

تحلیل حقوقی - اقتصادی نهادهای خود انتظام و نقش مراجع غیر دولتی ناظر بر این نهادها در بازار سرمایه ایران و آمریکا

علی انصاری¹ / محمد عیسائی تفرشی² / سید میلاد حسینی³

چکیده

در مقاله حاضر هدف ما از یک سو بررسی تعاریفی بوده که از «خود انتظامی» و «نهادهای خود انتظام» از منظر فرهنگ لغات، نص قوانین مربوطه و نظریات علمای حقوق و اقتصاد، ارایه شده و در ادامه نقد این تعاریف با رویکردی حقوقی - اقتصادی بوده است. از سوی دیگر اهتمام ما بر این بود تا علاوه بر تبیین ارکان مراجع غیر دولتی ناظر در بازار سرمایه ایران و آمریکا - که البته نمایندگان دولت در آنها حضور مؤثر دارند - به تحلیل تعامل بین نهادهای خود انتظام به عنوان بخش خصوصی و این مراجع در بازار سرمایه پردازیم و تبعاً این نتیجه حاصل آمد که خواستگاه اصلی نهادهای خود انتظام در بازار سرمایه، و یا به بیان دقیقتر در فعالیتهای اقتصادی جامعه است؛ هر چند از این قبیل نهادها یا از شیوه اعمال کنترل خود انتظامی، در بخشهای دیگری چون مطالعات روانشناسی و جرم شناسی، علم پزشکی و نظام مطبوعات نیز مورد استفاده قرار می گیرد. همچنین ماحصل مقایسه نهادهای خود انتظام در بازار سرمایه ایران و آمریکا این بود که این نهادها، فی الواقع در همه امور «خود انتظام» نیستند و حداقل از دو بعد بسیار مهم نظیر شکل گیری و تأسیس و تصویب دستور العملهای لازم، تحت نظارت شدید مراجع غیر دولتی هستند. فلسفه و چرایی این امر را نیز به لزوم دخالت مراجع ناظر غیر دولتی با حضور نمایندگان دولت در آنها، با توجه به مبانی که احصاء کردیم، منتسب دانستیم.

واژگان کلیدی: خود انتظامی، نهادهای خود انتظام، بازار سرمایه، بازار اوراق بهادار.

طبقه بندی موضوعی: G28, K20, L50

1. دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه خوارزمی

2. استاد دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس

3. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه تربیت مدرس

1- مقدمه

از دیر باز همواره این بحث مطرح بوده است که دولت چگونه می‌تواند با تفویض برخی اختیارات به بعضی نهادها، گروه‌ها یا صاحبان حرف به کارآمدی بیشتر فعالیت‌های آنان کمک نماید؛ در همین راستا از اوایل قرن نوزدهم برخی دولت‌ها در کشورهای توسعه یافته¹ سعی کردند که با تحدید مداخله خود از یک سو و توسیع اختیارات بخش خصوصی و نظارت خود از سوی دیگر، به این مهم دست یابند. به تاسی از این جریان و سیر نسبتاً موفق آن، دیگر کشورها نیز تلاش نمودند تا با به کارگیری نظریه «خود انتظامی»²، برای نظام‌مند ساختن امور مربوط به کسانی که در مجموعه‌ای واحد فعالیت می‌کنند، اجازه داده که با توافق یکدیگر به ایجاد مقررات و قواعدی که مبنای رفتار آنهاست اقدام کنند یا اختیار اجرای قواعدی را به آنها دهند که از قبل برای آنها تعریف نموده‌اند.

خود انتظامی یک شیوه کارآمد اعمال کنترل است که از طریق تفویض طیفی از اختیارات در جریان مقررات‌گذاری صورت می‌گیرد و قلمرو اصلی آن در هر جایی است که اعمال کنترل از درون برای منافع گروهی خاص و در سطح کلان جامعه، مطلوب‌تر باشد. از همین رو می‌بینیم که از این شیوه علاوه بر بازار سرمایه، در کانون وکلای دادگستری، کانون کارشناسان رسمی، کانون مهندسان و انجمن‌ها و گروه‌هایی از این قبیل، نیز فراخور خود مورد استفاده قرار گرفته است.

هدف از این تحقیق از یک سو بررسی و تحلیل تعاریفی است که از «نهاد خود انتظام»³ یا «خود انتظامی» در عرصه‌های مختلف ارایه شده است و همچنین احصاء برخی محاسن آن به تاسی از همین نظریات است و از سوی دیگر پرداختن به این موضوع است که نظارت بخش غیر دولتی در بازار سرمایه ایران و آمریکا بر این قبیل نهادها به چه نحو و در قالب چه ارکانی صورت می‌گیرد و النهایه اینکه چرایی نظارت این بخش - که در آن نمایندگان دولت هم حضور دارند - را بر چه اساسی می‌توان توجیه نمود.

برای ترتیب بهتر مباحث، ابتدا مفهوم خود انتظامی بنا به معنای لغوی، نص قوانین مربوطه و نظریه‌های علما مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت و سپس ارکان و نحوه نظارت مراجع غیر دولتی بر نهادهای خود انتظام در بازار سرمایه ایران و آمریکا تبیین خواهد شد. لازم به ذکر است که گردآوری اطلاعات و داده‌های تحقیق مبتنی بر منابع کتابخانه‌ای (اسنادی) و اینترنتی، استفاده از پایگاه‌های

1. برای مثال آمریکا، انگلیس و فرانسه.

2. Self-regulation

3. Self-regulatory Organization (also known as SRO)

اطلاعاتی علمی داخلی و خارجی و بهره گیری از نظر حقوقدانان و اقتصاددانان در موضوع مورد بحث به روش توصیفی - تحلیلی است.

2- مفهوم خودانتظامی

از واژه «خود انتظامی» در لغت و قانون، تعاریفی ارایه شده است؛ همین طور در نظریه‌های حقوقدانان و اقتصاددانان نیز تعاریفی صورت گرفته است که هر یک در جای خود اهمیت به سزایی دارد که در ذیل به ترتیب به آنها پرداخته و سعی خواهد شد تا اهم محاسن نهادهای مزبور با مد نظر قراردادن تعاریف ارایه شده بیان شود.

2-1- مفهوم لغوی واژه خود انتظامی

در لغت از واژه «خود انتظامی» یا «نهاد خود انتظام» تعاریف متعدد و بعضاً مشابهی صورت گرفته است که از آن جمله به موارد ذیل اشاره خواهد شد:

1. اعمال کنترل بوسیله خود، که می‌تواند در اقتصاد، سازمان اقتصادی و تجاری و غیره باشد؛ بالاخص در جایی که چنین اعمال کنترلی به طور مستقل از نظارت دولت، قوانین یا موارد مشابه آن صورت می‌گیرد (Random House Reference, 2001).
2. تنظیم مقررات و اعمال کنترل از جانب خود می‌باشد؛ (یا به عبارت دیگر) کنترل یا نظارت از درون. برای مثال: خودانتظامی در یک فعالیت اقتصادی (Webster's Third New International Dictionary, 2008).
3. چیزی که خودانتظام است، خودش را مورد کنترل و تنظیم قرار می‌دهد. برای مثال یک نظام اقتصادی خودانتظام (Oxford Advanced, 7th Edition).
4. هدایت، نظارت یا کنترل یک سازمان یا صنعت توسط خودش بر طبق مقررات و ضوابطی که (همان نهاد) وضع می‌کند. خودانتظامی اغلب مشمول نظارت مراجع مختلف دولتی است، نظیر کمیسیون بازار اوراق بهادار آمریکا¹ و کمیسیون معاملات و تجارت کالاهای آتی² (Black's Law Dictionary, 2010).

1. The Securities Exchange Commission (also known as SEC)

2. The Commodities Futures Trading Commission

5. سازمان، مرجع یا صنعت خودانتظام به صورتی است که اعمال کنترل از جانب خودش صورت می‌گیرد، (و این عکس حالتی است که) یک سازمان مستقل و یا یک سری قوانین نسبت به متابعت از قوانین اطمینان حاصل نمایند (Pearson Longman, 2009).
6. نظامی که در آن رویکرد دولت برای کنترل یک بخش اقتصادی، معین نمودن اهداف کلی باشد و وظیفه تهیه و اجرای مقررات جزئی را به گروهی بسپارد که در آن بخش مشغول فعالیت هستند. مزیتی که برای این نوع نظام گفته شده است این است که افرادی که در این بخش فعالیت دارند، بهتر از کسانی که در خارج از چنین بخشی هستند قادرند تا مشکلات را شناسایی نمایند و روش‌های واقع‌گرایانه برای اعمال کنترل را ابداع نمایند. خطری هم که در رابطه با خودانتظامی وجود دارد، این است که ممکن است این نظام بیش از حد معمول به حمایت شرکت‌های ثبت شده (و باسابقه) در این بخش پردازد و عنایت کمی به منافع مربوط به حمایت از مصرف‌کننده یا فرصت‌هایی برای خلاقان در عرصه یا افراد تازه وارد به یک صنعت داشته باشد (Dictionary of Economics, 2003).
7. (حالتی است که در آن) خود شما اطمینان حاصل می‌کنید که شما یا کارکنان‌تان برطبق مقررات فعالیت می‌کنید، به جای اینکه (این فعالیت نظارتی را) توسط افرادی دیگر انجام دهید. برای مثال یک صنعت خودانتظام (Cambridge Dictionary, 2005).
- با تدقیق در این تعاریف و همین‌طور مثال‌های ارائه شده از سوی این فرهنگ لغت‌ها به این نتیجه می‌رسیم که اصطلاح خود انتظامی در مفهوم اخص¹، در بخش‌های اقتصادی جامعه نمود پیدا می‌کند و به بیان دقیق‌تر پایگاه اصلی این شیوه اعمال کنترل، در فعالیت‌های اقتصادی است؛ با این وجود این شیوه در زمینه‌های دیگری چون مطالعات روانشناسی یا جرم‌شناسی (Self regulation Failure, 1996)، علوم پزشکی (SRT, at: Wikipedia)، مطبوعات (محمد زاده، 1390، 15)، مورد استفاده قرار می‌گیرد. موید ما برای این گفته سیاق تعاریف ارائه شده از فرهنگ لغت‌های عمومی است که بنا به تبادر عرفی و شیوع خود انتظامی در فعالیت‌های اقتصادی، در مثال‌های ارائه شده از این فرهنگ لغت‌ها هم تبلور یافته است.²

1. Self-regulation in its literal and specific sense

2. در پایان این قسمت لازم به ذکر است که خود کلمه تنظیم مقررات و کنترل (Regulation)، نیز مشتقات دیگری دارد که از عهده این تحقیق خارج است. همچنین شایان ذکر است که در زبان فارسی برای واژه خود انتظامی مرادف‌هایی چون خود نظام‌دهی، خودتنظیمی، نظم خودبه‌خودی، خود تنظیم‌گری و ... وجود دارند که توسط سایر نویسندگان مورد استعمال قرار گرفته‌اند.

2-2- مفهوم خود انتظامی در قانون

قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب آذر ماه 1384 مجلس شورای اسلامی، در بند 2 ماده 1، در تعریف بورس اوراق بهادار، آن را بازاری متشکل و خودانتظام می‌داند که اوراق بهادار در آن توسط کارگزاران و یا معامله‌گران طبق مقررات این قانون، مورد داد و ستد قرار می‌گیرد. سپس قبل از تعریف تشکل خودانتظام، در بند 5 ماده 1، ابتدا به ذکر مصادیقی از این مفهوم می‌پردازد و در ادامه یعنی در بند 6 ماده 1، صریحاً تشکل خودانتظام را معرفی می‌نماید:

«کانون: کانون‌های کارگزاری، معامله‌گران، بازارگردانان، مشاوران، ناشران، سرمایه‌گذاران و سایر مجامع مشابه، تشکل‌های خودانتظامی هستند که به منظور تنظیم روابطی بین اشخاصی که طبق این قانون به فعالیت در بازار اوراق بهادار اشتغالی دارند، طبق دستورالعمل‌های مصوب سازمان به صورت مؤسسه غیردولتی، غیرتجاری و غیرانتفاعی به ثبت می‌رسند»¹.

همین‌طور ماده 3 آیین‌نامه اجرایی قانون بازار اوراق بهادار، مصوب 1386/4/3 هیئت وزیران در رابطه با تشکل خودانتظام اینگونه بیان داشته است که: «بورس‌ها، کانون‌ها، بازارهای خارج از بورس و شرکت‌های سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه، تشکل خودانتظام محسوب می‌شوند. مصادیق سایر تشکل‌های خودانتظام توسط شورا تعیین می‌شوند».

التهیه در رابطه با تعریف تشکل خود انتظام نیز قانون بازار اوراق بهادار مقرر می‌دارد که «تشکل خودانتظام، تشکلی است که برای حسن انجام وظایفی که به موجب این قانون بر عهده دارد و همچنین برای تنظیم فعالیت‌های حرفه‌ای خود و انتظام بخشیدن به روابط اعضاء مجاز است ضوابط و استانداردهای حرفه‌ای و انضباطی را که لازم می‌داند، با رعایت این قانون، وضع و اجرا کند»². علاوه بر مواردی که بیان شد، در نظام حقوقی ایران - و به عبارتی قانون بازار بورس و سایر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها - موارد دیگری نیز وجود دارند که با نهادهای خودانتظام و شیوه نظارت بر آنها ارتباط دارند که در ادامه به تشریح آنان پرداخته می‌شود.

در آمریکا بعد از بحران بزرگ سال 1929³، قوانین فدرال حاکم بر بازار سرمایه و نهادهای مالی تصویب شده‌اند. چهار قانون فدرال اصلی حاکم بر بازار سرمایه آمریکا یعنی قوانین اوراق بهادار

1. بند 5 ماده 1 قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب آذر ماه 1384؛ لازم به ذکر است که این بند در مقام تعریف کلمه «کانون» در قانون فوق‌الذکر، مواردی را به عنوان مثال برای نهاد‌های خود انتظام بر می‌شمرد.

2. بند 6 ماده 1 همان قانون.

