

ارزیابی سهام عدالت از منظر تحقق برخی از اهداف

مرجانہ بشخور^۱

چکیده

واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به شرکت‌های تعاونی سهامی عام در قالب طرح سهام عدالت در سال ۱۳۸۵ به اجرا درآمد. حال بعد از گذشت حدود ۱۶ سال از اجرای این سیاست ارزیابی عملکرد آن در دستیابی به اهداف تعیین شده حایز اهمیت است. مواردی از جمله ساز و کار ناکارآ و ایجادکننده فساد، افزایش هزینه‌های تحمیلی به دولت به دلیل ساختار پیچیده و ناکارای اجرای طرح، عدم شناسایی مشمولان مطابق قانون، حمایت از اقشار فقیر، توزیع ناعادلانه منابع عمومی از نگاه بین‌نسلی، عدم تغییر محسوس در درآمد دائمی مشمولان و... از نشانه‌های عملکرد نامناسب این سیاست و عدم دستیابی به اهداف تعیین شده است. لذا پیشنهاد می‌شود در تصمیم‌گیری‌های آتی در این رابطه موارد ذیل مورد توجه قرار گیرد: اصلاح ساختار اجرایی این طرح، اصلاح ساختار شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، تهیه برنامه جامع خصوصی‌سازی و...

واژگان کلیدی: سهام عدالت، خصوصی‌سازی، سیاست‌های اصل ۴۴.

مقدمه

ناقص، تعارض منافع موجود و تعریف نشدن قوانین شفاف و بازدارنده، اجرای خصوصی‌سازی در سال‌های گذشته با افزایش حجم تخلف‌های مالی و فسادگونه، فشارهای هزینه‌ای بر دولت و شکل‌گیری اعتراضات متعدد کارگری و صنفی همراه بود^۲.

از مثال‌های دیگر تلاش برای برقراری عدالت و مردمی کردن اقتصاد که در بند ج سیاست‌های اصل ۴۴ به آن اشاره شده است، واگذاری ۸۰ درصد سهام شرکت‌های صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی است. واگذاری این سهام از طریق شرکت‌های تعاونی عام در قالب طرح سهام عدالت مورد توجه قرار گرفته است.

بهره‌وری پایین شرکت‌های دولتی و تحمیل بار هزینه‌ای سنگین از این ناحیه بر دولت، استفاده از درآمدهای نفتی با ماهیت بین‌نسلی برای پوشش ناکارایی این بنگاه‌ها و فساد و ناتوانی نهادهای موجود برای اصلاح این ساختار موجب شد که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به‌عنوان مهم‌ترین سیاست بالادستی اقتصادی کشور، در راستای بهینه‌سازی نقش دولت در اقتصاد و حرکت در مسیر پیشرفت اقتصادی ابلاغ شود. ازجمله بندهای این سیاست‌ها، تحقق خصوصی‌سازی با واگذاری برخی شرکت‌های دولتی است. ارزیابی‌ها حاکی است که به دلیل اصلاح نشدن ساختارهای

۱. پژوهشگر گروه اقتصاد مقاومتی و برآورد اقتصادی، مرکز پژوهشی امنیت اقتصادی تدبیر، تهران، ایران mballameh1398@gmail.com

۲. گودرزی (۱۳۹۹)؛ جعفرپور (۱۳۹۹)

۱- مروری بر طرح سهام عدالت، اهداف و روند اجرای آن

برنامه توزیع سهام شرکت‌های دولتی میان عموم مردم از اوایل دهه ۱۳۷۰ مطرح بود. این طرح با عنوان سهام عدالت پس از اصلاحات فراوان سرانجام در سال ۱۳۸۴ تصویب و در سال ۱۳۸۵ اجرا شد. بر اساس این طرح ۱- مشمولان طرح سهام عدالت شامل ۶ دهک پایین درآمدی اتباع ایرانی مقیم داخل هستند، ۲- سازمان خصوصی‌سازی موظف است حداکثر تا سقف ۴۰ درصد از مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری را به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مطابق با تعداد اعضا و اگذار کند، ۳- ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام برای ۲ دهک پایین درآمدی مقرر شد، ۴- اخذ بهای سهام برای همه مشمولان در ۱۰ سال تقسیط شد و ۵- مبنای قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس، بهای فروش نقدی سهام غیربلوکی است^۱. اهداف کلی اجرای طرح به صورت زیر خلاصه می‌شود.

- توزیع متعادل ثروت و درآمد در کشور.
- افزایش ثروت و ایجاد درآمد دائمی برای خانوارهای نیازمند.
- تسریع در روند خصوصی‌سازی با واگذاری گسترده سهام شرکت‌های دولتی.
- استفاده از روش‌های سالم‌تر و شفاف‌تر برای واگذاری سهام شرکت‌ها.
- به خود متکی کردن خانوارهای نیازمند و کاهش تعهدات مستقیم دولت و نهادهای حمایتی.

در واقع، توزیع مجانی یا ارزان قیمت سهام بین عموم مردم همواره به‌عنوان یکی از روش‌های خصوصی‌سازی انبوه و گسترده مورد توجه برخی از کشورها بوده است. براین اساس، توزیع سهام برترین شرکت‌های در تملک دولت بین اقشار ضعیف جامعه در راستای افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از راه گسترش سهم بخش تعاون در قالب طرح توزیع سهام عدالت در آبان سال ۱۳۸۴ تصویب و در آبان سال ۱۳۸۵ اجرا شد. با وجود گذشت حدود ۱۶ سال از اجرای این طرح و توجه به اینکه مشمولان این طرح به حدود ۵۰ میلیون نفر می‌رسد، تاکنون ارزیابی دقیقی از میزان موفقیت این طرح در دستیابی به اهداف تعریف‌شده انجام نگرفته است و نقدهای متعددی درباره تضاد بین نحوه اجرای این طرح و اهداف تعیین‌شده آن وجود دارد.

با توجه به وضعیت فعلی اقتصادی-رفاهی کشور یعنی روند صعودی و پرشتاب تورم، کاهش مداوم قدرت خرید و رفاه اجتماعی، افزایش شکاف طبقاتی و حرکت جامعه به سمت تقسیم شدن به دو گروه ثروتمند و فقیر، بررسی برخی از ابعاد این طرح حائز اهمیت است که در این گزارش به آن پرداخته می‌شود. در بخش دوم این گزارش، ابتدا به بررسی مختصر طرح سهام عدالت و اهداف آن و در ادامه، به ارزیابی اجرای طرح پرداخته می‌شود. بخش سوم به بیان ملاحظات امنیت اقتصادی طرح و بخش آخر نیز به بیان راهکارهای پیشنهادی اختصاص داده می‌شود.

۱. سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۵.

مشخصه بارز این تحولات، افزایش هرچه بیشتر حلقه‌های فرایند واگذاری و نتیجه آن، افزایش بوروکراسی‌های اداری و زمینه‌های بروز فساد — مشابه دیگر واگذاری‌های توأم با برخی فسادها در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی — است (در نمودار شماره ۱، این تحولات نشان داده شده است) و ۳- به دلیل نبود قوانین و مقررات مشخص برای عملکرد تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و ابهام در ماهیت آن‌ها، قوانین عام یعنی قانون شرکت‌های تعاونی، قانون بخش تعاون و قانون تجارت بر آن‌ها حاکم است. این موضوع موجب شده است نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور وارد بررسی فعالیت‌های آن‌ها نشوند. در واقع، به نظر می‌رسد سیاست‌گذار و قانون‌گذار به‌جای اصلاح قانون اصلی به‌طوری‌که با قوانین تجارت و خصوصی‌سازی و... سازگار شود، به افزودن بندها و تبصره‌های مختلف در دستورالعمل‌ها و... پرداخته‌اند که موجب سازوکاری غیرشفاف و پیچیده و توأم با ناکارایی شده است.

یکی از اهداف این طرح کاهش هزینه‌های دولت عنوان شده، اما دولت از این ناحیه هزینه‌ای حدود ۲۵۰۰ میلیارد ریال را متحمل شده است.

کاهش اندازه بخش دولتی و انتقال تصدی‌ها به عموم مردم.
 گسترش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور.
 تفکیک مناسب‌تر وظایف حاکمیتی و بنگاه‌داری، سازمان‌دهی کارتر بنگاه‌های دولتی و کارآمد کردن دولت در عرصه وظایف حاکمیتی.
 در ادامه، به بررسی برخی از ابعاد این طرح و ارزیابی تحقق اهداف آن پرداخته می‌شود.

