



# مدت حقوق

دوره ۹ - شماره ۲۷ - بهار ۱۴۰۵

شاپا چاپی: ۱۸۴۱-۲۷۸۳  
شاپای الکترونیکی: ۱۹۲۲-۲۷۸۳



بار اثبات دعوا در داوری تجاری بین المللی

همایون مافی، مانده اصغرزاده

تحلیل رویه احراز صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی جهت رسیدگی به ازدواج اجباری

محمدحسین رضائی قوام‌آبادی، پوریا ابراهیم زاده

بازاندیشی حقوقی در استفاده از هوش مصنوعی برای اجرای مجازات حبس در ایران و نظام های حقوقی مختلف

امیررضا محمودی، آتوشا ظفری کوره تاش

حقوق فدراسیونی در فوتبال: رویکرد نظام‌های حقوقی ایران، فرانسه، انگلستان، آرژانتین، برزیل، اسپانیا و کلمبیا

بهنام نورزاده

تعارض آیین نامه ماده سوم قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول با قوانین و اصول حقوقی

اکبر ایمان پور، سهنند نجادی ایجادکار

شخصیت مجرمانه و رابطه آن با مجازات موثر

مریم بهمنی، مصطفی کرمی پور

چالش‌ها و موانع تفسیر قراردادها در حقوق ایران

فرزین یزدان پناه، محمدرضا نصیری

تدابیر پیشگیری از فساد مالی در نظام بانکی

علیرضا درائی، سیدابراهیم مرتضوی، امیرحسین ابوالحسنی

طلاق به درخواست زن در نظام حقوقی ایران

محمد احمدی، حلما سادات ذریه کرمانشاهی

ماهیت کیفری قرعه کشی های آنلاین در حقوق ایران

محمدحسین حاجب، زهرا ربانی، رویا آسیایی

قرارداد بیع متقابل در نظام حقوقی ایران

صادق محبی، محمدعلی جهانی

ویژگی ها و خصوصیات جرائم سایبری در نظام کیفری ایران

سیده الهه بابونکی

بررسی حق اشتغال زنان در حقوق بین الملل

حبیب اله عبدالله پور، سما خدایاری

اثرگذاری اقدامات تأمینی و تربیتی در بازا اجتماعی شدن بزهکاران نوجوان؛ نمونه پژوهی مجتمع قضایی شهید فهمیده

لیلا احدی

مقابلة به مثل در قرآن کریم و جایگاه آن در سیاست کیفری اسلامی

رژین مسعودی، جمال رضایی حسین آبادی

واکاوی حقوقی ساختار نظارتی بازار غیرمتشکل پولی در ایران: از ابهامات مفهومی تا چالش‌های تقنینی و اجرایی

علی بابایی

تأثیر نهادهای مستقل بین المللی بر کارآمدی تحریم ها در حقوق تجارت بین الملل

الهه قربان کریمی

بر مدار مصلحت عالیه کودک؛ تحلیل حضانت با رویکرد حقوقی، فقهی و روان‌شناختی تا شناخت خلاهای تقنینی

مونا کمیلی

بازپروری حقوق بشردار و محدودیت های آن در نظام کیفری ایران

امین رضا بهار فلامرزی

تحلیلی بر مسئولیت محض مدنی در حوادث صنایع شیمیایی؛ مطالعه موردی واحدهای تولید متانول ایران

محمد جوکار، ساسان وزین پور

آسیب شناسی مجازات سالب حیات در حقوق کیفری ایران

محمدرضا رضائی

اجرای مقررات ملی شدن اراضی در خصوص اراضی وقفی با تاکید بر رویه قضایی

اسماعیل چوگانی

سیاست کیفری بین‌المللی در قبال نسل کشی: تحلیل تطبیقی در دادگاه‌های کیفری بین‌المللی

علی هادیان حقیقی، صابر سیاری زهان

تحلیل جرم شناختی کولبری در مناطق مرزی ایران و مقایسه آن با قاچاق کالا

مرتضی هاشم پور

چالش ها و آسیب های حقوقی موسسات اعتباری غیرمجاز در نظام پولی ایران

امین امینی نژاد

تأثیر اختلال کارکرد قشر پیش‌پیشانی بر مسئولیت کیفری در جرم قتل عمدی

حمید غیاثی، مهدی شعبان زاده

هوش مصنوعی و حق بر محاکمه عادلانه در پرتو قانون اساسی ایران

پوریا ژولیده

تأثیر مخارج و پدھی دولت بر رشد بازار سهام در ایران

راضیه جنتی نژاد

جایگاه نهاد طرف معامله مرکزی در معاملات فرامرزی و تأثیر آن بر اصل نسبی بودن قراردادهای حقوق ایران، اروپا و ایالات متحده آمریکا

عارفه قاسم زاده ده آبادی

راهکارهای پیشگیری و مقابله با جرائم سایبری

احمد پدیدار



## Legal Challenges and Harms of Unauthorized Accredited Institutions in the Iranian Monetary System

## چالش‌ها و آسیب‌های حقوقی مؤسسات اعتباری غیرمجاز در نظام پولی ایران

Amin Amini Nezhad

Master of Science in Private Law, Tabnak University, Lamerd, Iran

امین امینی نژاد  
کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه تابناک، لامرد، ایران  
amininezhadamin@gmail.com

### Abstract

In parallel with the development of legally authorized activities of credit institutions as the most important active actors in the money market, there has also been a significant growth in the area of receivables from many unauthorized credit institutions, including paid activities, in recent years. Currently, regardless of this general problem, the most important legal reasons for the lack of regulation of unauthorized credit institutions are the ambiguity in the legal standards and the way the Central Bank of the Islamic Republic of Iran supervises credit institutions, along with the challenges arising from the implementation of the Unorganized Monetary Market Regulation Law approved and the laws of the Fifth and Sixth Five-Year Development Plans, which have themselves caused various problems and issues such as the emergence of security and social risks, deviation from the country's monetary and banking policies, and violation of contractionary and expansionary policies in the field of financial resource allocation. In light of the confidence of credit institutions that the Central Bank will support depositors of these institutions, they can lead to larger crises in the long run. The purpose of this research, which was conducted using a descriptive-analytical method, is to examine the challenges and legal harms of the activities of unauthorized credit institutions and to provide appropriate solutions to deal with the aforementioned challenges.

**Keywords:** Legal Damages, Credit institutions, Central bank.

### چکیده

به موازات توسعه فعالیت‌های مجاز حقوقی مؤسسات اعتباری به‌عنوان مهم‌ترین کشتگران فعال بازار پول، در حوزه سپرده‌پذیری از مشتریان بسیاری از مؤسسات اعتباری غیرمجاز نیز به فعالیت پرداخته و در سال‌های اخیر رشد چشمگیری داشته است. در حال حاضر صرف‌نظر از این مشکل کلی، مهم‌ترین دلایل حقوقی عدم سامان‌دهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز ابهام در موازن قانونی و نحوه نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر مؤسسات اعتباری در کنار چالش‌های ناشی از اجرای قانون تنظیم بازار غیرمشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ و قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم و ششم توسعه، مطرح‌اند که خود باعث مشکلات و مسائل مختلفی مانند پیدایش خطرات امنیتی، اجتماعی، انحراف از سیاست‌های پولی و بانکی کشور و نقض سیاست‌های انقباضی و انبساطی در حوزه تخصیص منابع مالی شده‌اند. در سایه اطمینان خاطر مؤسسات اعتباری از حمایت بانک مرکزی از سپرده‌گذاران این مؤسسات، می‌تواند در بلندمدت به ایجاد بحران‌های بزرگ‌تری نیز منجر شوند. هدف از این پژوهش که با روش توصیفی-تحلیلی صورت پذیرفته است، بررسی چالش‌ها و آسیب‌های حقوقی فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز، ارائه راهکار مناسب برای مقابله با چالش‌های ذکر شده می‌باشد.

**واژگان کلیدی:** آسیب‌های حقوقی، مؤسسات اعتباری، بانک مرکزی.

ارجاع:

امینی نژاد، امین؛ (۱۴۰۵)، چالش‌ها و آسیب‌های حقوقی مؤسسات اعتباری غیرمجاز در نظام پولی ایران، شماره ۲۷.

Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author (s) , with publication rights granted to Legal Civilization. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>) , which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.



CC BY-NC-SA



**مقدمه**

بازار پولی یکی از ارکان مهم اقتصاد است که تعیین و کنترل متغیرهای آن می‌تواند تأثیر مستقیمی بر بازار حقیقی اقتصاد داشته باشد و متغیرهایی همچون نرخ رشد اقتصادی، نرخ بیکاری و نرخ تورم را تعیین کند. بانک مرکزی به‌عنوان متولی سیاست‌های پولی با بررسی فضای اقتصاد و با تعیین متغیرهایی مانند نرخ سود و میزان عرضه پول تلاش می‌کند، ثبات اقتصادی همراه با رشد اقتصادی مناسب را هدف گذاری کند. ازسوی دیگر، بر اساس قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ بانک مرکزی مسئولیت نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را بر عهده دارد. دو هدف اصلی نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عبارت است از کنترل متغیرهای پولی اقتصاد و به‌طور مشخص ثبات سیستم مالی و همچنین حفظ امنیت سپرده‌های شهروندان در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

یکی از چالش‌های جدی که همواره بانک مرکزی با آن مواجه بوده، بازار غیرمتمشکل پولی و مؤسسات غیرمجاز فعال در این بازار است. بنابر متون نظارت بانکی، بازار متمشکل پولی حوزه‌ای از بازار پول است که تمام عرضه کنندگان خدمات اعتباری در آن با مجوز مقام ناظر و با نظارت وی به فعالیت مشغولند و ازسوی دیگر، در کنار بازار متمشکل، مؤسسات و یا افرادی که بدون مجوز مقام ناظر و بدون هیچ کنترل و نظارتی مبادرت به ارائه خدمات پولی می‌کنند، بازار غیرمتمشکل پولی را

تشکیل می‌دهند. در اقتصادهای توسعه یافته به دلیل خدمات گسترده پولی که توسط مؤسسات مجاز انجام می‌گیرد و همچنین کارآمدی نظارت در بخش بانکی که به‌طور قطع ریشه در استقلال مقام ناظر و ضمانت‌های اجرایی قوی آن دارد، بازار غیرمتشکل پولی بسیار محدود و عملاً بی‌اثر بر متغیرهای پولی به فعالیت می‌پردازد؛ اما در اقتصادهای کمتر توسعه یافته این بازار سهم قابل توجهی از خدمات حوزه پولی و اعتباری را به خود اختصاص می‌دهد.

مؤسسات اعتباری مهم‌ترین بخش بازار غیرمتشکل پولی از حیث حجم و پیچیدگی با مسائل امنیتی و اجتماعی هستند. پرواضح است استقبال زیاد سپرده‌گذاران و رشد مداوم این مؤسسات حاکی از خلأهای عملکردی و قانونی متولی این بازار می‌باشد. طبق قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی متأخر بانک مرکزی با همکاری نیروی انتظامی متولی سامان‌دهی و نظارت بر این بازار است که متأسفانه به وظیفه خود عمل ننموده‌اند. اطاله وضع مقررات، عدم جامعیت قانون، ضعف نظارت یا عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی، عدم نظارت در بهره‌برداری از خدمات منسجم و یکپارچه سیستم بانکی و اعتماد عمومی، عدم ممانعت از گسترش و ایجاد شعب جدید، عدم برنامه‌ریزی برای جلوگیری از حربه سوءاستفاده از مسائل امنیتی، پتانسیل اجتماعات مردمی، نزدیکی انتخابات و... با هدف فرار یا مقابله با قانون، ارتباطات و نفوذ در نهادهای نظارتی و ضابطین، اخلال در سیاست‌های پولی، بالا رفتن هزینه تولید و انحراف منابع، ریسک مؤسسات پولی مؤسسات غیرمجاز برای شبکه بانکی، عدم بررسی رعایت اصول بانکداری همه از جمله موارد آسیب‌ها و مخاطرات این بخش از بازار می‌باشند.

به نظر می‌رسد بر اساس اقدامات بانک مرکزی در محدود کردن فعالیت و مجوزدار کردن برخی از این مؤسسات سهم آن‌ها به حدود ده درصد رسیده باشد. همچنین، یکی از آثار مهم جرم انگاری‌هایی مانند تأسیس غیرمجاز بانک یا مؤسسه اعتباری، اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی، پولشویی، رباخواری و اخلال در نظام اقتصادی کشور ضرورت توجه به اهمیت سامان‌دهی و نظارت بر فعالیت مؤسسات اعتباری متخلف یا غیرمجاز است چرا که بستر فعالیت این مؤسسات در حوزه‌های

پولی و بانکی می‌تواند زمینه ساز وقوع بزه‌های یاد شده باشد.

پرسش اصلی پژوهش حاضر این است که از منظر حقوقی مهم‌ترین دلایل تأسیس و فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز چیست؟ چالش‌ها و آسیب‌های حقوقی مؤسسات اعتباری غیرمجاز کدام است؟ فرضیه متناظر با سؤال اصلی در پاسخ به پرسش مذکور، آن است که از جمله مهم‌ترین دلایل حقوقی عدم سامان‌دهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز ابهام در موازین قانونی و نحوه نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری و چالش‌های ناشی از قانون تنظیم بازار غیرمتمشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ که به ایجاد چالش‌هایی مانند عدم برنامه‌ریزی برای جلوگیری از سوءاستفاده از مسائل امنیتی انحراف از سیاست‌های پولی و بانکی کشور، نقض سیاست‌های انقباضی و انبساطی در حوزه تخصیص منابع مالی و اطمینان خاطر مؤسسات اعتباری از حمایت بانک مرکزی از سپرده‌گذاران این مؤسسات منجر شده است.

## ۱- مفهوم مؤسسات اعتباری

مؤسسات اعتباری به‌عنوان زیربخش بازار غیرمتمشکل پولی از اجزای متعددی تشکیل شده و وجود مشابهت‌های اسمی در این اجزا سبب سردرگمی مخاطبان شده است. لذا ضروری است مفاهیمی از جمله مؤسسه مالی و اعتباری و مؤسسه اعتباری و تعاونی اعتباری تبیین شوند. مؤسسه اعتباری دو مفهوم عام و خاص دارد؛ در مفهوم عام خود شامل بانک و مؤسسات غیربانکی فعال در زمینه پولی بوده و در مفهوم خاص، به مؤسسه‌ای گفته می‌شود که شئون بانک، البته به جز خدمات دسته چک و حساب جاری را دارا باشد. در قوانین مصوب کنونی مفهومی به‌عنوان مؤسسه مالی و اعتباری از اعتبار قانونی برخوردار نبوده و به رسمیت شناخته نمی‌شود، اما مؤسسه اعتباری تعریف و پذیرفته شده است. مؤسسات اعتباری کنونی غالباً حالت گسترش یافته صندوق‌های قرض الحسنه یا تعاونی‌های اعتباری بوده و البته محدود مؤسساتی هستند که از ابتدا هویت مؤسسه داشته‌اند. در آسیب‌شناسی مؤسسات اعتباری باید به تفاوت‌هایی که بین مؤسسات واسطه‌گری مالی

غیربانکی و بانک‌ها وجود دارد، دقت نمود. مهم‌ترین این تفاوت‌ها عبارتند از: مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی، برخلاف بانک‌ها، دسترسی به وجوه بانک مرکزی ندارند. در نظام پرداخت‌ها نیز اغلب دسترسی مستقیم به اتاق پایاپای نداشته‌اند. مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی از تور امنیتی که به وسیله بیمه سپرده‌ها برای بانک‌ها فراهم است، بی‌بهره می‌باشند. مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی در تأمین منابع خود جهت مصارف کوتاه‌مدت از روش‌هایی چون نشر اوراق تجاری با پشتوانه دارایی و یا از طریق قراردادهای بازخرید استفاده می‌کنند. مؤسسات واسطه‌گری مالی غیربانکی در تأمین منابع خود جهت مصارف بلندمدت از ابزار سرمایه بهره گرفته و به شکل یک تعاونی عمل می‌کنند.

## ۲- آسیب‌های حقوقی شکل‌گیری مؤسسات اعتباری غیرمجاز

آسیب‌شناسی مؤسسات از زوایای متفاوتی قابل احصاء و بررسی می‌باشد، اما مستدل‌ترین نوع آسیب‌شناسی یک نهاد نظارتی، آسیب‌شناسی با چهارچوب قانونی می‌باشد. با توجه به نقش مهم بازار پول به‌عنوان بخشی از بازار مالی در اقتصاد کشورها تنظیم فعالیت بازیگران فعال در این بازار ضرورتی انکارناپذیر است.

یکی از خلاهای جدی در حوزه سامان‌دهی بازار غیرمتشکل پولی تبیین دقیق چیستی مؤسسات غیرمجاز، وجه تمایز آن‌ها با مؤسسات مجاز و چگونگی برخورد با مؤسسات متخلف در قانون پولی و بانکی کشور بود. بر این اساس، مطابق با پیشنهاد بانک مرکزی در راستای سامان‌دهی بازار غیرمتشکل پولی پس از طرح موضوع و بیان موانع مقرراتی و عملیاتی برنامه سامان‌دهی در شورای عالی امنیت ملی، حسب مصوبات شماره ۶۱۶ و ۶۱۸ آن شورا مقرر شد تا کارگروهی با مسئولیت بانک مرکزی به منظور تصمیم‌گیری و همکاری‌های عملیاتی برای سامان‌دهی موارد ویژه و فوریتی مؤسسات مالی و اعتباری تشکیل شود و کارگروه مذکور موظف شد ظرف مدت شش ماه نسبت به سامان‌دهی بازار غیرمتشکل پولی اقدام کند (بشیری و عزیزنژاد، ۱۳۹۶، ۲۲).

این مؤسسات با توجه به عدم اتصال رسمی به نظام بانکی کشور در قبال سپرده‌های خود هیچ ودیعه‌ای به‌عنوان سپرده قانونی نزد بانک مرکزی نگه نداشته بودند که این مسئله سبب کاهش قدرت بانک مرکزی در کنترل کل‌های پولی و نیز افزایش ریسک سپرده‌گذاران می‌شود. در اختیار نبودن داده این مؤسسات، سبب می‌شود کل‌های پولی مشاهده شده از سوی بانک مرکزی نسبت به نقدینگی در جریان در جامعه، فاصله زیادی داشته باشد که این امر موجب اختلال در سیاست‌های پولی می‌شود. علاوه بر این، ساختار مالکیت مؤسسات مذکور بسیار متمرکز است و فشاری از سوی سهامدار برای افشای عمومی اطلاعات وجود ندارد. همچنین، با توجه به این که بسیاری از مؤسسات غیرمجاز به‌صورت شرکت به ثبت رسیده‌اند بانک مرکزی هم طبق قانون اجازه نظارت بر ترازنامه این مؤسسات را ندارد. نتیجه این که آمار شفافی از میزان دارایی‌ها و بدهی‌های این مؤسسات در دسترس نیست (سالارکیا، ۱۳۹۵، ۱۰۰). در راستای نظارت بر فعالیت مؤسسات و تعاونی‌های اعتبار و سامان‌دهی فعالیت این دسته از مؤسسات قانون تنظیم بازار غیرمتمشکل پولی در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید. مطابق این قانون نظارت بر تشکیل و فعالیت تعاونی‌های اعتبار بر عهده بانک مرکزی قرار داده شد.

## ۲-۱- آسیب ابهام در موازین قانونی

علت و ریشه بروز این مشکل را می‌توان در عدم تعریف عملیات بانکی در قوانین تجارت پولی و بانکی و عدم تعیین مصادیق آن توسط شورای پول و اعتبار جست و جو کرد. اگر عملیات بانکی از طریق قوانین تعریف یا مصادیق آن توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شد اشخاص مشمول آن بر اساس قوانین پولی و بانکی باید از بانک مرکزی مجوز می‌گرفتند و عدم پیش‌بینی ضرورت اخذ اجازه جهت فعالیت مؤسسات اعتباری یکی از خلاهای جدی در این حوزه قلمداد می‌شد. در واقع آگاهی از زمان تحقق شخصیت حقوقی مؤسسات اعتباری به منظور تحمیل مسئولیت کیفری بر آنها از مهم‌ترین ابزارهای لازم در سامان‌دهی فعالیت‌های غیرمجاز این مؤسسات قلمداد می‌شود (سمیعی زنوز و همکاران، ۱۳۹۵، ۷۶).

این امر در حالی است که مؤسسات اعتباری که به صورت شرکت عملی و بدون ثبت در دفتر ثبت شرکت‌ها به صورت غیرمجاز به عملیات بانکی اشتغال دارند فاقد شخصیت حقوقی‌اند و تحمیل مسئولیت کیفری بر این مؤسسات اعتباری به عنوان اشخاص حقوقی امکان‌پذیر نیست (سمعی زنوز و همکاران، ۱۳۹۵، ۷۷). شرکت‌های عملی یاد شده از شمول ماده ۲۲۰ قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ نیز خارج‌اند چرا که پذیرش تحقق شخصیت حقوقی مؤسسات اعتباری غیردولتی غیرمجاز فاقد سابقه ثبتی در قالب شرکت تضامنی مغایر با بند «الف» ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ و ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ است.

بر اساس مواد قانونی یاد شده تأسیس مؤسسات اعتباری صرفاً در قالب شرکت سهامی عام یا شرکت تعاونی سهامی عام امکان‌پذیر است و درباره زمان آغاز شخصیت حقوقی شرکت‌های تجاری از جمله مؤسسات اعتباری، با لحاظ پذیرش معیار ثبت باید زمان ثبت مؤسسه اعتباری در اداره ثبت شرکت‌ها را به عنوان زمان پیدایش شخصیت حقوقی مؤسسات اعتباری غیردولتی مورد پذیرش قرار داد. موضوعی که پس از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳ و ماده ۵ آیین نامه اجرایی تبصره سوم ماده اول و بند «ج» تبصره دوم ماده دوم قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶/۰۵/۰۳ با نگرشی دیگر پیش‌بینی شد و بر اساس مقرر شده اداره ثبت شرکت‌ها مکلف به مطالبه مجوز تأسیس صادره توسط بانک مرکزی از متقاضیان تأسیس هرگونه مؤسسه اعتباری شد و ضمانت اجرای آن را سلب حق فعالیت مؤسسات اعتباری در نظر گرفت.

## ۲-۲- ایجاد زمینه افزایش ریسک

تبصره اول ماده اول قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، زمینه را برای توسعه و گسترش حجم شعب و مشتریان مؤسسات اعتباری و صندوق‌هایی فراهم کرد که پیش از قانون مزبور و طبق قوانین و مقررات دیگری به فعالیت پرداخته بودند. این امر موجب افزایش ریسک نقدینگی، عملیاتی و حتی اعتباری در بازار پولی شد. زیرا عملکرد مؤسسات فاقد مجوز از بانک مرکزی به

دلیل عدم نظارت‌پذیری و کنترل با استانداردها و معیارهای بانکداری فاصله‌گرفت و رفته‌رفته این شکاف بیشتر و بیشتر شد تا این که برخی از آن‌ها در شرف اعسار و ورشکستگی قرار گرفتند.

### ۳- آسیب‌های عملکردی در حوزه نظارت بر مؤسسات اعتباری غیرمجاز

هرچند بحران‌های بانکی به‌طور معمول به دلیل نبود مقررات بانکی مناسب آغاز شده اما این بحران‌ها در اثر دخالت‌های سیاسی تشدید شده است. کلید اصلاحات موفقیت‌آمیز استقلال و صلاحیت داشتن ناظران بانکی است. بر این بنیاد، اولین و مهم‌ترین دلیل نظارت بر بانک‌ها حفظ سلامت و ثبات نظام بانکی است. فعالیت بانکی ویژگی‌های خاصی دارد که در صورت بروز مشکل یا اخلال در یک بانک می‌تواند به سرعت به دیگر بانک‌ها گسترش یابد و در نهایت نظام مالی و اقتصادی کشور مربوطه را تحت تأثیر قرار دهد؛ به چنین رخدادی ریسک یا خطر سیستمی می‌گویند (اسدی پور، ۱۳۹۰، ۵).

طبق گزارش کمیته بال، جلوگیری از ورشکستگی یک بانک نباید هدف ناظران بانکی باشد، بلکه هدف ناظران باید بر کاهش احتمال ورشکستگی یک بانک متمرکز شود. در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ به منظور افزایش نظارت بانک مرکزی اختیارات این بانک بر مؤسسات اعتباری غیربانکی نیز تعمیم داده شده است. به موجب ماده ۱۰ این قانون بانک مرکزی مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصاد کشور است. در بند «ب» ماده ۱۱، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از وظایف و اختیارات بانک مرکزی برای تنظیم نظام پولی و اعتباری کشور اعلام شده است. در راستای حسن اجرای نظام پولی کشور ماده ۱۴ این قانون ابزارهای نظارتی بانک مرکزی برای مداخله در امور پولی و بانکی را اعلام کرده است.

مطابق ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی تبصره سوم ماده اول و بند «ج» تبصره دوم ماده دوم قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶ پیش‌بینی نظارت بانک مرکزی در اساسنامه مؤسسات اعتباری و فراهم کردن زمینه آن به‌عنوان یک الزام قانونی برای این مؤسسات در نظر گرفته شده است. اقداماتی مانند اعزام بازرسان برای رسیدگی به حساب‌ها و نحوه فعالیت مؤسسات اعتباری، نظارت بر رعایت

قوانین آیین نامه‌ها، دستور العمل‌ها و بخشنامه‌های مربوط و انطباق عملکرد مؤسسات اعتباری با اساسنامه مصوب، محرومیت دائم یا موقت مؤسسات اعتباری متخلف از انجام برخی عملیات پولی و بانکی، لغو مجوز مؤسسات اعتباری متخلف و تعلیق فعالیت‌های مؤسسات غیرمجاز از جمله مهم‌ترین اقدامات نظارتی و انتظامی بانک مرکزی است.

یکی از ابهامات جدی درباره نحوه نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری غیرمجاز تمهیدات نظارتی این بانک در زمان تأسیس مؤسسات یاد شده است. اقتدار نهاد ناظر بر مؤسسات اعتباری زمانی به‌طور کامل تحقق می‌یابد که این نظارت از همان ابتدا یعنی زمانی که اندیشه تأسیس یک مؤسسه اعتباری در ذهن مؤسسان مطرح است اعمال شود. در اصول بنیادین برای بانکداری مؤثر که توسط بانک تسویه بین‌المللی منتشر شده تصریح شده است که باید نهادی برای اعطای مجوز وجود داشته باشد و این نهاد باید اختیار تعیین معیارهای حداقلی برای اعطای مجوز تأسیس و اداره بانک را داشته باشد (السان، ۱۳۹۰، ۱۶۲). یکی دیگر از ابهامات جدی درباره نحوه نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری غیرمجاز ضعف ارکان نظارتی بانک مرکزی است. مطابق ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ هیئت انتظامی بانک‌ها مرجع رسیدگی به تخلفات بانک‌ها از قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ و سایر قوانین مربوط است.

درباره ترکیب هیئت انتظامی نکته جالب توجه آن است که با وجود عضویت یک نفر از مدیران عامل بانک‌ها در هیئت انتظامی به‌عنوان حافظ منافع بانک‌ها هیچ نماینده‌ای از معاونت نظارت بانک مرکزی<sup>۱</sup> در این هیئت حضور ندارد. این امر در حالی است که معاونت نظارت بانک مرکزی به‌عنوان متولی نظارت بر بانک‌ها نیازمند اختیارات نظارتی است و سپرده شدن اختیارات نظارتی به هیئت انتظامی و عدم عضویت قانونی معاونت نظارت بانک مرکزی در این هیئت سبب کاهش توازن نظارتی شده است. همچنین، ترکیب فعلی این هیئت‌ها که مرکب از چهار نفر بوده و یکی از اعضای آن نماینده بانک‌ها است مصداق بارز پدیده تعارض منافع است. چرا که اولاً تعارض منافع موقعیتی

۱- که دقیق‌ترین اطلاعات درباره تخلفات بانک‌ها را در اختیار دارد

است که منفعت شخصی شخص یا سازمان در تعارض با وظایف وی باشد؛ وظایفی که مربوط به تصمیم‌گیری‌هایی است که منفعت شخص یا اشخاص ثالث در آن دخیل و معارض با آن است (پاشایی و معتمدی، ۱۳۹۸، ۶۸).

در فرض حضور نماینده بانک‌ها در ترکیب هیئت انتظامی اولاً منفعت شخصی نماینده بانک‌ها در تعارض با وظایف وی به‌عنوان عضو هیئت انتظامی بانک‌ها است؛ ثانیاً اصولاً به منظور کنترل تعارض منافع در تمامی حوزه‌ها متهم یا نماینده متهم نباید در جایگاه قضاوت قرار بگیرد. این در حالی است که حضور نماینده بانک‌ها در ترکیب اعضای هیئت انتظامی بانک‌ها، ناقض اصل عقلایی مذکور است؛ ثالثاً در حوزه نظارت می‌بایست احتمال تصاحب مقام ناظر توسط اشخاص تحت نظارت را به حداقل رساند. این امر در حالی است که حضور نماینده بانک‌ها در ترکیب هیئت انتظامی، احتمال تصاحب مقام ناظر توسط اشخاص تحت نظارت را افزایش می‌دهد و به تضعیف نظارت هیئت یاد شده می‌انجامد.

همچنین، عدم ارتباط میان سیاست‌گذاری پولی و بانکی و نظارت بر بانک‌ها می‌تواند از دیگر علل بروز پدیده تعارض منافع باشد چرا که در فرض تبانی میان بانک مرکزی با سایر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، بانک مرکزی ممکن است اعتبار و شهرت بانک‌ها را همانند اعتبار و شهرت خود بداند و در عمل موارد نقض سیاست‌های کلان پولی و ارزی از سوی بانک‌ها را اعلام نکند یا سیاست‌های مذکور را در راستای منافع بانک‌ها تنظیم و اعلام دارد یا برعکس امکان دارد از اختیار سیاست‌گذاری و نظارت خود سوءاستفاده کند و بدون استدلال صحیح، بانک‌ها را متهم به نقض سیاست‌های پولی و ارزی کند (السان، ۱۴۰۲، ۷۸).

از دیگر ضعف‌های جدی بانک مرکزی در نظارت بر مؤسسات اعتباری فقدان الزام کافی برای تصویب اساسنامه مؤسسات اعتباری توسط شورای پول و اعتبار و عدم نظارت بانک مرکزی بر اجرای صحیح اساسنامه مؤسسات مذکور است (رحیمی نژاد، ۱۳۹۵، ۳۹). همچنین، بانک‌ها موظف‌اند همواره نسبتی از بدهی‌های ایجاد شده و به‌طور اخص سپرده‌های اشخاص نزد خود را در بانک

مرکزی نگهداری کنند. بانک مرکزی از طریق افزایش نسبت سپرده قانونی حجم تسهیلات اعطایی بانک‌ها را منقبض و از طریق کاهش آن اعتبارات بانک‌ها را منبسط می‌کند. میزان سپرده قانونی برای بانک‌ها به دلیل میزان تولید نقدینگی و نقشی که در ایجاد تورم در اقتصاد دارد همواره تحت نظارت بانک مرکزی بوده است.

نتیجه این مسئله افزایش زیان مؤسسه اعتباری است چرا که مؤسسان مؤسسات مذکور، سرمایه اولیه مؤسسه اعتباری را تأمین نکرده و فعالیت این مؤسسات تا زمانی ادامه پیدا کرده است که کسری‌ها یعنی همان سپرده‌های قبلی تلف شده به اضافه سودهای متعلق از محل سپرده‌های جدید تأمین شود. این مسئله در اقتصاد به «بازی پونزی» مشهور است. این امر در حالی است که خلاهای حقوقی ناشی از عدم الزام مؤسسات اعتباری به پرداخت سپرده بانکی نزد بانک مرکزی و رویکرد منفعلانه بانک مرکزی در اعمال نظارت بر این مؤسسات به خلق بی‌ضابطه پول و ایجاد بحران‌های مالی منجر شده است (رحیمی نژاد، ۱۳۹۵، ۴۰).

#### ۴- چالش‌های حقوقی مؤسسات اعتباری غیرمجاز

##### ۴-۱- اخلال در سیاست‌های پولی و بانکی کشور

چالش نخست زمانی ایجاد می‌شود که این تعاونی‌ها، بدون نظارت بانک مرکزی فعالیت کنند؛ زیرا مؤسسات خارج از نظارت بانک مرکزی می‌توانند با ضریب تکاثری بالا<sup>۲</sup> خلق پول کنند و حجم پول، سرعت گردش پول و به دنبال آن نرخ تورم را تحت تأثیر قرار داده و سیاست‌های پولی را خنثی کنند.

مؤسسات مالی و اعتباری با وعده پرداخت سودهای بالاتر از نرخ سود مصوب بانک مرکزی، مردم را به سپرده‌گذاری تشویق و از این طریق اعتبارات خرد را بسیج و منابع خود را تجهیز می‌کنند. این در حالی است که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مجاز، موظف به رعایت نرخ بهره مصوب بانک

۲- عدم پرداخت ذخایر قانونی و...

مرکزی هستند. در واقع فعالیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که زیر نظر بانک مرکزی هستند، باید معطوف به یک سری اهداف توسعه‌ای و اقتصادی دولت باشد. رشد بی‌رویه و بدون نظارت در عملیات بانکی عدم نظارت بر مؤسسات اعتباری غیرمجاز و عدم رعایت مقررات احتیاطی در بازار پول به رشد کنترل‌نشده نقدینگی، افزایش مطالبات غیرجاری و فشار بر منابع بانک مرکزی با وجود کنترل پایه پولی منجر می‌شود (حیدری و حیدری، ۱۳۹۵، ۲).

#### ۴-۲- انحراف منابع به جهت نقض سیاست‌های انقباضی و انبساطی

در نظام بانکی بخشی از اعتبارات باید معطوف به فعالیت‌های خاص باشد. برای مثال، مبالغی را باید به صورت تسهیلات قرض الحسنه پردازند یا این که مشخص کنند فعالیت‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی که در آن حضور دارند در چه بخش‌هایی است. همچنین، مشخص شود چه نوع تسهیلاتی را باید به چه بخش‌هایی بدهند. این در حالی است که هیچ کدام از این ملاحظات توسط مؤسسات رعایت نمی‌شود. اگر نرخ سود بانکی بالاتر از نرخ مصوب بانک مرکزی باشد هزینه تأمین سرمایه و به تبع آن هزینه تولید افزایش می‌یابد؛ بدین ترتیب عملاً فعالیت‌های تولیدی بسیار پرهزینه می‌شوند. یکی از دلایل بالا بودن نرخ بهره فعالیت مؤسسات غیرمجاز مذکور است که در رقابت نرخ سود اعتبارات را بالا برده‌اند و سایر بانک‌ها هم برای این که بتوانند اعتبارات مردم را جذب کنند به اشکال مختلف سعی می‌کنند تسهیلات متفاوتی را پردازند تا بتوانند نرخ‌های سود بالاتری به سپرده‌ها بدهند. در واقع تعیین نرخ بهینه سود بانکی در اقتصاد کشور، موضوع پیچیده‌ای است که به دلیل تعدد متغیرهای اقتصادی، سیاسی پولی و مالی تاکنون صاحب‌نظران در این زمینه به اجماع کلی نرسیده‌اند (کشاورزبان پیوستی، ۱۳۸۸، ۴). در کشور ما با اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ و معرفی عقود با بازدهی ثابت و مشارکتی ضوابط تعیین سود با نرخ بازده مورد انتظار ناشی از تسهیلات اعطایی بانک‌ها و حداقل و حداکثر سود طبق ماده ۲ آیین نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ به عهده شورای پول و اعتبار است. همچنین طبق ماده ۳ آیین نامه فصل چهارم قانون

مذکور بانک مرکزی می‌تواند در تعیین حداقل نرخ سود احتمالی برای انتخاب طرح‌های سرمایه‌گذاری یا مشارکت و نیز تعیین حداقل یا عنداللزوم حداکثر نرخ سود مورد انتظار و یا نرخ بازده احتمالی برای سایر انواع تسهیلات اعطایی بانکی دخالت کند (گرجی و میرترابی، ۱۳۹۶، ۱۲).

مطالعه تاریخ بانکداری ایران نشان می‌دهد که نرخ‌های سود بانکی، چه پیش از انقلاب و چه پس از آن بر اساس مصالح کوتاه‌مدت و مقطعی توسط دولت و بانک مرکزی تعیین شده است. این مسئله سبب شده است در هیچ زمانی نرخ‌های سود بانکی نرخ‌های تعادلی بازار نباشد. نرخ سود بانکی متغیری است که آثار فراگیر دارد و فقط محدود به بخش بانکی نیز نیست. در بخش عرضه منابع، عدم تناسب بین نرخ سود بانکی با شرایط اقتصادی و تعیین دستوری آن سبب کاهش انگیزه سپرده‌گذاران و سوق پیدا کردن منابع به سمت سایر بازارها مانند مسکن، ارز، طلا و خروج از کشور می‌شود. ممکن است ادعا شود شرایط اقتصادی ایران به‌ویژه در بخش پول و سرمایه هنوز به آن حد نرسیده است که تمام متغیرهای اساسی به بازار سپرده شود و هنوز زمینه برای انواع تباری و سوءاستفاده از فرصت‌های به ظاهر قانونی برای انحراف بازار از قیمت‌های تعادلی وجود دارد.

بنابراین، همچنان دولت یا بانک مرکزی باید به نمایندگی از ناحیه دولت نرخ‌های سود بانکی را تعیین کنند. در اوایل انقلاب اسلامی و شرایط جنگ ممکن بود این نظریه قابل قبول باشد ولی امروزه با گسترش انواع بانک‌های خصوصی و مؤسسه‌های مالی و اعتباری از یک سو و گسترش بازار سرمایه از سوی دیگر شرایط اقتصادی کشور چنان تغییر کرده است که دولت، مجلس شورای اسلامی و همه نهادها و سازمان‌های مرتبط به فکر خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی افتاده‌اند و با انواع راهکارها درصدد عملی کردن آن هستند و روشن است که یکی از مقدمات ضروری آزادسازی و خصوصی‌سازی کم کردن دخالت دولت به‌ویژه در عرصه قیمت‌گذاری است (موسویان، ۱۳۸۷، ۲۲).

#### ۳-۴- ریسک مؤسسات پولی غیرمجاز برای شبکه بانکی

وجود برخی مؤسسات اعتباری که حتی مجوز فعالیت از بانک مرکزی را دریافت نکرده‌اند موجب

ایجاد بی‌نظمی در بازار پولی کشور می‌شود. با عنایت به عواملی همچون کاهش نرخ تورم نقطه به نقطه به زیر پانزده درصد، کاهش انتظارات تورمی جامعه و کاهش بازدهی بیشتر بازارها انتظار می‌رفت که نرخ سود بانکی کاهش پیدا کند اما افزایش ریسک نقدینگی در مؤسسات مورد نظر سبب شده برخی مؤسسات مذکور پرداخت سود سپرده‌های خود را از محل جذب سپرده‌های جدید تأمین کنند. از این رو، با رقابت در افزایش نرخ سود سپرده‌های بانکی ریسک‌های خود را در نهایت به بانک مرکزی، مردم، سپرده‌گذاران و سایر مؤسسات و بانک‌ها منتقل می‌کنند.

جذب سپرده با نرخ‌های بالا در مؤسسات اعتباری مذکور موجب شده است که تسهیلات را با نرخ‌های بالاتر ارائه کنند و با توجه به وضعیت رکود اقتصادی کشور مشتریان پرریسک متقاضیان اصلی این تسهیلات خواهند بود. از این روف ریسک سودآوری و ریسک اعتباری مؤسسات اعتباری مذکور به شدت افزایش یافته و به حدی رسیده است که مؤسسات مذکور اغلب حتی قادر به دریافت تسهیلات شبانه از سایر بانک‌ها نیستند. از سوی دیگر، تصور عموم و غالب سپرده‌گذاران مبتنی بر این مسئله بود که مسئولیت جبران خسارات ناشی از فعالیت مؤسسات اعتباری یاد شده بر عهده بانک مرکزی است و در نهایت چنان چه موفق به دریافت اصل و سود سپرده هایشان توسط مؤسسات اعتباری غیرمجاز نشدند، بانک مرکزی مکلف به استرداد این وجوه و تضمین حقوق مشتریان است.

## ۵- راهکارهای حقوقی سامان‌دهی مؤسسات اعتباری

### ۵-۱- مشروط شدن تأسیس ثبت فعالیت و انحلال نهادهای پولی و اعتباری و ثبت تغییرات

#### آن‌ها به اخذ مجوز از بانک مرکزی

مطابق بند «الف» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ که تکرار مفاد تبصره اول ماده ۹۶ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ است؛ تأسیس ثبت فعالیت و انحلال حقوقی نهادهای پولی و اعتباری مانند بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، تعاونی‌های اعتباری، صندوق‌های قرض الحسنه، صرافی و شرکت‌های واسپاری و همچنین

ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی و به موجب مقررات مصوب شورای پول و اعتبار امکان‌پذیر است.

بر این اساس، با عنایت به این که تا پیش از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی مجوز بسیاری از مؤسسات اعتباری از سایر نهادها نظیر نیروی انتظامی، سازمان اقتصاد اسلامی، وزارت تعاون و... بوده است خلا قانونی جدی مذکور مبنی بر عدم الزام مؤسسات اعتباری به اخذ مجوز از بانک مرکزی جهت انجام عملیات بانکی در پرتو احکام قانونی یاد شده مرتفع شد، به نحوی که ایجاد ثبت و تغییرات نهادهای پولی و اعتباری صرفاً در حیطه صلاحیت‌های انحصاری بانک مرکزی بوده و از این حیث می‌توان حکم مذکور را در راستای اراده جدی قانون‌گذار به منظور تضمین استقلال بانک مرکزی و تقویت نظارت آن و شفافیت عملکرد مؤسسات اعتباری تلقی کرد.

#### ۵-۲- همکاری دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط با بانک مرکزی

مطابق بند «ب» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ که تکرار مفاد تبصره دوم ماده ۹۶ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ نیز است تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی مانند سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف به رعایت مفاد این ماده و همکاری با بانک مرکزی هستند.

بر این اساس، یکی از مهم‌ترین راهکارهای سامان‌دهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز برای نیل به هدف والای تضمین امنیت و سلامت نظام بانکی کشور همکاری تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی با بانک مرکزی است. همچنین، مطابق بند «پ» تبصره دوم ماده ۱۴ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۶، نیروی انتظامی موظف است در مواردی که بانک مرکزی رأساً شعبه یا مؤسسات را فاقد مجوز اعلام کند نسبت به توقف فعالیت یا تعطیل کردن آن‌ها اقدام کند. بر این اساس، مطابق حکم قانونی یاد شده صلاحیت تکلیفی نیروی

انتظامی مشروط به فاقد مجوز بودن شعبه یا مؤسسه اعتباری توسط بانک مرکزی شده است. اساساً هدف از تشکیل اعلام نیروی انتظامی بر اساس ماده ۳ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹، استقرار نظم و امنیت و تأمین آسایش عمومی و فردی ذکر شده است. همچنین، پیشگیری از وقوع جرم از جمله جرائم مرتبط با فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز مطابق بند «د» ماده ۸ قانون مذکور نیز از جمله مهم‌ترین وظایف نیروی انتظامی به‌عنوان ضابط قوه قضاییه ذکر شده است؛ بنابراین، نیروی انتظامی از مهم‌ترین نهادهای همکار بانک مرکزی در سامان‌دهی مؤسسات اعتباری متخلف قلمداد می‌شود.

### ۵-۳- ضرورت تأیید صلاحیت حرفه‌ای وثاقت و امانت مدیرعامل و هیئت مدیره بانک‌ها و

#### مؤسسات مالی و اعتباری توسط بانک مرکزی

مطابق حکم بند «ت» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ و تبصره چهارم ماده ۹۶ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ توسعه انتخاب مدیرعامل و هیئت مدیره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری پس از صدور تأیید صلاحیت حرفه‌ای و وثاقت و امانت آن‌ها از سوی بانک مرکزی امکان‌پذیر است. همچنین، سابقه فعالیت ده ساله در زمینه‌های بانکی، مالی، بازرگانی و دانشنامه کارشناسی مرتبط نیز از دیگر شروط تأیید صلاحیت حرفه‌ای مدیرعامل و هیئت مدیره بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به‌شمار می‌رود.

### ۵-۴- سلب صلاحیت حرفه‌ای و نغو یا تعلیق مجوز و محکومیت متخلفان فعال در حوزه

#### پولی به پرداخت جریمه

مطابق بند «پ» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، تبصره سوم ماده ۹۶ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ و بند چهارم ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۶ یکی از اقدامات نظارتی و انتظامی بانک مرکزی در برابر

بانک‌ها و مؤسسات اعتباری متخلف سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره در نظر گرفته شده است که مطابق تبصره اول ماده ۱۴ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۶ مرجع رسیدگی به این تخلف هیئت انتظامی بانک‌ها است. مطابق ماده ۳۳ دستورالعمل احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۹۵ ترتیبات سلب صلاحیت حرفه‌ای ذکر شده است.

بر این اساس ارائه اطلاعات کذب یا کتمان برخی اطلاعات، عدم احراز بخشی از شرایط عمومی یا کل آن حسب گزارش‌های مراجع ذیربط، نقض مقررات یا ضوابط بانکی و بی‌توجهی به اخطار بانک مرکزی، از جمله موجبات سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل قائم مقام و اعضای هیئت مدیره مؤسسه اعتباری توسط کمیسیون احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری است. همچنین مطابق تبصره دوم ماده ۳۳ دستورالعمل یاد شده، اقدام به سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران متخلف، منافاتی با امکان معرفی آن‌ها به هیئت انتظامی بانک‌ها جهت اعمال مجازات‌های انتظامی ندارد که به نظر می‌رسد حکم مندرج در این تبصره با تبصره اول ماده ۱۴ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۶ تعارضی ندارد. نظارت بانک مرکزی درباره تأیید یا سلب صلاحیت از اعضای هیئت مدیره مؤسسات اعتباری در راستای تأمین امنیت سپرده‌های مردمی است و یکی از مهم‌ترین اقدامات نظارتی و انتظامی بانک مرکزی برای نیل به هدف مذکور تلقی می‌شود.

#### ۵-۵- ممنوعیت ایجاد نمادهای جدید در بازار غیرمتشکل پولی بدون مجوز بانک مرکزی

مطابق تبصره اول ماده ۹۶ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ و بند «الف» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ تأسیس، ثبت، فعالیت و انحلال نهادهای پولی فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و به موجب مقررات مصوب شورای پول و اعتبار امکان‌پذیر است. بر این اساس، مطابق اطلاعات ارائه شده توسط بانک

مرکزی در تیر ماه ۱۳۹۶ این بانک بخش عظیمی از بازار غیرمتشکل پولی از جمله مؤسسات اعتباری غیرمجاز را سامان‌دهی کرده و تعدادی از مؤسسات اعتباری فعال در این بازار را با اعطای مجوز، قانونمند شده و ذیل چتر نظارتی بانک مرکزی قرار گرفته است (بشیری و عزیزنژاد، ۱۳۹۶، ۱۶).

#### ۵-۶- اقدامات نظارتی و انتظامی و جرم انگاری و وضع ضمانت‌های اجرایی مناسب

احکام مندرج در تبصره سوم ماده ۹۶ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ بند «پ» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و بند «الف» ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه جملگی مبنی پیش‌بینی و اتخاذ رویکردهای جرم انگارانه و وضع ضمانت‌های اجرایی کیفری قانون‌گذار جهت پیشگیری از وقوع جرائم مرتبط با تأسیس و فعالیت مؤسسات اعتباری است. بدین نحو که از یک سو وضع مجازات انفصال برای اعضای هیئت مدیره و مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای و در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی تلقی شدن ادامه تصدی مدیران یاد شده پس از صدور حکم مبنی بر سلب صلاحیت حرفه‌ای و از سوی دیگر اعمال اقدامات نظارتی و انتظامی از جمله ابتکارات و نوآوری‌های قانون‌گذار در وضع قوانین جهت تضمین اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری قلمداد می‌شود.

#### ۵-۷- نظارت بر تبلیغات مرتبط با ارائه خدمات پولی و بانکی

تبلیغات گسترده مؤسسات اعتباری غیرمجاز و سوءاستفاده از اسامی مقدس جهت جذب سپرده‌های مردمی، از مهم‌ترین ابزارهای این مؤسسات برای پیشبرد اهداف اقتصادی و مالی آن‌ها قلمداد می‌شود. به همین سبب خلاءهای حقوقی ناشی از عدم پیش‌بینی ضوابط و قواعد حاکم بر نحوه تبلیغات مؤسسات اعتباری ارائه‌دهنده خدمات مذکور، موجب شد تا قانون‌گذار در بند «ت» ماده ۱۴ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۶، ضمن الزام بانک مرکزی به تهیه آیین‌نامه ظرف مدت چهار ماه پس از لازم‌الاجرا شدن قانون یاد

شده و الزام هیئت وزیران به تصویب آیین نامه تبلیغات ارائه خدمات پولی و بانکی، نظارت پذیر بودن و ضابطه مند شدن تبلیغات مؤسسات اعتباری را به عنوان یک تکلیف آمره قانونی جهت ارتقای شفافیت و سلامت نظام پولی کشور لحاظ کند.

مطابق آیین نامه تبلیغات در حوزه پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۹۸ منظور از تبلیغات در حوزه پولی و بانکی کشور عبارت است از انتشار هرگونه اطلاعات برای معرفی محصولات عملیات و خدمات پولی و بانکی از طریق رسانه‌ها که انجام آن توسط هر نهاد پولی و بانکی صرفاً در چهارچوب آیین نامه یاد شده مجاز است و صرفاً شامل آن دسته از نهادهای پولی و بانکی مجاز است که نام آن‌ها در پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی به عنوان نهادهای مجاز ذکر شده باشد. همچنین، انجام هرگونه تبلیغات توسط نهاد پولی و بانکی فاقد مجوز فعالیت از بانک مرکزی ممنوع مقرر شده و هرگونه تبلیغاتی که با قوانین و مقررات ناظر بر حوزه پولی و بانکی کشور و بخشنامه‌ها و دستورهای بانک مرکزی مغایر باشد نیز ممنوع اعلام شده است.

### نتیجه

از جدی‌ترین چالش‌های بانک مرکزی به عنوان نهاد تنظیم مقررات و ناظر بازار پول، سامان‌دهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز به عنوان مهم‌ترین کنشگران بازار غیرمتشکل پولی است. از جمله مهم‌ترین عوامل حقوقی شکل‌گیری مؤسسات اعتباری غیرمجاز می‌توان به ابهام در موازین قانونی نظیر زمان تحقق شخصیت حقوقی مؤسسات اعتباری، ابهام درباره نحوه نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری نظیر فقدان اعمال حداقل لوازم لازم در فرایند اعطای مجوز و تأسیس مرکزی خاصه معاونت نظارت و هیئت انتظامی بانک‌ها، فقدان الزام کافی برای تصویب اساسنامه مؤسسات اعتباری توسط شورای پول و اعتبار، عدم نظارت بانک مرکزی بر اجرای صحیح اساسنامه مؤسسات مذکور و عدم اعمال نظارت دقیق بانک مرکزی بر الزام مؤسسات اعتباری به پرداخت سپرده بانکی و چالش‌های ناشی از اجرای قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ نظیر

مستثناء کردن بانک‌ها و صندوق‌های قرض الحسنه دارای قوانین خاص از شمول احکام این قانون، عدم بهره‌گیری بانک مرکزی از اختیار تعلیق مؤسسات اعتباری غیرمجاز، مبهم بودن جایگاه قانونی نیروی انتظامی در برخورد با مؤسسات اعتباری غیرمجاز، عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای مناسب برای توقف فعالیت مؤسسات غیرمجاز، خروج موضوعی و خروج حکمی مؤسسات اعتباری تشکیل شده بعد از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی از شمول احکام آن و تحدید توقف فعالیت غیرمجاز بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی صرفاً به موجب درخواست بانک مرکزی اشاره نمود.

عدم برنامه‌ریزی برای جلوگیری از سوءاستفاده از مسائل امنیتی، امکان انحراف از سیاست‌های پولی و بانکی کشور، نقض سیاست‌های انقباضی و انبساطی در حوزه تخصیص منابع مالی، اطمینان خاطر مؤسسات اعتباری از حمایت بانک مرکزی از سپرده‌گذاران این مؤسسات از جمله مهم‌ترین آسیب‌های عدم سامان‌دهی و ضعف اقتدار مقام ناظر بانکی در اعمال نظارت بر مؤسسات اعتباری غیرمجاز است.

### پیشنهاد

با این وصف به نظر می‌رسد با توجه به اهمیت و ضرورت تضمین امنیت و سلامت پولی نظام اقتصادی کشور مقتضی است برخورد با مؤسسات اعتباری متخلف صرفاً محدود به ابزارهای اداری انتظامی و کیفری نشود و تمهیداتی قانونی درباره نحوه بهره‌گیری مقام ناظر بانکی از ابزارهای انگیزشی و اقتصادی مانند وضع انواع مالیات مشروط به محدود کردن مجوزهای مرتبط با توسعه شعب مؤسسات اعتباری و محدودیت در سقف‌های ارائه تسهیلات بانکی توسط مؤسسات اعتباری متخلف پیش‌بینی شود. همچنین، افزایش اختیارات معاونت نظارت بانک مرکزی، اصلاح ترکیب هیئت انتظامی بانک‌ها، وضع قوانینی درباره الزام بانک مرکزی به پاسخگویی الزام مؤسسات اعتباری به افشای تخلفات از مقررات پولی و بانکی در صورت‌های مالی.

**ملاحظات اخلاقی:** موارد مربوط به اخلاق در پژوهش و نیز امانتداری در استناد به متون و

ارجاعات مقاله تماماً رعایت گردیده است.

**تعارض منافع:** تعارض منافع در این مقاله وجود ندارد.

**تأمین اعتبار پژوهش:** این پژوهش بدون تأمین اعتبار مالی نگارش یافته است.

## منابع

- اسدی پور، نوشین، ۱۳۹۰، **نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا**، چاپ اول، تهران، انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی.
- السان، مصطفی، ۱۳۹۰، بررسی تطبیقی اقتدار قانونی نهاد نظاری در بانکداری، **فصلنامه پژوهش‌های پولی و بانکی**، شماره ۹.
- السان، مصطفی، ۱۴۰۲، **حقوق بانکی**، چاپ دهم، تهران، انتشارات سمت.
- بشیری، سحر و عزیزنژاد، صمد، ۱۳۹۶، ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در ارتباط با سامان‌دهی مؤسسات اعتباری فاقد مجوز، **مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**.
- پاشایی، حسین و معتمدی، جواد، ۱۳۹۸، اصلاح فرایندهای قضایی در پرتو راهبرد رفع موقعیت تعارض منافع، **فصلنامه حقوق خصوصی**، شماره ۳۴.
- حیدری، حسن و حیدری، نرگس، ۱۳۹۵، بررسی عملکرد سیاست‌گذار پولی و اعتباری در ایران، **مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**.
- رحیمی نژاد، اسماعیل، ۱۳۹۵، آسیب‌شناسی نظام بانکی، **ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**، شماره ۸.
- سالارکیا، امیرعباس، ۱۳۹۵، مؤسسات مالی غیرمجاز، فرایند تسویه و آینده پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، **دوماهنامه تازه‌های اقتصاد**، شماره ۱۴۹.
- سمیعی زنونز، حسین؛ حبیب زاده، محمدجعفر؛ محمود، صابر، ۱۳۹۵، تحلیل بزه مداومت در اشتغال غیرمجاز

به عملیات بانکی، **فصلنامه پژوهش‌های پولی و بانکی**، شماره ۲۸.

- کشاورزبان پیوستی، اکبر، ۱۳۸۸، نرخ سود بهینه بانکی برای حداکثرسازی رشد اقتصاد در ایران،

**دوفصلنامه برنامه و بودجه**، شماره ۱۰۸.

- گرجی، علی اکبر و میرترابی، هدیه سادات، ۱۳۹۶، تبیین اصول مقررات گذاری بانکی در پرتو نظام حقوقی

ایران، **فصلنامه پژوهش‌های حقوقی**، شماره ۳۲.

- موسویان، سیدعباس، ۱۳۸۷، بررسی فقهی حقوقی تعیین نرخ سود بانکی، **فصلنامه حقوق اسلامی**، شماره

# Legal Civilization

ISSN: 2873-1841  
ISSN: 2873-1922

No.27- Spring 2026

- Burden of Proof and Admissibility and of Evidence in International Commercial Arbitration  
**Homayoun Mafi, Maedeh Asgharzadeh**
- Analysis the Practice of Determining the Jurisdiction of the International Criminal Court to Adjudicate Forced Marriage  
**Mohammad Hossein Ramezani Ghavamabadi, Pouria Ebrahimzadeh**
- Legal Rethinking of the Use of Artificial Intelligence for the Enforcement of Punishment  
**Amirreza Mahmoudi, Anusha Zafari Kore Tash**
- Federative Rights in Football: Approaches of the Legal Systems of Iran, France, England, Argentina, Brazil, Spain and Colombia  
**Behnam Noorzadeh**
- Conflict of the Regulation of the Third Article of the Mandatory Formal Registration of Immovable Properties with Laws and Legal Principles  
**Akbar Iman Poor, Sahand Nejadi Ijadkar**
- Criminal Personality and Its Relationship with Effective Punishment  
**Maryam Bahmai, Mostafa Karamipour**
- Challenges and Obstacles to Interpreting Contracts in Iranian Law  
**Farzin Yazdan Panah, Mohammadreza Nasiri**
- Measures to Prevent Financial Corruption in the Banking System  
**Alireza Deraei, Sayyed Ebrahim Mortazavi, Amirhasan Abolhasani**
- Divorce at the Request of the Woman in the Iranian Legal System  
**Mohammad Ahmadi, Helma Sadat Zorrieh Kermanshahi**
- Assessing the Criminal Nature of Online Lotteries in Iranian Law  
**Mohammadhossein Hajeb, Zahra Rabbani, Roya Asiaei**
- Mutual Sale Contract in the Iranian Legal System  
**Sadegh Mohebbi, Mohammadali Jahani**
- Features and Characteristics of Cybercrimes in the Iranian Criminal System  
**Seyedeh Elaheh Babonaki**
- Studying the Right to Employment of Women in International Law  
**Habibolah Abdollah Poor, Sama Khodayari**
- The Effectiveness of Security and Educational Measures in the Resocialization of Juvenile Delinquents; A Case Study of Shahid Fakhmideh Judicial Complex  
**Leila Ahadi**
- Retaliation in the Quran and its Place in Islamic Penal Policy  
**Rojin Masoudi, Jamal Rezaei Hossein Abadi**
- a Legal Analysis of the Regulatory Structure of the Unorganized Monetary Market in Iran: from Conceptual Ambiguities to Legislative and Executive Challenges  
**Ali Babaei**
- The Impact of Independent International Institutions on the Effectiveness of Sanctions in International Trade Law  
**Elahe Ghorban Karimi**
- Based on the Best Interests of the Child; an Analysis of Custody with a Legal, Jurisprudential and Psychological Approach to Identifying Legislative Gaps  
**Mona Komeyli**
- Human Rights-Based Rehabilitation and Its Limitations in the Iranian Penal System  
**Amin Reza Bahar Falamarzi**
- an Analysis of Strict Civil Liability in Chemical Industry Accidents; a Case Study of Iranian Methanol Production Units  
**Mohammad Jokar, Sasan Vazin Pour**
- Pathology of Lethal Punishment in Iranian Criminal Law  
**Mohammadreza Rezaei**
- Implementing Regulations on Land Nationalization, Especially Endowment Lands, with Emphasis on Judicial Practice  
**Esmail Chogani**
- International Criminal Policy Against Genocide: A Comparative Analysis in International Criminal Tribunals  
**Ali Hadian Haghighi, Saber Sayyari Zohan**
- Criminological Analysis of Kolbari in the Border Areas of Iran and its Comparison with the Kalba  
**Morteza Hashem Pour**
- Legal Challenges and Harms of Unauthorized Accredited Institutions in the Iranian Monetary System  
**Amin Aminl Nezhad**
- The Impact of Prefrontal Cortex Dysfunction on Criminal Responsibility in the Crime of Intentional Murder  
**Hamid Ghiasi, Mehdi Shaban Zadeh**
- Artificial Intelligence and the Right to a Fair Trial in Light of the Iranian Constitution  
**Pouria Zhoulideh**
- Impact of Government Expenditure and Debt on Stock Market Growth in Iran  
**Razieh Hojjati Nezhad**
- the Position of the Central Counterparty Institution and Its Impact on the Principle of Privity of Contracts in Cross Border Transactions in the Legal Systems of Iran, Europe and the United States of America  
**Arefeh Ghasem Zadeh Dehabadi**
- Strategies to Combat and Deal with Cybercrime  
**Ahmad Padidar**