

Challenges Relationship between “Government” and “Securities & Exchange Organization”; Emphasizing High Exchange Council¹

Ayat Mulaee², Alireza Alimohamadian³

Received: 2023/03/30

Accepted: 2023/08/29

Research Paper

Abstract

Securities Exchange Organization is one of the regulatory models in the Iranian capital market. The main question in this article is: From the perspective of public law, what is the challenging relationship between the “government” and “Securities & Exchange Organization”?

In answer to this question, it has been concluded, using a descriptive-analytical research method, that:

The composition of the Council members is first and foremost state-owned. Secondly, the strong presence of the government in the organization strongly influences the organization's performance and policies as a public nongovernmental organization, in a way that fosters the “governmental” and “statehood” of the exchange. Thirdly, although legally defined, the organization is a public nongovernmental organization, but the broad level of government involvement in it has violated the principle of independence and the legal personality of the organization, suggesting that such oversight would pose risks to the organization. It follows the philosophy of a non-governmental public entity, and the role of the government in this organization is more than a guardianship institution. Fourth; the council is involved in two conflicting goals: governance and tenure, resulting in reduced stock market productivity and efficiency. Fifth; for strategic success, the stock market needs to follow the market economy in the context of a limited state.

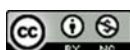
Key Words: Capital Market, Securities Exchange Organization, High Exchange Council, Stock Market Efficiency, Limited State.

JEL Classification: K13, K19.

1. doi: 10.22034/JSE.2023.11472.1620

2. Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law & Social Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran. (Corresponding Author.). (amulaee@tabrizu.ac.ir).

3. M.Sc. Department of Public Law, Bu Ali Sina University, Hamedan, Iran. (amalireza7171@gmail.com).





سازمان بورس و اوراق بهادار، مرکز پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی

فصلنامه بورس و اوراق بهادار، سال شانزدهم، شماره ۶۳، پاییز ۱۴۰۲، صص ۳۰-۱

چالش‌های نسبت میان «دولت» و «سازمان بورس و اوراق بهادار»؛ با تأکید بر شورای عالی بورس^۱

آیت مولائی^۲، علیرضا علی محمدیان^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۱/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۰۷

مقاله پژوهشی

چکیده

سازمان بورس و اوراق بهادار یکی از الگوهای نظارتی در بازار سرمایه ایران است. در نوشتار حاضر، پرسش اصلی این است: از منظر حقوق عمومی، چالش‌های مربوط به نسبت میان «دولت» و «سازمان بورس و اوراق بهادار»، با تأکید بر شورای عالی بورس چیست؟

در پاسخ به این پرسش، با استفاده از روش پژوهش توصیفی - تحلیلی چنین نتیجه‌گیری شده است: نخست: ترکیب اعضای شورا تحت اقتدار عالی دولت است. دوم: حضور پررنگ دولت در این سازمان، عملکرد و سیاست‌های این سازمان را به عنوان نهاد عمومی غیردولتی به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد، به گونه‌ای که شائبه «دولتی بودن» و «حکومتی بودن» سازمان بورس و اوراق بهادار را تقویت می‌کند. سوم: هر چند از نظر قانونی، سازمان مزبور نهاد عمومی غیردولتی تعریف شده است اما سطح گسترده حضور دولت در آن، زمینه‌ساز نقض اصل استقلال و شخصیت حقوقی این سازمان شده است و چنین نشان می‌دهد که چنین گستردگی در نظارت، مخاطراتی را برای این سازمان در پی داشته و فلسفه وجودی نهاد عمومی غیردولتی را به محاق برده است و نقش دولت در این سازمان، فراتر از یک نهاد ناظر قیمومتی است. چهارم: شورا پیوسته درگیر دو هدف متعارض: حاکمیتی و تصدی است، در نتیجه بهره‌وری و کارآمدی بورس کاهش یافته است. پنجم: بورس برای موفقیت راهبردی، نیازمند پیروی از اقتصاد بازار در بستر دولت محدود است.

واژه‌های کلیدی: بازار سرمایه، سازمان بورس و اوراق بهادار، شورای عالی بورس، کارآمدی بورس، دولت محدود.

طبقه‌بندی موضوعی: K19, K13

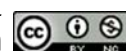
doi: 10.22034/JSE.2023.11472.1620

۲. دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. (نویسنده مسئول). (amulaee@tabrizu.ac.ir).

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران. (amalireza7171@gmail.com).

حق انتشار این مستند، متعلق به نویسندگان آن است. © ۱۴۰۲. ناشر این مقاله، سازمان بورس و اوراق بهادار است.

این مقاله تحت گواهی زیر منتشر شده و هر نوع استفاده غیرتجاری از آن مشروط بر استناد صحیح به مقاله و با



رعایت شرایط مندرج در آدرس زیر مجاز است.

Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license

(https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

مقدمه

امروزه بازارهای مالی از جمله بورس‌ها نقش مهمی را در اقتصاد کشورها ایفا می‌کنند. به همین خاطر نیازمند سیستمی قدرتمند در راستای تنظیم و نظارت بر عملکرد هستند. در سالهای اخیر همواره شاهد تحولات عمده‌ای در زمینه حرکت به سمت فعالیت‌های اقتصادی پویا و دینامیک در تمامی کشورها هستیم. بورس‌ها یک ابزار نوین اقتصادی هستند که شرایط ویژه‌ای را برای شکل‌دهی از نوعی دادوستد نظام‌مند فراهم می‌آورند. بازار سرمایه و به‌خصوص بورس، مکانی برای جذب سرمایه‌های خرد و کلان و هدایت این سرمایه‌ها در راستای سرمایه‌گذاری‌های کلان با هدف نیل به رشد و توسعه اقتصادی در کشور و در راستای به حرکت در آوردن چرخه تولید است. در همین راستا قانون تاسیس بورس اوراق بهادار مصوب ۱۳۴۵/۲/۲۷ نسخ شد و قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران در ۱۳۸۴/۹/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و پس از تایید شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۴/۹/۲۲ ابلاغ شده است.

شورای عالی بورس و سازمان بورس اوراق بهادار نیز به‌عنوان عالی‌ترین رکن سازمان، یکی از الگوهای نظارتی در بازار سرمایه ایران هستند، یکی از اصلی‌ترین وظایف شورای عالی بورس، سیاست‌گذاری کلان به منظور تنظیم و هدایت بازار است. با توجه به ماده ۵ قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴، بورس یک نهاد عمومی غیردولتی و مستقل از دولت معرفی شده است. اما با نگاه به ماده ۳ قانون بازار مصوب ۱۳۸۴ و ترکیب اعضای شورای عالی بورس، می‌توان برای دولت، نقشی فراتر از یک ناظر مشاهده کرد، این امر در نگاه نخست استقلال این نهاد را می‌تواند زیر سوال ببرد.

این نوشتار سعی دارد ساختار و ارکان شورای بورس عالی بورس را مورد مطالعه قرار دهد و به بررسی نقش دولت در این سازمان بپردازد. هدف این مقاله در قدم نخست، شناخت ماهیت سازمان بورس اوراق بهادار و نهادهای ناظر بر این سازمان است سپس به صورت موردی شورای عالی بورس را به عنوان بالاترین رکن سازمان مورد بررسی قرار داده و با بررسی ترکیب اعضا این شورا به نقش و جایگاه حضور دولت بر عملکرد و سیاست‌های این سازمان، به عنوان نهاد عمومی غیردولتی و مستقل را به بحث بگذارد.

به طور فراگیر قانونگذار رکنی را در هر سازمان به‌عنوان یک الگوی نظارتی به منظور سیاست‌گذاری کلان و به‌منظور تنظیم و هدایت آن سازمان قرار می‌دهد و با بیان ترکیب اعضا،

وظایف و ماهیت آن رکن، شرایط را طوری فراهم می‌کند که به سردرگمی و تشتت آرا در آن سازمان پایان دهد و موجبات اطمینان سرمایه‌گذاران را هرچه بیشتر با شناسایی این رکن قانونی فراهم آورد. به همین منظور نیز به موجب ماده ۲ قانون بازار اوراق بهادار، در راستای حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران با هدف ساماندهی، حفظ و توسعه بازار شفاف، منصفانه و کارای اوراق بهادار و به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون، شورای عالی بورس و اوراق بهادار تشکیل شده است. با توجه به ماده ۳ قانون پیشین بازار بورس اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۴۵، بالاترین رکن بازار بورس اوراق بهادار تهران، «شورای عالی بورس اوراق بهادار» است و در ماده ۴ قانون یادشده نیز وظایف این شورا مشخص شده است. در نتیجه، شورای عالی بورس به موجب قانون بیان شده به عنوان بالاترین رکن سازمان، مشروعیت قانونی پیدا می‌کند. با نگاهی به ترکیب اعضای این شورا و به موجب ماده ۳ قانون بازار اوراق بهادار، می‌توان به نقش پررنگ دولت در انتصاب مستقیم و غیرمستقیم اعضا پی‌برد و چنین آشکار می‌کند اعضای شورای عالی بورس، به عنوان نهاد تابع قوه مجریه به حساب می‌آید. در مقابل، با توجه به ماده ۵ قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴ دوباره همین رویکرد مدنظر قانون‌گذار قرار گرفت که سازمان «موسسه عمومی غیردولتی» است و دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و از محل کارمزدهای دریافتی و سهمی از حق پذیرش شرکت‌ها در بورس‌ها و سایر درآمدها اداره خواهد شد. منابع لازم برای آغاز راه‌اندازی سازمان یاد شده از محل وجوه امانی شورای بورس نزد سازمان کارگزاران بورس اوراق بهادار تامین می‌شود.

حال با توجه به توضیحات یادشده و با توجه به ماده ۵ و همین‌طور با توجه به ماده ۳ قانون بازار اوراق بهادار و نگاهی به ترکیب شورا، نوشتار پیش‌رو با هدف اشاره به ماهیت شورای عالی بورس و ارکان آن تلاش دارد که به این پرسش پاسخ دهد: از منظر حقوق عمومی، چالش‌های حضور دولت در سازمان بورس اوراق بهادار، با تأکید بر شورای عالی بورس چیست؟ فرضیه نخست نوشتار حاضر این است که دولت نقش پررنگی در این سازمان به عنوان نقش نظارتی دارد و این موضوع به شدت با اصل استقلال و شخصیت حقوقی این سازمان به مثابه یک ارگان عمومی غیردولتی (موضوع ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری) مغایرت دارد و مشهود است که چنین گستردگی در نظارت، مخاطراتی را برای این سازمان در پی داشته و فلسفه وجودی نهاد عمومی غیردولتی را به محاق برده است و نقش دولت در این سازمان، فراتر از یک نهاد ناظر قیمومتی است.

