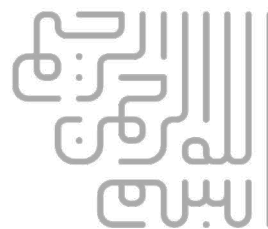


احیای سهام عدالت در ایران با تمرکز بر ساختار تعاونی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۵/۱۱
Publish Date : 2026/08/02



عنوان: احیای سهام عدالت در ایران با تمرکز بر ساختار تعاونی
تهیه و تدوین (Author): سینا شیخی
واژه‌های کلیدی: سهام عدالت، تعاونی، توانمندسازی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21736>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل: ۲۱۷۳۶
کد موضوعی: ۲۱۰

عنوان: احیای سهام عدالت در ایران با تمرکز بر ساختار تعاونی

نوع گزارش: طرح / لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش نویس قانونی ☐
نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه توسعه تعاون، مشارکت های مردمی و سرمایه اجتماعی)

مدیران مطالعه: کمیل قیدرلو، محمدتقی ضرغام افشار

ناظر علمی: ریحانه رحمانی پور

ناظر علمی خارج از مرکز: میثم مهدیار (هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)

گرافیک و صفحه آرایی: سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۲/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. ماهیت و هدف سهام عدالت.....	۱۲
۱-۲. بررسی قوانین و مقررات مرتبط با سهام عدالت.....	۱۴
۲-۲. عدول از قوانین؛ نقطه ثقل چالش های سهام عدالت.....	۱۸
۲-۳. مسئله نمایندگی سهام عدالت در شرکت های سرمایه پذیر.....	۲۰
۲-۴. مسئله آزادسازی سهام عدالت.....	۲۱
۳. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۲۱
۱-۳. اصول کلی احیای سهام عدالت.....	۲۲
۲-۳. راهکار اجرایی احیا و ارتقای سهام عدالت.....	۲۴
۳-۳. مدل فعال سازی تعاونی های شهرستانی سهام عدالت.....	۲۵
منابع و مآخذ.....	۲۸

فهرست جداول

جدول ۱. اطلاعات سهام عدالت.....	۱۲
جدول ۲. بررسی قوانین و مقررات مرتبط با سهام عدالت.....	۱۶
جدول ۳. آیین نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون.....	۱۷
جدول ۴. بررسی قوانین و مقررات مرتبط با سهام عدالت.....	۲۱

فهرست شکل ها

شکل ۱. نمودار نابرابری در دستمزد و دارایی در جهان (۲۰۲۱).....	۹
شکل ۲. نمودار سهم ۱ درصد ثروتمندان اروپا و آمریکا در مقایسه با ۵۰ درصد فقیر جامعه از دارایی ها.....	۱۰
شکل ۳. ساختار مردمی سهام عدالت.....	۱۳
شکل ۴. فواید ساختار مردمی سهام عدالت.....	۱۴



احیای سهام عدالت در ایران با تمرکز بر ساختار تعاونی

چکیده



سهام عدالت به عنوان یکی از بزرگ‌ترین برنامه‌های توزیع دارایی در ایران، با هدف گسترش عدالت اقتصادی، افزایش ثروت خانوارها و توسعه بخش تعاون طراحی و اجرا شد. با وجود پوشش حدود ۵۰ میلیون نفر از جمعیت کشور و برخورداری از ارزشی در حدود ۲۰۰۰ هزار میلیارد تومان، این طرح به دلیل انحراف از سازوکارهای پیش‌بینی شده در قوانین و مقررات، نتوانسته اهداف اولیه خود را در زمینه توانمندسازی اقتصادی، مشارکت مردمی و توسعه حکمرانی تعاونی محقق کند. گزارش حاضر با مرور سیر تحول سهام عدالت، تحلیل چارچوب‌های قانونی و بررسی چالش‌های اجرایی، نشان می‌دهد که فاصله گرفتن از ساختار تعاونی، تضعیف نقش تعاونی‌های شهرستانی، تمرکزگرایی در مدیریت و محدود شدن کارکرد طرح به توزیع سود، مهم‌ترین عوامل کاهش کارآمدی آن بوده‌اند. بر این اساس، احیای سهام عدالت مستلزم بازگشت به مبانی قانونی، بازسازی شبکه تعاونی‌های شهرستانی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های نوین حکمرانی و فناوری است. در این راستا، گزارش یک مدل اجرایی برای فعال‌سازی مجدد تعاونی‌ها ارائه می‌کند که بر چهار محور آموزش، شبکه‌سازی، توسعه سکوها دیجیتال و آمایش سرزمینی استوار است. همچنین بر نقش دولت در تسهیل تأمین مالی، تقویت زیرساخت‌های نهادی و ایجاد بستر مشارکت مؤثر مردم تأکید می‌شود. نتایج گزارش نشان می‌دهد که اصلاح ساختار سهام عدالت می‌تواند علاوه بر ارتقای کارایی این طرح، زمینه مشارکت گسترده‌تر مردم در اقتصاد، افزایش سرمایه‌گذاری‌های مولد و تحقق اهداف عدالت اقتصادی و توسعه بخش تعاون را فراهم کند.



بیان/شرح مسئله

سهام عدالت یکی از بزرگ‌ترین طرح‌های اقتصادی ایران است که با هدف توزیع عادلانه ثروت و کاهش فقر طراحی شد. این طرح با توزیع سهام شرکت‌های دولتی میان اقشار کم‌درآمد، تلاش کرده تا عدالت اقتصادی را در یک ساختار کامل از مشارکت مردمی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، نظارت و اجرا محقق کند. اما به دلایل مختلف سیاسی و اقتصادی و اجرایی، این طرح با چالش‌های عدیده‌ای روبه‌رو شد. این طرح در عمل به دلیل عدم اجرای کامل سازوکارهای قانونی، از مسیر اصلی خود منحرف شد و صرفاً به واگذاری دارایی و توزیع سود سهام محدود ماند. در نتیجه، اهداف اولیه همچون توانمندسازی اقتصادی مردم و مشارکت فعال در فرایند تولید و مدیریت اقتصادی، محقق نشد. این ناکامی موجب شکل‌گیری چالش‌های جدی شد؛ از یک سو فشارهایی برای آزادسازی سهام به وجود آمد و از سوی دیگر مقاومت‌هایی با این امید که بتوان طرح را به اهداف اولیه‌اش بازگرداند، شکل گرفت. اکنون با گذشت بیش از یک دهه و با توجه به شرایط اقتصادی دشوار مردم، نقش قابل توجه سهام عدالت در اقتصاد کشور، و آثار آن بر بازار سرمایه، بیش از هر زمان دیگری نیاز به بازنگری و اصلاح ساختاری در این طرح احساس می‌شود. ارزش تقریبی ۲۰۰۰ همتی این سهام و حضور حدود ۵۰ میلیون نفر، نشان‌دهنده ظرفیت عظیمی است که می‌توان آن را در مسیر پیشرفت کشور به کار گرفت.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

سهام عدالت علی‌رغم طراحی اولیه دقیق، دارای بسیاری ارزشمند و حضور گسترده مردم، نتوانست به اهداف خود نائل آید. مهم‌ترین دلیل این عدم توفیق، عمل نکردن به قوانین موضوعه و تصویب مقررات مخالف با قوانین دائمی و اصلی این حوزه است. مبتنی بر یافته‌های این گزارش و با دریافت قوانین این حوزه، اصولی برای احیای سهام عدالت تدوین شده که به شرح زیر است:

- ۱ جلویی‌گری از تفوق دولت و دولتی شدن مدیریت و مالکیت سهام عدالت؛
- ۲ جلویی‌گری از تفوق سرمایه‌داران بزرگ و تسلط آنها بر مالکیت و مدیریت سهام عدالت؛
- ۳ باقی‌ماندن مردم در ساختار سهام عدالت و جلویی‌گری از خروج آنها و نقد شدن سهام؛
- ۴ بهره‌مندی مردم از مزایای بلندمدت سهام عدالت؛
- ۵ ایجاد ارزش افزوده در سهام عدالت و کمک به مولدسازی اصل و سود سهام؛
- ۶ توجه به حقوق مالکیت مردم با شکل‌گیری تعاونی‌های فعال؛
- ۷ استفاده از ظرفیت‌های بازار سرمایه و بورس؛
- ۸ بازطراحی مدل تعاونی‌های شهرستانی بر مبنای تعاونی‌های موفق و به‌روز جهانی با استفاده از ظرفیت‌های پلتفرمی.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین پیشنهاد و راهکار این گزارش بازگشت به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و نسخ مقررات و آیین‌نامه‌های مخالف با آن است. برای رسیدن به این مهم گام‌هایی در این گزارش طراحی شده که به شرح زیر است:

- ۱ بازگشت به قوانین و نسخ مقررات آیین‌نامه‌ای مخالف با قوانین؛
- ۲ تشکیل مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با حضور تعاونی‌های شهرستانی؛
- ۳ باز شدن نماد شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس با شناوری ۲۰ درصد (در هر صورت کرسی‌های کنترلی هیئت‌مدیره با تعاونی‌ها باشد برای جلویی‌گری از تفوق دولتی‌ها و سرمایه‌داران بزرگ)؛
- ۴ سرمایه‌گذاری در بستر بورس؛
- ۵ اختیار سود نقدی سهام عدالت در دستان شرکت سرمایه‌گذاری استانی؛



۶ مشوق‌های دولتی برای فعال کردن ساختار سهام عدالت در ساختار مطلوب؛

۷ تعیین تکلیف سهام‌داران مستقیم؛

۸ مشارکت مردم در تعاونی‌ها تعیین‌کننده میزان اختیارات تعاونی‌ها؛

۹ محوریت کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت در تنظیم‌گری ملی.

همچنین تعاونی‌ها به‌عنوان رکن مهم ساختار سهام عدالت باید نمایندگی واقعی از جامعه را داشته باشند که در شرایط فعلی این ارتباط از هم گسسته است. باید با استفاده از سازوکارهای پلتفرمی و با کمک گروه‌های مردمی و سایر مشوق‌های مرتبط با ساختار سهام عدالت به تحقق واقعی تعاونی‌های شهرستانی کمک کرد.

۱. مقدمه

در سال‌های آخر حکومت پهلوی، اقتصاد ایران دچار تورم نسبتاً بالای ۲۵ درصدی (که در قیاس با آن زمان قابل توجه بود) و ضریب جینی بسیار بالا در آن سال‌ها (در حدود ۵۰ درصد) بود. این موارد از مهم‌ترین علل نارضایتی مردم و ایجاد زمینه‌های اجتماعی برای انقلاب بود. در حالی که رشد اقتصادی آن سال‌ها به تبع فروش بسیار زیاد نفت (حدود ۶ میلیون بشکه در روز)، افزایش قیمت جهانی نفت بسیار بالا بود. اما ضریب جینی و فاصله طبقاتی اثر اجتماعی این رشد اقتصادی را محو و بلکه برعکس تبدیل به انتقاد و اعتراض می‌کرد؛ زیرا اقتصاد رفاه‌گرا و سرمایه‌داری متصل به دربار عمده این درآمد را در اختیار خود قرار می‌داد.

انقلاب اسلامی به دنبال طرحی جدید از اقتصاد بود. افکار شهید صدر به‌عنوان ستون اصلی نظریه اقتصاد اسلامی آن سال‌ها تلقی می‌شد. او معتقد بود که اقتصاد اسلامی دو مؤلفه بنیادین دارد؛ یکی کم کردن فاصله طبقاتی و دیگری توجه به مستضعفین. قانون اساسی جمهوری اسلامی با توجه به این دو مؤلفه ذیل راهبرد تعاون تدوین شد. در مقدمه این قانون شیوه حکومت در جمهوری اسلامی ایران، مشارکت آحاد مردم در تمام مراحل تصمیم‌گیری دانسته شد؛ با این بیان تصمیم‌گیری اقتصادی دیگر نباید در انحصار دولت و سرمایه‌داران محدودی قرار می‌گرفت. به همین سبب، اصل (۴۳) قانون اساسی دولت را موظف کرد، به‌منظور کنشگری مردم، ابزار تولید را در اختیار بخش مستضعف جامعه در قالب تعاونی‌ها قرار دهد تا آنها نیز بتوانند کنشگری اقتصادی خود را داشته باشند نه اینکه سرمایه خود را به دست دولت یا بخش خصوصی بسپارند و بیرون از عرصه اقتصاد به انتظار فروپاشی سود به سر برند.

آغاز این رویکرد جدید ضریب جینی را به‌شدت کاهش داد (ضریب جینی در سال ۱۳۵۸، ۴۰ درصد و در سال ۱۳۶۴، ۳۹ درصد شد) و تورم در سال ۱۳۴۸ تا ۱۳۶۴ زیر ۱۰ درصد بود (مگر دو سال ۱۳۶۰ و ۱۳۶۱ که در حدود ۲۰ درصد بود). پس از جنگ، برخی دولت‌مردان دولت را متصدی امور اقتصادی با هدف افزایش رفاه مردم کردند و روندی شروع شد که نتیجه آن در دهه ۱۳۷۰ بازگشت ضریب جینی به بالای ۴۰ درصد و رکورد زدن تورم در ایران بود. خصوصی‌سازی در دهه ۱۳۸۰ راهی برای مردمی کردن اقتصاد تلقی شد، غافل از آنکه در این مدل آحاد مردم کنش اقتصادی جدی نخواهند داشت و صرفاً تعداد محدودی از مردم بازیگران اقتصاد می‌شوند؛ مواردی که به تعبیر رهبر شهید (ره) نیمی از آنها فاسد از آب درآمدند.^۱

در آن ایام گفتمان سیاسی، الگوهای مردمی اقتصاد را که حاصل فکر بزرگ‌ترین اندیشمندان اسلامی ما یعنی شهید بهشتی، شهید مطهری و شهید صدر بود، با برچسب کمونیسم طرد می‌کردند. در کنار این موضوع منابع بخش تعاون هرگز تخصیص نیافتند؛ مانند سهم ۳۰ درصدی از منابع حاصل از واگذاری‌ها به بخش تعاون که بخشی صریح از

۱. بیانات رهبر شهید (ره) در دیدار با مردم قم، ۱۹ دی ۱۴۰۲.

