

تحقق‌پذیری اهداف طرح توزیع سهام عدالت از نظر اجرای سیاست‌های کلی و قانون اصل (۴۴)

دکتر محمدحسین حسنی صدرآبادی*، سمیه شاه‌حسینی**

تاریخ دریافت ۸۸/۸/۱۲ تاریخ پذیرش ۸۸/۱۱/۳

در این مقاله به ارزیابی سهام عدالت از جنبه تحقق اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، قانون مربوطه و عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در این باره پرداخته شده است. از جمله اهداف اصلی سیاست‌های ابلاغی اصل (۴۴) قانون اساسی می‌توان به رشد اقتصادی، گسترش مالکیت عمومی و فقرزدایی، نیل به عدالت اجتماعی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبودی در آمد خانوارها اشاره کرد. توزیع سهام عدالت براساس نامه مقام معظم رهبری خطاب به رئیس‌جمهوری، بخشی از سیاست‌های ابلاغی است و با این شرط مجاز شمرده شده است که اجرای این طرح موجب افزایش یا تداوم تصدیگری‌های دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری نشود. برای تحقق این امر موادی، در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی گنجانده شده است. نتایج حاصل از این تحقیق نشان می‌دهد اهداف فقرزدایی، کاهش فاصله طبقاتی، افزایش کارایی و کاهش تصدیگری دولت با اجرای طرح توزیع سهام عدالت آنچنان‌که مورد توجه سیاست‌های ابلاغی بوده، محقق نشده است. همچنین فرایند قیمت‌گذاری سهام و شناسایی و اعطای سهام به مشمولان طرح نیز در مواردی با اهداف مندرج در سیاست‌های ابلاغی

* عضو هیئت علمی دانشگاه الزهراء؛

E-mail: hasanis@yahoo.com

** دانشجوی دکتری دانشگاه علامه طباطبایی (ره)؛

E-mail: someyeh_shahoseini@gmail.com

مغایرت دارد و به صورت مناسبی سازمان‌دهی نشده است.

کلیدواژه‌ها: سهام عدالت؛ اصل (۴۴)؛ سیاست‌های کلی؛ فقرزدایی؛ تصدیگری؛

شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی

طبقه‌بندی JEL: P₂₁, P₂₇



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه

طرح توزیع سهام عدالت را می‌توان یکی از برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی بعد از انقلاب اسلامی ایران قلمداد کرد که طی آن به تغییر مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی توجه شده است و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از طرف مقام معظم رهبری که نویدبخش انقلاب یا جهش اقتصادی لقب گرفته، در حقیقت اصلاح ساختار نظام اقتصادی کشور و تعیین نقش و وظایف دولت و توانمندسازی بخش‌های تعاونی و خصوصی را هدف قرار داده است. این سیاست‌ها به دلایل متعدد از جمله تفسیر و تأویل‌پذیر بودن متن ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تصور سرمایه‌گذاران بخش خصوصی مبنی بر ناتوانی در رقابت با بخش‌های دولتی به دلیل تملک دولت بر کارخانه‌ها، صنایع اصلی و ...، تداعی و استنباط اقتصاد دولتی از سوی سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی از متن اصل (۴۴)، رد بسیاری از لوایح و طرح‌ها از طرف شورای نگهبان (در حالی که این طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده بود) به علت مغایرت با اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ و ... از سوی مقام معظم رهبری در دو مرحله (اول خرداد ۱۳۸۴ و دوازدهم تیر ۱۳۸۵) و در ۵ بند ابلاغ شد. هدف از ابلاغ این سیاست‌ها، شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها بیان شده است (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۶).

۱. برای مطالعه در این باره و ملاحظه مشروح مذاکرات مجلس بررسی‌های قانون اساسی مراجعه شود به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی پیشینه اصل (۴۴) قانون اساسی و سیاست‌های کلی آن»، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۸۱۱۰، ۱۳۸۵.

مقام معظم رهبری در پاسخ به نامه رئیس‌جمهور برای اختصاص بخشی از سهام شرکت‌های دولتی در قالب سهام عدالت، با فروش اقساطی تا ۵۰ درصد از سهام قابل واگذاری ابلاغی در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در قالب شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، متشکل از تعاونی‌های شهرستانی موافقت کردند.

براساس این نامه، مقرر شد تا در مورد دو دهک پایین درآمدی ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام واگذاری با قسط‌بندی ده‌ساله در نظر گرفته شود. همچنین قیمت سهام در بورس تعیین و دولت مکلف به انجام اقدامات لازم برای پذیرش شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس شد. این شرکت‌ها برای افزایش بازدهی باید مطابق قانون تجارت فعالیت کنند و به نسبت اعضای شرکت‌های تعاونی هر استان، سهام مشمول واگذاری در اختیار شرکت‌ها قرار گیرد. براساس مفاد این نامه، خرید و فروش سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس به میزانی مجاز اعلام شده است که اقساط آن بازپرداخت یا مورد تخفیف واقع شده باشد. علاوه بر این به کارگیری روش‌های علمی و دقیق در شناسایی افراد مشمول با اولویت روستائیان از دیگر موارد مورد تأکید مقام معظم رهبری بوده است و در نهایت اینکه اجرای این طرح نباید سبب افزایش یا تداوم تصدیگری‌های دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری شود (همان).

بدیهی است در صورت اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی براساس آنچه مورد نظر مقام معظم رهبری و تدوین‌کنندگان این سیاست‌ها در مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده است، می‌توان انتظار تحولی عمیق و گسترده در اقتصاد کشور داشت. برای اجرای این سیاست‌ها از یک سو عقیده راسخ، عزم و هم‌گرایی دستگاه‌های اجرایی کشور و از سوی دیگر آگاهی آحاد مردم برای رسالتی که برعهده خواهند گرفت، لازم است. با اجرایی شدن این سیاست‌ها نقش دولت از این پس تغییر می‌کند و از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌ها، به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تبدیل خواهد شد. به تبع آن، اقتصاد ایران به تدریج از دولتی بودن خارج می‌شود و بخش‌های غیردولتی اعم از عمومی،

تعاونی و خصوصی عهده‌دار اداره بنگاه‌های کوچک و بزرگ اقتصادی خواهند شد. حضور ساختاریافته و گسترده مردم در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، به همراه استانداردهای مدیریتی، دانش و مهارت باعث می‌شود تا از سرمایه‌های مادی و معنوی کشور بیشترین استفاده شود و با تمرکز سرمایه‌های اجتماعی بر مزیت‌های اقتصادی کشور، رشد اقتصادی شتابان به وجود آید.

نگاهی گذرا به اهداف مندرج در سیاست‌های ابلاغی نشان می‌دهد، نیل به این اهداف تنها در گرو اجرای صحیح سیاست‌هاست و هرگونه تعلل و ناکارآمدی در اجرای سیاست‌ها می‌تواند، آنها را از اهداف خویش دور کند. یکی از جنبه‌های سیاست‌های کلی، که در بالا اشاره شد، توزیع سهام عدالت است که علاوه بر اهداف مندرج در سیاست‌ها، براساس نظر تدوین‌کنندگان آن، فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی در کشور را در پی دارد. در این مقاله به ارزیابی طرح توزیع سهام عدالت از جنبه تحقق‌پذیری اهداف آن با توجه به آنچه در عمل و اجرای آن شاهد هستیم، همچنین اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و نیز قانون جدید «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی پرداخته می‌شود که در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۳۱ به دولت ابلاغ شده است. شایان ذکر است مواد (۳۴) لغایت (۳۸) از فصل ششم این قانون به توزیع سهام عدالت اختصاص یافته است. اینکه آیا اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با اجرای قانون مذکور تحقق می‌یابد، سؤالی است که میان بسیاری از صاحب‌نظران در حوزه‌های گوناگون مطرح است. مسئله توزیع سهام عدالت، با جدیت بیشتری مطرح است و بسیاری معتقدند که اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) با اجرای طرح توزیع سهام عدالت تحقق نمی‌یابد. حتی در برخی موارد گفته می‌شود اهداف این طرح مغایر با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است. در این مقاله فرضیه ما این است که طرح توزیع سهام عدالت بر مبنای آنچه در

آیین‌نامه آمده است و دولت آن را اجرا می‌کند، اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به‌ویژه فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی و نیز کاهش تصدیگری‌های دولت را محقق نمی‌کند. بر این اساس، ابتدا مروری بر برنامه توزیع کوپن سهام و سهام عدالت در دنیا و ایران خواهیم داشت. سپس مفاد سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و قانون مذکور در باب توزیع سهام عدالت و اهداف این طرح در سیاست‌های کلی، قانون و آیین‌نامه اجرایی بررسی می‌شود.

در ادامه عملکرد طرح توزیع سهام عدالت از ابتدا تاکنون مرور می‌شود. در قسمت چهارم به ارزیابی اهداف این طرح از جنبه‌های گوناگون می‌پردازیم و در نهایت جمع‌بندی و نتیجه‌گیری صورت می‌گیرد.

۱ سابقه خصوصی‌سازی گسترده در قالب کوپن سهام و سهام عدالت

اندیشه تأسیس شرکت‌های سهامی با مالکیت گسترده^۱ سابقه‌ای بیش از پنجاه سال در دنیا دارد و اولین بار لوئیس کلسو^۲ آن را مطرح کرد. وی کوشید تا ضمن ارائه مفهومی نوین از علم اقتصاد و رشد اقتصادی، اهمیت گسترش پایه‌های مالکیت سرمایه (در مقابل تمرکز سرمایه) را در توضیح‌دهندگی رشد اقتصادی نشان دهد. وی با طرح نظریه مالکیت گسترده، زمینه مالکیت عموم یک کشور، ایالت یا ناحیه را فراهم آورد. از نظر او می‌توان نظامی ایجاد کرد که افراد فقیر و متوسط جامعه بتوانند به‌صورت داوطلبانه مالک مقدراری از سهام شرکت‌ها شوند. این افراد در ابتدا نیازی نیست مبلغی پرداخت کنند، بلکه هزینه خرید سهام آنان از محل سودهای شرکت، اعطای وام‌ها و نیز با توجه به حمایت‌های دولت در قالب معافیت‌های مالیاتی و ... تأمین می‌شود. از نظر کلسو، این شیوه به گسترش عدالت اجتماعی در جامعه کمک شایانی می‌کند. تشکیل شرکت‌های سهامی با مالکیت فراگیر^۳ و شرکت‌های

1. Broad Ownership

2. Louis O. Kelso

3. General Stock Ownership Corporation

سهامی با مالکیت کارکنان^۱ نیز از شیوه‌های دیگری است که در این باره مطرح می‌باشد. بعدها برخی از کشورهای بلوک شرق اروپا و کشورهای استقلال‌یافته شوروی سابق نسبت به این شیوه‌ها، البته به گونه‌ای متفاوت رغبت نشان دادند. در این دسته از کشورها برنامه توزیع کوپن سهام اجرا شد که نشان از خصوصی‌سازی سریع با حجم بالا بود (ایروانی، ۱۳۸۵: ۲۰-۱۷).

