

تبعات وضعیت فعلی سهام عدالت

سعیده احمدی^۱

چکیده

یکی از مهم‌ترین مزایای ارزیابی اجرای سهام عدالت، ایجاد آگاهی از میزان عمل به قانون از یک سو و تحقق اهداف تعیین‌شده - به خصوص برقراری عدالت و افزایش ثروت و ایجاد درآمد دائمی برای خانوارهای نیازمند و کوچک‌سازی دولت - است. به علاوه، این ارزیابی می‌تواند درک سیاست‌گذار را از چالش‌های این طرح افزایش داده و از تکرار آنها در صورت اتخاذ سیاست‌های مشابه جلوگیری کند. باید توجه داشت که ادامه اجرای چنین سیاست‌هایی بدون توجه به چالش‌ها و مشکلات ناشی از آن می‌تواند تبعات امنیت اقتصادی از جمله تداوم فساد در حوزه واگذاری‌ها، افزایش فشار مالی بر دولت، ایجاد نوسانات گسترده در بازار بورس و تشدید اعتراضات را به همراه داشته باشد که این با اهداف تعریف شده طرح در تضاد خواهد بود. در این گزارش به مروری بر ماهیت این طرح و برخی تحولات اخیر در این زمینه پرداخته می‌شود.

واژگان کلیدی: سهام عدالت، توزیع ثروت، اقشار کم‌درآمد.

مقدمه

همچنین، این شیوه واگذاری احتمال بروز فساد نظام‌مند را در مراحل اجرای این طرح افزایش می‌دهد. سوم، افراد تحت پوشش این طرح در طول اجرای آن دچار تحولات زیادی شدند؛ به طوری که در همان ابتدا برخی افراد از فهرست شمولیت خارج شدند. همچنین، در طول اجرای آن برخی افراد فوت کردند و افرادی تازه متولد شدند و همچنین، افرادی هستند که وضعیت اشتغال و حرفه آن‌ها تغییر کرده است و در سال‌های اخیر در گروه افراد کم‌درآمد قرار گرفته‌اند، اما در این طرح درباره این افراد چاره‌اندیشی صورت نگرفته است. چهارم، نبود شفافیت در ملاک واگذاری این سهام موجب انحراف در تخصیص شده است؛ به طوری که بسیاری از افراد مشمول این سهام در هیچ‌یک از طبقات مشمول قرار

برخی معتقدند که سهام عدالت راه مناسبی برای توزیع ثروت در میان طبقه کم‌درآمد جامعه است در حالی که برخی دیگر معتقدند این سیستم کارآمد نیست و باید مورد تجدیدنظر قرار گیرد. از جمله نقدهایی که بر این طرح وارد است عبارت‌اند از نخست، چنین انتقال‌هایی لزوماً به معنای حذف تسلط و مدیریت دولت بر این شرکت‌ها و خصوصی‌سازی در معنای واقعی آن نیست و تنها نوعی اشتراک‌گذاری سهام این شرکت‌ها بدون حق مدیریت و تصمیم‌گیری در هیئت‌مدیره آن‌هاست. دوم، روش واگذاری این سهام روش کاملاً مبهم و تجربه‌نشده‌ای است که امکان ارزیابی احتمال موفقیت آن در دستیابی به هدف وجود ندارد.

سرمایه‌گذاری عام غیردولتی میان مشمولان توزیع شود، اما در دوره طولانی اصلاحات آن، حلقه‌های زیادی به فرایند واگذاری افزوده شد. بدین ترتیب که ابتدا سهام شرکت‌های دولتی به شرکت سرمایه‌گذاری سهام عدالت منتقل و سپس در میان شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متناسب با تعداد مشمولان هر استان توزیع شد. سپس شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی این سهام را به شرکت‌های تعاونی شهرستانی تخصیص دادند و این شرکت‌ها نیز سهام را در میان مردم توزیع کردند. در قانون سهام عدالت آمده است

- افراد ایرانی که در شش دهک پایین درآمدی هستند، مشمول این سهام هستند.

