

# سهام عدالت

## ۱. مروری بر اقدامات انجام شده و آسیب شناسی آن

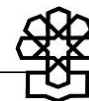
معاونت پژوهش های اقتصادی  
دفتر: مطالعات مالیہ عمومی و توسعه مدیریت

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۶۹۸۹  
اردیبهشت ماه ۱۳۹۹

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۵	مقدمه
۶	۱. پیشینه قانونی و اجرایی توزیع سهام عدالت
۶	۱-۱. سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵
۷	۱-۱-۱. مصوبات هیئت وزیران
۶	۱-۱-۲. ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و پاسخ مقام معظم رهبری به درخواست رئیس‌جمهور وقت برای اختصاص بخشی از سهام شرکت‌های دولتی به طرح توزیع گسترده سهام بین اقشار کم درآمد
۱۱	۱-۲. سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸
۱۲	۱-۲-۱. تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در خردادماه ۱۳۸۷
۱۴	۱-۲-۲. آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۹
۱۸	۱-۳. سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶: اقدامات دولت یازدهم در راستای ساماندهی و آزادسازی سهام عدالت
۱۸	۱-۳-۱. اقدامات اجرایی
۱۹	۱-۳-۲. مصوبات شورای عالی اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی
۲۰	۱-۳-۳. ارائه لایحه سامان‌دهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی در اواسط بهمن‌ماه ۱۳۹۶
۲۱	۱-۴. جمع‌بندی
۲۴	۲. ارائه یک تصویر کلی از وضع موجود
۲۴	۲-۱. مشمولان طرح و میزان سهام اختصاص یافته به آنها
۲۵	۲-۲. تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی
۲۵	۲-۳. پرتفوی سهام عدالت و وضعیت تسویه اقساط مشمولان سهام عدالت طی دوره ده ساله تقسیط
۲۷	۳. چالش‌های پیش روی سهام عدالت
۲۸	جمع‌بندی
۳۰	پیوست



## سهام عدالت

### ۱. مروری بر اقدامات انجام شده و آسیب‌شناسی آن

#### چکیده

گزارش پیش‌رو از سه بخش کلی بررسی پیشینه قانونی و اجرایی توزیع سهام عدالت، ارائه تصویری از وضع موجود و چالش‌های پیش روی سهام عدالت تشکیل شده است. در ادامه، توضیحات هر یک از بخش‌ها به صورت خلاصه ارائه شده است.

#### بخش اول - پیشینه قانونی و اجرایی توزیع سهام عدالت

برنامه توزیع سهام شرکت‌های دولتی به عموم مردم از اوایل دهه ۱۳۷۰ مطرح بوده است، اما تا پایان سال ۱۳۸۳ بجز ارائه چند پیش‌نویس برای تصویب و اجرا، توجهی جدی به آن نشد. از سال ۱۳۸۴، اولین ردپای قانونی موضوع سهام عدالت (توزیع سهام شرکت‌های دولتی به عموم مردم) در مصوبات مختلف هیئت وزیران پیدا شد و سپس با ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، موضوع سهام عدالت وارد فاز اجرایی شد و تاکنون اقدامات مختلفی در این زمینه صورت گرفته است. در بررسی پیشینه سهام عدالت از ابتدای سال ۱۳۸۴ تا کنون، برخی سال‌ها از اهمیت ویژه‌ای چه در بعد قانونگذاری و چه در بعد اجرا برخوردارند، به همین دلیل در ادامه، به بررسی هر یک از این سال‌ها پرداخته شده و اقدامات تقنینی و اجرایی مرتبط با آنها توضیح داده شده است.

#### ۱. سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵

در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵، هیئت وزیران چهار مصوبه در راستای اجرای سهام عدالت دارد که هر مصوبه جایگزین مصوبه قبلی شده است. ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (مبنی بر سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی) در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۱ از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی و پاسخ به درخواست رئیس‌جمهور وقت از سوی ایشان در همین سال، مبنی بر «اختصاص بخشی از سهام شرکت‌های دولتی به طرح توزیع گسترده سهام بین اقشار کم درآمد» و موافقت ایشان با توزیع گسترده سهام شرکت‌های صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ نیز از اتفاقات مهم در موضوع سهام عدالت است.

در راستای مصوبات و نامه مقام معظم رهبری اقداماتی طی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ شکل گرفت که

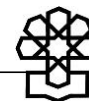
مهم‌ترین اقدام، تشکیل ستاد مرکزی سهام عدالت برای سیاست‌گذاری و تعیین خط مشی کلی سهام عدالت بود. با تشکیل ستاد مرکزی سهام عدالت، فرایند شناسایی مشمولان از ابتدای سال ۱۳۸۵ آغاز شد. همچنین اختیار واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به طرح سهام عدالت، از هیئت عالی واگذاری به ستاد مرکزی سهام عدالت منتقل گردید.<sup>۱</sup> در ابتدا مقرر شد که ستاد مرکزی سهام عدالت، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به شرکت کارگزاری سهام عدالت را تصویب نموده و سپس سهام شرکت کارگزاری به تعاونی‌های سهام عدالت (که مشمولان سهام عدالت اعضای آنها بودند) واگذار شود. شایان ذکر است که در عمل، هیچ قراردادی برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به مشمولان یا شرکت‌های تعاونی شهرستانی در این مقطع امضا نشد. بعد از تأکید بر تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (متشکل از تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت) در نامه مقام معظم رهبری، لایه دیگری به بخش اجرایی سهام عدالت اضافه شد و بر این اساس، سهام شرکت کارگزاری سهام عدالت، به شرکت‌های مذکور واگذار شده و اولین قرارداد واگذاری سهام عدالت بین شرکت کارگزاری سهام عدالت با شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در سال ۱۳۸۶ منعقد گردید.

## ۲. سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸

۲-۱. اولین رویداد مهم در این دوره، لازم‌الاجرا شدن قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در خردادماه ۱۳۸۷ بود که فصل ششم آن با عنوان «توزیع سهام عدالت» (مواد (۳۴) الی (۳۸)) به موضوع سهام عدالت اختصاص دارد. احکام فصل مذکور براساس چارچوب‌های مورد نظر مندرج در ابلاغیه مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ مقام معظم رهبری به تصویب رسیده است. بعد از تصویب قانون مذکور و تشکیل شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (ماده (۴۱))، اختیار اتخاذ سیاست‌های کلی توزیع سهام عدالت عملاً از ستاد مرکزی سهام عدالت به شورای مذکور انتقال یافت. همچنین با تشکیل شورای مذکور و هیئت واگذاری (ماده (۳۹)) در سال ۱۳۸۷، اختیار تخصیص سهام شرکت‌ها به پرتفوی سهام عدالت به شورا و هیئت مذکور منتقل گردید. شایان ذکر است که هیئت وزیران، هیئت عالی واگذاری (برنامه سوم توسعه)، ستاد مرکزی سهام عدالت، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و هیئت واگذاری، مراجعی هستند که مصوبات مربوط به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به پرتفوی سهام عدالت را تصویب کرده‌اند و گاهی مصوبه یک مرجع، مصوبات مراجع دیگر را لغو کرده یا تغییر داده است و از این جهت، پرتفوی سهام عدالت دستخوش تغییرات بسیار زیادی از ابتدای اجرای این طرح بوده است.

۲-۲. تصویب «آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت» در تاریخ ۱۳۸۸/۱/۲۹ توسط شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی را می‌توان دومین رویداد مهم در این دوره دانست. براساس آیین‌نامه مذکور، سازمان خصوصی‌سازی مکلف شد تا به صورت مستقیم، سهام شرکت‌های دولتی را در قالب سهام عدالت به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (متناسب با تعداد

۱. براساس ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه مصوب سال ۱۳۷۹، اختیار مذکور به هیئت عالی واگذاری داده شده بود.



سهام‌داران شرکت‌های تعاونی سهام عدالت شهرستانی) واگذار نماید. در نتیجه، شرکت کارگزاری سهام عدالت منحل شد و فرایند انحلال آن تا سال ۱۳۹۲ به طول انجامید. همچنین تشکیل کانون سهام عدالت (سازمان مردم‌نهاد) از سوی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به منظور اعمال امور مربوط به حقوق سهام‌داران در مجامع عمومی شرکت‌های واگذار شده به سهام عدالت مورد توجه قرار گرفت.

### ۳. سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶: اقدامات دولت یازدهم در راستای ساماندهی و آزادسازی سهام عدالت

۳-۱. اقدامات اجرایی شامل راه‌اندازی سامانه اطلاع‌رسانی سهام عدالت، اعلام شمار مشمولان نهایی سهام عدالت، ارائه صورت‌حساب و صدور قبض برای مشمولان، آغاز زمان وارد کردن شماره شبای ۲۴ رقمی توسط مشمولان برای واریز سود سهام، تعیین مهلت برای پرداخت مابقی ارزش سهام و پرداخت اولین مرحله سود سهام عدالت در دی‌ماه ۱۳۹۶ از جمله رویدادهای قابل ذکر در این برهه است.