این نوشتار در راستای پاسخ به پرسش بالا، با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، سعی در شناخت و بررسی سازمان بورس اوراق بهادار و شورای عالی بورس و اوراق بهادار به عنوان مقام ناظر و عالی ترین رکن سازمان یادشده است. بنابراین نخست به مفهوم شناسی پرداخته و سپس نقش دولت و مداخلات آن در تصمیمات شورای عالی بورس و اوراق بهادار و تاثیر آن بر عملکرد سازمان به بررسی و تحلیل گذاشته می شود.

مفهوم شناسی

۱. مفهوم شناسی نظارت

نظارت، به فتح «نون» و «را»، در معنای عمل ناظر و مقام او، مراقبت در اجرای امری است. (عمید، ۱۳۸۱، ۱۹۰۹). نظارت در زمینه حقوق خصوصی ریشه در فقه اسلامی دارد و منظور نظارت در اموری چون حجر، صغر، وقف و وصیت مورد اشاره قرار گرفته است (امامی، ۱۳۷۰، ۳۵). اما نظارت در حقوق عمومی به مراتب گسترده تر و ضروری تر از نظارت در حقوق خصوصی است و باید گفت که نظارت از جمله اصول کلیدی مدیریت به شمار می رود (هاشمی، ۱۳۶۹، ۲۰۶). نظارت به معنای عام، عبارت از قرار دادن یک جریان و عمل ممتد و یا تدریجی الحصول در چشم انداز و معرض شهود است، اما در مفهوم خاص آن که در سازمان اداری کشور و به ویژه در حقوق اداری بکار می رود، عبارت است از مراقبت از انجام یک عمل در راستای ضوابط، اهداف و خط مشی های از پیش تعیین شده تا ضمن رعایت همه مقررات به نتیجه یا نتایج مطلوب خود برسد (عمیدزنجانی، ۱۳۸۸، ۸۴). «اگر نظارتی بدون ضمانت اجرا باشد به «نظاره» تعبیر خواهد شد و البته نظاره اصطلاحی حقوقی نبوده و در امر حکمرانی حقوقی کاربردی ندارد.» (مولائی، ۱۳۹۵، ۴۵).

گفته می شود حق نظارت انفرادی و نهادی بر قدرت، از موثرترین شیوه های تضمین حق تعیین سرنوشت به منزله جلوه ای از بنیادی ترین حق های اخلاقی است که بدون آن، نظام سیاسی دموکراتیک استمرار نخواهد یافت. پس می توان حق بر نظارت را از چهره های این حق و از ابزار پاسداشت آن دانست (راسخ، ۱۳۹۲، ۲۳۳). نهادهای ناظر در مفهوم موسع، تمامی نهادهایی هستند، که به گونه ای از گونه ها در مقررات گذاری و تنظیم بازار دخالت دارند، از بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار تا شورای رقابت و سازمان حمایت از مصرف کنندگان و غیره را در برمی گیرد (رهبر، ۱۳۹۶، ۱۸۸). بازارهای مالی به ویژه بورس اوراق بهادار کشور نیز به دلیل

داشتن جایگاهی با حساسیت‌های زیاد و دارای اهمیت در اقتصاد کشور است، روشن است که باید سازکارهای لازم نظارتی را داشته باشد تا به نتایج ایده‌آل دست یافت.

۲. مفهوم‌شناسی بورس اوراق بهادار؛

بورس^۱ در فرهنگ لغت به معنی مکان خرید و فروش اوراق بهادار، جایی که بازرگانان و دلالان برای معامله و داد و ستد جمع شوند (عمید، ۱۳۷۰، ۳۸۵). معنای اصطلاحی بورس را می‌توان این‌گونه بیان داشت: به بازار خرید و فروش اوراق بهادار یا کالاهای متحدالشکل که به طور رسمی و دائمی در محل معینی تشکیل می‌شود، بورس می‌گویند (ستوده‌تهرانی، ۱۳۸۷، ۲۲۳). بازار سرمایه ایران متشکل از بورس‌های اوراق بهادار و بورس کالایی در راستای ایجاد رقابت آزاد بین خریداران و فروشندگان اوراق بهادار کالایی ایجاد شده‌اند که در یکی (یعنی در بورس اوراق بهادار)، تامین مالی مستمر و طولانی مدت و در دیگری (یعنی در بورس‌های کالایی) تامین امنیت، پوشش ریسک و شفافیت در به دست آوردن کالاها و مواد اولیه مورد نیاز تولیدکنندگان، هدف غایی است (عبدی‌پورفرد، شهیدی، ۱۳۹۴، ۳۴).

به نظر می‌رسد قانونگذار ایران نیز به پیروی از مفهوم‌پردازی بالا، به موجب بند ۳ ماده ۱ قانون بازار اوراق بهادار، بورس اوراق بهادار را چنین تعریف کرده است: «بازاری متشکل و خودانتظام است که اوراق بهادار در آن توسط کارگزاران و یا معامله‌گران طبق مقررات این قانون، مورد داد و ستد قرار می‌گیرد» شده است: تشکلی است که برای حسن انجام وظایفی که به موجب این قانون برعهده دارد و هم‌چنین تنظیم فعالیت‌های حرفه‌ای خود و انتظام بخشیدن به روابط بین اعضا، مجاز است ضوابط و استانداردهای حرفه‌ای و انضباطی را که لازم می‌داند، با رعایت این قانون، وضع و اجرا کند. باید توجه داشت خودانتظامی از طریق تفویض طیفی از اختیارات مقررات‌گذاری صورت می‌گیرد و شیوه کارآمد اعمال کنترلی است که از درون، منافع گروه خاصی را تامین کرده و در سطح کلان مطلوب باشد (انصاری و همکاران، ۱۳۹۱، ۱۱۹). بر این مبنا می‌توان گفت بورس اوراق بهادار، بازاری خودمتشکل، خودگردان و خودانتظام است که اوراق بهادار در آن توسط کارگزاران یا معامله‌گران برپایه مقررات عمومی قانونی و توافقات طرفین مورد داد و ستد قرار می‌گیرد (مرادی، ۱۳۹۱، ۸۹).

1. Bourse

۲. تاریخچه نظارت در بورس اوراق بهادار؛

بورس اوراق بهادار در سال ۱۳۴۵ همزمان با تصویب قانون تاسیس بورس اوراق بهادار مصوب ۱۳۴۵/۲/۲۷، مجوز فعالیت پیدا کرد. در این قانون به موجب بند ۱ و ۲ ماده ۴، شورای بورس، بالاترین رکن سازمان محسوب می‌شد و وظیفه مقررات‌گذاری و نظارت بر سازمان را برعهده داشت. منظور از وظیفه مقررات‌گذاری شورای بورس، تصویب آیین‌نامه و مقررات سازمان بود و منظور از مقام نظارتی نیز به‌عنوان نهادی ناظر بر سازمان، مرجع رسیدگی به تصمیمات هیأت پذیرش اوراق بهادار و هیأت مدیره بود و به‌موجب ماده ۳ همان قانون، اعضای شورای بورس را دادستان کل کشور یا معاون او، رئیس کل بانک مرکزی ایران یا قائم مقام او، معاون وزارت اقتصاد، خزانه‌دار کل، رئیس کانون بانک‌ها یا نماینده او، رئیس اتاق صنایع و معادن ایران یا نماینده او، رئیس اتاق بازرگانی یا نماینده او، رئیس هیأت مدیره بورس و سه نفر شخصیت مالی و اقتصادی به پیشنهاد وزارت دارایی و اقتصاد و تصویب هیأت وزیران برای مدت ۳ سال با امکان تجدید انتخاب آنان تشکیل می‌داد و همچنین ریاست یادشده بر عهده رئیس کل بانک مرکزی ایران و در غیاب او بر عهده قائم مقام رئیس بانک مرکزی بود. به‌موجب ماده ۲ قانون یادشده، ارکان اصلی بورس را شورای بورس، هیأت پذیرش اوراق بهادار، سازمان کارگزاران بورس و هیأت داوری بورس تشکیل می‌دادند. در این قانون مسئولیت هدایت، مدیریت و نظارت بر عهده شورای بورس محول شده بود و هیأت پذیرش و هیأت داوری نیز به عنوان بازوهای رکن نظارت، فعالیت داشتند. سازمان کارگزاران نیز با شخصیت حقوقی مستقل غیرانتفاعی، موظف به اداره بورس بود (اسلامی، ۱۳۷۹، ۵).

پس از گذشت مدت طولانی از تصویب قانون تاسیس بورس اوراق بهادار، قانون‌گذار بر آن شد که با توجه به ضرورت‌های اقتصادی جامعه با تفکیک نهاد اجرایی از نهاد نظارتی و تولد سازمان بورس اوراق بهادار و همین‌طور بورس اوراق بهادار تهران از دل سازمان کارگزاران، تغییرات اساسی را در ساختار یادشده ایجاد کند. در همین راستا مقام ناظر در بورس اوراق بهادار ایران به‌موجب قانون جدید به دو نهاد: شورای عالی بورس به‌عنوان بالاترین رکن بازار و سازمان بورس اوراق بهادار تقسیم شد و عملیات اجرایی نهاد اجرا از سیاست‌گذاری نهاد ناظر مستقل شد (سلطانی و همکاران، ۱۳۹۳، ۸). با تصویب قانون جدید در سال ۱۳۸۴، در این قانون تغییرات ساختاری وسیعی نسبت به قانون سابق صورت گرفت. در قانون جدید قانون‌گذار با پیش‌بینی ابزار نوین و نهادهای جدید مالی، اصلاح ساختار کلان نظارتی، جرم شمردن تقلب و دستکاری

اطلاعات مربوط به عرضه سهام و نظارت بر بازار اولیه در صدد ایجاد فضای امن و مناسب برای توسعه هر چه بیشتر فعالیت در این عرصه بوده است (احمدپور، ۱۳۸۸، ۱۸). مطابق ماده ۷ اساسنامه سازمان، ارکان سازمان را شورای عالی بورس و اوراق بهادار، هیات مدیره سازمان، رئیس سازمان، حسابرس-بازرس سازمان تشکیل می‌دهند.

