الفصل الثالث

رقابة البنك المركزى المصرى على البنوك الإسلامية وفروع المعاملات الإســـلامية

تمهيد:

مع البدايات الأولى للبنوك الإسلامية لم يطلب القائمون على إنشائها وتأسيسها قواعد رقابية خاصة بتلك البنوك لأن قوانين التأسيس صدرت باعفاءات كاملة من معظم أدوات الرقابة المصرفية التقليدية.

ووفقا لذلك فقد بدأت البنوك الإسلامية ممارساتها الأولى فى ظل حرية كاملة واعفاءات شبه تامة. وهكذا استقرت البنوك الإسلامية فى مراحلها الأولى وتقدمت تقدماً ملحوظاً ولكن سرعان ما بدأ البنك المركزى فى التحرك لفرض رقابته على البنوك الإسلامية بدعوى المعاملة بالمثل. فتم الغاء الإعفاءات الممنوحة للبنوك الإسلامية فى مرحلة نشأتها وتأسيسها، بدعوى أن الإعفاء ـ عام ومؤقت ـ لا شأن له بالرقابة وبالتالى خضعت هذه البنوك للرقابة التقليدية من البنك المركزى وبذلك تكون البنوك الإسلامية قد دخلت مرحلة أخرى من مراحل تطورها ومازالت تعيشها حتى وقتنا هذا. وهذه المرحلة تتسم بالازدواجية والتى تتمثل فى ممارسة البنوك الإسلامية لأنشطتها وفقا لقواعد وأسس النظام الإسلامى مع الخضوع لرقابة البنك المركزى وفقا للأساليب التقليدية.

وجدير بالذكر أن البنوك الإسلامية تخضع أيضا للرقابة الشرعية وذلك للتأكد من مدى التزام البنك بضوابط الشريعة الإسلامية عند ممارسة الأنشطة.

وتشتمل هذه الرقابة على جانبين أساسيين هما:

(أ) إصدار الفتاوى وإبداء الرأى الفقهى فى المسائل المعروضة من إدارة المصرف أو أى وحدة من وحداته.

(ب) إبداء الملاحظات أو طلب الايضاحات بخصوص العمليات سواء قبل تنفيذها أو بعد تنفيذها.

وبالنسبة لأعضاء هيئة الرقابة الشرعية فقد عملت معظم المصارف الإسلامية على تشكيل الهيئة من علماء الشريعة المتخصصين فى تفسير المعاملات واتجهت بعض البنوك إلى ضم عناصر اقتصادية ومصرفية وقانونية إلى الهيئة.

وهكذا نرى أن البنوك الإسلامية تخضع لنوعين من الرقابة: الرقابة الشرعية ورقابة

البنك المركزى والتى تتم وفقا للأساليب التقليدية التى تطبق على البنوك التقليدية، دون الأخذ فى الاعتبار أن طبيعة البنوك الإسلامية تختلف عن البنوك التقليدية ومن ثم فإنه من الطبيعى أن تكون هناك بعض الأساليب التى لا تلائم البنوك الإسلامية. وهذا ما سنتعرض له فى هذا الفصل.

المبحث الأول: أساليب الرقابة على البنوك ومدى ملاءمتها لطبيعة البنوك الإسلامية:

إن البنك المركزى يقوم بدور رقابى على البنوك من خلال المتابعة والتفتيش وهو ما تعرضت له فى الفصل السابق، والأساليب التى يستخدمها البنك المركزى كما رأينا هى:

١- الرقابة على تسجيل البنوك واندماجها وتصفيتها.

٢- الرقابة من خلال البيانات الدورية التى تقدم من البنوك.

٣- التفتيش على البنوك.

٤ - مراجعة حسابات البنك

٥- الرقابة على أسعار الخدمات المصرفية.

٦- صور أخرى للرقابة.

وبما أن البنوك الإسلامية جزء لايتجزأ من الجهاز المصرفى فهى تخضع لنفس النظام من قبل البنك المركزى، وفيما يلى عرض هذه الأساليب للتعرف على مدى ملاءمتها بالنسبة للبنوك الإسلامية.

أولاً: الرقابة على تسجيل البنوك واندماجها وتصفيتها:

كما رأينا فى الفصل السابق فإنه تحظر القوانين ممارسة العمل المصرفى دون ترخيص ولذلك فقد نص القانون رقم (١٦٣) لسنة ١٩٥٧ على ضرورة تسجيل البنوك لدى البنك المركزى، وبما أن المصارف الإسلامية جزء من البيئة المصرفية فيجب أن تخضع لكافة شروط التأسيس التى يحددها البنك المركزى.

ويتكون الجهاز المصرفى من (١٠١) بنكا بخلاف البنك المركزى المصرى. تضم مختلف أنواع البنوك من تجارية واستثمار وأعمال وبنوك متخصصة منها ثلاثة بنوك غير مسجلة لدى البنك المركزى المصرى هى المصرف العربى الدولى وبنك ناصر الاجتماعى وأحد البنوك بالمناطق الحرة، ومن بين هذا العدد من البنوك توجد أربعة بنوك إسلامية .هى بنك ناصر الاجتماعى وبنك فيصل الإسلامى المصرى والمصرف الإسلامى الدولى للاستثمار والتنمية، وبيت التمويل السعودى ولما كان بنك ناصر الاجتماعى غير مسجل لدى البنك

المركزى فلن يكون محلا للرقابة المصرفية من قبل البنك المركزى، أما البنكان الآخران فبيانات إنشائهما كما يلى(١٠٧):

- بنك فيصل الإسلامى المصرى: أنشئ بموجب القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٧ كشركة مساهمة مصرية، وهو مسجل لدى البنك المركزى كبنك تجارى مشترك بدأ عمله مع الجمهور فى أوائل عام ١٩٧٩.

- المصرف الإسلامى الدولى للاستثمار والتنمية: أنشئ عام ١٩٨٠ كشركة مساهمة مصرية فى ظل أحكام قانون الاستثمار رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته وبدأ عمله مع الجمهور فى عام ١٩٨١. وقد سجل لدى البنك المركزى كبنك استثمار وأعمال.

وهكذا نرى أن البنوك الإسلامية- والتى كما سبق وذكرنا تجمع بين عمل البنوك التجارية وبنوك الاستثمار والأعمال- تسجل لدى البنك المركزى إما كبنك تجارى أو بنك استثمار وأعمال. وبالرغم من أن أغراض إنشاء كل من المصرفين واحدة والرغم من أن لهما طبيعة تميزهما عن عمل البنوك التقليدية (التجارية وبنوك الاستثمار والأعمال) فبالتالى فإن تسجيلهما كبنك تجارى أو استثمار وأعمال يخضعهما للقوانين الخاصة بكل نوع من هذه الأنواع وهو ما يقلل من كفاءة عمل هذه البنوك(١٠٨).

وفيما يتعلق بفتح فروع جديدة للبنوك الإسلامية، فقد خول القانون للبنك المركزى المصرى سلطة الترخيص بفتح الفروع الجديدة للبنوك العاملة، فعلى البنوك الراغبة فى فتح فروع جديدة أن تتقدم بطلبها إلى البنك المركزى مشفوعا بدراسة جدوى فتح الفرع الجديد، وكافة البيانات الضرورية عن الفرع وطلب الإذن بفتح الفرع.

ولم يكن فى هذا الأمر مشكلة فى البداية حيث وافق البنك المركزى على كل الطلبات التى تقدمت بها البنوك تقريبا حتى نهاية عام ١٩٨٢ وبعد ذلك توقف عن منح تراخيص فتح الفروع الجديدة للبنوك الإسلامية والتجارية الخاصة، بدعوى وصول البلاد إلى درجة التشبع وعدم احتياجها لفتح المزيد من الفروع الجديدة.

هذا وإن كانت كافة البنوك الإسلامية العاملة فى مصر تطالب البنك المركزى باتباع سياسة مرنة فيما يختص بفتوح الفروع الجديدة لها إلا أنه نظرا لكون البنوك الإسلامية ذات طبيعة استثمارية قائمة على المشاركة وتحمل المخاطر والتى تخدم أهداف الدولة فى تجميع المدخرات وتوجيهها للاستثمارات والحد من الضغوط التضخمية، فلابد أن تكون لها أولوية خاصة فى فتح فروع جديدة لتحقق الانتشار الجغرافى فى مناطق متعددة حتى يتسنى

لها تحقيق هذه الأهداف، خاصة وأن هذه البنوك مازالت فى مراحلها الأولى وتحتاج إلى الكثير من الفروع الجديدة حتى تزيد فرص الاستثمار والترويج لها، والمشاركة فى تمويلها والقدرة على مراقبة وتنفيذ هذه المشروعات(١٠٩).

مما سبق يتبين لنا أن رقابة البنك المركزى على تسجيل البنوك وفتح فروع جديدة للبنوك لايتلاءم مع طبيعة البنوك الإسلامية ويعرقل مسيرتها.

ثانيا: الرقابة من خلال البيانات الدورية التى تقدم فى البنوك:

وعادة ما يسمى هذا النوع من أساليب الرقابة العامة على البنوك بالرقابة الاحصائيةX حيث إن ذلك يساعد البنك المركزى فى التعرف على تطور نشاط البنوك ومدى التزامها بما تقتضيه التشريعات المصرفية والقرارات والتعليمات الصادرة من البنك المركزى، بالإضافة إلى التأكد من سلامة المراكز المالية للبنوك(١١٠).