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و قانون اجرای آن بود که درصد ناچیزی از آن در دولت‌های مختلف و سازمان برنامه و بودجه تحقق نیافت. مردمی شدن اقتصاد در این فرایندها و سنگ اندازی‌ها کم‌رمق شده بود.

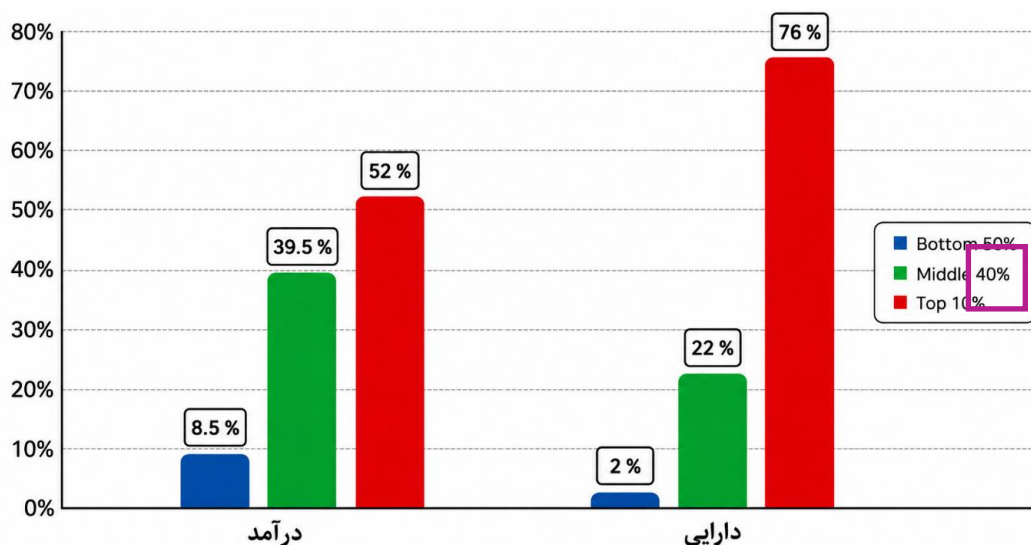
به لحاظ نظری و عینی این مشکل نه تنها در ایران که در همه جای دنیا به شکل‌های مختلفی ظهور و بروز داشت. آن هم منطقی است که سرمایه‌داری با آن توسعه می‌یابد: خلق ثروت از ثروت. بدین معنا که ثروتمندان ثروتمندتر و فقرا فقیرتر می‌شوند. استقرار چرخه تولید ثروت از ثروت مبتنی بر منطق رباست. چرخه‌ای که در اسلام شدیدترین صریح‌ترین نهی‌ها را به دنبال داشته است.

در روایات دلیل حرمت ربا، کسب درآمد از راه غیر تجارت و بدون انجام کار اقتصادی صحیح عنوان شده است. امام صادق علیه السلام می‌فرماید: «فَحَرَّمَ اللَّهُ الرِّبَا، لِيَتَفَرَّ النَّاسُ عَنِ الْحَرَامِ إِلَى التَّجَارَاتِ، وَالْيَ الْبَيْعِ وَالشِّرَاءِ ... خَدَّوْنَ رِبَا رَا حَرَامَ كَرْدَ تَا مَرْدَمَ از حَرَامَ بَه كَسْبِ وَ كَار رَوِی آورند و به خرید و فروش بپردازند» [۳].

از دیدگاه شهید مطهری نیز «فلسفه حرمت ربا این است که جلوگیری از نفوذ و سیطره سرمایه گرفته شود. در ربا، مزد در عوض کار قطعی سرمایه نیست، حتی مشروط به بقا و ادامه وجود سرمایه هم نیست؛ سرمایه چه کاری بکند و چه نکند مزد قطعی خود را می‌خواهد بگیرد و باز سرمایه چه در جریان کار ضربه ببیند یا نبیند مزد خود را می‌گیرد، بلکه فرضاً خودش ضربه ببیند، ترمیم شده باید به صاحبش رد شود. این امور است که تسلط سرمایه را بر کار اثبات می‌کند و قدرت اقتصادی را در اختیار سرمایه قرار می‌دهد. پس از نظر اینکه شکل رابطه سرمایه و کار نباید به نحوی باشد که نفوذ قدرت و امتیازات بیشتر را به سرمایه بدهد، بلکه باید لاقط هم تراز یکدیگر باشند و یا باید قدرت کارگر (به عنوان یک انسان سازنده و تولیدکننده و هدف و غایت تولید، نه وسیله‌ای در خدمت تولید و هم تراز با ابزار مادی تولید) بیشتر باشد، ربا ظالمانه‌ترین شکل رابطه کار و سرمایه است» [۱].

در شرایط امروز اقتصاد جهان، نابرابری بسیاری به چشم می‌خورد. در حالی که ۵۰ درصد افراد کم‌درآمد جهان حدود ۸.۵ درصد از درآمد و ۲ درصد از مالکیت منابع را در اختیار دارند، ۱ درصد ثروتمند، ۵۲ درصد درآمد و ۷۶ درصد دارایی‌ها را در تصاحب خود دارند. نکته عجیب این شکل علاوه بر مشهود بودن تفاوت طبقاتی، آنجاست که طبقات پایین کمتر از یک‌چهارم درآمد خود را تبدیل به دارایی کرده، در حالی که ثروتمندان ۱.۵ برابر درآمد خود را به دارایی تبدیل می‌کنند. این وضعیت به دو معناست: نخست اینکه درآمد طبقات پایین تر خرج افزایش دارایی طبقات ثروتمند شده و دیگر اینکه پول بیشتر دارایی بیشتر می‌آفریند و پول کم به دارایی کمتر منجر می‌شود.

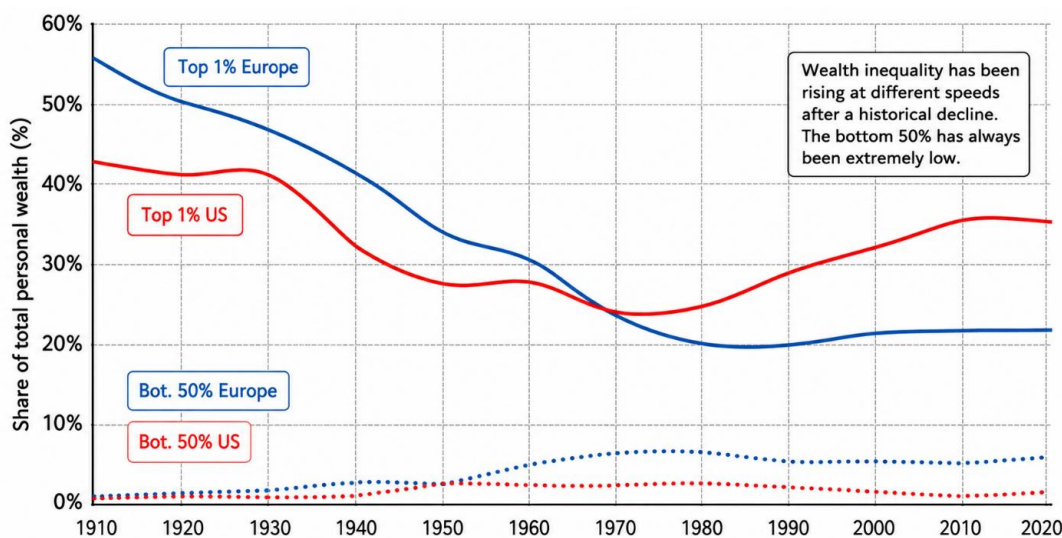
شکل ۱. نمودار نابرابری در دستمزد و دارایی در جهان (۲۰۲۱) [۲]





این موضوع هم یک روند جهانی دارد. از دهه هشتاد قرن بیستم میلادی و استقرار سیاست‌های نئولیبرال در ساختار اقتصادی جهان، ثروتمندان به تناب و ثروتمندتر شده‌اند و فقرا فقیرتر؛ و این یک موضوع اتفاقی یا آنی نیست، بلکه چرخه‌ای مستقر و ادامه‌دار است.

شکل ۲. نمودار سهم ۱ درصد ثروتمندان اروپا و آمریکا در مقایسه با ۵۰ درصد فقیر جامعه از دارایی‌ها [۲]



چنانچه اشاره شد در حوزه اقتصادی الگوی مردمی اقتصاد در اصول (۴۳) و (۴۴) قانون اساسی تبلور یافته است. در این اصول سیاستگذار در پی آن بوده تا فضایی برای مشارکت فعال و نه منفعلانه اقتصادی مردم فراهم آورد. در بخشی از اصل (۴۳) قانون اساسی دولت مکلف شده تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، ایجاد کند؛ آن هم از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به‌صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق در آورد. همچنین اصل (۴۵) قانون اساسی^۱ موضوع انفال را در اختیار حکومت اسلامی قرار داد تا در مصالح عامه مصرف شود. اما قوانین سال‌های اول پس از انقلاب، عمده انفال را در اختیار دولت قرار داد و دولت به تدریج عمده درآمد و بودجه خود را خرج حقوق دستمزد کارکنان و بازنشستگان خویش کرد. اگرچه این موارد (راه افتادن دستگاه‌های دولتی و امورات مردم) نیز مرتبط با مصالح عامه بوده اما به بخش‌های مهم مصالح عامه و توسعه کشور و عدالت در توزیع منابع کمتر توجه شده است. پس دو مسیر تعاونی و انفال برای کاهش فاصله طبقاتی در قانون اساسی مدنظر قرار گرفت. در این گزارش، بررسی یکی از سازوکارهای احیای راهبرد بخش تعاون مدنظر است.

در واقع کنشگری مردم و تصمیم‌گیری مردم در اقتصاد در مدل تعاونی ممکن می‌شود که هر فرد عضو تعاونی در تعیین سرنوشت کار و بنگاه اقتصادی خود سهیم است و صرفاً مجری و کارگر سرمایه‌داران و مدیران دولتی نیست. تمام تصمیمات در تعاونی توسط اعضا اتخاذ می‌شود در حالی که در مدل سرمایه‌داری اقتصاد فقط صاحبان سرمایه درباره امور اقتصادی بنگاه تصمیم می‌گیرند و سایرین صرفاً مجری اوامر او هستند. در واقع مدل سرمایه‌داری اقتصاد باعث می‌شود که کیان اقتصادی کشور در دستان عده معدودی سرمایه‌دار باشد که علاوه بر استثمار و بهره‌کشی کارگران، برای امنیت

۱. انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراعاتی که حریم نیست، ارث بدون وارث، و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.

ملی نیز یک چالش عمده است؛ زیرا دخیل شدن عامه مردم در سرنوشت کشور با انحصار تصمیم‌گیری چند سرمایه‌دار جابه‌جا می‌شود. همچنین کنار زدن مردم از شراکت در سود و زیان و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بنگاه میل آنها به کار و پیشرفت بنگاه را به چالش می‌کشد.

تعاون‌مند کردن اقتصاد یک فایده اجتماعی و اقتصادی دیگر هم دارد و آن کمک به پدافند غیر عامل است. در پدافند غیر عامل به دلیل عدم تمرکز گرایی در اقتصاد، آسیب‌پذیری کشور در مقابل تهدیدات را کاهش می‌دهد و مردم پشتیبان کنش اقتصادی کشور خواهند بود. در این شرایط امکان فساد و آسیب‌پذیری مبتنی بر تهدیدات داخلی و خارجی کاهش می‌یابد.

اما یک چالش مهم در حوزه تعاون برای رونق و توسعه آن وجود دارد: سرمایه اولیه و ابزار تولید. اصل (۴۳) قانون اساسی^۱ دولت را مکلف به تهیه این سرمایه اولیه و ابزار تولید برای اقشار مستضعف جامعه کرده تا این اقشار امکان کنش اقتصادی و رشد عادلانه اقتصادی را داشته باشند.

برای طراحی فرایند رسیدن به این هدف، قانونگذار حدود سه دهه تأخیر داشت تا بالاخره در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و قانون اجرایی شدن آن موضوع سرمایه اولیه برای تشکیل تعاونی‌ها مدنظر قرار گرفت. این سرمایه اولیه و تشکیل تعاونی‌ها در این قانون دو مسیر عمده داشت: یکی تعاونی‌های فراگیر ملی و دیگری تعاونی‌های سهام عدالت.

در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و قانون اجرای آن و برنامه‌های توسعه تصریح شده که ۳۰ درصد از درآمد واگذاری‌ها باید برای ایجاد تعاونی مستضعفین در قالب تعاونی فراگیر ملی اختصاص یابد. به این موضوع در لوایح بودجه کمتر توجه شده، مگر در چند سال اخیر^۲ که باز هم علی‌رغم تصویب در قانون بودجه، باز هم تخصیص نیافت!

