



معاون سابق پارلمانی وزارت اقتصاد از تصویب قانون جدید می گوید

گزارش به آینده

حیدر مستخدمین حسینی

اشاره: حیدر مستخدمین حسینی، در سال‌های اخیر در سمت‌هایی چون معاونت حقوقی و پارلمانی وزارت امور اقتصادی و دارایی و ریاست هیأت مدیره سازمان کارگزاران بورس اوراق بهادار نقش مؤثری در تدوین و تصویب قانون جدید بازار اوراق بهادار ایفا کرده است. او در مقاله پیش‌رو گزارشی از روند تصویب قانون لایحه بازار اوراق بهادار در مجلس شورای اسلامی ارائه داده، خواندن این جزئیات با توجه به آن‌که پیش از این در جایی عرضه نشده جالب توجه است و عمق پشتکار دست‌اندرکاران و کارشناسان پیگیر تصویب قانون جدید را به آیندگان باز می‌نماید.

جرقه اولیه

سال ۷۶ و آغاز سال ۷۷ فکر برگزاری همایش مدیریت مالی توسط چند تن از اساتید این حرفه مطرح شد. هدف، دعوت از دست‌اندرکاران علم مدیریت مالی و بیان نکات روشن و تاریک این علم بود. قصد این بود که در پایان نتایج نشست در اختیار جوامع علمی دانشجویان، مسئولان و علاقه‌مندان اقتصاد قرار گیرد و در نهایت مشخص شود توسعه علم مدیریت مالی در فرایند برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور چه نقشی می‌تواند ایفا کند.

توجه داشته باشید مجامع علمی و عملی داخل کشور تا آن مقطع تفاوت زیادی بین علم مدیریت مالی و حسابداری قائل نبودند.

به این ترتیب دانشگاه شهید بهشتی به محل و مرکزی برای اجرای این پروژه و دعوت از دست‌اندرکاران برای ارائه مقالات مربوط به رشته مدیریت مالی تبدیل شد. امروز که به قضاوت می‌نشینیم متوجه می‌شویم چه کار زیبا و تعیین‌کننده‌ای در آن مقطع شکل گرفت. مگر نه این‌که انتظار داریم برگزاری همایش‌های تخصصی و نتایج حاصل از آن

جنبه اجرایی بیابد. مگر تاکنون بارها نشنیده‌ایم برگزاری این گونه نشست‌هایی حاصل است، قطعاً بدون پیگیری نتایج این چنین همایش‌هایی کارآمد نبودن آنها به تصویر کشیده می‌شود. اما همایشی که از آن یاد شد دستاوردهای بسیار مثبتی داشت. شرکت‌کنندگان در همایش مزبور به این نتیجه رسیدند اگر کشور قصد دارد در قالب برنامه‌های توسعه حرکت کند باید به بازارهای مالی توجه ویژه‌ای داشته باشد و بازارهای مالی که مشتمل بر بازار پول، سرمایه و بیمه است باید توسعه یابند. البته در بین این بازارها بر توسعه بازار سرمایه به‌طور جدی تأکید شد. در همان زمان شرکت‌کنندگان اعلام کردند: بازار سرمایه فاقد قانونی پویاست و قوانین مرتبط با توسعه اقتصادی را به همراه ندارد. فرهنگ‌سازی در این بازار مورد توجه قرار نگرفته و مردم و بنگاه‌های اقتصادی با این بازار آشنا نیستند. دقت داشته باشیم این مفاهیم زمانی مطرح شد که سهم بورس و بازار سرمایه در اقتصاد ایران به قدری پایین بود که انگار وجود خارجی ندارد.

بعدها تحقیقات نشان داد: یک رابطه خطی بین رشد اقتصادی و رشد بازارهای مالی وجود دارد و بازار سرمایه به



این خواست

خواست یک وزارتخانه یا مجموعه دولت نبود بلکه برای

نخستین بار قانون مهمی چون قانون

بازار اوراق بهادار از دل کانون‌های علمی

پایه گذاری شد

تهیه و تدوین شد. با تدوین و نگارش گزارش‌هایی مستدل لزوم تغییر قانون قدیم تشریح و ایرادهای قانون مصوب سال ۴۵ شناسایی و سپس پیش‌نویس اولیه قانون جدید ارائه شد و در زمان دولت آقای خاتمی از طریق طهماسب مظاهری به عنوان مشاور عالی رئیس جمهور فعالیت داشت، به‌طور جدی پیگیری شد. در همان زمان طهماسب مظاهری که مسئولیت تدوین طرح ساماندهی اقتصادی را به عهده گرفت. در این طرح به تمام زوایا و نقاط تاریک اقتصاد ایران پرداخته شد. مهندس مظاهری هم با بهره‌گیری از اکثریت توان علمی کشور و دعوت از آنها این طرح را به کمک افراد مؤثر در دستگاه‌های دولتی و در پی برگزاری نشست‌های متعدد و در چارچوب مباحث کارشناسی تدوین کرد. یکی از موضوعات مورد تأکید در طرح ساماندهی اقتصادی بحث توجه ویژه به بازار سرمایه و پویاسازی آن بود.