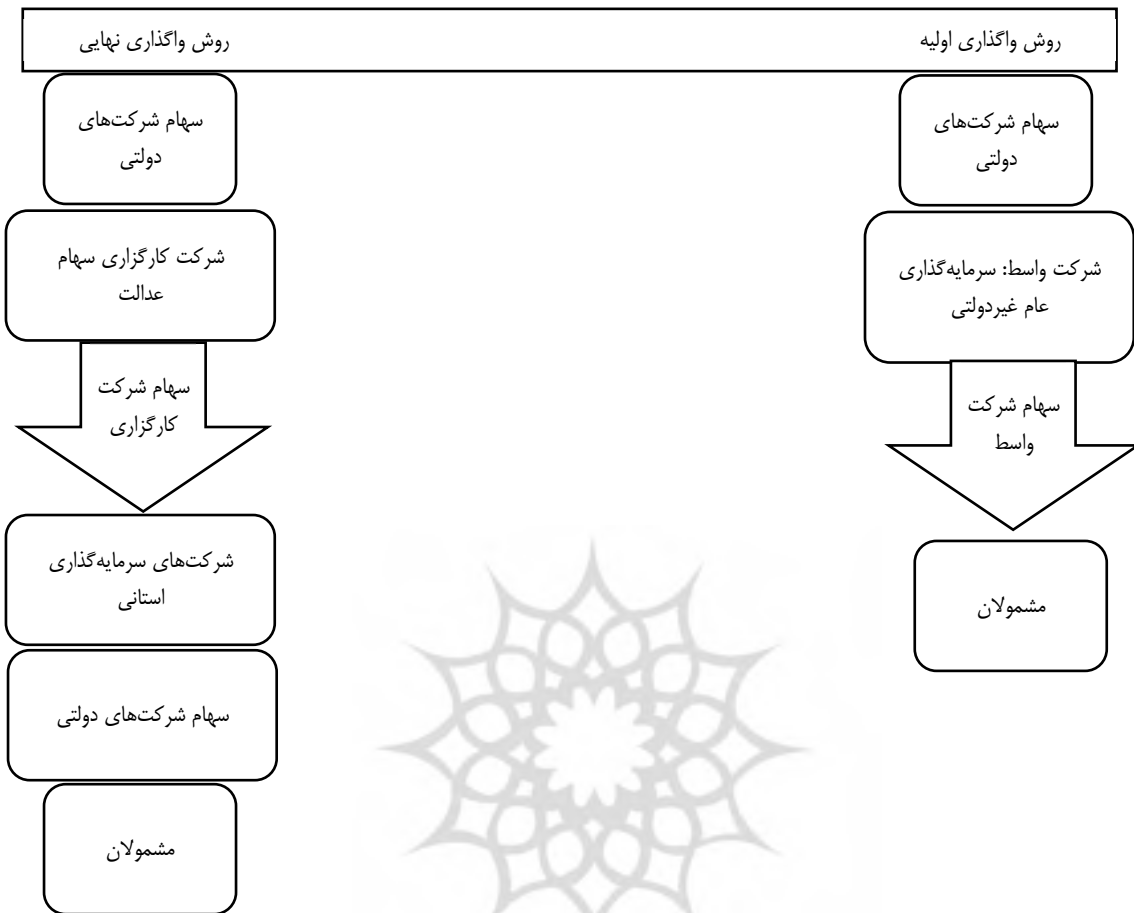
۱-۱- سازوکار ناکارا و ایجادکننده فساد

از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر موفقیت هر سیاستی، سازوکار اجرای آن است. تعریف سازوکار کارا (سازوکاری که مراحل فراهم‌سازی زیرساخت‌ها، اجرا، نظارت و ارزیابی مداوم در فرایند اجرا را دربرگیرد و پیوسته برای پیشامدهای احتمالی، مناسب‌ترین راه‌حل‌ها را پیش‌بینی کند) سیاست مورد نظر را به بهترین شکل به اهداف تعریف‌شده می‌رساند. در مقابل، نبود تعریف شفاف و مشخص از سازوکار اجرایی سیاست نه‌تنها اهداف مورد نظر محقق نمی‌کند، بلکه زمینه را برای بروز فسادهای گسترده و مشکلات حادث‌تر فراهم می‌سازد.

بررسی سازوکار اجرایی طرح سهام عدالت حاکی است که ۱- این سیاست به‌صورت شتاب‌زده و بدون توجه به فراهم‌سازی زیرساخت‌های لازم به اجرا درآمده است، ۲- در ۱۰ سال گذشته سازوکار اجرایی پیوسته دچار تغییر و تحول شده است.

۱. برزگر و حسین‌زاده (۱۳۹۶) در مطالعه‌ای با استفاده از الگوی تحلیلی چندجانبه‌گرا عقلانیت‌ترکیبی به بررسی سیاست دولت درباره طرح توزیع سهام عدالت پرداختند. در این الگو، ۴ نوع عقلانیت (اقتصادی، سیاسی، قانونی و حرفه‌ای) مورد بررسی قرار گرفت. نتایج این بررسی که با استفاده از روش کتابخانه‌ای-مصاحبه‌ای غیرساختارمند و تجزیه و تحلیل ساختاری به دست آمد، حاکی است که طرح سهام عدالت به دلایلی مانند بی‌توجهی به الزامات عقلانیت عملی و اقتصادی و توجه بیش از اندازه به الزامات عقلانیت سیاسی، متفاوت از آنچه وعده داده شده، به اجرا درآمده است.

نمودار ۱- روش واگذاری اولیه و نهایی سهام عدالت



مأخذ: مجموعه قوانین، مقررات و مصوبات مرتبط با طرح توزیع سهام عدالت.

۲-۱- افزایش هزینه‌های تحمیلی به دولت به دلیل ساخته‌شده‌ها و ناکارای اجرای طرح
 بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹) نشان می‌دهد که تعاونی‌ها و شرکت‌های موجود در ساختار اجرایی این طرح، از سال ۱۳۸۶ به بعد، همواره مبالغی را از سوی دولت دریافت کرده‌اند. در خصوص تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت افزون‌بر مصوبات مختلف هیئت وزیران و ستاد مرکزی سهام عدالت برای تأمین محل استقرار تعاونی‌های یادشده در سال‌های ابتدایی تشکیل آن‌ها، برای جبران خدمات کارکنان تعاونی‌ها و دیگر هزینه‌های اجرایی مبالغی از سوی دولت به آن‌ها پرداخت شده است. بر اساس اطلاعات سازمان خصوصی‌سازی، مجموع پرداختی‌های دولت به تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت در بازه زمانی ۱۳۸۶-۱۳۹۶، حدود ۹۶۰/۷۸۵ میلیارد ریال که عمده آن برای جبران خدمات کارکنان بوده است. همچنین، مبلغ پرداختی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی از سوی شرکت کارگزاری سهام عدالت در سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۹۱، حدود ۱۵۸۲ میلیارد ریال بوده است. به عبارت دیگر، یکی از اهداف این طرح کاهش هزینه‌های دولت عنوان شده، اما دولت از این ناحیه هزینه‌ای حدود ۲۵۰۰ میلیارد ریال را متحمل شده است. این در حالی است که مأموریت

تعاونی‌ها - یعنی شناسایی مضمولان طرح - در سال ۱۳۹۵ به پایان رسید و مأموریت شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به دلیل سوءمدیریت به نماینده دولت واگذار شد. سازمان خصوصی‌سازی وجود ۳۴۳ تعاونی شهرستانی در ۳۱ استان کشور را گزارش کرده و بر اساس اطلاعات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعداد شاغلان در تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت در مجموع ۱۰۶۲ نفر است.

۳-۱- مدیریت غیر حرفه‌ای دارایی‌ها

صورت‌های مالی شرکت‌های سرمایه‌گذاری حاکی از سود است، اما از مجموع سود انباشته این شرکت‌ها، حدود ۹۹ درصد آن از محل ارزش سهام شرکت‌های واگذار شده به سهام عدالت است؛ یعنی این شرکت‌ها به‌رغم دریافت منابع از شرکت کارگزاری سهام عدالت، سرمایه‌گذاری‌های مولدی نداشته‌اند که این با وظایف تعریف‌شده برای این شرکت‌ها در راستای حراست از سهام مضمولان مطابقت ندارد.

