آليات رقابة البنوك المركزية على المصارف الإسلامية في ظل القوانين المنظمة

دراسة حالة البنك المركزي التونسي

Tools for the Supervision of the Central Bank the Islamic Banks In The Context of Regulating Laws the Tunisian Central Bank Case Study

الأستاذ الباحث: عبد الرؤوف عبيد
مخبر البحث الاقتصاد والمالية الإسلامية
المعهد العالي لأصول الدين
جامعة الزيتونة – تونس

AbdelRaouf Abeyed
The laboratory of Islamic Economics and Finance Research
Higher Institute of Theology of Tunis
Zitouna University

البريد الإلكتروني: Abeyedabdelraouf@gmail.com

تاريخ تسليم البحث للمجلة 2024/05/25م تاريخ قبول البحث 2024/06/23م

ملخص البحث: يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على مسألة ملاءمة آليات رقابة البنوك المركزية لطبيعة عمل المصارف الإسلامية في ظل القوانين المنظمة، وقد احتوى البحث على دراسة عينة لبعض النصوص القانونية التي تنص على أساليب الرقابة المصرفية التي يعتمدها البنك المركزي التونسي في إطار مهمته الأساسية، وهي الإشراف على السياسة النقدية باستعمال جملة من الأدوات والآليات الرقابة التقليدية، وقد خاص البحث إل أن هناك العديد من الضوابط يجب على البنوك المركزية مراعاتها في علاقتها مع المصارف الإسلامية، خصوصاً عند سن القوانين ووضع آليات وأدوات الرقابة المصرفية.

الكلمات المفتاحية: البنوك المركزية، المصارف الإسلامية، الرقابة المصرفية، القوانين المنظمة.

Abstract :

This research aims to shed light on the issue of the suitability of central bank control mechanisms to the nature of the work of Islamic banks in light of the regulating laws. The research included a sample study of some legal texts that stipulate the methods of banking supervision adopted by the Central Bank of Tunisia within the framework of its basic mission, which is to supervise… Monetary policy using a number of traditional control tools and mechanisms.

Keywords: central banks, Islamic banks, banking supervision, regulatory laws.

المقدمة:

إن المتأمل في حركة المصـارف الإسـلاميّة منذ نشـأتها يلاحظ عظيم الإنجازات التي حققتها خلال ما يقارب خمسـة عقودٍ من الزمن، والمدقق في شـؤونها يتراءى له تطورًا مسـتمرًا في طريقة عملها وتحسـنًا مضـطردًا في أدائها وسـعيا دؤوبا منها لتفادي أخطاء الماضـي والتطلع لمسـتقبل الغني بالتحديات، لكن بالمقابل يجد الناظر في هذه الحركة بحكم حداثتها النسـبية لزالت تعاني من بعض الصـعوبات، ويعترض طريقها جملة من العقبات، التي تتطلب من الباحثين الأكاديميين دراسـات معمقة دعمًا لمسـيرة هذه المصـارف بالكشـف عن أهم العراقيل التي تلازمها من جهة والمسـاعدة لها في مواجهة التطورات من جهة أخرى، ولاسيما أن من أهم هذه الإشكالات التي لم يتم البحث فيها بشكل كافي، مسألة آليات الرقابة المركزية لأنشطة المصارف الإسلامية في ظل القوانين المنظمة.

إشكالية البحث:

إنّ طبيعة الموقع الذي يتمركز فيه البنك المركزي على رأس الجهاز المصـرفي في أي بلدٍ ما، يخول له من الصلاحيات والوسائل ما يمكنه من ممارسة دوره الرقابي على أنشطة جميع أنواع المصارف العاملة في نفس البيئة ومن بينها المصارف الإسلاميّة، وذلك بواسطة مجموعة من الآليات الرقابية التي تحظى بحصانة حزمة من القوانين الأساسية تلزم المصارف الإسلاميّة بالعمل بها بالرغم من عدم التطابق مع خصوصية مبادئها، ومن خلال ما تم التنبيه إليه بشكل عام يمكن استجلاء الإشكالية العامة التي يتمحور حولها بحثنا الحالي في سؤال جوهري كالآتي.

ما مدى ملائمة أساليب الرقابة المركزية لطبيعة نشاط المصارف الإسلامية، في ظل القوانين المنظّمة؟

ويتفرع عن هذه الإشكال الجامع، عدة تساؤلات جزئية مختلفة، وهي:

* ماهي وظائف البنوك المركزية؟
* ماهي أبرز خصائص المصارف الإسلامية؟
* ماهي أهداف الرقابة المركزية؟
* ماهي أبرز آليات الرقابة المصرفية المركزية في ظل القوانين المنظمة؟

فرضيات البحث:

ومن أجل الإجابة على الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية للبحث نستخلص الفرضيات التالية:

1. تعتمد البنوك المركزية عامة، نفس الأسـاليب الرقابية على سـائر المصـارف الإسـلامية والبنوك التقليدية على حد سواء دون الأخذ بعين الاعتبار الفوارق الجوهرية بينهما.
2. تخضع المصارف الإسلامية لنفس أدوات السياسة النقدية التي تخضع لها البنوك التقليدية.
3. يعتمد "البنك المركزي التونسـي" في أداء مهمته الرقابية على المصـارف الإسـلامية نفس النصـوص القانونية التي يطبقها على البنوك التقليدية.

4. هناك العديد من آليات الرقابة التي يطبقها "البنك المركزي التونسي" على المصارف الإسلامية لا تتناسب مع طبيعة عملها، وهو ما قد يفقدها شرعية بعض معاملاتها.

أهمية البحث وأهدافه:

تتجلى أهمية هذا البحث من خلال النظر في أبرز أدوات السياسة النقدية " التقليدية " التي تفرضها البنوك المركزية باعتبارها السلطة الرقابية الأولى على سائر المؤسسات المالية بما في ذلك المصارف الإسلامية، وذلك في ضوء النصوص والتشريعات القانونية المنظمة لهذه العملية دون الأخذ بعين الاعتبار طبيعة نشاط هذه المصارف التي حققت إنجازات الكبيرة في فترة زمنية وجيزة، وبالتالي فإنّ الأهداف الأساسية من دراسة هذا البحث فيما يلي:

- بيان أهم وظائف البنوك المركزية
- التطرق لأبرز مميزات وخصائص المصارف الإسلامية.
- النظر في أهم الأساليب الرقابية للبنوك المركزية.
- الوقوف عند نماذج من النصوص التشريعية لهاته الأدوات الرقابية.

الدراسات السابقة:

هناك دراسات وأبحاث سابقة كتبت في موضوع علاقة المصارف الإسلامية بالبنوك المركزية التي تمحورت حول آليات وأساليب الرقابة المركزية بشكل عام، ومن أهم هذه الدراسات ما يلي:

1. بحث بعنوان "علاقة المصارف الإسلامية بالبنوك المركزية، المشكلات والعقبات وكيفية التغلب عليها"، للدكتور كمال توفيق الحطاب، مقدم لمؤتمر دور المؤسسات المصرفية الإسلامية الاستثمار والتنمية ـ جامعة الشارقة في 7 ـ 9 ماي، 2002م.
2. بحث بعنوان "علاقة البنوك المركزية بالمصارف الإسلامي" للباحث الدكتور علي السرطاوي، مقدم لنفس المؤتمر.

بحث حول "آليات رقابة المصرف المركزي على المصارف الإسلامية بين الأهداف النقدية والضوابط الشرعية ـ حالة الجزائر، قطر والسودان" للأستاذة مروى بوتفلة، مقدم لنيل شهادة الماجستير.

خطة البحث:

للإجابة على إشكالية هذا البحث سيتم تناولها من خلال، مقدمة ومبحثين وخاتمة.

المقدمة: تحتوي على عنوان البحث والإشكالية الرئيسية التي تتفرع عنها جملة من التساؤلات الفرعية، وفرضيات، أهمية البحث وأهدافه، وبعض الدراسات السابقة.

المبحث الأول: يتناول الإطار العام للبنوك المركزية والمصارف الإسلامية، ويتكون من ثلاثة مطالب جوهرية، ينطوي أولها على تحديد المفاهيم الكبرى، وهي مفهوم البنك المركزي، تعريف المصارف الإسلامية، ومفهوم الرقابة المصرفية المركزية.

