

سندباکس تنظیمی و چالش‌های آن در نظام حقوقی ایران

(مقاله علمی-پژوهشی)

محمد حسین زارعی*

حامد ادریسیان**

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۲۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۰۷

چکیده

ظهور شرکت‌هایی که با اتکا به فناوری اقدام به ارائه خدمات مالی می‌کنند که به اصطلاح به این حوزه فناوری مالی یا فینتک گفته می‌شود، گرچه مورد استقبال عمومی قرار گرفته و استفاده از خدمات مالی را تسهیل کرده است، به دلیل ابهامات فراوانی که در خصوص مدل‌های تجاری و تأثیرات آنها بر نظام اقتصادی وجود دارد، نهادهای تنظیم‌گر همواره نگران عواقب منفی احتمالی فعالیت این شرکت‌ها بر ثبات اقتصادی و سلامت بازارهای مالی هستند. در ایران نیز رشد روزافزون شرکت‌های فینتک و اقبال مردم به آنها از یک سو و عدم‌آشنایی کافی نهادهای تنظیم‌گر با این حوزه به‌منظور تنظیم‌گری از سوی دیگر، موجب بروز نگرانی‌های مشابهی شده است. براین‌اساس، رسیدن به نقطه تعادلی که در آن هم از نوآوری و توسعه فناوری‌های مالی حمایت شود و هم ریسک‌های مرتبط با آن مدیریت شود، چالش اصلی دولت‌ها و نهادهای تنظیم‌گر بوده است. سندباکس تنظیمی یکی از راهکارهایی است که برای پاسخ به این چالش، مورد استفاده قرار می‌گیرد. سندباکس تنظیمی، سازوکار امنی است که کسب‌وکارهای فینتک در چهارچوب آن، امکان فعالیت زیر نظر نهاد تنظیم‌گر برای آزمایش محصول خود را در بازاری محدود با مشتریان معدود و بدون نگرانی از تنبیه‌شدن به‌خاطر عدم‌رعایت برخی از قوانین و مقررات دارند. در این یادداشت با روش توصیفی تحلیلی به ماهیت، ویژگی‌ها، مزایا و چالش‌های سندباکس تنظیمی پرداخته می‌شود. سپس اقداماتی که در نظام حقوقی ایران برای اجرای این راهکار تنظیمی صورت پذیرفته است، تحلیل می‌شود و پیشنهادهایی برای پیاده‌سازی مؤثرتر این راهکار، ارائه می‌گردد.

کلیدواژه‌گان:

سندباکس تنظیمی، تنظیم‌گری، فناوری مالی، فینتک، نوآوری.

* دانشیار، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

m_zarei@sbu.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی

hamededrisian@yahoo.com

مقدمه

با رشد فناوری مالی (فینتک)^۱ و آشکار شدن اهمیت و فواید آن برای اعضای زیست‌بوم نظام مالی، اعم از مشتریان، ارائه‌دهندگان خدمات مالی و دولت‌ها توجه دولت‌ها و نهادهای سیاست‌گذاری، مالی و تنظیم‌گر، به این حوزه جلب شده است؛ اما این حوزه نیز مانند هر پدیده نوظهور دیگری، ابعاد ناشناخته و ریسک‌های احتمالی با خود به همراه دارد که همواره موجب نگرانی دولت‌ها بوده است. در گزارشی از دپارتمان سیاست‌گذاری پارلمان اروپایی^۲ که در خرداد ۱۳۹۶، تحت عنوان «پیامدهای نوآوری مالی بر سیاست‌های پولی»^۳ منتشر شده و این موضوع مورد اشاره قرار گرفته است، شرکت‌های حوزه فناوری مالی یا به اصطلاح فینتک این شانس را دارند تا کارایی سیستم مالی و نظام بانکی را ارتقا ببخشند؛ با این حال، به علت وجود ابعاد مبهم و زوایای ناشناخته‌ای در مدل فعالیت این شرکت‌ها و در بسیاری موارد عدم پیش‌بینی قوانین و مقررات جامع و سازوکار مناسب به منظور تنظیم‌گری حوزه فینتک، این احتمال وجود دارد که رشد کسب‌وکارهای این حوزه و استفاده روزافزون از خدمات آنها، عواقب غیرقابل پیش‌بینی، غیرقابل کنترل و سوء بر بازارهای مالی و در تصویر کلان‌تر بر نظام اقتصادی گذاشته، ریسک‌های قابل توجهی را تحمیل کند.^۴ بر این اساس، چالش اصلی نهادهای تنظیم‌گر مالی رسیدن به نقطه‌ای از تعادل است که طبق آن، چهارچوب تنظیم‌گری را طراحی نمایند که بتواند از یک‌سو از نوآوری حمایت کند و منافع حاصل از آن را به سیستم مالی و نظام بانکی برساند و از سوی دیگر ریسک‌های مرتبط با آن را مدیریت کند.

۱. منظور از فینتک (Fintech) به زبان ساده، ارائه راهکارها و خدمات نوآورانه در حوزه مالی مبتنی بر فناوری است که می‌تواند منجر به برنامه‌ها، قابلیت‌ها، فرایندها یا محصولات جدیدی شود که این ظرفیت را دارند تا تأثیرات اساسی بر بازارها و مؤسسات مالی و نیز ارائه خدمات مالی بگذارند. بر این اساس، کسب و کارهای فینتک نسل جدیدی از شرکت‌هایی هستند که عمدتاً با اتکا به فناوری از طریق تلفن‌های همراه یا بازارگاه‌های اینترنتی^۱ اقدام به ارائه انواع خدمات مالی به شکلی نوآورانه می‌کنند. برای مطالعه بیشتر در این رابطه، ن.ک: هزیک، محمد و علی حسنین، **بلاک چین، فینتک و فایننس اسلامی**، مترجم: نجمه رضانی، انتشارات راه پرداخت، ۱۳۹۸، صص ۲۲-۲۳.

2. Policy Department

3. Monetary Policy Implications of Financial Innovation

4. Bernoth, Kerstin and Stefan Gebauer, "Monetary Policy Implications of Financial Innovation", *Policy Department A: Economic and Scientific Policy*, 2017, P5. Available in: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/monetary-dialogue.html/>

کسب‌وکارهای فینتک در حوزه‌های مختلف از قبیل پرداخت،^۱ بیمه، وام‌دهی، تأمین مالی جمعی،^۲ معامله و سرمایه‌گذاری،^۳ بلاک‌چین^۴ و رمزارز^۵ به فعالیت می‌پردازند و همواره خدمات و محصولات جدیدی را به مشتریان ارائه می‌دهند. برای مثال، کسب‌وکاری را در ایران در نظر بگیرید که بر بستر بلاک‌چین فعالیت می‌کند و در ازای دریافت وجه رایج کشور یا یکی از رمزارزها از مشتریان به آنها یک سند دیجیتال یا به اصطلاح توکن می‌دهد و مدعی می‌شود که پشتوانه توکن آنها یک الماس، ملک یا طلا است و با افزایش قیمت مالی پشتوانه، ارزش توکن آنها هم افزایش پیدا خواهد کرد و این امکان برایشان فراهم است تا در بازاری که در اپلیکیشن متعلق به این کسب‌وکار وجود دارد، نسبت به فروش توکن‌های خود به متقاضیان به قیمت مدنظرشان اقدام کنند. چنین کسب‌وکاری ذیل کدام‌یک از قوانین و مقررات قرار می‌گیرد؟ این کسب‌وکار باید از کجا مجوز بگیرد؟ آیا ضوابطی برای اخذ مجوز چنین کسب‌وکاری وجود دارد؟ آیا باید به چنین کسب‌وکاری اجازه فعالیت داد؟ در پی فعالیت چنین کسب‌وکاری و جذب مشتریان متعدد چه ریسک‌های احتمالی متوجه مشتریان و نظام مالی خواهد بود؟

سندباکس تنظیمی^۶ که از آن تحت عنوان «فضای آزمون نوآوری» یا «محیط آزمون تنظیم‌گری» نیز یاد شده، یکی از راهکارهایی است که می‌تواند موجبات به‌دست‌آمدن تعادل بین نوآوری در حوزه فینتک به‌طور خاص و حتی نوآوری در بسیاری از بازارهای دیگر به‌طور عام با تنظیم‌گری و وضع مقررات از جانب نهادهای تنظیم‌گر را فراهم نماید و از این رهگذر تا میزان قابل توجهی نگرانی دولت‌ها و نهادهای تنظیم‌گر را کاهش دهد.^۷ در حال حاضر، بیش از ۵۰

1. Payment

2. Lending/Crowdfunding

3. Trading & Investments

۴. بلاک‌چین یا فناوری زنجیره بلوک (Blockchain) در تعریفی ساده عبارت است از یک دفتر کل توزیع شده که می‌تواند سوابق تراکنش‌های بین دو طرف را به صورت کارآمد و به شیوه‌ای قابل بررسی، غیرقابل تغییر و ثابت به‌صورت غیرمتمرکز بر روی سیستم‌های مختلف ذخیره کند. فناوری بلاک‌چین، محصولات متنوعی دارد که رمزارزها، مهم‌ترین آنها است. برای مطالعه بیشتر در این رابطه، ن.ک:

گروه نویسندگان، **بلاک‌چین**، مترجم: ثنا جهاندار، تهران: نشر راه پرداخت، ۱۴۰۱، ص ۱۸.