3. The Great Depression

1933¹، قانون بازار اوراق بهادار 1934²، قانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری 1940³ و قانون مشاوران سرمایه‌گذاری 1940⁴ شرایط نظارت بر بازار اولیه و ثانویه اوراق بهادار و همین‌طور نهادهای مالی بازار اوراق بهادار را مورد حکم قرار داده‌اند. در کنار این موارد، کمیسیون اوراق بهادار و بازار SEC که به موجب قانون بازار اوراق بهادار مصوب 1934 تأسیس شده است، اعمال قوانین فدرال حاکم بر بازار سرمایه را بر عهده دارد که در ادامه به نحوه ساز و کار آن خواهیم پرداخت. تنها در قانون بازار اوراق بهادار مصوب 1934، قانونگذار آمریکا تعریف مختصری از شکل خودانتظام در بخش سوم این قانون (شماره 26) ارائه می‌دهد، به این صورت که: «اصطلاح سازمان خودانتظام به معنای هر نوع بازار ملی اوراق بهادار⁵، انجمن به ثبت رسیده اوراق بهادار⁶ یا نهاد ثبت شده مبادله اوراق بهادار⁷ است یا هر هر نهادی که صرفاً برای اهداف در نظر گرفته شده این قانون مانند هیئت دولتی برنامه‌ریزی قانونی اوراق بهادار⁸ شکل گرفته باشد، می‌باشد».

همانگونه که ملاحظه نمودیم، قانون آمریکا بیشتر به ذکر مصادیق پرداخته و در خصوص مفهوم این اصطلاح، تعریفی ارائه نداده است و البته در همین قانون است که در بخش چهارم آن، کمیسیون بازار و اوراق بهادار را معرفی می‌نماید و آن را به عنوان یک مرجع دولتی فدرال، ناظر بر فعالیت‌های این گونه نهادها قلمداد می‌کند.

2-3- مفهوم خود انتظامی در نظریه‌های علمای اقتصاد و حقوق

حقوقدانان و اقتصاددانان زیادی سعی نموده‌اند تا با ارائه نمودن تعاریفی نسبتاً جامع، این تأسیس حقوقی - اقتصادی را تبیین نمایند. با استقرایی در این تعاریف، این نکته به دست می‌آید که تلقی صاحب نظران از این تأسیس مثبت است و همانطوری که از سایر نوشته‌های آنان بر می‌آید، خود انتظامی را به عنوان شیوه ای کارآمد معرفی نموده‌اند. البته لازم به ذکر است که قریب به اتفاق این

1. Securities Act of 1933
2. Exchange Act of 1934
3. Investment Companies Act of 1940
4. Investment Advisors Act of 1940
5. National Securities Exchange
6. Registered Securities Association
7. Registered Clearing Agency
8. The Municipal Securities Rulemaking Board

نویسندگان، وصف «کارآمدی» را منوط به وجود پیش شرطها و بسترهای لازم برای این تأسیس می- دانند که در ذیل به اهم آنها پرداخته خواهد شد:

1. اقتصاددانان بزرگی که به نوعی برای اولین بار به تحلیل اقتصادی خود انتظامی پرداخته، چنین تعریفی را از خود انتظامی ارائه داده است، بدین نحو که: «خود انتظامی به موقعیتی اطلاق می شود که در آن گروهی یا گروه‌هایی از افراد با یکدیگر فعالیت می کنند، تا یک سری عملیات تنظیم مقررات و اعمال کنترل را در رابطه با خودشان و کسانی که صلاحیت قانونی آنان را مورد پذیرش قرار داده‌اند، اجرا نمایند. چنین اصطلاحاتی می‌بایستی از اصطلاح {مقررات فردی شده¹} تفکیک گردد. این دو ممکن است که به موازات هم (و همزمان) وجود داشته باشند ولی از لحاظ تحلیلی با همدیگر متفاوت هستند و تداعی کننده مسائل قانونی متفاوت می‌باشند. به بیان دقیقتر، مقررات فردی نوعی شیوه مقررات گذاری است که برای یک شرکت - و با توجه به مقتضیات همان شرکت - منحصرأ در نظر گرفته می‌شود؛ چیزی که برخی از آن به {خود انتظامی اجرایی²} یاد کرده‌اند و برخی آن را {خود انتظامی مورد تفاهم³} نامیده‌اند که نمونه‌ای از فرض اخیر است. به هر حال {تنظیم مقررات فردی} فردی {ممکن است که درون یک ساختار خود انتظام یا حتی ساختار کاملاً قانونی (و غیر خود انتظام) وجود داشته باشد؛ لذا این موضوع فرع بر خود انتظامی است و نبایستی با یکدیگر خلط گردند». وی همچنین در ادامه بیان می‌دارد که «انجمن‌ها و تشکل‌های خود انتظام، ترکیبی از عملکرد دولت در تنظیم مقررات با ساختار سازمانی و منافع یک بخش خصوصی را به کار می‌گیرند؛ هر چند اصطلاح خود انتظامی، حتی در معنای تلویحی نیز اشاره‌ای به رابطه دولت با آن نهادها نمی‌کند» (Black, 1996). گفته اخیر از سوی برخی حقوقدانان (Ogus, 1999) یا حتی اقتصاددانان دیگر (Demarzo, et al., 2005) که در این زمینه تحقیقاتی را انجام داده‌اند نیز مورد تأیید قرار گرفته است و به عبارت دیگر، همکاری دولت در این بین را با توجه به مقتضیات قانونی و رویه موجود، از نظر دور نداشته- اند.

1. Individualized Regulations
2. Enforced Self-regulation
3. Consensual Self-regulation

4. لازم به ذکر است که حقوقدان مذکور برای اولین بار به صورت کاملاً مفصل به دسته بندی و تشریح اقسام خود انتظامی پرداخته است که در جای خود بسیار ارزشمند است.

2. در مقام بیان نظریه‌های حقوقدانان، باید گفت که برخی در مقام تبیین زوایا و چارچوب خودانتظامی و همین طور اقسام آن¹، اینگونه بیان داشته اند که: «خودانتظامی یک رویکرد و سیاست پسندیده می‌باشد، صرف نظر از اینکه ما آن را مبتنی بر فلسفه‌ی دخالت حداقلی دولت در ساختار بخش خصوصی بدانیم یا اینکه چنین رویکردی صرف اینک بازدهی خوب و قابل قبولی دارد، به عنوان یک روش مقررات‌گذاری تعیین شود. اصطلاح «خودانتظامی» طیف وسیعی از نظام‌های مقررات‌گذاری را شامل می‌شود. میزان نقش دخالت مستقیم دولت و علاوه بر آن، درجه‌ی مسئولیت‌های صنعت یا بخش خصوصی برای اعمال خودشان، در هر نظام متغیر خواهد بود (Priest, 1998).

3. حقوقدان دیگری که به طور خاص به خود انتظامی در بازارهای بورس پرداخته است، بیان می‌دارد: «خودانتظامی بخش مهمی از ساختار مقرراتی بازارهای بورس در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و همچنین توسعه یافته است. استفاده از خودانتظامی و سازمان‌های خودانتظام، اغلب به عنوان یک استراتژی بزرگتر برای افزایش کارآمدی مقررات‌گذاری اوراق بهادار و تمامیت بازار، در اقتصادهای نوظهور توصیه می‌گردد» (Carson, 2011).