وبالتالى تتطلب عملية الرقابة على البنوك ضرورة إرسال نماذج عن مركزها المالى إلى إدارة الرقابة على البنوك بالبنك المركزى، بغرض الوقوف على التفاصيل المختلفة للعمليات التى يباشرها البنك وكذلك بيان عن الاستمارات والتوظيفات المختلفة والودائع بأنواعها. وكذا معاملاته مع البنوك والمراسلين بالخارج بالإضافة إلى توضيح عناصر الإيرادات والمصروفات وبيان نسبتى السيولة والاحتياطى، وغير ذلك من البيانات الضرورية لمتابعة نشاط البنك والاطمئنان إلى سلامة مركزه المالى(١١١).

ونجد أن البنك المركزى يتعامل مع البنوك الإسلامية شأنها فى ذلك شأن البنوك التقليدية من خلال النماذج التى ينشرها للحصول على البيانات المطلوبة. هذا بالرغم من اختلاف طبيعة البنوك الإسلامية عن البنوك التقليدية سواء من حيث العلاقة بالمودعين (حيث يكون العميل فى البنك التقليدى مقرضاً دائناً للبنك. أما علاقة العميل كمستثمر فى البنك الإسلامى فهى على أساس المشاركة فى الربح والخسارة)، أو من حيث طبيعة توظيفها لمواردها (فالبنوك الإسلامية لا تقدم تسهيلات ائتمانية ولا تتعامل بالفائدة أخذا أو عطاء).

وبالتالى فإن البيانات الدروية التى يطلبها البنك المركزى لا تتناسب بعض جداولها مع خصائص البنوك الإسلامية، وذلك لاختلاف مسميات البنود والحسابات والعمليات، إلى جانب أن تصنيف الائتمان مرتبط بنوعية القروض وهو ما لايوجد فى البنوك الإسلامية ولا يتناسب مع طبيعة التمويل الإسلامى.

وبالتالى فلابد من إيجاد صيغة واحدة ملائمة لعرض البيانات عن نشاط البنوك الإسلامية على نموذج مستقل يتلائم وطبيعة نشاطها، بما يوضح طبيعة عمليات المشاركات وأنواعها المختلفة ونسبة مشاركة كل جانب وأيضا جميع الصيغ التى يتم التعامل بها(١١٢).

ثالثا : التفتيش على البنوك :

كما رأينا فى الفصل السابق فقد أجاز قانون البنوك والائتمان فى المادة (٢٩) منه للبنك المركزى ندب بعض الموظفين للاطلاع على دفاتر البنك وسجلاته ويتم ذلك فى مقر البنك.

ويعتبر التفتيش على البنوك ـ أو ما يسمى بالرقابة الميدانية التى تخولها القوانين المصرفية للبنوك المركزية ـ من الأمور الهامة لصون المصلحة العامة فى ذلك القطاع الهام من الدولة وهو القطاع المصرفى، ومن حيث المبدأ، لابد للبنوك الاسلامية من أن تخضع للتفتيش من قبل البنك المركزى، كما هو الحال مع البنوك التقليدية للتأكد من أن أصولها سليمة وأن عملياتها تتفق مع القوانين واللوائح الوضعية وأن شئونها تدار إدارة صحيحة(١١٣).

ونجد أن خضوع البنوك الإسلامية لهذا النوع من الرقابة يدعم مركز البنك حيث أنه يكسب الثقة والطمأنينة لدى المودعين وأصحاب رأس المال.

ولكننا نجد إنه من خلال التعرف على الأغراض المختلفة التى يقوم من أجلها التفتيش، فلابد أن يكون القائمون على التفتيش من ذوى الخبرات المصرفية الجيدة التى تكون على علم كامل بطبيعة العمليات التى يقوم بها البنك، حتى يستطيعوا تقييم هذه العمليات ووضع تقرير التفتيش. ولذلك نجد أن تفتيش البنك المركزى الذين يقومون بعملية الرقابة الميدانية، منهم من يتخصص للتفتيش على البنوك التجارية ومنهم من يقوم بالتفتيش على بنوك الاستثمار والأعمال ومنهم من تخصص باجراء التفتيش على البنوك العقارية وبنوك الإسكان أو البنوك الصناعية والزراعية. وذلك لما فى نظام التخصيص من اكتساب الخبرة والإلمام بكافة عمليات البنك المطلوب من المفتش مراجعة عملياته(١١٤).

وبالنظر فى طبيعة البنوك الإسلامية فهى تجمع بين أنشطة كافة هذه البنوك فهى بنوك تجارية استثمارية تعمل بالنشاط الزراعى والصناعى، فضلا عن عملها كبنوك عقارية وإسكان، ومن هنا فإنه لايوجد لدى البنك المركزى مفتشون لديهم الخبرات العلمية والعملية فى مجالات عمل البنوك الإسلامية التى تؤهلهم للقيام بعمليات التفتيش عليها.

