

خود انتظامی بود که خود انتظام نیست

۸۴ قانون و نقش عجیب سازمان بورس

دکتر یحیی حساس یگانه
استادانستگاه
حسابداری رسمی

تدوین و تصویب قانون بازار سرمایه مصوب سال ۸۴ در زمان تصویب از اولین اقدامات کلیدی برای تحول و دگرگونی بازار سرمایه ایران بود که مجریان و ناظران این بازار بر ضرورت آن اعتقاد داشتند، زیرا در آن زمان کانون کارگزاران بورس هم ناظر و هم مقام مجری بازار بود که با تصویب این قانون این دو از هم تفکیک شدند. این نکته از دیدگاه من کاری بسیار ارزشمند بود، اما این قانون باز هم با کمی و کاستی هایی مواجه است که ضرورت بازنگری آن را نمایان می کند.

به عنوان مثال در ماده یک بند ۶ قانون بازار اوراق بهادار می گوید که سازمان بورس اوراق بهادار تشکلی خود انتظام است؛ یک تشکل خود انتظام یعنی سازمانی که مردم نهاد باشد و موسس و تصمیم گیرنده سازمان بورس، در صورتی که وقتی وارد ارکان بازار می شویم می بینیم که شورای بورس و اعضایش کاملا منتخب دستگاه های دولتی هستند. در حال حاضر شورای بورس از وزیر اقتصاد، وزیر بازرگانی، رئیس کل بانک مرکزی و اتاق بازرگانی به عنوان نماینده های از بخش خصوصی، دادستان کل کشور و سه نفر خبره مالی بخش خصوصی با مشورت تشکل ها به پیشنهاد وزارت اقتصاد و دارایی تشکیل می شود که ترکیب این اعضا خود گویای یک موضوع است؛ بازم کلید اصلی در دست دولت است و نقش مردم نهادی در آن کاملا تضعیف شده است. از طرفی ریاست این شورا نیز توسط وزیر اقتصاد و دارایی تعیین می شود که این قسمت از قانون نیز خود نیازمند بازنگری است چرا که خود انتظام بودن کاملا با وضعیت کنونی در تضاد است بنابراین اگر قرار است وضع به همین منوال باشد بهتر است واژه خود انتظام را از قانون برداریم زیرا یک سازمان خود انتظام تمام کارهایش حتی تدوین قوانین نیز توسط مردم و نهادهای منتخب قانونی مردمی انجام می شود. از سوی دیگر یک سازمان مردم نهاد چابک است اما به نظر می رسد تنها نکته ای که درباره بازار سرمایه مصداق دارد خودگردان بودن است اما خود انتظام نیست چرا که اگر قرار باشد یک سازمان خود انتظام باشد سازمان های مردم نهاد باید در آن به عنوان یک الگو باشند. همچنین نیاز است تا در برخی از ماموریت ها و وظایف سازمان براساس تجربیات دیگر کشورها تجدید نظر شود. نقطه کلیدی سازمان بورس سهامی عام بودن شرکت ها یا همان مشارکت مردم در بازار سرمایه است. در همه بورس های دنیا شرکت های سهامی یک هیات ناظر دارند در صورتی که در ایران برای شرکت های سهامی این هیات ناظر تجلی چندانی ندارد که این امر نیز خود ناشی از نبود قانونی حاکمیت شرکت هاست. حال اگر بخواهیم از دیدگاه تخصصی، حسابداری و حسابرسی به ماجرا بنگرم باید بگویم که استانداردهای حسابداری و حسابرسی فرایند جابجایی ثروت را ایجاد می کند، مثلا اگر بگویم نرخ ارز را این طور تسعیر کنید که سود و زیانش در صورت های مالی درج شود باید طوری این استانداردها تدوین شود که منافع همه در نظر گرفته شود و بورس هم در راستای منافع سهامی عام عمل کند.

