

سهام عدالت

۲. مشمولان، میزان سهام اختصاص یافته به آنها

و دوره تقسیط پرداخت ارزش سهام

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۵
۱. مشمولان و میزان سهام تخصیصی به آنها.....	۶
۲. نحوه شناسایی مشمولان در اجرا و نهاد مجری	۱۰
۳. دوره تقسیط و نحوه پرداخت بهای سهام عدالت برای مشمولان.....	۱۵
۴. اقدامات صورت گرفته از نیمه دوم سال ۱۳۹۵ در حوزه مشمولان سهام عدالت.....	۱۸
۵. بررسی لایحه ساماندهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل	
چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در حوزه مشمولان.....	۲۰
۶. چالش‌ها و راهکارهای قانونی و اجرایی ساماندهی وضعیت مشمولان سهام عدالت	۲۴
پیوست	۲۶



سهام عدالت

۲. مضمولان، میزان سهام اختصاص یافته به آنها و دوره تقسیط پرداخت ارزش سهام

چکیده

با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری در ابتدای خردادماه ۱۳۸۴ مبنی بر «گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی» و پس از آن، با درخواست رئیس‌جمهور وقت از رهبری و موافقت ایشان با توزیع گسترده سهام شرکت‌های صدر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی با هدف «تأمین عدالت اجتماعی»، «فقرزدایی» و «گسترش سهم بخش تعاون در اقتصاد ایران»، توزیع سهام عدالت در آبان‌ماه ۱۳۸۴ به تصویب هیئت وزیران رسید.

توزیع سهام عدالت از همان ابتدا براساس مبانی و محورهای مختلفی شکل گرفت و یکی از محورهای اصلی اجرای این طرح، شناسایی مضمولان و میزان سهام تخصیصی به آنها بوده که با چالش‌های مختلفی در قانون و اجرا روبه‌رو بوده است. مصوبات و آیین‌نامه‌های مختلفی در رابطه با توزیع سهام عدالت تصویب شد که متأسفانه در هیچ یک از آنها، تعریف جامع و واحدی از مضمولان سهام عدالت ارائه نشد. با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در خردادماه ۱۳۸۷ نیز ابهامات موجود در خصوص مضمولان طرح مرتفع نشده و بین اینکه همه «اتباع ایرانی مقیم داخل کشور» یا تنها «۶ دهک پایین درآمدی» به‌عنوان مضمولان طرح لحاظ شوند، اختلاف نظر وجود دارد.

در بخش اجرا نیز طی مصوبات مختلف ستاد مرکزی سهام عدالت، مضمولان سهام عدالت در ۱۸ مرحله شناسایی شده‌اند. در مردادماه ۱۳۹۸ تعداد مضمولان در سامانه سهام عدالت، ۴۹،۱۶۲،۳۲۲ نفر عنوان شد. نکته قابل توجه این است که بین اطلاعات ارائه شده در پایگاه اینترنتی سازمان خصوصی‌سازی در رابطه با مشولین در پایان سال ۱۳۹۳ و اطلاعات ارائه شده پس از راه‌اندازی سامانه و نهایی کردن مضمولان در مردادماه ۱۳۹۸، تفاوت وجود دارد. براساس اطلاعات سال ۱۳۹۳ سازمان خصوصی‌سازی، برای بیش از ۵۲ میلیون نفر مشمول، دعوت‌نامه صادر شده، ولی تعداد ثبت‌نام‌شدگان نهایی در تعاونی‌های سهام عدالت، حدود ۴۶ میلیون نفر است که با تعداد اعلام شده در سامانه سهام عدالت در مردادماه ۱۳۹۸ (۴۹،۱۶۲،۳۲۲ نفر) تفاوت دارد.

درباره میزان سهام تخصیصی به هر مشمول، در تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۷/۶/۳۰ ستاد مرکزی سهام عدالت، سهام قابل واگذاری به دارندگان سهام عدالت معادل ۱۰ میلیون ریال تعیین شد و این تصویب‌نامه تنها مصوبه‌ای بود که در آن میزان سهام قابل واگذاری به مضمولان تصریح شده و ملاک عمل قرار گرفته

است. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نیز در تصویب‌نامه‌ای (مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸) عنوان کرده است که رعایت سقف ۱۰ میلیون ریالی سهام برای تمامی مشمولان تا سقف ۵ نفر برای هر خانواده الزامی است.

دوره تقسیط بهای سهام عدالت برای مشمولان در تمامی مصوبات مربوطه، حداکثر ۱۰ سال در نظر گرفته شده است، اما نکته بسیار اساسی در رابطه با دوره تقسیط، وجود ابهام در خصوص نحوه محاسبه دوره تقسیط ده ساله و در نظر گرفتن مبدأ واحد برای تمامی مشمولان است. در مصوبه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۴، دوره محاسبه اقساط سهام عدالت با لحاظ سال مالی شرکت‌های سرمایه‌پذیر، حداکثر ده دوره مالی از تاریخ ۱۳۸۵/۱/۱ تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۵ در نظر گرفته شده است.

باید به این موضوع دقت کرد که در نظر گرفتن پایان سال ۱۳۹۵ برای اتمام مهلت قانونی ده ساله دوره تقسیط، فقط برای مشمولانی که در سال ۱۳۸۵ سهام عدالت دریافت کرده‌اند، موضوعیت دارد. در واقع چهار مبدأ زمانی مختلف می‌توان برای سال شروع طرح سهام عدالت در نظر گرفت:

۱. پاسخ مقام معظم رهبری به درخواست رئیس‌جمهور وقت برای اختصاص بخشی از سهام شرکت‌های دولتی به توزیع سهام عدالت بین اقشار کم‌درآمد در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲؛
۲. سال تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی یعنی خردادماه ۱۳۸۷؛
۳. سال انعقاد قرارداد واگذاری شرکت‌ها به طرح سهام عدالت (سال واگذاری برخی شرکت‌ها مانند بیمه دانا یا پالایش نفت اصفهان سال ۱۳۹۰ بوده است)؛

۴. سال شناسایی مشمولان سهام عدالت (شناسایی مشمولان سهام عدالت از سال ۱۳۸۵ آغاز شده و تا سال ۱۳۹۱ که کارگران فصلی و ساختمانی به طرح اضافه شده‌اند، ادامه پیدا کرده است).

با توجه به توضیحات ارائه شده ملاحظه می‌شود که تصویب‌نامه مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۵ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (تعیین نیمه اول سال ۱۳۹۵ به عنوان سال پایانی دوره تقسیط ده‌ساله پرداخت بهای ارزش سهام)، صرفاً مبتنی بر پاسخ مقام معظم رهبری به درخواست رئیس‌جمهور وقت بوده و هیچ‌یک از موارد دیگر مورد اشاره (سال تصویب قانون مذکور، سال انعقاد قراردادهای واگذاری شرکت‌ها به طرح سهام عدالت و سال شناسایی مشمولان سهام عدالت) که برای صاحبان سهام عدالت ایجاد حق نموده است را دربر نمی‌گیرد. بنابراین لازم است این تصویب‌نامه مورد اصلاح قرار گرفته و سال پایانی دوره تقسیط ده‌ساله به‌درستی تعیین شود.

با در نظر گرفتن نیمه اول سال ۱۳۹۵ به عنوان پایان دوره ده ساله تقسیط در مصوبه مزبور، سازمان خصوصی‌سازی از اواسط دی‌ماه ۱۳۹۵، اقدام به راه‌اندازی سامانه سهام عدالت کرده است که هدف این سامانه در ابتدا، اطلاع‌رسانی اخبار و اطلاعیه‌های سهام عدالت بوده، ولی در ادامه و در اسفندماه همان



سال، صورت حساب مضمولان بر روی سامانه منتشر شده و شماره شبای هر یک از مضمولان برای پرداخت سود سهام دریافت گردید.

همچنین سازمان خصوصی سازی براساس تصویبنامه شماره ۱۸۸۷۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱ شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ۴۹ شرکت به مبلغ حدودی ۲۶ هزار میلیارد تومان را به ازای میزان اقساط تسویه شده سهام عدالت از محل سود شرکت های سرمایه پذیر (طی مهلت ده ساله مقرر)، تخفیفات دو دهک پایین درآمدی و پرداخت مانده مبلغ سهام تخصیصی توسط مضمولین، جهت اختصاص به حدود ۴۹ میلیون نفر مشمول در نظر گرفت و ۱۱ شرکت دیگر را از پرتفوی سهام عدالت خارج نمود.

بر این اساس، برای مضمولان دهک های اول و دوم درآمدی که از تخفیف ۵۰ درصدی در بهای سهام بهره مند هستند (حدود ۶ میلیون نفر)، مبلغ ۱۰ میلیون ریال و برای سایر مضمولان به طور متوسط مبلغ ۵,۳۲۰ هزار ریال دارایی شناسایی شده و اولین مرحله پرداخت سود متناسب با ارزش سهام تخصیصی به هر مشمول، در دی ماه ۱۳۹۶ صورت پذیرفت. نکته ای که درباره لحاظ تنها ۶ میلیون نفر مشمول به عنوان دهک های اول و دوم درآمدی باید مورد توجه قرار گیرد این است که براساس قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مقرر گردید ۶ دهک پایین درآمدی در طرح سهام عدالت وارد شوند که با لحاظ جمعیت ۸۰ میلیون نفری، حدود ۴۸ میلیون نفر باید مشمول سهام عدالت باشند و دو دهک پایین درآمدی نیز باید حدود ۱۶ میلیون نفر باشد که در فرایند نهایی کردن مضمولان، تنها حدود ۶ میلیون نفر به عنوان دهک های اول و دوم درآمدی لحاظ شده اند.^۱

در رابطه با اقدامات سازمان خصوصی سازی در زمینه نهایی کردن مضمولان و تصمیم برای پرداخت سود، نکات و ابهاماتی وجود دارد که عبارتند از: وجود یک اختلاف یک میلیون و هشتصد هزار نفری بین مضمولان شناسایی شده در سازوکار قبلی و تعداد نهایی مضمولان اعلام شده در پایگاه اینترنتی و عدم در نظر گرفتن این مضمولان به عنوان مضمولان نهایی سهام عدالت، عدم ارائه برنامه شفاف در خصوص متوفیانی که سهام عدالت داشته اند و متولدان جدید و نیز کاهش تعداد مضمولان دهک های اول و دوم درآمدی متناسب با میزان ارزش سهام ۴۹ شرکت موجود در پرتفو.

بر این اساس، به نظر می رسد علاوه بر اتخاذ روش نادرست برای شناسایی مضمولان که در اجرا اتفاق افتاده، قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نیز در زمینه مضمولان سهام عدالت و میزان سهام تخصیصی به آنها با چالش ها و ابهاماتی روبه رو است. تعریف دقیق دایره مضمولان و نحوه ورود به این دایره و خروج از آن در قانون، تصویب نحوه محاسبه دوره تقسیط ده ساله توسط

۱. این الزاماً به این معنا نیست که به ۱۰ میلیون نفر از جمعیت دو دهک پایین درآمدی (تفاوت میان ۱۶ میلیون نفر جمعیت دو دهک پایین و ۶ میلیون نفر لحاظ شده در طرح) سهام عدالت تعلق نگرفته است. بلکه این امکان وجود دارد که گروه هایی از این افراد جزء ۴۳ میلیون نفر باقی مانده لحاظ شده باشند. به عبارت دیگر، گروه هایی از این افراد سهام عدالت را دریافت کرده، اما از تخفیف ۵۰ درصدی در نظر گرفته شده برای دو دهک پایین بهره مند نشده اند.

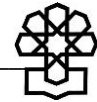
وزارت امور اقتصادی و دارایی، اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به منظور شفاف نمودن ارزش سهام قابل واگذاری به هر مشمول و تعیین روش وصول اقساط سهام واگذار شده بجز از طریق سود، بخشی از اقدامات قانونی مورد نیاز برای رفع ابهامات و چالش‌های موجود سهام عدالت است.

در همین راستا، دولت از اواسط سال ۱۳۹۵ اقدامات مختلفی را در زمینه ساماندهی توزیع سهام عدالت (راه اندازی سامانه سهام عدالت، ارائه صورت حساب به مشمولان و نهایی کردن آنها، دریافت شماره شبای مشمولان و ...) به انجام رساند و در نهایت لایحه ساماندهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نیز در اواسط بهمن‌ماه ۱۳۹۶ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد.

ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی که در خصوص مشمولان سهام عدالت است، در لایحه مذکور مورد اصلاح قرار گرفته است. متأسفانه در لایحه تقدیمی دولت نیز موضوع ابهام دایره شمول واگذاری سهام عدالت (که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی هم دیده می‌شود) حل نشده و کماکان این ابهام وجود دارد که مشمولان، همه اتباع ایرانی مقیم داخل کشور هستند یا «اتباع ایرانی مقیم داخل کشور که جزء ۶ دهک پایین درآمدی باشند». بنابراین لازم است لایحه دولت از این حیث مورد اصلاح قرار گیرد، زیرا بر این اساس امکان افزایش مشمولان سهام عدالت از حدود ۵۰ میلیون نفر به بیش از ۸۰ میلیون نفر وجود خواهد داشت.

استفاده از عبارت «دهک جمعیتی» به جای عبارت «دهک درآمدی»، تفاوت اصلی لایحه دولت با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در اصلاح ماده (۳۴) است. این در حالی است که در بند «۷» پاسخ مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ به رئیس‌جمهور وقت، آمده است که شناسایی افراد واقع در دو دهک پایین درآمدی با سازوکارهای علمی و دقیق انجام گرفته و روستاییان مورد توجه ویژه قرار گیرند. بنابراین منظور کردن دهک‌های جمعیتی به جای دهک‌های درآمدی با مفاد نامه رهبری همخوانی ندارد. همچنین لایحه ساماندهی سهام عدالت نیز همانند قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، در مورد میزان سهام تخصیص داده شده به هر مشمول و نحوه محاسبه دوره تقسیط پرداخت بهای سهام توسط مشمولان مسکوت است.

بنابراین به‌طور خلاصه می‌توان گفت که ضرورت دارد در لایحه ساماندهی سهام عدالت (اصلاح مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی)، در خصوص مواردی همچون دایره شمول واگذاری سهام، میزان سهام قابل واگذاری به هر مشمول، نحوه محاسبه دوره تقسیط ده ساله برای مشمولان، تعداد مشمولان در دهک‌های اول و دوم درآمدی و... تصمیمات شفاف‌تری ارائه شود.



با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی ازسوی مقام معظم رهبری در ابتدای خردادماه ۱۳۸۴ مبنی بر «گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی» و پس از آن، با درخواست رئیس‌جمهور وقت از رهبری و موافقت ایشان با توزیع گسترده سهام شرکت‌های صدر اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی با هدف «تأمین عدالت اجتماعی»، «فقرزدایی» و «گسترش سهم بخش تعاون در اقتصاد ایران»، توزیع سهام عدالت در آبان‌ماه ۱۳۸۴ به تصویب هیئت وزیران رسید. با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، چارچوب اجرای این طرح تا حدی تبیین شد و محورهای اصلی اجرای این طرح مورد توجه قرار گرفت.

یکی از محورهای اصلی اجرای طرح سهام عدالت، شناسایی مشمولان طرح است که از همان ابتدا با چالش‌های مختلفی در قانون و اجرا روبه‌رو بوده است. علاوه بر اینکه در مصوبات مختلف و همچنین قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) ابهامات فراوانی در تعریف مشمولان وجود دارد، در بخش اجرایی شناسایی مشمولان نیز عملکرد به گونه‌ای بوده که از قانون و اهداف سهام عدالت فاصله گرفته است. در همان اولین مصوبات مرتبط با سهام عدالت، مقرر گردید که سهام شرکت‌های دولتی به افرادی واگذار شود که جزء دهک‌های پایین درآمدی هستند، اما به دلیل مشکلات موجود برای شناسایی افراد براساس دهک درآمدی و عدم توانایی نهادهای ذیربط، روش ساده‌تر یعنی وارد کردن اقشار مختلف در طرح که عموماً تحت پوشش نهادهای حمایتی مختلفی قرار داشتند، جایگزین روش شناسایی براساس دهک‌های درآمدی شد.

در این گزارش، برای روشن شدن ابعاد موضوع و بررسی چالش‌های موجود و پیش‌روی توزیع سهام عدالت در بخش شناسایی مشمولان، ابتدا تعاریف مختلف مشمولان توزیع سهام عدالت در مصوبات و قوانین مختلف و همچنین میزان سهام اختصاص یافته به آنها ارائه خواهد شد. در بخش دوم، آنچه که در فرایند اجرایی شناسایی مشمولان اتفاق افتاده، توضیح داده می‌شود. دوره تقسیط پرداخت ارزش سهام توسط مشمولان و نحوه پرداخت نیز در بخش سوم گزارش بررسی خواهد شد. در بخش چهارم گزارش، به بررسی اقدامات صورت گرفته از نیمه‌دوم سال ۱۳۹۵ در حوزه مشمولان سهام عدالت پرداخته و بخش پنجم گزارش نیز به بررسی لایحه ساماندهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در حوزه مشمولان اختصاص داده شده است. در نهایت نیز چالش‌ها و راهکارهای قانونی و اجرایی مربوط به موضوع مشمولان سهام عدالت در بخش ششم بررسی خواهد شد.

۱. مشمولان و میزان سهام تخصیصی به آنها

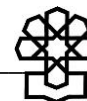
اولین گام اجرایی توزیع سهام عدالت با تصویب آیین‌نامه اجرایی «توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارهای ایرانی» مصوب ۱۳۸۴/۵/۱۱ هیئت وزیران در دولت هشتم برداشته شد. در بند «۵» ماده (۱) این آیین‌نامه، تمام ایرانیانی که دارای پانزده سال تمام و بالاتر از مبدأ ۱۳۸۴/۱/۱ بوده‌اند، به‌عنوان افراد مشمول معرفی شده‌اند. همچنین در ادامه همین بند آمده است که دهک‌های پایین درآمدی در اولویت دریافت سهام قرار دارند. در ماده (۷) آیین‌نامه مزبور تصریح شده است که حداکثر معادل ۲۰ میلیون ریال سهم به پایین‌ترین دهک‌های درآمدی و با اولویت ایثارگران در هر دهک، واگذار شود و تصمیم‌گیری در خصوص میزان سهام قابل واگذاری به دهک‌های بالاتر درآمدی، به آیین‌نامه‌های بعدی موکول شده است.

هیئت وزیران حدود ۳ ماه بعد، آیین‌نامه اجرایی «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» را در تاریخ ۱۳۸۴/۸/۲۳ تصویب کرد که جایگزین آیین‌نامه قبلی شد. نکته قابل توجه این است که در این آیین‌نامه تعریف مشمولان کاملاً تغییر کرده و به‌جای افراد مشمول، خانوارهای مشمول معرفی شده‌اند. بر این اساس، کلیه خانوارهای ایرانی مقیم داخل کشور با اولویت ایثارگران و خانوارهای دهک‌های پایین درآمدی از قبیل خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی، کارمندان، کارگران و بازنشستگان که براساس تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی تعیین می‌شوند، مشمول دریافت سهام شده‌اند. همچنین قید ۵ نفری تعداد افراد خانوار نیز در این آیین‌نامه تحمیل و مقرر شده در صورتی که تعداد خانوار از ۵ نفر بیشتر باشد، سهم تخصیصی بین همه افراد خانوار توزیع شده و از این بابت سهم اضافی تعلق نگیرد.

آیین‌نامه اجرایی «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» در تاریخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ اصلاح و جایگزین آیین‌نامه قبلی شد. براساس این آیین‌نامه، مشمولان شامل سه دهک پایین درآمدی بوده که بنابر تشخیص ستاد مرکزی سهام عدالت^۱ واجد اولویت دریافت سهام عدالت بوده‌اند. همچنین هیئت وزیران کمتر از یک‌سال پس از تصویب آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷، مجدداً آیین‌نامه مزبور را تغییر داده و آیین‌نامه جدید را که مصوب ۱۳۸۵/۸/۲۸ بوده، جایگزین آیین‌نامه قبلی کرد. مشمولان طرح در این آیین‌نامه، دو دهک پایین درآمدی در نظر گرفته شده‌اند. همچنین در ماده (۷) این آیین‌نامه، ستاد مرکزی سهام عدالت موظف شده تا پایان سال ۱۳۸۵ برنامه توزیع مرحله اول سهام عدالت را در کلیه استان‌های کشور اجرا نماید.

بر این اساس، هیئت وزیران در مدت حدود ۱۵ ماه، ۴ آیین‌نامه را تصویب کرده که در هر آیین‌نامه، تعریف مشمولان تغییر کرده است، ولی از آنجایی که در هر آیین‌نامه تصریح شده که آیین‌نامه جدید،

۱. تشکیل ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت به ریاست رئیس‌جمهور، در ماده (۴) آیین‌نامه مزبور مطرح شده است.



جایگزین آیین‌نامه قبلی است، واضح است که آخرین آیین‌نامه که مصوب آبان‌ماه ۱۳۸۵ بوده، باید ملاک عمل قرار می‌گرفته است که در نتیجه، دو دهک پایین درآمدی مشمول دریافت سهام عدالت بوده‌اند. نکته قابل توجه دیگر این است که تنها در آیین‌نامه «توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارهای ایرانی» که مصوب ۱۳۸۴/۵/۱۱ بوده است، در خصوص میزان سهام تخصیصی به مشمولان (که طبق آیین‌نامه مذکور، تمام ایرانیانی که دارای پانزده سال تمام و پانزده سال به بالا از مبدأ ۱۳۸۴/۱/۱ بوده‌اند) به میزان حداکثر معادل ۲۰ میلیون ریال تصریح شده است و سه آیین‌نامه بعدی (در تاریخ‌های ۱۳۸۴/۸/۲۳، ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ و ۱۳۸۵/۸/۲۸)، در این زمینه کاملاً مسکوت هستند. در تصویب‌نامه ستاد مرکزی سهام عدالت (شماره ۱۱۸ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۷) نیز، معادل ۵ میلیون ریال سهام برای واگذاری به مشمولان در نظر گرفته شده است، اما در تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۶/۷/۱۷ ستاد مزبور، مقرر شد که علاوه بر مبلغ ۵ میلیون ریال اولیه، ۵ میلیون ریال دیگر نیز به مشمولان شناسایی شده در مرحله اول اختصاص یابد.

این درحالی است که در تصویب‌نامه‌های بعدی برای مشمولان سایر مراحل، سقف مبلغ واگذاری سهام، ۵ میلیون ریال منظور شده و در نهایت در بند «۳» تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۷/۶/۳۰ ستاد مرکزی، سهام قابل واگذاری به کلیه مشمولان معادل ۱۰ میلیون ریال تعیین شده است. این تصویب‌نامه تنها مصوبه‌ای است که در آن میزان سهام قابل واگذاری به مشمولان تصریح شده و ملاک عمل قرار گرفته است. همچنین شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی نیز در تصویب‌نامه‌ای (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۸) عنوان کرده است که رعایت سقف ۱۰ میلیون ریالی سهام برای تمامی مشمولان تا سقف ۵ نفر برای هر خانواده الزامی است.^۱

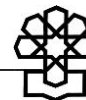
با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی در خردادماه ۱۳۸۷ و اختصاص فصل ششم این قانون به توزیع سهام عدالت (مواد ۳۴) تا (۳۸)، ادامه مسیر برای این طرح روشن تر شد. در ماده (۳۴) قانون مزبور، واگذاری سهام به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور با رعایت ۲ بند تخفیف ۵۰ درصدی به دو دهک پایین درآمدی با اولویت روستائینان و عشایر و تقسیط ده‌ساله در مورد ۴ دهک بعدی، مد نظر قرار گرفته است. بنابراین براساس ماده مزبور، مشمولان سهام عدالت تمام اتباع ایرانی مقیم داخل کشور هستند، ولی تنها برای مشمولان دو دهک اول درآمدی و چهار دهک بعدی امتیازاتی در قیمت سهام و نحوه پرداخت در نظر گرفته شده است. ولی در ماده (۳۵)، تنها در خصوص نحوه ساماندهی مشمولان ۶ دهک اول تعیین تکلیف شده است و بدین ترتیب مشمول توزیع سهام عدالت را به تمامی اتباع ایرانی مقیم داخل کشور با ابهام مواجه کرده است.

آیین‌نامه اجرایی «توزیع سهام عدالت» نیز که مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۹ هیئت وزیران است، مشمولان را به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور شامل ۶ دهک پایین درآمدی محدود کرده است. همچنین در ماده (۶) آیین‌نامه

۱. این تصویب‌نامه در جریان راه‌اندازی سامانه سهام عدالت و ارائه صورت‌حساب به مشمولان به تصویب رسیده است.

مزبور، سهام عدالت به‌عنوان سهامی که قابل واگذاری به ۶ دهک پایین درآمدی است، تعریف شده است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و آیین‌نامه مصوب آن، توزیع سهام عدالت را که مبتنی بر اذن مقام معظم رهبری است، با ابهام روبه‌رو نموده است. نکته مهم‌تر آنکه متاسفانه در قانون و آیین‌نامه مزبور هیچ ردپایی از میزان سهام تخصیصی به هر مشمول وجود ندارد و قانون و آیین‌نامه هر دو از این حیث مسکوت هستند.

در جدول ۱ مبانی قانونی شناسایی مشمولان توزیع سهام عدالت و میزان سهام اختصاص یافته به آنها آمده است. آنچه که از جدول ۱ قابل استنباط است این است که به‌دلیل ابهامات موجود در مصوبات مختلف و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، لایحه دولت برای ساماندهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد (۳۴) الی (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، باید شامل مفادی باشد که در خصوص مشمولان و میزان سهام اختصاص یافته به آنها، تعیین تکلیف نماید.



جدول ۱. مبانی قانونی شناسایی مشمولان توزیع سهام عدالت و میزان سهام اختصاص یافته به آنها

مصوبات دامنه و میزان	آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارهای ایرانی (مصوب ۱۳۸۴/۵/۱۱)	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی ^۱ (مصوب ۱۳۸۴/۸/۲۳)	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی (مصوب ۱۳۸۴/۱۱/۱۷)	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی (مصوب ۱۳۸۵/۸/۲۸)	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵)	تصویب‌نامه ستاد مرکزی سهام عدالت (مصوب ۱۳۸۷/۶/۳۰)	آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت (مصوب ۸۹/۱/۲۹)	
مشمولان و شرایط آنها	ماده (۱) بند «۵»: ایرانیانی که دارای ۱۵ سال تمام و ۱۵ سال به بالا از ابتدا ۱۳۸۴/۱/۱ بوده با اولویت دهک‌های پایین درآمدی	ماده (۱) بند «۲»: کلیه خانوارهای ایرانی مقیم داخل کشور با اولویت ایثارگران و خانوارهای دهک‌های پایین درآمدی	ماده (۱) بند «۴»: افرادی که از نظر طبقه‌بندی درآمدی جزو سه دهک پایین درآمدی محسوب می‌شوند.	ماده (۱) بند «۴»: افرادی که از نظر طبقه‌بندی درآمدی جزء دو دهک پایین درآمدی محسوب می‌شوند.	ماده (۳۴): واگذاری سهام به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور با رعایت ۲ بند زیر: - دهک پایین درآمدی با اولویت روستانشینان و عشایر - دهک‌های سوم تا ششم بعدی که مشمول طرح می‌شوند.	ماده (۱) بند «۳»: اتباع ایرانی مقیم داخل کشور شامل ۶ دهک زیر: - دو دهک پایین درآمدی با اولویت روستانشینان و عشایر - دهک‌های سوم تا ششم بعدی که مشمول طرح می‌شوند.		
میزان سهام اختصاص یافته	ماده (۷): واگذاری حداکثر بیست میلیون ریال سهم به افراد مشمول در پایین‌ترین دهک‌های درآمدی با اولویت ایثارگران در هر دهک/ تعیین سهم پرداختی به دهک‌های بالاتر با رعایت سقف تعیین شده در این ماده، براساس مصوبه هیئت عالی واگذاری	مسکوت	مسکوت	مسکوت	مسکوت	بند «۳»: تعیین سهم قابل واگذاری به کلیه مشمولان معادل ۱۰ میلیون ریال	مسکوت	

۱. «آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت».

۲. نحوه شناسایی مشمولان در اجرا و نهاد مجری

علی‌رغم صراحت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در شناسایی علمی ۶ دهک پایین درآمدی به‌عنوان مشمولان توزیع سهام عدالت، آنچه که در اجرا اتفاق افتاد وارد کردن اقشار مختلف در طرح به جای دهک‌های درآمدی بود. در واقع به‌جای آنکه دهک‌های درآمدی مد نظر قرار گیرند، ۶ دهک جمعیتی به‌عنوان مشمول شناسایی شده‌اند.

شناسایی مشمولان در قالب مصوبات ستاد مرکزی سهام عدالت که به موجب ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» مصوب ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ شکل گرفت، انجام پذیرفت. این ستاد برنامه زمانبندی خود را برای اقدامات مربوط به عملیاتی نمودن شناسایی مشمولان مرحله اول و دوم توزیع سهام عدالت در قالب تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۵/۱/۲۹ ارائه نمود. مشمولان مرحله اول را که حدود ۴ و نیم میلیون نفر بودند، عمدتاً افراد نیازمند مشمول طرح شهید رجایی، مددجویان کمیته امداد امام خمینی و افراد تحت حمایت سازمان بهزیستی کل کشور تشکیل می‌دادند. حدود ۳ میلیون نفر نیز به‌عنوان تکمیلی مشمولان مرحله اول شناسایی شده که در مجموع ۷ و نیم میلیون نفر به‌عنوان مشمولان مرحله اول نهایی شده‌اند.

مشمولان مرحله دوم که در تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۵/۸/۱۰ ستاد مرکزی مورد تأکید قرار گرفت، روستائیان و عشایر فاقد شغل و درآمد ثابتی بودند که در ابتدا مقرر گردید تنها سی درصد از روستائیان و عشایر مناطق کمتر توسعه یافته و بیست و پنج درصد از خانوارهای روستایی و عشایر سایر مناطق مشمول توزیع سهام عدالت باشند، اما در تکمیل مشمولان این مرحله، در نهایت همه روستائیان و عشایر به‌عنوان مشمولان سهام عدالت معرفی شده و در مجموع حدود ۱۷ میلیون مشمول برای مرحله دوم شناسایی شده‌اند.

به همین ترتیب و طی مصوبات مختلف ستاد مرکزی سهام عدالت، مشمولان سهام عدالت در ۱۸ مرحله شناسایی شده‌اند که در حال حاضر تعداد مشمولان در سامانه سهام عدالت^۱ ۴۹،۲۲۶،۱۹۳ نفر هستند. نکته قابل توجه این است که بین اطلاعات ارائه شده در سایت سازمان خصوصی‌سازی در رابطه با مشمولان در پایان سال ۱۳۹۳ و اطلاعات ارائه شده پس از راه‌اندازی سامانه و نهایی کردن مشولین، تفاوت‌های عمده‌ای وجود دارد. در جدول ۲، وضعیت شناسایی مشمولان تا پایان سال ۱۳۹۳ مبتنی بر اطلاعات سایت سازمان خصوصی‌سازی ارائه شده است که براساس آن، برای بیش از ۵۲ میلیون نفر مشمول، دعوت‌نامه صادر شده، ولی تعداد ثبت‌نام‌شدگان نهایی در شرکت‌های تعاونی‌های سهام عدالت به‌عنوان مشمولان توزیع سهام عدالت، حدود ۴۶ میلیون نفر است.

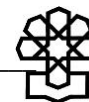


جدول ۲. وضعیت شناسایی مشمولان طرح توزیع سهام عدالت به تفکیک جامعه هدف و مراحل انجام کار تا پایان سال ۱۳۹۳

ردیف	مرحله اقدام	بخش	سال اقدام	مشمولان	صدر دعوتنامه	تعداد ثبت نام شدگان شرکت های تعاونی سهام عدالت		
۱	اول	اول	۱۳۸۵	مشمولان طرح شهید رجایی - مددجویان کمیته امداد و بهزیستی - رزمندگان فاقد شغل	۴,۹۸۱,۵۱۴	۴,۵۲۹,۴۶۳		
		تکمیلی	۱۳۸۷		۳,۶۵۵,۵۷۲	۳,۲۰۰,۴۸۹		
مجموع								
۲	دوم	اول	۱۳۸۶	روستاییان و عشایر فاقد شغل و کم درآمد	۵,۶۰۶,۰۲۰	۵,۵۵۳,۲۸۹		
		تکمیلی	۱۳۸۷	کلیه روستاییان و عشایر	۱۱,۷۰۳,۱۳۴	۱۱,۳۶۰,۲۱۱		
مجموع								
۳	سوم	اول	۱۳۸۶	شاغلین دستگاه های اجرایی، بازنشستگان کشوری، لشگری، تأمین اجتماعی و کارکنان شاغل شهرداری ها	۱۳,۰۰۵,۱۷۱	۱۲,۴۱۹,۳۶۲		
		تکمیلی	۱۳۸۷-۱۳۸۸		۱,۷۰۳,۱۳۴	۱,۴۷۸,۱۷۵		
مجموع								
۴	چهارم	-	۱۳۸۷	ایثارگران: والدین، فرزندان و همسر شهید- جانبازان و آزادگان	۱,۳۶۵,۹۳۸	۱,۲۹۶,۰۱۴		
۵	سایر گروه ها		۱۳۸۷	زنان کارگر سرپرست خانوار (مشمول قانون کار)	۸,۴۱۱	۶,۵۹۷		
۶				خدام مساجد، حسینیه ها و امامزاده ها	۳۳,۵۷۱	۳۰,۶۳۲		
۷				طلاب حوزه های علمیه سراسر کشور	۱۸۱,۶۹۱	۱۶۲,۳۲۴		
۸				بیماران خاص (هموفیلی، ام اس، تالاسمی و دیالیزی)	۱۵,۰۸۶	۱۰,۴۰۱		
۹				کارکنان ستادهای نماز جمعه	۸,۶۱۹	۶,۲۷۱		
۱۰					۱۳۸۷	خبرنگاران	۱۱,۱۳۵	۸,۳۰۳
مجموع								
					۱,۶۲۴,۴۵۱	۱,۵۲۰,۵۴۲		

ردیف	مرحله اقدام	بخش	سال اقدام	مشمولان	صدور دعوتنامه	تعداد ثبت‌نام‌شدگان شرکت‌های تعاونی سهام عدالت
۱۱	گروه‌های عمومی		۱۳۸۷	کارکنان نهادهای دست‌اندرکار امر شناسایی و واگذاری سهام عدالت	۱۰،۶۱۶،۶۳۹	۶،۲۲۲،۰۹۱
۱۲			۱۳۸۸	قالیبافان		
۱۳			۱۳۸۸	فعالان قرآنی		
۱۴			۱۳۸۸	مددجویان تحت پوشش مراکز مراقبت از زندانیان آزادشده		
۱۵			۱۳۸۸	زنان سرپرست خانوار بی‌بضاعت		
۱۶			۱۳۸۸	مددجویان و کارکنان مؤسسات خیریه		
۱۷			۱۳۸۸-۱۳۸۹	تاکسی‌رانان و اتوبوس‌رانان شهری		
۱۸			۱۳۸۸-۱۳۸۹	افراد کم‌درآمدی که در مراحل قبلی مشمول نشده‌اند از جمله خوداظهاران و درخواست‌های عمومی		
۱۹			۱۳۸۹-۱۳۹۱	کارگران فصلی و ساختمانی		
مجموع						۶،۲۲۲،۰۹۱
جمع کل						۴۶،۲۸۳،۶۲۲
مجموع						۵۲،۸۹۵،۶۳۵

مأخذ: سایت سازمان خصوصی‌سازی.



در جدول ۳ اطلاعات مربوط به مشمولان سهام عدالت پس از راه‌اندازی سامانه در آذرماه ۱۳۹۷ آمده است. در این اطلاعات، اولاً سال اقدام برای شناسایی مشمولان حذف شده و ثانیاً حدود ۴۹ میلیون نفر به‌عنوان مشمولان نهایی سهام عدالت در سامانه ثبت شده‌اند. علاوه بر تفاوت‌های متعدد بین اطلاعات ارائه شده در سال ۱۳۹۳ و اطلاعات آذر ماه ۱۳۹۷ در رابطه با مشمولان توزیع سهام عدالت، براساس اظهارات نماینده سازمان خصوصی‌سازی^۱ نیز، تعداد مشمولان شناسایی شده در ۱۸ مرحله شناسایی، ۵۱ میلیون نفر اعلام شده که در سامانه سهام عدالت، ۴۹ میلیون و دویست هزار نفر به‌عنوان مشمول نهایی شناسایی شده‌اند، در نتیجه یک اختلاف یک میلیون و هشتصد هزار نفری را در تعداد مشمولان شاهد هستیم.

جدول ۳. گزارش مراحل مختلف مشمولان سهام عدالت (آذرماه ۱۳۹۷)

مرحله	گروه‌های مورد شناسایی	تعداد مشمولان (نفر)
۱	مرحله اول: مددجویان نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی) - دارای تخفیف	۵,۹۶۹,۰۳۲
۲	مددجویان تغییر وضعیت یافته - بدون تخفیف	۴,۲۱۱,۵۹۴
۳	روستاییان و عشایر	۱۵,۱۶۵,۷۵۵
۵	کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری و لشکری و تأمین اجتماعی	۱۳,۴۱۲,۳۳۵
۷	مرحله چهارم: ایثارگران (والدین، همسر و فرزندان شهید و افراد تحت تکفل آنها، جانبازان، آزادگان و افراد تحت تکفل آنها)	۱,۲۱۶,۸۶۱
۸	دختران کارگر مجرد و زنان کارگر سرپرست خانوار (مشمول قانون کار)	۶,۳۰۴
۹	خدام مساجد، حسینیه‌ها و امام‌زاده‌ها و اماکن زیارتی متبرکه	۲۹,۸۶۸
۱۰	طلاب حوزه‌های علمیه سراسر کشور	۱۶۴,۴۰۹
۱۱	بیماران خاص	۹,۸۲۱
۱۲	کارکنان ستادهای نماز جمعه	۶,۴۸۳
۱۳	کارکنان هیئت‌های تحریریه رسانه‌ها (خبرنگاران)	۸,۴۸۶
۱۴	دست‌اندرکاران امرشناسایی و واگذاری سهام عدالت	۲,۹۱۴,۸۹۹
۱۵	مددجویان و کارکنان مؤسسات خیریه	
۱۶	فعالان قرآنی	
۱۷	قالیبافان	
۱۸	زندانیان آزاد شده (مددجویان تحت پوشش مراکز مراقبت از زندانیان آزاد شده)	
۱۹	ناکسی‌رانان	
۲۰	درخواست‌کنندگان مردمی	
۲۱	کارگران فصلی و ساختمانی	
	مجموع	۴۹,۲۲۶,۱۹۳

مأخذ: سامانه سهام عدالت.

۱. جلسه مورخ ۱۳۹۶/۳/۸ کمیته تخصصی سهام عدالت در مجلس شورای اسلامی.

شایان ذکر است که اطلاعات منتشر شده بر روی سایت سهام عدالت در خصوص مشمولان، به صورت مداوم در حال تغییر است. برای مثال، براساس اطلاعات مندرج در سامانه سهام عدالت در مردادماه ۱۳۹۸، تعداد مشمولان سهام عدالت بیش از ۶۰ هزار نفر کاهش داشته و از ۴۹,۲۲۶,۱۹۳ نفر به ۴۹,۱۶۲,۳۲۲ نفر رسیده است (جدول ۴). همچنین مشخص است که سازمان خصوصی‌سازی تنها حدود ۶ میلیون نفر را به‌عنوان دهک‌های اول و دوم درآمدی (مشمولانی که براساس ماده (۳۴) «قانون»، دارای تخفیف ۵۰ درصدی در قیمت سهام هستند) لحاظ کرده و باقی افراد (حدود ۴۳ میلیون نفر) در دهک‌های دوم تا ۶ قرار گرفته‌اند. نکته‌ای که در این خصوص باید مورد توجه قرار گیرد این است که براساس «قانون»، مقرر گردید ۶ دهک پایین درآمدی در طرح سهام عدالت وارد شوند که با لحاظ جمعیت ۸۰ میلیون نفری، حدود ۴۸ میلیون نفر باید مشمول سهام عدالت باشند و دو دهک پایین درآمدی نیز باید حدود ۱۶ میلیون نفر باشد که در فرایند نهایی کردن مشمولان، تنها حدود ۶ میلیون نفر به‌عنوان دهک‌های اول و دوم درآمدی لحاظ شده‌اند.^۱

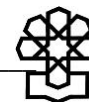
جدول ۴. آمار تعداد مشمولان سهام عدالت در مرداد ماه ۱۳۹۸

گروه	عنوان گروه‌بندی	تعداد مشمولان (نفر)	تعداد مشمولان در قید حیات
۱	مشمولان تخفیف دار	۵,۹۵۹,۶۴۲	۵,۷۳۵,۲۶۹
۲	روستاییان و عشایر	۱۵,۱۴۹,۴۰۵	۱۴,۶۴۲,۵۵۳
۳	کارکنان دستگاه‌های اجرایی و بازنشستگان	۱۳,۳۷۸,۸۳۹	۱۲,۵۶۵,۳۶۶
۴	کارگران فصلی و ساختمانی	۶,۱۰۶,۴۱۰	۶,۰۳۲,۲۶۰
۵	سایر اقشار	۸,۵۶۸,۰۲۶	۷,۶۵۲,۶۶۲
جمع کل مشمولان سهام عدالت		۴۹,۱۶۲,۳۲۲	۴۶,۶۲۸,۱۱۰

مأخذ: همان.

بنابراین با توجه به عدم برنامه‌ریزی صحیح عملیاتی و عدم به‌کارگیری یک روش علمی برای شناسایی مشمولان و همچنین قصور احتمالی برخی مراجع ذی‌ربط در امر شناسایی و نهایی کردن ثبت‌نام افراد، این امکان وجود دارد که مشمولان شناسایی شده تاکنون، ۶ دهک درآمدی را به‌طور کامل پوشش ندهند و افرادی با دهک‌های بالاتر درآمدی، در توزیع سهام عدالت وارد شده باشند. بر این اساس، در صورت آزادسازی سهام عدالت، بروز برخی نارضایتی‌ها (به دلیل ارزش بالای حال حاضر سهام) محتمل خواهد بود.

۱. این موضوع الزاماً به این معنا نیست که به ۱۰ میلیون نفر از جمعیت دو دهک پایین درآمدی (تفاوت میان ۱۶ میلیون نفر جمعیت دو دهک پایین و ۶ میلیون نفر لحاظ شده در طرح) سهام عدالت تعلق نگرفته است، بلکه این امکان وجود دارد که گروه‌هایی از آنها جزء ۴۳ میلیون نفر باقی‌مانده لحاظ شده باشند. به‌عبارت دیگر، گروه‌هایی از این افراد سهام عدالت را دریافت کرده، اما از تخفیف ۵۰ درصدی در نظر گرفته شده برای دو دهک پایین بهره‌مند نشده‌اند.



همچنین دولت هیچ برنامه‌ای برای متولدین جدید که مشمول دریافت سهام عدالت هستند، ارائه نکرده است و متولدین جدید در هر طبقه‌ای که قرار گیرند، مشمول دریافت سهام عدالت نخواهند بود. این موضوع در لایحه پیشنهادی «ساماندهی توزیع سهام عدالت» نیز مسکوت است و در لایحه مزبور تنها عنوان شده است که روش و چگونگی شناسایی و ثبت نام افراد جدید و نحوه برخورداری آنها از سهام عدالت، به آیین‌نامه اجرایی موکول می‌شود.

علاوه بر عدم ثبات رویه در زمینه تصمیم‌گیری در خصوص مشمولان و میزان سهام اختصاص یافته به آنها، نهاد تصمیم‌گیرنده نیز در طول این فرایند تغییر کرده است. برای مثال در ابتدا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور^۱ موظف به شناسایی مشمولان و اولویت‌بندی آنها شد، ولی در آیین‌نامه‌های بعدی، تشکیل ستاد مرکزی سهام عدالت^۲ در دستور کار قرار گرفت که وظیفه شناسایی مشمولان را به‌عهده داشت. اما در مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۷/۱۷ ستاد مرکزی سهام عدالت، اختیار تنظیم دستورالعمل شناسایی و واگذاری سهام و استفاده از تسهیلات توزیع سهام عدالت از ستاد مرکزی سهام عدالت به معاون اول رئیس‌جمهور و وزیر امور اقتصادی و دارایی^۳ تفویض شده است. بنابراین آنچه که از این رویه استنباط می‌شود یک عدم هماهنگی در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با موضوع سهام عدالت است.

۳. دوره تقسیط و نحوه پرداخت بهای سهام عدالت برای مشمولان

دوره تقسیط در تمامی مصوبات مرتبط با موضوع سهام عدالت برای تمامی مشمولان، حداکثر ۱۰ سال در نظر گرفته شده است. در ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی نیز تصریح شده است که دو دهک پایین درآمدی از تخفیف ۵۰ درصدی در قیمت سهام واگذار شده با دوره تقسیط ده ساله برخوردار خواهند بود و برای چهار دهک بعدی، تنها امتیاز تقسیط ده ساله پرداخت قیمت سهام در نظر گرفته شده است.

نکته بسیار اساسی در رابطه با دوره تقسیط پرداخت بهای سهام عدالت برای مشمولان، وجود ابهامات فراوان در خصوص نحوه محاسبه دوره تقسیط ده ساله و در نظر گرفتن یک مبدأ واحد برای تمامی مشمولان است. در ماده (۱) دستورالعمل «تخفیف و نحوه انتقال سهام به دریافت‌کنندگان سهام عدالت» مصوب ۱۳۹۰/۹/۱۹ هیئت واگذاری که به استناد ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسیده است، در مورد تاریخ شروع تقسیط، تاریخ ابلاغ مصوبات به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در مورد شرکت‌های سرمایه‌پذیری که انتقال حقوق مالکیت در مصوبات مراجع قانونی تصریح گردیده، مبنا قرار گرفته و در مورد سایر شرکت‌ها، تاریخ انعقاد قرارداد با سازمان

۱. ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارهای ایرانی مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۱.
۲. ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷.
۳. تصویب‌نامه شماره ۱۲۴ مورخ ۱۳۸۶/۷/۱۷ ستاد مرکزی.

خصوصی‌سازی مینا بوده است. اما نکته مهم آن است که به دلیل عدم تنفیذ ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنجم در قانون برنامه ششم، دستورالعمل مزبور و جاهت قانونی نداشته و نمی‌تواند ملاک عمل قرار گیرد. برای رفع ابهام نحوه محاسبه دوره تقسیط ده ساله، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در تصویبنامه مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۴، تبصره‌های «۱» تا «۴» ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت، موضوع تصویبنامه شماره ۶۳/۱/۲۲۶۰۳۷ مورخ ۱۳۸۸/۰۱/۲۹ را اصلاح کرده است. در تبصره «۳» این اصلاحیه آمده است:

«دوره محاسبه اقساط سهام عدالت با لحاظ سال مالی شرکت‌های سرمایه‌پذیر، حداکثر ده

دوره مالی از تاریخ ۱۳۸۵/۱/۱ تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۵ تعیین می‌شود.»

اشکال اساسی این مصوبه آن است که در نظر گرفتن پایان نیمه اول سال ۱۳۹۵ برای اتمام مهلت قانونی ده ساله دوره تقسیط، فقط برای مشمولانی که در سال ۱۳۸۵ سهام عدالت دریافت کرده‌اند موضوعیت دارد. در واقع می‌توان چهار مبدأ زمانی مختلف را در این خصوص در نظر گرفت:

۱. پاسخ مقام معظم رهبری به درخواست رئیس‌جمهور وقت برای اختصاص بخشی از سهام

شرکت‌های دولتی به توزیع سهام عدالت بین اقشار کم‌درآمد در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲.

۲. سال تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی یعنی خردادماه ۱۳۸۷.

اگر سال ۱۳۸۷ به‌عنوان سال شروع توزیع سهام عدالت در نظر گرفته می‌شود، دوره تقسیط ده‌ساله

تا سال ۱۳۹۷ ادامه پیدا می‌کند و نباید در تصویبنامه مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۵ شورای عالی، نیمه اول سال ۱۳۹۵ به‌عنوان سال پایان دوره تقسیط ده‌ساله لحاظ می‌شود.

۳. سال انعقاد قرارداد واگذاری شرکت‌ها به طرح سهام عدالت.

با توجه به جدول ۱ پیوست، سال واگذاری برخی شرکت‌ها مانند بیمه دانا یا پالایش نفت اصفهان

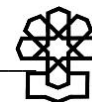
سال ۱۳۹۰ بوده است و باید تا ده سال سود این شرکت‌ها بابت اقساط مشمولان لحاظ می‌شد درحالی که براساس تصویبنامه مذکور، سال واگذاری همه شرکت‌ها، سال ۱۳۸۵ فرض شده است.

۴. سال شناسایی مشمولان سهام عدالت

براساس جدول ۲ گزارش، از سال ۱۳۸۵ شناسایی مشمولان سهام عدالت آغاز شده و تا سال ۱۳۹۱

که کارگران فصلی و ساختمانی به طرح اضافه شده‌اند، ادامه پیدا کرده است. بنابراین همه مشمولان نیز در سال ۱۳۸۵ وارد طرح سهام عدالت نشده‌اند که سال پایان دوره تقسیط ده‌ساله بهای پرداخت سهام برای آنها، سال ۱۳۹۵ منظور شود. بنابراین، لحاظ سال ۱۳۹۵ به‌عنوان سال پایانی برای دوره تقسیط همه مشمولان، می‌تواند حقوق برخی از مشمولان را تضییع کند.

با توجه به توضیحات ارائه شده ملاحظه می‌شود که تصویبنامه مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۵ شورای عالی



اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی (تعیین نیمه اول سال ۱۳۹۵ به‌عنوان سال پایانی دوره تقسیط ده‌ساله پرداخت بهای ارزش سهام)، صرفاً مبتنی بر پاسخ مقام معظم رهبری به درخواست رئیس‌جمهور وقت بوده و هیچ‌یک از موارد دیگر مورد اشاره (سال تصویب «قانون»، سال انعقاد قراردادهای واگذاری شرکت‌ها به طرح سهام عدالت و سال شناسایی مشمولان سهام عدالت) که برای صاحبان سهام عدالت ایجاد حق نموده است را دربر نمی‌گیرد. بنابراین لازم است این تصویب‌نامه مورد اصلاح قرار گرفته و سال پایانی دوره تقسیط ده‌ساله به‌درستی تعیین شود.

در رابطه با نحوه پرداخت بهای سهام عدالت، در اولین آیین‌نامه مرتبط اشاره شد که وجه اقساط سهام واگذار شده ترجیحاً از محل سود تأدیه می‌شود. در آیین‌نامه‌های بعدی، پرداخت اقساط به‌عهدده مردم گذاشته شد و بعد از آن نیز، سود دریافتی از شرکت‌های واسط، برای تسویه اقساط منظور شد. اگرچه مسئله تسویه اقساط سهام واگذار شده بسیار مهم بوده و در آیین‌نامه‌های مصوب به‌صورت قطعی در این مورد تصمیم‌گیری نشده بود، با این حال در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی نیز این موضوع کاملاً مسکوت مانده و تعیین تکلیف نشده است.

اما در ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت که بعد از قانون مزبور تصویب شد، سازمان خصوصی‌سازی موظف شد تا در قراردادهای منعقدده با شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، تصریح نماید که ثمن معامله از محل سود سالیانه شرکت‌های واگذار شده تسویه خواهد شد و متناسب با سود دریافتی یا تخفیفات اعطایی و بلافاصله پس از آن نسبت به تسویه و آزادسازی آن بخش از سهام که بهای آن توسط سازمان مذکور وصول یا مشمول تخفیف می‌شود، اقدام خواهد شد.

همچنین در تبصره «۲» ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنجم توسعه آمده است که «سازمان خصوصی‌سازی پس از تأیید هیئت واگذاری می‌تواند به میزان اقساط معوق و سررسید شده با رعایت دوره ۶ ماهه پس از مهلت مقرر قانونی و اعلام به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، سهام وثیقه نزد خود را برای وصول اقساط معوق تملک نماید». بر این اساس، مشخص نیست که چرا سازمان خصوصی‌سازی از این اختیار خود در دوره زمانی مورد اشاره استفاده نکرده است. لذا رویه مورد عمل سازمان خصوصی‌سازی مبتنی بر مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۴ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی دایر بر اعطای سهام به میزان اقساط بازپرداخت شده به مشمولان با توجه به تبصره «۳» ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)^۱ محل ابهام است. اگرچه همان‌طور که گفته شد حکم مزبور در قانون برنامه ششم تنفیذ نشده است، ولی هیچ قانون دیگری روشی را در اجرا جایگزین این روش نکرده است.

۱. تبصره «۳» - وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و سایر نهادهای ذی‌ربط حداکثر ظرف مدت یک‌سال پس از تصویب این قانون، افراد مشمول این ماده را با سازوکارهای علمی و دقیق شناسایی و شرایط واگذاری سهام به مشمولان را فراهم نماید.

۴. اقدامات صورت گرفته از نیمه دوم سال ۱۳۹۵ در حوزه مشمولان سهام عدالت

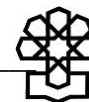
اقدامات دولت یازدهم در راستای ساماندهی سهام عدالت در حوزه مشمولان، میزان سهام اختصاص یافته به آنها و دوره تقسیم را می توان در دو حوزه اجرایی و تصویب مصوبات لازم در چارچوب قوانین موجود مورد بررسی قرار داد. مصوباتی که در این حوزه به تصویب رسیدند، پیش‌نیازهای اقدامات اجرایی دولت یازدهم در زمینه ساماندهی توزیع سهام عدالت بوده‌اند. در واقع، دولت یازدهم برای اجرایی کردن اهداف و برنامه‌های خود در زمینه ساماندهی سهام عدالت به مصوباتی نیاز داشت که مسیر اجرایی را هموار کند. در ذیل به اقدامات مزبور اشاره می‌شود.

۴-۱. اقدامات اجرایی

- راه‌اندازی سامانه اطلاع‌رسانی سهام عدالت در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ با هدف اولیه اطلاع‌رسانی از آخرین خبرها و اطلاعیه‌های مربوط به سهام عدالت و رفع سؤالات و ابهامات مشمولان در این زمینه از طریق پرسش و پاسخ؛
- اعلام شمار مشمولان نهایی سهام عدالت در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۸ (۴۹ میلیون و ۱۶۲ و ۳۲۲ نفر)؛
- ارائه صورت حساب و صدور قبض برای مشمولان در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ (مرحله اول) - به طوری که حدود ۳۸ میلیون مشمول، صورت حساب خود را از سامانه دریافت کردند. برای مشمولان دهک‌های اول و دوم درآمدی که از تخفیف ۵۰ درصدی در بهای سهام بهره‌مند هستند، مبلغ ۱۰ میلیون ریال و برای سایر مشمولان مبلغ ۵,۳۲۰ هزار ریال دارایی^۱ شناسایی شده است؛^۲
- آغاز زمان وارد کردن شماره شبای ۲۴ رقمی توسط مشمولان برای واریز سود در تاریخ ۱۳۹۶/۱/۳۰ (مرحله دوم) - ثبت بیش از ۳۳ میلیون شماره شبای بانکی در سامانه سهام عدالت تا تاریخ ۱۳۹۶/۳/۳۰؛
- تعیین تاریخ ۱۳۹۶/۶/۳۱ به عنوان مهلت پایانی مشمولان برای پرداخت باقی ارزش سهام آنها؛
- تمدید یک‌ماهه زمان پرداخت باقی ارزش سهام توسط مشمولان (پایان مهرماه ۱۳۹۶)؛
- شایسته ذکر است که مجموع واریز نقدی مشمولان تا پایان شهریورماه ۱۳۹۶، مبلغ ۱۱ میلیارد تومان بود که این مبلغ با تمدید یک‌ماهه زمان پرداخت باقی ارزش سهام، به ۲۷/۷ میلیارد تومان افزایش پیدا کرد.
- پرداخت اولین مرحله سود سهام عدالت در دی‌ماه ۱۳۹۶.

۱. عنوان دارایی در ذیل صورت حساب‌های ارائه شده آمده است.

۲. براساس آنچه در بخش سوم گزارش نیز گفته شد، در ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنجم توسعه تنها اختیار تملك سهام وثیقه نزد سازمان خصوصی‌سازی در صورت عدم پرداخت اقساط سهام عدالت، به سازمان مزبور داده شده است و این سازمان نمی‌تواند بدون تصویب قوانین مرتبط، اقدام به کاهش ارزش سهام مشمولان کند.



۴-۲. مصوبات شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

• مصوبه شماره ۱۶۷۹۷۹ مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۴ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.

در این مصوبه، تبصره‌های «۱» تا «۴» ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت (موضوع تصویب‌نامه شماره ۶۳/۱/۲۲۶۰۳۷ مورخ ۱۳۸۸/۰۱/۲۹) اصلاح شد. در تبصره «۳» این اصلاحیه دوره محاسبه اقساط سهام عدالت با لحاظ سال مالی شرکت‌های سرمایه‌پذیر، حداکثر ده دوره مالی از تاریخ ۱۳۸۵/۱/۱ تا پایان نیمه‌اول سال ۱۳۹۵ در نظر گرفته شده است.

• تصویب‌نامه شماره ۲۴۵۳۰۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.

در بند «ب» این مصوبه، سازمان خصوصی‌سازی مکلف شده است تا زمان آزادسازی سهام عدالت، سود سهام مربوط به طرح توزیع سهام عدالت را از شرکت‌های سرمایه‌پذیر وصول و متناسب با میزان سهام قابل تخصیص به هر فرد، نسبت به پرداخت سود به مشمولان طرح یاد شده اقدام نماید.

• تصویب‌نامه شماره ۱۸۸۷۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.

در ماده (۲) این تصویب‌نامه آمده است که با توجه به میزان اقساط تسویه شده سهام عدالت از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر (طی مهلت ده‌ساله مقرر)، تخفیفات دو دهک پایین درآمدی و پرداخت مانده مبلغ سهام تخصیصی توسط مشمولین، سهام قطعی تخصیص یافته به طرح توزیع سهام عدالت در ۴۹ شرکت دارای قیمت قطعی واگذاری به مشمولین طرح تعلق می‌یابد و مابقی سهام شرکت‌های تخصیص یافته به این طرح به‌عنوان سهام دولت و جزء موارد مشمول واگذاری می‌باشد و در چاقوب قوانین مربوطه واگذار می‌شود.

بنابراین براساس مصوبه فوق، برای حدود ۴۹ میلیون نفر مشمول نهایی شده، حدوداً مبلغ ۲۶ هزار میلیارد تومان به‌ازای ۴۹ شرکت در نظر گرفته شد که برای مشمولان دهک‌های اول و دوم درآمدی که از تخفیف ۵۰ درصدی در بهای سهام بهره‌مند هستند، مبلغ ۱۰ میلیون ریال و برای سایر مشمولان به‌طور متوسط مبلغ ۵۳۲,۰۰۰,۰۰۰ ریال دارایی شناسایی شده است.

در رابطه با اقدامات اجرایی و مصوبات فوق نکاتی وجود دارد که در زیر به آنها اشاره شده است:

– تعداد مشمولان شناسایی شده در ۱۸ مرحله شناسایی، ۵۱ میلیون نفر بوده است، ولی در سامانه سهام عدالت، ۴۹ میلیون و دویست هزار نفر به‌عنوان مشمول نهایی شناسایی شده‌اند. این اختلاف یک میلیون و هشتصد هزار نفری، از قصور برخی مراجع ذی‌ربط و سلسله‌مراتب طولانی در فرایند اجرا ناشی شده است که سازمان خصوصی‌سازی تاکنون هیچ اقدامی برای تعیین تکلیف این مشمولان نکرده است.

– تعیین پایان دوره تقسیط ده‌ساله و تعلق سهام به مشمولان «به میزان مبلغ بدهی تسویه شده»

که در تصویب‌نامه ۱۴ آبان‌ماه ۱۳۹۵ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم آمده است، محل ابهام بوده، زیرا اولاً در تبصره «۳» ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)، «شرایط واگذاری سهام به مشمولان در اختیار وزارت امور اقتصاد و دارایی گذاشته شده است» و ثانیاً همان‌طور که قبلاً گفته شد، در نظر گرفتن پایان نیمه‌اول سال ۱۳۹۵ برای اتمام مهلت قانونی ده ساله دوره تقسیط که در مصوبه مزبور آمده است، فقط برای مشمولانی که در سال ۱۳۸۵ سهام عدالت دریافت کرده‌اند موضوعیت دارد و در نظر گرفتن سال ۱۳۹۵ به‌عنوان سال پایانی دوره تقسیط ده‌ساله برای همه مشمولان، ممکن است حقوق برخی از مشمولان را تضییع کند. بر این اساس، به‌نظر می‌رسد اقدامات سازمان خصوصی‌سازی براساس تصویب‌نامه مزبور، قابل دفاع نیست.

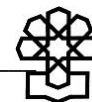
– در روند شناسایی مشمولان، دهک جمعیتی به جای دهک درآمدی لحاظ گردید و بر این اساس مقرر گردید ۶ دهک در حدود ۴۸ میلیون (با لحاظ جمعیت کل ۸۰ میلیون نفری) مشمول سهام عدالت باشند. بر این اساس تعداد مشمولان دهک‌های اول و دوم درآمدی باید حدود ۱۶ میلیون نفر می‌بود، ولی سازمان خصوصی‌سازی تنها حدود ۶ میلیون نفر را در دهک‌های اول و دوم لحاظ کرده است.

– عدم شفافیت در عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در رابطه با متوفیانی که سهام عدالت داشتند.

۵. بررسی لایحه ساماندهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در حوزه مشمولان

دولت لایحه ساماندهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی را در اواسط بهمن‌ماه ۱۳۹۶ تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. به لحاظ ارتباط موضوعی ماده (۳۴) لایحه با این گزارش، که درخصوص مشمولان سهام عدالت است، جدول ۵ تنظیم و با متن ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و تبصره‌های آن، مقایسه شده است. موارد مهم آن عبارتند از:

- در لایحه تقدیمی دولت موضوع ابهام دایره شمول واگذاری سهام عدالت کماکان حل نشده و سؤالاتی نظیر آنکه آیا مشمولان سهام عدالت همه اتباع ایرانی مقیم داخل کشور هستند یا صرفاً «اتباع ایرانی مقیم داخل کشور که جزء ۶ دهک پایین درآمدی باشند»، مشمول سهام عدالت محسوب می‌شوند، وجود دارد. بنابراین لازم است لایحه دولت از این حیث مورد اصلاح قرار گیرد، زیرا بر این اساس امکان افزایش مشمولان سهام عدالت از حدود ۵۰ میلیون نفر به بیش از ۸۰ میلیون نفر وجود خواهد داشت.
- استفاده از عبارت «دهک جمعیتی» به‌جای عبارت «دهک درآمدی»، تفاوت اصلی لایحه دولت با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در اصلاح ماده (۳۴) است. نکته مهم آن است که در بند «۷» پاسخ مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ به رئیس‌جمهور وقت، آمده



است که شناسایی افراد واقع در دو دهک پایین درآمدی با سازوکارهای علمی و دقیق انجام گرفته و روستاییان مورد توجه ویژه قرار گیرند.

• همچنین لایحه ساماندهی سهام عدالت نیز همانند قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل‌چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، در مورد میزان سهام تخصیص داده شده به هر مشمول و نحوه محاسبه دوره تقسیط پرداخت بهای سهام توسط مشمولان مسکوت است.

جدول ۵. مقایسه ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و تبصره‌های آن با لایحه ساماندهی سهام عدالت

ردیف	ماده	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی	لایحه ساماندهی سهام عدالت	توضیحات
۱	ماده (۳۴)	در اجرای سیاست گسترش مالکیت عمومی به منظور تأمین عدالت اجتماعی، دولت مجاز است تا چهل درصد (۴۰٪) مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در هر بازار موضوع گروه دو ماده (۲) این قانون را با ضوابط ذیل به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور واگذار نماید: الف) در مورد دو دهک پایین درآمدی با اولویت روستائینان و عشایر، پنجاه درصد (۵۰٪) تخفیف در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیط ده‌ساله. ب) در مورد چهار دهک بعدی تقسیط تا ده‌سال حسب مورد داده خواهد شد.	در اجرای سیاست گسترش مالکیت عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی و بهبود درآمد خانوارها و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، دولت مجاز است تا ۴۰ درصد مجموع ارزش سهام شرکت‌های قابل واگذاری مشمول گروه‌های ۱ و ۲ ماده (۲) این قانون را به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور واگذار نماید.	در لایحه دولت نیز همانند قانون، در خصوص دایره شمول واگذاری سهام ابهام وجود دارد. در واقع مشخص نیست که «همه اتباع ایرانی مقیم داخل کشور» مشمولان سهام عدالت هستند یا «اتباع ایرانی مقیم داخل کشور که جزء ۶ دهک پایین درآمدی» هستند. بنابراین ضرورت دارد در این خصوص اصلاحات لازم صورت گیرد.
۱	تبصره «۱» ماده (۳۴)	مبنای قیمت‌گذاری، قیمت فروش نقدی سهام در بورس خواهد بود.	از تاریخ تصویب این قانون، مبنای قیمت واگذاری‌های جدید، قیمت مصوب هیئت واگذاری خواهد بود.	برای آنکه قیمت‌گذاری توسط هیئت واگذاری به سایر واگذاری‌های غیر از سهام عدالت تسری نیابد، باید به قیمت‌گذاری موضوع سهام عدالت اشاره شود. برای جلوگیری از قیمت‌گذاری مجدد شرکت‌هایی که قبلاً قیمت‌گذاری شده‌اند، لازم است تصریح شود که قیمت‌گذاری‌های قبل از تصویب این قانون، با همان روش‌های قبلی معتبر است.
۳	تبصره «۲» ماده (۳۴)	تخفیف‌های مذکور در بند «الف» این ماده به حساب کمک‌های بلاعوض به اقشار کم درآمد منظور می‌شود.	افراد کم درآمد با اولویت مستمری‌بگیران نهادهای حمایتی و روستائینان فاقد شغل و حداکثر به میزان ۲ دهک جمعیتی در زمان تصویب این قانون، از تخفیف ۵۰ درصدی در قیمت سهام واگذاری و تقسیط ده‌ساله پرداخت ارزش سهام، بدون احتساب سود فروش اقساطی، برخوردار خواهند بود. «چگونگی تعیین مشمولان این تبصره مطابق آیین‌نامه این فصل» ^۱ خواهد بود.	در صدر تبصره لایحه آمده است که افراد کم درآمد، ولی در ادامه به میزان دو دهک جمعیتی اشاره شده است. در این خصوص، اولاً زمانی که صحبت در رابطه با افراد کم درآمد است، باید دهک درآمدی مد نظر قرار گیرد. ثانیاً عبارت «دهک جمعیتی» مبهم است. آیا منظور از دهک جمعیتی، کل جمعیت تقسیم بر ده است و قرار است به این تعداد سهام عدالت داده شود؟ نکته مهم آن است که در بند «۷» پاسخ مقام معظم رهبری

۱. عبارت داخل گیومه، معادل تبصره «۳» ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی است.



ردیف	ماده	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی	لایحه ساماندهی سهام عدالت	توضیحات
				مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ به رئیس‌جمهور وقت آمده است که شناسایی افراد واقع در دو دهک پایین درآمدی با سازوکارهای علمی و دقیق انجام گرفته و روستاییان مورد توجه ویژه قرار گیرند. بنابراین منظور کردن دهک‌های جمعیتی به جای دهک‌های درآمدی با نامه رهبری همخوانی ندارد.
۴	تبصره (۳) ماده ۳۴	وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و سایر نهادهای ذی‌ربط حداکثر ظرف مدت یک سال پس از تصویب این قانون، افراد مشمول این ماده را با سازوکارهای علمی و دقیق شناسایی و شرایط واگذاری سهام به مشمولان را فراهم نماید.	چهار دهک بعدی جمعیتی صرفاً از تقسیط ده‌ساله، بدون احتساب سود فروش اقساطی، برخوردار خواهند بود.	با توجه به توضیحات تبصره قبل، ضرورت دارد دهک درآمدی مورد تصریح قرار گیرد نه جمعیتی. عبارت پرداخت قیمت سهام برای تقسیط ده‌ساله تصریح شود.
۵	تبصره (۴) ماده ۳۴	-	برگه ثبت‌نام سهام عدالت دریافت کرده‌اند جزء مشمولان سهام عدالت محسوب می‌شوند. روش و برای آنکه مشمولان به‌طور کامل دربرگرفته شوند، لازم است چگونگی شناسایی و ثبت نام سایر افراد و نحوه برخورداری آنها از سهام موضوع این قانون مطابق آیین‌نامه این فصل خواهد بود.	برگه ثبت‌نام سهام عدالت با برگه سهام عدالت متفاوت است و «اشخاصی که در مراحل قبلی برگه ثبت‌نام سهام عدالت دریافت کرده‌اند جزء مشمولان سهام عدالت محسوب می‌شوند. روش و چگونگی شناسایی و ثبت نام سایر افراد و نحوه برخورداری آنها از سهام موضوع این قانون مطابق آیین‌نامه این فصل خواهد بود.» عبارت «اشخاصی که در مراحل قبلی برگه ثبت‌نام سهام عدالت یا سهام عدالت دریافت کرده‌اند...» در تبصره ماده (۳۸) عبارت «آیین‌نامه اجرایی موضوع این فصل» آمده است. بنابراین باید در مواد لایحه، آیین‌نامه اجرایی تصریح گردد.

۶. چالش‌ها و راهکارهای قانونی و اجرایی ساماندهی وضعیت مشمولان سهام عدالت

با توجه به مطالب گفته شده، مشخص است که موضوع سهام عدالت در بخش مشمولان، میزان سهام اختصاص یافته به آنها و دوره تقسیط، با چالش‌های مهمی روبه‌رو است که در ادامه ابتدا به بیان چالش‌ها پرداخته و سپس راهکارهای قانونی و اجرایی برای حل این چالش‌ها ارائه شده است.

چالش‌ها:

۱. وارد کردن اقشار مختلف در طرح به‌جای شناسایی دهک‌های پایین درآمدی و احتمال عدم ورود برخی افراد به توزیع سهام عدالت که جزء دهک‌های پایین درآمدی هستند؛
 ۲. ابهام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در مورد مشمولان؛
 ۳. ابهام در تعیین دوره تقسیط و تعلق سهام به مشمولان به میزان مبلغ بدهی تسویه شده توسط شورای عالی اجرای سیاست‌ها در مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۴ به‌جای وزارت امور اقتصادی و دارایی و عدم رعایت حق دوره ده‌ساله پرداخت اقساط برای همه مشمولان؛
 ۴. مسکوت بودن قانون در خصوص ارزش سهام قابل واگذاری به هر مشمول و روش وصول اقساط سهام واگذار شده؛
 ۵. وجود شکاف یک میلیون و هشتصد هزار نفری بین مشمولان شناسایی شده و مشمولان نهایی سامانه سهام عدالت که تصمیم مشخصی برای تعیین تکلیف در خصوص این مشمولان ارائه نشده است؛
 ۶. ابهام در عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در فرایند نهایی کردن مشمولان سهام عدالت، در رابطه با وضعیت مالکیت سهام توسط ورثه متوفیانی که سهام عدالت داشته‌اند؛
 ۷. نبود برنامه برای متولدین جدید سهام عدالت زیرا متولدین جدید از هر طبقه‌ای که باشند مشمول دریافت سهام عدالت نخواهند بود؛
 ۸. ابهام در شیوه عمل سازمان خصوصی‌سازی مبنی بر تقلیل ارزش سهام از ده میلیون ریال به ۵,۳۲۰,۰۰۰ ریال برای مشمولانی که در دهک‌های اول و دوم درآمدی نیستند به‌جای تملک سهام با توجه به اختیار آن سازمان در ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنجم توسعه حداقل در دوره زمانی مورد نظر؛
 ۹. لحاظ نمودن ۶ میلیون نفر به‌عنوان مشمولان دو دهک اول درآمدی (مشمولانی که از تخفیف ۵۰ درصدی در قیمت سهام برخوردار بودند) به‌جای ۱۶ میلیون نفر^۱.
- برای حل چالش‌های فوق، توجه به دو حوزه قوانین و اجرا ضروری است، زیرا در خصوص برخی

۱. همان‌طور که پیش‌تر عنوان شد، این الزاماً به این معنا نیست که به ۱۰ میلیون نفر از جمعیت دو دهک پایین درآمدی (تفاوت میان ۱۶ میلیون نفر جمعیت دو دهک پایین و ۶ میلیون نفر لحاظ شده در طرح) سهام عدالت تعلق نگرفته است. این امکان وجود دارد که گروه‌هایی از این افراد سهام عدالت را دریافت کرده، اما از تخفیف ۵۰ درصدی در نظر گرفته شده برای دو دهک پایین بهره‌مند نشده‌اند.



موارد، باید قوانین موجود اصلاح شوند و در برخی موارد دیگر نیز لازم است قوانین جدیدی به تصویب برسند. همچنین برخی اقدامات دولت و سازمان خصوصی‌سازی در اجرا، می‌توانند برای برون‌رفت از وضعیت موجود بسیار اثر گذار باشند که در ادامه به آنها اشاره شده است.

راهکارهای قانونی و اجرایی

۱. تعریف دقیق دایره مشمولان و نحوه ورود به این دایره و خروج از آن در قانون. با این تعریف، اولاً فرصت پوشش همه دهک‌های پایین درآمدی در توزیع سهام عدالت فراهم می‌شود و شکاف یک میلیون و هشتصد هزار نفری مشمولان، تعیین تکلیف خواهد شد. ثانیاً وضعیت متوفیان و متولدین جدید سهام عدالت و نیز تعداد مشمولان هر خانوار روشن می‌گردد؛

۲. تصویب نحوه محاسبه دوره تقسیط ده ساله، که در زمره شرایط واگذاری سهام به مشمولان است، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی به استناد تبصره «۳» ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی؛

۳. اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در جهت تصریح این قانون در خصوص ارزش سهام قابل واگذاری به هر مشمول و تعیین روش وصول اقساط سهام واگذار شده بجز از طریق سود؛

۴. تصویب قانون در مورد چگونگی برخورد با عدم تسویه کامل اقساط واگذاری‌ها از سوی مشمولان؛

۵. تعیین تکلیف در خصوص تعداد مشمولان دهک‌های اول و دوم درآمدی در قانون.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت که ضرورت دارد در لایحه ساماندهی سهام عدالت (اصلاح مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی) در خصوص مواردی همچون دایره شمول واگذاری سهام، میزان سهام قابل واگذاری به هر مشمول، نحوه محاسبه دوره تقسیط ده ساله برای مشمولان، تعداد مشمولان در دهک‌های اول و دوم درآمدی و... تصمیمات شفاف‌تری ارائه شود.

پیوست

پاسخ مقام معظم رهبری به درخواست رییس محترم جمهور برای اختصاص بخشی از سهام شرکت‌های دولتی به طرح توزیع سهام بین اقشار کم‌درآمد

بسم الله الرحمن الرحيم

جناب آقای دکتر احمدی نژاد

ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران

با درخواست جناب عالی جهت اختصاص درصدی از سهام صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل موافقت می‌گردد:

۱ - با فروش اقساطی تا ۵۰ درصد از سهام قابل واگذاری ابلاغی در بند (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در قالب شرکت‌های سرمایه گذاری استانی متشکل از تعاونی‌های شهرستانی موافقت می‌گردد.

۲ - قیمت سهام در بورس تعیین گردد.

۳ - درمورد دودهک پایین درآمدی ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیط ده ساله مجاز است.

۴ - شرکتهای سرمایه گذاری استانی با کمک دولت در بورس پذیرفته شده و جهت افزایش بازدهی سرمایه خود بر اساس قانون تجارت فعالیت نمایند.

۵ - به نسبت اعضای شرکت‌های تعاونی هر استان، سهام مشمول واگذاری در اختیار شرکت سرمایه گذاری استان قرار گیرد.

۶ - خرید و فروش سهام شرکتهای سرمایه گذاری استان در بورس به میزانی که اقساط آن پرداخت و یا مورد تخفیف واقع شده، مجاز است.

۷ - شناسایی افراد واقع در دودهک پایین درآمدی با ساز و کارهای علمی و دقیق انجام گرفته و روستاییان مورد توجه ویژه قرار گیرند.

۸ - اجرای طرح، نباید موجبات افزایش یا تداوم تصدی گری‌های دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری گردد.

شایسته تذکر است با توجه به گذشت مدت قابل توجهی از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، هنوز اقدامات اجرایی و فراخوان ملی جهت توسعه سرمایه گذاری و کارآفرینی صورت نگرفته است، لذا مقرر نمایم ستادی قوی، مسئولیت کامل اجرای اصل ۴۴ را برعهده گرفته و بدون فوت وقت زمینه رونق و تحرک اقتصادی را با به کارگیری همه

نیروها و سرمایه‌های ملی فراهم نماید. اطلاع رسانی همه جانبه و فراگیر جهت دوری از ویژه خواری گروه‌های خاص، تشویق عموم به سرمایه گذاری و بهبود فضای کسب و کار کشور مورد تأکید است.

توفیق جناب عالی را در خدمت به ملت بزرگ ایران و اجرای عدالت از خداوند متعال خواستارم.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۹۸۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی ابعاد سهام عدالت ۲. مضمون طرح، میزان سهام اختصاص یافته به آنها و دوره تقسیم پرداخت ارزش سهام

نام دفتر: مطالعات اقتصاد مالی عمومی و توسعه مدیریت

تهیه و تدوین: مهتاب قراخانو

ناظران علمی: سیدمحمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمز، ناهید حکیم شوشتری

ویراستار ادبی: _____

ویراستار تخصصی: _____

واژه کلیدی:

سهام عدالت



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۲/۲