

چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی با تاکید بر طرح توزیع سهام عدالت

علی کوچکی *

چکیده

بررسی مشکلات و چالش‌های طرح توزیع سهام عدالت به عنوان یکی از روش‌های اجرای اصل ۴۴ ضروری به نظر می‌رسد. با در نظر گرفتن این نکته که آسیب‌شناسی و بررسی چالش‌های خصوصی‌سازی خود بحثی بسیار گسترده است در این نوشتار سعی شده است که تمرکز بیشتر بر روی آسیب‌شناسی طرح سهام عدالت باشد و بررسی آن به عنوان یکی از روش‌های خصوصی‌سازی، هسته اصلی مقاله را تشکیل می‌دهد.

مقاله حاضر به صورت توصیفی تهیه و با هدف بررسی چالش‌ها و الزامات مختص طرح و آسیب‌های مترتب بر آن تدوین گردیده و با موضوعاتی نظیر تعریف عدالت، خصوصی‌سازی و معرفی انواع روش‌های خصوصی‌سازی شروع و به دنبال آن طرح توزیع سهام عدالت، استراتژی‌های واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و چالش‌ها، الزامات و نیازهای ضروری مهم اجرای طرح، بیان گردیده است. در پایان بحث با نتیجه‌گیری پیرامون لزوم توجه به چالش‌ها و با توجه به نتایج حاصل از بررسی‌ها و کنکاش در موانع اجرای طرح سهام عدالت، چند راهکار مختلف که کاربردی‌تر به نظر می‌رسید نیز پیشنهاد گردیده است تا روند اجرای طرح و نحوه آزادسازی و معاملاتی شدن سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در فرابورس و رسیدن به اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله کشور با حضور و مشارکت فراگیر تمام آحاد جامعه، سهل‌تر و مطمئن‌تر صورت پذیرد.

واژه‌های کلیدی: خصوصی‌سازی، رشد اقتصادی، توسعه انسانی، سهام عدالت، چالش‌ها، الزامات

۱- مقدمه

یکی از مباحث مهم در میان سیاست‌گذاران و اقتصاددانان رابطه بین کارایی و رشد اقتصادی و توسعه انسانی و در راستای آن رفع فقر و بی‌عدالتی است. یک عقیده کلی بیانگر این امر است که علت عدم توسعه انسانی و فقر و بی‌عدالتی، غیرکارآمد بودن و رشد اندک اقتصاد است، لذا در صورتی که اقتصادی کارآمد و در حال رشد وجود داشته باشد می‌توان مشکلاتی نظیر فقر و بی‌عدالتی را تا حد مقبولی، حل نمود که سبب افزایش دامنه انتخاب افراد جهت دستیابی به زندگی بهتر و سالم‌تر و نهایتاً توسعه انسانی خواهد شد. لیکن گروه دیگر، تحقق عدالت و توسعه انسانی را صرفاً وابسته به کارایی و رشد اقتصادی نمی‌دانند.

به همین دلیل به دولت‌ها توصیه می‌شود در قالب سیاست‌های اقتصادی مختلط، برای دستیابی به توزیع عادلانه، در اقتصاد دخالت نمایند. لذا برای تحقق عدالت اجتماعی و کاهش تفاوت و شکاف طبقاتی و عدم تمرکز ثروت در دست افراد خاص - که وضعیت ناهنجار و غیرقابل تحملی برای اقتصاد کشورها به وجود می‌آورد - دولت‌ها می‌بایست ساختار مالکیت اقتصادی جامعه را بهبود بخشیده و توسعه متوازن و رشد اقتصادی را پایدار و متداوم سازند.

با توجه به این امر که تضاد طبقاتی، غیرکارآمد بودن اقتصاد و عدم رشد آن و ساختار ناسالم نظام اقتصادی حاکم بر جوامع و وجود روابط غیرمعقول و ظالمانه بین افراد از مهم‌ترین عوامل عدم پیشرفت و توسعه انسانی و عامل فقر سایر افراد جامعه محسوب می‌گردند، لذا نظام اجتماعی و اقتصادی اسلامی با توجه به این موضوع و با عنایت به آثار سوء تمرکز ثروت در دست اغنیا، ساختار و ضوابط ویژه‌ای در مسئله مالکیت مد نظر داشته تا رشد اقتصادی و اجتماعی در جامعه تامین گردد.

۲- بیان مساله

یکی از تدابیر مطروحه در راستای رشد اقتصادی و توسعه انسانی را می‌توان طرح توزیع سهام عدالت دانست که یکی از بزرگ‌ترین برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی بعد از انقلاب اسلامی جهت ایجاد عدالت اقتصادی و اجتماعی است.

اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، تسریع در اجرای خصوصی‌سازی، تغییر مالکیت و مدیریت بخش عمده‌ای از شرکت‌های دولتی، در افق اجرای طرح مدنظر می‌باشد. با عنایت به این که شرکت‌های دولتی درصد قابل توجهی از تولید ناخالص داخلی ایران را در دست دارند، هرگونه نوسان در عملکرد شرکت‌های مذکور، کل اقتصاد کشور را شدیداً تحت تاثیر قرار می‌دهد. از سوی دیگر اقشار مختلف جامعه از نتایج اجرای این طرح متاثر خواهند شد. برداشتن گام‌هایی در جهت ایجاد عدالت اجتماعی و اقتصادی و توسعه انسانی و در عین حال رشد اقتصادی متوازن و رشد فرهنگ سرمایه‌گذاری از مهم‌ترین اهداف طرح بوده که بیانگر اهمیت بسیار بالای این طرح می‌باشد.

در این میان برای اجرای طرح مذکور، مجریان امر، با چالش‌ها و موانعی مواجه خواهند بود که این

چالش‌ها در حین اجرا و پس از اجرا گریبانگیر طرح خواهد بود، لذا الزامات و نیازهای طرح باید شناسایی شده تا بتوان در هر مرحله با توجه به ضرورت‌های موجود اقدام به تصمیم‌گیری و اجرای هدفمند نمود.

۳- سؤال تحقیق

در این مقاله سعی شده است تا با اشاره به روش‌های خصوصی‌سازی و استراتژی‌های واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، ۲ سؤال اساسی و مهم دیگر در مورد چالش‌ها و الزامات طرح توزیع سهام عدالت مطرح و پاسخی شایسته بدان‌ها داده شود.

۱-۳ روش‌های خصوصی‌سازی و استراتژی‌های واگذاری سهام شرکت‌های دولتی کدامند؟

۲-۳ چالش‌های اجرای طرح توزیع سهام عدالت چیست؟

۳-۳ الزامات و نیازهای اجرای بهینه طرح توزیع سهام عدالت چیست؟

۴- روش تحقیق

روش مورد استفاده در تحقیق روش توصیفی است؛ این نوع تحقیق به توصیف عینی، واقعی و منظم از خصوصیات یک موقعیت یا یک موضوع می‌پردازد و روش گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای و فیش‌برداری از کتاب‌ها، مقالات و منابع مختلف در مورد خصوصی‌سازی و طرح توزیع سهام عدالت می‌باشد. از منابع مذکور مطالب مرتبط با طرح توزیع سهام عدالت استخراج شده و با توجه به این‌که اجرای طرح توزیع سهام عدالت دارای چالش‌ها و مشکلات بسیاری است سعی بر این بوده تا مهم‌ترین چالش‌ها و موانع انتخاب و سپس به نیازها و ضرورت‌های اجرای طرح در قالب الزامات طرح پرداخته شده است.

۵- عدالت

از عدالت به روش‌های گوناگون سخن گفته و می‌گویند؛ در گزارش‌های مکتوب از تاریخ دیرپای فکری بشر همیشه عناصری از نظریه‌پردازی در باب عدالت یافت شده است. سخن‌های گوناگون درباره عدالت برآمده از نظرگاه‌های گوناگونی است که گویندگان آن سخن - آگاهانه یا ناآگاهانه - برگزیده‌اند، بنابراین وقتی پای در عرصه تئوری عدالت می‌نهییم باید خود را برای روبه‌رو شدن با ادعاهای متنوعی آماده کنیم که البته از منظرهای گوناگون به ما عرضه می‌شوند اگر چه مفهوم اجمالی عدالت یکی است اما تاویل و تفسیر^۲ یا تئوری‌های عدالت بسیارند. (استاینر، ۱۳۸۲، ۱۱)

عدالت یعنی اصل اعطای سهم هر کس به خودش. عدالت قاعده توزیع آزادی است و از این رو قاعده تخصیص اموال است. همان‌طور که لاک می‌گوید: آنجا که مالی در کار نیست هیچ بی‌عدالتی وجود ندارد. آنچه اصل عدالت انجام می‌دهد عبارت از تجویز یک نظام توزیع آزادی میان فرد فرد فاعلان اخلاقی است و با این کار همچنین توزیع موارد ترک فعل است. فاعل اخلاقی کسی است