در این میان گروه‌های کارشناسی که در نشست دانشگاه شهید بهشتی و آن همایش معروف حضور داشتند فرصت یافتند در نشست‌های مربوط به تدوین طرح ساماندهی، ایده‌های خود را برای بازار سرمایه مطرح کنند. در پی آن طرح ساماندهی به عنوان الگوی راهبری اقتصاد ایران در دولت خاتمی مورد توجه و تأکید قرار گرفت و در دوره دوم ریاست جمهوری، آقای خاتمی مهندس مظاهری را به‌عنوان وزیر اقتصاد معرفی کرد و به پشتوانه کارکردهای مظاهری به عنوان مشاور اقتصادی‌اش از او خواست طرح ساماندهی اقتصادی را اجرایی کند.

عنوان یکی از بازارهای مالی نقطه آغازین حرکت کشورهای توسعه یافته بوده است. به عبارتی، رشد اقتصادی کشورهای توسعه یافته، هماهنگ با آغاز جهش و حرکت بازارهای سرمایه آنها بوده است. البته این نکته در آن مقطع، قبل از انجام این تحقیقات و دسترسی به نتایج آن و فقط براساس بررسی‌های ذهنی مطرح شد و به این نتیجه رسیدیم که باید به بازار سرمایه به‌طور ویژه توجه کنیم به این نتیجه رسیدیم که توسعه بازار سرمایه یعنی استقرار نظام خودکار جلوگیری از فعالیت‌های دلالی و واسطه‌گری بدون ارزش افزوده در اقتصاد ملی، یعنی جلوگیری از رشد اقتصاد خاکستری یا زیر زمینی، یعنی مبارزه با مفهوم میل نداشتن به پس‌انداز در اقتصاد ملی و در نتیجه سرمایه‌گذاری مولد چه در حوزه تولید چه در حوزه خدمات.

این موضوعات مبانی اولیه‌ای بود که در جمع‌بندی آن همایش به ثبت رسید. براساس آن پیشنهاد شد، منطبق با نیازهای کشور برای بازار سرمایه قانونی مدرن نوشته شود. تا این قانون با بهره‌گیری از سازوکارهایی که در کشورهای پیشرفته تدوین و تنظیم شده بتواند بر توسعه اقتصاد ملی مؤثر باشد.

از متن کانون‌های علمی

حتماً به این موضوع توجه دارید که، این خواست، خواست یک وزارتخانه یا مجموعه دولت نبود بلکه برای نخستین بار قانون مهمی چون قانون بازار اوراق بهادار از دل کانون‌های علمی پایه‌گذاری شد. موضوع به اطلاع وزیر اقتصاد وقت دکتر حسین نمازی رسید او استقبال کرد و در نتیجه کمیته‌ای شروع به جمع‌آوری اطلاعات از قوانین بورس‌های موجود در دنیا کرد و ارتباط آنها را با اقتصاد توسعه یافته‌شان مورد بررسی قرار داد. در نهایت پیش‌نویس‌های خام و اولیه قانون جدید بازار اوراق بهادار



به این نتیجه رسیدیم که باید به بازار سرمایه

به‌طور ویژه توجه کنیم

به این نتیجه رسیدیم که

توسعه بازار سرمایه یعنی استقرار نظام خودکار

جلوگیری از فعالیت‌های دلالی و واسطه‌گری

بدون ارزش افزوده در اقتصاد ملی

یعنی جلوگیری از رشد اقتصاد خاکستری یا زیر زمینی

یعنی مبارزه با مفهوم میل نداشتن به

پس‌انداز در اقتصاد ملی و در نتیجه سرمایه‌گذاری مولد

چه در حوزه تولید چه در حوزه خدمات



**بیش از ۹۰ نماینده
نامه‌ای را به هیأت رئیسه مجلس نوشتند و
در خواست کردند
این لایحه با قید فوریت در دستور کار
قرار گیرد و با وجود آن که بیش از
۵۱۰۰ لایحه و طرح در دستور کار مجلس بود
در مهر ماه سال ۸۳ این لایحه
در صحن مجلس مطرح شد**