پیشینه واگذاری کوپن سهام، با ماهیت تقریباً مشابه سهام عدالت، عمدتاً در دیگر کشورها مشاهده می‌شود به خصوص کشورهایی که علاوه بر اصلاحات اقتصادی، اصلاحات گسترده‌ای نیز در رژیم سیاسی خود داشته‌اند. بنابراین از یک سو نتایج حاصل از اجرای چنین واگذاری‌هایی را نمی‌توان صرفاً بر سیاست‌های اقتصادی آنها نسبت داد (حسن‌خانی، ۱۳۸۶: ۱۴-۱۲) و از سوی دیگر وجود نرخ‌های تورم بالا در برخی از کشورهای اروپای شرقی، اجازه نمی‌داد که نتایج سیاست‌های اقتصادی در فضایی کاملاً اقتصادی ارزیابی شود. با توجه به اینکه هدف از آوردن مطالب این بخش، صرفاً مروری بر تجربه ایران و دیگر کشورهاست، فقط به نتایج حاصل از 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 برنامه توزیع کوپن سهام، حدود ۵ تا ۶ هزار بنگاه بزرگ دولتی، به اجبار در این فرایند شرکت کرده و برای همه ۱۵۰ میلیون شهروند روسی کوپن سهام صادر کردند، به این ترتیب برنامه از حمایت تمامی مردم روسیه برخوردار بود. هر شهروند در ازای دریافت کوپن سهام خود می‌باید ۲۵ روبل (معادل تقریباً ۵ سنت آمریکا) پرداخت می‌کرد. افراد و گروه‌ها آزاد بودند صندوق‌های سرمایه‌گذاری تشکیل دهند و به خرید سهام بنگاه‌ها اقدام کنند. دارندگان کوپن سهام در روسیه می‌توانستند به روش‌های موجود سهام بنگاه‌های عرضه شده را خریداری یا کوپن‌های خود را در بازارهای ثانویه تبدیل به پول نقد کنند. برخی نتایج حاصل از اجرای این طرح در روسیه عبارت‌اند از:

- مدیران در روسیه از این طریق توانستند سرمایه‌های نقد (در گردش) وسیعی به دست آورند و مالکیت درونی شرکت‌ها را با فروش سهام به کارکنان و کارگران حفظ کنند (کابلی‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۰۰).

- از آنجا که مبادله کوپن‌ها به صورت قانونی و در یک بازار شفاف صورت گرفت، منافع اقشار کم‌درآمد حفظ شد.

- مبادله‌ای بودن کوپن‌های سهام به افراد کم‌درآمد اجازه داد، کوپن‌های سهام خود را بفروشند و با کسب درآمد، سطح رفاه خود را ارتقا دهند.

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

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

وزارت دارایی جمهوری چک در سال ۱۹۹۰ برای افراد واجد شرایط به صدور کتابچه‌های کوپن سهام اقدام کرد. این افراد می‌توانستند کوپن سهام خود را به قیمت ۳۵۳۰۰ کرون (معادل ۳۵ دلار آمریکا) خریداری کنند. هر شهروند اقامت دائم در جمهوری چک که حداقل هجده سال تمام داشت، می‌توانست با مراجعه به مراکز تعیین شده به مبادله کوپن خود با سهام شرکت‌ها و یا سهام صندوق‌های سرمایه‌گذاری اقدام کند. بنابراین از ۱۰ میلیون نفر جمعیت واجد شرایط حدود ۸/۵ میلیون نفر (۸۵ درصد) به خرید کوپن مذکور اقدام کردند (Kocenda, 2001: 2).

نتایج حاصل از اجرای این طرح در جمهوری چک از یک سو نشان می‌دهد که تغییر مالکیت بنگاه‌ها تأثیر زیادی بر سودآوری و بهره‌وری نیروی کار نداشته است (Ibid: 81). از سوی دیگر اجرای این طرح باعث افزایش ثروت و به دنبال آن نقدینگی خانوارها شده است. علاوه بر این مطالعه وضعیت ۱۶۶۴ شرکت خصوصی شده طی سال‌های ۱۹۹۶-۱۹۹۹ نشان می‌دهد، پنج سهام‌دار عمده این شرکت‌ها، طی این دوره سهم خود را از ۵۷/۴ درصد به ۶۹/۲ درصد رسانده‌اند. به عبارت دیگر، با گذشت زمان این سهام‌داران کوشیده‌اند سهام خود را در شرکت‌های خاص متمرکز کنند.

در کشور لهستان از سال ۱۹۹۳ به بعد جمعاً ۵۱۲ شرکت دولتی به منظور واگذاری به مردم از طریق کوپن سهام مشخص شدند که سرمایه آنها بین ۱۵ صندوق سرمایه‌گذاری ملی تقسیم شد. شهروندان بالای هجده سال لهستانی می‌توانستند در ازای پرداخت مبلغ ۳۰۰ هزار سلوتی (تقریباً معادل ۳۰ دلار) یک دفترچه کوپن سهام دریافت کنند. کوپن‌های مذکور قابل خرید و فروش بود اما افراد فقط می‌توانستند که در قبال کوپن‌های دریافتی، سهام یک یا چند صندوق سرمایه‌گذاری ملی را دریافت کنند و مستقیماً به مبادله کوپن‌های خود با سهام شرکت‌های دولتی قادر نبودند. بیش از ۹۶ درصد شهروندان واجد شرایط در لهستان به دریافت کوپن‌های سهام اقدام کردند. اما فقط ۱۸ درصد این افراد کوپن سهام خود را حفظ کردند و بقیه کوپن‌های سهام خود را فروختند. ساختار توزیع کوپن سهام در کشور لهستان به نحوی طراحی شد که در آن واسطه‌های مالی^۱ نقش اساسی ایفا می‌کردند.

تجربه مشابهی نیز در کشور رومانی وجود دارد که براساس آن به همه شهروندان بالغ آن کشور کوپن‌هایی ارائه شد که می‌توانستند سهام شرکت‌های دولتی را خریداری کنند. این کوپن‌ها خرید و فروش نمی‌شدند؛ بنابراین امکان ایجاد سهام‌داران بزرگ در شرکت‌های مشمول این برنامه وجود نداشت (جلال‌آبادی و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۲۳-۱۲۲).

نتایج برنامه خصوصی‌سازی با استفاده از کوپن سهام در رومانی نشان می‌دهد که فقط بخشی از سهامی که پیش‌بینی شده بود به مردم واگذار گردد به بخش خصوصی منتقل شده است. علاوه بر این مطالعه تلگدی نشان می‌دهد که طی دوره ۱۹۹۹-۱۹۹۲ به‌طور متوسط بهره‌وری نیروی کار در شرکت‌های دولتی ۲/۴ درصد کاهش و بهره‌وری شرکت‌های کاملاً خصوصی شده ۱/۲ درصد رشد داشته است (Telegdy, 2002: 22-25). بنابراین خصوصی‌سازی با استفاده از کوپن سهام تأثیری مثبت بر بهره‌وری نیروی کار شرکت‌های دولتی دارد.

در ایران سابقه توزیع کوپن سهام به اوایل دهه ۱۳۷۰ برمی‌گردد. خلعتبری (۱۳۷۳) در

طرحی به نام «طرح مالکیت فراگیر» که به سفارش اتاق بازرگانی و صنایع و معادن انجام شد، موضوع واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به عموم را مطرح کرد. ایروانی در طرحی با عنوان توسعه مالکیت ملی، پیشنهاد تشکیل «شرکت‌های سرمایه‌گذاری عام (هلدینگ) رفاه ملی» را در راستای نیل به عدالت اجتماعی بیان کرد. این شرکت به صورت مؤسسه غیرانتفاعی تشکیل می‌شد که شرکت‌های تخصصی زیرمجموعه‌اش را اداره می‌کرد (ایروانی، ۱۳۸۵: ۲۲-۲۰).

اوایل سال ۱۳۸۴، آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارها طراحی و در تیرماه در هیئت دولت مطرح شد. براساس این آیین‌نامه که به استناد ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه و به منظور تحقق بند «و» ماده (۱۰) قانون برنامه سوم توسعه تنظیم شده بود، مقرر شد تا به افراد دارای پانزده سال و به بالا حداکثر معادل بیست میلیون ریال سهام واگذار شود. به منظور حفظ و تداوم فعالیت واحدهایی که سهام آنها واگذار می‌شود و نیز برای اداره سهام در دوران بازپرداخت اقساط، این آیین‌نامه، واگذاری سهام را از طریق شرکت‌های واسطه پیش‌بینی کرده بود. درعین حال با روی کار آمدن دولت نهم، این طرح ناتمام ماند. در همین زمینه عبده تبریزی، دبیر کل سابق بورس اوراق بهادار تهران، طرح تشکیل سبدهای مشاع مختلفی از شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری به منظور توزیع بین اقشار کم‌درآمد را بیان کرد، سپس در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خصوصی‌سازی مردمی؛ کارایی همراه با عدالت مطرح شد و کتابی نیز با همین عنوان به چاپ رسید.^۱

در نهایت، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۱ بنا به پیشنهاد شماره ۳۱۱۶۸ مورخ ۱۳۸۵/۷/۱۲ وزارت امور اقتصادی و دارایی و به استناد اصل (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳، آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی

۱. عنوان کتاب به این شرح است: احمد کابلی‌زاده، خصوصی‌سازی مردمی؛ کارایی همراه با عدالت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

با گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت را تصویب کرد که جایگزین آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت، موضوع تصویب‌نامه شماره ۷۲۶۸۳/ت ۳۴۴۸۴ هـ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ شد.

