مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاستهای اقتصادی
شماره‌های ۷۷ و ۷۸، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۷، صفحات ۲۸- ۱۹

تحلیلی پیرامون جایگاه بازار غیررسمی سرمایه و پول در ایران

مهری رحیمی‌فر* و بابک دائی**

اصولاً هر نظام اقتصادی در سطح کلان از دو بخش اصلی تشکیل شده است: بخش حقیقی و بخش مالی اقتصاد که بیشتر فعالیتهای اقتصادی نیز در این دو بخش صورت می‌گیرد. در بخش حقیقی اقتصاد، مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، صادرات و نظایر آن و در بخش مالی، مبادلات پول و اوراق بهادار انجام می‌شود. بر این اساس بازارهای چهارگانه موجود در اقتصاد نیز در قالب این تقسیم بندی تفکیک خواهند شد. به عبارت دیگر، بازار کالا و کار در بخش حقیقی و بازار پول و سرمایه در بخش مالی اقتصاد قرار دارند. متأسفانه به دلیل نبود بازارهای رسمی (البته به‌جز بازار بورس اوراق بهادار) در کشور، دادوستدهای پولی- مالی در قالب بازارهای مالی غیرمتشکل که سلامت فعالیتهای اقتصادی را به خطر انداخته‌اند، به‌شدت رونق گرفته و حجم عظیمی از سرمایه‌های سرگردان جامعه و پس‌انداز بالقوه اقتصاد در کانالهای سودآور و واسطه‌گری را جذب کرده‌اند. این معضل در نوشتار حاضر مورد بررسی قرار گرفته و در پایان پیشنهادهایی جهت مقابله با آن ارائه می‌شود.

واژه‌های کلیدی: بازار پول، بازار سرمایه، واسطه‌های مالی، نهادهای غیر بانکی.

۱. مقدمه

شناسایی کامل و اساسی هر نهاد یا سازوکاری بدون توجه به زیر ساختها و پایه‌هایی که نهاد در آن شکل گرفته، همچنین بدون شناخت تمامی مسائل حاشیه آن امکان‌پذیر نیست. از سوی دیگر، تکوین هر نهادی با توجه به رفع نیازهای خاص جوامع بشری و بر اساس اصول و مبانی نظری خاص خود شکل می‌گیرد.

به‌طور کلی نظام اقتصادی در سطح کلان از دو بخش اصلی تشکیل شده است: بخش حقیقی و بخش مالی اقتصاد که بیشتر فعالیتهای اقتصادی نیز در این دو بخش صورت می‌گیرد. در بخش حقیقی اقتصاد، مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، صادرات و نظایر آن انجام می‌گیرد. در نظام مالی، پول، اعتبارات و اوراق بهادار از عرضه‌کنندگان (پس‌اندازکنندگان) به متقاضیان آن منتقل می‌شود.

* دبیر شورای پژوهشی، وزارت امور اقتصادی و دارایی- معاونت امور اقتصادی

** رئیس امور استانها، وزارت امور اقتصادی و دارایی- معاونت امور اقتصادی

[Downloaded from ejip.ir on 2026-10-07]

به‌طور کلی بخش مالی هر کشوری، وظیفه انتقال پس‌اندازها و تخصیص آنها به عنوان منابع سرمایه‌گذاری را به عهده دارد. از این‌رو، نظام مالی از سه عنصر اصلی تشکیل شده که هر عنصر نقش به‌سزایی در پیشبُرد این نظام در راستای نایل شدن به اهداف مورد نظر را ایفا می‌کند. عناصر موجود عبارت‌اند از بازارهای مالی، داراییهای مالی و واسطه‌های مالی.

بازارهای مالی طبق شواهد و تعریف موجود به دو دسته بازارهای مالی بلندمدت که معمولاً به بازار سرمایه و بازارهای مالی کوتاه‌مدت که به بازار پول معروف هستند طبقه بندی می‌شوند و هر یک با توجه به ابعاد فعالیتهای خود از سازوکار خاصی برخوردارند.