- 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 واگذار کند.

- دو دهک پایین درآمدی از ۵۰ درصد تخفیف در ارزش سهام برخوردارند.

- ارزش سهام تخصیص داده شده در ده سال تقسیط و از محل سود سهام پرداخت خواهد شد.

- مبنای قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های پذیرفته شده در بورس، بهای فروش نقدی سهام غیربلوکی است.

در شکل شماره ۱، مراحل اجرای این طرح ارائه شده است.

ندارند و درحقیقت، در طبقات بالای درآمدی هستند و در مقابل، مطابق اظهارنظرهای اخیر، به حدود ۱/۵ میلیون نفر از افراد مشمول در همان سال اجرای این طرح سهمی تخصیص داده نشد.

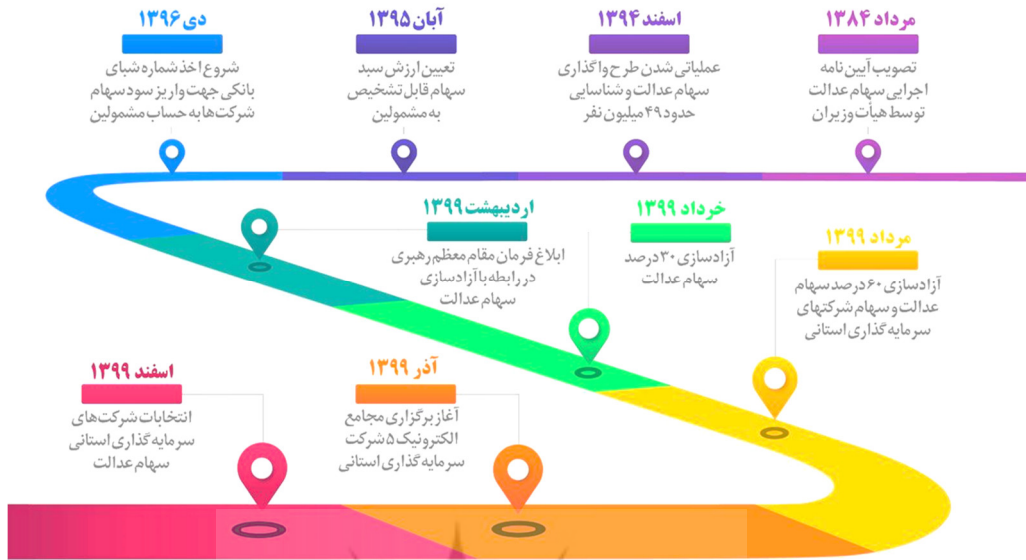
با وجود این نقدها، در سال‌های اخیر خریدوفروش این سهام آزاد شد و در برهه‌هایی سود این سهام در میان سهام‌داران توزیع شد. همچنین، موضوع این سهام از آغاز فعالیت دولت سیزدهم مورد توجه قرار گرفت تا برخی از کاستی‌های صورت‌گرفته در مراحل ابتدایی اجرای این طرح جبران شود. این موضوع موجب شد تا سیاست‌گذاران اقتصادی کشور بر این حوزه متمرکز شوند. در این گزارش به مروری بر ماهیت این طرح و برخی تحولات اخیر در این زمینه پرداخته می‌شود.

۱- ماهیت سهام عدالت

سیاست سهام عدالت با هدف اصلی توزیع متعادل ثروت در جامعه و ایجاد منبع درآمد دائمی برای نیازمندان در سال ۱۳۸۴ و بعد از حدود ۱۵ سال تغییرات مداوم و تجدیدنظرهای گسترده در آن، به مرحله اجرا درآمد. از جمله اهداف دیگر این سیاست می‌توان به حرکت در مسیر خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت، شفاف‌سازی وضعیت شرکت‌های دولتی و مبارزه با فساد و گسترش سهم بخش تعاون اشاره کرد.

