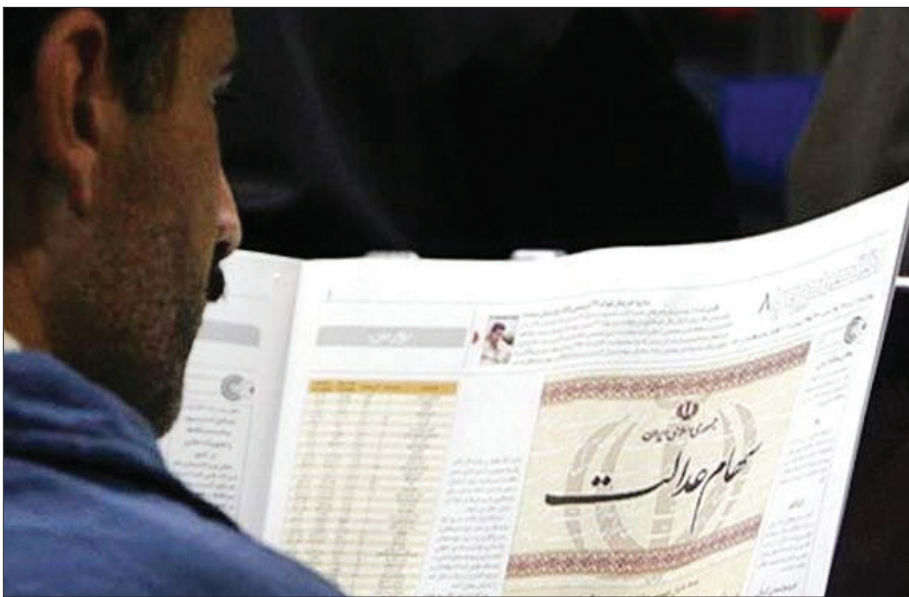




سیاست آزادسازی سهام عدالت:

امکان تبدیل دارایی ۸۶۰ هزار میلیارد تومانی برای ۴۹ میلیون نفر

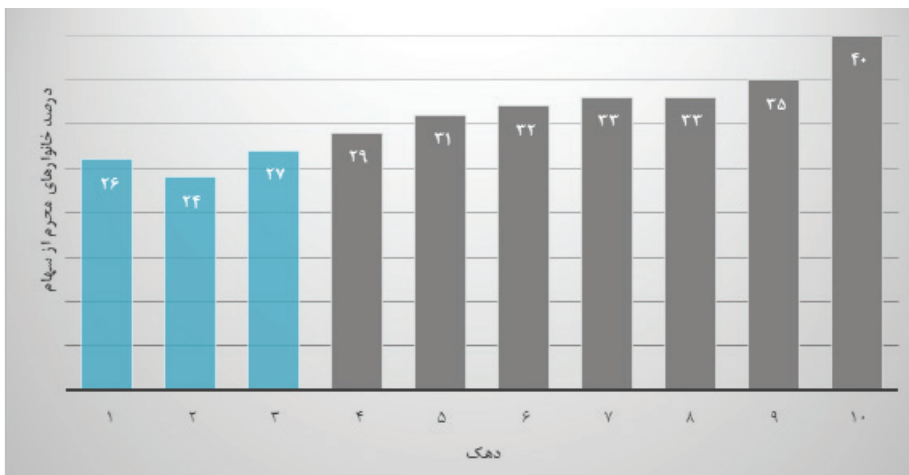


سهام عدالت از چند ماه قبل از پایان دولت اصلاحات به تصویب دولت وقت رسید، اما اجرای آن در سال ۱۳۸۴ توسط دولت محمود احمدی نژاد آغاز گردید. توزیع انبوه و سریع سهام شرکت های دولتی در ایران دو هدف عمده را دنبال می کرد (۱) کاستن از بار مالی و مدیریت دولتی در تصدی فعالیت های اقتصادی و (۲) گسترش مالکیت در سطح عمومی و بخش تعاون به منظور تأمین عدالت اجتماعی. اکنون، پس از گذشت پانزده سال از اجرای اولیه این طرح، ارزیابی هایی انجام شده نشان می دهند که اهداف آن تا حد زیادی محقق نشده است.

در این گزارش، ابتدا نگاهی به تاریخچه طرح، ساختار اجرایی آن و چگونگی شناسایی مشمولان و توزیع سهام می پردازیم و نشان می دهیم که سیاست های مربوط به توزیع سهام در دهک های کم درآمد و آسیب پذیر به طور کامل اجرا نشده است. سپس، با استفاده از داده های پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان نشان می دهیم که درصد زیادی از افراد و خانوارهای دهک های پایین و تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی از مالکیت سهام عدالت محروم اند. داده های پایگاه اطلاعات رفاه هم چنین نشان می دهد که در حالی که بیش از ۹ میلیون خانوار فاقد سهام عدالت هستند به ۴۷٪ از خانوارهای ایرانی بیش از یک سهام تعلق گرفته است. هنگامی که توزیع سهام عدالت آغاز شد هیچ اطلاعاتی در مورد وضعیت اقتصادی خانوارها وجود نداشت و تاریخچه توزیع سهام نشان می دهد که تصور می شد توزیع بر اساس قشر بندی (جدول صفحه ۳) می تواند به توزیع عادلانه منجر شود. اما امروز، دهک بندی دارندگان سهام عدالت نشان می دهد که بدون دسترسی به پایگاه اطلاعات اقتصادی خانوار تا چه اندازه سیاست های توزیعی می تواند ناکارآمد عمل کند. به بیانی دیگر، توزیع عادلانه دارایی نیازمند شناخت دقیق از وضعیت اقتصادی خانوارهای ایرانی است و این شناخت تنها به کمک پایگاه اطلاعات اقتصادی خانوارها امکان پذیر خواهد بود.

بهار امسال، در میانه بحران کرونا، جهت کم کردن فشار اقتصادی این بحران بر مردم و استفاده اقشار مختلف از رونق بازار بورس، لایحه سامان دهی سهام عدالت با هدف تسهیل و تسریع آزادسازی این سهام با درخواست دولت و موافقت رهبر معظم انقلاب آغاز شد. بر مبنای این طرح، دارندگان سهام عدالت در صورت تمایل می توانند با مراجعه به سایت سازمان خصوصی سازی و سازمان بورس، به طور مستقیم مالکیت و مدیریت سهام عدالت خود را در اختیار بگیرند.

درصد خانوارهای محروم از سهام به تفکیک دهک: حدود ۲۵٪ خانوارهای سه دهک اول از سهام عدالت محروم هستند.



محرومیت ۲۴٪ از افراد و ۱۴٪ از خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی از سهام عدالت

نفر کل	افراد فاقد سهام عدالت (نفر)	درصد نفرت محروم از سهام	خانوار کل (به هزار نفر)	خانوار فاقد سهام عدالت	درصد خانوارهای محروم از سهام
۳,۸۷۸	۱,۰۶۷	۲۸	۱,۹۲۹	۳۴۶	۱۹
۴,۵۰۱	۱,۹۶۴	۲۱	۲,۱۷۷	۲۲۳	۱۰
۸,۴۸۴	۲,۰۶۵	۲۴	۴,۰۵۵	۵۸۴	۱۴

توزیع سهام عدالت بر اساس بعد خانوار بسیار نابرابر است: در حالی که بیش از ۹ میلیون خانوار فاقد سهام عدالت هستند، به ۴۷٪ از خانوارهای ایرانی بیش از یک سهام تعلق گرفته است.

کرونا، نیروی کار و حمایت اجتماعی

گزارش چهاردهم | بیست و یکم مرداد ۱۳۹۹

سیاست آزادسازی سهام عدالت: امکان تبدیل دارایی ۸۶۰ هزار میلیارد تومانی برای ۴۹ میلیون نفر



سهام عدالت از چند ماه قبل از پایان دولت اصلاحات به تصویب دولت وقت رسید، اما طی سال‌های ۸۵-۱۳۸۴، در دولت احمدی‌نژاد در راستای اجرای این سیاست و تعیین خط مشی کلی آن، «هیأت عالی واگذاری» و بعد از آن «ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت» تشکیل شدند.

لازم به ذکر است که در ادبیات جهانی، به واگذار کردن سریع و کلان مقیاس سهام شرکت‌های دولتی به عموم مردم، در اشاره به پدیده‌ای که عمدتاً در برهه‌های پساکمونستی رخ داده است، «خصوصی‌سازی انبوه» (Mass Privatization) گفته می‌شود. در این شماره، ضمن تأکید بر ابعاد رفاهی و حمایتی سیاست خصوصی‌سازی انبوه در ایران، به تجربه داخلی توزیع سهام عدالت پرداخته و مطالعه تطبیقی این تجربه با اقدامات مشابه در سایر کشورها را به وقت دیگری موکول می‌کنیم.