بنابراین سایر منابع تشویقی بخش تعاون مانند تخفیف حق بیمه کارفرما، منابع توانمندسازی و آموزش تعاونی‌ها و سایر موارد دیگری که در **قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)** آمده نیز عمدتاً توسط سازمان برنامه و بودجه نادیده انگاشته شده است.

اما مسیر دوم تشکیل و توسعه بخش تعاون در ایران در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) از مسیر تعاونی‌های سهام عدالت طراحی شد. در فصل ششم و مواد (۳۴) تا (۳۸) این قانون، منابع مهمی برای تشکیل تعاونی با سرمایه اولیه بسیار مناسب برای ۶ دهک پایینی جامعه در نظر گرفته شد. البته که موضوع سهام عدالت از سال ۱۳۸۴ آغاز شد و از همان ابتدا با عنوان و هدف افزایش ثروت خانوار از طریق گسترش بخش تعاون طراحی و معرفی شد. مطابق این قوانین ۴۰ درصد از شرکت‌های قابل واگذاری در قالب تعاونی به ۶ دهک پایینی جامعه داده می‌شد. این ساختار دو هدف عمده داشت که در این بخش به اجمال و در ادامه به‌طور مفصل بررسی می‌شود. این دو هدف عبارت‌اند از:

۱- امکان‌کنشگری اقتصادی برای ۶ دهک پایین جامعه با در اختیار گرفتن دارایی و سود نقدی مداوم ناشی از دارایی‌ها (این دارایی در سال ۱۴۰۴ به طور تقریبی ۲۰۰ هزار میلیارد تومان ارزش دارد و به قیمت سال ۱۴۰۳ حدود ۱۰۰ همت سود نقدی داشته است).

۲- حضور نمایندگان مردمی بخش تعاون در هیئت‌مدیره بزرگ‌ترین بنگاه‌های اقتصادی کشور به منظور نظارت و تصمیم‌گیری در اقتصاد کلان ایران.

اما متأسفانه تصمیم‌گیری‌ها و بی‌تصمیمی‌های بعدی دولت‌ها و مجالس مختلف، مانع از تشکیل ساختار درست در سهام عدالت و طبیعتاً تحقق دو هدف فوق شد. این گزارش به آسیب‌شناسی و ارائه راهکارهایی برای احیای سهام عدالت در ایران پرداخته است.

۱. تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کار هستند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.
۲. سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲.



۲. ماهیت و هدف سهام عدالت



سهام عدالت یک طرح انتقال ثروت ملی به اقشار کم‌درآمد جامعه بود که برای اولین بار در سال ۱۳۸۴ در ماه‌های پایانی دولت هشتم مطرح شد و در اواخر همان سال و سپس در سال ۱۳۸۵ به صورت مدون در آیین‌نامه‌ای مستقل در قوانین کشور متولد شد. با توجه به ساختار و قوانینی که در ادامه خواهد آمد، اهداف اولیه سهام عدالت عبارت‌اند از:

- مشارکت مردم در اقتصاد، سهیم کردن مردم در مالکیت و اداره بنگاه‌های بزرگ دولتی و کاهش تصدی‌گری دولت؛
- توزیع عادلانه ثروت ملی، کمک به تأمین اجتماعی خانوارهای نیازمند و توانمندسازی اقتصادی دهک‌های پایین درآمدی از طریق تبدیل آنان به صاحبان دارایی مولد؛
- کاهش شکاف طبقاتی.

در چنین وضعیتی، طراحی سازوکار نمایندگی و اعمال حقوق مالکانه از خود واگذاری اهمیت بیشتری پیدا می‌کند؛ زیرا اگر سهام میان میلیون‌ها نفر توزیع شود اما امکان اعمال رأی، نظارت، انتخاب مدیر و دفاع از منافع سهام‌داران فراهم نباشد، مالکیت ایجاد شده عمده‌تاً جنبه صوری پیدا می‌کند. تحقق هم‌زمان این سه هدف نیازمند الگویی است که از یک سو مالکیت مردم را حفظ کند و از سوی دیگر، مدیریت شرکت‌های سرمایه‌پذیر را دچار اختلال نکند. از این رو، سهام عدالت باید نه صرفاً به عنوان یک سیاست حمایتی نقدی، بلکه به عنوان یک سازوکار حکمرانی اقتصادی و مالکیت مردمی تحلیل شود.

براساس ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، سهام عدالت با واگذاری اموال به ۶ دهک درآمدی پایین جامعه (۴۹ میلیون نفر) آغاز و برای دو دهک پایین، تخفیف ۵۰ درصدی در قیمت سهام پیش‌بینی شد.

اما از آنجا که این ساختار در پی افزایش سهم این افراد از اقتصاد و مدیریت و نظارت اقتصاد کشور بوده، با سیاست‌های رفاهی و امدادی در پرداخت تسهیلات و کمک‌های بلاعوض کاملاً متفاوت است. در واقع تفاوت سهام عدالت با پرداخت‌های حمایتی معمول در این است که موضوع آن انتقال جریان درآمدی کوتاه‌مدت نیست، بلکه انتقال دارایی، حق رأی و امکان مشارکت در منافع بلندمدت بنگاه‌های بزرگ اقتصادی است. بر این اساس، اگر سهام عدالت صرفاً به پرداخت سالیانه سود خرد یا آزادسازی دفعی معاملات تقلیل یابد، بخش مهمی از ظرفیت آن برای خلق ارزش، نظارت مردمی و اصلاح حکمرانی بنگاه‌ها از دست خواهد رفت.

براساس اطلاعات سامانه سهام عدالت در مقاطع پایانی ساماندهی، حدود ۴۹ میلیون نفر به عنوان مشمول نهایی شناسایی شدند. در برخی گزارش‌ها، تعداد مشمولان نهایی در مرداد ۱۳۹۸ برابر ۴۹,۱۶۲,۳۲۲ نفر اعلام شده و در آمار دیگری مربوط به تیر ۱۳۹۹، جمع کل مشمولان ۴۹,۱۴۸,۷۷۵ نفر و تعداد مشمولان در قید حیات ۴۶,۵۶۹,۴۸۳ نفر ذکر شده است. اختلاف‌های آماری محدود، همراه با تغییرات مداوم اطلاعات سامانه، نشان می‌دهد پایگاه داده مشمولان از ابتدا با ناپایداری و نیاز به پالایش مستمر مواجه بوده است.

نکته مهم آن است که تنها حدود ۶ میلیون نفر به عنوان مشمولان برخوردار از تخفیف دو دهک پایین درآمدی شناخته شدند. این در حالی است که به لحاظ جمعیت کشور، دو دهک پایین درآمدی باید بسیار بیش از این رقم را شامل می‌شد. البته این به معنای آن نیست که همه افراد دو دهک پایین از سهام عدالت محروم شده‌اند؛ بلکه بخشی از آنها ممکن است در گروه سایر مشمولان قرار گرفته باشند، اما از تخفیف ۵۰ درصدی مقرر برخوردار نشده‌اند. به این ترتیب، تفکیک دقیق دهک‌ها و اعمال مزایای مرتبط با دهک‌های پایین به طور کامل محقق نشده است.

جدول ۱. اطلاعات سهام عدالت

گروه	عنوان گروه‌بندی	تعداد مشمولان	تعداد مشمولان در قید حیات
۱	تخفیف‌دارها	۵۹۵۶۶۰۶	۵۷۱۴۹۱۵
۲	روستائیان و عشایر	۱۵۱۴۶۷۴۹	۱۴۶۳۰۷۲۹
۳	کارکنان دستگاه‌های اجرایی و بازنشستگان	۱۳۳۶۹۷۷۲	۱۲۵۴۲۸۹۲
۴	کارگران فصلی و ساختمانی	۶۱۰۵۴۲۰	۶۰۲۸۰۴۰

گروه	عنوان گروه‌بندی	تعداد مشمولان	تعداد مشمولان در قید حیات
۵	سایر اقشار	۸۵۷۰۲۲۸	۷۶۵۲۹۰۷
	جمع کل	۴۹۱۴۸۷۷۵	۴۶۵۶۹۴۸۳

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

در این طرح، این ۶ دهک دارای یک سرمایه بزرگ می‌شوند که ناگزیر آن را باید مدیریت کنند. در طول دوره شکل‌گیری پورتفوی سهام عدالت، ۸۴ شرکت به‌نحوی وارد سبد سهام عدالت شدند، اما در نهایت ۴۹ شرکت به‌عنوان پورتفوی نهایی باقی ماندند. سبد سهام عدالت متشکل از ۴۹ شرکت است که در گزارش‌های متأخر، ۳۸ شرکت آن در بورس و فرابورس پذیرفته شده و ۱۱ شرکت غیر بورسی معرفی شده‌اند. نکته اصلی آن است که وجود شرکت‌های غیر بورسی در پورتفوی سهام عدالت با اصل قیمت‌گذاری شفاف و امکان معامله سهام در بورس ناسازگاری‌هایی ایجاد کرده و مدیریت این بخش از پورتفوی را دشوار کرده است. البته تعدد مراجع تصمیم‌گیری از علل اصلی تغییرات گسترده پورتفو بوده است. هیئت وزیران، هیئت عالی واگذاری، ستاد مرکزی سهام عدالت، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و هیئت واگذاری در مقاطع مختلف در مورد شرکت‌های قابل واگذاری، درصد سهام قابل تخصیص و خروج یا ورود شرکت‌ها تصمیم گرفته‌اند. پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) انتظار می‌رفت تخصیص سهام به سهام عدالت از مسیر واحد و منسجم انجام شود، اما مصوبات مختلف و گاهی متعارض تا سال‌های بعد ادامه یافت. مدیریت این سرمایه از طریق حضور در هیئت‌مدیره شرکت‌های واگذار شده (۴۹ شرکت) و مدیریت سبد سهام است. طبیعی است که این اعمال مدیریت با پراکندگی و ساختارمند نبودن سهام‌داران امکان ندارد و به هرج و مرج یا تفوق افراد صاحب نفوذ منجر می‌شود؛ لذا ساختار تعاونی‌های شهرستانی در عنوان و بطن طرح‌های مربوط به سهام عدالت تعبیه شد تا قدرت پراکنده مردم را متمرکز و هدمند کند. بدین صورت که مردم عضو تعاونی می‌شوند و تعاونی‌ها صاحبان شرکت سرمایه‌گذاری استانی می‌شوند. سهام شرکت‌های واگذار شده در اختیار شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است. نام شرکت‌هایی که سهامشان در اختیار مردم قرار گرفت در قوانین، «شرکت‌های سرمایه‌پذیر» است. از مجموعه شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نیز قانونی غیردولتی، غیرانتفاعی و غیرسیاسی تشکیل می‌شود تا به تناسب سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر، اعضای هیئت‌مدیره مدنظر خود را منصوب کند. این ساختار در شکل زیر مشخص است.

شکل ۳. ساختار مردمی سهام عدالت



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

بدین صورت نمایندگان مردمی فارغ از خط و ربط‌ها و ملاحظات سیاسی در شرکت‌های بزرگ کشور، نماینده و مدافع حقوق سهام‌داران از ۶ دهک پایینی جامعه خواهند بود. آنها که در یک ساختار انتخابات مردمی انتخاب می‌شوند در شفافیت بورس، به مردم و نه دولت‌ها پاسخگو خواهند بود. بدین ترتیب بهره‌وری شرکت‌ها به سبب نظارت گسترده مردمی بالاتر خواهد رفت و اقتصاد کشور رشد قابل توجهی خواهد کرد و مسائلی نظیر بودجه‌های غیر مرتبط در مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها، استخدام‌های بی‌مورد و احیاناً فسادهای اقتصادی با مراقبت نمایندگان مردمی، تا حد زیادی سامان خواهند یافت.

همچنین این سهام‌ها سود مناسبی در سال برای اعضای خود به رقم می‌آورند. این سود که در طراحی اولیه در اختیار تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت قرار می‌گرفت، با تصویب مجمع می‌توانست مولدی برای پیشرفت اقتصاد کشور و توسعه محلی در نظر گرفته شود. بدین صورت تعاونی‌ها با بهره‌مندی از این منابع، ظرفیت انسانی بالا، تسهیلات مبتنی بر دارایی و فعالیت‌هایشان می‌توانستند نقشی مهم در توسعه کشور و توسعه محلی داشته باشند.

در سال ۱۴۰۳ سود این شرکت‌ها حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان بوده که به جای سرمایه‌گذاری و مولدسازی، در قالب پرداخت‌های خرد (در مرحله اول حدود ۶۲۰ هزار تومان و در مرحله دوم متوسط حدود ۹۰۰ هزار تومان) عملاً یک ظرفیت بزرگ اقتصادی را از بین برده است. در حالی که در تمام نقاط جهان سرمایه‌های خرد برای کنش‌های اقتصادی تجمیع می‌شوند اما در سهام عدالت یک سرمایه تجمیع شده خرد شد! البته میزان سوددهی شرکت‌های سرمایه‌پذیر بسیار پایین (در حدود ۱۰ درصد) بوده که اگر ساختار نظارت مردمی سهام عدالت به‌درستی مستقر می‌شد، چه‌بسا این سود بسیار بیشتر هم می‌شد.

در مجموع می‌توان گفت، ساختار سهام عدالت یک ساختار کامل و دقیق بوده که با ظرفیت ۴۹ میلیون نفری و دارایی بهترین شرکت‌های ایران بالغ بر (۲۰۰ همت) می‌تواند موتور مولد و توسعه اقتصادی کشور باشد. فواید این ساختار در شکل زیر به نمایش درآمده است.