رابعاً: مراجعة حسابات البنك:

لقد نص القانون رقم (١٦٣) لسنة ١٩٥٧ فى مادته (٢٦) على أن يتولى مراجعة حسابات البنك مراقبا حسابات وقد تم عرض هذه المادة وسلطات المراقبين وواجباتهم فى الفصل السابق. وبما أن البنوك الإسلامية هى جزء لايتجزأ من الجهاز المصرفى فإن قوانين إنشاء وتأسيس هذه البنوك تنص على ضرورة وجود مراقبين للحسابات تعينهما الجمعية العامة.

وهذا النوع من الرقابة يدعم من ثقة المساهمين والعملاء فى البنك، وهو يلائم البنوك الإسلامية بشرط أن يكونوا على إلمام تام بطبيعة تلك البنوك حتى تتم المراجعة على أساس موضوعى سليم.

خامساً: الرقابة على أسعار الخدمات:

كما رأينا فى الفصل السابق فقد نصت المادة (٣١) من قانون البنوك والائتمان على أنه يجوز للبنك أن تكون فيما بينها اتحادا أو أكثر وذلك للاتفاق على أسعار الخدمات المصرفية واتباع نظم واجراءات موحدة. ثم تعرض قرارات الاتحاد على مجلس إدارة البنك المركزى ويكون قراره نهائيا سواء بالإيجاب أو النفى.

وبما أن البنوك الإسلامية جزء من النظام المصرفى فهى تخضع لهذا النوع من الرقابة. وهو ما لا يتعارض مع طبيعتها، حيث إن الهدف الأساسى من هذا الإجراء هو إجبار البنوك على عدم المبالغة فى أسعار أداء الخدمات المصرفية وبالتالى فتكون المنافسة بين البنوك قائمة أساسا على حسن أداء الخدمات المصرفية ومدى كفاءة البنك فى ذلك.

سادساً: صور أخرى للرقابة: ومنها كما رأينا فى الفصل السابق(*):

حظر إقراض أعضاء مجلس إدارة البنك، والتزام البنوك بالاحتفاظ بأموال معينة فى مصر، وتقدير أصول البنك وتحديد البيانات الواجبة النشر وطريقة نشرها وحظر إصدار أذون قابلة للدفع لحاملها، وحظر امتلاك البنك لأسهمه. وكل هذه الصور لا تتعارض مع طبيعة البنوك الإسلامية.

أما فيما يتعلق بوضع نسب بين السلف وقيمة الضمانات وتحديد أنواع الضمانات وآجال الاستحقاق بالإضافة إلى حظر الإقراض بضمان أسهم البنك، فإن البنوك الإسلامية ليست معنية بهذه الصور الرقابية حيث إنها لا تمنح قروضاً وسلفاً وإنما تقوم أساسا على المشاركات والمرابحات.

أما بالنسبة لحظر التعامل فى العقار أو المنقول بالشراء أو البيع(*) : فإن هذا الحظر لايتلاءم مع طبيعة البنوك الإسلامية. وذلك لأنه إذا كان هذا الحظر له ما يبرره بالنسبة للبنوك التقليدية لما تفرضه متطلبات الحيطة والحذر ومقتضيات السيولة، على أساس طبيعة عملها واعتمادها فى نشاطها على أموال الغير التى تكون لديها فى صورة ودائع، بمعنى أنها ديون عليها قابلة للدفع عند الطلب أو عند حلول أجلها المحدد الذى هو عالبا قصير الأجل، إلا أن الأمر لايمكن قبوله بالنسبة للبنوك الإسلامية لسبب أنها فى الأساس لا تقرض أموالا، كما أن نشاطها يعتمد إلى حد كبير على المرابحة والمشاركة والمتاجرة وهو ما يقتضى تملك وسائل الإنتاج من معدات وغيره وتملك العقارات والبضائع.

وبالنسبة لحظر امتلاك أسهم الشركات المساهمة بما يزيد قيمته عن ٤٠٪ من رأس المال المصدر للشركة وبشرط ألا تجاوز القيمة الاسمية للأسهم التى يملكها البنك فى هذه الشركات مقدار رأسماله المصدر واحتياطاته فإنه أيضا لايتلاءم مع طبيعة عمل البنوك الإسلامية حيث إنها قد تقتضى أن تقوم بتأسيس الشركات أو المشاركة فى تأسيسها بنسبة كبيرة ثم تتبع أسلوب المشاركة المتناقصة والتى تنتهى بتمليك الشركات أو جزء كبير من أسهمها للغير.