أما المطلب الثاني فيبرز أهم الوظائف التي تقوم بها البنوك المركزية. فحين يحتوي الأخير على جملة من آليات الرقابة المركزية على نشاط المصارف الإسلامية.

المبحث الثاني: يتناول دراسة نقدية لبعض القوانين المنظمة لآليات رقابة البنك المركزي التونسي على المصارف الإسلامية، وذلك من خلال مطلبان، يتناول الأول، لمحة عامة حول البنك المركزي التونسي والقوانين المنظمة، فحين احتوى الثاني على مناقشات للنصوص القانونية المحددة لآليات الرقابة المركزية.

الخاتمة: تناولت أهم النتائج التي تم التوصل إليها، وجملة من التوصيات النافعة الخادمة لهذا البحث.

المبحث الأول: الإطار العام للبنوك المركزية والمصارف الإسلامية.

يعتبر البنك المركزي المؤسسة التي تقف على قمة الجهاز المصرفي في البلاد، إذ تختلف البنوك المركزية من حيث وظائفها عن البنوك الأخرى، فهي لا تســـعى إلى تحقيق الربح والاســـتثمار، بقدر ما تعمل على حسن إدارة السياسة النقدية والمالية، لتحقيق الاستقرار المالي والنمو الاقتصادي.

المطلب الأول: تحديد المفاهيم: البنك المركزي، المصارف الإسلامية، الرقابة المصرفية.

العنصر الأول: تعريف البنك المركزي.

يوجد العديد من التعريفات المختلفة للبنك المركزي، اختلفت في الكثير من جوانبها من حيث المعاني والمصطلحات لكنها اتفقت في مجملها على الدور الذي يؤديه البنك المركزي بترأسه قمة الجهاز المصرفي، وقد اقتصرنا على تقديم أهمّها، أذكرها فيما يلي:

يعرف البنك المركزي على انه الهيئة التي تتولى إصدار البنكنوت، وتضمن بوسائل شتّى سلامة أسس النظام المصرفي، ويوكل إليها الإشراف على السياسة الائتمانية في الدولة بما يترتب على هذه السياسة من تأثيرات هامّة في النظامين الاقتصادي والاجتماعي[1].

وهناك من عرف البنك المركزي بأنه " المؤسسة التي تتكفل بإصدار النقود وترأس النظام النقدي في كل دولة، لذا فهو يشرف على التسيير النقدي ويتحكم في البنوك العاملة في الاقتصاد على انه بنك للبنوك وبنك للحكومة حيث يعودون إليه عند حاجتهم للسيولة ويقوم هذا الأخير بإعادة تمويل المصارف عند الضـــرورة، أما فيما يخص الجانب الحكومي فتحصـــل منه على التمويلات الضـــرورية في إطار القوانين والتشريعات السائدة، وعلى هذا الأساس يعد البنك المركزي الملجأ الأخير للإقراض"[2].

كما يعرف البنك المركزي بأنه: "مصرف الحكومة ومستشارها، وهو الجهة المشرفة على حسن سير النظام المصرفي، وتوجيهه نحو تحقيق أهداف أساسية للاقتصاد وينهض المصرف المركزي بوظيفة التحكم في الكتلة النقدية في الاقتصاد بطريقة تمكن من تحقيق الاســتقرار في الأســعار، وزيادة معدل النمو الاقتصــادي، إلا أن أولى وظائفه هي إصــدار النقود، والمصرف المركزي في أكثر البلدان مؤسسة عامة لا تسعى لتحقيق الربح"[3].

من خلال مختلف التعريفات السابقة، الواردة في صياغة مفهوم البنك المركزي، يمكن أن نعرف البنك المركزي على أنه، هيئة نقدية حكومية، تقوم بالإشراف وتنظيم السياسة النقدية والائتمانية والمصرفية للدولة، بما يكفل الاستقرار في النظام النقدي والمصرفي، وتحقيق أفضل معدلات النمو الاقتصادي الممكنة.

العنصر الثاني: تعريف المصارف الإسلامية وخصائصها.

أولا: تعريف المصارف الإسلامية.

لقد تعددت تعاريف المصارف الإسلامية وتنوعت تنوعًا كبيرًا، حيث اختلفت من مؤلف لآخر، أذكر

(1) مقدمة في النقود والبنوك، محمد زكي(ص/228).

(2) تقنيات البنوك، الطاهر الطرش (ص/11).

(3) مقدمة في النقود والبنوك مع تطبيقات على المملكة العربية السعودية وعناية بالمفاهيم الإسلامية، محمد بنعلي (ص/243).

على سبيل المثال لا الحصر أهمها:

عرف الدكتور وهبة الزحيلي المصارف الإسلاميّة بأنها: "المؤسسات المصرفية التي تتعامل بالنقود على أساس الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها، وتعمل على استثمار الأموال بطرق شرعية وتهدف إلى تحقيق آفاق التنمية الاقتصادية والاجتماعية السليمة"(1).

كما عرفها الدكتور شهاب أحمد سعيد العزعزي على أنها "مؤسسة بنكية لتجميع الأموال وتوظيفها في نطاق الشريعة الإسلامية بما يخدم بناء المجتمع بأحكام التكافل الإسلامي وتحقيق عدالة التوزيع ووضع المال في مساره الصحيح لتحقيق التنمية"(2).

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن التسليم أن المصارف الإسلامية هي مؤسسات مالية تقوم بتقديم خدمات مصرفية على أساس غير ربوي أي عدم التعامل بنظام الفائدة أخذًا وعطاءً وإنما منضبطة بأحكام المعاملات المالية في الشريعة الإسلامية، كما تعمل على تمويل الأنشطة الاستثمارية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ونظرًا لهذه الطبيعة المنفردة عن سائر المؤسسات المالية الأخرى، فقد أطلقت عليها عدة أسماء مختلفة منها، البنوك المشاركة وبنوك التمويل البديل وغيرهما.

ثانيا: خصائص المصارف الإسلامية.

إن طبيعة نشاط المصارف الإسلامية التي تنطلق في تأديتها لأعمالها من نظرة الإسلام للمال، التزاما بأحكام الشارع الحنيف من أوامر ونواهي في معاملاتها المالية، وهو ما ميزها عن البنوك التقليدية من حيث المبدأ والشكل والمضمون، ولعل من أبرز ما انفردت به المصارف الإسلامية من خصائص شكَّلت في مجملها طبيعة مغايرة نذكر على سبيل المثال لا الحصر ما يلي(3):

- الالتزام بتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية في ممارسة جميع معاملاتها بما في ذلك المعاملات المالية.
- الالتزام والخضوع لقرارات هيئة الرقابة الشرعية.
- عدم التعامل بنظام الفوائد الربوية، أخذاً وعطاءً في جميع معاملاتها دون استثناء.
- توظيف كل الجهود والطاقات وتوجيهها نحو الاستثمار الحلال.
- اعتماد نظام المشاركة في الأرباح والخسائر.
- ربط التنمية الاقتصادية بالتنمية الاجتماعية.

العنصر الثالث: تعريف الرقابة المصرفية وأهدافها.

أولا: تعريف الرقابة المصرفية المركزية.

جاء في مجموع تعريفات العلماء والباحثين من الأكاديميين والمهنيين في تحديدهم لمفهوم الرقابة المصرفية، أنها "مجموعة من القواعد والإجراءات والأساليب التي تسير عليها أو تتخذها السلطات النقدية والبنوك المركزية بهدف

(1) المعاملات المالية المعاصرة، (ص/516).
(2) إدارة البنوك الإسلامية، (ص/11).
(3) المصارف الإسلامية، إخلاص النجار (ص/46-56).

الحفاظ على سلامة المركز المالي للمؤسسات المصرفية توصلا إلى تكوين جهاز مصرفي قوي وسليم يساهم في تحقيق التنمية بشقيها الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك المحافظة على أموال المودعين وحقوق المستثمرين"[1].

ثانيا: أهداف الرقابة المصرفية المركزية.

