

رسالة الرحمن الرحيم

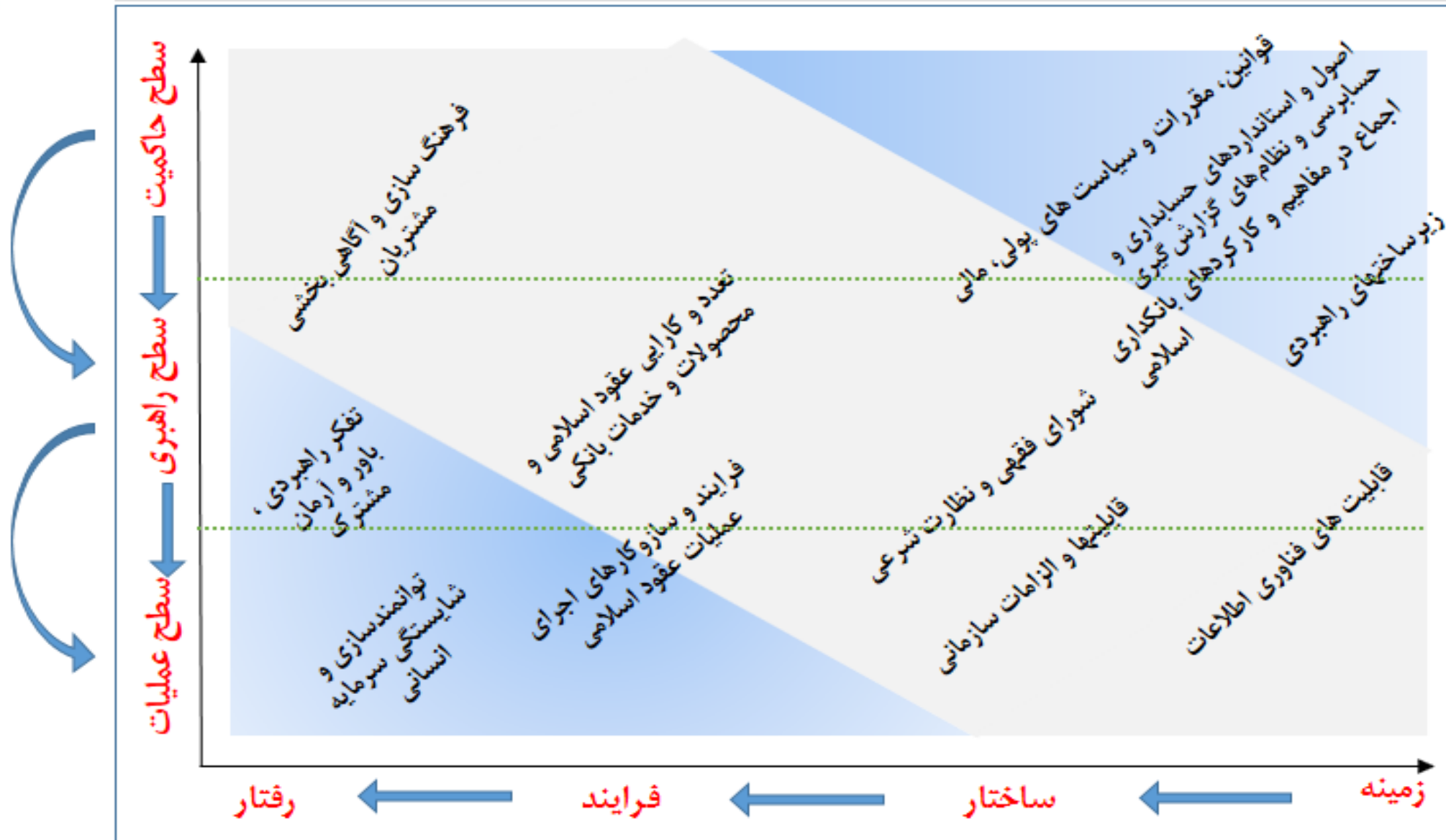


تجارب بین‌المللی نظارت شرعی و تشکیل شورای فقهی: درس‌هایی برای ایران

علی دیواندری

پژوهشکده پولی و بانکی

مدل استقرار بانکداری بدون ربا



مقدمه

❖ با توجه به اینکه در قانون برنامه ششم توسعه به صورت ویژه به مسئله نظارت شرعی پرداخته شده و قرار است شورای فقهی بانک مرکزی با ساختار جدید به زودی آغاز به کار کند، شاید مناسب باشد در این رابطه به تجارب بین‌المللی توجه شود.

❖ زیرا کشورهای اسلامی سال‌ها پیش از ایران اقدام به راه‌اندازی مدل‌های مختلفی از نظارت شرعی و شورای فقهی کرده‌اند و استفاده از این تجارب سبب می‌گردد تا بتوان نظارت شرعی را به شیوه مناسب در نظام بانکی کشور اجرایی کرد.



۱. مروری بر الگوهای مختلف نظارت شرعی در سایر کشورها

➤ در برخی موارد مسئله نظارت بر بانک‌های اسلامی، به دلیل ماهیتی که دارند ابعاد خاصی پیدا می‌کند که یکی از آنها «ریسک شریعت» (Shariah risk) و «نظارت شرعی» (Shariah supervision) است.

➤ «ریسک شریعت، خطری است که بانک اسلامی به دلیل عدم انطباق فعالیت‌هایش با اصول و قوانین شریعت مقدس اسلام، ممکن است با آن مواجه شود».

➤ متناسب با این تبیین از ریسک شریعت، نظارت شرعی نیز به این صورت قابل تعریف است:

➤ «نظارت شرعی کلیه اقدامات احتیاطی و نظارتی به منظور اطمینان از انطباق فعالیت‌های بانک یا موسسه مالی اسلامی با اصول و قوانین شریعت مقدس اسلام می‌باشد. 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 (به طور عام) و یا یک موسسه مالی و یا بانک اسلامی (به طور خاص) را حداقل نمود و یا کاهش داد».

۱. مروری بر الگوهای مختلف نظارت شرعی در سایر کشورها

- ❖ موضوع نظارت شرعی بر بانک‌های اسلامی موضوعی جدید نبوده و بررسی آن در سطح بین‌المللی، حاکی از آن است که تجارب خوبی در این زمینه وجود دارد.
- ❖ به طور مشخص، به دلیل آنکه بانک‌های اسلامی معمولاً در فضایی رقابتی با بانک‌های متعارف به فعالیت مشغول‌اند، در عمل مجبور به اثبات اسلامی بودن فعالیت‌های خود به مخاطبان و ذی‌نفعان مرتبط می‌باشند.
- ❖ شیوه‌ای که بدین منظور استفاده می‌شود نیز تشکیل شورای نظارت شرعی در بانک و مؤسسه مالی با هدف ارزیابی اسلامی بودن فعالیت‌های بانک در طول سال است.
- ❖ بر این اساس می‌توان مدعی بود که شاید بانک یا مؤسسه اسلامی در سایر کشورها 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 مشغول‌اند که علیرغم تمامی تفاوت‌ها، اصل کار آنها تضمین انطباق فعالیت‌ها با فقه اسلامی است.

۱. مروری بر الگوهای مختلف نظارت شرعی در سایر کشورها

- ❖ شوراهای فقهی در بانکهای اسلامی سایر کشورها **کارویژه‌هایی** بر عهده دارند که برخی از مهمترین آنها عبارت است از:
 - ❖ اطمینان از انطباق آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌های اجرایی و قراردادهای با ضوابط شرعی
 - ❖ ارائه خدمات آموزشی در رابطه با اصول شریعت به مدیران و کارکنان
 - ❖ ارائه مشاوره شرعی به مشتریان و پاسخ به سوالات شرعی ذینفعان (مدیران، کارکنان و مشتریان)
 - ❖ ارائه 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
 - ❖ تقویت برند و جایگاه بانک یا نظام بانکی در زمینه بانکداری اسلامی