۳. سیطره دولت بر شورای عالی بورس و پیامدهای آن

با توضیحاتی که در بالا داده شد مهمترین معضلات مداخله و حضور دولت در این ارگان عمومی غیردولتی از این قرار است:

الف. چالش در ترکیب اعضای شورا؛

آن‌سان که در بالا اشاره شد ترکیب اعضای شورا تحت اقتدار و سیطره مستقیم و غیر مستقیم دولت قرار دارد. چرا که: (۱) ریاست بانک مرکزی را رئیس جمهور تعیین می‌کند. (۲) تعیین ریاست اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران از میان اعضای اتاق صورت می‌گیرد، زیرا برای شرکت در انتخابات اتاق، داشتن کارت عضویت اتاق و حداقل سه سال سابقه فعالیت اقتصادی ضروری است. افزون بر آن در جلسات اتاق، نمایندگان بخش خصوصی و دولتی شرکت می‌کنند. به طور کلی این اتاق ۶۰ نماینده دارد که ۴۰ نماینده آن از بخش خصوصی و ۲۰ نماینده از طرف دولت انتخاب می‌شوند. با این اوصاف دو سوم اعضای اتاق یعنی بیش از ۵۰ درصد آن از بخش خصوصی هستند و این موجب می‌شود اتاق یک نهاد خصوصی به شمار آید در نهایت برگزاری این انتخابات موجب می‌شود که ریاست اتاق را هم نماینده بخش خصوصی بدانیم هرچند که نقش دولت در آن را نمی‌توان نادیده گرفت. (۳) رئیس سازمان بورس اوراق بهادار که هم‌زمان دبیر شورا نیز است، با توجه به اینکه وزارت اقتصاد و امور دارایی به‌عنوان رئیس شورا، اعضای هیات مدیره سازمان را پیشنهاد می‌دهد و شورا آن را تصویب می‌کند. تصمیم‌گیری در خصوص اینکه رئیس سازمان از جرگه دولتی‌ها محسوب می‌شود یا خیر، بستگی به این دارد که ماهیت تشکیل دهنده کلی اکثریت اعضای شورا را دولتی‌ها در نظر بگیریم یا غیردولتی؟ حتی در فرضی که بیشتر اعضای شورا را هم غیردولتی می‌دانستیم باز ریاست سازمان با توجه به ماهیت حقوقی آن منتخب بخش دولتی محسوب می‌شود. (۴) عضو بعدی دادستان کل کشور یا معاون وی است که زیرمجموعه قوه قضاییه است در نتیجه وی نیز عضوی از قوای سه‌گانه دولت است. (۵) عضو بعدی یک نفر نماینده از طرف کانون‌ها است.

کانون طبق بند ۵ ماده ۱ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، کانون‌های کارگزاران، معامله‌گران، بازارگردانان، مشاوران، تاشران، سرمایه‌گذاران و سایر مجامع مشایع، تشکلهای خودانتظامی است که به منظور تنظیم روابط بین اشخاصی که طبق این قانون به فعالیت در بازار اوراق بهادار اشتغال دارند، طبق دستورالعمل مصوب سازمان به صورت موسسه غیردولتی، غیرتجاری و غیرانتفاعی به ثبت می‌رسند. درست است که کانون یک نهاد مستقل است و تنها تابع دستورالعمل‌های سازمان از نظر ثبت است. اما طبق ماده ۲ دستورالعمل در خصوص تشکیل و ثبت کانون‌های فعال در بازار اوراق بهادار مصوب سازمان، متقاضی و متقاضیان تاسیس کانون درخواست خود را برای تشکیل کانون به سازمان ارائه می‌دهند. در صورتی که سازمان موافقت اصولی برای تشکیل داشته باشد هیات موسس را از بین آنها یا سایر اشخاص واجد شرایط انتخاب می‌کند. در نتیجه به نظر می‌رسد که در ابتدای تشکیل و تعیین هیات موسس توسط سازمان، کانون مستقل محسوب نمی‌شود و همین طور هیات مدیره سازمان تعیین و لغو مجوز فعالیت این کانون‌ها را هم می‌تواند صادر کند، پس می‌توان نتیجه گرفت که سازمان نقش پررنگی در تشکیل و تعیین اعضای این کانون‌ها دارد. پس در عمل کانون‌ها تحت اقتدار سازمان هستند، سازمانی که خود زیر مجموعه وزارت اقتصاد می‌باشد. ۶) طبق بند ۲ ماده ۳ وزارت صنایع، معدن و تجارت عضو دیگر شورا است. ۷) از اعضای دیگر شورا، سه نفر خبره مالی هستند که با مشورت تشکلهای حرفه‌ای بازار اوراق بهادار از میان بخش خصوصی ولی به پیشنهاد وزیر اقتصاد و دارایی و تصویب هیات وزیران انتخاب می‌شوند و ۸) آخرین عضو هم یک نفر خبره است که از بخش خصوصی به پیشنهاد وزیر ذی‌ربط و تصویب هیات وزیران برای هر بورس کالایی است.

پس با توجه به ترکیب اعضای آن می‌توان نتیجه گرفت که در انتخاب و حضور اعضا، دولت، به‌ویژه قوه مجریه نقش پررنگی و غالب در انتخاب مستقیم و غیرمستقیم اعضا دارد. پس در نتیجه می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که اعضا شورای عالی بورس نهادی تابع قوه مجریه به حساب می‌آیند بنحوی که نقش بی‌بدیل دولت در چیدمان اعضای شورا، بدیهی جلوه می‌کند.

ب. چالش در سیاست‌گذاری شورا

با توجه به مواردی که بیان شد مشاهده می‌شود که نخست: ریاست شورا با وزیر اقتصاد است، بنابراین امور راهبردی سازمان با دولت است. دوم: از آنجا که طبق تبصره ماده ۳، مصوبات شورا باید به تایید وزیر امور اقتصاد و دارایی برسد و پس از تصویب وزیر، معتبر و لازم‌الاجرا می‌شود،

بنابراین وزیر از اعمال «حق و تو» در شورا برخوردار است که این سطح از حضور، دخالت و سلطه دولت باعث محدودسازی امکان تکوین و توسعه سازمان، مداخله در تجدید آرایش نیروها و طبقات اجتماعی براساس سیاست‌گذاری‌های دیوان‌سالارانه، تقویت و تسریع روند توده‌ای شدن جامعه، بازتولید ساخت سیاسی اقتدارگرا و تمرکزگرا و مداخله خارجی است، حضور دولت مانع بازیگران اقتصادی و مستقل و تاثیرگذار به ویژه در بخش تولید و توزیع است که باعث به وجود آمدن سازمانی وابسته به قدرت سیاسی می‌شود که حاصل آن ایجاد بخش خصوصی وابسته است که مانع ظهور بنگاه‌های مستقل شده است در ایران بخش خصوصی از دامان دولت متولد و پرورش می‌یابد و به صورت ابزار تحقق سیاست‌های بوروکراتیک دولتی در آمده است که در اثر امر دولت با استفاده از رانت خود، سازمان را بطور مطلق وابسته به خود می‌کند در نتیجه چون سازمان وابسته به دولت است نمی‌تواند دولت را کنترل کند و حامی منافع دیگر فعالان باشد. حضور دولت فضا را بیش از پیش برای رانت‌جویی مهیا می‌کند و با عوام‌زدگی سیاسی زمینه را برای سواستفاده از اموال عمومی آماده می‌کند و زمینه نقد از سیاست‌های عمومی در سازمان را با مخاطره همراه کند. همچنین این حضور دولت، در جهت کسب مشروعیت حفظ ثبات سیاسی خود اقدام به توزیع رانت می‌کند و که برای این کار هم از گسترش سیستم بوروکراسی دولتی استفاده می‌شود. از طرف دیگر توسعه بروکراسی هم به عنوان وسیله اشتغال و هم جذب مخالفان در آن و کنترل آنها توسط قوانین بوروکراسی است. افزون بر آن بی‌کفایتی در پاسخگویی به ایجاد اشتغال و نیاز به پاسخگویی به بحران ناشی از آن منجر به جذب نیروی انسانی زیادی در بخش‌های عمومی و خدماتی می‌شود که ناکارآمدی سیستم بوروکراسی را در پی دارد (حاجی‌یوسفی، ۱۳۷۸، ۲۴-۲۵)، که این نوع سیاست‌گذاری با حضور دولت زمینه‌ساز به وجود آمدن دیوان‌سالاری ناکارآمد است که موجب موجب شکنندگی، کم‌مایگی مشروعیت سیاسی، تفرقه و جدایی فرهنگ سیاسی، نهادهای سیاسی جدید و ناتوانی سازمان برای پاسخگویی به خواست‌ها و انتظارات مردم می‌شود که به مرور زمان منجر به بروز ناآرامی موسوم به سرخوردگی فزاینده و باعث ایجاد بحران‌های مداوم سیاسی می‌شود (ربیعی، ۱۳۸۶، ۷۴).

ج. چالش در شخصیت حقوقی سازمان بورس اوراق بهادار و شورای عالی بورس

موافق ماده ۵ قانون بازار مصوب ۱۳۸۴، سازمان بورس اوراق بهادار، نخست: موسسه عمومی غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی مستقل است. دوم: این سازمان در بودجه نیز مستقل بوده و

از محل کارمزدهای دریافتی و سهمی که از حق پذیرش شرکت در بورس‌ها و سایر درآمدها دریافت می‌کند، اداره می‌شود و منابع لازم برای آغاز راه اندازی سازمان بورس اوراق بهادار از محل وجوه امانی شورای بورس نزد سازمان کارگزاران بورس اوراق بهادار تامین می‌شود. از ویژگی‌های ماهوی نهادهای غیردولتی این است که نخست: بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه اینگونه نهادها از محل منابع غیردولتی تامین می‌شود (عباسی، ۱۳۹۱، ۶۶). دوم: انفکاک سازمانی این موسسات از قوای حاکمه یا سایر ارکان حاکمیتی است. بدین معنی که این موسسات از نظر سازمانی زیر مجموعه مراجع یادشده قرار نمی‌گیرند و مقامات و کارکنان آنها، خارج از سلسله مراتب اداری موجود قوای حاکمه و سایر نهادهای حاکمیتی قرار دارند (حسینی‌پوراردکانی، ۱۳۸۹، ۱۵). افزون بر این، به تصریح قانون، وضعیت حقوقی موسسات غیردولتی هم مانند شرکت دولتی، دارای استقلال حقوقی و شخصیت حقوقی مستقل از دولت است. اثر این استقلال حقوقی، استقلال در تصمیم‌گیری، انجام عمل حقوقی و داشتن مسئولیت است (موسی‌زاده، ۱۳۹۱، ۲۲۴). تا جایی که این موسسات از لحاظ سلسله مراتب اداری تابع دولت نیستند بلکه تحت نظارت آنها هستند (ابوالحمد، ۱۳۸۸، ۲۷۰) و چنین نظارتی از جنس «قانونی» است نه از جنس «صلاح‌دیدی» (مولائی، ۱۳۹۵: ۴۷).

