

واکاوای بازارهای متشکل و غیرمتشکل پولی از منظر حقوق بانکی

رویا صفری

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

Gmail: royasafari376@gmail.com

چکیده

امروزه پول و بانکداری از جمله مهم‌ترین موضوعات اقتصادی در دنیا است. پول و بانکداری به دلیل ارتباط نزدیکی که با تغییرات حجم پول، تورم، بیکاری و تحولات اقتصادی دارد، دارای اهمیت است. هر روزه مؤسسات پولی و مقررات جدیدی به منظور پاسخگویی به مسائل و مشکلات پولی پدید می‌آید.

در اقتصاد کثرت پول، نظام بانکی همواره محور اصلی و نقطه اتصال بین بازارهای پولی و سایر بازارها بوده است. به همین جهت بازارهای پولی همواره یکی از عوامل تأثیرگذار در نظام بانکی ایران محسوب می‌شوند؛ لذا بازار پول یکی از ارکان مهم اقتصاد است که تعیین و کنترل متغیرهای آن می‌تواند تأثیر مستقیمی بر بازار حقیقی اقتصاد داشته باشد و متغیرهایی همچون نرخ رشد اقتصادی، نرخ بیکاری و نرخ تورم را تعیین نماید.

بازارهای پولی به‌عنوان ستون فقرات اقتصاد جوامع، نقش مهمی را ایفا می‌کنند و در تحقق تعادل مالی و توسعه اقتصادی تأثیر بسزایی دارند. این بازارها، از طریق فعالیت‌های مختلف خود، تأثیرات مثبت زیادی را در اقتصاد به وجود می‌آورند.

بازار پول در کشورهای مختلف از لحاظ قرار گرفتن در حیطه نظارت دولت و نافذ بودن قوانین و مقررات و سیاست‌های پولی در مورد آنها، به بازار متشکل و غیرمتشکل تقسیم می‌شود و بازارهای غیرمتشکل پولی به‌موازات سیستم بانکی به‌عنوان یک بازار موازی در حال فعالیت هستند.

این دو دسته از بازارها به شکل متفاوتی عمل می‌کنند و ویژگی‌های گوناگونی دارند. بازارهای پول به‌عنوان تسهیل‌کننده جریان پولی از سوی عرضه‌کنندگان به‌سوی تقاضاکنندگان عمل می‌کنند و این کار به‌وسیله افراد و مؤسسات پولی شکل می‌گیرد؛ به‌نحوی که آن‌ها برای تأمین نیازهای مالی افراد و شرکت‌ها و مؤسسات اقدام می‌کنند.

واژگان کلیدی: پول، بازار متشکل پولی، بازار غیرمتشکل پولی، حقوق بانکی

مقدمه

پول، یکی از مهم‌ترین و مفیدترین اختراعات بشر می‌باشد و دارای منافع زیادی برای او بوده است. تا پیش از اختراع پول، معاملات به صورت پایاپای انجام می‌شد. با توجه به مشکلات مبادلات پایاپای و عدم کارایی این سیستم در تجارت و مبادلات، به تدریج این سیستم از بین رفت و یک اقتصاد پولی جایگزین آن گردید.

در تعریف ابتدایی می‌توان گفت پول وسیله، قطعه یا شیء است که انسان‌ها برای تبادل خواسته‌ها، خدمات، کالاها و نیازهای خود مورداستفاده قرار می‌دهند. در تعریف دیگر، پول عبارت از آن چیزی است که در داد و ستد و مبادله مورد قبول عموم افراد جامعه

باشد. معمولاً به جز اسکناس و مسکوک و سپرده‌های دیداری که به صورت چک قابل انتقال است سایر انواع دارائی‌ها را نمی‌توان پول نامید.

بازار ابتدا به یک مکان فیزیکی اطلاق می‌شد که خریداران و فروشندگان برای مبادله کالا و خدمات در آن دور هم جمع می‌شدند اما مفهوم بازار در دوران جدید از محلی برای دادوستد کالا، بسط یافته و بحث بازارهای پولی برای سپرده‌گیری از مردم و پرداخت وام و تسهیلات به آن‌ها به یکی از ملزومات ساختار اقتصادی تبدیل شده است. در این میان بازارهای پولی به اعتبار میزان نظارت‌های فرادستی بر آن‌ها به بازارهای متشکل و غیرمتشکل تقسیم‌بندی می‌شوند. بازارهای متشکل از نظارت مرتب و منظم نهادهای بالادست مانند بانک مرکزی برخوردار هستند اما بازارهای غیرمتشکل پولی فاقد چنین سازوکار نظارتی هستند. به عبارت دیگر، بازارهای پولی از لحاظ تحت نظارت قرار گرفتن، سیاست‌گذاری پولی و سازمان‌یافتگی به دو بخش متشکل و غیرمتشکل تقسیم می‌شود و آن بخش از بازار پول که تحت مقررات و ضوابط نظارتی مقامات پولی نظیر بانک مرکزی فعالیت می‌کنند، بازار متشکل یا رسمی و بخش‌هایی از بازار پول که خارج از ضوابط و مقررات مقامات پولی فعالیت دارند، بازارهای غیرمتشکل یا غیررسمی نامیده می‌شوند. (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۳۴)

فرض بر این است که بازار غیرمتشکل در کشورهایی که بازار متشکل وسیعی دارند مثل کشورهای پیشرفته صنعتی، بازار بسیار کوچکی است و هر چه به سمت کشورهای در حال توسعه پیش رویم، بازار غیرمتشکل پولی آن‌ها وسیع‌تر می‌شود و اینکه یکی از مشخصه‌های کشورهای در حال توسعه بزرگ بودن بازارهای غیرمتشکل است. در این بازارها مشاهده می‌شود که مراجعه به غیر بانک، غیر بازار سهام و غیر مؤسسات بیمه‌ای برای استفاده از منابع مالی بسیار زیاد و بسیار گسترده است. امروزه اما به نظر می‌رسد این بازار در حوزه کشورهای صنعتی و توسعه یافته هم در حال گسترش است.

