

آسیب شناسی مدیریت سهام عدالت در اقتصاد ایران:

# آیا در سهام عدالت، مدیریت هم به مردم واگذار شد؟



در سال ۱۳۸۵ با درخواست رئیس جمهوری وقت از مقام معظم رهبری ابلاغیه اجرای سهام عدالت صادر شد. طرحی که عمده ترین هدف آن توزیع عادلانه ثروت برای تحقق عدالت اجتماعی بود. ۱۴ سال بعد در تاریخ ۱۰ اردیبهشت ۱۳۹۹ به دستور رهبری در صدد سهام عدالت آزادسازی شد. سالی که بازار سرمایه در ایران رکورد هار یکی پس از دیگری فتح می کرد و شاخص کل قله ۲۱۰۰ واحد را نیز فتح کرد. همزمان با رشد بورس سهام عدالت هم که حالا امکان خرید و فروش آن فراهم شده بود، ارزشندگی قابل توجهی داشت و با اقبال سهامداران مواجه شد. سهامدارانی که به شیوه مستقیم و غیر مستقیم بنا به انتخاب خودشان می توانستند در بازار سهام خرید و فروش سهم شان را بر عهده بگیرند. همین زمان بود که چالش هاسر باز کرد و با طیف گسترده ای از مسائل مواجه شدیم. حال در این نشست آسیب شناسی مدیریت سهام عدالت در ایران پرداخته شده است. میزان تصدی گری دولت پس از طرح سهام عدالت، مشکلات مدیریت این موضوع از جمله مواردی بود که به صورت مبسوط مورد بررسی و نقد قرار گرفت. در این نشست مرضیه ذالنوریان، مدیر کل دفتر امور سهام عدالت سازمان خصوصی سازی، فریبا اخوان، مشاور مدیر عامل شرکت سپرده گذاری مرکزی، احمد کابلی زاده، کارشناس وزارت امور اقتصادی، سید بهزاد بقایی، کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی و مهتاب قراخانووی کارشناس مرکز پژوهش های مجلس دیدگاه های خود را مطرح کردند که در ادامه می خوانید.

## ■ آیا در طرح سهام عدالت کاهش تصدی گری اتفاق افتاده است؟ چه چالش هایی در این مسیر وجود دارد؟

**احمد کابلی زاده:** در تمام ۱۵ یا ۱۶ سالی که از عمر سهام عدالت می گذرد، عملاً مدیریت شرکت های سرمایه پذیر به سهامداران عدالت منتقل نشده است. بنابراین، از نظر ایشان «تداوم تصدی گری دولت در شرکت های سرمایه گذاری استانی» از چالش های سهام عدالت به شمار می آید. دلیل این موضوع از نظر ایشان عدم شکل گیری حلقه ها و ساختاری است که در قانون اصل ۴۴ پیش بینی شده بود. مثلاً می بایست مردم در قالب تعاونی های شهرستانی ساماندهی می شدند، از ترکیب این شرکت های تعاونی شهرستانی سرمایه گذاری استانی و کانون هم با انتخاب آن شرکت های سرمایه گذاری استانی ایجاد می شد و نماینده ها را در شرکت های سرمایه پذیر انتخاب می کردند، اما این ساختار هیچ وقت شکل نگرفت. ضمن اینکه تعاونی ها الان شرایط مناسبی در کشور ندارند؛ حدود ۵۰ درصد آنها راکد هستند و فعالیتی ندارند و مابقی تعاونی های فعال هم در حوزه های متفرقه ای فعالیت می کنند که ارتباطی با بحث سهامداری و مدیریت در شرکت های سرمایه گذاری استانی ندارد.

**مهتاب قراخانووی:** عدم شکل گیری ساختارهای لازم موجب چالش تداوم تصدی گری دولت در بحث سهام عدالت است. همچنین همان ۵۰ درصد تعاونی های غیر راکد هم که اشاره شد عملاً کاری ندارند یا در حال رسیدگی به یک سری سرمایه گذاری های نامولد هستند. در شرکت های سرمایه گذاری استانی هم که از تکمیل این تعاونی ها شکل گرفتند، متأسفانه افراد شایسته ای تصدی گری هیأت مدیره آن را بر عهده نداشتند. ضمن اینکه این شرکت ها اگرچه سرمایه عمومی را در اختیار داشتند اما چون بخش خصوصی بودند امکان ورود نهادهای نظارتی هم برای نظارت بر آنها وجود نداشت.

**مرضیه ذالنوریان:** مشارکت مردم و کاهش تصدی گری دولت به عنوان دو هدف اصلی از طراحی سهام عدالت بر اساس منویات مقام معظم رهبری مطرح است که در فرمان ایشان یک سری شاخص های دیگری مثل حضور بخش تعاون، استفاده از تعاونی های فراگیر، بحث

برگزار کنند، اساسنامه آنها اصلاح شود، افزایش سرمایه بدهند و بعداً ما اطلاعات جدید را به آنها بدهیم تا در مجمع فوق العاده بعدی بر مبنای میزان سهامی که متعلق به سهامداران هر کدام است، افزایش سرمایه ها را انجام بدهند و بعد وارد تابلو بورس شوند. اما قبل از اینکه این چهار مرحله اتفاق بیفتد، یک دفعه این شرکت ها روی تابلو بورس می روند. پس باز هم ما می بینیم که عدم اجرای صحیح قوانین و مقررات سبب شده مالان درگیر مسائل و چالش هایی باشیم که بعد از گذشت تقریباً دو سال از فرمان آزادسازی، در نقطه صفر یا حتی پایین تر از صفر باقی مانده ایم.

**مهتاب قراخانووی:** برخلاف شروع ساماندهی سهام عدالت که از سال ۱۳۹۵ توسط سازمان خصوصی سازی آغاز شد و کماکان ادامه دارد و به مرحله آزادسازی سهام عدالت رسیده است، همچنان با بزرگترین چالش سهام عدالت یعنی نمایندگی سهام عدالت در شرکت های سرمایه پذیر دست به گریبان هستیم چون ما هیچ وقت برای آن یک ساختاری را پیش بینی نکردیم که در عمل بتواند کار کند. یعنی یک ساختاری چیدیم که الان نمی دانیم با آن چه کار کنیم. بخش خصوصی را به حکم قانون ایجاد کردیم، برای آن هدف و وظایف تعریف نکردیم، انحلال آن را پیش بینی نکردیم و چون بخش خصوصی است با اینکه منابع عمومی دست اوست، نهادهای نظارتی نمی توانند ورود پیدا کنند. الان هم که بحث آزادسازی سهام عدالت است باز رسیدیم به همین بحث نمایندگی سهام عدالت که وقتی آن را پیگیری می کنیم، می رسیم به شرکت های سرمایه گذاری استانی که باید بروند در شرکت های سرمایه پذیر بنشینند. در واقع مسأله نمایندگی سهام عدالت در شرکت های سرمایه پذیر نسبت به سال ۸۵ که برای سهام عدالت برنامه ریزی می کردیم، وضعیت اصلاً بهتر نشده است و حتی ما یک عقبگردی داشتیم، از این جهت که طبق گفته خانم ذالنوریان ۱۹ میلیون سهامداری مستقیم ایجاد کردیم که الان آنها هم در شرکت های سرمایه پذیر نماینده ندارند.

**احمد کابلی زاده:** بحث اصلی سهام عدالت به مالکیت مردم برمی گردد. قبل از آزادسازی، مردم قبلاً عضو تعاونی هایی بودند که آن تعاونی ها سهامدار سرمایه گذاری استانی بودند، اما با بحث آزادسازی این موضوع تغییر کرده است مردم یا مستقیم مالک هستند یا مالک سرمایه گذاری استانی هستند و تعاونی ها به نوعی از این چرخه حذف شدند. در واقع، نحوه آزادسازی سهام عدالت که از سال ۱۳۹۹ اجرا شد، عملاً باعث شد شرکت های تعاونی، دیگر نقشی در مالکیت و به تبع آن در انتخاب اعضای هیأت مدیره و حکمرانی شرکت های سرمایه پذیر سهام عدالت نداشته باشند. از این رو دید ایشان با تضعیف بیشتر تعاونی ها آن اهدافی که از جهت گسترش مالکیت در سطح عموم از بحث سهام عدالت انتظار می رفت، تحقق پیدا نکرد. یعنی اینکه بخواهیم مردم احساس کنند در مدیریت شرکت های سرمایه پذیر سهام عدالت نقش دارند. چون که کانال آن شرکت های تعاونی بود، از این بابت اهداف محقق نشده است. ضمن اینکه ایشان معتقدند نقطه مشکل را از همین جا شروع می شود که این تعاونی ها را در بحث مالکیت باید مشارکت بدهیم یا نباید مشارکت بدهیم؟

**فریبا اخوان:** با نظر آقای کابلی زاده در خصوص اینکه انتقال مدیریت با آزادسازی سهام عدالت همچنان محقق نشده است موافقم ولی بر این باور هستم که بحث آزادسازی که از سال ۹۹ شروع شده است، باعث مشارکت مردم در بازار سرمایه و تصمیم گیری برای دارایی خودشان شد، زیرا افرادی که روش مستقیم را انتخاب کردند، به نوعی در مالکیت خودشان دخیل هستند و می توانند در مجمع و تصمیم گیری هایی که در مجمع انجام می شود، مشارکت کنند. اما خانم ذالنوریان بیان کردند که درست است ما دو تیپ سهامدار تعریف کردیم اما حقوق سهامداری به آنها داده نشد تا بتوانند از حداقل حقوق شهروندی و حقوق سهامداری خود استفاده کنند. در حقیقت هنوز این سهامداران از آن سهامداران غیر مستقیم جدا نشدند و در اختیار شرکت های سرمایه پذیر قرار نگرفتند؛ در واقع وقتی مجمع شرکت های سرمایه پذیر تشکیل می شود این ۱۹ میلیون سهامدار مستقیم از سهام عدالت جدای می شوند و این وسط اصلاً هیچ نقشی ندارند.

**احمد کابلی زاده:** اساساً چون امکان برگزاری مجمع برای شرکت های سرمایه گذاری استانی وجود ندارد و به دلیل ایجاد یک دور باطل به بن بست رسیده است، انتقال مدیریت به سهامدار مستقیم هم محقق نشده است، چون از یک طرف با توجه به تعداد سهامداران مقرر شد مجمع به صورت الکترونیکی برگزار شود اما از آنجا که در اساسنامه این

شرکت های استانی هم وجود داشته است، لذا این طرح در چهارچوب چنین ملاحظاتی پایه ریزی شد. اما طرح سهام عدالت، متأسفانه یک جاهایی از آن چیزی که از ابتدا دیده شده، تغییر فرم داده است. یعنی تغییراتی در آن اتفاق افتاده که هر کدام از این تغییرات در مرحله بعدی گذار مشکلی را به مسائل موجود اضافه کردند. بنابراین از نظر ایشان انحراف از چهارچوب و ساختارهای موجود در طرح سهام عدالت باعث عدم تحقق اهداف این طرح شده است. همچنین یکی از نکاتی که در طرح سهام عدالت پررنگ تر است این است که سعی کرده اند بر اساس شیوه اجرای قانون تدوین کنند نه اینکه قانونی تدوین و بر مبنای آن سهام عدالت اجرا شود. این موضوع کار را دچار چالش های بعدی کرده است، چرا که مثلاً از سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ که به طور مثال مسئولیت هایی که حالا سازمان و یا نهایتاً دبیرخانه سهام عدالت برای شرکت های تعاونی و ایجاد آنها در نظر گرفته بوده است، احساس می کند که این تمام شده است. اما دیگر نه تکلیف را مشخص می کند، نه می آید درخواستی برای اصلاح قانون می دهد و نه هیچ اتفاق دیگری. این دوره کمون و این دوره سکوت همینطور تا آزادسازی ادامه پیدا می کند.

## ■ آیا آزادسازی سهام عدالت توانسته است چالش های این طرح را حل کند؟

**مرضیه ذالنوریان:** انحراف از قوانین و مقررات موجود در دوره گذار طرح سهام عدالت، بعد از آزادسازی نیز همچنان پابرجاست؛ نمونه اش فرایند ورود شرکت های سرمایه گذاری استانی به بورس است. شورای بورس بر اساس فرمان آزادسازی که ابلاغ شد و مکاتباتی که رئیس جمهور به مقام معظم رهبری داشتند، یک آیین نامه اجرایی را تدوین می کنند، اما ترتیبی که در این آیین نامه مقرر بود به همان ترتیبی که می بایست عملیاتی و تقدم و تاخر آن رعایت نشد. همین عدم رعایت این تقدم و تاخر ما را به بن بست و آن دور باطلی رساند که الان درگیرش هستیم. حالا در یک بازه، تصمیم بر این شد که آزادسازی را انجام بدهند و مردم سهامدار شرکت های سرمایه گذاری استانی باشند اما در همان آیین نامه قید شده است که شرکت های سرمایه گذاری استانی اول باید یک مجمع