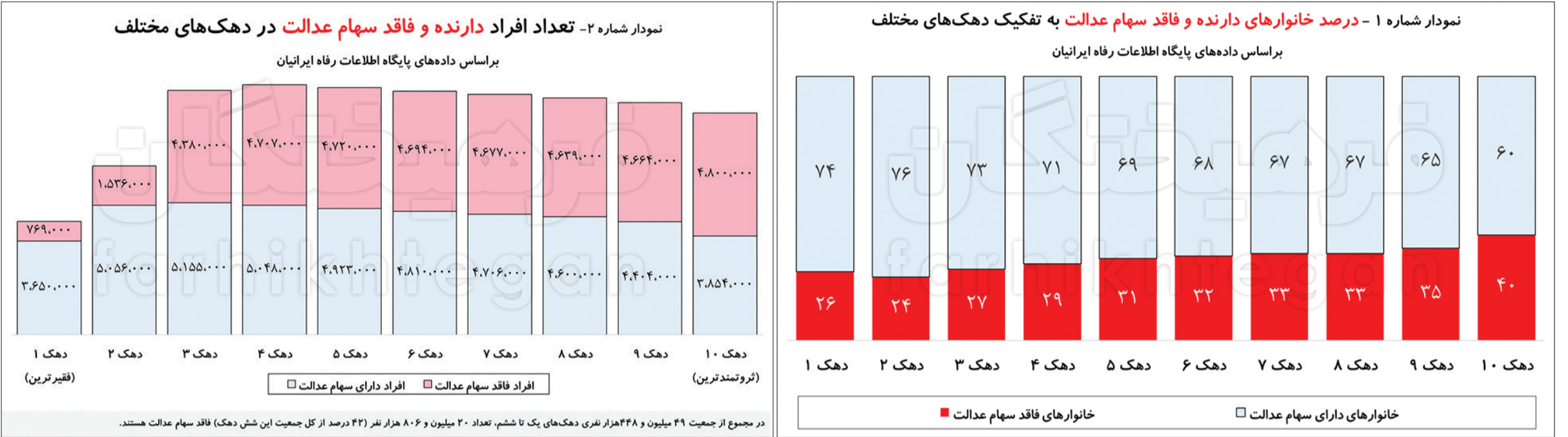




بررسی های «فرهیختگان» نشان می دهد، بیش از ۲۰ میلیون نفر از افرادی که باید سهام عدالت می گرفته اند، سهامدار نیستند و ۱۷ میلیون نفر غیر واجد شرایط سهام گرفته اند

انحراف ۴۳ درصدی سهام عدالت از جامعه هدف



دولتی دانسته اند. بر این اساس به رغم انتقال مالکیت بخش عمده ای از سهام بنگاه ها به بخش غیردولتی، انتصاب اعضای هیات مدیره آنها کمابیش با نظر دولت صورت می پذیرد. دولت به جهت حفظ درصدی از سهام شرکت هایی که بخش عمده ای از سهام آنها واگذار شده، جایگاه مهمی در تعیین اعضای هیات مدیره آنها داشته و عملاً ساختار مدیریتی را دولت تعیین می کند. تحقق هدف دوم نیز دشواری هایی داشته، از جمله عدم اجرای کامل سیاست های مربوط به توزیع سهام در دهک های پایین تر و توزیع بیش از ۱۷/۵ میلیون سهام بین افرادی که در دهک های ۹، ۸، ۷ و ۶ قرار داشته و از ابتدا قرار نبود به آنان سهام تعلق بگیرد. همچنین عدم پویایی آن و جاماندگی بیش از ۲۰/۸ میلیون نفر از افراد دهک های یک تا ۶ که گروه های هدف توزیع سهام عدالت بودند، اثرگذاری کامل سهام عدالت به عنوان یک سیاست توزیع ثروت در جامعه را تا حدودی ناکارآمد و غنیم ساخته است.

