

شماره ترتیب چاپ: ۷۷۹
شماره چاپ سابقه:
شماره دفتر ثبت: ۳۰۳



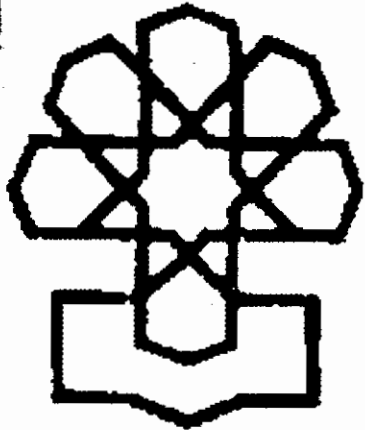
دوره ششم - سال دوم
۱۳۸۰ - ۱۳۸۱
تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۵/۲۱

گزارش کارشناسی درباره لایحه:

استفساریه ماده ۹۵ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۹) و بند «ط» تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور

موضوع: ایجاد بورس کالا و فلزات و رفع ابهامات آن

کتابخانه و مراجعات
کتابخانه و مراجعات
شماره: ۱۴۴۰
تاریخ: ۱۳۸۰/۷/۱۲



برنامه و بودجه و محاسبات

کمیسیون های ارجاعی

کد موضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۱۷۹

معاونت پژوهشی
شهریور ۱۳۸۰

کار: دفتر بررسی های اقتصادی

استفساریه ماده ۹۵ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۹) و بند «ط» تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور
موضوع: ایجاد بورس کالا و فلزات و رفع ابهامات آن

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۱۷۹

۱- مقدمه: معرفی بورس کالا

بورس کالا یک مکان متشکل و سازمان یافته برای داد و ستد کالاهای خام از جمله محصولات کشاورزی (گندم، پنبه و...)، فلزات (طلا، نقره، مس، آلومینیوم و...)، فرآورده‌های انرژی (نفت و مشتقات نفتی و...) و غیره است. در این مکان، تحویل فیزیکی کالا می‌تواند رخ ندهد و برخلاف مبادله نقدی کالاهای موجود در بازار، اوراق تنظیم شده قراردادهایی برای تحویل کالا (در قیمت و زمان معینی در آینده) داد و ستد می‌شود. این قراردادها ممکن است چندین مرتبه پیش از سررسید مبادله شوند.

در مورد کالاهایی که در بورس کالا تنظیم قرار داد می‌شوند موارد زیر باید رعایت شوند:

۱- استاندارد باشند و در مورد کالاهای کشاورزی و صنعتی حالت اولیه، خام و فراوری نشده داشته باشند.

۲- کالاهای فاسد شدنی عمر کافی داشته باشند تا تحویل آن‌ها، در زمان تعیین شده با مشکل مواجه نشود.

۳- قیمت نقدی کالا هنگام تنظیم یا مبادله قرارداد نباید آن قدر نوسان داشته باشد که موجب بی‌اطمینانی و عدم ثبات بازار کالا شود، چرا که این بی‌اطمینانی و عدم ثبات به مفهوم وجود خطر و سود بالقوه است.

تفاوت بورس کالا با بورس اوراق بهادار در این است که در بورس کالا، قراردادهای

تحويل آتی یک کالای مشخص (در قیمت و زمان معین) مبادله می‌شود، اما در بورس اوراق بهادار سهام مالکیت یک شرکت مبادله می‌شود. تالار بورس کالا نیز نمایی متفاوت از عملکرد بورس اوراق بهادار دارد. اغلب بورس‌های کالا به چند جایگاه یا حلقه تقسیم می‌شوند که در آن معامله‌گران در برابر یکدیگر قرار می‌گیرند. هر جایگاه برای داد و ستد یک یا چند قرارداد آتی طراحی شده است و این جایگاه‌ها معمولاً به شکل سطوح هشت ضلعی در تالار مشخص می‌شوند که هر کدام به داد و ستد یک یا چند قرارداد آتی اختصاص دارد.