در واقع، قوانین موضوعه عمدتاً برای بازار متشکل پولی تصویب شده است هر چند که برای بازار غیرمتشکل این نهاد ناظر است که خود به وضع دستورالعمل و بخشنامه می‌پردازد. بازار متشکل حوزه‌ای از بازار پول محسوب می‌شود که تمام عرضه‌کنندگان خدمات پولی اعتباری در آن با مجوز مقام ناظر و نظارت وی فعالیت می‌کنند. در این چهارچوب خدمات اعتباری از طریق بانک و مؤسسات مالی مجاز با نرخ بهره متعارف اعطا می‌شود؛ این در حالی است که بازار غیرمتشکل پولی که شامل مؤسسات قرض‌الحسنه، مؤسسات اعتباری، صرافی، لیزینگ و تعاونی‌هایی می‌شود که مجوز فعالیت و عملیات از بانک مرکزی دریافت نکرده‌اند، حجم عظیمی از سرمایه‌های سرگردان جامعه را به خود اختصاص می‌دهند و نظام اقتصادی را از نقدینگی که نیاز اساسی برای رونق اقتصادی است، محروم می‌کند.

بنابراین، با توجه به تأثیر و جایگاه ویژه پول در اقتصاد کشور، در پژوهش حاضر ساختار بازار متشکل پولی و بازار غیرمتشکل پولی مورد ارزیابی و بررسی قرار می‌گیرد. به منظور شناخت بهتر منظور این پژوهش به دو بخش کلی تقسیم می‌شود. در بخش نخست بازار متشکل پولی بررسی خواهد شد که شامل کنش‌گران بازار متشکل و نهادهای صنفی تنظیم‌گراست و در بخش دوم، بازار غیرمتشکل پولی مورد مطالعه قرار خواهد گرفت که شامل کنش‌گران تأمین مالی خرد و کنش‌گران واسطه‌ای می‌باشد.

اهمیت پژوهش

باتوجه به تأثیر و جایگاه ویژه پول در اقتصاد کشور، شناخت صحیح و دقیق بازارهای پولی به منظور مقایسه این دو بازار از اهمیت بسزایی برخوردار است. انجام این پژوهش از حیث شناخت کنش گران بازارهای متشکل و غیرمتشکل پولی به منظور مقایسه وام‌دهی، نرخ ریسک و نرخ بهره در این بازارها ضرورت دارد.

روش تحقیق

در این پژوهش بازارهای متشکل و غیرمتشکل پولی در نظام بانکی، با رویکردی توصیفی مورد بررسی قرار گرفته است و شیوه جمع‌آوری اطلاعات نیز باتوجه به نوع پژوهش، کتابخانه‌ای یا مبتنی بر اسناد است که براین اساس با مراجعه به کتب و مقالات علمی معتبر و با تحلیل آن‌ها، به انجام پژوهش پرداخته شد.

پیشینه پژوهش

در خصوص بازارهای متشکل و غیرمتشکل پولی تألیفات محدودی صورت گرفته است؛ اما باتوجه به تحقیقات صورت گرفته، پژوهشی که بازارهای متشکل و غیرمتشکل پولی را به صورت توأمان مورد بررسی قرار داده باشد، به طور خاص انجام نشده است. تاکنون موضوعات مشابهی در این زمینه توسط پژوهشگران رشته حقوق مورد مطالعه و تحقیق قرار گرفته است. علاوه بر کتب و مقالاتی که در منابع می‌آید، می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱. رحیمی نژاد، اسماعیل. **نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه در بازار غیرمتشکل پولی و نحوه نظارت بر آن‌ها**، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۴.

این پژوهش به موضوع نقش صندوق‌های قرض‌الحسنه بازار غیرمتشکل پولی پرداخته است و سایر کنش‌گران این بازار و کیفیت نظارت بر آن‌ها را مورد بررسی قرار نداده است.

۲. پور خسرو چهارمحالی، ساسان. «بررسی دلایل به وجود آمدن بازار غیرمتشکل پولی و آثار آن در اقتصاد و جامعه»، **دومین کنفرانس بین‌المللی نقد و واکاوی مدیریت در هزاره سوم**، ۱۳۹۶.

این پژوهش به بررسی دلایل شکل‌گیری بازار غیرمتشکل پولی و آثار و تبعات آن در اقتصاد کشور پرداخته است و بازارهای متشکل پولی را مورد مطالعه قرار نداده است.

۳. پور معصوم، امیر. قهرمانی، مسعود. «بررسی نقش نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در ساماندهی بازار غیر متشکل پولی (مطالعه موردی: صرافی‌های استان آذربایجان غربی)»، **فصلنامه مطالعات کمی در مدیریت**، دوره ۶، شماره ۲۰، ۱۳۹۴.

در این پژوهش نقش نظارت بانک مرکزی در ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی تبیین و بررسی شده است و بازارهای متشکل پولی مورد بررسی قرار نگرفته‌اند.

۴. رستمی، ولی. چالش‌های حقوقی نظارت دولت بر بازار غیرمتشکل پولی در ایران، **ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران**، دوره ۵، شماره ۸، ۱۴۰۱.

این پژوهش ناظر بر چالش‌های حقوقی موجود در خصوص نظارت دولت بر بازار غیرمتشکل پولی در کشور است و به اقسام نظارت بر بازارهای متشکل پولی اشاره‌ای ننموده است.