● ساختار اجرایی توزیع سهام عدالت

ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت به ریاست رئیس جمهور و با عضویت رئیس سازمان برنامه، رئیس بنیاد شهید و نه تن از وزرا تشکیل شد. هم‌چنین مقرر شد که فرمانده بسیج، سرپرست کمیته امداد، رئیس سازمان بهزیستی، رئیس دفتر امور مناطق محروم، رئیس سازمان ثبت احوال و رئیس سازمان خصوصی سازی بدون حق رأی در جلسات شرکت کنند. در کنار ستاد مرکزی، ۳۰ ستاد استانی به ریاست استان‌داران تشکیل شد که با نظارت ستاد مرکزی، مصوبات این ستاد را اجرا کنند. وظایف و اختیارات ستادهای استانی مواردی نظیر مدیریت جمع‌آوری اطلاعات مشمولان برای عضویت در تعاونی‌های عدالت، نظارت بر انتخابات نمایندگان اعضای تعاونی‌های مزبور و رسیدگی به شکایات واصله می‌شد. البته بعدها ساختار اجرایی توزیع سهام عدالت تغییر کرد: سیاست‌گذاری در این زمینه به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و اجرای آن به سازمان خصوصی‌سازی محول شد. اعضای شورای سیاست‌گذاری، به ریاست رئیس جمهور و دبیری وزیر اقتصاد، جمعی از وزرا، رئیس سازمان برنامه، رئیس بانک مرکزی، دبیر مجمع تشخیص، دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی، رئیس دیوان محاسبات، سه نماینده مجلس، رئیس صدا و سیما، رئیس اتاق بازرگانی، رئیس اتاق تعاون، سه نفر از صاحب‌نظران اقتصادی، رئیس سازمان بورس و سازمان خصوصی‌سازی را شامل می‌شود. البته به نظر می‌رسد که امروز و در عمل، در بسیاری از استان‌ها و شهرستان‌ها، تصمیمات در سطح مرکزی گرفته می‌شود و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی‌های شهرستانی نقش حاشیه‌ای در اجرا بازی می‌کنند. در ابتدا، به موجب مصوبه‌های ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت، واگذاری سهام عدالت بایستی طی ۱۳ مرحله به گروه‌های زیر تعلق می‌گرفت:

● **مرحله اول:** مددجویان نهادهای حمایتی (عمدتاً افراد تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی)؛

● **مرحله دوم:** روستائیان و عشایر فاقد شغل و درآمد؛

● **مرحله سوم:** شاغلین و بازنشستگان لشکری و کشوری و تأمین اجتماعی و افراد تحت تکفل آنان؛

در کم‌درآمدترین دهک کشور ۲۶٪ و در پردرآمدترین دهک درآمدی ۴۰٪ خانوارها فاقد سهام عدالت می‌باشند. در سایر دهک‌های درآمدی به طور متوسط ۳۰٪ از سهام عدالت برخوردار نیستند.

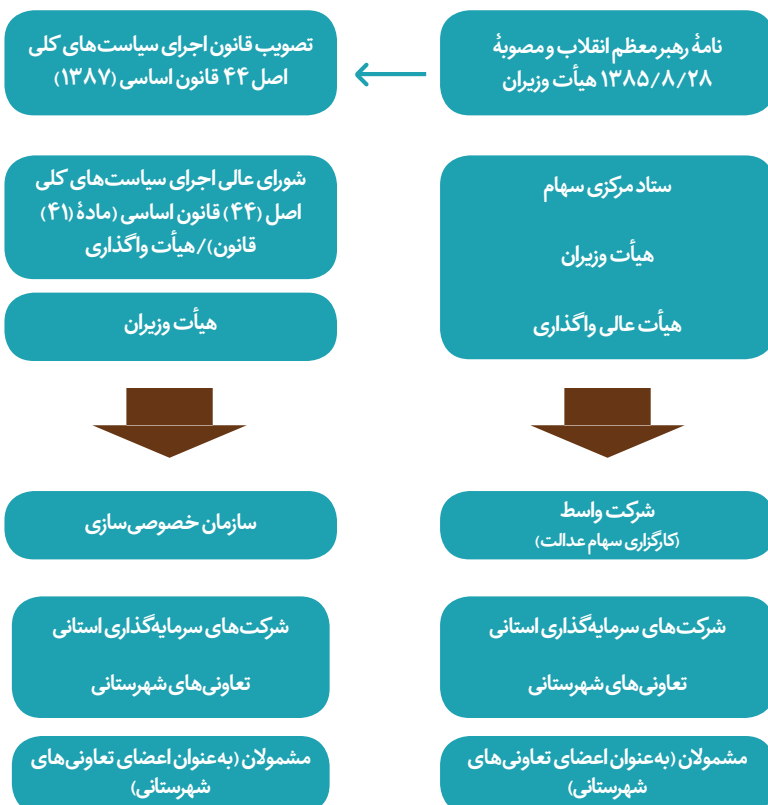
تغییرات مربوط به ساختار سهام عدالت

پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

سیاست‌گذار

مجری

مشمولان



منبع: «سهام عدالت: مروری بر اقدامات انجام شده و آسیب‌شناسی آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس



وضعیت شناسایی مضمولان طرح توزیع سهام عدالت به تفکیک جامعه هدف و مراحل انجام کار تا پایان سال ۱۳۹۳

ردیف	مرحله اقدام	بخش	سال اقدام	مضمولان	صدور دعوت نامه (هزار نفر)	تعداد ثبت نام شدگان (هزار نفر)	درصد ثبت نام کنندگان
۱	اول	اول	۱۳۸۵	مضمولان طرح شهید رجایی - مددجویان کمیته امداد و بهزیستی - رزمندگان فاقد شغل	۴,۰۹۸۱	۴,۵۲۹	۹۱٪
		تکمیلی	۱۳۸۷		۳,۰۶۵۵	۳,۰۲۰۰	۸۸٪
مجموع							
۲	دوم	اول	۱۳۸۶	روستاییان و عشایر فاقد شغل و کم درآمد	۵,۰۶۰۶	۵,۵۵۳	۹۹٪
		تکمیلی	۱۳۸۷	کلیه روستاییان و عشایر	۱۱,۰۷۰۳	۱۱,۳۶۰	۹۷٪
مجموع							
۳	سوم	اول	۱۳۸۶	شاغلین دستگاه های اجرایی، بازنشستگان کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و کارکنان شاغل شهرداری ها	۱۳,۰۰۵	۱۲,۴۱۹	۹۶٪
		تکمیلی	۱۳۸۸		۱۰,۷۰۳	۱,۴۷۸	۸۷٪
مجموع							
۴	چهارم	-	۱۳۸۷	اینترگران، والدین، فرزندان و همسر شهید - جانبازان و آزادگان	۱,۳۶۵	۱,۲۹۶	۹۵٪
۵			۱۳۸۷	زنان کارگر سرپرست خانوار (مشمول قانون کار)	۸	۶	۷۸٪
۶			۱۳۸۷	خدام مساجد، حسینیه ها و امام زاده ها	۲۳	۳۰	۱۳۰٪
۷	سایر گروه ها		۱۳۸۷	طلاب حوزه های علمیه سراسر کشور	۱۸۱	۱۶۲	۸۹٪
۸			۱۳۸۷	بیماران خاص (هموفیلی، ام اس، تالاسمی و دیالیزی)	۱۵	۱۰	۶۹٪
۹			۱۳۸۷	کارکنان ستادهای نماز جمعه	۸	۶	۷۳٪
۱۰			۱۳۸۷	خبرنگاران	۱۱	۸	۷۵٪
مجموع							
۱۱			۱۳۸۷	کارکنان نهادهای دست اندرکار امر شناسایی و واگذاری سهام عدالت			
۱۲			۱۳۸۸	قالی بافان			
۱۳			۱۳۸۸	فعالان قرآنی			
۱۴			۱۳۸۸	مددجویان تحت پوشش مراکز مراقبت از زندانیان آزاد شده			
۱۵			۱۳۸۸	زنان سرپرست خانواری بضاعه			
۱۶	گروه های عمومی		۱۳۸۸	مددجویان و کارکنان مؤسسات خیریه	۱۰,۶۱۶	۶,۲۲۲	۵۹٪
۱۷			۱۳۸۸-۱۳۸۹	تاکسی رانان و اتوبوس رانان شهری			
۱۸			۱۳۸۸-۱۳۸۹	افراد کم درآمدی که در مراحل قبلی مشمول نشده اند از جمله خوداظهاران و درخواست های عمومی			
۱۹			۱۳۸۹-۱۳۹۱	کارگران فصلی و ساختمانی			
مجموع							
جمع کل							
					۵۲,۸۹۵	۴۶,۲۸۳	۸۸٪

● **مرحله چهارم:** اینترگران، جانبازان و خانواده شهدا؛
● **مرحله پنجم تا سیزدهم:** گروه های باقی مانده هدف شناسایی شده در مراحل قبل، زنان کارگر سرپرست خانوار، کارگران فصلی-پیمان کاری، خدام مساجد، حسینیه ها و امام زاده ها، طلاب حوزه های علمیه سراسر کشور، بیماران خاص (هموفیلی، ام اس، تالاسمی و دیالیزی)، آسیب دیدگان از حملات شیمیایی سردشت، کارکنان ستادهای نماز جمعه، روزنامه نگاران، و دست اندرکاران طرح توزیع سهام عدالت. همان طور که در جدول مشخص است، افراد مشمول، طبق الویت های تعیین شده، بین سال های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۱ دعوت به خرید سهام شدند و در مجموع ۸۹٪ از دعوت شدگان برای دریافت سهام ثبت نام کردند. البته، درصد ثبت نام کنندگان از ۵۹٪ برای گروه های عمومی تا حدود ۹۸٪ برای روستاییان و عشایر متغیر است. از طرفی نیز، از آنجا که محل سکونت افراد در دستگاه های اجرایی کشور قابل تأیید نیست، به نظری رسید انحراف زیادی در ثبت نام شدگان روستایی وجود داشته است. در مصوبات اولیه مقرر شد به مضمولان دودهک پایین درآمدی ۵۰٪ تخفیف داده شود و سهام شان طی اقساط ده ساله واگذار شود. هم چنین مصوب شد که مشمولین دهک های سوم الی ششم از مزایای تقسیط حداکثر ده ساله و واگذاری سهام برخوردار شوند و تصمیم طول دوره تقسیط به هیأت واگذاری محول شود. سازمان خصوصی سازی مسئولیت وصول اقساط سهام واگذار شده و واریز آن به حساب خزانه را بر عهده داشت و در صورت عدم تسویه بهای سهام در پایان دوره ده ساله، خریداران مکلف شدند حداکثر ظرف مدت شش ماه، رأساً نسبت به پرداخت بدهی اقدام کنند. با گذشت مدت ده ساله، ارزش سود سهام برای پرداخت هزینه سهام کافی نبود، از همین رو در دی ماه ۹۶ مهلتی برای پرداخت مابقی ارزش سهام تعیین شد.

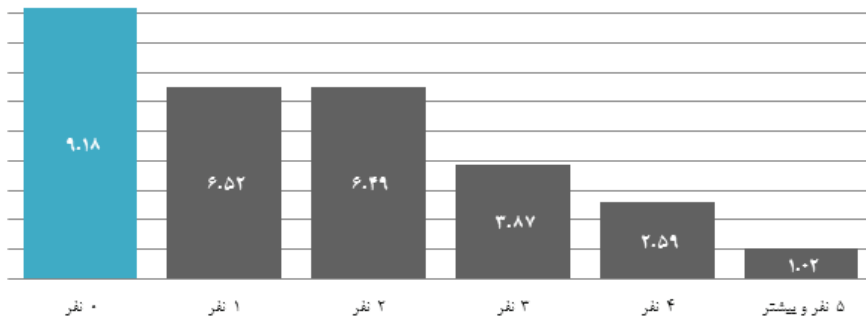
● **اهداف توزیع سهام عدالت و چالش های تحقق این اهداف**