بررسی ها نشان می دهد بخش قابل توجهی از مشکل توزیع نابرابر سهام در دهه ۸۰ را می توان به عدم تشکیل یک «پایگاه اطلاعات اقتصادی خانوار» در آن زمان نسبت داد؛ موضوعی که هنوز هم دولت فعلی در خصوص توزیع یارانه نقدی و حذف یارانه ثروتمندان، اعطای یارانه معیشتی (بنزینی) و توزیع تسهیلات کرونی با آن روبه رو بوده و بدون توجه به محل اصابت و اثرگذاری، کمک ها و حمایت های خود را به صورت تقریباً برابر به همه دهک ها اعطا می کند. البته فقدان یک پایگاه اطلاعات اقتصادی فقط مربوط به شناسایی ناقص و ناکارآمد مشمولان توزیع سهام عدالت نیست، بلکه در حوزه فرزندداری نیز، یکی از دغدغه های فعالان این حوزه، فقدان یک پایگاه اطلاعاتی قابل اطمینان برای طراحی یک برنامه جامع است. این موضوع موجب شده برنامه های فرزندداری اولاً به صورت جزیره ای و پراکنده در نهادهای مختلفی همچون بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، آستان قدس رضوی، وزارت بهداشت، وزارت آموزش و پرورش، سازمان هدفمندی یارانه ها، وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، تعداد زیاد خیریه ها و... پیگیری شده و هم افزایی بین دستگاهی اتفاق نیفتد و ثانیاً در یک سو برخی افراد درگیر قسراً از خدمات بی بهره مانده و در سوی دیگر ممکن است برخی افراد به واسطه هم پوشانی خدمات دهی نهادهای مختلف، بیشتر از دیگران منتفع شوند.

اعطای سهام به جاماندگان در انتظار تصمیم مجلس

گفته شد که ۴۲ درصد از افراد دهک یک تا ششم فاقد سهام عدالت هستند که در بین آنها حدود سه میلیون نفر نیز افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی دیده می شود. این موضوعات نشان می دهد که توزیع سهام عدالت به همه اهداف خود نرسیده است. در این خصوص گرچه هیچ ابزار قانونی برای خلع ید از افراد غیرمستحق (در دهک های هفتم تا دهم) و توزیع این سهام بین افراد مستحق وجود ندارد، با این حال نمایندگان مجلس یازدهم در همین خصوص طرحی را با عنوان «طرح ساماندهی سهام عدالت» تهیه کرده اند که در صورت تصویب در صحن علنی مجلس، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف خواهد شد افراد ۱۴ سال به بالای ۶ دهک کم درآمد را در حال حاضر سهامدار سهام عدالت نیستند، شناسایی و لیست آنها را برای دریافت سهام به سازمان خصوصی سازی ارسال کند. مجلسی ها در خصوص منابع واگذاری سهام عدالت به جاماندگان می گویند اولاً؛ در سال های ۸۵-۸۴ حدود یک میلیون و ۸۰۰ هزار نفر دوتنانه سهام عدالت دریافت کرده اند، اما سهمی به نام آنها واگذار نشده است. ثانیاً؛ طبق محاسبات مشترک کمیسیون اقتصادی و نمایندگان دولت نشان می دهد حدود ۱۵۰ هزار میلیارد تومان از سرک مالکیت سهام دولت (درصد مالکیت جزئی سهام دولت) در شرکت های بورسی امکان واگذاری دارد و همچنین ثلث دولت از واگذاری بخشی از سهامی که قرار بود به یک میلیون نفر واگذار کند عدول کرده و حتی برخی از شرکت های سودآور نیز از مجموعه واگذاری های سهام عدالت خارج کرده که همه اینها غیرقانونی است. به اعتقاد مجلسی ها اینها منابعی هستند که می توان جاماندگان را نیز از منافع سهام عدالت بهره مند کرد.

دارای سهام عدالت هستند. در دهک نهم و دهم (ثروتمندترین دهک) نیز به ترتیب ۶۵ و ۶۰ درصد افراد سهام عدالت دارند.