به همین دلیل ترکیب کسانی که این استانداردها را تدوین می کنند باید ترکیبی از تمام اهالی بازار سرمایه به معنی بسیار عام باشد و همه ذی نفعان و فعالان در این استانداردها سود ببرند. مثلا در سال ۱۹۷۳ در بورس نیویورک یک ستاد بزرگ تحقیقاتی تشکیل شد که همه ذی نفعان در آن دخالت داشتند و وظیفه آن تدوین چارچوب های نظری است که استاندارد شماره ۱۳ درباره حسابداری اجاره ای سرمایه ای و خرید اسقاطی از نتایج این ستاد بود. در این استاندارد که در زمان خود منافع تمام ذی نفعان در نظر گرفته شده بود ۴ شرکت وجود داشت که بعد از دوسال سروصدای شرکت های سرمایه گذاری مسکن و یا آنها که دستی در خرید و فروش مسکن داشتند، درآمد که این قانون بعضی از منافع آنها را در نظر نمی گیرد و بدین ترتیب این گروه نماینده ای را برای تغییر آن استاندارد تعیین و نسبت به تغییر آن اقدام کرد. منظور بنده از این مثال این است که تدوین استاندارد فرایندی ملی است بنابراین باید از تمام گروه های ذی نفع در تدوین آن استفاده کرد.

شاهین چراغی
مدیرعامل کارگزاری
مهرافرین

واقعیت در یک جمله این است که قانون مصوب سال ۱۳۸۴ نیاز به بازنگری دارد، چرا که نقشی که برای سازمان بورس در آن دیده شده که بسیار عجیب است. در این قانون تمام قدرت را رییس سازمان برعهده دارد در حالی که به نظر من دبیرخانه شورای بورس باید از خود بورس جدا شود.

شورای بورس عملا دبیرخانه مستقل ندارد در حالی که در قانون قبل دبیرخانه بورس مستقل بود اما در قانون فعلی رییس سازمان بورس دبیرشورای بورس است.

براساس قانون بازار سرمایه، نهاد ناظر، قانون را مصوب، اجرا و حتی در مواقع لزوم محاکمه می کند در حالی که هر کدام وظایف متفاوت دارد و نباید تمام این قدرت در دست یک نهاد متمرکز شود.

اگر از بیرون به ماجرا بنگریم می بینیم در هر ۳ رکن قدرت در سازمان بورس است و بورس فاقد یک نوع دبیرخانه مستقل است. به عنوان مثال در حال حاضر شاکیان برای ابزار شکایت خود از بورس به دبیرخانه مراجعه می کنند و شورای بورس که خود قدرت را در دست دارد باید به شکایتی خود رسیدگی کند و این اصلا درست نیست. این قانون از نظر ساختاری با چالش های بسیاری روبروست زیرا استقلال شورای بورس در آن کاملا زیر سوال می رود.

از سوی دیگر میان شورای بورس و فعالان بازار سرمایه فاصله بسیار زیادی وجود دارد زیرا این شورا حتی یک وبگاه برای انتشار مصوبات خود هم ندارد در نتیجه من معتقدم وقتی که قدرت در یک سازمان کاملا تجمیع شود سلامت آن سازمان و بازار در بلندمدت به خطر می افتد.

از دیگر مشکلات این قانون انتخاب اعضای شورای بورس است که کاملا دولتی است. فضای حاکم بر شورای بورس دولتی بوده و تقریبا تمام اعضا را وزیر اقتصاد تعیین می کند در حالی که علاوه باید کانون نهادهای سرمایه گذاری و کارگزاران هر کدام یک عضو داشته باشند و سه خبره مالی نیز کاملا توسط بخش خصوصی انتخاب شود.

در پایان باید گفت اگرچه قانون سال ۱۳۸۴ تحولات بسیاری را در بازار ایجاد کرده است اما عملا نیازمند اصلاحات است و باید به روز شود.