بازار سرمایه در واقع همان بازار دادوستد بلندمدت مالی است و خود از نهادهای مختلفی نظیر بازار بورس اوراق بهادار، صندوقهای بازنشستگی، نظام بانکی، صندوقهای بیمه تشکیل می‌شود. از آنجا که شناسایی امکانات مالی و تخصیص آنها در فعالیتهای گوناگون اقتصادی از وظایف مهم بازار پول و سرمایه در هر کشور محسوب می‌شود وجود این بازارها در اقتصاد هر کشور، ضرورتی انکارناپذیر است.

نهاد فعال در قالب بازار رسمی سرمایه در کشور ما، بازار بورس اوراق بهادار است که در اصل مدت زمان کوتاهی است در جریان فعالیتهای سرمایه‌گذاری و دادوستدهای سرمایه‌گذاری قرار گرفته است و متأسفانه به دلیل مشکلات مختلف قانونی، اجرایی و تشکیلاتی از توانایی لازم برای جلب مشارکت منابع سرمایه‌ای برخوردار نیست. در این شرایط دادوستدهای پولی - مالی در قالب بازارهای مالی غیرمتشکل که سلامت فعالیتهای اقتصادی را به خطر انداخته است، به‌شدت رونق گرفته وحجم عظیمی از سرمایه‌های سرگردان جامعه و پس‌انداز بالقوه اقتصاد در این کانالهای سودآور و واسطه‌گری جذب شده است.

در واقع در کنار بازار متشکل سرمایه که سابقه فعالیت چندانی در اقتصاد ایران نداشته است، بازار غیرمتشکل در زمینه‌های گوناگون، فعالیت دیرینه داشته و طبق این تعریف در قالب بازارهای پولی یا بازارهای کوتاه‌مدت به صور گوناگون در اقتصاد کشور وجود دارد.

با توجه به آنکه موضوع مقاله حاضر شناخت موقعیت و وضع بازار غیررسمی پول و سرمایه در کشور است به منظور نشان دادن موجودیت بازارهای غیررسمی پولی - مالی در مقابل بازار رسمی سرمایه یا بازار مالی متشکل، یادآوری برخی مشخصات کلی آنها ضروری به نظر می‌رسد.

۲. تعاریف و مفاهیم

طبق تعاریف، بازارهای پولی معمولاً به صورت متشکل رسمی در مکانی مشخص نظیر بازار بورس اوراق بهادار یا بازار کالا نیستند، بلکه بیشتر معاملات این بازارها به صورت نامرئی یا غیرمستقیم و نامشخص از طریق نامه نگاری، تماسهای تلفنی، فاکس، تلکس و ملاقاتهای حضوری خصوصی در

[Downloaded from ejip.ir on 2026-10-07]

محلهای کسب و کار صورت می‌پذیرد. این در حالی است که اغلب نهادهایی که از سوی خود یا به صورت نمایندگی به‌طور مستقیم در بازار سرمایه مشارکت دارند دفتر مرکزی آنها یا محل فعالیتشان در مراکز مالی و مکانهای بازار سرمایه است.

در اقتصاد کشور ما بخشهای نامتشکل بازار مالی مبتنی بر سودهای بسیار بالا، نه فقط مانع شکوفایی بازارهای مالی رسمی شده‌اند بلکه مانع تأثیرگذاری این بازارها بر اقتصاد و روند رشد آن نیز بوده‌اند. در مجموع با بررسی شرایط نهادهای مالی در کشور می‌توان گفت این نهادها عملکرد بسیار ضعیفی داشته و نقش خود را در فرآیند ایجاد و توزیع بهینه منابع سرمایه به درستی انجام نداده‌اند. در واقع موجودیت و انواع گوناگون آنها نیز با روند رشد تاریخی اقتصاد، رشد نیافته و در سطحی ناکارا و غیرفعال باقی مانده‌اند.

