به دلیل جایگاه منفعلی که دارد، توان مقابله با برخی عملیات بانک مرکزی که از دید شورای فقهی مردود بوده است (مانند انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی) را نداشته و ندارد. علاوه بر آن، شورای فقهی بانک مرکزی صرفاً در حوزه نظارت بر آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و قراردادهای نمونه که توسط بانک مرکزی تهیه می‌شود، فعالیت کرده و ابزارهای نظارتی لازم را برای نظارت بر تدوین بخشنامه‌های داخلی بانک‌ها و عملیات اجرایی آنها، در اختیار نداشته و ندارد.

همچنین در سال‌های اخیر برخی از بانک‌ها (ملی، کشاورزی، انصار، سرمایه، مهر اقتصاد و...) به‌صورت خودجوش و بدون الزام از طرف بانک مرکزی اقدام به تأسیس شورای فقهی نموده‌اند. البته باید توجه داشت که شورای فقهی، باید واجد ویژگی‌هایی باشد تا بتواند امر خطیر نظارت شرعی را با دقت و توان بهتری انجام دهد، از جمله آشنایی با استانداردهای بین‌المللی بانکی و نظارت شرعی، داشتن حمایت کافی از سوی دولت و بانک مرکزی، استقلال (در ابعاد مختلف) از شبکه بانکی تحت نظارت.^۲ تأسیس شورای فقهی از جانب بانک‌ها باعث بروز تضاد منافع میان نهاد ناظر و نهاد تحت نظارت می‌شود و می‌تواند موجب عدم کارآیی مقرراتگذاری و نظارت در این حوزه شود.

۱. موسویان و میسمی، ۱۳۹۳، صص ۴۹ و ۷۸.

۲. هروانی، حسین، ۱۳۸۸.



۴. آسیب‌های ناشی از فقدان نظارت شرعی بانک مرکزی

بررسی بیش از دو دهه تجربه اجرای بانکداری بدون ربا در کشور نشان‌دهنده این مطلب است که وجود برخی از چالش‌ها، مشکلات و عدم انطباق‌های شرعی در فعالیت بانک‌ها و مؤسسات مالی کشور تا حدودی منجر به همگرایی و مشابهت نظام بانکداری بدون ربا در ایران با نظام بانکداری ربوی گردیده است و به عبارت دیگر نظام بانکداری اسلامی در کشور در برخی موارد عملکردی شبه‌ربوی پیدا کرده است که نه با موازین اسلامی در حوزه اقتصاد و مالی سازگاری دارد و نه حتی با موازین اقتصاد و مالی متعارف.^۱ از این رو می‌توان گفت وضع موجود اجرای بانکداری بدون ربا در کشور با وضع ایدئال بانکداری اسلامی که به صورت گسترده در ادبیات نظری اقتصاد و مالی اسلامی مورد توجه قرار گرفته است، فاصله دارد. همان‌طور که در بخش مقدمه گفته شد فقدان سازوکارهای اجرایی نمودن قانون و تدوین نظام حسابداری متناسب با بانکداری بدون ربا در کنار فقدان اصول و ضوابط و نهاد مسئول نظارت شرعی مهمترین علل انحراف فعلی هستند.

برخی از مهمترین آسیب‌هایی که به علت فقدان سازوکارهای نظارت شرعی در نظام بانکی به چشم می‌خورد عبارتند از: تغییر ماهیت عقد و کالت به مالکیت، عدم نظارت بر مصرف وجوه در مورد تخصیص، مشکوک به ربوی بودن عملیات ارزی بانک‌ها و همچنین محتوای از عقود اسلامی و استفاده صوری از آنها.

۴-۱. تغییر ماهیت عقد و کالت به مالکیت

بانک‌ها در سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار و کیل سپرده‌گذاران هستند تا سپرده آنها را به صورت مشاع همراه با منابع بانک در قالب تسهیلات و سرمایه‌گذاری‌ها هزینه کنند و سهم سپرده‌گذاران از منافع حاصله را پس از کسر حق الوکاله بانک بین سپرده‌گذاران تقسیم نمایند. لذا بانک نمی‌تواند برای هیچ یک از سپرده‌گذاران رقم از قبل تعیین شده‌ای را به عنوان سود تضمین نماید. در واقع اعلام رقم سود علی‌الحساب و پرداخت آن به این معنی است که سود قطعی در پایان دوره محاسبه می‌شود و مابه‌التفاوت این دو صلح شده و یا پرداخت می‌گردد. لذا در صورتی که سود قطعی بانک محاسبه نشود یا مابه‌التفاوت سود قطعی و علی‌الحساب صلح یا پرداخت نگردد، هم مبلغ مابه‌التفاوت که نزد بانک مانده و هم مبالغی که به عنوان سود علی‌الحساب پرداخت شده، شبهه‌ناک خواهد بود.

در چنین شرایطی رقابت بین بانک‌ها باید بر سر کاهش نرخ حق الوکاله و افزایش نرخ سود قطعی پرداخت شده در دوره‌های گذشته باشد، ولی کمتر شاهد چنین رقابتی هستیم و معدودند مؤسساتی که حتی نرخ حق الوکاله و سود قطعی پرداخت شده در دوره قبل را اعلام و تبلیغ کنند. در واقع «بانک‌ها

۱. هادوی تهرانی، ۱۳۹۱ و اکبریان و رفیعی، ۱۳۸۶.

ضمن سوءاستفاده از نرخ سود علی‌الحساب، این نرخ‌ها را محلی برای رقابت با یکدیگر قرار داده‌اند و متأسفانه در بسیاری از موارد، این نرخ‌ها قطعی تلقی گردیده و مبنایی برای تسویه می‌گردد.^۱ این شواهد مبین این واقعیت است که بانک‌ها در عمل به‌عنوان وکیل سپرده‌گذاران عمل نمی‌کنند، بلکه آنان خود را مالک سپرده‌ها قلمداد می‌کنند و نرخ سودی را به‌عنوان هزینه آن به سپرده‌گذاران پرداخت می‌کنند. در واقع ظاهر این عمل مشابه قرض ربوی بین سپرده‌گذار و بانک است و بانک‌ها بر سر نرخ بهره (که در ظاهر نرخ سود علی‌الحساب بدان گفته می‌شود) با هم به رقابت می‌پردازند.

البته باید توجه داشت که عقد قرض، یک عقد قصدی است و باید قصد قرض در سپرده‌گذار و بانک توأمان وجود داشته باشد تا معامله فوق در واقع ربوی باشد. اما در اغلب موارد، حتی اگر مشتری نیز قصد قرارداد قرض داشته باشد، کارگزار بانک مطابق قرارداد قصد می‌نماید و قصد توأمان برای قرض محقق نمی‌شود. لذا قرض ربوی در واقع محقق نمی‌شود. اما در این صورت نیز (یعنی در صورت عدم قصد توأمان برای قرض ربوی) اولاً ظاهر عمل کاملاً مشابه قرض ربوی است و ثانیاً به‌دلیل عدم تطابق قصد طرفین، شبهه بطلان قرارداد وجود خواهد داشت. لذا هرگونه تصرف در مال (توسط گیرنده تسهیلات یا دریافت‌کننده سپرده)، مصداق تصرف در مال غیر خواهد بود.

۲-۴. عدم نظارت بر مصرف وجوه در مورد تخصیص در بانک‌ها

باتوجه به نحوه تعامل بانک و مشتری در اعطای تسهیلات و تعیین سود معین در عمده قراردادهای مصرف وجوه در مورد تخصیص و یا غیر از آن تأثیری بر سوددهی بانک نخواهد داشت و لذا شبکه بانکی تلاشی در این جهت نمی‌کند. این سهل‌انگاری در حالی اتفاق می‌افتد که در صورتی که مشتری با تسهیلاتی که از بانک گرفته تا به وکالت از او کالای خاصی را بخرد و به خودش بفروشد، اقدام به خرید کالای دیگری نماید و یا آن را در مورد دیگری به مصرف برساند، در واقع عمل خلاف وکالت انجام داده است و در ارتباط با کالای خریداری شده مالک نخواهد شد، و لذا هرگونه تصرف در آن مال غصبی و حرام خواهد بود. البته در صورتی که اجازه بانک پس از معامله فضولی اخذ شود، معامله صحیح خواهد بود، ولی در اغلب موارد چنین اقدامی از طرف دریافت‌کننده تسهیلات انجام نمی‌شود.

از بعد اقتصادی هم این نقیصه می‌تواند به اخلاق در سیاستگذاری پولی و اعتباری منجر شود که نتیجه آن انحراف منابع از فعالیتهای مولد اقتصادی و ورود سرمایه‌ها به حوزه‌های سوداگری و به تبع آن، عدم دسترسی تولیدکنندگان به منابع مالی، رکود و کاهش رشد اقتصادی و نیز افزایش تورم خواهد بود.

این مسئله از بعد شفافیت و صحت اطلاعات نظام بانکی نیز مشکل‌آفرین است. در صورتی که



تسهیلات دریافتی در مورد تخصیص مصرف نشود، هر گونه اطلاعات در خصوص اینکه منابع تخصیص داده شده بانکها مربوط به کدام بخشها بوده، کاملاً مخدوش و غیرقابل استناد خواهد شد. مصداق بارز این امر، آمار مربوط به تسهیلات به تفکیک بخشهای اقتصادی (صنعت، کشاورزی، بازرگانی و...) و به تفکیک موضوع تأمین مالی (سرمایه در گردش، خرید، سرمایه‌گذاری و...) است که بانک مرکزی به صورت ماهیانه منتشر می‌کند، در حالی که بخشهای مزبور این آمار را قبول ندارند و به نظر می‌رسد عمدتاً تسهیلات با عنوان این بخشها پرداخت، اما به مسیرهای دیگری هدایت می‌شود.

