

ارزیابی طرح سهام عدالت از منظر خصوصی سازی

اسداله جلال آبادی *

صمد عزیزنژاد **

سمیه شاهحسینی ***

یکی از اهداف خصوصی سازی توزیع عادلانه ثروت است که با هدف حفظ منافع اقشار کم درآمد جامعه، واگذاری سهام شرکتها و مؤسسات دولتی در قالب طرح توزیع سهام عدالت، در دستور کار دولت جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است. این مقاله به بررسی اهداف خصوصی سازی براساس ادبیات اقتصادی رایج و اهداف در نظر گرفته شده برای طرح توزیع سهام عدالت می پردازد و به دنبال پاسخ گویی به این سؤال است که آیا این طرح خصوصی سازی تلقی می شود یا خیر؟ نتایج بررسی نشان داد این طرح از جنبه دسترسی همزمان به کارایی و برابری و نیز از جنبه سودآوری شرکتها که از اهداف اساسی خصوصی سازی هستند، خصوصی سازی تلقی نمی شود. همچنین نحوه انتخاب مشمولین طرح و نیز سازمان دهی تعاونی های شهرستانی بیانگر ناهماهنگی در مدیریت و کنترل شرکت های تعاونی شهرستانی و شرکت های سرمایه گذاری استانی است که از ابزارهای لازم برای خصوصی سازی و نیل به کارایی هستند.

کلیدواژه ها: خصوصی سازی؛ سهام عدالت؛ برابری؛ کارایی؛ بهره‌وری؛ مدیریت

مقدمه

در مکاتب مختلف اقتصادی نظرهای متفاوتی درباره نقش دولت در اقتصاد و حدود دخالت

* عضو هیأت علمی پژوهشکده امور اقتصادی.

E-mail: jalal_msrt@yahoo.com

** کارشناس ارشد اقتصاد و کارشناس مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

E-mail: saza291@yahoo.com

*** دانش آموخته کارشناسی ارشد علوم اقتصادی دانشگاه علامه طباطبایی.

E-mail: somayeh_shahoseini@gmail.com

آن، ارائه شده است. کلاسیک‌ها به دخالت حداقل دولت در اقتصاد معتقد هستند. در حالی که طرفداران مکتب مارکسیسم به دخالت پررنگ دولت معتقد بوده و نظام برنامه‌ریزی متمرکز دولتی را توصیه می‌کنند. سایر مکاتب اقتصادی نیز نظریاتی مابین این دو مکتب دارند. تجربه کشورهای مختلف نشان داده است، دخالت دولت در نظام اقتصادی گرچه در کوتاه‌مدت می‌تواند به اشتغال، رشد اقتصادی، ثبات اقتصادی و... منجر شود، اما در بلندمدت به بروز مشکلات جدی از قبیل بروکراسی شدید، انحصارات دولتی، رانت خواری‌ها، حمایت‌های ناکارآمد، عدم تخصیص بهینه منابع و... منجر می‌شود. این موضوع به اقدام کشورها برای کاهش نقش عملکرد اقتصادی دولت و تقویت جایگاه بخش خصوصی منجر شده است که می‌توان آن را «خصوصی‌سازی» نامید.^۱

به این ترتیب خصوصی‌سازی ابزاری است برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی از راه افزایش نقش نیروهای بازار. به عبارت دیگر خصوصی‌سازی انتقال مالکیت و مدیریت واحدهای اقتصادی از دولت به بخش خصوصی و محدودیت فعالیت‌های اقتصادی دولت و گسترش عملکرد بخش خصوصی با هدف ارتقای کارآمدی مکانیسم بازار است. ایران - در کم‌تر از دو دهه اخیر - تلاش کرده است تا خصوصی‌سازی را که سیاستی مهم است گسترش دهد، اما به دلایل متعدد این امر تاکنون میسر نشده است. در حال حاضر و به دنبال ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری، دولت نهم با جدیت این مسئله را دنبال می‌کند. یکی از رویه‌هایی که دولت در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دنبال می‌کند و تعبیر «خصوصی‌سازی انبوه» نیز گرفته است، واگذاری سهام در قالب طرح سهام عدالت است. این مقاله با بررسی اهداف خصوصی‌سازی و سهام عدالت سعی می‌کند به این پرسش پاسخ دهد که آیا طرح سهام عدالت، خصوصی‌سازی است؟ آیا اهداف مدنظر مقام معظم رهبری در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با این طرح همخوانی دارند؟

مقاله شامل پنج بخش است؛ ابتدا مقدمه، در بخش اول مبانی نظری خصوصی‌سازی ارائه می‌شود. در بخش دوم با توجه به مبانی نظری، اهداف خصوصی‌سازی و طرح سهام عدالت ارائه می‌شوند در بخش سوم مروری مختصر بر خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران و فرایند و عملکرد طرح واگذاری سهام عدالت به تفصیل توضیح داده خواهد شد. در این بخش همچنین، نگاهی کوتاه به تجربه برخی کشورها در راستای توزیع سهام به شکل

۱. روبا طباطبایی‌یزدی، «درآمدی بر سهام عدالت»، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۶.

کوپنی که در ایران شکل دیگر آن یعنی همان سهام عدالت می‌باشد، خواهیم داشت. در بخش چهارم با توجه به ادبیات موجود و اهداف متصور در بخش‌های قبل، به ارزیابی طرح سهام عدالت از جنبه‌هایی می‌پردازیم که آن را از خصوصی‌سازی متمایز می‌کند. در بخش پایانی به نتیجه‌گیری می‌پردازد و پیشنهادهای سیاستی ارائه می‌شوند.

۱ مبانی نظری

۱-۱ مفهوم خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی در شکل ظاهری عبارت است از فرایندی که در آن وظایف و تأسیسات بخش دولتی به بخش خصوصی انتقال می‌یابد. خصوصی‌سازی در حقیقت به اشاعه فرهنگی در تمامی سطوح جامعه اطلاق می‌شود به گونه‌ای که دستگاه قانون‌گذاری، قضائیه، مجریه و تمامی افراد یک کشور، باور کنند که «کار مردم» را باید به «مردم» واگذار کرد.^۱

تعاریف مختلفی برای خصوصی‌سازی ارائه شده است که برخی از آن‌ها عبارتند از:

- خصوصی‌سازی به مفهوم توسعه حجم و میزان مشارکت بنگاه‌های بخش خصوصی داخلی و خارجی در طراحی، تأمین مالی، توسعه و ساخت فعالیت‌های اقتصادی است و به همین دلیل خصوصی‌سازی یکی از مهم‌ترین پدیده‌های اقتصادی جهان است.

- خصوصی‌سازی به مفهوم اصلاح ساختار بخش‌های دولتی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه است که هدف این اصلاح کارایی بالای اقتصاد خرد و رشد سریع اقتصادی است.^۲

- خصوصی‌سازی تلاش عمومی برای دستیابی به سطح بالای کارایی در سازمان‌های دولتی، با انتقال آن‌ها به نهادهای بخش خصوصی در بازار است. تعریف مذکور بر فروش دارایی‌ها یا سهام مؤسسات دولتی به بخش خصوصی دلالت دارد.^۳

- خصوصی‌سازی فرایندی برای افزایش کارایی نهادها و مؤسسات دولتی است از راه شناسایی دارایی و سهام شرکت‌های مذکور، قیمت‌گذاری درست آن‌ها و برنامه‌ریزی برای واگذاری آن‌ها به بخش خصوصی داخلی و خارجی.

۱. احمد کابلی‌زاده، خصوصی‌سازی مردمی؛ کارایی همراه با عدالت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،

۱۳۸۴، ص ۱۸.