مجلس را در جریان تصویب این لایحه در دولت قرار دهم. قبل از این که لایحه از طرف هیأت رئیسه مجلس به کمیسیون اقتصادی ارجاع شود در چند جلسه ویژه، هدف از ارائه لایحه، تنگناهای موجود، خلأ دفاع از حقوق سهامداران، بحث‌های نظارت، شفافیت اطلاعات، یکسویه بودن قانون مصوب سال ۴۵ و بهره نگرستن از ابزارهای نوین مالی، را به نمایندگان ارائه کردم و همزمان اطلاعات بسیار وسیعی را از بازار سرمایه ایران و جهان تهیه و در اختیار نمایندگان و به خصوص کمیسیون اقتصادی مجلس قرار دادم.

به این ترتیب مجلس آمادگی بررسی لایحه را یافته بود. در شهریورماه ۸۳ جلسه اصلی کمیسیون اقتصادی مجلس برای بررسی لایحه بازار اوراق بهادار تشکیل شد و اینجانب به عنوان نماینده دولت در کمیسیون، نظرات هیأت وزیران را مطرح کردم. با توجه به پیش زمینه‌هایی که قبلاً ایجاد شده بود این موضوع ظرف دو جلسه بررسی و تصویب شد. آن زمان طرح‌ها و لوایح متعددی در دستور کار مجلس وجود داشت اما با توجه به طرح موضوع، بیش از ۹۰ نماینده، نامه‌ای را به هیأت رئیسه مجلس نوشتند و درخواست کردند، این لایحه با قید فوریت در دستور کار قرار گیرد و با وجود آن که بیش از ۵۱۰۰ لایحه و طرح در دستور کار مجلس بود در مهرماه سال ۸۳ این لایحه در صحن مجلس مطرح شد و دفاع از آن بر عهده اینجانب قرار گرفت و تا آنجا که به خاطر دارم، در مجلس کسی را ندیدم که در شور اول به این لایحه رأی نداده باشد، مجلس با رأیی قاطع و قریب به اتفاق، علاقه‌مندی خود را به تغییر قانون مصوب سال ۴۵ ابراز داشت و در واقع اعلام کرد؛ باید قانونی تدوین شود که نیازهای بازار سرمایه را برای رشد و توسعه برطرف کند.

مظاهری براساس جمع‌بندی طرح ساماندهی، برنامه‌های اقتصادی خود را به عنوان وزیر اقتصاد تدوین و ساختار وزارت اقتصاد را در قالب اجرای طرح ساماندهی اقتصادی تجهیز کرد. در نتیجه در دوران وزارت ایشان بسیاری از طرح‌ها و لوایح ویژه برای اصلاح ساختار اقتصادی به دولت و مجلس ارائه شد. تعداد این طرح‌ها و لوایح که می‌توان به قانون مالیات‌های مستقیم، تجمیع عوارض، قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و قانون اصلاح چک، قانون مبارزه با پول‌شویی، موافقت‌نامه‌های اجتناب از اخذ مالیات مضاعف، لایحه میگا و لایحه ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی اشاره کرد در مجموع به ۱۰۰ لایحه می‌رسد، اما از جمله مهم‌ترین این لوایح، لایحه بازار اوراق بهادار بود. وزارت اقتصاد بررسی این موضوع را به یک کمیته ویژه سپرد تا این لایحه را با در نظر گرفتن پیش‌نویس اولیه و مفاد طرح ساماندهی تنظیم کنند.

این لایحه پس از بررسی و تدوین اولیه در سال ۸۲ به دولت تقدیم شد و هیأت وزیران آن را به کمیسیون اقتصادی دولت احاله داد. در آنجا با دعوت از بسیاری از کارشناسان و اساتید مربوطه و کارشناسان دستگاه‌های دولتی این لایحه مورد بررسی قرار گرفت پس از ماه‌ها بررسی در کمیسیون اقتصادی دولت، لایحه با اصلاحاتی مورد تصویب قرار گرفت و به دولت ارائه شد و هیأت وزیران این لایحه را به تصویب رساند و به مجلس فرستاد.

توپ در زمین معاون پارلمانی

از این به بعد توپ به زمین معاونت پارلمانی وزارت اقتصاد و اینجانب به عنوان معاون پارلمانی وزارتخانه افتاد، از آنجا که اینجانب در حاشیه بحث تدوین قانون جدید همواره حضور داشتم، اولین کارم این بود که کمیسیون اقتصادی

رای بالای نمایندگان دلگرمی خاصی به تیم دولت برای پیگیری موضوع داد. لایحه برای بررسی در شور دوم به کمیسیون اقتصادی و تعدادی کمیسیون‌های فرعی ارجاع شد. از این به بعد حتی در کمیسیون‌های فرعی هم حضور می‌یافتیم و رأی آنها را جلب می‌کردیم.

اما کمیسیون اقتصادی به عنوان کمیسیون اصلی بررسی کننده تصمیم گرفت لایحه را به یکی از کمیته‌های زیرمجموعه به نام کمیته پولی و مالی ارجاع دهد. این کمیته هم با توجه به حساسیت مطلب، موضوع را به مرکز پژوهش‌های مجلس برای بررسی بیشتر و دعوت از کارشناسان بازار سرمایه ارجاع داد.

مرکز پژوهش‌های مجلس طی ۱۶ جلسه و با حضور کارشناسانی از دانشگاه‌هایی مثل علامه طباطبایی، الزهرا (س)، امام صادق (ع)، تهران و مراکز پژوهشی دیگر به علاوه تعدادی کارشناسان مستقل این لایحه را بررسی کرد و در هر موضوع از کارشناسان متعددی دعوت شد، به طوری که در نهایت حدود ۲۰۰ کارشناس درباره این لایحه در مراحل

ویژه‌ای رسیدند و اعمال اصلاحاتی را در آن پیشنهاد دادند. این پیشنهادها، بافت سازمانی قانون جدید را نسبت به لایحه دولت تغییر داد.

سرانجام نتایج کار این نشست و نشست‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در کمیته پولی و مالی مجلس مطرح شد، در آن کمیته این دو گزارش و بررسی کارشناسی جامع، تبدیل به یک لایحه مدون و نهایی شد. به این ترتیب لایحه در کمیته فرعی کمیسیون اقتصادی مجلس تصویب شد و کمیته نتایج کار خود را به کمیسیون اقتصادی مجلس ارجاع داد.

در جریان این نشست‌ها اسکلت لایحه به کلی تغییر کرد. البته در این اصلاحات بیشتر اصلاح ساختار و بافت تشکیلاتی بورس مورد توجه قرار داشت.

کمیسیون اقتصادی مجلس در شور دوم، طی ۱۱ جلسه لایحه را بررسی کرد، از قضا قسمت آقای مهندس مظاهری بود که این بار و پس از یک وقفه، به عنوان معاون کل وزیر اقتصاد در بررسی شور دوم در جلسات کمیسیون اقتصادی حضور داشته باشد. با توجه به حجم کار کارشناسی انجام شده، لایحه



شخص آقای هاشمی شاهرودی به قدری علاقه‌مند بود که در کمیته مربوط به بررسی موضوع شخصاً حضور می‌یافت و از نقطه نظرات ایشان بهره‌مند می‌شدیم



در کمیسیون تصویب و در اختیار نمایندگان قرار گرفت. در صحن مجلس هم این لایحه ۶۰ ماده‌ای با توجه به کارکردهای سنگین کارشناسی و پیش‌زمینه‌ها و اطلاعات داده شده از قبل، به سرعت مورد تصویب قرار گرفت و ظرف سه جلسه در مجلس تصویب و به شورای نگهبان ارسال شد و شورای نگهبان هم دو ایراد بر این قانون وارد کرد یکی شرعی، یکی قانون اساسی. اما با توضیحاتی که در حضور نماینده شورای نگهبان در کمیسیون اقتصادی مجلس داده شد این دو مشکل برطرف شد و در اول آذر ۸۴ لایحه به تصویب نهایی مجلس و در دوم آذرماه به تصویب شورای نگهبان رسید.

حوزه جرایم

نکته‌ای را که در این بخش علاقه‌مندم به آن اشاره کنم

مختلف نظر خود را ابراز کردند.

نشست در فشم

همزمان با نشست‌های مرکز پژوهش‌ها، هیأت مدیره وقت بورس و همچنین دبیرکل وقت نشست سه روزه‌ای را تمام وقت و شبانه‌روزی در فشم برگزار کرد. البته انتخاب جا و مکان علت داشت، چون در آن منطقه موبایل‌ها در دسترس نبود و کارشناسان فرصت داشتند فارغ از دغدغه‌های روزمره در مرکز آموزش یکی از بانک‌ها، لایحه را بررسی کنند. ۳۰ نفر از کارشناسان خبره در کنار کارشناسان سازمان بورس در این نشست کاری حضور داشتند.

کارشناسان در این نشست‌ها لایحه را به لحاظ نظری و اجرایی بررسی کردند. در پایان شرکت‌کنندگان به جمع‌بندی



آقای طهماسب مظاهری - در زمانی که از وزارت اقتصاد دور بود - پس از تصویب کلیات لایحه در شور اول در مجلس شورای اسلامی از طریق سرویس پیام کوتاه (SMS) پیامی را برای من ارسال کرد که من هنوز در موبایل خود آن را حفظ کرده و به یادگار دارم. مضمون پیام تبریک آقای مظاهری این است: تدوین این قانون نتیجه کاری گروهی بود. همه شما در این مدت دوره‌های سخت و پرکار را پشت سر گذاشتید و نقشی مؤثر در تصویب قانون جدید ایفا کردید. امیدوارم موفق باشید. به امید موفقیت بازار سرمایه ایران



۱- گسترش مالکیت است که می‌تواند موجبات امنیت اقتصادی و اجتماعی را فراهم کند. اگر کشور بخواهد دوام و قوام یابد، نیازمند برقراری امنیت اجتماعی است، زمانی که مردم دغدغه معیشت نداشته باشند امنیت اجتماعی افزایش می‌یابد. به این ترتیب مردم دیگر فقط به حقوق پایان ماه وابسته نخواهند بود بلکه پشتوانه اقتصادی تازه‌ای را کشف خواهند کرد.

۲- نفع دیگر این است که شرکت‌های حاضر در بازار، منابع مالی خود را به جای تأمین از نظام بانکی با نرخ سودهای بالا و هزینه‌های بالای تأمین از طریق بازار سرمایه تأمین کنند و قیمت تمام شده کالای خود را کاهش دهند. به این ترتیب به طور خودکار نرخ سود بانکی و تورم کاهش می‌یابد.

کار گروهی

در پایان مایلم اعلام کنم این قانون نتیجه و دسترنج کار گروهی و اعمال دیدگاه‌های بیش از ۲۰۰ کارشناس و متخصص در حوزه‌های مدیریت مالی، اقتصاد، حسابداری و حقوق بود.

چنان‌که آقای طهماسب مظاهری - در زمانی که از وزارت اقتصاد دور بود - پس از تصویب کلیات لایحه در شور اول در مجلس شورای اسلامی از طریق سرویس پیام کوتاه (SMS) پیامی را برای من ارسال کرد که من هنوز در موبایل خود آن را حفظ کرده و به یادگار دارم. مضمون پیام تبریک آقای مظاهری این است: تدوین این قانون نتیجه کاری گروهی بود. همه شما در این مدت دوره‌های سخت و پرکار را پشت سر گذاشتید و نقشی مؤثر در تصویب قانون جدید ایفا کردید. امیدوارم موفق باشید. به امید موفقیت بازار سرمایه ایران.

علاقه مندی شخص آقای هاشمی شاهرودی به عنوان رئیس قوه قضاییه در بررسی و تصویب این لایحه است که برای ما بسیار جالب توجه بود. این لایحه قبل از ارائه به مجلس در اختیار قوه قضاییه برای بررسی مفاد مربوط به فصل مجازات‌ها و جرایم قرار گرفت. شخص آقای هاشمی شاهرودی به قدری علاقه‌مند بود که در کمیته مربوط به بررسی موضوع، شخصاً حضور می‌یافت و از نقطه نظرات ایشان بهره‌مند می‌شدیم.

در آن نشست‌ها ایشان بیشتر به حقوق حقه مردم، جنبه‌های فقهی ایزارهای مالی و زمینه‌های شرعی آن و متناسب بودن مجازات با کارکردها و جرایم تأکید داشت. در جلسه‌ای که برای بررسی فصل جرایم و مجازات‌ها در قوه قضاییه برگزار شد آقای هاشمی شاهرودی، آقای مهندس مظاهری، عده تبریزی، اینجانب، سعید شیرکوند و در چند جلسه دکتر طیب‌نیا هم حضور داشت.

انتظارات از قانون جدید

من از سال ۵۳ و در دوران دانشجویی کار خود را در بازار سرمایه آغاز کردم. توجه داشته باشید بورس از سال ۶۶ فعالیت خود را آغاز کرد یعنی اینجانب در زمان طفولیت بورس به این بازار وارد شدم. مهم‌ترین نکته‌ای که در این مدت فرا گرفته‌ام این است که سالم‌ترین وسیله سرمایه‌گذاری، بورس است. چه افرادی دارد مردم به جای خرید کالاها و دارایی‌های فیزیکی، کالاهای مالی بخرند؟ مهمترین نگاه من این بوده، اگر این بازار توسعه یابد و مردم از طریق یک قانون جامع حمایت شوند و با میل و اراده افراد، کمترین مواجهه را داشته باشند دو اتفاق بزرگ پیش می‌آید:

