



مجله حقوق قرمز

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



A Legal Analysis of the Regulatory Structure of the Unorganized Monetary Market in Iran: from Conceptual Ambiguities to Legislative and Executive Challenges

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

Ali Babaei

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

علی بابایی

کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه تابناک، لامرد، ایران
ali.babaei@gmail.com

Abstract

The unorganized money market in Iran, as an integral part of the country's financial structure, plays a prominent role in liquidity flow and macroeconomic policymaking. This market, which includes Qarz-ol-Hasanah funds, credit institutions, exchange offices, and leasing companies, despite meeting some of the needs of the financial community, has created serious legal and economic challenges due to the activities of the Central Bank. The purpose of this research is to examine the legal challenges governing this market, the regulatory pathology, and explain legal solutions for its organization. The research method was descriptive-analytical and data collection was library-based. The findings show that ambiguity in legal standards, weakness in the definition of banking operations, lack of transparency in the legal personality of institutions, and deficiencies in the Central Bank's supervisory tools are among the most important reasons for the expansion of this market. Also, the activities of these institutions have led to disruptions in monetary policies, diversion of resources from the production sector, increased systemic risk, and the creation of social-security risks. This article, by criticizing existing laws, offers solutions such as making establishment conditional on the license of the Central Bank, clarifying the statutes, strengthening the professional qualifications of managers, and effective criminalization.

Keywords: Unorganized Money Market, Unauthorized Credit Institutions, Banking Supervision, Monetary Policies.



چکیده

بازار غیرمتشکل پولی در ایران به‌عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر از ساختار مالی کشور، نقش پررنگی در جریان نقدینگی و سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی ایفاء می‌کند. این بازار که عمدتاً شامل صندوق‌های قرض‌الحسنه، مؤسسات اعتباری، صرافی‌ها و شرکت‌های لیزینگ است به‌رغم پاسخگویی به بخشی از نیازهای مالی جامعه، به دلیل فعالیت خارج از چتر نظارتی بانک مرکزی، چالش‌های جدی حقوقی و اقتصادی ایجاد کرده است. هدف این پژوهش، بررسی چالش‌های حقوقی حاکم بر این بازار، آسیب‌شناسی ساختار نظارتی و تبیین راهکارهای قانونی برای سامان‌دهی آن است. روش پژوهش توصیفی-تحلیلی و گردآوری داده‌ها به شیوه کتابخانه‌ای بوده است. یافته‌ها نشان می‌دهند که ابهام در موازین قانونی، ضعف در تعریف عملیات بانکی، عدم شفافیت در شخصیت حقوقی مؤسسات و نقص در ابزارهای نظارتی بانک مرکزی از جمله مهم‌ترین دلایل گسترش این بازار است. همچنین، فعالیت این مؤسسات منجر به اختلال در سیاست‌های پولی، انحراف منابع از بخش تولید، افزایش ریسک سیستمیک و ایجاد مخاطرات امنیتی و اجتماعی شده است. پژوهش حاضر با نقد قوانین موجود راهکارهایی نظیر مشروط‌سازی تأسیس به مجوز بانک مرکزی، شفاف‌سازی اساسنامه‌ها، تقویت صلاحیت حرفه‌ای مدیران و جرم‌انگاری مؤثر ارائه می‌دهد.

واژگان کلیدی: بازار غیرمتشکل پولی، مؤسسات اعتباری غیرمجاز، نظارت بانکی، سیاست‌های پولی.

Received: 2026/04/19 - Review: 2026/05/04 - Accepted: 2026/05/23

دریافت مقاله: ۱۴۰۵/۰۴/۱۹ - بازنگری مقاله: ۱۴۰۵/۰۵/۰۴ - پذیرش مقاله: ۱۴۰۵/۰۵/۲۳

<p>ارجاع: بابایی، علی؛ (۱۴۰۵)، واکاوی حقوقی ساختار نظارتی بازار غیرمتشکل پولی در ایران: از ابهامات مفهومی تا چالش‌های تقنینی و اجرایی، شماره ۲۷.</p>
<p>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.</p> <div style="text-align: center;">  <p>CC BY-NC-SA</p> </div>


مقدمه

بازارهای پولی از لحاظ تحت نظارت قرار گرفتن، سیاست‌گذاری پولی و سازمان یافتگی به دو بخش متشکل و غیرمتشکل تقسیم می‌شوند و آن بخش از بازار پول که تحت مقررات و ضوابط نظارتی مقامات پولی نظیر بانک مرکزی فعالیت می‌کنند، بازار متشکل یا رسمی و بخش‌هایی از بازار پول که خارج از ضوابط و مقررات مقامات پولی فعالیت دارند، بازارهای غیرمتشکل یا غیررسمی نامیده می‌شوند. این بازارها در پاسخ به نیازهایی ایجاد می‌شوند که بازار رسمی و متشکل پولی قادر به پاسخگویی به آن‌ها نیستند. امروزه بازار غیرمتشکل پولی جزء لاینفک ساختار مالی اکثر قریب به اتفاق کشورهای دنیا بوده و در هر دو نظام مالی بانک محور و بازار محور، از رشد سریعتری نسبت به بانک‌ها برخوردارند. بازار متشکل پولی از ویژگی‌هایی برخوردار است که به‌رغم جذابیت‌های مالی بازار غیررسمی همچنان به جذب مشتری می‌پردازد. شاید بتوان آغاز شکل‌گیری بازار سرمایه غیرمتشکل را زمانی دانست که مردم عادی با مشارکت یکدیگر دست به فعالیت‌های اقتصادی می‌زدند (رحیمی، ۱۴۰۴، ۳۸۴).

پدیده بازار غیرمتشکل پولی در ایران ریشه در نیازهای مالی اقشار مختلف، بوروکراسی پیچیده

نظام بانکی رسمی، نرخ سود دستوری پایین در بانک‌ها و خلأهای قانونی دارد. طبق آمارها، سهم قابل توجهی از نقدینگی کشور در این نهادهای غیرمجاز جریان داشته است. اگرچه این بازار تا حدی نقش واسطه‌گری مالی را ایفاء می‌کند، اما فعالیت‌های غیرشفاف، عدم پرداخت سپرده قانونی به بانک مرکزی و رقابت ناعادلانه با نرخ‌های سود بالا، منجر به اختلال در سیاست‌های انقباضی و انبساطی بانک مرکزی شده است.

مسئله اصلی این پژوهش آن است که نظام حقوقی ایران با چه چالش‌هایی در مواجهه با این بازار روبرو است؟ دلایل حقوقی شکل‌گیری و تداوم مؤسسات اعتباری غیرمجاز چیست و چه آسیب‌هایی بر نظام پولی و ثبات اجتماعی وارد می‌کند؟ فرضیه این پژوهش آن است که ابهام در قوانین، عدم تعریف دقیق عملیات بانکی، ضعف در فرایند اعطای مجوز و نظارت ناکارآمد بانک مرکزی، به همراه استراتژی‌های فرار از قانون توسط مؤسسات، عمده‌ترین عوامل ایجاد این چالش‌ها هستند.

۱- واکاوی ماهیت و ارکان حقوقی بازار غیرمتشکل پولی

برای درک عمیق پدیده بازار غیرمتشکل پولی در نظام حقوقی ایران، باید از تعاریف سطحی فراتر رفت و به لایه‌های پنهان مفهومی و حقوقی آن پرداخت. اگرچه در متون کلاسیک حقوقی و حتی در برخی قوانین پایه، تعریف شفاف و مانعی از بازار غیرمتشکل ارائه نشده است، اما با تکیه بر رویه‌های نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و اسناد بالادستی مانند قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، می‌توان ساختار این بازار را به‌عنوان یک اکوسیستم موازی تحلیل کرد که اگرچه در بستر اقتصاد رسمی رشد می‌کند، اما از قاعده‌مندی و شفافیت بازار متشکل بی‌بهره است.

۱-۱- تعریف ماهوی: فراتر از عدم مجوز

از منظر حقوقی، مرز بین بازار متشکل و غیرمتشکل صرفاً در داشتن یا نداشتن مجوز خلاصه نمی‌شود؛ بلکه در ماهیت عملیات نهفته است. طبق اصول فنی بانکداری و تعریف مندرج در ماده اول قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، هرگونه فعالیت که شامل واسطه‌گری مالی باشد، در زمره

عملیات بانکی قرار می‌گیرد. این عملیات شامل دریافت انواع وجوه^۱ و اعطای تسهیلات است. نابراین، معیار تمایز، اثر اقتصادی فعالیت است، نه صرفاً عنوان حقوقی نهاد. اگر نهادی بدون مجوز بانک مرکزی، اقدام به جذب سپرده از عموم مردم و تبدیل آن به اعتبار کند، عملاً در حال انجام عملیات بانکی است، حتی اگر نام آن تعاونی، خیریه یا شرکت خدماتی باشد. این رویکرد، پنهان‌کاری حقوقی را که توسط بسیاری از نهادهای غیرمتشکل برای فرار از نظارت استفاده می‌شود، خنثی می‌کند (پورمعصوم و قهرمانی، ۱۳۹۴، ۹).

۱-۲- ارکان چهارگانه بازار غیرمتشکل

بانک مرکزی در رویه‌های نظارتی خود، بازار غیرمتشکل را متشکل از چهار رکن اصلی می‌داند که هر کدام دارای ویژگی‌های حقوقی و اقتصادی متمایزی هستند.

اول- صندوق‌های قرض‌الحسنه: چالش ماهیت خیریه در مقابل واقعیت تجاری این صندوق‌ها با استناد به روحیه اسلامی و عقود معینه^۲ و با هدف کمک به نیازمندان تأسیس شده‌اند. از نظر حقوقی، آن‌ها باید فاقد هدف سودآوری باشند و صرفاً واسطه‌ای بین سپرده‌گذار و قرض‌گیرنده محض باشند. در عمل، بسیاری از این صندوق‌ها به دلیل نیاز به تأمین هزینه‌های جاری و جذب منابع بیشتر، وارد رقابت با بانک‌ها شده‌اند. ابهام در مجوزهای اولیه باعث شده است که نظارت بر این نهادها با چالش جدی مواجه شود. بسیاری از این صندوق‌ها بدون رعایت اصول حسابرسی مستقل و شفافیت مالی، به سمت پولشویی یا تخصیص ناعادلانه منابع حرکت کرده‌اند (حسینی و همکاران، ۱۳۹۰، ۷۴).

دوم- مؤسسات اعتباری (تعاونی‌های اعتبار): این بخش، بزرگ‌ترین و پیچیده‌ترین بخش بازار غیرمتشکل از حیث حجم نقدینگی و ریسک سیستمیک است. این مؤسسات در واقع بانک‌های سایه هستند که خدمات بانکی کامل^۳ را ارائه می‌دهند. مهم‌ترین آسیب حقوقی این بخش، تضاد در

۱- سپرده، ودیعه و پس‌انداز

۲- قرض‌الحسنه

۳- جذب سپرده کوتاه‌مدت، اعطای تسهیلات بلندمدت، صدور ضمانت‌نامه

شخصیت حقوقی است. بسیاری از این مؤسسات به صورت شرکت‌های سهامی خاص یا تعاونی‌های ثبت‌شده در اداره ثبت شرکت‌ها^۴ فعالیت می‌کنند. این امر باعث می‌شود که از یک سو از حمایت‌های نظارتی بانک مرکزی^۵ بی‌بهره باشند و از سوی دیگر، با تکیه بر اعتماد عمومی و وعده‌های سود بالا، عملیات بانکی انجام دهند. عدم شمول آن‌ها بر قوانین احتیاطی بانک مرکزی^۶، آن‌ها را به کانونی برای خلق پول بدون پشتوانه تبدیل کرده است (سلطانی، ۱۴۰۳، ۶۲).

سوم- صرافی‌ها: صراف‌ها گذار از کارگزار ارز به نهاد پولی موازی هستند. صرافی‌ها در اصل کارگزاران بازار ارز برای تجارت بین‌الملل بودند. اما پس از تشدید تحریم‌های بانکی و قطع ارتباط نظام بانکی ایران با سوئیفت، نقش آن‌ها از واسطه‌گری ارز به واسطه‌گری اعتبار و نقدینگی تغییر یافت (سیفی پور، ۱۳۸۹، ۱۴). صرافی‌ها اکنون نه تنها در بازار غیرمتشکل پولی، بلکه در بازار غیرمتشکل ارز نیز فعال هستند. ابهام در قوانین حاکم بر صرافی‌ها باعث ایجاد شکاف نظارتی شده است. این نهادها با جذب سپرده‌های ارزی و ریالی، عملاً نقش بانک‌های تجاری را بازی می‌کنند، اما از زیر بار نظارت‌های سخت‌گیرانه بانکی^۷ فرار می‌کنند.

چهارم- شرکت‌های لیزینگ: لیزینگ در ذات خود یک قرارداد مدنی^۸ است. به نوعی می‌توان آن‌ها را نقض مرزهای حقوقی در قرارداد اجاره قلمداد نمود. اما در ایران، این صنعت به دلیل انعطاف‌پذیری در شرایط قرارداد، به ابزاری برای اعطای تسهیلات بدون رعایت ضوابط بانکداری تبدیل شده است. بسیاری از شرکت‌های لیزینگ غیرمجاز، با استفاده از ابهامات مفهومی بین اجاره و قرض، اقدام به جذب سپرده از عموم کرده و تسهیلات با نرخ‌های سودی بالاتر از مصوب بانک مرکزی اعطاء می‌کنند. چالش اصلی در این جا، تشخیص ماهیت حقوقی است. وقتی یک شرکت

۴- نه بانک مرکزی

۵- مانند بیمه سپرده یا خطوط تسهیلات بازخرید

۶- مانند نسبت کفایت سرمایه و سپرده قانونی

۷- مانند مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم

۸- اجاره به شرط تملیک

لیزینگ به جای تمرکز بر دارایی فیزیکی، به سمت تأمین مالی خالص حرکت می‌کند، در واقع از چهارچوب حقوقی خود خارج شده و وارد عرصه عملیات بانکی شده است، اما به دلیل فقدان تعریف دقیق در قوانین لیزینگ، با خلأ مجازاتی مواجه می‌شود.

۱-۳- تمایز بنیادین

تفاوت جوهره‌ای بین بازار متشکل و غیرمتشکل، حاکمیت قانون و نظارت پیش‌دستانه است. در بازار متشکل: هر نهادی مشمول قانون پولی و بانکی، آیین‌نامه‌های شورای پول و اعتبار و نظارت مستمر بانک مرکزی^۹ است. در بازار غیرمتشکل: نهادها فاقد چتر نظارتی هستند. این آزادی عمل اگرچه به جذب مشتری کمک می‌کند، اما منجر به ایجاد ریسک اخلاقی شدید می‌شود. مؤسسان با آگاهی از این که در صورت شکست، به دلیل حجم بالای سپرده‌گذاران و حساسیت اجتماعی، احتمال مداخله دولت یا بانک مرکزی برای نجات آن‌ها وجود دارد^{۱۰}، ریسک‌های غیرمنطقی می‌کنند.

بازار غیرمتشکل پولی در ایران، پدیده‌ای تک‌بعدی نیست، بلکه ساختاری چندلایه است که در آن نهادهایی با هویت‌های حقوقی مختلف در قالبی واحد واسطه‌گری مالی غیررسمی فعالیت می‌کنند. چالش اصلی حقوقی، عدم تطابق عنوان رسمی این نهادها با ماهیت عملیاتی آن‌ها است؛ بنابراین، هرگونه تلاش برای سامان‌دهی این بازار، باید از رویکرد ممنوعیت صرف به رویکرد شفاف‌سازی و ادغام در چهارچوب نظارتی تغییر جهت دهد، چرا که ماهیت عملیات بانکی آن‌ها،^{۱۱} آن‌ها را از نظر اقتصادی هم‌تراز با بانک‌ها قرار می‌دهد، حتی اگر از نظر حقوقی فاقد مجوز باشند.

۲- واکای علل شکل‌گیری و تداوم بازار غیرمتشکل پولی

پدیده بازار غیرمتشکل پولی در ایران، صرفاً یک پدیده موقتی یا ناشی از تخلفات جزئی نیست؛ بلکه نتیجه تعامل پیچیده عوامل ساختاری، انگیزه‌های اقتصادی و خلأهای حاکمیتی است. تحلیل این

۹- نظارت بر سرمایه، مدیریت ریسک و حاکمیت شرکتی

۱۰- نجات سیستمیک

۱۱- جذب سپرده و اعطای اعتبار

پدیده مستلزم بررسی از دو منظر نیروهای محرکه اقتصادی^{۱۲} و موانع نهادی و حقوقی است که بستر تداوم این بازار را فراهم آورده‌اند.

۲-۱- عوامل تقاضا

از سوی تقاضاکنندگان اعتبار، جذابیت بازار غیرمتشکل ریشه در ناکارآمدی‌های نظام بانکی رسمی و نیازهای فوری و گاه غیررسمی جامعه دارد. مهم‌ترین عوامل کششی در این بخش عبارتند از:

اول- سهولت و سرعت در اعطای تسهیلات: برخلاف نظام بانکی رسمی که دارای بوروکراسی پیچیده، فرایندهای طولانی تأیید اعتبار و نیازمند مدارک متعدد است، مؤسسات غیرمتشکل با رویکردی سریع‌العمل و با حداقل کاغذبازی، نقدینگی را در اختیار متقاضیان قرار می‌دهند. این ویژگی به‌ویژه برای واحدهای تولیدی کوچک، بخش کشاورزی و بازرگانی که نیاز به جریان نقدی سریع دارند، جذابیت ذاتی ایجاد می‌کند. دوم- انعطاف‌پذیری در وثیقه و ریسک‌پذیری: در بازار متشکل، ضوابط سخت‌گیرانه نظارتی و استانداردهای بانکداری^{۱۳}، بسیاری از متقاضیان خرد را از دریافت وام محروم می‌کند. در مقابل، مؤسسات غیرمتشکل با پذیرش وثایق سبک‌تر^{۱۴} و حتی بدون وثیقه در برخی موارد^{۱۵}، قشر وسیعی از جامعه را که از چتر حمایتی بانک‌ها خارج شده‌اند، جذب می‌کنند. سوم- عدم شفافیت در مقصد تسهیلات: یکی از ویژگی‌های بارز تقاضا در این بازار، نیاز به پنهان‌سازی هدف واقعی دریافت وام است. در نظام بانکی رسمی، مشخص بودن مقصد تسهیلات^{۱۶} الزامی است. اما در بازار غیرمتشکل، وام‌گیرندگان می‌توانند وجوه را جهت مقاصد سوداگرانه^{۱۷} یا هزینه‌های شخصی که مجوز بانکی ندارند، استفاده کنند. این عدم نیاز به

۱۲- عرضه و تقاضا

۱۳- مانند نسبت کفایت سرمایه و بررسی سابقه اعتباری

۱۴- مانند سفته یا سند ملکی با ارزش پایین‌تر

۱۵- بر پایه شناخت شخصی در صندوق‌های قرض‌الحسنه یا روابط محلی

۱۶- تولید، مسکن و...

۱۷- مانند سفته‌بازی در بازار مسکن، ارز یا طلا

افشای مقصد، انگیزه قدرتمندی برای ورود به بازار غیررسمی ایجاد می‌کند.

۲-۲- عوامل عرضه

از سوی عرضه‌کنندگان سرمایه، رفتارهای اقتصادی مبتنی بر بازدهی انتظاری و حفظ ارزش پول در برابر تورم، موتور محرکه جذب منابع به بازار غیرمتمشکل است.

اول- نرخ سود دستوری پایین در مقابل تورم بالا: یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام بانکی ایران، تعیین دستوری نرخ سود سپرده‌ها است که اغلب پایین‌تر از نرخ تورم واقعی است. این سرکوب مالی باعث می‌شود دارندگان منابع مازاد با سپرده‌گذاری در بانک، دچار زیان واقعی شوند. در مقابل، مؤسسات غیرمتمشکل با ارائه نرخ‌های سود بسیار بالاتر^{۱۸}، جذابیت ذاتی برای جذب سپرده ایجاد می‌کنند. دوم- جایگزینی سود بالا با ریسک: دارندگان منابع مازاد با آگاهی نسبی از ریسک بالای این مؤسسات، اما با تکیه بر وعده‌های سوددهی کلان، ریسک را می‌پذیرند. این رفتار ناشی از این باور است که در شرایط تورمی، بازدهی بالاتر در بازار غیرمتمشکل، تنها راه نجات ارزش سرمایه است. سوم- فرار مالیاتی و شفافیت پایین: بخش قابل توجهی از سودهای حاصل از فعالیت در بازار غیرمتمشکل، به دلیل ماهیت غیررسمی و عدم ثبت دقیق تراکنش‌ها، از چشم‌انداز مالیاتی دولت پنهان می‌ماند. این امر باعث می‌شود هزینه تمام‌شده جذب منابع برای مؤسسات غیرمتمشکل کاهش یابد و توان رقابتی آن‌ها در برابر بانک‌های مضمول مالیات افزایش یابد.

۲-۳- دلایل ساختاری و نهادی

علاوه بر انگیزه‌های اقتصادی، عوامل ساختاری عمیق‌تری مانند خلأهای قانونی و ناکارآمدی بازار متمشکل وجود دارند که تداوم و رشد بازار غیرمتمشکل را تضمین می‌کنند:

اول- کم‌رنج بودن نقش بازار سرمایه و تنگنای تأمین مالی: توسعه نیافتن بازارهای مالی عمیق^{۱۹}

۱۸- اغلب بالاتر از سقف مصوب بانک مرکزی

۱۹- مانند بازار سهام و اوراق بدهی

باعث می‌شود که بخش عمده‌ای از نیازهای تأمین مالی کشور به‌طور انحصاری به سیستم بانکی منتقل شود. وقتی بانک‌ها به دلیل محدودیت‌های نظارتی و کمبود منابع، قادر به پاسخگویی به تمام تقاضاها نیستند، خلأ ایجاد شده توسط بازار غیرمتشکل پر می‌شود (کميجانی و پوررستمی، ۱۳۹۰، ۲).

دوم- ابهامات حقوقی و عدم تعریف دقیق عملیات بانکی: عدم تعریف شفاف و مانع از عملیات بانکی در قوانین داخلی، به‌ویژه پیش از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، باعث ایجاد خاکستری‌های قانونی شد. بسیاری از نهادها با عناوین مختلف فعالیت می‌کنند و مرز بین فعالیت بانکی و فعالیت عادی تجاری مبهم است. این ابهام، به مؤسسات غیرمتشکل اجازه می‌دهد تا با توجیهات حقوقی، فعالیت‌های شبه‌بانکی خود را توجیه کنند.

سوم- نظارت ناکارآمد و تعارض منافع نهادی: تغییرات مکرر در مراجع نظارتی و ضعف در ابزارهای نظارتی بانک مرکزی، باعث شده است که ریسک فعالیت غیرمجاز برای مؤسسات بسیار پایین باشد. وقتی احتمال برخورد قهری با متخلفان کم باشد، انگیزه قانون‌گریزی افزایش می‌یابد (پورمعصوم و قهرمانی، ۱۳۹۴، ۱۷). چهارم- بوروکراسی اداری و تبعیض در اعطای اعتبار: سیستم بانکی رسمی گاهی به دلیل ملاحظات سیاسی، اجتماعی یا بوروکراسی اداری، در توزیع عادلانه منابع ناکارآمد عمل می‌کند. این تبعیض و عدم شفافیت در معیارهای اعطای وام، باعث می‌شود قشری از فعالان اقتصادی که از سیستم رسمی طرد شده‌اند، به ناچار به بازار غیرمتشکل پناه ببرند.

بنابراین، بازار غیرمتشکل پولی در ایران، یک پدیده طبیعی ناشی از شکست بازار رسمی است. تا زمانی که نظام بانکی نتواند با کاهش بوروکراسی، افزایش شفافیت و ارائه نرخ‌های سود واقع‌بینانه‌تر، نیازهای مالی بخش‌های محروم و سوداگر را پوشش دهد و تا زمانی که خلأهای حقوقی حاکم بر تعریف نهادهای مالی باقی است، بازار غیرمتشکل به‌عنوان یک زیرسیستم موازی با قدرت ادامه حیات خواهد داد. سامان‌دهی این بازار نیازمند مداخله‌ای چندجانبه است که هم شامل اصلاحات ساختاری در نظام بانکی باشد و هم شامل اصلاحات تقنینی برای بستن خلأهای قانونی و تقویت نظارت هوشمند.

۳- آسیب‌شناسی حقوقی و چالش‌های نظارتی

سامان‌دهی بازار غیرمشکل پولی، نیازمند شناسایی دقیق نقاط ضعف در معماری حقوقی و نظارتی حاکم بر نظام مالی کشور است. واکاوی شکاف‌های قانونی و اجرایی این حوزه فراتر از یک بررسی اداری است؛ بلکه نشان‌دهنده تعارضات عمیق در تفکیک وظایف، ابهامات مفهومی و ناکارآمدی مکانیسم‌های کنترل داخلی است. این بخش به سه محور اصلی می‌پردازد: ابهامات تقنینی، ضعف‌های فرایندی در نظارت پیش‌دستانه و چالش‌های ساختاری در ارکان چهارگانه بازار.

۳-۱- ابهامات تقنینی و چالش شخصیت حقوقی در عملیات بانکی

یکی از بنیادین‌ترین موانع در برخورد حقوقی با مؤسسات غیرمشکل، ناکارآمدی در تعریف عملیات بانکی و عدم شفافیت در لحظه تولد شخصیت حقوقی است.

اول- تعریف موسع و ابهام‌برانگیز عملیات بانکی: قانون تنظیم بازار غیرمشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، عملیات بانکی را به صورت گسترده‌ای تعریف کرده است. با این حال، این تعریف کلی، مرزهای دقیق میان فعالیت‌های تجاری عادی و عملیات بانکی را محو کرده است. این ابهام به مؤسسات اجازه می‌دهد تا با تغییر نام محصولات یا ساختار قراردادی، از شمول قانون فرار کنند.

دوم- پدیده شرکت‌های عملی و خلأ مسئولیت کیفری: چالش حقوقی پیچیده‌تر، فعالیت بسیاری از مؤسسات به صورت شرکت عملی است. این نهادها بدون ثبت در اداره ثبت شرکت‌ها و بدون اخذ مجوز بانک مرکزی، اقدام به جذب سپرده و اعطای وام می‌کنند.

سوم- از منظر حقوق کیفری: طبق اصول عمومی حقوق تجارت، شخصیت حقوقی تنها با ثبت رسمی محقق می‌شود؛ بنابراین، مؤسسات عملی فاقد شخصیت حقوقی مستقل هستند. این امر باعث می‌شود در صورت بروز جرم، پیگرد قانونی علیه شخص حقوقی امکان‌پذیر نباشد و مسئولیت کیفری تنها متوجه مؤسسان حقیقی شود که اغلب با استناد به فقدان اراده مجرمانه یا عدم آگاهی از تشریفات ثبتی، از مجازات‌گریز می‌کنند (رحیمی فر، ۱۳۸۲، ۴۳). چهارم- از منظر حقوق مدنی: عدم ثبت،

باعث می‌شود تضامین قانونی برای سپرده‌گذاران^{۲۰} وجود نداشته باشد و در صورت ورشکستگی، طلبکاران با خلأ حقوقی جدی مواجه شوند.

۳-۲- ضعف‌های ساختاری در فرایند نظارت و اعطای مجوز

نظارت مؤثر باید از لحظه ایده‌پردازی برای تأسیس نهاد آغاز شود، نه پس از وقوع بحران. اما نظام نظارتی فعلی ایران با سه ضعف استراتژیک روبرو است:

اول- کاهش کیفیت فرایند احراز صلاحیت: در فرایند اعطای مجوز، بانک مرکزی گاهی بر فرمالیته‌ها^{۲۱} تمرکز می‌کند و از ارزیابی عمیق ساختار مالکیت غافل می‌شود. عدم شفافیت در ذینفعان واقعی، امکان ورود سرمایه‌های نامشروع و گروه‌های سازمان‌یافته برای تأسیس مؤسسات شبه‌بانکی را فراهم می‌آورد. دوم- ضعف نظارت بر اساسنامه و انحراف از مأموریت: اساسنامه، سند هویتی و چهارچوب قانونی هر مؤسسه است. باین‌حال، الزام به تصویب اساسنامه توسط شورای پول و اعتبار، گاهی به صورت صوری انجام می‌شود. سوم- آسیب تحلیلی: بسیاری از مؤسسات غیرمشکل، اساسنامه‌ای دارند که ظاهراً منطبق با قوانین است، اما در عمل، از طریق تفسیرهای سلیقه‌ای از مفاد اساسنامه، به فعالیت‌های سوداگرانه یا خرید اموال غیرمنقول می‌پردازند. ضعف نظارت بر انطباق عملکرد با اساسنامه مصوب، به مؤسسان این امکان را می‌دهد که ماهیت بانکداری خود را پنهان کنند (ملاکریمی و زارعی، ۱۳۹۲، ۱۴۶).

چهارم- نقص در ساختار هیئت انتظامی بانک‌ها و تعارض منافع: هیئت انتظامی بانک‌ها به عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات نظارتی، با مشکلات جدی روبرو است: تعارض منافع ساختاری: حضور نمایندگان بانک‌های تجاری در ترکیب اعضای هیئت انتظامی، تعارض منافع ایجاد می‌کند. نمایندگان بانک‌ها ممکن است به جای حفظ منافع عمومی و ثبات نظام بانکی، به دنبال حمایت از منافع صنفی بانک‌های تحت نظارت خود باشند. حذف نهاد تشخیص‌دهنده: عدم حضور نمایندگان معاونت نظارت

۲۰- مانند بیمه سپرده

۲۱- مانند تکمیل مدارک اولیه

بانک مرکزی^{۲۲} در هیئت انتظامی، باعث می‌شود فرایند رسیدگی از حالت تخصصی و فنی به حالت سیاسی و صنفی تقلیل یابد. این امر منجر به کاهش سرعت رسیدگی و گاه تخفیف مجازات‌های نامتناسب با جرم می‌شود. عدم شفافیت و بازدارندگی پایین: انتشار گزارش‌های دوره‌ای از عملکرد هیئت انتظامی یا آمار تخلفات، وجود ندارد. این بی‌اطلاعی عمومی، اثر بازدارندگی مجازات‌ها را از بین برده و به مؤسسات غیرمشکل سیگنال می‌دهد که ریسک برخورد قهری پایین است.

۳-۳- چالش‌های اختصاصی در ارکان چهارگانه بازار غیرمشکل

هریک از ارکان بازار غیرمشکل، دارای آسیب‌شناسی حقوقی منحصره‌فردی هستند که نیازمند راهکارهای تخصصی است. اول- صندوق‌های قرض‌الحسنه: چالش تغییرات مکرر در مرجع صدور مجوز باعث ایجاد خلأ نظارتی در سال‌های انتقال شده است. بسیاری از این صندوق‌ها با استناد به ماهیت خیریه خود، از شمول قوانین سخت‌گیرانه بانکی فرار می‌کنند. اما در عمل، با جذب سپرده‌های کلان و اعطای تسهیلات، ماهیت تجاری پیدا می‌کنند. عدم تمایز حقوقی دقیق بین صندوق‌های محلی کوچک و مؤسسات اعتباری بزرگ، باعث شده است که نظارت بر آن‌ها یا بسیار سست باشد یا با فشارهای سیاسی روبرو شود (مسلمی، ۱۳۹۵، ۲۲).

دوم- صرافی‌ها: پس از تشدید تحریم‌ها، صرافی‌ها از نقش واسطه‌گری ارز به واسطه‌گری اعتبار و نقدینگی بین‌المللی ارتقاء یافتند. پراکندگی قوانین حاکم بر صرافی‌ها باعث ایجاد شکاف‌های نظارتی شده است. عدم شفافیت در تراکنش‌های ارزی و گزارش‌دهی ناکافی به واحد اطلاعات مالی صرافی‌های غیرمجاز را به کانال اصلی برای پولشویی و خروج غیرقانونی سرمایه تبدیل کرده است. ابهام در تعریف معاملات مشکوک در بخش غیرمشکل ارز، نظارت را فلج کرده است (سلطانی، ۱۴۰۳، ۱۰۶).

سوم- شرکت‌های لیزینگ: صنعت لیزینگ در ایران با ابهامات شدید در محاسبات مالی و ماهیت

۲۲- که متولی اصلی کشف تخلفات است

قراردادها روبرو است. بسیاری از مؤسسات غیرمجاز، با عنوان لیزینگ، اقدام به فروش اقساطی کالا می‌کنند، اما در واقعیت، هدف اصلی آن‌ها تأمین مالی خالص^{۲۳} است. ابهام در نحوه تعیین سود تسهیلات و جریمه دیرکرد^{۲۴}، منجر به تضییع حقوق مشتریان و ایجاد بدهی‌های معوقه انباشته می‌شود. برخی لیزینگ‌ها با عدم ثبت رسمی معاملات یا استفاده از قراردادهای صوری، از شمول مالیات بر ارزش افزوده و نظارت بانک مرکزی فرار می‌کنند (پورمعصوم و قهرمانی، ۱۳۹۴، ۱۱).

آسیب‌شناسی حقوقی بازار غیرمتشکل پولی نشان می‌دهد که مشکل اصلی، نبود قانون نیست، بلکه ابهام در تفسیر، ضعف در اجرا و تعارض منافع نهادی است. تا زمانی که مرزهای دقیق میان فعالیت‌های مدنی و بانکی مشخص نشود، فرایند احراز صلاحیت‌ها شفاف نگردد و هیئت‌های انتظامی از تعارض منافع رها نشوند، بازار غیرمتشکل به‌عنوان یک زیرسیستم سایه با قدرت به فعالیت خود ادامه خواهد داد و ریسک‌های سیستمیک را افزایش می‌دهد.

۴- پیامدهای کلان اقتصادی و امنیتی فعالیت مؤسسات غیرمتشکل: از اخلال در سیاست‌های پولی تا بحران‌های سیستمیک

فعالیت نهادهای مالی خارج از چتر نظارتی بانک مرکزی، تنها یک پدیده موازی اقتصادی نیست، بلکه عاملی مخرب است که از لایه‌های خرد^{۲۵} عبور کرده و به لایه‌های کلان^{۲۶} نفوذ می‌کند. تحلیل این پیامدها نشان می‌دهد که بازار غیرمتشکل با ایجاد نشتی‌های نقدینگی، تحریف نرخ‌های واقعی سود و ایجاد ریسک‌های اخلاقی، پایداری نظام مالی کشور را به خطر می‌اندازد.

۴-۱- اخلال در مکانیسم سیاست‌گذاری پولی و بی‌اثر شدن ابزارهای کنترل نقدینگی

بانک مرکزی برای کنترل تورم و مدیریت رشد نقدینگی، از ابزارهای غیرمستقیم مانند نسبت سپرده

۲۳- بدون انتقال مالکیت واقعی یا با شرایط غیرمعقول

۲۴- که گاه از نرخ‌های مصوب بانک مرکزی بسیار بالاتر است

۲۵- سپرده‌گذاران

۲۶- سیاست‌گذاری‌های کلان و ثبات ملی

قانونی و نرخ سود بین بانکی استفاده می کند. اما وجود بازار غیرمتشکل، کارایی این ابزارها را به شدت تضعیف می کند.

خلق پول بدون پشتوانه: مؤسسات غیرمتشکل ملزم به نگهداری سپرده قانونی نزد بانک مرکزی نیستند. آن‌ها با ضریب تکاثری بسیار بالاتر از بانک‌های رسمی، اقدام به خلق اعتبار می کنند. این اعتبار خلق شده، از دیدگاه ناظران کلان^{۲۷} نامریی است. در نتیجه، بانک مرکزی بر اساس آمارهای ناقص بخش رسمی، تصمیم گیری می کند، در حالی که حجم واقعی نقدینگی در جامعه، بسیار بیشتر از داده‌های رسمی است. این ناهماهنگی آماری منجر به سیاست گذاری‌های اشتباه^{۲۸} می شود. فرار از کانال‌های انتقال پولی: وقتی مؤسسات غیرمتشکل با نرخ‌های سود بالاتر از نرخ‌های مصوب بانکی، منابع را جذب می کنند، کانال‌های سنتی انتقال سیاست پولی^{۲۹} را دور می زنند. بانک مرکزی نمی تواند با کاهش نرخ سود بانکی، تقاضا برای اعتبار را مهار کند، زیرا متقاضیان به سمت مؤسسات غیرمتشکل با نرخ‌های بالاتر سرازیر می شوند. این پدیده، بی اثری سیاست‌های پولی را در برابر شوک‌های نقدینگی تسریع می کند.

۴-۲- تحریف تخصیص منابع و افزایش هزینه تمام شده تولید

بازار غیرمتشکل با ایجاد رقابت ناعادلانه بر سر منابع مالی، ساختار هزینه‌های اقتصاد را دگرگون می کند. افزایش هزینه تأمین سرمایه: رقابت مؤسسات غیرمتشکل با بانک‌های رسمی برای جذب سپرده، منجر به جنگ نرخ سود می شود. بانک‌های رسمی برای حفظ سهم بازار خود، مجبور می شوند نرخ سود سپرده‌ها را افزایش دهند.^{۳۰} این افزایش هزینه منابع، مستقیماً به نرخ تسهیلات اعطایی به بنگاه‌های تولیدی منتقل می شود. در نتیجه، هزینه تمام شده تولید در بخش واقعی اقتصاد بالا رفته،

۲۷- بانک مرکزی

۲۸- مانند انقباض ناکافی یا انبساط بیش از حد

۲۹- نرخ بهره

۳۰- یا به صورت غیررسمی سودهای بالاتر بدهند

رقابت‌پذیری محصولات ایرانی کاهش یافته و حاشیه سود تولیدکنندگان فشرده می‌شود. انحراف منابع به سمت بخش‌های سوداگرانه: مؤسسات غیرمتشکل به دلیل عدم تعهد به اولویت‌های تعیین‌شده توسط شورای پول و اعتبار، آزادانه منابع را به سمت بخش‌هایی با بازدهی سریع‌تر و ریسک‌پذیرتر هدایت می‌کنند. این منابع عمدتاً در بازارهای سفته‌بازانه یا پروژه‌های کوتاه‌مدت سوداگرانه سرمایه‌گذاری می‌شوند، نه در پروژه‌های بلندمدت تولیدی. این «انحراف ساختاری منابع»، مانع از تحقق اهداف توسعه‌ای اقتصاد شده و تورم ساختاری را تشدید می‌کند (ابراهیمی، ۱۳۹۲، ۷۵).

۴-۳- ریسک سیستمیک و پدیده بازی پونزی

خطرناک‌ترین پیامد اقتصادی بازار غیرمتشکل، ایجاد ریسک سیستمیک است که می‌تواند کل نظام مالی را به تهدید تبدیل کند.

اول- مدل‌های پایدار ناپایدار: بسیاری از مؤسسات اعتباری غیرمجاز، برای حفظ اعتماد سپرده‌گذاران و جذب منابع بیشتر، سودهای بالا را از محل جذب سپرده‌های جدید^{۳۱} پرداخت می‌کنند. این چرخه معیوب، تا زمانی ادامه می‌یابد که جریان ورودی سپرده‌ها سریع‌تر از جریان خروجی سودها باشد. این ساختار، ذاتاً ناپایدار است و با کوچک‌ترین شوک^{۳۲} به شدت فرو می‌ریزد.

دوم- انتقال ریسک به نظام بانکی رسمی: تصور عمومی بر این است که بانک مرکزی مسئول جبران خسارات سپرده‌گذاران است، حتی اگر مؤسسه غیرمتشکل باشد. این انتظارات غیررسمی، به مؤسسان غیرمتشکل بیمه ضمنی می‌دهد و آن‌ها را به ریسک‌پذیری افراطی ترغیب می‌کند.

سوم- پیامد بحران: وقتی این مؤسسات سقوط می‌کنند، به دلیل حجم بالای سپرده‌گذاران و فشار افکار عمومی، دولت و بانک مرکزی مجبور به مداخله می‌شوند تا از بحران اجتماعی جلوگیری کنند. این مداخله معمولاً به صورت نجات با هزینه عمومی یا واگذاری بدهی‌ها به بانک‌های دولتی انجام می‌شود؛ بنابراین، ریسک ناشی از فعالیت‌های غیرمتشکل، در نهایت به ترازنامه بانک‌های رسمی و

۳۱- و نه از محل سودآوری واقعی فعالیت‌ها

۳۲- مانند افزایش نرخ بهره رسمی یا شایعه ورشکستگی

بودجه عمومی کشور منتقل می‌شود و ثبات کلان اقتصادی را تهدید می‌کند.

۴-۴- امنیت‌ی شدن مسائل مالی و چالش‌های اجتماعی و سیاسی

فعالیت مؤسسات غیرمتشکل، فراتر از مسائل اقتصادی، به یک معضل امنیتی و امنیتی‌ساز تبدیل شده است. اول- ابزارسازی اجتماعی برای فشار بر حکومت: مدیران مؤسسات متخلف، با آگاهی از حساسیت اجتماعی مسئله سپرده‌های مردمی، از تجمعات معترضان به‌عنوان اهرم فشار برای فرار از مسئولیت کیفری یا دریافت وام‌های کلان دولتی استفاده می‌کنند. نزدیکی زمان بحران مؤسسات به رویدادهای حساس سیاسی^{۳۳}، باعث می‌شود مسئله از یک مسئله بانکی به یک مسئله امنیتی تبدیل شود. دوم- تحلیل قدرت چانه‌زانی غیرمتعارف: وقتی تعداد سپرده‌گذاران یک مؤسسه به صدها هزار نفر می‌رسد، مدیران مؤسسه با سازمان‌دهی این قشر، توانایی ایجاد ناآرامی‌های اجتماعی را پیدا می‌کنند. این قدرت چانه‌زانی غیرمتعارف، تصمیم‌گیران ارشد را تحت فشار قرار می‌دهد تا به جای اجرای قانون^{۳۴}، به دنبال راهکارهای صوری و پرهزینه^{۳۵} باشند (ملاکریمی و زارعی، ۱۳۹۲، ۱۵). سوم- تضعیف حاکمیت قانون: حل و فصل‌های خارج از چهارچوب قانونی برای نجات مؤسسات متخلف، سیگنال منفی به کل بازار می‌دهد که قوانین برای همه یکسان اجرا نمی‌شود. این امر نه تنها اعتبار نهادهای نظارتی را خدشه‌دار می‌کند، بلکه انگیزه قانون‌گریزی را در سایر بخش‌های اقتصاد نیز افزایش می‌دهد.

پیامدهای فعالیت مؤسسات غیرمتشکل، زنجیره‌ای از آسیب‌ها است که از اخلال در سیاست‌های پولی آغاز شده، به انحراف منابع از تولید می‌انجامد، با ریسک سیستمیک و مدل‌های پونزی تشدید می‌شود و در نهایت به بحران‌های امنیتی و اجتماعی ختم می‌گردد. این چرخه معیوب نشان می‌دهد که بازار غیرمتشکل نه تنها یک رقیب اقتصادی، بلکه یک تهدید برای ثبات ساختاری نظام مالی و امنیت

۳۳- مانند انتخابات

۳۴- لغو مجوز و برخورد کیفری

۳۵- مانند اعطای مجوز صوری، واگذاری دارایی‌ها به بانک‌های دولتی یا اعطای اعتبارات کلان

ملی است؛ بنابراین، سامان‌دهی این بازار، یک ضرورت استراتژیک برای حفظ حاکمیت پولی و ثبات اجتماعی است، نه صرفاً یک اقدام نظارتی فنی.

۵- راهکارهای حقوقی و قانونی سامان‌دهی

۵-۱- مشروط‌سازی تأسیس و فعالیت به مجوز بانک مرکزی

بر اساس ماده ۹۶ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ و ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶ تأسیس، ثبت فعالیت و انحلال نهادهای پولی صرفاً منوط به اخذ مجوز از بانک مرکزی است. اجرای دقیق این ماده و همکاری سازمان ثبت اسناد، نیروی انتظامی و سایر دستگاه‌ها برای جلوگیری از ثبت مؤسسات بدون مجوز، گام نخست و ضروری است.

۵-۲- تقویت صلاحیت حرفه‌ای مدیران

تأیید صلاحیت حرفه‌ای، وثاقت و امانت مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره باید پیش‌شرط اصلی اعطای مجوز باشد. کمیسیون‌های احراز صلاحیت باید با شفافیت کامل و بر اساس معیارهای تخصصی عمل کنند. سلب صلاحیت حرفه‌ای باید به‌عنوان یک ضمانت اجرا مؤثر اعمال شود (قاسمی، ۱۳۸۶، ۱۶).

۵-۳- شفاف‌سازی اساسنامه و نظارت مستمر

الزام مؤسسات به تصویب اساسنامه توسط شورای پول و اعتبار و نظارت دقیق بر انطباق عملکرد با اساسنامه مصوب، ضروری است. بانک مرکزی باید اختیار کامل برای بازرسی دوره‌ای و لحظه‌ای حساب‌ها و ترازنامه‌ها را داشته باشد.

۵-۴- اصلاح ساختار نظارتی و هیئت انتظامی

برای رفع تعارض منافع، حضور نمایندگان بانک‌ها در هیئت انتظامی باید بازنگری شود و نمایندگان تخصصی معاونت نظارت بانک مرکزی در این هیئت جایگاه قانونی یابند. همچنین، انتشار

گزارش‌های دوره‌ای از عملکرد هیئت انتظامی برای افزایش شفافیت و بازدارندگی الزامی است.

۵-۵- جرم‌انگاری و ضمانت اجرای کیفری مناسب

تداوم فعالیت پس از سلب صلاحیت یا لغو مجوز باید جرم‌انگاری شده و مشمول مجازات‌های بازدارنده^{۳۶} باشد. همچنین، تبصره‌های قانونی باید به گونه‌ای تفسیر یا اصلاح شوند که فعالیت‌های شبیه به بانکداری^{۳۷} را مشمول مقررات سخت‌گیرانه نظارتی کنند.

نتیجه

بازار غیرمتمشکل پولی در جمهوری اسلامی ایران، پدیده‌ای چندوجهی و ساختاری است که ریشه در نیازهای واقعی اقتصاد، ناکارآمدی‌های نهادی نظام بانکی رسمی و خلأهای تقنینی دارد و اگرچه تا حدی پاسخی به تقاضای مالی بخش‌هایی از جامعه است که از چتر خدمات رسمی خارج شده‌اند، اما فعالیت‌های خارج از چهارچوب قانونی آن، به‌ویژه در بخش مؤسسات اعتباری، به عاملی مخرب برای ثبات کلان اقتصادی، کارایی سیاست‌های پولی و امنیت اجتماعی تبدیل شده است.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهند که ریشه اصلی این آسیب‌ها در سه محور استراتژیک نهفته است: نخست، ابهامات مفهومی و حقوقی حاکم بر تعریف عملیات بانکی و عدم شفافیت در لحظه تحقق شخصیت حقوقی که بستر فرار قانونی و تحمیل نشدن مسئولیت کیفری مؤثر را فراهم آورده است؛ دوم، ضعف‌های ساختاری در نظام نظارتی که شامل فقدان ارزیابی دقیق ساختار مالکیت، نظارت صوری بر اساسنامه‌ها و به‌ویژه وجود تعارض منافع در ترکیب اعضای هیئت انتظامی بانک‌ها است که اقتدار نهاد ناظر را در مرحله پیش‌دستانه تضعیف کرده و اثر بازدارندگی مجازات‌ها را از بین برده است؛ سوم، پیامدهای مخرب اقتصادی و امنیتی این فعالیت‌ها که از طریق خلق پول بدون پشتوانه، اختلال در ابزارهای سیاست پولی، انحراف منابع از بخش تولید به سمت بازارهای سوداگرانه،

۳۶- مانند انفصال دائم

۳۷- مانند فروش اقساطی گسترده توسط لیزینگ‌ها

ایجاد ریسک سیستمیک ناشی از مدل‌های ناپایدار پونزی و در نهایت امنیتی شدن مسائل مالی از طریق استفاده از پتانسیل اجتماعی سپرده‌گذاران برای فشار بر تصمیم‌گیران، پایداری نظام مالی و حاکمیت قانون را تهدید می‌کند.

بر این اساس، سامان‌دهی این بازار نیازمند گذار از رویکردهای واکنشی و مدیریت بحران به رویکردهای پیشگیرانه و ساختاری است که در آن اجرای دقیق و یکپارچه قوانین برنامه‌های توسعه^{۳۸}، بازسازی ساختار هیئت انتظامی برای رفع تعارض منافع، تقویت شفافیت اطلاعاتی و اصلاح نرخ‌های سود دستوری برای کاهش انگیزه فرار به سمت بازار غیرمتشکل به‌عنوان ارکان اصلی راهبرد سامان‌دهی شناخته می‌شوند؛ بنابراین، تا زمانی که نظارت بانک مرکزی از مرحله واکنش پس از بحران به مرحله نظارت ریسک‌محور و مستمر ارتقاء نیابد و ابهامات حقوقی حاکم بر ماهیت نهادهای مالی رفع نگردد، بازار غیرمتشکل به‌عنوان یک زیرسیستم سایه با قدرت به فعالیت خود ادامه داده و ریسک‌های سیستمیک و اجتماعی ناشی از آن، ثبات مالی و امنیت ملی کشور را با چالش‌های جدی مواجه خواهد ساخت؛ لذا سامان‌دهی این بازار نه یک انتخاب نظارتی، بلکه یک ضرورت استراتژیک برای حفظ حاکمیت پولی و پایداری اقتصادی کشور است.

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

- ابراهیمی، مریم، ۱۳۹۲، تبیین رژیم حقوقی حاکم بر معاملات سهام در بازار بورس، رساله دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.

- پورمعصوم، امیر و قهرمانی، مسعود، ۱۳۹۴، بررسی نقش نظارت بانک مرکزی در سامان‌دهی بازار غیرمتمشکل پولی (مطالعه موردی: صرافی‌های استان آذربایجان غربی)، **فصلنامه مطالعات کمی در مدیریت**، شماره ۲۰.

- حسینی، سیدمهدی؛ اشرفی، یکتا؛ صیامی عراقی، ابراهیم، ۱۳۹۰، بررسی رابطه توسعه مالی و رشد، اقتصادی در ایران با معرفی متغیرهای جدید، **فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی**، شماره ۶۰.

- رحیمی فر، مهری، ۱۳۸۲، **بررسی عملکرد اقتصادی انتشار اوراق مشارکت در ایران**، چاپ اول، تهران، انتشارات وزارت امور اقتصادی و دارایی.

- رحیمی، ایوب، ۱۴۰۴، قواعد حاکم بر بازار مالی غیرمتمشکل پولی در نظام حقوقی ایران، **فصلنامه تمدن حقوقی**، شماره ۲۴.

- سلطانی، محمد، ۱۴۰۳، **حقوق بازار سرمایه**، چاپ ششم، تهران، انتشارات سمت.

- سیفی پور، رویا، ۱۳۸۹، بررسی تجربی تأثیر سطح توسعه مالی بر رشد اقتصادی، **فصلنامه مطالعات مالی**، شماره ۶.

- قاسمی، مجید، ۱۳۸۶، نظارت بانکی و راهکارهای مناسب برای کارآمد کردن آن، **ماهنامه بانک و اقتصاد**، شماره ۸۸.

- کمیحانی، اکبر و پوررستمی ناهید، ۱۳۹۰، تأثیر سرکوب مالی بر رشد اقتصادی (مقایسه اقتصادهای کمتر توسعه یافته و نوظهور)، **فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران**، شماره ۳۷.

- ملاکریمی، نعمت الله و زارعی، احسان الله، ۱۳۹۲، بررسی وضعیت تعاونی‌های اعتبار در جهان و مروری بر نحوه سامان‌دهی و نظارت بر تعاونی‌های اعتبار صنفی و آزاد در ایران، **دوفصلنامه روند**، شماره ۶۱ و ۶۲.

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