شکل ۴. فواید ساختار مردمی سهام عدالت



مأخذ: همان.

۲-۱. بررسی قوانین و مقررات مرتبط با سهام عدالت

در حوزه سهام عدالت، یک قانون و یک آیین‌نامه به منزله مقررات بنیان‌گذار تلقی می‌شوند که مضامین نسبتاً مشابهی دارند؛ [قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل \(۴۴\)](#) مصوب سال ۱۳۸۶ و آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت مصوب سال ۱۳۸۵. در ادامه مهم‌ترین مفاد این قوانین را بررسی می‌کنیم.

۲-۱-۱. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۶

این قانون، سندی پیشرو، عدالت‌محور و با ساختاری منطقی است. هسته مرکزی این قانون، توانمندسازی مردم از طریق نهادهای تعاونی و

سرمایه گذاری متمرکز است تا هم از مالکیت آنان حفاظت شود و هم بتوانند در اقتصاد ملی نقش فعالی ایفا کنند. این قانون بر «مالکیت جمعی هوشمند» تأکید دارد، نه «مالکیت فردی ضعیف».

فصل ششم این قانون از مواد (۳۴) تا (۳۸) با عنوان توزیع سهام عدالت تدوین شده است. مطابق ماده (۳۴) این قانون دولت مجاز دانسته شده تا ۴۰ درصد از بنگاه های قابل واگذاری را در اختیار ۶ دهک پایینی جامعه قرار دهد. در تبصره های این ماده دو دهک پایین در آمدی با اولویت روستائینان و عشایران از ۵۰ درصد تخفیف برخوردار شده اند؛ البته که محل پرداخت قیمت سهام از سود آن به صورت ۱۰ ساله در نظر گرفته شده است. در ماده (۳۵)، مشمولین ماده (۳۴) در قالب تعاونی های شهرستانی ساماندهی شده اند که این تعاونی ها مالک شرکت های سرمایه گذاری استانی شده اند. در ماده (۳۶) نیز سهام شرکت های سرمایه پذیر در اختیار شرکت های سرمایه گذاری استانی قرار گرفته است. ماده (۳۸) نیز به صراحت دولت را از هر گونه مداخله در شرکت های سرمایه گذاری استانی و شرکت های سرمایه پذیر (به نسبت سهام عدالت) حتی به صورت و کالتهی نیز منع کرده است.

مهم ترین مزایای این قانون به شرح زیر است:

✓ هدفمندی و تبعیض مثبت (ماده (۳۴))

قانون به صراحت بر عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه ثروت تأکید دارد و با تمرکز بر ۶ دهک پایین در آمدی (دو دهک با ۵۰ درصد تخفیف و چهار دهک با تقسیط بلندمدت) هدف گذاری دقیقی کرده است. این رویکرد، یک سیاست تبعیض مثبت برای حمایت از قشر کم درآمد است. همچنین اولویت بندی جغرافیایی یعنی توجه خاص به «روستائینان و عشایر» که معمولاً از مرکز ثقل توسعه دور می ماندند، نشان از نگاه عدالت محور قانونگذار دارد. در نهایت شفافیت قیمت گذاری (تبصره «۱») یعنی تعیین «قیمت بورس» به عنوان مبنا، یک مکانیسم شفاف و بازار محور برای جلوگیری از ارزیابی های سلیقه ای و فساد است. همچنین پرداخت هزینه سهام از محل سود سهام باعث انعقاد قرارداد بیع و نه هبه می شود که قراردادی محکم تر است و شرایط آن به راحتی قابل تغییر نیست.

✓ ساختار نهادی قدرتمند؛ تعاونی ها و شرکت های سرمایه گذاری استانی (مواد (۵۳) و (۶۳))

قانون، مدل توزیع را به صورت غیر مستقیم و از طریق نهادهای مردمی طراحی کرده است:

- شرکت های تعاونی شهرستانی: برای ساماندهی و عضویت افراد.
- شرکت های سرمایه گذاری استانی: برای تجمیع قدرت مالی و مدیریت حرفه ای سهام.

این ساختار چندین مزیت کلیدی دارد:

۱ افزایش قدرت چانه زنی: یک شرکت سرمایه گذاری بزرگ استانی می تواند در مجامع شرکت های بزرگ (مانند پتروشیمی یا فولاد)

نماینده مؤثری باشد و بر مدیریت نظارت کند، برخلاف یک سهام دار خرد که هیچ قدرتی ندارد.

۲ مدیریت حرفه ای: این شرکت ها طبق «قانون تجارت» و با هدف سودآوری فعالیت می کنند.

✓ مشوق های مالیاتی (تبصره های ماده (۶۳))

معافیت های مالیاتی برای نقل و انتقالات و افزایش سرمایه، هزینه اجرای طرح را کاهش می دهد و باعث روان تر شدن فرایند می شود.

✓ استقلال از دولت و شفافیت (ماده (۸۳))

این ماده بسیار حیاتی است. قانون به صراحت دولت را از تداوم مدیریت در شرکت های واگذار شده منع می کند و با ممنوعیت گرفتن و کالت، جلوی یک فساد بالقوه بزرگ را می گیرد. اگر دستگاه های دولتی بتوانند و کالت سهام مردم را بگیرند، در عمل مالکیت و مدیریت همچنان در دست دولت باقی می ماند و «مردمی سازی» صوری خواهد بود. این بند نشان می دهد قانونگذار به دنبال «قطع دست دولت» به طور واقعی بوده است. همچنین در این ماده تدوین آیین نامه اجرایی فصل ششم بر عهده شورای عالی اصل (۴۴) گذاشته شده و در تبصره این ماده این شورا موظف شده تا مصوبات خود را به ریاست مجلس شورای اسلامی ارسال کند. در صورت اعلام مغایرت از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی، شورا موظف است نسبت به اصلاح یا لغو مصوبات خود اقدام کند.

در نهایت باید توجه داشت که نظارت بر حسن اجرای این قانون از جمله مواد مرتبط با سهام عدالت در ماده (۴۲) بر عهده شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) گذاشته شد.



جدول ۲. بررسی قوانین و مقررات مرتبط با سهام عدالت

شماره ماده قانونی	خلاصه ماده قانونی	توضیحات
(۳۴)	واگذاری ۴۰ درصد از ارزش بنگاه‌های قابل واگذاری به ۶ دهک پایین جامعه از محل سود سهام طی ده سال با تخفیف ۵۰ درصدی برای ۲ دهک پایین.	این ماده با هدف کاهش فاصله طبقاتی تنظیم شده و با قید پرداخت از محل سود سهام، قرار داد بیع و نه هبه منعقد شده که محکم‌تر است.
(۳۵)	تشکیل تعاونی‌های شهرستانی و شرکت سرمایه‌گذاری استانی با سهام‌داری تعاونی‌ها	این ماده با هدف ساختارمند شدن سهام عدالت برای ایجاد امکان‌کنش اقتصادی است تا ماهیت سهام عدالت را از ماهیت یارانه‌ای به ماهیت‌کنشگری اقتصادی تغییر دهد.
(۳۶)	واگذاری سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تا مردم به واسطه آنها صاحب سهام شوند.	این ماده باعث می‌شود تا خروج از ساختار سهام عدالت بهر احتی میسر نشود و سرمایه‌های پراکنده مردم را در قالب شرکتی متمرکز همسو و قدرتمند کند.
(۳۷)	آزاد شدن سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به نسبت پرداخت قیمت آن طی هر سال. تدوین آیین‌نامه سهام عدالت توسط شورای عالی اصل (۴۴) و تأیید مجلس شورای اسلامی	این ماده با هدف آن نوشته شده که کنشگری اقتصادی مردم منوط به آزادی کامل سهام عدالت نباشد و از همان سال نخست ساختار سهام عدالت شکل بگیرد.
(۳۸)	نحوه واگذاری شرکت‌ها به مردم نباید به‌نحوی باشد که موجب تداوم مالکیت یا مدیریت آنها باشد.	این ماده با این هدف نوشته شد که دولت با بهانه‌های مختلف به تصدی خود در بنگاه‌ها ادامه ندهد و مردمی‌سازی واقعی رخ بدهد.

مأخذ: همان.

۲-۱-۲. آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت مصوب ۱۳۸۵

این آیین‌نامه دقیقاً مبتنی بر ابلاغ رهبر شهید (ره) در ۱۲ تیر ۱۳۸۵ تدوین شد که در آن ابلاغیه ساختار تعاونی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری و دهک‌بندی مشمولین مطابق مطالب پیش‌گفته صورت پذیرفته و در پایان تأکید شده تا دولت نقشی در تصدی این ساختار نداشته باشد. این آیین‌نامه به لحاظ منطق با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تفاوتی ندارد و تنها نکته مازاد فرایند واگذاری سهام به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی از طریق شرکت واسط و موقت کارگزاری سهام عدالت است که در مدت کوتاهی تشکیل و سپس با اتمام مأموریت منحل شد. علاوه بر این یک ستاد مرکزی با ریاست رئیس‌جمهور و حضور وزرا و برخی مسئولین دیگر، نقش برنامهریزی و نظارت بر فرایند توزیع سهام عدالت را داشت. قانون سهام عدالت با هدف اعمال امور مربوط به حقوق سهام‌داران در مجامع عمومی شرکت‌های واگذار شده تشکیل شد. در منطق اولیه، قانون باید نقش هماهنگ‌کننده شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی را در سطح ملی بر عهده می‌گرفت و از پراکندگی آرا جلوگیری می‌کرد. با این حال، به فاصله کوتاهی، دولت در مصوباتی تلاش کرد نمایندگی سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر را مجدداً از مسیر دستگاه‌های اجرایی اعمال کنند.

این روند با اعتراض‌های حقوقی و نهادی همراه شد. از یک سو، ماده (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تصریح دارد که واگذاری نباید موجب افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت شود. از سوی دیگر، دولت با این استدلال که تا زمان آزادی کامل سهام، باید خلأ مدیریتی شرکت‌های سرمایه‌پذیر را پر کند، نقش خود را در مجامع و انتخاب مدیران استمرار داد. در نتیجه، شکل‌گیری ابهام مستمر درباره این پرسش بود که نماینده واقعی سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر چه کسی است: دولت، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، قانون، یا سهام‌داران مستقیم و غیرمستقیم؟

در سال‌های بعد، اصلاحات آیین‌نامه‌ای موجب شد که اختیار اعمال حقوق سهام‌داران در مجامع عمومی شرکت‌های سرمایه‌پذیر عملاً تا مقاطعی در اختیار دولت قرار گیرد و نقش قانون و شرکت‌های استانی تضعیف شود. این موضوع از منظر حکمرانی سهام عدالت دو پیامد داشت: نخست، سهام‌داران عدالت از امکان اعمال مؤثر حقوق مالکانه خود فاصله گرفتند؛ دوم، شرکت‌های سرمایه‌پذیر در وضعیتی قرار گرفتند که بخشی از سهام آنها به مردم واگذار شده، اما اعمال مدیریت آن همچنان در مدار دولت باقی مانده است. این همان نقطه‌ای است که باید در الگوی پیشنهادی به‌صورت دقیق اصلاح شود.

سایر موارد مانند سطوح تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مانند قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است. تحلیل این

آیین نامه را براساس مهم ترین اهداف سهام عدالت یعنی عدالت و مردمی سازی انجام می دهیم:

✓ عدالت در ساختار سهام عدالت

عدالت در این آیین نامه یکی از ستون های اصلی و با معنای عدالت توزیعی و تمرکز دایی از ثروت و اقتصاد ملی تفسیر شده است. نقاط قوت و ضعف آیین نامه در نیل به عدالت عبارت اند از:

- **تأکید بر دهک های پایین:** در ماده (۱)، «مشمولین طرح» به صراحت «دو دهک پایین در آمدی» تعریف شده اند. این هدف گیری، نشان از اراده توزیع ثروت بین محرومان دارد.
- **تخفیف ۵۰ درصدی واقساط بلندمدت:** ماده (۱۱)، دریافت سهام را با «۵۰ درصد تخفیف» و «اقساط حداکثر ۱۰ ساله بدون سود» پیش بینی کرده که امکان مشارکت کم درآمد ها را فراهم می کند.
- **توزیع استانی:** وجود «ستادهای استانی» (ماده (۶)) و «شرکت سرمایه گذاری استانی» (ماده (۸)) نشان می دهد که توزیع ثروت باید متناسب با جمعیت هر استان باشد و به نوعی به عدالت منطقه ای نیز توجه دارد.
- **خطر ایجاد بی عدالتی جدید:** در ماده (۹)، «حداکثر ۵ نفر» در هر خانوار در نظر گرفته شده است. این قاعده ممکن است برای خانوارهای پر جمعیت که عمدتاً در دهک های پایین تر هستند، نوعی ناعدالتی ایجاد کند، زیرا سرانه سهام کمتری نسبت به خانوارهای کم جمعیت تر دریافت می کنند. این الگو مخالف با سیاست های افزایش جمعیت بود که حکمرانان سال ها بعد به اشتباه بودن آن پی بردند و ضرورت اصلاح آن وجود دارد.

