

گزارش تفصیلی هفدهمین جلسه از سلسله جلسات نقد پژوهش‌های بانکداری

و مالی اسلامی با موضوع «نظارت شرعی در بانک مرکزی»

حسین میثمی (عضو هیئت علمی پژوهشکده پولی و بانکی)

هفدهمین جلسه از سلسله جلسات نقد پژوهش‌های بانکداری و مالی اسلامی با موضوع «نظارت شرعی در بانک مرکزی» در روز سه‌شنبه ۱۶ شهریور ماه ۱۳۹۵ با ارائه آقای سید علی روحانی (کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس) و با حضور آقایان حجت‌الاسلام غلامرضا مصباحی مقدم «عضو هیأت علمی دانشگاه امام صادق (ع)» و دکتر محمد طالبی «مدیر عامل صندوق ضمانت سپرده‌ها» به عنوان اعضای هیئت رئیسه برگزار شد.

در این نشست، آقای روحانی به ارائه دیدگاه‌های خود بر اساس ایده مطرح شده در گزارش پژوهشی شماره ۱۴۷۹۱، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (منتشر شده در بهار ۱۳۹۵) پرداخت. در ادامه گزارشی از این نشست ارائه می‌شود.

* آقای سید علی روحانی

بانک‌ها و موسسات مالی اسلامی، لازم است ویژگی‌های خاصی داشته باشند و مقام ناظر وظیفه دارد همواره وجود این ویژگی‌ها را مورد ارزیابی و پایش قرار دهد. یکی از مهم‌ترین موارد از این ویژگی‌ها، انطباق کلیه قوانین، مقررات، ابزارها، اوراق و شیوه‌های مورد استفاده با ضوابط فقه اسلامی است که در ادبیات بانکداری اسلامی بین‌المللی، از آن با عبارت «انطباق با شریعت» تعبیر می‌شود.

کلیه ضوابط فقهی را می‌توان در دو گروه عمده جای داد که عبارت‌اند از **ضوابط فقهی عمومی** (مانند ممنوعیت ربا یا غرر) و **ضوابط فقهی اختصاصی** (مانند اختصاص عقد مضاربه به تجارت). ضوابط عمومی در تمامی قراردادهای لازم‌الرعایه هستند و ضوابط اختصاصی صرفاً در قراردادهای خاصی اهمیت دارند. بانکی که می‌خواهد از برند اسلامی استفاده کند، لازم است همواره به هر دو گروه از این ضوابط توجه ویژه داشته باشد و وجود آنها را به صورت پیوسته مورد پایش قرار دهد.

از آنچه مطرح شد مشخص می‌گردد که مسئله نظارت بر بانک‌های اسلامی، ابعاد خاصی دارد و لازم است در کنار نظارت بانکی و مدیریت ریسک‌های معمول، به مقوله «ریسک شریعت»^۱ هم توجه شود. بر اساس تعریف سازمان بین‌المللی AAOIFI، ریسک شریعت عبارت است از: «خطری که یک بانک اسلامی یا یک نظام بانکی اسلامی به دلیل عدم انطباق فعالیت‌هایش با اصول و قوانین شریعت مقدس اسلام، ممکن است با آن مواجه شود».

بر این اساس، نظارت شرعی نیز به این صورت قابل تعریف است: «نظارت شرعی کلیه اقدامات احتیاطی و نظارتی به منظور اطمینان از انطباق فعالیت‌های یک بانک اسلامی یا یک نظام بانکی اسلامی با اصول و قوانین شریعت مقدس اسلام است. هدف از این نظارت در نهایت دستیابی به مقررات، اقدامات، فعالیت‌ها، تدابیر، اصول و روش‌هایی است که به وسیله آنها بتوان ریسک شریعت در یک بانک اسلامی و یا یک نظام بانکی را حداقل نمود».