شایان ذکر است که علیرغم ورود این نهادها به نظام حقوقی - اقتصادی کشورمان بعد از چندین سال، کمتر حقوقدان یا اقتصاددانی به تبیین و تشریح آن پرداخته است؛ علت این امر می‌تواند پیوند عمیق این بحث با مسایل اقتصادی باشد که عرصه را برای ابراز نظر صرف حقوقی یا اقتصادی تنگ می‌کند. با این وجود بد نیست اشاره‌ای به تعریف مختصری از تشکل خودانتظام نماییم که البته این تعریف در مقام نقد شیوه مقررات‌گذاری قانونگذار اسلامی است، بدین سان که «تشکل خود انتظام، در واقع تشکلی حرفه‌ای است که مانند هر تشکل حرفه‌ای امکان دارد برای خود موازینی وضع کند که این نوع مفهوم‌سازی حاکی از بیگانگی این قانون با چارچوب‌های حقوقی شناخته شده در کشور و نظم حقوقی خصوصی و عمومی و نیز مفاهیم عرفی می‌باشد» (باقری، 1390).

بر تعریف ارایه شده این نقد وارد است که نقش بسیار مهم این قبیل نهادها را در عرصه اقتصادی نادیده انگاشته است. چرا که نهادهای خود انتظام، نهاد هایی هستند که سیاست گذاران به چندین دلیل آنها را به نهادهای دولتی یا سازمان های قانونی ترجیح می‌دهند و این دلایل به غیر از کارکرد آنها در کوچک نگاه داشتن دولت یا تمایل به دوری از تقابل با گروه‌های نیرومند است. مهمترین این دلایل

عبارت است از تخصیص این سازمان‌ها در حوزه خاص و آشنایی با آن حوزه، سرعت ایجاد آنها، تمایل و قابلیت آنها در تدوین سریع قواعد، گرایش آنها به نوآوری، ظرفیت آنها برای ایجاد صنعت دارای قابلیت رقابت بین‌المللی، کارایی و سرعت اجرایی‌شان و استقلال آنها از دولت است (هادی فر، 1389).

در پایان این بخش به طور خلاصه و به تاسی از نظریات فوق‌الذکر، مزیت‌های وجود این قبیل نهادها را می‌توان مواردی چون فواید کاربردی، فواید سیاسی، انعطاف‌پذیری، متابعت بیشتر از قوانین، ایجاد یک سری قواعد اخلاقی، تقلیل هزینه‌ها، رقابت‌پذیری در عرصه بین‌الملل و النهایه رشد و توسعه بخش خصوصی کارآمد دانست؛ چرا که خودانتظامی به دولت اجازه می‌دهد که بر نوع رفتار افراد تأثیر بگذارد، بدون اینکه در بطن جریان امور وارد شود. این امر موجب ایجاد قوانین و مقرراتی می‌گردد که در شرایط عادی به دلیل محدودیت در منابع مالی یا انسانی و یا تخصص کافی در بخش دولتی امکان‌پذیر نمی‌نماید.¹

3- نقش مراجع غیر دولتی ناظر بر نهادهای خود انتظام در بازار سرمایه ایران و آمریکا

در مطالبی که گذشت، اهتمام بر آن بود تا با جمع تعاریف و نظریات ارجح، چارچوب نهادهای خود انتظام را تبیین نماییم. در این بخش هدف اصلی ما از یک سو تحلیل ارکان نظارت مراجع غیر دولتی و از سوی دیگر بیان ابعاد مهم نظارت این بخش بر نهادها یا تشکل‌های خود انتظام در بازار سرمایه است؛ چرا که با روشن شدن این موارد، خود به خود پرتو افکنی لازم بر میزان اختیارات نهادهای خود انتظام نیز محقق خواهد شد. در همین جا لازم می‌نماید به این نکته اشاره نماییم که در مباحث پیش رو، ارکان نظارت بخش غیر دولتی و نهادهای خود انتظام را به طور خاص در «بازار اوراق بهادار» ایران و آمریکا به ترتیب، مورد تجزیه و تحلیل قرار داده‌ایم. دلیل ما برای این کار به این موضوع بر می‌گردد که افراد عمده جامعه و حتی گروهی از متخصصین، بورس اوراق بهادار را سمبل اصلی بازار سرمایه می‌دانند (سازمان بورس اوراق بهادار، 1389، 4). لذا هرچند به کرات از بازار اوراق بهادار در کنار

1. در خصوص اقسام نهادهای خود انتظام نیز باید گفت که این نهادها در یک شکل و ساختار واحد فعالیت نمی‌کنند، بلکه بر اساس معیارهایی چون دخالت دولت، منشاء تفویض اختیار، میزان نظارت عموم مردم بر این نهادها، میزان پاسخگویی به دولت، تنظیم مقررات، حل و فصل اختلافات اعضاء و در نهایت ضمانت اجراها، به اقسام گوناگونی تقسیم می‌گردند که تفصیل این موضوع خود تحقیق مجزایی را می‌طلبد.

بازار سرمایه نام برده شده است - که گویی این دو در بر دارنده یک مفهوم اند - اما این تلقی به سبب تبادر عرفی ذهن¹ از بازار اوراق بهادار به عنوان اجلی مصداق بازار سرمایه است.

3-1- ارکان و نحوه نظارت مراجع غیر دولتی بر نهادهای خود انتظام در بازار سرمایه ایران
با فرض رقابت کامل و بدون دخالت دولت، گفته شده که شاید بتوان به وضع کارآمد نایل شد؛ اما به طور قطع معیارهایی نظیر عدالت، دوری از فردگرایانه شدن افراطی در بازار آزاد و تامین حداقل نیازهای آحاد جامعه بدون دخالت دولت میسر نیست، ضمن اینکه نایل آمدن به وضع کارآمد نیز بدون دخالت یا نظارت دولت در اکثر مواقع ممکن نبوده است (دادگر، 1389).

نظارت بر بازار سرمایه و عملکرد نهادهای مالی این بازار در قانون تأسیس بورس اوراق بهادار (مصوب 1345) با «شورای بورس» بود. قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران نظام سابق را تغییر داد و نهاد ناظر بازار سرمایه را به دو رکن با نامهای «شورای عالی بورس و اوراق بهادار» و «سازمان بورس و اوراق بهادار» تجزیه کرد. وظیفه اصلی هر دو رکن نظارت بر بازار سرمایه و اجرای قانون است، چنانکه بند 1 ماده 4 قانون بازار اوراق بهادار مصوب 1384، یکی از وظایف شورای عالی بورس و اوراق بهادار را «نظارت عالی بر اجرای این قانون» می داند و طبق بند 3 ماده 7 قانون «نظارت بر حسن اجرای این قانون و مقررات مربوط» از وظایف سازمان بورس و اوراق بهادار است. در واقع نظارت بر بازار سرمایه با سازمان بورس و اوراق بهادار است و شورای عالی بورس و اوراق بهادار بر عملکرد سازمان نظارت می کند (فربانی لاجوانی، 1386).