✓ مردمی سازی در ساختار سهام عدالت

مردمی سازی در این سند به معنای کاهش تصدی گری دولت و انتقال مالکیت به بخش تعاون (به عنوان نهادی مردمی) است. مهم ترین مزایای این آیین نامه در مردمی سازی به شرح زیر است:

- **قالب تعاونی:** استفاده از «شرکت های تعاونی عدالت شهرستانی» (ماده (۱)) به عنوان پایه ترین رکن، یک انتخاب هوشمندانه است. این قالب، ذاتاً مشارکتی، دموکراتیک و مردمی است (یک نفر، یک رأی) و در سطح نسبتاً کوچک شهرستان امکان مشارکت واقعی مردم را فراهم می کند.
- **واگذاری مدیریت به استان ها:** ایجاد «ستادهای استانی» و «شرکت های سرمایه گذاری استانی» نشان می دهد که تصمیم گیری های مربوط به سرمایه گذاری و مدیریت سهام، تا حدی به سطح استان ها منتقل شده و در کنار منع دولت از تصدی گری امکان کنش واقعی مردم فراهم می شود.

جدول ۳. آیین نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون

شماره ماده آیین نامه	محتوای ماده آیین نامه	توضیحات
(۱)	این ماده به تعریف اصطلاحات به کار رفته در آیین نامه اشاره دارد.	مفاهیم اصلی ساختار سهام عدالت در آیین نامه تعریف شده اند. نکته مهم تصریح تشکیل شرکت سرمایه گذاری استانی توسط تعاونی هاست.
(۲) تا (۶)	وزارت اقتصاد به عنوان راهبر قوانین حوزه سهام عدالت شناخته شده و ستادی مرکزی با حضور رئیس جمهور برای نظارت و هماهنگی در این ساختار تشکیل شده است.	حضور ارکان مهم دولت برای عملیاتی شدن ساختار سهام عدالت نشان از اهمیت این ساختار در اقتصاد ایران دارد.
(۷)	ستاد مرکزی مکلف شده تا پایان سال ۱۳۸۵ مرحله نخست سهام عدالت را عملیاتی کند.	فرایند تصمیم ها در سال های ابتدایی تشکیل سهام عدالت نشان از ضرورت و فوریت این ساختار برای اقتصاد کشور دارد.
(۸)	میزان واگذاری به شرکت های سرمایه گذاری استانی متناسب با تعداد نفرات عضو تعاونی در نظر گرفته شده است.	با این رویکرد استان های پر جمعیت و محروم تر به نسبت حضور ۶ دهک دریافت بیشتری نسبت به سهام عدالت خواهند داشت.
(۹)	حداکثر تعداد سهام برای هر خانواده ۵ نفر در نظر گرفته شده است و برای نفرات بیشتر سهامی داده نمی شود.	این سیاست با رویکردهای افزایش جمعیت کشور در تعارض بوده است؛ موضوعی که حکمرانی کشور چند سال پس از این آیین نامه متوجه آن شد.



شماره ماده آیین‌نامه	محتوای ماده آیین‌نامه	توضیحات
(۱۰)	نحوه قیمت‌گذاری شرکت‌های سرمایه‌پذیر در بورس مشخص می‌شود.	این ماده به منظور شفافیت در واگذاری و نحوه قیمت‌گذاری تنظیم شده است.
(۱۱)	این ماده به تسویه حساب سهام پس از دوره پرداخت تقسیمی توسط سازمان خصوصی‌سازی اختصاص دارد.	این ماده به منظور کنشگری فوری شرکت‌های سرمایه‌گذاری به نسبت سهام آزاد شده اشاره دارد.
(۱۲)	در این ماده تصریح می‌شود که برای تداوم فعالیت شرکت‌های سرمایه‌پذیر و واگذار شده، ۲۰ درصد از سهام به طور بلوکی باید در اختیار دولت باشد.	این ماده مطابق فرایندهای متداول اقتصاد ایران، نظارت دولت را مبتنی بر مالکیت و مدیریت هم‌زمان می‌بیند.

مأخذ: همان.

۲-۲. عدول از قوانین؛ نقطه ثقل چالش‌های سهام عدالت

طرح سهام عدالت با مدلی مبتنی بر تعاونی آغاز شد تا مالکیت جمعی و مدیریت مشارکتی را ترویج کند؛ اما به دلیل عدول از قوانین، چالش‌های اجرایی، عدم شفافیت و ضعف نهادهای متولی، این مدل با چالش و توقف عملکرد مواجه شد. متناسب با این چالش، تاریخچه سهام عدالت را می‌توان به سه مرحله اصلی تقسیم کرد که در هر کدام، نقش تعاونی‌ها و مقررات دستخوش تغییرات اساسی شده است.

۲-۲-۱. مرحله اول: آغاز و توزیع (۱۳۸۹-۱۳۸۵) - مدل تعاونی‌های سهام عدالت

در این مرحله، هسته مرکزی اجرای طرح، تعاونی‌ها بودند.

الف) تشکیل تعاونی‌ها

برای اجرای این طرح، شرکت تعاونی سهام عدالت در هر استان تشکیل شد. این تعاونی‌ها متشکل از تمامی افرادی بودند که واجد شرایط دریافت سهام عدالت تشخیص داده می‌شدند. در واقع، هر فرد به عنوان «عضو» تعاونی استان خود محسوب می‌شد. در سال‌های ابتدایی نام‌نویسی، توزیع برگه سهام و رسیدگی به امور اعضای تعاونی بر عهده تعاونی‌ها بود که با هزینه کم و همکاری بالای مردم در حجمی بسیار وسیع (۴۹ میلیون نفر) صورت گرفت.

ب) فرایند توزیع

دولت ۴۰ درصد از سهام ۴۹ شرکت بزرگ دولتی (مانند مخابرات، بانک‌ها، پتروشیمی، فولاد و ...) را در «صندوق سهام عدالت» قرار داد. سهام این صندوق به نسبت بین تعاونی‌های استان‌ها توزیع شد. سپس تعاونی‌های استانی، سهام تخصیص یافته را بین اعضای خود (خانوارهای واجد شرایط) تقسیم کردند. در این مرحله، سهام به صورت غیر منقول و تحت مدیریت تعاونی بود.

ج) نقش تعاونی‌ها در این مرحله

تعاونی‌ها به نمایندگی از اعضا، مالک و مدیر سهام بودند. آنها در مجامع شرکت‌های استانی حاضر می‌شدند و بر عملکرد شرکت‌ها نظارت داشتند. البته در این بازه مانند سایر بازه‌های زمانی، تعاونی‌ها در فرایند دریافت، سرمایه‌گذاری و توزیع سود نقدی حضور نداشتند و سازمان خصوصی‌سازی سود نقدی سهام عدالت را بین افراد توزیع می‌کرد و مجمع شرکت سرمایه‌گذاری استانی سود سهام خود را در اختیار نداشت. در این وضعیت، حفظ مالکیت و بهره‌مندی از مزایای بلندمدت سهام عدالت حفظ می‌شد زیرا امکان فروش سهام توسط افراد وجود نداشت و مالکیت جمعی از طریق تعاونی حفظ شده بود.

۲-۲-۲. مرحله دوم: بلا تکلیفی و شکل‌گیری مشکلات (۱۳۹۹-۱۳۸۹) - افول نقش تعاونی‌ها

این دوره با چالش‌های متعددی همراه بود که به کمرنگ شدن نقش تعاونی‌ها منجر شد. در واقع در این دوره عملاً فعالیت خاصی نسبت به سهام عدالت چه مثبت و چه منفی صورت نگرفت و می‌توان از آن با عنوان دوره رکود سهام عدالت یاد کرد. مهم‌ترین چالش‌های این دوره به شرح زیر بودند:

- **شفافیت پایین:** عملکرد تعاونی‌ها و ظرفیت‌های بالقوه سود شرکت‌ها به طور شفاف به مردم اعلام نمی‌شد و در نتیجه مردم اطمینان به مشارکت در ساختار سهام عدالت و تعاونی‌ها نداشتند.

● **تحویل دفترچه‌های سهام بدون برنامه مشخص بعدی:** سهام در قالب عضویت در تعاونی به مردم داده شد، اما عملاً هیچ برنامه‌ای برای مدیریت و مولد کردن سهام و سود آن وجود نداشت.

● **مشارکت پایین:** بسیاری از مردم از امکان‌های بالقوه سهام عدالت مطلع نبودند و دولت و ساختار سهام عدالت در بسیج عمومی مردم برای مشارکت در اقتصاد کشور عملکرد مناسبی نداشتند. نتیجه آن شد که مردم در کمی از منافع خود از این سهام نداشتند و این طرح را بیشتر یک اقدام نمادین می‌دیدند؛ لذا تعاونی‌ها از ساختار مردمی خود فاصله گرفتند.

در این دوره، مقررات تغییر چندانی نکرد، اما اجرای ناقص مقررات و توقف در فرایندها باعث ایجاد ناامیدی نسبت به تحقق اهداف قانون سهام عدالت شد. هر چند اطلاع پایین جامعه از ظرفیت‌های سهام عدالت، مطالبه‌گری و اعتراضات را در پی نداشت.

۲-۲-۳. مرحله سوم: تحول اساسی با آزادسازی سهام عدالت (۱۳۹۹ به بعد) - تغییر مدل به مالکیت فردی و تصدی‌گری دولت
این مرحله نقطه عطف تاریخچه سهام عدالت بود که در دولت دوازدهم اتفاق افتاد. در این مرحله و با اصرار دولت و مصوبه شورای عالی بورس، برخلاف قوانین پیشین، مدل تعاونی عملاً کنار گذاشته شد و مالکیت فردی جایگزین آن شد. با آزادسازی سهام عدالت در سال ۱۳۹۹، دو روش مستقیم و غیرمستقیم پیش‌روی مشمولان قرار گرفت. در روش مستقیم، افراد به مالک مستقیم بخشی از سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر تبدیل شدند و در روش غیرمستقیم، مالکیت از مسیر شرکت سرمایه‌گذاری استانی استمرار یافت. این دوگانگی، وضعیت حقوقی و اجرایی سهام عدالت را پیچیده‌تر کرده؛ زیرا بخشی از سهام‌داران در ساختار استانی باقی مانده‌اند و بخشی دیگر از آن خارج شده‌اند، اما امکان معامله و اعمال حقوق آنان نیز به‌طور کامل تعیین تکلیف نشده است.

در عین حال مجلس و دیوان عدالت اداری نیز به دلیل اختلاف در تفسیر از قانون این مصوبه را ملغی نکردند. همچنین مصلحت‌ماندگاری مردم در ساختار سهام عدالت و بهره‌مندی از مزایای بلندمدت سهام مدنظر قرار نگرفت. مهم‌ترین اتفاقات این دوره به شرح زیر است:

● **تصویب آیین‌نامه اجرایی آزادسازی سهام عدالت:** شورای عالی بورس در سال ۱۳۹۹ آیین‌نامه جدیدی تصویب کرد که براساس آن، سهام عدالت قابل نقل و انتقال شد و مردم مستقیماً صاحب شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی شدند و تعاونی‌ها کنار زده شدند. امری که خلاف تمام قوانین اصلی این حوزه بود. در این باره شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به‌عنوان ناظر و تنظیم‌گر قانون اصلی این حوزه یعنی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) با این موضوع مقابله نکرد. البته ورود شورای عالی بورس مبتنی بر تفسیری از اختیاراتی بود که رهبر شهید (ره) به این شورا در اردیبهشت ۱۳۹۹ داده بود که همواره محل اختلاف بوده که آیا اختیارات شورای عالی بورس در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) بوده یا فراتر از آن هم ممکن است. ابهام دیگر این بود که آیا شورای عالی بورس مطابق ابلاغیه آزادسازی رهبر معظم انقلاب، مسئول تدوین مقررات صرفاً برای مدل مستقیم است یا تمام مقررات این حوزه را می‌تواند تدوین کند؟

● **انتقال مالکیت به مردم:** به مردم این اختیار داده شد تا بتوانند با انتخاب روش مستقیم از تعاونی خارج شده، سهام خود را در بورس عرضه کرده و بفروشند. در حالی که نحوه خروج از تعاونی مطابق قوانین باید با توجه به عدم ضرر و زیان تعاونی باشد و مجمع نسبت به سهام فرد متقاضی خروج و نحوه فروش آن تصمیم بگیرد.^۱ با این حال، باز هم اکثریت مردم در ساختار سهام عدالت باقی ماندند و ۱۹ میلیون از ۴۹ میلیون نفر مدل مستقیم (خروج از تعاونی و عضویت مستقیم در شرکت سرمایه‌گذاری استانی) را انتخاب کردند.

● **ثبت اطلاعات در سامانه سجام:** مردم برای مالکیت مستقیم و خروج در تعاونی‌ها در سامانه سجام ثبت‌نام کرده و اطلاعات حساب بورسی خود را تکمیل کردند تا سهام را بفروشند اما در عمل این فروش ناکام ماند و تنها در حدود ۳۰۰ هزار نفر مبادرت به فروش سهم خود کردند.

● **تضعیف تعاونی‌ها:** با انتقال سهام به نام افراد، دلیل وجودی تعاونی‌های سهام عدالت از بین رفت. آنها دیگر مالک شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نبودند و نقش مدیریتی نیز نداشتند. این تعاونی‌ها عملاً از مسیر فعالیت خارج شدند و امکان تشکیل یابی مردم و نمایندگی تعاونی‌ها از مردم تضعیف شد.

● **تصدی دولت بر شرکت‌های سرمایه‌پذیر:** کانون شرکت‌های سهام عدالت به تدریج کم‌رنگ‌تر شد و دولت روز به روز تصدی خود بر صندلی هیئت‌مدیره شرکت‌های سرمایه‌پذیر را بیشتر کرد. موضوعی که این روزها با مخالفت جدی مجلس و دیوان محاسبات روبه‌رو شده، اما دولت نسبت به این مخالفت هنوز واکنشی نشان نداده است. دیوان محاسبات در شهریورماه ۱۴۰۴ در نامه‌ای به وزیر اقتصاد، سازمان

۱. مواد (۱۲) و (۱۵) قانون بخش تعاون مصوب ۱۳۷۰.