5. cryptocurrency

6. Regulatory Sandbox

7. Bromberg, L., Andrew Godwin and Ian Ramsay, "Fintech Sandboxes: Achieving a Balance between Regulation and Innovation", *Journal of Banking and Finance Law and Practice*, 2017, Vol.28, No. 4, p. 321.

کشور اقدام به راه‌اندازی بیش از ۷۰ سندباکس تنظیمی کرده‌اند.^۱ مرجع رفتار مالی انگلستان^۲ به‌عنوان اولین نهادی که سندباکس تنظیمی را راه‌اندازی کرده، از سال ۲۰۱۶ تا به‌حال در هفت دوره به پذیرش کسب‌وکارها در سندباکس تنظیمی اقدام کرده و طبق آمار در مجموع، متقاضیان حضور در سندباکس از دوره اول تا دوره هفتم به ۵۰۱ متقاضی رسیده است.^۳ در این نوشتار، ضمن معرفی سندباکس تنظیمی، به مزایا و چالش‌های آن به‌عنوان یکی از راهکارهای نوین تنظیم‌گری فینتک پرداخته شده و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران تحلیل شده است.

۱. چیستی و ماهیت سندباکس تنظیمی

به استناد مصوبه «سندباکس تنظیمی» مرجع رفتار مالی انگلستان به تاریخ نوامبر ۲۰۱۵، سندباکس محیط امنی است که در آن کسب‌وکارها می‌توانند محصولات، خدمات، مدل‌های تجاری و سازوکارهای ارائه نوآورانه را بدون اینکه فوراً درگیر تمامی مباحث و نتایج تنظیمی معمول فعالیت مربوطه شوند، آزمایش نمایند.^۴ به عبارت ساده‌تر، سندباکس، پیش‌بینی چهارچوب امنی است که کسب‌وکارها درون آن، این امکان را دارند تا به فعالیت زیر نظر نهاد تنظیم‌گر به منظور آزمایش کردن محصول خود در بازاری محدود با مشتریان محدود و به دور از نگرانی برای تنبیه‌شدن به‌خاطر عدم رعایت برخی از قوانین و مقررات بپردازند. بنابراین، کسب‌وکاری که مثلاً در حوزه خدمات پرداخت الکترونیکی، راهکار نوآورانه‌ای دارد، در صورتی که وارد سندباکس تنظیمی شود، سازوکاری برایش تعریف خواهد شد تا در چهارچوب آن فعالیت کند؛ برای مثال، بدون اینکه نیاز به اخذ مجوز از بانک مرکزی باشد، تحت نظر بانک مرکزی به تعداد مشخص و محدودی از مشتریان و تا سقف مبلغ مشخصی اقدام به ارائه خدمات می‌کند. در این حالت، بانک مرکزی ضمن نظارت و تحلیل عملکرد آن کسب‌وکار، فرصت درک بهتر از مدل تجاری کسب‌وکارهایی که خدماتی از این جنس ارائه می‌دهند، پیدا می‌کند و متعاقب آن می‌تواند عواقب

1. Appaya. S and Mahjabeen Haji, **Four years and counting: What we've learned from regulatory sandboxes**, Available in: <https://blogs.worldbank.org/psd/four-years-and-counting-what-weve-learned-regulatory-sandboxes>.

2. Financial Conduct Authority (FCA)

3. Financial Conduct Authority, **Regulatory sandbox**, Available in: <https://www.fca.org.uk/publications/documents/regulatory-sandbox/>

4. Ibid.

احتمالی فعالیت آنها و مقرراتی را که برای چنین فعالیت‌هایی لازم است، پیش‌بینی و برای آن برنامه‌ریزی نماید.

ریشه‌ی واژه سندباکس به فضای کوچک پر از ماسه و شن بر می‌گردد که بچه‌ها در آن به بازی و امتحان کردن چیزهای مختلف با شن و ماسه می‌پردازند. به تدریج این واژه معنای جدیدی در علوم کامپیوتر پیدا کرد و به محیط آزمایشی بسته‌ای که برای آزمایش کردن پروژه‌های نرم‌افزاری و وب‌سایت‌ها به‌طور ایمن طراحی می‌شود، اطلاق شد. بعد از آن، این واژه به دنیای اقتصاد دیجیتال و دانش تنظیم‌گری راه پیدا کرد و معنای مذکور را یافت.^۱

مرجع رفتار مالی انگلستان اولین نهاد تنظیم‌گری بود که اقدام به راه‌اندازی سندباکس تنظیمی در سال ۲۰۱۶ برای حوزه فینتک کرد و پس از آن کشورهای دیگر، از جمله سنگاپور، استرالیا، هنگ‌کنگ و مالزی، مسیر مشابهی را طی نمودند. از آنجایی که سندباکس‌های تنظیمی محدود به حوزه قضایی کشورها بودند و امکان سنجش بین‌المللی و جهانی کسب‌وکارهایی که به فعالیت فرامرزی می‌پرداختند، در چهارچوب سندباکس‌های موجود وجود نداشت، در نتیجه در سال ۲۰۱۹ در راستای حمایت از نوآوری و تأمین بهترین منافع برای مشتریان در سطح جهانی با الهام از مرجع رفتار مالی انگلستان شبکه‌ای از نهادهای تنظیم‌گر مالی و دیگر سازمان‌های مرتبط تحت عنوان «شبکه نوآوری مالی جهانی»^۲ شروع به کار کرد. کارویژه‌ای که این مجموعه بین‌المللی تحقق آن را مدنظر دارد، عمل کردن همانند سندباکس‌های تنظیمی است؛ بدین معنی که امکان آزمایش کردن خدمت، محصول یا راهکاری را که یک بنگاه مالی تمایل دارد، به صورت بین‌المللی و خارج از مرزهای یک حوزه قضایی ارائه دهد، فراهم نماید. در حال حاضر، در این شبکه بیش از ۶۰ نهاد تنظیم‌گر و سازمان معتبر مالی دنیا عضو هستند.^۳

درخصوص اهداف تشکیل سندباکس‌های تنظیمی به‌طور خلاصه باید اذعان داشت، آنچه موجب ترغیب دولت‌ها و نهادهای تنظیم‌گر به راه‌اندازی سندباکس تنظیمی می‌شود، درحقیقت استفاده از راهکاری جدید برای تحقق همان اهداف سنتی است که برای تنظیم بازار بیان می‌شود که حداقل آن حمایت از رقابت در بازار و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان است و صرفاً عنصر

1. **What is a regulatory sandbox?**, Available in: <https://www.bbva.com/en/what-is-regulatory-sandbox/>

2. The Global Financial Innovation Network (GFIN)

3. GFIN, **The Global Financial Innovation Network**, Available in: <https://www.thegfin.com/>

حمایت از نوآوری به آن افزوده شده که همه اینها در نهایت منجر به توسعه نظام مالی کارآمدتر می‌گردد. تمرکز بیشتر سندباکس‌های تنظیمی دنیا بر روی حوزه فینتک است که به نظر می‌رسد، ریشه در پیچیدگی حوزه‌های مالی و عواقب احتمالی تنظیم‌گری نامناسب این حوزه بر بازار، ثبات مالی و نظم اقتصادی دارد؛ اما به تدریج برخی کشورها اقدام به تشکیل سندباکس‌های تنظیمی در حوزه‌های غیرمالی کرده‌اند. برای مثال، در انگلستان، اداره بازارهای برق و گاز^۱ به‌عنوان متولی حوزه انرژی اقدام به راه‌اندازی نوعی سندباکس تنظیمی حوزه انرژی با کارویژه‌های مشابه سندباکس حوزه مالی نموده است و در چهارچوب آن، شرکت‌های حوزه انرژی می‌توانند محصولات خود را تحت شرایطی مشخص و معاف از برخی الزامات تنظیمی برای مدت معین، زیر نظر نهاد تنظیم‌گر در بازار ارائه کنند.^۲

۲. شرایط فعالیت در سندباکس تنظیمی

به‌طور کلی در عموم سندباکس‌های تنظیمی، شرایط و ضوابطی که برای فعالیت کسب‌وکارها در نظر گرفته شده، دارای چهارچوب نزدیک به هم است و عموماً، تفاوت در شیوه اجرا و جزئیات است.