در این قسمت به بررسی انواع واسطه‌های مالی به تفکیک واسطه‌های مالی بانکی، غیرپولی و سایر مؤسسه‌های ارائه‌کننده خدمات مالی می‌پردازیم.

۳. انواع واسطه‌های مالی

الف- واسطه‌های مالی بانکی:

- بانک مرکزی
- بانکهای سپرده‌پذیر
- سایر نهادهای بانکی

ب- واسطه‌های مالی غیرپولی

- شرکتهای بیمه
- شرکتهای سرمایه‌گذاری
- صندوقهای بازنشستگی و احتیاطی
- اتحادیه‌های اعتباری
- سازمانهای وام و پس‌انداز صندوقهای پس‌انداز
- شرکتهای تأمین مالی
- شرکتهای اجاره بلندمدت

ج- سایر مؤسسه‌های ارائه‌کننده خدمات مالی

- کارگزاران بورس اوراق بهادار
- دلالان بورس اوراق بهادار
- بانکهای سرمایه‌گذاری
- بانکهای رهنی

[Downloaded from ejip.ir on 2026-10-07]

۴. محدوده فعالیت بازارهای مالی پول و سرمایه در ایران

در بازارهای مالی کنونی نهادهای مالی غیرپولی به عنوان یکی از انواع گوناگون واسطه‌های مالی در گسترش و تنوع فعالیتها نقش و اهمیتی به‌سزا دارا هستند. مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی یکی از انواع نهادهای مالی فعال در گروه واسطه‌های مالی غیرپولی به شمار می‌آیند.

در ایران سابقه فعالیت نهادهای پولی غیربانکی به دهه ۱۳۰۰ بر می‌گردد. تعمق در فعالیت این نهادها در کل نظام اقتصادی کشور نشان‌دهنده نبود شفافیت و قانونمندی نحوه فعالیتها در این بخش است. به عبارت دیگر گستردگی انواع گوناگون این نهادها از یک سو و قاعده‌مند نبودن جریان امور در این نهادها در نقطه مقابل، برآیند روشن و شفافی را در اثرگذاری مثبت این نهادها در کل نظام اقتصادی بر جای نگذاشته است و از این رو توجه به آثار و پیامدهای احتمالی حاصل از رشد نهادهای غیربانکی به عنوان رقیبی توانمند با نهادهای بانکی، بسیار ضروری و حساس به نظر می‌رسد. به بیان دیگر مشکلات ساختاری نظام اقتصادی ایران مبنی بر نبود بازارهای متشکل مالی به همراه فعالیتهای گسترده و پنهان بخشهای پولی و مالی در نظام بازار آزاد و غیرمتشکل، بدون هر گونه قانونمندی شفاف و روشن، تشدید شده و جریان فعالیتها را در نظام پولی و مالی مخدوش کرده است. بر اساس پیش‌بینی کارشناسان اقتصادی سهم قابل توجهی از تولید ناخالص ملی کشور در اقتصاد پنهان و زیرزمینی جریان دارد که در مقایسه با کشورهای دیگر رقم بالا و قابل ملاحظه‌ای است.

همان‌طورکه گفته شد بازارهای پولی معمولاً بازارهای متشکل رسمی نیستند و اغلب در دو گروه بازارهای سنتی و بازارهای موازی طبقه‌بندی می‌شوند که به بررسی آنها می‌پردازیم:

الف- بازار سنتی: این بازار همان بازار تنزیل است. این بازار ارتباط بسیار نزدیکی با مقامات پولی مرکزی دارد. از انواع این بازارها در اقتصاد کشور می‌توان به صرافیها اشاره کرد. آغاز فعالیت صرافیها در ایران به دوران مشروطیت بر می‌گردد و رفته رفته با تحولات اقتصادی در ایران و جهان و گسترش حضور ایران در صحنه‌های جهانی، ورود دلارهای نفتی به اقتصاد، افزایش درآمدهای نفتی و نظایر آن فعالیت این نهاد رونق گرفت. در مجموع کار صرافیها در ایران به عنوان بخشی از بازار پول در مقایسه با مبانی نظری و تجربی موجود در این زمینه و در ارتباط با سایر کشورهای جهان چندان مطابقت نداشته و در بسیاری موارد تفاوتهای اساسی مشاهده می‌شود. توضیح اینکه در سالهای اخیر به‌رغم فعالیت مجدد بازار بورس اوراق بهادار، هیچ نشانه‌ای مبنی بر شکل‌گیری و سازمان یافتگی بنگاههای رسمی وام دهی و تنزیل، شرکتهای واسطه‌ای مالی و دفاتر مالی پدید نیامده است و همچنان فعالیتهای غیررسمی در قالب یاد شده تداوم داشته است. طی سالهای اخیر نیز نظام اقتصادی کشور شاهد وجود بازار پنهان وامهای پولی و کوتاه‌مدت مبتنی بر وثیقه و اسناد معتبر، از طریق نهادهای مختلف غیررسمی بوده است.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-10-07]

از دیگر نهادهای فعال بازار پول، حضور شرکتهای مضاربه‌ای در اقتصاد کشور است که به دلیل مشکلات و مسائل گوناگونی که از جهات مختلف مانند امنیت سرمایه‌گذاری از سوی عرضه‌کنندگان و تقاضاکنندگان منابع سرمایه‌ای به وجود آمد، فعالیت آنها با شکست مواجه و متوقف شد. ولی این موضوع به معنای تعطیل شدن فعالیتهای بازار پولی غیررسمی و پنهان نیست بلکه حجم چکهای برگشتی طی سالهای اخیر و روند رو به افزایش آن نشان از فعالیت قابل توجه این نهادهای غیررسمی یا پنهان در بازار مالی و پولی کشور دارد.

ب- بازارهای موازی: این بازارها حرکتی در راستای تشکل بیشتر بازارهای پولی کوتاه‌مدت بوده‌اند که در مورد سپرده‌های بین بانکها، بین شرکتها، سازمانها و مقامهای محلی با بنگاههای مالی و پولی و نظایر آنها کار می‌کنند. بنگاههای وام دهی و تنزیل، نقش مهمی در برخی از این بازارهای موازی ایفا می‌کنند. بیشتر فعالیتها در این بازارها از طریق بانکهای «رده دوم» مانند بانکهای تجاری، بانکهای خارجی و نهادهای مالی غیربانکی، شرکتهای بیمه و بنگاههای مالی انجام می‌شود و فعالیتهای اقتصادی در این بازارها بیشتر به وسیله سپرده‌های واسطه‌ای هدایت می‌شود.

با توجه به آنکه در نظام اقتصادی کشور در حال حاضر، فعالیتهای پنهان و غیررسمی در بازار پول و به ویژه در بخش بازار سنتی آن رواج بسیار دارد و مانع از تشکیل شرکتهای قانونمند سرمایه‌گذاری و انجام معاملات شفاف مالی کوتاه‌مدت شده است، آنچه مسلم است تشکیل بازارهای موازی با مشکلاتی به مراتب بیش از تجارب قبلی روبرو خواهد بود. در واقع تشکیل بازارهای موازی باید بر تجربه شکل‌گیری نهادهای مالی و سرمایه‌گذاریهای کوتاه و بلندمدت استوار باشد یا آنکه از طریق برنامه‌ریزیها و اقدامات مؤثر و اطمینان‌بخش شکل‌گیرد که متأسفانه هیچ یک از دو حالت یاد شده با شرایط فعلی بر نظام پولی و نهادهای فعال آن حاکم نیست تا بتوان نسبت به آینده سازوکار نهادهای بازار موازی امیدوار بود. در عین حال نهادهای مالی غیربانکی به عنوان یکی از نهادهای مورد استفاده در تشکل بازارهای موازی که از دهه ۱۳۰۰ در کشور آغاز شده به اشکال گوناگون تداوم یافته و به عنوان رقیبی قدرتمند در کنار فعالیت مؤسسه‌ها و نهادهای مالی بانکی به داد و ستدهای مالی مشغول است، ولی به دلیل نبودِ حاکمیت نظام قانونمند نظارتی و چارچوب شفاف بر فعالیتهای آن، نتایج حاصل از عملکرد این نهادها در مجموعه اطلاعاتی موجود و قابل دسترس در نظام پولی و مالی کشور در نظر گرفته نمی‌شود.

۵. سابقه فعالیت نهادهای مالی غیربانکی در ایران

مؤسسه‌های مالی غیربانکی به عنوان یکی از واسطه‌های مالی در بازار پول و سرمایه، گستره وسیعی از انواع گوناگون سازمانهای مالی را در برمی‌گیرند. همان‌طور که قبلا نیز گفته شد حضور نهادهای مالی غیربانکی در ایران به دهه ۱۳۰۰ بر می‌گردد و طی چند دهه‌ای که از فعالیت این نهادها

[Downloaded from ejip.ir on 2026-10-07]

می‌گذرد به صور گوناگون در عرصه فعالیتهای اقتصادی کشور ایفای نقش کرده‌اند. بر اساس کارهای تحقیقاتی انجام شده، طی سالهای قبل از انقلاب اسلامی در مجموع ۲۷ مؤسسه از سازمان مالی غیربانکی در قالب انواع گوناگون شرکتهای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، همچنین مؤسسه‌ها و صندوقهای وام و پس‌انداز به داد وستدهای پولی و مالی مشغول به کار بوده‌اند. تاریخ تصویب آنها بین سالهای ۱۳۰۰ تا ۱۳۵۷ بوده است که بیش از ۹۰ درصد آنها به فعالیتهای ساختمانی و مسکن و اغلب به بخش خصوصی اختصاص داشته‌اند.

در سالهای بعد از انقلاب اسلامی پس از اعلام ملی شدن بانکهای کشور، فعالیت صندوقهای قرض‌الحسنه آغاز و به عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان مؤسسه‌های مالی غیربانکی در نظام پولی مالی کشور حضور مؤثر یافتند و در دورترین نقاط کشور اعم از شهر و روستا به امر جذب پس‌اندازهای مردمی و اعطای وامهای کوتاه‌مدت و بلندمدت مبادرت ورزیدند. طی سالهای بعد سازمان اقتصاد اسلامی، مؤسسه مالی و اعتباری بنیاد مستضعفان و جانبازان، مؤسسه اعتباری امین و مؤسسه اعتباری توسعه صنعت ساختمان و نظایر آنها به تدریج تأسیس و در اموری مشابه و موازی با نظام بانکی ولی در قالبی نامشخص و غیر شفاف به انجام فعالیتهای پولی مشغول به فعالیت شدند. بر اساس تحقیقات به عمل آمده از نحوه فعالیت این سازمانها، بیشتر این مؤسسه‌ها از پرداخت مالیات معاف هستند و به رغم حضور مؤثر در مراودات پولی و انجام عملیات مالی که در واقع در حیطه فعالیتها و وظایف مؤسسه‌های بانکی رسمی می‌باشند حد و مرز سقفهای اعتباری را رعایت نکرده و مهم‌تر آنکه حجم عملیاتی آنها در آمار کل کشور لحاظ نمی‌شود. همچنین با تأسیس و ایجاد شعبات گوناگون در سراسر کشور از قدرت اقتصادی و مالی بزرگی برخوردارند ولی در عملیات شفاف اقتصادی کشور حضور قانونمند و با قاعده‌ای ندارند. نرخ سود مورد انتظار تسهیلات اعتباری این مؤسسه‌ها اغلب طبق مقررات عقود اسلامی بالاتر از نرخ سود موجود در بانکها است که خود از نظر جذب منابع پس‌انداز، نقطه مثبت و از نظر ثبت نشدن در مبادلات پولی مالی کشور نقطه ضعف نظام اقتصادی محسوب می‌شود.

در مجموع به‌رغم آنکه حضور واسطه‌های مالی در اشکال گوناگون آن نظیر نهادهای مالی غیربانکی در راستای گسترش و توسعه فعالیتهای اقتصادی کشور بسیار مثبت و سازنده تلقی می‌شود، نبود شفافیت در انجام عملیات این نهادها و دسترسی نداشتن به اطلاعات مربوط به گستره فعالیتها و جریان مراودات پولی مالی آنها و در نتیجه وجود جریانات موازی و غیر مؤثر در تبادل تحرکات اقتصادی با سایر اجزا نظام اقتصادی موجود، از نقاط ضعف اساسی وجود این فعالیتها به شمار می‌رود.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-10-07]

۶. راههای شناخت و اندازه‌گیری حجم فعالیتهای غیررسمی

بخش غیررسمی به نامهای مختلف زیرزمینی، پنهان و سیاه قابل تعبیر است. به عبارتی در متون مختلف اطلاق بخش اقتصاد غیررسمی به هر یک از عناوین یاد شده به معنای یک بخش نامنظم است که به دلایل گوناگون مانند نداشتن شفافیت و عملکرد قانونی، این بخش قابل شناسایی و دسترسی نیست. تشکیل بخش غیررسمی در هر نظام اقتصادی به دلایل مختلف نظیر فرار از مالیات و قوانین و مقررات، عدم تعمیم مزایای تأمین اجتماعی به شاغلان در این بخش از سوی کارفرمایان یا برعکس و سوءاستفاده از مزایای تأمین اجتماعی با داشتن مشاغل غیررسمی قابل توجیه است. به تعبیری دیگر بخش غیررسمی را می‌توان این‌گونه تعریف کرد، بخشی که هست اما دیده نمی‌شود و آمار و اطلاعات آن جمع آوری و در نهایت نیز در آمار رسمی در نظر گرفته نمی‌شود، اشتغال ایجاد می‌کند اما در کل اقتصاد و اشتغال رسمی منعکس نمی‌شود، تولید ایجاد می‌کند، مبادله و مراوده دارد اما حضور آن در تولید کشور و مراودات و مبادلات رسمی به حساب نمی‌آید.

روشهای اندازه‌گیری این بخش در اقتصاد هر کشور به صورت مستقیم کار بسیار مشکل و پیچیده‌ای خواهد بود اما در هر حال با ایجاد شاخصها و معرفی نمادهایی از حضور این بخش به صورت غیرمستقیم می‌توان نسبت به تشخیص حد و حدود فعالیتهای بخش غیررسمی آگاهی حاصل کرد. روشهایی که در این ارتباط مورد استفاده قرار می‌گیرد به انواع گوناگون نظیر روش اختلاف در حسابهای ملی، روش حجم پولهای نقد و صدور چکهای بدون نام و روشهای پولی قابل طبقه‌بندی است که از نظر سهولت در شبیه‌سازی و انجام عملیات مربوط در این قسمت، روشهای پولی و به ویژه روش نسبت پول نقد به سپرده بیشتر مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۷. روش پولی در شناخت حجم بازار غیررسمی (روش نسبت پول نقد به سپرده)

در این روش، فرضیه اساسی آن است که «برای پنهان کردن درآمد حاصل از بخش غیررسمی، مردم ترجیح می‌دهند پول خود را به‌طور نقد دریافت کنند تا نقل و انتقالات انجام شده پنهان بماند». بر اساس این استدلال سرعت گردش پول افزایش نیافته، سطح سپرده‌های قانونی کاهش نخواهد یافت و در نهایت نسبت پول نقد به سپرده افزایش پیدا خواهد کرد و این ملاک تشخیص حجم فعالیتهای غیررسمی از سال پایه‌ای است که جریان غیررسمی در اقتصاد حضور یافته است. البته انتقادهایی به این روش وارد شده است ولی در مجموع این روش در بسیاری از کشورهای دنیا ملاک اندازه‌گیری بخش غیررسمی قرار گرفته و نتایج آن به عنوان سهمی از تولید ناخالص داخلی این کشورها در آمارهای بین‌المللی انعکاس یافته است. توضیح اینکه انواع گوناگون روشهای پولی شامل روش مدلهای رگرسیونی و روش داد و ستدهای پولی نیز در ارتباط با شناخت حجم بازار غیررسمی پیشنهاد شده که در اصل به دلیل دسترسی نداشتن به اطلاعات، کمتر مورد استفاده قرار گرفته است.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-10-07]

۸. اقدامات قانونی به عمل آمده در مورد جلوگیری از فعالیت بازار غیرمتشکل مالی

در زمینه سامان‌دهی بازارهای مالی غیرمتشکل، لایحه تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و از تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۳۰ با تأیید شورای نگهبان به عنوان قانون درآمد. به‌طوری که مطابق مفاد آن تمامی مسئولیت سامان‌دهی مؤسسه‌های پولی بر عهده بانک مرکزی است.

در این قانون اختیارات و ضمانتهای اجرایی لازم برای صدور مجوز و نظارت بر انواع مؤسسه‌های مالی و اعتباری به بانک مرکزی داده شده است اما در عمل به نظر می‌رسد بانک مرکزی هیچ تمایلی برای صدور مجوز در راستای توسعه این مؤسسه‌ها نداشته باشد زیراکه نظارت بر مؤسسه‌های خرد متعدد و متنوع پولی بسیار مشکل است. همچنین بانک مرکزی به‌طور ناخودآگاه تمایلی برای ایجاد رقیب برای نظام بانکی و زیر مجموعه‌های خود ندارد. ندادن مجوز بانک خصوصی و مؤسسه مالی و اعتباری به متقاضیان و صف طولانی انتظار برای این مؤسسه‌ها گواهی بر این مدعاست.

در مورد ضمانتهای اجرایی نیز همکاری نیروی انتظامی و مقامات قضایی با بانک مرکزی در هاله‌ای از ابهام قرار دارد و بازرسان این بانک از برخورد عکس آنچه در این قانون آمده با آنان خبر می‌دهند. تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که چگونه با ایجاد یک نهاد مستقل و پرقدرت جهت سامان‌دهی مؤسسه‌های اعتباری خرد تلاش شده است.

۹. متن قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی[۱]

ماده ۱- اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی با هر عنوان و تأسیس و ثبت هر گونه 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 با هر عنوان و اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارتهای الکترونیکی پرداخت و کارتهای اعتباری اطلاق می‌شود.

تبصره ۱- بانکها و صندوقهایی که پیشتر به موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند بر اساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد.

تبصره ۲- اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگری که بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عملیات بانکی مبادرت دارند موظف‌اند طی یک ماه از تاریخ لزوم اجرایی شدن این قانون برای اخذ مجوز به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مراجعه و مدارک مورد نیاز را ارائه کنند. در غیر این صورت بنا به درخواست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۱. قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی - مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-10-07]

ادامه فعالیت این اشخاص توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران متوقف خواهد شد. در صورت اعتراض، متقاضی می‌تواند به مراجع ذی‌صلاح قضایی مراجعه کند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز موظف است طی سه ماه درخواست را رسیدگی و نتیجه را به متقاضی اعلام کند. در صورت صادر نشدن مجوز، بانک یاد شده ایرادها و نواقص پرونده را برای اصلاح و رفع آن باید به متقاضی اطلاع دهد.