2. Eytan, She shinski and Luis F. Lopez-Calva, 2003, p. 1.

3. Prof. Dr. Cos.kun Con Aktan, 2004, p. 1.

۲-۱ دلایل گرایش به خصوصی سازی

دولت‌های جهان به دلایل مختلفی خصوصی سازی را تجربه کرده‌اند. مؤسساتی مانند صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و بانک توسعه منطقه‌ای بر کشورهای در حال توسعه برای خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی به عنوان تعدیلی ساختاری و همه جانبه، فشار می‌آورند. چالش‌های داخلی نیز این فشارهای بین‌المللی را تشدید کرده است. این چالش‌ها عبارتند از: ضرورت انطباق با نیروهای متغیر بازار، فرصت‌های شغلی جدید، افزایش سطح درآمد و افزایش بهره‌وری و کارایی عوامل تولید برای افزایش توان رقابت در اقتصاد جهانی.^۱

برخی از دلایل خصوصی سازی عبارتند از:^۲

(الف) در اکثر کشورهای در حال توسعه و به خصوص کشورهایی که در دهه اخیر رشد سریعی داشته‌اند، مشارکت بخش خصوصی برای پاسخ‌گویی به تقاضای فزاینده شرکت‌های دولتی ضروری است.

(ب) در اغلب کشورها بسیاری از بنگاه‌های دولتی نه تنها ناکارا هستند، بلکه از طریق اختصاص حجم وسیعی از یارانه‌ها به خود، زمینه‌ساز افزایش مخارج دولت هستند.
(ج) خصوصی سازی می‌تواند کارایی‌های لازم بخش دولتی را بهبود بخشد و مانع اتلاف منابع شود.

(د) بزرگ بودن بخش خصوصی در اقتصاد، رقابت‌پذیری در دسترسی به بازارهای خارجی، تکنولوژی پیشرفته، سرمایه و... را به وجود آورده و سبب رشد اقتصادی می‌شود.

۳-۱ رویکردهای مختلف در ارتباط با کارایی و برابری^۳

در بحث رابطه برابری و کارایی در علم اقتصاد سه رویکرد مختلف را در ادبیات تحقیقات اقتصادی می‌توان مشاهده کرد:

(الف) دسته اول رویکردهایی هستند که کارایی را نقطه مقابل عدالت دانسته و معتقدند که دستیابی توأم به کارایی و برابری ممکن نیست. این رویکرد در ادبیات قدیمی اقتصاد بسیار چشمگیر است.

۱. احمد کابلی‌زاده، همان، ص ۲۰.

2. Grosfeld, Irena and Hashi, Iraj, 2003, pp. 14-15.

3. Telegdy, Almos Marton, 2002, p. 20.

ب) دسته دوم رویکردهایی هستند که، «برابری در نتیجه»^۱، را لازمه حصول به کارایی اقتصادی می‌دانند. برای مثال برابری در میزان مصرف افراد را با توجه به آثار منفی جانبی، مانعی برای دستیابی به سطح بهینه مطلوبیت اقتصاد و در نتیجه متناقض با کارایی معرفی می‌کنند. ج) دسته سوم رویکردهایی هستند که «برابری در فرصت‌ها»^۲ را لازمه نیل به کارایی اقتصادی می‌دانند. گروهی از اقتصاددانان معاصر استدلال می‌کنند که در صورت نابرابری در فرصت‌ها — به خصوص فرصت‌های آموزشی — میانگین سرمایه انسانی کاهش یافته و سرمایه‌گذاری کم‌تری در سرمایه انسانی انجام می‌شود. عده‌ای دیگر معتقدند توزیع متفاوت موجودی اولیه ثروت، بر انتخاب شغل، مسیر دستمزدها و در نتیجه مسیر رشد اقتصادی تأثیرگذار است. د) در دیدگاه‌های جدید خصوصی‌سازی، بر این نکته می‌شود که خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی ویژگی‌هایی دارد که عبارتند از:

- خصوصی‌سازی سبب افزایش کارایی و در نتیجه افزایش رشد اقتصادی است.^۳
- خصوصی‌سازی در مرحله اول باعث افزایش بیکاری (از طریق اخراج کارگران اضافی بخش خصوصی) می‌شود. این کار موجب نابرابری میان کارگران اخراج شده و کارگران شاغل می‌شود.
- خصوصی‌سازی با هدف نیل به کارایی بهره‌ورانه و قابل تخصیص^۴ و همچنین بهبود سلامتی مالی بخش عمومی انجام می‌شود.^۵
- خصوصی‌سازی موجب افزایش کارایی می‌شود، اما به دلیل برخورداری گروهی از افراد بخش خصوصی از خرید سهام با ارزش و سودآور مؤسسات دولتی و توانایی آن‌ها در مدیریت سهام، نابرابری ناشی از خصوصی‌سازی نیز همراه با افزایش کارایی و رشد اقتصادی به وجود می‌آید.^۶

۴-۱ روش‌های خصوصی‌سازی

در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، بسیاری از کشورها به خصوصی‌سازی مؤسسات و شرکت‌های دولتی اقدام کردند تا بدین روش بیماری‌های اقتصادی خود را درمان کنند. در این میان برخی از کشورها (به خصوص کشورهای در حال توسعه) موفق به افزایش کارایی و رشد

1. Equality in Result.
 2. Equilty in Oportunitiges.
 3. Earle, John S. & Telegdy, Almos, 2002, p. 26.
 4. Allocative and Productive efficiency.
 5. Eytan Sheshinki & Lopez-Calva, 2003, p. 430.
 6. Richard Auster, 2004, p. 869.

اقتصادی شدند، ولی برخی دیگر نیز در اهداف از پیش تعیین شده خود ناموفق بودند. یکی از کلیدی‌ترین دلایل موفقیت یا عدم موفقیت کشورها در فرایند خصوصی‌سازی روش واگذاری یا فروش دارایی‌ها یا سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی است.^۱ روش‌های متفاوتی برای واگذاری یا فروش دارایی‌ها و سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی وجود دارد که متداول‌ترین آن‌ها به شرح ذیل است:^۲

الف) خصوصی‌سازی همراه با واگذاری مالکیت

- عرضه سهام دولتی به عموم مردم^۳

در این رهیافت دولت تمام یا بخشی از سهام خود را که مالکیت کامل آن را در اختیار دارد از طریق بورس به فروش می‌گذارد و عامه مردم می‌توانند آن را خریداری کنند. این امر به روش زیر انجام می‌شود:^۴

- ایجاد انگیزه در بخش خصوصی،
- آگاهی از منافع فردی و گروهی خرید سهام،
- معرفی آثار موفقیت این سیاست.

- عرضه سهام دولتی به بخش خصوصی^۵ (کلی یا جزئی)

در این حالت تمام یا قسمتی از سهام که تمام یا بخشی از آن در مالکیت دولت است، به گروه یا شخص معینی از بخش خصوصی واگذار می‌شود.

- تجدید ساختار^۶ و تبدیل واحدهای بزرگ دولتی به واحدهای کوچک‌تر

در این روش بخش‌ها و مؤسسات بزرگ دولتی تجزیه شده و به بخش‌های کوچک‌تری تقسیم می‌شوند. یکی از اهداف اصلی این روش از بین بردن انحصار و رقابت در حوزه فعالیت شرکت‌های دولتی است.^۷

1. James, T. Bang, 2006, p. 3.
 2. Public offering of shares.
 3. James, T. Bang, 2006, p. 3.
 4. Public offering of shares.
 5. Amit K. Maitra, 2004, p. 6.
 6. Private Sale of Shares.

۷. احمد کابلی‌زاده، همان، ص ۳۱.

- سرمایه‌گذاری جدید بخش خصوصی در بخش‌های دولتی

در این روش اگر دولت توانایی لازم مالی را برای سرمایه‌گذاری در اختیار نداشته باشد، می‌تواند با استفاده از انتشار سهام جدید و فروش آن به بخش خصوصی منابع لازم را تأمین کند.

- فروش واحدهای دولتی به مدیران و کارکنان^۱

دولت برای تحقق این هدف، تمام یا قسمتی از سهام شرکت‌های دولتی را به مدیران یا کارکنان آن شرکت می‌فروشد. به دلیل آشنایی مدیران و کارکنان از وضعیت شرکت انتظار بهبود مدیریت و افزایش کارایی را وجود دارد.

- توزیع مجانی یا ارزان قیمت سهام^۲

در این روش تمامی شهروندانی که به سن قانونی رسیده‌اند گواهی‌ها یا اسناد با ارزش معینی را دریافت می‌کنند که می‌توانند با استفاده از آن سهام شرکت‌های دولتی را خریداری کنند.^۳ این نوع واگذاری سهام به دلیل حمایت آحاد مردم از برنامه‌های خصوصی‌سازی انجام می‌شود. اما دولت باید به حقوق و مالکیت عموم مردم توجه لازم را داشته باشد تا در بلندمدت نیز با اقبال عمومی مواجه شود.^۴

ب) خصوصی‌سازی بدون واگذاری مالکیت شرکت‌های دولتی

در فرایند خصوصی‌سازی دولت‌ها مالکیت شرکت‌هایی را که شرایط استراتژیک دارند، واگذار نکرده و در تملک خود نگه می‌دارد. در این شرایط دولت می‌تواند با شاخص‌هایی نظیر انضباط اقتصادی، کاهش هزینه‌های غیرعملیاتی، مکانیزه کردن فرایند تولید و ارائه خدمات و در نتیجه ارتقای تکنولوژی، کارایی واحدهایی را در تملک دارد، افزایش دهد.^۵

روش‌های این نوع خصوصی‌سازی به شرح ذیل است:

- قرارداد مدیریتی^۶

1. Management /Employee Buy out.

2. Voucher Privatization.

۳. همان، منبع، ص ۳۲.

4. Zuobao Wei & Zhang, 2005, p. 19.

5. KAUR, 2004, p. 20.

6. Management Contract.

- قرارداد خدماتی^۱،

- قرارداد اجاره^۲.

۲ سابقه و عملکرد خصوصی سازی در ایران

سابقه خصوصی سازی در کشور به برنامه اول توسعه و تبصره «۲۲» آن برمی گردد که واگذاری ۳۳ درصد سهام شرکت های قابل واگذاری به کارگران و ایثارگران در آن پیش بینی شده بود. در تبصره «۴۱» قانون برنامه دوم نیز نحوه واگذاری سهام دولتی به بخش های خصوصی و تعاونی مدنظر بوده است. کندی جریان خصوصی سازی در برنامه های اول و دوم توسعه سبب شد تا براساس ماده (۱۵) قانون برنامه سوم سازمان خصوصی سازی تأسیس شود. در برنامه چهارم توسعه نیز روش های متعددی برای خصوصی سازی - به جز واگذاری مالکیت سهام دولتی - معرفی شده و برنامه زمانبندی نیز برای مشخص کردن و تفکیک فعالیت های حاکمیتی، انحصاری و سایر بخش هایی که بخش خصوصی تمایلی به سرمایه گذاری در آنها ندارد ترسیم شده است. در این قانون، ۱۳ ماده درباره خصوصی سازی وجود دارد که برای آنها ۵ آیین نامه، ۲ دستورالعمل و یک ضابطه اجرایی تهیه شده است.

علاوه بر این برخی مصوبه های دیگر مثل «آیین نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت»^۳، همچنین سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری پیرامون اصل ۴۴ قانون اساسی و لایحه تقدیمی دولت در این رابطه که در حال حاضر مراحل نهایی بررسی را در کمیسیون ویژه مجلس شورای اسلامی می گذارند، باعث شدند تا بیش تر به واگذاری ها و آزادسازی اقتصادی توجه شود. جدول ۱ عملکرد واگذاری ها را طی سال های ۱۳۸۵-۱۳۷۰ نشان می دهد^۴. همانطور که ملاحظه می شود درصد تغییرات ارزش سهام واگذاری شده در سال ۱۳۸۵ نسبت به سال قبل، حدود ۳۹۰ درصد است که بیانگر توجه به اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است، گرچه برای بررسی دقیق تر این مطلب که آیا خصوصی سازی واقعاً اتفاق افتاده است یا خیر، باید به سرمایه گذاری های دولت در سال ۱۳۸۵ دقت کرد که به دلیل

1. Service Contract.

2. Lease Contract

۳. مصوب ۱۳۸۴/۱۱/۱۷، هیئت وزیران.

۴. به استثنای سهام واگذار شده در قالب سهام عدالت در سال ۱۳۸۵.

عدم ارتباط مستقیم آن با موضوع این مقاله، از آن صرف‌نظر می‌شود.

جدول ۱ واگذاری‌های انجام شده در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۷۰*

سال واگذاری	ارزش واگذاری (میلیارد ریال)	درصد تغییرات نسبت به سال قبل
۱۳۷۰	۲۶۶	—
۱۳۷۱	۲۳۹	-۱۰
۱۳۷۲	۲۸۸	۲۰
۱۳۷۳	۹۲۴	۲۲۱
۱۳۷۴	۵۱۶	-۴۴
۱۳۷۵	۱۰۹۱	۱۱۱
۱۳۷۶	۱۷۳	-۸۴
۱۳۷۷	۷۶۲	۳۴۰
۱۳۷۸	۲۳۴۸	۲۰۸
۱۳۷۹	۱۷۲۲	-۲۷
۱۳۸۰	۲۰۱	-۸۸
۱۳۸۱	۳۱۱۷	۱۴۵۸
۱۳۸۲	۹۰۱۲	۱۸۸
۱۳۸۳	۶۴۹۵	-۲۸
۱۳۸۴	۸۳۹	-۸۷
۱۳۸۵	۴۱۰۴۰۱	۳۹۰

مأخذ: گزارش‌های ادواری سازمان خصوصی‌سازی.

* به استثنای سهام عدالت. شایان ذکر است علاوه بر این، میزان ۲۱۷۹۳/۹ میلیارد ریال نیز در قالب سهام عدالت (۷۸ درصد از ارزش کل سهام واگذار شده) واگذار شده است.

۳ بررسی طرح توزیع سهام عدالت در ایران و تجربه برخی از کشورها

«توزیع عادلانه ثروت» یکی از اهداف خصوصی‌سازی است که اخیراً توجه برخی کشورهای جهان به آن جلب شده است. در این راستا و با هدف حفظ منافع اقشار کم درآمد جامعه، واگذاری سهام شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در قالب طرح توزیع سهام عدالت، در دستور کار دولت جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است. برخی از افراد نیز مشکلات ناشی از رانت و فساد در امر خصوصی‌سازی را که در دهه قبل در کشور پدید آمده است، دلیل گرایش دولت

به این طرح می‌دانند.^۱ در این طرح، سهام شرکت‌های دولتی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و سپس سهام این شرکت‌ها به شرکت‌های تعاونی شهرستانی و مردم واگذار می‌شود.^۲ آیین‌نامه اجرایی طرح واگذاری سهام عدالت مصوب ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ هیئت وزیران در ۱۳ ماده و ۷ تبصره برای تحقق اهداف زیر تنظیم و به اجرا گذاشته شده است:

- توسعه مشارکت عمومی،
 - توزیع عادلانه ثروت و درآمد و کاهش فاصله طبقاتی و فقر،
 - کاهش تصدیگری دولت،
 - افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور،
 - استفاده از روش‌های سالم و شفاف برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی.
- سازمان خصوصی‌سازی دبیرخانه ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت^۳ است که وظایف آن عبارتند از: اجرای سیاست‌های تعیین شده و مصوبات ستاد مرکزی سهام عدالت، مدیریت اجرای طرح، هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی، مطالعات و تحقیقات مرتبط با طرح، سازمان‌دهی فعالیت‌های فرهنگی و تبلیغاتی، تهیه بانک اطلاعاتی مربوط به مشخصات مشمولین طرح و... این سازمان تاکنون به برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، راهبری و کنترل اجرای مراحل مختلف طرح، تشکیل شرکت کارگذاری سهام عدالت^۴، آماده‌سازی سهام عدالت برای واگذاری، شناسایی مشمولین طرح و تشکیل پایگاه اطلاعاتی جامع مشمولین، تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تشکیل تعاونی‌های شهرستانی اقدام کرده است.
- جدول ۲، اسامی شرکت‌های مشمول واگذاری در قالب سهام عدالت، درصد واگذاری و ارزش سهام آن‌ها را به تفکیک شرکت‌های بورسی و غیربورسی نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌شود در مجموع ۶۷۸۹/۸ میلیون سهم از سهام ۱۴ شرکت به ارزش ۲۱۷۹۳/۸ میلیارد ریال تا فروردین ۱۳۸۶ واگذار شده است. از این میزان سهام ۹ شرکت بورسی و ۵ شرکت غیربورسی به ترتیب معادل ۱۶۰۵۱/۳ و ۵۷۴۲/۵ میلیارد ریال واگذار شده‌اند.

۱. ایمان حقیقی، «تحلیلی بر واگذاری سهام عدالت»، فصلنامه پژوهش، مؤسسه فرهنگی یاس، شماره ۶، ۱۳۸۵، ص ۱۵۹.
۲. در کشورهای بررسی شده این برنامه تحت عنوان «توزیع کوپن سهام (roucher) سهام» اجرا شده است.
۳. با توجه به مفاد لایحه قانونی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
۴. براساس رویه جدید که در متن لایحه قانونی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پیش‌بینی شده است، این شرکت وجود نخواهد داشت و به عبارتی باید منحل شود.

جدول ۲ درصد، تعداد و ارزش سهام واگذار شده در قالب سهام عدالت تا فروردین ۱۳۸۶

نوع شرکت	ردیف	نام شرکت	درصد واگذاری	تعداد سهام (هزار سهم)	ارزش سهام (میلیارد ریال)
بورسی	۱	صنعتی و معدنی چادرملو	۲۲/۷	۲۲۷,۰۰۰	۲,۵۳۱/۵
	۲	حمل و نقل پتروشیمی	۲۹	۲,۳۲۰	۵۳
	۳	فولاد مبارکه	۲۴/۲۴	۲,۸۳۰,۸۷۱/۱	۷,۳۷۸/۷
	۴	نیرو ترانس	۳۰/۷	۴۱,۴۴۵	۸۱/۸
	۵	ملی صنایع مس ایران	۲۰	۱,۱۵۷,۹۲۸/۹	۴,۲۸۷/۸
	۶	پارس سوئیچ	۴۰/۷	۳۶,۶۳۰	۱۰۹/۲
	۷	کارخانجات مخابراتی ایران	۳۵	۲,۴۹۰	۱۸۶
	۸	سیمان داراب	۵۰	۱۲۴,۸۰۳	۴۴۶/۸
	۹	سنگ آهن گل گهر	۱۰/۹	۴۷,۹۶۰	۱,۰۷۶/۵
جمع شرکت‌های بورسی					
غیربورسی	۱۰	فولاد آلیازی ایران	۳۹/۴۶	۱۹/۷	۲۲۹/۹
	۱۱	ساختمان سد و تأسیسات آبیاری (سایبر)	۲۹/۹	۱۷۵,۸۷۸	۷۳/۸
	۱۲	کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران	۳۴	۱,۰۲۱,۵۰۰	۴,۹۱۴/۵
	۱۳	مشانیر	۴۲	۱/۲	۱۲۲/۴
	۱۴	سیمان دشتستان	۳۴	۱۰۱,۹۹۹/۹	۳۳۲
	جمع شرکت‌های غیربورسی				
جمع کل					

مأخذ: سازمان خصوصی سازی، «عملکرد سازمان خصوصی سازی با رویکرد واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت در سال ۱۳۸۵ (مشمول بر اطلاعات واگذاری سهام عدالت)»، خردادماه ۱۳۸۶، ص ۱۱.

سازمان خصوصی سازی در راستای آماده سازی سهام عدالت برای واگذاری تاکنون این اقدامات را انجام داده است:

- تهیه و ارائه فهرست اولیه شرکت‌های قابل واگذاری به ستاد مرکزی سهام عدالت،
- بررسی گزارش‌های حسابرسی شرکت‌های قابل واگذاری،

- تشکیل بانک اطلاعاتی حاوی اطلاعات مالی شرکت‌های قابل واگذاری،
- آماده سازی شرکت‌های قابل واگذاری برای ورود به بورس،
- قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های مضمول واگذاری.

شناسایی مضمولین طرح، یکی دیگر از جنبه‌های مهم واگذاری سهام عدالت است. این کار بسیار سخت و پیچیده بوده و طراحی نرم‌افزارهای مربوط و هماهنگی با تمامی سازمان‌های حمایتی درباره دریافت اطلاعات و پالایش آن‌ها را نیازمند است به گونه‌ای که هم‌پوشانی‌های متعدد و مکرر در اطلاعات ارائه شده توسط نهادهای حمایتی را مشخص کرده و باید نسبت به ارائه فهرستی جامع در این ارتباط اقدام شود.

شناسایی مضمولان طرح در سه مرحله به شرح زیر انجام شده است:

- مضمولین مرحله اول، تمامی افراد مضمول طرح شهید رجایی و عائله تحت تکفل آن‌ها، تمامی افراد مضمول طرح مددجویی کمیته امداد امام خمینی (ره)، تمامی کودکان و زنان بی‌سرپرست تحت حمایت سازمان بهزیستی کشور، کودکان بدسرپرست و معلولان و خانواده‌های دارای معلول و آسیب‌دیدگان اجتماعی تحت حمایت معیشتی سازمان بهزیستی کشور، رزمندگان فاقد شغل و درآمد و خانواده‌های تحت تکفل آن‌ها.^۱

مضمولین مرحله دوم، روستاییان و عشایر فاقد شغل و کم درآمد (تاکنون ۲ میلیون فرم الکترونیکی جمع‌آوری اطلاعات برای آن‌ها ارسال شده است).

مضمولین مرحله سوم، بازنشستگان و کارمندان با حقوق کم‌تر از ۳۰۰ هزار تومان است که در این رابطه دستورالعمل جمع‌آوری الکترونیکی اطلاعات مضمولین آماده و برای دستگاه‌های اجرایی ارسال شده است برای انجام این مراحل ۲ سال زمان (از بهمن ماه ۱۳۸۴ تا پایان بهمن ماه ۱۳۸۶) در نظر گرفته شده و تمام واگذاری‌ها در پایان این دوره زمانی باید به اتمام برسد.

اقدامات دیگر سازمان خصوصی‌سازی برای اجرایی شدن طرح توزیع سهام عدالت، تشکیل ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی است که سهام‌داران آن‌ها را شرکت‌های تعاونی شهرستانی استان مربوطه تشکیل می‌دهند.^۲ شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با هدف مشارکت در مالکیت و مدیریت و اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی برای افزایش کارایی،

۱. مضمولین ۴۹۸۱۵۰۷ نفر هستند.

۲. در حال حاضر ۳۷۳ شرکت تعاونی شهرستانی در ۳۳۶ شهرستان ایجاد شده‌اند و مضمولان مرحله اول طرح عضو این تعاونی‌ها ۴۹۸۱۵۰۷ نفر هستند.

تجهیز پس‌اندازهای شرکت‌های تعاونی شهرستانی و سهام‌داران آن‌ها، فراهم کردن امکانات لازم برای مشارکت عموم مردم در توسعه سرمایه‌گذاری مولد و کمک به رشد و توسعه اقتصادی کشور ایجاد شده‌اند.

سابقه واگذاری سهامی با ماهیتی مشابه سهام عدالت در سایر کشورها (مثل کوپن) بیش‌تر در کشورهایی مشاهده می‌شود که علاوه بر اصلاحات اقتصادی، اصلاحات گسترده‌ای نیز در رژیم سیاسی خود داشته‌اند. بنابراین نتایج حاصل از اجرای چنین واگذاری‌هایی را نمی‌توان فقط بر سیاست‌های اقتصادی آن‌ها نسبت داد.^۱ از سوی دیگر نرخ بالای تورم در کشورهایی مانند لهستان و سایر کشورهای اروپای شرقی، اجازه نمی‌داد که ارزیابی نتایج سیاست‌های اقتصادی در فضایی کاملاً اقتصادی انجام شود. با توجه به اینکه هدف از آوردن این مطالب فقط مروری بر تجربه دیگر کشورهاست و در این مقاله به مثبت یا منفی بودن طرح توزیع سهام عدالت پرداخته نمی‌شود، به نتایج اجرای این طرح در برخی از کشورها اشاره می‌شود.

برنامه کوپن سهام در روسیه با هدف تسهیل در فرایند خصوصی‌سازی در سال ۱۹۹۲ شکل گرفت و به سرعت به بسیاری از بنگاه‌های بزرگ و متوسط روسیه تعمیم یافت. براساس دستورالعمل مربوط به برنامه توزیع کوپن سهام، حدود ۵ تا ۶ هزار بنگاه بزرگ دولتی (به‌صورت اجباری) در این فرایند شرکت کرده و برای همهٔ ۱۵۰ میلیون شهروند روسی کوپن سهام صادر شد و به این ترتیب برنامه از حمایت تمام مردم روسیه برخوردار بود. هر شهروند در ازای دریافت کوپن سهام خود باید ۲۵ روبل (حدود ۵ سنت آمریکا) می‌پرداخت. افراد و گروه‌ها آزاد بودند که صندوق‌های سرمایه‌گذاری تشکیل داده و سهام بنگاه‌ها را بخرند. دارندگان کوپن سهام در روسیه می‌توانستند با روش‌های موجود سهام بنگاه‌های عرضه شده را خریداری کنند یا کوپن‌های خود را در بازارهای ثانویه به پول نقد تبدیل کنند.

برخی از نتایج اجرای این طرح در روسیه عبارتند از:

- مدیران در روسیه از این طریق توانستند سرمایه‌های نقد (در گردش) فراوانی را به‌دست آورده و مالکیت درونی شرکت‌ها را - با فروش سهام به کارکنان و کارگران - حفظ کردند.^۲

۱. پرویز حسن‌خانی، «سهام عدالت»، ماهنامه بورس، سازمان کارگزاران بورس اوراق بهادار تهران، ۱۳۸۶، شماره ۶۱، ص ۱۲.

۲. احمد کابلی‌زاده، همان، ص ۱۰۰.

- از آنجا که مبادله کوپن‌ها به صورت قانونی و در یک بازار شفاف انجام می‌شد منافع اقشار کم درآمد محفوظ می‌ماند.

- قابل مبادله بودن کوپن‌های سهام به افراد کم درآمد اجازه داد کوپن‌های سهام خود را بفروشند و با کسب درآمد، سطح رفاه خود را بالا ببرند.

- تغییر مالکیت در روسیه (از دولتی به خصوصی) موجب افزایش کارایی بنگاه‌ها شد.

- خصوصی‌سازی در روسیه تأثیر مثبتی بر بهره‌وری نیروی کار داشته است.

وزارت دارایی جمهوری چک در سال ۱۹۹۰ به صدور کتابچه‌های کوپن سهام برای افرادی اقدام کرد که واجد شرایط بودند. این افراد می‌توانستند کوپن سهام را به قیمت ۳۵۳۰۰ کس (معادل ۳۵ دلار آمریکا) خریداری کنند. هر شهروند چک که در این جمهوری اقامت دائمی داشته و حداقل ۱۸ سال سن داشت، می‌توانست با مراجعه به مراکز تعیین شده به مبادله کوپن خود با سهام شرکت‌ها یا سهام صندوق‌های سرمایه‌گذاری اقدام کند. از این‌رو از ۱۰ میلیون نفر جمعیت واجد شرایط حدود ۸/۵ میلیون نفر (۸۵ درصد واجدین شرایط) کوپن مزبور را خریداری کردند.^۱

نتایج اجرای این طرح در جمهوری چک نشان می‌دهد که تغییر مالکیت بنگاه‌ها تأثیر قابل توجهی بر سودآوری و بهره‌وری نیروی کار نداشته است.^۲ از سوی دیگر اجرای این طرح باعث افزایش ثروت خانوارها و سپس نقدینگی خانوارها شده است. مطالعه ۱۶۶۴ شرکت خصوصی شده با این روش در سال‌های ۹۹-۱۹۹۶ نشان می‌دهد، پنج سهام‌دار عمده این شرکت‌ها، در دوره بررسی سهم خود در این شرکت‌ها را از ۵۷/۴ درصد به ۶۹/۲ درصد رسانده‌اند. به عبارت دیگر، با گذشت زمان این سهامداران سعی کرده‌اند، سهام خود را در شرکت‌های خاص متمرکز کنند.

در لهستان از سال ۱۹۹۳ به بعد ۵۱۲ شرکت دولتی برای واگذاری به مردم از طریق کوپن سهام مشخص شدند که سرمایه آن‌ها میان ۱۵ صندوق سرمایه‌گذاری ملی تقسیم شد. شهروندان لهستانی بالای ۱۸ سال می‌توانستند در ازای پرداخت مبلغ ۳۰۰ هزار سلوتی (معادل ۳۰ دلار) یک دفترچه کوپن سهام دریافت کنند. کوپن‌های مزبور قابل خرید و فروش بودند، اما افراد فقط مجاز بودند که در قبال کوپن‌های دریافتی، سهام یک یا چند صندوق سرمایه‌گذاری ملی را دریافت کنند و مجاز نبودند که کوپن‌های خود را با سهام

1. Evzen, Kocenda, 2001, p. 2.

۲. احمد کابلی‌زاده، همان، ص ۸۱.

شرکت‌های دولتی به طور مستقیم مبادله کنند. بیش از ۹۶ درصد شهروندان واجد شرایط لهستان به دریافت کوپن‌های سهام اقدام کردند. تنها ۱۸ درصد از این افراد کوپن سهام خود را حفظ کردند و بقیه کوپن‌های سهام خود را فروختند. ساختار توزیع کوپن سهام در لهستان براساس نظرات بلانچار- لیارد و فریدمن- راپازینسکی به نحوی طراحی شده بود که واسطه‌های مالی (NIF^۱ها) در آن نقش اساسی داشتند.

تجربه مشابهی در رومانی نیز وجود دارد که براساس آن به تمامی شهروندان بالغ، کوپن‌هایی ارائه می‌شود که می‌توانستند سهام شرکت‌های دولتی را خریداری کنند. این کوپن‌ها قابل خرید و فروش نبودند، بنابراین امکان نداشت که سهام‌داران بزرگ در شرکت‌های مشمول این برنامه به‌وجود آیند.

نتایج برنامه خصوصی‌سازی با استفاده از کوپن سهام در رومانی نشان می‌دهد که فقط بخشی از سهامی که پیش‌بینی شده بود به مردم واگذار شود، به بخش خصوصی منتقل شده است. علاوه بر این مطالعه تلگدی^۲ نشان می‌دهد که در دوره ۱۹۹۹-۱۹۹۲ به طور متوسط بهره‌وری نیروی کار در شرکت‌های دولتی ۲/۴ درصد کاهش و بهره‌وری شرکت‌های کاملاً خصوصی شده ۱/۲ درصد رشد داشته است، پس خصوصی‌سازی با استفاده از کوپن سهام تأثیر مثبتی بر بهره‌وری نیروی کار شرکت‌های دولتی دارد.

۴ ارزیابی طرح توزیع سهام عدالت از دیدگاه خصوصی‌سازی

مقام معظم رهبری هدف از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را شتاب به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم برای تأمین عدالت اجتماعی و... برشمرده‌اند. مقام معظم رهبری در نامه‌ای خطاب به آقای احمدی‌نژاد رئیس‌جمهور اجازه فروش اقساطی ۵۰ درصد از سهام قابل واگذاری ابلاغی در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در قالب شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متشکل از تعاونی‌های شهرستانی را صادر کرده‌اند. در این نامه ایشان اشاره کرده‌اند که در دو دهک پایین درآمدی ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام واگذاری مجاز است و مابقی بهای سهام به صورت اقساط ۱۰ ساله پرداخت خواهد شد. همچنین در این نامه اشاره شده است که اجرای طرح نباید موجب افزایش یا تداوم تصدیگری‌های دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری شود. استنباط دولت از این بخش از

1. National Investment Funds.

2. Telegdy, Almus, 2002, pp. 22-25.

ابلاغیه، در واقع همان طرح سهام عدالت است که در حال حاضر عملیاتی شده است. مدافعان طرح، مالکیت محرومان و اقشار کم درآمد و آسیب پذیر را بر دارایی‌های عمومی، اجرای عدالت اقتصادی، افزایش نقش بخش تعاونی در نظام اقتصادی، افزایش دارایی‌ها و درآمد اقشار کم درآمد و ارتقای سطح زندگی آن‌ها و کوچک شدن دولت را از مهم‌ترین پیامدهای طرح می‌دانند. در حالی که منتقدان، در عین حال که موافق حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و محروم جامعه هستند، اجرای این طرح را با توجه به تجربیات ناموفق کشورهای دیگر در این زمینه و مشکلات مربوط به شناسایی مشمولین واگذاری، ناآشنایی مشمولین طرح با فعالیت سهام‌داری، انتقال آشکار یا پنهان (قانونی یا غیرقانونی) سهام به واسطه‌ها، افزایش میل به مصرف، کاهش ارزش اسمی سهام به علت اتخاذ روش‌های نامناسب و شتاب در واگذاری به اشخاص ثالث، زیان‌ده بودن برخی از شرکت‌های مشمول واگذاری، عدم امکان بازپرداخت قیمت سهام از سود حاصل از آن‌ها و... این طرح را موفق ارزیابی نمی‌کنند.

از نظر نویسندگان این مقاله، طرح توزیع سهام عدالت از نظر توزیع ثروت جامعه بین اقشار کم درآمد و نیز مشمولان گروه دوم و سوم (که در مجموع شامل کم‌تر از نیمی از جمعیت هستند) مثبت ارزیابی می‌شود. به عبارتی اجرای این طرح می‌تواند با افزایش ثروت خانوارهای گروه هدف، رفاه آن‌ها را در بلندمدت افزایش دهد، زیرا براساس مبانی اقتصاد خرد یکی از عوامل مؤثر در مصرف افراد، ثروت آن‌هاست. در ابتدای طرح در مورد جنبه درآمدی سهام عدالت تبلیغ بسیاری شده است به صورتی که جنبه ثروتی آن فراموش شده است، اما جنبه درآمدی نمی‌تواند نقش بارزی در افزایش رفاه خانوارها داشته باشد. دلیل این مسئله روشن است. اگر میانگین نرخ سود یا بازده ناشی از سهام را در بورس با توجه به وضعیت خاص اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور ۱۲ درصد در نظر بگیریم^۱، با در نظر گرفتن مبلغ اسمی سهام واگذار شده که برای هر فرد ۵ میلیون ریال است، مبلغ سود حاصل در سال، ۶۰۰ هزار ریال خواهد شد. حال اگر بعد خانوار را در اقشار هدف ۴/۵ در نظر بگیریم، به هر خانوار به طور ناخالص، سالیانه ۲۷۰۰ هزار ریال سود تعلق می‌گیرد. اما تمامی این سود به خانوارها تعلق نخواهد گرفت.

اول اینکه شرکت‌ها برای ارائه فعالیت خود در راستای بهبود کارایی و افزایش سرمایه‌گذاری‌ها و... باید سالیانه بخشی از سود خود را توزیع نکنند. به این ترتیب بخشی از

۱. این نرخ، معادل نرخ سود بانک‌ها در کشور است.

رقم فوق تحت عنوان سود توزیع نشده در اختیار شرکت‌ها باقی خواهد ماند. دوم اینکه فرایند اعطای سهام عدالت به گونه‌ای است که تا رسیدن سود سهام به افراد مشمول حداقل ۲ لایه دیگر (شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی‌های شهرستانی) وجود دارند. بنابراین بخشی از سود سهام نیز باید میان این شرکت‌ها (بابت حقوق، دستمزد و سایر هزینه‌ها) توزیع شود. سوم اینکه براساس مفاد لایحه قانونی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مقرر شده است بخشی از سود سهام بابت بازپرداخت اقساط سهام هزینه شود. با توجه به اینکه دوره اقساط در نظر گرفته شده ۱۰ سال است و همچنین اینکه ۵۰ درصد از بهای سهام به اقشار کم درآمد (گروه اول مشمولین) تخفیف داده می‌شود در بهترین شرایط^۱ نیمی از سود حاصله در مدت ۱۰ سال اول اجرای طرح باید صرف بازپرداخت بهای سهام شود. بنابراین عملاً برای هر خانوار در ۱۰ سال اول اجرای طرح، سالیانه ۱۳۵۰ هزار ریال باقی می‌ماند که اگر ارقام مربوط به سود توزیع نشده و نیز ارقام متعلق به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی‌های شهرستانی را کم کنیم، رقم باقی مانده آن قدر نیست که بتوان آن را درآمد در نظر گرفت. پس لازم است که دولت به این مسئله توجه کند و جنبه درآمدی سهام عدالت را در اذهان عمومی پرننگ نکند، زیرا انتظارات به وجود آمده در مردم، مشکلات فراوان بعدی را باعث می‌شود. در عین حال، دولت می‌تواند بر جنبه‌های توزیع ثروت این طرح که اهمیت بسزایی دارد، تأکید کند و با امیدوار کردن مردم به آینده‌ای بهتر، آن‌ها را متقاعد کند که در فکر فروش سهام نباشند.

باید توجه داشت که اگر قرار است وعده‌های دولت درباره پرداخت سود سهام به افراد مشمول عملیاتی شود، شرکت‌های مشمول واگذاری باید به تدریج سرمایه‌گذاری‌های جدید خود را کاهش دهند، این مسئله می‌تواند کارایی و بهره‌وری بنگاه‌ها را با مشکلات جدی مواجه کند و به این ترتیب مهم‌ترین هدف خصوصی‌سازی محقق نخواهد شد. پس واگذاری سهام عدالت به خصوص آنچه مدنظر مسئولین کشور است، خصوصی‌سازی تلقی نمی‌شود، زیرا مغایر اهداف آن است. به عبارت روشن‌تر، حداقل تا زمانی که اقساط سهام به اتمام نرسیده باشد، نمی‌توان گفت خصوصی‌سازی رخ داده است.

نکته دیگری که باید مدنظر قرار گیرد این است که اقشار هدف — در طرح توزیع سهام

۱. زیرا اگر قرار است مشمولین دیگر در اینجا مدنظر قرار گیرند، فقط سهام به صورت اقساط واگذار می‌شود، اما تخفیف داده نخواهد شد. به عبارتی تمامی سود حاصل در ۱۰ سال اول باید صرف بازپرداخت بهای سهام به دولت شود.

عدالت - اختیاری در انتخاب سهام ندارند، به عبارتی سهامی اجباری از سوی دولت به آنها داده می‌شود. چون این افراد هزینه‌ای نیز برای دریافت سهام عدالت پرداخت نمی‌کنند. درباره سوددهی یا زیان‌دهی سهام دریافتی نیز بی‌تفاوت هستند. این گروه دریافت سهام به این روش را موقعیتی می‌دانند که ممکن است برای آنها سودآوری داشته باشد. از این منظر نیز یکی از مهم‌ترین اهداف خصوصی‌سازی که نیل به سود بیش‌تر است، احتمال عدم تحقق دارد. یکی از اهداف خصوصی‌سازی افزایش رشد اقتصادی است که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مقام معظم رهبری بر آن تأکید کرده‌اند. سؤالی مطرح است و آن اینکه آیا واگذاری سهام عدالت تضمین‌کننده این هدف است؟ در پاسخ به این سؤال علاوه بر نکاتی که در بالا ذکر شد باید گفت:

با نگاهی به نحوه انتخاب مضمولین طرح و نیز سازمان‌دهی تعاونی‌های شهرستانی که سهام‌داران آنها را مضمولین طرح تشکیل می‌دهند، پاسخ به این سؤال تا حدی روشن است. اقشار هدف در طرح توزیع سهام عدالت جزء دهک‌های پایین درآمدی (و نیز روستاییان) هستند که به دلایل متعدد که ذکر آن در اینجا ضرورتی ندارد از سازمان‌دهی لازم برای مدیریت و کنترل شرکت‌های تعاونی شهرستانی و نیز شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (که در واقع تعاونی‌های شهرستانی سهام‌داران آنها هستند) برخوردار نیستند. به این ترتیب و نیز با توجه به اینکه تا زمانی که مبلغ اقساط سهام بازپرداخت نشده باشد، شرکت‌های سرمایه‌گذاری و نیز تعاونی‌ها و... حق خرید و فروش آنها را ندارد بنابراین افزایش بهره‌وری و کارایی که به رشد اقتصادی منجر می‌شود، در چنین شرایطی به سختی رخ می‌دهد. نتایج حاصل از بررسی اجرای طرح‌های مشابه در کشورهای دیگر که در بخش‌های قبلی بررسی شد مؤید این مطلب است. در اینجا نیز می‌توان گفت طرح مزبور با خصوصی‌سازی تفاوت دارد. این مسئله با توضیح زیر بهتر درک می‌شود:

براساس سیاست‌های ابلاغی فقط ۴۰ درصد از سهام شرکت‌های مشمول واگذاری در قالب سهام عدالت عرضه خواهند شد. به این ترتیب ۴۰ درصد باقی‌مانده باید به بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی و تعاونی‌ها واگذار شود.^۱ اشتباه رخ داده موقوف کردن واگذاری ۴۰ درصد سهام این بنگاه‌ها به بخش‌های غیردولتی در مرحله بعد از واگذاری سهام عدالت است. به عبارت دیگر، به دلیل اینکه خریداران و متقاضیان سهام این بنگاه‌ها

۱. براساس مفاد لایحه قانونی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که مراحل تصویب نهایی را در کمیسیون ویژه مجلس شورای اسلامی می‌گذراند.

نمی‌دانند شرکای سهامی آن‌ها چه کسانی هستند رغبت و تمایل به خرید آن‌ها کاهش خواهد یافت. این مسئله می‌تواند بر ارزش سهام این بنگاه‌ها اثر منفی بگذارد و امکان توفیق طرح را کاهش دهد. در این رابطه با توجه به اینکه بنگاه‌های مشمول واگذاری در مرحله اول طرح، از شرکت‌های پربازده هستند،^۱ متقاضیان فراوانی دارند و اگر دولت در گام اول به فروش ۴۰ درصد سهام این بنگاه‌ها به بخش‌های غیردولتی اقدام می‌کرد. موفقیت خوبی در خصوصی سازی به دست می‌آمد. در حال حاضر و با رویه‌ای که دولت در پیش گرفته است تضمینی برای خرید مناسب سهام از سوی بخش غیردولتی وجود ندارد.

ابهام دیگری که در طرح توزیع سهام عدالت و ارتباط آن با خصوصی سازی وجود دارد مسئله افزایش بهره‌وری و کارایی و کاهش نابرابری به طور هم‌زمان است. اگر بپذیریم از طریق طرح مزبور، خصوصی سازی انجام داده‌ایم، باید بپذیریم که خصوصی سازی در گام اول، گرچه منجر به افزایش بهره‌وری و کارایی می‌شود، اما به دلیل افزایش بیکاری و... فاصله طبقاتی را تشدید می‌کند و حداقل در کوتاه‌مدت دسترسی به برابری امکان‌پذیر نیست. از سوی دیگر اگر بپذیریم در طرح مزبور، هدف برابری است، دسترسی به کارایی و بهره‌وری غیرممکن خواهد شد.^۲ به عبارتی براساس آنچه در اهداف طرح توزیع سهام عدالت آمده است، باید گفت ذات بنیادین این اهداف بر عدم قبول سازوکار لیبرالیسم اقتصادی و عملکرد بازار آزاد و به نحوی در خلاقیت عملی با آن قرار دارد. اصولاً خصوصی سازی وقتی محقق می‌شود که لیبرالیسم اقتصادی حاکم بر نظام سرمایه‌داری را پذیرفته و الزامات تبعی آن (نابرابری درآمدی، طبقات مختلف اقتصادی- اجتماعی) را مدنظر قرار دهیم، اما وقتی سخن از توزیع سهام عدالت به میان می‌آید، حذف نابرابری طبقاتی و بهره‌مندی کم‌تر دارندگان سرمایه و درآمدهای بالاتر از منافع آن را خواستار هستیم. از سوی دیگر لیبرالیسم اقتصادی معتقد است که سازوکار بازار آزاد باید به بهبود وضعیت آحاد جامعه منجر شود و هرگونه دخالت در انجام این سازوکار، به عدم موفقیت منجر می‌شود. بنابراین در خصوصی سازی نابرابری اولیه ایجاد شده، موتور محرک رشد اقتصادی است و در بلندمدت آثار درون‌زای توزیع، مناسب می‌شود. از این رو نیز توزیع سهام عدالت را نمی‌توان خصوصی سازی دانست. از مسائل دیگری که طرح مزبور را از خصوصی سازی متمایز می‌کند، این است که این

۱. تعدادی از این شرکت‌ها عبارتند از: کنتورسازی ایران، سنگ آهن گل‌گهر، پتروشیمی شیراز، فولاد آلیاژی

ایران، فولاد مبارکه، فولاد خوزستان، صنعتی و معدنی چادرملو و ...

۲. در بخش مبانی نظری، این نظریه‌ها تشریح شد.

سیاست فقط برای یکبار اجرا می‌شوند و براساس آن، در دوره مشخصی بخشی از خانوارهای کشور از آن برخوردار خواهند شد. به عبارت دیگر، این طرح توزیع منابع عمومی را که به آحاد جامعه متعلق است به گروه خاصی از جامعه هدف اختصاص می‌دهد. از این نظر، نوعی تبعیض در توزیع منابع در جامعه رخ می‌دهد و می‌توان طرح را نوعی ابزار باز توزیع درآمد (ثروت) از سوی دولت به حساب آورد که با خصوصی‌سازی مغایرت دارد. به این ترتیب، آن دسته از خانوارهایی که در آینده به دهک‌های اول و دوم درآمدی جابه‌جا می‌شوند، به نوعی خود را محق می‌دانند و همواره به دولت برای دستیابی به حق خود فشار می‌آورند. به این ترتیب چون دولت در آینده نمی‌تواند واگذاری‌ها را به این شیوه ادامه دهد، سبب نارضایتی این خانوارها می‌شود.^۱

نحوه مدیریت شرکت‌ها پس از واگذاری از دیگر نکات حائز اهمیت است. براساس فرایند اجرای طرح سهام عدالت در حال حاضر ۳۳۶ تعاونی شهرستانی ایجاد شده‌اند که سهامداران شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی هستند. از سوی دیگر قرار است سبد سهامی مرکب از سهام شرکت‌های مشمول واگذاری به هر یک از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تعلق گیرد. اگر شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی قرار باشد، پس از واگذاری سهام شرکت‌ها در مدیریت آن‌ها دخالت نداشته باشند و به دولت متناسب با سهام خود از شرکت‌ها وکالت دهند،^۲ آنچه که هدف مقام معظم رهبری بوده است تحقق نمی‌یابد. در واقع دولت دوباره مالک باقی می‌ماند و مدیریت بنگاه‌ها را در اختیار خواهد داشت. از سوی دیگر این نگرانی وجود دارد که سهام‌داران شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی از توانمندی کافی برای مدیریت شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی برخوردار نیستند و نمی‌توانند مدیریت شرکت‌های واگذار شده را کنترل کنند.

۵ نتیجه‌گیری

سابقه خصوصی‌سازی در کشور به برنامه اول توسعه برمی‌گردد، اما تا سال ۱۳۸۴ به دلایل متعدد، توفیق چندانی در این باره حاصل نشد. سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری پیرامون اصل ۴۴ قانون اساسی و لایحه تقدیمی دولت در این رابطه که در حال حاضر

۱. رویا طباطبایی‌یزدی، همان.

۲. بخشی از سهام که به صورت اقساط واگذار می‌شوند، مادامی که اقساط آن به طور کامل پرداخت نشده باشد در وثیقه دولت هستند.

مراحل نهایی بررسی را در کمیسیون ویژه مجلس شورای اسلامی می‌گذارند، باعث شدند تا توجه بیش‌تری به واگذاری‌ها و آزادسازی اقتصادی شود. «توزیع عادلانه ثروت» یکی از اهداف خصوصی‌سازی است که با هدف حفظ منافع اقشار کم درآمد جامعه، واگذاری سهام شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در قالب طرح توزیع سهام عدالت، در دستور کار دولت جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است.