از آنجایی که سندباکس‌های تنظیمی توسط دولت‌ها و نهادهای تنظیم‌گر با اهداف خاصی راه‌اندازی می‌شود، لذا همه کسب‌وکارها اجازه ورود به آن را ندارند، بلکه همواره شرایطی برای ورود به سندباکس و فعالیت در چهارچوب آن در مصوبات مربوطه پیش‌بینی می‌گردد. عنصر نوآورانه بودن محصول یا ایده، همواره بخش جدایی‌ناپذیر شرایط ورود به سندباکس‌ها در کلیه نظام‌های حقوقی است. هرچند که بررسی این موضوع از طرف نهاد تنظیم‌گر محل تأمل است؛ چراکه ممکن است نهاد تنظیم‌گر امکان بررسی دقیق و فهم کاملی از نوآوری مربوطه قبل از شروع به فعالیت و ارائه خدمات را نداشته باشد. ضمناً اگر مصوبات موجود در آن نظام حقوقی به نحو مناسبی بتواند فعالیت آن کسب‌وکار را تحت تنظیم قرار دهد، دیگر ضرورتی برای ورود به سندباکس وجود نخواهد داشت.

1. Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem)

2. Ofgem, **Innovation Link - share your energy ideas**, Available in: <https://www.ofgem.gov.uk/energy-policy-and-regulation/policy-and-regulatoryprogrammes/innovation-link-share-your-energy-ideas/>

اما بعد از ورود به سندباکس تنظیمی، معمولاً ضوابطی برای انتخاب مشتریان کسب‌وکار و نیز محدودیت‌هایی برای مدت حضور در سندباکس و اندازه مجاز فعالیت پیش‌بینی می‌شود. درخصوص وضعیت مشتریان در برخی کشورها اختیار انتخاب نوع مشتریان به کسب‌وکار سپرده شده است، اما در برخی دیگر، چارچوب انتخاب مشتری توسط نهاد تنظیم‌گر مشخص می‌شود. مثلاً در انگلستان، نوع مشتریان باید با نوع نوآوری، بازار هدف و حتی ریسکی که ممکن است از آن ناشی شود، متناسب باشد و در مالزی نیز دست بانک مرکزی برای محدودکردن نوع مشتریان باز است. دوره مدت زمان حضور در سندباکس معمولاً بین ۶ ماه (مثل انگلستان) تا ۱۲ ماه (مثل مالزی) و گاهی تا ۲۴ ماه (مثل استرالیا) متغیر، و عموماً این دوره قابل تمدید است. اما در سوئیس محدودیت زمانی برای سندباکس پیش‌بینی نشده، بلکه اندازه فعالیت کسب‌وکار، مبنا قرار گرفته است. تا زمانی که در حساب‌های کاربران زیر یک میلیون فرانک باشد، مجوز مورد نیاز نیست، اما اگر این رقم به یک میلیون فرانک تا صد میلیون فرانک برسد، اخذ مجوز البته با محدودیت‌های سبک‌تر و کمتر از جانب نهاد تنظیم‌گر، الزامی است. در نهایت، خروج کسب‌وکار از سندباکس یا با پایان موفقیت‌آمیز دوره در نظر گرفته شده و به دنبال آن امکان فعالیت نظام‌مند کسب‌وکار در بازار صورت خواهد پذیرفت یا کسب‌وکار ملزم به خروج از سندباکس و توقف فعالیت خود می‌شود. توقف فعالیت، زمانی مطرح می‌شود که نهاد تنظیم‌گر به این جمع‌بندی برسد که خطرات فعالیت آن کسب‌وکار بیش از مزایایش باشد، قوانین و مقرراتی که رعایت آنها الزامی است، توسط کسب‌وکار رعایت نشده یا اهدافی که برای حضور آن کسب‌وکار در سندباکس مدنظر بوده، محقق نشده است.

۳. مزایا و معایب سندباکس‌های تنظیمی

چنان‌که از تعریف سندباکس تنظیمی می‌توان پی برد، سندباکس ابزاری است که توسط نهادهای تنظیم‌گر برای درک بهتر خدمات و ایده‌های نوآورانه که عموماً مبتنی بر فناوری‌های جدید هستند و همچنین برای تدوین مقررات کارآمد مورد استفاده قرار می‌گیرد. بدیهی است، استفاده از این ابزار، مزایا و چالش‌هایی را با خود به همراه دارد که در ادامه به آن پرداخته شده است.

۳.۱. مزایای سندباکس

به‌طور کلی، اگرچه مزایای سندباکس فارغ از اینکه به نفع کسب‌وکار یا نهاد تنظیم‌گر باشد، در مجموع کل زیست‌بوم نوآوری و به‌طور خاص فینتک را منتفع خواهد کرد، از منظر ذی‌نفعان مستقیم سندباکس تنظیمی، می‌توان دو دسته از مزایا و منافع را از هم تفکیک کرد. مزایایی که به‌طور مشخص به نفع نهاد تنظیم‌گر است و مزایایی که کسب‌وکار از آن منتفع می‌شود. از منظر تبعات و ریسک‌هایی احتمالی محصول نوآورانه یک کسب‌وکار، سندباکس به کسب‌وکارها این امکان را می‌دهد تا محصولشان را در شرایط تعریف‌شده‌ای آزمایش نمایند و نگرانی بابت تبعات شکست آن پروژه بر سیستم مالی نداشته باشند.^۱ از سوی دیگر، از آنجا که محدوده فعالیت کسب‌وکار مشخص شده و کاملاً تحت رصد و نظارت نهاد تنظیم‌گر است، نگرانی نهاد تنظیم‌گر هم از آثار سوء شکست پروژه بر نظام مالی و مشتریان تا حد زیادی برطرف خواهد شد.

وجود سندباکس برای نهادهای تنظیم‌گر این فرصت را ایجاد می‌کند تا محاسن و معایب عملکرد کسب‌وکار را در سطحی کوچک‌تر از جامعه و بازار واقعی مورد بررسی قرار دهند و نسبت به ریسک‌های آن قبل از ورود به عرصه عمومی تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی کنند. بر این اساس، نهادهای تنظیم‌گر از دل ارتباط نزدیک و تعامل با کسب‌وکار به اطلاعات جدیدی دست می‌یابند و می‌توانند راهکارهای مناسب تنظیم‌گری را ارزیابی و پیش‌بینی نمایند.^۲ علاوه بر این، سندباکس تنظیمی ظرفیتی را برای نهادهای تنظیم‌گر ایجاد می‌کند که رویکردهای منعطف‌تر و جدید خود را مورد آزمایش قرار دهند.^۳

درنهایت وجود سندباکس تنظیمی، نگاه مثبت نهاد تنظیم‌گر را درخصوص نوآوری نشان می‌دهد که تأثیر آن به خارج از سندباکس و در سطح کل زیست‌بوم مالی و حتی نگاه اشخاص

۱. اولیاء، حسین و سید مهدی بنی‌طبا، بررسی نحوه تعامل حاکمیت با فناوری‌های مالی (Fintechs) در کشورهای نمونه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۶۶۳، ص ۱۶.

2. Buckley, R, Douglas Arner and Robin Veidt and Dirk Zetzsche, "Building FinTech Ecosystems: Regulatory Sandboxes, Innovation Hubs and Beyond", *Washington University Journal of Law and Policy*, Vol. 61, 2020, p 77.

3. Arner, D, Janos Nathan Barberis and Ross Buckley, "FinTech and RegTech in a Nutshell, and the Future in a Sandbox", *CFA Institute Research Foundation*, Vol. 3, Issue 4, 2017. p 18.

خارج از آن کشور هم تسری پیدا می‌کند و مزیت رقابتی را برای آن کشور به وجود می‌آورد.^۱ این موضوع به کارآفرینان و سرمایه‌گذاران این علامت را می‌دهد که این حوزه قضایی، فضای آماده‌ای برای راه‌اندازی کسب‌وکارهای فینتک و نوآورانه و سرمایه‌گذاری بر روی آنها دارد که متعاقباً موجب اشتغال‌زایی، جلوگیری از خروج نخبگان و منابع مالی از کشور و درنهایت رشد و توسعه اقتصادی خواهد شد.