خصوصی‌سازی و سازمان بورس با اشاره به مغایرت‌های صریح در برگزاری مجامع و تعیین ارکان مدیریتی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت، بر لزوم توقف فوری این اقدام‌ها خلاف قانون تأکید کرد [۴].

در واقع قانون مدلی طراحی کرده بود که مردم را از طریق نهادهای تجاری قدرتمند (شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی) به بازیگران مؤثر در اقتصاد تبدیل کند. اما در عمل، با «آزادسازی» و قابل فروش کردن سهام و کنار زدن تعاونی‌ها از ساختار سهام عدالت، این مدل جمعی از بین می‌رود و به مالکیت فردی خرد تبدیل می‌شود. این تغییر چند پیامد اجتماعی دارد:

- **از دست دادن قدرت چانه‌زنی:** یک فرد با چند سهم ناچیز، هیچ قدرتی در مقابل مدیریت بزرگ یک شرکت ندارد.
- **خطر فروش اجباری:** افراد کم‌درآمد، به دلیل مشکلات معیشتی، ممکن است مجبور به فروش سهام خود با قیمت نازل شوند که این دقیقاً خلاف هدف «توزیع ثروت پایدار» است و می‌تواند به تمرکز مجدد ثروت در دستان گروه‌های خاص منجر شود.
- **کم‌رنگ شدن بعد تعاونی:** این تغییر، روحیه همکاری و مشارکت جمعی که در قانون اولیه دیده می‌شد را تضعیف کرد و بر فردگرایی اقتصادی تأکید گذاشت.

- **از بین رفتن مواهب طولانی‌مدت سهام عدالت:** فعالیت شرکت‌های تعاونی و سرمایه‌گذاری استانی می‌تواند با سرمایه‌گذاری مجدد سود اولیه و دریافت تسهیلات و پروژه‌های ملی، سودی مضاعف نصیب مردم کند که باز بین رفتن ساختار و فروش سهام از بین می‌رود.
- **تضعیف مردمی‌سازی اقتصاد:** حضور نمایندگان دولتی در شرکت‌های سرمایه‌پذیر، اصل مردمی‌سازی اقتصاد و نظارت و افزایش کارآمدی آنها را از بین می‌برد. همچنین امکان خرید سهام توسط سرمایه‌داران بزرگ و تشکیل مجامع شرکت‌های استانی با مدیریت ایشان، سد بزرگی بر سر راه مردمی‌سازی اقتصاد بود.

فاصله زیاد بین وعده قانون (عدالت، مشارکت، توانمندسازی) و واقعیت اجرا (عدم شفافیت، مدیریت دولتی ادامه‌دار، توزیع نامنظم سود) به فرسایش سرمایه اجتماعی و کاهش اعتماد مردم به این طرح انجامید. بسیاری از مردم، سهام عدالت را نه یک دارایی ارزشمند، بلکه یک طرح معمولی با پرداخت سودهای ناچیز در سال می‌دانند. عملاً با توقف فرایند فروش سهام در سال ۱۳۹۹ و ابهامات و اشکالات طرح‌شده، سهام عدالت در یک وضعیت پیچیده متوقف شد و شرکت سپرده‌گذاری مرکزی از آن سال به بعد متولی جمع‌آوری و توزیع سود نقدی به مردم شد.

۲-۳. مسئله نمایندگی سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر

نمایندگی سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر از ابتدا یکی از مسائل اصلی طرح بوده است. در سال‌های نخست، قراردادهای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سهام عدالت میان شرکت کارگزاری سهام عدالت و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی منعقد می‌شد و شرکت کارگزاری سهام عدالت، که در عمل تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی بود، نماینده مشمولان را برای حضور در مجامع و اعمال حق رأی معرفی می‌کرد. به این ترتیب، در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ نماینده دولت به عنوان نماینده مشمولان در مجامع شرکت‌های سرمایه‌پذیر حاضر می‌شد. پس از تصویب آیین‌نامه اجرایی سهام عدالت در سال ۱۳۸۸ و انحلال شرکت کارگزاری سهام عدالت، قانون سهام عدالت با هدف اعمال امور مربوط به حقوق سهام‌داران در مجامع عمومی شرکت‌های واگذار شده تشکیل شد. در منطق اولیه، قانون باید نقش هماهنگ‌کننده شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی را در سطح ملی بر عهده می‌گرفت و از پراکندگی آرا جلوگیری می‌کرد. با این حال، به فاصله کوتاهی، دولت در مصوباتی تلاش کرد نمایندگی سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر را مجدداً از مسیر دستگاه‌های اجرایی اعمال کند.

این روند با اعتراض‌های حقوقی و نهادی همراه شد. از یک سو، ماده (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تصریح دارد که واگذاری نباید موجب افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت شود. از سوی دیگر، دولت با این استدلال که تا زمان آزادسازی کامل سهام، باید خلأ مدیریتی شرکت‌های سرمایه‌پذیر را پر کند، نقش خود را در مجامع و انتخاب مدیران استمرار داد. نتیجه این وضعیت، شکل‌گیری ابهام مستمر درباره این پرسش بود که نماینده واقعی سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر چه کسی است: دولت، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، قانون، یا سهام‌داران مستقیم و غیرمستقیم؟

در سال‌های بعد، اصلاحات آیین‌نامه‌ای موجب شد که اختیار اعمال حقوق سهام‌داران در مجامع عمومی شرکت‌های سرمایه‌پذیر عملاً تا مقطعی در اختیار دولت قرار گیرد و نقش قانون و شرکت‌های استانی تضعیف شود. این موضوع از منظر حکمرانی سهام عدالت دو پیامد داشت:

نخست، سهام‌داران عدالت از امکان اعمال مؤثر حقوق مالکانه خود فاصله گرفتند؛ دوم، شرکت‌های سرمایه‌پذیر در وضعیتی قرار گرفتند که بخشی از سهام آنها به مردم واگذار شده، اما اعمال مدیریت آن همچنان در مدار دولت باقی مانده است.

۲-۴. مسئله آزادسازی سهام عدالت

آزادسازی معاملات سهام عدالت از منظر بازار سرمایه حساسیت بالایی دارد. بخش قابل توجهی از سهام شرکت‌های بزرگ در اختیار سهام‌داران عمده بوده و میزان سهام شناور آزاد در بسیاری از نمادها محدود است. ورود دفعی حجم بزرگی از سهام عدالت به بازار می‌تواند نسبت سهام شناور را به‌صورت ناگهانی افزایش دهد و بر قیمت‌ها، نقدشوندگی، رفتار سهام‌داران و ثبات بازار اثر بگذارد.

بخش مهمی از مشمولان سهام عدالت از دهک‌های پایین درآمدی هستند و ممکن است به دلیل نیازهای معیشتی، در صورت فراهم شدن امکان فروش، اقدام به فروش فوری کنند. اگر این فروش‌ها بدون برنامه زمانی، محدودیت عرضه، بازارگردانی و اطلاع‌رسانی کافی انجام شود، فشار فروش می‌تواند به کاهش قیمت سهام و در نتیجه کاهش ارزش دارایی خود مشمولان منجر شود. بدین ترتیب، آزادسازی شتاب‌زده ممکن است برخلاف هدف حمایتی طرح عمل کند.

همچنین آزادسازی بدون توجه به ارزش مدیریتی سهام می‌تواند موجب از بین رفتن صرف کنترل شود. هنگامی که یک بلوک بزرگ سهام به سهم‌های خرد تقسیم می‌شود، قدرت مدیریتی آن کاهش می‌یابد و سهام‌داران عمده یا سرمایه‌گذاران بزرگ ممکن است به تدریج این سهام را در بازار جمع‌آوری کنند. در چنین وضعیتی، دارایی که می‌توانست ابزار نظارت مردمی و مشارکت در حکمرانی بنگاه باشد، به دارایی پراکنده و فاقد قدرت تبدیل می‌شود.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طرح سهام عدالت که از سال ۱۳۸۵ در ایران به اجرا درآمد، با هدف توزیع عادلانه ثروت، گسترش مالکیت عمومی و افزایش مشارکت اقتصادی مردم طراحی شده بود. مطابق مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، این طرح با سازوکاری سه‌لایه‌ای پیش‌بینی شد تا از طریق واگذاری بخشی از سهام شرکت‌های دولتی به اقشار کم‌درآمد، اهداف عدالت‌محور محقق شود. جدول زیر نشان می‌دهد که اهداف این قانون چه بود و با اقدام‌های غلط و غیرقانونی چگونه با انسداد روبه‌رو شده است.

جدول ۴. بررسی قوانین و مقررات مرتبط با سهام عدالت

شماره ماده قانونی	خلاصه ماده قانونی	توضیحات	نتیجه قانون
(۳۴)	واگذاری ۴۰ درصد از ارزش بنگاه‌های قابل واگذاری به ۶ دهک پایین جامعه از محل سود سهام طی ده سال با تخفیف ۵۰ درصدی برای ۲ دهک پایین.	این ماده با هدف کاهش فاصله طبقاتی تنظیم شده و با قید پرداخت از محل سود سهام، قرارداد بیع و نه هبه منعقد شده که محکم‌تر است.	از ۴۹ شرکت واگذار شده، ۱۳ شرکت غیر بورسی نیز واگذار شد. همچنین افرادی از ۶ دهک نخست این سهام را دریافت نکردند. تخفیف نیز برای همه لحاظ نشد.
(۳۵)	تشکیل تعاونی‌های شهرستانی و شرکت سرمایه‌گذاری استانی با سهام‌داری تعاونی‌ها.	این ماده با هدف ساختارمند شدن سهام عدالت برای ایجاد امکان کنش اقتصادی است تا ماهیت سهام عدالت را از ماهیت یارانه‌ای به ماهیت کنشگری اقتصادی تغییر دهد.	با تصویب آیین‌نامه اجرایی آزادسازی سهام عدالت در سال ۱۳۹۹ عملاً تعاونی‌ها از مالکیت شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی کنار گذاشته شدند.



شماره ماده قانونی	خلاصه ماده قانونی	توضیحات	نتیجه قانون
(۳۶)	واگذاری سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تا مردم به واسطه آنها صاحب سهام شوند.	این ماده باعث می‌شود تا خروج از ساختار سهام عدالت به راحتی میسر نشود و سرمایه‌های پراکنده مردمی را در قالب شرکتی متمرکز همسو و قدرتمند کند.	با اصرار بر آزادسازی سهام عدالت عملاً راه خروج از ساختار سهام عدالت توسط دولت تسهیل شد.
(۳۷)	آزادشدن سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به نسبت پرداخت قیمت آن طی هر سال.	این ماده با هدف آن نوشته شده که کنشگری اقتصادی مردم منوط به آزادسازی کامل سهام عدالت نباشد و از همان سال نخست ساختار سهام عدالت شکل بگیرد.	آزادسازی سهام به نسبت پرداخت قیمت صورت نگرفت.
(۳۸)	نحوه واگذاری شرکت‌ها به مردم نباید به‌نحوی باشد که موجب تداوم مالکیت یا مدیریت آنها باشد. مصوبات و آیین‌نامه‌های این حوزه باید به تأیید مجلس شورای اسلامی برسد.	این ماده با این هدف نوشته شد که دولت با بهانه‌های مختلف به تصدی خود در بنگاه‌ها ادامه ندهد و مردمی‌سازی واقعی رخ بدهد.	عملاً با تشکیل شورایی دولتی، انتخاب هیئت‌مدیره شرکت‌های سرمایه‌پذیر در دستان دولت قرار گرفت. علی‌رغم حضور شورای عالی بورس به‌جای شورای عالی اصل (۴۴) مسئله ارسال مصوبات حوزه سهام عدالت به مجلس به قوت خود باقی است.

مأخذ: همان.

سهام عدالت یکی از بزرگ‌ترین طرح‌های اقتصادی ایران است که با هدف توزیع عادلانه ثروت و کاهش فقر طراحی شد. این طرح با توزیع سهام شرکت‌های دولتی میان اقشار کم‌درآمد، تلاش کرده تا عدالت اقتصادی را در یک ساختار کامل از مشارکت مردمی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، نظارت و اجرا محقق کند. اما به دلایل مختلف سیاسی و اقتصادی و اجرایی، این طرح با چالش‌های عدیده‌ای روبه‌رو شد. این طرح در عمل به دلیل عدم اجرای کامل سازوکارهای قانونی، از مسیر اصلی خود منحرف شد و صرفاً به واگذاری دارایی و توزیع سود سهام محدود ماند. در نتیجه، اهداف اولیه همچون توانمندسازی اقتصادی مردم و مشارکت فعال در فرایند تولید و مدیریت اقتصادی، محقق نشد. این ناکامی موجب شکل‌گیری چالش‌های جدی شد؛ از یک سو فشارهایی برای آزادسازی سهام به وجود آمد و از سوی دیگر مقاومت‌هایی با این امید که بتوان طرح را به اهداف اولیه‌اش بازگرداند، شکل گرفت. اکنون با گذشت بیش از یک دهه و با توجه به شرایط اقتصادی دشوار مردم، نقش قابل توجه سهام عدالت در اقتصاد کشور، و آثار آن بر بازار سرمایه، بیش از هر زمان دیگری نیاز به بازنگری و اصلاح ساختاری در این طرح احساس می‌شود. ارزش تقریبی ۲۰۰ همتی این سهام و حضور حدود ۵۰ میلیون نفر، نشان‌دهنده ظرفیت عظیمی است که می‌توان آن را در مسیر پیشرفت کشور به کار گرفت. گزارش حاضر پس از برشمردن مهم‌ترین چالش‌های اجرای سهام عدالت پیشنهادهایی برای احیای آن ارائه می‌کند که مهم‌ترین آن بازگشت به قانون است. پیشنهادهای این گزارش در سه بخش مطرح می‌شود: نخست اصول کلی برای احیای سهام عدالت که از ابلاغیه‌ها، قوانین و مقررات بالادستی گرفته شده و سپس مبتنی بر این اصول راهکاری اجرایی برای احیای سهام عدالت در نظر گرفته شده است. در نهایت نیز برای تشکیل تعاونی‌های شهرستانی به صورت فعال و مردمی راهکارهایی در نظر گرفته شده است.

