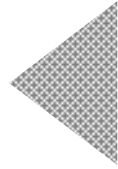


تحلیلی بر طرح واگذاری سهام عدالت (۱)



ایمان حقیقی

بخش اول: مباحث تئوریک

۱- مقدمه

به اعتقاد بسیاری از محققین اقتصادی، جامعه عادلانه یکی از مباحث اقتصاد هنجاری، اخلاق و فلسفه است. اما ادبیات اخیر اقتصادی با بررسی موشکافانه رابطه برابری و کارایی در زمینه‌های مختلف، نشان داده است که از لحاظ نظری و تجربی (و در حیطه اقتصاد اثباتی) نیز می‌توان به انحاء مختلف به اثبات رساند که یک جامعه بدون عدالت، به کارایی نخواهد رسید.

در آموزه‌های دینی و تاریخی ما، از برپایی عدالت در جامعه به عنوان یکی از ویژگی‌های جامعه متکامل یاد شده است. اما جدای از آموزه‌های مذهبی و اخلاقی، امروزه شکاف طبقاتی در همه کشورها جزو اصلی‌ترین چالش‌های حکومت‌ها محسوب می‌شود. در حال حاضر، برطرف کردن تبعیض، فقر و نابرابری‌های اقتصادی هدف بیشتر حکومت‌های مردمی و دموکراتیک دنیا است و بسیاری از حکومت‌ها برنامه‌های وسیعی برای عدالت اقتصادی دارند که گاهی از مقبولیت زیادی در میان عامه مردم برخوردار است. به شکلی که، اندک اندک شاخص‌های عدالت و برابری به عنوان یکی از شاخص‌های توسعه یافتگی در دنیا مطرح شده است و حتی پارادایم نیازهای اساسی به عنوان یکی از نظریات مطرح توسعه اقتصادی در دهه‌های اخیر، بر شالوده کاهش فاصله طبقاتی بین فقیر و غنی استوار گشته است.

در کشور ما نیز بی‌عدالتی یکی از معضلاتی است که مشکلات متعددی را برای مردم ایجاد کرده است. در راستای رفع این مشکلات، دولت مصمم است که از فاصله بین فقیر و غنی در کشور بکاهد و به همین منظور برپایی عدالت را به عنوان اولویت اول در دستور کار خود قرار داده است. در همین راستا طرح واگذاری سهام عدالت به منظور افزایش ثروت خانوارهای ایرانی در ماه‌های اخیر آغاز شده است و به شدت پیگیری می‌شود. اما به علت سرعت در اجرایی شدن آن، مورد انتقادات شدیدی واقع شده است. در این نوشتار به بررسی این انتقادات پرداخته‌ایم و تا حد ممکن استدلال‌ها و مستندات موجود را نیز ذکر کرده‌ایم. اما پیش از آنکه به بررسی طرح واگذاری سهام عدالت بپردازیم، مرور مختصری بر رویکردهای اقتصاددانان به برابری و رابطه آن با کارایی و دیگر مبانی نظری طرح داشته‌ایم، سپس به

تفصیل در بخش بعدی، بحث در مورد این طرح را آغاز خواهیم کرد.

۱-۱- رویکردهای مختلف به رابطه برابری با کارایی در علم اقتصاد

در بحث رابطه برابری و کارایی در علم اقتصاد، سه رویکرد مختلف در ادبیات تحقیقات اقتصادی می‌توان یافت:

➤ دسته اول رویکردهایی هستند که برابری و کارایی را متعارض دانسته و ادعا می‌کنند که دستیابی توامان کارایی و برابری ممکن نیست. این رویکرد در ادبیات قدیم اقتصاد بسیار به چشم می‌خورد.

➤ دسته دوم رویکردهایی هستند که "برابری در نتیجه" را لازمه کسب کارایی اقتصادی می‌دانند. برای مثال نابرابری در مصرف را به علت داشتن آثار جانبی منفی، مانعی برای دستیابی به سطح بهینه مطلوبیت در کل اقتصاد و لذا متعارض با کارایی می‌دانند. همچنین اثبات می‌کنند که در کشورهای توسعه یافته به علت روی آوردن قشر فقیر به بیمه‌های بیکاری و استفاده از خدمات تأمین اجتماعی، شاهد اشتغال کمتر از بهینه و تولید پایین‌تر از بهینه بوده‌ایم. این گروه در همین راستا گرفتن مالیات از ثروتمندان و اعطای یارانه به فقرا را برای دستیابی به کارایی توصیه می‌کنند.

➤ دسته سوم رویکردهایی هستند که "برابری در فرصت‌ها" را لازمه کسب کارایی اقتصادی می‌دانند؛ اخیراً ادبیات اقتصادی در این زمینه به شدت گسترش یافته است: برخی از اقتصاددانان این گروه استدلال می‌کنند که در صورت نابرابری در فرصت‌ها به خصوص فرصت‌های آموزشی، میانگین سرمایه انسانی کاهش یافته و سرمایه‌گذاری کمتری در سرمایه انسانی صورت می‌گیرد. برخی دیگر معتقدند توزیع متفاوت موجودی اولیه ثروت، بر انتخاب شغل، مسیر دستمزدها و در نتیجه بر مسیر توسعه موثر است. علاوه بر این‌ها گفته می‌شود که در صورت کاهش سطح زندگی فقرا، سطح سرمایه‌گذاری کمتر از سطح بهینه اقتصاد خواهد بود. یک نگاه اجمالی به نظریات نوین اقتصادی در این زمینه نشان می‌دهد که ادبیات اقتصادی به سمتی می‌رود که دیگر نه تنها برابری را متعارض با کارایی نمی‌داند بلکه آن را لازمه دستیافتن به وضعیت بهینه به حساب می‌آورد.

۱-۲- استراتژی‌ها و نظریه‌های توزیع مجدد درآمد و ثروت

همان‌طور که اشاره شد بخش عمده‌ای از نظریه‌های توسعه اقتصادی برابری بیشتر را شرط لازم رشد اقتصادی پایدار می‌دانند، لذا سیاست‌هایی را برای توزیع مجدد درآمد و ثروت پیشنهاد می‌کنند. اما این

نظریات نیز علیرغم اتفاق نظر بر لزوم توزیع مجدد، در چگونگی اعمال سیاست‌های توزیعی پیشنهادات گوناگونی ارائه داده‌اند. در این بخش به برخی از این سیاست‌ها اشاره کوتاهی خواهیم داشت.

متاسفانه ادبیات اقتصادی خارج از اقتصاد توسعه همیشه علاقمند به تعیین چگونگی توزیع درآمد بر حسب عوامل تولید (کار، زمین و سرمایه) بوده است و به چگونگی میزان توزیع درآمد بر حسب گروه‌های درآمدی (چه کسی درآمد دارد و چقدر) اهمیتی نمی‌داده است. اما یکی از سؤال‌های اصلی در اقتصاد توسعه این است که "چرا در کشورهای در حال توسعه عده‌ای بسیار فقیر و در مقابل عده‌ای دیگر بسیار ثروتمند هستند؟" تحلیل و بررسی عوامل تعیین‌کننده واقعی توزیع بسیار نابرابر درآمد مشخص می‌کند که دلیل عمده این پدیده، توزیع بسیار نابرابر منابع و ثروت‌های تولید مانند سرمایه مالی، سرمایه فیزیکی، سرمایه انسانی در دست نخبگان اقتصادی و سیاسی است که به آنها اجازه می‌دهد سهم بیشتری از تولید ملی را کنترل کنند.

اما از آنجایی که برابری بیشتر شرط لازم برای رشد اقتصادی است، ضروری است تا الگوی موجود تراکم سرمایه در جهت منافع گروه‌های پایین درآمدی تغییر کند. به این ترتیب آن گروه از کشورهای در حال توسعه که هدفشان رشد اقتصادی است ناچارند سیاست‌هایی در جهت کاهش فقر و نابرابری اتخاذ نمایند. با توجه به عوامل تعیین‌کننده توزیع درآمد در اقتصاد، سه استراتژی برای دخالت دولت‌ها در جهت کاهش نابرابری مطرح می‌شود:

الف) استراتژی تغییر توزیع درآمد مبتنی بر عوامل (کار و سرمایه): یک روش کلاسیک در اقتصاد این است که دولت‌ها از طریق اتخاذ سیاست‌هایی و با تغییر قیمت‌های نسبی عوامل تولید، استفاده از تکنولوژی تولیدی کاربر (و در نتیجه اشتغال نیروی کار) را افزایش دهند. از یک طرف با واقعی شدن "قیمت‌های تحریف شده کار"^۱ نرخ‌های دستمزد پایین می‌آید و کارفرمایان در فعالیت تولیدی خود نیروی کار را جانشین سرمایه می‌کنند، که این امر سطح کل اشتغال را بهبود می‌بخشد. از طرف دیگر با "تصحیح قیمت تجهیزات سرمایه‌ای"^۲ تولیدکنندگان استفاده از سرمایه گران را کاهش و استفاده از نیروی کار به نسبت ارزان‌تر را افزایش خواهند داد. این امر از یک طرف درآمد جمعیت نیروی کار فقیر را افزایش داده و از طرف دیگر درآمدهای مصنوعی و بالای استفاده‌کنندگان از بازده سرمایه را کاهش می‌دهد. به عبارت دیگر سیاست رفع انحرافات قیمتی عوامل می‌تواند به افزایش اشتغال و همچنین فقر کمتر و برابری بیشتر منجر شود.

ب) استراتژی توزیع مجدد دارایی‌ها: طرفداران این استراتژی عقیده دارند که ریشه اصلی نابرابری‌ها در اقتصاد، توزیع نابرابر مالکیت دارایی‌هاست. لذا برای دستیابی به الگوی برابر اقتصادی باید

مالکیت دارایی‌ها مجدداً توزیع شوند. یک مورد کلاسیک چنین توزیعی، اصلاحات ارضی است که به روستاییان فقیر مربوط می‌شود و هدف آن تبدیل کشتکاران مستاجر به مالکان کوچک است. ایراد این رویکرد که بر توزیع مجدد ثروت‌های موجود استوار است این است که اگر سایر انحرافات نهادی و قیمتی مانع دسترسی مالکان کوچک به مواد اولیه و اعتبارات مالی لازم شوند، این سیاست موفق نخواهد بود. لذا در کنار این سیاست، یک استراتژی دیگر با رویکرد "توزیع مجدد ثروت‌های اضافی پس از رشد" مطرح شده است. به این ترتیب که نسبت معینی از پس‌اندازها و سرمایه‌گذاری‌های سالانه را در قالب برنامه‌های آموزشی و ایجاد اشتغال و مشابه آن به گروه‌های کم‌درآمد تخصیص می‌دهند در نتیجه توزیع مجدد به صورت تدریجی واقع می‌شود. این سیاست از لحاظ سیاسی نیز مقبول‌تر است.

ج) توزیع درآمدی از دهک‌های بالا به دهک‌های کم‌درآمد (مالیات و یارانه): اگر یک

سیاست ملی توسعه بخواد توزیع درآمد را به نفع ۴۰ درصد پایین‌ترین گروه‌های درآمدی بهبود ببخشد ناچار است از اغنیاء مالیات بیشتری دریافت کند (این مالیات می‌تواند در قالب مالیات تصاعدی، مالیات بر ثروت، مالیات بر ارث و ... باشد). اما متأسفانه در اغلب کشورهای درحال توسعه اگرچه ساخت مالیات بر روی کاغذ صعودی است، لیکن در عمل غالباً شکل نزولی دارد. به این معنا که گروه‌های پایین و متوسط درآمدی نسبت به گروه‌های پردرآمد، سهم بالاتری از درآمد خود را مالیات می‌پردازند. زیرا ثروتمندان همیشه راهی برای فرار از مالیات پیدا می‌کنند.

لذا عده‌ای از اقتصاددانان توسعه معتقدند که استراتژی بهینه برای یک سیاست جامع ریشه‌کن کردن فقر، تأمین کالاها و خدمات مصرفی برای فقراست که می‌تواند از محل مالیات‌ها تأمین مالی شود. پروژه‌های بهداشت عمومی، آموزش و ارتقاء سرمایه انسانی، برق‌رسانی، تأمین آب آشامیدنی سالم برنامه‌های کمک‌های غذایی برای فقرا و ... از جمله این سیاست‌ها هستند.

خلاصه اینکه تئوری توسعه اقتصادی برای کاهش فقر و نابرابری مجموعه‌ای از سیاست‌های فوق را توصیه می‌کند. باید سه سیاست مکمل به صورت "سیاست تصحیح انحرافات قیمت عوامل"، "سیاست توزیع مناسب فرصت‌ها" و "سیاست مالیات-یارانه" در کنار یکدیگر و با هدف برابرتر ساختن توزیع درآمد به کار گرفته شوند.

۱-۳- الزامات تبدیل شدن برابری به عدالت

اما بین برابری و عدالت تفاوت‌های دقیقی نهفته است. گاهی رعایت برابری عین تبعیض و بی‌عدالتی است و گاهی عدالت معنایی جز برابری ندارد. اما برای مشخص شدن این تفاوت به دنبال تعریف جامعی برای عدالت گشتیم.

به جرات می‌توان گفت که تعریف امیرالمؤمنین (ع) از عدالت زیباترین و دقیق‌ترین تصویر از عدالت است: «وضع کل شی فی موضعه». شهید مطهری این مفهوم را با عبارتی دیگر اینگونه ذکر کرده است: «اینها کل ذی حق حقه». شاید با اولین نگاه این نکته به ذهن خطور کند که عدالت از مقوله حق است و لذا اجتناب ناپذیر است که بحث تکلیف به میان آید.

در این صورت «مفهوم عدالت این است که استحقاق‌های طبیعی و واقعی در نظر گرفته شود و به هر کس مطابق آنچه به حسب کار و استعداد لیاقت دارد داده شود؛ به این ترتیب با اعمال این استحقاق‌ها، اجتماع حکم ماشینی پیدا می‌کند که هر جزء آن در جای خودش قرار گرفته است^۳». در این اجتماع هر کس با توجه به تکلیفی که انجام می‌دهد مستحق دریافت حق خود خواهد شد. با این توصیفات، یک اقتصاددان ممکن است با گرایش به نظریات متعارف در اقتصاد کلاسیک و نئوکلاسیک به این نتیجه برسد که با تعاریف دینی، عدالت اقتضا دارد که اگر کسی با تلاش خود به موفقیت مادی یا غیر مادی برسد، این اجازه را داشته باشد که تمام نتایج کار خود را برای خود نگه دارد. چرا که «جود یک جریان غیر طبیعی است^۴». و لذا این جامعه، یک جامعه عادل (کارا، در ادبیات اقتصاد متعارف) خواهد بود و اعمال تغییر و دستکاری جامعه، در جهت ایجاد یک جریان غیرطبیعی، مخالف کارایی است.