اگر سازمان بورس اوراق بهادار طبق ماده ۵ نهاد عمومی غیردولتی و مستقل است، پس در نتیجه موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی یکی از اقسام موسسات عمومی عهده‌دار بخشی از امور عمومی هستند که براساس اصل عدم تمرکز فنی بنا نهاده شده‌اند و نهادهایی خاص و جدا از سازمان مرکزی دولت هستند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵، ۱۰۱). دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۳۴۶ هیات عمومی، این گونه استدلال می‌کند، که حدود و صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری مطابق ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ در بندهای سه گانه آن بیان شده است. در همین راستا در قسمت «الف» بند ۱ ماده یادشده، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه و سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته به آنها و در قسمت «ب» نیز به تصمیمات و اقدامات ماموران واحدهای بیان شده در بند «الف» راجع وظایفشان، مناط صلاحیت قرار گرفته است. هرچند این قانون به موجب «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ نسخ شده است اما مفاد این بندها در قانون جدید در ماده ۱۰ تکرار شده است. دیوان در تکمیل توضیحات بیان

شده در بالا مقرر داشته بود: وفق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، موسسه یا نهادهای عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و با تصویب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تامین و عهده‌دار وظایف و خدماتی می‌شود که جنبه عمومی داشته باشد و با توجه به ماده ۵ قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۶، سازمان بورس اوراق بهادار به عنوان موسسه عمومی غیردولتی، دارای شخصیت حقوقی و مالی کاملاً مستقل از دولت بوده و از محل کارمزدهای دریافتی و سهمی از حق پذیرش شرکت‌ها در بورس‌ها و سایر درآمدها اداره می‌شود. بنابراین سازمان بورس اوراق بهادار تهران به لحاظ صراحت قانونی، یکی از مصادیق موسسه عمومی غیر دولتی محسوب می‌شود و به هیچ وجه نمی‌توان آن را دولتی به شمار آورد. نگاهی به تجربه جهانی نیز گویای آن است که در وضعیت کنونی، نظام حقوقی ما از استانداردهای طرح شده در سطح جهان، فاصله دارد. یک نمونه بسیار مهم در این خصوص، سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار (IOSCO) است که هماهنگ‌کننده و ناظر بر سازمان‌های نظارتی بازارهای سرمایه کشورها است. آیسکو یک سازمان بین‌المللی در مفهوم حقوق بین‌الملل نیست. این نهاد در سال ۱۹۸۳ و به موجب مصوب پارلمان کبک به عنوان یک سازمان غیرانتفاعی واجد شخصیت حقوقی شد (پاسبان، بدیع صنایع اصفهانی، ۱۳۹۷، ۳۲). منشور اصول رفتاری آیسکو برای نخستین بار در سال ۲۰۰۴ میلادی منتشر شد، با ملحوظ داشتن روند توسعه‌ای، آیسکو نیز پیوسته نسبت به روز کردن بازبینی این منشور رفتاری اهتمام داشته است. در مجموع، اصول مندرج در منشور آیسکو چهار هدف کلیدی داشته که یکی از این اهداف موضوع استقلال و تعارض منافع است یعنی تصمیمات باید مستقل و عاری از هر نوع فشار سیاسی و یا اقتصادی باشد (تقی‌پور، حسینی، ۱۳۹۷، ۶۷). در این راستا، به نظر می‌رسد در جهت اصول مندرج در آیسکو، لازم است گامهای اساسی در جهت پاسداشت شخصیت حقوقی سازمان بورس اوراق بهادار و شورای عالی بورس در ایران برداشته شود.

باوجود تصریح قانونگذار و تأکید دیوان بر شخصیت حقوقی مستقل سازمان بورس اوراق بهادار از دولت، باید گفت که مقدمات نظری و قانونی استقلال این سازمان و به تبع آن، شورای یادشده، توسط خود قانونگذار نقض شده است و بدین وسیله سازمان یادشده و پیرو آن، شورای عالی بورس، در ارتباط با شخصیت حقوقی‌اش با چالش روبرو است. هر چند شورای یادشده زیر مجموعه سازمان بورس اوراق بهادار است، اما نظر به اینکه اعضای شورا منصوب دولت هستند. در

نتیجه رابطه دولت با سازمان یادشده، دچار چالش است. چرا که به نوعی موجودیت سازمان بالا از شورای عالی بورس گرفته می‌شود و شورا نیز همه موجودیت‌اش بر مولفه «دولتی بودن» استوار است. این در حالی است که در ایسکو بر ضرورت غیردولتی بودن نهاد بورس و تشکیلات بورسی تصریح و تأکید شده است. باید توجه داشت که به میزانی که بازارهای اوراق بهادار هر چه بیشتر بین المللی می‌شوند، حرکت اقتصاد سیاسی بین المللی خواستار کاستن بیشتر از مرزهای ورود به این بازارها است. در نتیجه تعداد بیشتری از کشورها بازارهای خود را به روی سرمایه‌گذاران خارجی گشوده‌اند و قوانینی را که شهروندان آنها را از سرمایه‌گذاری در کشورهای خارجی منع می‌کند، از میان برداشته‌اند. نیروهای رقابت، آزادسازی بازارهای سرمایه را اجتناب‌ناپذیر ساخته‌اند. در پاسخ به رقابت فزاینده بین بازارهای اوراق بهادار، قانون‌گذاران داخلی پذیرفته‌اند که برای ارتقای سرمایه‌گذاری خارجی لازم است برخی الزامات قانونی برداشته شوند. رقابت بر مقررات زدایی، مشکلات اجرایی کنترل موثر سرمایه، موج گسترده خصوصی‌سازی و غلبه استراتژی نئولیبرال بین بسیاری از دولت‌ها موجب تقویت روند خصوصی‌سازی شده است (باقری، قنبری، ۱۳۸۸، ۲۹، ۲۸). اما در بازار ایران طبق بند ۹ از ماده ۱ آیین‌نامه سرمایه‌گذاری خارجی در بورس‌ها و بازارهای خارج از بورس مصوب سال ۸۹ سرمایه‌گذاری خارجی نیاز به دریافت مجوز از سازمان بورس دارند و مطابق ماده ۷ همین آیین‌نامه سرمایه‌گذاری در بورس با محدودیت‌های فراوانی رو به شده است. این وضعیت گویای ردپای آشکار و پنهان دولت در بورس است. هرچند که ممکن است دخالت دولت به لحاظ حقوقی، به شکل آشکاری در نگاه اول قابل تأیید یا تکذیب نباشد. در مقابل موضوعاتی که بر بازار سرمایه تأثیرگذار بوده، نرخ پتروشیمی، نرخ عوارض معدن‌ها و مالیات بر آن هر ساله توسط دولت تعیین می‌شود و فرمول واحدی ندارد، از ضعف‌های بزرگ قانون‌گذاری است. در کشورهای دیگر این مسائل فرمولی واحد دارد و نیاز به اصلاح هر ساله نیست، چرا که سهامدار براساس همین فرمول‌ها تصمیم به سرمایه‌گذاری می‌کند اما در ایران سرمایه‌گذار نمی‌داند که در آینده چه بر سر این تصمیم‌ها می‌آید و چه تغییراتی رخ می‌دهد که این بزرگترین دخالت دولت است و نه تنها در کنار آیین‌نامه‌های موجود، بستر را برای جهانی شدن و ورود سرمایه‌های خارجی فراهم نمی‌کند بلکه مانع جدی برای ورود سرمایه‌های داخلی نیز فراهم می‌کند.

بازار سرمایه برای پایداری و مقاومت در برابر شرایط گوناگون باید بتواند بیشتر افراد را جذب کند. در حال حاضر بخش بزرگی از بازار سرمایه کشور در اختیار دولت و نهادهای دولتی،

صندوق‌های بازنشستگی و تامین اجتماعی، بانک‌ها، تعاونی‌های سهام عدالت، شرکت‌های تعاونی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری و هلدینگ‌هاست و بخش کوچکی از آن را نیز اشخاص حقیقی بخش خصوصی تشکیل می‌دهند. به عبارتی ساز و کار تامین مالی در قالب بازار سرمایه تاکید اندکی بر سپرده‌های افراد دارد. همچنین بازار بورس از برخی مشکلات ساختاری و عملکردی همچون ناتوانی در جذب نقدینگی جدید و مشکلات مربوط به واگذاری شرکت‌های دولتی در راستای اصل ۴۴ قانون اساسی رنج می‌برد (نقی‌نتاج و همکاران، ۱۳۹۷، ۷۹).

د. چالش در نظارت درون‌سازمانی شورا؛

از جمله شروط بهره‌وری بالای یک سیستم، نظارت کارآمد و موثر بر آن است در غیر این صورت، سیستم در معرض فسادآلودی خواهد بود. بنظر می‌رسد شورای عالی بورس از سازکار نظارت کارآمد درون‌سازمانی، بی‌بهره است. برای نمونه، هرچند در راستای تضمین جلوگیری از سوء استفاده‌های احتمالی از اختیارات، مطابق ماده ۱۶ قانون، اعضای شورا و هم‌چنین افراد تحت تکفلشان از انجام هرگونه معامله تسببت به اوراق بهادار ثبت شده و هم‌چنین در شرف ثبت نزد سازمان یا هرگونه مشارکت مستقیم یا غیرمستقیم در انجام معاملات یادشده منع شده‌اند و با استناد به ماده ۱۸ قانون بیان شده حتی پس از اتمام دوران تصدی ایشان نیز موظف به عدم افشای مستقیم و غیرمستقیم اطلاعات محرمانه هستند و ضمانت اجرای عدم رعایت مقررات وضع شده توسط شورای عالی بورس نخست مطابق بند ۵ ماده قانون بازار صدور دستور تعلیق و لغو مجوز فعالیت بورس‌ها، بازارهای خارج از بورس، شرکت‌های سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه و شرکت‌های تامین سرمایه است اما باید توجه داشت در نهاد بورس ایران، شکاف‌هایی وجود دارد که اساساً کنترل‌ناپذیر بوده یا اینکه نظارت بر آنها از کارایی بسیار پایینی برخوردار است. مصداق بارز آن را می‌توان «شکاف اطلاعاتی»، «دسترسی نامتقارن به اطلاعات» و «نابرابری اطلاعاتی» بیان کرد که البته نظارت‌پذیری آنها با قوانین و ساختار موجود بسیار سخت است. همچنین اگرچه هرکدام از دستورالعمل‌هایی که شورا تصویب می‌کند حسب مورد در لابلای مواد، ضمانت اجراهایش قید می‌شود، به‌عنوان مثال، دستورالعمل پذیرش اوراق بهادار در بورس اوراق بهادار تهران مصوب ۸۶/۱۰/۱ اصلاحی ۹۰/۵/۱۵ شامل الحاقیه ۱۳۸۹/۴/۱۲ این دستورالعمل در اجرای ماده ۳۰ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ مجلس شورای اسلامی و ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی مصوب

۱۳۸۶/۴/۳ مصوب هیات وزیران، اشاره داشت که توسط بورس اوراق بهادار پیشنهاد و در تاریخ یادشده در ۶۱ ماده ۲۱ تبصره، ۵ پیوست، به تصویب هیات مدیره سازمان بورس اوراق بهادار تهران رسید. در ماده ۵۸ اشاره به این موضوع دارد در صورت نقض هر یک از مفاد این دستورالعمل توسط اشخاص ذی ربط، بورس موظف است براساس آیین نامه انضباطی خود، به تخلفات رسیدگی، حسب مورد نقض مقررات توسط آنها را به مرجع ذیصلاح گزارش دهد. دستورالعمل انضباطی ناشران پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران نیز وفق ماده ۲۱ خود این تنبیهات انضباطی را احصا و از این ضمانت اجراها نام برده است. اما مشاهده می شود که چنین کنترل «درون سازمانی»، از کارآمدی و کارایی لازم برخوردار نیست و از حیث رعایت الزامات «حقوقی» با چالشهایی روبرو است. یکی از دلایل چالش نظارت درون سازمانی بالا را باید در ساختار و ترکیب اعضا دانست (مولائی، پیشین، ۹-۱۰).

درواقع، در نظام های سیاسی جهان سوم بویژه در جوامع سنتی اگر هم کارکنان دستگاه اداری مستقل باشند، بازهم خدمتگزار دولت هستند و براین اساسی در همه جا، نه یک طبقه بلکه گروهی از افراد را تشکیل می دهند و نقشی که برای دولت ایفا می کنند که ناشی از موقعیت شان در کل دستگاه دولتی است و در نتیجه منافع تجسم یافته را تعقیب می کنند و نه منافع قشر یا طبقه ای که خود از نظر فردی به آن وابسته اند (اورس، ۱۳۶۲، ۲۶۰). هر دولتی که به اندازه کافی برای حفاظت و تعیین حقوق مالکیت قدرت داشته باشد، به همین میزان در ملغی سازی این حقوق هم قدرت دارد، یعنی می تواند به دلایل محکمی چون وقوع موقعیت های غیرمنتظره یا تهدیدهای پیش آمده، تعهدات خود را نقض کند. اینکه هم نهاد ناظر هم نهاد سیاست گذار در سازمان هر دو دولت باشند نقش به سزایی در به وجود آمدن رانت هایی که از طریق صاحبان دارایی ایجاد می شود، به اشکال مختلفی چون پست های مختلف شغلی، سرمایه گذاری مشترک یا انتقال سهم سهم می شوند. در حقیقت، گسترش و تقویت قدرت اقتصادی برای صاحبان قدرت، نوعی دارایی سیاسی محسوب می شود. این روش ناکارآمد منجر به تشکیل روش ناکارآمد و ضد توسعه ای به نام اقتصاد رفاقتی است که تنها یک پدیده اقتصادی نیست بلکه یک پدیده سیاسی است که پیامدهای سیاسی مهمی نیز در خود دارد. این سیستم به ویژه بعد از گذر زمان تبدیل شدن به شیوه اجرایی غالب، معمولاً حقوق ویژه اقتصادی به برخی از زیرمجموعه مثل صاحبان دارایی اعطا می کند و همین امر به این گروه از صاحبان دارایی اجازه می دهد تا رانت های مورد نظر خود را کسب کنند (هابر، ۱۹۹۹، ۱۲-۵).

با در نظر گرفتن توضیحات بالا در خصوص ترکیب اعضا و ساختار شورا و اقتدار وزیر اقتصاد در شورا، روشن است که سازمان را باید از توابع قوه مجریه و سیاست‌پذیر از این قوه دانست. در این صورت، شخصیت حقوقی این شورا نیازمند بازنگری دوباره خواهد بود و هم‌چنین است که با جمع دو نهاد: سیاست‌گذار و ناظر در یک نهاد، مخاطرات زیادی را به وجود می‌آورد و بهتر است این دو نهاد از هم تفکیک شوند.

مخاطرات اقتصادی و حقوقی حضور دولت در بورس

۱. مخاطرات حقوقی: خلط حوزه‌های عمل «حاکمیتی» و عمل «تصدی»؛

ریشه این مخاطره را باید در تعریف قانونگذار از مفاهیم کلیدی و به طور مشخص در جایگاه شورای عالی بورس دانست. به شیوه‌ای که این مرجع در پی تحقق اهداف دوگانه: حاکمیتی - تصدی است. این در حالی است که پیگیری توأمان این دو هدف مستقل و عموماً متعارض با همدیگر، کارآمدی سیستم و بهره‌وری آن را پایین خواهد آورد. این مرجع، در ماده ۳ قانون بازار اوراق بهادار سال ۱۳۸۴، بالاترین رکن بازار بورس اوراق بهادار تعریف شده و در ماده ۲ مقرر شده است: در راستای حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران با هدف ساماندهی، حفظ و توسعه بازار شفاف، منصفانه و کارای اوراق بهادار و به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون، شورای عالی بورس و اوراق بهادار تشکیل می‌شود. ترکیب اعضای شورا، متشکل از ۱۲ عضو است که اکثریت اعضای شورا یا «دولتی» اند یا تحت «اقتدار» دولت قرار دارند، چرا که سازکار انتخاب اعضای غیردولتی نیز با «دولتی‌ها» است. مطابق تبصره ۱ ماده ۳ ریاست شورا با وزیر اقتصاد و دارایی خواهد بود. این شورا با ترکیب اساساً دولتی، از یک سو، در گیر امور حاکمیتی است چرا که برای نمونه به استناد ماده ۴، از جمله صلاحیتهای این مرجع، می‌توان به این موارد اشاره کرد: «۱. اتخاذ تدابیر لازم جهت ساماندهی امور و توسعه بازار اوراق بهادار و اعمال نظارت عالیه بر اجرای قانون. ۲. تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی بازار اوراق بهادار در قالب سیاست‌های کلی نظام و قوانین و مقررات مربوط. ۳. پیشنهاد آیین‌نامه‌های لازم برای اجرای این قانون جهت تصویب هیات‌وزیران... ۱۴. اعطای مجوز پذیرش اوراق بهادار خارجی به بورس ۱۵. اعطای مجوز به بورس جهت معاملات اشخاص خارجی در بورس. ۱۶. سایر اموری که به تشخیص هیات وزیران، به بازار اوراق بهادار مربوط باشد». تبصره همین ماده، مصوبات شورا را پس از تایید وزیر اقتصاد لازم‌الاجرا فرض کرده است. آنچنان که مشاهده می‌شود نهاد یادشده، به‌عنوان

«مرجع تنظیم گر» ظاهر شده است. شاید یکی از دلایل واگذاری مسئله مقررات گذاری به افرادی که دلیل انتخابشان تخصص در حوزه مربوطه است به تنهایی باعث کاهش هزینه های قانون گذاری باشد (مولائی، ۱۳۹۵: ۱۰). در همین راستا با عنایت به ماده ۲ آیین نامه اجرایی قانون بازار اوراق بهادار است که پس از پذیرش اوراق بهادار بر اساس ماده ۳۰ قانون، معاملات آن در هر بورس بر اساسی مقرراتی خواهد بود که به تصویب شورا می رسد. ماده ۳۰ قانون بازار اوراق بهادار هم این موضوع را بیان می کند که پذیرش اوراق بهادار در بورس طبق دستورالعملی است که به پیشنهاد هر بورس، به تصویب سازمان می رسد. برپایه ماده ۶ آیین نامه یادشده، شورا مرجع تعیین و تصویب انواع اوراق بهادار قابل معامله، در بند ۲۴ ماده ۱ قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۴۵ تعریف شده است.

مشاهده می شود این مرجع، به استناد مقررات اجرایی مختلف آنچنان نقش گسترده در مقررات گذاری پیدا کرده که نفی چنین صلاحیتی از آن، در عمل امکان پذیر نیست مگر اینکه اسناد بالادستی و رویه عملی مورد بازنگری کلی و اساسی قرار گیرند. پذیرش نقش تنظیم گری برای شورا البته مورد نقد حقوقدانان بوده است. امروزه برخی از حقوقدانان، تعیین این حد از صلاحیت برای مراجع مقررات گذار را نه تنها با فلسفه وجودی اصل ۱۳۸ قانون اساسی مغایر می دانند و بر آنند که این حد از صلاحیت، ناقض قانون اساسی است و درواقع به نوعی مقررات گذاری این چنینی، قانون اساسی را با چالش روبرو ساخته است، چرا که در اصل یادشده، مقررات گذاری در صلاحیت «هیأت وزیران» تعیین شده است بلکه در سایه چالش در شکل گیری نهاد «بازار خودتنظیم» در ایران، فضای مطلوبی برای استفاده از ظرفیت بازار برای کارایی و کارآمدی بورس وجود ندارد. بنابراین توسل به متخصصان حرفه ای کافی برای مقصود نیست. با این حال مخالفان این نظر، برآنند که در اصل ۱۳۸ به طور انحصاری به «آیین نامه، تصویب نامه و بخشنامه» اشاره شده است. معنای چنین عبارت پردازی این است که سایر مقامات صلاحیت دار قانونی، در چارچوب «اصل صلاحیت» و «اصل تناسب وظایف و اختیارات»، واجد اختیارات قانونی جهت مقررات گذاری ذیل سایر عناوین، مانند دستورالعمل هستند (مولایی، پیشین، ۱۲). دولت با تصویب قانون، تنظیم گری باید انجام دهد، یعنی تنها تنظیم گر دولتی وجود دارد، یعنی دولت با تصویب قانون، به تنهایی تنظیم گری انجام می دهد و به معنی تمرکز امور تنظیم گرانه در دولت و نهادهای رسمی است (جوانمردی، الهام، ۱۴۰۱، ۳۲۸).

از سوی دیگر، این شورا، در گیر سیاست‌های مالی در جهت کسب سود اعضا از بورس است که البته امری تصدی است و به نوعی در تلاش است از ظرفیت‌های نهاد «بازار» برای مدیریت امور استفاده کند. اما نکته اینجاست که چنین همیشینی بازار و دولت زمانی امکان‌پذیر است که بازار نهادی «خودسامان» و «خوداتکاء» و دارای سیستم مستقل خود باشد و گرنه بازار و مفاهیم آن در نهایت تبدیل به بازیچه دست دولت شده و بدین وسیله دولت در لباس بازار و به اسم بازار وارد بورس شده و آن را مطابق منویات «دولتی» پیش خواهد برد. برای مثال، طبق ماده ۱۰ آیین‌نامه، به منظور حفظ استقلال و اطمینان از کیفیت کار ارزشیابان، تحلیل‌گران مالی و حساب‌رسان معتمد سازمان که خدمات حرفه‌ای در بازار اوراق بهادار ارائه می‌دهند سازمان ضوابط و مقررات لازم را تهیه و برای تصویب به شورا ارائه می‌دهد و طبق ماده ۷ آیین‌نامه یادشده، چگونگی تشکیل و رسمیت یافتن و اداره جلسات شورا، تصمیم‌گیری و ابلاغ مصوبات آن طبق دستورالعملی خواهد بود که به تصویب شورا می‌رسد. ناگفته پیداست در فضایی که نهاد بازار مستقل و خودسامان در ایران وجود ندارد، بی‌تردید، دولت ترتیبات لازم را آن‌گونه تعریف و تعیین می‌کند که جایگاه مسلطش در بورس باقی بماند. در این وضعیت است که فکر کردن به نهاد بورس مستقل از دولت در ایران از اساس بی‌معناست (مولائی، پیشین، ۱۱). برای نمونه تلاطم کنونی بازار بورس در ماه‌های اخیر ناشی از حضور عامدانه دولت و هدایت بورس در راستای اهداف دولت است. در این صورت، خودتنظیم بودن این نهاد محل تأمل خواهد بود.

توضیحات بالا، بیانگر غلبهٔ پیشینه حاکمیتی این شورا بر پیشینه تصدی‌اش در مقام نظارت بر امر بورس در ایران است. چرا که نه تنها ترکیب اعضا بلکه مصوبات آنها در مقام لازم‌الاجرا شدن، منوط به تأیید وزیر (تبصره ماده ۳) است. بنابراین می‌توان به حق و توی وزیر اقتصاد در قبال تصمیماتی که حتی بیشتر اعضای شورا آن را پذیرفته‌اند، اشاره کرد که این موضوع می‌تواند تأثیر اساسی در محدود کردن استقلال این شورا داشته باشد و شورا را در معرض سیاست‌پذیری و عدم استقلال قرار بدهد. این درحالی است که مطابق نرم بین‌المللی، نهادی همچون شورا، به مثابه ارگانی جوشیده و مستقر در نهاد بازار فرض می‌شود که در صدد است اهداف سرمایه‌گذاران بورس را در چارچوب ارزش‌های بازار بصورت عادلانه و منصفانه کانالیزه کند و به این وسیله منافع خصوصی بازیگران بازار را پاس بدارد. روشن است که هر بازاری برای کارایی هرچه بیشتر نیاز به یک ساختار نظارتی و مستقل دارد که بتواند فعالیت‌های بازار را به جانب مطلوب هدایت کند و مخاطرات فراوی آن را به حداقل ممکن برساند و شفافیت را

افزایش دهد و آنچه برای دستیابی به این مطلوبیت، در کنار تدوین قوانین و مقررات، لازم است فراهم سازد «بازار سرمایه‌ای» با «استقلال حقوقی و مالی» است. در این صورت، بر بورس اوراق بهادار که اهداف مربوط به امر تصدی را فراموش نکند. اما در مقام عمل پیگیری توأمان این دو هدف: حاکمیتی و تصدی، اگر نگوییم غیرممکن، بی‌تردید گمراه‌کننده است (مولائی، پیشین، ۱۳).

۲. مخاطرات اقتصادی

زندگی شرافتمندانه در دنیای اقتصادزده امروز بیش از آن که وابسته به آزادی‌های منفی باشد، تشنه آزادی مثبت است. مدتهاست که دنیای مدرن به زبان جان لاک سخن می‌گوید، همچون جرمی بنتام می‌اندیشد، آن‌گاه که منافع خود را در خطر ببیند، چون شه‌ریار آرمانی ماکیاولی عمل می‌کند (هداوند، ۱۳۸۴، ۵۰). واضح است که در اقتصاد ایران، دولت نه نهادی منفعل و بی‌طرف است و نه حاصل تصادف و همچنین باید این موضوع را نیز در نظر گرفت هنگام بررسی حضور دولت در امور مالی باید دانست که سیاست دارای پیچیدگی‌های بسیاری است. حضور دولت در بازارهای مالی برهم زننده تنظیم نرخ‌های بهره و بازدارنده از کنترل‌های ورود به بازارهای مالی از عملکرد کارآمد در بازار است، که می‌تواند مانند سدی مقابل جریان آزاد سرمایه در اقتصاد قرار بگیرد که نتیجه آن، عدم کارآیی در تخصیص منابع حاصل از سرمایه‌گذاری خواهد بود و این امر رفاه در جامعه را با مخاطره همراه می‌سازد. حضور دولت باید در مواقعی باشد که کمبودهایی در بازار وجود داشته باشد نه مانند بند ۲ ماده قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ که یکی از اختیاراتی که به این شورای دولتی می‌دهد به عنوان سیاست‌گذار و تعیین‌کننده خط و مشی دهنده به بازار است، دولت باید در مواقع کمبود در بازار ورود کند و فقط آن کمبودها را اصلاح کند و ترجیح‌های فردی را محترم شمرده و وقتی می‌تواند فراتر رفته و دخالت کند که تخصیص منابع کارآ امکان‌پیدا نکند. روشن است که این حجم گسترده حضور و نفوذ دولت و سیاست‌گذاری در این شورا اطمینان به حضور در این بازار را غصب می‌کند و چنانچه هزینه‌های عمومی بالاتر از حد معمول رود دولت به سیاست‌گذاری یک‌طرفه به نفع خود دست می‌زند و با غصب پروژه‌ای سودآور در راستای تأمین منافع خود سرمایه‌گذاران خصوصی را دلسرد خواهد کرد و به دلیل قدرتی که در بند ۴ ماده ۴ با عنوان «تصویب ابزارهای مالی جدید» یا و در بند ۳ «اختیار پیشنهاد آیین‌نامه‌های لازم» دارد،

می‌تواند به راحتی سرمایه‌گذاران را از میدان رقابت خارج می‌سازد که این امر می‌تواند باعث گسترش فعالیت تصدی‌گری دولت گردد و دولت بزرگ‌تر شود و با بزرگ شدن ابعاد خود باید برای تامین هزینه‌های خود مالیات بیشتری از مردم اخذ کند و می‌تواند منجر به گرفتن مالیات تصاعدی گردد که باعث کاهش کارآیی می‌شود و انگیزه برای حضور در بازار سرمایه با هدف کسب سودآوری را در بخش خصوصی کاهش می‌دهد. سهم بازارهای رقابتی را کاهش می‌دهد و دولت را به مرور زمان تبدیل به انحصارگری بزرگ می‌کند که این خود باعث کیفیت تولیدات بخش خصوصی می‌شود. پس حضور دولت در این شورا به این گسترده‌گی چندان ضرورتی ندارد زیرا از وظایف اصلی خود که تنظیم برنامه و قانون‌گذاری و هدفمندی اقدامات است بازمی‌ماند (فرهانی‌فرد، ۱۳۸۱، ۸۸). بر این اساس، لازم است که برای اقتصادی‌سازی بورس در ایران، نقش مداخله‌گرانه دولت در این حوزه کمتر شود تا امکان تولد بورس به مثابه نهاد مبتنی بر ارزش‌های بازار فراهم شود.

امروزه یکی از بزرگترین اهداف سازمان‌ها و موسسات افزایش سطح بهره‌وری است و افزایش سطح بهره‌وری ضامن رشد و بقا سازمان می‌باشد و به عنوان یک فرهنگ و نگرش مطرح شده و بهبود آن منشاء توسعه اقتصادی است. در همین راستا از مفاهیم توسعه یافته در قرن بیستم است و مسلماً در قرن حاضر تمامی کشورها اعم از صنعتی و غیرصنعتی و سازمان‌ها و موسسات از کاربرد آن، در ابعاد مختلف موضوعات فنی و اجتماعی گریزناپذیرند (جمشیدیان، ۱۳۸۰: ۶-۸). سازمان بورس اوراق بهادار نیز از این قاعده مستثنی نیست. نقش بورس، در جذب و هدایت پس‌اندازها و نقدینگی سرگردان به مسیرهای بهینه غیرقابل انکار است. با تخصیص بهینه منابع مالی کمیاب، بخش عمده‌ای از سرمایه‌ها جذب پروژه‌های سودآور اقتصادی می‌شود. در شرایط فعلی اقتصادی کشور، بورس اوراق بهادار می‌تواند ابزار موثر در اجرای این سیاست باشد. در عین حال این نهاد آثار مثبت اقتصادی در جامعه به جای می‌گذارد که مهمترین آنها شامل: الف) افزایش تولید ب) افزایش تشکیل سرمایه پ) افزایش صادرات غیرنفتی ت) کاهش کسری بودجه ث) جمع‌آوری نقدینگی ج) کنترل تورم چ) افزایش مشارکت عمومی در سرمایه‌گذاری و تولید ح) کاهش فشار هزینه شرکت‌های دولتی خ) اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی د) افزایش درآمدهای مالیاتی (بلوریان‌تهرانی، ۱۳۷۲: ۲۳) است.

نیل به اهداف اقتصادی و مالی مذکور، نیازمند عدم دخالت دولت در بورس یا دست‌کم شناسایی شخصیت بورس است که رعایت این موضوع باعث جلب اعتماد برای سرمایه‌گذاری

در پرتو امنیت حقوقی خواهد بود که منتج به پویایی تزیق نقدینگی به بازار سرمایه می‌شود و این امر کاهش نقدینگی در جامعه را به همراه خواهد داشت که به جلوگیری از «بیماری هلندی» که زمینه‌ساز رشد تورم است، منجر می‌شود و افزایش بهره‌وری را به همراه خواهد داشت. زیرا بازار سرمایه با تجمع سرمایه‌های کوچک در راستای حرکت طرح‌های توسعه‌ای کمک شایانی به رشد تولید ناخالص ملی و افزایش اشتغال می‌کند و می‌تواند با فراهم کردن توزیع عادلانه ثروت از طریق گسترش مالکیت عمومی و مشارکت عمومی در جامعه به این بازار عمق بخشد. وجه افراطی چنین دیدگاهی به تعریف نقشی به دولت می‌انجامد که به «نگهبان شب» معروف است (ر.ک: کلارک، ۱۳۸۹: ۱۸۸-۱۸۷).