که اراده آزاد دارد و داشتن اراده آزاد به معنای توانایی خودداری از انجام عمل (ترک فعل) است. در تراجم عملی مذکور میان اشخاص هیچ یک از دو طرف آزادی انجام عمل را ندارد اما هر دو به دلیل فاعل اخلاقی بودن قادر به ترک فعل هستند. اصل عدالت انگاره‌ای از توزیع آزادی‌های شخصی و ترک فعل‌های متقابل را تعیین می‌کند و به عبارتی ساختاری از حق‌ها را مشخص می‌سازد، قاعده‌ای که تصرف یا استفاده انحصاری از یک شیء خاص را به فردی خاص تخصیص می‌دهد بدین وسیله خودداری از استفاده از آن شیء را برای تماس افراد دیگر مقرر می‌کند، تخصیص‌های مزبور بدون ارجاع به نوع استفاده ممکن از آن شیء انجام می‌گیرد. (همان منبع، ۲۹-۲۸)

عدل الهی به این معنی است که موجودات جهان هر کدام در درجه‌ای از هستی و در درجه‌ای از قابلیت فیض‌گیری از خداوند هستند. از طرف خداوند نسبت به هیچ موجودی تا آن اندازه که امکان و قابلیت دارد از فیض دریغ نمی‌شود. عدالت در مفهوم وسیعش عبارت است از دادن حق صاحبان استحقاق بدون هیچ تبعیضی میان آنها. (مطهری، ۱۳۸۶)

به قطع می‌توان گفت که عدالت یکی از مفاهیم مقدس و والایی است که قرآن کریم آن را به عنوان یکی از هدف‌های بعثت انبیاء بیان فرموده است. از طرف دیگر این مفهوم یکی از بنیادی‌ترین مفاهیم در علوم انسانی به خصوص در علم سیاست است و این مدعا گزارف نیست زیرا که اهمیت عدالت و نقش تعیین‌کننده آن در اجتماع غیرقابل انکار می‌باشد.

در نگاهی به همه ادیان، اعم از آسمانی و غیرآسمانی، ما شاهد هستیم که همگی به عنصر مهم عدالت توجه کرده‌اند و از آن یا به عنوان اصلی‌ترین هدف و یا یکی از اهداف مهم نام برده‌اند. یکی از مسائل مهم در مسائل حکومتی و مسائل اجتماعی، بحث توزیع ثروت است. توزیع ثروت در هر نوع حکومتی، می‌تواند یکی از عوامل تعیین‌کننده بقای اجتماع باشد.

۶- تعریف خصوصی‌سازی

اقتصاددانان خصوصی‌سازی را چنین تعریف می‌کنند: «خصوصی‌سازی به معنای فرآیندی است که در آن مالکیت و کنترل شرکت‌ها از بخش دولتی به بخش خصوصی انتقال می‌یابد» (اسکندری، ۱۳۸۵) خصوصی‌سازی به کارگیری ایده‌ها و اندیشه‌های جدید و فناوری پیشرفته در جهت رشد، شکوفایی و اصلاح ساختار اقتصادی با ایجاد زمینه حضور فعالان اقتصادی می‌باشد به طوری که امکان رشد و توسعه کشور با استفاده از منابع و امکانات بخش خصوصی فراهم می‌گردد. (حسینی هاشمی ۱۳۸۶، ۴۸۴) با خصوصی‌سازی وظیفه حاکمیتی دولت بسیار پررنگ‌تر و حساس‌تر شده و با دنبال کردن اهدافی از قبیل به کارگیری شیوه‌ای مناسب جهت شکوفایی و بهره‌برداری بهینه از منابع مادی و انسانی، نه تنها به کاهش تصدی‌گری دولت در فعالیت‌های اقتصادی پرداخته می‌شود، بلکه با افزایش قدرت سیاست‌گذاری و نظارتی و کاهش بار مالی با استفاده از مشارکت فعال مردم، زمینه برای ارتقای عملکرد دولت در کنار رشد بخش‌های خصوصی و تعاونی فراهم می‌شود.

۷- خصوصی سازی در ایران

بعد از پایان جنگ تحمیلی و با تدوین و اجرای اولین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی کشور، خصوصی‌سازی نیز عملاً از سال ۱۳۶۸ به صورت جدی مطرح شد و دولت درصدد واگذاری بخشی از فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های دولتی و متعلق به دولت به بخش‌های غیردولتی برآمد. اما خصوصی‌سازی به صورت امری سازماندهی شده و براساس قوانین و مقررات مشخص و شفاف با محوریت متمرکز سازمان خصوصی‌سازی به عنوان سازمان اجرایی مورد نظر، عملاً از سال ۱۳۸۰ با اجرایی شدن فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه، آغاز شد. قانون برنامه چهارم [او پنجم] توسعه نیز به عنوان مکملی مناسب برای قانون مذکور با برداشتن گامی بسیار مهم در جهت ارتقای مفهوم خصوصی‌سازی، این امر را به صورت انجام واگذاری‌های هدفمند با پیگیری هدف‌های نهفته در پس آن دنبال کرد. (همان منبع، ۴۸۵)

تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله کشور با حضور و مشارکت فراگیر تمام بخش‌های اقتصادی اعم از دولتی، خصوصی و تعاونی امکانپذیر است. این مهم در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به خوبی دیده شده است که با تدوین مناسب روش‌های اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ این امر امکانپذیر و محقق خواهد شد. از آنجا که اقتصاد کشور ما به شدت دولتی بوده و طی چند دهه اخیر نیز دولتی‌تر و انحصاری‌تر شده است، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از سوی مقام معظم رهبری به منزله «انقلاب اقتصادی» و جهت رفع این معضل و رسیدن به عدالت اجتماعی می‌باشد، لذا از نتایج حاصل از اجرای طرح سهام عدالت پیچیده‌تر شدن مسائل اقتصادی کشور است و گذر از اقتصاد دولتی و تغییر اقتصاد به اقتصاد آزاد و در عین حال اسلامی را سخت‌تر می‌کند و جهت رسیدن به این تغییر و انجام فرآیند آن باید به تحول ساختار موجود اقتصادی و شکست همینه و مرزهای دشوار اقتصادی دولتی برای حضور اقتصاد خصوصی است، اهمیت بسزایی داد. (طباطبایی یزدی، ۱۳۸۶)

در راستای دستیابی به این اهداف مهم رهبر معظم انقلاب اسلامی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را به سران ۳ قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ کردند. ابلاغ سیاست‌های راهبردی و بسیار مهم براساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی که تعیین سیاست‌های کلی نظام را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در حیطه اختیارات و وظایف رهبر انقلاب قرار داده صورت گرفته است. اهداف عمده مد نظر از ابلاغ سیاست‌ها عبارتند از:

شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی

گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تامین عدالت اجتماعی

ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و 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
تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها (جعفری، محمدی، ۱۳۹۱، ۹۹-۹۸)

۸- روش‌های خصوصی‌سازی

میزان حضور و اثرگذاری بخش دولتی و خصوصی در اقتصاد از مباحث مورد توجه در تحقیقات و بررسی‌های مختلف بوده است. پس از جنگ جهانی دوم و در دوره جنگ سرد جهان به دو بلوک سیاسی و اقتصادی عمده شرق و غرب تقسیم گردید. بلوک شرق با اقتصادی کاملاً متمرکز و دولت‌محور در مقابل غرب با اقتصاد بازار آزاد. بدون رجوع به آمار و ارقام به صورت آشکار این تقابل نشان داد که از میان دو تفکر اقتصادی مذکور تفکری که مالکیت دارایی‌ها را متعلق به دولت می‌دانست و نیازی به مشارکت و نقش‌آفرینی بخش خصوصی در اقتصاد نمی‌دید با گذر زمان با مشکلات اقتصادی عدیده مواجه گردید و اتحاد جماهیر شوروی به عنوان محور و ستون اصلی این نوع تفکر اقتصادی به دلیل عدم توانایی در اداره اقتصاد به صورت موفق در برابر دیدگان همگان فروپاشید اما طرف مقابل موقعیت قابل توجهی از نظر اقتصادی کسب نمود. (همان منبع، ۹۸)

در طول دهه ۱۹۹۰ خصوصی‌سازی به شدت در اروپای شرقی و اتحاد جماهیر شوروی سابق به عنوان بخشی از فرایند گذار به اقتصاد بازار مورد توجه قرار گرفت. ضمن این‌که در آمریکای لاتین و سرتاسر آسیا و آفریقا هم به اجرا گذاشته شد. (بیردزال، نلیس؛ ۱۳۸۹)

خصوصی‌سازی روش‌های متعددی دارد که در حال حاضر دولت جمهوری اسلامی ایران از طریق یک نهاد اجرایی مشخص - یعنی سازمان خصوصی‌سازی - نسبت به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به بخش‌های غیردولتی، اقدام می‌نماید. براساس این روش، واگذاری از ۳ طریق بورس، مزایده و مذاکره مجاز شناخته شده است.

