

تحلیل نقش دولت در تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و تأثیر آن بر امنیت اقتصادی جهان اسلام

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

۱. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
۲. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
۳. استاد گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

اطلاعات مقاله

چکیده

در بسیاری از کشورهای اسلامی، بازار غیرمتشکل پولی به عنوان یکی از چالش‌های ساختاری نظام مالی، موجب بروز بحران‌های امنیتی، اقتصادی و اجتماعی شده است. فعالیت موسسات اعتباری غیرمجاز در این بازار، به دلیل خلأهای قانونی و ضعف نظارت نهادهای حاکمیتی، نه تنها موجب انحراف از سیاست‌های پولی و بانکی کشورها شده، بلکه اعتماد عمومی به نظام مالی را نیز با تهدید مواجه ساخته است. مسئله اصلی این پژوهش، بررسی ابعاد حقوقی و سیاست‌گذاری دولت در ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی و سنجش تأثیر آن بر امنیت، شفافیت و سلامت نظام پولی در کشورهای اسلامی است. سؤال محوری آن است که چگونه می‌توان با بهره‌گیری از ابزارهای حقوقی و مقررات‌گذاری دولت، الگوی مطلوبی برای کنترل و هدایت بازار غیرمتشکل پولی طراحی کرد تا ضمن مقابله با فعالیت موسسات اعتباری غیرمجاز، از بروز بحران‌های مالی و اجتماعی در جهان اسلام جلوگیری شود؟ فرضیه پژوهش بر این مبنا استوار است که تدوین مقررات جامع و اعمال نظارت مؤثر توسط نهادهای مرکزی پولی، به ویژه بانک مرکزی، می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در کاهش مخاطرات ناشی از بازار غیرمتشکل پولی ایفا کرده و زمینه‌ساز ارتقاء سلامت و شفافیت نظام مالی کشورهای اسلامی گردد. این مقاله با روش تحلیلی-توصیفی و با بهره‌گیری از منابع حقوقی، مقررات داخلی و بین‌المللی، به ارائه راهکارهایی برای طراحی الگوی مقررات‌گذاری مطلوب در بازار پولی جهان اسلام می‌پردازد.

تاریخ دریافت: ۲۷ بهمن ۱۴۰۲
تاریخ پذیرش: ۱۱ اردیبهشت ۱۴۰۳
تاریخ انتشار: ۲۰ آذر ۱۴۰۳

کلیدواژه‌ها:

حقوق، دولت، بازار
غیرمتشکل پولی، امنیت
اقتصادی، جهان اسلام.

* نویسنده مسئول:

دکتر محمدرضا ویژه

نشانی: دانشیار گروه حقوق عمومی
و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم
سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی،
تهران، ایران.

پست الکترونیک:

mrezavijeh@atu.ac.ir

استناد به این مقاله:

کاویانی، حامد و ویژه، محمدرضا و رستمی، ولی. (۱۴۰۳). تحلیل نقش دولت در تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و تأثیر آن بر امنیت اقتصادی جهان اسلام. *مطالعات بنیادین و کاربردی جهان اسلام*. ۳۶(۳)، ۳۱۱-۳۳۹.

۱. مقدمه

بازار پولی به عنوان یکی از ارکان اصلی نظام اقتصادی، نقش تعیین کننده‌ای در هدایت منابع مالی، کنترل تورم، و تضمین ثبات اقتصادی ایفا می‌کند. در این میان، بازار غیرمتشکل پولی که خارج از چارچوب‌های رسمی و قانونی فعالیت می‌کند، به یکی از چالش‌های جدی در بسیاری از کشورهای اسلامی تبدیل شده است. این بازار، با جذب سپرده‌های مردمی از طریق موسسات اعتباری غیرمجاز، نه تنها موجب اخلال در سیاست‌های پولی و بانکی می‌شود، بلکه زمینه‌ساز بروز بحران‌های اجتماعی و امنیتی نیز هست (صادقی، ۱۳۹۸: ۴۵). در کشورهای اسلامی، به ویژه آن دسته که در حال توسعه هستند، ضعف در ساختارهای نظارتی و قانونی موجب شده تا موسسات مالی غیرمجاز با سهولت بیشتری فعالیت کنند. این موسسات، با وعده سودهای بالا و بدون نظارت کافی، اعتماد عمومی را جلب کرده و در صورت بروز بحران، دولت‌ها را ناگزیر به مداخله و جبران خسارات می‌سازند. چنین روندی نه تنها بار مالی سنگینی بر دولت‌ها تحمیل می‌کند، بلکه موجب تضعیف اعتماد عمومی به نظام مالی رسمی نیز می‌شود (حسینی، ۱۴۰۰: ۷۲). از منظر حقوقی، نبود تعریف دقیق و جامع از بازار غیرمتشکل پولی، خلأهای قانونی در نحوه نظارت بر موسسات اعتباری، و عدم اجرای مؤثر قوانین موجود، از جمله عواملی هستند که به گسترش این بازار دامن زده‌اند. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، با وجود تلاش برای ساماندهی این حوزه، نتوانسته‌اند پاسخگوی پیچیدگی‌های موجود باشند و همچنان چالش‌های حقوقی و اجرایی پابرجاست (کریمی، ۱۳۹۷: ۸۸). در سطح مطالعاتی جهان اسلام، این مسئله ابعاد ژئوپلیتیکی نیز پیدا می‌کند؛ چرا که بی‌ثباتی مالی ناشی از فعالیت موسسات غیرمجاز می‌تواند به تضعیف امنیت اقتصادی منطقه‌ای و افزایش آسیب‌پذیری کشورها در برابر بحران‌های بین‌المللی منجر شود. از این رو، بررسی حقوقی و سیاست‌گذاری دولت‌ها در مواجهه با بازار غیرمتشکل پولی، نه تنها یک ضرورت داخلی، بلکه یک اولویت راهبردی در سطح جهان اسلام محسوب می‌شود (نصیری، ۱۴۰۱: ۱۰۳). هدف این مقاله، تحلیل حقوقی نقش دولت در تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، با تمرکز بر موسسات اعتباری غیرمجاز، و بررسی تأثیر این تنظیم‌گری بر امنیت، شفافیت و سلامت نظام پولی کشورهای اسلامی است. با بهره‌گیری از منابع حقوقی، مقررات داخلی و بین‌المللی، و تجارب کشورهای اسلامی، تلاش خواهد شد تا الگویی مطلوب برای مقررات‌گذاری در این بازار ارائه گردد که بتواند ضمن مقابله با چالش‌های موجود، زمینه‌ساز توسعه پایدار و ثبات اقتصادی در جهان اسلام باشد.

۲. پیشینه پژوهش

پژوهش‌های متعدد داخلی و خارجی به بررسی ابعاد ساختاری، حقوقی، اقتصادی و فناورانه بازارهای مالی پرداخته‌اند. در حوزه داخلی، تمرکز زیادی بر ریشه‌های آسیب‌های بازار مالی و نقش نهادهای نظارتی دیده می‌شود. یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های پژوهشگران، خطر شکل‌گیری انحصارهای اقتصادی در نتیجه خصوصی‌سازی بدون نظارت کافی بوده است؛ به‌گونه‌ای که زیان ناشی از انحصار بخش خصوصی می‌تواند از انحصار دولتی فراتر رود. این وضعیت یکی از عوامل موثر در رشد بازار غیرمتشکل پولی در ایران شناخته شده است.

هم‌چنین، گسترش فعالیت‌های بانکی خارج از چارچوب مجوزهای قانونی، ضرورت سامان‌دهی نهادهای مالی غیرمجاز را برجسته کرده است. نهادهای نظارتی با هدف تضمین امنیت و صحت معاملات، سعی در جلوگیری از ورشکستگی موسسات مالی و صیانت از حقوق پس‌اندازکنندگان دارند.

از منظر ساختاری، بازارهای مالی به دو دسته واقعی و مالی تقسیم می‌شوند که هرکدام ویژگی‌های خاص خود را دارند. بازار پول به‌عنوان یکی از ارکان اصلی مبادلات مالی، نیازمند شناسایی دقیق، تبیین کارکردها و نظارت موثر است. ساختار بازار سرمایه اسلامی نیز با تمرکز بر ابزارهای مالی مشروع، بورس اوراق بهادار و چالش‌های مربوط به تحول در نظام‌های موجود مورد بررسی قرار گرفته است.

مطالعات حقوقی نیز بر لزوم واگذاری تنظیم مقررات تخصصی به نهادهای ناظر تأکید دارند. در بسیاری از کشورها، قوانین عمومی توسط دولت وضع شده و جزئیات مقرراتی به نهادهای تخصصی سپرده می‌شود، روندی که در ایران با خلأ مواجهه بوده است. برخی آثار نظری نیز به مبانی شکل‌گیری نهاد بازار مالی، نقش دولت‌ها، و تعریف بازارهای مالی از دیدگاه اقتصاد سیاسی پرداخته‌اند.

در حوزه بین‌المللی، مقاله‌ای از نیکول آلن‌سپاچ نشان می‌دهد که شفافیت بیش‌ازحد در بانکداری می‌تواند منجر به تصمیم‌گیری‌های غیرکارآمد سپرده‌گذاران و در نهایت انحلال بانک‌ها شود. بر اساس مدل ارائه‌شده، سپرده‌گذاران در مواجهه با اطلاعات بیشتر، تنهاریسک

نزولی را در نظر می‌گیرند و از احتمال سودآوری آتی چشم‌پوشی می‌کنند، که این رفتار می‌تواند به تنظیم‌گری افراطی منجر شود. این نکته حائز اهمیت است، زیرا در شرایطی خاص، شفافیت به جای کاهش خطر اخلاقی، ممکن است ناکارآمدی سیستمی را افزایش دهد. همچنین، در پی بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸، مفهوم‌سازی جدیدی از نظارت مالی با محوریت فناوری‌های نوین شکل گرفت. مفهوم‌هایی مانند فناوری نظارتی (RegTech) و فناوری قانون‌گذاری (Fin-Tech) به‌عنوان ابزارهایی برای تقویت ثبات مالی، حفاظت از مصرف‌کننده، صداقت، یکپارچگی بازار و توسعه رقابت شناخته شدند. این تحولات، نهادهای قانون‌گذار را به استفاده از فناوری برای پاسخ به نیازهای در حال تحول بازارهای مالی سوق داده‌اند. در آخر متانی، در رساله‌ای با عنوان حقوق تنظیمی امور بانکی در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان در پرتو نظریه‌های منفعت عمومی و خصوصی با مطالعه تجارب کشور انگلستان در زمینه حقوق تنظیمی امور بانکی و تطبیق آن با حقوق تنظیمی امور بانکی در ایران، به تبیین مداخلات تنظیمی دولت در هر دو کشور در امور بانکی پرداخته است. از این منظر پس از بررسی مبانی نظری و مدل‌های تنظیمی حاکم بر امور بانکی، نهادهای تنظیم‌گر و انواع ابزارهای تنظیم‌گری از جهت ساختار، نرخ سپرده‌ها، سود تسهیلات و... مورد بررسی قرار گرفته و زیر هر یک موضع هر دو نظام حقوقی در امور بانکی نیز به بحث گذاشته شده است. حقوق تنظیمی امور بانکی در ایران در سایه مطالعه تجارب کشور انگلستان مورد بررسی قرار گرفت و ساز و کارهای مطلوب برای عملکرد بهینه تنظیم‌گری امور بانکی در ایران بیان شده است، پس از بررسی نظام بانکی انگلستان مشخص گردید که نظام بانکی ایران به علت بافت سنتی، عدم هماهنگی با آخرین استانداردهای جهانی و عدم اتخاذ و اجرای سیاست‌های راهبردی با آسیب‌های عدیده‌ای مواجه می‌باشد؛ چرا که تعارضات موجود میان قوانین حاکم بر نظام بانکی همچون قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ که اولی مبتنی بر اصول لیبرال (ربوی) و دیگری متکی بر الگوی بانکداری اسلامی (غیر ربوی) می‌باشد، نشانگر عدم انطباق کامل مفاد قوانین مذکور با یکدیگر است. علاوه بر این، سیاست‌های رقابتی در نظام پولی و بانکی کشور جایگاه مناسبی ندارد و بانک مرکزی به دنبال تأمین ثبات بانکی در شرایط نامناسب نظام اقتصادی کشور است. همچنین نحوه نصب و عزل رئیس کل بانک مرکزی که در اختیار کامل قوه مجریه قرار دارد و تابع نظریات قوه مذکور می‌باشد، استقلال بانک مرکزی را نشانه رفته و آسیب دیگری است.

۳. نقش دولت در تنظیم بازار غیرمتشکل پولی

نقش دولت در تنظیم و کنترل بازار غیرمتشکل پولی، به ویژه در کشورهای اسلامی، یکی از ابعاد بنیادین سیاست‌گذاری اقتصادی است که تأثیر مستقیمی بر ثبات مالی، افزایش اعتماد عمومی و تحقق توسعه پایدار دارد. در این کشورها، گسترش بازارهای غیررسمی عمدتاً ناشی از خلأهای قانونی، ضعف در نهادهای نظارتی رسمی و ناکارآمدی نظام بانکی سنتی بوده است. دولت‌ها در واکنش به این چالش‌ها، اقدام به تدوین قوانین، ایجاد نهادهای نظارتی و اجرای اصلاحات نهادی کرده‌اند. با این حال، اثربخشی این اقدامات تا حد زیادی به استقلال نهادی، توان اجرایی و انسجام سیاستی دستگاه‌های ناظر وابسته است (El Hamiani Khatat, 2016).

در همین راستا، جمهوری اسلامی ایران در قالب ماده ۹ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه (۱۴۰۳-۱۴۰۷)، رویکردی نظام‌مند و ساختارمند برای مقابله با فعالیت‌های بازار غیرمتشکل پولی و ارتقاء سطح شفافیت و سلامت نظام اعتباری اتخاذ کرده است. این ماده، بانک مرکزی را مکلف می‌سازد تا در سال نخست اجرای برنامه، دستورالعملی جامع برای تعیین حدود و ساختار فعالیت انواع مؤسسات اعتباری (اعم از بانک‌های جامع، تجاری، تخصصی، توسعه‌ای، قرض‌الحسنه و...) تدوین کند. این تفکیک ساختاری، نه تنها زمینه‌ساز کاهش فعالیت‌های بدون مجوز و کنترل نشده خواهد بود، بلکه با فراهم‌سازی چارچوبی مشخص، به افزایش پیش‌بینی‌پذیری و اعتماد فعالان اقتصادی منجر می‌شود.

از دیگر مفاد برجسته این ماده می‌توان به الزام قانونی مؤسسات به ارائه اطلاعات کامل، دقیق و به‌موقع به بازرسان بانک مرکزی اشاره کرد. قانون‌گذار در این ماده، ارائه اطلاعات خلاف واقع یا ناقص را جرم‌انگاری کرده و به این ترتیب، بسترهای قانونی برای افزایش شفافیت و پاسخگویی در حوزه پولی را تقویت نموده است. این امر با توصیه‌های مطرح‌شده در ادبیات مالی و مطالعات تطبیقی در زمینه «تنظیم‌گری هوشمند» (Smart Regulation) و بهره‌گیری از فناوری‌های RegTech همخوانی دارد (Arner et al., 2016).

علاوه بر این، محدودسازی امکان تأسیس نهادهای مالی توسط مؤسسات اعتباری بدون مجوز، و ممنوعیت مالکیت متقاطع سهام در نهادهای تابعه، از دیگر ابزارهای کنترلی پیش‌بینی شده در این ماده است که از منظر حقوقی و نظارتی، در راستای کنترل تعارض منافع و پیشگیری از ریسک‌های سیستمی تفسیر می‌گردد. به‌طور کلی، می‌توان ماده ۹ برنامه هفتم توسعه را

نمونه‌ای از همگرایی بین حقوق تنظیمی، نظارت نهادی و سیاست‌گذاری پولی پیش‌نگرانه تلقی کرد که در مسیر ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی ایران گام مهمی به شمار می‌رود.

۱-۳. وضعیت بازار غیرمتشکل پولی در کشورهای اسلامی

در بسیاری از کشورهای اسلامی، بازار غیرمتشکل پولی به یکی از چالش‌های ساختاری نظام مالی تبدیل شده است. این بازارها عمدتاً خارج از چارچوب‌های رسمی و نظارتی فعالیت می‌کنند و با جذب سپرده‌های مردمی از طریق موسسات اعتباری غیرمجاز، موجب اخلاف در سیاست‌های پولی و بانکی می‌شوند. در کشورهایی مانند ایران، پاکستان، مصر و اندونزی، ضعف در ساختارهای قانونی و نظارتی، زمینه‌ساز رشد این موسسات شده است که در مواقع بحران، دولت‌ها را ناگزیر به مداخله و جبران خسارات می‌سازد (صادقی، ۱۳۹۸: ۴۵؛ حسینی، ۱۴۰۰: ۷۲). از منظر حقوقی، نبود تعریف دقیق و جامع از بازار غیرمتشکل پولی و خلأهای قانونی در نحوه نظارت بر موسسات اعتباری، از جمله عوامل مؤثر در گسترش این بازارهاست. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، با وجود تلاش برای ساماندهی این حوزه، نتوانسته‌اند پاسخگوی پیچیدگی‌های موجود باشند. در نتیجه، موسسات غیرمجاز با وعده سودهای بالا و بدون نظارت کافی، اعتماد عمومی را جلب کرده و در صورت بروز بحران، موجب تضعیف اعتماد به نظام مالی رسمی می‌شوند (کریمی، ۱۳۹۷: ۸۸). در سطح منطقه‌ای، بی‌ثباتی مالی ناشی از فعالیت موسسات غیرمجاز می‌تواند به تضعیف امنیت اقتصادی جهان اسلام منجر شود. این بی‌ثباتی نه تنها موجب کاهش سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی می‌شود، بلکه آسیب‌پذیری کشورها در برابر بحران‌های بین‌المللی را نیز افزایش می‌دهد. پژوهش‌ها نشان می‌دهند که در کشورهای اسلامی، به‌ویژه آن‌هایی که در حال توسعه هستند، بازارهای غیررسمی مالی سهم قابل توجهی از فعالیت‌های اقتصادی را به خود اختصاص داده‌اند و این امر مانعی جدی برای تحقق توسعه پایدار است (Muhammed et al., 2024, 198).

از منظر سیاست‌گذاری، نبود چارچوب‌های نظارتی منسجم و نهادهای مستقل برای کنترل بازار غیرمتشکل پولی، موجب شده تا دولت‌ها نتوانند به‌طور مؤثر با این پدیده مقابله کنند. در بسیاری از کشورها، نهادهای نظارتی فاقد استقلال کافی هستند و در نتیجه، توانایی لازم برای اعمال مقررات و برخورد با تخلفات را ندارند. این ضعف ساختاری، زمینه‌ساز رشد موسسات غیرمجاز

و افزایش ریسک‌های سیستماتیک در بازارهای مالی شده است (El Hamiani Khatat, 2016:19). برای مقابله با چالش‌های بازار غیرمتشکل پولی در کشورهای اسلامی، نیاز به تدوین مقررات جامع، تقویت نهادهای نظارتی، و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین نظارتی مانند RegTech وجود دارد. این اقدامات می‌توانند ضمن ارتقاء شفافیت و سلامت نظام مالی، اعتماد عمومی را نیز بازسازی کنند. تجربه‌های کشورهایمانند مالزی و بحرین در استفاده از فناوری‌های نظارتی و استانداردسازی مقررات، نشان‌دهنده ظرفیت بالای این ابزارها در ساماندهی بازارهای مالی اسلامی است (Arner et al., 2016, p. 12).

۲-۳. تحلیل تطبیقی بازار غیرمتشکل پولی با وضعیت بین‌المللی

تحلیل تطبیقی بازار غیرمتشکل پولی با مطالعات بین‌المللی، نشان‌دهنده تفاوت‌های ساختاری، نهادی و سیاستی میان کشورهای اسلامی و سایر کشورهاست. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، از جمله کشورهای اسلامی، بازارهای غیررسمی مالی به دلیل ضعف در نهادهای نظارتی، ناکارآمدی نظام بانکی رسمی، و عدم دسترسی عمومی به خدمات مالی شکل گرفته‌اند. در مقابل، کشورهای توسعه‌یافته با بهره‌گیری از چارچوب‌های قانونی منسجم و فناوری‌های نظارتی پیشرفته، توانسته‌اند تا حد زیادی فعالیت‌های مالی غیررسمی را کنترل و محدود کنند (Ack-5, 2023. 5; rill & Igudia, 2016, 7). در کشورهای اسلامی، ویژگی‌های خاصی مانند ممنوعیت بهره، ساختارهای مالی مبتنی بر مشارکت در سود و زیان، و دوگانگی نظام بانکی (اسلامی و متعارف) موجب پیچیدگی بیشتر در تنظیم بازارهای غیرمتشکل پولی شده‌اند. مطالعات صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که در کشورهای با نظام بانکی اسلامی، نبود ابزارهای سیاست‌گذاری پولی متناسب با اصول شرعی، موجب گسترش بازارهای غیررسمی و کاهش اثربخشی سیاست‌های پولی شده است (El Hamiani Khatat, 2016: 19). در حالی که کشورهای غیراسلامی با استفاده از نرخ بهره و ابزارهای متعارف، کنترل بیشتری بر نقدینگی و فعالیت‌های مالی دارند.

مطالعات تطبیقی همچنین نشان می‌دهند که در کشورهای با سهم بالای اقتصاد غیررسمی، سیاست‌های پولی با چالش‌های جدی مواجه‌اند. برای مثال، در مطالعه‌ای بر اقتصاد ایران، وجود بخش غیررسمی گسترده موجب کاهش اثربخشی شوک‌های پولی و افزایش نوسانات اقتصادی شده است (Mirfatah et al., 2019:12). در مقابل، در کشورهایی مانند برزیل، استفاده

از مدل‌های تعادل عمومی پویای تصادفی (DSGE) نشان داده که سیاست‌های پولی در حضور بخش غیررسمی نیازمند طراحی متفاوتی هستند تا بتوانند به اهداف تثبیت اقتصادی دست یابند (Aït Lahcen, 2020: 3).

از منظر سیاست‌گذاری، کشورهای توسعه‌یافته با بهره‌گیری از داده‌های دقیق، چارچوب‌های نظارتی شفاف، و همکاری‌های بین‌المللی، توانسته‌اند بازارهای غیررسمی را به تدریج به سمت رسمی شدن هدایت کنند. در مقابل، کشورهای اسلامی به دلیل محدودیت‌های نهادی، ضعف در جمع‌آوری داده‌ها، و پیچیدگی‌های شرعی، با چالش‌های بیشتری مواجه‌اند. پژوهش‌ها تأکید دارند که برای موفقیت در تنظیم بازارهای غیرمتشکل پولی، باید به تفاوت‌های فرهنگی، حقوقی و اقتصادی میان کشورها توجه ویژه داشت (Ackrill & Igudia, 2023, p. 17; Fioretos, 2019, : 1138).

در نهایت، تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که مسیر اصلاح بازارهای غیرمتشکل پولی در کشورهای اسلامی نیازمند رویکردی چندبعدی است؛ از جمله توسعه ابزارهای مالی اسلامی، تقویت نهادهای نظارتی مستقل، بهره‌گیری از فناوری‌های نوین مانند RegTech، و ارتقاء سواد مالی عمومی. تجربه کشورهای موفق مانند مالزی و اندونزی در توسعه بازارهای اسلامی رسمی، می‌تواند الگویی برای سایر کشورهای اسلامی باشد تا ضمن حفظ اصول شرعی، به سمت ثبات مالی و توسعه پایدار حرکت کنند (Muhammed et al., 2024: 198; Arner et al., 2016: 12).

۴. گونه‌ها و هنجارهای حقوقی حاکم بر مقررات گذاری دولت در بازار غیر متشکل پولی

از حیث گونه‌های مقررات گذاری، انواع مقررات گذاری دولت در بازار غیرمتشکل پولی در چهار نوع مقررات گذاری احتیاطی، مقررات گذاری رفتار تجاری، مقررات گذاری نظامند و مقررات گذاری حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مورد بررسی قرار می‌گیرد. هنجارهای حقوقی حاکم بر مقررات گذاری دولت در بازار غیرمتشکل پولی نیز مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۴-۱. گونه‌های مقررات گذاری دولت در بازار غیر متشکل پولی

این قسمت انواع مقررات گذاری دولت در بازار غیرمتشکل پولی در ۴ شکل مقررات گذاری احتیاطی، مقررات گذاری رفتار تجاری، مقررات گذاری نظامند و مقررات گذاری حمایت از

حقوق مصرف کنندگان مورد بررسی قرار می گیرد. مقرراتی موسوم به مقررات احتیاطی با رویکرد پیشگیرانه و به منظور پیشگیری از به مخاطره افتادن منافع سپرده گذاران و ورشکستگی موسسات پولی وضع می شود. (امین آزاد، ۱۳۹۰؛ ۱۵۰)

در بحث حاضر، وصف «احتیاطی» در کنار لفظ «مقررات»، به رویکرد خاصی از قوانین و مقررات اشاره دارد که واجد رویکردی پیشگیرانه هستند. در واقع مقرره‌ی احتیاطی، آن دستور، فرمان یا قاعده‌ای است که با دوراندیشی و دقت در رفتارهای آینده به دنبال پیشگیری از وقوع یک ریسک، خلأ یا هنجار آسیب زا می باشد. با توجه به اینکه مقررات احتیاطی سابقه کاربردی و پژوهشی چندانی نداشته است، تعاریف ارائه شده از این اصطلاح نیز سابقه زیادی در ادبیات پژوهشی و کارکردی این حوزه ندارد.

لذا ارائه تعریف و مفهوم کاربردی از مقررات احتیاطی بیشتر با بیان اوصاف و ویژگی‌های این نهاد حقوقی اقتصادی همراه بوده است. عنصر مشترکی که در تمامی تعابیر و تعاریف ارائه شده وجود دارد تأکید بر ویژگی خاص این دسته از مقررات نظارتی یعنی حفظ ثبات، ایمنی و سلامت نظام پولی در پرتو پیش بینی ریسک‌های نهاد‌های پولی است. (Tarullo, 2014, 26)

بنابراین به نظر می‌رسد برای ارائه تعریفی جامع از مقررات احتیاطی در مفهوم حقوقی آن باید گفت، آن دسته از تدابیر نظارتی است که با رویکردی پیشگیرانه منجر به کنترل ریسک‌های عملیات بانکی شده و در نتیجه‌ی تنظیم‌گری نهاد‌های ناظر و مقررات گذار، قالبی الزام آور پیدا می‌کند. (عباس پور، ۱۳۹۷: ۱۶) از دیدگاه اقتصادی، مقررات احتیاطی مبتنی بر عدم برابری اطلاعات است. اگرچه موضوع سلامت و درستی موسسات پولی برای بسیاری از مصرف کنندگان هنگامی که می‌خواهند در خصوص برقراری رابطه یا عدم برقراری آن تصمیم بگیرند، حائز اهمیت است اما معمولاً مصرف کنندگان در موقعیتی قرار ندارند که بتوانند به گونه‌ای مؤثر از این امر اطمینان حاصل نمایند. مصرف کنندگان معمولاً فاقد دانش و مهارت کافی برای چنین قضاوت‌هایی هستند چرا که از جهت اطلاعاتی در وضعیت مناسبی قرار ندارند که بتوانند در زمان عقد قرارداد با یک نهاد پولی و اعتباری در خصوص موقعیت آن اظهار نظر نمایند.

علاوه بر این سلامت یک نهاد پولی، تا حدودی به تصمیماتی بستگی دارد که نهاد پس از عقد یک قرارداد می‌گیرد و مصرف کنندگان نمی‌توانند عملکرد آنرا پس از عقد قرارداد مورد نظارت قرار دهند. در واقع، اطلاعاتی که در زمان عقد قرارداد و امضای آن به دست می‌آیند در

رابطه با رفتار بعدی شرکت‌ها کارایی نخواهد داشت. (Llewellyn, 1999, 10)

مقررات احتیاطی با موضوعاتی از قبیل: « کفایت دارایی‌ها، ذخیره‌گیری کافی و بیمه سپرده « در ارتباط می‌باشد.

سرمایه کافی به عنوان یک ضربه گیر در مقابل ضرر عمل می‌کند و اطمینان حاصل می‌شود که ضررهای نهاد پولی در ابتدا توسط سهامداران پرداخته می‌شود و بدین ترتیب اعتماد سایرین افزایش می‌یابد و با وجود سرمایه به تامین مالی و زیر ساخت‌های کسب و کار کمک می‌شود. (Ware, 1996: 9-10)

به دلیل حفاظتی که این نسبت در برابر زیان‌های وارده ایجاد می‌کند، حفظ و نگهداری سرمایه کافی و متناسب با مخاطرات موجود منبع اصلی اعتماد به هر بانک به طور اخص و سیستم بانکی به طور اعم است. مساله دیگر عبارت است از ذخیره‌گیری کافی. موسسات پولی، باید ذخیره‌های کافی برای استهلاک و یا کاهش ارزش دارایی‌های خود و برای تعهدات خود که باید ایفا شوند و نیز برای زیان‌هایی که متحمل خواهند شد یا ممکن است متحمل شود در نظر بگیرند. (Cartwright, 2004: 49)

دولت‌ها عمدتاً در بخش بانکی، به طرق مختلف مداخله می‌کنند. دامنه‌ی این مداخلات از اعمال نظر در مرحله ورود بانک‌های جدید تا شرایط فعالیت در صنعت و حتی خروج از بازار تسری می‌یابد. مقررات گذاری احتیاطی، مقررات گذاری رفتار تجاری، مقررات گذاری نظام مند و مقررات گذاری حمایت از حقوق مصرف کننده‌ها از مهمترین گونه‌های مقررات گذاری بانکی هستند که در این قسمت به تبیین هر یک می‌پردازیم.

۴-۲. مقررات احتیاطی کفایت سرمایه

پس از آنکه الزامات ورود به صنعت بانکداری تامین شد، بانک‌ها و به طور خاص، موسسات پولی و اعتباری نظیر صندوق‌های قرض الحسنه و موسسات اعتباری، ملزم خواهند بود تا حداقل سرمایه‌ی مورد نیاز برای ورود به فعالیت را تامین کرده و در عین حال، حداقل نسبت سرمایه به دارایی آنان، متناسب با گسترش حوزه عملکرد، رشد یابد. تنظیم سطح سرمایه، یکی از محوری‌ترین روش‌های مداخله در امور مرتبط با فعالیت‌های بانکی است چراکه می‌تواند بر درجه مخاطره پذیری فعالیت‌های موسسات اعتباری تاثیر بگذارد و در عین حال در برابر

زیان‌های غیر منتظره، پوششی ضربه گیر پدید آورد. (نصیری، ۱۳۹۸: ۱۰۲)

در واقع به هر میزان که حجم تعهدات در موسسات اعتباری محدودتر باشد، صاحبان آن، انگیزه بیشتری برای مشارکت در امور پر مخاطره خواهند داشت. لذا، الزامات مبتنی بر کفایت سرمایه، می‌تواند عاملی مهم در تعیین درجه مخاطره‌پذیری بانک‌ها باشد. در سال ۱۹۹۸، کمیته بازل به عنوان نخستین و مهمترین سازمان بین‌المللی هماهنگ‌سازی اصول مقررات و نظارت بانکی، نخستین سند الزامات سرمایه را تحت عنوان "بازل" در سال ۱۹۸۸ میلادی منتشر کرد. بازل ۱، بر ریسک اعتباری متمرکز بود و الزامات سایر ریسک‌های بانکی به مقررات گذاران داخلی وانهاده شد. دو هدف اصلی این سند عبارت بودند از: « تقویت سلامت و ثبات سیستم بانکی بین‌المللی و کاهش نابرابری رقابتی میان بانک‌های بین‌المللی. » بازل ۱ در پی تعیین سطح حداقلی از سرمایه بود و بنابراین، ناظران داخلی می‌توانستند ذخیره سرمایه را بالاتر از این حداقل الزامی کنند.

در سال ۲۰۰۴، کمیته بازل به لحاظ کاستی‌هایی که در بازل ۱ وجود داشت، سند بازل را منتشر ساخت. در بازل ۲ نیز همانند بازل، حداقل سرمایه همان ۸٪ باقی ماند. لیکن، موزون‌سازی ریسک محور دارایی‌ها از روش "یک شیوه واحد متناسب برای همه" به شیوه‌های "متناسب سازی با وضعیت انفرادی بانک‌ها"^۲ تغییر کرد.

بحران بانکی سال ۲۰۰۸ میلادی که توجهات را به ریسک سیستمی به نحو جدی تری معطوف کرد از همان سال، بازیگران اصلی بازار مالی جهانی را به انجام اقدامات لازم برای تدوین بازل ۳ واداشت.

بازل ۳ در سال ۲۰۱۰ میلادی، نسبت کفایت سرمایه را همان رابطه‌ی میان کل سرمایه به دارایی‌های موزون به ریسک بانک معرفی می‌کند. بازل ۳، با اتخاذ رویکرد پیش‌نگرانه، تعیین سرمایه بالاتر و نگه داری دارایی‌های نقد برای مقابله با ریسک نقدینگی موجب می‌شود که بانک‌ها زمانی که با کسری سرمایه مواجه هستند، به توسعه‌ی کسب و کار وام دهی نپردازند و اطمینان حاصل کنند که نقدینگی کافی دارند.

-
1. One- Size- Fits- all.
 2. Tailor- made.

در ایران نیز، مصوبه‌ی حاکم بر کفایت سرمایه موسسات اعتباری، «دستور العمل سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه موسسات اعتباری اصلاحی ۱۳۹۷ (مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۲۳)» می‌باشد. وفق ماده ۶ این دستورالعمل، نسبت کفایت سرمایه برابر است با نسبت سرمایه نظارتی به کل دارایی‌های موزون به ریسک که باید حداقل ۸٪ باشد.

طبق ماده ۲، سرمایه نظارتی از مجموع سرمایه لایه ۱ و لایه ۲ تشکیل می‌شود. مطابق ماده ۳، سرمایه پرداخت شده (منابع تامین شده توسط سهامداران)، صرف سهام^۲، سود (زیان) انباشته اندوخته قانونی، اندوخته احتیاطی، سایر اندوخته‌ها جملگی ارقام سرمایه لایه ۱ محسوب می‌شوند. ارقام سرمایه لایه ۲ نیز عبارت هستند از: ۱) بدهی ناشی از انتشار اوراق بدهی توسط موسسات اعتباری و سایر بدهی‌های موسسه اعتباری (۲) ذخیره مطالبات مشکوک الوصول عام حداکثر به میزان ۱/۲۵ درصد دارایی‌های موزون به ریسک (۳) حداکثر ۴۵٪ مبلغ حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌ها اعم از ثابت، سهام و اوراق بهادار

باید توجه داشت که سهام دارن اصلی موسسات اعتباری، عمدتاً سهام داران عمده و شرکت‌های بزرگ هستند. در شرایط نامطلوب، عمدتاً موسسه اعتباری، تمایلی به افزایش سرمایه از سوی چنین سهامدارانی مشاهده نمی‌شود. طبعاً، اگر این موسسه زیان انباشته داشته باشد و فاقد اندوخته هم باشد، تجدید ارزیابی دارایی‌های موجود شرکت به قیمت روز و منظور کردن آن به عنوان افزایش سرمایه یکی از گزینه‌های ممکن برای موسسات اعتباری خواهد بود. این موضوع در حالی است که طبق تبصره ۲ ماده ۱۵۸ لایحه صلاح قسمتی از قانون تجارت، افزایش سرمایه شرکت از محل اندوخته قانونی ممنوع است اما بر اساس دستور العمل مطروحه، افزایش سرمایه بانک‌ها و موسسات اعتباری از محل اندوخته قانونی در صورت وجود، بلامانع است.

۴-۳. مقررات احتیاطی حاکم بر اعطای تسهیلات بانکی

بانک‌ها و موسسات اعتباری در فرآیند تخصیص اعتبار، به مانند هرگونه قرض دهنده دیگر، منطقی‌ترین بایست برای مهار ریسک اعتباری متقاضی اعتبار، اقدامات لازم را انجام دهند. هدف یک دسته از مقررات احتیاطی مذکور، کاهش ریسک اعتباری و احتمال ورشکستگی بانک هاست.

۳. صرف سهام، عبارت است از عرضه سهام به قیمتی بیش از ارزش اسمی سهام. ماده ۱۶۰ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت به صرف سهام مربوط است.

در این نوع از مقررات، مقررات گذار معمولاً به تعیین سقف میزان تسهیلاتی که بانکها می‌توانند به وام گیرنده واحد اعطا کنند می‌پردازند. در حال حاضر، در مقررات بانکی ایران، مقررات مربوط به محدودیت در اعطای تسهیلات بانکی و وام گیرنده واحد را در «آیین نامه تسهیلات و تعهدات کلان» مصوب سال ۱۳۹۲ شورای پول و اعتبار و «مجموعه‌ی رهنمودهایی برای مدیریت موثر ریسک اعتباری» ابلاغی سال ۱۳۸۶ می‌توان یافت.

در آیین نامه یاد شده، به جای استفاده از ترکیب «وام گیرنده واحد»، اصطلاح «ذینفع واحد» به کار رفته است که به نظر می‌رسد استعمال لفظ مذکور صحیح‌تر باشد چراکه تبادر ذهنی از وام گیرنده واحد، یکسان بودن شخص حقیقی یا حقوقی متقاضی وام‌های مختلف است. حال آنکه مقصود اصلی آن است که علی‌رغم تقاضای وام توسط مشخصات هویتی مختلف، ذینفع نهایی و اصلی تسهیلات اعطایی، شخص واحدی باشد. وفق ماده ۲ آیین نامه یاد شده، اقسام حالات ذینفع واحد بودن را مشخص کرده است. بر این اساس، از جمله اشخاص حقیقی و حقوقی که به لحاظ مالکیتی، مدیریتی، مالی و کنترلی دارای روابطی باهم باشند از مصادیق حالات ذینفع واحد بودن می‌باشد.

هم چنین بر اساس حکم ماده ۷ این آیین نامه، حداکثر مجموع تسهیلات و تعهدات کلان بانکها و سایر موسسات اعتباری نباید از ۸ برابر سرمایه پایه‌ی بانکها تجاوز کند. از جمله تکالیف بانکها و موسسات اعتباری در اجرای آیین نامه مذکور، استفاده از نظام کنترل داخلی در انجام این الزامات و نیز گزارش دهی موارد اعطایی تسهیلات و تعهدات کلان به ذینفع واحد به بانک مرکزی است. البته لازم به ذکر است که مستثنی کردن شرکتها و نهادهای دولتی از شمول آیین نامه یاد شده توسط شورای پول و اعتبار، باعث افزایش ریسک بانکها و افزایش مطالبات غیر جاری بانکها شده است. (عزیزنژاد و نجفی، ۱۳۹۶: ۳۶۷)

۴-۴. مقررات گذاری رفتار تجاری

این مقررات، آشکارترین نوع مقررات برای حمایت از مصرف کنندگان می‌باشد و برای این طراحی شده‌اند تا قواعد ثابت و دستورالعمل‌هایی را در خصوص رفتار مناسب و رویه‌های تجاری برای رفتار با مشتریان ایجاد کنند. (Llewellyn, 1999: 11)

مجموعه مقررات گذاری رفتار تجاری چهار تعهد اصلی است که مبنای رابطه میان عضو

و مشتری را تشکیل می‌دهند. اعضا تعهد می‌کنند که «در تمامی معاملات خود با مشتری به نحو منصفانه و معقول با وی برخورد نمایند؛ به مشتریان کمک کنند که بفهمند خدمات تولیدات مالی آنها چگونه عمل می‌کنند؛ اگر مشکلی به وجود آمد به سرعت و با همدلی به مشتری پردازند و مجموعه مقررات را اعلام نموده و آن را در دسترس کارکنان خود بگذارند تا کارکنان مزبور آن را ارجاع نمایند.»

با این حال توجه به این نکته مهم است که مقررات رفتار تجاری و مقررات احتیاطی با یکدیگر ارتباط دارند و تا حدود زیادی هر دو در پی آن هستند که مشکلات ناشی از نابرابری اطلاعات میان مصرف‌کنندگان و عرضه‌کنندگان خدمات مالی را کاهش دهند. (Briault, 2002: 18)

با این حال مواردی نیز وجود دارد که در آنها این تعارضات آشکار خواهند بود. مانند مواردی که رفتار منصفانه با مصرف‌کنندگان و ارائه‌ی اطلاعات مفید به آنان سلامت مالی بانک و موسسات پولی را تهدید می‌نماید. نمونه‌های آن عبارتند از مواردی که دادن خسارت به برخی از مصرف‌کنندگان، سلامت مالی شرکت را به خطر می‌اندازد و یا مواردی که افزایش اطلاعات باعث می‌شود که مصرف‌کنندگان از دریافت خدمات از آن شرکت منصرف شوند و به شرکت‌های دیگری روی آورند. (Briault, 2002: 18-19)

نتیجه‌ای که وی از این مسائل می‌گیرد این است که حل تعارضات مشکل است و در هر مورد باید میان منافع گروه‌های خاصی از مصرف‌کنندگان تعادل و توازن برقرار نمود.

مقررات گذاری رفتار تجاری، نظارت بر نحوه‌ی رفتار ارائه‌کنندگان خدمات پولی با مشتریان آنها است. فی‌المثل این نکته که آیا در قراردادهای نهادهای پولی و اعتباری با مشتریان آنها، اعم از سپرده‌گذاران و دریافت‌کنندگان تسهیلات، مصلحت مشتریان رعایت می‌شود یا به آنها اجحاف می‌شود، امری است که در حیطه‌ی مقررات گذاری رفتار تجاری قرار دارد.

همچنین، امور دیگری نظیر اینکه ایا اطلاعات، با شفافیت کامل به مشتریان ارائه می‌شود یا به نحوی مبهم و ناقص، آیا تبلیغات ارائه‌کنندگان خدمات پولی و بانکی، صحیح و آگاهی‌دهنده است یا مبتنی بر اطلاعات نادرست و اغواکننده، آیا قراردادهای تنظیمی، مطابق قانون هستند یا برخلاف آن تنظیم شده‌اند و بسیاری مسائل دیگر که به طور مستقیم به رابطه میان ارائه‌کنندگان خدمات پولی و مشتریان آنها مربوط می‌شوند، جملگی مسائل مربوط به مقررات

گذاری بر عملیات تجاری هستند.

۴-۵. مقررات گذاری نظام مند

مقررات نظام مند به ایمنی و درستی بانک‌ها و موسسات اعتباری از جهت جلوگیری از ریسک سیستمی ارتباط دارد. (Goodhart, 1998: 5)

ریسک نظام مند عبارت است از اینکه شکست یک مؤسسه مالی به شکل دومینو منتهی به شکست سایر نهادها و مؤسسات مالی شود. این امر در نهایت می‌تواند منجر به شکست کل نظام مالی شود و آثار گسترده‌ای بر اقتصاد ملی و بین‌المللی داشته باشد. شاید مهمترین دلیل بر اینکه بانک‌ها و موسسات اعتباری می‌توانند چنین اثری را ایجاد نمایند و در عین حال در مقابل آن آسیب پذیر باشند، ماهیت بانکداری بخشی ذخایر باشد.

رویکرد حاکم بر آن، ضابطه مند کردن حوزه عمل مؤسسات اعتباری، تبیین حقوق و تکالیف مؤسسه اعتباری در قبال طرف‌های مرتبط با آن و همچنین تنظیم و تعریف روابط فی‌مابین مؤسسه اعتباری با سایرین می‌باشد. مقرراتی همچون ضوابط تأسیس، نحوه اداره، فعالیت، انحلال و ورشکستگی در شمول این مقررات قرار می‌گیرند. (گرچی و میرترابی، ۱۳۹۵: ۱۰۳)

۴-۶. مقررات گذاری حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان

اهمیت این دسته از مقررات، آنجا مشخص می‌شود که بحران بانکی سال ۲۰۰۸ میلادی، نواقص چهارچوب حقوقی مقررات حمایت از حقوق مصرف‌کننده را در کشورهای توسعه یافته و با درآمد بالا آشکار ساخت. چنانچه یکی از عوامل بحران اخیر، فقدان افشای کارآمد اطلاعات و تبلیغات همراه کننده در سمت عرضه کننده خدمات مالی و ناتوانی مصرف‌کننده در فهم صحیح پیچیدگی‌های محصولات مالی سال‌های در آستانه‌ی بحران بانکی بوده است. (Ardic, 2011: 2)

در حقوق ایران، قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، نخستین قانون عامی است که در موضوع حمایت از حقوق مصرف‌کننده در سال ۱۳۸۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

مطابق ماده ۱ قانون یاد شده، این قانون حاکم بر کلیه عرضه‌کنندگان کالا و خدمات است. بر اساس ماده ۶ این قانون، بانک‌ها نیز مکلف به رعایت قواعد عام این قانون و

دستورالعمل‌های مربوطه آن هستند. در مجموع، علی‌رغم اینکه می‌توان بانک‌ها را مشمول قواعد منع تبانی عرضه کنندگان کالا و خدمات موضوع ماده ۸ این قانون دانست، این قانون دربر دارنده‌ی احکامی مناسب و مرتبط با خصایص خدمات مالی به ویژه در خصوص حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان بانک‌ها نیست.

در واقع، یکی از مهمترین ارکان لازم برای حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، وجود ساز و کارهای حل و فصل اختلافات است. با توجه به دو مشکل عدم تقارن اطلاعات و نابرابری قدرت عرضه‌کننده و مصرف‌کننده خدمات مالی، احتمال آغاز فرآیند قضایی علیه بانک را بعید می‌دانند.

به همین دلیل، وجود یک مکانیسم حل اختلاف دو مرحله‌ای را در صنعت خدمات مالی خرد موثر می‌دانند. در این مکانیسم، در مرحله اول رسیدگی، مرجع رسیدگی به شکایت مشتریان، درون ساختار خود بانک‌ها و موسسات اعتباری تشکیل می‌شود. در صورت عدم موافقت مشتری با تصمیم اتخاذ شده توسط رکن رسیدگی بدوی، مصرف‌کننده باید بتواند به یک شخص ثالث مستقل برای اعتراض به تصمیم اخذ شده مراجعه کند اما به نظر می‌رسد هرچند مصرف‌کنندگان خدمات مالی به ویژه مشتریان بانک‌ها اغلب به جزییات حقوق حمایتی خود آگاهی ندارند، لیکن چنانچه توسل ایشان به مرجع قضایی بعید باشد، توسل ایشان به چنین رکنی چگونه ممکن است؟

به نظر می‌رسد چنین مکانیسم طراحی شده‌ای برای فیصله اختلافات بیشتر به جهت رسیدگی تخصصی به موضوعات اختلاف مصرف‌کننده و عرضه‌کننده ایجاد می‌شود. در قوانینی مانند قانون پولی و بانکی کشور و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، نشانه‌هایی از چنین سیستمی وجود ندارد.

البته «دستور العمل نحوه رسیدگی به شکایات مشتریان موسسات اعتباری» مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۰۷ شورای پول و اعتبار که مبنای وضع آن، بند ب ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی یعنی "نظارت بر بانک‌ها و موسسات اعتباری" و بند ۱۰ ماده ۱۴ قانون یاد شده یعنی "رسیدگی به عملیات و حساب‌ها و اسناد و مدارک بانک‌ها و اخذ هرگونه اطلاعات و آمار از بانک‌ها با توجه به لزوم حفظ اسرار حرفه‌ای" می‌باشد، با هدف تسهیل رسیدگی به شکایات مشتریان از بانک‌ها و موسسات اعتباری تصویب شده است.

این دستور العمل، یکی از مصادیق اعمال نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و موسسات اعتباری دولتی و غیر دولتی و از جمله مهترین مصادیق مقررات حمایت از حقوق مصرف کنندگان به شمار می‌رود.

ضرورت متشکل کردن فعالیت نهادهای پولی و اعتباری غیر مجاز فعال در بازار غیر متشکل پولی و شمولیت نظارت فعالانه بانک مرکزی به عنوان نهاد تنظیم مقررات بازار پولی و پیشگیری از ایجاد بحران در نظام پولی کشور و مخاطرات احتمالی ناشی از هجوم سپرده گذاران این قبیل موسسات، از مهمترین ضرورت‌های توجیه کننده مقررات گذاری دولت در بازار غیر متشکل پولی به شمار می‌رود.

۵. الزامات و شرایط مقررات گذاری مطلوب در بازار غیر متشکل پولی

در بسیاری از زمینه‌ها همچون الزامات ناظر بر نقدینگی بانک‌ها و موسسات اعتباری و انحلال و ورشکستگی بانک‌ها و موسسات اعتباری، نظام ضمانت سپرده‌ها، حداقل الزامات مربوط به مدیریت انواع ریسک‌های فرا روی بانک‌ها و موسسات اعتباری، خلا مقررات و قوانین کارآمد و عملیاتی ملاحظه می‌گردد. از طرفی، برخی مقررات موجود، به خصوص مقررات نظارتی نظیر کفایت سرمایه، تسهیلات و تعهدات کلان با توجه به تحولات و دگرگونی‌های جدید، دیگر پاسخ گوی نیازها و چالش‌های کنونی نبوده و لازم است روزآمد شوند. (وحیدی تورچی و خاکی، ۱۳۹۲: ۴۵) بر این اساس، در این قسمت به ذکر مهمترین اصول حاکم بر مقررات گذاری مطلوب در بازار غیر متشکل پولی به عنوان یکی از الزامات نهاد تنظیم گر این حوزه می‌پردازیم.

بند اول: الزامات مقررات گذاری مطلوب در بازار غیر متشکل پولی

در این قسمت به ذکر مهمترین اصول حاکم بر مقررات گذاری مطلوب در بازار غیر متشکل پولی می‌پردازیم.

الف: اصول مقررات گذاری مطلوب در بازار غیر متشکل پولی

اصول، رویه‌ها، فرآیندها و سیاست‌های مقررات گذاری باید در قانون مشخص شده باشند که ترجیحاً بهتر است این قانون، قانون اولیه باشد. حوزه نظارت نهاد مقررات گذار، سیاست‌های عمومی و روش‌هایی که این نهاد باید از آنها تبعیت نماید، وظایف و مسئولیت‌هایی که باید به

عهده بگیرد، و قدرت‌ها و اختیاراتی که در اختیار دارد، باید به صراحت و دقت در قانون تعریف شده باشند. از جمله ویژگی‌ها و اصول حاکم بر مقررات گذاری مطلوب می‌توان به این موارد اشاره نمود که هر کدام به مثابه‌ی قدمی موثر در اصلاح ساختار نا کارآمد مقررات گذاری در موسسات اعتباری است: تناسب، پاسخگویی، شفافیت، ثبات، سازگاری، هدف گذاری، استقلال، کار آمدی و استفاده از نظرات کارشناسان امر به تفصیل و غیره که می‌توان با ایجاد سازمان مقررات گذار واحد این اصول و ویژگی‌ها را از بدو تشکیل با نگاهی ژرف به مباحث حقوقی بسط و گسترش داد و در میان مدت اقدام به تثبیت این اصول نمود. همچنین راجع به ساختار نهاد مقررات گذار واحد بانکی می‌بایست اجزا به طرز جمع آوری و در کنار هم چیده شوند که در تعامل با یکدیگر، خروجی‌های منظم و قابل اجرایی را از جمله؛ نظام داوری و ضمانت اجرا، اطلاع رسانی به 1389:38) بر این اساس، در این قسمت به مهمترین اصول حاکم بر مقررات گذاری بازار غیرمتشکل پولی می‌پردازیم.

۵-۱. هدف گذاری

دولت‌ها براساس انگیزه‌های گوناگونی (نظیر محدود کردن قدرت اقتصادی يك بنگاه، تامین منافع بنگاه خاص و یا حتی به منظور بهره‌برداری سیاسی) اقدام به تنظیم مقررات می‌نمایند. این انگیزه‌ها توسط صاحب‌نظران و کارشناسان از روش‌ها و زوایای مختلف مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد که در اینجا به توضیحات تکنیکی و اقتصادی که همواره از طرف دولت‌ها در توجیه مقررات گذاری و به منظور تامین منافع عمومی اعمال می‌گردد، می‌پردازیم.

به طور کلی در اغلب استدلال‌هایی که در حمایت از مقررات گذاری بیان می‌شود به مسأله شکست بازار اشاره می‌گردد. در بعضی از بخش‌ها یا شرایط نیز حالت فقدان بازار به وجود می‌آید (به عنوان مثال خانوارها قادر به خرید هوای پاک یا محیط آرام و ساکت در منطقه مسکونی خود نیستند) که در این حالت‌ها تنظیم مقررات، به علت آن که بازار کنترل نشده قادر به تامین منافع عمومی نمی‌باشد، توجیه‌پذیر است. مسایل دیگری همچون انحصار طبیعی و پیامدهای خارجی تخصیص منابع کمیاب اقتصادی در بازار و حفظ حقوق مصرف کنندگان و ارائه کالا و خدمات با کیفیت و کمیت متناسب از جمله موضوعات دیگری است که ضرورت یک نهاد رگولاتوری را ایجاد می‌نماید. (ماجدی و گلریز، ۱۳۷۷: ۸۴).

طی فرآیند فوق‌الذکر با الزام سازمان‌های مقررات گذار به انجام تحلیل‌های هزینه-فایده

پیش از انجام عمل مقررات‌گذاری تفاوت دارد. الزام سازمان‌های مقررات‌گذار به تحلیل هزینه-فایده، بار سنگینی را بر دوش این مؤسسات می‌گذارد و این امر که مخصوصاً در مورد سازمان‌های مقررات‌گذار نوپا که در کشورهای در حال توسعه وجود دارند، صدق می‌کند.

لکن نوع متعادل‌تر ارزیابی اثر مقرراتی که در چارچوب مراحل فوق به آن اشاره شد، نیازمند صرف منابع زیادی نیست و متضمن رویه‌های حقوقی منطقی و درجه‌بندی شده خواهد بود. همچنین درپیش گرفتن روشی مانند روش مرحله‌ای فوق می‌تواند به مقررات‌گذاران در ارزیابی مقرراتی که قبلاً وضع شده نیز کمک کند و برای آنان مشخص نماید که آیا مقررات پیشین به اهداف مورد نظر خود دست یافته‌اند یا خیر؟ نکته کلیدی در اینجا آن است که مقررات‌گذار باید در مورد زمان و نحوه مداخله خود، قضاوت دقیقی انجام دهد. همچنین سازمان مقررات‌گذار باید آزادی عمل کافی برای ارزیابی فایده‌ی روش‌های مختلف حل مسئله و مقایسه این فایده‌ها با هزینه‌های انتظاری را داشته باشد. به همین دلیل هم قوانین حاکم بر مقررات‌گذاری نباید دست و پای مقررات‌گذار را ببندد. آزادی عمل و توانایی قضاوت حرفه‌ای و منطقی که مقررات‌گذار بر اساس آنها عمل می‌کند، از الزاماتی هستند که باید بصورت مورد به مورد و در هر پیش‌آمد و حادثه جدیدی رعایت گردند. (السان، ۱۳۹۳: ۹۴)

۵-۲. سازگاری (انسجام)

با توجه به اینکه «قابل پیش بینی بودن و سازگاری» از خصوصیات مطلوب مقررات وضع شده هستند، فرآیند قانون‌گذاری فرآیندی تکراری است. هر قانونی که وضع می‌شود باید تصویری واضح از سیاست‌های کلی و رویه‌های اتخاذ شده در اختیار شرکت کنندگان در بازار قرار دهد.

بنابراین، هرچند مقررات‌گذاران ممکن است از لحاظ قانونی ملزم به پیروی از پیشینه‌های حقوقی نباشند، لکن توصیه می‌شود که تا حد امکان از این پیشینه‌ها پیروی نمایند مگر آنکه دلایلی قابل اثبات برای عدم پیروی ایشان وجود داشته باشد. هنگامی که مسئله‌ای پیش می‌آید که دارای هیچگونه پیشینه حقوقی نیست، قوانینی که در مورد آن وضع می‌شود، بر عموم مردم اثراتی می‌گذارند که بعنوان اثرات اولیه تلقی می‌شوند. هنگامی که مسائلی مشابه مسئله اول برای بارهای دوم، سوم و... پیش می‌آید، عموم مردم انتظار دارند که در مواجهه با واقعیات و موقعیت‌های مشابه، عکس‌العمل مشابهی را از مسئولین ببینند.

به عبارت دیگر مردم انتظار دارند که مقررات‌گذار مسئله ثانویه پیش آمده را به همان شکلی حل و فصل نماید که در حالت اولیه حل و فصل شده بود، مگر اینکه دلایل خاصی برای حل و فصل قضیه به صورتی متفاوت وجود داشته باشد، که در این صورت نیز مقررات‌گذار موظف است این دلایل را بصورت شفاف و علنی برای مردم توضیح دهد. به شیوه ای مشابه، هنگامی که مقررات‌گذاران سیاست‌های خود را اعلام و یا قوانین را به نحو خاصی تفسیر می‌کنند، عاقلانه خواهد بود اگر در آینده نیز به این سیاست‌ها و تفاسیر وفادار بمانند. (سالاریان و منصف شمرده، ۱۳۹۴: ۵۱)

با این کار می‌توان به عموم مردم، به خصوص افراد ریسک‌گریز، اطمینان داد که نظام مقررات‌گذاری مستحکم و با ثبات است. مقررات‌گذار باید ابتدا احتمال گرفته شدن تصمیماتی را که با رویه‌های پیشین مغایرت دارد به اطلاع مردم برساند و برای تمام طرفین ذینفع این امکان را فراهم سازد تا نظر خود را در ارتباط با مسئله مطروحه بیان دارند.

هرچند که قابل پیش‌بینی بودن، سازگاری و ثبات از خصوصیات مطلوب یک نظام مقررات‌گذاری هستند، لکن پیروی از این اصول نباید در جهانی که مدام در حال تغییر است، باعث عدم انعطاف‌پذیری نظام مقررات‌گذاری شود. عدم انعطاف در شرایطی که تطبیق و انعطاف مورد نیاز است، می‌تواند همان اندازه نظام مقررات‌گذاری را بی‌ثبات نماید که ناسازگاری و غیر قابل پیش‌بینی بودن در شرایط دیگر.

همراه با تغییر مالکیت و ساختار بخش تحت نظارت، ایجاد تغییر در نظام مقررات‌گذاری نیز اجتناب‌ناپذیر است. مدیریت موفق این تغییر، یکی از خصوصیات مهم یک نظام مقررات‌گذاری موفق است. برای چنین مدیریت موفق لازم است که پیش از انجام تغییر به کلیه ذی‌نفعان اخطار لازم داده شده و منطق ایجاد تغییر برای آنها توضیح داده شود. این اطلاع‌رسانی دارای اهدافی مضاعف است؛ اولاً اطلاع‌رسانی به ذی‌نفعان این امکان را می‌دهد که خود را برای وقوع تغییرات آماده کرده و با آنها تطبیق دهند. ثانیاً اطلاع‌رسانی به موقع به افراد فرصت می‌دهد که نظرات خود را به اطلاع مسئولان برسانند. این نظرات ممکن است تغییرات ایجاد شده را تأیید کنند، با آنها مخالف باشند و یا قصد تعدیل آنها را داشته باشند.

۵-۳. شفافیت

ارتقای سطح شفافیت نظام پولی و ارایه‌ی اطلاعات لازم از وضعیت سلامت مالی نهادهای پولی و اعتباری، موجب دقت بیشتر موسسات مذکور بر کنترل و حسابرسی داخلی، توجه بهتر به مقوله حاکمیت شرکتی در نظام بانکی و جلوگیری از بروز انواع مفاسد پولی و بانکی خواهد بود. اما در سوی دیگر، آن دسته از سرمایه‌گذارانی که از طبقه عامه جامعه هستند، هنگامی که در صدد انتخاب یک موسسه پولی جهت سپرده‌گذاری وجوه خود هستند، در شرایط فعلی هیچ بازخورد مثبت و مفیدی از وضعیت سلامت این موسسات در اختیار ندارند.

این عدم اطلاع، موجب انتخاب نامساعد، افزایش ریسک‌گریزی، انتخاب بازارهای موازی و عموماً غیرمولد برای سرمایه‌گذاری و در نتیجه انحراف منابع از بکارگیری در بخش تولید خواهد شد. از این رو دسترسی به اطلاعات می‌تواند سرمایه‌گذاران را در انتخاب مسیر صحیح و کاراتر یاری رساند.

بنابراین افزایش شفافیت نظام بانکی در ارایه اطلاعات لازم به عموم مشتریان دارای اثرات مثبت دو سویه هم برای بانک‌ها و هم برای سرمایه‌گذاران بوده و برآیند کار به نفع بخش تولید و اشتغال کشور خواهد بود. از این رو با توجه به آنکه بانک مرکزی به اطلاعات مربوط به سلامت مالی بانک‌ها دسترسی دارد و این اطلاعات در دسترس عموم سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران نیست، ضروری است که بانک مرکزی با باز آرایشی و به روزرسانی درگاه‌های اطلاعاتی، به افزایش شفافیت نظام پولی یاری رساند.

بر این اساس، فرآیند تصمیم‌گیری و مقررات‌گذاری در بازار غیرمتشکل پولی، باید در تمام مراحل باز باشد: اطلاعاتی که مقررات‌گذاران این بازار بر اساس آن تصمیماتشان را اتخاذ می‌کنند، باید برای سرمایه‌گذاران و مردم منطقه قابل دسترس باشد؛ این مقررات‌گذاران باید تصمیمات گرفته شده و دلایل اتخاذ آنها را به‌طور مشروح برای سپرده‌گذاران موسسات اعتباری توضیح دهند تا شفافیت، انضباط فکری و دقت کل فرآیند تصمیم‌گیری افزایش یابد. لذا می‌توان شاخص‌های شفافیت در فرآیند وضع قواعد در نظام حقوقی موسسات اعتباری را به شرح زیر پیشنهاد داد:

۱. مرحله پیش از تدوین مقررات؛ شامل تجزیه و تحلیل استانداردهای احتمالی و اعلام

احتمالی وضع مقررات جدید

۲. مرحله قاعده پیشنهادی؛ شامل چاپ و انتشار مقررات پیشنهادی در نشریات رسمی جهت دریافت نظرات

۳. مرحله دریافت نظرات فعالان بانکی و سپرده گذاران و ارزیابی آن‌ها به همراه تدوین پیش‌نویس و نظارت و بازنگری مصوبه نهایی

۴. مرحله قاعده نهایی؛ شامل چاپ و انتشار مصوبه نهایی در نشریه رسمی، همراه با شرح و گزارشی درباره پاسخ به نظرات فعالان حوزه بانکی و سپرده گذاران

۵. اجرا و پیاده کردن مقررات یا استانداردها (هداوند، ۱۳۸۵: ۵۷)

بنا به همین ضرورت‌های ذکر شده، «شورای پول و اعتبار» با هدف ارتقای شفافیت، تحقق نظم بازار به عنوان یکی از ارکان و الزامات توافقنامه سرمایه‌ای بال ۲ و ۳ و همچنین فراهم کردن امکان نظارت عموم بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، در یک هزار و یکصد و هشتاد و دومین جلسه مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۴، «ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری» را مورد تصویب قرار داد. این ضوابط از تاریخ ۱۳۹۳/۰۵/۰۲ برای بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی لازم‌الاجرا شد. در این بخشنامه تأکید شده است تمهید مقدمات اجرای موارد مطروحه، به قید تسریع به تمام واحدهای ذی‌ربط بانک‌های دولتی ابلاغ و بر حسن اجرای آن نظارت دقیق اعمال شود. لیکن مفاد این بخشنامه قابل تسری به بانک‌های دولتی نبوده و از این حیث جدا قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

۴-۵. استقلال

استقلال نهادها، با چهار معیار سازمانی، کارکنان، مالی و کارکردی سنجیده می‌گردد. «استقلال سازمانی»، به این معناست که یک نهاد در قالب یک واحد سازمانی مجزا شکل می‌گیرد، به طوری که این واحد بخشی از یک وزارتخانه یا نهاد دولتی و تابع آن نباشد. از شخصیت حقوقی خود بهره می‌برد و بر اساس آن عمل می‌کند. نهادها، بدون یک موقعیت رسمی خودمختار ممکن است به هنگام تغییر وابستگی‌های سیاسی به آسانی فسخ و یا لغو شوند. (Scholten, 2011: 11)

”استقلال کارکنان“، اغلب به هیأت رئیسه و مدیران نهادها که تصمیمات نهایی را در خصوص برنامه کاری نهاد و بودجه اتخاذ می‌کنند مرتبط می‌شود. ”استقلال مالی“، میزان خودمختاری مالی سازمانها را از عوامل بیرونی نشان می‌دهد. نهادهایی که منابع مالی خود را تأمین می‌کنند، وابستگی کمتری به رؤسای سیاسی خود دارند. بنابراین استقلال مالی نهادها شامل بودجه مستقل، استقلال از رؤسای سیاسی برای تأمین مالی و آزادی انتخاب در نحوه استفاده از آن می‌شود. (Scholten, 2011: 15).

”استقلال عملکرد“ نیز به معنای مطلق کلمه، یعنی یک نهاد هر کاری را که بخواهد انجام دهد. به زعم برخی دانش پژوهان، به واقع همین عناصر ناظر به وظیفه هستند که استقلال یک نهاد را تعیین می‌کنند: «استقلال نهاد در سیاست‌گذاری و اجرا نمایان می‌شود.» (فقیه عبداللهی و مودنی، 1397: 198) گرچه همه معیارهای استقلال نهادها از جهتی هم تراز به نظر می‌آیند، اما جایگاه برخی از معیارها رفیع‌تر از دیگر معیارها است، زیرا یک نهاد بدون استقلال در وظایف، فاقد استقلال ”حقیقی“ است. (Breger & Edles, 2015: 225)

علاوه بر این، سازمان مقررات‌گذار باید بر اساس قانون به وجود آمده باشد. این قانون بهتر است ترجیحاً توسط قوه مقننه به تصویب رسیده و حوزه نفوذ، اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های سازمان مقررات‌گذار را به درستی مشخص نماید. این بدان دلیل است که قوانین تصویب شده توسط قوه مقننه (قوانین اولیه) بیش از سایر انواع احکام و قوانین ملاک اراده و اجماع سیاسی مبنی بر تشکیل و بقای یک سازمان مقررات‌گذار مستقل هستند.

علاوه بر این، قوانین اولیه نسبت به سایر هنجارهای حقوقی با ثبات‌تر و دائمی‌تر هستند. هرچند که اینگونه قوانین قابل تغییرند، ولی تغییر آنها بدون طی یک فرآیند کامل قانونی در قوه مقننه امکان‌پذیر نیست. البته در برخی از کشورها، سازمان‌های مقررات‌گذار از طریق احکام صادر شده از جانب رئیس‌جمهور و یا نخست‌وزیر ایجاد شده‌اند. لیکن احکام صادر شده توسط قوه مجریه، نسبت به قوانین تصویب شده توسط قوه مقننه معایبی دارند. یکی از این معایب آن است که تغییر احکام دولتی نسبتاً آسان است. با صدور چنین احکامی دولت توانایی بیشتری برای دخالت در کار سازمان مقررات‌گذار پیدا می‌کند و به این ترتیب استقلال سازمان مقررات‌گذار تا حدودی به خطر می‌افتد. از طرف دیگر هر بار که دولت عوض می‌شود، احتمال تغییر این احکام وجود دارد.

علاوه بر این، فرآیند تصویب قوانین در قوه مقننه غالباً از فرآیند صدور احکام دولتی توسط رئیس جمهور، نخست وزیر و هیأت وزیران شفافتر است.

مناسب‌تر آن است که سازمان مقررات‌گذار، در داخل حوزه قانونی خود قدرت تصمیم‌گیری نهایی داشته باشد، بدون اینکه برای تصمیم اتخاذ شده، نیاز به دریافت تأیید از هیچ نهاد یا سازمان دولتی دیگری داشته باشد. این قدرت تصمیم‌گیری، چه از لحاظ نظری و چه عملی، مهمترین رکن استقلال نهاد مقررات‌گذار است. در برخی کشورها، سازمان‌های مقررات‌گذار، تنها نقش مشاور را دارند و در امور مربوط به تنظیم و وضع مقررات همچون تعیین تعرفه‌ها، تنها می‌توانند در سمت مشاور دولت یا یکی از وزارتخانه‌ها انجام وظیفه نمایند. میزان تأثیرگذاری آرای مشاوره‌ای سازمان مقررات‌گذار نیز از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، بطوریکه در بعضی کشورها این نظر مشورتی تقریباً همیشه مورد پذیرش دولت یا وزارتخانه ذیربط قرار می‌گیرد، حال آنکه در برخی دیگر از کشورها این نظر مشورتی تنها به صورت نمایشی و تشریفاتی ابراز می‌گردد و تأثیری در تصمیم نهایی ندارد. برخی سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی (2005)، بر این عقیده‌اند که نقش مشورتی برای سازمان‌های مقررات‌گذار، بهترین رویه و معیار آرمانی برای تأسیس سازمان‌های مقررات‌گذار نیست. بنابراین به نظر بانک جهانی، سازمان مقررات‌گذار بهتر است تنها در مراحل اولیه تأسیس و در دوران گذار از مقررات‌گذاری دولتی به مقررات‌گذاری مستقل، نقش مشورتی داشته باشد. در چنین حالتی نیز آرای مشورتی سازمان مقررات‌گذار باید بصورت علنی و عمومی اعلام شود. همچنین باید تاریخ مشخصی برای تبدیل وضعیت سازمان مقررات‌گذار از حالت مشورتی به مستقل وجود داشته باشد.

۵-۵. پاسخگویی

نهاد تنظیم‌گر یک صنعت، عموماً مسئول تنظیم مقررات اقتصادی آن صنعت است و پیامد رقابت ناقص و مسائل انحصار را مورد بررسی قرار می‌دهد. این نهادها به ندرت مسئول تنظیم مقررات اجتماعی هستند. (Pé rez - Arriaga, 2013: 147).

اختیار قیمت‌گذاری و تعیین استانداردهای صنعت مورد نظر، قدرت فراوانی را برای نهادهای تنظیم‌کننده مقررات در زمینه توزیع رانت به ارمغان می‌آورد. بنابراین، به منظور جلوگیری از چنین مواردی لازم است نهادهای تنظیم‌کننده مقررات را موظف گردانند تا گزارش‌های سالانه‌ای در

باب فعالیت‌های خود منتشر کرده و امکان بازبینی آن را نیز توسط بازرسان مستقل یا کمیته‌های قانونی ذی صلاح فراهم نمایند. علاوه بر این در صورت تخلفی یا عملکرد ناصحیح هر کدام از اعضای نهادهای تنظیم کننده مقررات، امکان معزول نمودن و برکناری آنها نیز می‌بایستی وجود داشته باشد. (اصغر نیا، ۱۳۸۹: ۱۴۰)

۶. نتیجه گیری

این مقاله به بررسی نقش دولت در تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و تأثیر آن بر امنیت اقتصادی جهان اسلام، با تمرکز خاص بر فعالیت موسسات اعتباری غیرمجاز اختصاص دارد. پژوهش نشان داد که بازار غیرمتشکل پولی به عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های ساختاری نظام مالی کشورهای اسلامی، نه تنها موجب تضعیف اثربخشی سیاست‌های پولی شده بلکه امنیت اقتصادی، اعتماد عمومی و ثبات اجتماعی را نیز با تهدید مواجه کرده است.

تحلیل حقوقی نشان می‌دهد که نبود چارچوب قانونی دقیق و جامع برای تعریف، شناسایی و نظارت بر فعالیت‌های موسسات مالی غیرمجاز، زمینه‌ساز رشد بی‌رویه بازارهای غیررسمی پولی شده است. در بسیاری از کشورها، خلأهای قانونی، عدم هماهنگی نهادی، و ناکارآمدی ضمانت‌های اجرایی موجب شده تا تلاش‌های سیاست‌گذاری با شکست مواجه شوند. مطالعه تطبیقی با سایر کشورها نشان می‌دهد که موفقیت در کنترل بازارهای غیررسمی، نیازمند وجود نهادهای نظارتی مستقل، بهره‌گیری از فناوری‌های پیشرفته، و دسترسی به داده‌های دقیق مالی است. کشورهای اسلامی، به‌ویژه آن‌هایی که در حال توسعه‌اند، از این حیث با محدودیت‌های ساختاری و نهادی مواجه‌اند که اصلاح آن‌ها نیازمند تعهد سیاسی، همکاری منطقه‌ای، و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های نظارتی است. از منظر اقتصادی، فعالیت موسسات مالی غیرمجاز موجب برهم خوردن سازوکارهای رسمی جذب سرمایه، افزایش ریسک‌های سیستماتیک، و کاهش توان دولت‌ها در اعمال سیاست‌های تثبیتی شده‌اند. این نهادها با وعده سودهای بالا و بدون نظارت کافی، حجم قابل توجهی از نقدینگی را از نظام بانکی رسمی خارج می‌کنند که پیامد آن بی‌ثباتی مالی و افزایش آسیب‌پذیری اقتصادی در مواجهه با بحران‌هاست.

امنیت اقتصادی کشورهای اسلامی نیز به‌واسطه فعالیت بازارهای غیرمتشکل در معرض تهدید قرار دارد. در شرایطی که اعتماد عمومی به نظام مالی کاهش می‌یابد، رفتارهای بحران‌زا مانند برداشت‌های ناگهانی سپرده و مهاجرت سرمایه به بازارهای غیررسمی شدت می‌گیرد.

چنین روندی می‌تواند موجب گسترش فقر، کاهش سرمایه‌گذاری، و افزایش شکاف‌های اجتماعی شود. از منظر حکمرانی مالی، نقش دولت در ایجاد سازوکارهای نظارتی کارآمد، تدوین قوانین شفاف، و اجرای مؤثر مقررات بسیار حیاتی است. حضور دولت نباید صرفاً واکنشی و مقطعی باشد بلکه نیازمند طراحی نظام‌های تنظیم‌گری پیش‌نگر، تقویت ظرفیت‌های نظارتی، و تدوین سیاست‌های پایداری است که به صورت مستمر قادر به شناسایی، کنترل و هدایت بازارهای غیررسمی باشند.

فناوری‌های نوین مانند RegTech می‌توانند نقش کلیدی در نظارت بر بازارهای غیرمتمثل ایفا کنند. این فناوری‌ها، با بهره‌گیری از تحلیل داده‌ها، هوش مصنوعی و خودکارسازی فرآیندهای نظارتی، امکان پایش رفتارهای مالی غیرقانونی و پیش‌بینی بحران‌های احتمالی را فراهم می‌آورند. دولت‌ها باید با سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها، ظرفیت نظارتی خود را به‌روز رسانی کنند.

ارتقاء سواد مالی عمومی نیز یکی از مؤلفه‌های اساسی در موفقیت سیاست‌های نظارتی است. اگر مردم شناخت کافی از خطرات مؤسسات غیرمجاز نداشته باشند یا دسترسی به خدمات مالی رسمی محدود باشد، بازارهای غیررسمی همواره جذاب باقی خواهند ماند. دولت‌ها باید از طریق برنامه‌های آموزش مالی، فرهنگ‌سازی عمومی، و گسترش خدمات مالی رسمی، زمینه کاهش وابستگی به بازارهای غیرمتمثل را فراهم کنند. این مقاله نشان می‌دهد که دولت‌ها، با بهره‌گیری از ظرفیت‌های حقوقی، نهادی و فناورانه، قادر خواهند بود الگوی تنظیم‌گری مؤثری طراحی کنند که ضمن مقابله با فعالیت مؤسسات مالی غیرمجاز، بستر اعتمادسازی و شفافیت در نظام پولی جهان اسلام را فراهم آورده و زمینه‌ساز رشد اقتصادی پایدار شوند.

References

- Sadeghi, Hossein; Vafaei Yeganeh, Reza; Agha Nasiri, Maryam. (2012). "Measurement and Analysis of Transaction Costs in Iran's Economy." *Majlis & Rahbord (Parliament and Strategy)*, Vol. 19, No. 71. [in Persian]
- Aziznejad, Samad; Najafi, Mohammad Mehdi. (2017). "Credit Risk Management in Iran's Banking System with Emphasis on the Single Beneficiary Problem." *Proceedings of the 28th Islamic Banking Conference*. [in Persian]
- Sadeghi, Mohammad. (2019). "Unregulated Monetary Market and Security Threats." *Legal Research Journal*, Vol. 9, No. 2, pp. 40-55. [in Persian]
- Hosseini, Mehdi. (2021). "The Role of Unauthorized Financial Institutions in Economic Crises." *Islamic Economics Quarterly*, Vol. 12, No. 3, pp. 65-80. [in Persian]
- Karimi, Alireza. (2018). "Analysis of the Law on Organizing the Unregulated Monetary Market." *Public Law Journal*, Vol. 14, No. 1, pp. 85-95. [in Persian]
- Nili, Farhad; Sepahvand, Mehrdad. (2010). "Bank Supervision: Conceptual Ambiguity and Practical Doubt." *Economic Updates Quarterly*, Monetary and Banking Research Institute, Central Bank of Iran, No. 129. [in Persian]
- Majidi, Ali; Golriz, Hassan. (1998). *Money and Banking: From Theory to Policy Making*. Tehran: Iranian Institute of Banking Studies, 8th Edition. [in Persian]
- Alsan, Mostafa. (2014). *Central Bank Law*. Tehran: Monetary and Banking Research Institute. [in Persian]
- Salarian, Mohammad; Monsaf Shemordeh, Sahar. (2015). "Effectiveness of Central Bank Independence under Policy Rules." *Ravand Quarterly*, Vol. 22, No. 69. [in Persian]
- Hadavand, Mehdi. (2006). "An Introduction to Social Regulation." *Public Law Journal*, No. 2. [in Persian]

- Asgharnia, Morteza. (2010). "Legal Analysis of the Sectoral Regulatory Authority in Iran's Electricity Industry." Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran. [in Persian]
- Amin Azad, Amirhossein. (2011). "Framework of Banking Regulations." *Economic Updates Quarterly*, Monetary and Banking Research Institute, Central Bank of Iran, Vol. 9, No. 132. [in Persian]
- Bagheri, Mahmoud; Ehzaari, Abbas. (2018). "Legal Dimensions of the Unregulated Capital Market: A Comparative Perspective from U.S. Law." *Private Law Research Quarterly*, Vol. 7, No. 26. [in Persian]
- Scholten, Miroslava (2011), "Independent, hence unaccountable?", *Review of European Administrative Law*, Vol 4, No.1.
- Breger, Marshall J & Edles, Gary J, (2015), "Independent Agencies in the United States: Law, Structure, and Politics ", 65 *Cath. U. L. Rev.* 873 (2016), Oxford University Press.191.
- Arriaga, Ignacio J (2013), " Regulation of the Power Sector ", London: Springer.
- Tarullo, Daniel, K (2004), "Rethinking the Aims of Prudential Regulation", Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago, Bank Structure Conference.
- Llewellyn, D (1999), " The Economic Rationale for Financial Regulation ", The financial Services Authority, Occasional Paper Series u 1.
- Ware, Derrick (1996), " Basic Principles of Banking Supervision ", London: Bank of England.
- Briault, Clive (2002), " Revisiting the Rational for a single Financial Services Regulator ", The Financial Services Authority, Occasional paper series 16.
- Goodhart, Charles (1998), " Financial Regulation: Why, How and Where Now? ", London Routledge.
- Muhammed, I. A., Khalid, A. M., & Premaratne, G. (2024). Informal economy, Islamic finance development, and sustainable development in Muslim-major-

- ity countries. *Journal of Islamic Monetary Economics and Finance*, 10(1), 193–220. <https://doi.org/10.21098/jimf.v10i1.1987>
- El Hamiani Khatat, M. (2016). Monetary policy in the presence of Islamic banking. *IMF Working Paper WP/16/72*, 1–35.
- Arner, D. W., Barberis, J. N., & Buckley, R. P. (2016). FinTech, RegTech and the reconceptualization of financial regulation. *Northwestern Journal of International Law & Business*, University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper No. 2016/035.
- Hassani, M. (2023). Financial inclusion and informal monetary markets in Islamic economies. *Journal of Islamic Economic Studies*, 15(2), 101–115.
- Juhro, S. M., Syarifuddin, F., & Sakti, A. (2025). Islamic monetary policy practices. In *Inclusive Welfare* (pp. 377–403). Springer.