طرح سهام عدالت به عنوان بخشی از فرآیند اجرای سیاست های خصوصی سازی دو هدف را دنبال می کرده است: (۱) کاستن از بار مالی و مدیریت دولتی در تصدی فعالیت های اقتصادی و (۲) گسترش مالکیت در سطح عمومی و بخش تعاون به منظور تأمین عدالت اجتماعی. ارزیابی های انجام شده از طرح سهام عدالت نشان می دهد که محقق شدن این دو هدف با مشکلات زیادی همراه بوده است. در رابطه با هدف اول، ارزیابی ها معضل اصلی را وضعیت مالکیت در مقابل مدیریت دولتی دانسته اند. علی رغم انتقال مالکیت بخش عمده ای از سهام بنگاه ها به بخش غیردولتی، انتصاب اعضای هیئت مدیره آن ها کمکان با نظر دولت صورت می پذیرد. دولت به جهت حفظ درصدی از سهام شرکت هایی که بخش عمده ای از سهام آن ها واگذار شده است، جایگاه مهمی در تعیین اعضای هیئت مدیره آن ها داشته و عملاً ساختار مدیریتی را نظر دولت تعیین می کند. تحقق هدف دوم نیز دشواری هایی داشته، از جمله عدم اجرای کامل سیاست های مربوط به توزیع سهام در دهک های پایین تر و عدم امکان خرید و فروش سهام که در ماه های اخیر اقداماتی برای حل این مسائل صورت گرفته است. البته، همان طور که اشاره شد، بخش زیادی از توزیع نابرابر سهام را در دهه هشتاد می توان به عدم تشکیل یک «پایگاه اطلاعات اقتصادی خانوار» در آن زمان نسبت داد.

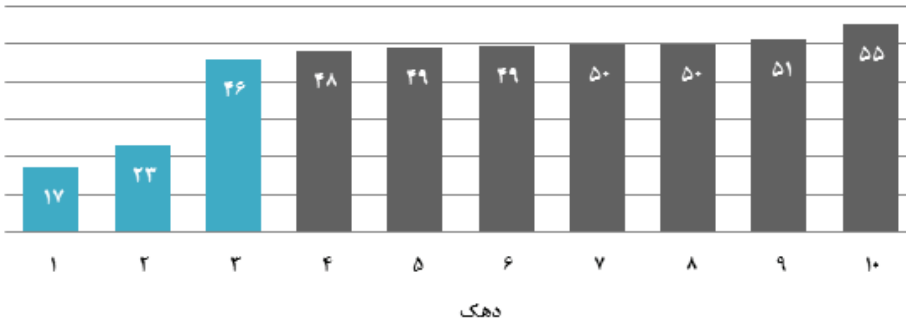
کرونا، نیروی کار و حمایت اجتماعی

گزارش چهاردهم | بیست و یکم مرداد ۱۳۹۹

تعداد عضو برخوردار از سهام عدالت در خانوارها (میلیون نفر)



درصد افراد محروم از سهام



● امکان تبدیل دارایی ۸۶۰ هزار میلیارد تومانی برای ۴۹ میلیون نفر: ایجاد قدرت خرید در میانه بحران کرونا
 لایحه سامان دهی سهام عدالت با هدف تسهیل و تسریع آزادسازی این سهام در سال ۱۳۹۶ به مجلس ارسال شد ولی هم‌زمان با رکود اقتصادی ناشی از بحران کرونا، اجرای طرح با وقفه‌ای سه ساله، در ۹ اردیبهشت ۱۳۹۹ با درخواست دولت و موافقت رهبر معظم انقلاب آغاز شد. بر مبنای این طرح، دارندگان سهام عدالت در صورت تمایل می‌توانند با مراجعه به سایت سازمان خصوصی‌سازی و سازمان بورس، پس از انتخاب سهام از میان ۴۹ شرکت سرمایه‌پذیر دولتی، به طور مستقیم مالکیت و مدیریت سهام عدالت خود را در اختیار بگیرند. یکی از مهم‌ترین مزایای اجرای این طرح این است که ۴۹ میلیون نفری که تا پیش از این تنها اسماً مالکیت سهام عدالت را در اختیار داشتند و قادر به خرید و فروش آن نبودند، حال می‌توانند از سهام خود به‌عنوان یک دارایی بهره ببرند. به گزارش خبرگزاری‌های اقتصادی، امروز، ارزش سهام پانصد هزار تومانی به حدود ۱۸ تا ۱۹ میلیون تومان رسیده است؛ یعنی مجموع ارزش سهام عدالت بیش از ۸۶۰ هزار میلیارد تومان و ده‌ها برابر مجموع ارزش وام یک میلیون تومانی پرداخت شده به خانوارها است. البته داده‌های موجود نشان می‌دهد که تاکنون تنها حدود سه درصد از سهام‌داران برای در اختیار گرفتن مدیریت سهام خود اقدام کرده‌اند که می‌تواند ناشی از آینده‌نگری سهام‌داران و امیدشان به افزایش قیمت و/یا عدم آشنایی‌شان با فرآیندهای بازار سهام باشد.
 آزادسازی سهام عدالت با هدف کمک به شش دهک درآمدی پایین صورت گرفته است، با این حال تمامی واجدین شرایط شش دهک پایینی از مالکیت این سهام بهره نبرده‌اند. به همین خاطر است که طرح واگذاری سهام عدالت به بازماندگان این شش دهک مطرح شده است و مجلس در پی تصویب طرحی در همین رابطه است.
 در این گزارش، با استفاده از اطلاعات موجود در پایگاه رفاه ایرانیان وضعیت کلی افراد و خانوارهای برخوردار و محروم از سهام عدالت ترسیم شده است. این داده‌ها افراد تحت پوشش نهادهای مساعدتی و دهک‌های درآمدی را به تفکیک بعد خانوار نشان می‌دهد.

● بعد خانوار

همان‌طور که نمودار زیر نشان می‌دهد، توزیع سهام عدالت بر اساس بعد خانوار بسیار نابرابر است. در حالی که بیش از ۹ میلیون خانوار فاقد سهام عدالت هستند، به ۴۷ درصد از خانوارهای ایرانی بیش از یک سهام تعلق گرفته است.

● دهک فرد و خانوار

همان‌طور که جدول بالا نشان می‌دهد، دهک بندی در این تحلیل به نحوی است که تعداد کل خانوارها در هر دهک

دهک خانوار	خانوار کل	تعداد خانوار دارای سهام	تعداد نفر کل	تعداد نفر دارای سهم
۱	۲,۹۶۲	۲,۱۹۹	۴,۴۱۹	۳,۶۵۰
۲	۲,۹۶۷	۲,۲۶۴	۶,۵۹۲	۵,۰۵۶
۳	۲,۹۶۸	۲,۱۷۰	۹,۵۳۵	۵,۱۵۵
۴	۲,۹۶۸	۲,۱۰۱	۹,۷۵۵	۵,۰۴۸
۵	۲,۹۶۸	۲,۰۵۴	۹,۶۴۳	۴,۹۲۳
۶	۲,۹۶۸	۲,۰۲۰	۹,۵۰۴	۴,۸۱۰
۷	۲,۹۶۸	۱,۹۹۷	۹,۳۸۳	۴,۷۰۶
۸	۲,۹۶۸	۱,۹۸۳	۹,۲۳۹	۴,۶۰۰
۹	۲,۹۶۸	۱,۹۳۸	۹,۰۶۸	۴,۴۰۴
۱۰	۲,۹۶۷	۱,۷۷۰	۸,۶۵۴	۳,۸۵۴
مجموع	۲۹,۶۷۳	۲۰,۴۹۶	۸۵,۷۹۱	۴۶,۲۰۶

مجموع ۲,۲۶۵ میلیون خانوار (و ۶,۶۸۴ میلیون نفر) در سه دهک اول محروم از سهام عدالت هستند. هم‌چنین، در شش دهک اول ۲۸,۶۴۲ میلیون نفر و ۲۰,۸۰۵ میلیون خانوار از سهام عدالت برخوردار نیستند.
 نمودار بالا درصد افراد محروم از سهام عدالت را به نمایش می‌گذارد. از هر ده نفری که در سه دهک کم درآمد جامعه قرار می‌گیرند، سه نفر سهام عدالت ندارند و در دهک‌های ۴ تا ۱۰، متوسط افراد فاقد سهام عدالت ۵۰٪ است.

برابر و حدود ۲,۹ میلیون است، اما تعداد افراد در هر دهک بین ۴,۴ تا ۹,۸ میلیون متغیر است. در تفکیکی که در تحلیل حاضر استفاده شده، دهک اول شامل ۴,۴ میلیون نفر، دهک دوم شامل ۶,۶ میلیون و دهک‌های بعدی شامل ۸-۹ میلیون نفر می‌شود. تعداد نفرات کمتر در دو دهک اول را احتمالاً می‌توان به فراوانی بیشتر خانوارهای تک‌نفره (به طور مثال سالمندان تنها) در دهک‌های پایین نسبت داد. همان‌طور که از جدول بالا می‌توان برداشت کرد، در

دهک بندی دارندگان سهام عدالت نشان می‌دهد که بدون دسترسی به پایگاه اطلاعات اقتصادی خانوار تا چه اندازه سیاست‌های توزیعی می‌تواند ناکارآمد عمل کند.