انواع واگذاری‌ها عمدتاً به صورت‌های زیر انجام می‌پذیرد:

۱-۸ واگذاری سهام به صورت بلوکی: هنگامی که درصدی از سهام یک شرکت به صورت یکجا عرضه می‌گردد، به آن عرضه بلوکی سهام می‌گویند. این بلوک می‌تواند بلوک مدیریتی، کنترلی و یا بلوک‌های کوچکی باشند که نه مدیریتی است و نه کنترلی.

بلوک مدیریتی و کنترلی بلوکی هستند که خریدار به واسطه خرید آنها مجاز به انتصاب یک یا چند نفر از اعضای هیات مدیره شرکت می‌باشند و به نوعی شرکت را اداره خواهند نمود.

۲-۸ واگذاری سهام به صورت تدریجی: این واگذاری که از طریق سازمان بورس اوراق بهادار ممکن می‌باشد، میزانی از سهام یک شرکت است که از طریق بورس به عموم مردم و بر مبنای قیمت تابلوی بورس فروخته می‌شود.

۳-۸ واگذاری سهام به صورت ترجیحی: سهام ترجیحی سهامی است که به کارگران و

کارکنان شرکت‌های واگذار شده تعلق می‌گیرد. این سهام حداکثر معادل ۱۵ درصد کل سهام مورد واگذاری می‌باشند که برابر ارزش حداکثر ۱۰۰۰۰۰۰ تومان به هر فرد تعلق می‌گیرد. قیمت این سهام ارزان‌تر و معادل میانگین قیمت اسمی و قیمت روز سهام می‌باشد. (حسینی هاشمی، ۱۳۸۶، ۴۸۷-۴۸۶)

۹- طرح توزیع سهام عدالت

طرح توزیع سهام عدالت با دو هدف عمده «توزیع متعادل‌تر ثروت و درآمد در جامعه» و «کاهش تصدی‌گری»، گام بلندی بود که با ابلاغ مصوبه مورخه ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ هیات دولت با عنوان «آیین‌نامه افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت»، برداشته شد. اهداف والای طرح و عزم دولت نهم در راستای اجرای آن، که به ویژه پس از ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری و پاسخ معظم له به درخواست ریاست محترم جمهوری در خصوص اختصاص بخشی از سهام مذکور به افراد مشمول طرح، قوت بیشتری گرفته بود، عواملی بودند که تسریع در انجام طرح را بر مبنای کار کارشناسی دقیق و با در نظر گرفتن چالش‌های حین اجرا و آینده طرح، ضروری می‌نمود.

طرح توزیع سهام عدالت در راستای اجرایی شدن آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ (اصلاح شده در ۸۵/۸/۲۸)، هیات وزیران با اهداف عمده: توسعه مشارکت عمومی، توزیع عادلانه ثروت و درآمد و کاهش فاصله طبقاتی و فقر، کاهش تصدی‌گری دولت، افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور؛ عملاً از اواخر سال ۱۳۸۴ وارد شرح فعالیت‌های سازمان خصوصی‌سازی گردید. بر مبنای این طرح، اقبال آسیب‌پذیر جامعه با اولویت افراد واقع در رده پایین درآمدی جامعه مشمول دریافت سهام شرکت‌های دولتی شدند. (همان منبع، ۴۸۹-۴۸۸)

همچنین خانوارهای مشمول شامل تمام خانوارهای ایرانی مقیم داخل کشور می‌باشند که براساس تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی مشمول دریافت سهام عدالت خواهند بود.

واگذاری سهام عدالت به مشمولین شامل ۳ مرحله است که عبارتند از:

مرحله اول: خانوارهای تحت حمایت نهادهای حمایتی و رزمندگان و ایثارگران

مرحله دوم: روستاییان و عشایر

مرحله سوم: بازنشستگان و کارکنان دولت (خیرخواهان و دیگران، ۱۳۹۰، ۶۵)

۱۰- استراتژی‌های واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

در فروش سهام شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی، پیش از هر چیز باید «استراتژی» این امر به صورت روشن و شفاف بیان گردد تا بر پایه آن «گروه هدف» تعیین شده و «تاکتیک» اجرایی مشخص شود.

۱۰-۱ استراتژی «عمومی‌سازی مالکیت»

گروه هدف در این استراتژی، کل آحاد جامعه خواهد بود. بهترین روش برای این استراتژی توزیع سهام از طریق کوپن سهام و توسط دولت است. در این استراتژی قیمت سهام یک موضوع درجه دوم خواهد بود.

۱۰-۲ استراتژی «کسب بیشترین درآمد برای دولت»

وقتی این استراتژی مورد توجه باشد، گروه هدف صاحبان سرمایه خواهند بود و روش فروش مناسب، مزایده و یا بورس خواهد بود که بالاترین قیمت فروش را محقق می‌کند.

۱۰-۳ استراتژی «کارآمد کردن سرمایه و بنگاه‌های دولتی با افزایش بهره‌وری از سرمایه

مالی و فیزیکی»

در این استراتژی گروه هدف «متخصصان، مدیران و تکنوکرات‌ها» خواهند بود و سهام از طریق «توافق با مدیران و متخصصان» عرضه خواهد شد و قیمت‌ها در حد متعادل و رو به پایین تعیین می‌شود.

البته می‌توان تصور کرد که ترکیبی از استراتژی‌های یاد شده مورد نظر قانونگذاران و مجریان هر طرح خاص خصوصی‌سازی باشد، ولی کاملاً واضح است که طرح سهام عدالت به صورت کامل در ذیل استراتژی شماره یک قرار می‌گیرد. (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۶)

۱۱- چالش‌های اجرای طرح سهام عدالت

در این بخش سعی گردیده به موانعی اشاره گردد که طرح را در حین اجرا و بعد از آن دچار چالش خواهد کرد و از نظر اهمیت از جایگاه ویژه‌های برخوردار می‌باشند. تبیین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سهام عدالت، نشان‌دهنده اهمیت و جدی بودن اجرای خصوصی‌سازی و دغدغه‌های مجریان می‌باشد، اما آنچه از اهمیت بیشتری برخوردار است فرآیند عملی شدن سیاست‌ها و قوانین است، لذا بررسی دقیق، عمیق و سیستماتیک موانع و چالش‌های پیش رو باعث خواهد شد تا بسیاری از ابعاد آن در مقام عمل شفاف شده و طرح با موفقیت به پیش برود و بتوان نقادی منصفانه‌ای نسبت به اجرای آن داشت.

۱۱-۱ چالش در دستیابی به افزایش کارایی، حفظ سودآوری و جذب سرمایه‌های جدید در

شرکت‌های واگذار شده

افزایش کارایی و حفظ آن سبب افزایش سود شرکت‌ها و افزایش ارزش سهام آنها خواهد شد که نتیجه آن جذب سرمایه‌گذاران و تامین مالی شرکت برای ادامه و توسعه فعالیت‌ها و انجام عملیات‌های جدید برای ارتقای کارایی و افزایش دوباره سود شرکت می‌باشد. زنجیره و یا حلقه افزایش سود و افزایش ارزش سهام و جذب سرمایه‌های جدید همواره در شرکت‌های موفق تکرار می‌گردد که حفظ این زنجیره و تکرار آن از مسئولیت‌های مهم مدیران محسوب می‌گردد که با توجه به کارایی پایین شرکت‌های دولتی، این حلقه در مرحله اول با گسست مواجه می‌گردد.

بخش عمده‌ای از کارایی کم شرکت‌های دولت ذاتی است، چرا که تاسیس آنها براساس منطق اقتصادی نبوده است، در نتیجه نمی‌توان کارایی آنها را به مقدار قابل توجهی افزایش داد. بسیاری از واحدهای صنعتی در کشور نه براساس منطق اقتصادی، بلکه براساس توانمندی سیاسی سیاستمداران آن منطقه یا ملاحظات خاص اجتماعی دولت (محرومیت‌زدایی) تاسیس شده‌اند.

برخی از صاحب‌نظران معتقدند که شرکت‌های دولتی در حال حاضر فعالیت و سوددهی خود را مرهون حضور در دولت و انواع برنامه‌های حمایتی دولت هستند. این حمایت‌ها در حال حاضر انواع مختلفی دارد و از حمایت‌های آشکار و پنهان در اعطای کار و پروژه تا پشتیبانی‌های سیاسی جهت صادرات، حمایت‌های قانونی مانند محدود نمودن واردات (مثلاً در خودروسازی)، انواع حمایت‌های مالی و غیرمالی جهت تامین مواد اولیه و سوبسیدها را می‌توان نام برد.