کشورهای اسلامی

1- عربستان سعودی

2- مالزی

3- اندونزی

4- بحرین

5- امارات متحده عربی

6- کویت

7- قطر

کشورهای غیر اسلامی

1- انگلستان

2- ایالات متحده آمریکا



طبقه‌بندی انواع مدل‌های نظارت شرعی

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

۲- مروری بر استانداردهای بین‌المللی نظارت شرعی

- ❖ در دوره اخیر برخی مؤسسات بین‌المللی فعال در حوزه بانکداری اسلامی تلاش کرده‌اند تا مسئله نظارت شرعی در صنعت بانکداری اسلامی را استاندارد کنند.
- ❖ به عبارت دیگر، استانداردهایی را جهت تشکیل شوراهای فقهی در بانکهای اسلامی و انجام نظارت شرعی موثر تدوین کنند.
- ❖ مهم‌ترین هدفی که ارائه‌کنندگان این استانداردها و اصول برای خود در نظر گرفته‌اند، **یکسان‌سازی و یا حداقل مشابه‌سازی** تجربه نظارت شرعی در مؤسسات مالی اسلامی و استخراج بهترین تجارب می‌باشد.
- ❖ به عبارت دیگر این مؤسسات تلاش می‌کنند بهترین شیوه‌های اجرایی نمودن نظارت شرعی در بانکهای اسلامی را استخراج نموده و جهت اجرا به این دسته از مؤسسات ارائه نمایند.
- ❖ در این قسمت به بررسی تجربه دو مورد از اصلی‌ترین مؤسسات فعال در حوزه استانداردسازی نظارت شرعی پرداخته می‌شود. این دو مؤسسه به ترتیب، هیئت خدمات مالی اسلامی (IFSB) و سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی (AAOIFI) می‌باشند.

هیئت خدمات مالی اسلامی (IFSB)

❖ هیئت خدمات مالی اسلامی متشکل از مجموعه‌ای از بانک‌های مرکزی و سازمان‌های نظارتی است که مقر آن در کشور مالزی می‌باشد. این هیئت در سال ۲۰۰۲ میلادی تشکیل شد و هدف آن تهیه استانداردها و رهنمودهای لازم برای تقویت سلامت و ثبات مالی در مؤسساتی است که خدمات مالی خود را در چهارچوب احکام شرعی اسلام ارائه می‌دهند.

❖ با این تعریف، وظیفه و کارویژه هیئت خدمات مالی اسلامی، تکمیل کردن استانداردها و اصول کمیته بال برای بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی می‌باشد.



هیئت خدمات مالی اسلامی (IFSB)

❖ به لحاظ محتوا، هیئت خدمات مالی اسلامی در یک دهه فعالیت خود توانسته است محصولاتی کاربردی برای مؤسسات مالی اسلامی تولید نماید. مجموعه فعالیت‌های این مؤسسه در قالب ۱۹ استاندارد، اصول راهنما و نکات فنی ارائه شده است. عناوین برخی از این استانداردها عبارت است از: استانداردهای مدیریت ریسک، استانداردهای کفایت سرمایه، استانداردهای حاکمیت شرکتی، استانداردهای شفافیت، اصول راهنمای حاکمیت شرکتی برای مؤسسات بیمه اسلامی و غیره.

❖ یکی از استانداردهای منتشرشده توسط این مؤسسه، استاندارد نظارت شرعی است. عنوان اصلی این مجموعه عبارت است از: «اصول راهنمای نظارت شرعی برای مؤسسات ارائه‌کننده خدمات مالی اسلامی». این مجموعه شامل ۹ اصل راهنما در نظارت شرعی می‌باشد که در قالب چهاربخش ارائه می‌شود.

❖ بخش اول: رویکرد کلی به نظارت شرعی

❖ بخش دوم: شایستگی اعضای شورای فقهی

❖ بخش سوم: استقلال شورای فقهی

❖ بخش چهارم: رازداری اعضای شورای فقهی



سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی (AAOIFI)

❖ سازمان حسابداری و حسابرسی برای مؤسسات مالی اسلامی در سال ۱۹۹۱ در کشور بحرین تأسیس شد. این سازمان مؤسسه‌ای بین‌المللی، غیردولتی و غیرانتفاعی می‌باشد که تلاش می‌کند استانداردهای حسابداری، حسابرسی، حاکمیتی و اخلاقی برای بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی ارائه نماید.

❖ سازمان حسابداری و حسابرسی برای مؤسسات مالی اسلامی در دوره فعالیت خود انتشارات گوناگونی داشته است که اغلب آنها رویکردی کاملاً کاربردی و اجرایی داشته و اساساً به منظور اجرا شدن در کشورهای عضو و غیرعضو تدوین شده‌اند.