در خصوص لزوم محدودیت دخالت دولت در بازار و پیرو آن در بازار بورس، توضیحات مکفی داده شده است که در اینجا به دو مورد بسنده می‌شود تا بدین وسیله نشان داده شود که نقش پررنگ دولت در ایران در بورس، آثار منفی دارد.

۱. در رویکرد مکتب شیکاگو که در ابتدای دهه ۱۳۹۰ به اجماع واشنگتنی معروف شد، باور به قدرت بازارها و انتخاب مردم بود، کارآمدی رقابت و قیمت‌های بازار جای تخصیص دولتی منابع را گرفت و بدین وسیله اقتصاد کینزی را به محاق برد (اسلیتر و تونکیس، ۱۳۸۶: ۲۰۶). نگاهی به بازار بورس ایران گویای شباهت آسیب‌هایش با آسیب‌های دهه ۱۹۷۰ اقتصاد کینزی است و از این حیث از کاستی‌هایی رنج می‌برد. بر اساس «نظریه اقتصاد پول و انتظارات عقلانی» (ر.ک: اسلیتر و تونکیس، ۱۳۸۶: ۲۰۹-۲۰۶) دولت باید کوچک شود و نقش آن در تولید ناخالص داخلی و اقتصاد کاهش یابد. بر مبنای این نظریه، دولت باید در کارهای بازار کمتر وارد شود و بیشتر کارها را به نیروهای بازار واگذار کند. در چنین شرایطی، دیدگاه طرفداران اقتصاد بازار، که خصوصی‌سازی را یک غایت و کمال مطلوب می‌دانستند و خواهان کاهش سهم دولت در تولید ناخالص داخلی بوده و به قدرت بازار، انتخاب مردم، کارآمدی رقابت و قیمت بازار اعتقاد داشتند و معتقد بودند که این شیوه می‌تواند جای تخصیص دولتی منابع را بگیرد و حاکم شود. بر پایه این دیدگاه، بازارها بهترین نتایج را به بار می‌آوردند و قیمت بهترین تخصیص‌دهنده منابع هستند و هرگونه دخالت دولتی برای تغییر آنچه بازارها به وجود می‌آوردند، ضدتولیدی شمرده می‌شود. با توجه به این رویکرد، نگاه به دولت به عنوان عامل توسعه، به جدی‌ترین مانع توسعه تغییر یافت (قلی‌پور، ۱۳۸۷، ۱۱۵). از این

منظر باید گفت: در سایه حضور قدرتمند دولت در بورس ایران، نهاد بورس در ایران با چالش‌هایی روبرو است.

۲. نوزیک در استدلال خود به گفته مشهور کانت استناد می‌کند که انسان را نباید وسیله به شمار آورد و هر انسانی برای خود دارای هدف و غایتی است که باید محترم دانسته شود و نباید به بهانه هدف یا غایتی دیگر، مورد تعدی و تجاوز قرار گیرد. وی این پرسش را مطرح می‌کند: آیا هیچ دولتی ممکن است بدون تجاوز به حقوق افراد شکل گیرد؟ نوزیک معتقد است «دولت حداقلی» یعنی گسترده‌ترین دولتی که قابل توجیه است. هر دولتی از آن گسترده‌تر باشد حقوق مردم را نقض می‌کند. دولت حداقلی برای امور بسیار ضروری یعنی حفظ نظم و امنیت کفایت می‌کند. این دولت حداقلی برای جلوگیری از هرج و مرج ضروری است اما دیگر دایره عمل آن وسیع‌تر از این شود، توجیه‌پذیر نخواهد بود. وی در نظریه پردازی خود در باب عدالت، پیوند میان عدالت و قانون طبیعی را از نو و به شیوه‌ای متفاوت برقرار ساخته است. در دیدگاه سنتی یا ماقبل مدرن، حقوق، قانون طبیعی و عدالت در تأمین پیشبرد خیر عمومی و صلاح جامعه معنا و مفهوم می‌یافت، اما در نظریه عدالت نوزیک، هرگونه نظریه یکپارچگی در باب عدالت که ملاک انتزاعی و خاصی برای توزیع دارایی‌ها باشد را به طور ذاتی غیرعادلانه می‌داند. به عقیده وی توزیع عادلانه همان توزیعی است که از مراودات معاملات آزاد مردم حاصل می‌شود، بنابراین نهادها و نظام سیاسی و اجتماعی مشروع و عادلانه آن نوع نظامی است که به اعمال آزادانه یکایک افراد تقلیل می‌یابد. دولت کوچک دولتی است که به منظور تأمین اجرای قانون و حفظ نظم و امنیت به عنوان کارکردهای اصلی و اجتناب‌ناپذیر خود به گردآوری مالیات اقدام می‌کند. پس هر دولتی که به دلایلی غیر از انجام کار ویژه اصلی و ضروری خود در امر توزیع منابع و دارایی دخالت کند ناقض حقوق فردی بوده و دولتی غیراخلاقی و ناعادلانه است. نوزیک از این منظر به این نتیجه می‌رسد که نظام دموکراسی لیبرال عادلانه‌ترین شکل نظام سیاسی است، زیرا کمترین دخالت در عرصه زندگی آدمیان دارد (علی‌اصغری، پیشین، ۶۶-۶۴). برخورداری از یک دادرسی منصفانه از ابتدایی‌ترین حقوق بشر بود که در اسناد بین‌المللی از آن صحبت شده در عموم کشورها نظام‌های داخلی اصول و مقرراتی را برای آن وضع کرده‌اند (مولایی، علی‌محمدیان، ۱۴۰۰، ۱۴۱).

پیامدهای نقش دولت و نوع و شکل مداخلات دولتی می‌تواند به طور کامل با یکدیگر متفاوت باشد. از همین دیدگاه نارسایی بازار و دغدغه خاطر برای تأمین عدالت اجتماعی دو دلیل عقلی و اقتصادی است، اما افزایش مداخله دولت در اقتصاد و پیامدهای منفی این گسترش موجب شده تا در موارد متعددی مشکلات عدیده اقتصادی و ناکامی‌های مستمر سیاست‌های اقتصادی شوند. تحولات آتی نشان خواهد داد که تا چه اندازه نقش دولت در بورس سهمگین بوده است (زارعی، ۱۳۹۶، ۱۲۷-۱۲۸). برای مقابله با چنین وضعیتی در بورس ایران، دولت ناگزیر است سیاست‌های اقتصادی خود را بر ضوابط دولت حداقلی بگذارد در غیر این صورت نمی‌توان در درازمدت به کارآمدی و بهره‌وری مطلوب بورس ایران خوشبین بود.

بحث و نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش نشانگر آن است:

۱- نظارت موثر نهاد ناظر بر بازار سرمایه باید با استقلال کافی همراه باشد و ناظر نباید جهت‌دهی بازار به سمت سوی خاصی سوق دهد. با نگاه به ترکیب شورا، نقش پررنگ دولت در آن هویداست و خواه ناخواه در سمت و سوی سیاست‌های قوه مجریه قرار دارد که با توجه به ساختار بازار، این نوع نظارت نمی‌تواند قادر باشد بهترین نوع نظارت و هدایت در بازار را پیاده کند. محصول چنین ساختاری، تحقق نوعی «حامی‌پروری سیاسی» است که در طی آن، سود اقتصادی با هدف کسب حمایت سیاسی مبادله می‌شود که شکل‌گیری چنین ساختاری تحت تأثیر عوامل واسطه‌ای هم‌چون ایدئولوژی، نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ داخلی، دولت مداخله‌جو و حامی بخش عمومی یا مجموعه‌ای از این عوامل است. طبیعی است که در چنین شرایطی، حامیان سیاسی و صاحبان قدرت برای در اختیار داشتن سرچشمه توزیع ثروت و با هدف حفظ موقعیت سیاسی ویژه خود، به اشکال مختلف حمایت اقتصادی به عمل آورده تا بدین وسیله حمایت سیاسی نیروهای درگیر در فرایند بازتوزیع قدرت و ثروت را جلب کنند. در بسیاری از متون اقتصادی از ساختار فوق به عنوان رانت‌جویی یاد می‌شود که یکی از پیامدهای شکل‌گیری ساختار بالا، برتری منفعت و سودجویی دولت بر منفعت و مصلحت عمومی است که منافع جامعه قربانی این نفوذها می‌شود. از پیامدهای این رانت‌جویی می‌تواند به مرور منتهی به خارج شدن رابطه میان بخش‌های مختلف

اقتصادی و جامعه و دولت شود و بر حسب بده بستان‌های سیاسی، بستر نهادی برای ارائه خدمات مفید و موثر را مختل کند. در چنین شرایطی، سرمایه‌گذار داخلی به فعالیت رانت‌جویانه می‌پردازد و در سایه دولت رانته، فضا برای واسطه‌گری، کارچاق‌کنی، تملق گرفتن موافقت اصولی، سهمیه، ترجیحات و امتیازات تسهیل می‌شود.

۲- برای برون رفت از چنین فضایی در ارتباط با بورس، شایسته و بایسته است در ماهیت ترکیب و ساختار بورس، تغییراتی حاصل شود چرا که عدم اصلاح در چنین ساختاری می‌تواند به مرور زمان نتایج و پیامدهای مختلف اقتصادی، سیاسی، اداری و... به همراه داشته باشد. به گونه‌ای که این ارگان مبتنی بر هنجارهای بازار را به نهادی دیوانسالار و در خدمت دولت نشان دهد. به هر حال حضور دولت به این گسترده‌گی در ترکیب شورای عالی بورس باعث به وجود آمدن «دولت بی‌حد» و «مردم بی‌حق» می‌شود که این می‌تواند در دستگاه دیوان‌سالاری دولتی باز تولید شود و دولت با استفاده از قدرت قانون‌گذاری و با استفاده از پیچیدگی نظام اداری، می‌تواند ساخت سیاسی سنتی که مبتنی به انحصارگرایی و ساخت متمرکز است را گزینش کند و در نتیجه سیاسی بودن، مطلق بودن، داشتن اقتدار قانونی و تاثیر آن از ساخت قبیله‌ای دولت را هرچه بیشتر از نظارت دور کند و زمینه را برای رانت در سیستم بوروکراسی فراهم می‌آورد.