با گذشت زمان کوتاهی بسیاری از شرکت‌های واگذار شده به دلیل وجود عدم توانایی سهامداران در تامین سرمایه مورد نیاز شرکت‌ها و عدم تمایل و توانایی برخی از سهامداران به نقل و انتقال سهام در بازار و ریسک سرمایه‌گذاری و خرد بودن مالکیت و... با مشکلات جدی در توسعه فعالیت‌های خود مواجه خواهند شد. این امر سبب خواهد شد تا تولیدات شرکت‌ها کاهش یابد و بر کل اقتصاد کشور نیز اثر خواهد گذاشت. (همان منبع) که از تبعات مهم آن می‌توان به کاهش سود و ارزش سهام و عدم جذب سرمایه‌های جدید جهت توسعه فعالیت‌ها اشاره نمود.

۱۱-۲ چالش در بروز دور مجدد نابرابری و شکاف طبقاتی بیشتر در جامعه

به رغم تأثیرات مثبت و غیرقابل انکار خصوصی‌سازی، مانند افزایش کارایی و بهره‌وری، کاهش هزینه‌های تولید و توزیع، افزایش درآمد و سودآوری و بهتر شدن عملکرد مدیریتی و مالی شرکت‌های واگذار شده و همچنین کاهش بار مالی و مدیریتی دولت و سایر منافع و مزایای حاصله برای جامعه، عادلانه یا ناعادلانه‌تر شدن توزیع ثروت با اجرای فرایند مذکور و این ادعا که خصوصی‌سازی باعث غنی‌تر شدن اغنیا و فقیرتر شدن فقرا شده است یا برعکس، به عنوان موضوعی بحث‌برانگیزتر در میان سیاستمداران، مجریان امر و دیگر اقشار جامعه مطرح می‌باشد، چرا که اصولاً یکی از مسائل مهم در امر خصوصی‌سازی جلوگیری از انباشته شدن ثروت در دست گروه یا قشر خاصی از جامعه و گسترش مالکیت عمومی و امکان برخورداری اقشار مختلف جامعه از مزایای حاصله می‌باشد. به خصوص این‌که توزیع ناعادلانه ثروت موجب بروز شکاف اقتصادی و اجتماعی و تمرکز قدرت در دست قشری محدود و فراهم آمدن امکان انحصارات و سوءاستفاده‌های اقتصادی و سیاسی برای آنها خواهد شد و ادامه این روند خود به خود باعث تعمیق آن و بروز دور مجدد نابرابری و شکاف طبقاتی بیشتر در جامعه خواهد بود. (بیردزال، نلیس؛ ۱۳۸۹) بروز دور مجدد نابرابری و شکاف طبقاتی بیشتر در جامعه موجب عقیم ماندن اهداف طرح توزیع سهام عدالت خواهد شد.

۱۱-۳ چالش در اولویت‌دهی به «افزایش ثروت» یا «یجاد درآمد» برای خانوارها

اجرای صحیح کلیه مراحل طرح سبب افزایش درآمد خانوارها و سهامداران خواهد شد که نتیجه آن رشد اقتصادی^۲ و توسعه انسانی^۴ در راستای پیشرفت اسلامی - ایرانی در جامعه خواهد شد. رشد اقتصادی، فرآیندی

است که طی آن، ظرفیت مولد یک اقتصاد در طی زمان افزایش می‌یابد که در این حالت، سطح درآمد و تولید بالا می‌رود.

همچنین توسعه انسانی حسب تعریف عبارت است از افزایش دامنه انتخاب افراد به طوری که منجر به دستیابی به زندگی مثمرتر، سالم‌تر و طولانی‌تر می‌شود.

جریان حرکت از رشد اقتصادی به سمت توسعه انسانی به منابعی از درآمد ملی که به مشخصه‌ها، ویژگی‌ها و فعالیت‌های تشکیل دهنده توسعه انسانی تخصیص می‌یابد نظر دارد. در این جریان تولید ناخالص ملی عمدتاً از طریق فعالیت‌ها و تصمیمات خانوارها، دولت و سازمان‌های عمومی غیردولتی به فعالیت‌هایی مثل آموزش، بهداشت، هزینه‌های دولت در ارائه تسهیلات عمومی و مخارج اجتماعی، اجرای سیاست‌های توزیع مناسب‌تر درآمد و ثروت و مبارزه با فقر در جامعه تخصیص می‌یابد و بر توسعه انسانی اثر می‌گذارد. (محمودی، ۱۳۸۷، ۱۵۳-۱۵۰)

نظر مجریان طرح، دستیابی به «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی»، حداقل در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، بر «ایجاد درآمد» برای سهامداران مشمول طرح غلبه کامل دارد در مقابل به احتمال زیاد نظر سهامداران متفاوت می‌باشد: برای قشر محروم «دسترسی به درآمد» نسبت به «کسب ثروت» کاملاً مقدم است. اقشار محروم که مخاطب اصلی سهام عدالت هستند علاوه بر «فقر ثروتی» دچار فقر عظیم‌تر و اولویت‌داری به نام «فقر درآمدی» هستند. به نظر کارشناسان، این طرح در صورتی می‌تواند به هدف متعالی و غایی خود دست یابد که مشمولان طرح، برگه‌های سهام را در نزد خود نگه دارند تا در درازمدت از منافع آن بهره‌مند شوند. به عبارت دیگر، داشتن ضریب نگهداری بالا یکی از عوامل کلیدی در موفقیت طرح است. در انتقال این دارایی‌ها باید به شیوه‌ای عمل شود که مشمولان طرح، از کل امتیاز اعطا شده برخوردار شوند (مالکیت سهام به علاوه سود سهام پرداختی)، نه این که بلافاصله سهام خود را بفروشند (فروش دارایی)، و توزیع ثروتی که مدنظر است، به وقوع نپیوندد. (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۶)

لذا در راستای نگهداری سهام توسط دارندگان و خرید و فروش ضابطه‌مند و قانونی سهام و دستیابی به هدف اصلی طرح یعنی توانمندسازی مالی قشر محروم، دستورالعمل آماده‌سازی و ورود شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت به بازار سرمایه و معاملاتی شدن سهام آنها با رویکردهای حفظ حقوق سهامداران، حفظ ثبات بازار سرمایه، آموزش و ترویج فرهنگ سهامداری و تداوم و رشد پایدار ارزش سبب سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت و نظارت بر آنها، تدوین و تصویب گردید. براساس مصوبه هیات وزیران در مردادماه ۱۳۹۲، وظایف سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی برای آماده‌سازی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی برای ورود به فرابورس^۵ تعیین شده است. همچنین نحوه آزادسازی و معاملاتی شدن سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و وظایف فرابورس نیز عنوان گردیده و به اخذ مشورت تخصصی از کانون و شرکت‌های دارای مجوز مشاوره سرمایه‌گذاری برای تداوم و رشد پایدار سهام و توسعه همکاری‌های حرفه‌ای تاکید شده است. (www.rooznamehrasmi.ir)

۱۱-۴ چالش عدم وجود پیش‌شرط‌های لازم برای خصوصی‌سازی

موفقیت خصوصی‌سازی به دو عامل کلی وجود شرایط لازم (ملزومات) و نحوه اجرای آن بستگی دارد. صاحب‌نظران موارد متعددی را به عنوان پیش‌شرط‌های لازم برای انجام موفقیت‌آمیز خصوصی‌سازی عنوان می‌کنند. به عنوان مثال موارد زیر را می‌توان در این راستا مطرح نمود:

ثبات در اقتصاد کلان، کاهش سیاست‌های حمایتی بودجه‌ای، بازارهای رقابتی، حقوق مالکیت (فرحبخش، ۱۳۸۵)

اصلاحات لازم در خصوص بازار و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت، از الزامات مهم مندرج در ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد، لذا آزادسازی اقتصاد و تامین امنیت برای فضای کسب و کار با فضای رقابتی از پیش‌شرط‌های لازم برای اصلاح نظام بازار سرمایه و مدیریت آن و تحقق خصوصی‌سازی واقعی و دستیابی به پیشرفت‌های کلان اقتصادی می‌باشد.

۱۱-۵ چالش در تضعیف روابط دولت- شهروندان

این نکته مهم همواره باید مد نظر مجریان برنامه‌های بزرگ ملی باشد که وجود حسن نیت و هدف بهبود وضعیت مردم کشور و یا بخشی از جامعه، برای اجرای موفق طرح کافی نیست و حتی ممکن است به خاطر در نظر نگرفتن برخی نکات، هر طرحی به نتایج معکوس منجر شود؛ و به اعتماد ملی و روابط دولت- ملت خدشه وارد نماید.