در رابطه با دولتی یا غیر دولتی بودن یا به بیان دقیقتر ماهیت این دو مرجع، یعنی شورای عالی بورس و سازمان بورس و اوراق بهادار نیز باید گفت که هر دو این مراجع بنا به ظاهر مواد 2 تا 5 قانون فوق الذکر، غیر دولتی هستند، هر چند نمایندگان دولت نیز در آنها حضور دارند و دولت از این طریق نظرات خود را بعضاً در تصمیم گیری ها اعمال می کند.²

1. در مباحث اصولی از آن به «انصراف» یاد می کنند که مانع اطلاق گیری است. چرا که اطلاق عبارت، مستلزم تمامیت «مقدمات حکمت است» و یکی از مقدمات حکمت، عدم انصراف (ناشی از کثرت استعمال) است.

2. در خصوص غیر دولتی بودن سازمان بورس و اوراق بهادار اختلافی وجود ندارد چرا که ماده 5 قانون بازار اوراق بهادار مصوب 1384 اشعار می دارد: «سازمان»، مؤسسه عمومی غیردولتی است که دارای شخصیت حقوقی و مالی مستقل بوده و از محل کارمزدهای دریافتی و سهمی از حق پذیرش شرکتها در «بورس»ها و سایر درآمدها اداره خواهد شد... اما در مورد شورای عالی بورس، از آنجاییکه قانونگذار صراحتاً آن را دولتی یا غیر دولتی معرفی نکرده ممکن است گفته شود که مرجعی دولتی به حساب می آید؛ از طرف دیگر بیشتر اعضای این شورا نیز نمایندگان دولت، نظیر وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر بازرگانی و دادستان کل کشور یا معاون وی هستند که ریاست این شورا هم به وزیر اقتصاد و دارایی محول شده است که به نوعی نظر اخیر را تقویت می کند. با این وجود این نظر چندان قابل توجهی به نظر نمی رسد، چرا که دولتی بودن یک نهاد مستلزم اعطای شخصیت حقوقی به آن و همینطور تصریح قانونگذار است. بنابراین به اعتقاد ما، شورای عالی بورس را می بایستی «یک مرجع غیر دولتی که در آن نمایندگان بخش دولتی هم حضور دارند و در تصمیمات و سیاست گذاری ها سهم هستند» نامید.

شایان ذکر است که با تصویب قانون جدید، اختیارات نهاد ناظر در تصویب آیین‌نامه و مقررات لازم برای اجرای قانون نیز محدود شده است. مطابق بند 3 ماده 4 قانون، تصویب آیین‌نامه‌های لازم برای اجرای قانون به پیشنهاد شورا با هیأت وزیران است؛ یعنی شورا مستقلاً نمی‌تواند آیین‌نامه اجرایی تصویب نماید. با این وجود این شورا در رابطه با نهادهای خود انتظام، بنا به ذیل ماده 3 آیین‌نامه اجرایی قانون بازار اوراق بهادار که پیشتر به آن اشاره گردید، این اختیار را دارد تا سایر مصدق‌تشل‌های خود انتظام - به جز مواردی که قانون بازار اوراق بهادار و آیین‌نامه آن مشخص نموده‌اند - را رأساً تعیین نماید.¹

در رابطه با تشکیل (یا ثبت و تأسیس)، تعلیق، انحلال، و حتی شرایط احراز و تأیید مدیران این نهادها یا تشکل‌ها باید گفت که به طور قابل ملاحظه‌ای تحت نظارت همین مراجع، یعنی سازمان بورس و اوراق بهادار و شورای عالی بورس هستند؛ چرا که بر طبق ماده 6 مصوبه مربوط به تشکیلات سازمان بورس و اوراق بهادار مصوب 85/9/8 هیأت وزیران، «بورس‌ها، کانون‌ها، نهادهای مالی و سایر شرکت‌هایی که مجوز خود را از سازمان یا شورا دریافت نموده‌اند موظفند ساختار نظارتی خود را در چارچوب مصوبات سازمان شکل دهند». همین‌طور ماده 7 این مصوبه مقرر می‌نماید: «شرایط احراز و تأیید صلاحیت مدیران ارشدی که در تشکیلات مدرج در ماده 6 این تصویب‌نامه فعالیت می‌نمایند، توسط هیأت مدیره سازمان انجام می‌گیرد».

در ماده یک دستورالعمل نحوه دریافت مجوز تأسیس بورس‌ها، کانون‌ها، نهادهای مالی از سازمان بورس و اوراق بهادار، مصوب 85/7/30 هیأت مدیره سازمان بورس، مشاهده می‌کنیم: «تأسیس بورس‌ها، بازارهای خارج از بورس، کانون‌ها و نهادهای مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب 1384 از جمله شرکت‌های کارگزاری، کارگزاری/ معامله‌گری، بازگردانی و سب‌گردانی اوراق بهادار، شرکت‌های مشاوره سرمایه‌گذاری، مؤسسات رتبه‌بندی، ... و هرگونه شخصیت حقوقی تحت هر عنوان که براساس مقررات مصوب، ارکان بازار اوراق بهادار به عنوان نهاد مالی شناخته می‌شوند، منوط به دریافت مجوز و ثبت نزد سازمان بورس و اوراق بهادار می‌باشد...». در ماده 3 همین دستورالعمل نیز می‌بینیم: «با عنایت به بند 5 ماده 1 قانون بازار اوراق بهادار، ثبت و تأسیس کانون‌ها در قالب مؤسسه غیردولتی، غیرتجاری و غیرانتفاعی، طبق دستورالعمل

1. پس منشا قانونی نهادهای خود انتظام به یکی از این سه امور بر می‌گردد: «قانون بازار اوراق بهادار، آیین‌نامه این قانون و یا صلاحیت شورای عالی بورس».

مربوط و پس از ارائه تأییدیه سازمان بورس و اوراق بهادار به مرجع ثبت شرکت‌ها صورت خواهد گرفت.»

البته بد نیست به این موضوع هم اشاره کنیم که هرگونه تغییرات در اساس نامه، سرمایه، مدیرعامل و اعضای هیأت مدیره اینگونه اشخاص حقوقی در مرجع ثبت شرکت‌ها، پس از ارائه تأییدیه سازمان بورس و اوراق بهادار امکان‌پذیر خواهد بود. لغو و تعلیق مجوز فعالیت هر یک از اشخاص موضوع مواد یک و دو حسب مورد با رعایت مقررات مربوط به هر یک از آنها و براساس اعلام سازمان بورس و اوراق بهادار خواهد بود (همان دستورالعمل، مواد 4 و 6).

در کنار احکام فوق، بند 2 ماده 7 قانون بازار اوراق بهادار مقرر می‌دارد که یکی از وظایف سازمان بورس و اوراق بهادار «تهیه و تدوین دستورالعمل‌های اجرایی قانون» می‌باشد. در این بند نیز تهیه و تدوین دستورالعمل اجرایی وظیفه سازمان ذکر شده است نه تصویب آن. حال با وجود سکوت قانون در این خصوص، می‌توان گفت که مرجع تصویب دستورالعمل‌های اجرایی مصوبات شورای عالی بورس است (قربانی لاجوانی، 1386). با این حال در عمل، تمامی دستورالعمل‌ها به تصویب هیئت مدیره سازمان بورس می‌رسند.

