



دکتر حسین عبده تبریزی:

همواره بازنگری در قوانین ضروری است



بازرسی روند شکل‌گیری قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴ به چه شکلی بوده است؟

بحث اصلاح قانون از مدت‌ها قبل مطرح بود و حتی قبل از اینکه من در سال ۱۳۸۲ به‌عنوان دبیرکل بورس و اوراق بهادار انتخاب شوم، مسأله تغییر قانون و اصلاح قانون سال ۱۳۴۵ توسط جمع گسترده‌ای از اهالی حرفه و دانشگاهیان و خود بنده دنبال می‌شد. مثلاً در این زمینه در اواخر دهه ۷۰، سمیناری در دانشگاه شهید بهشتی تشکیل شد و در آن سمینار به ضرورت‌های اصلاح قانون پرداخته شد. اما پیگیری موضوع به‌طور جدی از سال ۱۳۸۲ که فرصت دبیرکلی بورس را یافتیم، دنبال شد؛ روشن بود که نمی‌توان با قانون سال ۱۳۴۵ به مسیر ادامه داد.

بازرسی کاستی‌های قانون سال ۴۵ چه بود که به فکر تدوین قانون جدید افتادید؟

مهم‌ترین کاستی قانون سال ۴۵ به عدم تفکیک مقام ناظر از مقام اجرایی یعنی عدم جدایی داور از بازیکن مربوط می‌شد؛ گویی بانک تجارت و بانک مرکزی در یک مجموعه تعریف شوند یا بانک مرکزی و بانک ملی یا اقتصاد نوین در مجموعه واحدی تعریف شوند. بدیهی است با چنین ساختاری نمی‌توان نظارت و به‌تبع آن

بازرسی نام قانون بازار اوراق بهادار که به میان می‌آید حتماً نامی هم از دکتر حسین عبده تبریزی برده می‌شود چرا که اغلب تصویب قانون را جزو دستاوردهای حضور او به عنوان دبیرکل بورس و اوراق بهادار می‌دانند. هر چند به زعم خودش بحث شکل‌گیری قانونی جدید برای بازار اوراق بهادار از مدت‌ها قبل از سال ۸۲ مطرح بوده. دکتر عبده که معتقد است "قطعاً همواره بازنگری در قوانین ضروری است"؛ با وجود قبول برخی ایرادات وارد، اما قانون سال ۸۴ و قانون مکمل آن در سال ۸۸ را فعلاً پاسخگوی نیازهای بازار می‌داند و تأکید دارد که به جای صرف وقت برای اصلاح دو قانون موجود باید به دنبال ایجاد زمینه‌های مناسب برای تصویب قانون جدیدی باشیم که بر همه نهادهای مالی نظارت واحدی را مستقر کند؛ متن مصاحبه با ایشان در ادامه از نظر تان می‌گذرد.

بازار را توسعه داد؛ از این‌رو، تبدیل یک سازمان متعلق به اعضا (mutual) به یک سازمان خارج از اعضا (de mutual) ضرورت تام داشت. بنابراین، انگیزه اصلی در تدوین قانون سال ۸۴ به ضرورت این جدایی برمی‌گشت. اما در کنار آن، می‌دانستیم می‌باید به دنبال قانونی بود که خیلی طولانی و مفصل نباشد و کوتاه و در موادی محدود بتواند نیازهای بازار را تأمین کند و تصویب آن ساده و سریع صورت گیرد. از جمله نیازهای بازار، غیر از مسأله اصلی تشکیل سازمان نظارتی مستقل از سازمان‌های اجرایی، به مجوزهای تشکیل و ایجاد نهادها و ابزارهای مالی برمی‌گشت. در قانون به دنبال فرصت بودیم که یک بدنه حرفه‌ای بتواند مجوزهای تشکیل شرکت‌های مالی و نیز مجوزهای مهندسی و عرضه محصولات مالی را صادر کند و طبعاً مجموعه سازمان و شورای بورس امروز چنین مرجعی است. بنابراین، قانون توانست چنین فرصتی را فراهم کند که ابزارهای جدید به‌سادگی شکل بگیرد و برای آنها نیاز به قانون مستقل مجلس شورای اسلامی نباشد؛ این دستاورد بزرگی بود که در این قانون ممکن شد و بی‌شک بدون وجود این قانون، امکان تعریف طیف گسترده‌ای از نهادها و ابزارهای مالی وجود نداشت.