وجود انواع مکانیزم‌های غیرمستقیم برای جلوگیری از فروش سهام، به رغم تمایل غالب این افراد برای فروش، عدم شفافیت اطلاعاتی، عدم وجود بازار و عدم امکان تعیین ارزش روز سهام و مواردی اینچنینی سبب می‌گردد که افرادی که بنا به اجبار زندگی، نسبت به فروش سهام خود اقدام می‌نمایند و در این مسیر موفقیتی کسب نمی‌نمایند، پس از گذشت زمان خود را مغبون احساس نموده و اعتماد به دولت نزد آنها دچار خدشه و کم‌رنگ گردد.

عدم توجه جدی به اصلی‌ترین اولویت این قشر (کسب درآمد)، و در نظر گرفتن هدف دیگری به عنوان اولویت اصلی طرح (افزایش ثروت) سبب ایجاد تعارض اهداف بین مجری و طراح طرح (دولت) و منتفع و ذی‌نفع آن (مشمولان طرح) خواهد شد. طبیعتاً این امر نیز نتیجه‌ای جز تضعیف جایگاه دولت در ذهنیت این افراد نخواهد داشت. (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۶)

۱۱-۶ کیفیت بوروکراسی و چالش‌های قانونی

کیفیت بوروکراسی بیانگر مفاهیمی چون مقررات دست و پاگیر، مداخله دولت در اقتصاد، سیاست‌های رقابتی، موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، دسترسی به بازارهای سرمایه می‌باشد. مقررات کارا اهداف اجتماعی وضع شده توسط دولت را با هزینه‌های کمتر محقق می‌سازد. (مبارک، ۱۳۸۹، ۸۳) لذا کیفیت بوروکراسی و وجود مقررات کارا سبب تسهیل اجرا و درک بهتر جامعه از آنها خواهد شد و عدم درک صحیح از قوانین مربوطه خود به مانعی برای پیشبرد اهداف خواهد بود.

تحقیقات انجام شده در مورد شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که شرکت‌های تجاری بی‌شماری بر مبنای ماده

(۴) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ با سرمایه‌گذاری بیش از ۵۰ درصد توسط شرکت‌های وابسته به دولت تشکیل شده‌اند که شرکت دولتی تلقی می‌شوند از بودجه دولتی استفاده می‌کنند و تامین‌کننده بودجه آنها کمترین کنترل را بر این شرکت‌های تجارتي دارد و وظایف و اختیارات اداره‌کنندگان شرکت‌های مذکور بسیار گسترده است. بدون این که مسئولیتی متوجه آنان باشد در ضمن مقررات ماده (۴) قانون محاسبات عمومی و تبصره آن عملاً نوعی مشارکت بین بخش خصوصی و دولت و نهادهای عمومی به وجود آورده است و از این راه شرکت‌ها یا موسساتی ایجاد می‌شود که واقعا دولتی است ولی عملاً از نظارت دولت خارج است این آشفتگی علاوه بر این که مخالف اصل (۴۴) قانون اساسی و دخالت دولت در فعالیت‌هایی است که به موجب این اصل به بخش خصوصی واگذار گردیده است به لحاظ ممنوعیت‌های قانون منع مداخله کارمندان دولت در معاملات دولتی و سایر مقررات مربوطه عقد قرارداد ارجاع کار به این قبیل شرکت‌های ظاهراً خصوصی را با مانع قانونی مواجه می‌گرداند. (نصیری، ۱۳۸۲، ۱۶۴-۱۶۳)

وجود ضعف‌های حقوقی و اجرایی نیز از موانع مهم در خصوصی‌سازی است از جمله فقدان نظام حقوقی جامع خصوصی‌سازی و فقدان قوانین پشتیبانی‌کننده که به دلیل نبود جامعیت کافی در قوانین است. (پاکدامن، ۱۳۸۷) لذا لازم است مجموعه مقرراتی باثبات به همراه سیاست‌های صحیح با ضمانت اجرایی بالا تدوین شده و علاوه بر قوانین اجرایی، رویکرد مقابله با مشکلات نیز در نظر گرفته شود.

۱۱-۷ چالش با نیروی انسانی و تأثیرپذیری اشتغال و کاهش سود سهامداران

از آنجایی که در ایران نیز مانند بسیاری دیگر از کشورهای در حال توسعه، سهم عظیمی از اشتغال مربوط به شرکت‌های دولتی می‌باشد، اولین و اصلی‌ترین دغدغه‌ای که کارگران شاغل در شرکت‌های دولتی و حتی سیاستمداران اقتصادی با آن روبه‌رو می‌شوند، تأثیرپذیری اشتغال از فرایند خصوصی‌سازی و خطر از دست دادن شغل برای بسیاری از این افراد در اثر این فرایند می‌باشد. لذا ایجاد آمادگی جهت مقابله با این پیامدها و به خصوص مشخص نموده نحوه تعامل با نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های مشمول واگذاری، نیازمند انجام مطالعات در این خصوص و بهره‌گیری از تجربیات سایر کشورها است. (گوپال جاشی، ۲۰۰۰) چالش با نیروی انسانی و خروج کارکنان متخصص و ماهر یکی از تهدیداتی است که خصوصی‌سازی را تهدید می‌کند. عدم مدیریت صحیح این امر باعث خواهد شد تا طرح توزیع سهام عدالت نیز از این تهدید بی‌نصیب نماند زیرا خروج کارکنان متخصص و ماهر سبب کاهش ارزش سهام شرکت‌ها خواهد شد و نتیجتاً سود متعلقه به سهام نیز دچار کاهش خواهد شد.

۱۱-۸ چالش در حفظ حقوق سهامداران خرد

سؤال اصلی که در این زمینه مطرح می‌شود آن است که چگونه می‌توان مطمئن بود که پس از واگذاری بخشی از سهام صنایع دولتی در قالب سهام عدالت به قشر گسترده‌ای از مردم و کاستن از نقش نظارتی دولت، منافع سهامداران خرد محقق گردد؟ این موضوع به این دلیل بسیار بااهمیت است که به درستی چنین عنوان می‌شود که در اعطای سهام عدالت قرار نیست دارندگان سهام عدالت در مدیریت شرکت دخالت کنند، چیزی شبیه سهامداران کوچک و پراکنده بورس که قرار نیست در مدیریت شرکت دخالت داشته باشند، آنها فقط

در مالکیت شرکت سهم خواهند داشت. تقابل منافع مدیریت و سهامداران از مهم‌ترین مباحث مطرح شده در دهه‌های اخیر در مورد بازار سرمایه است و با توجه به ساختار حکمرانی طراحی شده در اعطای سهام عدالت، به نظر می‌رسد که این تقابل، آثار نامناسبی به دنبال خواهد داشت. (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۶) در اینجا وجود نهاد نظارتی اهمیت پیدا می‌کند که دولت باید به تشکیل آن اقدام نماید و با تدوین قوانین مشخصی در زمینه حمایت از سهامداران جزء، انجام معاملات با اشخاص وابسته، استانداردهای مالی و... برای حمایت از منافع سهامداران وارد شود.

۹-۱۱ چالش طراحی مجدد دولت

زمانی که بخش‌های بزرگی از دولت از آن جدا می‌شود، مهندسی مجدد دولت به منظور طراحی مجدد و کوچک‌سازی^۷ آن، اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. از آنجایی که در حالت جدید نقش نظارتی دولت بسیار پررنگ می‌گردد، اقدامات لازم در این زمینه باید صورت پذیرد. بر این اساس باید نسبت به اصلاح قوانین، وضع قوانین جدید و سایر مسائل حقوقی و مقرراتی اقدام شود.

تغییر نقش و ساختار وزارتخانه‌ها و برنامه‌ریزی جدی در رابطه با نحوه مصرف بودجه دولت به علت تغییر ساختار بودجه دولت از جمله این طراحی‌های مجدد است. (همان منبع)

۱۰-۱۱ نبود سیستم اطلاعاتی یکپارچه

اگرچه وجود فناوری‌هایی برای نقل و انتقال اطلاعات لازم است، لیکن، ترکیب بهینه آنها، به صورت یک شبکه اطلاعاتی منسجم و یکپارچه و گردآوردن آمار و اطلاعات در آن بسیار مهم است. نبود سیستم اطلاعاتی منسجم موجب بروز رکود در بازار می‌شود و هزینه مبادله را بسیار افزایش می‌دهد. بنابراین، در ایران به دلیل عدم تناسب بهبود نهادها با رشد اقتصادی و نبودن یک سیستم اطلاعاتی منسجم، در بازارها عدم تقارن اطلاعات بیشتر شده و موجب ایجاد «فعالیت‌های خارج از قانون» می‌شود. در حقیقت، قوانینی لازم برای تشکیل سرمایه و رشد اقتصادی، تحول متناسب پیدا نکرده است. (شهریار، صیادزاده، ۱۳۸۷، ۲۵۹)