۳-۲. مصوبات شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۴: تعیین دوره محاسبه اقساط سهام عدالت به میزان حداکثر ده دوره مالی از تاریخ ۱۳۸۵/۱/۱ تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۵

مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸: مکلف شدن سازمان خصوصی‌سازی به وصول سود سهام مربوط به طرح توزیع سهام عدالت از شرکت‌های سرمایه‌پذیر و پرداخت سود به مشمولان طرح متناسب با میزان سهام قابل تخصیص به هر فرد تا زمان آزادسازی سهام عدالت

مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱: اختصاص سهام ۴۹ شرکت به مشمولان سهام عدالت و خروج سهام ۱۱ شرکت و بخشی از سهام شرکت دخانیات از طرح مذکور

۳-۳. ارائه لایحه ساماندهی سهام عدالت در اواسط بهمن‌ماه ۱۳۹۶ با محوریت آزادسازی سهام عدالت از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله

### بخش دوم - وضعیت موجود سهام عدالت

در بررسی وضعیت موجود سهام عدالت، مشمولان و تعداد آنها، تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و پرتفوی سهام عدالت مورد بررسی قرار گرفته است. براساس اطلاعات مردادماه ۱۳۹۸ سایت سهام عدالت، تعداد مشمولان نهایی (به‌عنوان ۶ دهک پایین درآمدی) در سامانه سهام عدالت ۴۹،۱۶۲،۳۲۲ نفر هستند که از این تعداد، تنها ۶ میلیون نفر به‌عنوان مشمولان دهک‌های اول و دوم درآمدی (مشمولانی که براساس ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی از تخفیف ۵۰ درصدی در بهای سهام بهره‌مند هستند) در نظر گرفته شده‌اند. حدود ۴۹ میلیون مشمول سهام عدالت در قالب ۳۴۴ تعاونی شهرستانی سهام عدالت ساماندهی شده و در حال حاضر، ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت در ۳۰ استان کشور وجود دارد.

مجموع مبلغ تسویه شده بابت اقساط سهام عدالت که از جمع سه رقم «مبالغ واریزی به حساب خزانه از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر»، «تخفیف ۵۰ درصدی در قیمت سهام برای دو دهک پایین درآمدی» و «مبالغ واریزی مضمولان» حاصل می‌شود، بالغ بر ۲۶ هزار میلیارد تومان است. بر این اساس، از ۶۰ شرکت موجود در سبد سهام عدالت، سهام ۱۱ شرکت و بخشی از سهام شرکت دخانیات خارج شده و سهام ۴۹ شرکت (به ازای مبلغ ۲۶ هزار میلیارد تومان تسویه شده) در سبد سهام عدالت باقی مانده است. شایان ذکر است که مطابق گزارش سازمان خصوصی‌سازی در اسفندماه ۱۳۹۸، ارزش روز شرکت‌های حاضر در پورتفوی سهام عدالت بیش از ۲۳۹۷ هزار میلیارد ریال است.

### بخش سوم - چالش‌های پیش‌روی سهام عدالت

**مضمولان سهام عدالت:** شناسایی ۶ دهک پایین درآمدی مصرح در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به دلیل محدودیت دسترسی به اطلاعات درآمدی خانوارها، کار ساده‌ای نبوده و بسیار محتمل است که مضمولان شناسایی شده تاکنون، ۶ دهک پایین درآمدی را به طور کامل پوشش ندهند. به این معنی که افرادی با دهک‌های درآمدی بالا سهام عدالت دارند و افرادی با درآمد پایین، جزء مضمولان سهام عدالت نیستند. بر این اساس، در صورت آزادسازی سهام عدالت، بروز برخی نارضایتی‌ها از سوی افراد با درآمد پایین که مستحق دریافت سهام عدالت بودند، ولی به‌عنوان مضمولان سهام عدالت شناسایی نشده‌اند، محتمل خواهد بود.

#### • تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت:

- تعداد زیاد این تعاونی‌ها و ایجاد هزینه‌های اجرایی بالا و تخصیص اعتباراتی از سوی دولت به آنها،
- عدم کارایی تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در اعمال مدیریت در شرکت‌ها به دلیل فقدان اطلاعات و تخصص کافی در فعالیت‌های تولیدی و فنی،
- عدم شفافیت قانون در خصوص نحوه کارکرد شرکت‌های سرمایه‌گذاری و تعاونی‌های شهرستانی،
- ایجاد مشکلات مدیریتی برای شرکت‌های سرمایه‌پذیر،
- عدم اتخاذ تصمیم شفاف در خصوص نحوه ادامه فعالیت یا انحلال احتمالی تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور در لایحه پیشنهادی دولت.

#### • پرتفوی سهام عدالت

- تکلیف قانونگذار در خصوص واگذاری شرکت‌های گروه ۲ ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی رعایت نشده است و سهام برخی از شرکت‌های گروه ۱ نیز در پرتفوی سهام عدالت وجود دارد.



- از ۴۹ شرکت موجود در پرتفوی سهام عدالت، ۱۴ شرکت غیربورسی هستند و در لایحه سهام عدالت، در خصوص شرکت‌های مذکور و جایگزینی آنها با سهام بورسی شرکت‌های در اختیار دولت، به‌طوری که امکان معامله سهام آنها در بازار بورس فراهم باشد، تصمیمی اتخاذ نشده است.

### • آزادسازی سهام عدالت براساس مدل ارائه شده در لایحه ساماندهی سهام عدالت

روش آزادسازی سهام عدالت یکی از مهم‌ترین مسائل این طرح است که باید مورد توجه جدی قرار گیرد. آزادسازی سهام عدالت از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله (ETF) که در لایحه مد نظر قرار گرفته است، آسیب‌های زیادی را به همراه دارد که در گزارش‌های بعدی به‌طور مفصل به آن پرداخته خواهد شد.

### مقدمه

در روش‌های مختلف خصوصی‌سازی، توزیع مجانی یا ارزان‌قیمت سهام به عموم مردم، همواره به‌عنوان یکی از روش‌های خصوصی‌سازی انبوه و گسترده و همچنین روشی عادلانه برای توزیع ثروت بین اقشار مختلف جامعه، مورد توجه برخی از کشورها بوده است. خصوصی‌سازی یارانه‌ای یا کوپنی که به معنای توزیع ارزان‌قیمت سهام است، تجربیات گسترده‌ای در کشورهای اروپای شرقی همچون روسیه، جمهوری چک، لهستان و بسیاری از کشورهای دیگر دارد. خصوصی‌سازی کوپنی در این کشورها در دهه ۱۹۹۰ آغاز شده و با نتایج متفاوتی در هر یک از کشورها همراه بوده است که توضیح در خصوص آنها در حوصله این گزارش نیست. طرح خصوصی‌سازی کوپنی در ایران با نام توزیع سهام عدالت برای اولین بار به‌صورت جدی در اوایل دهه ۱۳۸۰ مطرح گردید و اقدامات اجرایی آن، از اواسط دهه مذکور آغاز شد.

توزیع سهام عدالت را از دو جنبه می‌توان یک طرح بزرگ ملی محسوب کرد. اول آنکه طرح مذکور بیش از نیمی از جمعیت کشور (حدود ۵۰ میلیون نفر) را شامل می‌شود و در بخش مشمولان بسیار گسترده است و دوم آنکه، سبد سهام عدالت از لحاظ ارزش و همچنین شرکت‌های موجود در آن، بسیار ویژه و قابل توجه تلقی می‌شود. بخشی از مهم‌ترین شرکت‌های صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی که طی سال‌های متمادی با درآمدهای نفتی در کشور ایجاد شده‌اند در سبد سهام عدالت قرار دارند. این شرکت‌ها در بخش‌های مهمی مانند پالایش، پتروشیمی، برق، بانک، بیمه، فولاد، سیمان و... حضور دارند. بر این اساس، ساماندهی صحیح سهام عدالت از موضوعات محوری و اساسی حال حاضر کشور است و عدم ساماندهی آن، از طرفی باعث گسترش نارضایتی اجتماعی شده و از طرف دیگر، می‌تواند شرکت‌های متعددی را با مشکلات اساسی روبه‌رو کند.

آنچه که در این خصوص شفاف به‌نظر می‌رسد، این است که ساماندهی طرحی با این وسعت و گذشت بیش از ده سال از شروع آن، کار ساده‌ای نخواهد بود و برای اصلاح وضعیت موجود و اتخاذ تصمیم در خصوص آینده طرح، لازم است پیشینه سهام عدالت و ابعاد آن به‌خوبی روشن گردد. به همین دلیل در این گزارش، در بخش اول پیشینه قانونی و اجرایی توزیع سهام عدالت به تفکیک سال‌هایی که

از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند، مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش دوم گزارش، به بررسی وضعیت موجود سهام عدالت از حیث مشمولان، تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و پرتفوی سهام عدالت پرداخته شده و در بخش سوم، چالش‌های پیش‌روی سهام عدالت به‌طور خلاصه بیان شده است. در نهایت نیز جمع‌بندی گزارش در بخش چهارم ارائه می‌شود.

### ۱. پیشینه قانونی و اجرایی توزیع سهام عدالت

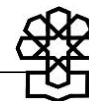
همزمان با اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی کوپنی در چندین کشور در حال گذار (روسیه، جمهوری چک، لهستان، رومانی و ...) در دهه ۱۹۹۰، طرح توزیع سهام شرکت‌های دولتی به عموم مردم در اوایل دهه ۱۳۷۰ در ایران مطرح شد. «طرح مالکیت فراگیر» به‌عنوان اولین طرح در این زمینه در سال ۱۳۷۱ عنوان گردید، اما مورد توجه جدی قرار نگرفت. پس از آن در بند «و» ماده (۱۰) قانون برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۹)، این موضوع مورد تأکید قرار گرفت که واگذاری سهام شرکت‌های دولتی باید به شکلی باشد که حتی‌المقدور به توسعه مشارکت عمومی منجر شود.<sup>۱</sup> در راستای این ماده از قانون مذکور، طرح توسعه مالکیت ملی در بازه زمانی ۱۳۸۳-۱۳۸۱ نهایی شده و در نهایت منجر به ارائه طرح «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی» در سال ۱۳۸۴ شد.