برخلاف سهام شرکت‌ها در بورس اوراق بهادار که می‌توان آن را برای مدت زمان طولانی و نامحدود نگه داشت، قراردادهای آتی بورس کالا، عمری محدود دارند و منتهی به زمان تحويل کالایند. مزیت اصلی آن‌ها، ایجاد مصونیت در برابر خطر ناشی از نوسان‌های قیمت برای تولیدکنندگان و کسب سود به سبب تغییر قیمت برای خریداران است. این قراردادها بیش از آن‌که برای خرید و فروش کالا به کار روند، به منظور مصونیت جستن در برابر خطر نوسان قیمت یا سود بردن از تغییرات قیمت استفاده می‌شود. واژه «آتی» نیز به مفهوم آن است که در این گونه قراردادها، کالای مشخصی در تاریخ تعیین شده آتی، تحويل می‌گردد. خریداران قرارداد آتی، بر سر یک قیمت ثابت برای خرید کالای مورد نظر از فروشنده به هنگام انقضای قرارداد توافق می‌کنند و فروشنده قرارداد آتی نیز موافقت می‌کند که کالای مورد نظر را به هنگام انقضای قرارداد به قیمت ثابت (تنظیم شده در قرارداد) بفروشد. با گذشت زمان، بهای قرارداد در مقایسه با بهای ثابتی که داد و ستد در آن انجام شده، تغییر می‌کند. این تغییر نیز سود یا زیانی برای مبادله‌گر فراهم می‌آورد. در مواردی، تحويل کالا هرگز رخ نمی‌دهد؛ بدین صورت که خریدار و فروشنده پیش از انقضای قرارداد، جایگاه خود را تغییر می‌دهند: خریدار قرارداد آتی را به فروش می‌رساند و فروشنده قبلی نیز آن‌ها را خریداری می‌کند.

آنچه وجود چنین بازاری را در اقتصاد ایران با اهمیت و ضروری می‌سازد، دستاوردهای کلان اقتصادی بازار بورس کالاها است که برخی از مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر است:

۱- سترون سازی اثر ناپایداری ذاتی قیمت کالاها و محصولات (مانند کشاورزی) و کاهش

بی‌اطمینانی اقتصادی در بخش تولیدی و مصرف آن محصولات، با هدف حمایت از تولیدکنندگان و مصرف کنندگان نهایی محصولات اساسی در ایران؛

۲- تصحیح ساز و کار قیمتگذاری در بازار کالاها؛

۳- کاستن از نیاز مداخله دولت در قیمتگذاری کالاها از طریق رفع ناکارایی نظام بازار آزاد و فراهم آوردن زمینه تعیین قیمت در بهترین سطح ممکن؛

۴- شفاف سازی بازار نقدی کالاها از طریق ارتقای کمی و کیفی انتشار اطلاعات در بازار؛

۵- فراهم آوردن معیاری برای تعیین و پیش بینی رفتار آتی قیمت کالاها و مبنایی برای پیشبرد مذاکرات تجاری در سطح ملی و بین‌المللی؛

۶- گسترش زمینه فعالیت‌های سالم رقابت برانگیز در بازار کالا از طریق تسهیل ورود و خروج آزادانه فعالان بازار و تنظیم و نظارت کارآمد بر فعالیت‌های مربوط؛

۷- تأمین منابع مالی مورد نیاز فعالیت‌های مولد اقتصادی به ویژه در بخش کشاورزی و حذف تأثیر نقش و حضور دلان و واسطه‌هایی که حضورشان در بازار کالاها به زیان تولیدکنندگان اصلی است و باعث افزایش بی‌رویه قیمت‌ها برای مصرف کنندگان نهایی می‌شوند؛

۸- فراهم آوردن زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی لازم برای معرفی ابزارهای مشتق مالی در ایران، از جمله در بخش دارایی‌های بهره‌دار، ارز و شاخص‌های سهام و به کارگیری این ابزارها به ویژه برای رفع نگرانی کلان اقتصادی ناشی از نوسان‌های شدید ارز، قیمت سهام و نرخ‌های بهره در اقتصاد ملی اهمیت دارد.

۲- جایگاه قانونی لایحه

در ماده ۹۵ قانون برنامه سوم، شورای بورس مجاز شده است:

الف) نسبت به راه‌اندازی بورس‌های منطقه‌ای، در سطح کشور در چارچوب قانون بورس اقدام کند.

ب) تمهیدات قانونی لازم برای قابل معامله کردن سایر ابزارهای مالی را در بورس اوراق بهادار علاوه بر موارد مندرج در بند ۲ ماده ۱ قانون تأسیس بورس اوراق بهادار (مصوب

۱۳۴۵/۲/۲۷) را فراهم کند.

ج) نسبت به ایجاد بورس کالا با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط اقدام کند.

همچنین در بند «ط» تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور آمده است:

ط) وزارت صنایع و معادن موظف است در اجرای بند «ج» ماده ۹۵ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نسبت به ایجاد بورس فلزات اقدام و کالاهای فلزی را در بورس عرضه نماید.