سازوکار اولیه اجرای این طرح، بر این بود که سهام شرکت‌های دولتی از طریق شرکت

شکل ۱- مراحل اجرای طرح سهام عدالت



مأخذ: خبرگزاری ایسنا (https://www.irna.ir/photo/84247075).

۲- سیاست گذاری‌های جدید

آمارهای موجود منتشر شده پایگاه اطلاع‌رسانی سهام عدالت، این سهام در میان بیش از ۴۹ میلیون نفر توزیع شده است. بر اساس نظر مسئولان، در سال اجرای این طرح به حدود ۱/۵ میلیون نفر از افراد مشمول این طرح هیچ‌گونه سهامی تخصیص نیافت و در دوره اجرای آن نیز حدود ۳/۵ میلیون نفر واجد شرایط دریافت این سهام شدند.

در جدول شماره ۱، تخصیص سهام عدالت میان افراد مختلف ارائه شده است. همان‌طور که در این جدول مشاهده می‌شود، ملاک تخصیص این سهام بر اساس قانون انجام نشده است و دهک‌های درآمدی ملاک تشخیص افراد مشمول قرار نگرفته است. با وجود این، مطابق آخرین

جدول ۱- مشمولان سهام عدالت

تعداد مشمولان نهایی	گروه‌های مورد شناسایی
۵,۹۶۹,۰۳۲	مددجویان نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی ^(ه) و سازمان بهزیستی) دارای تخفیف ۵۰ درصدی
۴,۲۱۱,۵۹۴	مددجویان تغییر وضعیت یافته بدون تخفیف
۱۵,۱۶۵,۷۵۵	روستاییان و عشایر
۱۳,۴۱۲,۳۳۵	کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری، لشکری و تأمین اجتماعی
۱,۲۱۶,۸۶۱	ایشانگران (والدین، همسر و فرزندان شهید و افراد تحت تکفل آن‌ها، جانبازان، آزادگان و افراد تحت تکفل آن‌ها)
۶,۳۰۴	دختران کارگر مجرد و زنان کارگر سرپرست خانوار (مشمول قانون کار)
۲۹,۸۶۸	خدام مساجد، حسینیه‌ها، امامزاده‌ها و اماکن متبرکه
۱۶۴,۴۰۹	طلاب حوزه‌های علمیه سراسر کشور

تعداد مشمولان نهایی	گروه‌های مورد شناسایی
۹,۸۲۱	بیماران خاص
۶,۴۸۳	کارکنان ستادهای نماز جمعه
۸,۴۸۶	کارکنان هیئت تحریریه رسانه‌ها (خبرنگاران)
۲,۹۱۴,۸۹۹	دست‌اندرکاران شناسایی و واگذاری سهام عدالت
	مددجویان و کارکنان مؤسسات خیریه
	فعالان قرآنی
	قالی‌بافان
	زندانیان آزادشده (مددجویان تحت پوشش مراکز مراقبت از زندانیان آزادشده)
	تاکسی‌رانان
	درخواست‌کنندگان مردمی
۶,۱۱۰,۳۴۶	کارگران فصلی و ساختمانی
۴۹,۲۲۶,۱۹۳	مجموع

مأخذ: پایگاه اطلاع‌رسانی سهام عدالت.

هیئت واگذاری خواهد رسید و قیمت سهام مورد واگذاری مطابق با آیین‌نامه جزء ۳ بند الف ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توسط هیئت یادشده تعیین می‌شود.

۳- افراد مشمول توسط نهادهای ذی‌ربط شناسایی و معرفی خواهند شد و احراز عدم تخصیص سهام عدالت به آنان در طرح توزیع سهام عدالت سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵، بر عهده سازمان خصوصی‌سازی خواهد بود.

