سی‌وچهارمین همایش بانکداری اسلامی: طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران
۲۰ و ۲۱ شهریور ماه ۱۴۰۳، صص. ۲۰۴-۱۷۷

جایگاه نظارت شرعی در طرح بانکداری و ارایه توصیه‌های سیاستی؛ تحلیلی براساس استانداردها و تجارب بین‌المللی

علی نظری[۱]
حسین میثمی[۲]

چکیده

حکمرانی شریعت جزء لاینفک ثبات نظام بانکی اسلامی است. فارغ از الزامات شرعی حاکم بر بانکداری اسلامی، نهادینه‌سازی یک چهارچوب حکمرانی شریعت، با کاهش ریسک شریعت در مؤسسه مالی به ایجاد اعتماد عمومی و کاهش ریسک شهرت منجر می‌شود. در این راستا، یکی از مؤلفه‌های مهم در ساختار حاکمیتی بانک‌های اسلامی، ساختار نظارت شرعی است. ساختار نظارت شرعی، مکانیزم اختصاصی حاکمیتی در مؤسسات مالی اسلامی است که با شناسایی و مدیریت ریسک شریعت، موجب اجرایی شدن موازین شرع مقدس و توسعه بانکداری اسلامی در عمل می‌شود.

این تحقیق می‌کوشد تا ضمن موضوع‌شناسی ریسک شریعت، تجارب و استانداردهای بین‌المللی در زمینه نظارت و تطبیق شرعی (به‌عنوان مهم‌ترین روش مدیریت ریسک شریعت) را تبیین کند و با بررسی تطبیقی آن با قوانین و مقررات مرتبط در نظام بانکی کشور، توصیه‌های سیاستی مشخصی را به‌منظور بهبود نظارت شرعی در طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران ارایه کند. یافته‌های تحقیق که با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مقایسه تطبیقی به‌دست آمده، نشان می‌دهد که طرح مذکور با وجود نقاط قوتی که در زمینه حکمرانی شریعت دارد، بایستی در برخی موارد تقویت شود. مهم‌ترین این موارد عبارتند از: توجه جدی به مقوله ریسک شریعت و لزوم تدوین مقررات مستقل مرتبط با آن، پایش پیوسته ریسک شریعت توسط مؤسسات اعتباری و لزوم رتبه‌بندی مؤسسات بر این مبنا، تأسیس واحد نظارت فقهی در مؤسسات اعتباری و در نهایت، جرم‌انگاری تخلفات محرز از موازین شریعت در حوزه بانکداری کشور.

واژه‌های کلیدی: ریسک شریعت، نظارت شرعی، شورای فقهی، بانکداری اسلامی، طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران
JEL: E58, G28, K10, Z12

---

[۱] بانک مرکزی ج.ا.ا، اداره بررسی‌های بانکداری اسلامی و دبیرخانه شورای فقهی، (نویسنده مسئول)؛ alienazari@gmail.com
[۲] بانک مرکزی ج.ا.ا، عضو هیئت‌علمی پژوهشکده پولی و بانکی و مدیر اداره بررسی‌های بانکداری اسلامی و دبیرخانه شورای فقهی بانک مرکزی ج.ا.ا؛ h.meysami@cbi.ir

مقدمه

کشور ایران با تصویب و اجرای گسترده قانون بانکداری بدون‌ربا (بهره)، از کشورهای پیشرو در زمینه بانکداری اسلامی است و تمامی بانک‌های سطح کشور بر مبنای این قانون فعالیت می‌کنند. از این‌رو، موضوع نظارت بر اجرای صحیح قانون و نظارت بر شرعی بودن نظام بانکی به‌عنوان کشور اسلامی از اهمیت بالایی برخوردار است. چرا که این نوع نظارت وظیفه عملیاتی کردن ضوابطی را برعهده دارد که در حوزه بانکداری بدون‌ربا مصوب شده و توسط بانک مرکزی نیز نهایی گشته است. (موسویان و میثمی: ۱۴۰۰، ص. ۴۲)

در سطح بین‌الملل، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که قصد دارند عنوان اسلامی را با خود همراه سازند، لازم است تا به ضوابط فقه اسلامی پایبند بوده و ویژگی‌های خاصی مبنی بر عملکرد منطبق با فقه اسلامی و شریعت داشته باشند. در سطح بعد نیز مقام ناظر وظیفه دارد همواره وجود این ویژگی‌ها را مورد ارزیابی و پایش قرار دهد. از مواردی که باید مورد نظارت قرار گیرد، انطباق قوانین، مقررات، ابزارهای طراحی شده، شیوه صحیح استفاده از عقود با در نظر گرفتن ضوابط عمومی و اختصاصی است که از آن با عبارت «انطباق با شریعت» تعبیر می‌شود و در حقیقت، به‌عنوان اولویت اول بانک‌های اسلامی در نظر گرفته می‌شود. (احمد و چپرا: ۲۰۰۲، ص. ۲۲)

بر این اساس، نظارت شرعی وظیفه انطباق با شریعت را در بانکداری اسلامی بین‌المللی برعهده دارد و به این صورت قابل تعریف است: «نظارت شرعی، کلیه اقدامات احتیاطی و نظارتی به‌منظور 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 به‌وسیله آن‌ها بتوان ریسک شریعت در یک بانک اسلامی یا یک نظام بانکی را حداقل کرد». (AAOIFI: 2021, P. 18)

این واقعیت را نمی‌توان نادیده گرفت که با گذشت بیش از چهار دهه از عملیاتی شدنِ بانکداری بدون‌ربا در کشور، همواره قوانین و مصوباتی، ابلاغ شده که به مرحله اجرا نرسیده است. در این رابطه، نظارت و تطبیق شرعی کمک می‌کند تا این امر اجرایی شود.

با عنایت به مطالب مطروحه، اهمیت مقوله نظارت بر بانک‌ها و در کنار آن نظارت شرعی مشخص شد و لازم است نظارت شرعی به‌عنوان مسئله‌ای جهت مدیریت ریسک شریعت مورد توجه قرار گیرد. در حقیقت، ریسک شریعت به‌دلیل عدم‌انطباق عملکرد و فعالیت بانک‌ها با موازین شرعی ایجاد می‌شود. (بچا: ۲۰۲۳، ص. ۲۶)

از سوی دیگر، از مهم‌ترین نتایج حاصل از نظارت شرعی، کاهش «ریسک شهرت» است. چرا که در صورت نبود نظارت فقهی و شرعی بر مؤسسات اعتباری و تعدی از اصول و ضوابط اسلامی و شرعی، اعتماد عمومی کاهش یافته و این امر، «ریسک شهرت» را به‌همراه خواهد داشت.

این موضوع در سطح بین‌الملل نیز اجرایی شده و بانک‌های اسلامی با درک اهمیت نظارت شرعی با تشکیل شوراهایی به این مسئله پرداخته‌اند. این کمیته‌های تخصصی با تعابیری همچون کمیته شریعت، شورای فقهی، کمیته فقهی و غیره به فعالیت در حوزه انطباق عملکرد و فعالیت مؤسسات اعتباری با فقه اسلامی مشغولند. از مسئولیت‌هایی که شوراهای فقهی در بانک‌های اسلامی برعهده دارند می‌توان به تنظیم آیین‌نامه‌ها، تدوین دستورالعمل‌ها، ارایه مشورت شرعی به مشتریان، پاسخ به سؤالات شرعی ذی‌نفعان (مدیران، کارکنان و مشتریان) و در نهایت، تدوین گزارش‌های دوره‌ای اشاره کرد. (الراجحی: ۲۰۲۲، ص. ۳۵)

شایان ذکر است، با عنایت به اهمیت نظارت شرعی در جهت کاهش ریسک شریعت و همچنین ریسک شهرت در شبکه بانکی کشور، این مبحث در نظام حقوقی و قانونی کشور نیز گنجانده شده است. بدین‌صورت که علاوه بر اصل چهارم قانون اساسی که بر ضرورت اسلامی بودن کلیه قوانین و مقررات مالی و اقتصادی تأکید کرده، در ماده (۱۶) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶–۱۴۰۰) نیز به‌صورت روشن و مشخص، ضرورت تشکیل شورای فقهی بانک مرکزی، با هدف نظارت شرعی در سطح مقررات‌گذاری و نظارت بر اجرا، مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین، در ماده (۱۸) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و در ماده (۱۷) طرح بانکداری ج.ا.ا. که در تاریخ اول خرداد ۱۴۰۲ توسط مجلس شورای اسلامی تهیه شده نیز به مبحث نظارت شرعی به تفصیل پرداخته است.

با توجه به‌آنچه بیان شد، تحقیق حاضر قصد دارد با رویکرد تطبیقی و با روش کتابخانه‌ای به سؤال اصلی خود که عنوان می‌دارد: «تجارب و استانداردهای بین‌المللی نظارت شرعی چه توصیه‌هایی برای طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به‌همراه داشته باشد؟»، پاسخ دهد. در نهایت و در بخش پایانی نیز به نتیجه‌گیری تحقیق و ارایه توصیه‌های سیاستی اشاره می‌شود.

پیشینه پژوهش

با بررسی‌های صورت گرفته در ادبیات حوزه نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی به برخی از موارد مرتبط که به زبان انگلیسی و فارسی انجام شده، اشاره می‌شود.

نظری (۱۴۰۱) در پژوهشی به روش تحلیلی-توصیفی، ضمن ارزیابی جایگاه قانونی شورای مشورتی فقهی بانکِ نگارای مالزی به‌عنوان بانک مرکزی این کشور و مقایسه آن با الگوی نظارت شرعی ایران، توصیه‌های سیاستی ارایه می‌کند. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که الگوی نظارت شرعی مورد استفاده در کشور مالزی به‌منظور اجرای بانکداری اسلامی در نظام بانکداری دوگانه این کشور (بانکداری اسلامی در کنار بانکداری متعارف) می‌تواند دلالت‌های مشخصی به‌منظور تقویت نظارت شرعی بر اجرای بانکداری بدون‌ربا در ایران و الگوگیری برای شورای فقهی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و همچنین، تدوین روش‌های نظارتی، شیوه‌ها و فرایندهای اجرایی مورد استفاده مسئولان نظارت و تطبیق شرعی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی کشور به‌همراه داشته باشد.

کاظمی نجف‌آبادی و احمدی (۱۳۹۷) در تحقیقی به شیوه میدانی می‌کوشند با استفاده از تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP)، الگوی مطلوب هیئت شرعی در بانکداری اسلامی را استخراج کنند. نتایج تحقیق مذکور حاکی از آن بوده که مدل پیشنهادی افزون بر استقلال و عدم تعارض در عملکرد، از مسئولیت مشورتی، نظارتی و اجرایی در امور فقهی و شرعی برخوردار است و می‌تواند بستر تحکیم و تعمیق بانکداری اسلامی را فراهم سازد.

روحانی و بنی‌طبا (۱۳۹۶) در تحقیقی با روش تحلیلی-توصیفی با واکاوی وضعیت موجود نظارت شرعی در نظام بانکی ایران و تبیین ضعف‌های قانونی، نهادی و اجرایی در این حوزه، مهم‌ترین پیامدهای نبود نظارت شرعی را تشریح می‌کنند. یافته‌های این تحقیق، پیشنهادهایی در زمینه تثبیت نظارت شرعی بر بانک‌ها و ارتقای جایگاه شورای فقهی بانک مرکزی ارایه می‌کند.

موسویان و میثمی (۱۳۹۳) در پژوهشی به روش تحلیلی-توصیفی به تحلیل مقوله نظارت بر انطباق روابط موجود در نظام بانکی با ضوابط شرعی می‌پردازند و ضمن آسیب‌شناسی نظارت شرعی در نظام بانکی ایران، توصیه‌های سیاستی جهت اجرایی‌سازی نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی کشور پیشنهاد می‌کنند.

موسویان و همکاران (۱۳۹۱) با روش تحلیلی-توصیفی حاکمیت شرعی در بانک‌ها و مؤسسات مالی-اسلامی انگلستان را بررسی می‌کنند و ضمن تحلیل الگوی حاکمیت شرعی مورد استفاده در آن کشور، به مقایسه با الگوی ایران می‌پردازند. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد الگوی مزبور که در محیطی غیراسلامی اجرا شده دارای ویژگی‌های مشخص و منحصربه‌فردی است که استخراج این ویژگی‌ها می‌تواند دلالت‌های مشخصی به‌منظور تقویت نظارت شرعی در ایران به‌همراه داشته باشد.

زولکیفلی (۲۰۱۰) با استفاده از روش تحقیق کیفی و تهیه پرسشنامه به جمع‌آوری و تحلیل دیدگاه‌های افراد عضو در شوراها و کمیته‌های شریعت برخی بانک‌های اسلامی با پنج ویژگی مناسب بودن حاکمیت شرکتی، میزان استقلال شورای شریعت در بانک، رقابت بین اعضای کمیته فقهی، شفافیت عملکرد اعضا و افشای صحیح و به‌موقع اطلاعات می‌پردازد. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد نظارت شرعی دارای مدل واحدی نبوده و کشورهای مختلف با توجه به ساختارهای متفاوتی که دارند و همچنین، با توجه به سطحی از بانکداری اسلامی که دارند، نسبت به استفاده از الگوهای گوناگون نظارت شرعی اقدام کرده‌اند.

موسویان و همکاران (۱۳۸۸) به روش توصیفی–تحلیلی می‌کوشند تا این فرضیه را اثبات کنند که تشکیل شورای فقهی، سطح مشروعیت و کارایی بانک‌های اسلامی را ارتقا داده و چنین نهادی با نظارت بر انطباق قوانین و عملکرد بانک‌ها با موازین اسلامی، فضای اعتمادبه‌نفس را برای کارگزاران و فضای اطمینان را برای مشتریان بانک فراهم می‌سازد. در این تحقیق، راه‌اندازی الگوی نظارت شرعی، ابزاری برای کاهش ریسک شریعت، روزآمد کردن قوانین بانکداری اسلامی و طراحی ابزارهای مالی جدید معرفی شده است.

با بررسی ادبیات موجود به‌نظر می‌رسد هنوز مطالعات کافی و دقیق بر روی الگوی عملیاتی بهینه نظارت شرعی برای نظام بانکی ایران صورت نگرفته است. بنابراین، بررسی تجربه سایر کشورها و مقایسه آن با تجربه ایران و استخراج دلالت‌های کاربردی به‌منظور بهبود و تقویت طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان قانون احتمالی مرجع در حوزه بانکداری اسلامی کشور از مباحثی است که هنوز تحقیقات کافی در رابطه با آن انجام نشده و از این‌رو، تحقیق حاضر دارای نوآوری است.

ریسک شریعت و ریسک شهرت

«ریسک شریعت»، واژه‌ای است نوین که از وجوه خاص نظارت بر بانک‌های اسلامی به‌حساب آمده و در مباحث نظارتیِ متعارف چندان مورد توجه نیست. در حقیقت، عدم‌انطباق فعالیت‌ها و عملیات بانکی با اصول و موازین شریعت، نظام بانکی را با ریسک شریعت مواجه می‌سازد. (محرابی: ۱۴۰۲، ص. ۱۰۳) در تعریفی که سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی (AAOIFI) از عبارت «ریسک شریعت» داشته، آن را بدین‌گونه تعریف کرده است: «ریسکی که یک بانک اسلامی یا یک نظام بانکی اسلامی به‌دلیل عدم‌انطباق فعالیت‌هایش با اصول و قوانین شریعت مقدس اسلام، ممکن است با آن مواجه شود». (AAOIFI: 2021, P. 7)

به تعبیر بالز، ریسک شریعت، ریسکی است که در آن، عقد به‌دلیل عدم‌انطباق با قوانین اسلامی باطل می‌شود. (بالز: ۲۰۰۸، ص. ۲۶). این ریسک به دو دسته تقسیم شده است: ریسک ناشی از استانداردهای متفاوت قراردادها در رویکردهای مختلف فقهی و ریسک ناشی از عدم‌انطباق با قوانین شرعی. (ون گرونینگ و اقبال: ۲۰۰۸، ص. ۲۹) ریسک شرعی نوع اول به ریسک حقوقی مربوط است، در حالی که نوع دوم ریسک شرعی ناشی از عدم رعایت موازین و اصول شرعی بانکداری اسلامی است که توسط هیئت شرعی تعیین شده است. (هیئت خدمات مالی اسلامی: ۲۰۰۵، ص.۳)

از سوی دیگر، ریسک شریعت ممکن است به ریسک حقوقی منجر شود. برای نمونه، بانک اسلامی که ادعا می‌کند محصولش به الزامات شرعی پایبند است و در عین حال از اجرای آن ناکام مانده، ممکن است با شکایت سهام‌دارانی مواجه شود که خواستار تحقق ادعای خود هستند. از این‌رو، غالباً ریسک شریعت و ریسک شهرت با یکدیگر همراه می‌شوند. (گیننا: ۲۰۱۴، ص. ۹۰) در حقیقت، کاهش ریسک شریعت سبب کاهش ریسک شهرت برای مؤسسات اعتباری و در نهایت، بانک مرکزی نیز می‌شود. به‌طور مشخص، ریسک شهرت، احتمال بروز زیان‌های ناشی از خدشه‌دار شدن شهرت مؤسسه اعتباری به‌دلیل وجود ضعف‌های عملیاتی (ریسک عملیات)، عدم رعایت قوانین، مقررات و استانداردهاست. (ریسک تطبیق) (مهدیان و همکاران: ۱۳۹۳، ص. ۲۱)

بر این اساس، نظارت شرعی سبب می‌شود تا مؤسسات اعتباری اسلامی از اصول و ضوابط شرعی خارج نشده و این امر سبب افزایش اعتماد عمومی می‌شود. علاوه بر این، تعدی از به‌کارگیری ضوابط شرعی در عملیات بانک‌های اسلامی موجب سلب اعتماد و ایجاد تردید مراجع تقلید، خبرگان بانکی، فقها، آحاد مردم جامعه و حتی کارمندان شبکه بانکی در رابطه با شرعی بودن عملیات بانکی می‌شود. در نتیجه، نبود نظارت شرعی یکی از مهم‌ترین مواردی است که ریسک شهرت را برای مؤسسه اعتباری به‌همراه خواهد داشت.

در همین راستا، براساس تجارب بین‌المللی، بانک‌های اسلامی ساختارها و فرایندهای حاکمیت شرکتی را ایجاد کرده‌اند تا به ذی‌نفعان اطمینان دهند که همه معاملات با اصول شریعت انطباق دارند. در این الگو، هیئت‌های نظارت شرعی که در داخل خودِ بانک اسلامی یا از طریق نهادهای خارجی مانند بانک مرکزی فعالیت دارند، انطباق با مبانی دینی را تضمین می‌کنند. (ون گرونینگ و اقبال: ۲۰۰۸، ص. ۱۸۷)

اصولاً هیئت‌های شرعی پنج مسئولیت اصلی را برعهده دارند:

۱- تأیید فقهی ابزارها و محصولات مالی اسلامی (پیش‌حسابرسی شرعی)؛

۲- بررسی انطباق معاملات با فتاوای فقهی (حسابرسی شرعی)؛
۳- محاسبه و پرداخت زکات؛
۴- شناسایی و کنار گذاشتن درآمدهای غیرمنطبق با شرع؛
۵- ارایه مشاوره درخصوص توزیع درآمد یا هزینه بین سهام‌داران بانک و صاحبان حساب‌های سرمایه‌گذاری. (همان: ص. ۱۸۹)

تجربه کشورهای مختلف در مدیریت ریسک شریعت از طریق نظارت و تطبیق شرعی

نظارت شرعی در سطح بین‌المللی، موضوعی متداول بوده و بانک‌های اسلامی با تشکیل شورای نظارت شرعی جهت اثبات عملکرد خود به‌عنوان فعالیتی مبتنی بر شریعت، به رقابت با بانک‌های متعارف می‌پردازند. شورای نظارت شرعی با هدف ارزیابی فعالیت بانک‌ها از منظر اسلامی به ذی‌نفعان این اطمینان را می‌دهد که عملیات انجام شده در بانک مربوط مبتنی بر شریعت است. (موسویان و میثمی: ۱۴۰۰، ص. ۵۶)

در سطح بین‌المللی، شوراهای فقهی با عناوین متفاوتی مانند کمیته فقهی، شورای شریعت، کمیته شریعت، ناظران شریعت و شورای تخصصی فقهی، مشغول به فعالیت هستند و اصلی‌ترین وظیفه آن‌ها انطباق با شریعت فعالیت‌های بانک‌های اسلامی است. بر این اساس، می‌توان ادعا کرد که همواره در بانک‌ها و مؤسسات اسلامی نوعی نظارت شرعی اجرا و عملیاتی شده است.