براساس این آیین‌نامه وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شد تا با رعایت قوانین و مقررات مربوط به سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و پس از تشکیل شرکت واسع نسبت به واگذاری سهام مشمول واگذاری به این شرکت اقدام کند و این شرکت از طریق شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، سهام را بین مشمولان طرح توزیع کند.^۱ پس از ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری و در پاسخ نامه رئیس‌جمهوری که قبلاً به آن اشاره شد، بحث تغییر ساختار در شرکت واسع مطرح گردید. به این ترتیب و با تصویب آیین‌نامه اجرایی «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» و با استناد به اصل (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۳، سهام عدالت در اواخر سال ۱۳۸۵ مطابق ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی یاد شده،^۲ به تعدادی از مشمولان طرح واگذار گردید. این تعداد شامل هفتصد هزار نفر از اقشار نیازمند کم‌درآمد در استان‌های ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی و سیستان و بلوچستان بودند که در مجموع ۳۵۰۰ میلیارد ریال سهام عدالت به آنان اختصاص یافت. براساس مصوبه‌های هیئت وزیران و ستاد مرکزی سهام عدالت، فرایند اجرایی توزیع سهام عدالت مشتمل بر چهار مرحله: واگذاری

۱. براساس مصوبات ستاد مرکزی سهام عدالت به هر نفر از اتباع ایرانی ده میلیون ریال سهام عدالت و در مجموع به هر خانوار تا حداکثر پنجاه میلیون ریال سهام تعلق خواهد گرفت. در صورتی که تعداد اعضای خانوار بیش از پنج نفر باشد، سهام تخصیص داده شده بین همه اعضای خانوار توزیع خواهد شد و سهام اضافه‌ای تعلق نخواهد گرفت.

۲. ماده (۷): ستاد مرکزی موظف است حداکثر تا پایان سال ۱۳۸۵ برنامه توزیع مرحله اول سهام عدالت در همه استان‌های کشور را اجرا کند.

(فروش اقساطی) سهام شرکت‌های دولتی به شرکت کارگزاری سهام عدالت، واگذاری (فروش اقساطی) سهام شرکت کارگزاری سهام عدالت به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، واگذاری (فروش اقساطی) سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی و در نهایت واگذاری سهام شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی به مشمولان طرح است.

۲ اهداف طرح توزیع سهام عدالت براساس سیاست‌های کلی، قانون و

آیین‌نامه اجرایی

در موارد ۳۴ لغایت ۳۸ فصل ششم قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» به موضوع سهام عدالت پرداخته شده است. در ماده (۳۴) دولت مجاز شده است در اجرای سیاست گسترش مالکیت عمومی و به منظور تأمین عدالت اجتماعی تا حداکثر ۴۰ درصد مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری را در هر بازار از بنگاه‌های مشمول صدر اصل (۴۴) قانون اساسی با رعایت برخی ضوابط به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور در دهک‌های شش‌گانه درآمدی، واگذار کند. برای دو دهک پایین درآمدی با اولویت روستائینان و عشایر، پنجاه درصد تخفیف در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیط ۱۰ ساله و برای چهار دهک بعدی تقسیط تا ۱۰ سال مجاز اعلام شده است. براساس تبصره‌های این ماده، تخفیف‌ها کمک‌های بلاعوض به اقشار کم‌درآمد محسوب می‌شود. همچنین مبنای قیمت‌گذاری، قیمت فروش نقدی سهام در بورس خواهد بود و وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است با همکاری وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و دیگر نهادهای ذی‌ربط حداکثر ظرف مدت یک سال پس از تصویب این قانون، افراد مشمول این ماده را با سازوکارهای علمی و دقیق شناسایی کند و شرایط واگذاری سهام به مشمولان را فراهم آورد.

براساس ماده (۳۶) این قانون، مشمولان طرح در قالب شرکت‌های تعاونی شهرستانی سامان‌دهی می‌شوند و از ترکیب آنها شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به صورت شرکت‌های سهامی تشکیل می‌گردد که براساس قانون تجارت فعالیت می‌کنند. همچنین دولت موظف شده برای پذیرفته شدن شرکت‌های مذکور در بورس اوراق بهادار کمک‌های لازم را انجام دهد. در ماده (۳۶)، سازمان خصوصی‌سازی موظف شده است سهام موضوع ماده (۳۵) را از هر بنگاه قابل واگذاری مستقیماً بین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، متناسب با تعداد اعضای تعاونی‌های شهرستانی هر استان، تقسیم کند. براساس تبصره‌های این ماده نقل و انتقال سهام از سازمان خصوصی‌سازی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و افزایش سرمایه شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی ناشی از دریافت سهام از سازمان خصوصی‌سازی، همچنین افزایش سرمایه در شرکت‌های تعاونی شهرستانی ناشی از افزایش دارایی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مربوط، از مالیات معاف شده است. در ماده (۳۷) فروش سهام واگذار شده به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی قبل از ورود این شرکت‌ها به بورس به میزانی که اقساط آن پرداخت شده یا به همین نسبت مشمول تخفیف واقع شده است، در بازارهای خارج از بورس مجاز اعلام شده است و سهام واگذار شده به همین نسبت از قید وثیقه آزاد می‌شود. بالاخره در ماده (۳۸) دولت مکلف شده است این سهام را به گونه‌ای واگذار کند که سبب افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری نشود. همچنین در انتخاب مدیران، دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۸۷) این قانون مجاز به اخذ و کالت از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نخواهند بود (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷).

همان‌گونه که قبلاً اشاره شد هدف از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصاد و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش

سطح عمومی اشتغال و تشویق مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و بهبود درآمد خانوارها بوده است. در بحث سهام عدالت نیز علاوه بر این اهداف، دولت باید فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی و جلوگیری از افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت های مشمول واگذاری را نیز مورد نظر داشته باشد.

در آیین نامه اجرایی طرح واگذاری سهام عدالت که در سال ۱۳۸۵ اصلاح شد، هدف از واگذاری سهام عدالت در موارد زیر تعریف 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 روش های سالم و شفاف سهام شرکت های دولتی (جلال آبادی و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۱۸).

سازمان خصوصی سازی به عنوان دبیرخانه ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت^۱ وظایفی از جمله اجرای سیاست های تعیین شده و مصوبات ستاد مرکزی سهام عدالت، مدیریت اجرای طرح، هماهنگی با دستگاه های اجرایی، انجام مطالعات و تحقیقات مرتبط، سازمان دهی فعالیت های فرهنگی و تبلیغاتی، تهیه بانک اطلاعاتی مربوط به مشخصات مشمولان طرح و ... را برعهده دارد. این سازمان تاکنون به برنامه ریزی، سازمان دهی، راهبری و نظارت و بررسی اجرای مراحل مختلف طرح، تشکیل شرکت کارگزاری سهام عدالت^۲ آماده سازی سهام عدالت برای واگذاری، شناسایی مشمولان طرح و تشکیل پایگاه

۱. با توجه به مفاد قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.

۲. براساس رویه جدید که در متن قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی پیش بینی شده است، این شرکت باید منحل شود.

اطلاعاتی جامع مشمولان، تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تشکیل تعاونی‌های شهرستانی اقدام کرده است.

۳ عملکرد واگذاری سهام عدالت

برای آشنایی بیشتر با وضعیت سهام شرکت‌های واگذاری شده، مشمولان طرح و ... در این بخش مروری بر عملکرد طرح توزیع سهام عدالت خواهیم داشت. جدول ۱ آمار مشمولان مرحله اول طرح را به تفکیک تعداد خانوارها و تعداد نفرات نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در مرحله اول تقریباً به ۵ میلیون و ۸۱۰ هزار نفر از مشمولان طرح، مبلغی حدود ۲۱ میلیارد و ۷۹۳ میلیون ریال سهام واگذاری شده است.

جدول ۱ آمار مشمولان مرحله اول واگذاری سهام عدالت

شرح	کمیت‌های اعداد		سازمان بهزیستی		نبروهای مسلح		مجموع		مجموع سهام واگذار شده به ریال
	تعداد خانوار	تعداد افراد	تعداد خانوار	تعداد افراد	تعداد خانوار	تعداد افراد	تعداد خانوار	تعداد افراد	
مجموع	۱,۶۳۳,۶۱۱	۲,۱۵۱,۱۰۲	۶۲۱,۶۹۶	۱,۱۱۵,۰۸۴	۱۴۰,۵۹۸	۵۴۴,۳۴۲	۲,۳۹۵,۹۰۵	۵,۸۱۰,۵۲۸	۲۱,۷۹۳,۷۳۹,۸۷۶,۰۰۰

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۵). «مقررات، دستورالعمل‌ها و چارچوب اجرای طرح واگذاری سهام عدالت»، معاونت مطالعات و ارزیابی.

جدول ۲ عملکرد واگذاری سهام عدالت را به مشمولان مرحله اول طرح به تفکیک شرکت‌های بورسی و غیربورسی نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در مرحله اول طرح، سهام یازده شرکت بورسی و سه شرکت غیربورسی به ارزش ۲۳,۵۷۸,۶۱۴ ریال به مشمولان پرداخت شده است. قیمت هر سهم این شرکت‌ها در زمان واگذاری و قیمت روز هر سهم در تاریخ دریافت اطلاعات (۲۲ تیر ۱۳۸۷) در این جدول آمده است. ملاحظه می‌شود در مواردی قیمت روز سهام در شرکت‌ها نسبت به قیمت زمان واگذاری کاهش و

در برخی موارد افزایش چشمگیری داشته است. براساس گزارش‌های سازمان خصوصی‌سازی، مجموع بازدهی شرکت‌های بوردی و گذار شده از ابتدای زمان واگذاری تاکنون ۱۶۷/۵ درصد بوده است. این درصد برای بازدهی ناشی از سود ۲۳/۷ درصد و برای بازدهی ناشی از تغییر قیمت این شرکت‌ها ۱۴۳/۹ درصد بوده است. با توجه به اینکه قیمت سهام شرکت‌های فولاد مبارکه و صنایع مس ایران در این مدت افزایش چشمگیری یافته است و ارزش سهام واگذاری این دو شرکت حدود ۶۵ درصد از کل سهام واگذار شده شرکت‌های بوردی شامل می‌شود (محاسبه شده براساس آمار جدول ۲)، به‌نظر می‌رسد نمی‌توان به بازدهی بالای سهام عدالت امیدوار بود.

شایان ذکر است قیمت سهام این دو شرکت از زمان واگذاری تاکنون رشد خوبی داشته که عمده آن به افزایش قیمت‌های جهانی انواع فلزات در جهان و ایران (سال ۱۳۸۶) مربوط بوده است.

علاوه بر این از کل مبلغ سهام واگذار شده، میزان ۵۰,۷۸۶,۱۴۲ ریال از سهام ۱۰ شرکت بوردی^۱ و ۲۷ شرکت غیربوردی بابت متمم مشمولان مرحله اول طرح واگذار شده است. درصد مجموع بازدهی در این شرکت‌ها نیز برای شرکت‌های بوردی ۴۳ بوده و در مورد شرکت‌های غیربوردی این رقم گزارش نشده است. درعین حال درصد مجموع بازدهی این دسته از شرکت‌ها از ابتدای واگذاری تاکنون ۱۳/۵ درصد بوده است (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۷).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

۱. نام و میزان سهام واگذار شده این شرکت‌ها به شرح زیر است:

شرکت‌های ملی صنایع مس ایران (۸ درصد)، مپنا (۷۱/۳۱ درصد) فولاد خوزستان (۳۰ درصد)، آلومینیوم ایران (ایرالکو) (۳۰ درصد)، ایران خودرو (۱ درصد)، سرمایه‌گذاری توسعه صنعتی (۲۳/۳۶ درصد)، شرکت سرمایه‌گذاری گروه صنعتی رنا (۲ درصد)، پارس سوئیچ (۴/۸ درصد)، سایپا (۰/۰۵ درصد) و پالایش نفت اصفهان (۳۰ درصد).

جدول ۲ عملکرد مرحله اول اجرای طرح توزیع سهام عدالت از ابتدا تا کنون

ردیف	نام شرکت	درصد واگذاری	تعداد سهام واگذار شده (هزار سهم)	ارزش واگذاری (میلیون ریال)	قیمت هر سهم هنگام واگذاری (ریال)	آخرین قیمت هر سهم (ریال)
۱	چادرملو	۲۰/۷	۲۲۷۰۰۰	۲۵۳۱۵۰۴	۱۱۱۵۲	۱۴۸۵۱
۲	حمل‌ونقل پتروشیمی	۲۹	۴۶۴۰	۵۲۹۷۵	۲۲۸۳۴	۸۵۰۴
۳	فولاد مبارکه	۳۰/۲	۴۷۷۰۲۷۳	۹۰۶۳۵۱۹	۱۹۰۰	۶۰۹۱
۴	نیرو ترانس	۳۰/۷	۴۱۴۴۵	۸۱۷۷۱	۱۹۷۳	۱۵۷۸
۵	صنایع مس ایران	۲۸/۹	۱۶۷۴۹۲۵	۶۲۰۲۲۴۷	۳۷۰۳	۹۰۳۴
۶	پارس سولنج	۴۰/۷	۳۶۶۳۰	۱۰۹۲۳۱	۲۹۸۲	۱۵۰۹
۷	کارخانجات مخابراتی ایران	۳۵	۲۱۴۹۰	۱۸۵۹۹۶	۸۶۵۵	۲۷۹۱
۸	سیمان داراب	۵۰	۱۲۴۸۰۳	۴۴۶۷۹۵	۳۵۸۰	۵۸۱۲
۹	گل‌گهر	۱۰/۹	۴۷۹۶۰	۱۰۷۶۴۲	۲۲۴۴۵	۲۸۷۶۱
۱۰	کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران	۲۴	۱۲۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰	۲۵۰۰	۴۱۸۵
۱۱	سیمان دشتستان	۳۴	۱۰۲۰۰۰	۳۳۲۰۱۰	۳۲۵۵	۴۲۰۰
۱۲	فولاد آلیاژی ایران	۳۹/۵	۲۰	۲۹۹۸۶۶	۱۵۱۹۸۵۰۰	۱۵۱۹۸۵۰۰
۱۳	ساختمان سد و تأسیسات ...	۲۹/۹	۱۷۵۹۰۸	۷۳۸۸۲	۴۲۰	۴۲۰
۱۴	مشانیر	۴۲	۵۰	۱۲۲۳۵۶	۹۷۱۰۸۰۰۰	۹۷۱۰۸۰۰۰
۱۵	جمع کل ارزش سهام واگذار شده (میلیون ریال)			۲۳۵۷۸۶۱۴		

مأخذ: سازمان خصوصی سازی (۱۳۸۷). «وضعیت سهام واگذار شده به شرکت کارگزاری سهام عدالت بابت مشمولان مرحله اول»، گزارش‌های شماره ۷ و ۵۵، تیرماه.
توضیح: شرکت‌های سه ردیف انتهایی جدول غیربورسی و بقیه بورسی هستند.

۴ ارزیابی اهداف طرح توزیع سهام عدالت

۴-۱ فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی

طرح توزیع سهام عدالت در نگاه اول، از جنبه توزیع ثروت در جامعه بین اقشار کم‌درآمد و نیز مشمولان گروه دوم و سوم را که در مجموع شامل حدود کمتر از نیمی از جمعیت کشور است، مثبت ارزیابی می‌شود. به عبارتی انجام این طرح می‌تواند با افزایش ثروت خانوارهای گروه هدف، در بلندمدت رفاه آنها را افزایش دهد و در نتیجه یکی از اهداف طرح را که

همان فقرزدایی و یا کاهش فاصله طبقاتی است، تا حدودی حاصل نماید. چرا که براساس مبانی اقتصاد خرد یکی از عوامل مؤثر در مصرف افراد، ثروت آنهاست.

به این ترتیب افزایش ثروت خانوارهای کم درآمد در سالیان آتی می تواند اثر مثبتی بر رفاه آنها و در نتیجه کاهش فقر داشته باشد. البته در این باره باید توجه شود که اثر ثروت بر مصرف و رفاه افراد از دو ناحیه می تواند صورت گیرد؛ یکی آنکه خانوارهای مشمول به کسب منابع حاصل از فروش ثروت و دارایی بپردازند که براساس آنچه در مفاد قانون اصل (۴۴) آمده، تا سال‌ها این مهم عملی نمی شود و دیگر اینکه از درآمدهای سود سهامی که در اختیار افراد مشمول قرار می گیرد به دست آید. به این ترتیب دستیابی به منابع حاصل از فروش سهام از آنجا که فقط یکبار و آن هم در چند سال آتی، اتفاق می افتد نمی تواند منبع تأمین رفاه مناسبی برای افراد مشمول تلقی شود. در چنین شرایطی این امکان وجود دارد که با توجه به افزایش یکباره نقدینگی و افزایش تقاضای مصرفی خانوارهای مشمول، سطح عمومی قیمت‌ها نیز در جامعه افزایش یابد و موجب محروم شدن آنها از منافع حاصل از آن شود. همچنین این دسته از افراد (مخصوصاً دهک‌های اول و دوم درآمدی) به شدت در فقر به سر می برند و با توجه به تورم حاکم بر جامعه، مرتباً وضعیت به ضرر آنها رقم می خورد و چه بسا در چند سال آتی که آنان می توانند این سهام را به فروش برسانند، شکاف طبقاتی به گونه‌ای تأثیر سوء گذاشته باشد که جبران آن حتی تا سطح و جایگاهی که آنان امروز در جامعه دارند، امکان پذیر نباشد. علاوه بر این عمدتاً این افراد سهام شرکت‌های تعاونی شهرستانی را در اختیار دارند که هنوز شفافیت لازم را از بعد قیمت گذاری و ... ندارد، بنابراین نمی توان به آینده این سهام و قیمت آنها امیدوار بود.

شایان ذکر است براساس ماده (۳۷) قانون اصلاح موادی از قانون «برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» فروش سهام واگذار شده به شرکت‌های سرمایه گذاری استانی قبل از ورود این شرکت‌ها به بورس به میزانی که اقساط آن پرداخته شده است یا به همین نسبت مشمول

تخفیف قرار گرفته در بازارهای خارج از بورس مجاز اعلام شده است و سهام واگذاری به همین نسبت از قید وثیقه آزاد می‌شود. این در حالی است که اکنون با گذشت حدود دو سال از واگذاری مرحله اول این سهام، هنوز بازارهای فرابورس در کشور ایجاد نشده‌اند. بنابراین از این جنبه نمی‌توان با قطعیت به بهبود وضعیت رفاهی خانوارهای مشمول مطمئن بود.

جنبه درآمدی سهام عدالت (توزیع سود سهام بین افراد مشمول) که از ابتدای شروع طرح بسیار درباره آن تبلیغ شده، به گونه‌ای که جنبه ثروتی آن گویی فراموش شده است، نمی‌تواند نقش بارزی در افزایش رفاه خانوارها داشته باشد و دلیل این مسئله روشن است. برای ارزیابی این مقوله، توزیع سود در مرحله اول این طرح را که خالص آن برای هر فرد مشمول حدود ۴۰۰ هزار ریال برای مدت یک سال بوده است، در نظر می‌گیریم. حال چنانچه بُعد خانوار را در اقساط هدف ۴/۵ در نظر بگیریم، به هر خانوار به‌طور ناخالص، سالیانه ۱۸۰۰ هزار ریال سود تعلق می‌گیرد. البته باید توجه داشت که دولت در مصوبه هیئت وزیران^۱ به‌منظور ترویج آثار مثبت سهام عدالت و تقویت اثربخشی اهداف تخصیصی آن، یک سال دریافت اقساط سهم دولت را به تعویق انداخته و مقرر شده است تا از سال دوم اجرای طرح اقساط وصول گردد. به این ترتیب بخشی از سود توزیع شده در سال‌های آتی صرف بازپرداخت بهای سهام خواهد شد و ارقام مذکور بسیار کمتر خواهد شد. بدیهی است با توجه به هزینه‌های متوسط سالیانه یک خانوار در کشور، این رقم برای رفع نیازها کافی نیست و چه‌بسا با توجه به تورم حاصل از افزایش تقاضای مصرفی خانوارها و نیز تورم موجود در جامعه که بسیار بالاست، قدرت خرید افراد حتی با وجود افزایش اسمی درآمد، کاهش یابد و اوضاع آنها از نظر فقر بدتر شود. درعین حال باید توجه داشت که تمام این سود نیز به خانوارها تعلق نمی‌گیرد.