اما نگاه اسلام محدود به این نگرش نیست. نکته مهم این است که هر فرد چه مسلمان و چه غیرمسلمان باید نقش دیگران را در موفقیت خود مدنظر قرار دهد. تمام موفقیت‌های یک فرد، در قالب اجتماع به دست آمده است، لذا هر فرد موفقیت خود را مدیون تک تک اعضاء اجتماع است. چنانکه امیرالمؤمنین (ع) تاکید می‌کند، «دیار و شهر» در نتیجه کار فرد، «ذی حق» هستند: «آنک مدین بديارک». نتیجه اینکه با وجود مالکیت کامل داشتن هر فرد بر نتیجه و محصول کار خود، هر فرد باید سهم افراد جامعه را از موفقیت خود به آنها برگرداند: «فی اموالهم حق للسائل والمحروم». با عنایت همگانی به این نکته است که جامعه مانند بدنی خواهد شد که سایر اعضا برای نجات عضوی که بیمار است و از آن مهمتر برای نجات کل بدن، بخشی از فعالیت خویش را متوجه اصلاح وضع او می‌کنند^۵.

به همین دلیل است که در دستورات دین مبین اسلام برای اداره کارای جامعه، ابزارهای متنوع توزیع مجدد، به منظور ارتقا سطح زندگی قشر فقیر تعبیه شده است. خمس، زکات، فطریه، وقف، صدقات و ... همه به نوعی در راستای توزیع مجدد در یک اقتصاد عمل می‌کنند. ادعای ما این است که در نبود این ابزارها و یا عملکرد نادرست آنها، اقتصاد در پایین‌تر از وضع بهینه خود قرار خواهد گرفت. به همین منظور تلاش برای کمک مادی و معنوی به اقشار محروم جامعه، به منزله وظیفه اجتماعی برای هر انسان است.

اما علیرغم ضرورت توزیع مجدد در جامعه، نباید فراموش کرد که برقراری عدالت اعم از کاهش فاصله طبقاتی یا کاهش نابرابری درآمدی است. مسلماً برابری کامل درآمدی هرگز معیار عدالت نیست، زیرا تلاش افراد در زندگی متفاوت است و لذا حتی با وجود برابری کامل در فرصتها، به علت استحقاق‌های متفاوت افراد ایجاد یک سری نابرابری‌ها در جامعه مقتضای برقراری عدالت است.

حال اگر با این نگاه به تحلیل سهام عدالت بپردازیم، می‌توان دریافت که طرح واگذاری سهام عدالت در یک پروسه ۱۰ تا ۲۰ ساله بازار جدیدی را در بین افراد خاصی به وجود خواهد آورد. اگر در شروع این فرایند، همه افراد از سهام مساوی برخوردار باشند، از آن جهت که در دسترسی به بسیاری از ابزارهای اولیه برای به کارگیری سهام عدالت، از شرایط یکسانی برخوردار نیستند (برای نمونه با اینکه سرمایه در صورت یکسان در اختیار همه قرار داده می‌شود اما اطلاعات در مورد بازار تولید و سرمایه یا ابزار تولید و دسترسی به کارشناسان برای عموم یکسان نیست) در نهایت، برابری اولیه سهام عدالت تبدیل به نابرابری بلند مدت خواهد شد و در مجموع خانواده‌های فقیر سهام خود را به بخش خصوصی غنی‌تر (حداقل از جهت دسترسی به امکانات و فرصت‌ها) واگذار می‌کنند و نهایتاً از آنجا که قادر به رقابت با متخصصین ماهر و کارکشته در مدیریت سهام خود نیستند، فاصله خود را با اغنیا بیشتر خواهند دید. لذا لازم است یا سهام بیشتری به اقشار محروم‌تر تعلق گیرد، که البته به جهت اثربخشی اندک، با اصل بهینه‌یابی سازگار نیست؛ و یا اینکه تدابیری اندیشیده شود که این قشر نیز بتوانند به دیگر شرایط لازم برای سهام‌دار شدن نیز دسترسی پیدا کنند و به این ترتیب ضمن تأمین عدالت، کارایی اقتصادی نیز بر فعالیت‌ها حاکم گردد.

۱-۳- وضعیت فعلی شاخص‌های عدالت و توزیع درآمد در کشور

بررسی شاخص‌های توسعه که علاوه بر رشد شاخص‌های دیگر گروه‌های درآمدی را نیز مدنظر قرار می‌دهند اهمیت تمرکز بر بهبود مستقیم سطح زندگی پایین‌ترین قشر را قوت می‌بخشد. نگاهی به گزارش‌های مرکز آمار ایران مشخص می‌سازد که در سال ۸۳، درآمد سالانه هر خانوار روستایی ۲ میلیون و ۷۸۸ هزار تومان و هزینه آن سه میلیون ۲۵۴ هزار تومان بوده است که بیانگر حدود ۵۰۰ هزار تومان کسر بودجه خانوار روستایی در سال ۸۳ می‌باشد. از سوی دیگر در همین سال درآمد هر خانوار شهری چهار میلیون و ۷۲۷ هزار تومان و هزینه آن پنج میلیون و ۱۴۸ هزار تومان بوده که بیانگر حدود ۴۰۰ هزار تومان کسری بودجه هر خانوار شهری است. این در حالی است که در دهه منتهی به ۵۶، درآمد سرانه ایران ۲ درصد بالاتر از متوسط درآمد جهان قرار داشت لیکن در دهه منتهی به ۱۳۷۵، ۳۰ درصد زیر متوسط جهانی بود.

در سال‌های اخیر وضعیت اقتصاد کشور به گونه‌ای رقم خورده که بخش اعظم سرمایه‌های ملی به شکل

نامتوازی به یک عده محدود تعلق گرفته است و در مقابل درصد قابل توجهی از خانوارها زیر خط فقر به سر می‌برند که این مساله با رشد جمعیت تشدید شده است. وظیفه دولت در این جا برطرف کردن شکاف موجود است. در همین راستا اقتصاددانان و صاحب‌نظران راهکارهای مختلفی را برای مبارزه با این معضل به دولت پیشنهاد کرده‌اند که طرح سهام عدالت یکی از آنهاست.

هدف این است که تمام نسل‌ها با رفاه روبه رو باشند. لیکن در وضعیت کنونی، مردم و نسل‌ها به صورت کلی دچار فقر ثروتی و درآمدی شده‌اند. فقر درآمدی، عدم کفایت درآمدها برای پوشش هزینه‌های زندگی شرافتمندانه با معیارها و ضوابطی است که ما آن را می‌پذیریم. منظور از فقر ثروتی نیز نداشتن یک لایه پوششی و امنیتی است که خانوار بدانند می‌تواند دست کم برای یک نسل با رفاه کامل و با منطق، برنامه‌ریزی کند.

در این شرایط، طرح واگذاری سهام عدالت در پی کاهش فقر در هر دو شکل آن (درآمدی و ثروتی) است؛ از یک طرف امید دارد با سهام‌دار شدن مردم و ترویج فرهنگ سهام‌داری، ثروت اقشار جامعه افزایش یابد و از طرف دیگر پیش بینی کرده است که استفاده از سود سهام، بر درآمدهای جاری سهام‌داران خواهد افزود. به این ترتیب انتظار این خواهد بود که اگر طرح به درستی و با بررسی همه جوانب موضوع اجرا شود، شاهد ارتقای استانداردهای زندگی هموطنان خود باشیم.

۲- مبانی تئوریک

۲-۱- چستی سهام عدالت

سهام عدالت در واقع سهام شرکت‌های دولتی سودده هستند که توسط شرکت واسط به یک سبد سهامی تبدیل شده‌اند. با تصویب هیات وزیران، مقرر شده است حداکثر به هر یک از اعضای خانوارهای ایرانی ۲ میلیون تومان و برای هر خانواده تا سقف ۱۰ میلیون تومان سهام عدالت با اقساط ۲۰ ساله واگذار شود و مبلغ سهام از محل سود سهام به میزان سالانه ۵ درصد تأمین شود. اعطای سهام با اولویت گروه‌های هدف آغاز و به صورت پلکانی بین سایر اقشار ادامه خواهد یافت. بر طبق برنامه دولت، کلیه خانوارهای کم‌درآمد ایرانی تا دو سال آینده تحت پوشش سهام عدالت قرار خواهند گرفت.

۲-۲- اهداف سهام عدالت و اولویت‌ها

دولت ۷ هدف را از اجرای طرح توزیع سهام عدالت دنبال می‌کند:

۱- افزایش ثروت و ایجاد درآمد دائمی برای خانوارهای نیازمند

۲- توزیع متعادل ثروت در جامعه

۳- تسریع در روند خصوصی سازی

۴- اصلاح ساختار و مدیریت شرکت‌ها

۵- افزایش کارآیی بنگاه‌های دولتی واگذارشده

۶- تقویت بنیه اقتصادی جامعه و رشد پس‌انداز عمومی

۷- ترویج فرهنگ سهامداری و اتکای بیشتر مردم به دارایی‌های مالی.

به این ترتیب اگر طرح واسع با توجه به اهداف و در قالب برنامه چهارم اجرا شود می‌تواند در جهت رفاه عموم ملت با استفاده از سود سالیانه سهام، کوچک‌تر کردن تشکیلات دولت با حفظ قدرت نظارتی، واگذاری امور به مردم و پرهیز از تمرکز ثروت در دست دولت، گام بزرگی بردارد.

اما از آنجا که "ابزار" خصوصی‌سازی در این طرح به عنوان "هدف" مطرح شده است، پیش از پرداختن به طرح لازم است اشاره مختصری به اهداف، فلسفه و پیامدهای خصوصی‌سازی داشته باشیم:

۲-۳- اهداف و فلسفه خصوصی‌سازی

در گذشته به خصوصی‌سازی با نگاه درآمدی و پوشش کسری بودجه نگاه می‌شد، درحالی که پیدایش خصوصی‌سازی بر این اساس بود که چون دولت مشغله حاکمیتی دارد و نمی‌تواند عهده دار تمام امور اقتصادی باشد؛ لذا برای بالا بردن کارایی، بازدهی و بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی، امور را به بخش خصوصی بسپارد. به این ترتیب فلسفه خصوصی‌سازی اشتغال پایدار، افزایش راندمان و اثربخشی در بنگاه‌های اقتصادی است.

پیش از این، خصوصی‌سازی در ایران از طریق مذاکره انجام می‌شد که به علت رانت و فساد ایجاد شده در روند اجرای آن کنار گذاشته شد. روش دوم مزایده و روش سوم واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از طریق بورس بود که تا امروز این دو روش همچنان ادامه دارد. هم‌اکنون شرکت‌هایی که دارای بافت مالی نامناسب هستند از طریق مزایده و شرکت‌های سودده از طریق بورس یا سهام عدالت واگذار می‌شوند. به همین دلیل با طرح سهام عدالت نیز به عنوان نوعی «خصوصی‌سازی انبوه» با در نظر گرفتن مصالح طبقات پایین درآمدی برخورد می‌شود. اما تفاوت‌های این روش با روش‌های سابق و طرح‌های پیشنهادی رقیب (کوپن سهام و طرح مالکیت فراگیر)، آثار و پیامدهای خاصی را بر آن مترتب ساخته است، لذا در بخش‌های بعدی به بررسی این تفاوت‌ها پرداخته‌ایم.

۲-۴- مفهوم خصوصی‌سازی سیاسی

بررسی‌های انجام شده در سال‌های ۶۸ تا ۸۰ حکایت از این دارد که مشارکت در برنامه خصوصی‌سازی و توزیع درآمد به طور عادلانه بین مردم اتفاق نیافتاده است. به عبارتی هدف خصوصی‌سازی کسب درآمد و کاهش تصدی‌گری دولت بوده اما آن طور که همه انتظار دارند مردم به طور مساوی ذی نفع

نبودند و همواره هم یکی از نقاط ضعف خصوصی سازی رعایت نشدن عدالت بوده است.

به همین جهت در جهت بهره‌مند شدن و سهم شدن همه اقشار جامعه در امر خصوصی سازی، طرح سهام عدالت به تصویب رسیده است. این نوع خصوصی سازی را که به دنبال "بهره‌مند ساختن همه مردم از فواید برنامه" است، به جهت جذابیت‌های سیاسی و جلب حمایت مردم، خصوصی سازی سیاسی^۷ نام نهاده‌اند.

۲-۵- تفاوت سهام عدالت با خصوصی سازی‌های متعارف

خصوصی سازی را می‌توان در یک جمله اینگونه معرفی کرد: "سرمایه گذاری اشخاص حقیقی و یا حقوقی غیردولتی و در اختیار گرفتن تمام و یا غالب سهام و اعمال کنترل و مدیریت آزادانه صاحب صنعت، با هدف کاهش تصدی گری دولت". لکن عدم وجود هر یک از فاکتورهای فوق معنا و مفهوم خصوصی سازی را از بین برده و آن را خدشه دار خواهد کرد. با این تعریف انتقال مالکیت شرکت‌ها تا زمانی که کنترل‌های دولتی بر آن اعمال می‌شود به معنای خصوصی سازی نیست بلکه یک انتقال مالکیت ساده است که از وظایف تصدی گری دولت کم نمی‌کند. در مقابل اگر در موردی مالکیت به بخش خصوصی منتقل نشود اما اجرای فعالیت آنها واگذار شود آن را در حوزه خصوصی سازی طبقه‌بندی می‌کنیم. اما امری که در کشور بارها با آن مواجه شده‌ایم این است که شرکت‌های بسیاری وجود دارند که به بخش خصوصی واگذار شده‌اند اما همچنان خرید مواد اولیه، فروش محصولات، صادرات و یا واردات آنها تحت کنترل دولت و قیمت گذاری‌های دولتی بوده است. در نتیجه در این واحدها هرگز خصوصی سازی واقعی اتفاق نیفتاده است. زیرا هدف اصلی خصوصی سازی ارتقا کارایی بنگاه‌ها از طریق افزایش رقابت، بهبود مدیریت و ارتقای کارایی است. در بخش‌های آتی نشان داده می‌شود که طرح سهام عدالت در مرحله اولیه آن تغییر چندانی بر حجم وظایف تصدی گری دولت ندارد. لذا مطابق تعریف فوق نمی‌توان آن را در این مرحله خصوصی سازی دانست. اما از آنجا که طبق برنامه، با آماده شدن زمینه‌ها و ساختارهای لازم، مدیریت شرکت‌ها به بخش خصوصی واگذار می‌شود، نهایتاً همانند روش خصوصی سازی از طریق بورس عمل می‌کند، با این تفاوت که فروش سهام به صورت قسطی انجام می‌شود.