از مهم‌ترین وظایف و فعالیت‌های شورای فقهی در بانک‌های اسلامی بین‌المللی که دلالت بر انطباق با شریعت فعالیت‌های بانکی آن‌ها دارد، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: اطمینان از انطباق آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌های اجرایی و قراردادها با ضوابط شرعی، ارایه خدمات آموزشی در رابطه با اصول شریعت به مدیران و کارکنان، ارایه مشاوره شرعی به مشتریان، پاسخ به سؤالات شرعی ذی‌نفعان (مدیران، کارکنان و مشتریان)، مشاوره‌های موردی به مدیران ارشد، ارایه مشاوره انتخاب عقد به تسهیلات‌گیرندگان، انجام دادن 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. (نذیر: ۲۰۲۳، ص. ۴۷) در ادامه، این تحقیق به ارایه تجارب برخی کشورهای پیشرو می‌پردازد.

مالزی

بسیاری از کشورهای اسلامی در دهه ۸۰ میلادی نسبت به بررسی علمی در زمینه بانکداری منطبق با شریعت و همچنین، تأسیس مؤسسات اعتباری اسلامی اقدام کردند. ایران، پاکستان، عربستان سعودی، اندونزی و مالزی برخی از مهم‌ترین کشورهای مذکور به‌حساب می‌آیند. با وجود این‌که بانکداری اسلامی در تمامی این کشورها روبه رشد بوده، اما تجربه مالزی کاملاً متفاوت و انحصاری است. بدین‌معنا که سرعت رشد صنعت بانکداری اسلامی در مالزی بسیار بیشتر از کشورهای دیگر بوده است. به‌نحوی که در حال حاضر، مالزی به‌عنوان قطب بانکداری اسلامی جهان شناخته می‌شود. (کریشنان: ۲۰۲۰، ص. ۱۵۶)

در کشور مالزی، نظارت شرعی به‌صورت متمرکز مدیریت شده و برای درک بهتر مدل اجرای نظارت شرعی این کشور، نیاز است تا قوانین مرجع به‌صورت بهتری مورد توجه قرار گیرد. ارزیابی قانون بانک مرکزی مالزی (۲۰۰۹) و قانون خدمات مالی اسلامی (۲۰۱۳)، به‌عنوان دو قانون اصلی که به‌صورت خاص به مسئله نظارت شرعی پرداخته‌اند، نشان می‌دهد نکات بسیار مهم و کلیدی در این قوانین مورد تأکید قرار گرفته که در ادامه به برخی از آن‌ها پرداخته می‌شود.

الف- با عنایت به این‌که نظارت شرعی، هم در سطح بانک مرکزی و هم در سطح بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اسلامی انجام می‌شود، شورای فقهی بانک مرکزی مالزی براساس ماده ۵۱ قانون بانک مرکزی مالزی تشکیل شده و به فعالیت مشغول است. همچنین، شوراهای فقهی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اسلامی نیز براساس ماده ۳۰ قانون خدمات مالی اسلامی تشکیل می‌شود.

ب- هر چند در ماده ۵۱ از متن قانون بانک مرکزی مالزی، کلمه مشورتی در عنوان شورای فقهی استفاده شده، اما این مسئله به‌معنای عدم قدرت اجرایی این نهاد نیست. بلکه مصوبات این شورا، هم برای بانک مرکزی، هم برای شبکه بانکی و حتی دادگاه‌هایی که پرونده‌های مرتبط با موضوعات پولی، مالی و بانکی را بررسی می‌کنند، لازم‌الرعایه است. (نظری: ۱۴۰۱، ص.۳۳۴)

در این رابطه، متن زیر در تارنمای بانک مرکزی مالزی آمده است: «در قانون بانک مرکزی مالزی که در سال ۲۰۰۹ به‌تصویب رسیده، جایگاه و کارکرد شورای فقهی بانک مرکزی تقویت شد. بدین‌صورت که شورای فقهی بانک مرکزی به یگانه مرجع رسمی تصمیم‌گیر در مسایل شرعیِ مرتبط با حوزه بانکداری اسلامی، تکافل و مالی اسلامی تبدیل شد. بر این اساس، مصوبات شورای فقهی بانک مرکزی بر هر تصمیم‌گیری یا مصوبه متضادی که توسط سایر شوراها یا نهادهای شرعی موجود در مالزی اتخاذ می‌شود، غلبه دارد. همچنین، دادگاه‌ها و محاکم قضایی موظفند در تمامی دعاوی قضایی که

به‌نحوی به مالی اسلامی مرتبط می‌شود، به مصوبات شورای فقهی بانک مرکزی رجوع کنند و این مصوبات لازم‌الاجرا محسوب می‌شود».

پ- با عنایت به این‌که مبحث نظارت شرعی از حساسیت بسیار بالایی برخوردار است، بنابراین، قانون‌گذاران این کشور با هدف تقویت مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در مدیران بانک مرکزی و شبکه بانکی در زمینه اجرای بانکداری اسلامی، مجازات و تنبیهات بازدارنده‌ای را وضع کرده‌اند. بر این اساس، در چهارچوب قوانین، هر یک از مدیران بانک مرکزی یا شبکه بانکی که از مصوبات شورای فقهی بانک مرکزی یا مصوبات شورای فقهی هر یک از بانک‌ها تخلف کند، به مجازاتی معادل حداکثر هشت سال زندان یا بیست‌وپنج میلیون رینگِت یا هر دو (به تشخیص دادگاه) محکوم می‌شود. همچنین، در ماده ۲۸ قانون خدمات مالی اسلامی آمده است:

«۱- یک بانک یا مؤسسه اعتباری یا مالی اسلامی، موظف است به‌صورت پیوسته و در تمامی زمان‌ها، انطباق کلیه عملیات، کسب‌وکارها و فعالیت‌هایش را با شریعت تضمین کند ...؛

۲- اگر یک بانک یا مؤسسه اعتباری یا مالی اسلامی به هر نحو مطلع شود که بخشی از عملیات، کسب‌وکارها و فعالیت‌هایش با شریعت انطباق ندارد یا این‌که خلاف مشورت (و مصوبات) شورای فقهی بانک یا خلاف مشورت و مصوبات شورای فقهی بانک مرکزی است، موظف است نسبت به انجام دادن اقدامات زیر اقدام کند:

- بلافاصله بانک مرکزی مالزی و شورای فقهی بانک را در جریان موضوع قرار دهد.
- بلافاصله نسبت به متوقف کردن آن بخش از عملیات، کسب‌وکارها و فعالیت‌ها که خلاف شرع است، اقدام کند. همچنین، سایر عملیات، کسب‌وکارها و فعالیت‌های مشابه را نیز متوقف کند.
- در طول حداکثر سی روز پس از مطلع شدن از موارد خلاف شرع یا زمان بیشتری که توسط بانک مرکزی مالزی تعیین می‌شود، برنامه خود را جهت اصلاح موارد خلاف شرع به بانک مرکزی ارایه دهد؛

۳- بانک مرکزی مالزی (در صورت نیاز) نسبت به ارزیابی و ممیزی در رابطه با انجام دادن اصلاحات مذکور در عمل اقدام خواهد کرد؛

۴- هر شخص (حقیقی یا حقوقی) که از مفاد بندهای یک تا سه این ماده قانونی تخلف کند، مرتکب جرم شده و در صورت اثبات محکومیت، به مجازات حبس به‌میزان حداکثر هشت سال یا بیست‌وپنج میلیون رینگِت یا هر دو (به تشخیص دادگاه) محکوم می‌شود».

ت- جهت تضمین سطح مسئولیت‌پذیری و همچنین، پاسخگویی اعضای شوراهای فقهی، قوانین مرتبط با نظارت شرعی در کشور مالزی مجازات‌هایی را در این رابطه نیز مشخص کرده است. در این رابطه، در ماده ۲۹ قانون خدمات مالی اسلامی آمده است: «هر بانک یا مؤسسه اعتباری یا مالی اسلامی شامل مدیرعامل، رییس هیئت‌مدیره، مدیران ارشد و اعضای شورای فقهی، باید به استانداردهای تعیین شده در مواد یک و دو این ماده قانونی (در رابطه با وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های اعضای شورای فقهی و مدیران مؤسسه) پایبند باشند. هر شخصی (شامل اعضای شورای فقهی بانک یا مؤسسه) که از استانداردهای مذکور تخلف کند، مرتکب جرم شده و در صورت اثبات محکومیت، به مجازات حبس به‌میزان حداکثر هشت سال یا بیست‌وپنج میلیون رینگِت یا هر دو (به تشخیص دادگاه) محکوم می‌شود».

ث- ضرورت تبدیل مالزی به مرکز مالی اسلامی بین‌المللی نکته جالب توجهی است که در ماده (۶۰) قانون بانک مرکزی مالزی به وضوح به آن پرداخته شده است. در این رابطه، ماده (۶۰) این قانون اذعان می‌دارد: «بانک مرکزی مالزی موظف است با همکاری دولت یا هر یک از نهادهای دولتی ... و با در نظر گرفتن تدابیر لازم، زمینه توسعه و ارتقا جایگاه مالزی در صنعت بانکداری و مالی اسلامی و تبدیل این کشور به مرکز مالی اسلامی بین‌المللی را فراهم کند».

به‌طور خلاصه، ویژگی‌های الگوی نظارت شرعی بر مؤسسات اعتباری در مالزی در جدول شماره (۱) قابل مشاهده است.

جدول شماره ۱: ویژگی‌های الگوی نظارت شرعی در مالزی

ردیف	ویژگی	توضیحات
۱	سطح نظارت شورای فقهی بانک مرکزی	– کلیه امور مرتبط با مسایل شریعت در بانک مرکزی و مؤسسات مالی اسلامی
۲	جایگاه احکام شورای فقهی بانک مرکزی	– الزام‌آور برای کلیه مؤسسات مالی اسلامی، دادگاه‌ها و محاکم داوری و کمیته‌های شریعت مؤسسات – تعیین استاندارد توسط بانک مرکزی و الزام‌آوری و اثربخشی مضاعف برای هر شخص حقیقی و حقوقی مرتبط، اعم از مدیران بانک مرکزی و مؤسسات مالی اسلامی و همچنین اعضای کمیته شریعت
۳	جایگاه کمیته شریعت مؤسسات	– نظارت شرعی داخلی مؤسسات و ابزار بازدارنده به‌منظور انطباق با شریعت در مؤسسات مالی اسلامی

(ادامه) جدول شماره ۱: ویژگی‌های الگوی نظارت شرعی در مالزی

ردیف	ویژگی	توضیحات
۴	مرجع انتخاب‌کننده اعضا و میزان استقلال شورای فقهی بانک مرکزی	پیشنهاد وزیر امور مالی و تأیید توسط پادشاه مالزی – استقلال نسبی
۵	مرجع انتخاب‌کننده اعضا و میزان استقلال کمیته شریعت	پیشنهاد مؤسسه مالی اسلامی و تأیید بانک مرکزی – استقلال نسبی
۶	اجباری یا اختیاری بودن نظارت شرعی	اجباری
۷	تعیین مرجع حل اختلاف و داوری	مرجع حل اختلاف شورای فقهی بانک مرکزی است.
۸	وجود قانون واحد برای حکمرانی شریعت	وجود دارد.

منبع: نظری: ۱۴۰۱، ص. ۳۴۳

اندونزی

کشور اندونزی نیز از کشورهایی است که در بحث نظارت شرعی به‌صورت متمرکز عمل می‌کند و همانند کشور مالزی در دو سطح بانک مرکزی و شبکه بانکی، نظارت شرعی را به مرحله اجرا رسانده است. در بانک مرکزی این کشور نهادی تحت عنوان «هیئت شریعت ملی» مشغول به فعالیت است که توسط جمعی از صاحب‌نظران تشکیل و راه‌اندازی شده است. بانک مرکزی اندونزی این هیئت را به رسمیت می‌شناسد و تمامی مقررات در حوزه بانکداری اسلامی را منطبق با احکام و فتاوای اعلامی از سوی این هیئت صادر می‌کند. گواه این ادعا، صدور احکام و فتاوای متعدد درخصوص قراردادهای مضاربه، مشارکت و وکالت در نظام بانکی و برخی قراردادهای مورد استفاده در صنعت تکافل بوده و این احکام در حکم قوانین موضوعه کشور اندونزی هستند. (ویلسون: ۲۰۱۹، ص. ۱۸)

براساس آنچه بیان شد، در سطح مؤسسات اعتباری این کشور نیز هیئت شرعی تشکیل شده‌اند و دارای اختیارات مشورتی، نظارتی و اجرایی هستند. در واقع، تمامی مؤسسات اعتباری اسلامی فعال در اندونزی، ملزم به داشتن هیئت نظارت شرعی هستند. صلاحیت و اعتبار اعضای هیئت شرعی مستقر در مؤسسات اعتباری باید به تأیید هیئت شریعت ملی بانک مرکزی این کشور برسد. در حقیقت، هیئت‌های نظارت شرعی مؤسسات اعتباری در امر نظارت بر فعالیت شبکه بانکی به‌عنوان بازوی اجرایی و همکار هیئت شریعت ملی (که در بانک مرکزی اندونزی مستقر است) فعال هستند. بانک مرکزی اندونزی اصولی را در رابطه با نحوه انتخاب و فعالیت این هیئت‌ها تعیین کرده است. برای نمونه، هر یک از هیئت‌های نظارت شرعی ملزم هستند هر شش‌ماه یک‌بار گزارش انطباق با شریعت مؤسسه را درباره

نظارت شرعی خود به اعضای هیئت‌مدیره، هیئت شریعت ملی و بانک مرکزی اندونزی ارایه کنند. (موسویان و دیگران: ۱۳۹۸، ص. ۱۹)

در مجموع، براساس تجربه اندونزی، حکمرانی شریعت در سطح مرکزی و ملی به‌تنهایی برای مدیریت و کاهش ریسک شریعت کافی نیست و ضرورت دارد سازوکار نظارت شرعی در سطح مؤسسات مالی اسلامی نیز برای کاهش ریسک شهرت و ریسک حقوقی این مؤسسات شکل گیرد. این همان سازوکار دو سطحی نظارت شرعی بر مؤسسات مالی اسلامی است که پیش‌تر در تجربه کشور مالزی بدان اشاره شد. (کریمه: ۲۰۲۲، ص.۱۰۴)

عربستان سعودی

عربستان نیز از کشورهای پیشرو در حوزه بانکداری اسلامی محسوب می‌شود. نخستین بانک تجاری در کشور عربستان با نام شرکت تجاری هلند در سال ۱۹۲۶ میلادی فعالیت خود را آغاز کرده است. در نگاه کلی، بانکداری و امورمالی در عربستان سعودی تحت کنترل سازمان پولی عربستان سعودی (ساما) فعالیت می‌کند که در واقع، بانک مرکزی عربستان به‌حساب می‌آید و مبتنی بر قانون بانکی مصوب ۱۹۶۶ میلادی است. (السید: ۲۰۱۵، ص. ۳۰۲)

موضوع نظارت شرعی بر فعالیت مؤسسات اعتباری اسلامی در کشور عربستان به‌صورت متمرکز انجام نشده و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری جهت تأیید شرعی بودن فعالیت‌های خود مختارند تا آزادانه عمل کنند. بنابراین، هیچ‌گونه قانون مشخص و متمرکزی در رابطه با فعالیت مؤسسات اعتباری اسلامی و نظارت فقهی و شرعی وجود ندارد. این امر با هدف ایجاد نوعی رقابت در ارایه رویکردها و ابزارهای جدید منطبق با تعالیم شرع انجام گرفته است. (ویلسون: ۲۰۱۹، ص. ۱۳)

نکته حایز اهمیت در رابطه با تجربه نظارت شرعی در کشور عربستان آن است که اگر چه اجبار و الزام قانونی از سوی بانک مرکزی برای تشکیل شورای فقهی در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی وجود ندارد، اما از حیث اهمیت موضوع، تمامی مؤسسات اعتباری این کشور دارای هیئت شریعت هستند. این هیئت‌های شریعت نیز معمولاً دارای اختیارات (حقوق) و وظایف (تکالیف) گسترده‌ای هستند که شامل وظایف مشورتی، نظارتی و حتی اجرایی نیز می‌شود. در حقیقت، هیئت‌های شریعت در مؤسسات اعتباری این حق را دارند که از عملکردها، ابزارها و فرایندهایی که برخلاف اصول بانکداری اسلامی و شرع تشخیص داده می‌شود، جلوگیری به‌عمل آورند. (زولکیفلی: ۲۰۱۰، ص. ۹۵)

افراد حاضر در کمیته‌های شریعت نیاز است تا در رشته‌های فقه متخصص بوده و همچنین، با مباحث بانکی نیز آشنایی کافی داشته باشند. یا این‌که متخصص اموربانکی بوده و به‌میزان مورد نیاز در حوزه علوم اسلامی، مطالعه و پژوهش داشته باشند. از این‌رو، انتخاب اعضای هیئت شرعی معمولاً به‌وسیله مجمع عمومی مؤسسات اعتباری انجام می‌گیرد. (سلوام: ۲۰۱۸، ص. ۱۴) به‌منظور آشنایی بیشتر با الگوی نظارت شرعی در مؤسسات اعتباری کشور عربستان، مناسب است تجربه بانک الراجحی (به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین بانک‌های اسلامی در عربستان و جهان) در حوزه نظارت شرعی مورد ارزیابی قرار گیرد. (موسویان و میثمی: ۱۴۰۰، ص. ۱۳۵)

هیئت نظارت شرعی در بانک الراجحی با تصویب در یازدهمین مجمع عمومی این بانک در سال ۱۹۷۷ تشکیل شد. این هیئت با رأی سهام‌داران بانک و از طریق مجمع عمومی تشکیل شده و نقش فعالی ایفا می‌کند. هیئت مذکور نسبت به سایر بخش‌های بانک (نظیر هیئت‌مدیره، مدیریت، واحد نظارت و غیره) کاملاً مستقل بوده و از ظرفیت و جایگاه قانونی مناسبی به‌منظور انجام دادن وظایفی که برعهده دارد، برخوردار است.

بانک الراجحی در حوزه نظارت شرعی تنها به تشکیل هیئت شریعت اکتفا نکرده، بلکه بخش‌هایی در زیرمجموعه این هیئت و به‌منظور تقویت عملکرد آن تشکیل داده است. سه واحد اصلی که به‌طور مستقیم زیر نظر هیئت شریعت به فعالیت مشغول بوده و هر یک وظایف مشخصی برعهده دارند، عبارتند از: دبیرخانه، واحد کنترل شرعی و واحد اطلاعات. (الراجحی: ۲۰۲۳، ص. ۶) وظایف محوله هر بخش به‌شرح جدول شماره (۲) است.

جدول شماره ۲: وظایف واحدهای زیرمجموعه هیئت شریعت

واحدهای زیرمجموعه هیئت شریعت	وظایف
دبیرخانه	مسئولیت پیگیری و تشکیل جلسات، تدوین صورتجلسات و انجام دادن سایر مسایل اجرایی مرتبط با هیئت شرعی
واحد کنترل شرعی	بازوی اجرایی هیئت شریعت، پیگیری اجرایی شدن مصوبات مرتبط
واحد اطلاعات	اطلاع‌رسانی و مشورت‌دهی به ذی‌نفعان داخلی و خارجی بانک در حوزه بانکداری اسلامی به‌طور عام و مصوبات هیئت شریعت به‌صورت خاص

بحرین

یکی از کشورهای پیشرو در حوزه بانکداری اسلامی، به‌ویژه در قانونگذاری و نظارت، کشور بحرین است. این کشور، فعالیت‌های بنیادین و اساسی در این عرصه انجام داده که می‌توان به راه‌اندازی «مرکز مدیریت نقدینگی بحرین»، «سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات اعتباری اسلامی» و «بازار مالی اسلامی بین‌المللی» اشاره کرد.

بانک مرکزی بحرین، تنها مرجع قانون‌گذار در بخش مالی و مسئول قانون‌گذاری و نظارت بر تمامی مؤسسات فعال در بازار پول (فعالیت‌های بانکی)، بازار بیمه و بازار سرمایه است. نظارت بر نظام مالی این کشور در چهارچوب پنج قانون انجام می‌گیرد که عبارتند از: قانون بورس اوراق بهادار بحرین (۱۹۸۷ میلادی)، قانون شرکت‌های تجاری (۲۰۰۱ میلادی)، قانون پولشویی (۲۰۰۱ میلادی)، قانون بانک مرکزی و نهادهای مالی بحرین (۲۰۰۶) و قانون تراست (۲۰۰۶ میلادی).

«هیئت مشورتی شریعت ملی» با هدف تضمین تطابق فعالیت‌های انجام شده با تعالیم بانکداری اسلامی در کنار کمیته‌های شریعت مستقر در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و در سطح بانک مرکزی (به‌عنوان بازوی مشورتی در مقوله احکام شرعی) تشکیل شده است. این هیئت فاقد قدرت اجرایی بوده و تنها اختیارات مشورتی و نظارتی را برعهده دارد. براساس قوانین بانک مرکزی بحرین، هیئت مذکور تنها در امور مورد اختلاف حق اظهارنظر دارد و از دخالت در مسایل داخلی مؤسسات اعتباری یا فعالیت کمیته‌های شریعت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی منع شده است. (حسن و دیگران: ۲۰۲۲، ص. ۱۵۴)

گونه‌شناسی مدل‌های مختلف نظارت و تطبیق شرعی

تجربه الگوهای نظارت و تطبیق شرعی در کشورهای اسلامی و غیرمسلمان نشان می‌دهد که مدل‌ها و الگوهای مختلف نظارت بر شرعی بودن عملکرد مؤسسات اعتباری اسلامی را می‌توان در سه گروه دسته‌بندی کرد که عبارتند از: رویکرد محدود، رویکرد متوسط و رویکرد گسترده. (شکل شماره ۱)

شکل شماره ۱: رویکردهای موجود در نظارت و تطبیق شرعی



در این بخش به تعریف هر یک از رویکردهای مورد اشاره پرداخته و سپس با بیان شاخص‌های کاربردی به گروه‌بندی کشورها براساس شاخص‌های مذکور پرداخته می‌شود.

الف- رویکرد محدود: در برخی کشورها، نهادهای قانون‌گذار معتقدند اگرچه نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اسلامی امری مبرهن بوده و از ضروریات است، اما اجرای آن را به‌صورت گسترده لازم ندانسته و در این رابطه رویکرد محدودی دارند.

ب- رویکرد گسترده: برخلاف آنچه در رویکرد محدود مشاهده شد، نهادهای قانون‌گذار در برخی از کشورها بر لزوم نظارت گسترده بر شرعی بودن فعالیت مؤسسات اعتباری اسلامی معتقدند و در این رابطه رویکرد مذکور را مدنظر قرار می‌دهند.

پ- رویکرد متوسط: در برخی از کشورها نیز رویکردی میانه و حدفاصل دو رویکرد قبلی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

با بررسی استراتژی کشورهای مختلف، همان‌طور که در جدول شماره (۲) نیز ملاحظه می‌شود، می‌توان حداقل با سه شاخص، بین رویکردهای متفاوت تفکیک قایل شد که عبارتند از: «وجود قانون واحد در رابطه با نظارت شرعی»، «وجود نهاد نظارت شرعی مرجع در بیرون از بانک» و نهایتاً «اجباری بودن نظارت شرعی».

بنا بر تقسیم‌بندی ارایه شده در جدول شماره (۳) می‌توان کشورهای مختلف را تا حدودی دسته‌بندی کرد. همان‌طور که در جدول بیان شده، مراجعه به قوانین موجود در نظارت بانکی کشورهای مختلف که به‌نحوی نهادهای اعتباری اسلامی دارند، نشان می‌دهد که براساس شاخص‌های طرح شده، کشورهای عربستان، انگلستان و آمریکا در ذیل رویکردهای محدود در نظارت بر مؤسسات اعتباری اسلامی قرار می‌گیرند. اما در مقابل، کشورهای کویت و قطر در گروه کشورهای با نظارت شرعی در سطح متوسط قرار دارند. در نهایت، می‌توان بیشتر کشورها را در گروه رویکردهای گسترده در بحث نظارت شرعی

جای داد که می‌توان به‌کشورهای مالزی، اندونزی، بحرین و امارات اشاره کرد. (میثمی و آهنگر: ۱۴۰۳، ص.۱۰) با توجه به مجموعه‌ای از قوانین، دستورالعمل‌ها، نهادها و اقدامات نظام بانکی کشور در حوزه نظارت و تطبیق شرعی، می‌توان رویکرد کشور را در حوزه مزبور رویکردی گسترده قلمداد کرد.

جدول شماره ۳: شرح تفصیلی رویکردهای موجود در مسئله نظارت شرعی

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

استانداردهای بین‌المللی در زمینه نظارت و تطبیق شرعی

برخی مؤسسات بین‌المللی فعال در حوزه بانکداری اسلامی با هدف استانداردسازی مسئله نظارت شرعی کوشیده‌اند بهترین شیوه‌های اجرایی کردن نظارت شرعی در بانک‌های اسلامی را استخراج کرده و جهت اجرا مطرح کنند. به‌بیان دیگر، این مؤسسات استانداردهایی را جهت تشکیل شوراهای فقهی در بانک‌های اسلامی و انجام دادن نظارت شرعی مؤثر تدوین کرده‌اند. مهم‌ترین هدفی که ارایه‌کنندگان این استانداردها و اصول برای خود در نظر گرفته‌اند، یکسان‌سازی یا دست‌کم مشابه‌سازی تجربه نظارت شرعی در مؤسسات اعتباری اسلامی و استخراج بهترین تجارب است. (بانک توسعه اسلامی: ۲۰۲۳، ص. ۹) به‌نظر می‌رسد مرور جزیی استانداردهای این مؤسسات بین‌المللی جهت استقرار هر چه بهتر نظارت شرعی در نظام بانکی کشور دارای اهمیت فراوان است و می‌تواند نکات و درس‌های مهمی به‌همراه داشته باشد.

با عنایت به آنچه مطرح شد، ضروری می‌داند در این قسمت به بررسی تجربه دو مورد از اصلی‌ترین مؤسسات فعال در حوزه استانداردسازی نظارت شرعی پرداخته شود. این دو مؤسسه به‌ترتیب، هیئت خدمات مالی اسلامی و سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی هستند که در ادامه به‌صورت مختصر به معرفی آن‌ها پرداخته می‌شود.

یادآور می‌شود، استانداردها و اصول ارایه شده توسط این مؤسسات، محدود به نظارت شرعی نبوده و شامل بسیاری از مسایل دیگری نیز می‌شود که بانک‌های اسلامی با آن‌ها مواجهند. اما با توجه به اهداف این قسمت، تأکید اصلی بر مسئله استانداردها و اصول نظارت شرعی است.

هیئت خدمات مالی اسلامی (IFSB)

هیئت خدمات مالی اسلامی در سال ۲۰۰۲ میلادی در کشور مالزی تشکیل شد. این هیئت متشکل از مجموعه‌ای از بانک‌های مرکزی و سازمان‌های نظارتی است و هدف از تأسیس 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 ارایه می‌دهند. این مرکز، مؤسسات مالی اسلامی را شامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (بازار پول)، بازار سرمایه و شرکت‌های بیمه‌گر می‌داند.

در حقیقت، وظیفه اصلی هیئت خدمات مالی اسلامی، تکمیل کردن استانداردها و اصول کمیته بال برای بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی است. افزودن قسمت‌های مرتبط با بانکداری اسلامی به دستورالعمل‌های متعارف در تکمیل استانداردهای این کمیته نقش بسزایی داشته است. با عنایت به آنچه بیان شد، مؤسسات مالی اسلامی می‌توانند از رهنمودهای هیئت خدمات مالی اسلامی در کنار اصول مطروحه کمیته بال استفاده کنند. (آی.اف.اس.بی: ۲۰۲۰، ص. ۲)

هیئت خدمات مالی اسلامی به‌لحاظ محتوایی توانسته است محصولاتی کاربردی برای مؤسسات مالی اسلامی تولید کند. مجموعه فعالیت‌های این مؤسسه در قالب ۱۹ استاندارد، اصول راهنما و نکات فنی ارایه شده است. عناوین برخی از این استانداردها عبارت است از: استانداردهای کفایت سرمایه، اصول راهنمای حاکمیت شرکتی برای مؤسسات بیمه اسلامی، استانداردهای مدیریت ریسک، استانداردهای حاکمیت شرکتی و در نهایت استانداردهای شفافیت.

یکی از استانداردهای منتشر شده توسط این مؤسسه، استاندارد نظارت شرعی است که مرتبط با تحقیقِ پیش‌رو‌ست. این استاندارد با عنوان اصلی «اصول راهنمای حاکمیت شرعی برای مؤسسات ارایه‌کننده خدمات مالی اسلامی»، دهمین استاندارد ارایه شده توسط هیئت خدمات مالی اسلامی است. این مجموعه شامل ۹ اصل راهنما در نظارت شرعی است که خود در قالب چهار بخش ارایه شده است. این چهار بخش عبارتند از: رویکرد کلی به نظارت شرعی، شایستگی و انتخاب اعضای شوراهای فقهی، ضوابط استقلال و عدم تأثیرپذیری شورای فقهی و در نهایت، شیوه‌های محرمانگی.

سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی (AAOIFI)

سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی، مؤسسه‌ای بین‌المللی، غیردولتی و غیرانتفاعی است که می‌کوشد استانداردهای حسابداری، حسابرسی، حاکمیتی و اخلاقی برای بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی ارایه کند. این سازمان در تاریخ ۲۷ مارس سال ۱۹۹۱ میلادی در کشور بحرین تأسیس شد. (AAOIFI: 2021, P. 15)

سازمان حسابداری و حسابرسی برای مؤسسات مالی اسلامی طی زمان فعالیت خود، استانداردهای کاربردی و اجرایی متفاوتی را به‌منظور عملیاتی شدن در کشورهای عضو و غیرعضو تدوین کرده است. دو مجموعه «استانداردهای شرعی برای مؤسسات مالی اسلامی» و «استانداردهای حسابداری، حسابرسی و حاکمیتی برای مؤسسات مالی اسلامی» از مهم‌ترین محتواهای تولید شده توسط این مؤسسه هستند که در دو دهه اخیر به‌صورت سالانه یا دوسالانه مورد اصلاح و تکمیل قرار گرفته‌اند.

این دو استاندارد به دو زبان انگلیسی و عربی تهیه شده و در غالب کتابچه‌ای مدون در اختیار کارشناسان، خبرگان و علاقمندان به مباحث مالی اسلامی قرار گرفته است. کتاب «استانداردهای شرعی برای مؤسسات مالی اسلامی» به ارایه استانداردهای شریعت در حوزه فعالیت‌های مختلفی می‌پردازد که در یک بانک یا مؤسسه اعتباری اسلامی جریان دارد. این مجموعه در حال حاضر شامل ۴۱ استاندارد است که در رابطه با ۴۱ فعالیت مالی اسلامی رایج تدوین شده است. برخی موارد مرتبط دیگر نیز در حال حاضر در کمیته‌های علمی مربوط در حال بررسی بوده و پس از نهایی شدن به مجموعه اضافه خواهد شد.

این استانداردها در حال حاضر شامل مواردی چون تأخیر در تأدیه، مضاربه، حواله، جعاله، مرابحه، استصناع و استصناع موازی، اوراق تجاری، انواع صکوک، قرض‌الحسنه، کارت‌های بدهی و اعتباری، ضمانت سپرده، بیمه سپرده، سلم و سلم موازی، ترکیب عقود مختلف با یکدیگر، خدمات بانکی، کنترل غرر در مبادلات بانکی، وقف، زکات، صدقات و توزیع سود هستند.

دومین اثر مهم ارایه شده توسط سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی، کتاب استانداردهای حسابداری، حسابرسی و حاکمیتی است. این مجموعه شامل پنج بخش بوده و پس از مقدمه، در بخش دوم به ارایه استانداردهای حسابداری می‌پردازد. استاندارد یاد شده شامل ۲۵ سرفصل است که به‌صورت تفصیلی به‌شیوه حسابداری عقود اسلامی مانند مرابحه، مشارکت، مضاربه و جعاله می‌پردازد. بخش سوم، استانداردهای حسابرسی را ارایه کرده و در فصول دیگر به مباحثی مانند ضوابط حسابرسی و نحوه گزارش‌دهی پرداخته می‌شود. (که شامل پنج استاندارد است.) بخش چهارم، استانداردهای حاکمیتی مورد نیاز مؤسسه اعتباری اسلامی را مورد بحث قرار می‌دهد. (این بخش شامل هفت

استاندارد است.) بخش آخر نیز به ارایه موارد اخلاقی اختصاص دارد که لازم است در مؤسسات مالی اسلامی رعایت شوند. (این بخش شامل دو استاندارد است.)

اگر چه تمامی استانداردهای مطرح شده در این اثر دارای اهمیت هستند و بررسی آن‌ها خارج از لطف نیست، اما بخش پنجم، یعنی استانداردهای حاکمیتی که می‌توان آن را «استانداردها و اصول نظارت شرعی صحیح در مؤسسه اعتباری اسلامی» نامید، با موضوع مربوط به این تحقیق ارتباط قابل‌توجهی دارد. در این استاندارد، مباحث مرتبط با فعالیت‌های اجرایی و نظارتی که لازم است در تأسیس، فعالیت و گزارش‌دهی شورای فقهی در یک بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی مورد توجه قرار گیرد، بررسی می‌شود. اگر چه تمامی موارد ارایه شده در بخش استانداردهای حاکمیتی در مسئله نظارت شرعی کاربرد دارد، اما با توجه به محدودیت‌های این تحقیق، در ادامه به بررسی استانداردهای اول و دوم اشاره می‌شود که به‌ترتیب به مسئله «فرایند اجرایی تشکیل شورای فقهی» و «شیوه مناسب انجام دادن نظارت شرعی» می‌پردازد.

استاندارد اول: همان‌طور که پیش از این بیان شد، بخش مربوط به استانداردهای حاکمیتی شامل هفت استاندارد می‌شود. این بخش که بیش از سایر استانداردها با اهداف تحقیق حاضر مرتبط است، تحت عنوان «هیئت نظارتی شریعت: تأسیس، ترکیب و گزارش‌دهی» ارایه شده است. فصول مباحث مطروحه در این استاندارد بدین‌صورت است که نخست، مقدمه بیان شده و سپس، تعریف «هیئت نظارتی شریعت» عنوان شده است. در بخش سوم، مسئله نحوه تعیین اعضای این هیئت مورد بررسی قرار می‌گیرد. 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 می‌دهد. در این قسمت، درخصوص بخش‌های مختلفی توضیح داده می‌شود که باید در گزارش درج شود و همچنین، محتوایی که لازم است در هر یک از این بخش‌ها ارایه شود. بخش ششم نیز به مقوله نحوه انتشار و مخاطبان گزارش نظارت شرعی اختصاص می‌یابد.

استاندارد دوم: در این بخش از استاندارد حاکمیتی به مسئله نحوه اجرای نظارت شرعی پرداخته شده است. فصل‌بندی مباحث مطرح شده در این استاندارد بدین‌صورت است که نخست، مقدمه، تعریف و اصول مهمی که در مقوله نظارت شرعی لازم‌الرعایه است، مورد توجه قرار می‌گیرد. در ادامه، اهداف انجام دادن نظارت شرعی، مسئولیت‌ها و وظایف مدیریت بانک اسلامی در موضوع نظارت شرعی مورد تأکید واقع می‌شود. در بخش پنجم، شیوه و مراحل تدریجی اجرایی کردن نظارت شرعی بیان شده و بخش ششم نیز به ضرورت تدوین با کیفیت گزارش مربوط به‌نظارت شرعی اختصاص می‌یابد.

بررسی وضعیت نظارت شرعی در نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران

برخلاف برخی کشورهای اسلامی که نظارت و تطبیق شرعی را از طریق تشکیل شورای فقهی در هر یک از بانک‌های اسلامی پیگیری می‌کنند، نظارت شرعی در نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران به‌صورت متمرکز اجرا می‌شود. براساس ماده ۱۶ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، شورای فقهی در بانک مرکزی تأسیس و مصوبات آن لازم‌الرعایه شد. (نظری: ۱۴۰۱، ص. ۳۲۹)

هم‌اکنون نیز براساس ماده ۱۸ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، جایگاه شورای فقهی به یکی از ارکان بانک مرکزی ارتقا پیدا کرده است. طبق این قانون، شورای فقهی برای حصول اطمینان از عدم مغایرت تصمیمات بانک مرکزی درباره نوع قراردادهای مورد استفاده در عملیات بانکی (سپرده‌گیری، پرداخت تسهیلات و ایجاد اعتبار) با موازین شرع، با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

۱- پنج فقیه (مجتهد متجزی در حوزه فقه معاملات و صاحب‌نظر در مسایل پولی و بانکی)؛

۲- قایم‌مقام رییس‌کل؛

۳- معاونان تنظیم‌گری و نظارت و حقوقی رییس‌کل؛

۴- یک نفر اقتصاددان متخصص در بانکداری اسلامی به انتخاب رییس‌کل؛

۵- یک نفر حقوقدان متخصص در بانکداری اسلامی به انتخاب رییس‌کل؛

۶- یک نفر از مدیران عامل بانک‌های کشور به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی. (قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: ۱۴۰۲)

براساس قانون مذکور، اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی موظفند نوع قراردادهای مورد استفاده خود را برای انجام دادن عملیات بانکی به تأیید شورای فقهی برسانند. همچنین، در بند (ذ) ماده (۱۸) قانون یاد شده، تعیین چگونگی نظارت فقهی موضوع این ماده را در اختیار شورای فقهی بانک قرار داده است. در الگوی مصوب شورای فقهی بانک مرکزی که هم‌اکنون در نظام بانکی کشور اجرایی شده، یک نفر تحت عنوان مسئول نظارت و تطبیق شرعی در مؤسسات اعتباری تعیین شده که وظیفه نظارت فقهی و عدم‌مغایرت تصمیمات و عملیات مؤسسات را با مصوبات شورای فقهی بانک مرکزی برعهده دارد.

در همین راستا، «ضوابط ناظر بر نظارت و تطبیق شرعی در مؤسسات اعتباری» طی بخشنامه شماره ۰۱/۱۵۱۷۲۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۱۶ و جزییات شرح وظایف و اختیارات مسئولین نظارت و تطبیق

شرعی در «راهنمای اجرایی نظارت و تطبیق شرعی» طی بخشنامه شماره ۰۲/۸۸۹۷۷ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۱۸ تدوین و از سوی بانک مرکزی به مؤسسات اعتباری ابلاغ شده است.

به‌طور کلی و براساس تجارب بین‌المللی در حوزه بانکداری اسلامی، در نظارت شرعی داخلی مؤسسات اعتباری پنج اصل دارای اهمیت است که در ادامه ضمن بیان آن‌ها، وضعیت آن در قیاس با وضع موجود نظارت شرعی در نظام بانکی ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد. (ون گرونینگ و اقبال: ۲۰۰۸، ص. ۱۸۹)

الف- استقلال: این اصل به اهمیت استقلال ناظر شرعی از مدیریت مؤسسه اشاره دارد. شیوه انتصاب ناظر شرعی که عمدتاً توصیه شده توسط سهام‌داران باشد بدین‌منظور طراحی شده که ناظر شرعی امکان اعلام مغایرت شرعی در عملیات مؤسسه را داشته باشد. این مهم در الگوی فعلی نظارت شرعی در ایران بدین طریق تأمین شده که معرفی ناظر شرعی از طریق هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری و تأیید صلاحیت توسط شورای فقهی بانک مرکزی صورت می‌گیرد. اما عزل ناظر توسط هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری به‌دلایل توجیهی مورد قبول برای شورای فقهی بانک مرکزی نیاز دارد و توسط این شورا واقع می‌شود.

ب- رازداری: با توجه به این‌که ممکن است ناظران شرعی در چند مؤسسه مشغول به فعالیت باشند، هر چند این امر تاحدودی استقلال آن‌ها را در مقابل یک مؤسسه خاص افزایش می‌دهد، اما به تضاد منافع احتمالی منجر می‌شود و ممکن است رابطه بی‌طرفی و منصفانه ناظر و مؤسسه را در حسابرسی شریعت تضعیف کند. این اصل در الگوی فعلی نظارت فقهیِ مورد اجرا در نظام بانکی ایران رعایت شده است. بدین‌صورت که هر فرد صرفاً ناظر شرعی یک مؤسسه اعتباری است و از این‌رو نگرانی بالا برطرف شده است.

پ- شایستگی: این اصل توصیه می‌کند ناظر شرعی یا اعضای شورای شریعت در مؤسسات اعتباری، مجموعه متنوعی از شایستگی‌ها را دارا باشند. آگاهی به اصول فقهی، آشنایی با قوانین و مقررات بانکی و حسابداری از مهم‌ترین موضوعات در این زمینه است. به‌منظور اجرای صحیح این اصل به‌نظر می‌رسد نیاز باشد دوره‌های آموزشی مشخصی برای این امر تعریف و اجرا شود.

ت- سازگاری: از آنجا که ممکن است ناظران شرعی در مؤسسات، تفسیرهای متفاوتی از فتاوی و مصوبات شورای فقهی داشته باشند، بنابراین بایستی برای هماهنگی و استانداردسازی روش‌ها، راهکاری طراحی شود. مغایرت احتمالی در آرای ناظران شرعی در مؤسسات مختلف به کاهش اعتماد مشتریان و ریسک شهرت منجر می‌شود. در تجربه نظارت شرعی ایران این مهم از دو طریق

حاصل شده است: نخست این‌که، به‌منظور ایجاد وحدت رویه ناظران شرعی، چک‌لیست‌های نظارت فقهی تدوین و به شبکه بانکی ابلاغ شده است. دوم این‌که، ناظران شرعی اجازه اجتهاد در احکام و موضوعات مورد ارجاع را ندارند و صرفاً بایستی براساس مصوبات شورای فقهی، حکم موضوعات را تبیین کنند.

ث- افشاگری: اصل آخر، لزوم افشای تمام اطلاعات مربوط به مشاوره شرعی است. ارتقای سلامت حاکمیت شرعی و ایجاد جو عمومی مثبت برای انطباق با شریعت از طریق افشای گزارش‌های ناظران شرعی امکان‌پذیر است. در این زمینه، رتبه‌بندی شرعی مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی و همچنین، گزارشگری وضعیت انطباق با شریعت به سهام‌داران در مجمع عمومی مؤسسات اعتباری به توسعه نظارت شرعی و کاهش ریسک شریعت مؤسسات کمک خواهد کرد.

تحلیل وضعیت نظارت شرعی براساس طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران

حال با عنایت به وضعیت فعلی پیش‌گفته، به بررسی وضعیت آتی نظارت شرعی با فرض تصویب طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران پرداخته می‌شود.

موضوع نظارت شرعی در طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران (مصوبه جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۱ کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی) به‌عنوان موضوعی مستقل در ذیل فصل ششم طرح مذکور بیان شده است. براساس ماده (۱۷) طرح مورد اشاره، شورای فقهی وظایف مشخصی در زمینه نظارت شرعی برعهده دارد. این ماده قانونی بدین‌صورت تدوین شده است:

«ماده ۱۷:

الف- انجام دادن فعالیت بانکی توسط مؤسسه اعتباری که مستلزم موارد زیر باشد، ممنوع و باطل است:

۱- پرداخت و دریافت ربا (بهره)؛

۲- تضمین سود ثابت و از پیش تعیین شده برای انواع سپرده بانکی؛

۳- هرگونه تلاش برای صوری‌سازی قراردادها از قبیل گنجاندن شرایطی ضمن عقد یا استفاده از عقد صلح و مانند آن برای تبدیل قراردادهای مشارکتی به قراردادهای با سود ثابت و از پیش تعیین شده؛

۴- دریافت مبالغی به‌عنوان کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه، بیشتر از هزینه انجام شده؛

۵- استفاده از سپرده‌های وکالتی در مصارفی غیر از مصرف مصرح در قرارداد وکالت؛

۶- تنظیم قراردادهای بانکی به‌صورت غرری و غیرشفاف و مطلع نکردن مشتری از مفاد قرارداد؛

۷- امهال یا تمدید قرارداد تسهیلات، به‌گونه‌ای که مستلزم ربوی شدن قرارداد و دریافت سود مرکب از مشتری باشد.

ب- مرجع تشخیص موارد بالا و سایر موارد خلاف شرع در نظام بانکی کشور، شورای فقهی بانک مرکزی است.

پ- انواع قراردادهای فی‌مابین مؤسسه اعتباری با مشتریان (نظیر قرارداد سپرده‌گیری، اعطای تسهیلات و تضمین) و قراردادهای فی‌مابین مؤسسه اعتباری با بانک مرکزی و سایر مؤسسات اعتباری (نظیر عملیات بازار باز و فعالیت در بازار بین‌بانکی) باید از حیث عدم اشتمال بر موارد مذکور در بند (الف)، به تأیید شورای فقهی برسد.

ت- معاونت تنظیم‌گری و نظارت موظف است تمهیدات لازم را برای جلوگیری از اقدامات مذکور در بند (الف) فراهم کند. چگونگی نظارت بر اجرای مصوبات شورای فقهی مطابق بند (چ) ماده (۱۸) قانون بانک مرکزی به‌تصویب شورای فقهی می‌رسد.

ث- انجام دادن هر یک از موارد مذکور در بند (الف) توسط مؤسسات اعتباری، مشمول مجازات مذکور در اجزاء ۲ به بعد بند (ب) ماده (۲۳) قانون بانک مرکزی است.

ج- هیئت‌عالی موظف است بازار بین‌بانکی را براساس مختصات انواع بانکداری مندرج در ماده (۵) این قانون به‌گونه‌ای بازطراحی کند که فعالیت بانک مرکزی و مؤسسات اعتباری در بازار یاد شده، مستلزم ارتکاب موارد مذکور در بند (الف) نباشد».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، ماده (۱۷) طرح بانکداری عملاً جزییات کامل‌تری از مسئولیت‌ها و وظایف شورای فقهی را مطرح کرده است. بر این اساس، طرح مذکور در حوزه شورای فقهی عملاً مکمل قانون بانک مرکزی است. همچنین، تحول اساسی که در این طرح نسبت به قانون عملیات بانکی بدون‌ربا (بهره) مشاهده می‌شود، آن است که برخلاف قانون مذکور که در آن عناوین عقود تصریح شده بود، در این طرح اشاره‌ای به عناوین عقود نشده است. این بدان‌معناست که قانون‌گذار از رویکرد توقیفی و حصری نسبت به عقود اسلامی عبور کرده و امکان استفاده از هر عقد جدیدی در حوزه تجهیز و تخصیص منابع را که به تأیید شورای فقهی برسد، فراهم کرده است. این تحول اساسی، زمینه نوآوری و ابزارسازی در چهارچوب بانکداری اسلامی را بیش از پیش فراهم می‌سازد.

با عنایت به بررسی‌های صورت گرفته، استفاده از تجارب کشورهای مطرح شده و همچنین با نظر داشت تجربه بیش از دو ساله ایران در حوزه نظارت شرعی موارد زیر در ارتباط با طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران قابل ذکر است.

الف- هر چند در بند (الف) ماده (۱۷) طرح مذکور، مصادیق مهمی از ربا برشمرده شده، اما موارد خلاف شرع به این موارد محصور نشده است. طبق بند (ب) ماده مزبور، شورای فقهی بانک مرکزی مرجع تشخیص موارد خلاف شرع در نظام بانکی است. همچنین، در بند (پ) و بند ج ماده یادشده، سطح نظارت شرعی شورای فقهی به‌روابط بین بانک مرکزی و مؤسسات اعتباری (نظارت شرعی در حوزه بانکداری مرکزی) تعمیم یافته که این امر در قانون بانک مرکزی به‌صراحت مورد اشاره قرار نگرفته است. موارد ذکرشده از نقاط قوت طرح مزبور در بخش نظارت شرعی است.

ب- از آنجا که تعیین و تصویب الگوی نظارت فقهی طبق بند (ذ) ماده ۱۸ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برعهده شورای فقهی بانک مرکزی است و با عنایت به‌تجربه اجرای این الگو در عمل و عدم‌تمکین برخی مؤسسات از آن، به‌نظر می‌رسد بهتر است کلیات آن و تکلیف مؤسسات اعتباری به‌تأسیس واحد نظارت فقهی طبق دستورالعمل ابلاغی آن شورا در طرح تصریح شود تا نظارت فقهی در مؤسسات اعتباری از پشتوانه قانونی کافی برخوردار باشد.

پ- طبق بند (ث) ماده (۱۷) طرح، انجام دادن هر یک از موارد مذکور در بند (الف) توسط مؤسسات اعتباری، مشمول مجازات مذکور در اجزاء ۲ به بعد بند (ب) ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی است. همان‌طور که پیداست، این سازوکار تنبیهی دربرگیرنده سایر موارد مغایر شرع نیست. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود با الگو گرفتن از تجربه برخی کشورها، به‌ویژه مالزی، به‌منظور تقویت ضمانت اجرای مصوبات شورای فقهی، سایر موارد مغایر شرع به تشخیص شورای فقهی بانک مرکزی نیز مشمول مجازات مورد اشاره شود.

جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

پژوهش حاضر کوشید تا «نظارت شرعی» را به‌عنوان یکی از چالش‌های اجرای بانکداری اسلامی تبیین کرده و ضمن بررسی تجارب برخی کشورهای اسلامی و به‌ویژه تجربه ایران، توصیه‌هایی به‌منظور تقویت طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران (که در مجلس شورای اسلامی به‌عنوان قانون مرجع حوزه بانکداری اسلامی در حال بررسی است) ارایه کند.

با توجه به آنچه مطرح شد، توصیه‌های سیاستی زیر خطاب به بانک مرکزی و مجلس شورای اسلامی قابل ارایه است.

۱- ضرورت دارد در روش‌ها و دستورالعمل‌های نظارتی بانک مرکزی، «ریسک شریعت» به‌عنوان یکی از مفاهیم مهم ادبیات نظارتی و وجه تمایز با نظام بانکداری متعارف مورد توجه قرار گیرد.

در این راستا، لازم است ریسک شریعت در سطح نظام بانکی مورد پایش قرار گرفته و پیوسته برنامه مدیریت این ریسک و میزان عمل به آن، ارزیابی و بر همین اساس، مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی رتبه‌بندی شوند. این مسئله در بلندمدت به تقویت اعتبار و شهرت بانک مرکزی و شبکه بانکی کمک شایانی خواهد کرد.

۲- توصیه می‌شود عبارت زیر جایگزین بند (ت) ماده (۱۷) طرح بانکداری مجلس شورای اسلامی شود:

«به‌منظور جلوگیری از اقدامات مذکور در بندهای (الف) و (ب)، معاونت تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی موظف است کلیه اشخاص تحت نظارت را مکلف سازد نسبت به ایجاد واحد نظارت فقهی براساس دستورالعملی که به تأیید شورای فقهی بانک مرکزی می‌رسد، اقدام کنند. واحدهای نظارتی مذکور موظفند از عدم مغایرت طرح‌ها، محصولات، شیوه‌های محاسباتی و سایر موضوعات دارای ابعاد شرعی خود با مصوبات شورای فقهی اطمینان حاصل کنند».

۳- به‌منظور برخورداری از ضمانت اجرای مؤثر، توصیه می‌شود بند (ث) ماده مذکور به‌شرح زیر اصلاح شود: «انجام دادن هر یک از موارد مذکور در بندهای (الف) و (ب) توسط مؤسسات اعتباری، مشمول مجازات مذکور در اجزاء ۲ به بعد بند (ب) ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی می‌شود».

منابع و مأخذ

۱- احمدی، غلامعلی؛ کاظمی نجف‌آبادی، مصطفی. (۱۳۹۵)، «الگوی مطلوب هیئت شرعی در بانکداری اسلامی با استفاده از تکنیک (AHP)»، ***فصلنامه علمی پژوهشی راهبرد اقتصادی***. ۵ (۱۷).

۲- خوانساری، رسول؛ محرابی، لیلا. (۱۳۹۶)، «بررسی تجربه کشورها در تدوین سند راهبردی بانکداری اسلامی»، ***پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران***. گزارش مروری شماره ۹۶۰۰۱.

۳- روحانی، سیدعلی؛ بنی‌طبا، سید مهدی. (۱۳۹۶)، «پیامدهای نبود نظارت شرعی بر نظام بانکی ایران، دلالت‌های سیاستی»، ***اقتصاد اسلامی***. ۱۷ (۶۸).

۴- طرح بانکداری اسلامی جمهوری اسلامی ایران. (۱۴۰۳)، ***برگرفته از وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی***.

۵- قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۴۰۳)، ***برگرفته از وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی***.

۶- قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۹۶)، ***برگرفته از وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی***.

۷- محرابی، لیلا. (۱۴۰۲)، «هیئت مرکزی شریعت و ساختار نظارت شرعی در بانک‌های اسلامی؛ با تأکید بر استانداردهای بین‌المللی و تجارت کشورها»، اولین همایش ملی بانکداری اسلامی، ***فصلنامه علمی تحقیقات مالی اسلامی***. شماره ۱۲.

۸- موسویان، سیدعباس؛ آذر، عادل؛ میثمی، حسین. (۱۳۹۲)، «الگوی نظارت شرعی بر بانک‌های کشور براساس دیدگاه خبرگان بانکداری اسلامی»، ***پژوهش‌های پولی و بانکی***. شماره ۶ (۱۸).

۹- میثمی، حسین؛ آهنگر سله‌بنی، راضیه. (۱۴۰۲)، «ریسک شریعت و تأثیر آن بر اعتبار بانک مرکزی: با تأکید بر مقوله نظارت و تطبیق شرعی»، اولین همایش ملی شهرت و اعتبار بانک مرکزی و نقش آن در اثربخشی سیاست‌های پولی و ارزی. ***تهران: دانشگاه امام صادق (ع).***

۱۰- موسویان، سیدعباس؛ میثمی، حسین. (۱۳۹۴)، «آسیب‌شناسی نظارت شرعی در نظام بانکی ایران و ارایه اصلاح‌های قانونی»، ***اقتصاد اسلامی***. ۱۴ (۵۴).

۱۱- موسویان، سیدعباس؛ میثمی، حسین. (۱۳۹۳)، «نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی: ارایه الگوی نظارتی برای نظام بانکی کشور براساس دیدگاه خبرگان». ***تهران: پژوهشکده پولی و بانکی***.

۱۲- موسویان، سیدعباس؛ میثمی، حسین؛ محمدزاده، محسن؛ خوانساری، رسول. (۱۳۹۱)، «حاکمیت شرعی در بانک‌ها و مؤسسات مالی–اسلامی انگلستان و مقایسه آن با ایران»، ***تحقیقات مالی اسلامی***. شماره ۱ (۲).

۱۳- موسویان، سیدعباس؛ نظرپور، محمدنقی؛ کفشگر جلودار، حسین. (۱۳۸۸)، «نقش شورای تخصصی فقهی در ارتقای سطح مشروعیت و کارایی بانک‌های اسلامی (مطالعه تجربه چند کشور اسلامی)»، ***اقتصاد اسلامی***. شماره ۹ (۳۶).

۱۴- مهدیان، داود؛ اسدی، احمد. (۱۳۹۳)، «سوءمدیریت در بانک‌ها و مؤسسات مالی (بررسی علل، پیامدها و راهکارهای مقابله)». ***تهران: کهکشان دانش***.

۱۵- نظری، علی. (۱۴۰۱)، «ارزیابی حکمرانی شریعت در نظام بانکی مالزی؛ الگوی نظارت شرعی شورای مشورتی شریعت بانک مرکزی مالزی»، ***سی‌ودومین همایش بانکداری اسلامی***.

1- AAOIFI. (2021), Accounting, Auditing and Governance Standards for Islamic Financial Institutions. Bahrain: ***Accounting and Auditing Organizat ion for Islamic Financial Institutions***.

2- Ahmed, H.; Chapra, M.U. (2002) Corporate Governance in Islamic Financial Institution (Occasional Paper No. 93). ***The Islamic Research and Teaching Institute (IRTI)***. Retrieved from:https://ideas.repec.org/p/ris/irti op/0093.html.
3- Alrajhi Bank. (2023), Annual Report 2022, Riyadh, Saudi Arabia, https:// www.alrajhibank.com.sa/ir22/download/pdf/Al_Rajhi_Bank_AR2022_English.pdf.
4- Al-Sayed, M. (2015), The Role of the Central Bank in an Islamic Banking System, Ph. D Thesis, ***University of Wales***, Lamperter.
5- Bacha, O.; Mirakhor, A. (2023) Islamic Capital Markets: A Comparative Approach. London: ***World Scientific***.
6- Balz, K. (2008), Sharia Risk? How Islamic Finance Has Transformed Islamic Contract Law. ***Occasional publications*** (Harvard Law School. Islamic Legal Studies Program), Vol 9.
7- Ginena, K. (2014), Shariah Risk and Corporate Governance of Islamic Banks. ***Corporate Governance***, 14(1), 86-103.
8- Hassan, A.; Almaghaireh, A.; Islam, M. (2022), Islamic Financial Markets and Institutions. London: ***Routledge***.
9- IFSB. (2020), Guiding Principles on Sharia Governance System For Institutions Offering Islamic Financial Services. Kuala Lumpur: ***Islamic Financial Services Board***.
10- IFSB. (2005), Guiding Principles of Risk Management for Institutions (Other than Insurance Institutions) Offering Only Islamic Financial Services. Malaysia, Kuala Lumpur: ***Islamic Financial Services Board***.
11- Iqbal, Z.; Mirakhor, A. (2021), An Introduction to Islamic finance: Theory and Practice. Washington: ***Wiley Finance***.
12- Islamic Development Bank. (2023), Annual Report 2022. https://www.isdb.org/publications/annual-report-2022.
13- Karimah, I. (2022), Between Legal Risk and Sharia Risk In Islamic Banking: How Shariah Governance Address The Problem. ***Diponegoro Law Review***, 7(1).
https://www.mbri.ac.ir/userfiles/file/working%20paper/1396/MBRI-RP-96001-mehrabi,khansari-new.pdf.
14- Krishnan, T. (2020), A qualitative study on Islamic banking in Malaysia: issues, prospects and challenges (master's thesis). ***University of Malaya***, Malaya.
15- Nazeer, T. (2023), Islamic Finance: A Practical Introduction. London: ***The Islamic Foundation***.
16- Selvam, J. (2018), Call for More Intellectual Capital. ***Islamic Banking and Finance***, 6(16).

17- Van Greuning, H.; Iqbal Z. (2008), Risk Analysis for Islamic Banks. Washington DC: ***The World Bank***, No 6923.
18- Wilson, R, (2019), The Development of Islamic Finance in the GCC. Kuwait: ***The Centre for the Study of Global Governance***.
19- Zulkifli, H. (2010), Regulatory Framework of Shariah Governance System in Malaysia, GCC Countries and the UK. ***Kyoto Bulletin of Islamic Area Studies***, Vol. 3.