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

رقم مذکور به عنوان سود توزیع نشده در اختیار شرکت‌ها باقی خواهد ماند. دوم اینکه فرایند اعطای سهام عدالت به گونه‌ای است که در مسیر رسیدن سود سهام به افراد مشمول، حداقل دو لایه دیگر، یعنی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی‌های شهرستانی وجود دارد. بنابراین بخشی از سود سهام نیز باید بین این شرکت‌ها به صورت حقوق و دستمزد و دیگر هزینه‌ها توزیع شود. سوم اینکه براساس مفاد قانون 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 می‌باشد و نیز ۵۰ درصد از بهای سهام به اقشار کم‌درآمد (گروه اول مشمولان) تخفیف داده می‌شود در بهترین وضعیت^۱ نیمی از سود به دست آمده ظرف ۱۰ سال اول اجرای طرح باید صرف بازپرداخت بهای سهام شود. بنابراین عملاً برای هر خانوار در ۱۰ سال اول اجرای طرح، سالیانه یک میلیون و هشتصد 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 باقی‌مانده آن قدر نیست که بتوان آن را یک منبع تأمین رفاه برای خانوارها تلقی کرد. پس انتظار فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی از محل درآمدهای حاصل از سود سهام نیز نمی‌تواند درست باشد. در این باره لازم است دولت جنبه درآمدی سهام عدالت را زیاد در اذهان عمومی تبلیغ نماید که بعداً انتظارات ایجاد شده در مردم، باعث مشکلات فراوانی شود.

نکته مهم دیگری که به منزله یکی از جنبه‌های مهم در واگذاری سهام عدالت باید به آن اشاره شود، شناسایی مشمولان طرح است. این کار بسیار سخت و پیچیده می‌باشد و نیازمند طراحی نرم‌افزارهای لازم و هماهنگی با تمام سازمان‌های حمایتی در خصوص دریافت اطلاعات و پالایش آنهاست. علاوه بر این تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با هدف مشارکت در مالکیت، مدیریت و اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی برای افزایش کارایی آنها،

۱. چرا که اگر قرار باشد مشمولان دیگر در اینجا مورد نظر قرار گیرند، فقط سهام به صورت اقساط واگذار می‌شود، لیکن تخفیف داده نخواهد شد. به عبارتی همه سود حاصل در ده سال اول باید صرف بازپرداخت بهای سهام به دولت شود.

تجهیز پس‌اندازهای شرکت‌های تعاونی شهرستانی و سهام‌دارانشان، فراهم کردن امکانات لازم برای مشارکت عموم در زمینه توسعه سرمایه‌گذاری مولد و کمک به رشد و توسعه اقتصادی کشور توأم با سهام عدالت از دیگر جنبه‌های مهم طرح است. بنابراین هرگونه بی‌دقتی در شناسایی مشمولان طرح، که در حال حاضر این مسئله در کشور نمود عینی دارد، می‌تواند نیل به هدف فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی را با مشکل مواجه کند. در حال حاضر دولت، فرم‌های توزیع سهام عدالت را حتی در اختیار تمامی کارکنان بخش عمومی و نیز اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و نیز برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار داده و مشخص است که شناسایی مشمولان انحراف بالایی خواهد داشت. با توجه به آنچه ذکر شد به‌نظر می‌رسد جنبه‌های توزیع ثروت این طرح بتواند تا حدودی هدف مالکیت عمومی گسترده را در کشور محقق کند. اما هدف فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی که یکی از اهداف مهم طرح توزیع این سهام تلقی می‌شود، دارای ابهام است و نمی‌توان به تحقق آن امیدوار بود. براساس این، دولت می‌تواند بر جنبه‌های توزیع ثروت این طرح که اهمیت بسیار زیادی دارد تأکید کند و با امیدوار کردن مردم به آینده‌ای بهتر، آنها را متقاعد کند که به فکر فروش سهام نباشند.

نکته دیگری که باید در اینجا توجه شود این است که اقشار هدف در طرح توزیع سهام عدالت، اختیاری در انتخاب سهام ندارند، به عبارتی سهامی اجباری از سوی دولت به آنها داده می‌شود. به این ترتیب از آنجا که این افراد هزینه‌ای نیز برای دریافت سهام عدالت پرداخت نمی‌کنند، نسبت به سوددهی یا زیان‌دهی سهام دریافتی نیز بی‌تفاوت هستند. این گروه، دریافت سهام به این روش را موهبتی می‌دانند که ممکن است برای آنها سودآوری داشته باشد. از این منظر نیز مهم‌ترین اهداف خصوصی‌سازی که نیل به سود بیشتر است، احتمال تحقق نیافتن دارد (جلال‌آبادی و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۲۵-۱۲۴).

از دیگر مسائل حائز اهمیت در این طرح اینکه این سیاست فقط برای یک بار اجرا می‌شود و براساس آن، طی دوره مشخصی بخشی از خانوارهای کشور از آن برخوردار

خواهند شد. به عبارت دیگر، هدف این طرح توزیع منابع عمومی و متعلق به آحاد جامعه، به گروه خاصی از جامعه است. از این منظر، نوعی تبعیض در توزیع منابع در جامعه رخ می‌دهد و می‌توان طرح را نوعی ابزار بازتوزیع درآمد (ثروت) از سوی دولت تلقی کرد که با خصوصی سازی 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 وارد می‌کنند و از آنجا که دولت در آینده نمی‌تواند واگذاری به این شیوه را ادامه دهد، نارضایتی این مجموعه از خانوارها فراهم می‌شود (طباطبایی یزدی، ۱۳۸۶: ۲۸).

۲-۴ افزایش کارایی و کاهش تصدیگری دولت

اهداف خصوصی سازی به سادگی از کاستی‌ها و نارسایی‌های عملکرد شرکت‌های دولتی به دست می‌آید و درعین حال، سیاست خصوصی سازی ابزاری برای نیل به اهداف گوناگون در کشورهای مختلف با نظام‌ها و ساختارهای متفاوت اقتصادی و سیاسی است. برای مثال، در کشورهای اروپای شرقی که دولت دخالت وسیعی در اقتصاد دارد هدف از خصوصی سازی، تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز به نظام اقتصاد آزاد می‌باشد. در کشورهای در حال توسعه، خصوصی سازی وسیله‌ای برای رهایی از گرفتاری‌های ناشی از ناکارایی شرکت‌های دولتی است. به عبارت دیگر در این دسته از کشورها، فقدان نیروهای رقابتی در بنگاه‌های دولتی، بنیادی‌ترین عامل ضعف نظام دولتی است بنابراین هدف از خصوصی سازی گسترش رقابت و در نتیجه افزایش کارایی است (جلال‌آبادی، ۱۳۸۷: ۵۸-۵۷). می‌توان گفت بهترین شرط برای رسیدن به اقتصاد بازار برای دستیابی به سطح زندگی بهتر و رشد و توسعه اقتصادی قابل مقایسه با اقتصاد صنعتی غرب ایجاد یک محیط رقابتی است که در آن قیمت‌های بازار، انعکاس کمیابی نسبی بوده و بنگاه‌ها و افراد تصمیمات خود را عموماً در واکنش به علائم بازار اتخاذ می‌کنند. بدیهی است مالکیت خصوصی می‌تواند این شرایط را مهیا کند؛ زیرا شوق مالکان خصوصی را برای به حداقل رساندن هزینه‌های تولید، افزایش

می‌دهد و ترکیب تولید آنها براساس علائم بازار تضمین می‌شوند (IMF, 1991: 3-4). حال باید دید آیا هدف کارایی که یکی از اهداف مورد نظر و اصلی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است با اجرای طرح توزیع سهام عدالت تحقق می‌یابد؟ آنچه در متن قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» در مورد سهام عدالت آورده شد، می‌توانست در عمل چنین شرایطی را مهیا کند. اما توزیع سهام شرکت‌های مشمول واگذاری از سوی دولت در قالب سهام عدالت قبل از واگذاری ۴۰ درصد مابقی سهام این دسته از شرکت‌ها باعث شد تا این مهم عملی نشود. به عبارت دیگر، به دلیل اینکه خریداران و متقاضیان سهام این بنگاه‌ها نمی‌دانند شرکای سهامی آنان چه کسانی هستند (مشمولان سهام عدالت) تمایل به خرید آنها کاهش خواهد یافت. این مسئله می‌تواند روی ارزش سهام این بنگاه‌ها اثر منفی بگذارد و درجه توفیق طرح را کاهش دهد. در این باره با توجه به اینکه بنگاه‌های مشمول واگذاری در مرحله اول طرح، از جمله شرکت‌های پربازده می‌باشند،^۱ متقاضیان فراوانی دارند و اگر دولت در گام اول به فروش ۴۰ درصد سهام این بنگاه‌ها به بخش‌های غیردولتی اقدام می‌کرد، توفیق بسیاری در امر خصوصی‌سازی حاصل می‌شد. در حال حاضر با رویه‌ای که دولت در پیش گرفته است، تضمینی برای خرید مناسب سهام از سوی بخش غیردولتی وجود ندارد.

همچنین اگر خصوصی‌سازی را سرمایه‌گذاری اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی و در اختیار گرفتن قسمتی غالب یا همه سهام و کنترل و مدیریت آزادانه صاحب صنعت، با هدف کاهش تصدیگری دولت تعریف کنیم، نبود هر یک از ویژگی‌های موجود در این تعریف، معنا و مفهوم خصوصی‌سازی را از بین می‌برد و به آن خدشه وارد می‌کند. با این تعریف، انتقال مالکیت شرکت‌ها مادامی که دولت بر آنها نظارت می‌کند، خصوصی‌سازی تلقی نمی‌شود بلکه

۱. برخی از این شرکت‌ها عبارت‌اند از: کنتورسازی ایران، سنگ آهن گل‌گهر، پتروشیمی شیراز، فولاد آلیاژی ایران، فولاد مبارکه، فولاد خوزستان، چادرملو و ...

یک انتقال مالکیت ساده است که از وظایف تصدیگری دولت کم نمی‌کند. در بحث سهام عدالت چنان‌که تاکنون از نحوه عملکرد دولت در واگذاری‌ها مشخص است، فقط انتقال مالکیت رخ داده است و از این منظر نمی‌توان گفت خصوصی‌سازی اتفاق افتاده است. به این ترتیب نمی‌توان انتظار افزایش کارایی بنگاه‌ها و تغییر ساختار آنها را داشت. مثلاً در شرکت‌های واگذار شده، ملاحظه می‌شود مدیریت کماکان دولتی مانده است یا نهادهای بزرگ شبه‌دولتی مبادرت به خرید بخش اعظم سهام (بلوک سهام) کرده‌اند. همچنین دولت نظارت بسیار شدیدی بر نحوه خرید مواد اولیه، فروش محصولات، صادرات و واردات و قیمت‌گذاری کالاهای تولیدی آنها دارد.

بنابراین هدف خصوصی‌سازی که افزایش کارایی بنگاه‌ها با افزایش رقابت، بهبود مدیریت و تغییر ساختار است، رخ نمی‌دهد. مثلاً شرکت صنایع ملی مس ایران که اولین شرکت مشمول صدر اصل (۴۴) قانون اساسی است، ۲۰ درصد از سهام آن باید براساس سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در اختیار دولت باقی بماند. از ۸۰ درصد مابقی ۴۰ درصد نیز در قالب طرح سهام عدالت واگذار شده است (مختاری دولت‌آبادی، ۱۳۸۷: ۴۶-۵۱). همچنین ۲۰ درصد از سهام این شرکت در سال ۱۳۸۶ در قالب یک بلوک به کنسرسیومی از شرکت‌های شبه‌دولتی از جمله شرکت سرمایه‌گذاری معادن و فلزات واگذار شده است و ۵ درصد نیز به شرکت سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان، وابسته به صندوق قرض‌الحسنه بسیجیان، از طریق بورس فروخته شده است. به این ترتیب میزان سهام دولت با احتساب سهام عدالت، بیش از ۸۰ درصد است و این در حالی است که هنوز ۱۵ درصد باقی‌مانده سهام این شرکت نیز عرضه نشده و در اختیار دولت است؛ به این ترتیب خصوصی‌سازی اتفاق نیافتاده است. در مورد فولاد مبارکه نیز شرایط مشابهی وجود دارد.^۱ برای

۱. این شرکت به‌عنوان دومین شرکت مشمول صدر اصل (۴۴) قانون اساسی در اواخر اسفند ۱۳۸۵ وارد بورس شد و ۵ درصد از سهام آن برای کشف قیمت در بورس عرضه و به فروش رسید. فولاد مبارکه که بزرگ‌ترین شرکت بورس نامیده می‌شد در حال حاضر ارزشی معادل ۵۲ هزار میلیارد ریال (حدود ۵/۵ میلیارد دلار) دارد و بیش از ۱۰+

سایر شرکت‌ها از قبیل آلومینیوم ایران (ایرالکو)، فولاد خوزستان و مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران (مپنا) نیز شرایطی مشابه وجود دارد.

یکی از مواردی که در ارتقای کارایی بنگاه‌ها پس از واگذاری می‌تواند نقش مؤثری داشته باشد، مدیریت مناسب آنهاست. در ساختار طرح سهام عدالت ستاد مرکزی، شرکت کارگزاری سهام عدالت، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی دیده شده که ساختاری بسیاری اداری (بوروکراتیک) دارد. مهم‌ترین مشکلی که در این باره وجود دارد این است که بیشتر شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی و حتی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، نیروهای متخصص و باتجربه برای مدیریت ندارند. براساس ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی ...، شرکت تعاونی عدالت شهرستانی، شرکتی است که اعضای آن مشمولان توزیع سهام عدالت در همان شهرستان هستند. در حال حاضر تعداد ۳۳۷ شرکت تعاونی عدالت شهرستانی در ۳۳۶ شهر و ۳۰ استان، تأسیس و تشکیل شده‌اند. تعداد مشمولان مرحله اول طرح نیز بیش از ۲۱۹۰۴ هزار نفر هستند (عطایی، ۱۳۸۵: ۹). که نشان می‌دهد در هر شرکت تعاونی تعداد مشمولان

→ درصد کل ارزش بورس ایران را به‌خود اختصاص داده است. به‌منظور اهداف واگذاری‌ها، اولین بلوک ۲۰ درصدی این شرکت به‌صورت نقد در نیمه دوم سال ۱۳۸۶ عرضه شد که با توجه به ارزش بالای این بلوک، تقاضایی برای خرید نداشت. این مسئله نشان داد که تمایل به خرید به دلایل متعددی وجود ندارد که از جمله می‌توان به عرضه بخش عمده‌ای از سهام این شرکت‌ها در قالب سهام عدالت اشاره کرد، و یا اینکه بخش خصوصی توانمند برای خرید سهام شرکت‌های بزرگ به‌صورت بلوکی و نقد در کشور وجود ندارد. سپس سازمان خصوصی‌سازی به تجزیه این بلوک به چهار بلوک ۵ درصدی با شرایط فروش نقد و یکجا در آذر ۱۳۸۶ اقدام کرد که باز هم تقاضای خرید نداشت. به‌این ترتیب و با تمهیدات سازمان خصوصی‌سازی مبنی بر تسهیل در شرایط معامله به‌صورت ۲۰ درصد نقد و ۸۰ درصد اقساط، بلوک ۵ درصدی اول این شرکت از سوی شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی خریداری شد. سه بلوک بعدی این شرکت را نیز صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد، سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان و سرمایه‌گذاری تدبیر و نیز سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی خریداری کرده است. علاوه بر این تاکنون، معادل ۳۰/۱۹ درصد از سهام این شرکت نیز در قالب طرح سهام عدالت واگذار شده است. شایان ذکر است واگذاری مبلغ ۳۲۴,۷۶۸ میلیون ریال از سهام این شرکت در قالب رد دیون به مؤسسات عمومی غیردولتی بوده است.

بسیار زیاد است. از این رو گستردگی طرح باعث می‌شود تا سهام‌داران اصلی شرکت‌های واگذار شده که همان مشمولان طرح هستند، به دلیل سهم کمی که در شرکت دارند، انگیزه‌ای برای ایجاد تحول نداشته باشند و حتی در صورت وجود انگیزه قادر به انجام آن نباشند. به عبارتی به دلیل سهم کم و نیز نداشتن تجربه کافی این دسته از افراد، نمی‌توانند نظارت کافی بر مدیریت یا مدیریت شرکت را داشته باشند. همچنین شرکت کارگزاری سهام عدالت که سهام‌داران آن را شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تشکیل می‌دهند، باید بر اساس قانون تجارت فعالیت کند. به این ترتیب بر اساس ماده (۱۰۷) قانون تجارت باید هیئت‌مدیره‌ای که از بین سهام‌داران انتخاب می‌شوند، شرکت‌های سهامی را اداره کنند.^۱ اما آنچه در عمل مشاهده می‌شود این است که دولت، هیئت‌مدیره شرکت کارگزاری سهام عدالت را تعیین می‌کند و حتی این شرکت نیز در تعیین اعضای هیئت‌مدیره و ایفای نقش حاکمیت شرکتی در شرکت‌های مادر تخصصی نقشی ندارد. به این ترتیب در این مورد نیز، خصوصی‌سازی اتفاق نیافتاده است. پس در مجموع باید گفت هدف ارتقای کارایی بنگاه‌ها که در سیاست‌های کلی و در قانون مورد نظر آن، از موارد حائز اهمیت است، با این شیوه اجرا از طرف دولت محقق نمی‌شود.

از سویی شیوه اجرای توزیع سهام عدالت به صورت کنونی، مغایر صریح بند «۸» نامه مقام معظم رهبری به رئیس‌جمهوری است که قبلاً به آن اشاره شد و بر اساس آن ایشان تأکید کرده‌اند، اجرای این طرح نباید موجبات افزایش یا تداوم تصدیگری دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری را فراهم کند. شایان ذکر است تصدیگری دولت در شرایطی کاهش پیدا می‌کند که مالکیت و مدیریت شرکت‌ها هم‌زمان به بخش‌های غیردولتی واگذار شود که این مسئله در سهام عدالت رخ نداده است.

علاوه بر این موارد همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی،

۱. در جزء ۳ الزامات واگذاری بند «ج» سیاست‌های کلی نیز این موضوع به صراحت آمده است.

سهامی خاص هستند و باید براساس قانون تجارت اداره شوند. به این ترتیب ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی که در راستای اجرای طرح توزیع سهام عدالت تشکیل شده‌اند یا می‌شوند شرکت‌های خصوصی است که سهام‌داران آنها را شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی در هر استان تشکیل می‌دهد. در حالی که دولت اختیارات سهام‌داران این شرکت‌ها را براساس اساسنامه آنها محدود کرده است. در این باره نیز بند «۸» مذکور کاملاً نقض شده است.

همچنین سازوکار طراحی شده برای توزیع سهام عدالت به گونه‌ای است که حق رأی صاحبان آن را تا زمان پرداخت کامل اقساط ارزش حال سهام (ده سال بعد) که از محل سود هر سهم پرداخت می‌شود، به شخص حقوقی ثالثی به نام شرکت سرمایه‌گذاری استانی که با نظارت مدیریت دولت فعالیت می‌کند، واگذار کرده است. براساس این امکان مداخله صاحبان اصلی سهام در انتخاب مدیران از بین می‌رود و مدیریت دولتی کماکان حاکم خواهد بود.

۳-۴ قیمت‌گذاری سهام

نحوه قیمت‌گذاری شرکت‌های مشمول سهام عدالت، براساس ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» در صورتی که شرکت بورسی باشد، براساس قیمت تابلوی بورس و عرف حاکم بر عرضه و تقاضای بازار و در صورتی که شرکت غیربورسی باشد، مطابق آیین‌نامه بند «و» ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه تنفیذی در ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه است. سازمان خصوصی‌سازی براساس مصوبات ستاد مرکزی سهام عدالت، فهرست و میزان سهام شرکت‌های قابل واگذاری در طرح توزیع سهام عدالت را در دو رده شرکت‌های مشمول صدر اصل (۴۴)^۱ و خارج از صدر اصل (۴۴)^۲ قانون اساسی تعیین و تصویب کرده است.

۱. شرکت‌هایی از قبیل: فولاد مبارکه، فولاد خوزستان، آلومینیم ایران (ایرالکو) و ملی صنایع مس ایران (سرچشمه).
۲. شرکت‌هایی از قبیل: سیمان داراب، سیمان بوشهر، پتروشیمی شیراز، آلومتک، مپنا، سنگ آهن گل‌گهر، چادرملو، حمل‌ونقل پتروشیمی، نیروترانس، پارس سوئیچ، کشتیرانی و ...

براساس ابلاغیه مقام معظم رهبری شرکت‌های مشمول صدر اصل (۴۴) باید در بورس و شرکت‌های خارج از صدر مطابق مفاد ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی بند «و» ارزش‌گذاری شوند. براساس بند «الف» این ماده، قیمت سهام شرکت‌های مادر تخصصی عبارت است از حقوق صاحبان سهام پس از کسر ارزش دفتری سرمایه‌گذاری‌ها، به‌علاوه ارزش روز سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در دیگر شرکت‌ها. در بند «ب» این ماده نیز قیمت‌گذاری سهام دیگر شرکت‌های دولتی به‌این ترتیب است که در مورد شرکت‌های سودده غیربورسی و سودده که نماد آنها بیش از ۶ ماه بسته باشد، قیمت سهام این شرکت‌ها از تقسیم میانگین سود قبل از کسر مالیات سه سال آخر قبل از واگذاری یا سود آخر (هرکدام که بیشتر باشد) بر میزان سود مورد انتظار معادل ۲۰ درصد، به‌علاوه ارزش دفتری طرح‌های قبل از بهره‌برداری و افزایش سرمایه در سال واگذاری، مشروط بر اینکه از محل آورده نقدی یا مطالبات صاحبان سهام باشد، به‌دست می‌آید. جزئیات قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های مشمول واگذاری سهام عدالت در جدول ۳ آورده شده است.

جدول ۳ شیوه‌های تعیین قیمت سهام شرکت‌های مورد واگذاری در چارچوب سهام عدالت

ردیف اصلی	شرح	ردیف فرعی	وضعیت شرکت	روش تعیین قیمت سهام
۱	شرکت‌های بورسی	۱-۱	نماد معاملاتی در بورس باز باشد	معادل آخرین قیمت تابلوی بورس در روز قبل از تصویب واگذاری از طرف هیئت عالی واگذاری
		۱-۲	نماد معاملاتی شرکت کمتر از ۶ ماه بسته باشد	معادل آخرین قیمت تابلوی بورس
		۱-۳	نماد معاملاتی شرکت بیش از ۶ ماه بسته باشد (شرکت‌های سودده)	همانند ردیف (۲) اصلی زیر محاسبه می‌شود

جدول ۳ شیوه‌های تعیین قیمت سهام شرکت‌های مورد واگذاری در چارچوب سهام عدالت

ردیف اصلی	شرح	ردیف فرعی	وضعیت شرکت	روش تعیین قیمت سهام
		۱-۴	نماد معاملاتی شرکت بیش از ۶ ماه بسته باشد (شرکت‌های زیان‌ده)	همانند ردیف (۳) اصلی زیر
۲	شرکت‌های سودده غیربورسی و سودده بورسی که نماد آنها بیش از ۶ ماه بسته باشد		حاصل تقسیم میانگین سود قبل از کسر مالیات سه سال آخر سال قبل از واگذاری با سود سال آخر (هر کدام که بیشتر باشد) بر نرخ سود مورد انتظار معدل ۲۰ درصد، به علاوه ارزش دفتری طرح‌های قبل از بهره‌برداری و افزایش سرمایه در واگذاری مشروط بر اینکه محل آورده نقدی یا مطالبات صاحبان سهام باشد	
		۳-۱	شرکت‌هایی که سه سال آخر قبل از سال واگذاری زیان‌ده باشند	معادل ارزش دفتری سهام در آخرین سال مالی سال قبل از واگذاری، مشروط بر اینکه مثبت باشد. در غیر این صورت صفر به حساب می‌آید
۳	غیربورسی و زیان‌ده بورسی که نماد معاملاتی آنها بیش از ۶ ماه بسته باشد	۳-۲	شرکت‌هایی که یک یا دو سال از سه سال آخر قبل از واگذاری زیان‌ده بوده‌اند	حاصل تقسیم میانگین سود و زیان قبل از کسر مالیات سه سال قبل از سال واگذاری (مشروط بر اینکه مثبت باشد) بر نرخ سود مورد انتظار معدل ۱۶/۵ درصد و چنانچه میانگین مزبور منفی باشد همانند ردیف ۳-۱ عمل گردد

جدول ۳ شیوه‌های تعیین قیمت سهام شرکت‌های مورد واگذاری در چارچوب سهام عدالت

روش تعیین قیمت سهام	وضعیت شرکت	ردیف فرعی	شرح	ردیف اصلی
معادل ارزش دفتری سهام	شرکت‌های قبل از بهره‌برداری و یا شرکت‌هایی که کمتر از ۴ سال از تاریخ بهره‌برداری آنها سپری شده باشد	۴-۱	شرکت‌های قبل از بهره‌برداری	۴

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۵). «مقررات، دستورالعمل‌ها و چارچوب اجرایی طرح واگذاری سهام عدالت»، معاونت مطالعات و ارزیابی.

بدیهی است قیمت‌گذاری مناسب سهام شرکت‌ها هم برای دولت و هم برای سهام‌داران مهم و ضروری است؛ زیرا هم برای محاسبه دقیق میزان دارایی دولتی واگذار شده و هم برای تعیین درست میزان منابع درآمدی دولت از واگذاری، برای بررسی و ملاحظه در بودجه‌های سالیانه، باید ارزش شرکت‌های مشمول واگذاری مشخص شود. همچنین سهام‌داران، به شکل غیرمستقیم، با شرکت‌های واگذار شده در ارتباط هستند و علاقه دارند بدانند که ارزش واقعی سهام شرکت‌ها چقدر است، چرا که ارزش سهام آنها به ارزش مجموعه شرکت‌هایی بستگی دارد که تحت مالکیت شرکت واسط قرار دارد.

در اجرای طرح واگذاری سهام عدالت روش قیمت‌گذاری سهام و ارزش‌گذاری شرکت‌ها مناسب نیست؛ زیرا شرکت‌ها گاهی برای شناسایی سود، فعالیت‌های غیرعملیاتی فراوانی دارند و سود غیرعملیاتی را نیز با سود عملیاتی جمع می‌زنند. بنابراین در نظر گرفتن سود کل، بدون جدا کردن سود غیرعملیاتی، توانایی سوددهی شرکت را بیش از واقع نشان می‌دهد و این مسئله مشکلات دیگری نیز ایجاد می‌کند. با اعمال این روش ممکن است سهم در دست سهام‌داران پربازده‌تر به نظر برسد. در واقع وجود سود غیرعملیاتی در هر شرکت طی یک یا چند سال، به معنی تداوم کسب سود برای شرکت نیست.

همچنین در این خصوص برای قیمت‌گذاری سهام شرکت‌ها در طرح مذکور اکتفا به آخرین قیمت تابلو به‌عنوان تنها معیار برای قیمت‌گذاری چندان منطقی به‌نظر نمی‌رسد؛ زیرا اولاً قیمت در وضعیتی به‌دلیل عوامل مجازی تغییرات عمده‌ای می‌کند، ثانیاً گاهی اوقات حتی شاهد قیمت‌سازی در بازار هستیم به‌طوری‌که امروزه ارزش‌گذاری براساس اطلاعات تاریخی، روشی قدیمی محسوب می‌شود. شاید بتوان اصلی‌ترین اشکال این ارزش‌گذاری را بی‌توجهی به آینده خصوصاً سودهای آتی ذکر کرد. بنابراین احتساب ارزش دفتری طرح‌ها به سبب در نظر نگرفتن روند زمانی اجرای طرح و همچنین بی‌توجهی به وضعیت بنگاه، نظیر طرح‌های توسعه‌ای به‌هیچ‌وجه روشی کارآمد محسوب نمی‌شود. همچنین بسته شدن نماد سهم معمولاً به وضعیت سهم مربوط است، بنابراین وقتی نماد سهمی حتی کمتر از شش ماه بسته باشد آخرین قیمت تابلو الزاماً قیمت مناسبی نیست و برای مبنا قرار گرفتن در واگذاری سهام، نیاز به بررسی بیشتر دارد (جدول ۳).

۴-۴ فرایند شناسایی و اعطای سهام به مشمولان طرح

به‌منظور شناسایی افراد مشمول طرح سهام عدالت که براساس ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» جزء دو دهک درآمدی باید باشند، ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت براساس دستورالعمل شناسایی و تأیید نهایی مشمولان مرحله اول و دوم طرح، افراد تحت پوشش خدمات حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی را جزء مشمولان مرحله اول و افراد ساکن روستا و عشایر را جزء مشمولان مرحله دوم طرح اعلام کرده است. نکته قابل توجه در این باره این است که برای مشمولان مرحله اول طرح سهام عدالت، بانک اطلاعاتی یکپارچه‌ای وجود ندارد و همین مسئله سبب شده است تا میزان خطا در شناسایی مشمولان افزایش یابد. شایان ذکر است در کشورهای توسعه‌یافته به‌علت داشتن نظام جامع و فراگیر ثبت جمعیت، با بررسی اطلاعات (شماره تأمین اجتماعی) به‌راحتی می‌توان میزان درآمد هر فرد را مشخص کرد.

در ایران به دلیل وجود برخی مشکلات از جمله نبود نظام فراگیر ثبت در آمد، شناسایی این اقشار مشکل است؛ زیرا اقشار بسیار ضعیف تری فراتر از گروه‌های قابل شناسایی، در دو دهک پایین در آمدی وجود دارند که جزء هیچ یک از گروه‌های اعلام شده نیستند. در حال حاضر نیز مرکز آمار ایران اطلاعات اقتصادی خانوارها را برای اجرای نقدی کردن یارانه‌ها در کشور جمع آوری کرده است. حال آنکه ملاحظه می‌شود این مرکز به عنوان متولی آمار در ایران، نمی‌تواند خانوارها را در دهک‌های مختلف طبقه‌بندی کند و صرفاً قرار است تا خانوارها در سه طبقه پایین، متوسط و بالا دسته‌بندی شوند. بنابراین ملاحظه می‌شود بحث شناسایی مشمولان طرح براساس آنچه در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و قانون مربوط به آن آمده است و آنچه که در عمل اجرا می‌شود، تفاوت‌های بسیار دارد و نمی‌توان گفت مشمولان اعلام شده واقعی، در چه دهک‌هایی قرار دارند. در خصوص مشمولان مرحله دوم نیز نبود نهاد متولی مشخص برای روستائیان و عشایر سبب شده است تا از میان جمعیت بیش از ۲۳ میلیون نفری روستائیان تنها ۶ میلیون نفر شناسایی شوند که فرایند شناسایی را با چالش مواجه کرده است. علاوه بر این ستاد مرکزی سهام عدالت فرایند شناسایی مشمولان مرحله سوم طرح را که به کارکنان دولت و بازنشستگان اختصاص دارد، به دلیل گستردگی بسیار زیاد اطلاعات کلیه کارکنان دستگاه‌های اجرایی و حجم بالای افراد کشور، همچنین تناقض در آمارهای موجود سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) و در نهایت نبود اطلاعات جامع آماری از کارکنان دولت، هنوز نتوانسته است عملیاتی انجام دهد. در جدول ۱ که در بخش‌های قبل آمد، اطلاعات مشمولان شناسایی شده مرحله اول طرح آمده است.

بحث و نتیجه‌گیری

اجرای طرح توزیع سهام عدالت را به منزله بخش کوچکی از سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری، می‌توان یکی از برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی بعد از انقلاب اسلامی ایران

قلمداد کرد که تغییر مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی را در کنار گسترش مالکیت عمومی به همراه فقرزدایی و بهبود وضعیت درآمد اقشار کم‌درآمد هدف قرار داده است. مجوز اعطای این سهام با شرایطی خاص، از سوی مقام معظم رهبری صادر شده است و در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، موادی به این امر اختصاص یافته است. بدیهی است با اجرای صحیح و مناسب سیاست‌های کلی اصل (۴۴) می‌توان انتظار تحولی عمیق و گسترده در اقتصاد کشور داشت. به عبارتی براساس آنچه مورد نظر طراحان سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بوده است، با اجرایی شدن این سیاست‌ها اداره نگاه‌های کوچک و بزرگ اقتصادی برعهده غیردولتی اعم از عمومی، تعاونی و خصوصی قرار می‌گیرد و نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌ها به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تبدیل خواهد شد.

این نکته حائز اهمیت است که نیل به اهداف مندرج در سیاست‌های ابلاغی، تنها در گرو اجرای صحیح سیاست‌هاست و هرگونه تعلل و ناکارآمدی در اجرای سیاست‌ها می‌تواند آنها را از اهداف خویش دور کند. سؤال مهمی که در اینجا مطرح است اینکه آیا اجرای طرح توزیع سهام عدالت، اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، به‌ویژه فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی، کاهش تصدیگری‌های دولت و قیمت‌گذاری صحیح شرکت‌های دولتی بر مبنای سیاست‌های ابلاغی را محقق می‌سازد؟

بررسی عملکرد اجرای این طرح نشان داد که از جنبه توزیع ثروت‌ها در جامعه بین اقشار کم‌درآمد و با درآمد متوسط (۶ دهک اول درآمدی) مثبت ارزیابی می‌شود چون در صورت اجرای صحیح می‌تواند با افزایش ثروت خانوارهای گروه هدف، در بلندمدت رفاه آنها را افزایش و در نتیجه یکی از اهداف طرح را که همان فقرزدایی یا کاهش فاصله طبقاتی است تا حدودی حاصل شود. درعین حال اثر ثروت بر مصرف و رفاه افراد با توجه به اینکه کسب منابع حاصل از فروش ثروت و دارایی از طرف خانوارهای مشمول به سال‌ها

زمان نیاز دارد و نیز اینکه درآمدهای حاصل از سود سهام اعطایی بسیار اندک است و اعطای این سهام نیز در یک مقطع زمانی و برای قشری خاص رخ می‌دهد، بنابراین نمی‌تواند منبع تأمین رفاه مناسبی برای افراد مشمول تلقی شود. علاوه بر این بی‌دقتی در شناسایی مشمولان طرح که در اجرای آن مشهود است، می‌تواند نیل به هدف فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی را با مشکل مواجه کند.

در مورد توفیق این طرح در افزایش کارایی و کاهش تصدیگری دولت باید گفت نحوه عرضه سهام عدالت به گونه‌ای است که این هدف محقق نمی‌شود. واگذاری این سهام قبل از فروش ۴۰ درصد سهام شرکت‌های مشمول به بخش‌های غیردولتی، باعث خواهد شد تا متقاضیان کمتری در مرحله بعد برای سهام شرکت‌ها وجود داشته باشد؛ زیرا خریداران و متقاضیان سهام این بنگاه‌ها نمی‌دانند شرکای سهامی آنها (مشمولان سهام عدالت) چه کسانی هستند. همچنین نحوه واگذاری سهام در قالب طرح توزیع سهام عدالت به گونه‌ای بوده که فقط انتقال مالکیت رخ داده و مدیریت کماکان دولتی مانده است. بنابراین خصوصی‌سازی به معنای واقعی آن اتفاق نیافتاده است و از این رو هدف خصوصی‌سازی که افزایش کارایی بنگاه‌ها از طریق افزایش رقابت، بهبود مدیریت و تغییر ساختار است، رخ نمی‌دهد. همچنین نبود نیروهای متخصص و باتجربه برای مدیریت شرکت‌ها و یا نظارت کافی بر مدیریت شرکت‌ها از دیگر مسائلی است که نیل به هدف کارایی را با چالش مواجه می‌کند. در عین حال شیوه اجرای طرح به گونه‌ای است که هدف مندرج را در سیاست‌ها که افزایش یا تداوم نداشتن تصدیگری دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری است، محقق نمی‌کند؛ زیرا تصدیگری دولت در وضعیتی کاهش پیدا می‌کند که مالکیت و مدیریت شرکت‌ها هم‌زمان به بخش‌های غیردولتی واگذار شود و این مسئله در مورد سهام عدالت رخ نداده است.

نحوه قیمت‌گذاری شرکت‌های مشمول سهام عدالت نیز از مسائل بسیار مهم در فرایند واگذاری‌هاست. در اجرای طرح واگذاری سهام عدالت روش قیمت‌گذاری سهام و

ارزش‌گذاری شرکت‌ها در برخی موارد به دلیل بالاتر از حد واقع نشان دادن توانایی سوددهی شرکت‌ها با جمع سودهای عملیاتی و غیرعملیاتی، اکتفا به آخرین قیمت تابلو به عنوان تنها معیار برای قیمت‌گذاری و احتساب ارزش دفتری طرح‌ها به سبب در نظر گرفتن روند زمانی اجرای طرح و همچنین بی‌توجهی به وضعیت بنگاه، نظیر طرح‌های توسعه‌ای، مناسب ارزیابی نمی‌شود و اهداف مندرج را در سیاست‌ها با چالش مواجه خواهد کرد.

درباره فرایند شناسایی اقشار هدف که در واقع از مهم‌ترین نکات این طرح است نیز باید گفت براساس نحوه اجرای طرح، اقشار مورد نظر دو دهک اول درآمدی، افراد تحت پوشش خدمات حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی (مشمولان مرحله اول) و افراد ساکن روستا و عشایر (مشمولان مرحله دوم) هستند. این در حالی است که به دلیل وجود نداشتن بانک اطلاعاتی یکپارچه از مشمولان مرحله اول طرح و نبود نهاد متولی برای مشمولان مرحله دوم طرح، میزان خطا در شناسایی آنها افزایش یافته است و نمی‌توان گفت مشمولان اعلام شده واقعاً در چه دهک‌هایی قرار دارند. علاوه بر این فرایند شناسایی مشمولان مرحله سوم طرح نیز به دلیل گستردگی بسیار زیاد اطلاعات همه کارکنان دستگاه‌های اجرایی و وجود تناقض‌ها در آمارهای موجود نهادهای رسمی در کشور هنوز عملیاتی نشده است.

منابع و مأخذ

- ایروانی، محمدجواد (۱۳۸۵). «بررسی اقتصادی طرح سهام عدالت و ارائه پیشنهاد تکمیلی جهت موفقیت آن»، مجموعه مقالات همایش ملی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، تهران.
- جلال‌آبادی، اسداله (۱۳۸۷). «بررسی اثرات خصوصی‌سازی صنعت بیمه بر اقتصاد ایران»، تهران، پژوهشکده امور اقتصادی طرح مطالعاتی، پژوهشکده امور اقتصادی.
- جلال‌آبادی، اسداله و دیگران (۱۳۸۵). «ارزیابی طرح سهام عدالت از منظر خصوصی‌سازی»، تهران، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۴.
- حسن‌خانی، پرویز (۱۳۸۶). «سهام عدالت»، ماهنامه بورس، تهران، سازمان کارگزاران بورس اوراق بهادار، شماره ۶۱.
- سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۶). «اصل چهل و چهارم قانون اساسی...»، تهران، معاونت مطالعات و ارزیابی، مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی.
- _____ (۱۳۸۷). «وضعیت سهام واگذار شده به شرکت کارگزاری سهام عدالت بابت مشمولان مرحله اول»، تهران، گزارش‌های شماره ۷ و ۵۵.
- طباطبایی یزدی، رویا (۱۳۸۶). «درآمدی بر سهام عدالت»، تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک، مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- عطایی، امید (۱۳۸۵). «بررسی فرایند واگذاری سهام عدالت (نقاط ضعف و قوت)»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۸۱۸۱.
- کابلی‌زاده، احمد (۱۳۸۴). «خصوصی‌سازی مردمی؛ کارایی همراه با عدالت»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷). «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، نامه شماره ۶۸۰/۲۵۲۷۴ مورخ ۱۳۸۷/۴/۳۱.

تحقق پذیری اهداف طرح توزیع سهام عدالت از نظر اجرای ... ۱۵۵

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵). «بررسی پیشینه اصل چهل و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی آن»، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۸۱۱۰

مختاری دولت‌آبادی، اسماعیل (۱۳۸۷). «درآمدی بر واگذاری ابرشرکت‌های صدر اصل (۴۴) قانون اساسی در بورس»، بولتن خصوصی‌سازی، شماره ۱۰ و ۱۱.

وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۸۵). «مقررات، دستورالعمل‌ها و چارچوب اجرایی طرح واگذاری سهام عدالت»، تهران، معاونت مطالعات و ارزیابی.

IMF (1991). Proposal for Privatization in Eastern Europe.

Kocenda, Evzen (2001). "Development of Ownership Structure and its Effect on Performance: Czech firms from Mass Privatization", Center for Economic Research and Economics Institute, Box 882.

Telegdy, Almos Marton (2002). "*Privatization and Firm Behavior: The Case of Romania*", Budapest University of Economic Sciences and Public Administration.