از منظر کسب‌وکارها نیز وجود سندباکس می‌تواند تأثیر مثبت بر موضوع سرمایه‌گذاری روی کسب‌وکارهای نوآورانه داشته باشد؛ چراکه سندباکس مرحله‌ی میانی بین کسب‌وکارهایی که مقررات و مجوز خاصی برایشان تعریف نشده و شرکت‌های دارای مجوز است. کسب‌وکارها در چهارچوب سندباکس از امتیاز معافیت از رعایت برخی مقررات که خارج از سندباکس باید توسط کلیه متصدیان فعال در حوزه‌ای خاص رعایت شود، بهره‌مند هستند. با این حال، دسته‌ای از مقررات از قبیل مقررات مبارزه با پولشویی و حفاظت از داده‌های مشتریان به‌عنوان مقرراتی الزامی و ضروری شناخته می‌شوند که در همه حال باید رعایت شود.^۲

علاوه بر این، وجود سندباکس‌های تنظیمی، ریسک سرمایه‌گذاری روی کسب‌وکارها را کاهش می‌دهد؛ زیرا در نبود سندباکس، شرکت‌های سرمایه‌گذاری که بر روی کسب‌وکارها در مراحل ابتدایی فعالیتشان، سرمایه‌گذاری می‌کنند در بیشتر موارد چاره‌ای جز پذیرفتن ریسک ممنوع‌شدن فعالیت آن کسب‌وکار را ندارند؛ اما اگر کسب‌وکار در سندباکس باشد، ریسک این موضوع برای سرمایه‌گذاران پایین می‌آید.^۳ حتی در خصوص آن دسته از کسب‌وکارهایی که در سندباکس نیستند، نیز سرمایه‌گذاران برای کاهش ریسک خود می‌توانند بندی در توافق‌نامه سهامداری فی‌مابین درج کنند و ادامه سرمایه‌گذاری را اگر امکان اخذ مجوز نیست، منوط به حضور در سندباکس یا خروج موفق از سندباکس نمایند.

1. Zetzsche, D, Ross Buckley and Douglas Arner and Janos Nathan Barberis, "Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation", *Center for Business and Corporate Law (CBC)*, Working Paper Series 001, 2017, p 41.

۲. اولیاء، حسین، سید مهدی بنی‌طبا، پیشین، صص ۱۴-۱۵.

۳. رفسنجانی‌نژاد، سیما، *بازطراحی نظام حکمرانی و سیاست‌گذاری در عصر انقلاب چهارم صنعتی*، تهران: نشر کتاب راهبرد، ۱۴۰۰، ص ۲۳.

مزیت دیگر اینکه به‌طور خاص دربارهٔ کسب‌وکارهای فینتکی، بانک‌ها به‌عنوان یکی از تأثیرگذارترین بازیگران صنعت فینتک که امکان سرمایه‌گذاری و به‌کارگیری این خدمات را به‌عنوان بخشی از ابزارهای ارائهٔ خدمات خود دارند، همواره راهکارهای قدیمی را که قبلاً آزمایش شده‌اند، ترجیح و اغلب ریسک‌گریزی شدیدی از خود نشان می‌دهند؛ چراکه نگران عواقب ناشناختهٔ احتمالی و واکنش‌های نهادهای نظارتی هستند. وقتی کسب‌وکاری به صورت موفقیت‌آمیز از سندباکس خارج شده باشد، به معنی این است که نهادهای نظارتی، مدل تجاری و ریسک‌های آن کسب‌وکار را مورد بررسی قرار داده‌اند؛ پس این امکان برای بانک‌ها فراهم می‌شود که بدون نگرانی از واکنش منفی احتمالی نهادهای تنظیم‌گر و لطمه‌واردشدن به شهرت تجاریشان، ابزارها و خدمات نوآورانهٔ مالی را در چهارچوب سندباکس امتحان کنند یا بر روی کسب‌وکارهایی که به صورت موفق از سندباکس خارج شده‌اند، سرمایه‌گذاری نمایند و با اطمینان بیشتری نسبت به پذیرش آن در سازمان خود اقدام کنند.^۱

نکتهٔ دیگر اینکه در چهارچوب سندباکس تنظیمی، کسب‌وکارها فرصت گفت‌وگو با نهادهای تنظیم‌گر را می‌یابند تا در خلال آن، بدون نگرانی از محدودشدن فعالیتشان، دغدغه‌های خود را مطرح کنند.^۲ درنهایت، سندباکس‌های تنظیمی، موجب فراهم‌شدن فضای بهتر برای روی آوردن کسب‌وکارها به راهکارهای نوآورانه در زیست‌بوم مالی یک کشور و نیز افزایش رقابت در بازار از طریق حمایت دولت‌ها و نهادهای تنظیم‌گر از نوآوری می‌شود که همین موضوع رشد فعالیت کسب‌وکارهای فینتک را به همراه دارد و امکان رقابت این کسب‌وکارها با بانک‌ها و مؤسسات مالی سنتی را فراهم می‌کند.

۳.۲. چالش‌های سندباکس

از منظر ریسک‌های مرتبط با مشتریان، از آنجایی که حضور یک کسب‌وکار در یک سندباکس قاعدتاً به معنی معاف‌شدن آن از مجموعه‌ای از الزامات و محدودیت‌هایی است که نهاد تنظیم‌گر وضع کرده است، پس در صورتی که موضوع حضور کسب‌وکار در سندباکس علنی اعلام شود، این موضوع می‌تواند علامت هشدار را به کاربران بدهد که از خدمات مجموعه‌ای

۱. ژانوس باربریس و دیگران، *کتاب رگ‌تک*، ترجمه: علیرضا کاظمی‌نیا و دیگران، نشر راه پرداخت، چاپ اول، ۱۳۹۹، ص ۱۲۴.

2. Buckley, R, Douglas Arner and Robin Veidt and Dirk Zetsche, op.cit, p 77.

می‌خواهند استفاده کنند که به‌طور کامل قواعد مربوط به حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و اقدامات احتیاطی را رعایت نمی‌کند، لذا ممکن است بر نگاه کاربران برای ورود و استفاده از خدمات آن کسب‌وکار تأثیر منفی بگذارد.^۱

شفافیت موضوعی است که ممکن است در سندباکس‌ها با چالش روبرو باشد. شفافیت در مقوله سندباکس می‌تواند شامل جنبه‌های مختلفی شود؛ از جمله انتشار فهرست معافیت‌هایی که برای کسب‌وکار در نظر گرفته شده و نیز گزارش ارزیابی نتایج حضور کسب‌وکار در سندباکس تنظیمی از منظر موضوعات مختلف، مثل بحث ریسک‌های سیستمی، تأثیر بر رقابت، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و حدود رعایت اقدامات احتیاطی.^۲ ضروری است متولیان سندباکس‌های تنظیمی، شفافیت را در عملکردشان رعایت نمایند تا از این طریق امکان جلوگیری از رفتار تبعیض‌آمیز نهاد تنظیم‌گر با کسب‌وکارها، تحلیل مشتریان و متخصصان از فرایند سندباکس تنظیمی و عملکرد کسب‌وکارهای موجود در سندباکس فراهم شود. موضوع دیگری که به عملکرد دولت و نهادهای تنظیم‌گر برمی‌گردد، مربوط به جدیت نظام حقوقی و نهاد تنظیم‌گر برای تنظیم بازار فینتک و برخورد با فعالیت‌های بدون مجوز است. اگر کسب‌وکارها شاهد چنین جدیتی از جانب نهادهای تنظیم‌گر نباشند، در تحلیل هزینه فایده‌ای که با خود برای حضور در سندباکس خواهند کرد، دلیلی برای تن‌دادن به محدودیت‌های سندباکس نمی‌بینند.

محدودیت منابع نهادهای تنظیم‌گر، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، یکی دیگر از چالش‌هایی است که می‌تواند موجب سخت‌گیری نهادهای تنظیم‌گر برای احراز صلاحیت کسب‌وکارها برای ورود به سندباکس شود؛ علاوه‌براین، اگر تعداد کسب‌وکارها افزایش یابد، نظارت نهادهای تنظیم‌گر، دشوار می‌شود و ممکن است نتوانند کنترل درستی بر عملکرد کسب‌وکارهای مربوطه داشته باشند؛ لذا این فرایند را با احتیاط بیشتری طی خواهند کرد. همین موضوعات موجب از دست رفتن فرصت جذب‌شدن در سندباکس برای بسیاری از کسب‌وکارهایی که شاید شایستگی حضور را داشته باشند، می‌شود و متعاقباً این شرایط، آینده فعالیت این کسب‌وکارها در بازار را هم با ابهام روبرو می‌کند و مشخص نیست با چه ریسک‌هایی از سمت نهاد تنظیم‌گر مواجه خواهند شد.