از جنبه‌های مهم در واگذاری سهام عدالت، شناسایی مشمولین طرح است. این کار بسیار سخت و پیچیده بوده و نیازمند طراحی نرم‌افزارهای مربوط و هماهنگی با تمامی سازمان‌های حمایتی درباره دریافت اطلاعات و پالایش آن‌هاست. علاوه بر این تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با هدف مشارکت در مالکیت و مدیریت و اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی برای افزایش کارایی آن‌ها، تجهیز پس‌اندازهای شرکت‌های تعاونی شهرستانی و سهام‌داران آن‌ها، فراهم آوردن امکانات لازم برای مشارکت عمومی برای توسعه سرمایه‌گذاری مولد، کمک به رشد و توسعه اقتصادی کشور از جنبه‌های مهم طرح است. این مسئله که آیا واگذاری در قالب سهام عدالت خصوصی‌سازی است یا خیر از نکاتی است که در این مقاله به آن پرداخته شده است. نتایج نشان می‌دهد طرح توزیع سهام عدالت را به دلایل مغایرت با اهداف خصوصی‌سازی، نمی‌توان خصوصی‌سازی دانست. برای مثال شرکت‌ها برای ارائه فعالیت خود در راستای بهبود کارایی و افزایش سرمایه‌گذاری‌ها و... باید سالیانه بخشی از سود خود را توزیع نکنند، از سویی دولت درباره پرداخت سود سهام به افراد مشمول، وعده‌هایی داده است که در صورت عملیاتی شدن، شرکت‌های مشمول واگذاری به تدریج مجبور می‌شوند سرمایه‌گذاری‌های جدید خود را کاهش دهند و این مسئله می‌تواند کارایی و بهره‌وری بنگاه‌ها را با مشکلات جدی مواجه کند و به این ترتیب مهم‌ترین هدف خصوصی‌سازی محقق نشود.

بی‌تفاوتی مشمولین سهام درباره سوددهی یا زیان‌دهی سهام دریافتی به دلیل بی‌اختیاری آن‌ها در سهام دریافتی و نیز پرداخت نکردن بهای سهام این گروه‌ها، از دیگر مواردی است که نیل به حداکثرسازی سود را - که از اهداف دیگر خصوصی‌سازی است - با مشکل مواجه می‌کند.

نحوه انتخاب مشمولین طرح و نیز سازمان‌دهی تعاونی‌های شهرستانی بیانگر عدم سازمان‌دهی برای مدیریت و کنترل شرکت‌های تعاونی شهرستانی و نیز شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است. به این ترتیب افزایش بهره‌وری و کارایی که منجر به رشد

اقتصادی می‌شود، به ندرت در چنین شرایطی رخ می‌دهد. نتایج حاصل از بررسی اجرای طرح‌های مشابه در کشورهای دیگر که در بخش‌های قبلی آمد مؤید این مطلب است. چون قرار است ۴۰ درصد سهام این شرکت‌ها به بخش‌های غیردولتی واگذار شود و این کار پس از اجرای طرح سهام عدالت انجام خواهد شد، خریداران و متقاضیان این شرکت‌ها نمی‌دانند شرکای سهامی آن‌ها چه کسانی هستند، بنابراین رغبت و تمایل به خرید آن‌ها کاهش و این مسئله می‌تواند بر ارزش سهام این بنگاه‌ها اثر منفی بگذارد. ابهام دیگر مسئله افزایش بهره‌وری و کارایی و کاهش نابرابری به طور هم‌زمان است. خصوصی‌سازی در گام اول، گرچه منجر به افزایش بهره‌وری و کارایی می‌شود، اما به دلیل افزایش بیکاری و...، فاصله طبقاتی را تشدید می‌کند و لاقبل در کوتاه‌مدت دسترسی به برابری امکان‌پذیر نیست. بنابراین از آنجا که هدف طرح مزبور برابری است، دسترسی به کارایی و بهره‌وری به‌طور هم‌زمان غیرممکن خواهد شد. به عبارتی ذات بنیادین این اهداف بر عدم قبول سازوکار لیبرالیسم اقتصادی و عملکرد بازار آزاد و به نحوی در خلاقیت عملی با آن قرار دارد، اما وقتی سخن از توزیع سهام عدالت به میان می‌آید، حذف نابرابری طبقاتی و بهره‌مندی کم‌تر دارندگان سرمایه و درآمدهای بالاتر از منافع آن را خواستار هستیم. از سوی دیگر لیبرالیسم اقتصادی، معتقد است که سازوکار بازار آزاد باید به بهبود وضعیت آحاد جامعه منجر شود و هرگونه دخالت در انجام این سازوکار، به عدم موفقیت منجر می‌شود، بنابراین در فرایند خصوصی‌سازی ابتدا یک نابرابری اولیه ایجاد می‌شود که موتور محرک رشد اقتصادی است، اما در بلندمدت آثار درون‌زای این فرایند موجب بهبود توزیع درآمد می‌شود. از این‌رو توزیع سهام عدالت را نمی‌توان خصوصی‌سازی تلقی کرد. در نهایت باید گفت این طرح توزیع منابع عمومی را که به آحاد جامعه متعلق است به گروه خاصی از جامعه هدف اختصاص می‌دهد. از این نظر، نوعی تبعیض در توزیع منابع در جامعه رخ می‌دهد و می‌توان طرح را نوعی ابزار باز توزیع درآمد (ثروت) از سوی دولت به حساب آورد که با خصوصی‌سازی همخوانی ندارد.

پژوهشی در علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

پرتال جامع علوم انسانی

منابع و مأخذ

- حسن خانی، پرویز. «سهام عدالت»، ماهنامه بورس، سازمان کارگزاران بورس اوراق بهادار تهران، ۱۳۸۶، شماره ۶۱.
- حقیقی، ایمان. «تحلیلی بر واگذاری سهام عدالت»، فصلنامه پژوهش، مؤسسه فرهنگی یاس، ۱۳۸۵، شماره ۶.
- درآمدی بر سهام عدالت، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، ۱۳۸۶، گزارش شماره ۲۳-۸۶-۲-۰۴.
- طباطبایی‌یزدی، رویا. «درآمدی بر سهام عدالت»، مرکز تحقیقات استراتژیک، مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۶.
- «عملکرد سازمان خصوصی سازی با رویکرد واگذاری سهام فوق و متعلق به دولت در سال ۱۳۸۵ (مشمول بر اطلاعات واگذاری سهام عدالت)»، سازمان خصوصی سازی، معاونت مطالعات برنامه‌ریزی و ارزیابی، ۱۳۸۶.
- کابلی‌زاده، احمد. خصوصی سازی مردمی؛ کارایی همراه با عدالت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
- Amit K. Maitra, "Privatization, LiBeralization, and Regulatory reform: The case of Telecommunications", 2004.
- Earle, John S. and Telegdy, Almos, "Privatization Methods and Productivity Effects in Romanian industrial Enterprises", W.E.Upjohn Institute for Employment Research and Central European University, Working Paper, No. 02, 2002.
- Evzen Kocenda, "Development of Ownership Strucher and its Effect on Performance: Czech firms from Mass Privatization", Center for Economic Research and Economics Institute. Box 882, 2001.
- Eytan Sheshinski and Luis F.Lopez-Calva, "Privitization and Its Benefits: Theory and Evidence", CESifo Economic Studies, Vol. 49, 2003.
- Grosfeld, Irena and Hashi, Iraj, "Mass Privatization, Corporate Governance and Endogenous Ownership Structure", William Davidson Institute, working paper, No. 596, 2003.
- James T. Bang, "Deteminats of The Method of Sale in Privatizeetion", The University of Texas at Arlington, 2006.

- Prof. Dr. Cos. Kun Can Aktan, "An Introduction to the theory of privatization", The University of Istanbul, 2003.
- Richard Auster, "Privatization, Justice and Markets", Cato Journal, Vol. 3, No. 3, 1984.
- Telegdy, Almos Marton, "Privatization and Firm Behavior: The Case of Romania", Budapest University of Economic Sciences and Public Administration, 2002.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی