الرقابة القانونية على المصارف الإسلامية
(رقابة البنك المركزي والرقابة الشرعية)

إعـــداد

الدكتور وليد هويمل عوجان

جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا

كلية الحقوق

بحثٌ مقدَّمٌ إلى

« مؤتمر المصارف الإسلامية بين الواقع والمأمول »

دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي

٣١ مايو – ٣ يونيو ٢٠٠٩ م

هذا البحث يعبّر عن رأي الباحث
ولا يعبّر بالضرورة عن رأي دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي

دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي

هاتف: ٦٠٨٧٧٧٧ ٤ ٩٧١+ فاكس: ٦٠٨٧٥٥٥ ٤ ٩٧١+

الإمارات العربية المتحدة ص. ب: ٣١٣٥ - دبي

mail@iacad.gov.ae www.iacad.gov.ae

الملخص

الرقابة القانونية على المصارف الإسلامية

(رقابة البنك المركزي والرقابة الشرعية)

لقد شهدت صناعة الخدمات المالية الإسلامية، نمواً كبيراً خلال العقود الثلاثة الماضية، حيث بدأت تجربة البنوك الإسلامية تتزايد بصورة واضحة، ولم يعد الاهتمام بها مقصورا فقط على العالم الإسلامي، بل امتد ليشمل الدول الأوروبية بظهور المصارف الإسلامية فيها، لتعمل بجانب البنوك التقليدية.

إن العمليات المصرفية التي تمارسها المصارف الإسلامية، وخاصة في مجال الاستثمار، تعبر عن توظيف حقيقي للأموال، وهي بذلك تضيف طاقة إنتاجية فعلية، وعلى هذا الأساس يكون دور المصارف دوراً إيجابياً في حركة النشاط الاقتصادي في المجتمع.

وتتميز المصارف الإسلامية بأنها تجمع عدة صفات في تعاملها المصرفي، ولعل الصفة الاستثمارية تأخذ مكان الأولوية في هذا التعامل. ومن ناحية أخرى، يسلك التعامل المصرفي في هذه المصارف مسالك لم تكن تألفها البنوك التقليدية. فطرق الاستثمار تأخذ مسارها مستنيرة بهدي الشريعة الغراء، وهي بذلك تتنوع بتنوع الصيغ والأدوات وفقا لقواعد الشرع الحنيف. فتتأطر نتيجة لذلك الرقابة على المصارف الإسلامية في مجمل نظمها بما يحكم العمل المصرفي من قواعد شرعية عند ممارسة العمليات المصرفية بمختلف أنواعها.

وتحظى الرقابة التي تمارسها البنوك المركزية على المصارف التقليدية والإسلامية بأهمية قصوى، مما جعل معظم دول العالم تمنح البنوك المركزية سلطات واسعة للرقابة على أعمال المصارف التجارية، باعتبارها المسؤولة الأولى عن تنفيذ أهداف السياسة النقدية.

وتكمن أهمية البحث من خلال تأثير المصارف الإسلامية على الاقتصاد الوطني في الدول

سلباً أو إيجاباً، وقيامها بالأعمال الاستثمارية بأموال المودعين والمساهمين، مما أدى إلى وجوب الرقابة عليها لتقويم نشاطها وعدم تعرضها لمخاطر الفشل، وحماية الاقتصاد الوطني وأموال المودعين والمساهمين.

ومع أن هذه الرقابة قد زادت من كفاءة المصارف الإسلامية، إلا أنها لم تراع ظروف عمل هذه المصارف الخاضعة لأحكام الشريعة الإسلامية الغراء في بعض الأحيان. ومن ناحية أخرى، فإن الرقابة تحد من فاعلية عمل هذه المصارف وعدم تحقيقها لأعلى عائد ربح ممكن، وذلك لأن نسبة الاحتياطي القانوني المفروض عليها يعطل جزءا من استثمار أموال هذه المصارف، مما جعل تسليط الضوء على الرقابة القانونية على المصارف الإسلامية أمراً جديراً بالدراسة.

من هنا تتحدد مشكلة الدراسة، من حيث أن المصارف الإسلامية تخضع إلى رقابة عدة جهات وفي مقدمتها البنوك المركزية. ولعدم وضوح الحدود الفاصلة بين الرقابة التي تمارسها كل من هذه الجهات، فقد اقتضى بيان ما ينبغي على كل جهة ممارسته من رقابة، دون أن تتجاوز على ما تتولاه الجهات الأخرى بهذا الشأن.

وفي هذه الدراسة سوف تتناول مفهوم البنوك الإسلامية، ورقابة البنك المركزي عليها، ومن ثم الرقابة الشرعية على تلك المصارف.

د. وليد هويمل عوجان

جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا

عمان – الأردن

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

الحمد لله رب العالمين ، وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

أما بعـــــد:

لقد حققت المصارف الإسلامية، رغم قصر عمرها الزمني[١]، نجاحاً لا يستهان به، فقد استطاعت خلال السنوات الماضية تحقيق معدلات أرباح جيدة [٢]، وإن دل هذا على شيء، فإنما يدل على رغبة الناس بالرزق الحلال، حيث إن المصرف الإسلامي مؤسسة تلتزم في جميع معاملاتها، ونشاطها الاستثماري، وإداراتها لجميع أعمالها بالشريعة الإسلامية ومقاصدها، وكذلك بأهداف المجتمع الإسلامي - داخلياً وخارجياً [٣].

ولقد كان لافتاً ما حققه العمل المصرفي والمالي الإسلامي من ازدهار على المستوى العالمي. فلقد قطعت صناعة الخدمات المالية الإسلامية شوطا بعيدا على مدى العقود الثلاثة الماضية، حيث غدت اليوم صناعة راسخة الكيان، تتسم بالتنوع العريض في خدماتها، حيث يوجد ما يفوق ٣٠٠ مؤسسة مالية ويغطي نشاطها أكثر من ٧٥ دولة. وتقدر قيمة المحفظة المدارة من جانبها عالميا أكثر من ٢٥٠ بليون دولار أمريكي، كما أنها مستمرة في توسعها الجغرافي إلى مناطق جديدة. وخلال هذا النمو المتسارع بمعدلات سنوية هائلة تراوحت بين ١٥٪ و ٢٠٪،

(١) حيث بدأ نشاط المصارف الإسلامية الفعلي عام ١٩٧٧م. انظر: أيمن محمد الحماقي، استقلالية البنك المركزي وأثره على السياسة النقدية، البنك المركزي المصري، معهد الدراسات المصرفية (١٩٩٤)، ١١-١٤.

(٢) انظر: التنمية في المصارف الإسلامية، المجلة العلمية لكلية الشريعة والقانون، طنطا ١٤٢٠هـ، ١٧.

(٣) محمد عبد الغفار الشريف، الرقابة الشرعية على المصارف والشركات المالية الإسلامية، المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، المملكة العربية السعودية، ١٤٢٦هـ/ ٢٠٠٥م،٥. يوسف كمال، الرقابة الشرعية للمصارف الإسلامية، مجلة الدعوة، القاهرة، إبريل ١٩٨٠م، ٣٩ وما بعدها.

فإن الصناعة المصرفية والمالية الإسلامية الناشئة، قد تحولت فعليا لتصبح عملا جاذبا ومريحا، متجاوزة أثناء ذلك عددا ملحوظا من المعوقات التي تواجه هذه الصناعة[١].

ومن المعلوم أن القوة الدافعة الأساسية وراء ذلك التوسع السريع في هذه الصناعة، ناجمة عن تنامي الطلب على الخدمات والمنتجات المالية، التي تقتدي بمبادئ الشريعة الإسلامية، سواء في البلدان الإسلامية أو غير إسلامية. وقد أدى هذا الطلب المتنامي إلى دخول عدد من المؤسسات إلى سوق الخدمات المصرفية والمالية الإسلامية للمرة الأولى، حيث كانت بعض المؤسسات بنوكا تقليدية تسعى إلى الحصول على حصة من تلك السوق الواعدة. وفي الوقت ذاته، شهدت الأعوام القليلة الماضية تسارع الجهود بشأن استحداث وتطوير منتجات مالية إسلامية جديدة، وذلك بهدف توفير نظير إسلامي للمنتجات المالية التقليدية[٢].

ولا يزال هذا السعي إلى الاستحداث مستمرا، حيث أفرز، حتى الوقت الراهن، منتجات مالية إسلامية أكثر تطورا، وإن كانت تنطوي في الوقت ذاته على مخاطر من شأنها طرح المزيد من التحديات. ومن ثم، فإن توافر الهيكل القانوني والتنظيمي المناسب للمؤسسات المالية الإسلامية، يعد أمراً على جانب ملموس من الأهمية لدى هذه المؤسسات[٣].

وبما أن طبيعة أعمال المصارف التي تعتمد بالدرجة الأولى على استثمار أموال الغير (المودعين)، فقد دفع الحكومات، لوضع قوانين تنظم العمل المصرفي لحماية أموال المودعين، وذلك من خلال البنك المركزي، الذي يستخدم عدداً من الأدوات في هذه العملية أيضاً .

---

(١) عبد الحميد محمود البعلي، تنظيم العلاقة بين المصارف الإسلامية والبنوك المركزية والبنوك التقليدية، بحوث المؤتمر العلمي السنوي الرابع عشر «المؤسسات المالية الإسلامية معالم الواقع وآفاق المستقبل، ٧-٩ ربيع الآخر ١٤٢٦هـ/ الموافق ١٥-١٧ مايو ٢٠٠٥، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية الشريعة والقانون، ٤/ ١٤٤٥.

(٢) انظر: عبد الحميد محمود البعلي، الاستثمار والرقابة الشرعية الفعالة، مكتبة وهبة، القاهرة (٢٠٠٢)، ٣٨.

(٣) منور إقبال و آخرون أ التحديات التي تواجه العمل المصرفي الإسلامي، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، جده (١٩٩٨)، ٧٠-٧١.

فأصبحت البنوك المركزية تلعب دور المراقب على البنوك، من خلال السلطات التي منحها إياها القانون [١].

لذا فإن إجراءات المصرف الإسلامي تخضع لثلاثة أشكال من الرقابة وهي[٢]:

أولاً: الرقابة الشرعية: ويختص بها فقهاء متمرسون في أحكام المعاملات المالية، ويستند تبرير وجود مثل هذه الرقابة انطلاقاً من التزام المصرف الإسلامي بعدم التعامل بالربا أخذاً وعطاءً[٣].

ثانياً: الرقابة الفردية أو الداخلية: ويقوم بها مجموعة المساهمين، لأنهم أصلاً أصحاب رأس مال.

ثالثاً: الرقابة القانونية، وتتولى الدولة مسؤولية القيام بهذه الرقابة، من خلال البنك المركزي، وتبرر هذه الرقابة على أساس أن المصرف الإسلامي يمارس نشاطاته المصرفية في إطار دولة، يحكمها قانون ودستور وتشريعات خاصة بها[٤].

ولطبيعة المؤسسات المالية الإسلامية من حيث التزامها بأحكام الشريعة الإسلامية فقد تطلب الأمر وجود هيئات الرقابة الشرعية داخل هذه المؤسسات تفرضها الجهات الحكومية والسلطات المصرفية، وهي كذلك من مقتضيات الأنظمة الأساسية وعقود التأسيس لتلك المؤسسات.

---

(١) محمد نجاة الله صديقي، المصارف المركزية في إطار العمل الإسلامي، في كتاب الإدارة المالية في الإسلام، المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية، مؤسسة آل البيت، عمان، الأردن (١٩٨٩م)، ١/ ٦٠.

(٢) عبد الملك الحمر، النشاط المصرفي الإسلامي والدور الرقابي للبنوك المركزية، الإمارات العربية (٢٠٠٢)، ٣٩.

(٣) عدنان الهندي، بعض جوانب علاقة البنوك الإسلامية بالبنوك المركزية، مجلة المصارف العربية، بيروت، العدد ٣٨، المجلد، ٤ شباط ١٩٨٤، ٢٨.

(٤) عبد الحليم إبراهيم محيسن، تقييم تجربة البنوك الإسلامية، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، الجامعة الأردنية، عمان (١٤٠٩هـ/ ١٩٨٩)، ١٨٥.

ونظراً للطبيعة الخاصة للمصارف الإسلامية وأنشطتها وصيغها المختلفة، فإن هناك نوعاً من عدم التناسب بين الأدوات الرقابية التقليدية ومحل الرقابة المصرفية في المصارف الإسلامية، حيث بذلت جهود عديدة لحل مثل هذا الاختلاف.

وعلى وجه العموم، فإن توافر هيكل قانوني وتنظيمي مناسب، يعد أمراً حيوي الأهمية لإيجاد البيئة، التي تمكن الأسواق المالية من التطور والنمو على نحو صحي. وينطبق هذا القول بصورة خاصة، على صناعة الخدمات المالية الإسلامية.

ولقد نشأ العمل المصرفي الإسلامي في ظل اقتصاديات يحكمها النظام الرأسمالي، الذي تمارس فيه البنوك المركزية دور المراقب على البنوك. وبهذا كان لا بد للمصارف الإسلامية من الالتزام بالقوانين المعمول بها، فيما يتعلق برقابة البنك المركزي، دون التفات البنوك المركزية لخصوصية أعمال البنوك الإسلامية، مما أدى إلى وجود بعض الإشكاليات بين البنوك المركزية والبنوك الإسلامية[١] .

أهمية البحث:

إن فعالية المصارف الإسلامية، وقيامها بدورها الاقتصادي المنشود، يعتمد بشكل أساسي على جلب وتجميع المدخرات (الودائع المصرفية)، وعلى استثمار هذه الأموال بالشكل الأمثل .

وبما أن وجود هيئات الرقابة الشرعية في المؤسسات المالية الإسلامية أمر حتمي، خاصة أن هذه المؤسسات ما زالت حديثة النشأة، فهي بحاجة إلى مزيدا من التعمق للارتقاء بمهنة الرقابة الشرعية لتؤدي الغرض الذي وجدت من أجله.

---

(١) الغريب ناصر، الرقابة المصرفية على المصارف الإسلامية، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، الرياض (١٩٩٦)، ٣٢. محمد سويلم، إدارة المصارف التقليدية والمصارف الإسلامية (مدخل مقارن)، دار الطباعة الحديثة، القاهرة (ب.ت)، ٢٠٣.

وكذلك، بما أن عملية الرقابة المصرفية على المصارف الإسلامية، تشمل رقابة البنك المركزي على الودائع والائتمان في البنوك الإسلامية وتؤثر فيها، مما ينعكس على الاقتصاد والرقابة المصرفية [١]، جاءت هذه الدراسة للتمكن من معرفة هذه الآثار والانعكاسات. لذلك، فإن أهمية البحث تكمن كذلك في أهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به المصارف الإسلامية في التنمية الاقتصادية على مستوى الدولة، هذا إذا توفرت الأساليب الرقابية الملائمة لها، والتي تساعدها من أداء دورها التنموي الاستثماري على مستوى الاقتصاد القومي.

هدف البحث:

يهدف هذا البحث إلى دراسة وتحليل وتقويم الآثار الاقتصادية والرقابية الناجمة عن رقابة البنك المركزي على أعمال وتشغيل وأدوات المصارف الإسلامية، من خلال التعرف على مفهوم البنك المركزي لودائع البنوك الإسلامية وأدوات التمويل والاستثمار فيها من الناحية العملية والآثار المترتبة على هذا المفهوم .

ثم مدى الحاجة إلى صياغة إطار تنظيمي ورقابي لصناعة المصرفية الإسلامية، وعلى الرغم من وضوح الحاجة إلى مجال التنظيم والرقابة على هذه الصناعة، فإن العديد من الدول التي تتواجد فيها هذه الصناعة، ما زالت مسيرتها في ذلك الصدد متأخرة. ومما لا شك فيه أن الحاجة إلى تطوير إطار قانوني لأغراض الضبط والتنظيم والرقابة على الصناعة المصرفية الإسلامية، لا تقتصر على الدول التي تتواجد وتنمو فيها هذه الصناعة فحسب، وإنما تمتد هذه الحاجة لتشكل أيضاً دولا تتطلع إلى جذب الصناعة المصرفية الإسلامية إلى أسواقها.

وإضافة إلى ما سبق، فإننا ندرك أن إقامة بيئة تنظيمية ورقابية مناسبة للصناعة المصرفية

(١) عبد الستار أبو غدة، الائتمان، مؤتمر دور المؤسسات المصرفية الإسلامية في الاستثمار والتنمية، الشارقة ٥-٧مايو٢٠٠١م، ٢٣.

الإسـلامية، يقتضي ضرورة اتخاذ قرارات حازمة بشـأن العديد من القضايـا الهامة المتعلقة بكل من المنهج والأدوات والممارسات، وكذلك المتعلقة بالمؤسسات والبنية التحتية[١].

ولضـمان التـزام المصارف الإسـلامية بأحكام الشريعـة، يجب أن تكون هنـاك جهة رقابية شرعيـة، تتابع أعـمال هذه المصـارف، للتأكد من مشروعيتهـا، ولتقويم الخاطـئ منها، وتقديم البديل الشرعي عنها.

إن تنميـة صناعـة مصرفيـة إسـلامية حيويـة وديناميكية، والتي من شـأنها توسـعة فرص ومجـالات خلق الثروة وتحفيز النمو الاقتصادي المتوازن وتشـجيع التنميـة الاجتماعية، تتطلب إستراتيجيات محددة ومناسبة من شأنها التركيز على كل من بناء القدرة المؤسسية، وتطوير البنية التحتية المالية والقانونية المساندة[٢].

كـما أن إقامـة بيئة تنظيميـة ورقابية يعتـبر مطلباً من جانب السـلطات الرقابيـة وتحدياً لها، حيث تواجه هذه السلطات مهمة مزدوجة تتمثل في ضرورة فهم طبيعة هذه الصناعة من جهة، والموازنة بين تحقيق رقابة فعالة وتهيئة الطموحات المشروعة لهذه الصناعة، لكي تواصل مسيرة النمو والتطوير من جهة أخرى. كما أن إقامة هذه البيئة التنظيمية والرقابية يعد من متطلبات تهيئة كل من أرضية تنافسـية متكافئة لنشـاطها، وبنية تحتية فاعلة، وأسـواقا عاملة، واختراقاً للسوق

(١) أحمد محي الدين أحمد، علاقة البنك المركزي بالنسبة للمصرف الإسلامي، المؤتمر الاقتصادي الأول، حلقة النقاش الأولى لاستكمال تطبيق أحكام الشريعة الإسـلامية في المجال الاقتصادي، المحور الرابع علاقة البنك المركزي بالنسـبة للمصرف الإسـلامي، ١٤ -١٦ شـعبان ١٤١٣هـ الموافق ٦-٨/ ٢/ ١٩٩٣م، ١٥-١٦.

(٢) أحمد أوصاف، الأهمية النسبية لطرق التمويل المختلفة في النظام المصرفي الإسلامي، أدلة عملية من البنوك الإسلامية، ندوة: خطة الاستثمار في البنوك الإسلامية الجوانب التطبيقية والقضايا والمشكلات، البحوث والمناقشـات، المجمـع الملكـي للبحـوث الحضـارة الإسلامية-مؤسسـة آل البيت، والمعهد الإسـلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية-جدة (١٩٨٧م)، ١٣٨، ١٤٢.

العالمي[١]. وبناء على ذلك، يتوجب على كل من السلطات الرقابية والصناعة المصرفية أن يعملا معا من أجل صياغة هذه البيئة التنظيمية والرقابية، وذلك بالتعاون مع الجهات الأخرى ذات العلاقة بهذه الصناعة، مثل بنك التنمية الإسلامي، ومجلس الخدمات المالية الإسلامية، وهيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية، إضافة إلى غيرها من المؤسسات المالية الإسلامية.

مشكلة البحث:

من هنا تتحدد مشكلة الدراسة، حيث أن المصارف الإسلامية تخضع إلى رقابة عدة جهات وفي مقدمتها البنوك المركزية والرقابة الشرعية. ولعدم وضوح الحدود الفاصلة بين الرقابة التي تمارسها كل من هذه الجهات، فقد اقتضى بيان ما ينبغي على كل جهة ممارسته من رقابة، دون أن تتجاوز على ما تتولاه الجهات الأخرى بهذا الشأن. ومن هنا كانت الإشكالية المطروحة في كيفية التغلب علي الازدواجية في ممارسة الأنشطة المصرفية، وفقاً لقواعد وأسس النظام الإسلامي والخضوع لرقابة البنك المركزي وفق الأساليب التقليدية.

منهج البحث في الدراسة:

إن هدف الدراسة يتحقق من خلال استخدام المنهج الوصفي والمنهج التحليلي للأدوات الرقابية وأثارها.

(١) محمد سعيد الغامدي، تقويم أداء العمل المصرفي الإسلامي في ظل التعايش وتوجهات تكامله، أسلمة بعض الفروع المصرفية في بنك الجزيرة، الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية، الملتقى السنوي الإسلامي الخامس، نحو نظام مصرفي إسلامي متكامل، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، ١٢-١٤/ ١٠/ ٢٠٠٢، ٩-١١.

مصادر البيانات:

تستمد هذه الدراسة مراجعها من المصادر التالية :-

١- أبحاث في علاقة البنك المركزي بالبنوك الإسلامية .

٢- مؤلفات في المصارف الإسلامية والمركزية والاقتصاد الإسلامي والاقتصاد الكلي.

٣- نشرات البنوك المركزية الشهرية والتقارير السنوية .

٤- نشرات المصارف الإسلامية الدورية.

٥- التقارير السنوية للمصارف الإسلامية .

من هنا، ستركز الدراسة على الإطار القانوني والشرعي للخدمات المالية الإسلامية، الذي ضم الهيكل التنظيمي للمؤسسات المالية الإسلامية، ودور هيئة الرقابة، والمعايير الشرعية في ضبط منتجاتها، والمتطلبات القانونية والشرعية للمؤسسات المالية الإسلامية، ودور المصرف المركزي في الرقابة والإشراف على المؤسسات المالية الإسلامية.

وسيتم التوصل إلى هدف البحث، من خلال إطاره المكون من رقابة البنك المركزي عليها، ومن ثم الرقابة الشرعية على تلك المصارف.

* * *

الفصل الأول

دور البنوك المركزية في الرقابة على المصارف الإسلامية

يلعب البنك المركزي دوراً مهماً في تمثيل الدولة وسيادته على أنشطة الحياة الاقتصادية[١]، وذلك من خلال التحكم باتجاهات التعامل النقدي في السوق، وضبط السياسة النقدية، وتوجيه الموارد ومجالات الإنتاج نحو الاستخدام الأمثل، وإصدار الأوراق النقدية، والمحافظة على مستويات الدخول والأسعار، ومراقبة أسعار الصرف، واتخاذ التدابير اللازمة لاستقرار الحياة الاقتصادية [٢]، إلى غير ذلك من المهام والوظائف الكثيرة [٣].

غير أن البنك المركزي يزاول وظائفه عامة ومباشرة لضبط عرض النقد والتحكم بالقاعدة النقدية، وأهمها متطلبات الحد الأدنى للاحتياطي، وتطبيق آلية سعر الخصم، ودور المقرض الأخير، وعمليات السوق المفتوحة، وبالرغم من أهمية الأدوار الوظيفية التي ينهض بها البنك المركزي، من خلال تحمله لأعباء المسؤولية القانونية. فإن ثمة اختلالات وإشكالات جوهرية يواجهها في إطار علاقته مع الجهاز المصرفي الإسلامي الذي يعتمد آلية التعامل المصرفي الخالي من الربا [٤].

ويتولى البنك المركزي، ومن خلال دائرة مراقبة البنوك، الرقابة على الجهاز المصرفي، وذلك للتحقق من مدى التزام وتنفيذ المؤسسات المصرفية، من بنوك وشركات تجارية وشركات التوفير والإقراض التعاقدية لأحكام قانون البنك المركزي والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاها[٥]،

---

(١) انظر: أحمد الحوراني، محاضرات في النظم النقدية والمصرفية، دار مجدلاوي للنشر والإعلان، عمان (١٩٨٣)، ٢٩ وما بعدها. خليل محمد الشماع، إدارة المصارف، مطبعة الزهراء، بغداد (١٩٧٩)، ٤٨-٥٤.

(٢) وائل أبو شقرة، الرقابة والتفتيش من قبل المصارف المركزية، اتحاد المصارف العربية (١٩٨٧)، ١٨٣.

(٣) محمد فاروق النبهان، أبحاث في الاقتصاد الإسلامي، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط١ (١٩٨٦)، ١٠١.

(٤) ياسر عبد الكريم الحوراني، تقييم بعض جوانب اختلالات العلاقة الوظيفية بين البنك المركزي والمصرف الإسلامي

(٥) البنك المركزي الأردني: دائرة الأبحاث والدراسات، عدد خاص، تشرين الأول (١٩٨٩م)، ١.

والعمـل على حماية ودائع الجمهور وحقوق المسـاهمين في هذه المؤسسـات، بالإضافة إلى التأكد من سلامة الجهاز المصرفي بشكل عام، وتجاوبه مع متطلبات النمو الاقتصادي...الخ[١].

ولقد احتل موضوع الرقابة المصرفية ولا يزال، اهتماما ملحوظا من قبل المصارف المركزية، بسبب إعسار بعض البنوك[٢]، وبسبب التراجع الاقتصادي العالمي ولزيادة المنافسة بين البنوك التجارية داخل الدولة نفسها [٣]، وبسبب انتشار العمل المصرفي الدولي والعالمي[٤].

ويبدو أنه ليس من السـهل تعريـف الصيرفة المركزية تعريفاً جامعـاً مطلقاً، ولكنها يمكن أن تعـرف في إطار الوظائف التي تقوم بها، حيـث تقوم المصارف المركزية بأعمال معينة، وتتميز بخصائـص محددة، تجعل منها نظاما متميزا، مهمته تنفيذ السياسـات النقدية للدولة، من حيث توفيره حسـب متطلبات النشـاط الاقتصادي السـائد[٥]، وبصورة تتفق والحفاظ على اسـتقرار المستوى العام للأسعار، وتدفع بنفس الوقت بعجلة النمو الاقتصادي بمعدلات مقبولة [٦].

ويتفـق الاقتصاديون عموماً، عـلى أن البنك المركزي هو «مؤسسـة مصرفية هدفها الرقابة

---

(١) أحمد عبد الفتاح، رقابة البنك المركزي على الجهاز المصرفي، بيروت، إتحاد المصارف العربية (١٩٨٧)، ١١١.

(٢) تعد بريطانيا أول دولة في العالم أنشئت البنك المركزي عام ١٦٩٤، وهو «بنك انجلترا»، ومارس سلطاته كبنـك تجـاري عام ١٨٤٤. انظر: مالك عبلا، النظام القانوني للمصـارف والمهن التابعة للمهم المصرفية في لبنان، بيروت (١٩٩٧)، ١٥٣. وانظر لزيادة المعلومات:

M.H. De Cock, Central Banking (London Staples Press Ltd, 3Rd Ed., 1954), p. 11.

(٣) انظـر: محمـد الوطيـان، المؤسسـات الماليـة في دولـة الكويـت، الكويت، مكتبـة الفلاح للنـشر والتوزيع (١٩٩٢)، ٢١.

(٤) وائـل أبـو شـقرة، الرقابـة والتفتيـش من قبل الصـارف المركزيـة، بيروت، مجلـة إتحاد المصـارف العربية (١٩٨٧)، ٢٥ وما بعدها.

(٥) محمـد عبـد العزيز عجميـة ومحمد محروس إسـماعيل، التطور الاقتصـادي، دار النهضـة العربية، بيروت (١٩٧٥م)، ١٩٧-١٩٨.

(٦) عبد المنعم السيد علي، اقتصاديات النقود والمصارف، الأكاديمية للنشر، المفرق، الأردن (١٩٩٩)، ١٩٢.

على كمية النقود واستعمالاتها بصورة تسهل تنفيذ سياسة نقدية معينة، وقد يجري وضع هذه السياسة من قبل البنك نفسه، أو، في أكثر الأحيان، يجري فرضها عليه من قبل الدولة»[١]. والإشارة إلى الرقابة على استعمالات النقود هو جوهر هذا التعريف[٢].

وعرفه بعضهم بقوله: «البنك المركزي مؤسسة مصرفية تتولى مهمة إصدار النقد والمعاملات المصرفية للدولة، وتشرف وتراقب سلوك البنوك التجارية في تنفيذ السياسة الاقتصادية في الدولة، عن طريق بعض السياسات والأجهزة فيه[٣].

وظائف البنك المركزي:

إن دور البنك المركزي، هو دور الرقابة والمساندة للبنوك الأخرى، التجارية والاستثمارية، والتي تنشأ لأغراض محددة، كالبنوك الزراعية والعقارية. وأن البنك المركزي هو بنك الدولة، يتولى المهام التي توكلها إليه حكومة البلد، كحفظ الأموال وتقديم قروض لها عند الحاجة أو الحصول على العملات الخارجية نيابة عنها. كما يكون البنك المركزي وسيطاً بين البلد والعالم الخارجي في معظم المعاملات المصرفية [٤]. إن الواقع المعاصر يؤكد أن هناك أعمالًا تقتضي

(1) R.S.S Sayers, "Central Banking", The International Encyclopedia of the social sciences (London: Collier-Macmillan Publis-Hers, 1968). Vol. 2, pp. 1-12.

وانظر: ماجد الحلو، المركز القانوني للبنك المركزي، دراسة مقارنة في البلاد العربية، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، السنة ٣ العدد الأول، مارس ١٩٧٩، ١٤٧.

(٢) عبد المنعم السيد علي، اقتصاديات النقود والمصارف (مرجع سابق)، ١٩٢.

(٣) محمد العمايرة، علاقة البنوك المركزية بالبنوك الإسلامية، دار المعارف، القاهرة (١٩٩٩)، ١٧. وانظر: محمد زكي شافعي، مقدمة في النقود والبنوك، دار النهضة العربية، القاهرة (١٩٨٩)، ٣٢. وانظر: المادة (٤) من قانون البنك المركزي الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١م. سامي خليل، النقود والبنوك، دار كاظمة، الكويت (١٩٨٢)، ٥٢٧.

(٤) انظر: عبد الحميد محمود البعلي، تنظيم العلاقة بين المصارف الإسلامية والبنوك المركزية والبنوك التقليدية (مرجع سابق)، ٤/ ١٤٤٥.

وجود بنك مركزي ذو صلاحيات وقدرات لا توجد عند البنوك الأخرى، لأنه مؤسسة توجد في كل البلدان، إلا في بعض الدويلات الصغيرة [١] .

وبالرغم من اختلاف علماء الاقتصاد في تأكيدهم على أن هذه الوظيفة أو تلك، هي المهمة الأولى للبنك المركزي، إلا أنهم اتفقوا عموما حول الخصائص الهامة والعامة، التي تميزه عن غيره من المؤسسات الاقتصادية [٢]. ولا أرى أن هناك حاجة للتفصيل في وظائف البنك المركزي، وحسبنا الإشارة إلى بعض المهام الأساسية التي يتكفل بها، وهي[٣]:

أولاً: تنظيم إصدار العملة تبعاً لمتطلبات الاقتصاد القومي، ولهذا يمنح البنك المركزي عادة الحق الوحيد لإصدار العملة.

ثانياً: تأدية خدمات مصرفية للدولة، والعمل كصيرفي ووكيل لها.

---

(١) محمد نجاة أحمد صديقي، دور البنك المركزي بالنسبة للمصرف الإسلامي، المؤتمر الاقتصادي الأول، المنعقد باسم حلقة النقاش الأولى لاستكمال تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية في المجال الاقتصادي ١٤-١٦ شعبان ١٤١٣هـ الموافق ٨/ ٢/ ١٩٩٣م، الكويت، ٨٢.

(2) R.G. Hawtrey, The Art of Central Banking (London: Longmans Green And Co., 1932), p. 131.

W.A. Shawm The Theory And Principles of Central Banking (London: Pitman And Sons, Ltd., 1930), p. 7. pp. 78-80.

(3) De Cock, Central Banking, Op. cit., 21-22.

وانظر: عبد المنعم السيد علي، اقتصاديات النقود والمصارف (مرجع سابق)، ١٩٦. وانظر: فادي محمد الرفاعي، المصارف الإسلامية، منشورات الحلبي، بيروت (٢٠٠٤)، ١٥٥. عبد الأمير سلوم، السياسة المالية والنقدية والمصرفية في لبنان، بيروت (١٩٩١)، ١٥٥. أحمد جابر، البنوك المركزية ودورها في الرقابة على البنوك الإسلامية، دار النهضة العربية (١٩٩٩)، ٧٢. عبد الحميد محمود البعلي، تنظيم العلاقة بين المصارف الإسلامية والبنوك المركزية والبنوك التقليدية (مرجع سابق)، ٤/ ١٤٤٥-١٤٤٦.

ثالثاً: الاحتفاظ بالاحتياطيات النقدية للمصارف التجارية.

رابعاً: الاحتفاظ باحتياطيات القطر من الأرصدة النقدية الأجنبية وإدارتها نيابة عن الدولة.

خامساً: منح تسهيلات للمصارف والمؤسسات الأخرى بشكل إعادة خصم لأوراقها المالية ومنحها قروضا مضمونة، والقبول العام لمسؤولية الملجأ الأخير للإقراض، والعمل بالتالي كـ(بنك للبنوك) ذاتها.

سادساً: إجراء عمليات المقاصة بين المصارف.

سابعاً: الرقابة على الائتمان طبقا لاحتياجيات المشاريع، وعلى أساس تنفيذ السياسة النقدية العامة للدولة [١].

نلاحظ مما سبق، أن الرقابة على البنوك، هي من أهم وظائف البنك المركزي أو السلطة النقدية، في معظم دول العالم[٢]. فأهداف الرقابة على البنوك التقليدية والإسلامية تقوم على مبدأ التوفيق بين المصالح المتعارضة. فمصلحة المودعين في زيادة حجم الأصول السائلة للبنك، واستيفاء فوائد أعلى على الودائع[٣]. وهي بذلك تتعارض مع مصلحة المقترضين الذين يقتضي إقراضهم التخفيف من احتفاظ البنك بأصول سائلة، ودفع فوائد أقل على الائتمان الممنوح

(١) تراجع المادة (٤) من قانون البنك المركزي الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ لمعرفة أهداف ودور البنك المركزي الأردني ومعظمها متشابه مع هذه الأهداف.

(٢) عبد المنعم محمد مبارك، النقود والصيرفة والسياسات النقدية، مركز الكتب الثقافية، بيروت (١٩٨٥)، ١٧٦. عوض فاضل إسماعيل، النقود والبنوك، دار الحكمة للطباعة والنشر، جامعة الموصل (١٩٩٠)، ٤٣-٤٤.

(٣) محمد عبد المنعم أبو زيد، الدور الاقتصادي للمصارف الإسلامية بين النظرية والتطبيق، المعهد العالمي للفكر الإسلامي (١٩٩٦م)، ٣٢.

لهم[١]. ومن ناحية أخرى، تكمن مصلحة المساهمين في البنك في تحقيق أقصى صافي ربح ممكن، ويأتي هذا كلما انخفضت الفوائد المدفوعة للمودعين، وكلما ارتفعت الفوائد المقبوضة من المقترضين[٢].

وهكذا يتضح مدى صعوبة المهمة المنوطة بإدارة مراقبة البنوك، في أي مصرف مركزي، فهي مهمة تقتضي في جميع الأحوال، إجراء توازن بين هذه المصالح المتعارضة[٣]، وبقدر ما ينجح هذا التوازن، يتحقق الاستقرار في ربوع الاقتصاد الوطني[٤].

والحقيقة أنه لم يكن شكل ومحتوي العلاقة بين البنوك المركزية والمصارف الإسلامية موحداً، بل اختلف وفقاً لظروف كل مصرف إلى ثلاث نماذج هي[٥] :

النموذج الأول:

في الدول التي قامت بتحويل مصارفها بالكامل إلى النظام الإسلامي، كالباكستان وإيران والسودان[٦]، فإن العلاقة محددة بضوابط وقواعد تتلاءم مع أسس ومبادئ النشاط المصرفي الإسلامي، ويتولى البنك المركزي الإسلامي في هذه الحالة، الإشراف على الوحدات المصرفية الإسلامية، ومراقبة اتباعها لهذه القواعد، دون تعارض أو تضارب في الأهداف والسياسات .

---

(١) محمد زكي شافعي، مقدمة في النقود والبنوك، دار النهضة العربية، القاهرة (١٩٨٦)، ١٤٧.

(٢) فالح بدر الحميدي السبيعي، الرقابة القانونية على البنوك الإسلامية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن (٢٠٠٧)، ٥٤.

(٣) فالح بدر الحميدي السبيعي، الرقابة القانونية على البنوك الإسلامية (مرجع سابق)، ٥٤.

(٤) محمود السرطاوي، علاقة البنوك المركزية بالمصارف الإسلامية، مؤتمر دور المؤسسات المصرفية الإسلامية في الاستثمار والتنمية- الشارقة ٥-٧ مايو ٢٠٠١، ٢٢.

(٥) أحمد محي الدين أحمد، علاقة البنك المركزي بالنسبة للمصرف الإسلامي (مرجع سابق)، ١٢. وانظر: عبد الحميد محمود البعلي، تنظيم العلاقة بين المصارف الإسلامية والبنوك المركزية والبنوك التقليدية (مرجع سابق)، ٤/ ١٤٤٦.

(٦) انظر على سبيل المثال، قانون تنظيم العمل المصرفي الإسلامي السوداني لسنة ٢٠٠٣م.

النموذج الثاني:

في الدول التي سمحت بقيام بنوك إسلامية وأصدرت لذلك قوانيناً تنظم حركتها، بعيداً عن البنوك التقليدية وتضع لها الحدود والضوابط وتخصص لها الأجهزة الحكومية، التي تشرف على نشاطها وتتأكد من ممارستها. ومثال ذلك ما حدث في تركيا وماليزيا والأردن[١] ودولة الإمارات العربية المتحدة[٢] والفلبين وفي هذه الحالة أيضاً تأتي العلاقة بين البنوك المركزية والمصارف الإسلامية منضبطة، ولا تثار بين الطرفين أية مشكلات حيث تسير الأمور وفقاً لمواد وبنود القوانين الموضوعة، التي تأخذ بعين الاعتبار الطبيعة المتميزة للبنوك الإسلامية .

النموذج الثالث:

في الدول التي أنشأت بنوكاً إسلامية بقوانين خاصة استثنائية، والبنوك الإسلامية حسب هذا النموذج ليست معفاة من القوانين التي تحكم نشاط البنوك الأخرى، فهي تعمل وفقاً لذلك كوحدات صغيرة وسط مجموعة كبيرة من البنوك التقليدية ينظمها قانون الدولة ويشرف عليها البنك المركزي. وفي هذا النموذج، فإن البنوك الإسلامية بحكم طبيعتها وسماتها، التي تميزها عن البنوك التقليدية ونوعية العلاقة بينها وبين المتعاملين معها – وبعد أن أثبت الواقع العملي مدى نجاحها وجدواها على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، تجد نفسها في مأزق حقيقي نتيجة لإخضاعها لأساليب الرقابة التقليدية من قبل البنوك المركزية في الدول التي تعمل بها [٣].

(١) انظر على سبيل المثال، قانون البنوك الأردني رقم٢٨ لسنة ٢٠٠٠م المعدل بموجب القانون المؤقت رقم٤٦ لسنة ٢٠٠٣م.

(٢) انظر، القانون الاتحادي الإماراتي رقم ٦ لسنة ١٩٨٥م بشأن المصارف والمؤسسات المالية والشركات الاستثمارية الإسلامية.

(٣) أحمد محي الدين أحمد، علاقة البنك المركزي بالنسبة للمصرف الإسلامي، المؤتمر الاقتصادي الأول، المنعقد باسم حلقة النقاش الأولى لاستكمال تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية في المجال الاقتصادي=

وبخصوص الرقابة المصرفية التي يقوم بها البنك المركزي على المصارف الإسلامية، موضوع المناقشة، فإنه ومن خلال الأهداف العامة للبنك المركزي، فإن هناك نوعا من عدم التناسب بين هذه الأدوات الرقابية ومحل الرقابة المصرفية [١]، وهو أنشطة المصارف الإسلامية وصيغها المختلفة في قبول الأموال وتوظيفها، أو في أنواع الخدمات المصرفية والاجتماعية الأخرى التي تقدمها[٢]. وسبب ذلك أن المصارف الإسلامية ذات خصائص مختلفة ومتميزة، وهذه طبيعة خاصة. وتلك الخصوصية المعينة غالبا ما يتم تخطيطها من قبل البنك المركزي، مستخدما ذات الضوابط والمعايير التقليدية، وبذلت بعض الجهود لمحاولة حل هذا التعارض والاختلاف.

أساليب الرقابة التي يقوم بها البنك المركزي على البنوك التجارية والمصارف الإسلامية:

أولاً: من حيث الترخيص والتنظيم والرقابة الميدانية[٣]:

بما أن المصارف الإسلامية جزء لا يتجزأ من الجهاز المصرفي في الدولة، فإنها تخضع لنفس النظام من قبل البنك المركزي. فالمصارف الإسلامية تمثل إحدى وحدات الجهاز المصرفي، ولا بد من خضوعها لرقابة البنك المركزي وفحصها وتفتيشها بواسطته، شأنها في ذلك شأن البنوك التقليدية [٤] . وبالتالي فهي، وفي إطار السياسات النقدية والمالية والاقتصادية السارية، تطبق

= ١٤-١٦ شعبان ١٤١٣هـ الموافق ٦-٨/ ٢/ ١٩٩٣م، الكويت، ١٢. أشرف محمد دوابه، علاقة البنك المركزي بالبنوك الإسلامية، دراسة تطبيقية على مصر، ٣٠/ ١١/ ٢٠٠٥.

http://www.islamonline.net/arabic/contemporary/2005/11/article04.shtml

(١) محمد عثمان الخليفة، «الأنموذج المصرفي في السودان بين المؤسسة اللاربوية والمؤسسة الإسلامية المتكاملة»، مجلة أبحاث الإيمان، السنة الثانية، العدد الثاني، ١٩٩٦، ٥٦- ٥٧.

(٢) أحمد عبد الفتاح، العلاقة بين البنوك الإسلامية والبنوك المركزية، مجلة المصارف الإسلامية، بيروت (٢٠٠٤)، ٣٢.

(٣) رمضان الشراح، البنوك المتخصصة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، بيروت (١٩٩٩)، ٩٢.

(٤) أحمد السعد، العلاقة بين البنوك الإسلامية والبنك المركزي، بحث مقدم لندوة المستجدات الفقهية في معاملات البنوك، عمان (١٩٩٤)، ٣١.