بنابراین، جنبه نوآوری این پژوهش آن است که به بررسی و شناخت بازارهای متشکل و غیرمتشکل پولی در نظام بانکی و بیان کیفیت تحت نظارت قرارگرفتن آن‌ها پرداخته می‌شود. این رویکرد تاکنون نه به صورت پایان‌نامه و نه به صورت مقاله محل بحث و

تحقیق پژوهشگران رشته حقوق قرار نگرفته است. اکنون به بازارهای متشکل پولی در بخش نخست مقاله که شامل کنشگران بازار متشکل و نهادهای صنفی تنظیم‌گر است، می‌پردازیم:

۱. بازار متشکل پولی

بازار متشکل پولی از ویژگی‌هایی برخوردار است که به‌رغم جذابیت‌های مالی بازار غیررسمی همچنان به جذب مشتری می‌پردازد. ویژگی‌هایی از قبیل پاسخ‌گویی به نهاد ناظر (بانک مرکزی) در چهارچوب سیاست‌های پولی و مالی کشور باتوجه به نظارت‌های صورت‌گرفته و ارائه صورت‌حساب‌های مالی نسبتاً شفاف، انواع نظارت‌های اعمال شده توسط نهاد ناظر از قبیل ذخیره‌های قانونی و رعایت استانداردهای حداقل سرمایه‌ها در نظارت داخلی بانک که خود از توقف و ورشکستگی بانک‌ها جلوگیری می‌کند، باعث اطمینان خاطر مشتری می‌گردد و از سلامت عملکرد پولی خود اطمینان حاصل می‌کند. در واقع باید توجه نمود که فعالیت کنشگران بازار غیرمتشکل پولی مانند بازار متشکل پولی با همان نهاد ناظر و چه‌بسا بیشتر، با قواعد بازی تقریباً یکسان و محدودیت‌های فراوان است. در این بخش از پژوهش کنشگران بازار متشکل پولی و نهادهای ناظر بر این بازار مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

۱-۱. کنشگران بازار متشکل پولی

کنشگران بازار متشکل پولی، بانک‌ها هستند. صنعت بانکداری یکی از مهم‌ترین بخش‌های هر اقتصاد محسوب می‌شود. در نظام بانکی ما، باتوجه به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، سه نوع بانک تعریف شده است که عبارت‌اند از بانک‌های دولتی، بانک‌های خصوصی و بانک‌های تعاونی. (جعفری، ۱۴۰۰: ۱۲۲)

۱-۱-۱. بانک‌های دولتی

مطابق ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور، شرکتی دولتی محسوب می‌شوند که با اجازه ی قانون تأسیس شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. لذا بانک‌هایی که ۵۰ درصد سهام آن‌ها متعلق به دولت است، شرکت دولتی محسوب می‌شوند.

بانک‌هایی که امروزه به‌عنوان بانک دولتی تأسیس می‌شوند، در واقع بانک‌هایی با مدیریت دولتی هستند، اما به لحاظ منابع و شیوه کار همانند بانک‌های خصوصی هستند؛ یعنی منابع اصلی بانک، متعلق به سپرده‌گذاران است. روش کار نیز مانند بانک‌های خصوصی است؛ یعنی با طراحی انواع سپرده‌های جاری، پس‌انداز و ثابت، وجوه مردم را دریافت می‌کنند سپس به صورت وام و اعتبارات در اختیار مصرف‌کنندگان قرار می‌دهند. (موسویان، ۱۳۸۶: ۳۰)

بانک‌های دولتی مانند هر شرکت سهامی دیگر دارای ارکانی است که به آن ارکان شرکتی می‌گوییم. در چهارچوب ماده ۱ لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها در راستای قانون ملی شدن بانک‌ها که مقرر می‌دارد «در اجرای قانون ملی شدن بانک‌ها و موسسات اعتباری از تاریخ تصویب این قانون کلیه بانک‌های کشور اعم از بانک‌های تخصصی و تجاری و بانک‌های دولتی سابق و ملی شده بعدی طبق این مقررات اداره خواهد شد»؛ ارکان بانک‌ها بر اساس آن تنظیم می‌شوند. مطابق ماده ۲ همین قانون، این ارکان عبارت‌اند از: مجمع عمومی بانک‌ها، شورای عالی بانک‌ها، هیات مدیره هر بانک، مدیر عامل هر بانک و بازرسان قانونی هر بانک.

در نظام بانکی ایران، بانک‌های دولتی به بانک‌های تخصصی یا توسعه‌ای و تجاری تقسیم می‌شوند:

الف- بانک‌های تخصصی یا توسعه‌ای: این بانک‌ها به توسعه اقتصادی کمک می‌کنند و به‌عنوان موسسه‌های مالی تأمین‌کننده وام‌های بلندمدت، برای اقدام به سرمایه‌گذاری تولیدی را در دستور کار خود دارند. در مجموع بانک‌های تخصصی می‌توانند از طریق گسترش بازار سرمایه در توسعه بخش مالی به‌شدت اثر بگذارند. (والی‌نژاد، ۱۳۸۳: ۴۴)

ب- بانک‌های تجاری: به‌طور کلی در ایران، اگر بانک‌ها تخصصی نباشند، یعنی اگر برای هدف ویژه‌ای شکل نگرفته باشند، اصل بر این است که تجاری هستند. البته برای اینکه یک بانک تجاری، دولتی محسوب شود، لازم است دولت مالک بیش از ۵۱ درصد سهام بانک باشد و اگر کمتر از آن باشد بانک تجاری، غیردولتی محسوب می‌گردد. بنابراین بانک‌های تجاری دولتی، بانک‌های غیرتخصصی با سرمایه دولتی هستند که به فعالیت در بازار پول می‌پردازند.

۱-۱-۲. بانک‌های خصوصی

مطابق آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳، موسسه‌ای که ۵۰ درصد سهام آن متعلق به اشخاص غیردولتی باشد، خصوصی محسوب می‌شوند.

