المؤتمـــــــر الثاني للمدققين الشـــــرعيين

بحــث

الحاجة إلى تقنين الرقابة الشرعية

للدكتـور : عبد الستـار الخويـلدي
الأمين العام للمركز الإسلامي الدولي للمصالحة والتحكيم

المقدمة:

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على رسوله الأمين وعلى آله وصحبه الطاهرين الطيبين، أما بعد:

فإن موضوع الرقابة الشرعية في المؤسسات المالية الإسلامية يحتاج إلى عناية كبيرة من جميع الجهات المعنية كالبنوك المركزية، وحملة أسهم المؤسسات المالية، ومجالس إداراتها، والفقهاء المعاصرين والعامة. إن للرقابة الشرعية أهمية لكل من الجهات المعنية التي تقدم ذكرها، وإن كانت أهميتها تختلف من جهة لأخرى حسب نوعية علاقة الرقابة الشرعية بكل من هذه الجهات.

ولا نبالغ إذا قلنا إن الرقابة الشرعية هي روح المؤسسات المالية وعنصرها الأساسي، لأن الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها لا يتحقق إلا بوجود هيئة من الفقهاء مستقلة عن المساهمين وعن مجلس الإدارة، توجه المؤسسات المالية الإسلامية إلى التقيد بأحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها وتكون قراراتها ملزمة لهذه المؤسسات. وذلك لأن عدم الإلزام بفتاوى الهيئة يجعل الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية أمرا اختياريا لا إلزاميا. فتحقيق الالتزام لا ينحصر في إنشاء هيئات الرقابة الشرعية فحسب، وإنما يمتد كذلك إلى أعمال التدقيق الشرعي في كل النشاطات التي تقوم بها المؤسسات المالية الإسلامية، فالتدقيق الشرعي جزء مهم من مهام الرقابة الشرعية.

وعلى الرغم من أهمية الرقابة الشرعية، فإنها لا تكون فعالة إلا بوجود قانون يلزم المؤسسات المالية الإسلامية بإنشاء هيئات للرقابة الشرعية، ويضع النظم واللوائح اللازمة لمراقبتها وإدارتها على الوجه المطلوب، حتى تتمكن هيئات الرقابة الشرعية والجهات المعنية في المؤسسات المالية الإسلامية من الاستجابة لكافة متطلبات المعايير الشرعية

والفتاوى التي تلتزم بها المؤسسات المالية الإسلامية. فالقانون هو المرجع الأساسي في كل مجالات الحياة ولاسيما في مجال الصناعة المالية الإسلامية التي تتميز عن الصناعة المالية التقليدية بكونها منبثقة عن ضرورة الالتزام بما جاء في الشريعة الإسلامية من المبادئ والأحكام التي لم تكن مألوفة في الصناعة المالية التقليدية.

ويتناول هذا البحث قضيتين أساسيتين، هما: تقنين الرقابة الشرعية، وإدارة هذه الرقابة. وذلك من خلال التجربة الماليزية بخصوص هاتين القضيتين. على أننا قد نعرض لبعض التطبيقات والممارسات من خارج التجربة الماليزية، لأجل المقارنة والتوصل إلى الأمثل في التطبيقات المعاصرة.

2.0 تقنين الرقابة الشرعية

أنشئ أول مصرف إسلامي في ماليزيا عام 1983م وتم إنشاء أول شركة للتكافل عام 1984م وكان موضوع تقنين الرقابة الإسلامية مدرجا على في قانون المصرف الإسلامي (1983م) وقانون التكافل (1984م) وذلك بربط الترخيص بإنشاء هيئة للرقابة الشرعية. أي أن المصرف المركزي لا يحق له الترخيص لأي مصرف إسلامي أو شركة للتكافل إلا إذا تبين أن مقدم الترخيص قد أنشأ هذه الهيئة. واستمر الأمر على هذه الحال إلى عام 1998م حينما أنشا البنك المركزي هيئة لرقابة الشرعية التي تعمل تحت المصرف ولكن تحت القانون المنظم للمؤسسات المالية (1989م) و لم يكن هناك تقنين تحت قانون المصرف المركزي.

يعتبر البنك المركزي الماليزي هو السلطة العليا المسؤولة عن التظيم فيما يتعلق بانسجام ممارسسات البنوك الإسلامية وشركات التكافل مع أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها، بينما تعتبر هيئة الأوراق المالية الماليزية الجهة المسؤولة عن ذلك بالنسبة لسوق رأس المال إذ تم إنشاء هيئة الرقابة الشرعية العليا سنة 1996م وهكذا يوجد على المستوى الوطني بماليزيا هيئتان معنيتان بتنظيم وبمراقبة توافق نشاطات المؤسسات المالية الإسلامية مع الشريعة الإسلامية، بما في ذلك تعيين أعضاء هيئات الرقابة الشرعية وإصدار الفتاوى والمبادئ التوجيهية والمرجع النهائي في حال التقاضي في المحاكم المدنية والمحكمين في مجالس المصالحة والتحكيم.

وسيناقش هذا القسم ثلاث جوانب تتعلق بالرقابة الشرعية بجوانبها الثلاثة، وهي: تعيين أعضاء هيئات الرقابة الشرعية، وإصدار الفتوى، وسلطة مجالس الرقابة الشرعية أمام المحاكم المدنية.

أما بخصوص سلطة تعيين أعضاء هيئات الرقابة الشرعية، فإن الأمر يختلف تبعا لطبيعة المجلس أو الهيئة الشرعية، حيث يوجد في ماليزيا نوعان من مجالس الرقابة الشرعية، أحدهما: المجالس الشرعية الوطنية للرقابة الشرعية. ويوجد مجلسان من هذا النوع، أحدهما يعمل تحت البنك المركزي، والآخر يعمل تحت هيئة الأوراق المالية. أما النوع الثاني فهو: اللجان الشرعية بالمؤسسات المالية الإسلامية والصناديق الإسلامية والصكوك، حيث يوجد لكل مؤسسة رقابة شرعية خاصة بها. وقد نص قانون البنك المركزي الماليزي الصادر سنة 2009 على أن يتم تعيين أعضاء المجلس الشرعي الوطني للرقابة الشرعية من قبل ملك البلاد الذي يعتبر أعلى سلطة إسلامية في ماليزيا. ويعكس هذا التعيين من قبل الملك المكانة الخاصة التي تحتلها هيئة الرقابة الشرعية أو المجلس الشرعي الوطني في البنك المركزي لماليزي. وقد كان يتم تعيين أعضاء المجلس في السابق من قبل وزير المالية. وقد ساهم قانون البنك المركزي

(2009م) في رفع مستوى المجلس الشرعي أمام الجهات المعنية الأخرى كالقضاة وغيرهم من أصحاب المناصب الرفيعة غي البلد.

أما فيما يخص تعيين أعضاء هيئة الرقابة الشرعية الخاصة بكل مؤسسات مالية إسلامية، فإن كل مؤسسة تتولى تعيين أعضاء هيئة الرقابة الشرعية فيها، مع اشتراط مصادقة البنك الماليزي على تلك ذلك التعيين وإقراره. ويحتفظ البنك المركزي بأسماء كافة أعضاء هيئات الرقابة الشرعية، حيث لا يسمح لأي شخص أن يكون عضوا في أكثر من هيئة رقابة شرعية لمصرف إسلامي واحد، وهيئة رقابة شرعية لشركة تكافل واحدة. ويسمح هذا القانون بأن يكون أعضاء هيئة الرقابة الشرعية في المؤسسات الماليزية من غير الماليزيين. ويسري منع العضوية في أكثر من هيئة رقابة شرعية واحدة على جميع أعضاء هيئات الرقابة الشرعية في ماليزيا- بما في ذلك أعضاء المجلس الشرعي الوطني- وذلك لتكوين أكبر عدد ممكن من العلماء في البلد وتشجيع العلماء من خارج ماليزيا على الإنخراط فبي النظام المالي الإسلامي حتى يتم التلاقح بين التجارب المختلفة والآراء الفقهية المتنوعة في سبيل تطوير الصناعة المالية الإسلامية في ماليزيا على سبيل الأخص.

وبناء على ما سبق، يوجد مستويان لسلطة إصدار الفتوى في ماليزيا. فالهيئة الشرعية المختصة بكل مؤسسة مالية تقوم بتوجيه البنك أو شركة التكافل التي تعمل الهيئة فيها، على أن تخضع كافة الفتاوى الصادرة عن هذه الهيئات لمصادقة المجلس الشرعي التابع للبنك المركزي، خاصة الفتاوى المتعلقة بالمنتجات والخدمات الجديدة. أما ما سبق وأن صادق عليه المجلس الشرعي للبنك المركزي من خدمات ومنتجات فلا ينطبق عليه ذلك. وفي حالة ما إذا

دعت الحاجة للمناقشة والبت في بعض المسائل الفقهية أو التطبيقية خاصة فيما يخص الصناعة على العموم، فيتم عقد اجتماع بين أعضاء الهيئة المعنية وأعضاء المجلس الشرعي للبنك المركزي للنظر في المسألة.

يقوم البنك المركزي بنشر جميع الفتاوى والقرارت الصادرة عن المجلس الشرعي في الجرائد المحلية مباشرة وتوجيهها لكافة المصارف والمؤسات المالية الإسلامية بمافي ذلك شركات التكافل، بعد المصادقة على محضر الاجتماع ونصوص الفتاوى المعدة للنشر في الجرائد المحلية وكذلك في الشبكة الإلكترونية للمصرف المركزي الماليزي، وذلك لتعميم الاستفادة من هذه الفتاوى وتحقيق التقارب وتنمية الحس الشرعي لدى العاملين في المؤسسات المالية الإسلامية وإطلاعهم على أحكام ممارسات المؤسسات التي يعملون فيها.

أما فيما يتعلق بالمرجعية النهائية في المحاكم المدنية فإن قرارت المجلس الشرعي التابع للبنك المركزي تكون ملزمة للقضاة في المحاكم المدنية وللمحكمين في المصالحة والتحكيم، وذلك في الجوانب الفقهية المتعلقة بالمنتجات والخدمات المصرفية. وقد نص قانون البنك المكزي الماليزي الصادر سنة 2009 على ذلك، وهو ما يضمن التفسير الصحيح للشريعة ومآل التطبيق في الحالات التي تم المرافعة فيها في المحاكم المدنية أمام قضاة قد لا يكونون مؤهلين لفهم أحكام الشريعة ومبادئها المتعلقة بالمصرفية الإسلامية والتكافل.

وتشبه قوانين سوق رأس المال الإسلامية التي تحكمها هيئة الأوراق المالية الماليزية قانون البنك المركزي إلى حد ما. غير أن قانون سوق رأس المال لا يفرض على أعضاء هيئة الرقابة الشرعية سياسة " عالم واحد في هيئة راقبة واحدة"، وعليه فإنه يجوز للعالم الواحد أن يوجه أكثر من مؤسسة واحدة في مجال الصناديق الإسلامية والصكوك. وأيضا فإن قانون سوق رأس المال الإسلامية ينص بشيء من التفصيل على المؤهلات التي يجب أن تتوفر في

المستشار الشرعي في الصكوك الإسلامية، كأن يكون لديه ما لا يقل عن خبرة ثلاث سنوات في المالية الإسلامية. وهذا النص على عدد سنوات الخبرة لم يشر إليه قانون البنك المركزي ولا أي من القوانين أو المبادئ التوجيهية الأخرى، ولكن القسم الشرعي بالبنك المركزي ينظر في مؤهلات المتقدمين لعضوية هيئات الرقابة الشرعية عند طلب تعيينهم، وربما تحال هذا الطلبات إلى أعضاء المجلس الشرعي للبك المركزي لإبداء وجهات نظرهم بخصوصها للتأكد من صلاحية مقدم الطلب أو المرشح من قبل المؤسسة المالية الإسلامية لأن يكون عضوا من أعضاء اللجنة الشرعية للمؤسسة. وبعبارة أخرى، فإنه لا لايوجد قانون ينص على المؤهلات المطلوبة في العضو الشرعي، ولكن العرف العملي جار على أن يتدارس أعضاء المجلس الشرعي طلبات المستشارين أو ترشيحات المؤسسات المالية الإسلامية واتخاذ قرار بشأن كل مرشح بناء على مؤهلاته العلمية.

ومن الجوانب الأخرى التي يظهر فيها الفرق بين قانون البنك المركزي والمبادئ التوجيهية لهيئة الأوراق المالية في ماليزيا، أنه بينما يشترط قانون البنك المركزي أن يكون المستشار الشرعي شخصا طبيعيا، فإن هيئة الأوراق المالية تجيز أن يكون المستشار الشرعي في الصناديق الإسلامية والصكوك شخصا طبيعيا، أو اعتباريا، شركة كانت أو مؤسسة مالية. ففي حالة ما إذا كان المستشار شخصا اعتباريا، كالشركة، فإنه يتعين أن يكون لديها عالم واحد متفرغ على الأقل. ولا يشترط إثبات عضوية ثلاثة علماء في حالة الصناديق الإسلامية، كما في حالة ما إذا كانت العضوية من أشخاص طبيعيين. ومن الفروق أيضا بين القانونين أن قانون البنك المركزي ينص على أنه يجب أن ن تتكون هيئة الرقابة الشرعية من ثلاثة أعضاء على الأقل، بينما تجيز هيئة الأوراق المالية الاكتفاء بمستشار واحد في الصكوك.

3.0 إدارة الرقابة الشرعية

من خلال النقاش السابق يتبين أن هناك مستويين فيما يتعلق بالرقابة الشرعية في ماليزيا، على مستوى البنك المركزي، من جهة، وعلى مستوى آحاد البنوك الإسلامية وشركات التكافل، من جهة أخرى. وينطبق الشيء نفسه على قطاع سوق رأس المال الإسلامية. ويتولى إدارة الرقابة الشرعية بالبنك المركزي وهيئة الأوراق المالية قسم مختص مكلف بجمع كافة المسائل التي تحال إليه من قبل الصناعة، وإجراء بعض البحوث حولها ليتم التداول فيها من قبل أعضاء هيئة الرقابة الشرعية. وبعبارة أخرى، يجب أن ينظر في القضايا المطروحة من قبل الأقسام المختصة قبل مناقشة هيئة الرقابة الشرعية لها وذلك لضمان فاعلية المداولات. وقد تطلب هيئة الرقابة الشرعية إجراء مزيد من البحث حول المسائل المطروحة قبل إصدار قرار بشأنها. ويتم نشر الفتاوى الصادرة عن الهيئات الشرعية في الجرائد المحلية مباشرة، (في حالة قرارات المصرف المركزي الماليزي) وذلك قبل جمعها ونشرها في مدون خاص في نهاية كل سنة لتعميم الفائدة ولتكون هذه الفتاوى مرجعا للصناعة المالية الإسلامية وللعامة معا.

وعلى مستوى المؤسسات المالية الإسلامية تقوم أقسام داخلية مختصة بمساعدة هيئات الرقابة الشرعية، ولكن لا توجد متطلبات خاصة فيما يتعلق بعدد الموظفين في هذه الأقسام أو المجالات التي يجب على الموظفين الشرعيين العمل فيها. وفي هذا السياق يقترح أن يحدد عدد الموظفين في هذا القسم باثنين على الأقل، يتولى أحدهما مهمة البحث وتطوير المنتجات، بينما يتولى الآخر التدقيق الداخلي والتواصل الدائم مع أعضاء هيئة الرقابة الشرعية، لضمان الانسجام الكامل مع كافة قرارات هيئة الرقابة الشرعية ومتطلباتها. ويلاحظ أن هيئة الأوراق المالية الماليزية

في سياق إدارة الصناديق الإسلامية تفرض على كل شركة تعيين موظف معني للتأكد من التزام مدير الصندوق كل قرارات المجلس الشرعي واللجنة الشرعية في كل نشاطاتها وإدارتها المالية.

وإنه يلاحظ أن مجال إدارة الرقابة الشرعية يحتاج إلى عناية أكبر لأن كثيرا من القضايا التي تضمن المسيرة الصحيحة للمالية الإسلامية لم تؤخذ بعين الاعتبار. ومن المقترحات والتوصيات في هذا الصدد ما يلي:

أولا: ضرورة تقنين التدقيق الشرعي ووضع اللوائح المنظمة لهذه العملية حتى يتم التدقيق على الوجه المطلوب.

ثانيا: ضرورة وضع النظم الإدارية في اختصاصات الموظفين الشرعيين في المؤسسة وكذلك مؤهلاتهم العلمية.

ثالثا: ضرورة وضع هيكل إداري صالح لتحقيق الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها وكذلك الالتزام بالحوكمة المطلوبة في الرقابة الشرعية وفي تحقيق مهام الرقابة الشرعية في جميع مجالاتها.

د. محمد داود بكر