۳- بطور کلی نتیجه حضور گسترده دولت در سازمان، تضعیف بورژوازی ملی و پیدایش بورژوازی محافظه‌کار و وابسته بوده است که کمترین سعی را در مبارزه برای استقرار نهادهای دموکراتیک و تاسیس بنیادهای مستقل خواهد داشت، زیرا منافع خود را در تشکیل آن نمی‌بیند و در نهایت نتیجه آن نیز در بهترین حالت یک بخش خصوصی کاملاً وابسته به دولت که زمینه اقتصادی و اجتماعی تداوم ساخت سیاسی اقتدارگرا را باز تولید کرده است و از مهمترین چالش‌های حضور دولت به این وسعت در ترکیب شورای عالی بورس است. به نظر می‌رسد با ایجاد شفافیت در سازکار این شورا و امکان نظارت رسمی و مردمی بر عملکرد شورا، می‌توان این انحصار باطل از حضور وسیع دولت را از بین برد. امید است که با کوچک کردن حجم حضور دولت در سازمان، ملاحظات سیاسی مبتنی بر قانون کمتر در سایه ملاحظات سیاسی مجبور به استحاله شود.

۴- برای برون رفت از وضعیت حاکم بر بورس ایران، لازم است در گام نخست، از سطح قانونگذاری شروع کرد و پس از اصلاح قوانین مربوطه، نوبت اصلاح مقررات اجرایی

مربوطه است. نگفته پیداست چنین اصلاحاتی باید در راستای «اصل پاسداشت ارزشهای نهاد بازار» باشد در غیر این صورت باید پذیرفت که در ایران بورس نهادی «دولتی» و مبتنی بر «ارزشهای دولت محور» است.

۵- از آنجایی که شورا توأمان درگیر دو هدف متعارض: حاکمیتی و تصدی است در نتیجه بهره‌وری و کارآمدی بورس کاهش یافته است. این نهاد برای موفقیت راهبردی، نیازمند تبعیت از اقتصاد بازار در بستر دولت محدود است.

۶- اگر بپذیریم که بورس، نهادی «مالی» است که براساس ارزشهای نظام بازار فعالیت داشته و در پی تحقق اهداف بازیگران آن است در این صورت نمی‌توان به بایسته‌ها و شایسته‌های نظام اقتصاد بازار و نظام مالی بازار آزاد در این خصوص بی‌توجه بود در غیر این صورت، بورس از کارکردها و کارویژه‌های اقتصادی و مالی خود دور خواهد شد.

پیشنهاد

- پیشنهاد می‌شود قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴ اصلاح شود به نحوی که اعضای شورای عالی بورس، بیرون از بدنه دولت انتخاب شود و دولت تنها وظیفه نظارت بر کار آنها را داشته باشد.

References

- Abbasi, Bijan(2012), *Administrative Laws of Iran*, Tehran: Mizan, (In Persian).
- Abdipourfard, Ebrahim, Shahidi, Syed Morteza,(2015) Jurisprudential, Legal and Financial Dimensions of Predecessor Contracts in the Stock Market, *Research Journal of Islamic Law*, No. one, pp. 33-50. (In Persian).
- Abolhamad, Abdulhamid (2009), *Administrative Law of Iran*, Tehran: Tous. (In Persian).
- Amid, Hassan (2002), *Farhang Farsi Omid*, Volume 1, 23rd Edition, Tehran: Amir Kabir. (In Persian).
- Amid, Hassan (2002), *Farhang Farsi Omid*, Volume 2, 23rd Edition, Tehran: Amir Kabir. (In Persian).
- Amid Zanjani, Abbas Ali (2009), *Basics of Political Jurisprudence*, Tehran: Majd. (In Persian).
- Ahmadpour, Ahmad (2009), Board of Arbitration, *Stock Exchange Monthly*, No. 84, pp. 26-31. (In Persian).
- Ansari, Ali, Essian Tafarshi, Mohammad, Hosseini, Seyed Milad (2012), Legal-Economic Analysis of Self-Regulatory Institutions and the Role of Non-governmental Authorities Overseeing these Institutions in the Capital Market of Iran and America, *Journal of Securities Exchange*, No. 20, pp. 117-136. (In Persian).
- Bagheri, Mahmoud, Qanbari, Hamid (2009), Legal Problems Caused by the Internationalization of the Capital Market and the Position of National Laws, *Legal Research Quarterly*, 12th year, No. 29, pp. 25-64. (In Persian).

- Bolurian-Tehrani, Mohammad (1993), Stock Exchange and its Role in Production and National Economy, *Journal of Cooperation and Agriculture*, No. 27, pp. 23-18. (In Persian).
- Clark, Barry (2010), *Comparative Political Economy*, Translated by Abbas Hayati, Tehran: Kavir Publications. (In Persian).
- Eslami, Gholamreza (2000), Regulatory Obstacles of the Capital Market, *Accountant Magazine*, No. 140, pp. 3- (In Persian).
- Farahani Fard, Saeed (2002), *Collection of Essays on the Role of the Government in the Economy*, Tehran: Cultural Institute of Contemporary Knowledge and Thought. (In Persian).
- Emami, Seyyed Hasan (1991), *Civil Rights*, 3rd Volume, 6th edition, Tehran: Islamia. (In Persian).
- Haber, Stephan (1999), *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America*, Hoover Institution Press.
- Habibi Qabadian, Neshat (2018), the Solution to Improve Regulation and its Role in Market Development, *Qonnyar Legal Researches*, No. 1, pp. 43-64. (In Persian).
- Hadavand, Mehdi (2005), Good Governance, Development and Human Rights, *Basic Rights Journal*, No. 4, pp. 51-86. (In Persian).
- Haji Yousfi, Amir Mohammad (1999), *Oil, Government and Economic Development in Iran*, Tehran: Islamic Revolution Documentation Center. (In Persian).
- Hosseinipourardakani, Siddmjatbi (2013), *the Legal System Governing Public Non-governmental Organizations and Institutions*, Tehran: Jangal. (In Persian).
- Hashemi, Seyed Mohammad (1990), Comparative and Thematic Review of the Revision of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, *Legal Research Journal of Shahid Beheshti University*, No. 8, pp. 153-226. (In Persian).

- Jovanmardi, Mohammad, Elham, Gholamhossein (2023), the Justification Bases of Regulation in Capital Market Reviews, *Journal of Securities Exchange*, 16th year, No. 62, Summer 2023, pp. 318-319. (In Persian).
- Mirzaei Manfard, Gholam Ali (2008), *Dispute Resolution Mechanisms in the Capital Market of Iran*, Tehran: Bourse Publications affiliated with Bourse Information and Services Company. (In Persian).
- Moradi, Mehdi, Kivanfar, Mohammad (2012), *Investing in the Stock Exchange*, Mashhad: Marandiz. (In Persian).
- Mousizadeh, Seyidabrahim (2012), *Administrative Law*, Tehran: Dadgstar. (In Persian).
- Mulaee, Ayat (2016), *Pamphlet on Public Economic Law*, Ph.D. in Public Law, Islamic Azad University of Sirjan. (In Persian).
- Mulaee, Ayat, Ali Mohammadian, Alireza (2021), Analysis of the Board of Arbitration of the Stock Exchange Organization in the Mirror of the Principles of Mansaqaneh Procedure, *Journal of Securities Exchange*, No. 56, pp. 141-166. (In Persian).
- Naqinetaj, Gholamhossein, Momenzadeh, Mohammad Mahdi, Momenzadeh, Mohammad Hadi, (2018), Development and empowerment of the Capital Market in Line with the Realization of the Goals of the Resistance Economy (with an Emphasis on Supporting and Protecting the Rights of Small Shareholders), *Accounting and Auditing Research Quarterly*, No. 39, pp. 75-92. (In Persian).
- Olomi-Yazdi, Hamidreza (2006), Review of the Securities Market Law Approved in 2014 and it's Effects on Iran's Capital Market, *Legal Research Journal*, No. 9, pp. 143-165. (In Persian).
- Ores, Tilman (1983), *The Nature of the State in the Third World*, Translated by Behrouz Movant, Tehran: Aghaz. (In Persian).

- pasban, Mohammad Reza; Badi Sanai, Esfahani, Amin (2018), a Comparative Study of the Time of Fulfillment of Obligations and Settlement of Stock Exchange Transactions in the Principles and Standards of the International Organization of Securities Commissions (IOSCO) and Iran's Legal System, *Journal of Securities Exchange*, No. 41, pp. 26-67. (In Persian).
- Qolipour, Rahmatullah (2008), *Good Governance and the Appropriate Model of the Government*, Tehran: Expediency Assessment Forum, Strategic Research Center: Islamic Azad University Research Vice-Chancellor, Science Production Extension Office. (In Persian).
- Rabiei, Ali (2007), *Civil State Enigma in the Third World*, Tehran: Institute of Research and Development of Human Sciences. (In Persian).
- Rahbar, Navid (2017), Maintaining the Independence of the Stock Market and Securities System of the Islamic Republic of Iran, *Comparative Law Studies*, 8th Volume, No. 1, pp. 179-202. (In Persian).
- Rasakh, Mohammad (2013), *Right and Expediency*, Tehran: Ney Publishing. (In Persian).
- Rezaizadeh, Mohammad Javad, (2006) *Administrative Law 1*, Tehran: Miizan Publishing, (In Persian)
- Slater, Don and Tonkiss, Fran (2007), *Market Society*, Translated by Hossein Ghazian, Tehran: Nei Publishing. (In Persian).
- Sotoudeh Tehrani, Hassan (2008), *Commercial Law*, 3rd Volume, 7th Edition, Tehran: Dadgostar Publishing. (In Persian).
- Soltani, Mohammad (2012), Explanation and Analysis of the Position of Article 99 of the Five-year Development Plan law of the Islamic Republic of Iran in the Country's Capital Market, *Journal of Securities Exchange*, No. 20, pp. 116-85. (In Persian).

Soltani, Mohammad, Khalili, Marzieh, Sohrabi, Leila, Fallahtefi, Zainab (2014), *Legal Requirements of the Capital Market (Principles)*, Tehran: Bourse Publications Affiliated with Bourse Information and Services Company. (In Persian).

Taghipour, Bahram, Hosseini Seyed Milad (2018), the Legal Nature and Principles Governing the Activity of Credit Rating Agencies in Iran's Capital Market with an Emphasis on ISCO's Code of Conduct, *Journal of Securities Exchange*, No. 42- pp. 135-96. (In Persian).