در رابطه با دستورالعمل‌های نهاد های خود انتظام، قانون بازار اوراق بهادار مصوب 1384 در بند 6 ماده 1، برای تشکل‌های خودانتظام اختیار تنظیم مقررات را در نظر گرفته است که می‌توان آن را به عبارتی تفویض اختیار بخش دولتی به بخش خصوصی دانست. حال می‌خواهیم بررسی نماییم که آیا همانطوری که قانون مقرر می‌دارد این تشکل‌ها می‌توانند ضوابط و استانداردهای لازم را با رعایت این قانون وضع و اجرا نمایند، در رویه‌ی عملی نیز اینگونه است یا به مثابه آن چیزی که قانونگذار تصریح کرده عمل نمی‌گردد. در پاسخ به این سوال باید گفت که در ایران، وضع کمی متفاوت از آمریکا است.¹ به جرات می‌توان گفت که تمامی دستورالعمل‌های تشکل‌های خودانتظام - که می‌توان آنها را از مصادیق ضوابط و استانداردهای حرفه‌ای و انضباطی دانست - علاوه بر اینکه باید مطابق با قانون بورس و اوراق بهادار و همچنین کلیه قوانین موضوعه باشند، می‌بایستی به تصویب هیأت مدیره سازمان بورس نیز برسند² و این در حالی است که موافقت (یا تصویب) سازمان بورس به عنوان یک الزام قانونی در هیچ یک از مقررات بورس اوراق بهادار دیده نمی‌شود.

1. تفصیل این تفاوت در قسمت بعدی آمده است.

2. در ایران برای مثال می‌توانیم به دستورالعمل عضویت در کانون کارگزاران بورس و اوراق بهادار اشاره کنیم که در ابتدای آن این عبارت به چشم می‌خورد: «در اجرای ماده 33 قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب آذرماه 1384 و بند 1 ماده 7 و مواد 77 و 78 اساس نامه کانون کارگزاران بورس و اوراق بهادار، این دستورالعمل توسط کانون کارگزاران بورس و اوراق بهادار پیشنهاد و با انجام اصلاحاتی به تصویب هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار رسیده.»

سوالی که ممکن است مطرح گردد این است که آیا دیوان عدالت اداری می‌تواند به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به تصمیمات و اقدامات سازمان بورس و اوراق بهادار که مهمترین این اقدامات صدور یا تأیید دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های نهادها یا تشکل‌های خود انتظام می‌باشد، رسیدگی کند یا مرجع صالح به رسیدگی، محاکم دادگستری هستند؟ دو پاسخ برای این سوال قابل تصور است:

1. اگر به ظاهر قانون تفسیر ماده 11 قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (1374) اتکا شود، دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات مردم نسبت به تصمیمات و اقدامات سازمان بورس و اوراق بهادار صلاحیت ندارد، چون این قانون رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مذکور «در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده است و سازمان بورس و بهادار جزء نهادهای مذکور در قانون فوق نیست.

2. قانون‌گذار با تصویب «قانون تفسیر ماده 11 قانون د.ع.ا در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» اراده‌ی خود را مبنی بر صلاحیت د.ع.ا جهت رسیدگی به تصمیمات و اقدامات مؤسسات عمومی غیردولتی اعلام کرده است. بنابراین، هدف مقنن از تصویب این قانون محدود و منحصر کردن صلاحیت دیوان به نهادهای مذکور در قانون نیست، بلکه در مقام توسعه دادن نظارت دیوان بر اقدامات و تصمیمات نهادهای عمومی غیردولتی بوده است.

در مقام ارزیابی دو نظر باید گفت که دیدگاه اول از آنجاییکه مطیع و منقاد نص قانون است، با منطق حقوق سازگارتر به نظر می‌رسد. ولی در یک دید کلی تر و البته نقادانه، اتخاذ نظر اول تبعیض ناروایی را بین نهادهایی که ماهیت حقوقی مشابه دارند، موجب می‌شود. حال که دیدیم بین دو استدلال ارجحیتی وجود ندارد، باید اضافه کنیم که رویه ثابتی در این زمینه هنوز شکل نگرفته است؛ هر چند که تمایل بیشتر به این سمت است که دیوان عدالت اداری را در این امور صالح به رسیدگی می‌دانند.¹

1. دادنامه شماره 126 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ 1391/03/08 در رابطه با دستورالعمل موسسات حسابرسی معتمد (برگرفته از روزنامه دنیای اقتصاد، منتشر شده مورخه شنبه 3 تیر 1391).

3-2- ارکان و نحوه نظارت مراجع غیر دولتی بر نهادهای خود انتظام در بازار سرمایه آمریکا
قوانین و مقررات ناظر بر بازار سرمایه در ایالات متحده آمریکا، نتیجه بحران‌های مالی متعدد بویژه بحران اکتبر 1929 میلادی، و به منظور جلوگیری از وقوع بحران‌های مشابه تصویب شدند؛ کمیسیون اوراق بهادار و بازار (SEC)¹ مولود همین بحران است. با وقوع این بحران زمینه برای مداخله دولت در اقتصاد آزاد ایالات متحده آمریکا آغاز شد و براساس تجربیات حاصل از آن بود که مجموعه قوانین ناظر بر بازار اوراق بهادار از سال 1933 به بعد² بوسیله کنگره به تصویب رسیدند.³

نظارت بر بازار اوراق بهادار را باید در دو سطح جستجو نمود؛ یکی سطح ایالتی و دیگری سطح فدرال که البته سطح فدرال خیلی قوی‌تر و فعال‌تر است. در حال حاضر کلیه ایالات قوانین خاصی در ارتباط با بازار اوراق بهادار تصویب کرده‌اند. مقررات ایالتی حاکم بر عرضه اوراق بهادار «قوانین آسمان آبی»⁴ نامیده می‌شوند که البته با بحث ما ارتباطی ندارند. برای اجرای قوانین فدرال حاکم بر بازارهای اوراق بهادار و نظارت بر بازار سرمایه در سطح فدرال، به موجب قانون بازار اوراق بهادار (1934) نهادی تأسیس شد به نام «کمیسیون اوراق بهادار و بازار» که به اختصار SEC نامیده می‌شود. این کمیسیون متشکل از پنج عضو، چهار بخش و هجده اداره است که حدود سه هزار کارمند دارد. در رابطه با دولتی بودن یا نبودن این مرجع نظارتی، به نظر می‌رسد همانگونه که در خصوص شورای عالی بورس گفتیم، SEC نیز یک مرجع غیر دولتی به شمار می‌رود، ولو بنا به تصریح قسمت الف بخش 4 قانون بازار اوراق بهادار (1934)⁵، تمامی اعضای آن را رییس جمهور آمریکا و مجلس سنا مشترکاً انتخاب کنند. بنابراین در مورد SEC نیز باید گفت که مرجعی غیر دولتی است که در آن نمایندگان دولت حضور دارند و از این طریق دولت می‌تواند نظرات خود را به کرسی اجرا بنشاند.

1. The Securities and Exchange Commission.

2. نام این قوانین در صفحه 6 همین نوشتار آمده است.

3. تمامی قوانین و مقررات مربوط به بازار اوراق بهادار آمریکا و بالاخص مقررات و جزئیات مربوط به SEC در قسمت (3-2-)، برگرفته از این آدرس اینترنتی است: www.sec.gov. لذا در ادامه از ذکر این منبع به جهت تکرار خودداری می‌کنیم.

4. The Blue Sky laws.

5. (...Five commissioners to be appointed by the President by and with the advice and consent of the Senate...).

چهار بخش تشکیل دهنده SEC که البته بنا به قسمت الف بخش 4 قانونی که پیشتر ذکر شد به آنان اختیار تفویض اختیارات نیز داده شده است و جملگی در لوای ریاست این کمیسیون فعالیت می-کنند، به نام‌های بخش تأمین مالی شرکت¹، بخش تنظیم بازار²، بخش مدیریت سرمایه‌گذاری³، و بخش اجرا⁴ می‌باشند. هر یک از این بخش‌ها قسمتی از وظایفی که در قوانین مختلف برای کمیسیون پیش‌بینی شده است را انجام می‌دهند و البته هر بخش دارای یک رییس است که از سوی ریاست SEC تعیین می‌شود. در مقام مقایسه با سیستم نظارتی کشورمان، می‌توان گفت که در آمریکا نیز بخش نظارتی، ساختار دو بخشی دارد؛ چرا که خود SEC به سازمانی چون مرجع مقررات‌گذاری بخش مالی⁵ یا FINRA، تفویض اختیاراتی نموده است که به موجب آن، این مرجع وظیفه اجرای مقررات را بر عهده گرفته است؛ امری که در ایران توسط سازمان بورس و اوراق بهادار انجام می‌گیرد. بخش تنظیم بازار در کمیسیون SEC (که بنا به مطالب فوق الذکر، برای مرجع FINRA سیاست‌ها و خط مش‌های کلی را به منظور اجرای بهتر ترسیم می‌کند)، وظایف متعددی را بر عهده دارد. وظیفه اصلی بخش تنظیم بازار کمیسیون، نظارت بر فعالیت کارگزاران، معامله‌گران، تشکل‌های خودانتظام و شرکت‌های حمایت از سرمایه‌گذار است. تشکل‌های خودانتظام تحت نظارت بخش تنظیم بازار عبارتند از: بازارهای اوراق بهادار⁶، کانون ملی معامله‌گران اوراق بهادار⁷، هیأت تنظیم مقررات اوراق بهادار ایالتی، اتاق‌های پایاپای، عاملان انتقال و پردازش‌گران اطلاعات اوراق بهادار. گفتنی است که تأسیس تشکل‌ها و نهادهای خود انتظام منوط به تأیید SEC است و اساس نامه‌های آنان - نظیر چیزی که در ایران وجود دارد - می‌بایستی به تأیید مرجع مذکور برسد.

حال که با شمای کلی ارکان نظارتی حاکم بر بازار سرمایه آمریکا آشنا شدیم، بد نیست اشاره‌ای هم به اهم اختیارات SEC داشته باشیم؛ اعمال مهم‌ترین قوانین حاکم بر بازارهای اوراق بهادار و وظیفه SEC است. قوانین مذکور اختیارات گسترده‌ای به منظور اجرای مناسب مقررات به این نهاد اعطا کرده‌اند. SEC هم مقررات آیین‌نامه‌ای لازم برای اعمال قوانین را تصویب می‌کند⁸ و هم اختیارات

1. Division of Corporation Finance
2. Division of Market Regulation
3. Division of Investment Management
4. Division of Enforcement
5. FINRA (Financial Industry Regulatory Authority)
6. Stock Exchanges
7. National Association of Securities Dealers (NASD)

8. حال آنکه در کشور ما چنانکه پیشتر بیان گردید، تصویب آیین‌نامه در مفهوم اخص از وظایف منحصر هیأت دولت است و شورای عالی بورس و (به طریق اولی) سازمان بورس در این خصوص اختیاری ندارند.

شبه قضایی برای کشف و تحقیق در مورد تخلفات و منع اشخاص از تخلف از مقررات حاکم بر بازارهای اوراق بهادار دارد. صدور مجوز فعالیت برای نهادهای مالی فعال در بازار اوراق بهادار نیز در صلاحیت SEC قرار دارد.

حال در اینجا لازم می‌نماید به تعامل بین SEC به عنوان مرجع نظارتی با نهادها و تشکلهای خود انتظام پردازیم. برای شروع باید بگوییم که در آمریکا به صراحت در بخش 19 قانون بازار اوراق بهادار مصوب 1934، این امر پیش‌بینی گردیده که تمامی مقررات و حتی دستورالعمل‌های پیشنهادی نهادهای خودانتظام می‌بایستی به تأیید کمیسیون اوراق بهادار و بازار SEC برسد¹ (Carson, 2011). بنابراین، در آمریکا بین نحوه تنظیم مقررات و رویه عملی مغایرتی وجود ندارد. با این وجود، مشابهتی که بین ایران و آمریکا وجود دارد در نحوه تفویض اختیارات مقررات‌گذاری است که هر دو از طریق قانون‌گذاری مجلس (و در آمریکا در سطح فدرال) صورت پذیرفته و حدود و ثغور آن نیز تا حدی مشخص شده است.

در پایان این بخش و با لحاظ توضیحات مذکور به این نتیجه می‌رسیم که «نهادهای خود انتظام» به مفهوم واقعی کلمه، و آن سان که اکثر فرهنگ لغت‌ها اشعار داشته‌اند، خود انتظام نیستند و تحت نظارت شدید مراجع غیر دولتی - که در آنها نمایندگان دولت حضور دارند - فعالیت می‌نمایند؛ به عبارت دیگر می‌توان گفت که حداقل در بازارهای سرمایه ایران و آمریکا و با لحاظ احکام قانونی و شواهد عینی، خود انتظامی مطلق حاکم نیست و این مسئله بیشتر به شکل یک غلط مصطلح برای افراد عامه در آمده که با شنیدن عبارت «نهاد خود انتظام»، انحاء اختیارات را برای آن متصور می‌گردند. زیرا چنانکه پیشتر بیان شد، شورای عالی بورس و سازمان بورس و اوراق بهادار در ایران و کمیسیون بازار و اوراق بهادار و مرجع مقررات‌گذاری بخش مالی در آمریکا، نظارت فائقه‌ای بر نهادهای خود انتظام اعمال می‌کنند. البته این نکته نباید مغفول بماند که نهادها و تشکلهای خود انتظام من حیث المجموع، اقدامی مثبت در جهت کوچک نگه داشتن بخش دولتی در بازار سرمایه بوده‌اند.

4- نتیجه گیری:

با توجه به آنچه در این مقاله گفته شد، نتایج ذیل به دست می‌آید:

1. «نهاد خود انتظام» یا به بیان دقیق‌تر شیوه اعمال کنترل «خود انتظامی» در مفهوم اخص در فعالیت‌های اقتصادی جامعه وجود دارد، ولو از آن در بخش‌های دیگری چون جرم‌شناسی،

1. No proposed rule or change shall take effect unless approved by the commission.....)

روان شناسی، نظام مطبوعات و حتی علم پزشکی نیز استفاده می‌گردد. لذا برای ارایه تعریفی جامع، علاوه بر داشتن دانش حقوقی، توجه به بایسته‌های علم اقتصاد نیز ضروری می‌نماید.