۴-۱- عدم شناسایی مضمولان مطابق قانون

در مصوبه هیئت وزیران ۶ دهک پایین درآمدی^۱ مشمول سهام عدالت معرفی شده، اما در توزیع سهام عدالت، دهک‌های درآمدی به‌طور دقیق ملاک

عمل قرار نگرفته‌اند. در بخش اجرا به دلیل مشکلات موجود برای شناسایی افراد بر اساس دهک درآمدی و توانایی پایین نهادهای ذی‌ربط، روش ساده‌تر یعنی وارد کردن اقشار مختلف در طرح سهام عدالت که عموماً تحت پوشش نهادهای حمایتی مختلف قرار داشتند، جایگزین روش شناسایی بر اساس دهک‌های درآمدی شد. در نتیجه، این امکان وجود دارد که مضمولان تاکنون شناسایی شده، ۶ دهک درآمدی را به‌طور کامل پوشش ندهند؛ یعنی افرادی از دهک‌های بالاتر درآمدی وارد توزیع سهام عدالت شده باشند و برخی افرادی که مستحق دریافت سهام عدالت هستند، جزو مضمولان سهام عدالت نباشند.^۲

در جدول شماره ۱، گروه‌های مختلف مشمول طرح سهام عدالت ارائه شده است که اصل موضوع عدالت و همچنین، اجرای قانون را مورد پرسش قرار می‌دهد. برای مثال، در بین این گروه‌ها، کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری و لشکری و تأمین اجتماعی بدون قید خاصی به‌عنوان مشمول سهام عدالت معرفی شده‌اند که جمعیتی بالغ بر ۱۳ میلیون نفر را دربرمی‌گیرند.

۱. سیر تحولات افراد مشمول ۱- آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی مورخ ۱۳۸۴/۸/۲۳ «کلیه خانوارهای ایرانی مقیم داخل کشور با اولویت اینارگران و خانوارهای دهک‌های پایین درآمدی از قبیل خانوارهای تحت پوشش نهادهای حاکمیتی، کارمندان، کارگران و بازنشستگان بر اساس تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی مشمول دریافت سهام خواهند شد»، ۲- آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ «افرادی که از نظر طبقه‌بندی درآمدی جزو سه دهک پایین درآمدی محسوب می‌شوند و بنا بر تشخیص ستاد مرکزی، واجد اولویت دریافت سهام عدالت هستند»، ۳- آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۸ «افرادی که از نظر طبقه‌بندی درآمدی جزو دو دهک پایین درآمدی محسوب می‌شوند و بنا بر تشخیص ستاد مرکزی واجد اولویت دریافت سهام عدالت هستند» و ۴- آیین‌نامه اجرایی سهام عدالت مورخ ۱۳۸۷/۱/۲۹ «اتباع ایرانی مقیم داخل کشور شامل شش دهک زیر که به‌صورت علمی شناسایی می‌شوند: الف- دو دهک پایین درآمدی کشور با اولویت روستائینان و عشایر ب- دهک‌های سوم تا ششم بعدی که مشمول طرح واگذاری سهام عدالت می‌شوند».

۲. ممکن است افراد تحت حمایت این نهادها در دهک‌های پایین قرار داشته باشند، اما باید توجه کرد که بیش از ۲ میلیون نفر نیز متقاضی عضویت در این نهادها هستند. همچنین، افراد بسیاری هستند که در عین نداشتن درآمد کافی به دلایل مختلف از جمله حفظ آبرو و درخواست عضویت در این نهادها را ندارند. بنابراین، نحوه تعیین مضمولان بر اساس گروه‌های شغلی و... ملاک مناسبی برای برقراری تعادل و تحقق اهداف این طرح نیست.

بسیار زیاد این گروه، تنها حدود ۶ هزار نفر مشمول این سهام شده‌اند در حالی که جمعیت این گروه از افراد جامعه با توجه به قوانین کار در کشور و عدم نظارت کارا بر کارفرمایان برای بیمه نیروی کار زن، بیشتر از این تعداد است.

در این طرح، تمام روستاییان مشمول سهام عدالت شناخته شده‌اند در حالی که این احتمال هست که افراد ساکن در نقاط پایین یا حومه شهرها — با توجه به بیشتر بودن تورم در شهرها و... — وضعیت بسیار نامناسب‌تری داشته باشند.

همچنین، بر اساس این جدول، این سهام به گروه‌های خاصی از جامعه از جمله ایثارگران، خادمان مساجد، طلاب، فعالان قرآن و کارکنان ستاد نماز جمعه و... اختصاص داده شده است که جمعیتی بالغ بر ۲ میلیون و ۲۵۰ هزار نفر را شامل می‌شود. این در حالی است که بسیاری از حرفه‌های با درآمد اندک و حتی کارگران فاقد بیمه در این فهرست مشاهده نمی‌شوند. همچنین، از کل زنان و دختران کارگر مجرد یا سرپرست خانوار در کشور با وجود آسیب‌پذیری

جدول ۱- مشمولان سهام عدالت تا پایان سال ۱۳۹۹

تعداد مشمولان نهایی	گروه‌های مورد شناسایی
۵۹۶۹۰۳۲	مددجویان نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی ^(ه) و سازمان بهزیستی) دارای تخفیف ۵۰ درصدی
۴۲۱۱۵۹۴	مددجویان تغییر وضعیت یافته بدون تخفیف
۱۵۱۶۵۷۵۵	روستاییان و عشایر
۱۳۴۱۲۳۳۵	کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری و لشکری و تأمین اجتماعی
۱۲۱۶۸۶۱	ایثارگران (والدین، همسر و فرزندان شهید و افراد تحت تکفل آن‌ها، جانبازان، آزادگان و افراد تحت تکفل آن‌ها)
۶۳۰۴	دختران کارگر مجرد و زنان کارگر سرپرست خانوار (مشمول قانون کار)
۲۹۸۶۸	خدام مساجد، حسینیه‌ها، امامزاده‌ها و اماکن متبرکه
۱۶۴۴۰۹	طلاب حوزه‌های علمیه سراسر کشور
۹۸۲۱	بیماران خاص
۶۴۸۳	کارکنان ستادهای نماز جمعه
۸۴۸۶	کارکنان هیئت تحریریه رسانه‌ها (خبرنگاران)
۲۹۱۴۸۹۹	دست‌اندرکاران امر شناسایی و واگذاری سهام عدالت
	مددجویان و کارکنان مؤسسات خیریه
	فعالان قرآنی
	قالی‌بافان
	زندانیان آزادشده (مددجویان تحت پوشش مراکز مراقبت از زندانیان آزادشده)
	تاکسی‌رانان
۶۱۱۰۳۴۶	درخواست‌کنندگان مردمی
	کارگران فصلی و ساختمانی
۴۹۲۲۶۱۹۳	مجموع

مأخذ: گزارش عملکرد سال ۱۳۹۹ سازمان خصوصی‌سازی.

۱. بر اساس گزارش عملکرد سال ۱۳۹۹ سازمان خصوصی‌سازی، کل مشمولان ۴۹۱۵۲۷۴۱ نفر بوده‌اند که از این بین، ۲۵۸۵۳۵۸ نفر فوت کرده‌اند و ۴۶۵۶۷۳۸۳ نفر در قید حیات هستند.

۵-۱- حمایت از اقشار فقیر

بر اساس مصوبه ستاد مرکزی سهام عدالت (۱۳۸۷/۱/۲۴ و ۱۳۸۷/۶/۳۰)، سهام قابل واگذاری به دارندگان سهام عدالت، ۱۰ میلیون ریال تعیین شده و ملاک عمل قرار گرفته است. همچنین، سقف ۱۰ میلیون ریالی سهام تنها برای مشمولان تا سقف ۵ نفر برای هر خانواده است و برای خانوارهای دارای جمعیت بیشتر، ۵۰ میلیون ریال سهام به طور برابر بین اعضای خانواده تقسیم می‌شود.^۱ به نظر می‌رسد این موضوع با شرایط خانوارهای فقیر همخوانی ندارد؛ زیرا معمولاً این خانوارها دارای فرزندان بیشتری هستند و تابعیت بیشتری از سیاست‌های فعلی مبنی بر فرزندآوری بیشتر دارند. بنابراین، این طرح نه تنها در تضاد با سیاست‌های دیگر است، بلکه نمی‌تواند به نجات این افراد از فقر کمک کند. همچنین، پرداخت مابه‌التفاوت ارزش سهام - بخشی از ارزش سهام که بعد از گذشت ۱۰ سال از محل سود تسویه نشده است - از سوی مشمولان که عمدتاً از دهک‌های کم‌درآمد و کم‌برخوردار هستند، به‌خصوص در شرایط تورمی و کساد اقتصاد ایران و با توجه به عدم افزایش متناسب دستمزدها، پرسش‌برانگیز است.