۳ میلیون مددجوی کمیته امداد و بهزیستی سهام عدالت ندارند

در موارد اشاره شده به طور مفصل در خصوص ضعف اساسی شناسایی مشمولان و اعطای سهام عدالت بحث کردیم و گفتیم که بخش قابل توجهی از محل اصابت و گروه های هدف این جراحی بزرگ اقتصادی-اجتماعی دقیق نبوده؛ چرا که از طرفی افراد متمکن فراوانی مشمولان این سهام شده اند و در طرف دیگر، مشمولان مستحق زیادی هستند که به دلیل ناقص بودن سازوکار شناسایی و پویا نبودن آن از تصاحب سهام عدالت کنار گذاشته شده اند. در این زمینه به وضعیت دهک های نیز اشاره کردیم؛ اما در بخش دیگری از آمارهای پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، نکته قابل تاملی دیده می شود. موضوع از این قرار است که بر اساس داده های آماری پایگاه آماری مذکور، از مجموع ۲۰ میلیون و ۸۰۶ هزار نفری که در دهک های یک تا ششم فاقد سهام عدالت هستند، حدود سه میلیون و ۳۱ هزار نفر از این افراد، مددجویان تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی هستند. طبق این آمارها، از سه میلیون و ۸۷۸ هزار نفر افراد تحت پوشش بهزیستی، ۲۸ درصد از آنان و از چهار میلیون و ۶۰۶ هزار نفر افراد تحت پوشش کمیته امداد نیز ۴۳ درصد آنان فاقد سهام بوده و در مجموع ۳۶ درصد از افراد تحت پوشش این دو نهاد حمایتی فاقد سهام عدالت هستند (جدول شماره ۲). نکته قابل تامل اینک، جاماندن بیش از سه میلیون نفر از افراد تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی از دریافت سهام عدالت در حالی است که بر اساس آمارهای پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، به ۴۷ درصد از خانوارهای ایرانی بیش از یک سهام عدالت تعلق گرفته است.

نایب امید از تدبیر دولت

اگر بپذیریم که اهداف اصلی و اولیه طرح سهام عدالت به عنوان بخشی از فرآیند اجرای سیاست های خصوصی سازی شامل ۱- کاستن از بار مالی و مدیریت دولتی در تصدی فعالیت های اقتصادی و ۲- گسترش مالکیت در سطح عمومی و بخش تعاون به منظور تأمین عدالت اجتماعی بود؛ ارزیابی های انجام شده از اجرای آن نشان می دهد که محقق شدن این دو هدف با مشکلات زیادی همراه بوده است. در رابطه با هدف اول، ارزیابی ها مفضل اصلی را وضعیت مالکیت در مقابل مدیریت

در خصوص تعداد جمعیت این دهک ها نیز بر اساس داده های پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان (طبق اطلاعات درج شده در جدول و نمودار شماره ۲)، در دهک اول (کم درآمدترین) از مجموع ۴/۴ میلیون نفر جمعیت، ۷۶۹ هزار نفر فاقد سهام عدالت هستند. در دهک دوم از نزدیک به ۶/۶ میلیون نفر جمعیت، بیش از ۱/۵ میلیون نفر فاقد سهام عدالت بوده، در دهک سوم از حدود ۹/۵ میلیون نفر جمعیت، چهار میلیون و ۳۸۰ هزار نفر فاقد سهام عدالتند، در دهک چهارم از ۹/۷ میلیون نفر حدود ۴/۷ میلیون نفر فاقد سهام عدالتند، در دهک پنجم از ۹/۶ میلیون نفر بیش از ۴/۷ میلیون نفر فاقد سهام عدالت بوده و در دهک ششم نیز از ۹/۵ میلیون نفر حدود چهار میلیون و ۶۹۴ هزار نفر از داشتن سهام عدالت بی بهره هستند. در مجموع در حال حاضر و بر اساس داده های پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، از جمعیت ۴۹ میلیون و ۴۴۸ هزار نفری دهک های یک تا ششم، تعداد ۲۰ میلیون و ۸۰۶ هزار نفر (۴۲ درصد از کل جمعیت این ۶ دهک) فاقد سهام عدالت هستند.