بر این اساس، اگرچه برنامه توزیع سهام شرکت‌های دولتی به عموم مردم از اوایل دهه ۱۳۷۰ مطرح گردید اما تا پایان سال ۱۳۸۳ بجز ارائه چند پیش‌نویس برای تصویب و اجرا، مورد توجه جدی قرار نگرفت. از سال ۱۳۸۴، اولین ردپای قانونی موضوع سهام عدالت (توزیع سهام شرکت‌های دولتی به عموم مردم) در مصوبات مختلف هیئت وزیران پیدا شد و سپس با ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، موضوع سهام عدالت وارد فاز اجرایی شد و تاکنون اقدامات مختلفی در این زمینه صورت گرفته است. در بررسی پیشینه سهام عدالت از ابتدای سال ۱۳۸۴ تاکنون، برخی سال‌ها از اهمیت ویژه‌ای چه در بعد قانونگذاری و چه در بعد اجرا برخوردارند، به همین دلیل در این بخش از گزارش به بررسی هریک از این سال‌ها پرداخته شده و اقدامات تقنینی و اجرایی مرتبط با آنها توضیح داده شده است.

#### ۱-۱. سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵

سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۵ در شکل‌گیری مبانی قانونی سهام عدالت از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. در سال ۱۳۸۴، توزیع سهام عدالت برای اولین بار در مصوبات هیئت وزیران مطرح گردید که برخی از این مصوبات، زمینه‌ساز اقدامات اجرایی توزیع سهام عدالت شدند. با ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم

۱. این حکم از قانون برنامه سوم توسعه، در ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه تنفیذ شد.



(۴۴) قانون اساسی و پاسخ به درخواست رئیس‌جمهور وقت مبنی بر طرح توزیع گسترده سهام بین اقشار کم درآمد توسط مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵، زمینه اجرای سهام عدالت و همچنین تصویب قانون مرتبط به آن نیز فراهم گردید. در ادامه، سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ از دو بعد مصوبات هیئت وزیران و ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی مذکور مورد بررسی قرار گرفته است.

### ۱-۱-۱. مصوبات هیئت وزیران

بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۴، هیئت وزیران آیین‌نامه اجرایی «توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارهای ایرانی» را در تاریخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ تصویب کرد. این اولین آیین‌نامه اجرایی مصوب در حوزه سهام عدالت است که براساس آن مقرر گردید **هیئت عالی واگذاری** (موضوع ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه<sup>۱</sup> که در ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه نیز تنفیذ گردید) اختیار واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به توزیع سهام عدالت را داشته باشد و سهام آن دسته از شرکت‌هایی که توسط هیئت عالی واگذاری تعیین تکلیف شده و روش فروش و برنامه زمانبندی واگذاری آنها مشخص شده است، از طرف شرکت‌های مادر تخصصی به منظور طی مراحل واگذاری به سازمان خصوصی‌سازی و کالتاً ارائه شود.<sup>۲</sup>

آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ عمر کوتاهی داشت و کمتر از ۴ ماه پس از تصویب، به سرعت اصلاح شد و هیئت وزیران آیین‌نامه اجرایی «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی» مصوب ۱۳۸۴/۸/۲۳ را جایگزین آیین‌نامه قبلی کرد (جدول ۱). آیین‌نامه مصوب ۱۳۸۴/۸/۲۳ نیز به دلیل عدم تعریف یک نهاد متولی و تصمیم‌گیرنده کامل نبوده و مجدداً در تاریخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ اصلاح شد. در آیین‌نامه اجرایی مذکور **ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت** با هدف برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت بر فرایند واگذاری سهام عدالت، به ریاست رئیس‌جمهور تعریف گردید. سایر اعضای این ستاد عبارت بودند از: ۹ وزیر، رؤسای سازمان برنامه و بودجه، بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان بهزیستی کشور، دفتر امور مناطق محروم کشور، سازمان ثبت احوال کشور، سازمان خصوصی‌سازی، فرمانده نیروی مقاومت بسیج و سرپرست کمیته امداد امام خمینی. شناسایی مشمولان سهام عدالت براساس مصوبات ستاد مذکور از ابتدای سال ۱۳۸۵ آغاز گردید و شناسایی مشمولان در قالب ۱۸ گروه هدف، تا پایان سال ۱۳۹۱ به طول انجامید.

از اختیارات دیگر این ستاد می‌توان به واگذاری سهام عدالت با رعایت ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه و تصویب ضوابط اجرایی و دستورالعمل‌های لازم اشاره نمود. شایان ذکر است که با وجود تفویض اختیار واگذاری سهام عدالت از هیئت عالی واگذاری به ستاد مرکزی سهام عدالت، اما بیشترین مصوبات واگذاری سهام به طرح سهام عدالت در عمل متعلق به هیئت وزیران است. بر این اساس، فهرست

۱ این ماده درخصوص وظایف و اختیارات هیئت عالی واگذاری است.  
۲ ماده (۱۵) قانون برنامه سوم توسعه.

شرکت‌های قابل واگذاری، میزان سهام تخصیصی به سهام عدالت و روش واگذاری شرکت‌ها در مصوبات هیئت وزیران تعیین می‌شد و هیئت عالی واگذاری عمدتاً قیمت‌گذاری سهام تخصیصی و امور اجرایی آن را از طریق سازمان خصوصی‌سازی برعهده داشت. شایان ذکر است که هیئت عالی واگذاری نیز مصوباتی برای تعیین شرکت‌ها و میزان سهام تخصیصی به سهام عدالت دارد. ستاد مرکزی سهام عدالت نیز با مصوبات مختلف، تغییراتی را در پرتفوی سهام عدالت ایجاد کرده است. ولی مصوبات اصلی ستاد مرکزی سهام عدالت، مربوط به فرایند شناسایی مشمولان سهام عدالت است.

علاوه بر این، تعاونی‌های سهام عدالت (به‌عنوان شرکت‌های تعاونی عدالت استانی) که اعضای آنها همان مشمولان سهام عدالت در استان مربوط هستند نیز در آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ تعریف شدند. سازوکار تخصیص سهام عدالت به مشمولان در ۳ آیین‌نامه‌ای که در بالا مورد بررسی قرار گرفت، به این صورت بود که سهام شرکت‌های دولتی به شرکت واسط<sup>۱</sup> منتقل شده و سپس سهام شرکت واسط به صورت مستقیم به مشمولان سهام عدالت واگذار شود. بعد از تأکید بر تشکیل تعاونی‌های سهام عدالت در آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷، مقرر گردید که سهام عدالت ابتدا به شرکت واسط (شرکت کارگزاری سهام عدالت) و سهام شرکت واسط به صورت اقساط به شرکت‌های تعاونی سهام عدالت هر استان واگذار شود (اعضای تعاونی‌های مذکور، مشمولان سهام عدالت بودند). شایان ذکر است که در عمل، هیچ قراردادی برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به مشمولان یا شرکت‌های تعاونی شهرستانی در این مقطع امضا نشد.

#### جدول ۱. آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵

##### با موضوع افزایش ثروت خانوارهای ایرانی

توضیحات	مرجع تصویب‌کننده	تاریخ تصویب	آیین‌نامه
به استناد بند «و» ماده (۹) قانون برنامه سوم	هیئت وزیران	۱۳۸۴/۵/۱۱	آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارهای ایرانی
جایگزین آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت مصوب ۱۳۸۴/۵/۱۱ شد.	هیئت وزیران	۱۳۸۴/۸/۲۳	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی
جایگزین آیین‌نامه قبلی شد.	هیئت وزیران	۱۳۸۴/۱۱/۱۷	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی
جایگزین آیین‌نامه قبلی شد.	هیئت وزیران	۱۳۸۵/۸/۲۸	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی

مأخذ: مجموعه قوانین، مقررات و مصوبات مرتبط با توزیع سهام عدالت، سازمان خصوصی‌سازی.

۱. اولین شرکت واسط یکی از شرکت‌های زیرمجموعه سازمان صنایع ملی ایران (شرکت کارگزاری صبا - سهامی خاص) بود ولی براساس تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ هیئت وزیران، این شرکت به صورت بلاعوض به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل گردید و به شرکت «کارگزاری سهام عدالت»<sup>۱</sup> تغییر نام داد. در اساسنامه شرکت مذکور قید شده است که صد درصد سهام این شرکت متعلق به وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی‌سازی) است.



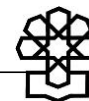
۲-۱-۱. ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و پاسخ مقام معظم رهبری به درخواست رئیس‌جمهور وقت برای اختصاص بخشی از سهام شرکت‌های دولتی به طرح توزیع گسترده سهام بین اقشار کم درآمد

سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (بند «ج» سیاست‌ها مبنی بر سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیر دولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی) به‌عنوان یک سند بالادستی از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۱ ابلاغ شد که متعاقب درخواست رئیس‌جمهور وقت از معظم‌له در همین سال، مبنی بر «اختصاص بخشی از سهام شرکت‌های دولتی به طرح توزیع گسترده سهام بین اقشار کم درآمد» و موافقت ایشان با توزیع گسترده سهام شرکت‌های صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲، اجرای توزیع سهام عدالت به‌صورت جدی آغاز شد. در پاسخ مقام معظم رهبری به رئیس‌جمهور وقت که شامل ۸ بند است، مواردی به شرح زیر مطرح شده است:

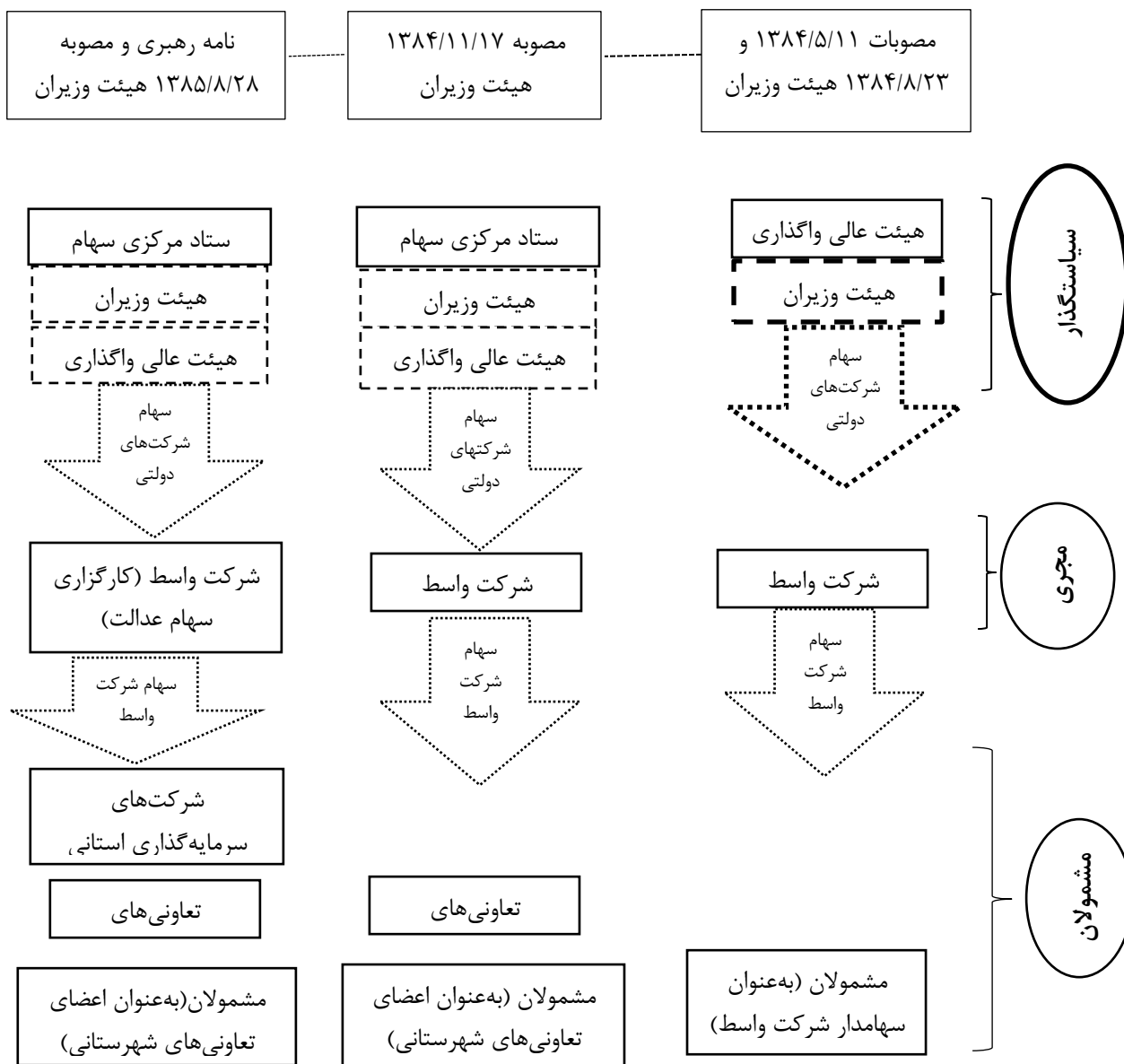
۱. با فروش اقساطی تا ۵۰ درصد از سهام قابل واگذاری در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) در قالب شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متشکل از تعاونی‌های شهرستانی موافقت می‌گردد.
۲. قیمت سهام در بورس تعیین گردد.
۳. در مورد دو دهک پایین درآمدی ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیط ده ساله مجاز است.
۴. شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با کمک دولت در بورس پذیرفته شده و جهت افزایش بازدهی سرمایه خود براساس قانون تجارت فعالیت نمایند.
۵. به نسبت اعضای شرکت‌های تعاونی هر استان، سهام مشمول واگذاری در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری استان قرار گیرد.
۶. خرید و فروش سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس به میزانی که اقساط آن پرداخت و یا مورد تخفیف واقع شده باشد، مجاز است.
۷. شناسایی افراد واقع در دو دهک پایین درآمدی با سازوکارهای علمی و دقیق انجام گرفته و روستاییان مورد توجه ویژه قرار گیرند.
۸. اجرای طرح نباید موجبات افزایش یا تداوم تصدیگری‌های دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری گردد. بندهای ۸ گانه فوق مبنای تدوین فصل ششم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی قرار گرفت و خط‌مشی کلی را برای روش اجرای توزیع سهام عدالت ترسیم نمود. پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و پاسخ مقام معظم رهبری به

درخواست رئیس‌جمهور وقت و تأکید بر شکل‌گیری تعاونی‌های سهام عدالت شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ هیئت وزیران اصلاح شده و در تصویب‌نامه جدید (مصوب ۱۳۸۵/۸/۲۸)، شرکت سرمایه‌گذاری استانی تعریف شد و مقرر گردید شرکت‌های مذکور در هر استان، توسط شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی تشکیل شوند. به این ترتیب لایه دیگری به بخش اجرایی سهام عدالت اضافه شد و شرکت کارگزاری سهام عدالت، سهام شرکت‌های دولتی را به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی که متشکل از تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت هستند، تخصیص می‌داد. بر این اساس، اولین قرارداد واگذاری سهام شرکت‌های تخصیص داده شده به سهام عدالت، بین شرکت کارگزاری سهام عدالت و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در سال ۱۳۸۶ منعقد گردید و پیش از آن، هیچ قراردادی برای واگذاری سهام عدالت امضا نشد.

در نمودار ۱، تغییرات مربوط به ساختار سهام عدالت در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ با توجه به مصوبات هیئت وزیران و نامه مقام معظم رهبری نشان داده شده است. همان‌طور که گفته شد، مراجع سیاستگذار در سهام عدالت (در حوزه تعیین شرکت‌های قابل واگذاری، میزان سهام تخصیصی و روش واگذاری) در طول ۲ سال مذکور، هیئت وزیران، هیئت عالی واگذاری و ستاد مرکزی سهام عدالت بوده‌اند. مراجع مذکور تخصیص سهام شرکت‌های دولتی به شرکت واسط را تصویب می‌کردند. پس از آن، مقرر شده بود سهام شرکت واسط به مشمولان سهام عدالت اختصاص پیدا کند. در مصوبات اولیه انتقال بی‌واسطه سهام شرکت کارگزاری به مشمولان مد نظر قرار گرفت، ولی با تصویب آیین‌نامه‌های بعدی، ابتدا تشکیل شرکت‌های تعاونی توسط مشمولان و سپس تأسیس شرکت‌های سرمایه‌گذاری توسط تعاونی‌ها، مطرح شد. بر همین اساس، سهام شرکت واسط (شرکت کارگزاری) به واسطه انتقال به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (متشکل از تعاونی‌ها) به مشمولان تخصیص داده شد.



### نمودار ۱. تغییرات مربوط به ساختار اجرایی طرح سهام عدالت در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

### ۱-۲. سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸

هرچند اقدامات اجرایی سهام عدالت مانند شناسایی مشمولان یا واگذاری سهام از شرکت کارگزاری سهام عدالت به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ آغاز گردید، اما قانون مرتبط به آن در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسید و براساس آن، آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت یک سال پس از تصویب قانون، به تصویب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی رسید. در ادامه توضیحاتی در خصوص هر یک از موارد مذکور آمده است.

## ۱-۲-۱. تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در

خردادماه ۱۳۸۷

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی<sup>۱</sup> در خرداد ماه سال ۱۳۸۷ لازم‌الاجرا شد که مواد فصل ششم آن با عنوان «توزیع سهام عدالت» (مواد (۳۴) الی (۳۸)) به موضوع سهام عدالت پرداخته است. احکام فصل مذکور که براساس چارچوب‌های مندرج در ابلاغیه مقام معظم رهبری (موضوع بند ۱-۲-۱ گزارش حاضر) به تصویب رسیده است، به‌عنوان پایه‌های قانونی اجرای توزیع سهام عدالت محسوب می‌شوند.

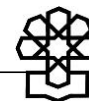
در ماده (۳۴) «قانون»، دولت می‌تواند تا چهل درصد (۴۰٪) مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در بازار موضوع گروه دو ماده (۲) «قانون» و پذیرفته شده در بورس<sup>۲</sup> را به ۶ دهک پایین درآمدی واگذار کند. دو دهک پایین درآمدی با اولویت روستانشینان و عشایر از تخفیف ۵۰ درصدی در قیمت سهام و دوره تقسیط ده ساله برخوردار هستند و ۴ دهک بعدی، تنها امتیاز تقسیط ده ساله را دارند. براساس ماده (۳۵)، مشمولان در قالب شرکت‌های تعاونی شهرستانی ساماندهی شده و از ترکیب این تعاونی‌ها، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به‌صورت شرکت‌های سهامی تشکیل شده و براساس قانون تجارت فعالیت می‌کنند.

در ماده (۳۶) «قانون»، سازمان خصوصی‌سازی مکلف شده است که سهام عدالت قابل واگذاری مصوب دولت را مستقیماً بین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تقسیم کند. سهم هر یک از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متناسب با تعداد اعضای تعاونی‌های شهرستانی هر استان تعیین خواهد شد. شایان ذکر است که براساس ماده (۳۷)، این سهام در توثیق سازمان خصوصی‌سازی خواهد بود و متناسب با کسر تخفیفات قانونی و اقساط پرداختی از توثیق خارج خواهد شد. در ماده (۳۸) نیز دولت مکلف به واگذاری سهام به مشمولان شده به‌گونه‌ای که موجبات افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت را فراهم نکند.