يسعى الهيكل الساهر على الرقابة المصرفية المركزية، لأنشطة وأعمال البنوك بصفة عامة والمصارف الإسلامية بصفة خاصة لتحقيق جملة من الأهداف أهمها [2]:

- متابعة مدى احترام المؤسسات المالية ومنها المصارف الإسلامية للقوانين المصرفية والأحكام التشريعية.
- حماية أموال المودعين والمستثمرين.
- تجنيب الجهاز المصرفي قدر الإمكان للمخاطر بجميع مستوياتها، وحالات العسر المالي.
- التنسيق مع جل المؤسسات المالية ومنها المصارف الإسلامية، ودعمها لتقوية مركزها المالي.
- الوقوف على الأخطاء والصعوبات، قصد تصحيحها وإيجاد الآليات المناسبة للنصوص القانونية.

المطلب الثاني: وظائف البنك المركزي.

رأينا فيما تقدم أن البنك المركزي هو المؤسسة المصرفية الأولى في الدولة، وذلك لجملة المهام والوظائف الأساسية التي يضطلع بها، ونستهل بالذكر منها ما يلي:

أولا: الإصدار النقدي

تعد عملية إصدار النقود اللبنة الأساسية في تأسيس المصارف المركزية، حيث تعتبر أهم وظيفة من بين وظائف البنك المركزي، وبالتوازي مع انتشار المصارف التجارية المصدرة للأوراق النقدية في أوروبا إبان القرن السابع عشر ميلادي انتشرت هالة من الفوضى النقدية العارمة التي راجت معظم البلدان الأوروبية، الأمر الذي دفع العديد من حكومات تلك الدول إلى تشريع قوانين ضابطة لهذه العملية والعمل على توحيد تلك الجهات المصدرة للعملة وحصرها بيد مصرف واحد فقط وهو البنك المركزي، حيث امتلك هذا الأخير الحق القانوني دون غيره من البنوك بعملية الإصدار النقدي .

يقصد بعملية الإصدار النقدي تحويل بعض الأصول التي يحوزها البنك المركزي – أصول نقدية أو شبه نقدية– إلى أدوات دفع قابلة للتداول في السوق[3].

ويعزى الأمر في حصر عملية إصدار الأوراق النقدية في جميع البلدان لدى البنك المركزي لعدة أسباب أهمها:

- توحيد النقد شكلاً ومضموناً.
- حماية العملة المتداولة من عمليات الغش والتزوير.
- السيطرة على عرض النقود والتحكم في كميتها بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية السائدة.

(1) تفعيل أنظمة الرقابة وتطويرها وفق المعايير الدولية_ نظام CRAFTE أنموذجا، صادق الشمري الراشد، وصلاح الدين الإمام (العدد 90/ ص 358).

(2) الرقابة المصرفية بالجزائر، فريدة ختير، (ص/ 28 ـ 29).

(3) مقدمة في الاقتصاد النقدي والمصرفي، سوزي ناشد،(ص/259).

ـ إعطاء العملة قبولا عاما أكبر وبقوة القانون[1]، ويلجأ البنك المركزي للإصدار عند:

✓ العجز في نفقات الدولة سواء أن كانت النفقات استثمارية أم نفقات تشغيلية.

✓ وجود فائض في ميزان المدفوعات.

✓ حاجة البنوك إلى سيولة.

غير أن ممارسة البنك المركزي لحق إصدار النقود قد اتكأت على قاعدة الإصدار الحر أحياناً وعلى قاعدة الإصدار المقيد أحياناً أخرى، والحق أن نظم إصدار النقود التي اتبعتها البنوك المركزية قد تطورت وفق لتطور الأنظمة النقدية في الدول المختلفة، حيث يمكننا التمييز بين ثلاثة نظم رئيسية لإصدار النقود وهي:

- **نظام الإصدار المقيد بالغطاء الذهبي**: لقد طبق هذا النظام بثلاثة صور مختلفة وهي:

الصـــورة الأولى: صـــورة الغطاء الذهبي الكامل: يلتزم البنك المركزي بتغطية الأوراق النقدية المصـــدرة غطاء كاملا بالذهب بنسبة 100%.

مثالها: إذا أصدر البنك المركزي 50 مليون دينارا، فان نسبة تغطيتها ذهبا ينبغي أن تكون 100%.

الصـــورة الثانية: صـــورة الحد الأقصـــى للإصـــدار المعفى من الغطاء: وهو أن يمنح البنك المركزي حرية إصدار العملة إلى حد أقصى معين دون الحاجة إلى تغطية هذا الحد بالذهب، وما زاد عن هذا الحد يلتزم البنك المركزي تغطيته بالذهب كاملا بنسبة 100%.

مثالها: الحد الأقصـــى للإصـــدار 700 مليون دينارا، فإذا قرر البنك المركزي زيادة النقود المصـــدرة إلى 900 مليون دينارا، فان الزيادة على الحد الأقصـــى 200 مليون دينارا، وبالتالي لابد أن تغطى هذه الزيادة بالذهب كاملا بنسبة 100% .

الصـــورة الثالثة: صـــورة الغطاء المزدوج: يتم تحديد نســـبة معينة من الغطاء الذهبي (يجب أن لا تكون هذه النسبة 100%) لتغطية حجم معين من الإصدار، فحين يخضع الحجم المتبقي من إجمالي الإصدار لعناصر غطاء أخرى كالسندات الحكومية والأوراق التجارية وغيرهما.

مثالها: أن يصـــدر البنك المركزي ما قيمته 600 مليون دينارا، والنســـبة المحددة للغطاء بالذهب 50 بالمائة وهو ما يعادل 300 مليون دينارا، والباقي من حجم الإصـــدار الجملي وهو ما يســـاوي 300 مليون دينارا يغطى بسندات حكومية أو أوراق تجارية أو غيرهما.

- ***نظام الإصدار المقيد بسلطة البرلمان***: يتم تحديد حد أقصى لإصدار الأوراق النقدية دون الحاجة إلى غطاء بالذهب، فإذا كانت هناك حاجة لزيادة سقف الحد الأقصى للإصدار يتم الحصول على موافقة البرلمان أولا على هذه الزيادة.
- ***نظام الإصدار الحر***: يعتبر هذا النظام أحدث نظم الإصدار في البنوك المركزية، بل هو النظام الذي يطبق في وقتنا المعاصر عند جميع البنوك المركزية في العالم، وفي ظل هذا النظام توقَف العمل بقـــاعدة

(1) علاقة البنوك الإسلامية بالبنوك المركزية، سليمان ناصر، (ص/ 56).

الغطاء الذهبي وكذلك إلغاء نظم الحد الأقصـــى للإصـــدار، وهذا لا يتنافى مع احتفاظ البنك المركزي بالســـندات الحكومية والأوراق التجارية وســـلة من عملات النقد الأجنبي كنوع من الغطاء للإصـــدار النقدي، وتوجد صـورتان لهذا النظام، **أولهما**: الإصـدار الحر وفقًا لظروف الرواج أو الركود الاقتصـادي حيث يزيد الإصـدار في أوقات الرواج والازدهار الاقتصـادي، فحين ينخفض الإصـدار في أوقات الركود، **وثانيهما**: الإصدار الحر وفقا لمتطلبات السياسة النقدية(1).

ثانيًا: بنك الحكومة ومستشارها.

إلى جانب وظيفة الإصـدار التي منحت الدولة فيها حق الاحتكار لصـالح البنك المركزي، يلعب هذا الأخير دورا هاما لصالح الحكومة وسياستها الاقتصادية حيث يقوم البنك المركزي بالاحتفاظ بالودائع الحكومية وإداراتها بما يحقق المصلحة الاقتصادية، وكذلك تقديم قروض قصيرة الأجل في حالات العجز الموسمي أو المؤقت للميزانية العامة وأخرى استثنائية طويلة الأجل في حالات الضرورة الملحَة كالحروب والأزمات الاقتصادية(2).