۱۷/۵ میلیون نفر از دارندگان سهام عدالت مستحق نیستند

به طور مفصل شرح داده شد که برخلاف تکالیف قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ مبنی بر توزیع سهام عدالت بین افراد واقع در ۶ دهک پایین درآمدی، ۴۲ درصد جمعیت این ۶ دهک از عواید سهام عدالت بی بهره مانده اند. اما در سویی دیگر نکته قابل تامل اینک، طبق داده های پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، از مجموع بیش از ۴۶ میلیون نفر افراد در قید حیات دارنده سهام عدالت، ۲۸ میلیون و ۶۴۲ هزار نفر از آنان در دهک های یک تا ششم دارای سهام عدالت بوده و حدود ۱۷ میلیون و ۵۶۴ هزار نفر از دارندگان سهام عدالت نیز در دهک های ۷، ۸، ۹ و ۱۰ قرار دارند. بر این اساس طبق این داده های آماری، در دهک هفتم از مجموع ۹/۳ میلیون نفر در قید حیات، ۴/۷ میلیون نفر دارای سهام عدالتند، در دهک هشتم از ۹/۲ میلیون نفر حدود ۴/۶ میلیون نفر سهام عدالت دارند، در دهک نهم از حدود ۹ میلیون نفر تعداد ۴/۴ میلیون نفر دارای سهام عدالت بوده و در دهک دهم (ثروتمندترین) نیز از ۸/۶ میلیون نفر، تعداد سه میلیون و ۸۵۴ هزار نفر دارای سهام عدالت هستند. از آنجایی که تحلیل خانوارها مهم تر از تحلیل جمعیت است، در این خصوص نیز بررسی ها نشان می دهد در هر کدام از دو دهک هفت و هشت، ۶۷ درصد از خانوارها

مرحله دوم که در تصویب نامه ۱۳۸۵/۸/۱۰ ستاد مرکزی مورد تأکید قرار گرفت، روستاییان و عشایر فاقد شغل و درآمد ثابتی بودند که در مجموع به تعداد ۱۵ میلیون و ۱۴۶ نفر از جمعیت در این مرحله سهام عدالت اعطا شده است. در مرحله سوم به ۱۲ میلیون و ۳۶۹ هزار نفر از شاغلان دستگاه های اجرایی، بازنشستگان کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و کارکنان شاغل شهرداری ها سهام اعطا شد. در مرحله چهارم نیز گروه هایی همچون ایثارگران؛ والدین، فرزندان و همسر شهید- جانبازان و آزادگان مشمول این طرح شناسایی شدند که این گروه نیز شامل یک میلیون و ۳۰۰ هزار نفر بودند. در مراحل پنجم تا هجدهم نیز زنان کارگر سرپرست خانوار (مشمول قانون کار)، خدام مساجد، امام زاده ها و حسینیه ها، طلاب حوزه های علمیه سراسر کشور، بیماران خاص (هموفیلی، ام اس، تالاسمی و دیالیزی)، کارکنان ستاد های نماز جمعه، خبرنگاران، قالیبافان، کارکنان سهام عدالت، فعالان قرآنی، زندانیان آزاد شده، تاکسیرانان و اتوبوسرانان، کارگران فصلی و ساختمانی و افراد کم درآمدی که در مراحل قبلی مشمول نشده بودند، با خوداظهاری و درخواست عمومی مشمول اعطای سهام عدالت شدند. مجموع این گروه ها (گروه های ۵ تا ۱۸) نیز شامل ۱۱ میلیون و ۸۳۳ هزار نفر می شد و به این ترتیب تا پایان اعطای سهام عدالت، تعداد مشمولان آن به بیش از ۴۹ میلیون نفر رسید.