چگونه در روند شکل‌گیری قانون سال ۸۴ از چه بورس‌هایی الگوبرداری شد؟

دوستیانی که از سال‌ها قبل به دنبال قانون جدید بودند، همه الگوها را مرور کرده بودند. در واقع به قوانین همه کشورهای توجیه شد و آگاهانه ساختار مقام ناظر واحد (single regulator) انتخاب نشد. تصمیم بر این شد که در یک فاصله زمانی به سمت مقام ناظر واحد حرکت شود و این فاصله در آن زمان ۱۰ سال تعریف شد. بنابراین، تا پایان عمر دولت جدید فرصت است که به سمت الگوی مقام ناظر واحد حرکت کنیم. اما تصمیم‌گیری شد که در عین حال مقام ناظر جدید به‌گونه‌ای تعریف شود که طیف گسترده‌ای از خدمات مالی را دربر بگیرد. در حال حاضر، بخشی از خدمات مالی هنوز بدون مقام ناظر است. مثلاً بیمه چنین مشکلی را با خود حمل می‌کند. در صنعت بیمه ایران کماکان مقام ناظر کار اجرایی هم می‌کند که کاملاً عجیب است و قطعاً نیاز به اصلاح می‌رود. از آن بدتر، بخش‌هایی از اقتصاد مالی ایران است که مقام ناظر ندارد. مثلاً، در حال حاضر صندوق‌های بازنشستگی فاقد مقام ناظر است. یا صنعت خیریه ما فاقد مقام ناظر است. بنابراین، باید در طول دو یا سه سال آینده،

وزارت امور اقتصادی و دارایی بکوشد که مقام ناظر آن بخش‌های مالی را که در حال حاضر وجود خارجی ندارند، تعریف کند. نهایتاً در پایان دولت یازدهم یا در دور دوم فعالیت آن، باید بتوانیم «مقام ناظر واحد» را برای بازار سرمایه تعریف کنیم. بنابراین، در پاسخ به سؤال شما باید گفت که به همه قوانین در مقطع سال ۸۲ تا ۸۴ نگاه شد و در نهایت الگوبرداری از کشورهایی شد که مقام ناظر متعدد دارند و طبعاً الگوی آنها تا حدی اصلاح و بومی‌سازی شد.

چگونه برای تدوین قانون با چه مشکلاتی (به‌لحاظ مجاب افراد ذی‌ربط به‌لحاظ ناآشنایی با بازار سرمایه) مواجه بودید؟

مخالفت جدی برای تصویب قانون جدید نبود. عده‌ای معتقد بودند کار بیشتری باید صورت گیرد، و عده‌ای از دوستان معتقد بودند اشکالاتی در قانون وجود دارد که باید تصویب آن به تأخیر بیفتد. در عین حال، می‌دانیم که همه قوانین در طول زمان باید اصلاح شوند و اگر نظر آن عده تأمین می‌شد که علاقه‌مند به تغییر بودند، طبعاً کمک قابل‌ملاحظه‌ای به بازار نمی‌شد. قانون سال ۱۳۸۸ البته پاره‌ای از کاستی‌های قانون سال ۸۴ به‌ویژه در حوزه اجرایی شدن قانون را مرتفع کرد. بنابراین، می‌توانیم با خرس قاطع عرض کنیم که ضرورت نیاز به قانون را همه احساس می‌کردند و ما مشکل عمده‌ای در بردن قانون به مجلس شورای اسلامی و تصویب آن در مجلس نداشتیم. در واقع، آن قدر که بررسی در دولت طول کشید،

در مجلس طول نکشید. در مجلس بحث زیادی روی مفاد قانون نشد و قانون با سرعت در آخرین روزهای حضور این‌جانب در بورس تصویب شد.

چگونه با توجه به اینکه در زمان تدوین قانون، لایحه‌ای از قبل آماده شده بود، چه شد که در زمان تصویب، برخی مفاد آن تغییر و برخی موارد دیگر وارد شد؟

کسانی که سابقه تهیه قانون در ایران دارند می‌دانند که این موضوع غیرقابل اجتناب است. به‌رحال عده زیادی نماینده و قبل از آن عده زیادی کارشناس دولت، علاقه‌مند به اظهار نظر و اصلاح پیش‌نویس هستند و برای اینکه کل قانون به خطر نیفتد، طبعاً کسانی که پیش‌نویس قانون را دنبال می‌کنند، در مراحل مختلف با توافق و حتی مخالف نظر خود، مجبور می‌شوند با بعضی اصلاحات موافقت کنند تا اینکه مسأله تصویب کل قانون به خطر نیفتد. بنابراین، در مراحل مختلف مجبور بودیم از نظریات منعکس در پیش‌نویس لایحه عقب‌نشینی کنیم. مثلاً در پیش‌نویس یک لایحه نظارتی تعریف شده بود، اما در جلسات بررسی دولت و نیز در جلسات کمیسیون مجلس روشن شد ناچار هستیم به‌لحاظ محدودیت‌های قانون اساسی یک لایحه نظارت را اضافه کنیم و به نظام دولایه‌ای تن داده شد؛ در موارد دیگر اصلاحات جزئی تری وجود داشت؛ مثلاً در مورد ترکیب اعضای شورا، تغییراتی داده شد. اما فکر می‌کنم مهم‌ترین تغییر نسبت به پیش‌نویس لایحه مربوط به دولایه‌ای شدن نظارت باشد و در حوزه‌های دیگر کمتر تغییری عمده در لایحه قانون داده شد.

چگونه به‌زعم برخی کارشناسان؛ اصلی‌ترین ایراد قانون بازار، ساختار حاکمیتی بورس است؛ اساساً به این دیدگاه اعتقاد دارید؛ آیا در زمان تدوین قانون به این مهم پرداخته شد؟

اگر منظور شما از ساختار حاکمیتی همین دولایه‌ای بودن مقام ناظر است، این مشکل البته وجود داشت. اما نکات دیگری را نمی‌بینم که نتوان در چارچوب قانون جاری، نظام حاکمیتی تقویت‌شده‌ای را بر بورس مستقر کرد.

چگونه با توجه به سکوت قانون در برخی موارد، تفسیرهایی هم در مورد آن صورت گرفته؛ از جمله درباره موضوع ماده ۵۷ قانون؛ نظر شما در این باره چیست؟

ماده ۵۷ قانون که شما می‌فرمایید، مربوط به اموال و دارایی‌های سازمان کارگزاران بورس بوده است. در واقع، قانون پیش‌بینی کرده بود که چون سازمان کارگزاران بورس یک سازمان mutual و متعلق به اعضا بوده، بنابراین دارایی‌هایی که در مقطع سال ۸۴ در آن جمع شده بود، متعلق به اعضا بوده و از این نظر، دارایی‌ها باید بین شرکت‌های سهامی بورس و سازمان به‌نوعی تقسیم می‌شد. در اجرا، این اتفاق نیفتاده است؛ و سازمان این دارایی‌ها را عمدتاً در حوزه مدیریت خود قرار داده است. از نظر من، این به‌معنای عدم‌اجرای دقیق قانون بوده و ارتباطی به سکوت یا تفسیر قانون نداشته است؛ قانون در این مورد روشن بوده است. اما به‌رحال این موضوع امروز مورد منازعه و تصمیمات گذشته در این مورد قابل‌بازبینی نیست و یا حداقل ضرورت بازبینی آن وجود ندارد. از این نظر، باید از آن بگذریم و رو به آینده حرکت کنیم. اما اینکه قانون در بعضی از موارد ساکت است، همواره می‌توان آن را اصلاح کرد و در قانون مکمل سال ۸۸ نیز بعضی از نکاتی که قانون سال ۸۴ در آنها ساکت بوده، اصلاح شده است. از این نظر، در آینده نیز می‌توانیم آن مواردی را به‌شکل لایحه اصلاحی مطرح و در مجلس شورای اسلامی به‌تصویب برسانیم که در آن موارد قانون ساکت بوده است. به‌رحال، اگر فکر مقام ناظر واحد مورد قبول باشد، ترجیح من آن است که برای چهار سال آینده، به‌جای اصلاح قوانین موجود، توجه خود را به قانون جدیدی معطوف کنیم که کلیه مقامات ناظر مالی را در



ترجیح من آن است که برای چهار سال آینده، به‌جای اصلاح قوانین موجود، توجه خود را به قانون جدیدی معطوف کنیم که کلیه مقامات ناظر مالی را در سازمان واحدی جمع‌آوری می‌کند و این امکان را به بانک مرکزی می‌دهد که به دنبال سیاست پولی و استقلال باشد



مورد مقام ناظر واحد نوشته‌ام و خط مقام ناظر را دنبال می‌کنم. در فکر آن هستم که در ظرف سه سال آینده، شرایط برای تصویب چنین قانونی آماده شود. در حال حاضر مسائل اجرایی فوری در بورس داریم که باید روی آنها تمرکز پیدا کرد: مثلاً، اینکه مقام ناظر از حوزه‌های اجرا خارج شود. سال‌های طولانی در گذشته به بانک مرکزی فشار آورده شد که از حوزه‌های اجرا خارج شود؛ مثلاً شرکت سرمایه‌گذاری‌ای را که به آن متصل بود، بفروشد و یا حتی از شرکت کامپیوتری وابسته خارج شود. اکنون نیز قدرت زیادی تحت‌نظر مقام ناظر بازار سرمایه گردآوری شده است که به تدریج باید به مقامات اجرایی واگذار شود. وضعیت جاری مالکیت در شرکت سپرده‌گذاری از آن جمله است. اینکه شرکت‌های واسط فقط توسط شرکت سپرده‌گذاری ایجاد شود، خلاف با موازین یک سازمان نظارتی است یا اینکه سازمان نظارتی شاخص تعریف کند و شاخص به بازار بدهد، اشتباه بزرگی است. باید از این حوزه‌های اجرایی خارج شویم. بنابراین، بخشی از وقت من روی این موضوع متمرکز خواهد شد. در مرحله دوم، روی بازار اولیه تأکید دارم و اینکه نباید بورس در مظان اتهام قرار گیرد که در کشور تأمین سرمایه نمی‌کند. بازار سرمایه باید هم خود را صرف افزایش سرمایه و تأمین وجوه برای صنعت و کسب‌وکارها در ایران کند. اصرار بنده بر تشکیل صندوق‌های جدید، صندوق‌های پروژه و صندوق‌های بهره‌برداری از این جنس است. فکر می‌کنم شورای بورس دستور جلسه‌های اجابتی از اصلاح قانون در مقابل خود دارد. با این همه، با اصلاح قانون هم موافقت ندارم، ضمن اینکه فکر می‌کنم حرکت ما به سمت «مقام ناظر واحد» راهی آسان‌تر است. در آن چارچوب می‌توانیم بیمه مرکزی را به یک شرکت بیمه اتکالی تبدیل کنیم و نیز بانک مرکزی را از مسئولیت نظارت بر بانک‌ها که امری مستقل از اعمال سیاست‌های پولی است، آزاد کنیم. بنابراین، ترجیح و اولویت‌هایی که در نظر دارم، پرداختن به فهرست مسائلی است که در آن حداقل برای دو سال آینده، بحث اصلاح قانون مطرح نیست.

سازمان واحدی جمع‌آوری می‌کند و این امکان را به بانک مرکزی می‌دهد که به دنبال سیاست پولی و استقلال باشد.

بازنگری به نظر شما، بازنگری در قانون سال ۸۴ ضروری به نظر نمی‌رسد؟
قطعاً همواره بازنگری در قوانین ضروری است. اما همان‌طور که عرض کردم قانون سال ۸۴ و قانون مکمل آن در سال ۸۸، فعلاً به نیازهای بازار پاسخ می‌دهد. یک رویکرد آن است که هم خود را مصروف به اصلاح این دو قانون کنیم؛ رویکرد دوم آن است که به دنبال تصویب قانون جدیدی باشیم که بر همه نهادهای مالی نظارت واحدی را مستقر کند که بنده بیشتر طرفدار دیدگاه دوم هستم.

بازنگری با توجه به اینکه در زمان قانون بازار اوراق بهادار مقرر شده بود هر دو سال یک بار قانون یادشده مورد بازنگری قرار گیرد و تمامی موارد به‌روز و ابهامات برطرف شود، چرا این مهم تاکنون مورد توجه قرار نگرفته است؟

به نظر من در قانون سال ۸۸ تا حدی این دیدگاه مورد توجه قرار گرفته است، و طبعاً می‌توان اگر ضرورت‌های فوری تشخیص داده شود، نسبت به اصلاح قانون سال ۸۴ اقدام کرد. اما همان‌طور که عرض کردم ترجیح آن است که به سمت قانون جدیدی برویم که «مقام ناظر واحد»ی را تعریف می‌کند.

بازنگری با توجه به حضور فعلی شما در شورای عالی بورس، آیا برنامه‌ای برای رفع نواقص موجود در قانون و بازنگری آن در نظر دارید؟
بورس نسبت به گذشته پیشرفت‌های مناسبی داشته است و طبعاً در حوزه بسیار دیگری باید کار کرد. از جمله می‌توان روی قانون کار کرد. مقاله‌ای در



پرتال جامع علوم انسانی