۱۲- الزامات و نیازهای اجرای طرح سهام عدالت

از آنجا که خصوصی‌سازی به یک الزام تبدیل شده است و طرح توزیع سهام عدالت نیز به عنوان یکی از روش‌های خصوصی‌سازی مد نظر می‌باشد، پس می‌بایست تشکیلات درگیر با این موضوع از قبیل دولت، مجلس، شرکت‌ها و بنگاه‌هایی که به سمت خصوصی شدن یا واگذاری می‌روند، ابتدا به مواردی که لازمه تغییر هستند توجه و دقت کافی نمایند. مواردی چون تصویب الزامات قانونی، فرهنگ‌سازی برای سرمایه‌گذاری، طراحی مجدد نهاد‌های مالی و دولت برای ایجاد ساختار که می‌بایست، ساختاری چابک باشد، ایجاد نظام حسابداری و حسابرسی مناسب، شفاف‌سازی اطلاعات سهام عدالت و شرکت‌ها جهت تقویت زیرساخت‌های لازم برای مبارزه با فساد و توجه به فرهنگ و ارزش‌های حاکم بر سازمان و چگونگی اجرای روند خصوصی‌سازی در سازمان‌ها. با عنایت به چالش‌های مطرح شده ضروری است تا الزاماتی برای اقدامات کنونی و آتی در نظر گرفت تا بتوان با حداقل انحراف از اهداف، مسیر مهم خصوصی‌سازی را طی نمود. الزامات مطروحه زیر برای ایجاد شرایط لازم

و تامین نیازهای ضروری جهت اجرا و نظارت بر طرح ارائه گردیده است، لیکن مطمئناً می‌توان الزامات دیگری را نیز برای این طرح مهم بیان نمود.

۱-۱۲ پیش‌بینی و تصویب الزامات قانونی مورد نیاز

با پذیرش سهام در فرابورس، شرایط پذیرش شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بازار بورس آماده شده و با درج نماد معاملاتی در تابلوی بازار، آن بخش از سهامی که اقساط آن پرداخت شده، آزاد و قابل معامله می‌گردد لذا انتشار و نشر قوانین مربوط به سهام و سهامداری به صورت گسترده‌تری مورد نیاز می‌باشد و در این میان وجود شفافیت و قابل فهم بودن قوانین برای تعداد زیادی از سهامداران غیرحرفه‌ای لازم و ضروری است. شفافیت در معنای متعارف آن عبارت است از مقرره‌ای که خالی از ابهام، زواید، اجمال و تعارض در مفهوم باشد و طرف خطاب یا مجری آن دقیقاً حد و مرز مقرر مذکور را درک کند تا در مقام نظارت بر نحوه اجرای آن نتواند به معاذیر قانونی استناد کند. (نصیری، ۱۳۸۱، ۱۸۶)

باید توجه داشت که اجرای هدفمند، قابل نظارت و فرآیندهای سیاست‌های اصل ۴۴ مستلزم تدوین و تصویب برنامه‌های راهبردی و شفاف در چارچوب سند چشم‌انداز ۲۰ ساله می‌باشد، لذا در حوزه قانون‌گذاری تحرک جدی‌تری لازم می‌باشد، مضاف بر مباحث مطروحه در توزیع سهام شرکت‌های دولتی و تنظیم قوانین خاص صنعتی^۸، نیاز به تصویب قوانین و مقررات مخصوص در مباحث صنعتی، تجاری و فرابورس برای اجرایی شدن بهینه طرح وجود دارد.

۲-۱۲ الزام در فرهنگ‌سازی برای سهامداری

با توجه به تصویب دستورالعمل آماده‌سازی و ورود شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت به بازار سرمایه و معاملاتی شدن سهام آنها، وظایف سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی برای آماده‌سازی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی برای ورود به فرابورس تعیین شده است.

در صورتی که طرح سهام عدالت با موفقیت اجرا شود، در پایان کار، میلیون‌ها نفر به تعداد سرمایه‌گذاران کشور افزوده می‌شود. اما این افراد باید مناسبات سرمایه‌داری را [بدانند و] اجرا کنند. علاوه بر این، اجرای تمام و کمال طرح سهام عدالت نیز با توجه به این که شامل صدها هزار خانواده کم‌درآمد خواهد شد، باید به رشد تفکر سرمایه‌داری مردمی منجر شود. آن دسته از خانواده‌هایی که سهام عدالت دریافت می‌کنند، در یک فرایند زمانی تبدیل به سرمایه‌داران جزء می‌شوند که در صورت فرهنگ‌سازی صحیح، هر روز تحولات بازار سهام را از نزدیک تعقیب خواهند کرد.

ترویج و اشاعه فرهنگ سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی در میان خانوارها هم برای اقتصاد کشور و هم برای خود آنها منافع متعددی از جمله کمک به تخصیص بهینه منابع و کمک به بهبود وضعیت اقتصادی خانوارها را به دنبال دارد.

همچنین برای جلوگیری از فروش سریع سهام و بالا نگاه داشتن ضریب نگهداری، باید اقداماتی از قبیل آرایه برنامه‌های آموزشی برای آشنایی خانوارها با دارایی‌های مالی و مزایای سرمایه‌گذاری در آن صورت گیرد. (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۶)

۱۲-۳ الزام در مهندسی مجدد دولت به منظور طراحی مجدد آن

تاثیر آزادسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور بر فرآیند کل اقتصاد ملی مثبت ارزیابی می‌شود، به طوری که انتظار عقلایی این است که از طریق، عدم توازن‌های موجود در ساختار، جامعه به تدریج به سوی هنجارهای مطلوب بازگردد. حذف تصدی‌های غیرضرور به معنای هویت بخشیدن به دولت و اصلاح ابعاد دولت است، دولتی که به دلیل حرکت در جهت ارزش‌های اسمی و فاصله گرفتن از ارزش‌های حقیقی ابعاد نامطلوبی را در گذشته به خود گرفته است. (عبیری، ۱۳۸۵)

بعد از واگذاری سهام به افراد جامعه و نهایتاً واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی به مرور زمان دولت فربه و سنگین می‌تواند سبکی و چالاکي را تجربه نماید لذا مهندسی مجدد دولت به منظور طراحی مجدد و کوچک‌سازی آن، لازم و ضروری خواهد بود زیرا در اثر اجرای طرح سهام عدالت تغییرات عمده‌ای در ساختار دولت و وظایف وزاراتخانه‌ها ایجاد می‌گردد و به نقش حاکمیتی و نظارتی دولت نیاز بیشتری خواهد بود.

۱۲-۴ الزام در طراحی مجدد نهادهای مالی طرح و ایجاد نظام حسابداری و حسابرسی مناسب

تعریف دقیق برای نقش هر یک از نهادها، سازمان‌ها و بازیگران مختلف این عرصه و یا طراحی مجدد و جدید برای هر نهاد الزامی است.

این طراحی مجدد جدا از طراحی مجدد دولت است زیرا نهادهای مالی تنها به حوزه دولت محدود نمی‌شود و لازم است برای حمایت از بخش خصوصی که دارندگان سهام عدالت بخشی از آن محسوب می‌شوند نهادهای مالی دولتی و خصوصی مجدداً تعریف شده و با شرایط سهامداران جدید همخوانی و هماهنگی داشته باشند. به دلیل خروج شرکت‌ها و بنگاه‌های واگذار شده به بخش خصوصی از زیر چتر نهادهای نظارتی از جمله دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی و اتصال بنگاه‌ها به بازار سرمایه، لزوم طراحی مجدد نهادهای مالی طرح برای ایجاد نظام حسابداری و حسابرسی مناسب و تامین کنترل، نظارت و حفظ حقوق سهامداران به خصوص دارندگان سهام عدالت و استفاده از ابزارهای انضباطی، جهت ایجاد فضای امن سرمایه‌گذاری اهمیتي دوچندان پیدا می‌کند.

پیچیدگی فوق‌العاده بالای فرایندهای اجرایی و حسابداری طرح که امکان نظارت بر اجرای طرح را برای مسئولین دشوار ساخته و در کنار پنهانکاری و نبود فضای باز و شفاف اطلاعاتی امکان درک آن را برای کارشناسان و عموم مردم دشوار ساخته است. (خیرخواهان و دیگران، ۱۳۹۰، ۶۹) همچنین یکی از ضروریات و الزامات توسعه همه‌جانبه و پایدار در بازار سرمایه، نظارت‌های گسترده و فراگیر می‌باشد که با استفاده از ابزارها و ضمانت‌های انضباطی و حتمی و لازم‌الاجرا بودن ضمانت‌های اجرا، می‌تواند محقق گردد.