۱-۳. اصول کلی احیای سهام عدالت

۱.۱. جلوگیری از تفوق دولت و دولتی‌شدن مدیریت و مالکیت سهام عدالت

سهام عدالت اساساً برای توسعه اقتصاد مردمی و دخیل کردن مردم در زیست‌بوم اقتصادی کشور است. در ساختار سهام عدالت مردم از تصمیم‌گیری در هیئت‌مدیره شرکت‌های بزرگ تا نظارت بر فرایندهای شرکت‌ها و کنشگری اقتصادی از محل سود سهام و تسهیلات و ... می‌توانند حضور فعال داشته باشند. در شرایط فعلی با بسته شدن نمادهای شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تضعیف این ساختار، عملاً انتخاب هیئت‌مدیره شرکت‌های عرضه شده در اختیار دولت است؛ لذا مردم امکان تصمیم‌گیری و نظارت بر آنها را ندارند. همچنین سود سهام عدالت مستقیماً به حساب مردم واریز می‌شود و امکان کنشگری اقتصادی کلان از آنها گرفته می‌شود.

۲- جلوگیری از تفوق سرمایه‌داران بزرگ و تسلط آنها بر مالکیت و مدیریت سهام عدالت

نخستین آیین‌نامه مربوط به تعاون با عنوان «آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» در سال ۱۳۸۴ وضع شد. چنانچه مشخص است توسعه بخش تعاون مدل و راهکار اجرایی کردن سهام عدالت دانسته شده است. در مدل تعاونی، برخلاف بخش خصوصی، افراد، آرا و سهامی مشابه دارند تا از تفوق سرمایه بر انسان جلوگیری شود. بدین ترتیب اگر در مدل‌های احیای سهام عدالت، سرمایه‌گذاران بزرگ بر ساختار سهام عدالت به وسیله خرید سهام کنترلی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تفوق پیدا کنند، نقض غرض در ساختار سهام عدالت خواهد شد.

۳- باقی‌ماندن مردم در ساختار سهام عدالت و جلوگیری از خروج آنها و نقد شدن سهام

یکی از موضوعات پرتکرار پیرامون سهام عدالت، امکان فروش سهام توسط مردم بوده است. مالکیت مردم بدین معنا بوده که اختیار فروش ملک نیز با مردم است. این موضوع در جای خود حتماً درست است، اما قید خوردن مالکیت، آن هم مالکیتی که به مردم هبه شده منافاتی با اصول مالکیت ندارد. هدف از سهام عدالت، اهدای مقداری پول به مردم نبوده است. با ارائه سهام بهترین شرکت‌های دولتی و سود قابل توجه این شرکت‌ها، سیاستگذار به اهداف بلندمدت‌تری مانند تصمیم‌گیری مردم در اقتصاد و سرمایه‌گذاری مجدد سود و ... فکر می‌کرده است که در بخش‌های پیشین بدان‌ها اشاره شد. لذا فروش سهام توسط مردم آنها را از فواید بلندمدت سهام عدالت محروم می‌کند. لذا می‌توان تا زمان تکمیل چرخه سهام عدالت و مرئی شدن فواید آن برای مردم، فروش سهام را محدود کرد.

۴- بهره‌مندی مردم از مزایای بلندمدت سهام عدالت

در ساختار سهام عدالت حدود ۳۵۰ تعاونی شهرستانی وجود دارد که مردم ۶ دهک پایین آن شهرستان در آن عضو هستند. بدین صورت گسترده‌ترین ساختار اقتصادی کشور با حضور اکثریت مردم طبقات محروم در پیکره جغرافیایی ایران شکل گرفته است. این ساختار با سود نقدی سالیانه ۱۰۰ هزار میلیارد تومان (با قیمت سال ۱۴۰۳) امکان سرمایه‌گذاری و ایجاد ارزش افزوده خوبی دارد. حتی می‌تواند محل مناسب و عادلانه‌ای برای دریافت تسهیلات دولتی از قبیل زمین برای ساخت مسکن، بهره‌برداری از معادن و ... باشد. این مزایای بلندمدت تنها با حفظ ساختار سهام عدالت در اختیار مردم قرار خواهد گرفت.

۵- ایجاد ارزش افزوده در سهام عدالت و کمک به مولدسازی اصل و سود سهام

جمع‌آوری پول‌های خرد برای راه‌اندازی پروژه‌های مالی یکی از مهم‌ترین ابزارهای تأمین مالی در دنیای امروز به حساب می‌آید. بدین صورت که سرمایه‌های خرد که به تنهایی امکان مولد بودن را ندارند، با قرار گرفتن در کنار یکدیگر امکان سرمایه‌گذاری برای پروژه‌ها را دارند. سهام عدالت با سود نقدی بالغ بر ۱۰۰ هزار میلیارد تومان (به مبلغ سال ۱۴۰۳) با خرد کردن این مبلغ (در بسته‌های حدود ۲ میلیون تومانی برای هر فرد در طول یک سال) فرایند عکس تأمین مالی جمعی را انجام می‌دهد. توجه به اصل جلوگیری از خرد شدن سرمایه‌های کلان یکی از اصول احیای سهام عدالت خواهد بود.

۶- توجه به حقوق مالکیت مردم با شکل‌گیری تعاونی‌های فعال

در هر طرح برای سهام عدالت مالکیت مردم و تصمیم‌گیری مردم برای سهامشان باید به عنوان یک اصل پذیرفته شده باشد؛ زیرا منطبق با اصول قانونی کشور است. لذا ایجاد ساختار شبه‌دولتی برای تصمیم‌گیری در خصوص سهام‌داری مردم و سود نقدی سهام کاملاً مردود است. این تصمیمات باید در ساختار تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی آن هم با مشارکت حداکثری مردم صورت پذیرد. نباید تعاونی‌های شهرستانی به محلی برای انحصار عده‌ای تبدیل شود. لذا تعاونی‌ها متناسب با مشارکت مردم شهرستان باید امتیازات و کنشگری در ساختار سهام عدالت را به دست آورند. اما تا رسیدن به این نقطه باید تعاونی‌ها را راهبری کرد و آموزش و فرهنگ‌سازی لازم را در سطح شهرستان انجام داد.

۷- استفاده از ظرفیت‌های بازار سرمایه و بورس

ساختار بازار سرمایه، ساختاری شفاف و به لحاظ اقتصادی کارآمدتر از سایر مدل‌های بازار است. از ابتدای دخیل کردن بورس در ساختار سهام عدالت برای همین شفافیت صورت پذیرفته است. لذا هرگونه سرمایه‌گذاری و مولدسازی سهام عدالت باید از طریق بازار سرمایه صورت پذیرد تا شائبه فساد و رانت به وجود نیاید و رونق بازار سرمایه به رونق اقتصاد کشور نیز کمک کند.

۸- باز طراحی مدل تعاونی‌های شهرستانی بر مبنای تعاونی‌های موفق و به‌روز جهانی با استفاده از ظرفیت‌های پلتفرمی
تعاونی عرصه ظهور و بروز اراده افراد دخیل در تعاونی است و ساختار تصمیم‌گیری در تمام افراد تعاونی توزیع شده است. اگر تعاونی به هر دلیلی در دست عده‌ای منحصر شود، تفاوتی با بخش خصوصی و دولتی نخواهد داشت و مزیت نسبی خود را در کنشگری عمومی از دست می‌دهد. در دنیا برای فعال کردن این ظرفیت و دخیل کردن تمام اعضای تعاونی در بنگاه، از ظرفیت‌های دیجیتالی و شرکت‌های مشاوره‌ای استفاده می‌کند که ضروری است برای تعاونی‌های سهام عدالت نیز فعال شوند.

۲-۳. راهکار اجرایی احیا و ارتقای سهام عدالت

الف) بازگشت به قوانین و نسخ مقررات آیین‌نامه‌ای مخالف با قوانین

چنانچه اشاره شد یکی از مهم‌ترین موانع در فعالیت صحیح ساختار سهام عدالت، وضع آیین‌نامه‌ها و مصوباتی بوده که با قوانین مرتبط با سهام عدالت به‌ویژه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) در تناقض است. این وضعیت در ماه‌های اخیر به اختلافات مجلس و دولت نیز دامن زده؛ در حالی که نظام قانونی ایران راهکار این اختلافات را مشخص کرده و رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری و مجمع تشخیص مصلحت نظام مسئول حراست از سیاست‌های کلی و قوانین دائمی در برابر مصوبات و آیین‌نامه‌ها هستند. لذا تنقیح قوانین و مقررات حوزه سهام عدالت با رعایت موارد مذکور از مهم‌ترین راهکارهای احیای سهام عدالت است. در واقع آیین‌نامه آزدسازی سهام عدالت مصوب سال ۱۳۹۹ باید طبق قوانین اصلی یعنی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) بازنویسی شود. همچنین مطابق تبصره ماده (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، تمام مصوبات این حوزه در دولت باید برای تأیید به مجلس شورای اسلامی ارسال شود.

ب) تشکیل مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با حضور تعاونی‌های شهرستانی

با توجه به حضور ده‌ها میلیون نفر در ساختار سهام عدالت امکان کنشگری مستقیم آنها در تصمیم‌گیری‌ها وجود ندارد و باید در یک ساختار طبقه‌طبقه از حضور و نظر مردم بهره برد. تعاونی‌های شهرستانی به‌عنوان سهام‌دار شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی امکان این کنشگری را برای مردم فراهم می‌کنند.

ج) باز شدن نماد شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس با شناوری ۲۰ درصد (در هر صورت کرسی‌های کنترلی هیئت‌مدیره با تعاونی‌ها باشد)

به‌منظور جلوگیری از تفوق سرمایه‌داران بزرگ و دولتی‌ها بر ساختار سهام عدالت نباید شناوری سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی بیش از ۲۰ درصد باشد و ترکیب سهام‌داری در شرکت‌های سرمایه‌گذاری باید به‌نحوی باشد که سهام کنترلی در اختیار مردم (با اولویت جاماندگان و با تسهیلات دولت) از طریق تعاونی‌های شهرستانی قرار گیرد. البته واگذاری درصد سهام آزاد شده به شرکت‌های تخصصی می‌تواند به راهی برای بهتر اداره کردن شرکت سرمایه‌گذاری استانی و مشارکت در پروژه‌های تولیدی بدل شود.

د) سرمایه‌گذاری در بستر بورس

فروش هر مقدار از شرکت سرمایه‌گذاری در بورس در قالب شرکت پروژه، صندوق پروژه یا خرید سهام شرکت‌های سودده‌تر بورسی صورت پذیرد. بدین صورت هم شفافیت در بستر بورس لحاظ می‌شود و هم توجه اقتصادی پروژه‌ها با نظارت کارشناسان بورس مدنظر قرار می‌گیرد.

ه) اختیار سود نقدی سهام عدالت در دستان شرکت سرمایه‌گذاری استانی

شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با تصویب مجمع می‌توانند سود را به‌صورت نقدی تقسیم کنند یا در شرکت پروژه تصویب شده در بورس سرمایه‌گذاری کنند. بدین صورت اصل مالکیت مردم نسبت به دارایی‌شان لحاظ می‌شود و اتفاقاً اهرمی برای ترغیب مردم به مشارکت و نظارت بر فعالیت‌های شرکت سرمایه‌گذاری استانی می‌شود.

و) مشوق‌های دولتی برای فعال کردن ساختار سهام عدالت در ساختار مطلوب

یکی از راهکارهای تشویق شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی‌های شهرستانی برای فعالیت مطابق اصول گفته شده در این گزارش، ارائه مشوق‌ها و تسهیلات دولتی است. مشوق‌ها و تسهیلاتی که اکنون در اختیار عده‌ای خاص است یا بلامتکلیف مانده می‌تواند در اختیار ۶ دهک پایینی

جامعه از طریق ساختار سهام عدالت قرار گیرد. هیئت دولت می‌تواند آیین‌نامه ارائه تسهیلات به شرکت‌های سرمایه‌گذاری را در قالب اعطای زمین، پروژه‌های سودده استان و ... تصویب و به اجرا برساند. این رویه به تشویق مردم به باقی ماندن در ساختار سهام عدالت نیز منجر می‌شود.