۴- مبلغ سهام مورد واگذاری به هریک از مشمولان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی^(۵)، سازمان بهزیستی کل کشور و دو دهک اول درآمدی ایثارگران تحت پوشش بنیاد شهید با اعمال ۵۰ درصد تخفیف و به مشمولان دهک سوم درآمدی ایثارگران تحت پوشش بنیاد شهید بدون اعمال تخفیف، معادل حداکثر ۱۰۰ میلیون ریال

با توجه به تعداد شایان توجه افرادی که در چند سال اخیر وارد گروه‌های کم‌درآمد شدند، دولت موضوع توزیع بخش جدیدی از سهام شرکت‌های دولتی را در میان افراد مشمول مورد توجه قرار داد و در مصوبه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ۴ اردیبهشت سال ۱۴۰۲، درباره چگونگی واگذاری سهام عدالت جدید، به شرح زیر تصمیم‌گیری شد.

۱- سازمان خصوصی‌سازی مکلف است از محل باقی‌مانده سهام متعلق به دولت در شرکت‌های قابل واگذاری، نسبت به تخصیص سهام به افراد فاقد سهام عدالت که تا تاریخ ابلاغ این مصوبه تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی^(۵)، سازمان بهزیستی کل کشور قرار دارند و ایثارگران در سه دهک اول درآمدی اقدام کند.

۲- میزان و سهام شرکت‌های مورد واگذاری تنها از شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس و فرابورس با پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی به تصویب

بر اساس اظهار نظر مسئولان، این سیاست به دلیل عدم شناسایی سهام‌های قابل واگذاری و مخالفت دولت با واگذاری سهام شرکت‌های مس، فولاد و پتروشیمی خلیج فارس، هنوز به تصویب مجلس نرسیده و اجرایی نشده است.

افزون بر تغییر در روش تشخیص و واگذاری سهام عدالت، در چگونگی تسویه سهام نیز تغییراتی رخ داد؛ به طوری که بنا بود ظرف مدت ده سال کل ارزش سهام از محل سود سهام تسویه شود، اما در اواخر سال ۱۳۹۴ اعلام شد افرادی که تمایل دارند تملک سهام را در اختیار بگیرند باید مابه‌التفاوت ارزش سهام و اقساط پرداخت شده را به حساب دولت پرداخت کنند. همان‌طور که در شکل شماره ۱ مشاهده می‌شود، در خرداد سال ۱۳۹۹، مشمولان اجازه فروش تنها ۳۰ درصد سهام خود و در مرداد اجازه فروش ۶۰ درصد آن را داشتند. بر این اساس، مشمولان این سهام به دو دسته شامل ۱۹ میلیون نفر سهام‌دار مستقیم و ۳۰ میلیون نفر سهام‌دار غیرمستقیم تقسیم شدند. در این ماه‌ها بازار بورس در پررونق‌ترین حالت خود قرار داشت، اما با اعلام اجازه فروش این سهام، ارزش این سهام بیش از ۷۰ درصد کاهش یافت و از حدود ۲۳ میلیون تومان به حدود ۱۰ میلیون تومان رسید. در حال حاضر امکان فروش سهام عدالت سهام‌دارانی که روش مدیریت مستقیم را برای سهام خود انتخاب کردند، وجود ندارد و تنها سهام‌دارانی که روش غیرمستقیم را انتخاب کردند، می‌توانند از طریق کارگزاران بازار بورس آن را به دیگری منتقل و مابه‌ازای آن را دریافت کنند.

به صورت اقساط سالانه و به مدت ۱۰ سال است که از محل سود سالانه شرکت‌های سرمایه‌پذیر تسویه خواهد شد.

۵- شرکت‌های موضوع بند ۲ این تصویب‌نامه مکلف‌اند در طول مدت قرارداد و به منظور تسویه اقساط، سود سهام واگذار شده را به حساب سازمان خصوصی‌سازی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کنند. همچنین، نحوه اعمال حقوق مالکانه سهام واگذار شده از تاریخ ابلاغ تصویب‌نامه تا پایان فرایند آزادسازی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و پس از آن از طریق کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت یا هر سازوکار دیگری که با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب شورای عالی بورس خواهد رسید، تعیین خواهد شد.

۶- مجموع سهام واگذار شده تا پایان مدت اقساط در کد واسط سازمان خصوصی‌سازی و به حالت وثیقه قرار خواهد گرفت و آزادسازی سهام موصوف پس از تسویه کامل اقساط و به صورت مرحله‌ای در سه مرحله انجام خواهد شد.