۶-۱- تغییر پرتفوی بعد از گذشت ۱۰ سال از

اجرای طرح

دوره تقسیط پرداخت بهای سهام برای مشمولان در همه مصوبات مربوط، حداکثر ۱۰ سال در نظر گرفته

شده است. دوره محاسبه اقساط سهام عدالت با لحاظ سال مالی شرکت‌های سرمایه‌پذیر، حداکثر ۱۰ دوره مالی از تاریخ ۱۳۸۵/۱/۱ تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۵ در نظر گرفته شده است (هرچند هیچ توجیهی برای در نظر گرفتن این دوره وجود ندارد). بر اساس این مصوبات، سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر تا سال ۱۳۹۵ بابت پرداخت اقساط سهام به خزانه واریز شده است و پس از پایان مهلت تسویه اقساط در سال ۱۳۹۵، این سود به صورت سالانه میان مشمولان طرح تقسیم می‌شود. در جدول شماره ۲، میزان درآمد ایجادشده برای دولت در ۱۰ سال گذشته ارائه شده است. پس از پایان این دوره ۱۰ ساله، مجموع وجوه حاصل از واریز سود سهام شرکت‌ها تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۵، تخفیف ۲ دهک پایین درآمدی و نیز پرداخت مانده مبلغ سهام توسط مشمولان برای تسویه ارزش سهام شرکت‌های حاضر در پرتفوی سهام عدالت کافی نبود. از این رو سازمان خصوصی‌سازی بر اساس تصویب‌نامه سال ۱۳۹۶ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، از ۶۰ شرکت حاضر در این پرتفوی، از ۴۹ شرکت، مبلغ حدود ۲۶ هزار میلیارد تومان را به‌ازای اقساط تسویه‌شده سهام عدالت برای اختصاص به حدود ۴۹ میلیون نفر مشمول در نظر گرفت و ۱۱ شرکت دیگر و بخشی از سهام شرکت دخانیات را از پرتفوی سهام عدالت خارج کرد. به عقیده برخی کارشناسان، این شرکت‌ها، شرکت‌هایی پربازده بودند و خروج آن‌ها از پرتفوی، عدم اجرای قانون است.

۱. آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷.

جدول ۲- میزان درآمد ۱۰ساله دولت از محل سهام عدالت (میلیارد ریال)

مبالغ واریزی به حساب خزانه	تخفیفات ۲ دهک	مبالغ واریزی مشمولان	مجموع کل واریزی به خزانه، مشمولان و تخفیفات
۲۳۹۴۶۹	۲۶۶۱۷	۲۷۷	۲۶۶۳۶۳

مأخذ: پایگاه اطلاع‌رسانی سهام عدالت.

۷-۱- توزیع ناعادلانه منابع عمومی از نگاه

بین‌نسلی

آنچه در ارزیابی‌های صورت‌گرفته درباره این طرح مغفول مانده، این است که چرا باید افراد خاصی مشمول این طرح شوند و اموال عمومی بین آن‌ها تقسیم شود درحالی‌که یک دهه بعد از اجرای این طرح، تعداد افراد بیشتری مستحق دریافت این کمک‌ها شدند، اما از دریافت آن محروم هستند؟ آیا اجرای این طرح واقعاً با اصل عدالت و استفاده صحیح از اموال عمومی سازگار بوده است؟ آیا به‌جز واگذاری این سهم‌ها، سازوکار بهتری برای حمایت مستمر و بلاعوض دولت از فقرا که با توجه به تورم موجود، تعداد آن‌ها پیوسته در حال افزایش است، وجود ندارد؟ آیا این طرح چنان ضرورتی داشت - مطابق آنچه گفته شد - که با وجود فراهم نبودن بستر آن و رعایت نشدن قوانین مربوط به اجرا درآمد یا اینکه اجرای آن تنها منفعت‌جویی سیاسی بود که در بلندمدت موجب افزایش مشکلات موجود در اقتصاد شد؟ این طرح را می‌توان ابزار بازتوزیع درآمد از سوی دولت تلقی کرد. بنابراین، آن دسته از خانوارهایی که در آینده در دهک‌های ۱ و ۲ درآمدی جابه‌جا می‌شوند، خود را به‌نوعی مستحق دریافت این سهام می‌دانند و همواره به دولت برای دستیابی به حق خود فشار می‌آورند و از آنجاکه دولت در آینده

سهامی ندارد که به این قشر واگذار کند، موجب افزایش نارضایتی این مجموعه از خانوارها می‌شود.

۸-۱- عدم تغییر محسوس درآمد دائمی مشمولان

در ۱۰ سال اول با فرض اینکه به هر عضو خانوارهای دهک‌های ۱ و ۲ درآمدی مبلغ ۱۰ میلیون ریال سهام عدالت داده شود (از این مبلغ ۵۰ درصد تخفیف و ۵۰ درصد بقیه باید به‌صورت اقساط ۱۰ساله و از محل سود سهام بازپرداخت شود) و نیز این فرض که متوسط نرخ سود این سهام در بهترین شرایط برای هر سال ۲۰ درصد باشد، سود حاصل از سهام هر فرد ۲۰۰ هزار تومان می‌شود، اما باید توجه داشت که شرکت‌ها برای ادامه فعالیت خود در راستای بهبود وضعیت، کارایی و... باید سالانه بخشی از سود خود را توزیع نکنند. به‌این‌ترتیب، بخشی از رقم بالا با عنوان سود توزیع‌نشده در اختیار شرکت‌ها باقی می‌ماند. همچنین، فرایند اعطای سهام عدالت به‌گونه‌ای طراحی شده است که سود سهام برای رسیدن به افراد مشمول باید از چندین لایه عبور کند و بخشی از آن نیز باید بین این لایه‌ها توزیع شود. از سوی دیگر، بر اساس لایحه قانونی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بخشی از سود سهام باید بابت بازپرداخت اقساط سهام هزینه شود. بنابراین، رقمی که در انتها باقی می‌ماند، در بهترین حالت به نصف تقلیل می‌یابد. این دریافتی نیز

با توجه به روند افزایشی مداوم تورم و در مقابل وضعیت ریزشی بورس، همواره از قدرت خریدش کاسته می‌شود و از این رو تغییرات چندانی در درآمد دائمی افراد به همراه ندارد. همچنین، امکان فروش این سهام در سال ۱۳۹۹ در حالی ایجاد شد که بسیاری از افراد مشمول این طرح، به دلیل شیوع کرونا شغل خود را از دست داده یا با نوسانات گسترده و کاهش عمده درآمد مواجه بودند؛ ضمن آنکه آزادسازی یک‌باره فروش سهام موجب افت قیمت‌ها و ضرر برخی از این سهام‌داران شد.

باید توجه داشت ۱- هزینه سبد معیشتی برای سال ۱۴۰۱، حدود ۱۱ میلیون تومان برآورد شده است^۱ و ۲- با توجه به حداقل دستمزد تعیین‌شده در این سال، بیشتر فقرا ماهانه حدود ۴ میلیون و ۲۰۰ هزار تومان حقوق دریافت می‌کنند. حال اگر فرض شود که ارزش روز ۶۰ درصد قابل فروش سهام عدالت یعنی حدود ۷ میلیون و ۱۰۷ تومان تا آخر سال حفظ شود، میزان کمک به درآمد ماهانه نیازمندان ناشی از فروش این سهام، حدود ۵۹۲ هزار تومان است که مجموع دریافتی آن‌ها را ماهانه به حدود ۴ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان می‌رساند که همچنان با خط فقر تعیین‌شده حدود ۶ میلیون و ۲۰۰ هزار تومان فاصله دارد.

باید توجه داشت که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، دولت موظف شده است حدود ۳/۵ میلیون نفر از افرادی را که تحت پوشش کمیته امداد یا بهزیستی بوده‌اند و سهام عدالت به آن‌ها تخصیص داده نشده است، وارد طرح سهام عدالت کند. در نگاه

خوش‌بینانه می‌توان این بند بودجه را در راستای بهبود وضعیت توزیع این سهام و در نتیجه، بهبود عدالت اجتماعی در نظر گرفت، اما واقعیت این است که سیاست‌گذار در فرایند سیاست‌گذاری همچنان بر اجرا یا ادامه سیاست‌های شکست‌خورده و ناکارا اصرار دارد و از این سیاست‌ها کسب تجربه نمی‌کند. همان‌طور که گفته شد، اعطای این سهام، حتی اگر در همان لحظه تخصیص قابل نقد شدن برای این ۳/۵ میلیون نفر باشد، تأثیر بسیار بسیار اندکی بر وضعیت مشمولان دارد. سیاست‌گذار باید در این باره الزاماً به چند نکته بسیار مهم توجه داشته باشد. ۱- روند پرشتاب نرخ تورم به‌خصوص پیامدهای تورمی حذف ارزش ترجیحی، ۲- تجربه ریزش بازار سهام با آزادسازی این سهام‌ها؛ به‌طوری‌که هنوز بازار نتوانسته است بعد از گذشت حدود ۲ سال به ثبات نسبی برسد و اعتماد عمومی را دوباره به خود جلب کند و ۳- ناکارایی‌ها و چالش‌های عمده‌ای که ۱۰ سال پس از اجرای این طرح به‌خوبی مشهود است و عدم دستیابی به هدف تعریف‌شده این طرح. بنابراین، این بند بودجه حتی اگر دغدغه برقراری عدالت در آن گنجانده شده باشد، در چهارچوب اجرایی فعلی چندان محتمل نیست که به هدف خود نائل شود و صرفاً هزینه‌های اضافی بر دولت تحمیل می‌کند.

۹-۱- رعایت نشدن قانون در پرتفوی سهام عدالت
تکلیف قانون‌گذار در خصوص واگذاری شرکت‌های گروه ۲ ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی رعایت

1. <http://fdn.ir/51316>.

طرح سهام عدالت به عموم، ۴۰ درصد تعیین شده که این موضوع در مورد برخی از شرکت‌ها از جمله پارس سوئیچ، پالایش نفت تهران، سیمان داراب، بیمه دانا، شهرک صنعتی رشت و... رعایت نشده است. این موارد از بعد واگذاری توأم با فساد نیز می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد.

نشده است و سهام برخی از شرکت‌های گروه ۱ نیز در پرتفوی سهام عدالت وجود دارد. همچنین، مطابق جدول شماره ۳، از ۴۹ شرکت موجود در پرتفوی سهام عدالت، ۱۳ شرکت غیربورسی هستند. همچنین، مطابق جدول شماره ۴، بیشترین سقف واگذاری سهم شرکت‌های دولتی از طریق

جدول ۳- اطلاعات مربوط به شرکت‌های حاضر در پرتفوی سهام عدالت (تا ۲۵ تیر ۱۴۰۱)^۱

شرح	بورسی	غیربورسی	کل شرکت‌ها
تعداد شرکت‌ها	۳۶	۹	۴۹
ارزش روز (هزار میلیارد ریال)	۲۵۴۳۷	-	-

مأخذ: پایگاه اطلاع‌رسانی سهام عدالت.

جدول ۴- شرکت‌های واگذار شده به طرح توزیع سهام عدالت^۲

ردیف	نام شرکت	سرمایه فعلی شرکت (میلیارد ریال-)	تعداد کل سهام شرکت (میلیون سهم-)	ارزش روز کل سهام (میلیارد ریال-)	درصد سهام تخصیص یافته به سهام عدالت
۱	آلومینیوم ایران	۹۶۳۰	۹/۶۳	۱۹۳۰۷۶	۳۰
۲	ایران خودرو	۳۰۱۶۵۶	۳۰۱/۶۵۶	۶۰۲۷۰۹	۱
۳	بانک تجارت	۲۲۳۹۲۶	۲۲۳/۹۲۶	۳۴۶۸۶۲	۴۰
۴	بانک صادرات ایران	۱۷۵۳۵۴	۱۷۵/۳۵۴	۲۸۱۲۶۸	۴۰
۵	بانک ملت	۲۰۷۰۴۳	۲۰۷/۰۴۳	۶۷۲۱۴۰	۳۰
۶	پارس سوئیچ	۲۰۰۰	۲۰۰۰	۳۳۴۶۰	۴۶
۷	پالایش نفت بندرعباس	۱۳۴۳۴۲	۹۰/۹۴	۱۳۰۰۴۳۰	۲۰
۸	پالایش نفت تهران	۱۷۰۰۰۰	۱۷۰۰۰۰	۹۱۸۰۰۰	۷۰
۹	پالایش نفت شیراز	۱۰۲۸	۱۰۲۸	۱۴۶۰۶۶	۲۰
۱۰	پالایش نفت اصفهان	۱۳۹۴۷۴	۱۹۰۰۰۰	۱۳۵۰۹۰۰	۲۰
۱۱	پالایش نفت تبریز	۱۰۰۰۰	۳۰۰۰۰	۷۰۲۶۰۰	۲۰
۱۲	پتروشیمی مارون	۸۰۰۰	۸۰۰۰	۱۵۲۸۰۰۰	۳۰
۱۳	پست بانک	۱۶۳۹۱	۱۶۳۹۱	۶۸۹۷۳	۲۵

۱. بر اساس گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۴۰۰، هیچ‌گونه واگذاری جدیدی در قالب سهام عدالت از سوی دولت انجام نشده است.

۲. برای شرکت‌های ردیف ۴۱ تا ۴۹، جدول آماری در صورت‌های مالی منتشر شده در بورس یافت نشد. از این رو آخرین آمار مربوط به این شرکت‌ها برگرفته از آمار منتشر شده در ۱۳۹۹/۴/۳۰ توسط پایگاه اطلاع‌رسانی سهام عدالت است.

ردیف	نام شرکت	سرمایه فعلی شرکت (میلیارد ریال - ۱۴۰۰/۱۲/۲۹)	تعداد کل سهام شرکت (میلیون سهام - ۱۴۰۱/۴/۲۵)	ارزش روز کل سهام (میلیارد ریال - ۱۴۰۱/۴/۲۵)	درصد سهام تخصیص یافته به سهام عدالت
۱۴	چادرملو	۱۱۹۰۰۰	۱۱۹۰۰۰	۱۶۹۵۷۵۰	۲۱
۱۵	حمل و نقل پتروشیمی	۲۰۰	۲۰۰	۸۴۹۶	۲۹
۱۶	سایپا	۱۹۵۵۱۱	۱۹۵۵۱۱	۳۴۲۳۳۹	۱
۱۷	سرمایه گذاری توسعه صنعتی ایران	۴۰۰۰	۴۰۰۰	۳۲۱۶۰	۲۳
۱۸	سرمایه گذاری رنا	۷۹۶۰	۱۱۶۷۵	۶۹۷۰۰	۲
۱۹	سیمان داراب	۱۲۶۰	۳۴۰۸	۴۹۱۴	۵۰
۲۰	سیمان دشتستان	۱۱۸۰	۱۱۸۰	۲۹۵۸۳	۳۴
۲۱	فولاد آلیاژی ایران	۲۴۰۰۰	۲۴۰۰۰	۲۰۴۰۰۰	۳۹
۲۲	فولاد خوزستان	۱۲۰۰۰۰	۱۲۰۰۰۰	۶۳۱۲۰۰	۳۰
۲۳	فولاد مبارکه اصفهان	۲۹۳۰۰۰	۲۹۳۰۰۰	۳۲۴۶۴۴۰	۳۰
۲۴	کارخانجات مخابراتی ایران	۹۰۹۶	۹۰۹۵	۶۷۴۹	۳۵
۲۵	کشتی رانی جمهوری اسلامی ایران	۲۱۵۶۰	۲۱۵۶۰	۴۹۲۴۳۰	۲۴
۲۶	گل گهر	۱۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	۲۰۸۸۰۰۰	۱۱
۲۷	مخابرات ایران	۶۰۰۰۰	۶۰۰۰۰	۳۹۲۴۰۰	۲۰
۲۸	مدیریت پروژه های نیروگاهی ایران-مپنا	۲۰۰۰۰	۲۰۰۰۰	۲۰۰۰۰	۲۶
۲۹	شرکت ملی صنایع مس ایران	۴۰۰۰۰۰	۴۰۰۰۰۰	۲۴۳۲۰۰۰	۳۷
۳۰	نیروترانس	۹۴۱۹	۹۴۱۹	۲۱۵۰۳	۳۱
۳۱	بیمه دانا	۴۰۰	۱۹۴۵۷	۱۹۵۹۳	۵۵
۳۲	پالایش نفت لاوان	۸۰۰۰	۸۰۰۰	۲۰۹۶۰۰	۲۰
۳۳	پتروشیمی ارومیه	۷۰۰	۷۰۰	۹۴۰۸	۶
۳۴	پتروشیمی شهید تندگویان	۲۳۹۵۸	۲۳۹۵۸	۲۲۸۶۱۷	۱۰
۳۵	پتروشیمی جم	۱۳۸۰۰	۱۸۰۰۰	۷۷۹۴۰۰	۱۵
۳۶	صنایع پتروشیمی خلیج فارس (هلدینگ)	۲۸۷۰۰۰	۴۸۹۵۰۰	۳۹۹۴۳۲۰	۴۰
۳۷	پتروشیمی بوعلی سینا	۳۵۰۰	۳۵۰۰	۳۳۱۹۰۵	۳۰
۳۸	پتروشیمی بیستون	-	۳۵۰	۳۵۰	۳۰
۳۹	پتروشیمی تبریز	-	۵۴۰	۵۴۰	۱۰
۴۰	مشانیر	۲۰	۲۰	۱۰۷۰	۴۲
۴۱	پتروشیمی بندر امام	۲۶۲۰۶	۲۶۲۰۶	-	۳۰
۴۲	پتروشیمی خوزستان	۳۶۰	۳۶۰	-	۳۰
۴۳	پتروشیمی فجر	۶۵۰۰	۶۵۰۰	-	۳۰
۴۴	دخانیات ایران	۸۶۸۴	۸۶۸۴	-	۲۸
۴۵	ساختمان سد و تأسیسات آبیاری سایر	۵۸۸	۵۸۸	-	۴۹



ردیف	نام شرکت	سرمایه فعلی شرکت (میلیارد ریال- ۱۴۰۰/۱۲/۲۹)	تعداد کل سهام شرکت (میلیون سهام- ۱۴۰۱/۴/۲۵)	ارزش روز کل سهام (میلیارد ریال- ۱۴۰۱/۴/۲۵)	درصد سهام تخصیص یافته به سهام عدالت
۴۶	شهر صنعتی البرز	۵	۰/۰۳۷۰۳۷	-	۲۳
۴۷	شهر صنعتی رشت	۵۲	۵/۲۴۳	-	۵۸
۴۸	شهر صنعتی کاوه	۱۴۰	۱۴۰	-	۲۱
۴۹	مگاموتور	۱۶۱۷	۷۳۵۱	-	۰/۵

مأخذ: پایگاه اطلاع رسانی سهام عدالت.

این افراد کم شد. در آن تاریخ، سهام هر فرد ۲ میلیون و ۲۰۰ هزار تومان ارزش داشت. همچنین، سود پرداختی به افراد در مراحل ۱ تا ۳ به صورت درصدی از سهام از پرتفوی مشمولان کم شد.

در مجموع، این طرح به رغم هدف آرمان‌گرانه خود یعنی برقراری عدالت، به بخش عمده‌ای از اهداف تعیین شده‌اش نرسید؛ زیرا در زمان مناسبی اجرا نشد (یعنی شتاب زده و بدون فراهم‌سازی زیرساخت لازم اجرا شد) و به دلیل ضعف قانونی آن و دستورالعمل‌ها و تبصره‌های مختلف افزوده شده به آن موجب انحراف طرح از مسیر اصلی خود شد.

همچنین، در دوره اجرا نه تنها هزینه مضاعفی به دولت تحمیل کرد، بلکه با نادیده گرفتن این منابع به عنوان ثروتی بین‌نسلی، نسل‌های آینده را از دسترسی به این منابع محروم کرد. در واقع، شایسته‌تر بود که سیاست‌گذار به جای واگذاری این منابع که گاه با بروز برخی انواع فساد نیز همراه است، با انتخاب مدیران حرفه‌ای و دارای تخصص، به مدیریت آن‌ها برای به سود رسیدن این شرکت‌ها اقدام می‌کرد و سود ناشی از این فعالیت‌ها را در قالب سیستم یارانه‌ای صحیح به نیازمندان اختصاص می‌داد. تحقق نیافتن اهداف تعیین شده برای این سیاست و برخی از ناکارایی‌های

۱-۱۰-۱- اختصاص مقدار سهام متفاوت به مشمولان

دولت به هر نفر ۱ میلیون تومان سهام واگذار کرد با تقسیم ۱۰ ساله و ۲ دهک اول نیز طبق قانون باید ۵۰ درصد تخفیف می‌گرفتند. این منابع باید از محل کمک‌های بلاعوض تأمین می‌شد و سند می‌خورد، اما دولت با افزودن عبارت «غیر شاغل»، حدود ۹ میلیون نفر روستایی را از این تخفیف ۵۰ درصدی محروم کرد؛ هرچند در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ افرادی بودند که سهام‌دار شدند. در سال ۱۳۹۵ اعلام شد ۱۰ سال اقساط تمام و حدود ۵۳۲ هزار تومان از ارزش ۱ میلیون تومانی سهام از طریق اقساط تسویه شده است و مشمولان برای مالکیت کل ارزش ۱ میلیون تومانی سهام باید مبلغ ۴۶۸ هزار تومان به دولت پرداخت کنند. این اطلاع‌رسانی غیرقانونی بود. در واقع، طبق ماده ۱۰۰ تبصره ۲ قانون برنامه پنجم، بدهی و طلب باید برای سهام‌دار ارسال شود؛ یعنی صورت حساب باید برای شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی صادر می‌شد نه برای مردم، اما دولت به صورت غیرقانونی این موضوع را عمومی مطرح کرد. از کل مشمولان تنها ۲۰۰ هزار نفر مابه‌التفاوت را پرداخت کردند و در مورد دیگر مشمولان به جای آنکه مبلغ ۴۶۸ هزار تومان از دارایی‌شان کم شود، ۴۶/۸ درصد سهام از

نشده است. این موضوع فرایند فسادزای فعلی را تداوم می‌بخشد. همچنین، با توجه به اینکه بخش زیادی از قانون در اجرای این طرح رعایت نشده و از نظر اتلاف اموال عمومی هم شبهه‌های زیادی در این زمینه وجود دارد، وجه فسادزایی این طرح تقویت می‌شود.

- افزایش فشار مالی بر دولت: همان‌طور که گفته شد، حلقه‌های ایجادشده برای واگذاری سهام عدالت از سویی قادر به اجرای وظایف تعیین‌شده از جمله مدیریت کارای سهام و منابع نبوده‌اند و از سوی دیگر، هزینه‌های جدیدی به‌خصوص برای جبران خدمات به دولت تحمیل کرده‌اند. این طرح تغییر محسوسی نیز در درآمد دائمی یا ثروت خانوارهای فقیر ایجاد نکرده است. بنابراین، در شرایط رکود تورمی موجود، پیوسته بر تکالیف حمایتی دولت افزوده می‌شود.

- ایجاد نوسانات گسترده در بازار بورس: با توجه به آموزش و آگاهی اندک بخش زیادی از مشمولان این طرح در مورد نحوه مدیریت پرتفوی، آزادسازی این سهام، هم برای خود سهام‌داران و هم برای کلیت بورس ایران پیامدهای بدی به همراه داشته که آثار آن همچنان پابرجاست. این نوسانات موجب به‌هم‌ریختگی دیگر بازارهای مالی و به تبع آن، اختلال در فعالیت‌های بخش حقیقی اقتصاد می‌شود.

- احتمال ایجاد انحصارات جدید در صورت ادامه روند فعلی واگذاری: امکان دارد ادامه چنین روندی سهام‌داران عمده را از چنان قدرتی برخوردار کند که اقدام به کودتا اقتصادی کنند. برای مثال، در حال حاضر فردی با خرید سهام مردم، ۳ کرسی

رخ داده در نحوه اجرای آن، پیامدهای به همراه دارد که بر وضعیت امنیت اقتصادی تأثیر منفی می‌گذارد که در ادامه، به آن‌ها پرداخته می‌شود.

۲- ملاحظات امنیت اقتصادی

همان‌طور که گفته شد، برخی از مهم‌ترین چالش‌هایی که سازوکار فعلی اجرای سهام عدالت ایجاد کرده است، عبارت از کارایی پایین هیئت‌مدیره شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، نبود قوانین و مقررات مشخص بر عملکرد تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، تحمیل بار مالی به دولت، اختلال در مدیریت شرکت‌های سرمایه‌پذیر، نبود تغییر محسوس در درآمد دائمی مشمولان، رعایت نشدن قانون درباره شناسایی مشمولان و پرتفوی اختصاص‌یافته به این طرح، رعایت نکردن اصل توزیع عادلانه بیت‌المال و منابع عمومی و... هستند. بنابراین، ادامه این طرح پیامدهایی برای اقتصاد به همراه دارد که از جمله آن‌ها به شرح زیر است.

- تداوم فساد در حوزه واگذاری‌ها: یکی از مهم‌ترین موانع توسعه کشور بعد از مدیریت ناکارا، ناشی از گزینش مدیران غیرحرفه‌ای و فاقد تخصص و وجود فساد در لایه‌های مختلف جامعه و فعالیت‌های اقتصادی به‌خصوص در حوزه فعالیت‌های اقتصادی دولت است. برای مثال، در شیوه فعلی اجرای این طرح از سویی شاهد بوروکراسی‌های طولانی و حضور حلقه‌های غیرضروری و قابل حذف در اجرای طرح بوده‌ایم و از سوی دیگر، ارزیابی، حسابرسی و نظارت جامع بر عملکرد و میزان تحقق اهداف این طرح انجام



تجربه دیگر کشورها و حتی بخش خصوصی برای مدیریت صحیح چنین شرکت‌های بزرگی، به تعیین هیئت‌مدیره صاحب علم و حرفه‌ای از بین تحصیل‌کردگان و نخبگان و به‌دور از نگاه متعصبانه برای گردش مدیریت این شرکت‌ها اقدام کند؛ هیئت‌مدیره‌ای که این شرکت‌ها را به سوددهی برساند و سود آن به‌صورت فصلی بدون حراج این شرکت‌ها در قالب طرح‌های حمایتی بین مضمولان توزیع شود. این اقدام همچنین، بخشی از کسری بودجه دولت را که ناشی از عدم سوددهی بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی است، مرتفع می‌کند.

- اصلاح ساختار اجرایی این طرح: ارزیابی روند اجرایی این طرح نشان می‌دهد که با توجه به اینکه شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی ۳ وظیفه اصلی (خرید سهام عدالت، بازپرداخت اقساط و توزیع سود میان اعضا) را بر عهده دارند، تمام این وظایف توسط ستاد استانی یا خود شرکت کارگزاری سهام عدالت انجام‌پذیر است. تشکیل ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی که هریک نمایندگان، اعضای هیئت‌مدیره، مدیرعامل، بازرس و دیگر مستخدمان اجرایی خود را دارد، هزینه زیادی به طرحی تحمیل می‌کند که حمایت از اقشار کم‌بضاعت را به‌عنوان اصلی‌ترین هدف خود برگزیده است. بنابراین، برای نزدیک شدن به اهداف طرح، بهتر است حذف حلقه‌های اضافی این شرکت‌ها در دستور کار قرار گیرد.

- اصلاح ساختار شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی: در صورت ممکن نبودن حذف حلقه‌های اضافی، لازم است سیاست‌گذار دست‌کم به اصلاح

هیئت‌مدیره شرکتی را به دست می‌آورد و به‌راحتی برای چندین روز خط تولید را متوقف می‌کند.

- تشدید اعتراضات: بررسی نحوه اجرای این طرح تضاد بین اهداف تعیین‌شده و دستاوردها را به‌خوبی آشکار می‌کند. شبهه‌های موجود در زمینه نحوه شناسایی مضمولان، تغییرات پرتفوی، توزیع نشدن شفاف سود سهام، خیل گسترده افرادی که در بیش از ۱۰ سال گذشته به دهک‌های مضمول این طرح پیوسته‌اند و عدم بهره‌مندی آن‌ها از این سهام موجب سرخوردگی‌های اجتماعی و تشدید اعتراضات مردمی می‌شود.

راهکارهای پیشنهادی

ازجمله راهکارهای پیشنهادی برای بهبود کارایی طرح سهام عدالت به شرح زیر است.

- تکرار نکردن تجربه‌های شکست‌خورده در سیاست‌گذاری‌های آینده: ارزیابی کارشناسان حاکی است که این طرح نه در راستای اهداف تعیین‌شده، که برای ایجاد جذابیت سیاسی و به‌طور شتاب‌زده و بدون بررسی‌ها و پیش‌بینی‌های لازم اجرا شده است. این موضوع را می‌توان از تغییر مکرر قوانین و عدم تصمیم‌گیری در مورد بسیاری از ابعاد این طرح ازجمله نحوه انتقال مالکیت، تعیین تکلیف سهام متوفیان، اضافه شدن افراد جدید به گروه‌های مضمول و... به‌خوبی درک کرد. لازم است سیاست‌گذار این ناکامی و دلایل آن را به‌خوبی درک کند تا از تکرار مجدد چنین سیاست‌های شکست‌خورده‌ای جلوگیری شود. پیشنهاد می‌شود دولت با الهام از



برگزینند که در پی آن، ۱۹ میلیون نفر روش مستقیم و حدود ۳۰ میلیون نفر روش مدیریت غیرمستقیم را انتخاب کردند. بدین ترتیب، عمده شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت وارد بورس و به‌عنوان شرکت سرمایه‌گذاری استانی در بخش واسطه‌گری مالی درج و نماد آن‌ها قابل معامله شد، اما مهم‌ترین چالش آن‌ها این است که از طرفی این شرکت‌ها وارد بورس شده‌اند و به‌عنوان شرکت سرمایه‌گذاری برای آحاد ملت قابل خرید و فروش هستند و از طرف دیگر، فاقد سهام‌دار عمده هستند و امکان برگزاری مجامع و تعیین هیئت‌مدیره و مدیریت آن‌ها در قالب شرکت‌های بورسی وجود ندارد. برای حل این مشکل برای مثال، باتوجه به اینکه سهم هر شرکت در پرتفوی سهام عدالت مشخص است و از سوی دیگر، سهام‌دار عمده وجود ندارد، می‌توان الگویی طراحی کرد که در تعیین ساختار مدیریتی، شرکت‌هایی که سهام آن‌ها واگذار شده است نیز دارای حق رأی شوند و فهرستی از مدیران مالی موفق (بیرونی) ارائه شود که رأی‌دهندگان از بین آن‌ها مدیر اصلی را انتخاب و بر اساس این انتخاب، هیئت‌مدیره را تشکیل دهند.

- ضرورت تسریع تصمیم‌گیری در مورد تعاونی‌های شهرستانی: تعاونی‌های شهرستانی عملاً موضوعیت خود را در زمینه سهام عدالت از دست داده‌اند. بنابراین، برای ادامه فعالیتشان لازم است اساسنامه آن‌ها اصلاح و موضوعی به‌جز سهام عدالت در حوزه وظایف آن‌ها تعریف شود. همچنین، اقدام

ساختار این شرکت‌ها همت‌گمارد. اگر سیاست‌گذار مطابق با اهداف تعریف‌شده برای سهام عدالت درصدد حفظ منافع مشترک شرکت‌های سرمایه‌پذیر و مشمولان باشد، دستیابی به چنین اهدافی مستلزم اصلاح ساختار شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است. به این ترتیب که ۱- افراد خبره و توانمند با تأیید سازمان بورس و اوراق بهادار جایگزین هیئت‌مدیره فعلی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (که عمدتاً تخصص و دانش لازم را برای ورود به صنایع مختلف برای اعمال مدیریت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر ندارند)^۱ شوند. بدین ترتیب این شرکت‌ها می‌توانند ارزش واقعی هر واحد سهام عدالت را متشکل از بهترین شرکت‌ها، دوباره به آن‌ها بازگردانند، ۲- در خصوص سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تجدید نظر شود و به سمت سرمایه‌گذاری مولد حرکت کند و ۳- حسابرسی دقیقی روی صورت‌های مالی و عملکرد شرکت‌های یادشده انجام شود.

باید توجه داشت که در سال ۱۳۹۵، سهام عدالت آزاد شد و سهام‌داران عدالت که ۴۹ میلیون نفر بودند، سودهای عملکرد این سهام را در سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ دریافت کردند و بدین ترتیب، مأموریت شرکت‌های تعاونی به پایان رسید. در اردیبهشت سال ۱۳۹۹ با تصمیم دولت، مشمولان می‌توانستند یکی از دو روش مدیریت مستقیم و مدیریت غیرمستقیم را از طریق شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی برای سهام عدالت خود

۱. قراخلو، ۱۳۹۹.

برای افزایش سطح آگاهی خانوارهای مشمول طرح است. براین اساس، می‌توان در برنامه‌های صداوسیما، مطبوعات، کتب درسی و مانند آن مطالبی درباره دارایی‌های مالی، آثار و منافع آن‌ها گنجاند.

- اطلاعات صحیح و به‌روز در مورد عملکرد این طرح: متأسفانه در مورد عملکرد این طرح، نحوه مدیریت سهم‌های موجود در پرتفوی این سهام، حجم مبادلات، ارزش آن‌ها و... هیچ‌گونه شفافیتی وجود ندارد. همچنین، هیچ سازمانی متولی این موضوع نیست. اندک آمار منتشرشده نیز به‌روز نیست و اظهارنظر کارشناسی در مورد عملکرد این طرح بسیار دشوار و پرچالش است. برای رسیدن به هر هدف سیاستی، رصد پیوسته و بی‌طرفانه آثار و عملکرد اقتصادی طرح‌ها در آگاه‌سازی سیاست‌گذار و انتخاب رویکردهای جایگزین برای ادامه مسیر تا رسیدن به هدف نهایی بسیار حائز اهمیت است.

منابع

- امیری، جعفر تاش (۱۳۹۴). «گونه‌شناسی نظام رفاهی جمهوری اسلامی ایران بر اساس مدل سه دولت رفاه گوستا اندرسن»، فصلنامه علمی و ترویجی سیاست‌نامه علم و فناوری. دوره ۵، شماره ۱، صص ۱۳-۵.
- آقاجانی معمار، احسان و اسماعیل رحیمی‌نژاد (۱۳۹۳). اظهارنظر کارشناسی درباره طرح آزادسازی معامله سهام عدالت در بورس. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بخش عمومی.

بسیار مهمی که در صورت تداوم فعالیت در زمینه‌ای به‌غیراز سهام عدالت یا انحلال احتمالی تعاونی‌های یادشده باید انجام پذیرد، حسابرسی این تعاونی‌ها مانند شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است.

- تهیه برنامه جامع خصوصی‌سازی: باید توجه داشت که باز کردن فضا برای فعالیت بخش خصوصی محدود به واگذاری سهام از طریق سهام عدالت به دهک‌های پایین درآمدی نیست. بهتر است که طرح جامع خصوصی‌سازی برای اجرای بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تدوین و جایگاه سهام عدالت در طرح کلی خصوصی‌سازی به‌روشنی مشخص شود. در تدوین این طرح بهتر است بررسی شرکت‌های دولتی و دسته‌بندی آن‌ها به لحاظ سوددهی، شفاف‌سازی اطلاعات مربوط به شرکت‌ها، تحلیل وضعیت رقابتی صنعت و وضعیت بنگاه و مشخص کردن شیوه‌های مناسب واگذاری مورد توجه قرار گیرد.

- فرهنگ‌سازی برای سهام‌داری: ترویج و اشاعه فرهنگ سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی از سوی خانوارها، هم برای اقتصاد کشور و هم برای خود آن‌ها سود زیادی دارد که عمده‌ترین آن‌ها عبارت از کمک به تخصیص بهینه منابع مالی، بهبود وضعیت اقتصادی خانوارها و توزیع خطرپذیری در این راه است. یکی از علل عمده عدم استقبال خانوارهای ایرانی از سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی، ناآگاهی آن‌ها از فواید و مزایای این دارایی‌هاست. یکی از راه‌های نگهداری سهام اعطاشده و سهام‌دار باقی ماندن مشمولان طرح، اجرای برنامه‌های آموزشی گسترده

- برزرگر، ابراهیم و صیاد حسین‌زاده (۱۳۹۶). «نقد و بررسی سیاست‌گذاری دولتی در ایران بر اساس الگوی تحلیلی اسنلن (مطالعه موردی: طرح توزیع سهام عدالت)»، فصلنامه دولت‌پژوهی، سال سوم، شماره ۱۲، صص ۱۴۳-۱۰۷.
- جعفرپور، محمود (۱۳۹۹)، آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران، دو ماهنامه بررسی‌های بازرگانی، شماره ۱۰۴.
- جلال‌آبادی، اسدالله، صمد عزیزنژاد و سمیه شاه‌حسینی (۱۳۸۵). «ارزیابی طرح سهام عدالت از منظر خصوصی‌سازی»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۴.
- دادگر، یدالله و روح‌الله نظری (۱۳۹۰). «تحلیل رفاهی سیاست‌های یارانه‌ها در اقتصاد ایران»، فصلنامه علمی و پژوهشی رفاه اجتماعی. سال یازدهم، شماره ۴۲، صص ۳۸۰-۳۳۷.
- داوودی، آزاده و یکتا اشرفی (۱۳۸۸). «مروری بر تجربه کشورها در زمینه هدفمند کردن یارانه‌ها (با تأکید بر اصلاح یارانه مواد غذایی در کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا MENA)»، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی (ویژه‌نامه هدفمندسازی یارانه‌ها). شماره ۱۰۱، صص ۱۲۹-۱۱۱.
- سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۹۵). مجموعه قوانین، مقررات و مصوبات مرتبط با طرح توزیع سهام عدالت. دفتر امور سهام عدالت.
- سازمان خصوصی‌سازی (۱۴۰۰). گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۹،
- در راستای تبصره ماده ۲۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
- سازمان خصوصی‌سازی، پایگاه اطلاع‌رسانی سهام عدالت. شرکت‌های واگذار شده به طرح توزیع سهام عدالت در مقطع ۱۳۹۹/۴/۳۰.
- سعیدی، علی و ابوذر سروش (۱۳۸۸). «فرایند خصوصی‌سازی از طریق سهام عدالت و ارائه پیشنهادهای جایگزین»، دوفصلنامه علمی و پژوهشی جستارهای اقتصادی، سال ششم، شماره ۱۳. صص ۳۰-۹.
- سعیدی، علی‌اصغر (۱۳۸۶). «چالش‌ها و فرصت‌های تدوین نظام رفاهی جامع در ایران بعد از انقلاب»، نامه صادق. شماره ۳۱، صص ۶۹-۹۱.
- شریف‌زادگان، محمدحسین (۱۳۹۴). «ارزیابی انتقادی منابع، انگاشت‌ها و نظریه‌های برنامه‌های رفاهی ایران»، مجله مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران. دوره ۵، شماره ۱، صص ۱۲۷-۱۴۵.
- عطایی، امید (۱۳۸۵). بررسی فرایند واگذاری سهام عدالت (نقاط قوت و ضعف). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- عطایی، امید (۱۳۸۸). بررسی مبانی قانونی واگذاری سهام عدالت. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- عمرانی، هوشنگ (۱۳۹۲). «تحلیل عملکرد طرح سهام عدالت»، فصلنامه سیاست‌های مالی و

- اقتصادی؛ ویژه‌نامه کارنامه اقتصادی دولت. سال یکم، شماره ۲، صص ۲۴۰-۲۱۷.
- غفاری، غلامرضا و خیام عزیزی مهر (۱۳۹۰). «رویکرد نهادی و تحلیل سیاست‌های رفاهی در ایران معاصر»، *مطالعات جامعه‌شناختی*. شماره ۱۹، صص ۵۶-۲۳.
- فاطمی، سیدمحمدحسین و مهتاب قراخانو (۱۳۹۹). *درباره مقابله با شیوع ویروس کرونا (۳۸)، استفاده از ظرفیت سهام عدالت برای انجام اقدامات حمایتی از خانوار در دوران شیوع ویروس کرونا*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت.
- قراخانو، مهتاب (۱۳۹۸). *بررسی ابعاد سهام عدالت، ۲. مشمولان طرح، میزان سهام اختصاص یافته به آن‌ها و دوره تقسیط پرداخت ارزش سهام*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصاد مالیه عمومی و توسعه مدیریت.
- قراخانو، مهتاب (۱۳۹۸). *سهام عدالت، ۱. مروری بر اقدامات انجام شده و آسیب‌شناسی*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت.
- قراخانو، مهتاب (۱۳۹۹). *سهام عدالت، ۳. تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت.
- قربانی، علی و محمدصادق کریمی (۱۳۹۷). «دادن اختیار فروش سهام به مردم، تنها راه نجات سهام عدالت»، *شبکه کانون‌های تفکر ایران*.
- کوزه‌چی، هادی و محمدامین زرگرزاده (۱۳۸۶). «پیشنهادهایی برای بهبود ساختار طرح سهام عدالت»، *فصلنامه اطلاعات سیاسی و اقتصادی*. شماره‌های ۲۴۳ و ۲۴۴، صص ۲۳۳-۲۲۴.
- گودرزی، مبین (۱۳۹۹). *عدم موفقیت خصوصی‌سازی در ایران، گروه علمی پژوهشی اقتصادی، زیرگروه برنامه‌ریزی و توسعه، پژوهشکده تحقیقات راهبردی*.
- مجلس شورای اسلامی قانون، *برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹*.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۴). *نقد آیین‌نامه سهام عدالت*. معاونت پژوهشی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- نظری علی‌آباد، مریم و امید عطایی (۱۳۸۶). *ارزیابی طرح توزیع سهام عدالت*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۴). «فقر و نابرابری درآمد در ایران»، *فصلنامه علمی و پژوهشی رفاه اجتماعی*. سال چهارم، شماره ۱۷.
- <https://farhikhtegandaily.com/news/513>