۱۲-۵ الزام در شفاف‌سازی اطلاعات سهام عدالت و شرکت‌ها

شفافیت مالی به معنای این است که ساختار عملکردهای دولت، تصمیمات سیاست‌گذاری مالی، حساب‌های بخش عمومی و پیش‌بینی‌های مالی همگی در معرض اطلاع عام قرار داشته باشند. (صالح‌خو، ۱۳۸۱، ۳۸)

شفاف‌سازی گزارش‌های مالی و اطلاعاتی شرکت‌های دولتی قبل از واگذاری سهام آنها، جهت قیمت‌گذاری سبب ایجاد انگیزه برای بخش خصوصی و تعاونی برای خرید سهام خواهد شد. این شفاف‌سازی در مرحله بعد

از واگذاری سهام به مضمولین طرح نیز موجب ایجاد انگیزه برای نگهداری سهام نزد دارندگان آن خواهد بود که خود موجب تحقق اهداف نهایی طرح از قبیل افزایش ثروت و ایجاد درآمد برای دهک‌های پایین جامعه خواهد شد. لذا عملکرد گذشته شرکت و پیش‌بینی عملکرد آتی آن اهمیت فراوانی دارد.

گزارش‌های مالی اطلاعاتی را در خصوص میزان سود و اجزای متشکله آن ارائه می‌کند و استفاده‌کنندگان اطلاعات مالی براساس این اطلاعات نسبت به ارزیابی، برآورد، پیش‌بینی و سنجش مخاطرات اقدام می‌کنند. در بازارهای کارای سرمایه انتظار می‌رود کلیه اطلاعات موجود به سرعت در قیمت اوراق بهادار منعکس شود، در صورتی که پس از انتشار گزارش‌های مالی قیمت سهام تغییر کند اطلاعات حسابداری به ارزش سهام مربوط بوده و دارای محتوای اطلاعاتی است. براساس مفهیم نظری گزارشگری مالی ایران نیز اطلاعاتی مفید و دارای محتوای اطلاعاتی معرفی شده‌اند که مربوط به تصمیم‌گیری‌های قابل اتکا باشد. (کردستانی، ایرانشاهی، ۱۳۹۱، ۱۹)

با توجه به این‌که برای تعیین ارزش سهام یک شرکت روش‌های گوناگونی از قبیل ارزش خالص دارایی‌ها^۱، ظرفیت کسب سود^۲، جریان تنزیل شده منابع نقدی^{۱۱} و معیار ارزش دفتری وجود دارد، لذا شفافیت اطلاعات ارائه شده موجب استفاده از روش مناسب‌تر برای تعیین ارزش سهام شرکت‌ها خواهد شد.

۱۲-۶ ایجاد و تقویت زیرساخت‌های لازم برای مبارزه با فساد و کنترل آن

تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل از فساد عبارت است از: «سوءاستفاده از قدرت عمومی به نفع منافع خصوصی. برای نمونه پرداخت رشوه به مقامات دولتی، باج‌گیری در تدارکات یا اختلاس اموال عمومی.» همچنین دزدیده شدن سرمایه‌های عمومی توسط افراد فاسد (مبارک، ۱۳۸۹، ۸۲) از دیگر مصادیق فساد است که در طرح‌های بزرگی چون طرح مذکور احتمال رخداد آن بسیار است لذا کنترل فساد^{۱۲} از اهمیت بسیاری برخوردار است. همچنین ایجاد زمینه رانت‌جویی و فساد مالی نیز از چالش‌های مهم رودرروی طرح است. سهام عدالت با کارشکنی‌های برخی از مدیران روبه‌رو است چرا که مدیران دولت به دلیل چسبندگی که به شرکت‌ها دارند مایل به واگذاری شرکت‌ها نیستند. (خیرخواهان و دیگران، ۱۳۹۰، ۷۰-۶۹)

یکی از عناصر ضروری شفافیت، دسترسی عام به اطلاعات مالی است. اصول و تجربیات مدرن در این زمینه به نوع اطلاعاتی مربوط می‌شود که باید به آنها دسترسی باشد و نیز ابزار تعهد صریح مسئولان که این اطلاعات به موقع انتشار خواهد یافت. (صالح‌خو، ۱۳۸۱، ۴۹)

۱۳- نتیجه‌گیری

از جمله مباحث زیربنایی و اصلی جهت اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل ۴۴، فرهنگ‌سازی در خصوص اهداف ناظر بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است، زیرا فرهنگ‌سازی در این خصوص سبب ایجاد تحرک، پویایی و تحول اقتصادی در کشور می‌شود.

همچنین با توجه به این‌که دیدگاه‌های متفاوتی در زمینه مسائل اقتصادی در جامعه وجود دارد و اصولاً یک دیدگاه واحد در این زمینه وجود ندارد، لازم است دولت با استقرار نهادها و ساختارهای لازم، مکانیسم‌های

اجرایی شدن اصل ۴۴ را متناسب با خواست حداکثری جامعه انتخاب و به مورد اجرا گذارد تا از افراط و تفریط‌ها جلوگیری شود.

بنابراین لازم است دولت از حوزه تصدی، مدیریت و مالکیت خارج شده و در جایگاه سیاست‌گذار و کنترل‌کننده بنشیند و از محدود کردن زمینه مشارکت بخش خصوصی پرهیز نماید.

با آزادسازی اقتصاد و ایجاد فضای رقابتی و مشارکت فراگیر تمام بخش‌های اقتصادی اعم از دولتی، خصوصی و تعاونی و با تدوین مناسب و صحیح روش‌های اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تحقق اهداف برنامه‌های توسعه و سند چشم‌انداز بیست ساله کشور و ایجاد رشد اقتصادی پایدار و توسعه انسانی امکانپذیر است.

همچنین جهت رفع معضل اقتصاد فربه دولتی و انحصاری و رسیدن به عدالت اجتماعی، باید به نخستین گام که تحول ساختار موجود اقتصادی و طراحی مجدد دولت در مسیر کوچک‌سازی و چابکی آن و نهادهای مالی برای حضور اقتصاد خصوصی و ایجاد فضای امن سرمایه‌گذاری و کسب و کار و پذیرش اقتصاد رقابتی است، اهمیتی دوچندان داد.

لذا با توجه به اهداف متعالی طرح از جمله توانمندسازی مالی قشر محروم و افزایش ثروت و ایجاد درآمد برای آنها و رفع فقر و بی‌عدالتی و... حساسیت اجرای صحیح طرح دوچندان می‌شود، لذا شفافیت اطلاعات مالی شرکت‌ها و رعایت الزامات قانونی و مبارزه با فسادهای احتمالی و استفاده از ابزارها و ضمانت‌های انضباطی و کیفی و پیش‌بینی و تنظیم زیرساخت‌های قانونی و تهیه برنامه جامع جهت رعایت عدالت از دیگر ضروریات غیرقابل انکار اجرای طرح سهام عدالت می‌باشد.

به طور حتم از نتایج حاصل از اجرای طرح توزیع سهام عدالت پیچیده‌تر شدن مسائل اقتصادی و اجتماعی کشور است لذا بررسی بیشتر پیرامون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و بالاخص سهام عدالت به دلیل گستردگی آن در جامعه و دخیل بودن بیشتر مردم، اهمیت بسیار آن را جهت طلب دقت و ظرافت بیشتر پیرامون اجرای آن نشان می‌دهد. همچنین با توجه به مشکلات اقتصادی جامعه و خصوصاً در زمانه کنونی که طرح هدفمند کردن یارانه‌ها، اجرایی شده، می‌بایست در اجرای طرح‌های اقتصادی تامل مضاعفی نمود و ضرورت‌ها و الزامات مورد نیاز طرح را به طور جدی مد نظر قرار داد، زیرا اعتماد یا عدم اعتماد جامعه را در نهان خود داشته و چالش‌های اجتماعی و تضعیف و تقویت روابط دولت - شهروندان را به دنبال خود خواهد داشت.

۱۴- پیشنهادات:

۱۴-۱ آموزش گسترده اقشار مختلف به خصوص افرادی که کمتر با بحث سهام و سرمایه‌گذاری مواجه هستند تا فرهنگ سهامداری و سرمایه‌گذاری در سهام و بورس به صورت همگانی مورد استفاده قرار بگیرد. این امر موجب آگاهی بیشتر مردم با مزایا و فواید دارایی‌های مالی خواهد شد. بر این اساس باید رسانه‌های مختلف از جمله صدا و سیما و مطبوعات و آموزش و پرورش از طریق کتب درسی نقش مهم خود را جهت آموزش افراد جامعه دریافته و ایفا نمایند.

۲-۱۴ در بخش الزامات واگذاری در ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی آمده است: «جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری، اصلاحات لازم در خصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت انجام گردد.» لذا لازم است در ابتدا با آزادسازی اقتصاد و ایجاد محیط و فضای رقابتی با تامین امنیت و ایجاد فضای کسب و کار و پذیرش اقتصاد رقابتی و اصلاح قوانین می‌توان به حفظ سودآوری شرکت‌های واگذار شده و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در قالب سهام عدالت و ایجاد درآمد برای اقشار مختلف جامعه به خصوص قشر محروم و نهایتاً کسب رشد و پیشرفت اقتصادی متوازن و توسعه انسانی امیدوار بود.

۳-۱۴ راه‌اندازی بورس‌های منطقه‌ای در مراکز استان‌ها موجب فراهم شدن امکان دسترسی قشر وسیعی از مردم به بازار سرمایه خواهد شد و به دلیل ارتباط مستقیم و نزدیک‌تر، آشنا شدن سریع‌تر افراد با فنون سرمایه‌گذاری و سهامداری را در پی خواهد داشت.

۴-۱۴ با پذیرش سهام در فرابورس، شرایط پذیرش شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بازار بورس آماده شده و با درج نماد معاملاتی در تابلوی بازار، آن بخش از سهامی که اقساط آن پرداخت شده، آزاد و قابل معامله می‌گردد لذا انتشار و نشر قوانین مربوط به سهام و سهامداری به صورت قابل دسترس و گسترده‌تر مورد نیاز می‌باشد.

۵-۱۴ جهت نگهداشت نیروی انسانی کارا، ماهر و دانش‌محور، شرکت‌هایی که به طرق مختلف از جمله واگذاری سهام عدالت به بخش خصوصی واگذار می‌شوند، لازم است این نیروها بر مبنای دانش و مهارت‌های آنها طبقه‌بندی شده و براساس نیازها و اولویت‌های شرکت‌ها با ارائه بسته‌های انگیزشی و مشارکت دادن آنها در تصمیم‌گیری‌ها نسبت به حفظ آنان اقدام گردد تا شرکت‌ها با خروج کارکنان دانش‌محور و توانمند با بحران نیروی انسانی متخصص مواجه نگردند.

۶-۱۴ آشنا ساختن کارکنان شرکت‌های دولتی به چگونگی انجام کار در بخش خصوصی می‌تواند راهکار مناسبی برای آماده ساختن آنان برای پذیرش تغییر مورد انتظار و فعالیت در بخش خصوصی باشد.

۷-۱۴ ایجاد بانک اطلاعاتی برای شرکت‌ها و ساختار آنها و اصلاحات انجام شده و همچنین برای مدیران آنها موجب می‌شود تا افراد بتوانند از طرق مختلف به اطلاعات شرکت‌ها برای فروش یا نگهداری سهام خود دست پیدا کرده و سپس تصمیم‌گیری نمایند.

پی‌نوشت‌ها:

1. Concept
2. Conception
3. Economic growth
4. Human development
5. OTC
6. Regulatory of Quality
7. Down sizing

8. Regulatory Bodies
9. Net Asset Value
10. Profit Earning Capacity
11. Discounted Cash Flow
12. Control of corruption

منابع و مآخذ

۱. استاینر، هیلل، تابستان ۱۳۸۲، مفهوم عدالت، مترجم: محمد راسخ، مجلس و پژوهش، نشریه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سال دهم، ویژه‌نامه عدالت و حقوق، شماره سی و هشتم، صص ۴۰-۱۱.
۲. اسکندری، رسول، ۱۳۸۵/۱/۲۹ سهام عدالت: ابهامات و الزامات، روزنامه سرمایه.
۳. بیردزال، نلیس؛ نانسی، جان، ۱۳۸۹، مترجم فرهاد مشتاق صفت؛ بررسی واقعیت آثار توزیعی خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه/به سفارش سازمان خصوصی‌سازی نشر: تهران؛ فرهنگ دهخدا.
۴. پاکدامن، رضا، ۱۳۸۸، رویکرد اجرایی و مبنای قانونی خصوصی‌سازی، تهران، مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
۵. جعفری، محمدی؛ همت، علی، ۱۳۹۱، «بررسی تحقق برخی از اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در واگذاری شرکت‌های دولتی»، دانش حسابرسی، دوره جدید، سال دوازدهم، شماره پیاپی ۴۶، دیوان محاسبات کشور، تهران، صص ۹۷-۱۱۱.
۶. حسینی هاشمی، سید بهاء‌الدین، ۱۳۸۶، چالش‌های خصوصی‌سازی در ایران و اتحاد ملی، مجموعه مقالات همایش ملی «اتحاد ملی، راهبردها و سیاست‌ها»، تهران. مجمع تشخیص مصلحت نظام پژوهش‌کننده تحقیقات استراتژیک. انتشارات شادان.
۷. خیرخواهان، ابراهیم؛ مقصودی، مطهره؛ سعیدی، مرضیه؛ رضاییان، فرناز، چهارم خرداد ماه ۱۳۹۰، بررسی موانع و مشکلات سهام عدالت، عاملی محرک برای تحقق خصوصی‌سازی در عین رعایت عدالت اجتماعی، همایش ملی خصوصی‌سازی در ایران، تهران، صص ۶۲-۷۳.
۸. سازمان خصوصی‌سازی، معاونت برنامه‌ریزی و ارزیابی - مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی. ۱۳۸۶. آسیب‌شناسی طرح سهام عدالت تهران، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۹. شهریار، صیادزاده؛ بهنام، علی، ۱۳۸۷، «عوامل رشد و توسعه اقتصادی مطلوب برآمده از درآمدهای نفتی»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۵۲-۲۵۱، سال بیست و دوم، چاپ موسسه اطلاعات، تهران، ۲۷۲-۱۵۷.
۱۰. صالح خو، قاسم، ۱۳۸۱، توصیه‌های بین‌المللی در باب موازین و معیارهای شفافیت مالی، شماره انتشار ۴، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، صص ۶۷-۳۱.
۱۱. طباطبایی یزدی، رویا، ۱۳۸۷، روش‌های اجرایی شدن سیاست‌های کل اصل ۴۴، تهران انتشارات شادان،

- معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی تولید علم - دفتر گسترش تولید علم.
۱۲. عبیری، غلامحسین، ۱۳۸۵، آزادسازی: برنامه‌ریزی، دموکراسی و توسعه، تهران. انتشارات آیدن.
 ۱۳. فرحبخش، علی، ۱۳۸۵/۳/۲، پیش‌فرض‌های خصوصی‌سازی، روزنامه سرمایه.
 ۱۴. کردستانی، ایرانشاهی، غلامرضا، محمد، ۱۳۹۱، «تاثیر محافظه‌کاری بر میزان مربوط بودن اطلاعات حسابداری به ارزش سهام»، دانش حسابرسی، دوره جدید، سال دوازدهم، شماره پیاپی ۴۶، دیوان محاسبات کشور، تهران، صص ۳۳-۱۸.
 ۱۵. گوپال جاشی، ۲۰۰۰، خصوصی‌سازی در جنوب آسیا، حداقل نمودن پیامدهای منفی اجتماعی ناشی از تجدید ساختار، گروه مشورتی چندمنظوره‌ای جنوب آسیا (سات)، سازمان بین‌المللی کار (آی. ال. او)، دهلی نو، هند، چاپ اول، سازمان خصوصی‌سازی، معاونت مطالعات و ارزیابی.
 ۱۶. مبارک، اصغر، ۱۳۸۹، «بررسی اثرات فاکتورهای نهادی بر رشد اقتصادی در کشورهای اسلامی»، دانش حسابرسی، دوره جدید، سال دهم، شماره پیاپی ۳۹، دیوان محاسبات کشور، تهران، صص ۱۰۱-۷۳.
 ۱۷. محمودی، وحید، ۱۳۸۷، «رابطه رشد اقتصادی و توسعه انسانی»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۵۱-۲۵۲، سال بیست و دوم، چاپ موسسه اطلاعات، تهران، صص ۱۵۷-۱۵۰.
 ۱۸. مطهری، مرتضی، ۱۳۸۶، مجموعه آثار ۲ استاد شهید مطهری، جلد دوم از بخش اصول و عقاید، چاپ چهاردهم، انتشارات صدرا، تهران.
 ۱۹. نصیری، مرتضی، ۱۳۸۱، «کاستی‌های قانونی بودجه‌ریزی»، شماره انتشار ۴، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، صص ۱۹۷-۱۷۹.
 ۲۰. نصیری، مرتضی، تابستان ۱۳۸۲، «پارهای ملاحظات حقوقی پیرامون شرکت‌های دولتی»، مجلس و پژوهش، نشریه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی سال دهم، ویژه‌نامه عدالت و حقوق، شماره سی و هشتم، صص ۱۷۴-۱۶۳.

منابع قانونی:

۲۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۲۲. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶
۲۳. قانون برنامه پنجساله چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران
۲۴. قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران
۲۵. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

منابع اینترنتی:

۲۶. سایت رسمی روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شهریور ۱۳۹۲، مصوبات مجلس شورای اسلامی و هیات وزیران، online، آدرس اینترنتی <http://www.rooznamehrasmi.ir>