۲-۶- اهمیت شرکت‌های دولتی در ایران و وضعیت آنها

موضوع اصلی بحث سهام عدالت شرکت‌های دولتی هستند. زندگی آحاد مردم ایران از بدو تولد تا لحظه تدفین با شرکت‌های دولتی عجین شده است؛ نان، آب، برق، مسکن، حمل و نقل، بانک و بیمه و همه مایحتاج عمومی مردم این کشور بستگی به عملکرد شرکت‌های دولتی دارد. هرچند ارزش دقیق

دارایی‌های شرکت‌های دولتی برآورد نشده است، براساس آمار غیر رسمی ارزش دارایی شرکت‌های دولتی سه برابر تولید ناخالص داخلی کشور است و بودجه این شرکت‌ها نزدیک به ۵۵ درصد تولید ناخالص داخلی است^۱. از همین رو هیچ سیاست‌گذار اقتصادی نمی‌تواند نسبت به شرکت‌های دولتی بی تفاوت باشد و به سادگی از کنار آن بگذرد.

اما علیرغم اهمیت بالا، این شرکت‌ها با ساختار نامناسب، بهره‌وری پایین و اتلاف گسترده منابع و استفاده از رانت‌های متعدد و عمدتاً در فضای انحصاری یا نیمه انحصاری فعالیت می‌کنند. این وضعیت موجب شده است که به‌رغم میلیاردها تومان سرمایه‌گذاری در سال‌های گذشته (حجم دارایی‌ها بر اساس آخرین برآوردها حدود ۵۰۰ هزار میلیارد تومان است^۲) و تزریق میلیاردها دلار، بازده مناسبی نداشته و سود سهام واریزی مجموع آنها در سال‌های گذشته نسبت به دارایی‌های در اختیار، به قدری ناچیز بوده است که تقریباً می‌توان در مجموع درآمدهای دولت، آن را نادیده گرفت. (در اغلب سال‌ها کمتر از ۵ درصد نسبت به دارایی‌ها) این روند به یکی از معضلات کلیدی رشد و توسعه کشور و پایین ماندن سطح بهره‌وری ملی تبدیل شده است.

علت این امر این است که این شرکت‌ها با منطق بازار تأسیس و حتی مکان‌یابی نشدند، در بسیاری از موارد براساس خواست نمایندگان مجلس یا چانه‌زنی‌های محلی مکان استقرار آنها تعیین شده است، فشارهای اجتماعی تعداد کارکنان آنها را تعیین کرده است، در قیمت‌های مختل شده برنامه‌ریزی کرده‌اند، در انتخاب مدیران آنها شایسته‌سالاری لحاظ نشده است و چندان با مفاهیم رقابت و رقابت‌جویی آشنا نبوده و با آن خو نگرفته‌اند.

از آنجا که بسیاری از شرکت‌های دولتی وضعیت خوبی از لحاظ سوددهی ندارند، تبدیل این شرکت‌ها به ثروت به سادگی امکان‌پذیر نیست. بسیاری از شرکت‌های دولتی که فعال و سودده هستند نیز برای ادامه این روند نیاز به تزریق نقدینگی و منابع جدید دارند و در صورت عدم سرمایه‌گذاری و توسعه، فعالیت سوددهی آنها متوقف خواهد شد. تعداد زیادی از شرکت‌های دولتی شرکت‌های خدمات فنی و مهندسی هستند که ارزش آنها به تداوم فعالیت بستگی دارد. ارزش این شرکت‌ها به نیروی متخصص و حجم قراردادهای آنها است و اگر تغییر در نیروی انسانی این شرکت‌ها رخ دهد و دولت هم کارجدید برای آنها ایجاد نکند، ارزش سهام این شرکت‌ها به شدت افت خواهد کرد. برخی شرکت‌های دولتی هم وجود دارند که با اعمال یک مدیریت صحیح می‌توانند به یک روال سوددهی برسند.

با توجه به این وضعیت و اهمیت این شرکت‌ها اجرای اقداماتی برای بهبود وضعیت آنها یکی از اولویت‌های اقتصاد کشور است که اکنون پس از یک دهه برنامه‌های خصوصی‌سازی بالاخره به برنامه

توزیع سهام عدالت منجر شده است.

در بخش بعدی ضمن توضیح بیشتر، روند حرکت از برنامه‌های خصوصی‌سازی تا وضعیت فعلی برنامه سهام عدالت را بررسی کرده‌ایم.

۲-۷- دلایل گرایش به سوی سهام عدالت در دولت‌ها

بانک جهانی و برخی کشورها به چند دلیل، خصوصی‌سازی کوپنی^۱ و انبوه را پیشنهاد کردند: یکی اینکه حجم شرکت‌های دولتی در این کشورها بسیار زیاد است و واگذاری غیرانبوه موجب طولانی شدن فرآیند خصوصی‌سازی می‌شود. دیگر اینکه با اتخاذ این شیوه، مقاومت کمتری در مقابل روند خصوصی‌سازی شکل می‌گیرد. چرا که شیوه‌های دیگر خصوصی‌سازی با مقاومت اقشار مختلف به ویژه کارگران رو به رو است. سومین دلیل نیز نبود بخش خصوصی قدرتمند در کشور است که بتواند این حجم از شرکت‌های دولتی را خریداری کند. به علاوه تاکید بر استفاده از بازار سرمایه برای جذب سرمایه‌ها در جهت خصوصی‌سازی در کشورها و لزوم بهبود توزیع ثروت از دیگر عوامل گرایش به سمت برنامه خصوصی‌سازی انبوه به شمار می‌روند.

اما در ایران علاوه بر دلایل فوق، مساله عدم کسب موفقیت در برنامه‌های خصوصی‌سازی گذشته به ناچار نگاه‌ها را به سمت سهام عدالت کشاند. بررسی روند واگذاری سهام از سال ۱۳۷۰ تا سال ۱۳۸۱ نشان می‌دهد که حجم خصوصی‌سازی در طول این سال‌ها، رشدی معادل ۶ درصد داشته اما در همین مدت حجم سرمایه‌گذاری‌های دولتی بیش از ۲۵۰ درصد رشد کرده است^{۱۱}، یعنی عملاً حجم دولت به شدت زیاد شده است. روند خصوصی‌سازی سال‌های گذشته، از ناکارآمدی روش‌های متداول خصوصی‌سازی حکایت دارد و این نقطه ضعف شرایطی ایجاد کرده است که می‌توان با اجرای روش‌هایی مثل مالکیت فراگیر سهام خصوصی‌سازی را از بن‌بست فعلی خارج کرد.

در مقطعی از زمان (آغاز خصوصی‌سازی) تعدادی از صنایع مورد بحث از طریق روابط شخصی به مدیران دولتی به نازل‌ترین قیمت‌ها و با اقساط بلندمدت واگذار گردید یعنی در اصل، چوب حراج به تعدادی از کارخانه‌ها به بهانه خصوصی‌سازی زده شد اما با اعتراض عده‌ای از مدیران دلسوز به این شیوه واگذاری، مدتی وقفه در فروش صنایع بوجود آمد و مجدداً شیوه دیگری آغاز و تعدادی از صنایع دولتی به صاحبان سرمایه و بخشی دیگر به مالکان پیشین آنها فروخته شد که متأسفانه به دلیل عدم حمایت دولت از صاحبان جدید، قوانین دست و پاگیر، مشکلات کارگری و ...، نه تنها موفقیتی در این نوع خصوصی‌سازی نیز حاصل نگردید بلکه در قالب صنایع واگذار شده اعتصابها، تظاهرات کارگری و متعاقب آن ورشکستگی به ارمغان آمد.

نوع دیگری از خصوصی‌سازی و واگذاری صنایع دولتی با فروش برخی از کارخانه‌های بزرگ و کوچک به دستگاههایی از جمله سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بازنشستگی کشوری و آغاز گردید. اما با توجه به اینکه سازمان‌های فوق ظاهراً خصوصی و لیکن عملاً دولتی و زیر مجموعه وزارتخانه‌های ذیربط خود بوده و روسای آنها از طریق مقامات ارشد دولتی و وزراء تعیین می‌گردند، این نوع خصوصی‌سازی را نیز ناموفق گذارده و فقط تغییری در مالکیت صنایع از یک دستگاه دولتی به دستگاهی دیگر صورت گرفته است.

این موارد سبب شد تا دولت به بررسی طرح واگذاری انبوه سهام شرکت‌های دولتی بپردازد و ضمن تحلیل هزینه-فایده آن، راهکارهای اجرایی آن را طراحی نماید. در بخش بعدی پیش از آنکه به بررسی مزایا و معایب این طرح بپردازیم، برای آشنایی بیشتر اشاره مختصری به روش اجرایی طرح نموده‌ایم.

بخش دوم: مباحث اجرایی

۱- تاریخچه مطرح شدن طرح و اقدامات انجام شده

از حدود سال ۱۳۷۰ تصور کاراتر شدن شرکت‌ها در صورت واگذاری به بخش خصوصی، برنامه‌های خصوصی‌سازی را در برنامه‌های توسعه گنجانده است، به شکلی که از سال ۷۰ که کار خصوصی‌سازی در سطح کشور اجرا شد، معادل ۲۸۰۰ میلیارد تومان سهام به بخش خصوصی واگذار شده است.^{۱۲} در سال ۱۳۷۳ طرحی با نام طرح مالکیت فراگیر تحت نظارت دکتر فیروزه خلعتبری و به سفارش اتاق بازرگانی و صنایع و معادن انجام شد که موضوع آن واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به عموم مردم بود (مکانیزم اجرایی این طرح در بخش‌های بعدی با سهام عدالت مقایسه شده است) که به اجرا نرسید. پس از آن، این طرح با اشکال گوناگون در برنامه‌های انتخاباتی ریاست جمهوری مطرح شد و کتاب "سرمایه‌داری مردمی" از طرف مرکز پژوهش‌های مجلس و تحت نظارت دکتر احمد توکلی در این زمینه به چاپ رسید. نهایتاً در ۲۳ آبان ۸۴، آئین نامه اولیه طرح واسع به تصویب هیئت وزیران رسید، که با درخواست اصلاح آن از طرف وزیر اقتصاد در ۱۹ بهمن ۸۴، آئین نامه مورد اصلاح نهایی واقع شد. طبق آئین‌نامه اجرایی طرح "افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت" وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شد با رعایت قوانین و مقررات مربوط و سیاستهای کلی مربوط به اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و پس از تشکیل شرکت واسط نسبت به واگذاری سهام قابل واگذاری دولتی به شرکت واسط اقدام نماید، تا این شرکت سهام را بین مشمولین طرح توزیع کند.

در پایان بهمن ۸۴ همایش آموزشی و توجیهی برای تبیین آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، اساسنامه شرکت

کارگزاری و اساسنامه تعاونی‌های استانی برگزار شد و پس از تصویب آئین‌نامه، ستاد مرکزی و ستادهای استانی سهام عدالت تشکیل گردید. سپس اساسنامه شرکت کارگزاری و شرکت‌های تعاونی استان‌ها به تصویب دولت رسید. پس از آنکه اساسنامه شرکت واگذاری سهام عدالت پس از اعمال یک سری اصلاحات به تایید شورای نگهبان رسیده و مغایر با قانون اساسی و شرع شناخته نشد، فرمول قیمت‌گذاری شرکت‌های مشمول واگذاری به تصویب رسید. در فروردین ماه کارگاه آموزشی نحوه کار با نرم‌افزارهای تجمیع و جمع‌آوری اطلاعات مشمولین طرح برگزار شد.

در مرحله اول توزیع سهام عدالت، ۷۰۰ هزار نفر از اقشار کم‌درآمد استان‌های ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی، و سیستان و بلوچستان مجموعاً ۳۵۰ میلیارد تومان (هر نفر ۵۰۰ هزار تومان) برخوردار شدند. قرار است تا مهرماه ۱۳۸۵ همه افراد شناسایی شده در سه دهک پایین درآمدی در همه استان‌ها، از سهام عدالت برخوردار شوند. تا پایان مرحله دوم که از خرداد آغاز شده و تا دی پایان می‌پذیرد نیز ۲۱ میلیون نفر از سهام عدالت برخوردار خواهند شد. که البته زمان دقیق واگذاری بستگی به اهتمام مسئولین و دست‌اندرکاران هر استان در ثبت شرکت‌های تعاونی سهام عدالت دارد، سازمان خصوصی‌سازی وعده داده است در صورت آماده بودن تعاونی‌ها و آمار مشمولین طرح، بلافاصله واگذاری انجام می‌شود. از آنجا که مجمع عمومی شرکت‌های واگذار شده فعلی^{۱۳} در تیر و مرداد تشکیل می‌گردد، پیش‌بینی می‌شود سود سهام عدالت از مهرماه توزیع گردد.

در صورت واگذاری سهام عدالت به افراد نیازمند و دهک‌های پایین جامعه، دولت معادل ۴۰ تا ۵۰ هزار میلیارد تومان سهم را در کشور واگذار خواهد کرد که این رقم در دو سال آینده بسیار بیش‌تر از مجموع عملکرد ۱۴ سال گذشته در خصوصی‌سازی خواهد بود.^{۱۴}

جدول ۱: روند اجرایی طرح (از سال ۷۳ تا کنون)

دی ۸۵	مهر ۸۵	خرداد ۸۵	فروردین ۸۵		اسفند ۸۴	بهمن ۸۴	آبان ۸۴	۱۳۷۳
پایان مرحله دوم واگذاری	پایان مرحله اول واگذاری به کلیه مشمولین/ توزیع سود	آغاز مرحله دوم واگذاری	تایید شورای نگهبان	تصویب و اصلاح اساسنامه شرکت‌های واسط	همایش توجیهی مجریان	اصلاح آیین‌نامه طرح و مرحله اول واگذاری	تصویب طرح سهام عدالت	طرح مالکیت فراگیر

۲- ارکان اجرای طرح

در اجرای طرح واگذاری سهام عدالت، شرکت کارگزاری سهام عدالت، تعاونی‌های استانی، ستاد مرکزی و سازمان خصوصی‌سازی ارکان اصلی اجرایی هستند که در ادامه به اهم وظایف آنها اشاره مختصری می‌شود.