1. Zetzsche, D, Ross Buckley and Douglas Arner and Janos Nathan Barberis op.cit, p 39.

2. Ibid, p 40.

مورد دیگر مربوط به مقولهٔ زمان است. حضور در سندباکس‌ها نیازمند طی شدن مدت زمانی است که در نظام‌های حقوقی مختلف، متفاوت است اما در مجموع بین ۳ تا ۲۴ ماه و حتی بیشتر است. به این مدت باید زمان ارزیابی و پذیرش کسب‌وکارها که نیازمند سپری شدن فرایندهای اداری است هم اضافه شود و همهٔ این فرایندها ممکن است فرصت مناسب ورود و رشد مطلوب محصول در بازار را از بین ببرد. در ضمن اگر کسب‌وکار بعد از طی شدن فرایند اداری برای ورود به سندباکس مورد پذیرش واقع نشود، زمان، انرژی و احتمالاً بودجهٔ قابل‌توجهی را به هدر داده است. از سوی دیگر، اگر کسب‌وکاری، قصد رشد سریع و جذب سرمایهٔ زیاد را داشته باشد و با نگاه به عملکرد نهاد تنظیم‌گر به این جمع‌بندی رسیده باشد تا زمانی که خیلی کوچک است، نهاد تنظیم‌گر به او توجه نخواهد کرد و اگر بتواند خیلی سریع بسیار بزرگ شود و کاربران بسیاری از خدمات آن استفاده کنند، نهاد تنظیم‌گر عملاً دیگر نمی‌تواند مانع فعالیت آن کسب و کار شود، این موضوع باعث می‌شود کسب‌وکار، حضور در سندباکس را برای خود مانعی برای تحقق این هدف بداند.

درنهایت چالش بسیار مهم در ارتباط با راه‌اندازی و احتمال موفقیت سندباکس‌های تنظیمی به این موضوع مربوط می‌شود که سندباکس تنظیمی، راهکاری است که در کشورهای توسعه‌یافته یا کشورهایی که به‌عنوان مراکز نوآوری شناخته می‌شوند، مثل انگلستان، مالزی و استرالیا به راه افتاده است؛ چراکه در این کشورها، تعداد قابل‌توجهی کسب‌وکار حوزهٔ فناوری مالی در حال فعالیت هستند و بازار راه‌اندازی کسب‌وکارهای مالی و غیرمالی و نیز سرمایه‌گذاری بر روی آنها بسیار فعال و پویا است. درحالی‌که در کشورهای درحال توسعه اساساً ایده‌های نوآورانه واقعی بسیار کم و نیز موانع سرمایه‌گذاری خطرپذیر و پر ریسک بر روی کسب‌وکارها بسیار زیاد است؛ لذا سرمایه‌گذاری نیز آن‌چنان پر رونق نیست تا از مسیر سندباکس بتوان تأثیر مثبت قابل‌توجهی بر روی زیست‌بوم مالی و نوآوری آن کشور گذاشت. بر این اساس، اگر کسب‌وکاری که احتمال وارد شدن به سندباکس را می‌دهد، اما از سوی دیگر ریسک مردود شدن در معیارهای نهادهای تنظیم‌گر و اخراج شدن از سندباکس یا توقف فعالیت را هم بالا می‌داند، احتمالاً ترجیح می‌دهد شانس خود را در ورود مستقیم به بازار واقعی تجربه کند.

۴. سندباکس تنظیمی در ایران

در ایران، قانون خاصی برای راه‌اندازی سندباکس تنظیمی وجود ندارد. اما در سال‌های اخیر، این موضوع و اهمیت آن در رسانه‌های مختلف مورد بحث قرار گرفته و اقداماتی از سمت هیئت دولت، کمیسیون عالی تنظیم مقررات مرکز ملی فضای مجازی، بانک مرکزی و شورای عالی بورس و اوراق بهادار انجام شده است.

اولین اقدام مرتبط با سندباکس‌های تنظیمی در سطح سیاست‌گذاری، توسط هیئت دولت انجام شد. در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۸/۱۳ مصوبه‌ای توسط هیئت دولت با محوریت فیتک به تصویب رسید. در بخشی از بند اول این مصوبه مقرر شده است: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است: ... ت) در حوزه‌های نوآوری‌هایی که در آن مقررات‌گذاری نشده است، به‌منظور گسترش نوآوری در حوزه فناوری‌های پرداخت الکترونیک نسبت به ایجاد «فضای آزمون نوآوری» با زیرساخت‌های مورد نیاز بانکی - پرداختی اقدام نماید». در این مصوبه، منظور از «فضای آزمون نوآوری» همان سندباکس تنظیمی است و بانک مرکزی مکلف شده بود در حوزه پرداخت الکترونیک، اقدام به راه‌اندازی سندباکس تنظیمی نماید.^۱ اینکه قرار باشد صرفاً سندباکس تنظیمی برای حوزه پرداخت الکترونیکی به‌راه بیفتد، منطقی و منطبق با هیچ‌یک از نمونه‌های مشابه در دنیا نیست. بلکه سندباکس تنظیمی اصولاً با دامنه موضوعی گسترده‌تری که شامل بسیاری از حوزه‌های مالی می‌شود، تشکیل می‌گردد و پرداخت الکترونیکی هم یکی از موضوعات تحت پوشش است. به نظر می‌رسد چنین نگاهی به سندباکس از طرف هیئت دولت از عدم آشنایی این مرجع با مقوله سندباکس در آن زمان ناشی می‌شود.

گام مهم بعدی مربوط به مصوبه جلسه شماره ۸۸ کمیسیون عالی تنظیم مقررات مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۳۰ با عنوان «دستورالعمل ایجاد نظام مدیریت یکپارچه محیط‌های آزمون تنظیم‌گری کسب‌وکارهای نوآورانه در فضای مجازی» است. اگرچه تاریخ تصویب مصوبه ۱۳۹۸/۱۰/۳۰ است، رونمایی از پنجره واحد محیط‌های آزمون در ۱۳۹۹/۱۱/۱ یعنی بیش از یک سال بعد از

۱. با وجود دستور هیئت دولت بعد از گذشت بیش از سه سال از تاریخ این مصوبه، پایگاه اینترنتی بانک مرکزی در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۷ خبر از تصویب مصوبه «چارچوب نظام محیط آزمون تنظیم‌گری بانک مرکزی» داد. پس از آن، سندباکس بانک مرکزی در تاریخ ۱۴۰۱/۰۴/۱ رسماً رونمایی شد. اما مصوبه آن تا زمان نگارش این سطور، هنوز در دسترس عموم قرار نگرفته است.

تصویب مصوبه صورت پذیرفت. در این دستورالعمل، موضوعات مختلفی طرح شده است؛ از جمله اصول حاکم بر سندباکس‌های ایرانی که در این سند «محیط‌های آزمون تنظیم‌گری» نامیده شده، فرایند تقاضای ورود به سندباکس و پیگیری بخشی از امور آن توسط متقاضی، وضع مجموعه‌ای از وظایف برای نهادهای تنظیم‌گر بازارهای مختلف، پیش‌بینی کارگروهی برای تحقق اهداف دستورالعمل و شرح وظایف این کارگروه.

بعد از آن هم در تاریخ ۱۴۰۰/۰۲/۲۱ شورای عالی بورس و اوراق بهادار در قالب مصوبه‌ای تحت عنوان «مصوبه در خصوص راه‌اندازی محیط‌های آزمون (سندباکس) در بازار سرمایه، با تنظیم‌گری سازمان بورس و اوراق بهادار» با راه‌اندازی سندباکس در بازار سرمایه موافقت نمود. نکته قابل تأمل اینکه متن این مصوبه کوتاه، دو اشتباه بارز دارد:^۱ اول اینکه در این مصوبه اعلام شده تصویب آن در راستای تصویب مصوبه شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۳۰ است؛ درحالی‌که همان‌طور که گفته شد، مصوبه موصوف توسط کمیسیون عالی تنظیم مقررات تصویب شده که کمیسیونی زیرمجموعه مرکز ملی فضای مجازی با اعضای متفاوت و شرح وظایف خاص و مشخص است؛ دوم اینکه در این مصوبه، اعلام شده که شورای عالی بورس با راه‌اندازی محیط‌های آزمون (سندباکس) موافقت نموده است. قاعدتاً منظور شورای عالی بورس، موافقت با راه‌اندازی یک محیط آزمون بوده نه محیط‌های آزمون؛ زیرا در یک حوزه مثل بازار سرمایه، هیچ‌کجای دنیا دو یا چند سندباکس راه‌اندازی نشده است.

بر اساس آنچه گفته شد، دستورالعمل کمیسیون عالی تنظیم مقررات قرار است سند اصلی و زیربنایی برای راه‌اندازی سندباکس‌های تنظیمی در ایران باشد. این سند به لحاظ نگرش حقوقی به مقوله تنظیم‌گری دارای نکات قابل تأملی است که در ادامه از منظر ماهوی و اجرایی بررسی می‌شود.

۱ متن کامل این مصوبه به شرح ذیل است:

ماده واحده: به منظور تسهیل و تنظیم‌گری فعالیت کسب و کارهای نوآورانه و مبتنی بر فناوری‌های نوین در بازار سرمایه و نیز در راستای اجرای دستورالعمل «ایجاد نظام مدیریت یکپارچه محیط‌های آزمون تنظیم‌گری کسب‌وکارهای نوآورانه در فضای مجازی» مصوب شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۳۰، شورای عالی بورس با راه‌اندازی محیط‌های آزمون (سندباکس) در بازار سرمایه، با تنظیم‌گری سازمان بورس و اوراق بهادار موافقت نمود. رویه‌های اجرایی و دستورالعمل حاکم بر این موضوع توسط سازمان بورس و اوراق بهادار و در چارچوب مفاد دستورالعمل مصوب شورای عالی فضای مجازی تعیین و ابلاغ خواهد شد.

۴.۱. بررسی ماهوی دستورالعمل

از آنجایی که در نظام حقوقی ایران، نهادهای مختلف حکومت، از جمله دستگاه‌های اجرایی، مراجع قضایی و بخش‌های مختلف نیروی انتظامی تا حد بسیار زیادی جدا از هم و بدون هماهنگی، تصمیم‌گیری و اقدام می‌نمایند، لذا بسیاری از تصمیمات و مصوبات نهادهای دولتی به دلیل همین ناهماهنگی و عملکرد جداگانه با شکست روبرو می‌شود. تصمیمی که مرکز ملی فضای مجازی از طریق کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی گرفته، پیش‌بینی یک کارگروه در دستورالعمل مذکور تحت عنوان «کارگروه مدیریت یکپارچه و هماهنگی محیط‌های آزمون» است که در نتیجه آن، نهادهای مختلف مربوط به فضای مجازی در یک کارگروه برای اقدام هماهنگ در خصوص کسب‌وکارهایی که در سندباکس‌های تنظیمی شرکت می‌کنند، کنار هم قرار می‌گیرند؛ چراکه در موارد متعددی تنظیم‌گری فینتک، صرفاً محدود به اقدامات یکی از نهادهای تنظیم‌گر مالی نیست و حتی نهادهای دیگری هم در آن نقش تعیین‌کننده دارند و از این طریق از ایجاد محدودیت برای فعالیت کسب‌وکار به دلیل تداخل فعالیت آن کسب‌وکار با چند بازار که چند نهاد تنظیم‌گر متفاوت دارد، جلوگیری می‌شود.^۱ این اقدام اگرچه در مقایسه با رویه نظام‌های حقوقی پیشرفته در راه‌اندازی سندباکس، متفاوت است، درحقیقت، اقدامی در راستای طراحی مدلی بومی برای کارآمدی و اثربخشی بیشتر سندباکس‌های تنظیمی است؛ چراکه از این رهگذر تلاش شده است، هرگونه مانع‌تراشی برای ادامه فعالیت کسب‌وکارها منتفی شود.

اما یکی از نکاتی که در این دستورالعمل عجیب به نظر می‌رسد، پیش‌فرض کمیسیون درخصوص راه‌اندازی سندباکس‌های تنظیمی متعدد در بازارهای مختلف است. این موضوع علاوه بر اینکه در عنوان دستورالعمل به طور روشن بیان شده، به‌عنوان وظیفه شماره ۱ تنظیم‌گران بخشی در بند (۳، ۱، ۱) ماده (۳) با عبارت «تعریف و ایجاد محیط آزمون تنظیم‌گری مختص حوزه مأموریتی» و وظیفه شماره ۸ کارگروه مدیریت یکپارچه و هماهنگی محیط‌های آزمون در بند (۳، ۲، ۱) ماده (۳) با شرح «الزام تنظیم‌گران بخشی موجود در کشور به ایجاد محیط آزمون» هم مورد اشاره قرار گرفته است. اینکه در یک نظام حقوقی، چندین نهاد تنظیم‌گر وجود داشته باشد، رویکرد مرسوم نیست و از بین نظام‌های حقوقی که سندباکس دارند، به نظر می‌رسد فقط

1. Ibid, p 33.

هنگ‌کنگ باشد که بیش از دو سندباکس مجزا و همگی هم در حوزه مالی (بیمه، اوراق بهادار و پولی و بانکی) راه‌اندازی کرده است. به‌هرحال، راه‌اندازی سندباکس برای نهادهای تنظیم‌گر ایران که منابع محدودی، چه به لحاظ نیروی انسانی متخصص و چه به لحاظ مالی دارند، امر راحتی نخواهد بود و مستلزم صرف زمان، هزینه و انرژی قابل توجهی است. در مقابل، اینکه در دنیا اکثر سندباکس‌ها مختص حوزه‌های مالی هستند، براساس این منطق است که حوزه‌های مالی دارای پیچیدگی هستند و عملکرد نامناسب کسب‌وکارها و نهادهای تنظیم‌گر ممکن است آسیب بزرگی به بازار، مشتریان خدمات مالی و نظام مالی کشور وارد کند، اما راه‌اندازی سندباکس اختصاصی در حوزه‌های غیرمالی با توجه به ساده‌نبودن راه‌اندازی، برنامه‌ریزی و اجرای کارآمد سندباکس، چندان قابل دفاع به نظر نمی‌رسد. البته درست است که در برخی نظام‌های حقوقی صلاحیت پذیرش کسب‌وکارها در سندباکس محدود به حوزه مالی نیست، اما حتی در آن نظام‌ها نیز معمولاً سندباکس اختصاصی برای هر حوزه راه‌اندازی نشده است و همان سندباکس موجود نسبت به پذیرش بنگاه‌های سایر حوزه‌ها هم اقدام می‌کند.

علاوه بر این، اگر موضوع از منظر کسب‌وکارها و بنگاه‌های تجاری که در حوزه‌های غیرمالی فعالیت می‌کنند مطرح شود، باید به این سؤال پاسخ داد که ورود و فعالیت در چهارچوب سندباکس چه مزیتی برای آنها به همراه خواهد داشت؛ چراکه اولاً در ایران تعداد ایده‌های واقعاً نوآورانه در هر یک از بازارهای اختصاصی که مایل به ورود به سندباکس باشند و از طرف نهادهای تنظیم‌گر، پذیرش آن کسب‌وکارها در سندباکس ضروری تشخیص داده شود، چندان زیاد نیست. ثانیاً در حال حاضر چنین کسب‌وکارهایی تقریباً به‌راحتی در حال فعالیت هستند و بسیاری از آنها یا اصلاً مجوز ندارند یا با مجوزهایی از قبیل نماد اعتماد الکترونیک یا پروانه کسب اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی به فعالیت خود ادامه می‌دهند. ضمن اینکه مقررات مربوط به فعالیت آنها نیز به تدریج در حال شکل‌گیری است.

موضوع بعدی مربوط به مرجع تصویب دستورالعمل می‌شود که کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی کشور و یکی از کمیسیون‌های مرکز ملی فضای مجازی است. به استناد مواد (۶) و (۹) اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی کشور مصوبه ۱۳۹۱/۰۶/۲۳ ایجاد شده و هدف و وظایف این کمیسیون در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۰۶/۲۵ شورای عالی فضای مجازی به تصویب

رسیده است. درخصوص «دستورالعمل ایجاد نظام مدیریت یکپارچه محیط‌های آزمون تنظیم‌گری کسب‌وکارهای نوآورانه در فضای مجازی» کمیسیون عالی تنظیم مقررات به تصویب دستورالعملی اقدام کرده است که ماهیت قانون دارد؛ درحالی‌که بر اساس اصل تفکیک قوا، قانون‌گذاری یکی از وظایف اختصاصی قوه مقننه است.^۱ حتی اگر شورای عالی فضای مجازی، صالح به تصویب مصوباتی در حکم قانون دانسته شوند، بدون تردید کمیسیون عالی تنظیم مقررات، صالح به انجام چنین اقدامی نیست. برخی از مفاد این دستورالعمل که به نظر می‌رسد باید در قالب قانون، تصویب می‌شد، عبارت‌اند از: پیش‌بینی مجموعه‌ای از وظایف برای تنظیم‌گران بخشی که بیشتر آنها مؤسسات دولتی هستند؛ از قبیل صدور مجوز موقت و پیگیری شکایات و بررسی تخلفات توسط کارگروه پیش‌بینی‌شده در دستورالعمل. علاوه بر این، در شرح وظایف این کمیسیون همواره تأکید شده است که تصمیمات کمیسیون باید در چهارچوب مصوبات شورای عالی فضای مجازی باشد؛ اما در هیچ کجای این دستورالعمل، هیچ اشاره‌ای به مصوبه‌ای از شورای عالی فضای مجازی که مبنای تدوین و تصویب دستورالعمل باشد، نشده است.