بعد از تصویب «قانون» و تشکیل شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (ماده ۴۱ «قانون»)، اختیار اتخاذ سیاست‌های کلی توزیع سهام عدالت عملاً از ستاد مرکزی به شورای مذکور انتقال یافت. همچنین با تشکیل شورای مذکور و هیئت واگذاری (موضوع ماده (۳۹) «قانون») در سال ۱۳۸۷، انتظار می‌رفت یک رویه مشخص و واحد برای تخصیص سهام شرکت‌ها به پرتفوی سهام عدالت شکل گیرد، اما متأسفانه مصوبات هیئت وزیران برای تعیین پرتفوی سهام عدالت و تغییر آن تا پایان سال ۱۳۹۵ ادامه داشت (برای مثال مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱ هیئت وزیران مبنی بر خروج ۲۰ درصدی سهام ۷ پالایشگاه موضوع ردیف‌های ۱۱ الی ۱۶ و ردیف ۱۹ مصوبه شماره ۱۲۸

۱. در این گزارش به اختصار «قانون» نامیده می‌شود.

۲. به استناد تبصره «۱» ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.

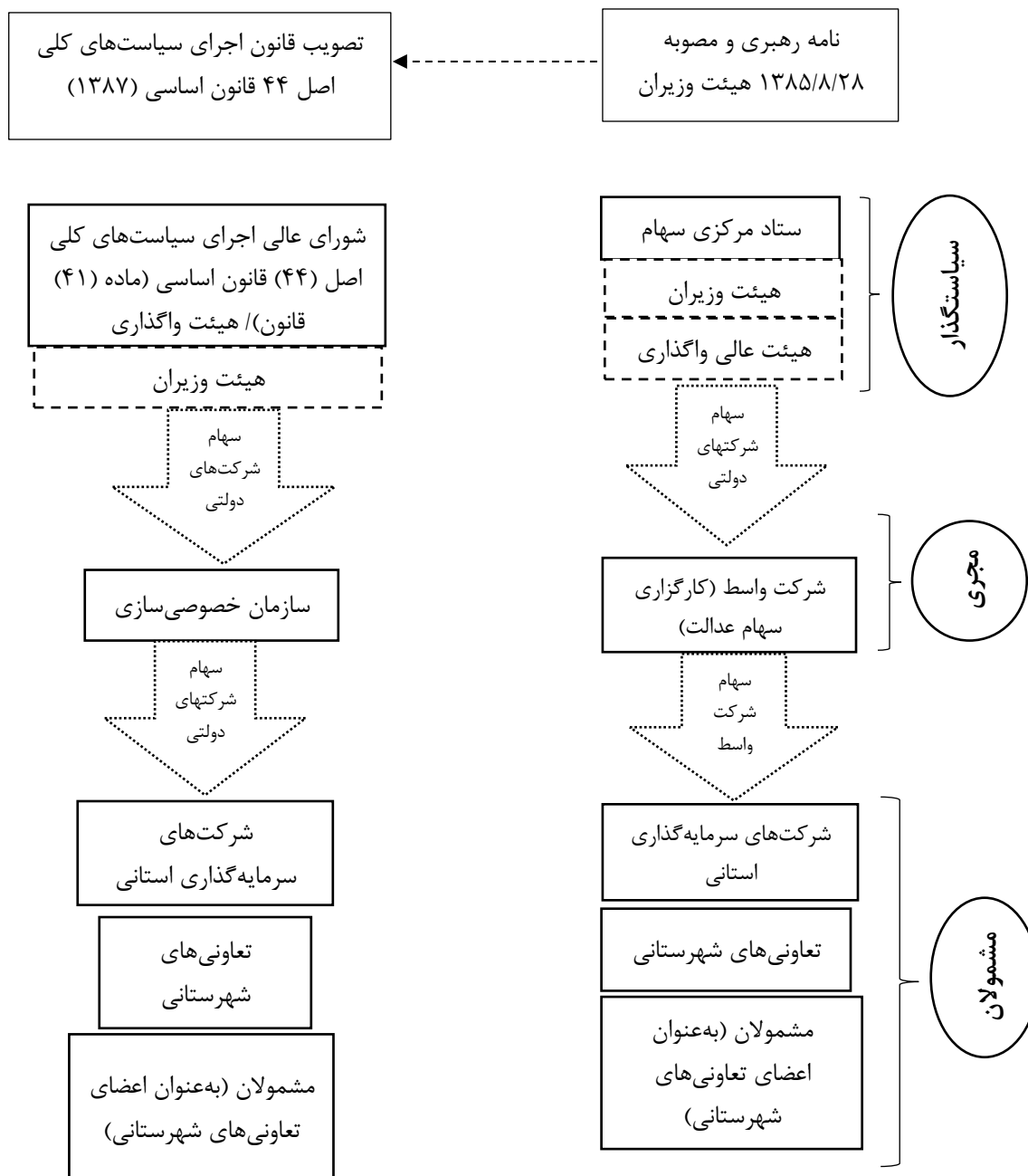


مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۳ ستاد مرکزی سهام عدالت از فهرست شرکت‌های واگذار شده به توزیع سهام عدالت و عدم هماهنگی در مصوبات مربوط به پرتفوی سهام عدالت ادامه پیدا کرد. بنابراین هیئت وزیران، هیئت عالی واگذاری، ستاد مرکزی و هیئت واگذاری مراجعی هستند که مصوبات مربوط به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به پرتفوی سهام عدالت را تصویب کرده‌اند و گاهی مصوبه یک مرجع، مصوبات مرجع دیگر را لغو کرده و یا تغییر داده است و از این جهت، پرتفوی سهام عدالت دستخوش تغییرات بسیار زیادی از ابتدای توزیع سهام عدالت بوده است.<sup>۱</sup>

در نمودار ۲، تغییرات مربوط به ساختار سهام عدالت پس از تصویب «قانون» نشان داده شده است. پس از تصویب «قانون»، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و هیئت واگذاری مراجع سیاست‌گذاری در حوزه سهام عدالت شدند. همچنین با تصویب «قانون»، مقرر گردید سازمان خصوصی‌سازی به صورت مستقیم سهام شرکت‌های دولتی را به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی واگذار نماید و در نتیجه شرکت کارگزاری سهام عدالت از ساختار سهام عدالت خارج شد.

۱. برای مثال در خصوص تخصیص سهام پالایشگاه‌های نفت به توزیع سهام عدالت، در ابتدا براساس مصوبه ۱۲۸ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۲ ستاد مرکزی سهام عدالت، ۳۰ درصد سهام ۹ پالایشگاه اصفهان، تبریز، لاوان، تهران، شیراز، بندرعباس، کرمانشاه، امام خمینی و آبادان به توزیع سهام عدالت اختصاص پیدا کرد. هیئت وزیران در مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۵/۶ خود، سهام تخصیص داده شده به سهام عدالت را در ۸ پالایشگاه (به غیر از پالایشگاه اصفهان)، به ۴۰ درصد افزایش داد. مجدداً هیئت وزیران در مصوبه مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۷، پالایشگاه امام خمینی و آبادان را از توزیع سهام عدالت خارج کرد و سهام اختصاص یافته به سهام عدالت در پالایشگاه اصفهان را به ۴۰ درصد و سهام پالایشگاه تهران را به صد درصد (پس از کسر سهام ترجیحی) افزایش داد. در تصویبنامه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۶ هیئت وزیران، ۳۰ درصد سهام پالایشگاه امام خمینی و ۴۰ درصد سهام پالایشگاه اراک مجدداً در سید سهام عدالت فرار گرفت. همان‌طور که در متن اشاره شد، براساس مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱ هیئت وزیران، ۲۰ درصد از سهام ۷ پالایشگاه مذکور از سهام عدالت خارج شده و سهام پالایشگاه امام خمینی و پالایشگاه اراک به ترتیب به ۶۶ و ۴۹ درصد افزایش پیدا کرد. در نهایت نیز براساس مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، پالایشگاه امام خمینی و آبادان به طور کامل از سید سهام عدالت خارج شده و در لیست واگذاری شرکت‌های دولتی قرار گرفتند (برای مطالعه بیشتر رجوع شود به گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «بررسی تصویبنامه هیئت وزیران مبنی بر خروج ۲۰ درصدی سهام هفت شرکت بورسی پالایش نفت از فهرست شرکت‌های واگذار شده به توزیع سهام عدالت و جایگزینی دو شرکت پالایشی غیربورسی»، ۱۳۹۵/۱۲/۲۴، شماره مسلسل ۲۳۰۱۵۳۳۰).

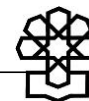
نمودار ۲. تغییرات مربوط به ساختار سهام عدالت پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل  
چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی



مأخذ: همان.

۲-۲-۱. آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۹

شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به استناد مواد (۳۴) الی (۳۸) (فصل ششم) «قانون»، آیین‌نامه اجرایی فصل ششم قانون مذکور را با عنوان «آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت» در تاریخ ۱۳۸۸/۱/۲۹ تصویب نمود. در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت، سازمان



خصوصی‌سازی مکلف شد تا به صورت مستقیم و براساس مصوبات هیئت واگذاری، سهام شرکت‌های دولتی را در قالب سهام عدالت به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (متناسب با تعداد سهام‌داران شرکت‌های تعاونی سهام عدالت شهرستانی) واگذار نماید. همچنین در ماده (۸) آیین‌نامه مذکور، تشکیل کانون سهام عدالت (سازمان مردم‌نهاد) از سوی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به منظور اعمال امور مربوط به حقوق سهام‌داران در مجامع عمومی شرکت‌های واگذار شده به سهام عدالت مورد توجه قرار گرفت و در نتیجه، شرکت کارگزاری سهام عدالت منحل شد و فرایند انحلال آن تا سال ۱۳۹۲ به طول انجامید.

بر این اساس، قراردادهای منعقد شده بین شرکت کارگزاری سهام عدالت و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷) لغو و قراردادهای جدید بین سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی منعقد گردید. بر این اساس، سهام عدالت به صورت مستقیم به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی واگذار گردید و مقرر شد سهام مزبور در توثیق سازمان خصوصی‌سازی باقی بماند و متناسب با کسر تخفیفات قانونی و اقساط پرداختی از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر، از توثیق سازمان مذکور خارج شود.