ساختار بانک، مطابق ماده ۵ آیین‌نامه مذکور، «صرفاً در قالب شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام با رعایت قوانین و مقررات مربوط امکان‌پذیر می‌باشد» لذا به لحاظ ساختاری تابع قانون تجارت خواهد بود. بانک خصوصی مانند هر شرکت سهامی دیگر ساختار مدیریتی، تصمیم‌گیری و نظارت دارد. (مؤمنی و حاجی نوری، ۱۳۹۶: ۲۲۴)

اولین بانک خصوصی در ایران که به شکل شرکت سهامی در بهمن‌ماه ۱۳۲۸ به وجود آمد، بانک بازرگانی بود. در حقیقت تأسیس این بانک مقدمه‌ای بر تأسیس دیگر بانک‌های خصوصی در کشور بود. قوانین و مقرراتی ویژه‌ای، الزامات تشکیل و ارکان بانک‌های خصوصی را مشخص کرده است. در میان ضوابط تأسیس بانک غیردولتی مصوب ۱۳۷۹ شورای پول و اعتبار، آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳ هیأت وزیران و همچنین اساسنامه نمونه بانک‌های تجاری غیردولتی مصوب ۱۳۹۴ از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. (فرجی، ۱۳۸۷: ۹۷)

مطابق تقسیم‌بندی بانک مرکزی، بانک‌های غیردولتی به بانک‌های تجاری و بانک‌های قرض‌الحسنه تقسیم می‌شوند:

الف- بانک‌های تجاری: اگر مالکیت دولت نسبت به سرمایه بانک‌های تجاری کمتر از ۵۱ درصد باشد، بانک تجاری مذکور، غیردولتی محسوب می‌شوند.

ب- بانک‌های قرض‌الحسنه: سازمان اقتصاد اسلامی از بانک مرکزی درخواست کرد بانکی مستقل برای فعالیت‌های قرض‌الحسنه ایجاد نماید. در این خصوص پیش‌بینی شد که اگر تشکل مزبور تحت هر عنوان حقوقی شکل بگیرد، سرمایه تمامی اشخاصی که قصد پس‌انداز سرمایه خود را با ماهیت قرض‌الحسنه دارند، به تشکل مزبور هدایت شده و شعب بانک‌ها از پذیرش این‌گونه سپرده منع خواهد شد. البته این امید هیچ وقت محقق نشد و با تأسیس بانک قرض‌الحسنه، فعالیت سپرده‌گیری از طریق قرض‌الحسنه همچنان برای بانک‌ها رواج داشت.

بنابراین به‌منظور ترویج سنت قرض‌الحسنه و استفاده از ظرفیت‌های قانونی «دستور العمل تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها» در ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ به تصویب هیأت وزیران رسید. تأسیس بانک‌های قرض‌الحسنه و فعالیت آن‌ها باید از طریق این دستورالعمل به عمل آیند.

مطابق ماده ۲ این دستورالعمل، بانک قرض‌الحسنه با الهام از تعالیم اسلام، به‌منظور ارائه تسهیلات قرض‌الحسنه جهت رفع نیازهای ضروری اشخاصی که به امور خیریه می‌پردازند، تأسیس می‌شوند.

شرایط تأسیس بانک قرض‌الحسنه مانند دیگر بانک‌ها است و احکام تقریباً مشابهی دارد، مثلاً مطابق ماده ۴ دستورالعمل تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها، بانک قرض‌الحسنه به صورت شرکت سهامی عام و با سهام با نام تأسیس می‌شود.

(جعفری، ۱۴۰۰: ۱۷۹)

در ماده ۱۱ دستورالعمل فوق، حداقل سرمایه اولیه برای تأسیس بانک، مبلغ پانصد میلیارد ریال تعیین شده است که باید تماماً تعهد شده و حداقل بیست درصد آن قبل از صدور مجوز تأسیس، نزد بانک مرکزی سپرده شود. البته در تبصره این ماده پیش‌بینی شده که حداقل سرمایه بانک می‌تواند به پیشنهاد بانک مرکزی و تصویب هیأت وزیران افزایش یابد.

مطابق ماده ۱۸ دستورالعمل مذکور، بانک قرض‌الحسنه می‌تواند برای تکمیل سرمایه خود اقدام به پذیره‌نویسی عمومی سهام نماید. طبیعتاً این پذیره‌نویسی که اختیاری نیز می‌باشد، به منظور جذب سرمایه و اعطای وام قرض‌الحسنه صورت می‌گیرد؛ اما این امر با مبانی پذیره‌نویسی در تعارض است زیرا فعالیت قرض‌الحسنه سودآور نیست، درحالی‌که طبق قواعد قانون تجارت کسانی که سهام بانک قرض‌الحسنه را خریداری می‌نمایند، سهام‌دار تلقی شده و فعالیت آن‌ها باید انتفاعی باشد تا به ایشان سود تعلق گیرد. (سلطانی، ۱۳۹۰: ۹۶)

کارکرد بانک بسیار ساده است طبق ماده ۲۵ دستورالعمل بانک صرفاً در قالب عقد قرض‌الحسنه (پس‌انداز و جاری) به انجام عملیات مبادرت می‌نماید.

باتوجه به این قاعده که بانک‌ها در بازار متشکل پولی به فعالیت می‌پردازند، علاوه بر بانک‌های دولتی و خصوصی، بانک‌های خارجی، بانک‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی یا واحدهای بانکی برون مرزی و بانک‌های مجازی یا بانک‌های بدون شعبه نیز در شمار بانک‌ها قرار دارند که در اینجا تنها به ذکر نام آن‌ها بسنده می‌کنیم.

6

۱-۲. نهادهای ناظر بازار متشکل پولی

اهداف نظارت بانکی، عمدتاً دو محور اصلی حفظ ثبات و سلامت نظام بانکی و حفاظت از منافع سپرده‌گذاران است. بنابراین نظارت بر نظام بانکی، حول این دو محور اصلی شکل می‌گیرد. (سلیمان‌پور بخی، ۱۳۹۹: ۹۶)

نظارت بر بازار رسمی پول هم امنیت را برای مشتریان بانکی به ارمغان می‌آورد و هم با تنظیم‌گری پولی در نظام مالی ثبات ایجاد می‌کند.

مطابق قانون پولی بانکی مصوب ۱۳۵۱، بانک مرکزی وظیفه نظارت بر این بازار را عهده‌دار است. علاوه بر نهاد رسمی بانک مرکزی که ابزار تنظیم‌گری و تنبیهی دارد، نهادهای صنفی نیز وجود دارند که به صورت خودتنظیم‌گر در این حوزه فعالیت می‌نمایند.

۱-۲-۱. بانک مرکزی

بانک مرکزی قلب تپنده اقتصاد یک کشور است. وجود بانک مرکزی لازمه فعالیت بانک‌ها به شمار می‌آید. در حقیقت بانک مرکزی یک مؤسسه مالی مهم در هر کشور می‌باشد و نقش مؤثری در تکمیل سیاست‌های اقتصادی دولت، به خصوص در چهارچوب سیاست‌های مالی و پولی ایفا کرده و فعالیت‌هایش برای اقتصاد کشور ضروری می‌باشد. امروزه بانک مرکزی وظایف زیادی را انجام می‌دهد. وظایف بانک مرکزی در طول زمان، با وظایفی که به عهده بانک‌های تجاری است کاملاً متفاوت می‌باشد. نخست اینکه، یک بانک مرکزی به جای آنکه برای منافع افراد خاصی تأسیس گردد، برای منافع عموم تأسیس می‌شود. دوم، بانک مرکزی رابطه خاصی با دولت یک کشور دارد زیرا بانک مرکزی به‌عنوان بانکدار دولت، به‌طور غیررسمی بر فعالیت‌های دولت اثر می‌گذارد. سوم، بانک مرکزی به‌طور مستقیم با مردم سروکار ندارد، بلکه به‌طور غیرمستقیم و آن هم از طریق بانک‌های تجاری و بازار پول با مردم ارتباط برقرار می‌کند. چهارم، بانک مرکزی بر خلاف بانک‌های، اقدام به سپرده‌گیری از مردم نمی‌کند. (فرجی، ۱۳۸۷: ۱۶۴)

از مجموع وظایف ذکر شده در قوانین و مقرره‌های مصوب، دو کارکرد سیاست‌گذاری پولی و ارزی و تنظیم‌گری از طریق نظارت بر بانکداری دو وظیفه عمده‌ای است که به آن‌ها می‌پردازیم:

الف- سیاست‌گذاری پولی

سیاست گذاری پولی و ارزی از عمده وظایف بانک مرکزی است. این بدان معناست که بانک مرکزی تصمیم گیرنده در مورد امور پولی کشور است. به عبارت دیگر منظور از سیاست پولی، مجموعه اقدامات بانک مرکزی به منظور کنترل حجم پول می باشد. بانک مرکزی برای اینکه بر عرضه پول اثر بگذارد، از سه وسیله استفاده می کند. عملیات بازار باز که بر پایه پولی اثر می گذارد، تغییر در نرخ تنزیل مجدد که از طریق میزان استقراض بانکها از بانک مرکزی بر پایه پولی اثر می گذارد و ذخیره قانونی که بر ضریب فزاینده اثر می گذارد.

سیاست های پولی اهداف مختلفی را از جمله اشتغال کامل، رشد اقتصادی، ثبات قیمت ها، ثبات نرخ بهره، ثبات در بازارهای مالی و ثبات در بازار ارز دنبال می کنند.

ب- نظارت بر بانکداری

از دیگر وظایف بانک مرکزی در خصوص نظارت بر بازار پول، نظارت بر نظام بانکداری است. اهمیت نظارت بر بانکداری بر هیچکس پوشیده نیست. در کشور ما بخش عمده ای از این نظارت به بانک مرکزی محول شده است. نظارت بانک مرکزی کشور، بر فعالیت بانکها از طریق نهادی به نام «اداره نظارت بر بانکها» انجام می گیرد. (السان، ۱۳۹۲: ۱۱۲) در ایران نظارت بر بازار متشکل به صورت نظارتی کامل رویت می شوند که به صورت حضوری و غیرحضوری انجام می شود.

۲-۱-۲. نهادهای صنفی تنظیم گر

نهادهای تنظیم گر صنفی، نهادهایی هستند که در کنار بانک مرکزی به فعالیت هماهنگی میان بانکها برای موارد مختلف مانند آموزش، داوری، وحدت رویه و... می پردازند. به گونه ای رفتار میان بانکها را تنظیم می کنند و در زمینه رعایت استانداردهای بین المللی نیز همکاری می کنند.

در ایران دو نهاد صنفی تنظیم گر کانون بانکهای خصوصی و شورای هماهنگی بانکها به هماهنگی میان بانکها اشتغال دارند، که به بررسی آنها خواهیم پرداخت:

الف- کانون بانکهای خصوصی

این کانون در سال ۱۳۸۳ و پس از تثبیت موقعیت بانکهای خصوصی در بازار پولی ایران شکل گرفت. کانون بانکهای خصوصی موسسه ای غیر انتفاعی است که از بانکها و موسسات اعتباری غیردولتی دارای مجوز فعالیت از بانک مرکزی که به عضویت کانون پذیرفته شده اند و دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند، تشکیل شده است. تابعیت کانون ایرانی است و حوزه فعالیت آن سراسر کشور می باشد. مرکز اصلی کانون در تهران می باشد. موضوع فعالیت قانونی و اهداف کانون به شرح ذیل است:

۱- ایجاد هماهنگی، وحدت رویه در عملیات بانکی و همکاری بین اعضای کانون و تلاش در جهت بهبود کیفیت ارائه خدمات و استقرار روش های نوین بانکداری منطبق با بانکداری اسلامی و ضوابط بانک مرکزی.