البته باید توجه داشت که امکان نظارت بر هزاران وام خرد که توسط بانکها در قالب عقود مختلف اعطا می‌شود، در بسترهای فعلی نظام بانکی وجود ندارد. لازمه اصلاح این وضعیت، از یک سو نظارت جدی‌تر بر تسهیلات کلان اعطا شده توسط بانکهاست و از سوی دیگر نیز طراحی سامانه‌های به هم مرتبطی که امکان ارتباط بدون واسطه میان بانک، تولیدکننده و دستگاه‌های دولتی مربوطه را فراهم می‌کند (نظیر سامانه طراحی شده به منظور اعطای تسهیلات خرید کالای ایرانی در بسته خروج از رکود دولت).

۳-۴. مشکوک به ربوی بودن عملیات ارزی بانکها

اغلب بانکها مشابه عملیات سپرده‌گیری و تسهیلات‌دهی ریالی، در حوزه ارزی نیز به جذب سپرده و اعطای تسهیلات اقدام می‌کنند. از آنجا که ماهیت سپرده‌گیری و تسهیلات‌دهی در حوزه ریالی و ارزی مشابه است، انتظار می‌رود قراردادهای مربوطه و همچنین ضوابط حسابداری دو حوزه ریالی و ارزی نیز تا حدود قابل توجهی مشابه یکدیگر باشد. این در حالی است که مراجعه به صورت‌های مالی بانکها (صورت سود و زیان)، خلاف این مسئله را نشان می‌دهد. در واقع چنان‌که در بخش بعد تشریح خواهد شد، شیوه ورود عملیات ارزی بانکها در صورت سود و زیان نشان از این واقعیت دارد که کلیه عملیات ارزی بانکها (سپرده‌گیری و تسهیلات‌دهی)، به طور کامل منطبق بر بانکداری ربوی است و هیچ‌گونه نسبتی با بانکداری بدون ربا ندارد.

۴-۴. محتوای از عقود اسلامی و استفاده صوری از آنها

عدم تدارک الزامات فرآیندی و نهادی لازم برای اجرای بانکداری بدون ربا و همچنین کاستی‌های موجود در قانون باعث شده است تا قانون بانکداری بدون ربا نتواند تحول چندانی در نظام بانکی ایجاد کند و بانکها عمدتاً فعالیت‌های گذشته خود را به صورت صوری در قالب یکی از عقود اسلامی انجام دهند. برای مثال در شرایط فعلی برخی بانکها برای مخارج مصرفی مانند هزینه درمان و تحصیل، تسهیلات مشارکتی را با نرخ‌های ثابت و از پیش تعیین شده ۲۸ درصد و بیشتر به مشتریان خود پیشنهاد می‌دهند.^۱

۱. بر اساس تحقیقات میدانی محقق و همکاران.

همچنین در موارد متعدد برای اعطای تسهیلات مبادله‌ای، به مشتریان پیشنهاد فراهم آوردن فاکتورهای صوری را می‌دهند.

همه این موارد نشان‌دهنده این است که در نظام بانکی فعلی قرض ربوی با ظاهری از عقود اسلامی در جریان است و در واقع ربا همچنان از نظام بانکی کشور حذف نشده است. هرچند دلیل اصلی این امر را باید در شیوه تدوین قراردادها و ضوابط اجرای آن جستجو نمود، اما یقیناً یکی از دلایل آن نیز ناتوانی الگوی فعلی عقود پیشنهادی در قانون عملیات بانکی بدون ربا در پاسخگویی به نیازهای جامعه است. به بیان دیگر عقود اسلامی فعلی نمی‌توانند کلیه نیازهای مالی جامعه را پوشش دهد و لذا هم مردم و هم بانک‌ها در مواردی ناچار هستند عقود را در غیر ماهیت اصلی خود مورد استفاده قرار دهند. در بخش بعدی به وجوه مختلف این موضوع و برخی دلایل ظهور و بروز آن می‌پردازیم.

۵. میزان تطابق عملیات بانک‌ها بر موازین شرعی در حال حاضر

انطباق عملیات نظام بانکی با موازین شرعی را می‌توان هم در استانداردها و ضوابط حسابداری صورت‌های مالی بانک‌ها مد نظر قرار داد و هم در قراردادها و عقود منعقد شده بین بانک و مشتریان و پایبندی طرفین به مفاد عقد. در این بخش، نمونه‌هایی از محتوای از عقود مشارکتی و مبادله‌ای از دو منظر فوق مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۵-۱. محتوای از عقود مشارکتی

عقود مشارکتی بخشی از عقود اسلامی هستند که در قانون بدان‌ها تصریح شده است. اما برای اینکه بانک وارد چنین عقود بشود نیاز دارد که قبل از اعطای تسهیلات از امنیت و سودآوری پروژه‌ای که توسط مشتری به بانک معرفی شده است مطمئن شود و همچنین در طول اجرای پروژه امکان نظارت دقیق بر عملکرد گیرنده تسهیلات و راستی‌آزمایی مستمر گزارش‌های وی را داشته باشد. ولی با توجه به محدود بودن توان کارشناسی بانک و فقدان نهادهای تخصصی مشاوره و ارزیابی طرح‌ها و تعدد پروژه‌ها این امکان برای بانک فراهم نیست. از طرف دیگر ممکن است متقاضیان تسهیلات تمایل به مشارکت با بانک و شریک کردن بانک در زیان احتمالی پروژه پرریسک خود و یا قصد فریب بانک را داشته باشند، لذا ورود به قرارداد مشارکت برای بانک ممکن و مطلوب نبوده است.

از آنجا که حذف عقود مشارکتی به دلیل صراحت قانون برای شبکه بانکی میسر نبوده است بانک‌ها در عمل یکی از این دو راه را انتخاب کرده‌اند:

۱. تمرکز هرچه بیشتر بر عقود مبادله‌ای،

۲. محتوای از تغییر ماهیت عقود مشارکتی.



از آنجا که نرخ سود عقود مبادله‌ای به صورت دستوری و در عمده سال‌های اجرای قانون عملیات بانک بدون ربا کمتر از نرخ تورم تعیین شده است، بانک‌ها محتوای دایی از عقد مشارکت را ترجیح داده‌اند.^۱ بر این اساس از میان عقود مشارکتی، تنها عقد مشارکت حقوقی است که ماهیت خود را حفظ کرده است^۲ زیرا تنها در این عقد است که شراکت به معنای واقعی محقق می‌شود و همچنین بانک می‌تواند نظارت بر حسن اجرا را به شرکای دیگر که توان نظارتی بیشتری دارند بسپارد. به همین دلیل به نظر می‌رسد تا زمانی که شیوه عملیاتی مناسب برای اجرای عقد مشارکت مدنی و مضاربه طراحی نشده است بهتر است به عقد مشارکت حقوقی اکتفا شود. در ادامه، شیوه محتوای دایی بانک‌ها از دو عقد مضاربه و مشارکت مدنی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱-۵. مضاربه

در ارتباط با عقود مضاربه، در سال ۱۳۶۳ استفتایی از حضرت امام (ره) انجام شد^۳ و پس از آن شرط زیر به قرارداد مضاربه اضافه شد:

«عامل قبول تعهد نمود که کالای مورد معامله را کمتر از... درصد سود نفروشد و چنانچه تشخیص داد که فروش کالا با درصد سود مذکور میسر نیست، مکلف است قبلاً اجازه بانک را برای فروش با قیمت کمتر کسب کند. در صورت تخلف از این شرط مابه التفاوت سود مورد انتظار فوق را از مال خود مجاناً جبران نماید».

این شرط در ظاهر مشکلی ندارد، ولی در اجرا باعث می‌شود که مشتریان تحت عنوان مضاربه، وجوهی را از بانک دریافت کرده و آن را به همراه حداقل سود مورد انتظار بانک بازپرداخت نمایند. در این صورت بانک برای دریافت این سود حداقلی که تعیین شده است نیاز به نظارت در مصرف وجه نیز نخواهد داشت.^۴

۲-۱-۵. مشارکت مدنی

در قرارداد نمونه عقد مشارکت مدنی^۵ که بانک‌ها ملزم به اجرای آن هستند، موارد متعدد اشکالات فقهی وجود دارد که مجموعه آنها منجر به محتوای دایی از عقود مشارکت مدنی شده است.^۶ برای مثال بانک‌ها با استفاده ناصحیح از عقد صلح، حقوقی را که در عقود اسلامی برای وام‌گیرنده تعریف می‌شود، به طور کامل از بین می‌برند، به نحوی که هم بانک و هم دریافت‌کننده تسهیلات از ابتدای معامله از اینکه مشارکت به صورت واقعی انجام نخواهد شد و وام‌گیرنده مجبور است نرخ سود مشخص و معینی را به بانک تحویل دهد، مطمئن هستند! برای مثال در ماده (۱۱) این قرارداد آمده است:

۱. بحرینی، ۱۳۹۲.

۲. موسویان، ۱۳۸۱.

۳. این استفتا در تاریخ ۱۳۶۳/۸/۲۷ انجام شده است.

۴. موسویان، ۱۳۸۱.

۵. مصوب ۲۶ شهریورماه ۱۳۹۲ شورای پول و اعتبار.

۶. نظریور، ۱۳۹۲.