مهم‌ترین نفع و کارکرد نظارت شرعی برای یک بانک اسلامی و یا یک نظام بانکی اسلامی، مقوله کاهش «ریسک شهرت»^۲ است. به این معنی که اگر نظارت شرعی وجود نداشته باشد، ممکن است به تدریج بانک‌های اسلامی از اصول و ضوابط شرعی تعدی کنند و این باعث می‌شود اعتماد خبرگان، فقها، مراجع تقلید، عموم مردم و حتی کارکنان شبکه بانکی نسبت به شرعی بودن عملکرد بانک‌ها مورد سوال و تردید قرار گیرد.

^۱ Shariah risk

^۲ reputation risk

بانک‌های اسلامی در سایر کشورها ضمن درک اهمیت نظارت شرعی، تلاش کرده‌اند تا همواره نوع خاصی از نظارت شرعی را اجرایی کنند. بر این اساس، می‌توان مدعی بود که شاید بانک یا موسسه اسلامی در جهان وجود نداشته باشد که نوعی از نظارت شرعی را در خود اجرایی و عملیاتی نکرده باشد. البته در عمل شوراهای فقهی در بانک‌های اسلامی یا نظام‌های بانکی اسلامی، با تعبیر گوناگونی چون شورای تخصصی فقهی، شورای فقهی، شورای شریعت، کمیته شریعت، ناظران شریعت و غیره به فعالیت مشغول هستند که علیرغم تمامی تفاوت‌ها، اصل کار آنها تضمین انطباق فعالیت‌ها با فقه اسلامی است.

شوراهای فقهی در بانک‌های اسلامی سایر کشورها **کارویژه‌هایی** بر عهده دارند که برخی از مهمترین آنها عبارت است از: تنظیم آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌های اجرایی و قراردادهای مطابق با ضوابط شرعی، ارائه خدمات آموزشی در رابطه با اصول شریعت به مدیران و کارکنان بانک، ارائه مشورت شرعی به مشتریان، پاسخ به سوالات شرعی ذینفعان (مدیران، کارکنان و مشتریان)، مشاوره‌های موردی به مدیران ارشد، ارائه مشاوره انتخاب عقد به تسهیلات‌گیرندگان، انجام بازرسی‌های شرعی در راستای تضمین اجرای صحیح عقود، تدوین گزارش سالانه انطباق با شریعت و افشای عمومی آن و تقویت برند و جایگاه بانک یا نظام بانکی در زمینه بانکداری اسلامی. در صورتی که بانکداری مبتنی بر عقود اسلامی به درستی اجرا نشود و تحت الگوی نظارت شرعی مشخص و ساختاریافته‌ای نباشد، علاوه بر خطر ربا، که در نصوص اسلامی به جنگ با خدا و رسول تعبیر شده است، مخاطرات شرعی دیگری نیز بوجود خواهد آمد که دارای اهمیت است؛ زیرا در قرارداد 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 نسبه 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 در مال غیر و غیرشرعی خواهد بود.

مسئله نظارت شرعی در نظام بانکی، در شش مرحله اهمیت پیدا می‌کند که عبارت‌اند از:

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

در اینجا ممکن است این سوال مطرح شود که: «با وجود نهاد شورای نگهبان در نظام حقوقی کشور (برخلاف سایر کشورهای اسلامی) که عدم مغایرت قوانین با شرع را بررسی و تایید می‌کند، چه نیازی به شورای فقهی در بانک مرکزی و بانک‌ها وجود دارد؟». در پاسخ به این سوال می‌توان به سه نکته اشاره نمود.

نکته اول آنکه عدم مغایرت قانون با ضوابط شرعی صرفاً یک سطح از نظارت شرعی را تشکیل می‌دهد. در واقع پس از تصویب قانون، آیین‌نامه‌های اجرایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و سپس بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و قراردادهای نمونه توسط بانک مرکزی تهیه شده و پس از تصویب در شورای پول و اعتبار به شبکه بانکی ابلاغ می‌شود. هر یک از بانک‌ها نیز با توجه به دستورالعمل‌ها، به تدوین مقررات داخلی خود و اجرای آنها اقدام می‌ورزند. همان طور که ملاحظه می‌شود، نظارت شرعی باید در تمامی مراحل وجود داشته باشد و تایید قانون توسط شورای نگهبان، صرفاً انطباق با شریعت در یک مرحله را تضمین می‌کند. این در حالی است که رابطه مشتری و شعبه در نهایت بر اساس مقررات داخلی بانک صورت می‌پذیرد.

نکته دوم آنکه شورای نگهبان صرفاً عدم انطباق با شرع متن قانون را بررسی می‌کند و بررسی شیوه اجرای صحیح قانون از حوزه وظایف این شورا خارج است. این در حالی است که ناظران شرعی علاوه بر مشارکت در تدوین مقررات، اجرای صحیح آنها در عمل را نیز مورد پایش قرار می‌دهند.

نکته سوم آنکه ارزیابی تجربه حدود ۳۴ سالی که از اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا می‌گذرد، به خوبی نشان می‌دهد که تائید قانون توسط شورای نگهبان، منطبق بودن فعالیت‌ها با شریعت را در عمل تضمین نخواهد کرد و نیاز به نظارت شرعی همچنان وجود دارد.

در پایان می‌توان نکات ذیل را مورد تاکید قرار داد:

۱. در حال حاضر بانک مرکزی کشور از حیث شرعی، نظارت سیستمی کارآمدی بر بانک‌ها اعمال نمی‌کند و کارکنان بخش‌های نظارتی آن اساساً از توانمندی و آموزش کافی به منظور انجام چنین نظارتی برخوردار نیستند. لذا هنوز هم شبهه ربوی بودن عملکرد نظام بانکی در برخی فعالیت‌ها وجود دارد.

۲. هیچ بخشی در داخل بانک مرکزی و یا در داخل بانک‌ها مسئولیت بررسی شرعی بودن عقود مورد استفاده، فهم صحیح طرفین امضاکننده قرارداد در بانک نسبت به ماهیت آنچه که امضا می‌کنند و غیره (که همگی جزء ابتدایی‌ترین پیش‌فرض‌های اجرای صحیح بانکداری بدون ربا هستند) را بر عهده ندارد.

۳. در حال حاضر شورای فقهی بانک مرکزی به عنوان مرجع عالی فقهی در حوزه بانکداری اسلامی، جایگاه قانونی نداشته و تنها اختیارات مشورتی دارد (البته در صورت اجرای صحیح قانون برنامه ششم توسعه این وضعیت تغییر خواهد کرد). همچنین، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی ملزم به تأسیس شورای فقهی نیستند.

۴. نبود نظارت شرعی منجر به ایجاد مشکلات فراوانی در شبکه بانکی شده است. به عنوان مثال، در استانداردهای جدید تدوین صورت‌های مالی که توسط بانک مرکزی تهیه و به شبکه بانکی ابلاغ شده است، سود عملیات ارزی بانک جزو درآمدهای غیرمشاع در نظر گرفته شده است که با ماهیت عقد وکالت در بانکداری اسلامی در تعارض است.

*** حجت‌الاسلام غلامرضا مصباحی‌مقدم**

خلاء نظارت شرعی یکی از چالش‌های مهم اجرای بانکداری اسلامی در کشور در سه دهه اخیر محسوب می‌شود. شاید بهتر آن بود که از زمان تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲، ساختار نظارت شرعی مشخصی نیز برای آن در نظر گرفته می‌شد. زیرا اجرای بانکداری اسلامی نیازمند نظارتی بیش از نظارت‌های متعارف بانکی است.

واقعیت آن است که گرچه ایران از جمله کشورهای اسلامی پیش‌رو در زمینه تصویب قانون مرجع در حوزه بانکداری اسلامی است و کل نظام بانکی (شامل ۲۱۳۰۰ شعبه) اسلامی به حساب می‌آیند، اما با این حال هنوز هم مشکلاتی در اجرایی صحیح بانکداری اسلامی (با قابلیت ایجاد اقناع عمومی در داخل و سطح بین‌المللی نسبت به اسلامی بودن آن) وجود دارد.

راه‌اندازی ساختار نظارت شرعی در بانک مرکزی (و در مرحله بعد در شبکه بانکی) می‌تواند یکی از خلاهای موجود در این رابطه را برطرف نماید. بنابراین، اصل ضرورت نظارت شرعی غیرقابل انکار است. اما اینکه جزئیات اجرایی و میزان اختیارات شورای فقهی بانک مرکزی و بانک‌ها به چه میزان باید باشد، نیازمند بحث کارشناسی تخصصی است و هر کشوری باید با توجه به شرایط خاص خود در رابطه با این جزئیات تصمیم‌گیری کند.

شاید در نگاه اول این طور تصور شود که نبود شورای فقهی در بانک مرکزی کشور فقط دارای آثار فقهی و حقوقی است. اما واقعیت آن است که مصوبات شورای فقهی در رابطه با ابزارهای و شیوه‌های جدید بانکداری (مانند کارت اعتباری مرابحه و یا توسعه انواع مختلف صکوک) می‌تواند آثار اقتصادی و بانکی مهمی نیز ایجاد کند.

در رابطه با عملکرد شورای فقهی بانک مرکزی معمولاً این نگرانی مطرح می‌شود که اختیارات این شورا ممکن است با اختیارات شورای پول و اعتبار تعارض داشته باشد و این می‌تواند در سیاست‌گذاری پولی اختلال ایجاد کند. اما واقعیت آن است که حوزه فعالیت شورای فقهی بانک مرکزی صرفاً در مباحثی است که ابعاد شرعی و فقهی پیدا می‌کند و در سایر موضوعات فنی، شورای فقهی اصلاً وارد نمی‌شود.

به عبارت دیگر، هر اتفاقی که در سیستم بانکی می‌افتد و اثر شرعی دارد، شورای فقهی بانک مرکزی باید درباره آن نظر بدهد و مصوبات شورای فقهی نیز باید لازم‌الرعايه باشد. همچنین، اعضای شورای فقهی باید مورد تایید شورای نگهبان باشند و فقیه بودنشان احراز شده باشد. اما در سایر موضوعات پولی و بانکی که اثر شرعی ندارد، شورای فقهی بانک مرکزی دخالتی نخواهد داشت. لذا انتظار می‌رود در عمل تعارضی ایجاد نشود.

* دکتر محمد طالبی

هر چند اصل وجود نظارت شرعی و شورای فقهی در شبکه بانکی ضروری است، اما نباید تصور شود که صرفاً با وجود یک شورا، کل مشکلات شبکه بانکی کشور از منظر بانکداری اسلامی برطرف خواهد شد. اسلامی شدن نظام بانکی کشور نیازمند اصلاحات گوناگونی است که تشکیل شورای فقهی صرفاً یکی از اجزاء آن است. مشکل اصلی در نظام بانکی کشور آن است که قانون عملیات بانکی بدون ربا قالب‌های حقوقی محدود و مشخصی را جهت عملیات بانکی مطرح می‌کند. این قالب‌ها در فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا در ذیل مواد ۷ تا ۱۷ مطرح می‌شوند. در این مواد راهکارهای مجاز جهت اعطای تسهیلات توسط بانک‌های کشور بدین صورت مطرح شده است:

ماده ۷- بانک‌ها می‌توانند، به منظور ایجاد تسهیلات لازم برای گسترش فعالیت بخش‌های مختلف تولیدی، بازرگانی و خدماتی قسمتی از سرمایه و یا منابع مورد نیاز این بخش‌ها را به صورت مشارکت تامین نمایند.

ماده ۸- بانک‌ها می‌توانند، در امور و یا طرح‌های تولیدی و عمرانی مستقیماً به سرمایه‌گذاری مبادرت نمایند. برنامه اینگونه سرمایه‌گذاری‌ها باید در ضمن لایحه بودجه سالانه کل کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و نتیجه ارزیابی طرح حاکی از عدم زیان‌دهی باشد.

ماده ۹- بانک‌ها می‌توانند، به منظور ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش امور بازرگانی، در چهارچوب سیاست‌های بازرگانی دولت منابع مالی لازم را بر اساس قرارداد مضاربه در اختیار مشتریان با اولویت دادن به تعاونی‌های قانونی قرار دهند.

ماده ۱۰- بانک‌ها می‌توانند به منظور ایجاد تسهیلات لازم در گسترش امر مسکن، با هماهنگی وزارت مسکن و شهرسازی، واحدهای مسکونی ارزان قیمت به منظور فروش اقساطی و یا اجاره بشرط تملیک احداث نمایند.

ماده ۱۱- بانک‌ها می‌توانند به منظور ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش امور صنعت و معدن، کشاورزی و خدمات، اموال منقول را بنا به درخواست مشتری و تعهد او مبنی بر خرید و مصرف و یا استفاده مستقیم مال و یا اموال مورد درخواست، خریداری نموده و با اخذ تامین به صورت اقساطی به مشتری بفروشند.

ماده ۱۲- بانک‌ها می‌توانند به منظور ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش امور خدماتی، کشاورزی، صنعتی و معدنی، اموال منقول و غیرمنقول را بنا به درخواست مشتری و تعهد او مبنی بر انجام اجاره بشرط تملیک و استفاده خود، خریداری و به صورت اجاره بشرط تملیک به مشتری واگذار نمایند.

ماده ۱۳- بانک‌ها می‌توانند به منظور ایجاد تسهیلات لازم جهت تامین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی به هر یک از عملیات ذیل مبادرت نمایند: الف- مواد اولیه و لوازم یدکی مورد نیاز واحدهای تولیدی را بنا به درخواست این واحدها و تعهد آنها مبنی بر خرید و مصرف مواد اولیه و لوازم یدکی مورد درخواست، خریداری و به صورت نسیه به واحدهای مذکور بفروشند. ب- آن قسم از تولیدات این واحدها را که سهل‌البیع باشد بنا به درخواست آنها پیش خرید نمایند.

ماده ۱۴- بانک‌ها موظفند جهت تحقق اهداف بندهای ۲ و ۹ اصل ۴۳ قانون اساسی بخشی از منابع خود را از طریق قرض‌الحسنه به متقاضیان اختصاص دهند. آئین‌نامه اجرایی این ماده توسط بانک مرکزی تهیه و به تصویب هیات دولت می‌رسد.

ماده ۱۵- کلیه قراردادهایی که در اجرای مواد این قانون مبادله می‌گردد، به موجب قراردادی که بین طرفین منعقد می‌شود، در حکم اسناد لازم‌الاجرا و تابع مفاد آئین‌نامه اجرایی اسناد رسمی است.

ماده ۱۶- بانک‌ها می‌توانند به منظور ایجاد تسهیلات لازم برای گسترش امور تولیدی، بازرگانی و خدماتی مبادرت به جعاله نمایند.

ماده ۱۷- بانک‌ها می‌توانند اراضی مزروعی و یا باغات را که در اختیار و تصرف خود دارند به مزارعه و یا مساقات بدهند.

دقت در مواد قانونی ذکر شده به خوبی نشان می‌دهد که قانون عملیات بانکی بدون ربا صرفاً به بخشی از نیازهای شبکه بانکی پاسخ می‌دهد؛ اما در رابطه با بسیاری از دیگر نیازها نمی‌توان از قالب‌های ذکر شده در قانون مذکور استفاده کرد. به عبارت دیگر، قالب‌های حقوقی موجود در قانون با بسیاری از نیازهای جدید بانکداری سازگاری ندارد و این سبب توسعه فعالیت‌های صوری در شبکه بانکی می‌شود. تا زمانی هم که این مشکلات ریشه‌ای برطرف نشود، نمی‌توان با توسعه نظارت شرعی به اصلاح وضع موجود امید داشت.

منبع: دوماهنامه تازه‌های اقتصاد، ویژه‌نامه بیست و هفتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی، ص ۹۳-۹۵.