تبصره ۳- آیین‌نامه ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر اشخاص حقیقی یا حقوقی همچنین مسئولیت مدیران و سهامداران بزرگ، انحلال و تصفیه و نحوه لغو مجوزهای تأسیس آنها بر اساس قوانین پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ با تأیید شورای پول و اعتبار به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

تبصره ۴- اشخاص حقیقی یا حقوقی موضوع این ماده که به عملیات بانکی اشتغال دارند در صورتی که موفق به اخذ مجوز فعالیت با عنوان موجود یا عنوان مناسب دیگر طی شش ماه از تاریخ اجرایی شدن این قانون نشوند بنا به اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حق ادامه فعالیت نخواهند داشت. متخلفان از اجرای این حکم در صورت شکایت بانک یاد شده از طریق مقامات قضایی صلاحیت‌دار به مجازات حبس تا شش ماه محکوم خواهند شد.

ماده ۲- نظارت بر حسن اجرای سیاستهای پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عهده بانک یاد شده است. مؤسسه‌ها و اشخاص فعال در این زمینه مکلف‌اند اطلاعات لازم را در اختیار بازرسان بانک یاد شده قرار دهند.

تبصره ۱- در صورت ارائه گزارش و احراز تخلف توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، این بانک می‌تواند نسبت به تعلیق مجوز مؤسسه‌های متخلف اقدام کند. در این موارد نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف به جلوگیری از ادامه فعالیت متخلفان و همکاری لازم با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. در صورت اعتراض، متقاضی می‌تواند به مراجع ذی‌صلاح قضایی مراجعه کند.

تبصره ۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران پس از اعمال نظارت بر مؤسسه‌های موضوع این قانون نسبت به سامان‌دهی آنان در چارچوب مقررات موجود و شرایط ذیل اقدام می‌کند:

الف- برای مؤسسه‌هایی که شرایط ارتقا به سایر مؤسسه‌ها مالی اعتباری غیربانکی یا بانکی را دارا باشند مجوز لازم توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صادر می‌شود.

ب- تمامی گزارشها و اطلاعات به دست آمده توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران کاملاً محرمانه تلقی می‌شود.

ج- آیین‌نامه این تبصره توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و پس از تأیید شورای پول و اعتبار به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-10-07]

ماده ۳- به منظور امکان نظارت کامل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر بازار متشکل و غیرمتشکل پولی و تفکیک بازار پول و سرمایه، ریاست شورای بورس به عهده وزیر امور اقتصادی و دارایی است.

ماده ۴- آیین‌نامه اجرایی این قانون بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و با هماهنگی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ظرف دو ماه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ماده ۵- تمام قوانین و مقررات مغایر با این قانون ملغی الاثر شود.

این قانون مشتمل بر پنج ماده و شش تبصره در جلسه علنی روز سه شنبه مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ تصویب و در تاریخ ۸۳/۱۰/۳۰ به تأیید شورای نگهبان رسید.

۱۰. نتیجه‌گیری

متأسفانه به‌رغم تصویب قوانین و مقررات و ایجاد نظارتهای قانونی و گسترش نهادهای پولی و مالی در کشور، باز هم بازارهای غیررسمی سرمایه و پول در سطح کشور به صورت غیرقانونی و زیرزمینی در حال فعالیت هستند و گاه با حجم بالایی از نقدینگی در راستای آسیب‌رسانی و اختلال در نظام اقتصادی کشور نظیر ایجاد تورم بالا و اشتغال کاذب بر می‌آیند. مسلم است که سیاستگذاران و تصمیم‌گیران کلان اقتصادی کشور سعی می‌کنند در حد امکان راههای ورود انجام فعالیتهای غیررسمی و زیرزمینی پولی و مالی در کشور مسدود شود اما دستیابی به چنین هدفی نیازمند همکاری هرچه بیشتر دستگاههای مختلف و عزم ملی است.

منابع

رحیمی‌فر، مهری (۱۳۸۲)، *بررسی عملکرد اقتصادی انتشار اوراق مشارکت در ایران*، انتشارات معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی.

فیوزی، فرانک، فرانکو مودیلیانی و مایکل فری (۱۳۷۶)، *مبانی بازارها و نهادهای مالی*، ترجمه دکتر حسین عبده تبریزی، جلد اول، انتشارات نگاه.

مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)، *قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی*.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-10-07]