درنهایت، انتخاب عنوان «دستورالعمل» بر چنین مصوبه‌ای، مناسب به نظر نمی‌رسد. «دستورالعمل، چهارچوبی حقوقی است که در آن ضوابط فنی و علمی برای اجرای مقررات اعم از قانون و آیین‌نامه به طور دقیق و روشن بیان می‌شود».^۲ درحالی‌که هیچ مقررۀ بالادستی درخصوص این اقدام وجود ندارد و به‌لحاظ ماهیتی، همان‌طور که گفته شده، کمیسیون اقدام به قانون‌گذاری کرده است، نه وضع سیاست یا ضوابط کلی.

۴.۲. بررسی فرایند اجرایی درخواست ورود به سندباکس تا صدور مجوز فعالیت

در این دستورالعمل، کارگروهی تحت عنوان «کارگروه مدیریت یکپارچه و هماهنگی محیط‌های آزمون» در نظر گرفته شده و فرایند ورود کسب‌وکار به سندباکس با درخواست متقاضی شروع شده است و با خروج از سندباکس و اخذ مجوز فعالیت از نهاد تنظیم‌گر، خاتمه می‌یابد. اما این فرایند بسیار ناقص و پر ابهام تعریف شده است. برای مثال، به استناد وظیفه

۱. محمدی گرگانی، محمد، *جستاری بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات شهر دانش، ۱۳۹۳، ص ۱۱۱.

۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، *حقوق اداری*، جلد ۲، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳، ص ۶۳.

شماره (۲) کارگروه در بند (۳،۲،۱) ماده (۳) دستورالعمل، بررسی اولیه پیشنهادات متقاضیان، تعیین تنظیم‌گر بخشی و ارجاع به آن، از وظایف کارگروه است. این موضوع چند نکته قابل تأمل به همراه دارد: اول اینکه مشخص نیست معیارهای بررسی اولیه چه مواردی است. از همین‌جا، امکان برخورد سلیقه‌ای، غیرتخصصی و غیرشفاف آغاز می‌شود. نکته دوم اینکه این اختیار عملاً فرایند پذیرش یک کسب‌وکار در یک سندباکس را دومرحله‌ای می‌کند: مرحله اول بررسی کارگروه و مرحله دوم بررسی سندباکس تخصصی، مثل سندباکس تنظیمی بانک مرکزی. همین موضوع موجب طولانی‌شدن فرایند، تغییر شرایط بازار، کاهش شانس توفیق محصولاتی که موفقیتشان منوط به اجراشدن در برهه‌های خاص زمانی است که در نهایت منجر به آسیب‌دیدن کسب‌وکار مربوطه خواهد شد.

درخصوص کیفیت برگزاری جلسات این کارگروه، صرفاً به چند موضوع که مهم‌ترین آنها نصاب رأی‌گیری و مدت زمان رسیدگی به هر درخواست است، اشاره شده است. این کارگروه ۱۴ عضو دارد، اما مشخص نشده است که جلسات با چه نصابی تشکیل می‌شود. علاوه بر این، با توجه به اینکه بر اساس بند (۱) ماده (۴) دستورالعمل به نظر می‌رسد، در هر زمانی کسب‌وکارهای متقاضی می‌توانند درخواست پذیرش در سندباکس را بدهند و این موضوع محدود به مواعد مشخصی در سال نمی‌شود، بر این اساس با استناد به بند (۲) ماده (۴) دستورالعمل، کارگروه باید ظرف دو هفته نتیجه بررسی درخواست را در سامانه پیش‌بینی‌شده اعلام نماید که در عمل قابل اجرا به نظر نمی‌رسد. ضمناً مشخص نیست که اگر در این مدت، اعلام نظر صورت نپذیرد، چه اتفاقی خواهد افتاد.

در ادامه این فرایند بند (۳) ماده (۴) دستورالعمل مقرر داشته است که کارگروه برای هر متقاضی پذیرش‌شده شرایط اولیه لازم را بسته به نوع ایده و کسب‌وکار، تعیین می‌نماید. این شرایط شامل تسهیل در شرایط و نیز کاهش مخاطرات محیط آزمون برای دوره کنترل و آزمون عملیات اجرایی کسب‌وکار است. انتقاد وارده این است که مشخص نشده است چرا کارگروه باید شرایط اولیه حضور کسب‌وکار در یک سندباکس تخصصی را تعیین کند، نه خود تنظیم‌گر بخشی. مثلاً اگر کسب‌وکاری که در حوزه فناوری بیمه به اصطلاح اینشورتک^۱، قصد ارائه خدماتی

نوآورانه را داشته باشد، این کارگروه که هیج عضو مرتبط با صنعت بیمه یا از سمت بیمه مرکزی به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر اصلی صنعت بیمه در آن پیش‌بینی نشده است، با کدام تخصص و مهارت، شرایط اولیه، شامل تسهیل در شرایط و نیز کاهش مخاطرات محیط آزمون برای دوره کنترل و آزمون عملیات اجرایی کسب‌وکار را مشخص خواهد کرد.

در نهایت بند (۶) ماده (۴) دستورالعمل مقرر داشته است، در صورت موفقیت عملکرد متقاضی در سندباکس، اجازه توسعه فعالیت داده خواهد شد و هم‌زمان دستورالعمل و آیین‌نامه عمومی زمینه فعالیت آن کسب‌وکار تهیه و اعلام می‌گردد؛ موضوعی که در اکثر موارد قریب‌به‌یقین غیرممکن خواهد بود. برای اثبات این ادعا می‌توان مصوبه بانک مرکزی، تحت عنوان «سیاست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در خصوص فناوری مالی» مصوب ۱۳۹۶/۰۷/۱۲، را مثال زد که در آن تدوین سیاست‌ها و چهارچوب‌های مرتبط با فناوران مالی قرار بود به شرح ذیل صورت پذیرد:

فاز اول) تا پایان سال ۱۳۹۶: ضوابط مربوط به فناوری‌های مالی پرداخت و تطبیق،
 فاز دوم) تا نیمه اول سال ۱۳۹۷: ضوابط مربوط به رمزین پول‌ها و فناوری‌های زنجیره بلوک،
 فاز سوم) تا پایان سال ۱۳۹۷: ضوابط مربوط به تأمین مالی و ارائه تسهیلات.
 هیچ‌کدام از موارد فوق در سررسید مقرر و حتی تاریخی نزدیک به سررسید تعیین شده به نتیجه نرسید. پرواضح است مقررات فناوری‌های نوظهور نیز به همین سرنوشت دچار خواهد شد. از دیگر وظایفی که برای کارگروه تعیین شده اما بسیار مبهم نگارش شده، وظیفه شماره (۴) این کارگروه، «پیگیری شکایات و بررسی تخلفات» است. مشخص نیست، منظور از پیگیری شکایت، شکایات مشتریان از کسب‌وکار در راستای نظارت بر عملکرد کسب‌وکار یا شکایت کسب‌وکار از نهاد تنظیم‌گر بخشی است. این ابهام درخصوص بررسی تخلفات هم وجود دارد؛ تخلفات کسب‌وکار یا تخلفات نهاد تنظیم‌گر.

برخی از نکات دیگری که در این دستورالعمل محل انتقاد است و به نظر می‌رسد ریشه در تدوین بی‌دقت و شتابزده دستورالعمل دارد، به تعریف متقاضی در بند ۱،۱ ماده ۱ دستورالعمل برمی‌گردد که متقاضی را به‌عنوان شخصی که متقاضی راه‌اندازی کسب‌وکار نوآورانه باشد، تعریف کرده است. این تعریف شامل کسب‌وکارهایی که راه‌اندازی شده‌اند، اما در حوزه‌ای فعالیت

می‌کنند که مقرراتی برای آن‌ها تعریف نشده است، نمی‌شود. این موضوع یکی از اهداف اصلی سندباکس را که تعامل کسب‌وکار با نهاد تنظیم‌گر برای تنظیم مقررات کارآمد است، نقض می‌کند. علاوه بر این، بحث از صدور مجوز دائمی در این دستورالعمل درحالی‌که در هیچ قانون یا مقرره‌ای در کشور، مجوز دائمی برای کسب‌وکار تعریف نشده است، یک اشتباه آشکار می‌باشد و مشخص نیست به چه ترتیب قرار است اجرایی شود.

نتیجه‌گیری

یکی از نتایج تلاش دولت‌ها و نهادهای تنظیم‌گر برای ایجاد تعادل فی‌مابین حمایت از نوآوری و تنظیم بازار خدمات و محصولات نوآورانه که فینتک در رأس آنها قرار دارد، منجر به راه‌اندازی سندباکس در بیش از ۵۰ کشور شده است. به بیان دیگر، فلسفه شکل‌گیری سندباکس‌ها را می‌توان تلاشی برای حمایت از نوآوری در ارائه خدمات مالی از طریق همکاری با صنعت مربوطه برای درک بهتر عناصر مهم بازار، به خصوص بازار فینتک، دانست.

بر این اساس، سندباکس تنظیمی یک ابزار است. ابزاری برای پاسخ به لزوم تحول پارادایم‌های تنظیم‌گری سنتی و هماهنگ‌شدن رویکرد نهادهای تنظیم‌گر با کسب‌وکارهای مبتنی بر فناوری‌های نوظهوری نظیر بلاک‌چین. بدیهی است که این ابزار علاوه بر مزایایی که دارد، با چالش‌هایی نیز روبرو است که این چالش‌ها بسته به نظام‌های حقوقی یا درجه توسعه‌یافتگی کشورها می‌تواند بیشتر یا کمتر باشد. البته سندباکس تنظیمی صرفاً یکی از راه‌هایی است که کشورهای مختلف برای رشد و توسعه اکوسیستم فینتک و نوآوری در پیش گرفته‌اند. لذا عجیب نیست کشورهای نظیر آلمان و فرانسه، سندباکس تنظیمی ندارند. راه‌اندازی و تقویت مراکز نوآوری، حمایت از سرمایه‌های انسانی، ایجاد انواع مشوق‌های سرمایه‌گذاری، تقویت شتاب‌دهنده‌ها و بازنگری در قوانین و مقررات، همه و همه راهکارهای مختلفی هستند که می‌توانند مکمل رشد و توسعه اکوسیستم نوآوری و فینتک باشند.

به‌طور قطع تقلید از سازوکار سندباکس‌های کشورهای پیشرو، کار دشواری نیست. اما آنچه موجب کارآمدی یک سندباکس می‌شود، طراحی مدلی سازگار بین فرایندهای سندباکس با چهارچوب‌های حاکم بر نظام حقوقی هر کشور است. ضمن اینکه سندباکس تنها می‌تواند به‌عنوان بخشی از سیاست کلان یک کشور درخصوص فناوری‌های نوظهور مالی و غیرمالی باشد. در غیر این صورت، اگر قرار باشد منطق تنظیم‌گری در یک نظام حقوقی همچون سابق باشد و صرفاً به تقلید از سایر کشورها، سندباکس راه‌اندازی شود، بی‌تردید نتیجه‌ای جز شکست این ابزار حاصل نخواهد شد.

به نظر می‌رسد در ایران نیز تلاش‌هایی برای راه‌اندازی سندباکس تنظیمی به‌نحوی هماهنگ و سازگار با واقعیت‌های نظام حقوقی و ساختار سیاسی ایران صورت گرفته است؛ اما محصول آن که تا این لحظه صرفاً مجموعه‌ای از مصوبات است تا زمان نگارش این سطور، بسیار ضعیف و

غیرقابل دفاع می‌باشد. شاید مشابه بسیاری از کشورها، راه‌اندازی یک سندباکس واحد با کمیسیون‌های تخصصی متشکل از نهادهای مرتبط با هر بازار و به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی، به لحاظ نظری سازگارتر با نظام حقوقی ایران و به لحاظ اجرایی، کارآمدتر و اثربخش‌تر از سازوکار چندمرحله‌ای و پیرابهام فعلی باشد.

در نهایت، حمایت‌هایی که از نوآوری و در قالب سندباکس‌ها از کسب‌وکارهای نوآورانه مالی و غیرمالی به عمل می‌آید، نباید دچار افراط و تفریط شود. اگرچه سندباکس‌های تنظیمی، زمینه را برای فعالیت کسب‌وکارها با حذف یا کاهش بسیاری از محدودیت‌ها فراهم می‌کند، هم‌زمان که برای آنها راهکار در نظر گرفته می‌شود، نباید از توجه به کسب‌وکارها و شرکت‌های دارای مجوز و تحت تنظیم غفلت کرد؛ بلکه باید بستر و حمایت‌های ضروری برای توسعه فعالیت و رشد نوآوری در مجموعه‌های تحت تنظیم را نیز مورد تشویق و حمایت قرار داد تا مؤسسات و بنگاه‌های مالی رسمی و تحت تنظیم که در بسیاری از موارد مجموعه‌های بزرگ با مشتریان بسیار زیاد هستند، در طول زمان به واسطه فضای آماده‌شده برای رشد کسب‌وکارهای نوآور و نوپا، لطمه نبینند و متضرر نشوند. این موضوع علاوه بر اینکه بر رقابت اثر منفی خواهد گذاشت، ممکن است حقوق مصرف‌کنندگان خدمات مالی را هم تحت تأثیر قرار دهد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، *حقوق اداری*، جلد ۲، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳.
۲. رفسنجانی‌نژاد، سیماء، *بازطراحی نظام حکمرانی و سیاستگذاری در عصر انقلاب چهارم صنعتی*، تهران: نشر کتاب راهبرد، ۱۴۰۰.
۳. ژانوس باربریس و دیگران، *کتاب رگ‌تک*، ترجمه: علیرضا کاظمی‌نیا و دیگران، تهران: نشر راه پرداخت، ۱۳۹۹.
۴. گروه نویسندگان، *بلاک‌چین*، مترجم: ثنا جهاندار، تهران: نشر راه پرداخت، ۱۴۰۱.
۵. محمدی گرگانی، محمد، *جستاری بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات شهر دانش، ۱۳۹۳.
۶. هزیک، محمد و علی حسنین، *بلاک‌چین، فینتک و فایننس اسلامی*، مترجم: نجمه رضائی، انتشارات راه پرداخت، ۱۳۹۸.

مقاله

۷. اولیاء، حسین و سید مهدی بنی‌طبا، *بررسی نحوه تعامل حاکمیت با فناوری‌های مالی (Fintechs) در کشورهای نمونه*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۶۶۳.

ب) منابع انگلیسی

Articles

8. Arner, D, Janos Nathan Barberis and Ross Buckley, "FinTech and RegTech in a Nutshell, and the Future in a Sandbox", *CFA Institute Research Foundation*, Vol. 3, Issue 4, 2017, pp 1-30.
9. Bernoth, Kerstin and Stefan Gebauer, "Monetary Policy Implications of Financial Innovation", *Policy Department A: Economic and Scientific Policy*, 2017.

10. Bromberg, L., Andrew Godwin and Ian Ramsay, "Fintech Sandboxes: Achieving a Balance between Regulation and Innovation", *Journal of Banking and Finance Law and Practice*, 2017, Vol.28, No. 4, pp 314-336.
11. Buckley, R., Douglas Arner and Robin Veidt and Dirk Zetsche, "Building FinTech Ecosystems: Regulatory Sandboxes, Innovation Hubs and Beyond", *Washington University Journal of Law and Policy*, Vol. 61, 2020, pp 55-98.
12. Zetsche, D., Ross Buckley and Douglas Arner and Janos Nathan Barberis, "Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation", *Center for Business and Corporate Law (CBC)*, Working Paper Series 001, 2017, pp 31-103.

Electronic resources

13. Appaya. S and Mahjabeen Haji, **Four years and counting: What we've learned from regulatory sandboxes**, Available in: <https://blogs.worldbank.org/psd/four-years-and-counting-what-weve-learned-regulatory-sandboxes>. (last visited on 10/08/2022).
14. Financial Conduct Authority, **Regulatory sandbox**, Available in: <https://www.fca.org.uk/publications/documents/regulatory-sandbox> (last visited on 10/08/2022).
15. GFIN, **The Global Financial Innovation Network**, Available in: <https://www.thegfin.com/> (last visited on 10/08/2022).
16. Ofgem, **Innovation Link - share your energy ideas**, Available in: <https://www.ofgem.gov.uk/energy-policy-and-regulation/policy-and-regulatoryprogrammes/innovation-link-share-your-energy-ideas> (last visited on 10/08/2022).
17. **What is a regulatory sandbox?**, Available in: <https://www.bbva.com/en/what-is-regulatory-sandbox/> (last visited on 10/08/2022).