2. به عنوان یک تعریف جامع از نهاد های خود انتظام که به اعتقاد ما بهتر می‌تواند زوایای حقوقی - اقتصادی آنها را تبیین نماید، می‌توان گفت که: «نهادهای خودانتظام نهادهایی هستند که به منظور نظام‌مند ساختن امور مربوط به یک حرفه، صنعت، تجارت و غیره، به مجوز قانون و البته در مواقعی مصوبات هیات دولت، به وجود می‌آیند. در این نهادها که دست‌اندرکاران مجموعه‌ای واحد فعالیت می‌کنند، دور هم جمع شده و با توافق یکدیگر به ایجاد مقررات و قواعدی که مبنای رفتار آنهاست اقدام می‌کنند که البته حسب مورد این مقررات و قواعد می‌بایستی به تأیید مراجع نظارتی (برای مثال SEC یا سازمان بورس و اوراق بهادار) در همان فعالیت یا صنعت یا تجارت برسند.

3. از میان مزایای وجود این قبیل نهادها می‌توان به انعطاف‌پذیری بیشتر در تنظیم مقررات، متابعت بیشتر از قوانین، ایجاد یک سری قواعد اخلاقی و پایبندی بیشتر به آنها، تقلیل هزینه‌ها، رقابت‌پذیری در عرصه بین‌الملل و در نهایت رشد و توسعه نظام اقتصادی کارآمد اشاره نمود. البته بحث از مزایا و معایب نهادهای خود انتظام خود نوشتار جداگانه‌ای را می‌طلبد، چرا که رابطه همبستگی با شاخصه‌هایی چون دخالت دولت، منشأ تفویض اختیار، میزان نظارت عموم مردم بر این نهادها، میزان پاسخگویی به دولت، تنظیم مقررات، حل و فصل اختلافات اعضاء و در نهایت ضمانت اجراها دارد؛ بنابراین موارد یاد شده مستفاد از نظریات حقوقدانان و اقتصاددانان بوده که صرفاً برای تشحیذ ذهن در اینجا آورده شده است.

4. با تحلیل ارکان و نحوه نظارت مراجع غیر دولتی بر این نهادها، این نتیجه حاصل می‌آید که نهادهای خود انتظام در بازار سرمایه، برخلاف ظاهر لغوی آنها، اختیارات گسترده‌ای ندارند، و صد البته همین ظاهر لغوی موجب بروز اشتباه مصطلحی میان حقوقدانان و اقتصاددانانی شده است که ساز و کار این قبیل نهادها را مورد مطالعه و مذاقه قرار نداده‌اند. در رابطه با چرایی این امر باید قایل بر این بود که در هیچ نظام اقتصادی نمی‌توان «دخالت» یا به زعم برخی صاحب نظران، «نظارت» دولت را در امور افراد نادیده گرفت. به بیان دقیقتر بدون حضور نمایندگان دولت در قالب و ساختار مراجع غیر دولتی، یا به وضع کارآمد حاصل نمی‌گردد یا بر فرض که به وضع کارآمد نایل آییم، معیارهای دیگری چون

عدالت اجتماعی، دوری از فردگرایی افراطی در بازار آزاد و رفاه همگانی مغفول خواهند ماند.

5. مراجع غیر دولتی ناظر بر بازار سرمایه و بالاخص نهادهای خود انتظام، دو رکنی است که در ایران شورای عالی بورس و سازمان بورس و اوراق بهادار و در آمریکا کمیسیون بازار و اوراق بهادار (SEC) و مرجع مقررات گذاری بخش مالی (FINRA)، عهده‌دار این امر هستند؛ شایان ذکر است که شورای عالی بورس و SEC بیشتر در تعیین خط مشی‌ها و سیاست گذاری‌های لازم فعالیت می‌نمایند و اقدامات اجرایی را دو مرجع دیگر (در ایران سازمان بورس و در آمریکا FINRA) انجام می‌دهند. در همین راستا، با استقرایی که در مجموع قوانین و مقررات بورسی در ایران و آمریکا به عمل آمد به این نتیجه رسیدیم که هم در ایران و هم در آمریکا، شکل‌گیری نهادهای خود انتظام و تأیید اساس‌نامه آنها منوط به تصمیم موافق نهادهای ناظری است که بر شمرديم. در خصوص مقررات و دستورالعمل‌هایی هم که این نهادها وضع می‌نمایند یا به بیان دقیقتر تدوین می‌کنند، اجرایشان وابسته به تأیید مراجع دولتی فوق‌الذکر است که با کمی تفاوت‌های جزئی که پیشتر بیان گردید در ایران و آمریکا تقریباً یکسان است.

Archive

منابع و مأخذ:

1. باقری، محمود (1390)، نقش حقوق شرکت‌ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی چاپ اول، تهران.
2. دادگر، یداله (1389)، مالیه عمومی و اقتصاد دولت، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، انتشارات نور علم، چاپ پنجم، تهران.
3. قربانی لاجوانی، مجید، (1386). نظام حقوقی بازار اوراق بهادار ایران با مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا، پایان نامه برای اخذ درجه دکتری، دانشگاه تربیت مدرس.
4. مشاوران و کارشناسان مدیریت پژوهش (گروه نویسندگان 1389)، نهاد های مالی و راهنمای قانون بازار اوراق بهادار، جلد اول، شرکت اطلاع رسانی و خدمات بورس تهران.
5. محمد زاده، قاسم، (1390)، خودنظام دهی در حقوق مطبوعات، پایان نامه برای اخذ درجه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه علامه طباطبائی.
6. هادی فر، داود (1389)، نهاد های حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و ساز و کار اجرایی، سازمان خصوصی‌سازی، دفتر مطالعات، آمار و برنامه ریزی، چاپ اول، تهران.
7. Black, John (2003), "A Dictionary of Economics", Oxford University Press.
8. Black, Julia (1996), "Constitutionalizing Self regulation", The Modern Law Review Limited (MLR 59:1, January), Published by Blackwell Publishers.
9. "Cambridge Dictionary" 2005 (published by Cambridge University Press)
10. Carson, John (2011) "Self-Regulation in Securities Markets", Policy Research working Paper 5542, The World Bank Financial and Private Sector Development, Global Capital Markets Department, Securities Markets Group.
11. Demarzo, Peter M, and Coworkers (2005), "Self-Regulation and Government Oversight", Review of Economic Studies 72, 687-706.
12. Garner, Bryan A (2010), "Black's Law Dictionary", Printed in the US, Thomson West Publications.
13. "Longman Dictionary of Contemporary English" (2009), Pearson Longman Publications, Printed in China.
14. Ogus, Anthony (1999), "SELF-REGULATION", No. 9400, University of Manchester.
15. [Online Source] "All the laws and bylaws, approved in relation with securities and exchange market (Capital Market)", Available at: <http://www.sec.gov/rules>.

16. [Online Source] "Self-regulation Theory or SRT is a system of conscious personal health management" which is available at: <http://www.Wikipedia.com/SRT>.
17. "Oxford Advanced Dictionary of English Language", 7th Edition, Oxford university press.
18. Priest, Margot (1998), "The Privatization of Regulation, Five Models of Self-regulation", Ottawa Law Review, Volume 29.
19. "Random House Reference", Merriam Webster Unabridged, 2001, published in the US.
20. Roy F Baumiester & Todd F Heatherton, 1996, "Self-regulation Failure; An Overview", Psychological Inquiry, Vol.7, No.1.
21. "Webster's Third New International Dictionary of the English Language, Unabridged", published originally in 1961, edited in 2008.

Archive of SID