كما يضـــطلع البنك المركزي بإدارة احتياطات الدولة من العملات الأجنبية والذهب، حيث يقوم بشـــراء وبيع العملات الأجنبية ومراقبة التحويل الخارجي، وذلك كوسـيلة للحافظ على اسـتقرار سـعر الصـرف للعملة الوطنية . ناهيك عن كونه ممثل الدولة في العلاقات المالية الخارجية ســواء مع البنوك المركزية الأخرى أو المؤســســات النقدية والدولية مثل البنك الدولي، الصـندوق النقد الدولي، بنك التسـويات الدولية ...كما يعمل البنك المركزي على تقديم المشورة للحكومة في شؤون النقد والائتمان واقتراح ما يراه مناسبا من إجراءات وسياسات تتطَلبها الحالة الاقتصادية في البلاد، ومن هنا جاءت تسمية " بنك الدولة " أو "بنك الحكومة ".

ثالثًا: بنك البنوك.

يضطلع البنك المركزي بوظيفة بنك البنوك من خلال الإشراف على تنظيم الجهاز المصرفي، حيث يعتبر الجهة المختصة بإصدار تراخيص إنشاء البنوك التجارية والإسلامية وفروع البنوك الأجنبية وقد نشأت هذه الوظيفة لعدة اعتبارات أهمها، القيام بأعمال الرقابة والإشـــراف على أعمال البنوك العاملة في الدولة، إذ يحتفظ البنك المركزي لديه بأرصـــدة احتياطية قانونية للبنوك التجارية والإســـلامية وذلك لحماية أموال المودعين من خطر إفلاس هذه البنوك، كما يحتفظ بحسابات جارية لتلك البنوك تمكنه من تنفيذ عمليات المقاصة بين حساباتها وبالإضافة إلى ذلك تكمن أهمية البنك المركزي في كونه بنك البنوك لما يقوم به من مد يد العون إلى البنوك التجارية والإســلامية في حالات الضــيق الموسمي أو الأزمات أو عند الضــرورة بوصفه المقرض الأخير لهاته البنوك متى احتاجت للاقتراض أو الحصول على السيولة المناسبة.

رابعًا: الرقابة على الائتمان.

تعتبر وظيفة الرقابة على الائتمان من بين أهم الوظائف التي يعتمد عليها البنك المركزي في تنفيذ سياسته

(1) الاقتصاد النقدي والمصرفي، محمد الأفندي (ص/374 . 377)

(2) مقدمة في النقود البنوك، محمد شافعي، (ص/337).

النقدية، وذلك في إطار التحكم في العرض النقدي المتداول في السوق بالشكل الذي يضمن تحقيق استقرار الأسعار والحفاظ على استقرار قيمة العملة الوطنية .كما يمتلك البنك المركزي عددا من أدوات السياسية النقدية بشقيها الكمي والكيفي التي تمكنه من ممارسة أعمال الرقابة، نذكر على سبيل المثال منها: سياسة سعر الخصم، عمليات السوق المفتوح، نسبة الاحتياطي القانوني، الوسائل الأدبية في الإقناع .

المطلب الثالث: آليات رقابة البنوك المركزية على المصارف الإسلامية.

يستند البنك المركزي في ممارسة دوره الرقابي على المصارف الإسلامية على جملة من الأدوات المتنوعة التي يمكن تصنيفها إلى أدوات كمية ومثلها نوعية وأخرى مباشرة، والتي تشكل في مجملها ما يصطلح على تسميته "بالسياسة النقدية"، وفيما يأتي سنحاول عرض أهم هذه الأدوات كي نرى مدى ملاءمتها لعمل المصارف الإسلامية.

أولاً: الأدوات الكميّة.

1. **الاحتياطي النقدي القانوني:** يفرض البنك المركزي على جميع المصارف الإسلاميّة العاملة ضمن القطاع المصرفي، الاحتفاظ بنسبة معينة مثل 5% أو 10% من ودائعها لديه، كاحتياطي قانوني أو إجباري كشرط لاستمرارها في العمل[1]، وهذا ما يجعل المصارف الإسلامية تواجه بعض الصعوبات مثل فرض الاحتياطي على الحسابات الاستثمارية أمرٌ مخالف لطبيعتها.
2. **سياسة السوق المفتوح:** تعتبر عمليات السوق المفتوح واحدة من أهمّ أدوات السّياسة النقديّة للبنك المركزي، ويقصد بها لجوء هذا الأخير إلى الإقراض أو الاقتراض عن طريق بيعه أو شرائه الأوراق المالية كالسندات الحكومية بفوائد ثابتة لتأثيره على حجم السيولة وبالتالي التأثير على حجم الائتمان،[2] وتعد هذا الأداة أيضًا، إشكالٌ آخر من الإشكالات التي تتعرض إليها المصارف الإسلامية في عملها.
3. **نسبة السيولة النقدية:** يلزم البنك المركزي المصارف الإسلامية الاحتفاظ بمبالغ محددة، سائلة من النقدية، أو من الأصول التي يمكن تحويلها إلى نقدية بسرعة، حتى تتمكن هذه المصارف من الوفاء بالتزاماتها، وكذلك مواجهة السحوبات الفجائية خاصة ذات المبالغ الكبرى[3].
4. **سعر إعادة الخصم:** هي أداة يستعملها البنك المركزي في رقابته على جميع أنواع البنوك ومنها المصارف الإسلامية لغرض التأثير في حجم الائتمان، إلا أنَ ما يمكن أن ينبه إليه في هذا الإطار أن المصارف الإسلامية لا تتعامل بالأوراق المالية المحرمة، ولكن قد تضطر أحيانًا للاقتراض بفائدة من البنك المركزي باعتباره هو الملجأ الأخير، وهذا ما يخالف مبادئ عملها أيضًا الذي ينبني على عدم التعامل بالفائدة أخذًا وعطاءً[4].

ثانيًا: الأدوات الكيفية أو النوعية

1. **سياسة السقوف الائتمانية:** تعتبر هذه الأداة من بين الأدوات المهمة جدًّا بالنسبة للبنـــوك المركزيّة،

(1) التشريعات المالية والمصرفية في الأردن، إسماعيل الطراد، ومحمود جمعة(ص/38).
(2) المصارف الإسلامية النظرية والتطبيق، عبد اللطيف القراري (ص/119).
(3) نظم التامين المعاصر في ميزان الشريعة الإسلامية، حسن شحاتة (ص/14).
(4) علاقة البنوك الإسلامية بالبنوك المركزية، سيمان الناصر، (ص/ 189) مصدر سابق .

حيث تتخذ أشكالاً متعدّدة، مثل تحديد قيمة التّمويلات التي تمنحها البنوك لجميع عملائها أو للعميل الواحد فقط، أو بتحديد حجم التمويل الذي يسمح للبنك بتقديمه كنسبة من رأس ماله[1]، ويعد مستوى تطبيق هذا الأداة إحدى القيود القانونية التي تقف أمام تحقيق المصارف الإسلامية معدلات استثمار عالية بسبب هذه السقوف المحددة عليها، ولسلامة البناء المنهجي في هذا البحث سيقع التّطرق لهذا الإشكال بكافة جزئياتها في المطلب المخصّص له من هذا البحث، كما تجدر الإشارة في هذا السياق أن هناك من عدّ هذه الأداة من الأدوات الكميّة للسياسة النقديّة.

2. **الرقابة على أسعار الخدمات**: يحدد البنك المركزي أسعار الخدمات التي تقدمها المصارف المتواجد ضمن المنظومة المصرفية ككل، وبما أنّ المصارف الإسلاميّة جزءٌ من هذا القطاع فهي تخضع لهذا النوع من الرقابة، بهدف عدم المبالغة في أسعار أداء الخدمات المصرفية حتى تكون المنافسة بين المصارف قائمة أساسًا على حسن أداء هذه الخدمات ومدى كفاءة البنوك في ذلك[2].

3. **تحديد النسبة ما بين رأس المال والودائع**: يقوم البنك المركزي بتحديد نسبة معينة في قبول الودائع بناءً على رأس مال البنك، وتدعى هذه النسبة بكفاية رأس المال، وذلك لاعتباره هذا الأخير بمثابة خط حماية، حيث يمتص الخسارة إن وقعت قبل أن تصل لأموال المودعين، وعندما يبلغ المصرف الإسلامي هذه النسبة فعليه إما التوقف عن قبول الودائع أو رفع رأس ماله[3].

ثالثًا: الأدوات المباشرة:

1. ***أسلوب الإقناع الأدبي***: تستخدم البنوك المركزيّة هذا الأسلوب للتوجيه والإقناع الأدبي بشأن ما يجب أن تنتهجه المصارف الناشطة في البيئة المصرفيّة، من سياسات محددة لمباشرة نشاطها وباعتبار المصارف الإسلامية جزء لا يتجزأ من النسيج المصرفي فيجب أن تخضع لهذه التوجيهات ما لم تعارض مع مبادئ عملها[4].

2. ***أسلوب التفتيش***: يتجلى هذا الأسلوب في الدور الرقابي الذي يقوم به البنك المركزي على المصارف الإسلاميّة من خلال التفتيش والمراقبة الدورية لبعض مقرات وفروع هذه المصارف بغرض التأكد من سلامة نشاطها المصرفي وفق المعمول به أم لا[5].

3. ***أسلوب الرقابة على تسجيل المصارف وفتح الفروع الجديدة***: تعتمد البنوك المركزيّة على هذا الأسلوب، لجعل المصارف الإسلاميّة وحدة مستقلّة داخل القطاع المصرفي، إذ لابد لها من أساليب رقابية ملاءمة وطبيعة أعمالها، كما تتأكد أيضًا من خلال بعث هذه المصارف لفروع جديدة من أن الدور التنموي يسير في اتجاهه الصحيح[6].

---

(1) المصدر نفسه (ص/193).

(2) دور البنك المركزي في إعادة تحديد السيولة في البنوك الإسلامية، حدة رايس، (ص/ 353 . 354)

(3) المصارف الإسلامية، فادي الرفاعي (ص/ 172).

(4) السياسة النقدية والمالية في إطار نظام المشاركة في الاقتصاد الإسلامي، صالح: الصالحي، (ص/ 17)

(5) دور البنك المركزي في إعادة تحديد السيولة في البنوك الإسلامية، (ص/ 351 . 352) مصدر سابق.

(6) المصدر نفسه (ص/350).

بعد النظر في كيفية مراقبة البنوك المركزية لسير أعمال المصارف الإسلاميّة عن طريق حزمة من أدوات السياسة النقديّة، فإن ما يمكن استخلاصه في هذا الإطار هو وجود العديد من الأدوات والأساليب التي لا تتناسب مع طبيعة عمل هذه المصارف والأسس التي تقوم عليها.

❁❁❁

المبحث الثاني: دراسة نقدية لبعض القوانين المنظمة لآليات الرقابة المصرفية بالبنك المركزي التونسي.

من البديهي عند عامة الناس أن النصوص القانونيّة بمختلف أنواعها، أعدت لسببين رئيسين هما ضبط المسؤوليات والمهام، ورسم حدود المساحة التي يغطيها هذا النص القانوني، ولعل التطرق إلى أهم القوانين المنظمة للعلاقة القائمة بين السلطة النقدية وسائر المؤسسات المالية بما في ذلك المصارف الإسلاميّة الناشئة بالبلاد التونسيّة أمر له من الأهمية بمكان في هذا السياق لما يعرفه هذا النوع من البنوك من تحديات ومعوقات قانونية لابد من البحث في فحواه، والتأمل في مبتغاها ولكن قبل ذلك ولسلامة منهج البحث المعتمد من الأفضّل الوقوف عند بعض التعاريف مثل، تعريف البنك المركزي التونسي، وكذلك أبرز القوانين المستأنس بها في هذه العلاقة .

المطلب الأول: لمحة عامة حول البنك المركزي التونسي والقوانين المنظمة.

العنصر الأوّل: البنك المركزي التونسي: النشأة والتعريف.

أولاً: نشأة البنك المركزي التونسي.

أنشئ البنك المركزي التّونسي في 19 سبتمبر سنة 1958 ميلادي، عملاً بالقانون عدد90 لنفس السنة، المتعلق بإنشاء وتنظيم البنك المركزي التونسي، ولم يدخل هذا الأخير حيز العمل والنشاط إلا في3 نوفمبر خلال نفس السنة، بعد طرحه للدينار التّونسي كعملة وطنية رسميّة للتداول لأول مرة[1].

ثانيًا: تعريف البنك المركزي التونسي:

هو المؤسسة الماليّة المركزية التي تقف على رأس هرم الجهاز البنكي في البلاد التونسية والمناط بها القيام بمهام عديدة منها إصدار النقد والإشراف على سائر المنظومة المصرفيّة العاملة في البلاد، كما تسهر هذه المؤسّسة أيضًا على إدارة احتياطات الدولة والبنوك من العملة الأجنبية وكذلك إدارة السياسة النقدية[2]، هذا ويتولى البنك المركزي التونسي نشر التقارير السنوية الّتي يُقيّم فيه الوضع الاقتصادي العام وكذلك إصدار المناشير.

وبمقتضى الفصل الأول والثّاني من قانون عدد35 المؤّرخ في 25 أفريل لسنة 2016 الّذي يتعّلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي، يمكن تعريف المسمى "البنك المركزي" بأنّه " مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، هذا كما يخضع البنك المركزي للمتابعة والمساءلة من قبل مجلس نواب الشعب فيما يتعلق بتحقيق أهدافه ومباشرة مهامه حسب ما جاء به الفصل عدد80 من هذا القانون[3]، ويمتلك البنك المركزي التونسي 12 فرعًا منتشرة على كامل تراب الجمهورية التونسية.

العنصر الثاني: القوانيّن المنظمة (قانون عدد35 وعدد48 لسنة 2016)

أولاً: قانون عدد 35 المؤرخ في 25 أفريل سنة 2016م

يتعلق قانون عدد 35 المؤرخ في 25 أفريل سنة 2016 بتحديد النظـــام الأساسي للبنك المركزي،

(1) قانون عدد 90 لسنة 1958: الفصل 1

(2) موقع البنك المركزي التونسي www.banquecentrale.tn

(3) قانون عدد48 المؤرخ في 25 أفريل 2016: الفصل 1، الفصل 2.

حيث يتضـــمن هذا القانون ســـبعة عناوين مختلفة تتفرّع عنها أبواب عدة جامعة للكثير من الفصـــول القانونيّة التي تضـــبط ســـيّر عمل البنك المركزي التونســـي، إلا أنّ ما يمكن التعريج عنه في هذا المقام هو وجود الكثير من هذه الفصـول التي لا تتماشـى وطبيعة نشـاط المصـارف الإسـلامية خاصـة فيما يتعلق بمجال الرقابة المركزية، وهذا ما سنعمل على البحث في أهم جوانبه في المطلب اللاحق[1].

ثانيًا: قانون عدد48 المؤرخ في 11 جويلية سنة 2016م

يهدف هذا القانون إلى تنظيم شروط ممارسة العمليات البنكية و كيفية الرقابة على البنوك والمؤسسات المالية بغرض الحفاظ على متانتها وحماية المودعين ومستعملي الخدمات البنكية بما يساهم في حسن سير القطاع البنكي وتحقيق الاستقرار المالي، لكن مع عدم مراعاة بعض فصول هذا القانون الحال لخصوصية عمل المصـارف الإسـلامية والضـوابط الشـرعية الّتي تحكم معاملاتها المختلفة عن معاملات باقي البنوك الأخرى العاملة بجوارها في نفس الميدان المصـرفي، وجدت المصـارف الإسـلامية في نفسـها أوضـاع قانونية غير مطابقة وليست ملائمة لما أسست عليه من قواعد وضوابط فقهية متنوّعة من قبيل " الغنم بالغرم" و" الخراج بالضـمان"... من أجل تحقيق الاسـتثمار وتحقيق التنمية بشـقيها الاقتصـادي والاجتماعي[2]، ولذلك من الضـــرورة بمقام إعادة النظر في العراقيل القانونية الماثلة في عدم تناســـب وتلاءم بعض أدوات الرقابة التقليديّة مع طبيعة المصارف الإسلامية.

المطلب الثاني: النصوص القانونية المحددة لآليات الرقابة المصرفية:

أولا: مسألة الاحتياطي القانوني:

لقد جاء في الفقرة الأولى من الفصل 11 من قانون عدد35 المؤرخ في سنة 2016م، ما يلي: " يُلزم البنك المركزي البنوك بواســـطة مناشـــير بأن تخصـــص بحســـابات مفتوحة على دفاتره مبلغا أدنى من الاحتياطات الإجبارية في شـــكل ودائع. وللبنك المركزي أن يمنح تأجيرا على الاحتياطات الإجبارية حسب النسب التي يضبطها "[3].

مناقشة المسألة: إن ما يمكن ملاحظته من خلال هذا الفصل هو عـــدم وجود استثناء قانوني يراعي اختلاف طبيعة الودائع ضـمن المصـارف الإسـلامية عن باقي البنوك الأخرى الناشـطة في البلاد التونسـية حيث تطبق نسبة الاحتياطات على جميع أنواع الحسابات دون تفرقة وذلك ما يترتب عنه وقوع المصارف الإسلامية في مشكلتين هما:

1. أن معدل الاحتياطي يطبق على جميع أنواع الحســـابات التي بحوزة المصـــارف الإســـلامية بما في ذلك الحسابات الاستثمارية التي يتلقاها المصرف الإسلامي على سبيل المضاربة، أي بنظام المشاركة في الرّبح

(1) قانون عدد 35 المؤرخ في 25 أفريل 2016

(2) قانون عدد 48 المؤرخ في 11 جويلية 2016.

(3) قانون عدد 35 المؤرخ في 25 أفريل 2016: الفصل عدد 11، الفقرة 1.

والخسارة، وبالتالي لا يضمنها المصـــــرف إلا في حالة التعدي أو التقصير، كما يؤدي هذا الأمر إلى الوقوع في محظور شرعي وهو تعطيل أموال المودعين عن الاستثمار الذي خصصت من أجله.

2. أن البنك المركزي التونســـي عادةً ما يقدم فوائد على الاحتياطي القانوني من العملة الأجنبية، وهذا لا يوافق طبيعة المصارف الإسلامية التي تحكمها مبادئ المعاملات المالية في الإسلام والتي تحرم التعامل بالفائدة أخذًا وعطاءً.

معالجة المسألة: سعيا لإيجاد حلول مناسبة توائم بين الدور الرّقابي للبنك المركزي والدور الاستثماري للمصارف الإسلامية يمكننا أن نسوق اقتراح يمكن من تطويع العلاقة بينهما في كنف احترام كل منهما في أداء دوره على أكمل وجه، ومن أهمّ هذه الإجراءات التي تساعد على ذلك، هو التخفيض في نسبة الاحتياطي القانوني وجعلها مساوية لنسبة الحسابات الجارية ونسبة محدّدة من حسابات الاستثمار مع معاملة خاصة للاحتياطي من العملات الأجنبيّة وذلك من خلال تطبيق معدل احتياطي يتكون من شـــقين، أولهما تخضـــع فيه الحسابات الجارية لتغطية كلية بنسبة احتياطي 100%، وثانيهما تخضع فيه حسابات الاستثمار لمعدّل احتياطي جزئي بما لا يحمل على سبيل التعطيل عن الاستثمار كنسبة 5% من إجمالي الحسابات الاستثماريّة وإنما يمكن تكييفها على سبيل المصلحة لمواجهة السحوبات الطارئة التي قد يضطر العميل إليها درءً للضرر الناجم عن عدم السحب (ولو كان المال حساب استثماري)، عملاً بالقاعدة الفقهية القائلة "درءُ المفاسد مقدمٌ على جلب المصالح" (تبعات عدم السحب للمضطر مقدم إستثمار هذه النسبة من السحوبات)[1].

وأما بالنسبة للاحتياطي من العملة الأجنبية، وبما أنّ معظم المصارف الإسلامية تتلقاها على سبيل المضاربة فيمكن أن تفوض عليها نفس النسبة المفروضة على الحسابات الاستثمارية قياسًا على النسبة المقترّحة لعمليات المضاربة بالعملة الوطنية، كما يجب الأخذ بعين الاعتبار أن الصيغة الأكثر تعاملاً في هذه النوع في المصارف هي المرابحة للآمر بالشراء والتي كثير ما تستدعي رصد مبالغ هامة من العملات الأجنبية في بنوك خارجية لاســـتيراد البضـــائع المأمورة بتوفيرها من الخارج وذلك كخطوة احترازية من انكشـــاف حســـاباتها هناك، أمّا فيما يتعلق بالفائدة المترتبة عن هذا الاحتياطي فيغلب على المصـــارف الإسلامية التخلي عنها أو صرفها في مسالك النفع العام.

ثانيًا: مسألة قواعد الحذرة وتحديد السقوف الائتمانية:

جاءّ في الفصـــل 75 من قانون عدد48 المؤرخ في 11 جويلية ســـنة 2016م، كالآتي[2]: لا يمّكن لبنك أو مؤسسة ماليّة أن تخصص أكثر من 15% من أموالها الذاتية للمساهمة بصفة مباشرة أو غير مباشرة في رأس مال مؤسسة واحدة. ولا يمكن لإجمالي المساهمات المباشرة أو غير المباشرة أن تتجاوز 60% من الأموال الذاتيّة للبنك أو المؤسسة"، لقد حدّد الفصل الأنف ذكره الحد الأقصى لمساهمة المصرف في رؤوس أموال شركات (تعتبر تمويلاً بالمشاركة بالنسبة للمصارف الإسلامية).

(1) علاقة البنوك الإسلامية بالبنك المركزي،(ص/199 . 200)، مصدر سابق

(2) قانون عدد 48 المؤرخ في 11 جويلية 2016: الفصل 75.

مناقشـة المسـألة: من المعلوم أن سـائر البنوك المركزية بما في ذلك البنك المركزي التونسـي، تتخذ في فرضها سياسة السقوف الائتمانية أشكال متعددة، إما بتحديد ما يقدمه المصرف الإسلامي إلى العملاء من تمويلات كحجم إجمالي، أو بتحديد حجم الائتمان الذي يُسـمح للمصـرف بتقديمه من رأس ماله كنسـبة مسـاهمة في رأس مال مؤسـسـة ما، أو بتحديد حجم الائتمان الذي يقدمه المصـرف الإسـلامي للعميل الواحد، ويدخل هذا الشـكل الأخير في بعض القوانين المصـرفية الأخرى أيضـا، ضـمن ما يعرف بقواعد الحيطة والحذر، وهذا ما يسـتدعي النظر في محتوى هذا الإشـكال في نقطة لاحقة، ويرى الكثير من الخبراء والباحثين في هذا الإطار أن سـياسـة السـقوف الائتمانية غير ملائمة لطبيعة عمل المصـارف الإسـلامية، فإذا كان الغرّض منها الحدّ من توسـع المصـارف في منح التمويلات، فإن التمويل الإسـلامي هو تمويل عيني أي سـلعي وليس نقدي كباقي البنوك التقليدية، وفي ظل قدرة البنوك الإسـلامية المحدودة على إنشاء النقود فلن يكون لهذا التمويل آثار تضخمية [1].

ناهيك أن سياسـة السـقوف الائتمانية تضـر بالمصـارف الإسـلامية أكثر من البنوك التقليديّة وهو ما يترتب عنها غياب المنافسـة المنصـفة بينهما، لأن هذه الأخيرة تقوم بإيداع فائض السـيولة الذي بحوزتها لدى بنوك أخرى تتعامل معها مقابل فوائد محددة، وهذا التعامل لا يتناسـب وآليات عمل المصـارف الإسـلامية، فتبقى أموالها مجمّدة لديها مما يضـر بها وبالمودعين، وقد يضـطر بعض البنوك في الكثير من الأحيان جراء هذه السقوف المحدّدة رفض قبول ودائع جديدة بالعملة الوطنية والعملات الأجنبية حتى لا تؤثر على مسـتوى الأرباح عندها، وقد حدث مثل هذا في السـودان قبل التحول الكامل إلى أسـلمة النظام الاقتصادي[2]، وبالتالي فإن سياسة السقوف الائتمانيّة بهذه الطريقة تتعارض مع أحكام الشريعة الإسـلامية، نظرًا لما يترتب عليها من ضـياع فرص ربحية على أصـحاب الودائع الاسـتثمارية، كما تجدر الإشارة في هذا السياق أنّ الشكل الذي يعارض طّبيعة عمل وأهداف المصارف الإسلامية في الاستثمار هو، تحديد الحجم الإجمالي للتمويلات التي لا ينبّغي على المصارف تجاوزه، أما فيما يتعّلق بتحديد سقف التمويل الأقصـى لعميل واحد ففيه وجهة نظر لدى الكثير من الباحثين الذين اتفقوا على الاسـتثناء في ذلك (تحديد سـقف التّمويل للعميل الواحد)، كل من عقود المشـاركة والمرابحة وبيع الآجل لأن التعامل فيها يتم ببضـائع حقيقية[3]، بالإضـافة إلى ما تقدم ذكره يندب الوقوف عند نقطة أخرى لها من الصـلة بهذا الشـأن ما يسـتوجب التلميح إليها وهي اعتماد البنوك المركزية بصـفة عامة والبنك المركزي التونسـي بصفة خاصة في إدارتها للمخاطر على نفس القواعد الحذرة المطبقة على البنوك التقليدية قصد التقليل من درجة المخاطر المتوقعة.

ولقد أجاز القانـون التونسي عدد 48 المؤرخ في 11 جويلية 2016م في فصله 66 للبنك المركزي

(1) البنوك المركزية ودورها في الرقابة على البنوك الإسلامية، أحمد بدران،(ص/101).

(2) البنوك الإسلامية، التجربة بين الفقه والاقتصاد والتطبيق، عائشة الشرقاوي،(ص/231).

(3) البنوك المركزية ودورها في الرقابة على البنوك الإسلامية، (ص/101) مصدر سابق

التونسي أن يضع معايير تصرف حذر خاصّة بعمليات الصيرفة الإسلامية"[1]، ولكن إلى حد هذا التاريخ لم يتهيأ البنك المركزي لتمييز البنوك الإسلامية بأن يخصها بمعايير تصرف حذر تتفق وطبيعتها، وتبرز أهم الإشكالات التي تطرح في هذا المقام بشكل عام في تطبيق المعدلات الخاصة بقواعد الحيطة والحذر (مثل تحديد حجم الخطر أو ما يعرف بمعامل الترجيح) التي تتم تقريبًا بنفس الطريقة المطبقة على البنوك التقليدية، أي أنّ الدّيون المترتبة عن العملاء في صيغ التمويل الإسلامي كالمرابحة والإجارة... تعامل بنفس معاملة الديون المترتبة عن منح القروض التي عادةً ما يكون معامل ترجيح الخطر عليها بنسبة 100%، في حين أن حجم الخطر المترتب عن التّعامل بصيغ التمويل الإسلامي لا يصل إلى هذه النسبة نظرًا لما تتلقاه المصارف الإسلامية من ضمانات عن التمويلات المقدمة.

معالجة المسألة: بالنسبة لنقطة تحديد السّقوف الائتمانية، مثل ما رأينا في ما تقدم أنه لا مانع بأن تلتزم المصارف الإسلامية بسقف التمويل الممنوح لعميل واحد بقصد الحماية من المخاطر التي قد تنجم عن تركيز التعامل مع عميل واحد، إلا أنه من الأنسب للمصارف الإسلامية أن تستخدم سياسة السقوف الائتمانية كأداة نوعيّة وليس أداة كمية، وذلك بتحديد حجم الائتمان الموجه لقطاع اقتصادي معين دون باقي القطاعات الأخرى، وهذه ما يعطي للمصارف الإسلامية متنفّس آخر يمكنها من استثمار فائض السيولة في مجالات استثمارية لا تخضع لسقوف هذه السياسة[2]، أما فيما يخصّ قواعد الحذرة المطبقة على المصارف الإسلامية فيتوجب على البنك المركزي إعادة النظر في وضع معاملات ترجيح الأخطار الملائمة لطبيعة صيغ الاستثمار في البنوك الإسلامية وتحديدًا الصيغ القائمة على المداينة كالمرابحة والإجارة مثلا التي لا ينفك عنها وجود الضمانات.

ثالثا: مسألة عدم ملائمة أدوات السوق المفتوح لطبيعة عمل المصارف الإسلامية:

ينص الفصل 10 من قانون عدد35 المؤرخ في سنة 2016م، أن "للبنك المركزي في إطار ضبط وتنفيذ السياسة النقديّة وحسب الشروط والطرق التي يضبطها مجلس الإدارة، أن يشتري من البنوك أو أن يشتري منها مع التعهد بإعادة البيع، السندات العموميّة القابلة للتداول وكل دين أو سند على المؤسسات وعلى الأشخاص الطبيعيين طبقًا لقائمة يضبطها المجلس لهذا الغرض" [3].

مناقشة المسألة: إن ما يمكن ملاحظته منذ الوهلة الأولى في نص هذا القانون أنه أشار إلى إحدى أدوات السوق المفتوح، ألا وهي "السندات العمومية" كأداة للسياسة النقديّة يستأنس بها البنك المركزي للتأثير على حجم السيولة للجهاز المصرفي وبالتالي التحكم في حجم الائتمان المسموح به، عن طريق الشراء أو البيع مثل هذا النّوع من الأوراق المالية، وبالنظر إلى هذه الأداة نتبين أنها تتعارض مع طبيعة عمل البنوك الإسلامية نظرًا لما تحمله هذه السندات من فوائد ثابتة يتقاضها حامل هذا السند التي تعتبر

(1) قانون عدد 48 لسنة المؤرخ في 11 جويلية 2016م

(2) علاقة البنوك الإسلامية بالبنوك المركزية،(ص/194) مصدر سابق.

(3) القانون عدد 35 المؤرخ في 25 أفريل لسنة 2016.

ربًا صريحا، وهذا ما يفرز شكل من أشكال عدم الملائمة بين الأدوات الرقابية التي ينتهجها البنك المركزي التونسي وبين محل الرقابة المصرفية أي المصارف الإسلاميّة خصوصًا عندما تستدعيها المساهمة الإلزامية في تمويل عجز خزينة الدولة من خلال مثل هذه الأدوات .

معالجة المسـألة: من الصـواب في هذا المقام التنبيه إلى أبرز الصـعوبات التي تتعرض لها المصـارف الإسلامية في مختلف البيئات، والماثلة في السّيولة النقدية في حال الفائض أو الشح، ولمعالجة هذه الصعوبة عملت الكثير من البنوك المركزية في العالم الإسـلامي على توفير بدائل شـرعية لهذه الأوراق المالية التقليديّة (مثل السندات العمومية) وتعويضها بأدوات مالية إسلامية مثل الصكوك الإسلامية، وكصكوك المرابحة، الإجارة، الاستصناع وما إلى ذلك ... فعلى سبيل المثال، قد بذلت مؤسسة النقد بالبحرين جهدًا كبيرًا بالتعاون مع المصارف الإسـلامية بتلك الدولة ومع مجمع الفقه الإسـلامي بجدة لدراسـة إصـدار صـكوك حكومية تسـاهم في توفير منافسـة اسـتثمارية جديدة للمؤسـسـات المالية الإسـلامية، لاسـتثمار فائض السيولة لديها، ولقد توجت تلك المجهودات بإصدار صكوك السلم قصيرة الأجل (التي تتراوح بين 3 و6 أشهر) شبيهة بأذونات وسندات الخزينة الحكوميّة إضافة إلى صكوك إجارة متوسطة وطويلة الآجل(1).

اجتنابًا للإسـهاب والإطالة المفضية إلى اختلالات المنهجية المذمومة في إعداد البحث، تجب الإشارة ولو تلميحًا دون شـــرح وتصـــريح إلى وجود العديد من العوائق القانونية الأخرى التي تصـــادم مبادئ عمل المصارف الإسلامية، منها ما هو متعلق بأدوات السياسة النقدية التي لم يسعفنا المجال المخصص لها بذكر جميعها مثل أداة إعادة الخصـم وغيرها من الأدوات الأخرى، وأيضًـا ماله علاقة بالجوانب التأسـيسـية للمصارف الإسلامية من قبيل التراخيص وشروط الحصول عليها.

❁❁❁

(1) مجلة المستثمرون: العدد الرابع، فيفري، 2001م، ص3.

الخاتمة

أضحت المصارف الإسلامية تجربة مصرفية ناجحة، أقرتها الكثير من الدول التي حولت أنظمتها المالية والمصرفية وفق متطلبات الصيرفة الإسلامية، وأخرى منحتها إطارًا قانونياً وتشريعياً ينسجم مع ضوابط عملها، بل واستأنست بها حتى منافساتها من البنوك التقليدية لما لاحظته عنها من الكفاءة في العمل والتطور في النسق، إلا أنّ ذلك لا يخفي وجود العديد من الدول التي وإن قبلت بنشاط المصارف الإسلامية في أنظمتها فهي لا زالت تتجاهل طبيعة مبادئها حيث فرضت عليها من القوانين والآليات خاصة في الجانب الرقابي ما لا يراعي نظامها المغاير للأنظمة التقليدية السائدة، ولقد تبين من خلال البحث في هذا السياق مجموعة من النتائج والتوصيات نذكر أهمها كالآتي:

أولا: النتائج

- كشف البحث عن وجود العديد من العقبات والصعوبات التي تقف حاجزاً أمام تطور أعمال الصيرفة الإسلامية في العالم بصفة عامة وتونس بصفة خاصة، يعزى الأمر في ذلك إلى عدم ملاءمة الآليات الرقابية والنصوص القانونية المطبقة عليها لطبيعة مبادئ عملها.
- لقد أثبت البحث أن أغلب أدوات الرقابة القائمة على أساس الفائدة لا تراعي خصوصيات العمل المصرفي الإسلامي، بل إنها تفاقم من مخاطر عدم الالتزام بمبادئ المعاملات المالية في الإسلام، مما ينجر عنها خسائر بسبب فقدان الثقة فيها من حرفائها والمقبلين عليها.
- هناك العديد من الضوابط يجب على البنوك المركزية مراعاتها في علاقتها مع المصارف الإسلامية، خصوصاً عند سن القوانين ووضع آليات وأدوات الرقابة المصرفية.
- عدم ملاءمة أدوات السياسة النقدية التقليدية التي يعتمدها البنك المركزي التونسي في دوره الرقابي على المصارف الإسلامية، من قبيل فرض الاحتياطي القانوني على كافة أنواع الودائع دون التفريق بين طبيعة الودائع الاستثمارية عن غيرها، أيضا اعتماده لآلية سياسة السوق المفتوحة القائمة على أدوات الدَين المحرمة في الإسلام وفرضه السقوف الائتمانية غير المتوازنة، تعرض المصارف الإسلامية لخرق مبادئ وطرق استثمار المال في الإسلام.
- تقديم المصارف الإسلامية لبعض الأدوات الرقابية الجائزة التعامل بها دون الوقوع في الممنوع الشرعي، من الأمثلة على ذلك استبدال السندات الحكومية بالصكوك الإسلامية.
- عدم ملاءمة البيئة القانونية والإشرافية في تونس لطبيعة عمل المصارف الإسلامية.
- أماط بحثنا الحال بقدر الإمكان اللثام عن طبيعة القوانين المنظمة لعلاقة البنك المركزي التونسي بالمصارف الإسلامية العاملة تحت رقابته، ومدى تحقيقها لمبدأ المنافسة العادلة بين كافة القطاع المصرفي.

ثانيا: التوصيات.

تأسيسا على ما تم التطرق إليه آنفا وبتسليط الضوء على طبيعة النصوص القانونية التي تحدد العلاقة الاستثنائية للبنوك المركزية مع المصارف الإسلامية نقترح ما يلي:

- مراعاة البنوك المركزية لمرتكزات وخصوصيات الصيرفة الإسلامية، إذ لابد من تظافر الجهود لوضع قوانين تلاءم طبيعة ومبادئ المصارف الإسلامية.
- ضرورة مراجعة بعض أساليب الرقابية لتتلاءم مع أسس عمل المصارف الإسلامية، من خلال تطوير أدوات السياسة النقدية بجميع أصنافها الكمي والنوعي والمباشر بما يناسب طبيعة أنشطة المصارف الإسلامية من جهة، وأهداف الرقابة المصرفية من جهة ثانية.
- على المصارف الإسلامية الاسترشاد التام بالمعايير الشرعية الصادرة عن هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية والالتزام بأحكام وضوابط الشرعية.
- العمل على تكوين هيئة رقابة شـــرعية عليا على مســـتوى البنك المركزي، تحقيقا لتقارب الأنظار وتوحيد الفتوى.

❁❁❁

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: الكتب

- إدارة البنوك الإسلامية، شهاب أحمد سعيد العزعزي دار النفائس، الأردن، ط1، 2012م.
- الاقتصاد النقدي والمصرفي، محمد أحمد الأفندي مركز الكتب الأكاديمي، عمان الأردن، ط1، 2018م.
- البنوك المركزية ودورها في الرقابة على البنوك الإســـلامية، أحمد جابر بدران مركز صـــالح عبد الله كامل للاقتصـــاد الإسلامي، القاهرة ـ مصر، 1999م.
- التشريعات المالية والمصرفية في الأردن، إسماعيل الطراد ، جمعة محمود عباد دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 1999م.
- تقنيات البنوك، الطاهر لطرش ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط4، 2005م.
- دور البنك المركزي في إعادة تجديد السيولة في البنوك الإسلامية، حدة الرايس، اتراك للنشر والتوزيع، مصر، ط1، 2009م.
- السياسة النقدية والمالية في إطار نظام المشاركة في الاقتصاد الإسلامي، صالح الصالحي دار الوفاء ، ط1، 2001م.
- المصارف الإسلامية النظرية والتطبيق، عبد اللطيف حمزة القراري دار الكتب الوطنية، ليبيا، ط1، 2011م.
- المصارف الإسلامية، إخلاص باقر هاشم النجار دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، 2019م.
- المصارف الإسلامية، فادي محمود الرفاعي منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط2، 2007م.
- المعاملات المالية المعاصرة، وهبة الزحيلي دار الفكر، دمشق ـ سوريا، 2003م.
- مقدمة في الاقتصاد النقدي والمصرفي، سوزي عدلي ناشد منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ـ لبنان، 2005م.
- مقدمة في النقود والبنوك مع تطبيقات على المملكة العربية السعودية وعناية بالمفاهيم الإسلامية، محمد بنعلي القري مكتبة دار جدة ـ السعودية، ط1، 1996م.
- مقدمة في النقود والبنوك، محمد زكي الشافعي مكتبة النهضة المصرية، مصر، ط2، 1953م.
- نظم التأمين المعاصر في ميزان الشريعة الإسلامية، حسن شحاتة حسين، دار النفائس، الأردن، 2005م.

ثانياً: البحوث والرسائل الجامعية.

- البنوك الإسلامية التجربة بين الفقه والاقتصاد والتطبيق، عائشة المالقي، المركز الثقافي العربي، دار البيضاء ـ المغرب، ط1، 2000م.
- تفعيل أنظمة الرقابة وتطويرها وفق المعايير الدولية نظام CRAFTE أنموذجا، صـــادق الراشـــد الشـــمري، وصلاح الدين الإمام، مجلة الإدارة والاقتصاد، كربلاء ـ العراق، 2011م.
- الرقابة المصرفية بالجزائر، فريدة ختير، جامعة جلالي اليابس، الجزائر، 2018م.
- علاقة البنوك الإسلامية بالبنوك المركزية، سليمان ناصر مكتبة الريام، الجزائر، 2006م.

ثالثاً: المجلات القانونية والمواقع الالكترونية:

- الدستور التونسي:
  - قانون عدد90 المؤرخ في 19 سبتمبر سنة 1958م.
  - قانون عدد35 المؤرخ في 25 أفريل سنة 2016م.
  - قانون عدد48 المؤرخ في 11 جويلية سنة 2016م.
- مجلة المستثمرون: العدد4، فيفري، 2001م.
- الموقع الرسمي للبنك المركزي التونسي: www.banquecentrale.tn

❁❁❁