۴۲ درصد نیازمندان، سهام عدالت ندارند

در موارد قبلی متذکر شدیم زمانی که قرار شد دولت احمدی نژاد سهام عدالت را توزیع کند، از ابتدا مقرر شده بود این توزیع بر اساس دهک های درآمدی و بین ۶ دهک درآمدی پایین صورت گیرد، اما در نهایت دولت توزیع را بر اساس قشر بندی انجام داد که به طور مفصل در مورد مشمولان آن بحث شد. گفته می شود از آنجایی که هیچ اطلاعاتی در مورد وضعیت اقتصادی خانوارها وجود نداشت، دولت احمدی نژاد با تصور اینکه توزیع بر اساس قشر بندی می تواند به توزیع عادلانه منجر شود، سهام عدالت را بر این روال توزیع کرده است. بررسی ها نشان می دهد این توزیع، به دلیل فقدان دسترسی به پایگاه اطلاعات اقتصادی خانوار و همچنین کنار گذاشتن طرح شناسایی ۶ دهک و جایگزینی آن با قشر بندی، کاملاً به شکل ناعادلانه انجام شده است. قبل از اینکه به طور مفصل به بررسی داده های آماری این بخش بپردازیم، این نکته قابل ذکر است که همه داده هایی که در ادامه مورد استناد قرار می گیرد، از پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان تعاون، کار و رفاه اجتماعی استخراج شده است. طبق توضیحات وزارت رفاه، دهک بندی پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان به نحوی است که تعداد کل خانوارها در هر دهک برابر و حدود ۲/۹ میلیون خانوار در نظر گرفته شده است، اما تعداد افراد در دهک اول شامل ۴/۴ میلیون نفر، دهک دوم شامل ۶/۶ میلیون نفر و در دهک های بعدی شامل ۹ تا ۱۱ میلیون نفر می شود. تعداد نفرت کمتر در دو دهک اول و دوم نسبت به دیگر دهک ها را می توان به فراوانی بیشتر خانوارهای تک نفره همچون سالمندان تنها و زنان و مردان تنها در دهک های پایین نسبت داد. اما برگردیم به اصل مطلب. موضوع به این شرح است که بر اساس داده های پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، از مجموع ۴۹ میلیون و ۱۴۸ هزار و ۷۷۵ دارنده سهام عدالت تا اوایل شهریورماه امسال، ۴۶ میلیون و ۲۰۶ هزار نفر از آنان در قید حیات هستند. از افراد در قید حیات، در دهک اول (کم درآمدترین و فقیرترین دهک) ۷۴ درصد خانوارها سهام عدالت داشته و ۲۶ درصد از خانوارها فاقد سهام عدالت هستند. در دهک دوم، سوم و چهارم نیز به ترتیب ۷۶ درصد، ۷۳ درصد و ۷۱ درصد خانوارها دارای سهام عدالت و ۲۴ درصد، ۲۷ درصد و ۲۹ درصد خانوارها فاقد سهام عدالت هستند. در دهک پنجم و ششم نیز به ترتیب ۶۹ و ۶۸ درصد خانوارها دارای سهام عدالت و ۳۲ و ۳۳ درصد خانوارها نیز فاقد سهام عدالت هستند. تا اینجا مشخص شد در حالی که هدف اولیه و محل اصابت طرح اعطای سهام عدالت به ۶ دهک کم درآمد بود، این هدف عملاً محقق نشده و به طور میانگین در دهک های یک تا ۶، بین ۲۴ تا ۳۲ درصد خانوارها فاقد سهام عدالت هستند.