۳- موضوع‌های مطرح شده در لایحه

موضوع‌های استفسار شده در لایحه به شرح زیر است:

۱- آیا قانون برنامه سوم، شورای بورس را مجاز کرده تا در چارچوب قانون بورس و با همان مقرراتی که خود براساس آن فعالیت می‌کند نسبت به راه‌اندازی بورس فلز و بورس کالا اقدام کند؟ به عبارت دیگر، در نهایت آیا نام شورای بورس تغییر می‌کند یا قوانین و مقررات مربوط هم تغییر خواهد کرد؟

۲- در صورت مثبت بودن پاسخ به بند ۱، آیا ترکیب شورای بورس باید حسب مورد تغییر یابد؟

۳- آیا استفاده از ابزارهای مالی جدید، موضوع بند «ب»، ماده ۹۵ قانون برنامه سوم برای بورس‌های فلز و کالا هم مجاز است یا آن‌که این ابزارها فقط باید برای فعالیت‌های بورس اوراق بهادار به کار گرفته شود.

۴- شناسایی روح قانونی لایحه در برنامه سوم

نخستین نکته‌ای که در لایحه استفساریه باید به آن توجه داشت، خواسته قانونگذاران در زمان تصویب برنامه است. متن تبصره برنامه در چند مورد صراحت دارد:

الف) مجاز کردن شورای بورس برای ورود به حوزه‌های جدید مثل بورس‌های منطقه‌ای،

بورس های کالا و ابزارهای جدید؛

ب) محدود کردن فعالیت بورس های منطقه ای در چارچوب موجود قانون بورس؛

ج) ملزم کردن شورای بورس به دریافت تأییدیه قانونی برای ابزارهای جدید؛

د) بازگذاشتن دست شورای بورس در ارائه قانون جدید یا فعالیت در قالب قوانین موجود خود، در زمینه ایجاد بورس کالا.

با این اوصاف، بورس کالا باید یک بخش از قانون بورس باشد، ولی اگر نخواهد بورس کالا را در قالب قانون بورس راه اندازی کند، باید قانون بورس کالا را به تصویب مجلس برساند. نکته ای که باید به آن عنایت شود این است که شورای بورس در هر صورت باید در بورس کالا حضور داشته باشد. بنابراین می توان نتیجه گرفت که قانون برنامه، شورای بورس را مختار کرده که اگر مایل باشد در چارچوب قانون بورس و با همان مقرراتی که خود براساس آن ها فعالیت می کند، نسبت به راه اندازی بورس کالا اقدام کند. به عبارت دیگر، این امکان وجود دارد که در نهایت تنها نام شورای بورس تغییر کند، در صورتی که چنین تمایلی وجود نداشته باشد، قانون برنامه این امکان را به وجود آورده که شورای بورس، قانون جدیدی را برای بورس کالا تدوین کند، ولی یگانه شرطی که باید به آن مقید باشد این است که شورای بورس در بورس کالا حضور داشته باشد.

در حالی که شورای بورس بالاترین مرجع بورس کالا بشود، ورود اعضای جدید در شورای بورس امری اجتناب ناپذیر خواهد بود. قانون برنامه، حاکمیت شورای بورس را مجاز کرده که در صورت تمایل در چارچوب قانون بورس و با همان مقرراتی که خود براساس آن ها فعالیت می کند، نسبت به راه اندازی بورس منطقه ای و بورس کالا اقدام کند، یا اگر امر دیگری مطرح شود، براساس قانونی جدید، مراتب فعالیت بورس کالا را فراهم آورد. به این ترتیب، اجباری نیست که در نهایت وضعی به وجود آید که در آن فقط نام شورای بورس تغییر کند. در صورتی که شورای بورس صلاح بداند می تواند قوانین و مقررات جدیدی را برای تشکیل بورس کالا تدوین و آن را برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

نکته قابل توجه این که در متن قانون برنامه سوم هیچ اشاره ای به بورس فلز نشده است. در

واقع در زمان تدوین قانون برنامه، بورس فلز، هیچ مطرح نبود و موضوع بورس کالا به معنای متعارف آن مورد نظر بود. در هر صورت، در طول سال نخست برنامه سوم، به هر دلیل، بورس فلز بر بورس کالا اولویت و تقدم یافته است.

۵- دیدگاه منتقدین

از دیدگاه منتقدین نکته مهم و مشکل موجود آن است که در قانون کنونی - یعنی قانون بورس اوراق بهادار مصوب ۱۳۴۵ - که شورای بورس در رأس این نهاد قرار دارد، ظاهراً در آن سال تصور قانونگذار از ابزارهای مالی مورد داد و ستد در بورس فقط سهام و اوراق قرضه بوده است و به نظر نمی‌رسد که ابزارهای مشتقه کالایی که در بورس کالا داد و ستد می‌گردد مورد توجه قانونگذار بوده باشد. این قانون (قانون بورس اوراق بهادار) دارای مشکلات و خلأهای ساختاری است که از جمله آن‌ها، جایگاه برجسته نظام بانکی در اداره سازمان بورس اوراق بهادار است.^۱ به‌طور مختصر به نظر نمی‌رسد که ترکیب کنونی شورای بورس و هیأت پذیرش را بتوان به عنوان نهادهای ناظر و تنظیم‌کننده بورس فلزات در نظر گرفت و لایحه استفساریه فوق نیز با همین هدف به منظور تعدیل اعضای شورای بورس تنظیم شده تا این که تا حدودی ترکیب اعضا به نفع فعالان صنعتی تغییر یابد، بدین ترتیب که ظاهراً به جای معاون وزیر امور اقتصاد و دارایی، معاون وزیر صنایع و معادن و به همین ترتیب به جای سه نفر کارشناس مالی و اقتصادی به پیشنهاد وزیر دارایی و تصویب هیأت وزیران، کارشناسانی از سوی وزارت صنایع در این شورا حضور یابند. از این رو، ظاهراً هدف آن است که ترکیب شورای بورس و هیأت پذیرش به نحوی که برای فعالیت بورس فلزات برآزنده‌تر باشد تغییر یابد.

از نظر منتقدین، در صورتی که لایحه فوق مانع قانونی در راه اندازی بورس فلزات را از میان بردارد و در نتیجه منجر به راه‌اندازی این نهاد مالی شود، ضمن ساماندهی بورس فلزات و حذف رانت‌های موجود، گام مهمی در اصلاح ساختار اقتصاد به شمار می‌آید. اما در بلندمدت از آن‌جا که براساس بستر قانونی موجود، بورس فلزات در همان چارچوب قانون

۱. قابل ذکر است که در نظام‌های مالی دنیا بازار پول و بازار سرمایه به عنوان دو رقیب به رقابت می‌پردازند.

بورس اوراق بهادار مصوب ۱۳۴۵ فعالیت خواهد کرد. دچار نقایص متعدد ساختاری خواهد بود؛ چنان که بورس اوراق بهادار نیز به سبب جایگاه برجسته نظام بانکی در اداره امور آن. دچار مشکلات کنونی شده است. بنابراین، راهکار اصولی آن است که قانون جامع بازار سرمایه در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و بستر قانونی مناسب برای فعالیت بورس اوراق بهادار و بورس کالا طراحی گردد. به اعتقاد این گروه شورای بورس با ترکیب کنونی و حتی با تعدیلات احتمالی در امور بورس کالا و فلزات، در مقامی نیست که بتواند نقش یک نهاد کارآمد را در تنظیم بازار سرمایه ایران ایفا کند. البته از نظر اینان پیشنهادهایی که از سوی گروه‌های دیگر ارائه شده در این باره که بورس فلزات باید از سوی نهادهای غیرمالی اداره شود نیز صحیح به نظر نمی‌رسد. زیرا بورس فلزات مانند هر بورس کالای دیگر یک نهاد مالی محسوب می‌شود و بنابراین مقام ناظر و تنظیم کننده آن نیز باید یک نهاد مالی باشد. تجربه جهانی نیز دلالت بر همین موضوع دارد و به خوبی نشان می‌دهد که، چون در این بازارها، ابزارهای مالی مبادله می‌شوند، نظارت بر چگونگی عملکرد بازار نیز فقط از سوی یک نهاد مالی امکان‌پذیر خواهد بود.

علی‌الاصول لایحه فوق می‌تواند گام مثبتی در راه‌اندازی بورس فلزات به شمار آید و تصویب آن اقدامی در اصلاح ساختار بازار محسوب می‌شود، اما باید در پی آن، قانون جامع بازار سرمایه نیز مورد توجه قرار گیرد و راه‌حل‌های موقتی که در بلندمدت مشکل ساز خواهند شد (مانند همین لایحه) به عنوان راهکار نهایی مورد توجه قرار نگیرند.

عدم راه‌اندازی بورس فلزات صرفاً به سبب این نارسایی قانونی نیست، بلکه از آن‌جا که بورس فلزات زمینه‌ساز ایجاد شفافیت در بازار محصولات فلزی است. پتانسیل گسترده‌ای برای مخالفت با راه‌اندازی آن به ویژه با توجه به ویژگی‌ها و حساسیت خاص موجود در بازار فلزات وجود دارد؛ اولاً در پاره‌ای از حوزه‌ها، رانت گسترده‌ای به علت تفاوت قیمت با قیمت‌های جهانی وجود دارد که منجر به ایجاد مقاومت در برابر تشکیل بورس فلزات و حذف رانت خواهد شد. ثانیاً بخش بسیار عمده‌ای از داد و ستد فلزات (به ویژه فلزات آهنی) اکنون از طریق شبکه اقتصاد غیررسمی و زیرزمینی صورت می‌پذیرد و به نظر نمی‌رسد که فعالان این بخش به سادگی تن به شفافیت موجود در فعالیت بورس فلزات بدهند. ثالثاً در

حوزه تولید فلزات، بخش دولتی انحصار دارد. وجود انحصار در این حوزه به مجموعه رفتارهایی از سوی این بخش منجر شده که اگر بورس فلزات تشکیل شود و این بخش ناگزیر از عرضه محصولات در این بازار گردد قابل توجیه نخواهد بود. از این رو، یک نیروی مقام دیگر نیز از سوی این بخش وجود خواهد داشت.

۶- پیشنهادها

با توجه به نظرهای مطرح شده، تصویب لایحه استفساریه فوق می تواند گام مثبتی برای راه اندازی بورس فلزات باشد.

اگرچه نظر نهایی درباره نیاز به یافتن یک راه حل بنیادی و اصولی مورد قبول است، اما توسل به ایجاد سازمانی به نام بورس فلز بدون در نظر گرفتن نارسایی هایی که عملکرد این بورس را مختل می سازد، راه حل درستی به نظر نمی آید و حتی در کوتاه مدت هم نباید دنبال شود. مشکل اصلی بازار سرمایه ایران، در واقع نبود یک ساخت فراگیر و فقدان قانون جامع بازار سرمایه است. درباره این موضوع قبلاً ابتدا در سازمان بورس اوراق بهادار تهران و پس از آن در مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی مطالعاتی صورت پذیرفته است. به نظر می رسد که بدون سازماندهی جدید، بورس قادر نخواهد بود که به درستی عمل کند.

با توجه به موارد قید شده در ماده ۹۵ قانون برنامه سوم مبنی بر ایجاد بورس های منطقه ای در قالب قانون بورس، تنظیم و ارائه قانون جدید و ابزارهای مالی مورد لزوم توسط شورای بورس و نیز ایجاد بورس کالا با همکاری دستگاه های ذی ربط می توان چنین استناد نمود:

به دلیل اینکه کارکرد بورس فلز مانند هر کالای دیگر در قالب بورس کالا، اساساً ماهیتی مالی دارد، باید تحت یک نهاد مالی تنظیم و نظارت شود. لذا بند «ط» تبصره ۳۵ قانون بودجه در راستای عملی نمودن بند «ج» قانون برنامه سوم، وزارت صنایع و معادن را به عنوان دستگاه ذی ربط برای همکاری با شورای بورس در جهت ایجاد بورس فلزات و عرضه کالاهای فلزی مکلف نموده است.

نکته ای که باید به آن عنایت شود این است که حتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران، الزامی به دولتی بودن بورس وجود ندارد و در هیچ جا از قانون اساسی، دولت مسئول بدون قید شرط سازماندهی بازار سرمایه معرفی نشده است. براساس قانون اساسی بورس می تواند خصوصی باشد. در وضعیت کنونی که حتی بانک ها که در قانون اساسی به صراحت در حوزه حاکمیتی قرار دارند، به دست بخش خصوصی سپرده شده اند، اصرار در دولتی نگاه داشتن بورس عجیب می نماید.

در مورد بورس فلز، مشکل ساختاری برخاسته از انحصاری بودن عرضه فلز است. با این اوصاف، حتی بودن سازمانی با نام بورس فلز مشکل اقتصاد را حل نمی کند، زیرا دولت در مقام عرضه کننده انحصاری، عامل اختلال بازار باقی خواهد ماند. مشکلات دیگر رانتی، فرع بر موضوع اصلی بالا است.

اگر نتیجه گیری و برداشت مجلس شورای اسلامی درباره لایحه استفساریه فوق الذکر تدوین قانون جامع بازار سرمایه باشد، راه حل مطلوبی در پیش روی اقتصاد کشور گذاشته شده است. باید برای راه اندازی بورس فلزات عزم اجرایی وجود داشته باشد و ایجاد توان کافی برای مقابله و رفع چالش های این بخش، به ویژه در برابر مقاومت های بالقوه از سوی بهره مندان از رانت های موجود، فعالان اقتصاد غیررسمی و انحصارات دولتی، جهت ساماندهی و سازماندهی آن از اهمیت خاصی برخوردار است.