«شریک با امضای این قرارداد متعهد گردید؛ مدیریت منابع و مصارف موضوع مشارکت را به نحوی به انجام رساند که در پایان دوره مشارکت، سهم‌الشرکه متعلقه بانک - مؤسسه اعتباری به‌علاوه سود ابرازی موضوع مشارکت، اعلامی از سوی شریک، مندرج در برگ درخواست تسهیلات مورخ... به حساب بانک - مؤسسه اعتباری منظور گردد. در غیر این صورت شریک ملتزم و متعهد گردید؛ سهم‌الشرکه متعلقه بانک - مؤسسه اعتباری به‌علاوه سود ابرازی موضوع مشارکت و ضرر و زیان وارده به بانک - مؤسسه اعتباری را صلح و تبرعاً از اموال خود تأمین و پرداخت نماید». در واقع طی این بند شریک اصل و سود قرارداد مشارکت مدنی را تضمین نموده است که خلاف مقتضای مشارکت است. به بیان نمایندگان اقتصاددان مجلس، «این همان کارکرد ربوی پول است که به‌دلیل پیچ و خم دادن به آن، هزینه را هم بالا برده‌اند»^۱.

همچنین در ماده (۱۲) این قرارداد آمده است که در صورتی که به هر دلیل اعم از رکود، سانحه و... موضوع مشارکت به فروش نرفته باشد به قیمت روز یا قیمت مورد موافقت بانک توسط شریک شخصاً خریداری خواهد شد.

انجام این کار گرچه شاید به لحاظ فقهی و بر اساس جایز بودن صلح ابتدایی در فقه شیعی، فاقد اشکال باشد، اما با اهداف شارع مقدس در وضع عقود مشارکتی و مطرح ساختن حقوقی برای طرفین آن در تعارض است. از بین بردن حقوق سرمایه‌گذاران در صورتی که به رویه‌ای عمومی و قاعده‌ای برای نظام‌سازی تبدیل گردد، به غیرواقعی شدن عملکرد نظام بانکداری اسلامی از دید ناظر بیرونی و همگرایی هرچه بیشتر این نظام با نظام بانکداری متعارف منجر می‌گردد.^۲

۲-۵. محتوای از عقود مبادله‌ای

در آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا، برخی از عقود مبادله‌ای مانند فروش اقساطی و اجاره به شرط تملیک، به‌صورت محدود تعریف شده بود که بسیاری از نیازهای مردم را شامل نمی‌شد، همین مسئله یکی از مهمترین علل توسعه فاکتور صوری در سال‌های گذشته بوده است. خوشبختانه در الحاقیه‌هایی که در سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۸۱ انجام شد محدوده شمول تسهیلات فروش اقساطی و اجاره به شرط تملیک وسعت یافت. همچنین با اضافه شدن عقود مرابحه، استصناع و خرید دین در ماده (۹۸) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی کشور به عقود فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا و ابلاغ آیین‌نامه‌های آنها، این مشکل به‌طور کلی حل شد و در حال حاضر عقود مبادله‌ای بخش زیادی از نیازهای آحاد مختلف مردم اعم از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان را پاسخ می‌دهد. برای مثال عقد مرابحه بر اساس آیین‌نامه فصل سوم قانون شامل «مواد اولیه، لوازم یدکی، ابزار کار، ماشین‌آلات،

۱. نامه ۱۲ نماینده اقتصادی مجلس به رئیس‌جمهور مورخ ۱۳۹۴/۰۲/۰۸.

۲. عرب مازار و کیقبادی، ۱۳۸۵ و نظریور و دیگران، ۱۳۹۰.



تأسیسات، زمین و سایر کالاها و خدمات مورد احتیاج این واحدها و نیازهای خانوارها برای تهیه مسکن، کالاهای بادوام و مصرفی و خدمات» می‌شود.

اگرچه مشکل تعریف محدود عقود مبادله‌ای تقریباً بر طرف شده است، ولی کماکان پدیده فاکتور صوری وجود دارد. یکی از علل بروز تسهیلات مبادله‌ای صوری این است که برای بانک و کارمند آن تفاوتی بین عقود وجود ندارد و آن چیزی که مهم است نرخ سود تسهیلات است به همین دلیل کارمندان بانک تلاشی برای معرفی عقود و مشاوره به تسهیلات‌گیرنده برای انتخاب مناسب‌ترین عقد نمی‌کنند و همچنان عناوین محدودی را به‌عنوان تسهیلات مبادله‌ای ارائه می‌کنند، برای مثال با وجود ظرفیت گسترده عقد جعاله برای پوشش هزینه خدمات عموم جامعه، اغلب بانک‌ها فقط برای تعمیر مسکن از آن استفاده می‌کنند و در مواردی مانند درمان، آموزش و... از آن استفاده نمی‌شود.

البته بخشی از مشکل فوق ناشی از آن است که فهم درستی نسبت به اصول بانکداری اسلامی در کل و همچنین ضوابط انواع عقود در بین انواع ذینفعان نظام بانکی (مدیران و کارمندان بانک‌ها و مشتریان) وجود ندارد. در توضیح باید گفت اجرای صحیح عقود اسلامی در نظام بانکی نیازمند آن است که مدیران و کارکنان بانک‌های کشور به درستی اصول مالی اسلامی و همچنین تعاریف و ماهیت عقود بانکی را درک کرده (فهم) و بتوانند آن را به‌صورت مختصر و با بیانی ساده به سپرده‌گذاران و دریافت‌کنندگان وجوه نیز توضیح دهند (تفهیم). متأسفانه در حال حاضر در برخی موارد نه سپرده‌گذاران و نه سرمایه‌گذاران و بعضاً حتی کارمندان و مدیران بانک درک مشخصی از رابطه حقوقی فرد با بانک در عقود مختلف نداشته و نقل و انتقال وجوه تنها محدود به امضای چند قرارداد شده است. این مسئله صحت شرعی اجرای قراردادهای بانکی را مورد تشکیک قرار می‌دهد.^۱

همانند عقود مشارکتی، عقود مبادله‌ای هم به نوعی محتوایابی شده و به شکل صوری انجام می‌شود. بازهم دلیل همان است که بانک توان ایفای نقش در بخش واقعی اقتصاد و اجرای امور نظارتی مربوط به عقود اسلامی را ندارد. برای مثال در ارتباط با عقود با بازده ثابت همراه با ریسک مانند سلف و جعاله به‌صورت زیر عمل شده است:

۱-۲-۵. سلف

از آنجا که در انتهای دوره بانک امکانات لازم برای تحویل گرفتن مال و فروش آن را ندارد، فلذا بانک مشتری را وکیل در فروش مال می‌کند و به‌دلیل عدم نظارت، عملاً به حداقل سود معین شده رضایت می‌دهد. آنچه در عمل رخ می‌دهد این است که بانک وجهی را در اختیار مشتری قرار می‌دهد و در سررسید، مشتری اصل مبلغ به همراه سود تعیین شده آن را بازپرداخت می‌کند.

۱. آفانظری، ۱۳۸۷ و نظریور و دیگران، ۱۳۹۰.

۲-۲-۵. جعاله

علیرغم اینکه بانک‌ها براساس بخشنامه ۳۰۱۵/۶۸ مورخ ۱۳۶۵/۸/۱۸ از واگذار کردن انجام عملیات جعاله به جاعل از طرف بانک منع شده‌اند، ولی به دلیل اینکه بانک‌ها تمایلی به درگیر شدن در بخش حقیقی اقتصاد ندارند مشتری را وکیل در انجام عمل می‌کنند و به بازگشت اصل مبلغ جعاله به همراه حداقل سود معین اکتفا می‌کنند. در واقع دو جعاله موازی اتفاق می‌افتد: جعاله اول نسیه و از طرف مشتری به بانک واگذار می‌شود و جعاله دوم نقد و از طرف بانک به مشتری واگذار می‌شود.

۳-۵. عدم انطباق عملیات ارزی بانک‌ها بر بانکداری بدون ربا

چنان‌که بیان شد، ضوابط حسابداری و قراردادهای عملیات بانکی مربوط به حوزه ریالی بانک، به گونه‌ای طراحی شده است که در عمل، هم بانک‌ها و هم تسهیلات‌گیرندگان انگیزه بالایی برای خروج از چارچوب قراردادها دارند و این امر موجب محتوای از عقود مشارکتی و مبادله‌ای شده است. با وجود این، متن قراردادهای و نیز استانداردهای حسابداری مربوطه به شکلی طراحی شده است که «عدم تعارض» آنها با ضوابط بانکداری بدون ربا، «بر روی کاغذ» و «به‌طور نسبی» قابل دفاع است. به بیان دیگر، تفکیک درآمدهای مشاع از غیرمشاع در صورت سود و زیان و ضوابط مربوط به محاسبه حق الوکاله بانک، به گونه‌ای نگاشته شده است که واجد مفاهیم «شریک بودن سپرده‌گذار در سود و زیان بانک» و نیز «وکیل بودن بانک نسبت به سپرده‌های مردم» است. همچنین متن قراردادهای عقود مبادله‌ای و مشارکتی نیز به گونه‌ای نوشته شده است که ظاهراً مغایر با ضوابط بانکداری بدون ربا نیست.

وضعیتی که در خصوص عملیات ارزی بانک‌ها وجود دارد، به مراتب وخیم‌تر از عملیات ریالی است. در واقع در عملیات ارزی بانک‌ها (جذب سپرده و اعطای تسهیلات)، علاوه بر نقدهای پیشین (انحراف بانک‌ها و تسهیلات‌گیرندگان از موازین شرعی در عمل)، نقد مهم دیگری نیز وارد است و آن عدم انطباق ضوابط حسابداری و قراردادهای بانک در حوزه جذب سپرده و اعطای تسهیلات، بر بانکداری بدون رباست. به بیان دیگر، در حوزه عملیات ارزی بانک‌ها، حتی «بر روی کاغذ» نیز شاهد انحراف جدی بانک‌ها هستیم.

به‌منظور قضاوت درباره انطباق یا عدم انطباق عملیات ارزی بانک‌ها بر موازین و ضوابط بانکداری بدون ربا، لازم است ساختار صورت‌های مالی بانک (به‌طور خاص، صورت سود و زیان) مورد بررسی قرار گیرد. در واقع، نحوه ورود درآمد (سود) حاصل از اعطای تسهیلات ارزی و نیز سود پرداخت شده به سپرده‌گذاران ارزی، تعیین‌کننده ربوی بودن یا غیرربوی بودن عملیات ارزی بانک‌هاست.



شکل ۱. صورت سود و زیان یک بانک نمونه

پادداشت	سال ۱۳۹۲		سال ۱۳۹۱
	ریال	ریال	ریال
الف. درآمدهای مشاع:			
۳۷ سود تسهیلات اعطایی	۳۶۶۹۵,۱۲۰,۲۲۴,۷۵۵		۲۸,۲۲۹,۲۸۶,۸۱۰,۶۸۱
۳۸ سود اوراق مشارکت	۲۶۰,۲۲۴,۸۵۴,۸۷۲		۱,۳۵۰,۵۵۸,۰۵۷,۹۶۲
۳۹ خالص سود حاصل از سرمایه گذاری ها	۱,۶۳۱,۹۹۵,۸۲۶,۶۷۰		۹۸۹,۰۵۳,۲۱۹,۹۳۰
۴۰ سود سپرده های سرمایه گذاری نزد بانک ها	۹۳۸,۶۲۵,۹۰۰,۳۱۵		۹۴۸,۶۷۱,۹۴۴,۷۹۸
۴۱ جلیزه سپرده قانونی	۲۴۲,۷۰۱,۸۹۵,۸۰۳		۱۸۱,۴۸۵,۸۱۲,۴۰۱
کسر می شود:			
۴۵ ود علی الحساب سپرده های سرمایه گذاری مدت دار		۳۹,۷۶۸,۶۶۸,۹۰۲,۳۱۵	۳۱,۶۹۹,۰۵۵,۸۴۵,۷۷۲
سهم بانک از درآمدهای مشاع و حق الوکاله		(۳۴,۴۲۲,۹۲۴,۴۶۳,۵۳۰)	(۲۶,۴۳۱,۶۲۶,۱۲۲,۸۱۲)
ب. درآمدهای غیر مشاع:			
۳۷ سود تسهیلات اعطایی ارزی	۱,۴۸۱,۲۷۵,۶۰۱,۳۰۹		۱,۹۶۹,۶۲۱,۴۵۰,۳۸۳
۳۸ سود اوراق مشارکت ارزی	۴۷,۲۴۸,۱۶۴,۷۲۱		۳۸,۲۴۴,۷۵۶,۸۲۵
۳۹ خالص سود حاصل از سرمایه گذاری ها-ارزی	۱۶۱,۲۶۷,۵۸۲,۰۹۶		۱۷۲,۹۱۲,۱۹۰,۱۵۸
۴۰ سود سپرده های سرمایه گذاری نزد بانک ها-ارزی	۶۲,۹۶۹,۷۸۱,۳۱۰		۷۰,۲۴۴,۰۷۷,۲۲۲
۴۲ کارمزد دریافتی	۱,۶۵۱,۸۳۵,۰۴۵,۸۲۵		۱,۲۰۶,۶۲۵,۸۵۱,۷۹۵
۴۳ نتیجه معاملات ارزی	۱,۹۱۷,۷۸۹,۷۱۷,۶۳۴		۲۴۱,۵۱۲,۱۲۶,۲۱۰
۴۴ خالص سایر درآمدها و هزینه ها	۷۱,۹۱۰,۸۷۹,۴۵۵		۲۳,۷۶۸,۲۳۳,۸۲۸
جمع درآمدهای بانک		۵,۳۹۴,۲۹۶,۷۷۲,۳۵۰	۳,۶۵۹,۷۰۹۰۱۶,۴۲۱
ج. هزینه ها:			
۴۶ هزینه های عمومی، فاری و تشکیلاتی	(۳,۲۹۵,۶۷۹,۳۱۳,۲۲۹)		(۲,۶۶۸,۷۳۱,۴۷۲,۵۷۷)
۸ هزینه مطالبات مشکوک الوصول	(۷۵۳,۶۳۰,۵۵۶,۹۴۴)		(۱,۲۰۸,۶۰۲,۳۲۹,۰۲۶)
۴۷ کارمزد پرداختی	(۳۰۵,۵۲۳,۱۴۸,۹۵۳)		(۲۳۸,۵۹۷,۵۴۷,۸۱۲)
۲۵ سود سپرده های ارزی	(۳۱۷,۵۷۶,۱۸۹,۲۷۴)		(۱۷۰,۱۹۹,۹۲۱,۰۷۴)
۲۱.۱ هزینه مالی	(۶۱,۲۶۲,۴۰۲,۰۷۲)		(۱۰,۳۷۱,۷۸۰,۸۲۰)
سود قبل از مالیات		(۴,۷۳۳,۶۷۱,۶۱۰,۲۷۲)	(۴,۲۹۶,۵۰۲,۹۵۱,۳۰۹)
مالیات		۶۰۰,۶۳۶,۹۶۰,۶۶۳	۴,۷۳۰,۶۳۵,۷۸۸,۰۷۲
سود خالص		(۶۱۰,۳۵۶,۵۳۴,۰۴۶)	(۳۳۰,۰۹۱,۰۳۸,۳۵۹)
		۵,۳۹۶,۰۱۳,۰۶۶,۶۱۷	۴,۴۰۰,۵۴۴,۷۴۹,۷۱۳

صورت سود و زیان بانکها نشان می دهد، سود حاصل از اعطای تسهیلات ریالی بانک (اعم از مبادله ای و مشارکتی)، به عنوان درآمدهای مشاع تلقی شده و پس از کسر حق الوکاله بانک، میان بانک و سپرده گذاران توزیع می گردد. به این ترتیب بر اساس استانداردهای حسابداری بانکی، اولاً بانک وکیل سپرده گذاران (در سپرده های سرمایه گذاری) تلقی شده و ثانیاً سود پرداختی به سپرده گذاران در طول سال، به عنوان سود علی الحساب بوده و در انتهای سال و پس از بسته شدن صورت های مالی و محاسبه سود قطعی بانک، سهم بانک و سهم قطعی سپرده گذار مشخص می گردد. هرچند در عمل ممکن است در بسیاری از سالها سود قطعی بانک (از محل درآمدهای مشاع) صفر یا منفی نشان داده شود و عملاً سپرده گذار مبلغی بابت مابه التفاوت سود علی الحساب و قطعی دریافت نکند، اما «بر روی کاغذ» ضوابط عملیات بانکی بدون ربا رعایت شده است. اما در حوزه عملیات ارزی، هم در نحوه محاسبه سود حاصل از اعطای تسهیلات ارزی و هم در نحوه محاسبه سود پرداختی به سپرده گذاران ارزی به گونه دیگری عمل می شود.

از یک طرف بررسی صورت های سود و زیان کلیه بانکها نشان می دهد، سود حاصل از اعطای تسهیلات ارزی بانکها به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی، در بخش درآمدهای غیرمشاع منظور

می‌گردد (در برخی بانک‌ها تحت یک ردیف مستقل با نام «سود تسهیلات اعطایی ارزی» و در برخی دیگر ذیل ردیف‌های «سود و وجه التزام» یا «سایر درآمدهای غیرمشاع»^۱ بر این اساس سپرده‌گذاران ارزی، سهمی در سود حاصل از اعطای تسهیلات ارزی توسط بانک ندارند، هرچند که این تسهیلات از محل سپرده‌های ارزی آنها پرداخت شده است. این بدین معنی است که در مورد سپرده‌های ارزی، بانک «وکیل» سپرده‌گذاران تلقی نشده، بلکه «مالک» سپرده‌های ارزی در نظر گرفته شده (یعنی بانک از سپرده‌گذاران قرض گرفته است). چنین تلقی از سپرده‌گذار و بانک، انطباق کامل با بانکداری ربوی دارد و به هیچ‌وجه همسو با بانکداری بدون ربا نیست.

از سوی دیگر نیز، سود پرداختی به سپرده‌گذاران ارزی در بخش «هزینه‌ها» در صورت و زیان لحاظ می‌شود (در برخی بانک‌ها تحت یک ردیف مستقل با نام «سود سپرده‌های ارزی» و در برخی دیگر ذیل ردیف «سود پرداختی»). این امر بدین معنی است که سود پرداختی به سپرده‌گذار به‌عنوان «هزینه» تلقی شده، نه «سود علی‌الحساب پرداختی به سپرده‌گذار». در واقع، در صورتی که بانک خود را وکیل سپرده‌گذاران ارزی بداند، باید سود پرداختی به آنها را «علی‌الحساب» تلقی کند و در انتهای سال، با محاسبه سود قطعی حاصل از عملیات ارزی و کسر حق‌الوکاله، مابه‌التفاوت سود قطعی و علی‌الحساب را به ایشان پرداخت نماید. اما «هزینه» تلقی کردن سود اعطایی به سپرده‌گذاران ارزی و عدم محاسبه سود قطعی عملیات ارزی، بدین معنی است که بانک از سپرده‌گذاران ارزی «استقراض» نموده و نرخ بهره ثابتی را به ایشان پرداخت می‌نماید و این عیناً بانکداری ربوی است.

در مجموع شواهد به وضوح دال بر این است که در حوزه عملیات ارزی بانک‌ها، هم در نحوه محاسبه سود سپرده‌های ارزی و هم در نحوه ورود سود سپرده‌ها و تسهیلات ارزی در صورت‌های سود و زیان بانک‌ها، کاملاً منطبق بر استانداردهای بانکداری ربوی عمل می‌شود. گویی عملیات ارزی بانک‌های ایرانی، با وجود قرار داشتن در محدوده قوانین جمهوری اسلامی، خارج از حیطه شمول قانون عملیات بانکی بدون رباست.

۶. بررسی روند و الگوهای نظارت شرعی در سایر کشورها

در سطح بین‌المللی، در راستای توسعه نظام مالی مبتنی بر ضوابط اسلامی، اقدامات فراوانی طی حدود نیم قرن اخیر صورت گرفته است. در شکل زیر مهمترین تحولات نهادی در معماری مالی اسلامی در سطح جهان به تصویر کشیده شده است.^۲ این شکل زمانی نشان می‌دهد توسعه نظام مالی اسلامی در جهان، با تأسیس مؤسسات مالی در کشورهای اسلامی و فراهم نمودن بسترهای قانونی فعالیت مالی

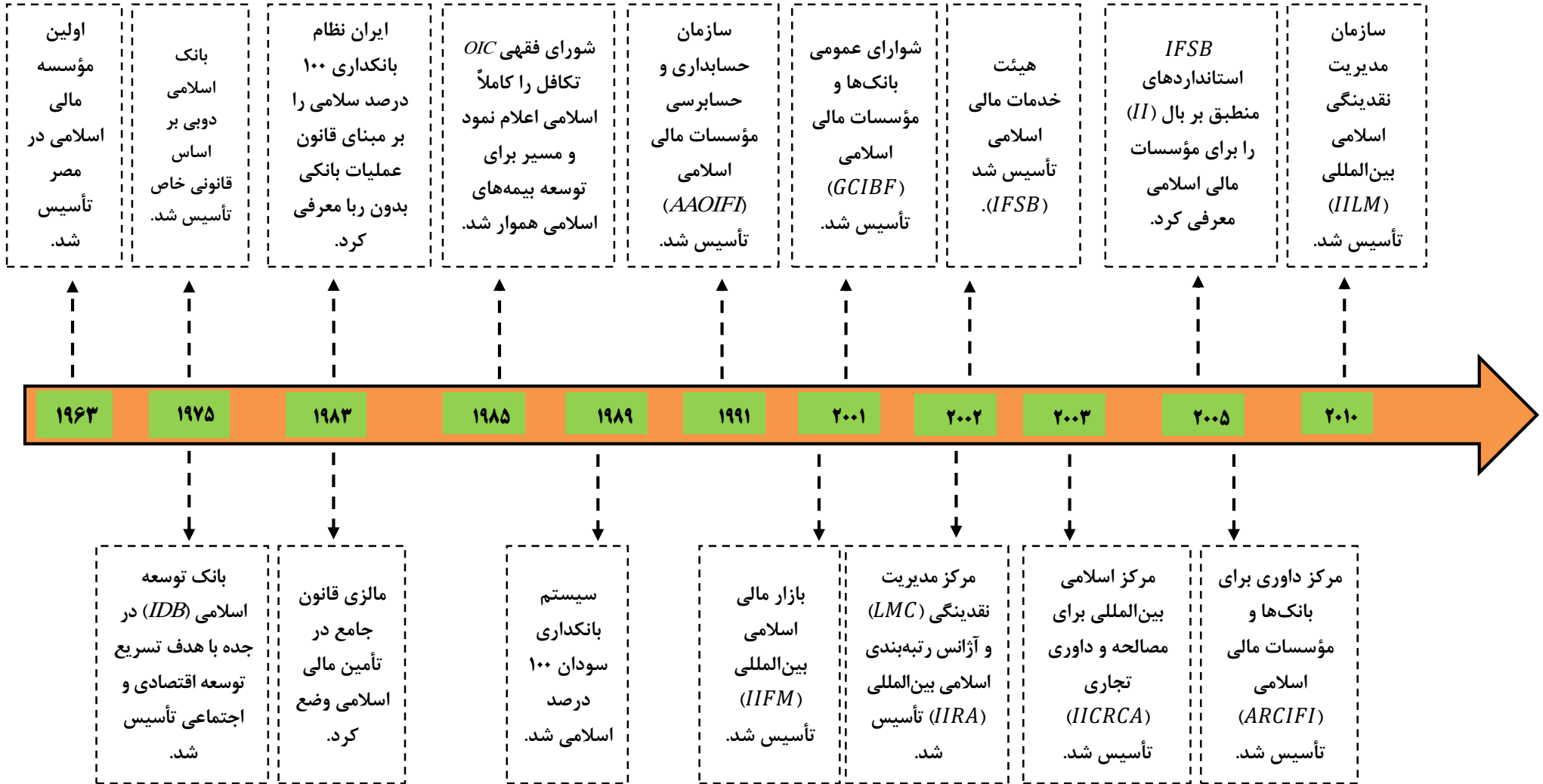
۱ البته باید توجه داشت که سود حاصل از تسهیلات ارزی بانک با سود حاصل از معاملات ارزی متفاوت است و مورد دوم در اینجا مد نظر نیست.

2. Abdul Majid M.Z., 2012, p. 122.



اسلامی در این کشورها طی سه دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰ آغاز شد. از دهه ۱۹۹۰، تأسیس نهادهای بین‌المللی به منظور هماهنگی و هم‌افزایی فعالیت‌های مؤسسات مالی اسلامی و تدوین استانداردهای حسابداری و نظارتی این مؤسسات آغاز شد و این روند در دهه ۲۰۰۰ با سرعت قابل توجهی ادامه یافت.

شکل ۲. روند مهمترین تحولات نهادی در معماری مالی اسلامی





بانکداری اسلامی در کشورهای مختلف، در تعامل با بانکداری متعارف، به شیوه‌های گوناگونی پیاده‌سازی شده است. در برخی کشورها بر اساس قوانین اساسی، نظام بانکداری باید کاملاً اسلامی باشد به این معنی که بانکداری متعارف امکان فعالیت در این کشورها را ندارد (سیستم بانکداری اسلامی خالص). در برخی کشورها بسترهای قانونی برای فعالیت در هر دو چارچوب بانکداری اسلامی و بانکداری متعارف وجود دارد به این معنی که هر دو نوع بانکداری دارای قوانین و مقررات ویژه خود هستند (سیستم بانکداری دوگانه). در برخی از کشورها نیز هرچند قوانین خاص برای فعالیت بانک‌های اسلامی وجود ندارد، ولی در چارچوب قوانین بانکداری متعارف، مقرراتی طراحی شده که امکان فعالیت بانک‌های اسلامی را فراهم می‌کند (سیستم بانکدار موازی). در جدول زیر، کشورهای متعلق به هر گروه ارائه شده است.

جدول ۱. نگاه کلی بر انواع نظام‌های بانکداری اسلامی^۱

سیستم بانکداری خالص ^۲	کشورهایی که بر مبنای قانون اساسی آنها لازم است نظام بانکی کاملاً اسلامی باشد: ایران، سودان، پاکستان (۱۹۸۵ تا ۲۰۰۱)
سیستم بانکداری دوگانه ^۳	کشورهایی که قوانین خاص برای ایجاد امکان بانکداری اسلامی هستند: مالزی، بروئی، اندونزی
سیستم بانکداری موازی ^۴	کشورهایی که فاقد قوانین خاص برای ایجاد امکان بانکداری اسلامی هستند، اما مقررات یا نظارت‌های خاصی در چارچوب مقررات عمومی بازارهای مالی برای تأمین مالی اسلامی دارند: عربستان سعودی، امارات، کویت، پاکستان (بعد از ۲۰۰۱)، اردن، بحرین، سنگاپور و انگلستان

بررسی تجربه کشورهای اسلامی (شامل عربستان سعودی، مالزی، اندونزی، بحرین، امارات متحده عربی، کویت و قطر) که اقدام به تأسیس بانک‌ها و مؤسسات اسلامی نموده‌اند، به وضوح نشان می‌دهد که تقریباً در تمامی کشورهای اسلامی مقوله نظارت شرعی بر مؤسسات مالی اسلامی وجود دارد. هرچند کشورهای مختلف الگوها و مدل‌های مختلف و متفاوتی از نظارت شرعی را به کار گرفته‌اند، اما به ندرت می‌توان در کشورهای مورد بررسی، یک بانک یا مؤسسه مالی اسلامی را یافت که اقدام به تأسیس شورای فقهی نکرده باشد.

بررسی تجربه کشورهای غیراسلامی (شامل انگلستان و آمریکا) نیز نتایج مشابهی به همراه دارد. به عبارت دیگر در این دسته از کشورها نیز (علیرغم اختلافات قانونی و تفاوت در نحوه مواجهه بانک مرکزی با نظارت شرعی در مؤسسات مالی اسلامی) تقریباً تمامی بانک‌ها یا مؤسسات مالی اسلامی یا اقدام به تأسیس شورای فقهی نموده‌اند و یا اینکه از شورای فقهی سایر مؤسسات مالی اسلامی درخواست

1. *Ibid*, 2012, p. 125.

2. Pure Banking System

3. Dual Banking System

4. Parallel Banking System

نموده‌اند که مقوله نظارت شرعی آنها را بر عهده بگیرد (شیوه دوم مخصوص مؤسسات کوچک و یا گیشه‌های بانکداری اسلامی در بانک‌های متعارف است که تأسیس شورای فقهی مستقل برای آنها به صرفه نیست).^۱

تجربه نظارت بر شرعی بودن عملکرد مؤسسات مالی اسلامی در کشورهای اسلامی و غیراسلامی را علیرغم تنوع زیاد می‌توان از جهت شدت، یک پیوستار دانست. این تجارب در سه گروه قابل دسته‌بندی است که عبارتند از: رویکرد حداقلی، رویکرد حداکثری و رویکرد میانی.

جدول ۲. انواع رویکردهای موجود در مسئله نظارت شرعی^۲

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

در جدول ۳ جهت بررسی دقیق‌تر این تجارب، برنامه نظارت شرعی در کشورهای مورد بررسی در ۷ محور تشریح شده است:

۱. موسویان و میثمی، ۱۳۹۳، ص ۹۱.
۲. همان، ص ۹۸.

جدول ۳. مشابهت‌ها و تفاوت‌های نظارت‌های شرعی در کشورهای مختلف^۱

عنوان	سطح نظارت	اختیارات ناظرین شرعی مؤسسه‌ها	اختیارات ناظرین شرعی مرجع	مرجع انتخاب‌کننده	اجباری یا اختیاری بودن نظارت	مرجع عالی حل اختلاف	وجود قانون واحد
عربستان سعودی	مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	*	مجمع عمومی	اختیاری	کمیته حل اختلافات	خیر
انگلستان	مؤسسه‌های مالی	مشورتی و نظارتی	*	هیئت مدیره	اختیاری	*	خیر
ایالات متحده آمریکا	مؤسسه‌های مالی	مشورتی و نظارتی	*	هیئت مدیره	اختیاری	*	خیر
کویت	مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	*	مجمع عمومی	اجباری	کمیته فتاوا (وزارت اوقاف)	بله
قطر	مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	*	هیئت مدیره	اجباری	شورای عالی شریعت	بله
مالزی	بانک مرکزی و مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	هیئت مدیره	اجباری	شورای ملی مشورتی شریعت	بله
اندونزی	بانک مرکزی و مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	هیئت مدیره	اجباری	هیئت مالی شریعت	بله
بحرین	بانک مرکزی و مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی و نظارتی	هیئت مدیره	اجباری	هیئت ملی مشورتی شریعت	بله
امارات متحده عربی	دولت و مؤسسه‌های مالی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	مشورتی، نظارتی و اجرایی	هیئت مدیره	اجباری	مرجع عالی شریعت	بله
جمهوری اسلامی ایران	بانک مرکزی	-	مشورتی	*	*	*	خیر

* در جدول به معنی غیرقابل تصور بودن موضوع است.

از منظر نهادی نیز دو مدل برای نظارت بر بانک‌های اسلامی وجود دارد. در برخی کشورها نظیر عربستان سعودی، اتیوپی، قزاقستان، کنیا، کویت، قطر، تونس، ترکیه، امارات متحده عربی و انگلستان هم بانک‌های اسلامی و هم بانک‌های متعارف، تحت نظارت یک مقام ناظر واحد هستند. اما در برخی کشورها مانند بحرین، اندونزی، اردن، لبنان، پاکستان و سوریه، نظارت بانکی توسط دو واحد نظارتی مستقل درون یک مقام نظارتی انجام می‌گیرد.^۱

۷. بررسی استانداردهای بین‌المللی نظارت شرعی

در دهه اخیر، برخی مؤسسات اسلامی در سطح بین‌المللی اقدام به ارائه اصول احتیاطی، دستورالعمل‌ها استانداردها و بیان شیوه‌های عملیاتی‌سازی نظارت شرعی در مؤسسات مالی اسلامی نموده‌اند. این اقدامات با هدف یکسان‌سازی و یا مشابه‌سازی تجربه نظارت شرعی در مؤسسات مالی اسلامی و استخراج بهترین تجارب انجام می‌شود. در این بخش ابتدا در قالب یک جدول، مقایسه‌ای میان نهادهای استانداردارگذار در دو نظام بانکداری اسلامی و بانکداری متعارف صورت می‌گیرد. سپس به بررسی اقدامات انجام شده توسط دو مؤسسه «هیئت خدمات مالی اسلامی^۲» و «سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی^۳» می‌پردازیم. لازم به ذکر است استانداردهای هیئت خدمات مالی اسلامی کلی بوده و بیشتر اصول احتیاطی مرتبط با نظارت شرعی در بانک‌های اسلامی را مطرح می‌کند، در حالی که استانداردهای سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی جزئی بوده و تلاش می‌کند تا به‌صورت موردی برای اکثر فعالیت‌های مؤسسه مالی اسلامی استاندارد ارائه کند.

در نظام بانکداری متعارف، نهادهای متعددی به منظور طراحی استانداردها و ضوابط بانکداری به‌وجود آمده که در حوزه‌های مختلف حسابداری، مبارزه با پولشویی، حسابرسی، حکمرانی شرکتی، شفافیت و افشای اطلاعات، بیمه، نظام پرداخت و بازار اوراق مشتقه به وضع استاندارد می‌پردازند. طی حدود ۲۰ سال اخیر، در برخی از حوزه‌های مذکور، نهادهایی به منظور وضع استانداردهایی متناسب با اقتضانات بانکداری اسلامی تأسیس شده است. جدول ۴، نهادهای مربوط به نظام بانکداری متعارف در حوزه‌های فوق‌الذکر و معادل آنها در نظام بانکداری اسلامی را به‌صورت خلاصه نمایش می‌دهد.

1. Mejía A.L et al, 2014, p. 20.
2. IFSB
3. AAOIFI



جدول ۴. مقایسه نهادهای استانداردگذار در بانکداری متعارف و بانکداری اسلامی^۱

نهاد(های) مربوطه در نظام مالی اسلامی	نهاد(های) مربوطه در معماری مالی بین الملل متعارف	حوزه استانداردگذاری
AAOIFI	IASB , IFAC , BCBS	حسابداری
-	FATF	مبارزه با پولشویی
AAOIFI	IFAC	حسابرسی
AAOIFI , IFSB	OECD , Basel Committee , World Bank	حکمرانی شرکتی
-	IMF	انتشار اطلاعات
-	IMF	شفافیت بودجه‌ای
-	World Bank , UNCITRAL , IBA	نظام حقوق سپرده‌گذاران و اعسار بانکی
IFSB	IAIS	مقررات بیمه
-	IMF	سیاست‌های شفافیت پولی و مالی
-	CPSS	نظام‌های پرداخت
IFSB	IOSCO	مقررات بازار مشتقات

۱-۷. هیئت خدمات مالی اسلامی

هیئت خدمات مالی اسلامی متشکل از مجموعه‌ای از بانک‌های مرکزی و سازمان‌های نظارتی است که مقر آن در کشور مالزی قرار دارد. این هیئت در سال ۲۰۰۲ میلادی تشکیل شد و هدف آن تهیه استانداردها و رهنمودهای لازم برای سلامت و ثبات مالی مؤسساتی است که خدمات مالی خود را در چارچوب احکام شرعی اسلامی ارائه می‌دهند. کارویژه این مؤسسه، تکمیل کردن استانداردها و اصول کمیته بال برای بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی می‌باشد.

دهمین استاندارد از ۱۷ استاندارد^۲ ارائه شده توسط این مؤسسه عبارت است از: «اصول راهنمای نظارت شرعی برای مؤسسات ارائه‌کننده خدمات مالی اسلامی»^۳ این استاندارد دارای ۵ بخش است که عناوین آن عبارتند از:

- رویکرد کلی به نظام نظارت شرعی
- صلاحیت^۴ (اعضای شورای شریعت)
- استقلال^۵ (شورای شریعت)
- محرمانگی (در فعالیت‌های شورای شریعت)^۶

1. Abdul Majid M.Z., 2012, p. 162.

2. <http://www.ifsb.org/published.php>

3. Guiding Principles on Shariah Governance Systems for Institutions offering Islamic Financial Services

4. Competence

5. Independence

6. Confidentiality

– سازگاری (در عملکرد شورای شریعت)^۱

۲-۷. سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی

سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی بر اساس توافقنامه همکاری میان مؤسسات مالی اسلامی در اول صفر سال ۱۴۱۰ هجری قمری (مطابق با ۲۶ فوریه ۱۹۹۰ میلادی) در الجزایر تأسیس شد و در یازدهم رمضان ۱۴۱۱ هجری قمری (مطابق با ۲۷ مارس ۱۹۹۱ میلادی) در بحرین به ثبت رسید. این سازمان مؤسسه‌ای بین‌المللی، غیردولتی و غیرانتفاعی است که تلاش می‌کند استانداردهای حسابداری، حسابرسی، حاکمیتی و اخلاقی برای بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی ارائه کند. استانداردهای تهیه شده^۲ توسط این مؤسسه بسیار جزئی و کاربردی و با هدف اجرایی شدن در کشورهای عضو و غیرعضو تولید شده است که عبارتند از:^۳

• دستورات راهنما^۴

– دستورات راهنما برای انطباق اولیه استانداردهای AAOIFI در مؤسسات مالی اسلامی.

• اصول اخلاقی^۵

– شامل ضوابط اخلاقی کارکنان و حسابداران مؤسسات مالی اسلامی.

• استانداردهای حاکمیتی^۶

– ۷ استاندارد شامل شورای نظارت شرعی: انتصاب، ترکیب و گزارش، بررسی شرعی، استقلال شورای نظارت شرعی و... .

• استانداردهای حسابرسی^۷

– ۵ استاندارد شامل اهداف و اصول حسابرسی، گزارش حسابرس، بررسی انطباق با اصول و قواعد شریعت توسط حسابرس بیرونی و... .

• استانداردهای حسابداری^۸

– ۲۶ استاندارد شامل مرابحه، تأمین مالی مضاربه، تأمین مالی مشارکت، افشای مبنای تخصیص سود بین مالکان و دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری، سلف و سلف موازی، اجاره و اجاره به شرط تملیک، استصناع و استصناع موازی، بیع نسبه، سرمایه‌گذاری در صکوک، سهام و ابزارهای مالی مشابه،

1. Consistency

2. <http://www.aaofii.com/en/standards-and-definitions/shari'a-standards/>

۳. اجزای این استانداردها در پیوست ۱ (به نقل از گزارش پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی) آمده است.

4. Guidance Note

5. Ethics

6. Governance Standards

7. Auditing Standards

8. Accounting Standards



سرمایه‌گذاری در املاک و مستغلات و... .

• استانداردهای شرعی^۱

– ۴۸ استاندارد شامل کارت‌های اعتباری و بدهی، نکول در بازپرداخت بدهی، تضامین، مشارکت (شرکت) و شرکت‌های نوین، خدمات بانکی، توزیع سود در حساب‌های سرمایه‌گذاری مضاربه، توزیع سود در حساب‌های سرمایه‌گذاری مضاربه، مدیریت نقدینگی و... .

جمع‌بندی و پیشنهادهای اصلاحی

«گرچه جمهوری اسلامی ایران از معدود کشورهایی است که در آن قانون عملیات بانکی بدون ربا بسیار زودتر از بسیاری دیگر از کشورها به تصویب رسیده است و برخلاف بسیاری از کشورها، نظام بانکداری اسلامی در کل کشور اجرا می‌شود (یعنی بانکداری متعارف در آن جایی ندارد) و از طرفی بزرگ‌ترین بانک‌های جهان اسلام نیز در این کشور مشغول به فعالیت هستند، اما مسئله نظارت بر شرعی بودن عملیات بانکی آن‌طور که انتظار می‌رود، انجام نشده و نمی‌شود» (موسویان و میثمی، ۱۳۹۳).^۲

«تجربه نظارت شرعی بر اجرای بانکداری بدون ربا در ایران دارای ویژگی‌های خاصی است. اول آنکه بانک‌ها و مؤسسات مالی ملزم به تأسیس کمیته فقهی نیستند، دوم آنکه شورای فقهی بانک مرکزی به‌عنوان مرجع عالی فقهی در حوزه بانکداری اسلامی، جایگاه قانونی نداشته و تنها اختیارات مشورتی دارد، سوم آنکه هیچ‌گونه قانونی در رابطه با نظارت شرعی وجود ندارد. چهارم آنکه هیچ بخشی در داخل بانک مرکزی و یا در داخل مؤسسات مالی مسئولیت احراز شرعی بودن عقود مورد استفاده در مؤسسه، فهم صحیح طرفین امضاکننده عقود در بانک نسبت به ماهیت آنچه که امضا می‌کنند و غیره را که همگی جزء ابتدایی‌ترین پیش‌فرض‌های اجرای صحیح قانون بانکداری بدون ربا در کشور هستند، بر عهده ندارد. با توجه به این نکات، می‌توان مدعی بود الگوی فعلی نظارت شرعی در کشور در گروه رویکردهای حداقلی در نظارت شرعی (و حتی در سطحی پایین‌تر از این گروه) قرار می‌گیرد.

این در حالی است که رویکرد حداقلی در نظارت شرعی مخصوص کشورهایی است که در آن حجم عملیات بانکداری اسلامی، بخش کوچکی از کل فعالیت‌های بانکی را به خود اختصاص می‌دهد، مانند انگلستان و آمریکا. اما در کشوری مانند ایران که کل عملیات بانکی باید اسلامی باشد، به‌نظر می‌رسد رویکرد حداقلی در نظارت شرعی به هیچ وجه مناسب نبوده و لازم است به سمت سایر رویکردها جهت‌گیری شود.

از طرف دیگر با توجه به اینکه در سطح بین‌المللی در اکثر کشورهایی که به بانکداری اسلامی توجه نموده‌اند، بانک‌های اسلامی در کنار بانک‌های متعارف و غیر اسلامی به فعالیت مشغول هستند، به‌صورت

1. Sharia Standards

۲. همان، ص ۹۲.

ناخواسته فضایی رقابتی ایجاد می‌شود که در آن مؤسسات اسلامی مجبورند اسلامی بودن عملکرد خود را به سهام‌داران و سپرده‌گذاران و مشتریان خود اثبات کنند. لذا به لحاظ درونی در رابطه با تشکیل شورای فقهی و درخواست از این شورا در رابطه با ارزیابی عملکرد مؤسسه و تهیه گزارش نظارت شرعی، انگیزه دارند. اما متأسفانه در کشورهایی که نظام بانکداری اسلامی را به صورت عمومی اجرایی می‌کنند (مانند ایران و سودان) فضای رقابتی بین بانک‌های اسلامی و متعارف وجود ندارد و لذا انگیزه کافی برای اثبات اسلامی بودن عملکرد به ذینفعان وجود ندارد» (موسویان و میثمی، ۱۳۹۳).^۱

در حال حاضر عامه مردم این‌گونه تصور می‌کنند که کلیه عملیات بانکی که در جمهوری اسلامی انجام می‌شود به واسطه تصویب قوانین در مجلس و تأیید شورای نگهبان، شرعی است. به نظر می‌رسد ضروری است بعد از گذشت ۳۲ سال از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا، با استفاده از تجارب عملیاتی کشور در اجرای این قانون و نیز با استفاده از تجربیات مؤسسات مالی و بانکی سایر کشورها، بازنویسی قوانین بانکی کشور (شامل قانون پولی و بانکی و قانون عملیات بانکی بدون ربا) در دستور کار قرار گیرد تا به هدف مقدس حذف ربا از نظام بانکداری نزدیک شویم. همان‌طور که در طول گزارش بحث شد، این طرح باید مشتمل بر محورهای ذیل باشد:

– طراحی بانکداری مرکزی اسلامی (در قانون عملیات بانکی بدون ربا حذف ربا عمدتاً در ارتباط با عملیات بانکی مد نظر بود).

– طراحی و تدوین سازوکارهای عملیاتی برای تحول نظام بانکداری کشور و حرکت از بانکداری متعارف به سمت بانکداری بدون ربا. این سازوکارها عبارتند از: بازطراحی سپرده‌ها و روش‌های تأمین مالی، طراحی نهادها و ابزارهای جدید، طراحی روش‌های ایفای نقش بانک در بخش واقعی اقتصاد.

– تدوین استانداردهای حسابداری برای عملیات ریالی و ارزی بانک‌ها متناسب با ماهیت بانکداری اسلامی.

– استقرار نظام نظارت شرعی با رویکرد حداکثری شامل شورای فقهی بانک مرکزی و استقرار شورای شرعی در بانک‌ها.

– توسعه عقود مورد استفاده در نظام بانکی به گونه‌ای که پوشش‌دهنده کلیه نیازهای مالی مشروع کلیه عاملان اقتصادی باشد.

همچنین به دلیل اهمیت موضوع نظارت شرعی ضروری است جایگاه قانونی شورای فقهی بانک مرکزی تثبیت شود. لازم است جایگاه این شورا به گونه‌ای باشد که کلیه مصوبات و بخشنامه‌های بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار که مرتبط با مسائل شرعی است، نیازمند تأیید این شورا باشد. البته این شورا و زیرمجموعه‌های آن باید بتوانند ابزارها و نهادهای جدید طراحی کنند، ولی در این صورت، لازم



است این مصوبات در شورای پول و اعتبار طرح و تصویب شود و شورای فقهی رأساً امکان تصمیم‌گیری نداشته باشد. نحوه انتخاب اعضای شورای فقهی، موضوع بسیار مهمی است و باید به گونه‌ای طراحی شود که موجب تضاد منافع نشود. به بیان دیگر نحوه انتخاب اعضای شورا نباید به گونه‌ای باشد که وابستگی شورای فقهی به نهادهایی که تحت نظارت آن قرار می‌گیرند، از جمله بانک مرکزی و شبکه بانکی را به دنبال داشته باشد.

وظایف پیشنهادی شورای فقهی مذکور باید شامل موارد زیر باشد:

- نظارت بر آیین‌نامه‌های پیشنهادی بانک مرکزی جهت تصویب در هیئت وزیران جهت مطابقت با موازین شرعی.
 - نظارت بر دستورالعمل‌ها، بخشنامه و قراردادهای نمونه مصوب بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار جهت مطابقت با موازین شرعی.
 - تدوین استانداردهای لازم جهت ناظران شرعی بانک مرکزی و مؤسسات اعتباری.
 - طراحی ابزارهای جدید جهت طرح در شورای پول و اعتبار.
 - تأیید صلاحیت مدیران واحدهای نظارت شرعی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.
 - طراحی دوره‌های آموزشی برای مدیران و کارکنان نظام بانکی و اجرای آن با همکاری مؤسسه عالی آموزش بانکداری.
 - طراحی آزمون‌هایی جهت سنجش میزان تسلط بر مبانی بانکداری اسلامی جهت استخدام کارکنان و ارتقای آنها.
- علاوه بر شورای فقهی بانک مرکزی لازم است خود مؤسسات نیز در فرآیند نظارت شرعی مشارکت نمایند. بهتر است این همکاری از سوی مؤسسات داوطلبانه باشد و بانک مرکزی مشوق‌هایی را جهت انگیزه‌دهی به مؤسسات طراحی کند. برای مثال در صورتی که بانک مرکزی یا شورای فقهی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را بر اساس میزان پایبندی به ضوابط شرعی رتبه‌بندی و اعلام عمومی نماید به‌طور قطع این انگیزه درونی در بانک‌ها ایجاد خواهد شد و بانک‌ها نسبت به افزایش سطح شرعی بودن عملیات خود اقدام خواهند کرد.

پیوست

جدول استانداردها و رهنمودهای سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی^۱

سرفصل‌ها	نوع استاندارد
معاملات ارزی	استانداردهای شرعی
کارت‌های اعتباری و بدهی	
نکول در بازپرداخت بدهی	
تسویه بدهی در دعاوی	
تضامین	
تبدیل یک بانک متعارف به یک بانک اسلامی	
حواله	
مرایحه به سفارش‌دهنده خرید	
اجاره و اجاره به شرط تملیک	
سلف و سلف موازی	
استصناع و استصناع موازی	
مشارکت (شرکت) و شرکت‌های نوین	
مضاربه	
اعتبار اسنادی	
جعاله	
اوراق تجاری	
صکوک سرمایه‌گذاری	
تصرف (قبض)	
بدهی (قرض)	
کالاهای اساسی	
اوراق مالی (سهام و اوراق قرضه)	
قراردادهای امتیاز (واگذاری)	
نماینده‌گی	
تأمین مالی سندیکایی	
ترکیب قراردادها	
بیمه اسلامی	
شاخص‌ها	

۱. به نقل از گزارش پژوهشکده پولی و بانکی:



سرفصل‌ها	نوع استاندارد
<p>خدمات بانکی شرایط و اصول اخلاقی فتوا در چارچوب نهادی تورق کنترل غرر در معاملات مالی داوری (حکمیت) وقف اجاره اشخاص زکات تأثیر وقایع احتمالی بر تعهدات توافقنامه اعتباری مبادلات مالی برخط رهن و کاربردهای معاصر آن توزیع سود در حساب‌های سرمایه‌گذاری مضاربه بیمه اتکایی اسلامی حقوق مالی و روش‌های تعیین آن ورشکستگی مدیریت نقدینگی حمایت سرمایه و سرمایه‌گذاری‌ها نماینده‌گی سرمایه‌گذاری شرایط محاسبه سود معاملات اختیارات امین</p>	
<p>چارچوب مفهومی برای گزارش‌دهی مالی مؤسسات مالی اسلامی FAS1- ارائه و افشای عمومی در صورت‌های مالی بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی FAS2- مرابحه و مرابحه به سفارش‌دهنده خرید FAS3- تأمین مالی مضاربه FAS4- تأمین مالی مشارکت FAS5- افشای مبنای تخصیص سود بین مالکان و دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری FAS6- سهام دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری و معادل آنها FAS7- سلف و سلف موازی FAS8- اجاره و اجاره به شرط تملیک FAS9- زکات FAS10- استصناع و استصناع موازی FAS11- اندوخته‌ها و ذخایر FAS12- ارائه و افشای عمومی در صورت‌های مالی شرکت‌های بیمه اسلامی</p>	استانداردهای حسابداری

نوع استاندارد	سرفصل‌ها
	FAS13- افشای مبنای تعیین و تخصیص مازاد یا کسری در شرکت‌های بیمه اسلامی FAS14- صندوق‌های سرمایه‌گذاری FAS15- اندوخته‌ها و ذخایر در شرکت‌های بیمه اسلامی FAS16- معاملات ارزی و عملیات خارجی FAS17- سرمایه‌گذاری‌ها FAS18- خدمات مالی اسلامی ارائه شده در مؤسسات مالی متعارف FAS19- جبرأت خسارت در شرکت‌های بیمه اسلامی FAS20- بیع نسبه FAS21- افشا در انتقال دارایی‌ها FAS22- گزارش‌دهی بخشی FAS23- تجمیع (ادغام) FAS24- سرمایه‌گذاری در مؤسسات FAS25- سرمایه‌گذاری در صکوک، سهام و ابزارهای مالی مشابه FAS26- سرمایه‌گذاری در املاک و مستغلات
استانداردهای حسابرسی	AS1- اهداف و اصول حسابرسی AS2- گزارش حسابرس AS3- شرایط اشتغال به حسابرسی AS4- بررسی انطباق با اصول و قواعد شریعت توسط حسابرس بیرونی AS5- مسئولیت حسابرس برای در نظر گرفتن تخلف و اشتباه در حسابرسی صورت‌های مالی
استانداردهای راهبری	GS1- شورای نظارت شرعی: انتصاب، ترکیب و گزارش GS2- بررسی شرعی GS3- بررسی شرعی داخلی GS4- کمیته حسابرسی و راهبری مؤسسات مالی اسلامی GS5- استقلال شورای نظارت شرعی GS6- بیانیه اصول راهبری و افشا برای مؤسسات مالی اسلامی GS7- اداره مسئولیت اجتماعی شرکتی و افشا برای مؤسسات مالی اسلامی
اصول اخلاقی	ضوابط اخلاقی حسابداران مؤسسات مالی اسلامی ضوابط اخلاقی کارکنان مؤسسات مالی اسلامی
دستورات راهنما	دستورات راهنما برای انطباق اولیه استانداردهای AAOIFI در مؤسسات مالی اسلامی



۱. قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب ۱۳۶۲.
۲. قرارداد مشارکت مدنی، مصوب ۱۳۹۲/۶/۲۶.
۳. بخشنامه ۳۰۱۵/۶۸ مورخ ۱۳۶۵/۸/۱۸.
۴. اکبریان، رضا و حمید، رفیعی. «بانکداری اسلامی، چالش های نظری-عملی و راهکارها»، اقتصاد اسلامی، ش ۲۶، ۱۳۸۶.
۵. آقانظری، حسن. «نظریه مشارکت در سود و زیان، چالش ها و راهکارها»، اقتصاد اسلامی، ش ۲۹، ۱۳۸۷.
۶. حسین زاده بحرینی، محمدحسین. «چرا قانون عملیات بانکی بدون ربا در سه دهه گذشته اجرا نشد؟، بیست و پنجمین همایش بانکداری اسلامی، مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران، ۱۳۹۳.
۷. عرب مازار، عباس و سعید، کیقبادی. جایگاه قرض الحسنه در نظام بانکی ایران، اقتصاد اسلامی، ش ۲۲، ۱۳۸۵.
۸. عیوضلو، حسین. «اصول و مبانی نظام پولی در اقتصاد اسلامی»، اقتصاد اسلامی، ش ۲۹، ۱۳۸۷.
۹. موسویان، سیدعباس و حسین، میسمی. «نظارت شرعی بر بانکها و مؤسسات مالی اسلامی- ارائه الگوی نظارتی برای نظام بانکی کشور براساس دیدگاه خبرگان»، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳.
۱۰. موسویان، سید عباس. «مصادیق پنهان و آشکار ربا در نظام بانکی ایران»، اقتصاد اسلامی، ش ۶، ۱۳۸۱.
۱۱. نظریور، محمدتقی. «نقد قرارداد مشارکت مدنی بانک مرکزی»، بیست و پنجمین همایش بانکداری اسلامی، مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران، ۱۳۹۳.
۱۲. نظریور، محمدتقی و محمدرضا، یوسفی و میمنت، ابراهیمی. «بررسی شاخص های ممنوعیت غرر در عملکرد بانکداری بدون ربا در ایران»، اقتصاد اسلامی، ش ۴۳، ۱۳۹۰.
۱۳. هادوی تهرانی، مهدی. «چالش های اجرای بانکداری اسلامی»، تازه های اقتصاد، ش ۱۳۶، ۱۳۹۱.
۱۴. هرورانی، حسین. چارچوب بازل و مباحثی پیرامون تنظیم و نظارت در بانکداری اسلامی، مجله بورس، ش ۷۶، مهر ۱۳۸۸.
15. Alejandro López Mejía, SulimanAljabrin, Rachid Awad, Mohamed Norat, and Inwon Song; "Regulation and Supervision of Islamic Banks"; IMF Working Paper, 2014.
16. Muhamed Zulkhibri Abdul Majid and Reza Ghazal; "Comparative Analysis of Islamic Banking Supervision and Regulation Development"; Money and Economy, Vol. 6, No. 3, Spring 2012.
17. <http://www.ifsb.org/published.php>
18. <http://www.aaofii.com/en/standards-and-definitions/shari'a-standards/>
19. <http://www.mbri.ac.ir/?PageName=islamicbankingpages&ID=90480&Language=1>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۷۹۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام بانکی ۷. نظارت شرعی بانک مرکزی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدعلی روحانی، سید مهدی بنی‌طبا

ناظر علمی: صمد عزیزنژاد، کامران ندری

همکار: علی مردی

اظهار نظرکنندگان: سید عباس موسویان، محمدنقی نظرپور

منتقاضی: الیاس نادران (عضو کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نظارت بانک مرکزی

۲. مقام ناظر

۳. نظارت شرعی

۴. عقود بانکی

۵. عقود صوری

۶. حسابداری بانکی

۷. عملیات بانکی بدون ربا

۸. عقود مشارکتی

۹. عقود مبادله‌ای

۱۰. عملیات ارزی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۲/۶