مهدی عبداللهی
مدیر گروه اقتصاد

با ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری در ابتدای خردادماه ۱۳۸۴ و پس از آن، با درخواست رئیس جمهور وقت از رهبر انقلاب و موافقت ایشان با توزیع گسترده سهام شرکت های زیرمجموعه اصل ۴۴ قانون اساسی با هدف تأمین عدالت اجتماعی، فقرزدایی و گسترش سهم بخش تعاون در اقتصاد ایران، توزیع سهام عدالت در آبان ماه ۱۳۸۴ به تصویب هیات وزیران رسید. این طرح به عنوان یک جراحی بزرگ اقتصادی-اجتماعی از همان ابتدا با چالش های مختلفی در اجرا روبه رو شد. یکی از چالش های اصلی طرح، سازوکار شناسایی مشمولان بود. قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ صراحتاً دولت را مکلف می کرد مشمولان دریافت سهام عدالت از ۶ دهک پایین درآمدی را شناسایی کند، اما در نهایت آنچه در اجرا اتفاق افتاد، وارد کردن دهک های جمعیتی با اقشار مختلف در طرح به جای دهک های درآمدی نبود. در گزارش پیش رو بر اساس داده های پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وضعیت مشمولان دارنده سهام عدالت را بررسی کرده ایم. بر اساس این داده های آماری، حدود ۴۲ درصد (۲۰/۸ میلیون نفر) از افراد واقع در دهک های یک تا ۶ که گروه های هدف سهام عدالت بودند فاقد سهام عدالتند. بین این افراد، ۳ میلیون نفر هم مددجویان تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی دیده می شوند که از منابع طرح مذکور بی بهره مانده اند. همه این زکارتی ها در حالی رخ داده که در دهک های ۷ تا ۱۰ که اصلاً جزء گروه های هدف طرح اعطای سهام عدالت نبودند، ۱۷/۵ میلیون نفر سهام دریافت کرده اند. بررسی ها حکایت از آن دارد که یکی از دلایل اصلی نا کارآمدی و عدم اصابت منافع طرح توزیع سهام عدالت به گروه های هدف (دهک های کم درآمد)، فقدان یک پایگاه اطلاعات اقتصادی خانوارها بوده که منجر شده دولت های نهم و دهم سهام عدالت را به جای دهک های درآمدی، به فقرا و دهک های جمعیتی اعطا کند. البته فضاوت در مورد اینکه چه مقدار از این انحراف تعدمی بوده، سخت است با این حال هر چه هست، انحراف موجب نا کارآمدی یکی از بزرگ ترین سیاست های توزیعی در کشور شده است؛ انحرافی که با روح قانون اساسی، تکالیف اصل ۴۴ و آرمان های عدالت خواهانه کاملاً منافات دارد و با منابع مالی که پس از آزادسازی سهام عدالت برای خانوارهای دارای سهام فراهم شده، به نظر می رسد خود این طرح می تواند موجب شکاف طبقاتی شود. در ادامه با شرح مفصل موضوع، از لزوم دخالت موثر مجلس برای اعطای سهام به جاماندگان در دهک هایی پایین سخن گفته ایم.

انحراف بزرگ در دولت مهرورزی

به رغم صراحت قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ در شناسایی علمی ۶ دهک پایین درآمدی به عنوان مشمولان توزیع سهام عدالت، دولت احمدی نژاد طی سال های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۱ دهک های جمعیتی و قشر بندی را به عنوان مشمولان دریافت سهام عدالت به رسمیت شناخت. بررسی ها نشان می دهد در بخش اجرا، طی مصوبات مختلف ستاد مرکزی سهام عدالت، مشمولان سهام عدالت در ۱۸ مرحله شناسایی شده اند و تعداد آنان بر اساس آخرین اطلاعات سازمان سهام عدالت تا روزهای اخیر حدود ۴۹ میلیون و ۱۴۸ هزار و ۷۷۵ نفر مجموع مشمولان در قید حیات و افراد متوفی) بوده است.

نحوه شناسایی مشمولان سهام عدالت به این شرح بوده که در مرحله اول و طی سال های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۷ مشمولان مرحله اول را که حدود ۴/۵ میلیون نفر بوده اند، عمدتاً افراد نیازمند مشمول طرح شهید رجایی، مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و افراد تحت حمایت سازمان بهزیستی کل کشور تشکیل می دادند. حدود ۳ میلیون نفر نیز به عنوان تکمیلی مشمولان مرحله اول شناسایی شده که در مجموع ۷/۵ میلیون نفر به عنوان مشمولان مرحله اول نهای شدند. مشمولان