در خصوص تعیین نماینده مشمولان سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر نیز تصمیمات مختلفی اتخاذ شده و با تصویب آیین‌نامه اجرایی سهام عدالت نیز نه تنها رویه مشخص و ثابتی شکل نگرفت، بلکه آشفتگی‌ها در تصمیم‌گیری نیز بیشتر شد. به این ترتیب که از سال ۱۳۸۶ (اولین سال انعقاد قراردادهای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سهام عدالت) تا ابتدای سال ۱۳۸۸ (سال تصویب آیین‌نامه اجرایی سهام عدالت)، قراردادهای واگذاری بین شرکت کارگزاری سهام عدالت و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی منعقد می‌گردید و شرکت کارگزاری سهام عدالت (در واقع وزارت امور اقتصادی و دارایی) نماینده مشمولان را برای حضور در مجامع و اعمال حق رأی در شرکت‌های سرمایه‌پذیر معرفی می‌کرد. بر این اساس طی سال‌های ۸۷-۱۳۸۶ نماینده دولت به عنوان نماینده مشمولان سهام عدالت، در مجامع شرکت‌های سرمایه‌پذیر حضور داشت. بعد از تصویب آیین‌نامه اجرایی سهام عدالت در سال ۱۳۸۸ و انحلال شرکت کارگزاری سهام عدالت، کانون سهام عدالت با هدف اعمال امور مربوط به حقوق سهام‌داران در مجامع عمومی شرکت‌های واگذار شده به سهام عدالت از سوی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت تشکیل شد.

حدود چند ماه بیشتر از تشکیل کانون سهام عدالت نگذشته بود که هیئت وزیران در مصوبه شماره ۴۳۶۵۴/۱۶۹۲۱۳ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۵، مقرر داشتند که در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی تا زمانی که تعاونی‌های سهام عدالت در استان‌ها فعال نشده‌اند، مسئول دستگاه اجرایی مربوطه به عنوان نماینده دولت در خصوص سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر تعیین شود و بر این اساس، اختیار اعمال حق رأی در مجامع شرکت‌های سرمایه‌پذیر از کانون سهام عدالت سلب شد. مصوبه مذکور براساس نامه شماره ۸۱۴/۶۲۱۶۳-ب مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۳ رئیس مجلس شورای اسلامی به دلیل تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت‌های واگذار شده مغایر با صدر ماده (۳۸) «قانون» تشخیص داده شد و در نتیجه تعیین نماینده مشمولان سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر، مجدداً به عهده کانون سهام عدالت گذاشته شد.

تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۵ هیئت وزیران، طی تصویب‌نامه شماره ۱۸۷۶۳۶/ت/۴۳۶۸۴ هـ مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۹ مورد اصلاح قرار گرفت و در آن تصریح شد که در اجرای ماده (۳۸) «قانون»، دستگاه‌های اجرایی مربوطه که تا قبل از واگذاری، مسئولیت اعمال مالکیت و مدیریت را برعهده داشتند، صرفاً تا زمان آزادسازی سهام موضوع سهام عدالت، به‌عنوان نماینده دولت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر تعیین می‌شوند. همچنین در مصوبه مذکور، مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۵ لغو گردید. شایان ذکر است که مصوبه مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۹ هیئت وزیران بعد از تصویب ابلاغ نشد و همچنان قانون سهام عدالت نماینده مشمولان سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر را تعیین می‌کرد.

مصوبه مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۹ هیئت وزیران مجدداً در سال ۱۳۹۲ و در دولت یازدهم ملاک عمل قرار گرفت و به دستگاه‌های مربوطه ابلاغ گردید. با ابلاغ این مصوبه و حضور نماینده دولت در مجامع شرکت‌های سرمایه‌پذیر برای اعمال حق رأی، شرکت سرمایه‌گذاری سهام عدالت استان قم با شکایت به دیوان عدالت اداری، خواستار بررسی موضوع شد. دیوان عدالت اداری در نتیجه بررسی‌های خود، دستور موقتی را مبنی بر عدم حضور نماینده دولت در مجامع شرکت‌های سرمایه‌پذیر و تعیین نماینده از سوی قانون سهام عدالت، صادر نمود. اما کماکان مصوبه مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۹ ملاک عمل قرار گرفت و نماینده دولت برای اعمال مالکیت و مدیریت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر تعیین شد.

در نهایت شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی برای رهایی از اعتراضات و رأی دیوان عدالت اداری، تصمیم گرفت آیین‌نامه اجرایی سهام عدالت را که در سال ۱۳۸۸ مصوب کرده بود، اصلاح نماید. بر این اساس، شورای مذکور، در مصوبه شماره ۶۳/۱۹۴۷۳۷ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۵، ماده (۸) و (۹) آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت را به شکل زیر اصلاح کرد:

«در اجرای ماده (۳۸) «قانون»، دستگاه‌های اجرایی که تا قبل از واگذاری سهام دولت، مسئولیت اعمال مالکیت و مدیریت سهام مزبور را برعهده داشته‌اند، صرفاً تا زمان آزادسازی سهام به‌عنوان نماینده دولت تعیین می‌شوند». با اصلاح آیین‌نامه اجرایی سهام عدالت عملاً اختیار اعمال امور مربوط به حقوق سهام‌داران در مجامع عمومی شرکت‌های سرمایه‌پذیر، از سال ۱۳۹۳ تاکنون، به‌عهده دولت گذاشته شد و قانون سهام عدالت اختیاری در این زمینه ندارد.

براساس موارد فوق، عدم هماهنگی موجود در مرجع تخصیص سهام شرکت‌های دولتی به سهام عدالت، در حوزه تعیین نماینده مشمولان سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر نیز به وضوح قابل مشاهده است، به‌طوری که چندین بار بین تعیین نماینده از سوی دولت یا تعیین نماینده از سوی قانون سهام عدالت تغییر جهت پیدا کرده است. در نمودار ۳، فرایند تعیین نماینده مشمولان سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر برای اعمال مالکیت و مدیریت به نیابت از مشمولان نشان داده شده است. همان‌طور که گفته شد، تصمیم در خصوص تعیین نماینده از سوی دولت یا از سوی قانون سهام عدالت، بارها تغییر کرده و در نهایت از سال ۱۳۹۳ و با اصلاح آیین‌نامه اجرایی سهام عدالت، یک رویه ثابت تاکنون دنبال شده است.



۱-۳. سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶: اقدامات دولت یازدهم در راستای ساماندهی و آزادسازی سهام عدالت  
اقدامات دولت یازدهم از نیمه دوم سال ۱۳۹۵، توزیع سهام عدالت را پس از ده سال وارد فاز جدیدی کرد. پیش از این، موضوع سهام عدالت به دلیل ابهامات قانونی، رویه‌های اجرایی متنوع و پیچیده و در نظر گرفتن مدت ده ساله برای وصول اقساط، تغییرات محسوسی نداشته ولی با پایان دوره ده ساله پرداخت اقساط، ضرورت تعیین تکلیف آن دو چندان شد. اقدامات دولت یازدهم در راستای ساماندهی سهام عدالت را می‌توان 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 به صورت خلاصه اشاره شده است.

### ۱-۳-۱. اقدامات اجرایی

- راه‌اندازی سامانه اطلاع‌رسانی سهام عدالت<sup>۱</sup> در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۵
- هدف اولیه از راه‌اندازی این سامانه، اطلاع‌رسانی آخرین خبرها و اطلاعیه‌های مربوط به سهام عدالت اعلام گردید که مضمولان و علاقه‌مندان می‌توانستند علاوه بر آگاهی از خبرهای این حوزه با مراجعه به بخش پرسش و پاسخ، نسبت به رفع سؤالات و ابهامات خود در زمینه سهام عدالت اقدام کنند. در ادامه، سازمان خصوصی‌سازی از طریق سامانه مذکور اقدام به ارائه صورتحساب، فراخوان ثبت شماره شبای بانکی توسط مضمولان برای دریافت سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر و موارد دیگری کرد که در ادامه آمده است.
- اعلام شمار مضمولین نهایی سهام عدالت در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۸ (۴۹ میلیون و ۱۶۲ و ۳۲۲ نفر).
- ارائه صورتحساب و صدور قبض برای مضمولان در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ (مرحله اول) - به‌طوری‌که حدود ۳۸ میلیون مضمول، صورتحساب خود را از سامانه دریافت کردند.
- آغاز زمان وارد کردن شماره شبای ۲۴ رقمی توسط مضمولان 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 به‌عنوان مهلت پایانی مضمولان برای پرداخت باقی ارزش سهام آنها
- تمدید یک‌ماهه زمان پرداخت باقی ارزش سهام توسط مضمولان<sup>۲</sup> (پایان مهر ماه ۱۳۹۶)
- پرداخت اولین مرحله سود سهام عدالت در دی ماه ۱۳۹۶.

1. www.samanese.ir

۲. مجموع واریز نقدی مضمولان تا پایان شهریور ماه 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.



## ۲-۳-۱. مصوبات شورای عالی اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

### • مصوبه شماره ۱۶۷۹۷۹ مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۴

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 نیمه اول سال ۱۳۹۵ در نظر گرفته شده است.

اشکال اساسی مصوبه مذکور این است 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 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 لازم‌الاجرا شدن 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 می‌شد، دوره تقسیط ده‌ساله تا سال ۱۳۹۷ ادامه پیدا می‌کرد و نباید در تصویب‌نامه مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۵ شورای عالی، نیمه اول سال ۱۳۹۵ به‌عنوان سال پایان دوره تقسیط ده‌ساله لحاظ می‌شد.

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

با توجه به جدول ۶ 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 مشمولین لحاظ می‌شد در حالی که براساس تصویب‌نامه مذکور، سال واگذاری همه شرکت‌ها، سال ۱۳۸۵ فرض شده است.

۴. سال شناسایی مشمولان سهام عدالت

به‌رغم صراحت «قانون» در شناسایی علمی شش دهک پایین درآمدی به‌عنوان مشمولان توزیع سهام عدالت، آنچه در اجرا اتفاق افتاد، وارد کردن اقشار مختلف در طرح به‌جای دهک‌های درآمدی بوده است. شناسایی مشمولان سهام عدالت از سال ۱۳۸۵ آغاز شده و این روند شناسایی تا سال ۱۳۹۱ که کارگران فصلی و ساختمانی به طرح اضافه شده‌اند، ادامه پیدا کرده است. بنابراین همه مشمولان در سال ۱۳۸۵ وارد طرح سهام عدالت نشده‌اند که سال پایان دوره تقسیط ده‌ساله برای آنها، سال ۱۳۹۵ منظور شود. به بیان دیگر، 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 چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (تعیین نیمه اول سال ۱۳۹۵ به‌عنوان سال پایانی دوره تقسیط ده‌ساله پرداخت بهای ارزش سهام)، صرفاً مبتنی بر مبدأ زمانی اول (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 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.

• **تصویب‌نامه شماره ۲۴۵۳۰۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸**

در بند «ب» این مصوبه، تبصره «۳» ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت به این ترتیب مورد اصلاح قرار گرفته است که 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 اقدام نماید.

• **مصوبه شماره ۱۸۸۷۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱**

براساس این مصوبه، با توجه به میزان اقساط تسویه شده سهام عدالت از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر (طی مهلت ده ساله مقرر)، تخفیفات دو دهک پایین درآمدی و پرداخت مانده مبلغ سهام تخصیصی توسط مشمولان، تنها سهام ۴۹ شرکت<sup>۱</sup> به مشمولان طرح تعلق پیدا کرده و سهام ۱۱ شرکت و بخشی از سهام شرکت دخانیات<sup>۲</sup> (جمعاً ۱۲ شرکت) از این طرح خارج و به‌عنوان سهام دولت و جزء موارد واگذاری تعیین شده است.

۳-۳-۱. **ارائه لایحه سامان‌دهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی در اواسط بهمن‌ماه ۱۳۹۶**

پس از اقدامات اجرایی سازمان خصوصی‌سازی در راستای ساماندهی مشمولان در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، ارائه صورت‌حساب به آنها و توزیع سود، لایحه «ساماندهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد ۳۴ تا ۳۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» برای آزادسازی سهام عدالت در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله<sup>۳</sup> (ETF) در اواسط بهمن‌ماه ۱۳۹۶ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. لایحه مذکور، تغییر ساختار موجود سهام عدالت را از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی‌های شهرستانی به صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله مد نظر قرار داده و مقرر شده تا

۱. جدول ۶ پیوست.

۲. جدول ۷ پیوست.



واگذاری‌های صورت گرفته به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، براساس قراردادهای جدید بین سازمان خصوصی‌سازی و صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله، به صندوق‌های مذکور منتقل شود. این لایحه در کارگروه سهام عدالت ذیل «کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی» مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفته و گزارش کمیسیون مذکور در شهریورماه ۱۳۹۸ نهایی و تقدیم مجلس شد.

#### ۴-۱. جمع‌بندی

بررسی چارچوب کلی اجرای طرح سهام عدالت در دهه ۱۳۸۰، نشان می‌دهد که از ابتدا برنامه روشنی برای نحوه اجرای این طرح وجود نداشته است. برای مثال ابتدا مقرر گردید سهام شرکت‌های دولتی در قالب سهام شرکت‌های واسط به مشمولان واگذار شود، ولی در ادامه روش کار تغییر کرده و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی‌های شهرستانی جایگزین شرکت‌های واسط شدند. درخصوص عدم رویه مشخص برای تعیین نماینده سهام‌داران عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر نیز در بخش ۲-۲-۱ به صورت کامل توضیح داده شد. علاوه بر روش اجرا، مرجع سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی در حوزه سهام عدالت نیز در طول زمان و مصوبات مختلف تغییر پیدا کرده و لایه‌های اجرایی سهام عدالت کم و زیاد شده یا تغییر ماهیت داده‌اند. در جدول ۲، خلاصه اقدامات تقنینی و اجرایی سهام عدالت از ابتدای شکل‌گیری آن تاکنون آمده است.

## جدول ۲. خلاصه پیشینه قانونی و اجرایی توزیع سهام عدالت

ردیف	دوره (سال)	اقدامات قانونی و اجرایی	سال تصویب / ابلاغ / پاسخ	اهم تصمیمات و اقدامات
۱	۱۳۸۴ و ۱۳۸۵	مصوبات هیئت وزیران	۱۳۸۴/۵/۱۱	<ul style="list-style-type: none"> <li>اعطای اختیار واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به توزیع سهام عدالت به هیئت عالی واگذاری (موضوع ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه)</li> <li>تعریف شرکت واسط</li> </ul>
			۱۳۸۴/۸/۲۳	<ul style="list-style-type: none"> <li>این مصوبه، تغییری محسوسی نسبت به مصوبه قبلی هیئت وزیران نداشته است.</li> </ul>
			۱۳۸۴/۱۱/۱۷	<ul style="list-style-type: none"> <li>تعریف ستاد مرکزی سهام عدالت، ستادهای استانی و تعاونی‌های سهام عدالت</li> <li>تغییر نام شرکت واسط به شرکت کارگزاری سهام عدالت</li> <li>تفویض اختیار واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از هیئت عالی واگذاری به ستاد مرکزی</li> <li>آغاز فرایند شناسایی مضمولان از ابتدای سال ۱۳۸۵ براساس مصوبات ستاد مرکزی</li> </ul>
			۱۳۸۵/۸/۲۸	<ul style="list-style-type: none"> <li>تعریف شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی</li> </ul>
		- ابلاغ بند ج سیاست‌ها - پاسخ مقام معظم رهبری به درخواست رئیس‌جمهور وقت	۱۳۸۵/۴/۱۱	<ul style="list-style-type: none"> <li>فروش اقساطی سهام قابل واگذاری به سهام عدالت در قالب شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متشکل از تعاونی‌های شهرستانی</li> </ul>
			۱۳۸۵/۴/۱۲	<ul style="list-style-type: none"> <li>تعیین قیمت سهام در بورس</li> <li>شناسایی افراد واقع در دو دهک پایین درآمدی با سازوکارهای علمی، توجه ویژه به روستاییان و ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام واگذار شده</li> </ul>
۲	۱۳۸۷ و ۱۳۸۸	قانون اجرای سیاست‌ها	۱۳۸۷	<ul style="list-style-type: none"> <li>مواد (۳۴) الی (۳۸) - فصل ششم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی: ماده (۳۴). واگذاری تا چهل درصد (۴۰٪) مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در بازار موضوع گروه دو ماده (۲) و پذیرفته شده در بورس<sup>۱</sup> به ۶ دهک پایین درآمدی (تخفیف ۵۰ درصدی در قیمت سهام و تقسیط ده ساله برای دو دهک پایین درآمدی با اولویت روستائینان و عشایر و تنها امتیاز تقسیط ده ساله برای ۴ دهک بعدی)</li> <li>ماده (۳۵). ساماندهی مضمولان در قالب شرکت‌های تعاونی شهرستانی و تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به صورت شرکت‌های سهامی از ترکیب تعاونی‌ها</li> <li>ماده (۳۶). تکلیف سازمان خصوصی‌سازی به تقسیم مستقیم سهام عدالت قابل واگذاری مصوب دولت بین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (سهم هر یک از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متناسب با تعداد اعضا</li> </ul>

۱. به استناد تبصره «۱» ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.



ردیف	دوره (سال)	اقدامات قانونی و اجرایی	سال تصویب / ابلاغ / پاسخ	اهم تصمیمات و اقدامات
				<p>تعاونی‌های شهرستانی هر استان تعیین می‌شود)</p> <p>ماده (۳۷). توثیق سهام واگذار شده به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نزد سازمان خصوصی‌سازی خواهد بود و خارج شدن از توثیق متناسب با کسر تخفیفات قانونی و اقساط پرداختی است.</p> <p>ماده (۳۸). مکلف کردن دولت به واگذاری سهام به مشمولان به گونه‌ای که موجبات افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت فراهم نگردد.</p> <p>• ماده (۳۹). تشکیل هیئت واگذاری جهت تخصیص سهام شرکت‌ها به پرتفوی سهام عدالت</p> <p>• ماده (۴۱). تعریف شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی</p>
		آیین‌نامه اجرایی سهام عدالت	۱۳۸۸	<p>• انحلال کارگزاری سهام عدالت</p> <p>• تشکیل کانون سهام عدالت (سازمان مردم‌نهاد) از سوی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به منظور اعمال امور مربوط به حقوق سهام‌داران در مجامع عمومی شرکت‌های واگذار شده به سهام عدالت</p>
		مصوبات شورای عالی اجرای سیاست‌ها	۱۳۹۵/۹/۱۴	<p>• تعیین 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</p>
	۱۳۹۵/۱۲/۱۸		<p>• مکلف شدن سازمان خصوصی‌سازی به وصول سود سهام مربوط به طرح توزیع سهام عدالت از شرکت‌های سرمایه‌پذیر و پرداخت سود به مشمولان طرح متناسب با میزان سهام قابل تخصیص به هر فرد تا زمان آزادسازی سهام عدالت</p>	
	۱۳۹۶/۹/۱		<p>• اختصاص سهام ۴۹ شرکت به مشمولان سهام عدالت و خروج سهام ۱۱ شرکت و بخشی از سهام شرکت دخانیات از طرح مذکور</p>	
۳	۱۳۹۵ و ۱۳۹۶	اقدامات اجرایی	۱۳۹۵ و ۱۳۹۶	<p>• راه‌اندازی سامانه اطلاع‌رسانی سهام عدالت</p> <p>• اعلام شمار مشمولان نهایی سهام عدالت</p> <p>• ارائه صورت‌حساب و صدور قبض برای مشمولان</p> <p>• آغاز زمان وارد کردن شماره شبای ۲۴ رقمی توسط مشمولان برای واریز سود</p> <p>• تعیین تاریخ ۱۳۹۶/۶/۳۱ به عنوان مهلت پایانی مشمولان برای پرداخت باقی ارزش سهام آنها</p> <p>• تمدید یک‌ماهه زمان پرداخت باقی ارزش سهام توسط مشمولان (پایان مهرماه ۱۳۹۶)</p> <p>• پرداخت اولین مرحله سود سهام عدالت در دی‌ماه ۱۳۹۶.</p> <p>• ارائه لایحه ساماندهی سهام عدالت و آزادسازی آن در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله</p>

مأخذ: یافته‌های گزارش.