ز) تعیین تکلیف سهام‌داران مستقیم و متوفیان

در سال ۱۳۹۹ بخشی از مردم سهام‌داری مستقیم را انتخاب کردند که اکنون بلامتکلیف باقی مانده‌اند. هم فروش سهامشان به بازار سرمایه لطمه می‌زند و هم باقی ماندن در این شرایط ایشان را از حق قانونی خود محروم می‌کند. پیشنهاد می‌شود پس از ۳ سال از اجرای مدل پیشنهادی این گزارش، سهام‌داران مستقیم دوره برایشان ایجاد شود: نخست امکان بازگشایی سهام مستقیم به صورت سالیانه ۱۰ درصد و دیگر اینکه بازگشت به ساختار سهام عدالت سامان یافته در این گزارش صورت پذیرد، و حتی برای ایجاد سرعت و کارآمدی در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی امکان خروج مستقیم برای همه صاحبان سهام عدالت بعد از ۶ سال از اجرای این مدل، در قالب سالیانه ۱۰ درصد میسر باشد. همچنین وضعیت سهام متوفیان که از سال ۱۳۹۹ در ابهام قرار دارد مطابق مواد (۱۴) و (۱۵) قانون بخش تعاون جمهوری اسلامی ایران (چگونگی ارث بردن سهام در تعاونی‌ها) تعیین تکلیف شود.

ح) مشارکت مردم در تعاونی‌های تعیین‌کننده میزان اختیارات تعاونی‌ها

با این ساز و کار تعاونی‌های شهرستانی از صوری بودن خارج می‌شوند و امکان کنشگری برای آحاد افراد تعاونی‌ها فراهم می‌شود. لذا می‌توان حداقل ۲۰ درصد مشارکت مردم را برای تشکیل مجمع تعاونی‌ها در نظر گرفت و اختیارات و فعالیت‌های تعاونی را منوط به حضور حداقل ۲۰ درصد از اعضای هر تعاونی دانست. در نهایت نیز ایجاد یک پلتفرم رأی‌دهی، تصمیم‌گیری و نظارت مردم در تعاونی‌ها ضروری است تا هم کنشگری مردم را تسهیل کرده و هم شائبه فساد و رانت را کمرنگ کند.

ط) محوریت کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت در تنظیم‌گری ملی

کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری بنا به اساسنامه خود نقشی محوری در تنظیم‌گری ملی سهام عدالت دارد تا نیروها و توان پراکنده میان استان‌ها متمرکز شود. مهم‌ترین امر در این میان انتخاب نماینده سهام عدالت در هیئت‌مدیره شرکت‌های سرمایه‌پذیر است. تفوق نیروهای دولتی در این انتخاب، خلاف هدف مردمی کردن اقتصاد و نظارت مردمی بر شرکت‌های سرمایه‌پذیر است. البته نهادهای دولتی باید با نظارت بر این انتخاب و احراز شایستگی‌ها به کارآمدتر شدن این ساختار کمک کنند، اما تدوین استانداردها با دخالت و تصدی متفاوت است.

۳-۳. مدل فعال‌سازی تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت

مدل فعال‌سازی برای تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت با هدف کنشگری مردم در عرصه مالکیت، تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجراست تا بتوان رشد اقتصادی کشور و عدالت مردم‌پایه را محقق کرد. چهار عنصر آموزش، شبکه‌سازی، پلتفرم و نقشه آمایش برای رسیدن به این اهداف لازم است. به واسطه آموزش، فرهنگ و آگاهی نسبت به تعاون و نقش مردم ایجاد می‌شود. با شبکه‌سازی قدرت پراکنده مردم متمرکز، هم‌جهت و هم‌افزایی می‌شود. با ایجاد پلتفرم، گذار از تعاونی سنتی به تعاونی به‌روز رقم می‌خورد. با ترسیم نقشه آمایش، ظرفیت‌های بالقوه جامعه و کشور برای توسعه فعالیت اقتصادی مردم مشخص می‌شود و دولت را برای نظارت و ساماندهی و تشویق در حوزه سهام عدالت مطلع می‌کند.

۱) آموزش

■ **آگاهی از اقتصاد سیاسی تعاون:** شناخت گام اول حرکت است. درک مردم از ریشه مشکلات یعنی اقتصاد سیاسی عامل حرکت آنها به کنشگری خواهد بود.

■ **تزریق باور به جامعه برای اتکا به خود:** مردمی که ۸ سال با ده‌ها کشور مسلح جهان جنگیدند و یک وجب خاک ندادند، توانایی دارند. گرفتن باور توانایی مردم در حوزه اقتصاد، یکی از عوامل اصلی بقای اقتصاد دولتی و شبه‌دولتی است.

■ **مهارت‌آموزی برای کنش‌های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی:** برای کنشگری، دانش کافی نیست. باید مهارت کنش اقتصادی را به مردم بیاموزیم.



■ **مدل گلوله‌برفی در آموزش:** ظرفیت ما در آموزش محدود است. باید آموزش و انگیزش به نحوی باشد که مردم خود به تکثیر آموزش بپردازند.

مدل آموزش:

- ✓ برگزاری کلاس‌ها و دوره‌های آموزشی در سطح ملی، استانی و شهرستانی؛
- ✓ برگزاری نشست‌های تبیینی با حضور چهره‌های علمی و سیاسی و اجتماعی؛
- ✓ شرکت فعال در رسانه‌ها و ساخت برنامه‌های صوتی و تصویری؛
- ✓ ایجاد تلویزیون اینترنتی سهام عدالت.

۲ شبکه‌سازی

■ **ایجاد انسجام در سطوح مختلف محلی تا شهرستانی؛ لایه‌بندی مردم از پراکندگی تا تمرکز:** مردم در حالت متکثر نیرویی ندارند. باید از سطح محله تا ملی را لایه‌بندی و متشکل کرد که نیروی پراکنده مردم متمرکز شود.

■ **ایجاد پیوندهای قلبی و کاری:** گره زدن قلوب و منافع در شبکه‌سازی باید توأمان باشد. گره زدن صرف قلوب باعث کنش مشترک نمی‌شود. پیوند زدن صرف منافع نیز باعث کنش پایدار و عادلانه نخواهد شد.

■ **ایجاد پشتوانه فرهنگی و اجتماعی و اقتصادی:** امور فرهنگی و اجتماعی و اقتصادی در اقتصاد تعاون باید پایاپای یکدیگر پیش بروند تا تعاونی موفق شود. در شبکه‌سازی باید این سه امر هم‌نشین یکدیگر باشند.

■ **ایجاد همکاری - رقابت میان شهرستان‌ها:** یکی از مسائل و چالش‌های تعاونی در وضعیت فعلی کشور اتکا به صرف همکاری است. این اتکا در شرایط فرهنگی امروز زمینه‌تنبلی و گذاشتن بار خود بر دیگری را فراهم می‌کند. از سوی دیگر چالش اقتصاد خصوصی در شرایط فعلی کشور، اتکای بیش از حد به رقابت است؛ رقابتی که به حذف دیگری منجر می‌شود. تعاونی‌های جدید با بهره‌گیری از هر دو عنصر فضای اجتماعی و اقتصادی مطلوبی در تعاونی‌ها پدید آورده‌اند.

■ **بهینه کردن نقاط مشترک و مدیریت کردن نقاط اختلافی:** در هر شهرستان و استان مسائل قومی و سیاسی و ... می‌تواند اشتراکات و اختلافاتی پدید آورد که تهدید و فرصت هستند. در شبکه‌سازی باید به آنها توجه لازم را داشت.

مدل شبکه‌سازی:

- ✓ یافتن افراد فعال و معتمد و مؤمن به تعاون با اولویت افراد جوان و نخبه؛
- ✓ کمک به فعال‌سازی و شبکه‌سازی با محوریت افراد فعال و تشکیل حلقه‌های میانی؛
- ✓ پیوند زدن آموزش و شبکه‌سازی به یکدیگر؛
- ✓ ایجاد مزیت فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی برای حضور در شبکه؛
- ✓ ایجاد ساختار هر می و لایه به لایه در شبکه.

۳ پلتفرم

■ **تسهیل در روابط تعاونی:** ظرفیت دیجیتال برای تعاونی می‌تواند صرفه‌جویی در وقت، کارآمدی در مشارکت و تسهیل در مشارکت را فراهم آورد.

■ **استفاده از ظرفیت دنیای دیجیتال با حفظ ارکان و فرهنگ تعاونی:** نباید دیجیتالی‌زدن مانع ارتباطات میدانی شود یا عده‌ای عنان امور را در فضای دیجیتالی را به دست گیرند.

■ **کمک در ساخت شبکه اجتماعی:** پلتفرم به شبکه‌سازی مردم کمک کرده و امکان ارتباط مردم با یکدیگر را در ساختار شبکه‌ای فراهم می‌کند.

■ **بستر سازی مشارکت در تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری و تسهیل برای ایفای نقش اجرایی در تعاونی:** تعاونی فعال به حضور

مردم در مجمع خلاصه نمی‌شود. مردم با استفاده از ظرفیت دیجیتال می‌توانند در تصمیم‌گیری‌ها، نظارت بر فرایندهای کاری و مالی تعاونی، مطالبه و ارائه پیشنهادها و داوطلب شدن برای مشارکت در امور مختلف مشارکت کنند.

■ **امکان شبکه‌سازی تعاونی‌ها:** در پلتفرم ظرفیت ارتباط تعاونی‌ها با یکدیگر و زنجیره‌سازی فعالیت‌های آنها فراهم می‌شود. در هند و کره جنوبی، تعاونی‌ها یک شعار مهم دارند: «سود در تشکیل کل زنجیره است». فعالیت‌های تعاونی‌ها با تشکیل زنجیره کارآمدتر می‌شوند.

■ **امکان جذب و تأمین مالی جمعی و خرد:** منابع مالی خرد مردم در ایران به دلایل مختلف داخلی و خارجی به سمت بازارهای غیرمولد رفته است. در صورت بسترسازی درست برای تعاونی‌ها، فعالیت اقتصادی آنها یکی از مقاصد خوب سرمایه‌گذاری می‌شود.

مدل پلتفرم:

- ✓ ساده و قابل استفاده برای عموم جامعه؛
- ✓ بخش رأی‌گیری مجمع؛
- ✓ بخش نظارت بر فرایندهای مالی و اقتصادی؛
- ✓ بخش پیشنهاددهی و مشارکت در تمامی فرایندهای تعاونی؛
- ✓ بخش زنجیره‌سازی در تعاونی‌ها و تشکیل شبکه و هم‌افزایی میان تعاونی‌ها؛
- ✓ بخش مشارکت در سرمایه‌گذاری.

۴ نقشه آمایش

■ **شناسایی ظرفیت‌های مردمی و سرزمینی (فرصت‌ها و تهدیدها):** دارایی تعاونی‌ها و مردم صرفاً سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر نیست؛ بلکه ظرفیت‌های فراوان محلی است که خودشان از همه بهتر به آنها آگاه هستند. دسته‌بندی این ظرفیت‌ها مانند معادن، اقلیم‌های توریست‌پذیر و ... نقش مهمی برای انتخاب فعالیت‌های اقتصاد مردمی خواهد داشت.

■ **شناسایی قوانین و واگذاری‌ها برای تعاونی‌ها در قوانین و برنامه‌های توسعه و مصوبات شهرستانی و ملی:** یکی از چالش‌های واگذاری از بنگاه‌های دولتی گرفته تا امور ملی مانند زمین برای ساخت مسکن، انتخاب افراد شایسته برای کنشگری است. در بسیاری از موارد این توزیع رانت به شکست منجر می‌شود. در صورت فعال‌سازی مردم و تعاونی‌ها با حضور گسترده مردم مستضعف در آنها، ظرفیت خوب و مطمئنی برای دریافت واگذاری‌ها پدید می‌آید.

مدل نقشه آمایش:

- ✓ بررسی و تنقیح قوانین و مقررات مرتبط با واگذاری؛
- ✓ استفاده از ظرفیت شبکه‌های شهرستانی و استانی برای تدوین نقشه آمایش استان؛
- ✓ ادغام زیرساخت آمایشی با پلتفرم.

ساختار اجرا:

اجرای طرح فعال‌سازی تعاونی‌های سهام عدالت باید توسط مردم، گروه‌های مردمی و ساختارهای موجود سهام عدالت یعنی کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری و اتحادیه تعاونی‌ها باشد تا انگیزه لازم برای کار وجود داشته باشد. نظارت این کار باید بر عهده حاکمیت و شورایی متشکل از وزارت اقتصاد، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، نمایندگان مجلس، قوه قضائیه و اتاق تعاون ایران باشد. طرح باید سه گام کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت داشته باشد و در سه فاز یک ساله و دوساله و چهارساله به هدف کامل فعال‌سازی تعاونی‌ها برسد. بالتبع با تشکیل و فعال‌سازی تعاونی‌ها امکان تحقق و عمل به قوانین و متن اصلی گزارش تهیه شده در مرکز پژوهش‌های مجلس میسر می‌شود.

منابع و مأخذ



[۱] مطهری، مرتضی (۱۳۸۱). مسئله ربا و بانک به ضمیمه مسئله بیمه، انتشارات صدرا.

[2] <https://wid.world/data/>.

[۳] حکیمی، محمدرضا (۱۳۷۱). الحیات. ترجمه احمد آرام، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.

[4] <https://tn.ai/3404180>.

عنوان: احیای سهام عدالت در ایران با تمرکز بر ساختار تعاونی



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21736>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

سهام عدالت مبتنی بر تعاون، مهم‌ترین طرح کشور برای مردمی‌سازی اقتصاد کشور است که با تمکین به قوانین می‌تواند نقش مهمی در مردمی‌سازی اقتصاد کشور داشته باشد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir