

Legal Pathology of the Activity of Credit Institutions in the Monetary and Banking System of Iran

(Type of Paper: Research Article)

Hamed Kaviani¹, Mohamadreza Vijeh^{2*}, Vali Rostami³

Abstract

Credit institutions are one of the most important actors in the money market which have developed their activities in the legal frameworks. However, many unauthorized credit institutions are also active in depository works and they have experienced a significant growth in recent years. Also, the ambiguity in the legal frameworks, central bank's monitoring of credit institutions, challenges of enforcing the adjustment law for unorganized monetary market (2004), and the laws related to fifth and sixth development plan, are the main legal reasons for the lack of organization of the credit institutions. This results in various problems such as security-social hazards, deviation from Iran's monetary and banking policies, and violation of expansionary/contractionary monetary policies. Also, these credit institutions know that central bank support their clients and therefore they can cause bigger crisis in long term. This article seeks to examine the legal reasons behind foundation and functioning of credit institutions and challenges of leaving them unorganized. This article provides some appropriate solutions to tackle these challenges.

Keywords

credit institutions, Money market, Central bank, challeng, Security hazards.

1. Ph.D in Public Law, Faculty of Law , Theology, and Political Science, Science And Reserach branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: kaviani.hamed@gmail.com
2. Visiting Professor of Public and International Law Faculty of Law, Theology and Political Sciences, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran; Associate Prof Department of Public and international Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: mrezavijeh@yahoo.com
3. Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: vrostami@ut.ac.ir

Received: October 20, 2019- Accepted: May 10, 2020



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

آسیب‌شناسی حقوقی فعالیت مؤسسات اعتباری در نظام پولی و بانکی ایران

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

حامد کاویانی^۱، محمدرضا ویژه^{۲*}، ولی رستمی^۳

چکیده

مؤسسات اعتباری، از مهم‌ترین کنشگران فعال بازار پول هستند و به موازات توسعه فعالیت‌های آنها در چارچوب‌های مجاز حقوقی، بسیاری از مؤسسات اعتباری غیرمجاز نیز به فعالیت در حوزه سپرده‌پذیری از مشتریان پرداخته‌اند که ابعاد فعالیت آنها در سال‌های اخیر رشد چشمگیری داشته است. صرف‌نظر از این مشکل کلی، ابهام در موازین قانونی و نحوه نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری در کنار چالش‌های ناشی از اجرای قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ و قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم و ششم توسعه، در حال حاضر به‌عنوان مهم‌ترین دلایل حقوقی عدم ساماندهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز مطرح‌اند که خود موجب ایجاد مسائل و مشکلات مختلفی مانند پیدایش مخاطرات امنیتی - اجتماعی، انحراف از سیاست‌های پولی و بانکی کشور و نقض سیاست‌های انقباضی و انبساطی در حوزه تخصیص منابع مالی شده‌اند و در سایه اطمینان خاطر مؤسسات اعتباری از حمایت بانک مرکزی از سپرده‌گذاران این مؤسسات، می‌توانند در بلندمدت به ایجاد بحران‌های بزرگ‌تری نیز منجر شوند. هدف از این پژوهش، بررسی دلایل حقوقی تأسیس و فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز، چالش‌های عدم ساماندهی مؤسسات مذکور و ارائه راهکار مناسب برای مقابله با چالش‌های مذکور است.

کلیدواژگان

مؤسسات اعتباری، بازار پول، بانک مرکزی، چالش، مخاطرات امنیتی.

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
Email: kaviani.hamed@gmail.com
۲. استاد مدعو گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران؛ دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: mrezaivijeh@yahoo.com
۳. استاد، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
Email: vrostami@ut.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۷/۲۸ - تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۲/۲۱

مقدمه

دستیابی به رشد بلندمدت و مستمر اقتصادی، نیازمند تجهیز و تخصیص منابع پولی در سطح اقتصاد ملی است و این مهم بدون کمک بازارهای مالی امکان‌پذیر نیست. بازار مالی، بازار رسمی و سازمان‌یافته‌ای است که در آن عملیات انتقال وجوه از افراد و واحدهایی که با مازاد منابع مالی مواجهند، به افراد و واحدهای متقاضی منابع صورت می‌پذیرد (رشیدی، ۱۳۹۱: ۱۱۵). همچنین صنایع خدمات مالی در جهان طی دهه‌های اخیر با تغییرات زیادی روبه‌رو شده است. این مسئله به دلیل لیبرالیزه شدن حرکت سرمایه، پیشرفت فناوری اطلاعات، برداشته شدن موانع میان بخش‌های مختلف صنایع خدمات مالی و رشد ابزارهای مالی نیز پیچیده‌تر شده است. در نتیجه ساختار مقرراتی حاکم بر بازارهای مالی نیز لاجرم تغییر کرده است تا بتواند با پیشرفت‌های حاصله در بازار وفق پیدا کند. در برخی مناطق حرکت به سمت سیستم تک‌قانونگذاری انجام گرفته است. برخی کشورهای دیگر تلاش کرده‌اند سیستم قانونگذاری خود را بازبینی کنند تا برای تغییرات جدید مهیا باشد (Singh, 2007: 18). بازارهای مالی کشور دربرگیرنده بازار پول، بازار سرمایه و بازار بیمه هستند. بازار پول، بازار مطالبات کوتاه‌مدت است و برای تأمین مالی عملیات تولیدی و تجاری پیش‌بینی‌نشده به کار می‌رود (سلطانی، ۱۳۹۰: ۱۷) و مؤسسات اعتباری^۱، از مهم‌ترین کنشگران فعال در بازار پول هستند. واقعیت این است که مؤسسات اعتباری غیرمجاز که فعالیت سپرده‌پذیری انجام می‌دهند، طی سال‌های گذشته از نظر تعداد و ابعاد فعالیت رشد چشمگیری داشته‌اند و فعالیت این مؤسسات از یک سو تهدیدی برای فعالیت بانک‌های تجاری است که برای تأمین مالی به‌طور گسترده به بازار سپرده‌های خرد متکی‌اند و از سوی دیگر چالشی برای نهادهای قانونگذاری و نظارتی هستند که وظیفه حفظ اعتماد عمومی به نظام مالی و حمایت از سپرده‌گذاران و اطمینان از انجام فعالیت‌های سالم اقتصادی را بر عهده دارند. براساس آمار اعلامی از سوی بانک مرکزی، سهم مؤسسات غیربانکی از بازار سپرده‌ها بسیار شایان توجه است و براساس آمار مربوط به پایان سال ۱۳۹۰، حداقل ۲۰ درصد از حجم نقدینگی کشور، در بخش مؤسسات اعتباری، فعالیت داشته است (رحیمی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱). هرچند به نظر می‌رسد براساس اقدامات بانک مرکزی در محدود کردن فعالیت و مجوزدار کردن برخی از این مؤسسات، سهم آنها به حدود ۱۰ درصد رسیده باشد. همچنین یکی از آثار مهم

۱. با عنایت به اشتغال مؤسسات اعتباری به عملیات بانکی و نظر به تعریف عملیات بانکی در ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، «مؤسسات اعتباری» را باید ناظر بر تمامی نهادهایی دانست که به موجب قانون یا با مجوز بانک مرکزی به واسطه‌گری میان عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار و یا ارائه خدمات بانکی مشغول هستند. بنابراین بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری، شرکت‌های تعاونی اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه، همگی داخل در مفهوم مؤسسه اعتباری بوده و آسیب‌های حقوقی فعالیت غیرمجاز این مؤسسات در این نوشتار بررسی و تبیین می‌شود.

جرم‌انگاری‌هایی مانند تأسیس غیرمجاز بانک یا مؤسسه اعتباری^۱، اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی^۲، پولشویی^۳، رباخواری^۴ و اخلاف در نظام اقتصادی کشور^۵، ضرورت توجه به اهمیت ساماندهی و نظارت بر فعالیت مؤسسات اعتباری متخلف یا غیرمجاز است، چراکه بستر فعالیت این مؤسسات در حوزه‌های پولی و بانکی می‌تواند زمینه‌ساز وقوع بزه‌های یادشده باشد.

در هر حال، این مقاله درصدد پاسخ به این پرسش اصلی است که از منظر حقوقی، مهم‌ترین دلایل تأسیس و فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز چیست؟ و عدم ساماندهی این مؤسسات چه چالش‌ها و آسیب‌های حقوقی در پی دارد؟ در پاسخ به پرسش مذکور، فرضیه متناظر با سؤال اصلی پژوهش نگارندگان آن است که ابهام در موازین قانونی و نحوه نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری و چالش‌های ناشی از قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، از جمله مهم‌ترین دلایل حقوقی عدم ساماندهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز بوده 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.

جستار پیش رو، از نظر شیوه گردآوری داده‌ها، کتابخانه‌ای و از حیث روش‌شناسی، توصیفی-تحلیلی است و در پاسخ به پرسش مذکور سعی می‌شود موضوع در سه قسمت «عوامل حقوقی شکل‌گیری مؤسسات اعتباری غیرمجاز» و «چالش‌ها و آسیب‌های حقوقی مؤسسات اعتباری غیرمجاز» و «راهکارهای قانونی ساماندهی مؤسسات اعتباری» تحلیل و بررسی شود.

عوامل حقوقی شکل‌گیری مؤسسات اعتباری غیرمجاز

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. بازار متشکل پولی، حوزه‌ای از بازار پول است که تمام عرضه‌کنندگان خدمات اعتباری در آن با مجوز مقام ناظر و با نظارت وی مشغول به کار هستند و اساساً تمامی فعالیت‌ها مستند بر قوانین موضوعه و مآذون از سوی مقام ناظر بازار پولی است و بازار غیرمتشکل پولی، حوزه‌ای از بازار پول است که مؤسسات یا افرادی بدون

۱. موضوع بند «ب» ماده ۴۲ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱.

۲. موضوع تبصره ۴ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی مصوب ۱۳۸۳.

۳. موضوع ماده ۲ قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶.

۴. موضوع ماده ۵۹۵ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵.

۵. موضوع بندهای «الف» و «ه» ماده ۱ قانون مجازات اخلافگران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹.

مجوز مقام ناظر و بدون هیچ کنترل یا نظارتی مبادرت به ارائه خدمات پولی می‌کنند (ملاکریمی و زارعی، ۱۳۹۲: ۱۴۶).

یکی از خلأهای جدی در حوزه ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، عدم تبیین دقیق چستی 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 جمهوری اسلامی ایران 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 و متشکل از وزارت امور اقتصاد دارایی، وزارت کشور، وزارت اطلاعات، دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور، نیروی انتظامی و دیوان محاسبات به منظور تصمیم‌گیری و همکاری‌های عملیاتی برای ساماندهی موارد ویژه و فوریتهای مؤسسات مالی و اعتباری تشکیل شود و کارگروه مذکور موظف شد ظرف مدت شش ماه نسبت به ساماندهی بازار غیر متشکل 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 اینکه بسیاری از مؤسسات غیرمجاز به صورت شرکت به ثبت رسیده‌اند، بانک مرکزی هم طبق قانون اجازه نظارت بر ترازنامه این مؤسسات را ندارد. نتیجه اینکه آمار شفافی از میزان دارایی‌ها و بدهی‌های این مؤسسات در دسترس نیست (سالارکيا، ۱۳۹۵: ۱۰۰).

در راستای نظارت بر فعالیت مؤسسات و تعاونی‌های اعتبار و ساماندهی فعالیت این دسته از مؤسسات، قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید. مطابق این قانون، نظارت بر تشکیل و فعالیت تعاونی‌های اعتبار بر عهده بانک مرکزی قرار داده شد. در این قسمت به مهم‌ترین علل حقوقی شکل‌گیری مؤسسات اعتباری غیرمجاز خواهیم پرداخت.

۱. 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 جست‌وجو کرد. اگر عملیات بانکی

از طریق قوانین تعریف یا مصادیق آن توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود، اشخاص مشمول آن براساس قوانین پولی و بانکی باید از بانک مرکزی مجوز می‌گرفتند و عدم پیش‌بینی ضرورت اخذ اجازه جهت فعالیت مؤسسات اعتباری یکی از خلأهای جدی در این حوزه قلمداد می‌شد. در واقع، آگاهی از زمان تحقق شخصیت حقوقی مؤسسات اعتباری به‌منظور تحمیل مسئولیت کیفری^۱ بر آنها از مهم‌ترین ابزارهای لازم در ساماندهی فعالیت‌های غیرمجاز این مؤسسات قلمداد می‌شود (سمیعی زنوز و همکاران، ۱۳۹۶: ۷۶). این امر در حالی است که مؤسسات اعتباری که به‌صورت شرکت عملی^۲ و بدون ثبت در دفتر ثبت شرکت‌ها به‌صورت غیرمجاز به عملیات بانکی اشتغال دارند، فاقد شخصیت حقوقی اند و تحمیل مسئولیت کیفری بر این مؤسسات اعتباری به‌عنوان اشخاص حقوقی امکان‌پذیر نیست (سمیعی زنوز و همکاران، ۱۳۹۶: ۷۷). شرکت‌های عملی یادشده، از شمول ماده ۲۲۰ قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ نیز خارج است، چراکه پذیرش تحقق شخصیت حقوقی مؤسسات اعتباری غیردولتی غیرمجاز فاقد سابقهٔ 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 ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ است. براساس مواد قانونی یادشده، تأسیس مؤسسات اعتباری صرفاً در قالب شرکت سهامی عام یا شرکت تعاونی سهامی عام امکان‌پذیر است و در خصوص 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 به‌عنوان زمان پیدایش شخصیت حقوقی مؤسسات اعتباری غیردولتی مورد پذیرش قرار داد.^۴ موضوعی که پس از تصویب قانون بازار غیرمتشکل

۱. مطابق ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، «شخص حقوقی در صورتی دارای مسئولیت کیفری

است که نماینده قانونی شخص حقوقی به نام یا در راستای منافع آن مرتکب جرمی شود...»

۲. شرکتی است که دو یا چند نفر به‌منظور انجام یک فعالیت مشترک سرمایه‌گذاری می‌کنند و در منافع، زیان‌ها و هزینه‌های شرکت سهیم‌اند. این شرکت‌ها ثبت نشده و فاقد شخصیت حقوقی اند و برحسب موضوع آنها یک شرکت مدنی یا تجاری محسوب می‌شوند.

۳. ماده ۲۲۰ قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱، تمامی شرکت‌های ایرانی را که با اشتغال به امور تجاری خود را به‌صورت یکی از شرکت‌های مذکور در قانون تجارت در نیاورده و مطابق مقررات مربوط به آن شرکت عمل نکند، شرکت تضامنی محسوب نموده و احکام راجع به شرکت‌های تضامنی در مورد آن را مجری دانسته است.

۴. در خصوص زمان تشکیل شخصیت حقوقی شرکت‌های تجاری غیردولتی، دو معیار زیر مورد توجه حقوقدانان قرار گرفته است: ۱. تشکیل عملی بدون نیاز به ثبت و ۲. ثبت. در خصوص معیار تشکیل عملی شرکت به‌عنوان نقطه آغاز شخصیت حقوقی شرکت، با عنایت به اختلاف در معیارهای مقرر برای تشکیل شرکت‌های مختلف و عدم توجه هرگونه قرینه‌ای بر ترادف اصطلاحات تشکیل و تحقق شخصیت حقوقی از سوی دیگر، احراز اراده مقنن به کاربرد تشکیل در معنای ایجاد شخصیت حقوقی را به‌طور جدی با تردید مواجه می‌سازد. لیکن پذیرش نظریه تحقق شخصیت حقوقی شرکت‌های تجاری پس از ثبت در مقایسه با دیدگاه مقابل، با قواعد و منطق حقوقی سازگارتر است. برای ملاحظه دلایل موافقان و مخالفان معیار قرار دادن زمان ثبت

پولی در سال ۱۳۸۳ و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، مطابق ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱ و بند «ج» تبصره ۲ ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶/۰۵/۰۳ هیأت وزیران، با نگرشی دیگر پیش‌بینی شد و براساس مقررۀ یادشده، اداره ثبت شرکت‌ها مکلف به مطالبۀ مجوز تأسیس^۱ 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. ابهام در خصوص نحوه نظارت بر مؤسسات اعتباری غیرمجاز

هرچند بحران‌های بانکی به‌طور معمول به‌دلیل 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 (Rochet, 2007: 17). 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 اخلاف در یک بانک می‌تواند به‌سرعت به دیگر بانک‌ها گسترش یابد و در نهایت نظام مالی و اقتصادی کشور مربوط را تحت تأثیر قرار دهد؛ به‌چنین رخدادی ریسک یا خطر سیستمی می‌گویند (اسدی‌پور، ۱۳۸۸: ۵). طبق گزارش کمیته بال، جلوگیری از ورشکستگی یک بانک، نباید هدف ناظران بانکی باشد^۳، بلکه هدف ناظران باید بر کاهش احتمال ورشکستگی یک بانک متمرکز شود.

در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، به‌منظور 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 براساس سیاست کلی اقتصاد کشور است. در بند «ب» ماده ۱۱، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از وظایف و اختیارات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران 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.

شرکت به‌عنوان نقطه آغاز شخصیت حقوقی شرکت، ر.ک: پاسبان، ۱۳۹۳: ۳۰-۱۸.

۱. مطابق بند «ه» ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱ و بند «ج» تبصره ۲ ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مجوز تأسیس، مجوز کتبی بانک مرکزی جهت انجام مراحل مقدماتی مربوط به ثبت شرکت با مؤسسه در مراجع قانونی است.

۲. حکم مندرج در ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱ و بند «ج» تبصره ۲ ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶/۰۵/۰۳ هیأت وزیران، عیناً در ماده ۷ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیأت وزیران نیز تکرار شده است.

۳. اصول ۲۵ گانه برای نظارت مؤثر کمیته بال، ۲۰۰۶.

مطابق ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱ و بند «ج» تبصره ۲ ماده ۲ 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. در راستای تحقق هدف مذکور در آیین‌نامه، مواد متعددی از آیین‌نامه موصوف، از جمله مواد ۱۲ تا ۱۵ مبین اقدامات نظارتی و انتظامی بانک مرکزی در برابر مؤسسات اعتباری متخلف است. اقداماتی مانند اعزام بازرسان برای رسیدگی به حساب‌ها و نحوه فعالیت مؤسسات اعتباری^۱، نظارت بر رعایت قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های مربوط و انطباق عملکرد مؤسسات اعتباری با اساسنامه مصوب^۲، محرومیت دائم یا موقت مؤسسات اعتباری متخلف از انجام برخی عملیات پولی و بانکی^۳، لغو مجوز مؤسسات اعتباری متخلف^۴ و تعلیق فعالیت‌های مؤسسات غیرمجاز^۵ از جمله مهم‌ترین اقدامات نظارتی و انتظامی بانک مرکزی است که در آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱ و بند «ج» تبصره ۲ ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶ پیش‌بینی شده است.

یکی از ابهامات جدی در خصوص نحوه نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری غیرمجاز، تمهیدات نظارتی این بانک در زمان تأسیس مؤسسات یادشده 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^۶ 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، ۱۳۹۱: ۱۶۲-۱۶۱). در این خصوص، ماده ۱۱ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۸۸/۰۸/۱۲ مقرر کرده بود^۷:

۱. ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱ و بند «ج» تبصره ۲ ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶.

۲. ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱ و بند «ج» تبصره ۲ ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶.

۳. ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱ و بند «ج» تبصره ۲ ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶.

۴. ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱ و بند «ج» تبصره ۲ ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶.

۵. تبصره ماده ۱۵ و ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی، تبصره ۳ ماده ۱ و بند «ج» تبصره ۲ ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶.

6. Core Principles For Effective Banking Supervision

۷. این آیین‌نامه به موجب آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیأت وزیران نسخ شده است.

«ایجاد و گسترش شعب و واحدهای بانکها و مؤسسات اعتباری غیردولتی در داخل و خارج از کشور مستلزم کسب اجازه بانک مرکزی خواهد بود».

با وجود پیش‌بینی تکلیف قانونی مذکور، نه‌تنها نیروی انتظامی به‌عنوان یکی از ابزارهای اجرایی بانک مذکور، وظایف خود را به‌درستی انجام نداده است، بلکه فقدان اعمال حداقل لوازم لازم در فرایند اعطای مجوز یعنی ارزیابی ساختار مالکیت و نحوه مدیریت چنین مؤسساتی توسط بانک مرکزی از مهم‌ترین دلایل حقوقی شکل‌گیری این مؤسسات غیرمجاز به‌شمار می‌رود. لزوم احراز معیارهایی مانند داشتن حداقل سرمایه، صلاحیت هیأت مدیره، داشتن برنامه عملیاتی، سازمان منظم بازرسی و نظارت داخلی، مدیریت ریسک و سازماندهی هدفمند منابع مؤسسات اعتباری از جمله الزامات صدور و استمرار مجوز فعالیت یک مؤسسه اعتباری قلمداد می‌شود که این مهم به‌هیچ‌وجه محقق نشده است.

یکی دیگر از ابهامات جدی در خصوص نحوه نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری غیرمجاز، ضعف ارکان نظارتی بانک مرکزی است.^۱ مطابق ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور، هیأت انتظامی بانکها^۲، مرجع رسیدگی به تخلفات بانکها از قانون پولی و بانکی کشور و سایر قوانین مربوط است. انتقاداتی جدی به عملکرد این هیأت‌ها در سه حوزه ترکیب هیأت انتظامی، شفافیت عملکرد این هیأت و فرایند رسیدگی به تخلفات بانکها وارد است.

در خصوص ترکیب هیأت انتظامی، نکته جالب توجه آن است که با وجود عضویت یک نفر از مدیران عامل بانکها^۳ در هیأت انتظامی به‌عنوان حافظ منافع بانکها، هیچ نماینده‌ای از معاونت نظارت بانک مرکزی (که دقیق‌ترین اطلاعات در خصوص تخلفات بانکها را در اختیار دارد) در

۱. وفق ماده ۹۷ قانون برنامه پنجم توسعه و با استناد به سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری، شورای پول و اعتبار طی سال‌های برنامه، موظف به اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی به‌منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور شده است. بانک مرکزی، ایجاد معاونت نظارت و ارتقای اداره کل نظارت به معاونت را جزء اقدامات خود در راستای اجرای ماده ۹۷ برمی‌شمرد که این معاونت به دو اداره کل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری و مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی، تقسیم می‌شود.

۲. هیأت انتظامی بانکها از نماینده دادستان کل، یک نفر از مدیران عامل بانکها و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا تشکیل شده است و دبیر کل بانک، سمت دادستان هیأت را دارد. احکام هیأت انتظامی ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظر در شورای پول و اعتبار خواهد بود و رأی شورا قطعی است.

۳. حسب ماده ۶ قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها مصوب ۱۳۸۶/۰۴/۰۵ مجلس شورای اسلامی، شورای عالی بانکها منحل و وظایف آن به هیأت مدیره بانکها واگذار شد. در همین زمینه در آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور، موضوع هیأت انتظامی بانکها که در یک‌هزار و یکصد و بیست و چهارمین جلسه شورای پول و اعتبار در ۱۳۸۹/۱۲/۲۵ به تصویب رسید، به‌جای «یک نفر از اعضای شورای عالی بانکها» مقرر شده است که «یک نفر از مدیران عامل بانکها» در ترکیب هیأت انتظامی بانکها حضور داشته باشد.

این هیأت 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 هیأت انتظامی و عدم عضویت قانونی معاونت نظارت بانک مرکزی در این هیأت، سبب کاهش توازن نظارتی شده است. همچنین ترکیب فعلی این هیأت‌ها که مرکب از چهار نفر بوده و یکی از اعضای آن، نماینده بانک‌هاست، مصداق بارز پدیده تعارض منافع^۱ است. چراکه اولاً تعارض منافع، موقعیتی 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 هیأت انتظامی، منفعت شخصی نماینده بانک‌ها در تعارض با وظایف وی به‌عنوان عضو هیأت انتظامی بانک‌هاست؛ ثانیاً، اصولاً به‌منظور 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 هیأت 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 هیأت انتظامی، احتمال تصاحب^۲ مقام ناظر توسط اشخاص تحت نظارت را افزایش می‌دهد و به تضعیف نظارت هیأت یادشده می‌انجامد (خسروی، ۱۳۹۸: مصاحبه). همچنین عدم ارتباط میان سیاستگذاری پولی و بانکی و نظارت بر بانک‌ها می‌تواند از دیگر علل بروز پدیده تعارض منافع باشد، چراکه 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 به‌عکس، امکان دارد از اختیار سیاستگذاری و نظارت خود سوء استفاده کند و بدون استدلال صحیح، بانک‌ها را متهم به نقض سیاست‌های پولی و ارزی کند (السان، ۱۳۹۵: ۷۸). علاوه بر این، شفافیت عملکرد این هیأت و اطلاع‌رسانی نسبت به اقدامات انجام‌گرفته توسط آن که یکی از عوامل کاهش بازدارندگی مجازات‌هاست، بسیار ضعیف است و در حال حاضر هیچ‌گونه گزارش دوره‌ای یا حتی موردی مکتوب در خصوص عملکرد هیأت انتظامی بانک‌ها، توسط بانک مرکزی منتشر نمی‌شود. در واقع تنها با مراجعه به خبرها و مصاحبه‌های پراکنده مقامات بانک مرکزی، امکان کسب اطلاعات بسیار کلی و غیردقیق درباره فعالیت این هیأت وجود دارد. طبق گزارش بانک مرکزی، طی تمام سال‌های قبل از سال ۱۳۹۰، تنها دو پرونده تخلف «بانک پارسیان» و «مؤسسه اعتباری توسعه» در هیأت انتظامی بررسی شده است (روحانی و پرهیزکاری، ۱۳۹۵:

1. Conflict of interests

2. Risk of capture

۳۲). نکته قابل تأمل دیگر آن است که با وجود پیش‌بینی هیأت انتظامی بانک‌ها در سال ۱۳۵۱ در قانون پولی و بانکی کشور، آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور با موضوع «هیأت انتظامی بانک‌ها» در یک‌هزار و یک‌صد و چهارمین جلسه شورای پول و اعتبار در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۵ به تصویب رسیده و این موضوع موجب معطل ماندن شیوه اجرایی یکی از مهم‌ترین نهادهای حاکمیتی نظارت در بانک مرکزی شده است. در خصوص عملکرد هیأت‌ها نیز باید به این مسئله توجه کرد که فرایند نظارت بانک مرکزی و برخورد با متخلفان در نظام بانکی هم از منظر آیین و تشریفات رسیدگی و هم از جنبه موارد ماهوی فرایندی بسیار پیچیده و زمان‌بر است.^۱ فاصله زمانی میان زمان وقوع تخلف و زمان اعمال مجازات، بسیار طولانی است که این مسئله به کاهش بازدارندگی مجازات‌ها در سیستم بانکی منجر شده است. همچنین در هر مرحله از بررسی مجدد پرونده به دلیل عدم حضور نمایندگان معاونت نظارت (مرجع تشخیص و اعلام تخلف اولیه) در ترکیب اعضای هیأت انتظامی، امکان تخفیف مجازات یا حتی تبرئه مؤسسه اعتباری متخلف نیز وجود دارد.

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 (رحیمی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۳۹). همچنین بانک‌ها موظف‌اند همواره نسبتی از بدهی‌های ایجادشده و به‌طور اخص سپرده‌های اشخاص نزد خود را در بانک مرکزی نگهداری کنند.^۲ 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

۱. فرایند نظارت بانک مرکزی و برخورد با متخلفان در نظام بانکی بدین‌نحو است که در مرحله نخست، معاونت نظارت بانک مرکزی، تخلف بانک را تشخیص می‌دهد و درخواست برخورد با تخلف را از معاونت حقوقی تقاضا می‌کند، سپس معاونت حقوقی بانک مرکزی، درخواست معاونت نظارت را بررسی می‌کند و در فرض احراز تخلف بانک، پرونده را به هیأت انتظامی بانک‌ها ارجاع می‌دهد. در مرحله سوم، مسئله در هیأت انتظامی بانک‌ها بررسی می‌شود و چنانچه به صدور حکم بر تخلف مؤسسه اعتباری منجر شود، پرونده در فرض تجدیدنظرخواهی مؤسسه متخلف به شورای پول و اعتبار ارجاع می‌شود. در مرحله چهارم شورای پول و اعتبار به درخواست تجدیدنظرخواهی رسیدگی می‌کند. در فرض تأیید حکم صادره از هیأت انتظامی بانک‌ها، پرونده جهت فرجام‌خواهی از رأی شورای مذکور، ظرف سه ماه از ابلاغ رأی شورا، قابل طرح در شعب دیوان عدالت اداری است. در مرحله پنجم نیز دیوان عدالت اداری در راستای بند ۲ ماده ۱۰ و ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، به دادخواست اعتراض مؤسسه اعتباری متخلف به طرفیت شورای پول و اعتبار رسیدگی می‌کند. چنانچه در این مرحله نیز توسط شعب دیوان، حکم به رد شکایت صادر شود، تجدیدنظرخواه ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ رأی شعبه بدوی، فرصت تجدیدنظرخواهی در شعب تجدیدنظر دیوان را خواهد داشت.

۲. مطابق ماده ۸ آیین‌نامه «نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۸۸»، یکی از مواردی که مؤسسات اعتباری ملزم به رعایت و ارائه گزارش درباره آن شده بودند، الزام به پرداخت سپرده‌های قانونی به بانک مرکزی بود.

قانونی برای بانک‌ها به دلیل میزان تولید نقدینگی و نقشی که در ایجاد تورم در اقتصاد دارد، همواره تحت نظارت بانک مرکزی بوده است. اما وجود چندین هزار مؤسسه و صندوق‌هایی که به واسطه تعداد، ماهیت و... بانک مرکزی بر فعالیت آنان کنترل چندانی ندارد، ریسک فعالیت‌های اقتصادی برای مردم را افزایش می‌دهند. تداوم فعالیت این مؤسسات گاه به شکل پونزی درآمده است، چراکه به جای آنکه سود سرمایه‌گذاران از محل منافع حاصل از یک فعالیت اقتصادی که توسط شخص یا بنگاه انجام می‌گیرد، پرداخت شود، جریان نقدی ناشی از همان وجوه سرمایه‌گذاری شده یا وجوهی که توسط سرمایه‌گذاران بعدی پرداخت شده، به سرمایه‌گذاران اولیه پرداخت می‌شود و سرمایه‌گذاران جدید با ارائه عایدی‌هایی که توسط فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های دیگر قابل ارائه و تضمین نیستند، تحریک می‌شوند و فریب می‌خورند^۱ (اسفندیاری، ۱۳۹۵: ۷۲). نتیجه این مسئله افزایش زیان مؤسسه اعتباری است، چراکه مؤسسان مؤسسات مذکور، سرمایه اولیه موسسه 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»^۲ مشهور است. این امر در حالی است که خلأهای 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 (رحیمی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۴۰).

به نظر می‌رسد یکی دیگر از چالش‌های حوزه نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری، اتکای بیش‌ازحد به سیاست‌های حکومتی در نظارت و قانونگذاری باشد. برخی بر این عقیده‌اند که به جای سیاست اشتباه بالا، باید از دستورالعمل‌هایی استفاده کرد که مبتنی بر افشا و شفاف‌سازی اطلاعات، قدرت‌دهی به بخش خصوصی جهت کنترل بانک‌ها و ایجاد انگیزه برای بخش خصوصی جهت کنترل توسعه، عملکرد و پایداری بانک‌ها باشد (Barth et al., 2002: 25).

۱. جریان این عایدی‌ها به‌طور معمول به‌صورت سودهایی به‌طور غیرعادی بالا در کوتاه‌مدت یا سودهایی به‌صورت ثابت و بادوام پیشنهاد می‌شود. دائمی بودن سودهای تبلیغی نیز نیازمند یک جریان نقد فزاینده است، زیرا مبلغ پرداختی به سرمایه‌گذاران بیشتر از مبلغ دریافتی از آنهاست و هر زمان که تزریق منابع با مانع روبه‌رو شود، بانک یا مؤسسه اعتباری از هم فرو می‌پاشد.

۲. نقشه یا بازی پونزی نوعی کلاهبرداری در سرمایه‌گذاری توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی است، به این ترتیب که سود سپرده‌گذاران قدیمی با سپرده سپرده‌گذاران جدید پرداخت می‌شود و به‌طور معمول برای جذب سپرده‌های بیشتر سودهای بالاتر و غیرمستعارف پیشنهاد می‌شود. به عبارت ساده‌تر، قرض‌گیرنده، قرض خود را با قرض از شخص دیگری پس می‌دهد و این روند همچنان ادامه می‌یابد. این روش برای نخستین بار توسط بازرگان ایتالیایی چارلز پونزی در سال ۱۹۲۰ به کار گرفته شد. در این بازی کافی است که به هر دلیلی روند سپرده‌گذاری یا قرض‌دهی کند یا متوقف شود، در آن صورت با ورشکستگی سپرده‌پذیر یا قرض‌گیرنده، آخرین سپرده‌گذاران یا قرض‌دهندگان بیشترین زیان را خواهند دید.

۳. چالش‌های ناشی از اجرای قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی

مهم‌ترین هدف تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳، ساماندهی فعالیت بر فعالیت بازار غیرمتشکل بود. در مقدمه توجیهی لایحه پیشنهادی، دامنه شمول لایحه به صندوق‌های قرض الحسنه، شرکت‌های تعاونی اعتباری و مؤسسات و شرکت‌هایی که به انواع عملیات بانکی مبادرت می‌ورزند، اختصاص یافته بود، اما در ماده ۱ این قانون از عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی که به عملیات بانکی اشتغال دارند» استفاده شد که این شیوه تقنین مبین افزایش دامنه شمول چتر نظارتی بانک مرکزی بر فعالیت‌های اقتصادی بازار غیرمتشکل پولی است (مبصر و حکیم شوشتری، ۱۳۸۱: ۵). تبصره ۱ ماده ۱ قانون مذکور مقرر کرده است: «بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند براساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد». این تبصره، به استثنا کردن برخی بانک‌ها و صندوق‌ها از قانون مذکور اشاره دارد. لفظ قوانین خاص در این تبصره واجد ابهام است. می‌توان از جهتی این تبصره را فقط شامل بانک‌ها و صندوق‌هایی دانست که قوانین خاصی در مجلس برای تأسیس آنها وضع شده است که در این صورت به سبب نبود قانونی خاص برای تأسیس صندوق‌های قرض الحسنه، تعاونی‌های اعتباری، شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها، این نهادها مشمول تبصره ۱ قانون مذکور نمی‌شوند. از سوی دیگر می‌توان گفت که چون هیچ قانون دیگری درباره تأسیس صندوق‌های قرض الحسنه وجود ندارد، قانون تجارت برای این صندوق‌ها، قانونی خاص محسوب شده و در نتیجه صندوق‌ها مشمول تبصره ۱ ماده ۱ قانون مزبور می‌شوند.

فارغ از اینکه کدام استدلال صحیح است، وجود تبصره‌ای که برخی نهادها را از قانون با بیان عباراتی قابل تفسیر مستثنا می‌کند، نشان از وجود ایراد در قانون است، زیرا استفاده از عبارات غیرصریح، باب تفسیر را باز می‌کند و سبب نقض غرض قانونگذار می‌شود.

انتقاد وارده دیگر، عدم اجرای کامل تبصره ۲ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی توسط بانک مرکزی است. به موجب این تبصره، در صورت احراز تخلف توسط بانک مرکزی، این بانک می‌تواند نسبت به تعلیق مجوز مؤسسات اعتباری متخلف اقدام کند و نیروی انتظامی نیز مکلف به جلوگیری از ادامه فعالیت متخلفان و همکاری لازم با بانک مرکزی است. علی‌رغم اختیار صریحی که قانونگذار به بانک مرکزی در خصوص متوقف ساختن فعالیت مؤسسات اعتباری متخلف با استمداد از مأموران نیروی انتظامی داده است، در عمل بانک مرکزی با رویکردی کاملاً منفعلانه و بدون اتخاذ اقدامی عملی به منظور تعطیلی مؤسسات اعتباری غیرمجاز، تنها به اعلام اسامی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مجاز اکتفا کرده و با تحذیر مردم از سپرده‌گذاری در دیگر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، مسئولیت و عواقب سرمایه‌گذاری در این مؤسسات را متوجه خود سپرده‌گذاران می‌داند.^۱ همچنین با اینکه تبصره ۱ ماده ۲ قانون مذکور، به صراحت نیروی انتظامی

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی ایران به نشانی www.cbi.ir اعلام می‌دارد: «در راستای شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی

را مکلف به همکاری با بانک مرکزی و ممانعت از ادامه فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز به درخواست بانک مرکزی کرده است، لیکن مأموران نیروی انتظامی به موجب مواد ۲۸، ۲۹ و ۳۲ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، ضابط دادگستری محسوب شده و تنها تحت ریاست و نظارت و تعلیمات مقامات قضایی مکلف به اجرای دستورهای مقام قضایی اند. ضمن اینکه مأموران نیروی انتظامی در مقام عمل نیز تنها خود را مکلف به تبعیت از دستورهای مقام قضایی دانسته و خود را ملزم به اجرای دستورهای بانک مرکزی در زمینه متوقف ساختن فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز نمی‌دانند. احراز تخلفات مؤسسات اعتباری و حکم به تعلیق فعالیت آنها که ماهیت قضایی دارد و همچنین مکلف کردن مأموران انتظامی به تبعیت محض از دستورهای بانک مرکزی خلاف اصل تفکیک قوا نیز است. مراجعه به مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی پیش از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی مشخص می‌سازد که واگذاری حکم به تعلیق فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز به بانک مرکزی، مورد مخالفت یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز قرار گرفته بود.^۱ همچنین عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای مناسب برای توقف فعالیت مؤسسات غیرمجاز از دیگر انتقادات وارد بر تبصره ۲ ماده ۱ قانون مذکور است. براساس حکم مندرج در تبصره ۲ ماده ۱ قانون یادشده، فعالیت مؤسسات غیرمجاز بنا به درخواست بانک مرکزی به وسیله نیروی انتظامی متوقف خواهد شد. این در حالی است که فعالیت اشخاص موضوع این قانون با پلمپ مکان فعالیت توسط نیروی انتظامی، لزوماً متوقف نخواهد شد و اشخاص مذکور می‌توانند به روش‌های دیگر به فعالیت عملیات بانکی ادامه دهند.

همچنین قانونگذار در بند «ب» ماده ۴۲ قانون پولی و بانکی کشور، حق تعطیلی و توقف مستقیم فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز را از بانک مرکزی سلب کرده و آن را در اختیار دادستان گذاشته که با درخواست بانک مرکزی عندالاقضاء به صورت موقت و تا تعیین تکلیف نهایی در دادگاه، دستور توقف فعالیت مؤسسه غیرمجاز را صادر خواهد کرد.^۲

صحيح به هموطنان گرامی، فهرست بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و سایر نهادهایی که مجوز تأسیس و فعالیت آنها توسط بانک مرکزی صادر شده و تحت نظارت قرار گرفته‌اند، به شرح زیر است. توجه به این مهم ضروری است که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری یا سایر نهادهایی که نامشان در فهرست قرار ندارد، دارای مجوز از این بانک نبوده و مسئولیت ناشی از عملکرد ناصحيح آنها مستقیماً متوجه کسانی می‌شود که به این مؤسسات مراجعه داشته‌اند.

۱. «.....در تبصره یک ماده ۲ هم عنوان شده که بانک مرکزی می‌تواند نسبت به تعلیق مجوز مؤسسات متخلف اقدام کند. در این مورد نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف به جلوگیری از ادامه فعالیت متخلفین بوده و فکر می‌کنم همان تذکری که من در ارتباط با صندوق‌های قرض الحسنه عرض کردم شرایط بلبشویی را برای مؤسسات پولی و اعتباری پیش می‌آورد به جهت اینکه خود بانک مرکزی در آن صورت در مقام قاضی حکم خواهد کرد و نیروی انتظامی هم جلوگیری خواهد کرد.....» (روزنامه رسمی، ۱۳۸۳: ۲۷).

۲. بند «ب» ماده ۴۲ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ اشعار می‌دارد: «.....در صورت اقتضا دادستان می

قصور هیأت وزیران در تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و عدم قید مهلت زمانی توسط مجلس شورای اسلامی جهت وضع آیین‌نامه یادشده، یکی دیگر از انتقادهای جدی بر قانونگذار است. براساس تبصره ۳ ماده ۱ این قانون، مجلس شورای اسلامی، وظیفه تصویب آیین‌نامه اجرایی ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر اشخاص موضوع این قانون را به عهده هیأت وزیران نهاده، اما برای زمان تصویب آن مدتی تعیین نکرده است. این امر در حالی است که مطابق ماده ۵ قانون یادشده، قوانین معارض قبلی، ملغی‌الاثرا اعلام شده بود و ضرورتاً تصویب آیین‌نامه جهت اجرایی شدن مقررات و احکام مندرج در آن، تضمین‌کننده اهداف ذاتی تصویب این قانون محسوب می‌شد.

براساس تبصره ۴ ماده ۱ قانون مزبور^۱، بزه تحت عنوان «مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی» مورد تقنین قرار گرفته است. موضوع این جرم عبارت است از اختلال در نظام پولی و بانکی کشور که در نتیجه ادامه فعالیت بانکی غیرمجاز مؤسسات اعتباری فاقد مجوز حاصل می‌شود (سمعی زنوز و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۸۱). از جمله شرایط لازم برای تحقق جرم مزبور، بانکی بودن عملیات شخص حقیقی یا حقوقی، عدم اخذ مجوز فعالیت از بانک مرکزی تحت عنوان موجود یا عنوان مناسب دیگر و اعلام قبلی بانک مرکزی دایر بر متوقف ساختن اشتغال مؤسسات مذکور به عملیات بانکی، است.

مطابق این تبصره، اشخاصی مشمول مجازات می‌شوند که دارای شروطی باشند. یکی از شروط ذکرشده، «اشتغال اشخاص حقیقی یا حقوقی به عملیات بانکی در زمان تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی» است.

بنابراین، خروج موضوعی و حکمی مؤسسات اعتباری که پس از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مبادرت به عملیات بانکی می‌کنند، از جرم «مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی» و مجازات آن، ناقض مهم‌ترین هدف قانون مذکور یعنی ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی است.

لحاظ شرط «توقف فعالیت غیرمجاز بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی صرفاً به موجب درخواست بانک مرکزی» یکی دیگر از انتقادات وارد به تبصره ۴ ماده ۱ قانون مذکور است،

تواند به درخواست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، موقتاً دستور تعطیل مؤسسه را تعیین تکلیف نهایی آن از سوی دادگاه بخواهد....»

۱. مطابق تبصره ۴ ماده ۱ قانون بازار غیرمتشکل پولی، «اشخاص حقیقی یا حقوقی موضوع این ماده که به عملیات بانکی اشتغال دارند، در صورتی که موفق به اخذ مجوز فعالیت تحت عنوان موجود یا عنوان مناسب دیگر ظرف شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نشوند، بنابر اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حق ادامه فعالیت نخواهند داشت. متخلفین از اجرای این حکم، در صورت شکایت بانک یادشده از طریق مقامات قضایی صلاحیت‌دار به مجازات حبس تا شش ماه محکوم خواهند شد.»

چراکه با توجه به امکان تضییع حق سپرده‌گذاران توسط این اشخاص، عدم امکان متوقف ساختن فعالیت اشخاص غیرمجاز در عرصه بانکداری به‌ویژه در مواردی که بانک مرکزی با رویکردی منفعلانه درخواست متوقف ساختن فعالیت اشخاص غیرمجاز را اعلام نمی‌کند، توجیه ناپذیر به نظر می‌رسد. حتی در صورتی که اعلام ممنوعیت فعالیت، به اشخاص حقیقی و حقوقی غیرمجاز اطلاع داده شده باشد نیز ادامه فعالیت این مؤسسات، تنها در صورت شکایت کیفری بانک مرکزی قابل تعقیب کیفری است.^۱ همچنین به نظر می‌رسد منظور از اشخاص حقوقی متخلف مذکور در تبصره موصوف، شخص مدیرعامل و اعضای هیأت مدیره بانک یا مؤسسه اعتباری باشند که در تصمیم به ادامه فعالیت شخص حقوقی غیرمجاز نقش مؤثر و مستقیم داشته‌اند. مؤید این امر نیز، دادنامه‌های شماره ۱۳۱ مورخ ۱۳۹۴/۰۲/۲۲ و ۳۲۰ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۶ هیأت تخصصی اقتصادی مالی دیوان عدالت اداری است. براساس مفاد دادنامه‌های یادشده، مدیرعامل و اعضای هیأت مدیره بانک‌ها نیز جزء مصادیق اشخاص حقوقی بوده و آنها نیز تحت شمول احکام لایحه قانونی ممنوعان خروج بدهکاران بانک‌ها مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب قرار گرفته‌اند.

به نظر می‌رسد قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، درصد هشدار دادن به مؤسسات اعتباری فاقد مجوز فعالیت به منظور اخذ هرچه سریع‌تر مجوز فعالیت و قرار گرفتن تحت چتر نظارتی بانک مرکزی بوده و تعیین مهلت‌های یک و شش‌ماهه در تبصره‌های ۲ و ۴ ماده ۱ این قانون و تفویض اختیار تعطیلی این مؤسسات به بانک مرکزی با استمداد از مأموران نیروی انتظامی، مبین فوریت امر و شتاب‌زدگی قانونگذار در برخورد با مؤسسات اعتباری غیرمجاز است و الحاقات این قانون در سال ۱۳۹۵ توسط قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۲، مؤید ضرورت مقابله با بحران مالی ناشی از فعالیت غیرقانونی این مؤسسات در ساختار نظام بانکی کشور است.

۱. این ایراد به قانونگذار در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ نیز وارد است. قانونگذار در تبصره ماده ۴۲ این قانون، تعقیب کیفری اشخاص متخلف تحت عنوان اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی را منوط به طرح شکایت بانک مرکزی کرده است.

۲. در سال ۱۳۹۵ و به موجب ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، بند ۲ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی سال ۱۳۸۳، الحاق شده است. یکی بند «الف» ماده ۲۱ قانون یادشده با موضوع «ضرورت تأسیس، ثبت، فعالیت و انحلال نهادهای پولی و بانکی و ثبت تغییرات آنها صرفاً با اخذ مجوز از بانک مرکزی» و دیگری بند «ث» ماده ۲۱ قانون مذکور با موضوع «ممنوعیت ایجاد نهادهای جدید در بازار غیرمتشکل پولی بدون مجوز از بانک مرکزی و در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی بودن تصدی پست‌های مدیریتی آنها».

چالش‌ها و آسیب‌های حقوقی مؤسسات اعتباری غیرمجاز

وضعیت ترازنامه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، اثر مهمی بر اعطای وام توسط آنها دارد. در صورتی که یک بانک یا مؤسسه اعتباری در معرض وخامت ترازنامه قرار داشته باشد و به سبب آن با انقباض چشمگیر سرمایه مواجه باشد، منابع کمتری برای اعطای وام در اختیار دارد و از این رو پرداخت وام توسط آن کاهش می‌یابد. تقلیل در اعطای وام نیز به کاهش مخارج سرمایه‌گذاری و در نتیجه کندی فعالیت‌های اقتصادی منجر می‌شود. اگر وخامت ترازنامه بانک یا مؤسسه اعتباری به اندازه کافی شدید باشد، فرایند ورشکستگی بانک شروع می‌شود که به گسترش ترس بین بانک‌ها و حتی سقوط بانک‌های توانمند منجر خواهد شد. ورشکستگی مجموعه‌ای از بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری، در چنین فرایندی به عنوان هراس بانکی^۱ شناخته می‌شود. منبع شیوع چنین فرایندی، نامتقارن بودن اطلاعات است. در یک هراس، سپرده‌گذاران که نگران امنیت سپرده‌های خود هستند (در غیاب بیمه سپرده) و از اطلاع کافی درباره کیفیت ترکیب وام‌های اعطایی بانک برخوردار نیستند، سپرده‌های خود را از بانک برداشت می‌کنند، تا جایی که بانک، ورشکسته شود. نابودی و حذف تعداد زیادی از بانک‌ها در بازه زمانی کوتاه، به معنای ایجاد نقصان تولید اطلاعات در بازارهای مالی و زیان واسطه‌ای مالی به وسیله بخش بانکی است. کاهش در اعطای وام‌های بانکی در طول یک بحران مالی، همچنین سبب کاهش عرضه وجوه به قرض گیرندگان و در نتیجه نرخ‌های بهره بالاتر می‌شود. نتیجه این فرایند، افزایش مسائل انتخاب نامساعد و مخاطره اخلاقی^۲ در بازارهای اعتبار می‌شود. وجود این مشکلات نیز موجب کاهش بیشتر وام‌های تجهیزکننده سرمایه‌گذاری مولد می‌شود و انقباض بیشتری در فعالیت‌های اقتصادی ایجاد می‌کند (میشکین و ایکینز، ۱۳۹۱: ۶۸۵-۶۸۴). بر این اساس، در این قسمت به مهم‌ترین آسیب‌های عدم ساماندهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز می‌پردازیم.

۱. امکان انحراف از سیاست‌های پولی و بانکی کشور

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^۳ منجر می‌شود (حیدری و

1. Bank Panic

2. Moral Hazard

۳. پایه پولی را می‌توان براساس منابع یا مصارف بانک مرکزی تعریف کرد که در تعریف منابع، دارایی‌های بانک مرکزی و در تعریف مصارف، تعهدات این بانک لحاظ می‌شود. پایه پولی بانک مرکزی مشتمل بر چهار جزء اصلی «خالص دارایی‌های خارجی»، «خالص مطالبات از بخش دولتی»، «مطالبات از بانک‌ها» و «خالص سایر اقلام» تعریف می‌شود.

همکاران، ۱۳۹۵: ۲). مؤسسات خارج از نظارت بانک مرکزی می‌توانند با ضریب تکاثری بالا (عدم پرداخت ذخایر قانونی و...)، خلق پول کنند و حجم پول، سرعت گردش پول و در پی آن نرخ تورم را تحت تأثیر قرار دهند و سیاست‌های پولی را خنثی کنند.

۲. نقض سیاست‌های انقباضی و انبساطی در حوزه تخصیص منابع مالی

در نظام بانکی، بخشی از اعتبارات باید معطوف به فعالیت‌های خاص باشد. برای مثال مبالغی را باید به صورت تسهیلات قرض‌الحسنه بپردازند یا اینکه مشخص کنند فعالیت‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی که در آن حضور دارند، در چه بخش‌هایی است. همچنین مشخص شده چه نوع تسهیلاتی را باید به چه بخش‌هایی بدهند.^۱ این در حالی است که هیچ‌کدام 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 اینکه بتوانند اعتبارات مردم را جذب کنند، به اشکال مختلف سعی می‌کنند تسهیلات متفاوتی را بپردازند تا بتوانند نرخ‌های سود بالاتری به سپرده‌ها بدهند.

در واقع، تعیین نرخ بهینه سود بانکی در اقتصاد کشور^۲، 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 و معرفی عقود با بازدهی ثابت و مشارکتی، ضوابط تعیین سود یا نرخ بازده مورد انتظار ناشی از تسهیلات اعطایی بانک‌ها و حداقل و حداکثر سود، طبق ماده ۲ آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا به عهده شورای پول و اعتبار است. همچنین طبق ماده ۳ آیین‌نامه 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 (میرترابی، ۱۳۹۴: ۱۲).

۱. مطابق بخشنامه شماره ۹۲/۲۰۶۵۴۶ مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۱۱ بانک مرکزی، فرم نمونه قرارداد مشارکت مدنی که در یک‌هزار و یکصد و شصت و پنجمین جلسه مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۲۶ شورای پول و اعتبار به تصویب رسیده است، به کلیه بانک‌های دولتی و غیردولتی ابلاغ گردیده و براساس این فرم، عقود مشارکتی بانک‌ها و شرکا، بر مبنای مصوبه شورای پول و اعتبار منعقد می‌شود.

۲. تعیین نرخ‌های سود بانکی به‌عنوان یکی از ابزارهای مستقیم سیاست پولی بر عهده شورای پول و اعتبار است که مصوبات این شورا در این خصوص، تحت عناوینی چون «سیاست‌های پولی و اعتباری» و از سال ۱۳۸۷ به بعد تحت عنوان «بسته‌های سیاستی - نظارتی» منتشر شده است.

مطالعه تاریخ بانکداری ایران نشان می‌دهد که نرخ‌های سود بانکی، چه پیش از انقلاب و چه پس از آن، براساس 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 سوء استفاده از فرصت‌های به‌ظاهر 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 رهبری، دولت، مجلس و همه نهادها و سازمان‌های مرتبط، به فکر خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی افتاده‌اند و با انواع راهکارها درصد عملی کردن آن هستند و روشن است که یکی از مقدمات ضروری آزادسازی و خصوصی سازی، کم کردن دخالت دولت به‌ویژه در عرصه قیمت‌گذاری است (موسویان، ۱۳۸۷: ۲۲). در نظام‌های پولی دنیا تعیین نرخ سود از طریق بازار بین‌بانکی صورت می‌گیرد، به‌طوری‌که عرضه و تقاضای بازار بین‌بانکی، تعیین‌کننده نرخ سود بانکی خواهد بود (تجلی، ۱۳۸۹: ۱۲۸).

راهکار کوتاه‌مدت برای نزدیک کردن نرخ‌های دستوری به نرخ‌های تعادلی بازار آن است که نرخ‌های سود بانکی ایران (نرخ سود سپرده‌ها، تسهیلات و حاشیه سود بانکی) با نرخ‌های متوسط جهانی مقایسه شود و تغییرات نرخ‌ها در جهت دستیابی به آن نرخ‌ها باشد. در کشورهایی از جمله سوئد، بلژیک، ایرلند، اندونزی و مالزی، بانک مرکزی نرخ بهره را تعیین می‌کند و در برخی کشورها مانند ژاپن، نرخ بهره در چارچوب مقررات تعیین می‌شود (Namazi & Salehi, 2010: 665). به نظر می‌رسد بهترین روش آن است که نرخ سود بانکی از طریق عرضه و تقاضا و سازوکار قیمت‌ها و به شکل غیردستوری تعیین شود.

۳. سوء استفاده مؤسسات اعتباری از حمایت بانک مرکزی از سپرده‌گذاران این مؤسسات

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 نقطه‌به‌نقطه به زیر ۱۵ درصد، کاهش انتظارات تورمی جامعه و کاهش بازدهی بیشتر

بازارها (مانند بازار سرمایه، مسکن و ...) انتظار می‌رفت که نرخ سود بانکی کاهش پیدا کند. اما افزایش ریسک نقدینگی در مؤسسات موردنظر سبب شده برخی مؤسسات مذکور، پرداخت سود سپرده‌های خود را از محل جذب سپرده‌های جدید تأمین کنند. از این‌رو 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 پریسک متقاضیان اصلی این تسهیلات خواهند بود. از این‌رو 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 یادشده، بر عهده بانک مرکزی است و در نهایت چنانچه موفق به دریافت اصل و سود سپرده‌هایشان توسط مؤسسات اعتباری غیرمجاز نشدند، بانک مرکزی مکلف به استرداد این وجوه و تضمین حقوق مشتریان است. این تصور در حالی شکل گرفته بود که مستنبط از بند «ج» ماده ۳۵ قانون پولی و بانکی کشور^۱، از یک سو، اگر به واسطه تخلف مدیران از قوانین و مقررات، خساراتی به مشتریان یا صاحبان سهام وارد شود، «مدیران»، مسئول جبران خسارات وارده خواهند بود و این مسئولیت، مسئولیت ناشی از تقصیر است (مسعودی، ۱۳۸۶: ۵۳) و از سوی دیگر، مستفاد از عبارت «هر بانک در قبال خساراتی که در اثر عملیات آن، متوجه مشتریان می‌شود، مسئول و متعهد جبران خسارت خواهد بود»، چنین استنباط می‌شود که هر گاه در اثر عملیات بانکی، خساراتی متوجه مشتریان شود، بدون اینکه لازم باشد تخلف یا تقصیری به مدیران یا کارکنان بانک نسبت داده شود، «بانک»، مسئول جبران خسارات وارده است یا به عبارتی مسئولیت بانک مقابل مشتریان مطابق این بند، مسئولیت محض است^۲ (مسعودی، ۱۳۸۶: ۵۴).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، براساس قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی هیچ‌گونه

۱. مطابق بند «ج» ماده ۳۵ قانون پولی و بانکی کشور، «هر بانک در مقابل خساراتی که در اثر عملیات آن متوجه مشتریان می‌شود، مسئول و متعهد جبران خواهد بود. به‌علاوه مدیرعامل، رییس هیأت مدیره، اعضای هیأت عامل و اعضای هیأت مدیره هر بانک، در قبال سهامداران و مشتریان، مسئول خساراتی می‌باشند که به علت تخلف هر یک از آنها از قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های مربوط به این قانون یا اساسنامه آن بانک، متوجه صاحبان سهام یا مشتریان می‌شود.»
 ۲. با توجه به موارد مندرج در بند مذکور، نکته قابل تأمل، «تفکیک مسئولیت مدیران در مقابل سهامداران و مشتریان»، از «مسئولیت بانک در مقابل مشتریان» است. به نظر می‌رسد هدف قانونگذار این بوده است که مسئولیت مدیران را «مبتنی بر تقصیر» و مسئولیت بانک در قبال مشتریان را از نوع «مسئولیت محض» قلمداد کند، چراکه واژه «خسارت» در این بند، اطلاق دارد و مشتمل بر خسارت مادی و معنوی می‌شود.

مسئولیت مدنی در خصوص جبران زیان و خسارات زیان دیدگان مؤسسات اعتباری غیرمجاز ندارد؛ لیکن تصور غالب عموم افراد، بر فرض این مسئولیت شکل گرفته بود و مؤسسات مذکور، از این حیث نیز با موج سواری بر افکار عمومی شکل گرفته و القای مسئولیت بانک مرکزی در جبران خسارات سپرده گذاران زیان دیده مؤسسات مذکور، در پرتو سایه‌ای از حاشیه امنیت، اقدامات و فعالیت‌های غیرقانونی خود را ادامه می‌دادند.

۴. مخاطرات امنیتی و اجتماعی

پتانسیل اجتماعات مردمی، نزدیکی انتخابات و... با هدف فرار از قانون یا مقابله با آن نه تنها مطالعه تجربه‌های موارد مشابه خارجی، بلکه رجوع به تجارب داخلی حاکی از آن است که گر خوردهن منافع جمع کثیری از مردم به یک مسئله مسیر حل آن را دشوار و دارای حاشیه ساخته و چه بسا از مسیر قانونی و صحیح خود خارج می‌کند. بدیهی است مدیران مؤسساتی که بیش از ۵۰۰ شعبه، جمع کثیری از کارکنان و چندین هزار سپرده گذار و سرمایه گذار دارند، توانایی استفاده از پتانسیل اجتماعی ذی نفعان مذکور و به دنبال آن امکان تغییر دادن مسیر حل مسئله به مسیر مطلوب خود را دارند. بی شک تجمعاتی که برای مؤسسات مذکور شکل گرفت و سبب امنیتی شدن این مسائل شد، در چگونگی حل مسئله بسیار مؤثر بوده است. امنیتی شدن مسائل موجب تحت فشار قرار گرفتن تصمیم گیران برای حل هرچه سریع تر مسئله که اغلب با هزینه های گزاف همراه است، می شود. برای مثال در حل مشکل تخلفات مؤسسه میزان با اختصاص ردیف اعتباری خاص از منابع ملی (بانک مرکزی)، موافقت بانک صادرات ایران برای ساماندهی مؤسسه میزان جلب شد. همچنین شورای پول و اعتبار به موجب مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۵/۱۷ امر مدیریت دارایی ها و بدهی های مؤسسه افضل توس را به بانک آینده واگذار کرده است.

راهکارهای حقوقی ساماندهی مؤسسات اعتباری

در این قسمت، به ذکر مهم ترین راهکارهای اتخاذ شده توسط قانونگذار به منظور ساماندهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز و تبیین و نقد آن می پردازیم.

۱. شروط 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 برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ که تکرار مفاد تبصره ۱ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ است؛ تأسیس، ثبت، فعالیت و

انحلال نهادهای پولی و اعتباری مانند بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، تعاونی‌های اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی و شرکت‌های واسپاری و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و به موجب مقررات مصوب شورای پول و اعتبار امکان‌پذیر است. بر این اساس، با عنایت به اینکه تا پیش از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، اخذ مجوز بسیاری از مؤسسات اعتباری از سایر نهادها نظیر نیروی انتظامی، سازمان اقتصاد اسلامی، وزارت تعاون و... بوده است، خلأ قانونی جدی مذکور مبنی بر عدم الزام مؤسسات اعتباری به اخذ مجوز از بانک مرکزی جهت انجام عملیات بانکی در پرتو احکام قانونی یادشده مرتفع شد. به‌نحوی 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 به‌منظور تضمین استقلال بانک مرکزی و تقویت نظارت آن و شفافیت عملکرد مؤسسات اعتباری تلقی کرد.

۲. همکاری دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط با بانک مرکزی

مطابق بند «ب» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که تکرار مفاد تبصره ۲ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه 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 ۲ ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه، نیروی انتظامی موظف است در مواردی که بانک مرکزی، رأساً شعبه یا مؤسسات را فاقد مجوز اعلام می‌کند، نسبت به توقف فعالیت یا تعطیل کردن آنها اقدام کند. بر این اساس، مطابق حکم قانونی یادشده، صلاحیت تکلیفی نیروی انتظامی مشروط به اعلام فاقد مجوز بودن شعبه یا مؤسسه اعتباری توسط بانک مرکزی شده است. اساساً هدف از تشکیل نیروی انتظامی براساس 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.

۳. ضرورت تأیید صلاحیت حرفه‌ای، وثاقت و امانت مدیرعامل و هیأت مدیره

بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری توسط بانک مرکزی

مطابق حکم بند «ت» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۱ و تبصره ۴ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، انتخاب مدیرعامل و هیأت مدیره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری پس از صدور تأیید صلاحیت حرفه‌ای^۲ و وثاقت و امانت آنها از سوی بانک مرکزی امکان‌پذیر است. همچنین سابقه فعالیت ۱۰ ساله در زمینه‌های بانکی، مالی، بازرگانی و دانشنامه کارشناسی مرتبط نیز از دیگر شروط تأیید صلاحیت حرفه‌ای مدیرعامل و هیأت مدیره بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به‌شمار می‌رود. شورای پول و اعتبار نیز، در راستای اجرای تبصره‌های ۱ و ۳ و ۴ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه و مواد ۵۱، ۵۲، ۵۳، ۵۹ و ۶۰ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳ هیأت وزیران، «دستورالعمل احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری» در ۳۷ ماده و ۱۲ تبصره در بیست‌ونهمین جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ کمیسیون مقررات و نظارت مؤسسات اعتباری بانک مرکزی به تصویب رسیده است. براساس دستورالعمل موصوف، شرایط عمومی در ۱۷ بند و شرایط تخصصی در ۵ بند برای تصدی سمت‌های مدیریتی در مؤسسات اعتباری احصا شده است. مطابق ماده ۲۰ این دستورالعمل، مرجع ذی‌صلاح احراز صلاحیت تخصصی داوطلبان مدیریت حرفه‌ای در مؤسسات اعتباری، «کمیسیون احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری»^۳ است.

۱. مطابق بند «ت» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، انتخاب مدیرعامل و هیأت مدیره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری پس از صدور تأیید صلاحیت حرفه‌ای و وثاقت و امانت آنان از سوی بانک مرکزی امکان‌پذیر است. این افراد باید حداقل دارای ده سال سابقه در زمینه‌های مالی، بانکی و بازرگانی و دانشنامه کارشناسی مرتبط باشند. نحوه احراز شرایط و رسیدگی به آن به پیشنهاد مشترک بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصاد و دارایی و تصویب شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود.

۲. مطابق بند ۱-۸ ماده ۱ دستورالعمل احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۹۵ کمیسیون مقررات و نظارت بانک مرکزی، صلاحیت حرفه‌ای به معنای دارا بودن شرایط عمومی، تخصصی و فردی به شرح مندرج در این مقررات برای تصدی سمت‌های مدیریتی در مؤسسات اعتباری تعریف شده است.

۳. در مواد ۲۰ تا ۳۲ از دستورالعمل احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری، ترکیب اعضای کمیسیون، وظایف ذاتی، شیوه رسیدگی و امتیازدهی و تشریفات مرتبط با نحوه احراز صلاحیت حرفه‌ای مدیران با جزئیات دقیق ذکر شده است.

۴. سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو یا تعلیق مجوز و محکومیت متخلفان فعال در

حوزه پولی به پرداخت جریمه

مطابق بند «پ» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۱، تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ و بند ۴ 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 هیأت مدیره^۲ در نظر گرفته شده است که مطابق تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه، مرجع رسیدگی به این تخلف، هیأت انتظامی بانک‌هاست. 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^۳، عدم احراز بخشی از شرایط عمومی یا کل آن حسب گزارش‌های مراجع ذی‌ربط^۴، نقض مقررات یا ضوابط بانکی و بی‌توجهی به اخطار بانک مرکزی^۵، از جمله موجبات سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل، قائم‌مقام و اعضای هیأت مدیره مؤسسه اعتباری توسط کمیسیون احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری است. همچنین مطابق تبصره ۲ ماده ۳۳ دستورالعمل یادشده، اقدام به سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران متخلف، منافاتی با امکان معرفی آنها به هیأت انتظامی بانک‌ها جهت اعمال مجازات‌های انتظامی ندارد که به‌نظر می‌رسد حکم مندرج در این تبصره با تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه تعارضی ندارد، چراکه براساس تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون برنامه ششم، مرجع رسیدگی به تخلفات نظارتی و انتظامی، «هیأت انتظامی بانک‌ها» است و صلاحیت کمیسیون احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری، نیز صرفاً در حدود سلب

۱. مطابق بند «پ» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس مقررات قانونی، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفات در حوزه پولی به پرداخت جریمه را دارد. در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای، اعضای هیأت مدیره و مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی از مسئولیت مربوطه منفصل می‌شوند. ادامه تصدی مدیران مربوط در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود.

۲. مطابق بند ۱-۶ ماده ۱ دستورالعمل احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۹۵ کمیسیون مقررات و نظارت بانک مرکزی، سمت مدیریتی، شامل سمت‌های مدیرعامل، قائم‌مقام مدیرعامل و عضو هیأت مدیره مؤسسات اعتباری است.

۳. بند ۱-۳۳ ماده ۳۳ دستورالعمل احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۹۵ کمیسیون مقررات و نظارت بانک مرکزی.

۴. بند ۲-۳۳ ماده ۳۳ همان دستورالعمل.

۵. بند ۳-۳۳ ماده ۳۳ همان دستورالعمل.

صلاحیت به سبب فقدان شرایط عمومی و تخصصی است و سلب صلاحیت، مجازات انتظامی تلقی نمی‌شود. علاوه بر اینکه، نظارت بانک مرکزی در خصوص تأیید یا سلب صلاحیت از اعضای هیأت 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. ممنوعیت ایجاد نهادهای جدید در بازار غیرمتشکل پولی بدون مجوز بانک مرکزی

مطابق تبصره ۱ ماده ۹۶ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه و بند «الف» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، تأسیس، ثبت، فعالیت و انحلال نهادهای پولی و اعتباری مانند بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، تعاونی‌های اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی و شرکت‌های واسپاری و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور، 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 ارائه‌شده توسط بانک مرکزی در تیرماه ۱۳۹۶، این بانک، بخش عظیمی از بازار غیرمتشکل پولی از جمله مؤسسات اعتباری غیرمجاز را ساماندهی کرده و ۵۵/۶٪ از مؤسسات اعتباری فعال در این بازار را با اعطای مجوز، قانونمند شده و ذیل چتر نظارتی بانک مرکزی قرار گرفته است (بشیری، عزیزنژاد، ۱۳۹۶: ۱۶).

۶. اقدامات نظارتی و انتظامی و جرم‌نگاری و وضع ضمانت اجرای کیفری مناسب

احکام مندرج در تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، بند «پ» ماده ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۱ و بند «الف» ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه^۲، جملگی مبین

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس مقررات قانونی، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفان فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه را دارد. در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای، اعضای هیأت مدیره و مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از مسئولیت مربوطه منفصل می‌شوند. ادامه تصدی مدیران مربوطه در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود. مبلغ مندرج در بند ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور به پانصد میلیون (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال افزایش می‌یابد و هر سه سال یک‌بار براساس رشد شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی اعلامی به صورت رسمی به پیشنهاد بانک مرکزی توسط هیأت وزیران تعدیل می‌شود.

۲. مطابق بند «الف» ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه، بانک مرکزی مجاز است مطابق قوانین مربوطه در چارچوب مصوباتی که به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد، علاوه بر اختیارات قانونی خود مقرر در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ حسب مورد یک یا چند مورد از اقدامات نظارتی و انتظامی زیر را در قبال بانک‌ها و مؤسسات اعتباری متخلف اعمال نماید:

۱. اعمال محدودیت، ممنوعیت توزیع سود و اندوخته‌ها بین سهامداران مؤثر، سلب حق رأی از آنها به‌طور

پیش‌بینی و اتخاذ رویکردهای جرم‌انگارانه و وضع ضمانت اجراهای کیفری قانونگذار جهت پیشگیری از وقوع جرائم مرتبط با تأسیس و فعالیت مؤسسات اعتباری است. بدین‌نحو که از یک سو، وضع مجازات انفصال برای اعضای هیأت مدیره و مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای و در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی تلقی شدن^۱ ادامه تصدی مدیران یادشده پس از صدور حکم مبنی بر سلب صلاحیت حرفه‌ای و از سوی دیگر اعمال اقدامات نظارتی و انتظامی مانند اعمال محدودیت، ممنوعیت توزیع سود و اندوخته‌ها بین سهامداران مؤثر، سلب حق رأی از آنها به‌طور موقت و سلب حق تقدم خرید از سهامداران مؤثر، تعلیق موقت مجوز بخشی از فعالیت برای مدت معین یا لغو مجوز فعالیت، اعمال محدودیت یا ممنوعیت پرداخت پاداش و مزایای مدیران و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره، از جمله ابتکارات و نوآوری‌های قانونگذار در وضع قوانین جهت تضمین اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری قلمداد می‌شود.

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 خلأهای 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 ششم توسعه^۲، ضمن الزام بانک مرکزی به تهیه آیین‌نامه ظرف مدت چهار ماه پس از

موقت و سلب حق تقدم خرید از سهامداران مؤثر؛

۲. تعلیق موقت مجوز بخشی از فعالیت برای مدت معین و یا لغو مجوز فعالیت؛

۳. اعمال محدودیت یا ممنوعیت پرداخت پاداش و مزایای مدیران؛

۴. سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره.

۱. مطابق ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی، مجازات بزه تصرف غیرقانونی در اموال و وجوه عمومی، جبران خسارت و پرداخت اجرت المثل، شلاق تا ۷۴ ضربه و جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی در فرض منتفع شدن بزهکار است. بنابراین، در صورتی که مدیر یکی از بانک‌های دولتی یا خصوصی، پس از صدور حکم به سلب صلاحیت حرفه‌ای، همچنان به فعالیت خود در عرصه مدیریت امور بانکی ادامه دهد، در صورت دریافت حقوق مدیریت پس از صدور حکم به صلاحیت حرفه‌ای، به استرداد حقوق دریافتی و جبران خسارت وارده و معادل حقوق دریافتی پس از سلب صلاحیت به‌عنوان جزای نقدی و حداکثر ۷۴ ضربه شلاق محکوم می‌شود.
۲. مطابق بند «ت» ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۶، هرگونه تبلیغ برای ارائه خدمات پولی و بانکی براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف مدت چهار ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط بانک مرکزی تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

لازم‌الاجرا شدن قانون یادشده و الزام هیأت وزیران به تصویب آیین‌نامه تبلیغات ارائه خدمات پولی و بانکی، نظارت‌پذیر بودن و ضابطه‌مند شدن تبلیغات مؤسسات اعتباری را به‌عنوان یک تکلیف امره قانونی جهت ارتقای شفافیت و سلامت نظام پولی کشور لحاظ کند. لیکن با وجود تکلیف قانونی ذکرشده برای هیأت وزیران و با عنایت به اینکه مطابق ماده ۱۲۴ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، این قانون در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام، اصلاحات صورت‌گرفته در برخی مواد این قانون، موافق با مصلحت تشخیص داده می‌شود و در تاریخ ۱۳۹۶/۰۱/۲۱ در روزنامه رسمی منتشر می‌شود که مطابق با ماده ۲ قانون مدنی، علی‌القاعده ۱۵ روز پس از انتشار، در سراسر کشور لازم‌الاجراست، لیکن از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون دی‌ماه ۱۳۹۸، آیین‌نامه مذکور توسط هیأت وزیران تصویب نشد و طی بازه زمانی موصوف، صرفاً متن پیشنهادی بانک مرکزی در خصوص آیین‌نامه یادشده با عنوان «آیین‌نامه تبلیغات در حوزه پولی و بانکی کشور» توسط کمیسیون فرهنگی هیأت وزیران مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۰۷ تصویب می‌شود و این متن برای طی مراحل نهایی تصویب به هیأت وزیران ارسال و در نهایت در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۸ هیأت وزیران تحت عنوان «آیین‌نامه تبلیغات در حوزه پولی و بانکی کشور»، مورد تصویب نهایی قرار گرفته است.^۱ مطابق آیین‌نامه یادشده^۲، 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 چارچوب آیین‌نامه یادشده مجاز است^۳ و صرفاً شامل آن دسته از نهادهای پولی و بانکی مجاز است که نام آنها در «پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی» به‌عنوان نهادهای مجاز ذکر شده باشد.^۴ همچنین انجام هرگونه تبلیغات توسط نهاد پولی و بانکی فاقد مجوز فعالیت از بانک مرکزی ممنوع مقرر شده^۵ 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.^۶ ضمانت اجرای مقررات ذکرشده در آیین‌نامه در برخورد با متخلفان نیز استفاده از ظرفیت ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور^۷ و ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه در نظر گرفته شده است.^۱

۱. به نقل از پایگاه خبری ایبنا «<http://www.ibena.ir/news/106205>»

۲. به نقل از پایگاه خبری دفتر هیأت دولت «<http://www.cabinetoffice.ir/fa/news/3314>»

۳. بند ۱-۲ ماده ۱ آیین‌نامه پیشنهادی «آیین‌نامه تبلیغات در حوزه پولی و بانکی کشور»

۴. ماده ۶ «آیین‌نامه تبلیغات در حوزه پولی و بانکی کشور»

۵. ماده ۳ «آیین‌نامه تبلیغات در حوزه پولی و بانکی کشور»

۶. ماده ۱۲ «آیین‌نامه تبلیغات در حوزه پولی و بانکی کشور»

۷. مطابق ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱، مجازات‌های انتظامی نظیر تذکر کتبی به مدیران یا متصدیان متخلف، پرداخت مبلغ روزانه تا حداکثر پانصد میلیون ریال برای ایام تخلف و ممنوع ساختن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام بعضی امور بانکی به‌طور موقت یا دائم برای متخلفان از قانون یادشده در نظر گرفته شده است.

نتیجه‌گیری

انتظام بازار و تنظیم‌گری، دو محور مکمل یکدیگر در اقتصادهای مدرن هستند. وفق ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، نهاد تنظیم مقررات و ناظر بازار پول، بانک مرکزی است. یکی از جدی‌ترین چالش‌های بانک مرکزی، ساماندهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز به‌عنوان مهم‌ترین کنشگران بازار غیرمتشکل پولی است. ابهام در موازین قانونی نظیر زمان تحقق شخصیت حقوقی مؤسسات اعتباری، ابهام در خصوص نحوه نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری نظیر فقدان اعمال حداقل لوازم لازم در فرایند اعطای مجوز و تأسیس مرکزی خاصه معاونت نظارت و هیأت 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 مستثنا کردن بانک‌ها و صندوق‌های قرض‌الحسنه 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، قصور هیأت وزیران در تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون یادشده، خروج موضوعی و حکمی مؤسسات اعتباری تشکیل‌شده 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 از جمله مهم‌ترین عوامل حقوقی شکل‌گیری مؤسسات اعتباری غیرمجاز به‌شمار می‌روند. 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 و 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. مشروط شدن تأسیس، ثبت، فعالیت و انحلال نهادهای پولی و اعتباری و ثبت تغییرات آنها به اخذ مجوز از بانک مرکزی، ضرورت تأیید صلاحیت حرفه‌ای و وثاقت و امانت مدیرعامل و هیأت مدیره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری توسط بانک مرکزی، سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو یا تعلیق مجوز و محکومیت متخلفان فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه، ممنوعیت ایجاد نهادهای جدید در بازار غیرمتشکل پولی بدون مجوز بانک مرکزی، اقدامات نظارتی و انتظامی و جرم‌انگاری و وضع ضمانت اجراهای کیفری مناسب و

نظارت بر تبلیغات مرتبط با ارائه خدمات پولی و بانکی، از مهم‌ترین تدابیر اتخاذ شده توسط قانونگذار در مواد ۲۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ و ماده ۱۴ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۹۵ به‌شمار می‌رود. 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 در خصوص نحوه بهره‌گیری مقام ناظر بانکی از ابزارهای انگیزشی و اقتصادی مانند وضع انواع مالیات مشروط به تخلف، محدود کردن مجوزهای مرتبط با توسعه شعب مؤسسات اعتباری و محدودیت در سقف‌های ارائه تسهیلات بانکی توسط مؤسسات اعتباری متخلف نیز پیش‌بینی شود. همچنین افزایش اختیارات معاونت نظارت بانک مرکزی، اصلاح ترکیب هیأت انتظامی بانک‌ها، وضع قوانینی در خصوص الزام بانک مرکزی به پاسخگویی، الزام مؤسسات اعتباری به افشای تخلفات از مقررات پولی و بانکی در صورت‌های مالی از دیگر پیشنهادها، این پژوهش به‌منظور پیشگیری از تأسیس و فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز به‌شمار می‌رود. ثابت و از پیش تعیین شده نبودن نرخ سود بانکی و اصلاح روند نرخ دستوری سود بانکی و اتخاذ روش قیمت‌گذاری بهینه برای تعیین قیمت محصولات مؤسسات اعتباری به‌گونه‌ای که موجبات افزایش توان رقابت‌پذیری و سازگاری مؤسسات را با تغییرات فراهم آورد، تفکیک وظایف سیاست‌گذاری پولی از مقررات‌گذاری بانکی بانک مرکزی، کاهش دخالت نهادهای سیاسی در مقررات‌گذاری بانکی، اصلاح قانون پولی و بانکی کشور و تصویب قانون جامع بانکداری، قدرت‌دهی به بخش خصوصی جهت کنترل بانک‌ها، و ایجاد انگیزه برای بخش خصوصی به‌منظور کنترل توسعه از دیگر موارد مهم پیشنهادی در ساماندهی مؤسسات اعتباری قلمداد می‌شود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اسدی‌پور، نوشین (۱۳۹۰)، *نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا*، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
۲. السان، مصطفی (۱۳۹۵)، *حقوق بانکی*، چ پنجم، تهران: سمت.
۳. پاسبان، محمدرضا (۱۳۹۳)، *حقوق شرکت‌های تجاری*، چ نهم، تهران: سمت.
۴. رشیدی، مهدی (۱۳۹۱)، *بانکداری بین‌المللی (۱)*، چ نهم، تهران: مؤسسه آموزشی عالی بانکداری ایران.

۵. سلطانی، محمد (۱۳۹۰)، *حقوق بانکی*، چ اول، تهران: میزان.
۶. میشکین، فردریک؛ ایکینز، استانلی (۱۳۹۱)، *بازارها و نهادهای مالی*، ترجمه دکتر حمید کردبچه، ج ۲، چ اول، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
۷. هادی‌فر، داوود (۱۳۸۹)، *نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی*، چ اول، تهران: عترت نو.

ب) مقالات

۸. اسفندیاری، مرضیه (۱۳۹۵)، «شبکه بانکی کشور در خطر دام پونزی»، *دوماهنامه تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۴۹، صص ۷۲-۷۴.
۹. السان، مصطفی (۱۳۹۰)، «بررسی تطبیقی اقتدار قانونی نهاد نظارتی در بانکداری»، *نشریه علمی- پژوهشی پژوهش‌های پولی- بانکی*، ش ۹، صص ۱۴۷-۱۷۸.
۱۰. بشیری، سحر؛ عزیزنژاد، صمد (۱۳۹۶)، «ارزیابی عملکرد بانک مرکزی در ارتباط با ساماندهی مؤسسات اعتباری فاقد مجوز»، *شماره مسلسل: ۱۵۷۳۴*، صص ۱-۲۵.
۱۱. پاشایی، حسین؛ معتمدی، جواد (۱۳۹۸)، «اصلاح فرایندهای قضایی در پرتو راهبرد رفع موقعیت تعارض منافع»، *مجله حقوق خصوصی*، ش ۱، دوره ۱۶، صص ۶۷-۸۸.
۱۲. تجلی، سید آیت‌اله (۱۳۸۹)، «آثار کاهش نرخ سود بانکی بر تورم، اشتغال و سرمایه‌گذاری، تهران»: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ۹، صص ۱-۱۳۴.
۱۳. حیدری، حسن؛ حیدری، نرگس (۱۳۹۵)، «بررسی عملکرد سیاستگذار پولی و اعتباری در ایران»، *شماره مسلسل: ۱۴۷۹۲*، صص ۱-۲۸.
۱۴. دستگیر، علی‌اکبر؛ جعفرزاده، رؤیا (۱۳۸۸)، «ساختار سازمانی نظارت بانکی»، *تازه‌های اقتصاد*، سال هفتم، ش ۱۲۵، صص ۱۳۶-۱۴۸.
۱۵. رحیمی‌نژاد، اسماعیل (۱۳۹۵)، *آسیب‌شناسی نظام بانکی (تحلیل و بررسی بازار غیرمتمشکل پولی، ویرایش اول)*، شماره مسلسل: ۱۵۱۴۱، صص ۱-۶۹.
۱۶. روحانی، سید علی؛ پرهیزکاری، سید عباس (۱۳۹۵)، «نظارت مؤثر بر بانک‌ها و مسئله اقتدار مقام ناظر»، *شماره مسلسل: ۱۵۱۸۷*، صص ۱-۴۳.
۱۷. سالارکیا، امیرعباس (۱۳۹۵)، «مؤسسات مالی غیرمجاز، فرایند تسویه و آینده»، *دوماهنامه تازه‌های اقتصاد*، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ش ۱۴۹، صص ۱۰۰-۱۰۲.
۱۸. سمیعی زنوز، حسین؛ حبیب‌زاده، محمدجعفر؛ محمود، صابر (۱۳۹۵)، «تحلیل بزه مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی»، *فصلنامه پژوهش‌های پولی و بانکی*، سال نهم، ش ۲۸، صص

۲۷۷-۲۹۸.

۱۹. حبیب‌زاده، محمدجعفر؛ صابر، محمود؛ سمیعی زنوز، حسین (۱۳۹۶)، «مسئولیت کیفری مؤسسات اعتباری در حقوق ایران»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۱۰۰، صص ۶۷-۹۱.
۲۰. کشاورزبان پیوستی، اکبر (۱۳۸۸)، «نرخ سود بهینه بانکی برای حداکثرسازی رشد اقتصاد در ایران»، *دوفصلنامه برنامه و بودجه*، سال چهاردهم، ش ۱۰۸، صص ۳-۳۰.
۲۱. گرجی، علی‌اکبر؛ میرترابی، هدیه سادات (۱۳۹۴)، «چالش‌های مقررات‌گذاری بانکی در بستر نظام حقوقی ایران»، *مجله حقوق بانکی*، ش ۷، صص ۳۷-۶۳.
۲۲. مبصر، داریوش؛ حکیم شوشتری، ناهید (۱۳۸۱)، *گزارش کارشناسی درباره لایحه تنظیم بازار غیرمتشکل پولی*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۱-۸.
۲۳. ملاکریمی، نعمت‌اله؛ زارعی، احسان‌اله (۱۳۹۲)، «بررسی وضعیت تعاونی‌های اعتبار در جهان و مروری بر نحوه ساماندهی و نظارت بر تعاونی‌های اعتبار صنفی و آزاد در ایران»، *مجله روند*، ش ۶۲ و ۶۱، صص ۱۴۵-۱۷۶.
۲۴. موسویان، سید عباس (۱۳۸۷)، «بررسی فقهی حقوقی تعیین نرخ سود بانکی»، *مجله حقوق اسلامی*، سال چهاردهم، ش ۱۶، صص ۷-۳۴.

ج) قوانین و مقررات

۲۵. قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱.
۲۶. قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی مصوب ۱۳۸۳.
۲۷. قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶.
۲۸. قانون مجازات اخلاگران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹.
۲۹. قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰.
۳۰. قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰.
۳۱. قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ و اصلاحی ۱۳۴۷.
۳۲. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶.
۳۳. قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲.
۳۴. قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲.
۳۵. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹.
۳۶. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵.
۳۷. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.
۳۸. آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۶.

۳۹. آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱ و بند «ج» تبصره ۲ ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتمشکل پولی مصوب ۱۳۸۶.
۴۰. آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۸۸.
۴۱. آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳.
۴۲. دستورالعمل احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۹۵ کمیسیون مقررات و نظارت بانک مرکزی.
۴۳. آیین‌نامه تبلیغات در حوزه پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۹۸/۱۰/ هیأت وزیران.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Rochet, Jean- Charles (2007), *Why Are There So Many Banking Crises?*, Princeton University Press.
2. Singh, Dalvinder (2007), *Banking Regulation of UK and US Financial Markets*, Ashgate Publishing Company.

B) Articles

3. Barth, James R, Jr & Gerard Caprio, Levine, Ross (2002), "Bank Regulation And Supervision: What Works Best?", *National Bureau Of Economic Research*.
4. Namazi, Mohammad & Salehi, Mahdi (2010), "The Role of Inflation in Financial Repression: Evidence from Iran", *World Applied Sciences Journal* 11 (6).

References in Persian:

A) Books

1. Asdipour, Noushin (2019), *Supervision of banks and implementation methods*, Research Institute of Money and Banking ([In Persian](#)).
2. Elsan, Mustafa (2016), *Banking law*, 5th edition, Samt Publications ([In Persian](#)).
3. Constable, Mohammad Reza (2014), *Laws of commercial companies*, 9th edition, Samt Publications ([In Persian](#)).
4. Rashidi, Mehdi (2012), *International Banking* (1), 9th edition, Banking Higher Education Institute, Iran ([In Persian](#)).
5. Soltani, Mohammad (2010), *Banking Law*, Mizan Publications, first edition ([In Persian](#)).
6. Mishkin, Frederick, Eakins, Stanley (2011), *Markets and Financial Institutions*, translated by Dr. Hamid Kordbecheh, published by the Research Institute of Money and Banking, first edition, Vol.2 ([In Persian](#)).
7. Hadi Far, Daoud (2009), *Regulatory legal entities; Structure and mechanism of executive work*, Tehran: Etrat No Publishing, first edition ([In Persian](#)).

B) Articles

8. Esfandiari, Marzieh (2016), "The country's banking network is in danger of Ponzi trap", *bi-monthly news of the economy*, No. 149 ([In Persian](#)).
9. Bashiri, Sahar, Aziznejad, Samad (2016), "Evaluation of the Central Bank's performance in connection with the organization of unsecured credit institutions", serial number: 15734 ([In Persian](#)).
10. Pashaei, Hossein & Motamedi, Javad (2018), "Reforming judicial processes in the light of the strategy to resolve the conflict of interest situation", *Journal of Private Law*, No. 1, Vol. 16 ([In Persian](#)).
11. Tejali, Seyyed Ayatollah (2010), The effects of lowering the bank interest rate on inflation, employment and investment, Tehran, *Islamic Council Research Center*, No. 9 ([In Persian](#)).
12. Heydari, Hassan & Heydari, Narges (2015), "Reviewing the performance of the monetary and credit policy maker in Iran", serial number: 14792.
13. Dastgir, Ali Akbar & Jafarzadeh, Roya (2009), "Organizational Structure of Banking Supervision", *New Economy*, Year 7, No. 125 ([In Persian](#)).
14. Rahiminejad, Ismail (2016), *Pathology of the banking system (Analysis and investigation of the unstructured monetary market, first edition)*, serial number: 15141 ([In Persian](#)).
15. Rouhani, Sayyed Ali & Parhishkari, Sayyed Abbas (2015), Effective supervision of banks and the question of the authority of the supervisor, serial number: 15187 ([In Persian](#)).
16. Salarkia, Amir Abbas (2015), "Unauthorized financial institutions, the settlement process and the future", *bi-monthly "News of Economy"*, Monetary and Banking Research Institute of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran, No. 149 ([In Persian](#)).

17. Elsan, Mustafa (2011), "Comparative study of the legal authority of the regulatory body in banking", *Money and Economy Quarterly*, No. 9 ([In Persian](#)).
18. Habibzadeh, Mohammad Jafar ,Saber, Mahmoud & Samii Zenouz, Hossein; (2015), "Analysis of the risk of persistence in unauthorized employment in banking operations", *Monetary and Banking Research Quarterly*, ninth year, No. 28 ([In Persian](#)).
19. Samii Zenouz, Hossein & Habibzadeh, Mohammad Jafar, Mahmoud (2017), "Criminal Liability of Credit Institutions in Iranian Law", *Judicial Law Journal*, No. 100 ([In Persian](#)).
- 20- Akbar (2009) "Optimum Bank Interest Rate to Maximize Economic Growth in Iran", *Program and Budget Quarterly*, Year 14, No. 108 ([In Persian](#)).
21. Gurji, Ali Akbar & Mirtrabi, Hedi Sadat (2014), "Challenges of banking regulation in the context of Iran's legal system", *Banking Law Journal*, No. 7 ([In Persian](#)).
22. Mobasr, Dariush & Hakim Shoushtari, Nahid (2001), Expert report on the unorganized money market regulation bill, *Research Center of the Islamic Council* ([In Persian](#)).
23. Mollakrimi, Nemat Elah & Zarei, Ehsan Elah (2012), "Investigation of the status of credit cooperatives in the world and a review of how to organize and supervise trade and independent credit cooperatives in Iran", *Ravand Magazine*, No. 62 and 61 ([In Persian](#)).
24. Mousaviyan, Seyyed Abbas (2008), "Jurisprudential examination of bank interest rate determination", *Islamic Law Journal*, 14th year, No. 16 ([In Persian](#)).

C) Laws and regulations

25. Monetary and Banking Law of The Country approved in 1972 ([In Persian](#)).
26. Law on Regulation of Unorganized Money Market approved in 2013 ([In Persian](#)).
27. Anti-Money Laundering Law approved in 2016 ([In Persian](#)).
28. The Law on Punishing Disruptors in the Economic System of the Country approved in 1990 ([In Persian](#)).
29. Cooperative Companies Law approved in 1971 ([In Persian](#)).
30. Law on the Cooperative Sector of the Economy of the Islamic Republic of Iran approved in 1991 ([In Persian](#)).
31. Trade Law approved in 1922 and amended in 1968 ([In Persian](#)).
32. The Law on the Implementation of General Policies of Article 44 of the Constitution approved in 2016 ([In Persian](#)).
33. Islamic Penal Code approved in 2012 ([In Persian](#)).
34. Criminal Procedure Law approved in 2012 ([In Persian](#)).
35. The Law of The Fifth Five-Year Development Plan of The Islamic Republic of Iran approved in 2009 ([In Persian](#)).
36. The Law of The Sixth Five-Year Development Plan of The Islamic Republic of Iran approved in 2015 ([In Persian](#)).

37. The Law on Permanent Orders of The Country's Development Programs approved in 2015 ([In Persian](#)).
38. Executive Regulations of the Law on Regulation of Unorganized Money Market approved in 2016 ([In Persian](#)).
39. Executive Regulations, Note 3, Article 1 and Clause C, Note 2, Article 2 of the Law on Regulating the Unorganized Money Market approved in 2016 ([In Persian](#)).
40. Regulations on The Establishment and Administration of Banks and Non-Governmental Financial and Credit Institutions approved in 2018 ([In Persian](#)).
41. Regulations on How to Establish and Manage Non-Governmental Credit Institutions approved in 2013 ([In Persian](#)).
42. Instructions for Verification and Disqualification of Credit Institution Managers approved in 2015 by Central Bank Regulation and Supervision Commission ([In Persian](#)).
43. Regulations on Advertising in The Country's Monetary and Banking Sector, approved by the Council of Ministers on 10/08/2018 ([In Persian](#)).