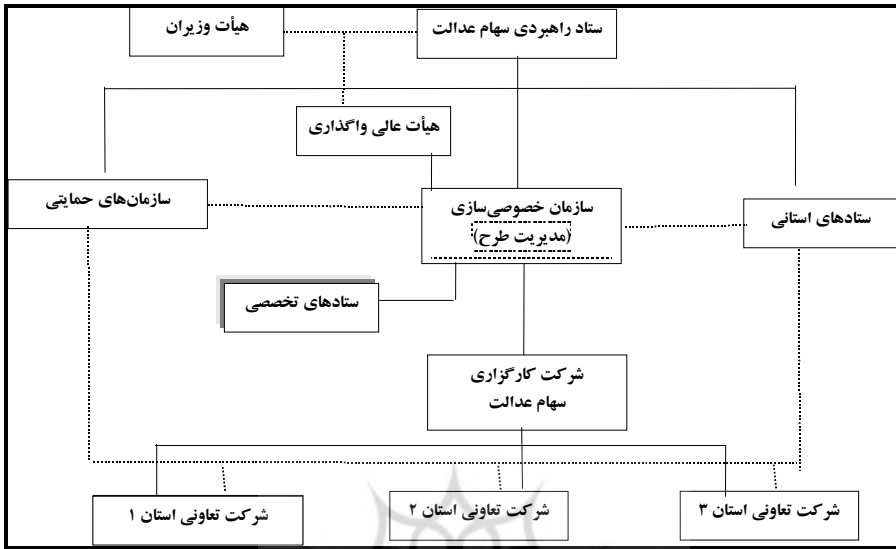
ستاد مرکزی (راهبردی): ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت با هدف برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت بر فرآیند واگذاری سهام عدالت، به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل شده است. وظیفه تصویب آیین‌نامه برقراری نظام اقساطی فروش سهام (شرکت کارگزاری سهام عدالت) به شرکتهای تعاونی عدالت استانی نیز، به وزرای عضو ستاد مرکزی واگذار شده است.^{۱۵}

اختیارات ستاد مرکزی به شرح زیر است:

واگذاری سهام عدالت، تعیین اولویت مشمولین طرح، تعیین اولویت استانها، تصویب ضوابط اجرایی و دستورالعملهای لازم و تعیین وظایف ستادهای استانی و نظارت بر عملکرد آنها.

سازمان خصوصی سازی: اعمال حق مالکیت دولت در شرکتهای مادر تخصصی (به استثنای شرکتهایی که ریاست مجمع عمومی آن با رئیس‌جمهور است) از طریق وزارت اقتصاد و سازمان خصوصی سازی صورت می‌گیرد. لذا سازمان خصوصی سازی در این طرح نقش مهمی ایفا می‌کند. اجرای سیاست‌ها و مصوبات ستاد راهبردی سهام عدالت، سازماندهی و نظارت بر شرکت واسط، انجام هماهنگی‌های لازم با دستگاه‌های اجرایی و طراحی فرآیندها، سازمان و روش‌های اجرای طرح از دیگر وظایف سازمان خصوصی سازی است. علاوه بر اینها قیمت گذاری سهام نیز متوجه سازمان خصوصی سازی است.

شکل ۱: رابطه ارکان اجرایی طرح با یکدیگر



شرکت کارگزاری سهام عدالت: مهمترین رکن اجرایی طرح، شرکت واسط است که نقشی بسیار حیاتی در موفقیت طرح ایفا می کند. شرکت واسط در واقع همان شرکت کارگزاری سهام عدالت است که نام قبلی آن شرکت کارگزاری صبا بوده و متعلق به سازمان صنایع ملی می باشد. نقش این شرکت تبدیل سبد انواع سهام واگذار شده به یک سهم واحد و سپس واگذاری سهام شرکت واسط به تعاونی های عدالت استانی و انجام دیگر کارهای اجرایی مرتبط با واگذاری سهام عدالت است. به عبارت دیگر شرکت واسط موظف است با انعقاد قراردادی با شرکتهای تعاونی عدالت استانی که ضمانت اجرایی لازم در آن پیش بینی شده باشد، پس از طی دوره تقسیط که حداکثر بیست سال است، متناسب با میزان دریافتی از مردم و بلافاصله پس از آن نسبت به تسویه حساب اقساط سهام واگذاری اقدام کند.

مدیریت شرکت های دولتی واگذار شده و یا واگذاری امر مدیریت به تیم های مدیریتی، اصلاح ساختار، نظام ها و مدیریت شرکت های دولتی و همچنین ارائه مشاوره و راهنمایی به شرکت های مزبور در مورد نحوه افزایش سرمایه نیز بر عهده شرکت واسط است.

تعاونی های استانی: تعاونی های عدالت همان ۳۰ شرکت تعاونی عدالت استانی هستند که اعضای آنها مشمولین دریافت سهام عدالت در استان مربوط هستند و سه وظیفه ۱) خرید سهام عدالت از شرکت واسط، ۲) بازپرداخت اقساط سهام به شرکت واسط و ۳) توزیع سود سهام را بر عهده دارند. لذا تعاونی ها با کارخانه ها رابطه ای نداشته و فقط سهام شرکت کارگزاری سهام عدالت را دریافت می کنند. یعنی مردم

مستقیماً سهامدار این شرکت‌ها هستند و مالکیت افراد بر شرکت‌های دولتی به شکل غیر مستقیم است. دولت وظیفه توزیع سهام و جمع‌آوری سود را به این جهت بر عهده تعاونی‌ها نهاده است که تصور می‌شد این امر از بار وظایف دولت کم می‌کند. البته از آنجایی که در هر استان بانک‌ها فعال بوده و قادرند با همان امکانات موجود وظایف تعاونی‌ها را انجام دهند شاید گزینه بهینه از نظر هزینه و تجربه، استفاده از بانک‌ها در قالب سیستم CDS^{۱۶} بود.

در حال حاضر به دلیل دسترسی نداشتن همه اقشار مردم به بازارهای سرمایه و بورس اوراق بهادار، سهام عدالت تنها در شرکت‌های تعاونی، قابلیت خرید و فروش خواهد داشت. در آینده نیز در صورت فراهم شدن امکانات دسترسی همه مردم به تالارهای بورس، خرید فروش سهام عدالت در بورس انجام می‌شود. لیکن در تعاونی سقف سهام برای هر فرد مشخص است و افراد نمی‌توانند از میزان تعیین شده تجاوز کنند. به هر حال هر فرد با هر تعداد سهم فقط یک رأی دارد.

شکل آینده تعاونی‌ها: پیش‌بینی شده است که تعاونی‌ها پس از تصویب قانون "شرکت‌های تعاونی سهامی خاص"، به این نوع شرکت‌ها تبدیل شوند. تعاونی‌ها از محل سود سهام مبلغ ۵ درصد اندوخته دارند، که اختیار هزینه آن در دست مجمع عمومی است. این اندوخته در آینده برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عمرانی هر استان استفاده خواهد شد. تعاونی این اجازه را دارد که برای کسب درآمد این اندوخته را در پروژه‌های دیگر نیز سرمایه‌گذاری کند. با توجه به اینکه ۳۵۰ میلیارد تومان در مرحله اول واگذار شده است، میزان پیش‌بینی شده این اندوخته در چهار استان واگذاری اولیه، در سال اول حدود ۳ میلیارد تومان است.^{۱۷}

۳- روش اجرا

عامل اساسی موفقیت هر طرح اقتصادی روش اجرایی آن است؛ چه بسیار طرح‌های مفیدی که علیرغم هزینه‌ها و تلاش‌های بسیار، به علت برگزیدن روش اجرایی نادرست به توفیق اندکی نائل شده‌اند. تجربه دیگر کشورها در واگذاری عمومی و گسترده سهام شرکت‌های دولتی نیز نشان می‌دهد که هر جا از روش اجرایی درست و متناسب با وضعیت کشور خود بهره گرفته‌اند، بسیار موفق بوده‌اند؛ در مقابل در بسیاری از کشورها اتخاذ روش‌های اجرایی متناقض و نامناسب با شرایط کشور، نتایج معکوسی برای طرح‌ها رقم زده است به شکلی که در برخی از آنها نابرابری درآمدی افزایش یافته و رشد اقتصادی کُند شده است.

به سبب اهمیت فوق‌العاده روش اجرایی طرح، در این قسمت به بیان مهمترین مسائل مطرح در اجرای طرح واگذاری سهام عدالت پرداخته‌ایم و تا جایی که به اطلاعات دسترسی داشته‌ایم به روش‌های

جایگزین نیز اشاره نموده‌ایم.

۳-۱- قیمت گذاری سهام و ارزش گذاری شرکتهای مشمول طرح

"قیمت گذاری سهام" و "ارزش گذاری شرکت‌ها" دو مقوله جداگانه اما به شدت به هم وابسته‌اند. چرا که علیرغم وجود ملاحظات گوناگون در قیمت گذاری، شیوه ارزش گذاری شرکت‌ها بر چگونگی قیمت گذاری سهام تاثیر بسزایی دارد.

ارزش گذاری شرکت‌ها از یک طرف برای دولت ضروری است؛ چرا که هم برای محاسبه دقیق میزان دارایی دولتی واگذار شده و هم برای تعیین درست میزان منابع درآمدی دولت از واگذاری (برای لحاظ در بودجه‌های سالانه) باید ارزش شرکت‌های مشمول واگذاری مشخص شود. از طرف دیگر ارزش گذاری شرکت‌ها برای دارندگان سهام نیز حائز اهمیت است؛ زیرا افراد (و بخصوص سرمایه‌گذاران) هر چند به شکل غیر مستقیم (از طریق شرکت واسط و تعاونی‌ها) با شرکت‌های واگذار شده در ارتباط هستند اما علاقه دارند بدانند که ارزش واقعی سهام شرکت‌ها چقدر است، زیرا ارزش سهام آنها به ارزش مجموعه شرکت‌هایی بستگی دارد که تحت مالکیت شرکت واسط هستند.

روش‌های گوناگونی برای محاسبه ارزش یک شرکت وجود دارد. شرکت‌های بسیار بزرگی نیز در حوزه ارزش گذاری و رتبه دهی شرکت‌ها در دنیا ایجاد شده است^{۱۸} که این حوزه را به یک صنعت بین‌المللی مهم و پر رونق تبدیل کرده است. کشورها برای ارزیابی شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری، علاوه بر کمک گرفتن از شرکت‌های معتبر ارزش گذاری، از روشهایی چون ارزش خالص دارایی‌ها^{۱۹}، ظرفیت کسب سود^{۲۰}، جریان تنزیل شده منابع نقدی^{۲۱} و معیار ارزش دفتری استفاده می‌کنند^{۲۲} و البته بر عملکرد قبلی نیز تاکید ویژه‌ای دارند. غالباً در صورت شفافیت اطلاعات مالی شرکت‌ها کار جمع‌آوری اطلاعات، پردازش و ارزش گذاری هر شرکت چند ماه به طول می‌انجامد.

باید توجه داشت که در تعیین ارزش مالی شرکت، ملاحظات اجتماعی و غیر اقتصادی لحاظ نمی‌شود. چرا که غالب شرکت‌هایی که آثار جانبی مثبت^{۲۳} اجتماعی دارند سوددهی مالی کمتری دارند. لذا یک شرکت که به لحاظ اجتماعی ارزش بالایی دارد ممکن است از لحاظ مالی ارزش کمی داشته باشد. لذا برای دولت بهتر است که این گونه شرکت‌ها را واگذار نکند.

در ایران نیز براساس مصوبه هیات وزیران سازمان خصوصی سازی مکلف است قیمت سهام شرکت‌های مورد واگذاری را تعیین و برای تصویب به هیات عالی واگذاری ارائه نماید. سازمان خصوصی سازی سهام شرکت‌های مورد واگذاری در چارچوب سهام عدالت در دو دسته سهام شرکت‌های مادر تخصصی و سهام سایر شرکتهای قیمت گذاری می‌کند. طبق مصوبه دولت^{۲۴} قیمت سهام شرکت‌های

مادر تخصصی حقوق صاحبان سهام پس از کسر ارزش دفتری سرمایه‌گذاری‌ها است همچنین روش قیمت‌گذاری سهام شرکت‌ها به ترتیب زیر است: در مورد وضعیت شرکت‌های بورسی در هنگام واگذاری نماد شرکت‌های بورسی ممکن است در یکی از چهار حالت زیر قرار داشته باشد.

اگر نماد معاملاتی در بورس باز باشد، روش تعیین قیمت سهام معادل آخرین قیمت تابلوی بورس در روز قبل از تصویب واگذاری از سوی هیات عالی واگذاری است.

اگر نماد معاملاتی شرکت کمتر از شش ماه بسته باشد، قیمت تعیین شده طبق آخرین قیمت روی تابلو خواهد بود.

اما هنگامی که نماد شرکت‌های سودده بیشتر از شش ماه بسته باشد، محاسبه قیمت بر اساس حاصل تقسیم میانگین سود قبل از کسر مالیات سه سال آخر سال قبل از واگذاری یا سود سال آخر (هر کدام که بیشتر باشد) بر نرخ سود مورد انتظار (معادل ۲۰ درصد) به علاوه ارزش دفتری طرح‌های قبل از بهره‌برداری و افزایش سرمایه در سال واگذاری مشروط بر اینکه از محل آورده نقدی یا مطالبات صاحبان سهام باشد، خواهد بود. این روش در مورد شرکت‌های سودده غیربورسی نیز به کار می‌رود.

بر اساس این مصوبه قیمت سهام شرکت‌های بورسی و غیربورسی زیان‌ده که نماد معاملاتی آنها بیش از شش ماه بسته است و سه سال آخر قبل از سال واگذاری زیان‌ده بوده‌اند معادل ارزش دفتری سهام در آخرین سال مالی سال قبل از واگذاری، مشروط بر این که مثبت باشد تعیین خواهد شد (در غیر این صورت صفر منظور می‌شود). شرکت‌های یاد شده اگر در مدت یک یا دو سال از سه سال آخر قبل از واگذاری زیان‌ده بوده‌باشند، بر اساس حاصل تقسیم میانگین سود و زیان قبل از کسر مالیات سه سال قبل از سال واگذاری (مشروط بر اینکه مثبت باشد) بر نرخ سود مورد انتظار (معادل ۱۶/۵ درصد) و در صورتی که میانگین مزبور منفی باشد مانند مورد قبل، تعیین می‌شود.

همچنین قیمت سهام شرکت‌هایی که به بهره‌برداری نرسیده‌اند یا شرکت‌هایی که کمتر از چهار سال از تاریخ بهره‌برداری آنها سپری شده است، معادل ارزش دفتری سهام تعیین خواهد شد.^{۲۵}

فرمول اخیر شبیه به روش گردن در تعیین ارزش شرکت است. اما نکته‌ای که باید مد نظر قرار گیرد این است که اجرای این روش به صورت محض در ایران، ممکن است گمراه‌کننده باشد. چرا که شرکت‌ها گاهی برای شناسایی سود، فعالیت‌های غیر عملیاتی دارند و سود غیر عملیاتی را نیز با سود عملیاتی جمع می‌کنند. لذا در نظر گرفتن سود کل (بدون جدا کردن سود غیر عملیاتی) توانایی سوددهی شرکت را بیش از واقع جلوه می‌دهد. این مساله مشکلات دیگری نیز ایجاد می‌کند. فرض کنید سهام عدالت، چنانچه دولت اعلام کرده است، کمتر از ارزش واقعی آن به مردم واگذار شود.^{۲۶} به عبارتی اگر ارزش

واقعی سهام A باشد، دولت سهام را به قیمت $A-a$ (که a میزان تخفیف است) واگذار کند. حال اگر نرخ سود سهام را بر اساس میزان سود تقسیم بر قیمت سهام تعریف کنیم، خواهیم دید که نرخ سود ظاهری سهام عدالت به صورت تصنعی بیش از حد واقعی رقم زده می‌شود و لذا سهام در دست مردم پر بازده‌تر به نظر می‌رسد:

$$\frac{\quad}{A} < \left(\frac{\quad + \quad}{A-a} \right) \frac{\uparrow}{\downarrow} \uparrow$$

در مورد قیمت‌گذاری نهایی سهام، پس از مشخص شدن ارزش واقعی شرکت‌ها، چند سناریوی مختلف مطرح است که تفاوت اصلی آنها در اهدافی است که دنبال می‌کنند. اگر هدف تأمین منابع مالی برای دولت باشد، پیشنهاد این است که قیمت سهام بر مبنای ارزش واقعی و یا عرضه و تقاضای آن در بازار تعیین شود. لیکن اشکال این روش در این است که علیرغم شفافیت اطلاعات مالی شرکت‌ها، ممکن است تقاضا برای سهام برخی شرکت‌های دولتی آنقدر پایین باشد که عملاً بازاری برای آن شکل نگیرد. لذا بین میزان مشارکت بخش خصوصی در طرح و میزان منابع مالی حاصل شده برای دولت یک رابطه معکوس وجود دارد.

اگر هدف اصلی از طرح افزایش کارایی شرکت‌ها باشد، یک روش جایگزین اعطای مجانی سهام شرکت‌های دولتی است. طرح یک دلاری در آلمان شرقی به این صورت بود که کارخانه را صرف نظر از ارزش آن به کسی واگذار می‌کردند که صلاحیت اداره آن بنگاه را داشته باشد.

اما اگر هدف کاهش نابرابری در ثروت باشد، لازم است که یک تبعیض معکوس اعمال شود.^{۲۷} بدین معنی که امتیازاتی خاص برای اقشار محروم در نظر گرفته شود. یکی از این امتیازات می‌تواند تبعیض قیمتی باشد. به عبارت ساده‌تر سهام را به قیمت ارزان‌تر به دهک‌های پایین و به قیمت واقعی (یا حداقل بین این دو قیمت) به دیگر افراد جامعه واگذار کنند. اشکال این روش در این است که اولاً منابع درآمدی دولت در این صورت کمتر خواهد بود؛ ثانیاً به علت اینکه افراد دریافت‌کننده سهام ارزان، هزینه محسوسی بابت مالک شدن آن نپرداخته‌اند این امکان وجود دارد که به راحتی و به زیر قیمت واقعی سهام، آن را در معرض فروش قرار دهند. حال اگر ثروتمندان جامعه اقدام به خرید ارزان این سهام کنند، در این صورت طرح واگذاری سهام به نفع ثروتمندانی است که توانسته‌اند سهام ارزشمند شرکت‌های سودده دولتی را به قیمت ارزان تصاحب کنند. لذا در نهایت، ثروت از سمت دولت به فقرا و از

فقرا به سوی ثروتمندان سرازیر می‌شود. به همین دلیل یک سری محدودیت‌ها برای فروش سهام عدالت وضع شده است که در بخش‌های بعدی به آنها اشاره خواهد شد.

ظاهراً ارزش سهام عدالت ثابت است^{۲۸}، اما درج ارزش اسمی بر روی برگه سهام باعث می‌شود که با تورم ارزش سهام کاهش یابد. مگر اینکه تدابیری اتخاذ شود که پس از اتمام طرح ارزش نهایی سهام بر اساس ارزش شرکت‌های زیرمجموعه تعیین شود.

۳-۲- شناسایی گروه‌های هدف، مزایا و تسهیلات ویژه گروه‌های خاص و محدودیت‌ها

گفتیم که اگر هدف از اعطای سهام شرکت‌های دولتی کاهش نابرابری در توزیع ثروت باشد، لازم است که یک سری تبعیض معکوس اعمال شود و امتیازات خاصی برای محرومین پیش‌بینی شود. یکی دیگر از این امتیازات پیش‌بینی شده این است که مشمولین طرح در مرحله آغازین افرادی باشند که از نظر طبقه‌بندی درآمدی جزو سه دهک پایین درآمدی محسوب می‌شوند و بنابر تشخیص ستاد مرکزی واجد اولویت دریافت سهام عدالت هستند.

در حال حاضر وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تقسیم‌بندی ۸ میلیون نفر از گروه‌های تحت نظارت نهادهای حمایتی که مشمول دریافت سهام عدالت می‌شوند را آغاز کرده است. این وزارتخانه پس از این اقدام به شناسایی گروه‌های مختلف کم درآمد جامعه از جمله کارگران و کارمندان دولت روی خواهد آورد و ظرف مدت ۵ ماه کلیه کسانی که سهام عدالت باید از دولت دریافت کنند مشخص خواهند شد.

هر چند قرار است به این امید که با تقسیم سود شرکت‌های سودده دولتی گامی در جهت ارتقای سطح زندگی کم درآمدترین افراد جامعه برداشته شود، طی یک افق ۲ ساله بالغ بر ۲۰ میلیون نفر از اقشار کم‌درآمد جامعه سهامدار شوند، لیکن دغدغه اصلی در این بین، شناسایی عملیاتی افراد مشمول طرح می‌باشد. در کشورهای توسعه یافته به علت داشتن سیستم جامع و فراگیر ثبت جمعیت، با بررسی اطلاعات "شماره تأمین اجتماعی" به راحتی می‌توان میزان درآمد هر فرد را مشخص کرد. در ایران وظیفه شناسایی افراد هدف متوجه شورای عالی رفاه است، اما با توجه به وجود دیوانسالاری اداری در کشور و فقدان سیستم فراگیر ثبت درآمد^{۲۹}، شناسایی این اقشار کار آسانی نیست، زیرا اقشار بسیار ضعیف‌تری فراتر از گروه‌های قابل شناسایی، در سه دهک پایین درآمدی وجود دارند که تحت هیچ یک از گروه‌های اعلام شده فعلی قرار نمی‌گیرند. دلیل عدم موفقیت دولت در هدفمند کردن یارانه‌ها نیز همین مشکل شناسایی و تشخیص میزان استحقاق دریافت‌کنندگان بود. لیکن با توجه به اهتمام دولت در اجرای طرح، در مرحله اول طرح، سهام عدالت به افراد قابل شناسایی از سه دهک پایین واگذار شده است اما باید سعی شود تا در مراحل بعد پس از تکمیل عملیات شناسایی، به افرادی که در حال حاضر

غیر قابل شناسایی هستند نیز سهام عدالت واگذار شود. پیشنهادهای مطرح شده در این زمینه کمک گرفتن از سازمان‌های خیریه و مساجد را شامل می‌شود.

بر اساس آئین‌نامه دولت افراد مشمول طرح توزیع سهام عدالت به شرح ذیل معرفی شده‌اند^{۳۰}: افراد تحت پوشش طرح شهید رجایی و عائله تحت تکفل آنها، افراد تحت پوشش طرح مددجویی کمیته امداد، کودکان و زنان بی‌سرپرست موضوع قانون مصوب ۲۸/۴/۷۱ تحت پوشش بهزیستی، کودکان بدسرپرست تحت پوشش بهزیستی، معلولان نیازمند بهزیستی، اعضای خانواده‌های دارای معلول بهزیستی، آسیب‌دیدگان اجتماعی تحت پوشش بهزیستی، رزمندگان که بر اساس گواهی نیروی بسیج حداقل ۶ ماه داوطلبانه در جنگ حضور داشتند و اکنون دارای شغل نیستند و مشمول قانون بیکاری نیز نیستند. پیشنهادهای دیگری نیز در سطح جامعه مطرح است، مثل اینکه توصیه می‌کنند، سهام با اولویت روستاها که معمولاً دارای سطح زندگی پایین‌تری هستند و همچنین با اولویت بیماران خاص واگذار شوند.

نکته دیگر اینکه دهک‌های بالا از سهام عدالت برخوردار نمی‌شوند^{۳۱}. زیرا اگر سهام عدالت بین همه دهک‌ها به شکلی برابر توزیع شود، فقط ممکن است سطح زندگی اقشار محروم را کمی بهبود بخشد اما کمکی به کاهش نابرابری در ثروت نمی‌کند. همچنین کسانی که تابعیت ایرانی ندارند نیز مشمول طرح نمی‌شوند. به نظر می‌رسد واگذاری سهام به خارجی‌ها برای جذب FDI بهتر است از کانال‌های دیگری به غیر از سهام عدالت صورت گیرد.

در مورد تعداد افراد مشمول در هر خانوار نیز گفته شده است که حداکثر افراد مورد احتساب در یک خانوار برای توزیع سهام عدالت ۵ نفر است. در صورتی که تعداد خانوار بیش از ۵ نفر باشد، سهام تخصیصی بین همه اعضای خانوار توزیع خواهد شد و از این بابت سهام اضافی‌ای تعلق نخواهد گرفت. هر یک از افراد خانوارهای بیش از ۵ نفر، یک عضو مستقل در تعاونی عدالت استانی محسوب می‌شوند (حتی با میزان سهام کمتر)، میزان برخورداری این نوع اعضا از سود تعاونی مناسب با میزان سهام آنها خواهد بود.

ملاحظات جمعیتی: آنچه در اجرای طرح نباید از آن غافل شد ملاحظات جمعیتی است؛ در صورتی که نوزادانی که در طول اجرای طرح به دنیا می‌آیند نیز مشمول طرح شوند، این به معنای آن خواهد بود که به خانواده‌های ۳ و ۴ نفره توصیه می‌کنیم که سریع‌تر ۵ نفره شوند! یا در خانوارهای ۶ نفره به بالا، به خانه بخت رفتن فرزندان اضافی را تشویق کنیم! زیرا در غیر این صورت نفر ششم، سهم همه را کاهش می‌دهد. در کشورهای در حال توسعه باید دقت شود که یک سیاست اقتصادی ترجیحی منجر به

اختلالات جمعیتی نشود. نهایتاً برای جلوگیری از ابهامات آتی لازم است نکات زیر نیز مورد بررسی قرار گیرد:

الف) محدودیت سنی دریافت کنندگان: مشخص نیست که آیا نوزادانی که طی اجرای طرح به دنیا می‌آیند نیز مشمول طرح می‌شوند؟ آیا افراد مسنی که به علت کهولت سن قادر به اداره و بازپرداخت اقساط سهام نیستند هم مشمول طرح هستند؟ آیا برای جوانان امتیاز خاصی در نظر گرفته شده است؟

ب) کفالت و وکالت افرادی که به علتی نمی‌توانند به درستی سهام خود را مدیریت کنند: مقرر شده است که در مورد افرادی که ممنوعیت قانونی دارند قیم یا سرپرست خانواده از طرف آنها نیابت داشته باشد. اما بهتر است تا زمان رسیدن افراد به سن قانونی، اختیار خرید و فروش سهام در اختیار والدین آنها نباشد، تا به عنوان سرمایه‌ای برای نسل بعد باقی بماند.

۳-۳- انتخاب شرکت‌ها، تعیین درصد واگذاری

در انتخاب شرکت‌های دولتی برای واگذاری دو معیار باید مد نظر قرار گیرد: یکی عدم توجه اقتصادی برای دخالت دولت در تولید محصول شرکت، برای تأمین کارایی^{۳۲}؛ (بدین جهت که نباید فعالیت‌هایی چون آموزش، بهداشت، درمان و خدمات عمومی را کاملاً به بخش خصوصی سپرد)^{۳۳} و دیگری سودده بودن شرکت‌های مشمول برای تأمین اهداف عدالتی (بدین جهت که در صورت ضررده بودن سهام عدالت غالب افراد اقدام به فروش سهام در قیمت‌های پایین می‌کنند و دارندگان سهام نیز شاهد افزایش سطح زندگی خود نخواهند بود). پس از انتخاب شرکتها میزان واگذاری سهام دولتی به شرکت واسط متناسب با امکانات دولت تعیین می‌شود.

در این راستا سازمان خصوصی‌سازی ۱۵ گروه مختلف را در اردیبهشت ماه، به سازمان‌ها، نهادها و وزارتخانه‌های ذیربط اعزام داشته است تا پرسشنامه‌هایی را پر کنند. با کمک این پرسشنامه‌ها نوع شرکت (از لحاظ حاکمیتی و غیرحاکمیتی)، میزان تمایل سازمان به واگذاری، حجم مورد نظر برای واگذاری و وضعیت سود و زیان سه ساله تعیین خواهند شد.

به این ترتیب مقرر شده است که در توزیع سهام عدالت، سهام هیچ یک از شرکت‌های زیان‌ده دولتی، به مردم واگذار نشود و تنها سهام شرکت‌های سودده مشمول این طرح شوند^{۳۴}. شرکت‌های پتروشیمی، پالایشگاه‌ها و نیروگاه‌ها از جمله شرکت‌های دولتی هستند که سهام آنها در قالب این طرح به مردم واگذار می‌شوند^{۳۵}.

اما لازم است برای تداوم این سوددهی نیز چاره‌ای اندیشیده شود. لذا به منظور حفظ و تداوم فعالیت بنگاههایی که بخشی از سهام آنها واگذار می‌شود، هیئت عالی واگذاری از طریق نظارت و کنترل

برفرآیند واگذاری تدابیری اتخاذ می‌نماید که حداکثر بیست درصد سهام هر بنگاه به صورت بلوک در اختیار اشخاص واجد شرایط که صلاحیت اداره بنگاه را داشته باشند قرار گیرد^{۳۶}. بلوک سهام مذکور می‌تواند در اختیار اشخاص دولتی (از قبیل شرکت‌ها و موسسات دولتی) و یا اشخاص غیر دولتی قرار داده می‌شود. طبق بررسی‌ها در کشورهای در حال توسعه، دولت‌ها بخش‌های بزرگی از شرکت‌های خصوصی‌شده را در اختیار خود نگاه می‌دارند و به این ترتیب تعداد سهام قابل دسترس برای مبادله را کاهش می‌دهند. این امر در یک بورس توسعه یافته، علاقمندی سرمایه‌گذار نهادی را به این شرکت‌ها افزایش می‌دهد.

مقرر شده است تا ۴۹ درصد سهام یک شرکت امکان واگذاری از طریق سهام عدالت را داشته باشد^{۳۷}. طبق برنامه‌ریزی‌های انجام شده برای تأمین اصل ۴۴ پیش‌بینی می‌شود این سهم تا ۶۵ درصد افزایش یافته و بدین ترتیب مدیریت نیز به بخش خصوصی منتقل شود. در این صورت شرکت در مالکیت ۴ نوع مالک است: دولت، شرکت واسط، بخش خصوصی و بخش عمومی (مثل بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام و ...). نکته‌ای که باید به آن توجه شود این است که مطابق قانون برای افزایش سرمایه و تشکیل مجمع عمومی فوق‌العاده باید ۷۵ درصد از سهامداران حاضر باشند، لذا باید تدابیری اتخاذ شود که این واگذاری‌ها در اموری مشابه افزایش سرمایه، اختلالی ایجاد نکند.

در مورد سودده بودن شرکتها نیز دو نکته باید مد نظر قرار گیرد: اول اینکه شرکت‌های پتروشیمی و پالایشگاه‌ها علیرغم سودده بودن، آثار جانبی منفی^{۳۸} دارند که هزینه‌های غیر مالی شدیدی بر اقتصاد جامعه تحمیل می‌کنند. حال هر گونه اقدامی برای کاهش آثار جانبی منفی آنها، هزینه‌ها را افزایش و سوددهی آنها را کم می‌کند. برای این مساله باید چاره‌ای اندیشید. یا اینکه باید واحدهایی واگذار شوند که دارای آثار جانبی منفی نیستند و یا اینکه با بهبود بهره‌وری، کاهش هزینه عوامل تولید و یا توسعه حجم تولید سوددهی بنگاهها افزایش یابند.

نکته دوم که در بحث قبلی نیز به آن اشاره شد بحث سود غیرعملیاتی است. باید در تعیین سودده بودن بنگاه‌ها فقط سود عملیاتی لحاظ شود و الا پس از اتمام شناسایی سودهای غیرعملیاتی، سوددهی شرکتها افت خواهد کرد.

۳-۴- نحوه پرداخت مبلغ سهام از طرف مضمولان و ضمانت اجرایی

گفتیم که در مرحله اول توزیع سهام عدالت، ۷۰۰ هزار نفر از اقشار کم درآمد مجموعاً ۳۵۰ میلیارد تومان (هر نفر ۵۰۰ هزار تومان) از سهام عدالت برخوردار شدند. مقرر شده است طی بیست سال به صورت اقساط بدون بهره، سالانه ۵ درصد از مبلغ سهام، از محل سود سهام به دولت پرداخت شود.

هر چند احتمال زیان کردن تمامی شرکتهای زیر مجموعه شرکت واسط در یک سال، بسیار اندک است اما حتی در صورت وقوع چنین پدیده‌ای نیز طبق آیین‌نامه مصوب، در آن سال از سهامداران قسط گرفته نخواهد شد.

فرآیند پرداخت اقساط نیز به این شکل است که پس از آنکه شرکت واسط سود سهام را به تعاونی‌های استانی پرداخت کرد، این تعاونی‌ها پیش از تقسیم سود ابتدا مبلغ ۵ درصد قسط سهام را به حساب دولت واریز می‌کنند، سپس سود باقیمانده را بین اعضا توزیع می‌کنند. به این ترتیب نگرانی خاصی از جهت عدم بازپرداخت اقساط وجود ندارد، به علاوه سه سهم از مجموع ۵۰۰ هزار سهم شرکت واسط به صورت وثیقه در اختیار وزارت اقتصاد باقی خواهد ماند.

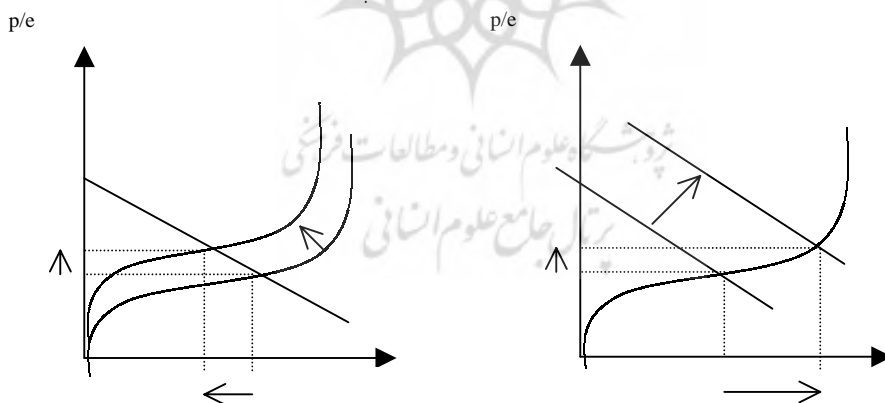
۳-۵- امکان خرید و فروش سهام عدالت

گفته شده بود که خرید و فروش سهام عدالت در خارج از چارچوب تعاونی‌های استانی، تا تادیه ۲۰ درصد از قیمت سهام (تقریباً تا ۴ سال) ممنوع است^{۳۹} و علت آن ایجاد مانع برای فروش سهام عدالت و عدم برخورداری فقرا از درآمد آن اعلام شده بود. لیکن از آنجا که دارنده سهام مالک آن به حساب می‌آید، امکان خرید و فروش برای فرد وجود دارد. اما به خاطر اینکه تا زمان پرداخت اقساط، این سهام در وثیقه دولت باقی می‌ماند مقرر شده است این خرید و فروش تنها بین اعضای تعاونی‌ها، پس از موافقت هیئت مدیره، انجام شود؛ در داخل تعاونی‌ها یک نفر می‌تواند حداکثر از طرف یک‌هزار نفر وکالت داشته باشد^{۴۰} و هرگونه نقل و انتقال سهم بین اعضا باید در دفتر سهام تعاونی به ثبت برسد. این چارچوب نقل و انتقال در کنار غیر قابل تقسیم بودن و با نام بودن اوراق سهام عدالت به نوعی نقدشوندگی آن را کاهش می‌دهد^{۴۱}.

اما از آنجا که تجربه نشان داده است که نظارت دولت بر امور شخصی بین افراد تقریباً غیر ممکن است، احتمال ایجاد یک بازار سوم برای خرید و فروش وکالتی سهام عدالت (همانند بازار خرید و فروش وکالتی موبایل) وجود دارد. هر چند سهام عدالت با ماهیت خاص خود نوعی دارایی مالی ویژه دارای بازده، اما متفاوت از سهام معمولی است، اما همچنان انتظار می‌رود عرضه و تقاضای آن بازاری ویژه را شکل دهد. یک پایه تقاضا در بازارهای مالی سرمایه‌گذاران نهادی هستند. سرمایه‌گذار نهادی به دنبال کسب سهمی از مدیریت است. اما از آنجا که به علت ماهیت خاص سهام عدالت، امکان کسب سهمی از مدیریت شرکت واسط یا شرکت‌های دولتی وجود ندارد جذابیت سهام عدالت برای سهامدار نهادی کمتر است. لذا تقاضای این دسته از تقاضاکنندگان (حتی در صورت بازدهی بالا)، در قیمت‌های پایین شکل می‌گیرد.

پایه دیگر تقاضای اعضای تعاونی‌ها و یا همان مشمولین طرح هستند. شاید در صورت پربازده بودن سهام عده زیادی تمایل به خرید سهام عدالت داشته باشند، اما قید بودجه‌ای آنها (چون همه از سه دهک پایین درآمدی هستند) و همچنین غیر قابل تقسیم بودن سهام باعث می‌شود، تقاضای موثر این دسته از تقاضاکنندگان در قیمت‌های پایین‌تر شکل بگیرد.

نهایتاً روشن است که عرضه‌کنندگان نیز از دهک‌های پایین درآمدی هستند و تأمین مخارج مصرفی روزمره آنها نسبت به سرمایه‌گذاری در سهام اولویت دارد. لذا اگر ترجیحات مردم به گونه‌ای باشد که انتظار برود همه عرضه‌کنندگان تمایل داشته باشند حتی در قیمت‌های پایین، سهام خود را بفروشند، نتیجه این عرضه و تقاضا شکل‌گیری قیمت در سطوح بسیار پایین خواهد بود. تنها در دو حالت می‌توان انتظار داشت که قیمت‌ها در حول قیمت ۵۰۰ هزار تومان با سود ۲۰ درصد باقی‌مانند (یعنی p/e حدود ۵ بماند)؛ یا اینکه ترجیحات مردم به گونه‌ای تغییر کند که با بازدهی فعلی سهام عدالت قیمت بیشتری را طلب کنند (یعنی عرضه در قیمت‌های بالاتر شکل گیرد)، که در اینصورت فروش سهام نیز کمتر خواهد بود (شکل ۲). یا اینکه متقاضیان قیمت‌های بالاتر را پیشنهاد دهند. (شکل ۳) که در این صورت فروش سهام بیشتر خواهد بود. در بحث محاسبه ضریب نگهداری این مطلب را بیشتر توضیح خواهیم داد.



۳-۶- امکان مالکیت مستقیم شرکتهای مشمول و انتخاب شرکت‌ها برای افراد

در مورد امکان مالکیت مستقیم و انتخاب شرکت‌ها ۲ سناریو وجود داشت که در طرح واگذاری سهام عدالت، به علت آماده نبودن زمینه‌ها و امکانات اجرای سناریوی دوم، سناریوی اول برگزیده شده است. سناریوی اول می‌گوید که درصدی از مالکیت و به تبع آن، مدیریت و بنگاهداری شرکتهای مشمول

واگذاری به شکلی متمرکز به شرکت واسط واگذار شود و سپس سهام شرکت واسط (و نه سهام شرکت‌های دولتی) در قالب سبد سهامی به مردم واگذار شود. لذا حق انتخابی نیز وجود ندارد و به افراد ریسک‌گریز و ریسک‌پذیر سبد یکسانی داده خواهد شد.

در سناریوی دوم مردم از بین شرکت‌های دولتی معرفی شده انتخاب می‌کنند، حق انتخاب یک ویژگی دارد؛ اینگونه که فردی که در شیراز است متمایل است که بنگاه‌های شیراز را انتخاب کند. زیرا به نظر می‌رسد که هر کس تمایل دارد در درجه اول بنگاه منطقه خود را خریداری کند. به این ترتیب یک ارتباط هویتی قومی و خویشی نیز به وجود می‌آید. هر کسی براساس شناخت خود سهامی را می‌خرد و در این وضعیت، مالکیتی سهامی در اطراف زندگی مردم به وجود می‌آید^{۴۲}. راهکار اجرایی پیشنهاد شده در این سناریو که در اغلب کشورها نیز دنبال شده است (و برای تأمین عدالت اطلاعاتی غیر قابل اجتناب است^{۴۳})، ایجاد OTCها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و تالارهای بورس منطقه‌ای است که نقش شرکت واسط را ایفا می‌کنند؛ با این تفاوت که هر صندوق سرمایه‌گذاری در کنار ارائه خدمات مشاوره‌ای، یک یا چند سبد سهامی خاص معرفی می‌کند. علاوه بر آن افراد می‌توانند با مراجعه به کارگزارها مستقیماً سهام یک شرکت معرفی شده را خریداری کنند. سیستم ضمانت بازپرداخت اقساط نیز می‌تواند هم در چارچوب بانک و هم در چارچوب تعاونی‌ها اعمال شود.

نقطه قوت سناریوی دوم در این است که رقابت کامل^{۴۴} در بازار خرید و فروش سهام شرکت واسط را به رقابت انحصاری^{۴۵} تبدیل می‌کند. در سیستم رقابت کامل به علت فراوانی ابزار مالی همگن سهام عدالت، قیمت در حداقل ممکن رقم می‌خورد و به علت نقد شوندگی پایین، حجم مبادلات اندک است. در سیستم رقابت انحصاری، صندوق‌ها سعی می‌کنند با تنوع بخشیدن به سبدهای سهامی پیشنهادی و انتخاب شرکتهای مستعد و نوسازی آنها، کیفیت و بازدهی سبدهای سهامی را بهبود ببخشند، نیازهای اطلاعاتی سرمایه‌گذاران کوچک را تأمین کنند و ترکیبی از ریسک و بازدهی برای افراد ریسک‌گریز و ریسک‌پذیر بازار مالی ایجاد کنند. لذا سودآور بودن معاملات برای صندوق‌ها حجم مبادلات را افزایش می‌دهد.

۳-۷- مکانیزم ورود به بورس

گفتیم که در حال حاضر پروسه شکل خرید و فروش بین اعضای داخلی تعاونی‌ها است. اما اینکه سهام عدالت بعد از چند سال وارد بورس خواهد شد بستگی به تصمیم بعدی دولت و همچنین ستاد مرکزی دارد، این امکان وجود دارد که دولت در دو تا سه سال آینده تصمیم بگیرد که سهام وارد بورس شود اما هنوز این کار سازماندهی نشده است. با این حال رئیس هیئت مدیره بورس اعلام کرده است که تالارهای

بورس منطقه‌ای آمادگی دارند که در صورت نیاز به فرآیند خرید و فروش سهام عدالت کمک کنند. با توجه به مطالب بخش قبلی، پیشنهاد ما این است که در طول واگذاری سهام عدالت، عملیات زمینه‌سازی برای ایجاد کارگزاری‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری محلی پیگیری شود و پس از امکان‌سنجی عملیاتی، طی یک طرح ضربتی، سیستم متمرکز شرکت واسط به سیستم گسترده صندوق‌های سرمایه‌گذاری تبدیل گردد. به این ترتیب با تبدیل سهام شرکت واسط به سهام کارخانجات، بورس رونق بیشتری می‌گیرد. به علاوه انتظار می‌رود در این سیستم با آزاد شدن خرید و فروش سهام در بورس، تقاضای موثر سرمایه‌گذار نهادی در قیمت‌های بالاتر شکل گیرد و اجحاف کمتری به فروشندگان شود. در صورتی که بتوان اطلاعات مالی را متقارن و شفاف نمود، ضریب نگهداری سهام عدالت افزایش می‌یابد و به این ترتیب خروج سهام واگذار شده از دهک‌های پایین کمتر می‌شود.

به هر حال حتی اگر سیستم متمرکز شرکت واسط دنبال شود، به منظور ثبت شرکت در بورس اوراق بهادار باید شرایط مندرج در قانون بازار اوراق بهادار تأمین شود و اطلاعات و صورتهای مالی از شفافیت کافی برخوردار گردند.

بهرتر است پیش از ورود به بورس نیز، آمار فعالیت شرکت واسط و شرکت‌های دولتی و نیز ارزش واقعی و سوددهی آنها (بدون لحاظ عرضه و تقاضا)، به صورت جداگانه در سیستم اطلاع‌رسانی بورس اوراق بهادار اعلام گردد تا دارندگان سهام عدالت از وضعیت سهام خود مطلع باشند. این شاخص می‌توند ضمن نشان دادن عملکرد، بر شفافیت طرح نیز بیافزاید. مثلاً می‌توان شاخص EPS و P/E را برای سبد سهام سه شرکت بورسی را که تاکنون واگذار شده‌اند، به صورت مرکب محاسبه و اعلام نمود، این شاخص می‌تواند وزنی بوده و EPS و P/E هر شرکت از تابلو را به تناسب درصد واگذاری آن در محاسبه شاخص مزبور دخالت داد،

در صورتی که شرکت‌های غیر بورسی نیز به سبد اضافه شوند، می‌توان از مجموع عمومی شرکت خواست تا پیش‌بینی خود را از سود شرکت بر اساس صورت‌های مالی اعلام کنند، ارزش شرکت نیز که قبلاً محاسبه شده است لذا می‌توان آنرا در محاسبه ارزش کل شرکت واسط و EPS کل لحاظ کرد. به این ترتیب ارزش سهام عدالت بر اساس ارزش سهام شرکت‌های زیر مجموعه دقیقاً مشخص می‌شود.

۳-۸- مکانیزم ادامه حمایت از صنایع نیازمند به حمایت دولت

پیش از مطرح شدن جوانب طرح سوالات زیادی در مورد چگونگی ادامه حمایت دولت از صنایع واگذار شده وجود داشت. زیرا هم‌اکنون ادامه حیات و سوددهی تعداد زیادی از شرکت‌ها به خاطر تبعیضات قیمتی، تعرفه‌ها، وام‌های ارزان، معافیت‌ها و یارانه‌های دولتی میسر می‌شود. از طرف دیگر افزایش

درآمد قشر فقیر مستلزم تداوم سوددهی این شرکت‌هاست. چنانچه این یارانه‌ها قطع شود، تراکم زیان‌های انباشته، به جریان افتادن روند ورشکستگی شرکت‌های مزبور را تسریع می‌کند که در اینصورت دارندگان سهام نیز ثروت خود را از دست می‌دهند.

لیکن طبق پیش‌بینی‌های به‌عمل آمده بخش عمده‌ی از یارانه‌ها و تسهیلاتی که این شرکت از دولت دریافت می‌کردند، از این پس به بخش خصوصی واگذار می‌شود.^{۴۶} علاوه بر این چون واگذاری از طریق سهام عدالت حداکثر تا ۳۰ درصد سهام است، لذا شرکت‌ها همچنان دولتی باقی می‌مانند و در این مرحله نگرانی برای حذف یارانه‌ها به‌وجود نمی‌آید.

اما برای ادامه سوددهی شرکت‌ها سه اقدام ضروری به نظر می‌رسد:

۱- تداوم یارانه‌ها ضمن برنامه‌ریزی دقیق برای حذف آنها (که در راستای عضویت در WTO نیز می‌باشد)

۲- نوسازی صنایع به منظور افزایش توان رقابت آنها و کاهش وابستگی به یارانه

۳- سرمایه‌گذاری مجدد سود و اجرای برنامه‌های توسعه

۳-۹- چگونگی اخذ مالیات

چگونگی اخذ مالیات از چندجانبه قابل بررسی است: یکی اخذ مالیات از شرکت واسط (یا سهام عدالت) است، دیگری مکانیزم اخذ مالیات از شرکت‌های واگذار شده و نهایتاً اخذ مالیات از نقل و انتقال سهام. همانطور که در بخش‌های پیشین اشاره شد برخی از شرکت‌های مشمول واگذاری دارای آثار جانبی منفی هستند. یکی از اقداماتی که برای جبران و کاهش این آثار دنبال می‌شود، اخذ مالیات است. اما طبق بودجه ۸۴ مقرر شده است که دولت از شرکت‌هایی که به بخش خصوصی واگذار می‌شوند حتی مالیات عادی را نیز اخذ نکند تا اینگونه شرکت‌ها به واگذاری سهام خود تشویق شوند و روند خصوصی‌سازی تسریع شود.^{۴۷} از شرکت واسط و تعاونی‌ها هم در صورتی که فقط به ارائه خدمات واسطه‌گری بپردازند مالیات اخذ نمی‌شود.

به هر صورت نقل و انتقال سهام مشمول مالیات خواهد بود. این امر از این جهت که هزینه فروش سهام را افزایش می‌دهد و ضریب نگهداری سهام را بالا می‌برد مطلوب است.

۳-۱۰- نحوه پرداخت سود

تنها چیزی که برای مشارکت خودبه‌خودی اقشار کم درآمد در نگهداری سهام عدالت انگیزه و جذابیت ایجاد می‌کند، میزان سوددهی این سهام است. در بخش‌های گذشته اشاره شد که با توجه به اینکه سهام شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری، سوددهی یکسانی ندارند، شرکت‌های مادر تخصصی، سهام شرکت‌های

مشمول واگذاری زیر مجموعه خود را به شرکت کارگزاری عدالت در سازمان خصوصی سازی منتقل می کنند. شرکت کارگزاری عدالت نیز سود حاصل از سبد سهام شرکتهای مختلف دولتی واگذار شده را در میان شرکتهای تعاونی استانی تقسیم می کند تا به طور مساوی بین سهامداران تعاونیها، تقسیم شود. سود سهام بر اساس تعداد سهام و ارزش آن سهم پرداخت می شود و روال معمول کار این است که پس از برگزاری مجامع سالیانه که در شرکتهای اصلی برگزار خواهد شد، سود شرکت تعیین می شود. در مورد سهام عدالت نیز مقرر شده است در اولین سال مالی بعد از تشکیل مجمع سود داده شود، از آنجا که مجامع عمومی سه شرکت واگذار شده تاکنون در تیر و مرداد تشکیل می شود پیش بینی می شود از مهر ۸۵ سود سهام عدالت توزیع شود.

نحوه تخصیص سود نیز به این شکل است که ابتدا ۵ درصد مبلغ سهام به عنوان قسط از سود برداشته می شود و به حساب دولت واریز می شود. قسمت کوچکی از سود صرف هزینه های توزیع می شود. درصد کوچکی (حدود ۵ درصد کل سود) به عنوان اندوخته در تعاونی ها قرار داده می شود تا در پروژه های عمرانی و غیره سرمایه گذاری شود؛ و نهایتاً باقیمانده سود به طور مساوی بین اعضا تعاونی توزیع می شود.

پیش بینی شده است که مکان توزیع سودها صندوق تعاون یا بانک ملت باشد که در همه شهرها شعبه دارند. البته پیشنهاد ما این است که از طریق شرکت CDS (سیستم سپرده گذاری مرکزی بورس) که به تازگی تاسیس شده است برای پرداخت سود استفاده شود.

اما شرکت ها حداقل برای جبران استهلاک خود باید سالانه سرمایه گذاری های ثابتی را انجام دهند. این سرمایه گذاری ها می تواند از محل انباشت سود و یا آورده نقدی سهامداران شرکت تأمین شود. ابهام کوچکی که در اینجا وجود دارد این است که اگر مجمع عمومی در یک شرکت نیمه واگذار شده (هم دارای سهامدار دولتی و هم خصوصی و هم شرکت واسط) تصمیم به انباشت سود و عدم تقسیم آن بگیرد چگونه در سود کل شرکت واسط لحاظ می شود؟ اگر کل سود حاصل از فعالیت های شرکت در قبال وجه حاصل از واگذاری سهام به دولت و سهامداران پرداخت شود، این سرمایه گذاری های ثابت از چه محلی انجام می شود؟ آیا می توان مهلتی مقرر کرد که اگر یک شخص خاص به علتی اقدام به دریافت سود خود نکند، آن را به حساب انباشت سود گذاشت؟ این انباشت سود در چه شرکت هایی خواهد بود؟

۳-۱۱- نحوه مدیریت شرکتهای

کسانی که دارنده برگه های سهام عدالت هستند، مالک آنها تلقی می شوند. پس باید طبق قانون اختیار

مدیریت اموال خود را داشته باشند. اما چنانچه در بحث‌ها گذشته اشاره شد، نباید بر سر شرکت‌هایی که ثروت ملی به حساب می‌آیند ریسک کرد و مدیریت آنها را بدون مقدمه به بخش خصوصی بدون تجربه سپرد. در طرح سهام عدالت، سهام شرکت‌های دولتی به شرکت واسط واگذار می‌شود. تعاونی‌ها نیز مالک سهام شرکت واسط هستند. نهایتاً مردم سهامداران تعاونی‌ها به حساب می‌آیند و نه سهامداران مستقیم شرکت‌ها. این مکانیزم به دو دلیل اتخاذ شده است؛ یکی اینکه سهام تا زمان بازپرداخت اقساط، در رهن دولت باقی می‌ماند. دیگر اینکه با اعمال مدیریت از طرف شرکت واسط، نیازی به مداخله خرد در مدیریت بنگاه‌ها نیست. علاوه بر این افراد با اعمال حق مالکیت خود در مجمع عمومی تعاونی‌ها اندک اندک با روند اداره بنگاه‌های بزرگ آشنا می‌شوند.

اما به جهت نقش بسیار مهم شرکت واسط، لازم است تا برای اداره سبد سهام و مدیریت شرکت‌ها، افرادی کارآمد، متعهد و زبردست انتخاب شوند. زیرا در صورت فساد مدیران شرکت واسط، یا مدیریت ناکارآمد، هیچ‌یک از اهداف طرح محقق نخواهد شد.

۴- تجربه کشورها

تجربه عرضه عمومی سهام در دنیا به دو شکل بوده است؛ شکل اول که در این نوشتار مورد نظر نیست، خصوصی‌سازی‌های گسترده در کشورهای توسعه یافته است. در واقع بزرگترین خصوصی‌سازی‌ها در دنیا از طریق عرضه عمومی سهام بوده است. این نوع خصوصی‌سازی‌ها که از طریق بورس‌های اوراق بهادار پیشرفته صورت گرفته است و مشابه خصوصی‌سازی‌هایی است که تا پیش از این توسط سازمان خصوصی‌سازی از طریق پذیره‌نویسی در بورس اجرا می‌شد. تنها نکته قابل استفاده برای بحث ما از این نوع عرضه عمومی سهام این است که در اغلب این کشورها، با اینکه تقاضا و خرید این سهام کاملاً اختیاری و از روی تحقیق و بررسی بوده است، پس از گذشت چند سال تعداد کل سهامداران به یک سوم کاهش یافته است. از این مطلب برای پیش‌بینی ضریب نگهداری سهام عدالت استفاده خواهیم کرد.

شکل دوم عرضه عمومی سهام آن است که به خصوصی‌سازی کوپنی شهرت دارد و در کشورهای کمونیستی شوروی سابق و به منظور خروج از سیستم اقتصادی بسیار متمرکز و فقط در دهه ۱۹۹۰، اجرا شده است. در واقع این سیاست در ابتدای دهه ۱۹۹۰ متولد شد و در اواسط دهه به اوج شکوفایی رسید. ولیکن پس از سال ۱۹۹۸ با بحران‌های ایجاد شده در کشور چک، که پرچمدار این سیاست بود، تقریباً هیچ یک از کشورهای در حال توسعه و یا پیشرفته از این شیوه برای خصوصی‌سازی استفاده نکردند. کشورهای کمونیستی موفق نیز مانند چین، علی‌رغم چشم‌اندازهای مثبت اجرای آن در دیگر کشورها،

برای گذر به اقتصاد بازار سیاست‌های دیگری در پیش گرفتند.

به طور خلاصه باید گفت تاثیر خصوصی سازی کوپنی در ۹ کشور بلوک شرق (روسیه، جمهوری چک، لهستان، رومانی، مغولستان، بلاروس، گرجستان، اوکراین و آذربایجان) بر اساس مطالعات صورت گرفته چنین است: در روسیه ابتدا مثبت بوده است اما با فساد شدید مواجه شده، در جمهوری چک به کاهش کارایی نینجامیده، در لهستان با موانع مختلف روبه رو بوده و بسیار کند اجرا شده است، در رومانی کاهش بهره وری در این شرکت‌ها کمتر از شرکت‌های دولتی بوده است (اثر مثبت بر بهره‌وری داشته است)، در اوکراین با مقاومت پارلمان روبه رو شد، در بلاروس کسری بودجه ناشی از اجرای طرح دولت را با مشکل مواجه کرده است و نهایتاً در آذربایجان برنامه توزیع کوپن سهام شکست خورده است. با این وجود تنها در سه کشور آلبانی، ارمنستان و گرجستان نرخ رشد تولید ناخالص در این دوره بیش از ۶ درصد بوده است. نابرابری تنها در دو کشور آلبانی و قزاقستان کاهش یافته و در سایر کشورها نابرابری افزایش یافته است. به لحاظ نرخ تورم عملکرد اقتصادی اکثر کشورها مثبت ارزیابی می‌شود. از ۱۸ کشور تنها ۸ کشور دارای نرخ تورم بیش از ۲۰ درصد بوده اند^{۴۸}.

اما این کشورها الگوی موفق برای گذر به اقتصاد بازار نیستند و عملکرد کلی آنها چندان مثبت نبوده است، به همین دلیل قضاوت در مورد نتایج و پیامدهای اجرای طرح بسیار مشکل شده است. به همین منظور از تجربه کشورها فقط به پیامدهای منفی و آسیب‌های اجرای سیاست خصوصی سازی کوپنی اشاره می‌کنیم تا مشخص شود ارتکاب چه اشتباهاتی در اجرای طرح باعث ایجاد پیامدهای بسیار منفی و نتایج معکوس می‌شود.

۵- روشهای اجرایی جایگزین طرح سهام عدالت

۵-۱- تفاوت سهام عدالت با کوپن سهام

طرح سهام عدالت از دل برنامه خصوصی سازی با واگذاری کوپن سهام بیرون آمده است. اما با توجه به مطالعه تجربه دیگر کشورها لازم بود تا تغییراتی در آن اعمال شود تا به سرنوشت کشورهای ناموفق در اجرای کوپن سهام دچار نشود.

هدف اصلی از برنامه کوپن سهام خصوصی سازی در جهت افزایش کارایی شرکت های دولتی است اما هدف اصلی برنامه سهام عدالت کاهش نابرابری درآمدی و همچنین کاهش نابرابری در توزیع ثروت است، به همین خاطر تبعیضاتی در واگذاری اعمال می شود.

در برنامه کوپن سهام به جای واگذاری تمام ۱۰ میلیون تومان سهام عدالت به صورت سهم به خانوارها، بن یا کوپن هایی به ارزش ۱۰ میلیون تومان در اختیار خانواده ها قرار می گرفت تا آنها پس از بررسی های لازم از بین سهام معرفی شده، سبدی از سهام را به انتخاب خود تشکیل دهند. در این فاصله دولت نیز متناسب با سهام آماده شده جهت واگذاری کوپن ها را تبدیل به سهام می کرد. در این صورت برای تمام خانوارهایی که مشمول سهام عدالت شده بودند، انگیزه ای به وجود می آمد که از این فرصت استفاده کنند و به سهام عدالت به عنوان سرمایه ای که دولت به آنها اعطا کرده بنگرند و از آن در جهت بهبود شرایط زندگی خود استفاده کنند و تلاش کنند تا دائما ترکیب سهام انتخابی خود را بهبود بخشیده و به سمت ترکیب بهینه حرکت کنند.