۲- هماهنگی بین اعضا در امور آموزشی، ارتقای مهارت و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز اعضا، همکاری با بانک مرکزی، و سایر دستگاهها و نهادهای ذیربط برای گسترش خدمات بانکداری و مطالعات در زمینه های پولی و بانکی و سایر زمینه های مرتبط با فعالیت کانون و ارائه نظرات مشورتی حقوقی در خصوص تهیه لوایح و طرح های مربوط به قوانین پولی و بانکی به کلیه مراجع ذیربط و پیوستن به انجمنها و موسسات مشابه.

۳- حمایت و دفاع از حقوق و منافع صنفی و حرفه ای اعضا در کلیه مراجع قضایی و سایر مراجع ذی صلاح قانونی راساً یا به نمایندگی از اعضا، یا از طریق انتخاب وکیل و پشتیبانی از آنان در مراجع و سازمان های ذیربط و پیگیری حل مشکلات عمومی و مشترک اعضای کانون در کلیه مراجع و دفاع از منافع مشترک آنها در مراجع و سازمان های دولتی و ملی و مراجع قضائی و حل

اختلاف به طور مستقل یا با تقبل نمایندگی آن‌ها در برابر سایر مراجع اعم از قضائی و اداری و انتظامی و نهادهای عمومی غیردولتی.

۴- حکمیت و داوری بین اعضاء و نصب داور در خصوص رسیدگی به اختلافات یا دعاوی بین اعضاء و یا دعاوی اعضاء با سایر اشخاص در صورت توافق اصحاب دعوی با رعایت قوانین و مقررات ذیربط.
ب- شورای هماهنگی بانکها

شورای هماهنگی بانکها در حال حاضر فاقد مبنای قانونی است یعنی وظایف و اختیارات قانونی ندارد. اما بر اساس آیین‌نامه داخلی که به تصویب بانکهای عضو رسیده است، اداره می‌شود. از وظایف شورای هماهنگی بانکها می‌توان به حمایت از حقوق، مصالح، منافع بانکها و اظهار نظر در مسائل بانکی، پولی، مالی و اقتصادی و ارائه پیشنهادهای لازم به شورای عالی بانکها و سایر مراجع ذی‌ربط، اشاره کرد. (روحانی و پرهیزکاری، ۱۳۹۶: ۵۲)

پس از بحث در خصوص بازارهای متشکل و اتمام بخش نخست، به سراغ بازار غیرمتشکل پولی که شامل کنش‌گران تأمین مالی خرد و کنش‌گران واسطه‌ای است، خواهیم رفت و در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت:

۲. بازار غیرمتشکل پولی

قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی بدون ارائه تعریف خاصی از مفهوم بازار غیر متشکل، در ماده ۱ خود به بیان احکام این بازار پرداخته و چنین اشعار می‌دارد: اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی و یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است. عملیات بانکی در این قانون به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطاء وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌شود.

این قانون جهت تفکیک بازار متشکل پولی و غیر متشکل پولی، معیار کسب مجوز از بانک مرکزی به‌عنوان نهاد ناظر بازار پول را ارائه می‌کند. به‌عبارت‌دیگر، چنانچه هر شخص اعم از حقیقی و حقوقی به عملیات بانکی مبادرت نماید و از بانک مرکزی مجوز دریافت کند، ذیل بازار متشکل پولی قرار گرفته و عملیات وی مجاز شمرده می‌شوند در حالی که چنانچه اقدام به فعالیت‌هایی که عنوان عملیات بانکی بر آن‌ها صدق می‌کند، بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی صورت گیرد، تحت بازار غیر متشکل پولی قرار می‌گیرند.

بازارهای غیر متشکل پولی به موازات سیستم بانکی به‌عنوان یک بازار موازی عمل می‌کنند. بازار غیر متشکل پولی (غیررسمی) در ایران متشکل از چهار بخش می‌باشد که عبارت‌اند از: صندوق‌های قرض‌الحسنه، شرکت تعاونی اعتبار، صرافی‌ها و لیزینگ‌ها. طبق مطالعات صورت گرفته، در ابتدای ۱۳۹۰ حداقل ۲۰ درصد از حجم نقدینگی کشور در این بخش فعالیت داشته است. بنابراین توانایی ایفای نقش مهمی در بازار پول و سیاست‌های پولی دارد. (رحیمی نژاد، ۱۳۹۵: ۱)

۲-۱. کنش‌گران تأمین مالی خرد

در دسته بندی سنتی کنش‌گران بازار غیرمتشکل، صندوق قرض‌الحسنه و شرکت تعاونی اعتبار با فلسفه تأمین مالی خرد یا اعتبارات خرد ایجاد شده است که در ادامه به آن‌ها خواهیم پرداخت:

۲-۱-۱. صندوق قرض الحسنه

صندوق قرض الحسنه گونه‌ای از تأمین مالی خرد می‌باشد که در جهت کمک به اقشار کم درآمد جامعه فعالیت می‌کند و راه‌حلی در جهت تأمین نیازهای کوچک افراد شمرده می‌شوند. این صندوق‌ها، موسساتی هستند که هم در تجهیز و هم در تخصیص منابع صرفاً از قرارداد قرض الحسنه استفاده می‌کنند.

مبنای فعالیت صندوق‌های قرض الحسنه، قبول سپرده‌های قرض الحسنه و اعطای تسهیلات به نیازمندان در قالب عقد قرض است. ماهیت عقد قرض به گونه‌ای است که نباید بهره‌ای از قرض‌گیرنده دریافت شود و صندوق قرض الحسنه نقش واسطه میان قرض‌دهنده و قرض‌گیرنده را به عهده دارد. به عبارت دیگر سپرده‌گذار با نیت خیر اقدام به افتتاح حساب در صندوق قرض الحسنه می‌نماید و مدیران صندوق متقاضیان را جهت دریافت وام و تسهیلات، اولویت‌بندی می‌کنند. از انواع صندوق‌های قرض الحسنه، می‌توان به صندوق‌های قرض الحسنه خانوادگی و دوستانه، صندوق‌های قرض الحسنه مساجد و حسینیه‌ها، صندوق‌های قرض الحسنه ادارات و تعاونی‌های اعتبار صنفی و در نهایت صندوق‌های قرض الحسنه عام اشاره کرد. (رحیمی نژاد، ۱۳۹۴: ۴)

۲-۱-۲. شرکت تعاونی اعتبار

شرکت تعاونی اعتبار نیز گونه‌ای دیگر از تأمین مالی خرد محسوب می‌شوند. شرکت‌های تعاونی اعتبار به‌عنوان نهادهای مالی شناخته می‌شوند؛ اما برخلاف دیگر نهادهای مالی، کسب سود و بازدهی به‌عنوان هدف اصلی آن‌ها محسوب نمی‌شوند و هدف اصلی این تعاونی‌ها، تأمین خدمات کم هزینه برای اعضا می‌باشد. (موسویان و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۱۲)

بنابراین، شرکت‌های تعاونی اعتبار نهادهایی هستند که با جمع‌آوری و تجهیز سرمایه‌های اندک اقشار کم درآمد، جهت رفع نیازهای اعتباری اعضا تشکیل می‌شوند.

با توجه به قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ و با توجه به اینکه فعالیت شرکت‌های تعاونی اعتبار از مصادیق اشتغال به عملیات بانکی می‌باشد، «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های تعاونی اعتبار» به تاریخ ۱۳۸۶/۶/۳، در خصوص شرکت‌های تعاونی اعتبار، به تصویب شورای پول و اعتبار رسید. تأسیس این شرکت‌ها منوط به صدور موافقت اصولی توسط وزارت تعاون و مجوز تأسیس توسط بانک مرکزی می‌باشد.

۲-۲. کنش‌گران واسطه‌ای

منظور از کنش‌گران واسطه‌ای بازار غیرمتشکل پولی، شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها هستند که به فعالیت واسطه‌ای می‌پردازد. در ادامه بحث به بررسی این دو مورد خواهیم پرداخت:

۲-۲-۱. شرکت لیزینگ (واسپاری)

فعالیت شرکت‌های لیزینگ از مصادیق فعالیت در بازار غیرمتشکل پولی است. این شرکت‌ها به فعالیت اجاره به شرط تملیک می‌پردازد. شرکت لیزینگ بر اساس بند ۴ ماده ۱ دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ، شرکتی است که موضوع فعالیت آن انجام عملیات لیزینگ باشد.

منظور از عملیات لیزینگ، خرید اموال منقول و غیرمنقول توسط شرکت لیزینگ و انتقال و واگذاری آن‌ها به متقاضیان از طریق روش‌های مختلف عقد اجاره یا فروش اقساطی است. ماهیت شرکت لیزینگ را باید مانند یک مؤسسه اعتباری با محدودیت دانست که می‌تواند به مشتریان خود تحت شرایطی تسهیلات بپردازد؛ اما مجاز به سپرده‌گیری نیست. این تسهیلات کالاهایی هستند که

مشتری به آنها نیاز دارند. ماده ۳۱ دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکتهای لیزینگ، اعطای تسهیلات به مشتریان را تنها در قالب عقود اجاره به شرط تملیک و فروش اقساطی مجاز دانسته است.

۲-۲-۲. صرافی

دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافیها در ۱۳۸۵/۱۰/۹ توسط شورای پول و اعتبار، به استناد ماده ۱۱ قانون پولی بانکی مصوب ۱۳۵۱، به تصویب رسید. مقصود از عملیات صرافی مطابق ماده ۲ این دستورالعمل «خرید و فروش ارز اعم از نقدی و یا حواله ای و نیز خرید و فروش مسکوکات طلا و نقره» می باشد. (سلطانی، ۱۳۹۰: ۱۰۲)

تا پیش از تحریمهای بانکی علیه ایران، بخش عمده عملیات ارزی مربوط به تجارت خارجی توسط نظام بانکی صورت می گرفت. پس از تشدید تحریمهای مالی و بانکی در سالهای اخیر و افزوده شدن تدریجی نام بانکهای ایرانی به لیست تحریمهای آمریکا و اتحادیه اروپا، سهم نظام بانکی از معاملات ارزی مربوط به تجارت خارجی کاهش و سهم صرافیها افزایش یافت. صرافیها به عملیات تبدیل و تعویض وجوه نقد و اوراق بهادار می پردازند که گونه ای واسطه گری به شمار می آید.

مطابق بند ج ماده ۱۱ قانون پولی بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداختهای ارزی با تصویب شورای پول و اعتبار و نظارت بر معاملات ارزی به عهده بانک مرکزی است. کلیه صرافیها باید در قالب شرکت تضامنی تأسیس شوند مگر صرافیهایی که توسط بانکها و مؤسسات اعتباری ایجاد می شوند که در این صورت تأسیس آنها به صورت شرکت سهامی خاص نیز امکان پذیر است.

10

نتیجه گیری و پیشنهاد

در سالهای گذشته، شاهد پیدایش و ظهور نهادها و مؤسسات پولی و اعتباری مختلفی خارج از اداره و اختیارات بانک مرکزی با اخذ مجوز از دستگاههای گوناگون و یا بعضاً بدون اخذ مجوز از مرجعی خاص، به موازات شبکه بانکی کشور بوده ایم که بر خلاف قوانین و مقررات و مفاد اساسنامه خود در بازار پولی کشور به فعالیت بانکی پرداخته اند. از این رو، بازارهای پولی از لحاظ تحت نظارت قرار گرفتن، سیاست گذاری پولی و سازمان یافتگی به دو بخش متشکل و غیرمتشکل تقسیم می شود و بازارهای غیرمتشکل پولی به موازات سیستم بانکی به عنوان یک بازار موازی در حال فعالیت می باشند.