❖ مهم‌ترین محتوای تولیدشده توسط این مؤسسه که در دو دهه اخیر به صورت سالانه مورد اصلاح قرار گرفته، دو مجموعه می‌باشد که به ترتیب عبارت‌اند از: «استانداردهای شرعی» و «استانداردهای حسابداری، حسابرسی و حاکمیتی».



AAOIFI

ACCOUNTING AND AUDITING ORGANIZATION
FOR ISLAMIC FINANCIAL INSTITUTIONS

سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی (AAOIFI)

❖ یکی از مهمترین استانداردهای ارائه شده استاندارد نظارت شرعی است که با این عنوان مطرح شده است: «هیئت نظارتی شریعت: تأسیس، ترکیب و گزارش دهی».

❖ فصل بندی مباحث مطرح شده در این استاندارد بدین صورت است که پس از مقدمه، تعریف «هیئت نظارتی شریعت» بیان شده و در بخش سوم، مسئله نحوه تعیین اعضای این هیئت مورد بررسی قرار می گیرد.

❖ بخش چهارم استاندارد، به مسئله نحوه استخدام، اخراج و ترکیب اعضای شورای فقهی پرداخته و بخش پنجم، مسئله تهیه گزارش نظارت شرعی توسط هیئت را مورد توجه قرار می دهد. در این قسمت بخش های مختلفی که باید در گزارش وجود داشته باشند و همچنین محتوایی که باید در هر یک از این بخش ها ارائه شوند، مورد توجه قرار می گیرند. بخش ششم نیز به مسئله انتشار گزارش نظارت شرعی و اینکه این گزارش باید به چه کسانی ارائه شود، اختصاص می یابد.

توصیه‌های سیاستی برای ایران

بر اساس تجارب سایر کشورهای و استانداردهای بین‌المللی در حوزه نظارت شرعی می‌توان **نکات و توصیه‌های** ذیل را جهت استقرار نظارت شرعی در بانک مرکزی کشور ایران پیشنهاد داد:

الف- تجارب و استانداردهای جهانی نشان می‌دهد ملاک نظارت بر بانک‌های اسلامی در سایر کشورها صرفاً فقه اسلامی است و نه مواردی مانند عدالت یا اخلاق. به همین دلیل از عبارت شورای فقهی و نظارت شرعی استفاده می‌شود.

ب- **دبیرخانه شورای فقهی و واحد انطباق با شریعت (compliance)** عملاً دو بازوی اجرایی شورای فقهی هستند و بدون وجود این بازو، شورای فقهی از اثرگذاری کافی برخوردار نخواهد بود.

پ- لازم است بخش نظارت بانک مرکزی با تشکیل واحد انطباق با شریعت، مسئولیت اجرای مصوبات شورای فقهی را بر عهده داشته باشد.

ت- ضرورتی به تمام بودن اعضای شورای فقهی وجود ندارد. اما اعضای دبیرخانه و واحد انطباق باید الزاماً تمام وقت و مقیم باشند.

توصیه‌های سیاستی برای ایران

ث- لازم است در شورای فقهی بانک مرکزی علاوه بر فقها، صاحب‌نظران متخصص در سایر حوزه‌های مرتبط (مانند اقتصاد، مالی و حقوق) نیز حضور داشته باشند؛ با این شرط که اولاً در حوزه مسائل بانکداری اسلامی متخصص باشند و ثانیاً به مباحث فقه‌الاقتصاد آشنایی نسبی داشته باشند.

ج- شورای فقهی بانک مرکزی باید به **معیارهای شفافیت و پاسخگویی** پایبند باشد. افشای به موقع و برخط صورتجلسات، مشروح جلسات و تدوین گزارش سالانه انطباق با شریعت برخی از این معیارها را تشکیل می‌دهند.

چ- اعضای شورای فقهی بانک مرکزی نباید در شورای فقهی بانکها و موسسات اعتباری حضور داشته باشند. همچنین، نباید در مدیریت و مالکیت بانکها و موسسات اعتباری نقشی داشته باشند.

ح- لازم است شورای فقهی بانک مرکزی با هماهنگی با بخش نظارت این بانک، به تدریج زمینه رتبه‌بندی بانکهای کشور در زمینه اجرای بانکداری بدون ربا و استانداردهای شرعی را فراهم کند. به نحوی که در میان مدت امکان رقابت بین بانکها در زمینه اجرای بانکداری اسلامی فراهم شود.

با تشکر از صبر و حوصله شما