۷- سازمان خصوصی‌سازی مکلف است پس از تصویب الگوی نهایی سامان‌دهی واگذاری سهام عدالت، نسبت به پیشنهاد سازوکار لازم برای واگذاری نهایی سهام عدالت جدید به روش غیرمستقیم به این شورا اقدام کند.

نتیجه‌گیری

از جمله راهکارهای پیشنهادی برای بهبود کارایی طرح سهام عدالت عبارتند از:

- اصلاح ساختار طرح سهام عدالت: ارزیابی روند اجرایی این طرح نشان می‌دهد که با توجه به اینکه شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سه وظیفه اصلی (خرید سهام عدالت، بپرداخت اقساط و توزیع سود میان اعضا) را برعهده دارند، تمامی این سه وظیفه توسط ستاد استانی یا خود شرکت کارگزاری سهام عدالت انجام پذیر است.

بنابراین تشکیل ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی که هریک نمایندگان، اعضای هیئت مدیره، مدیر عامل، بازرس و دیگر مستخدمان اجرایی خود را خواهند داشت هزینه بسیار زیادی بر طرحی تحمیل خواهد کرد که حمایت از اقشار کم بضاعت را به عنوان اصلی‌ترین هدف خود برگزیده است. بنابراین مطابق با آنچه که گفته شد، به منظور نزدیک شدن به اهداف طرح، بهتر است حذف حلقه‌های اضافی و حسابرسی این شرکت‌ها در دستور کار قرار گیرد.

- اصلاح ساختار شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی:

در صورت عدم امکان حذف حلقه‌های اضافی، لازم است تا سیاست‌گذار حداقل به اصلاح ساختار این شرکت‌ها همت گمارد. به عبارت دیگر، اگر سیاست‌گذار مطابق با اهداف تعریف شده برای سهام عدالت در صدد حفظ منافع مشترک شرکت‌های سرمایه‌پذیر و مشمولان است، دستیابی به چنین اهدافی مستلزم اصلاح ساختار در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است. به این ترتیب که اولاً افراد خبره و توانمند با تایید سازمان بورس و اوراق بهادار جایگزین هیئت مدیره فعلی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (که

تخصص و دانش لازم برای ورود به صنایع مختلف جهت اعمال مدیریت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر را ندارند) شوند. ثانیاً در خصوص سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تجدید نظر صورت گیرد و به سمت سرمایه‌گذاری مولد حرکت کند. ثالثاً یک حسابرسی دقیق بر روی صورت‌های مالی و عملکرد شرکت‌های مذکور انجام شود.

- فرهنگ‌سازی برای سهامداری: ترویج و اشاعه فرهنگ سرمایه‌گذاری در ذخایر مالی از سوی خانوارها، هم برای اقتصاد کشور و هم برای خود آنها سودمندی زیادی به دنبال دارد، که عمده‌ترین آنها عبارت است از: کمک به تخصیص بهینه منابع مالی و وضعیت اقتصادی خانوارها و توزیع خطرپذیری در این راه. یکی از علل عمده عدم استقبال خانوارهای ایرانی از سرمایه‌گذاری در ذخایر مالی، عدم آگاهی آنها از فواید و مزایای این گونه دارایی‌ها است. بنابراین، یکی از راه‌های نگهداری سهام اعطا شده و سهامدار باقی ماندن مشمولان طرح، اجرای برنامه‌های آموزشی گسترده، جهت افزایش سطح آگاهی خانوارهای مشمول طرح است. بر این اساس می‌توان در برنامه‌های صدا و سیما، مطبوعات، کتب درسی و مانند آن مطالبی راجع به دارایی‌های مالی، آثار و منافع آنها گنجاند.

منابع

- خبرگزاری ایسنا،

<https://www.irna.ir/photo/84247075>.

- پایگاه اطلاع‌رسانی سهام عدالت،

<https://se.mefa.ir/>