اساسی ترین علل ایجاد و ادامه حیات بازارهای غیرمتشکل، سهولت دسترسی به منابع در این بازار است و مشتریان آن به علت وجود بروکراسی در بازار متشکل، ترجیح می دهند که از بازار غیرمتشکل وام دریافت کنند. علت دیگر را می توان در نرخ پایین بهره در بازار متشکل برای سپرده گذاران جست و جو کرد؛ زیرا افراد با خارج کردن وجوه خود از بازار رسمی، این وجوه را در بازار غیرمتشکل سرمایه گذاری می کنند و با دریافت بهره بیشتر ابعاد این بازار را گسترش داده و موجب تداوم آن خواهند شد.

نرخ بهره در بازار غیرمتشکل پولی بالاتر از بازار متشکل پولی است. این امر به این دلیل است که نرخ ریسک در این دو بازار متفاوت می باشد. نرخ ریسک در بازار غیرمتشکل پولی بسیار بالاتر از بازار متشکل پولی است زیرا در بازار غیرمتشکل پولی، اصل و فرع سرمایه تضمین نخواهد شد. البته بازار غیرمتشکل پولی به خودی خود پدیده مذبوم می باشد و این بازار در پاسخ به نیازهایی ایجاد می شوند که بازار متشکل قادر به پاسخگویی به آنها نیست؛ اما بایستی با تقویت نقش نظارتی دولت و بانک مرکزی و اتخاذ تمهیدات و الزامات قانونی لازم جهت اعمال نظارت بر بازار غیرمتشکل، به اصلاح و بازنگری در بازارهای پولی کشور اقدام نمود؛ زیرا عدم وجود قانون صریح و روشن، خلأهای قانونی فراوان، عدم نظارت و پیگیریهای دولتی در این زمینه، می تواند منجر به فساد اقتصادی در کشور گردد.

در نهایت پیشنهادی که نگارنده به منظور افزایش کارایی بازارهای پولی مطرح می کند این است که بانک مرکزی با اعمال سیاست گذاری های مناسب سهم بازار غیرمتشکل را کاهش دهد و سرمایه افراد را به سمت بازار متشکل هدایت کند. زیرا یکی از مشخصه های کشورهای توسعه یافته این است که بازار متشکل بسیار وسیعی دارند در حالی که بازار غیر متشکل این کشورها سهم بسیار کوچکی دارد.

فهرست منابع

الف-کتب

- ۱) السان، مصطفی. حقوق بانک مرکزی، پژوهشکده پولی و بانکی، چاپ اول، ۱۳۹۲.
- ۲) جعفری، امین. حقوق بانکی، بایسته های حقوق بانکی، جلد نخست، شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم، ۱۴۰۰.
- ۳) سلطانی، محمد. حقوق بانکی، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۰.
- ۴) فرجی، یوسف. پول، ارز و بانکداری، چاپ و نشر بازرگانی، چاپ یازدهم، ۱۳۸۷.

ب-مقالات

- ۵) رستمی، ولی. چالش های حقوقی نظارت دولت بر بازار غیرمتشکل پولی در ایران، ماهنامه جامعه شناسی سیاسی ایران، شماره هشتم، ۱۴۰۱.
- ۶) روحانی، سید علی. پرهیزکاری، سید عباس. «ضرورت، ابعاد و وضعیت استقلال مقام ناظر بانکی در ایران»، فصلنامه پژوهش ها و سیاست های اقتصادی، شماره هشتاد و یکم، ۱۳۹۶.
- ۷) موسویان، سید عباس. «مبنای فقهی قانون عملیات بانکی بدون ربا»، حقوق اسلامی، شماره چهاردهم، ۱۳۸۶.
- ۸) موسویان، سید عباس و دیگران. «آسیب شناسی تعاونی های اعتبار و ارائه الگوی مطلوب»، اقتصاد اسلامی، شماره شصت و یکم، ۱۳۹۵.
- ۹) مؤمنی، فرشاد. حاجی نوروزی، شیمیا. «اقتصاد سیاسی خصوصی سازی همراه با فساد»، پژوهشنامه اقتصادی، شماره شصت و هفتم، ۱۳۹۶.
- ۱۰) والی نژاد، مرتضی. «نقش و وظایف نظام و نهاد های مالی_بانک ها در اقتصاد»، بانک و اقتصاد، شماره چهل و هفتم، ۱۳۸۳.

ج-گزارش های پژوهشی

- ۱۱) رحیمی نژاد، اسماعیل. نقش صندوق های قرض الحسنه در بازار غیر متشکل پولی و نحوه نظارت بر آن ها، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی (گروه بازار های مالی)، شماره ۱۴۵۵۶، ۱۳۹۴.
- ۱۲) رحیمی نژاد، اسماعیل. آسیب شناسی نظام بانکی، گزارش پژوهشی مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)، شماره ۱۵۱۴۱، ۱۳۹۵.

د-پایان نامه

- ۱۳) سلیمان پور بخی، مرتضی. نقش بانک های دولتی در توسعه اقتصاد ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تفت، ۱۳۹۹.

9th International & National Conference on
Management Studies, Accounting & Law
Archive of SID
December 20th & 21th, 2023 | University of Tehran



نهمین کنفرانس بین المللی و ملی مطالعات مدیریت، حسابداری و حقوق
۲۹ و ۳۰ آذر ۱۴۰۲ | دانشگاه تهران