سهام عدالت برخلاف کوپن میان همه مردم توزیع نمی شود. علاوه بر این در واگذاری از طریق کوپن شرکت های سودده و غیر سودده با هم واگذار می شدند اما در سهام عدالت تنها شرکت های سودده واگذار می شوند؛ ارزش کوپن ها به علت داشتن مبلغ اسمی، با تورم کاهش می یافت؛

دارنده کوپن می توانست یا کوپن را بفروشد و پول آن را بگیرد؛ یا اینکه با آن مستقیما سهام شرکت های دولتی معرفی شده را خریداری کند؛ و یا کوپن ها را با سهام یک شرکت سرمایه گذاری واسط معاوضه کند تا شرکت از طرف او سهام شرکت های دولتی را خریداری کند. اما در روش آخر به جهت اینکه سرمایه شرکت واسط از آورده نقدی سهامداران نبود، با کمبود نقدینگی برای بازسازی شرکتها مواجه می شدند.

در نتیجه اجرای هر دو روش، خانوارها در گذر اجرای طرح با نحوه فعالیت در بورس و شناسایی فرصت ها در این بازار به خوبی آشنا خواهند شد و گام موثری از سوی دولت در جهت توسعه فرهنگ سرمایه گذاری برداشته می شود. البته به نظر می رسد که در مورد کوپن سهام این اثر نسبت به سهام

عدالت، تا حدودی پررنگ‌تر است.

هر چند که در هر دو برنامه ممکن است ارزش سهام یا کوپن‌ها کمتر از ارزش واقعی تعیین شود، اما پرداخت مبلغ سهام عدالت به صورت اقساط است. در حالی که برای خرید کوپن سهام، حداقل باید ارزش اسمی کوپن‌ها به صورت نقدی پرداخت شود.

کوپن سهام قابل مبادله به علت افزایش ناگهانی قدرت خرید افراد و افزایش تقاضای مصرفی فشار تورمی ناگهانی ایجاد می‌کند. اما در سهام عدالت، به علت محدودیت‌های ایجاد شده برای خرید و فروش، سرعت افزایش قیمت‌ها کمتر است.

۵-۲- تفاوت سهام عدالت با طرح مالکیت فراگیر^{۵۰}

در سال ۱۳۷۳ طرحی با نام طرح مالکیت فراگیر تحت نظارت دکتر فیروزه خلعتبری و به سفارش اتاق بازرگانی و صنایع و معادن انجام شد که موضوع آن واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به عموم مردم بود.

طبق پیش‌بینی‌های انجام شده اولین قدم در چارچوب این طرح، ایجاد یک سیستم برای شناسایی مالکیت‌های دولت در رشته‌های گوناگون است (مالکیت دولت شامل آن چیزی است که دولت از یک تا صد درصد در آن سهام دارد). هدف از شناسایی این رشته‌ها، رها کردن دولت از فعالیت رشته‌ای است یعنی ممکن است دولت یک شرکت را نگه دارد و باقی را واگذار کند، اما این امر احتمال اعطای امتیاز به این رشته را افزایش می‌دهد. در این مرحله این واحدها توسط یک تیم کارشناسی از نظر سوددهی، تکنولوژی، دارایی و از نظر کارکرد بررسی می‌شوند. بر این اساس گزارش‌هایی تهیه می‌شود که این گزارش‌ها مبنای تصمیم‌گیری در این مورد است که آیا دارایی بنگاه باید به کلی فروخته شود و یا منحل گردد و یا می‌توان بنگاه را به دست کسی سپرد.

سپس دولت در قدم بعدی واحدهای خود را به اعلام بین‌المللی برای مدیریت و نه مالکیت می‌گذارد. یعنی اینکه مدیریت این واحدها برای مدت سه سال بدون حق فسخ از طرف دولت با ضمانت متقاضی مدیریت برای میزان بازدهی و کارایی و ... به تیم‌های مدیریتی قوی واگذار می‌شود. دولت پس از دریافت تقاضاها این حق را دارد که اولویت‌های خود را تعیین و شروطی را مطرح کند. سپس برنامه‌های متقاضیان را در مورد میزان اشتغال، نوع سود و نحوه عملکرد دریافت می‌کند. هیات کارشناسی در این خصوص تصمیم می‌گیرد و بهترین انتخاب و پربازده‌ترین مجموعه را برمی‌گزیند. سپس در پایان این سه سال دوباره اطلاعات شرکت جمع‌آوری شده و برآورد می‌شود که ارزش بنگاه‌ها چقدر است. بنابراین دولت تمامی بنگاه‌های خود را ارزش‌گذاری کرده است و به مدت سه سال نیز سود آن مشخص است.

بنابراین سهامی واگذار خواهد شد که سود سه سال آن در مقابل عدم مداخله در مدیریت واحد مشخص است. این سهام قیمت گذاری می شود تا در زمان خود با قیمت استاندارد به مردم واگذار گردد.

سپس یک سازمان پنج ساله، با مسئولیت واگذاری مالکیت شرکت های دولتی به صورت عرضه عمومی سهام، به وجود می آید. مردم در خصوص خرید سهام حق انتخاب دارند. پس از آنکه اعلام شد که هر کس حق دارد ۱۱ هزار تومان سهام خریداری کند، به طور تدریجی سهام قابل واگذاری عرضه می شود و مردم براساس انتخاب خود اقدام به خرید می کنند. مردم تمایل به خرید خود را پس از اعلام ثبت می کنند تا بتوانند سهام خود را بخرند. خریداران سه سال فرصت دارند که پول کامل سهام خود را بپردازند. ولی طی این سه سال هر زمانی بخواهند سهام را واگذار کنند، باید ارزش سهام خود را بپردازند و هیچ واگذاری ای صورت نمی گیرد مگر با دولت تسویه حساب شده باشد. این امکان وجود دارد که فرد سه سال سهام خود را نگه دارد و در پایان سال، سود دریافت نکند و از میزان طلب دولت کم کند. در زمان تدوین طرح، براساس نقدینگی و حجم مالکیت دولت، برآورد این بوده است که تا سال سوم واگذاری ها انجام شده و آخرین واگذاری در سال سوم انجام می گیرد. سازمان تا سال پنجم مهلت دارد پول سهام را پرداخت کند. نهایتاً این سازمان پس از حسابرسی تعطیل می شود.

بدترین حالت در اجرای این طرح این است که هیچ یک از مردم این سهام را خریداری نکنند. اما در مقابل سه سال مدیریت بهتر بوده است و سوددهی بالا رفته است به همین دلیل دولت می تواند مجدداً شرکتها را به مزایده بگذارد. در شرایطی که افرادی در بخش خصوصی وجود دارند و برای اداره بنگاه برنامه دارند، قطعاً با هدف مالکیت وارد عرضه خواهند شد و شروع به جمع کردن سهام خود از بین مردم می کنند. البته به دلیل اینکه صاحبان سهام می دانند که سود آنها تضمین شده است سهام یک جا عرضه نمی شود، بنابراین بر تورم اثر کمی می گذارد.

درآمد ناشی از واگذاری سهام نیز می تواند در سلسله مراتب ذیل به مصرف برسد:

۱- اصلاح ساخت نیروی کار از طریق سیستم های حمایت فعال، کارآموزی، توانمندسازی نیروی کار، به وجود آوردن شغل.

۲- اصلاح ساخت بنگاه های باقی مانده

۳- کمک به تصویب قوانین و به وجود آوردن نهادها.

۴- پرداخت هزینه شبکه مدیریت سیستم واگذاری برای مدت ۵ سال.

۵- ایجاد ظرفیت لازم برای مکانیزه کردن سیستم.

پانویست‌ها:

- ۱- حداقل‌های دستمزد بسیار بالاتر از معمول، نوعی اختلال در بازار کار به حساب می‌آید.
- ۲- معافیت مالیاتی، یارانه‌های تولیدی و نرخ‌های بهره پایین و ... مانع از آن می‌شود که قیمت سرمایه به سطح "کمیابی" واقعی خود افزایش یابد. به عبارت دیگر سرمایه ارزان تر و نیروی کار گران‌تر از قیمت واقعی پیش‌روی کارفرما قرار دارد.
- ۳- شهید مطهری، سیری در نهج البلاغه، ص ۱۲۷
- ۴- همان
- ۵- همان
- ۶- جزییات برنامه توزیع سهام عدالت در سال ۸۵، همشهری، ۸۵/۱/۲۴،
- ۷- وندر هوون، رولف، ۱۳۷۷.
- ۸- میدری، احمد؛ بررسی خصوصی سازی کوپنی در ۹ کشور: سهام عدالت؛ شرق؛ ۸۴/۱۲/۱۵.
- ۹- پورمحمدی؛ همایش خصوصی سازی موفق و خصوصی سازی ناموفق؛ ۸۵/۲/۱۷.
- ۱۰- Voucher privatization
- ۱۱- کابلی زاده، ۱۳۸۴.
- ۱۲- کرد زنگنه؛ بازنشستگان، کارگران، کارمندان و کشاورزان سهام عدالت می‌گیرند؛ جهان اقتصاد؛ ۸۴/۱۲/۱۸.
- ۱۳- سیمان کارون، پتروشیمی شیراز و سنگ آهن چادرملو
- ۱۴- همان.
- ۱۵- اعضای این ستاد عبارتند از: الف - رئیس جمهور، ب - وزیر امور اقتصادی و دارایی، ج - رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، د - وزیر کشور، ه - وزیر صنایع و معادن، و - وزیر تعاون، ز - وزیر جهاد کشاورزی، ح - وزیر کار و امور اجتماعی، ط - وزیر دادگستری، ی - وزیر رفاه و تأمین اجتماعی، ک - رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران، ل - وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، م - فرمانده نیروی مقاومت بسیج، ن - سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)، س - رئیس سازمان بهزیستی کشور، ع - رئیس دفتر امور مناطق محروم کشور، ف - رئیس سازمان ثبت احوال کشور، ص - رئیس سازمان خصوصی سازی
- لازم به ذکر است که اعضای ستاد استان متناظر با اعضای مرکزی در سطح استان تعیین می‌شود.
- ۱۶- سیستم CDS در پیوست ۱ شرح داده شده است.
- ۱۷- اگر سهام ۲۰ درصد سود داشته باشند، سالانه ۷۰ میلیارد تومان سود را به تعاونی‌ها خواهند کشاند. که ۵ درصد آن در حدود ۳/۵ میلیارد تومان می‌شود.
- ۱۸ - Moody's, Fitch rating agency, S&P,
- ۱۹ - Net asset value
- ۲۰- Profit earning capacity
- ۲۱ -Discounted cash flow
- ۲۲- وندر هوون، ۱۳۷۷.
- ۲۳- Positive externalities

- ۲۴- روش قیمت گذاری سهام شرکت های دولتی در چارچوب سهام عدالت؛ سایت سازمان خصوصی سازی؛ ۸۵/۱/۲۹
- ۲۵- مسئولیت قیمت گذاری شرکت ها بر عهده کارشناسان رسمی دادگستری قرار داده شده است
- ۲۶- از آنجا که در این فرمول شرکت بر اساس نرخ سود مورد انتظار ۲۰٪ و نه نرخ سود اوراق مشارکت ارزش گذاری می شود، ارزش واقعی شرکت ارزتر از واقع تخمین زده می شود.
- ۲۷- جناب آقای احمدی نژاد از تبعیض به نفع فقرا، با عنوان تبعیض معکوس نام برده اند.
- ۲۸- جزییات جدید از واگذاری سهام عدالت؛ سایت سازمان خصوصی سازی؛ ۸۵/۲/۱۰
- ۲۹- درآمد ممکن است به علت چند شغلی بودن، داشتن دارایی های دارای بازده (خانه اجاره ای و سپرده سرمایه گذاری و ...) و امکان کسب درآمد از پیش خرید و فروش اتمبیل و یا فیش موبایل، بالاتر از میزان ظاهری اعلام شده باشد.
- ۳۰- ابلاغ آیین نامه شناسایی مشمولان: سهام عدالت؛ جهان اقتصاد؛ ۸۵/۲/۱۰
- ۳۱- قیمت گذاری نهایی سهام عدالت؛ صبح اقتصاد؛ ۸۴/۱۲/۱۵
- ۳۲- البته تا وقتی که واگذاری محدود بوده و ۵۱ در صد سهام در دست دولت باشد، این مساله منتفی است.
- ۳۳- در اصول قانون اساسی نیز برخی از این فعالیت ها ذکر شده اند: اصل بیست و نهم؛ برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری از کارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حتی است همگانی دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند. اصل سی ام؛ دولت موظف است وسائل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسائل تحصیلات عالی را تا سرحد خود کفائی کشور بطور رایگان گسترش دهد.
- ۳۴- شرکت هایی که دارای بافت مالی نامناسب هستند از طریق مزایده و شرکت های سودده از طریق بورس یا سهام عدالت واگذار می شوند.
- ۳۵- کرد زنگنه؛ دولت کوچک می شود؛ عصر اقتصاد، ۸۵/۲/۱۸
- ۳۶- به این ترتیب این اشخاص می توانند یک عضو در هیئت مدیره داشته باشند.
- ۳۷- همان.

۳۸- Negative externalities

- ۳۹- معاون طرح و برنامه وزارت تعاون؛ خرید و فروش سهام عدالت تا ۴ سال ممنوع شد؛ خبرگزاری ایتکا؛ ۸۴/۱۲/۱
- ۴۰- کرد زنگنه؛ قابلیت خرید و فروش سهام عدالت؛ جهان اقتصاد؛ ۸۵/۱/۲۴
- ۴۱- شاید اگر چارچوب بانکی به جای تعاونی ها برگزیده می شد، این نقدشوندگی افزایش پیدا می کرد.
- ۴۲- نقدی بر طرح کوپن سهام: مالکیت فراگیر یا کوپن سهام؟؛ شرق؛ ۸۴/۷/۲۵
- ۴۳- زیرا بررسی تخصصی شرکت ها برای مردم عادی امکان پذیر نیست.

۴۴- Perfect competition

۴۵- Monopolistic competition

- ۴۶- کرد زنگنه؛ بازنشستگان، کارگران، کارمندان و کشاورزان سهام عدالت می گیرند؛ جهان اقتصاد؛ ۸۴/۱۲/۱۸
- ۴۷- عادل آذر؛ قیمت گذاری نهایی سهام عدالت؛ صبح اقتصاد؛ ۸۴/۱۲/۱۵

۴۸- میدری، احمد؛ بررسی خصوصی سازی کوپنی در ۹ کشور: سهام عدالت؛ شرق؛ ۸۴/۱۲/۱۵

۴۹- همان.

۵۰- نقدی بر طرح کوپن سهام: مالکیت فراگیر یا کوپن سهام؛ شرق ۸۴/۷/۲۵



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی