

بسمه تعالی

«روند اجرای بانکداری اسلامی در کشور: با تأکید بر جایگاه و اقدامات شورای فقهی بانک مرکزی»

نسخه اولیه: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷

➤ ۱- تاریخچه و سیر تطور بانکداری اسلامی در ایران

اجرای بانکداری اسلامی در ایران پس از انقلاب شکوهمند اسلامی و همزمان با تصویب «قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)» توسط مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۲ صورت پذیرفت. اهتمام قانون‌گذار در استقرار و اجرای بانکداری بر مبنای موازین شرع مقدس در ماده (۱) قانون مذکور که اولین هدف نظام بانکی را «استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل (با ضوابط اسلامی)» بیان می‌دارد، متجلی است. از سویی بانک مرکزی به عنوان نهاد ناظر، بسترسازی و تحقق چنین هدفی را عهده‌دار می‌باشد. بر همین اساس در سال ۱۳۸۳ «شورای مشورتی بانکداری و مالیه اسلامی» در پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی تشکیل شد و صاحب‌نظران مرتبط نسبت به ارائه مسائل و شبهه‌های شرعی مطرح در عرصه بانکداری بدون ربا و پیشنهادات اصلاحی آن به شورای پول و اعتبار اقدام نمودند. روند مذکور ادامه داشته تا آنکه در سال ۱۳۸۸ «شورای مشورتی فقهی بانک مرکزی» متشکل از صاحب‌نظران فقهی، اقتصادی و بانکی در بانک مرکزی تشکیل شد.

در نهایت پس از گذشت حدود ۱۰ سال از تشکیل شورای مذکور و به منظور افزایش اثرگذاری نهاد یاد شده در نظام بانکی کشور در دو حوزه «مقررات‌گذاری» و «نظارت بر اجرا» در ماده (۱۶) «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب سال ۱۳۹۵ مجلس شورای اسلامی) چهارچوبی مشخص، رسمی و قانونی جهت تشکیل «شورای فقهی بانک مرکزی» در نظر گرفته شد. علاوه بر این در قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۴۰۲ تحولی اساسی در این زمینه رخ داده و شورای فقهی به یکی از ارکان پنج‌گانه بانک مرکزی ارتقاء یافته است.

➤ ۲- تحلیل جایگاه بانکداری اسلامی در قانون بانک مرکزی

همان‌گونه که ذکر شد بدون شک تصویب قانون بانک مرکزی در سال ۱۴۰۲ از مهمترین اقدامات اصلاحی در مسیر اجرای بانکداری اسلامی در کشور می‌باشد. قانون مذکور ضمن ایجاد تحول در حوزه‌های مختلف، در زمینه بانکداری اسلامی گامی بلند را طی نموده است. اهم محورهای اصلاحی در این حوزه عبارتند از:

۲-۱- ارتقاء گفتمان «بانکداری بدون ربا» به «بانکداری اسلامی»

پس از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲، گفتمان رایج در نظام پولی کشور، حذف ربا از عملیات بانکی بود. این در حالی است که در قانون جدید، اساساً شاهد ارتقاء گفتمان بانکداری بدون ربا به بانکداری اسلامی می‌باشیم. مضافاً آنکه در ماده (۳)، استقرار بانکداری اسلامی به عنوان اولین مسئولیت بانک مرکزی مطرح گردیده است.

۲-۲- ارتقاء شورای فقهی به یکی از ارکان بانک مرکزی

بر اساس ماده (۱۶) قانون برنامه ششم، شورای فقهی در زیرمجموعه رئیس کل بانک مرکزی به فعالیت مشغول بود، لیکن در قانون جدید بانک مرکزی، جایگاه شورای فقهی به یکی از ارکان بانک ارتقا پیدا کرده است که نشان‌دهنده اهتمام قانون‌گذار به موضوع بانکداری اسلامی و رفع شبهات موجود از عملیات بانکی است.

۲-۳- توسعه حوزه فعالیت شورای فقهی به اشخاص تحت نظارت

در قانون جدید حوزه فعالیت شورای فقهی از مؤسسات اعتباری به استناد ماده (۱۶) قانون برنامه ششم، به اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی (مؤسسات اعتباری، شرکت‌های واسپاری، صرافی، صندوق‌های قرض‌الحسنه و ...) توسعه داده شده است. بدین معنا که ضرورت دارد تمامی قراردادهای مورد استفاده توسط اشخاص تحت نظارت جهت انجام عملیات بانکی، پیش از اجرا به تایید شورای فقهی رسانده شود.

۲-۴- طراحی و راهبری نظارت فقهی

مدل عملیاتی ارائه شده توسط شورای فقهی در راستای اجرای بند (ذ) ماده (۱۸) قانون بانک مرکزی که اشعار می‌دارد: «چگونگی نظارت فقهی موضوع این ماده، در چارچوب مفاد ماده (۱۸) و ساختارهای نظارتی بانک مرکزی، توسط دبیر شورا پیشنهاد و پس از تصویب در شورای فقهی، توسط رئیس کل ابلاغ می‌شود»، استقرار صرفاً یک نفر به عنوان مسئول انجام نظارت فقهی در هر یک از مؤسسات اعتباری می‌باشد (بر خلاف سایر کشورهای اسلامی، از تشکیل شورای فقهی در هر بانک یا تحمیل ساختار سازمانی در شبکه بانکی تعمداً و با آگاهی پیشگیری شده است). همچنین، حائز ذکر آنکه تمامی وظایف محتوایی و راهبری امور اجرایی ناظرین فقهی مستقر در شبکه بانکی توسط دبیرخانه شورای فقهی پیگیری می‌شود. به‌طور مثال، تدوین مقررات مورد نیاز و رویه‌های نظارت فقهی، آموزش ناظرین شرعی و ...

۲-۵- بررسی فقهی ابزارهای سیاست پولی

پر واضح است که طراحی ابزارهای سیاست‌های پولی در سطح داخلی و بین‌المللی یکی از اختیارات بانک‌های مرکزی محسوب می‌شود. از سویی در راستای اجرای بانکداری اسلامی، تأیید طراحی و بکارگیری ابزارهای مزبور از حیث انطباق با احکام شرعی از اهمیت بسزایی برخوردار است. این مهم وفق ماده (۴۳) قانون مذکور برعهده شورای فقهی بانک مرکزی نهاده شده که وظیفه خطیری را پیش‌روی آن شورا قرار می‌دهد.

۲-۶- جلوگیری از صوری‌سازی عقود

از دیگر اقدامات موثر در اجرای بانکداری اسلامی می‌توان به تصریح وظیفه بانک مرکزی، مندرج در بند (الف) از ماده (۴) قانون یاد شده دایر بر جلوگیری از صوری‌سازی عقود اسلامی و رفع موانع موجود در اجرای عقود، اشاره نمود. اهمیت این مسئله از آن جهت است که اجرای عقود به شیوه صوری و غیرواقعی، یکی از مواردی بوده است که در طول این چند دهه همواره مورد انتقاد مراجع عظام تقلید قرار گرفته است.

۲-۷- تاکید بر تدوین الگوی عملیاتی بانکداری اسلامی

تصریح بر «تکمیل و بروزرسانی الگوی عملیاتی بانکداری اسلامی با استفاده از مراکز علمی حوزوی و دانشگاهی و تهیه پیش‌نویس لوایح لازم در این زمینه» به عنوان یکی از وظایف بانک مرکزی در بند (الف) از ماده (۴) قانون مطرح شده است. به منظور اجرای تکلیف مزبور و با بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی کشورهای اسلامی از جمله مالزی، اندونزی و پاکستان نسخه اولیه، «سند راهبردی بانکداری اسلامی جمهوری اسلامی ایران» در دبیرخانه شورای فقهی تهیه شده است که پس از تصویب در آن شورا طی تشریفات قانونی مرتبط، اجرایی خواهد شد.

➤ ۳- اهم اقدامات و فعالیت‌های شورای فقهی بانک مرکزی در راستای اجرای بانکداری

اسلامی

۳-۱- تشکیل کارگروه تخصصی فقهی بانک مرکزی در شهر قم: رسالت کارگروه مذکور ایجاد تعامل و گفت‌و

بین نظام بانکی کشور و حوزه علمیه بوده که این مهم با استفاده از صاحب‌نظران حوزوی برجسته در زمینه بانکداری اسلامی با هدف تعمیق مباحث فقهی و کمک در حل مسائل و شبهات شرعی پیگیری می‌گردد. تاکنون بیش از ۳۵ نشست تخصصی توسط کارگروه مزبور برگزار شده و موضوعات حل نشده و مستحدث در دستور بررسی و کارشناسی کارگروه قرار گرفته است.

۳-۲- استقرار مسئولین نظارت و تطبیق شرعی در شبکه بانکی کشور: به منظور رفع چالش عدم پیوند قوانین و

مقررات بالادستی در حوزه بانکداری اسلامی با عملیات داخلی شعب مؤسسات اعتباری و نظر به نص صریح «قانون بانک مرکزی» و با الگو گرفتن از تجارب موفق بانکداری اسلامی بین‌المللی و استانداردهای مربوطه در زمینه نظارت شرعی، در هر مؤسسه اعتباری یک نفر متخصص فقهی - بانکی (مجموعاً ۲۹ نفر) به عنوان مسئولین نظارت و تطبیق شرعی مستقر شده و به نمایندگی از

شورای فقهی در زمینه پایش عملیات داخلی بانکها از حیث انطباق با شریعت مشغول به فعالیت می‌باشند.

۳-۳- راه‌اندازی گواهی حرفه‌ای بانکداری اسلامی: عدم آشنایی و شناخت حداقلی عموم جامعه و به طور

ویژه کارکنان مؤسسات اعتباری با مباحث بانکداری اسلامی از آسیب‌های مترتب بر اجرای بانکداری اسلامی کشور محسوب می‌شود. در راستای حل معضل موجود، مبحث آموزش و ترویج بانکداری اسلامی به کارکنان بانکها و مسئولین نظارت و تطبیق شرعی از اهمیت بسزایی برخوردار است. لذا از جمله اقدامات پیشنهادی انجام شده توسط شورای فقهی، طراحی آزمون گواهی حرفه‌ای بانکداری اسلامی و اجرای آن بوده است.

۳-۴- طرح موضوع «تبدیل سود علی‌الحساب به سود قطعی در مؤسسات اعتباری»: با توجه به عدم پیشینه

قانونی در قانون عملیات بانکی بدون ربا و همچنین ادبیات بانکداری اسلامی بین‌المللی در خصوص «سود علی‌الحساب سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار بانکی»، موضوع اصلاح روش یاد شده در دستور کار شورای فقهی قرار گرفته است.

۳-۵- بررسی شبهات شرعی مرتبط با «جریمه تأخیر تأدیه دین»: یکی از مهم‌ترین چالش‌ها و موارد شرعی که

همواره مورد انتقاد جدی مراجع عظام تقلید بوده است، موضوع جریمه تأخیر تأدیه دین یا وجه‌التزام تأخیر تأدیه دین تسهیلات بانکی است. اگرچه راهکار یاد شده توسط شورای نگهبان به رسمیت شناخته شده است لیکن شیوه اجرای آن به لحاظ عملیاتی در شبکه بانکی کشور، بعضاً سبب ایجاد شبهات شرعی گردیده است. بر همین اساس و به‌منظور رفع دغدغه مذکور، ارائه راهکارهای جایگزین که هم به لحاظ فقهی از مشروعیت حداکثری برخوردار بوده و هم به لحاظ کارآمدی در شبکه بانکی قابلیت اجرا داشته باشد، در دستور کار کارگروه تخصصی فقهی شورا قرار گرفته است.

۳-۶- اصلاح «کارمزد تسهیلات قرض الحسنه»: نظر به شبهه شرعی وارد بر شیوه محاسبه کارمزد تسهیلات قرض الحسنه از سوی برخی از مراجع عظام تقلید، اصلاح رویه مورد عمل مؤسسات اعتباری (أخذ کارمزد مکرر بر مبنای ملنده بدهی) در دستور کار شورای فقهی قرار گرفته و منجر به صدور مصوبه‌ای گردید که در گام نخست در بانک‌های قرض الحسنه اجرا شده و در آینده به کل شبکه بانکی کشور تعمیم خواهد یافت.

۳-۷- بررسی فقهی «دستورالعمل امهال مطالبات غیر جاری مؤسسات اعتباری»: با توجه به آن که امهال مطالبات غیرجاری مؤسسات اعتباری واجد ابعاد شرعی گسترده‌ای می‌باشد و در صورت عدم استفاده صحیح از روش‌های امهال توسط بانک‌ها بعضاً شبیهه «ربای قرضی» یا «ربای در دین» در عملیات بانکی متصور است، لذا پس از تدوین دستورالعمل امهال، بررسی ابعاد شرعی آن در دستور کار شورای فقهی قرار گرفته و پس از اصلاح و ارایه راهکارهای مناسب شرعی برای امهال مطالبات، دستورالعمل مذکور تصویب و مبنای عمل مؤسسات اعتباری قرار گرفت.

۳-۸- تدوین سند راهبردی بانکداری اسلامی: جمهوری اسلامی ایران از کشورهای پیشرو در حوزه بانکداری اسلامی محسوب می‌شود که بسیار قبل‌تر از سایر کشورهای اسلامی، در سال ۱۳۶۲ به اجرای بانکداری بدون ربا به صورت سراسری در کل شبکه بانکی کشور اقدام نموده و تلاش‌های گسترده‌ای در زمینه استقرار بانکداری اسلامی انجام داده است. علیرغم تمامی این تلاش‌ها و زحمات و با وجود گذشت حدود چهار دهه از تصویب و اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا در ایران و تلاش برای حذف ربا و سایر عملیات مغایر با شریعت، هنوز ذینفعان اجرایی اعم از بانکداران، نهادهای پولی و بانکی و متفکرین، از توافق و همسویی لازم برای اجرای این قانون برخوردار نیستند و در نتیجه تلاش‌های فراوان صورت گرفته، به اندازه کافی اثربخش نبوده است. یکی از مهم‌ترین دلایل این امر، نبود یک برنامه جامع در سطح کلان به منظور همسو کردن فعالیت‌ها و اقدامات و جهت‌دهی به

ذی‌نفعان این عرصه است که به همین منظور «سند راهبردی بانکداری اسلامی بانک مرکزی» با تدبیر و هدایت شورای فقهی تدوین شده است و در مراحل تصویب نهایی قرار دارد. این سند مسیر حرکت نظام بانکی در حوزه بانکداری اسلامی و رفع شبهات شرعی موجود را شفاف‌سازی می‌کند.