## ۲. ارائه یک تصویر کلی از وضع موجود

در این بخش یک تصویر کلی از وضع موجود سهام عدالت در زمینه مشمولان طرح، تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذار استانی و ترکیب پرتفوی سهام عدالت و وضعیت تسویه اقساط دولت ارائه شده است.

### ۲-۱. مشمولان طرح و میزان سهام اختصاص یافته به آنها

طی مصوبات مختلف ستاد مرکزی سهام عدالت، مشمولان سهام عدالت در ۱۸ مرحله شناسایی شده‌اند و براساس اطلاعات مرداد ماه سال ۱۳۹۸ سایت سهام عدالت، تعداد مشمولان نهایی در سامانه سهام عدالت ۴۹،۱۶۲،۳۲۲ نفر هستند (جدول ۳). در آذرماه ۱۳۹۷ این تعداد ۴۹،۲۲۶،۱۹۳ نفر گزارش شده بود. بنابراین، تعداد نهایی مشمولان سهام عدالت براساس اطلاعات سامانه سهام عدالت نیز دارای تغییر بوده و بین ارقام ارائه شده سایت مذکور، اختلاف‌هایی وجود دارد.

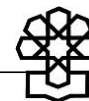
جدول ۳. آمار تعداد مشمولان سهام عدالت در تاریخ یک مردادماه ۱۳۹۸

گروه	عنوان گروه‌بندی	تعداد مشمولان (نفر)	تعداد مشمولان در قید حیات
۱	مشمولان تخفیف‌دار (دهک‌های اول و دوم درآمدی)	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: پایگاه اطلاع‌رسانی سهام عدالت.

براساس اظهارات نماینده سازمان خصوصی‌سازی<sup>۱</sup>، تعداد مشمولان شناسایی شده در ۱۸ مرحله شناسایی، ۵۱ میلیون نفر اعلام شده بود که در سامانه سهام عدالت، حدود 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. این مشمولان عمدتاً افرادی هستند که دعوتنامه سهام عدالت برای آنها صادر شده است ولی به دلایل مختلف از جمله عدم مراجعه آنها به تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت جهت ثبت اطلاعات، عدم ثبت صحیح اطلاعات و بارگذاری آنها توسط تعاونی‌های مذکور و مشکلاتی از این قبیل، در لیست نهایی مشمولان سهام عدالت قرار نگرفته‌اند و تصمیمی نیز برای برخورداری آنها از سهام عدالت اتخاذ نشده است.

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



همچنین براساس جدول ۳، مشخص است که تنها حدود ۶ میلیون نفر به‌عنوان مشمولان دهک‌های اول و دوم درآمدی (مشمولانی که براساس ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی از تخفیف ۵۰ درصدی در بهای سهام بهره‌مند هستند) در نظر گرفته شده‌اند و بر این اساس، برای مشمولان مذکور مبلغ ۱۰ میلیون ریال و برای سایر مشمولان به‌طور متوسط مبلغ ۵,۳۲۰ هزار ریال دارایی شناسایی شده و اولین مرحله پرداخت سود متناسب با ارزش سهام تخصیصی به هر مشمول، در دی‌ماه ۱۳۹۶ صورت پذیرفته است. نکته‌ای که در این خصوص باید مورد توجه قرار گیرد این است که براساس «قانون»، مقرر گردید ۶ دهک پایین درآمدی در 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 فرآیند نهایی کردن مشمولان، تنها حدود ۶ میلیون نفر به‌عنوان دهک‌های اول و دوم درآمدی لحاظ شده‌اند.

## ۲-۲. تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی

براساس ماده (۳۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، مقرر گردید مشمولان سهام عدالت در قالب شرکت‌های تعاونی شهرستانی ساماندهی شده و از ترکیب آنها، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به‌صورت شرکت‌های سهامی عام تشکیل و براساس قانون تجارت فعالیت نمایند. متأسفانه قانون در خصوص اهداف، وظایف و مأموریت تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور ساکت است.<sup>۱</sup> براساس اطلاعات دریافت شده از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در حال حاضر ۳۴۴ تعاونی شهرستانی و ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت در ۳۰ استان کشور وجود دارد که بخش زیادی از این تعاونی‌ها غیرفعال هستند. استان فارس با ۲۶ تعاونی بیشترین و استان قم با ۳ تعاونی شهرستانی سهام عدالت کمترین تعداد تعاونی را دارند. تعداد شاغلان در تعاونی‌های مذکور در سال ۱۳۹۷، جمعاً ۱۰۶۵ نفر ذکر شده است.

## ۲-۳. پرتفوی سهام عدالت و وضعیت تسویه اقساط مشمولان سهام عدالت طی دوره ده ساله تقسیط

جدول ۴، وضعیت تسویه اقساط سهام عدالت را طی دوره ده‌ساله تقسیط نشان می‌دهد. براساس جدول مذکور، مجموع مبلغ تسویه شده بابت اقساط سهام عدالت که از جمع سه رقم «مبالغ واریزی به حساب خزانه از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر»، «تخفیف ۵۰ درصدی در قیمت سهام برای دو دهک پایین درآمدی» و «مبالغ واریزی مشمولان» حاصل می‌شود، حدوداً مبلغ ۲۶ هزار میلیارد تومان است. بر این اساس، برای ۴۹ میلیون نفر مشمول نهایی شده، حدوداً مبلغ ۲۶ هزار میلیارد تومان به‌ازای ۴۹ شرکت

۱. همچنین در قانون شرکت‌های تعاونی نیز شرکت‌های تعاونی شهرستانی سهام عدالت تعریف نشده است.

در نظر گرفته شده و همان‌طور که در بخش اول گزارش (سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶): اقدامات دولت یازدهم در راستای ساماندهی و آزادسازی سهام عدالت) توضیح داده شد، براساس تصویبنامه شماره ۱۸۸۷۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱ شورای عالی اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ۱۱ شرکت دیگر و بخشی از سهام شرکت دخانیات، از پرتفوی سهام عدالت خارج شده و به‌عنوان سهام دولت و جزء موارد مشمول واگذاری تلقی شده که مقرر است در چارچوب قوانین مربوطه واگذار شود.

#### جدول ۴. وضعیت تسویه اقساط سهام عدالت طی دوره ده ساله تقسیط (میلیارد ریال)

مبالغ واریزی به حساب خزانه از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر (۱)	تخفیفات دو دهک (۲)	مبالغ واریزی مشمولان (۳)	مجموع ۱، ۲ و ۳
۲۳۹،۴۶۹	۲۶،۶۱۷	۲۷۷	۲۶۶،۳۴۳

مأخذ: همان.

در جدول ۵، اطلاعات مربوط به ۴۹ شرکت تخصیص‌یافته به سهام عدالت براساس تصویبنامه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی آمده است. از ۴۹ شرکت موجود در پرتفوی سهام عدالت، ۳۵ شرکت بورسی و ۱۴ شرکت غیربورسی هستند. ارزش مقطع واگذاری شرکت‌های مذکور حدود ۲۶ هزار میلیارد تومان (معادل رقم تسویه اقساط سهام که در جدول ۳ آمده است) بوده، اما مطابق گزارش سازمان خصوصی‌سازی در اسفندماه ۱۳۹۸، ارزش روز شرکت‌های حاضر در پورتفوی سهام عدالت بیش از ۲۳۹۷ هزار میلیارد ریال است.

#### جدول ۵. اطلاعات مربوط به شرکت‌های پرتفوی سهام عدالت در تاریخ یکم مرداد ماه سال ۱۳۹۸

شرح	بورسی	غیر بورسی	کل شرکت‌ها
تعداد شرکت‌ها	۳۵	۱۴	۴۹
ارزش مقطع واگذاری (میلیارد ریال)	۲۲۷،۸۲۵	۳۸،۵۳۸	۲۶۶،۳۴۳
ارزش روز (میلیارد ریال)	۱،۳۱۹،۲۶۵	۳۸،۵۳۸	۱،۳۵۷،۸۰۳

مأخذ: همان.

شایان ذکر است که درصد سهام تخصیص‌یافته به سهام عدالت در چند شرکت از ۴۹ شرکت پرتفوی سهام عدالت در سال ۱۳۹۸ تغییر پیدا کرده است. سهام شرکت سرمایه‌گذاری رنا از ۵ درصد به ۲ درصد، پتروشیمی ارومیه از ۳۰ درصد به ۶ درصد و مگاموتور از ۷ درصد به ۰/۵ درصد کاهش<sup>۱</sup> و سهام شهر صنعتی رشت از ۲۹ درصد به ۵۸ درصد افزایش داشته است.

۱. کاهش سهم سهام عدالت در شرکت‌های مذکور به دلیل عدم مشارکت سهام عدالت در افزایش سرمایه این شرکت‌ها به دلیل زیان‌ده بودن آنها ذکر شده است.



### ۳. چالش‌های پیش روی سهام عدالت

در این بخش چالش‌های پیش‌روی سهام عدالت به تفکیک حوزه مضمولان، تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، پرتفوی سهام عدالت و مدل آزادسازی سهام عدالت در لایحه پیشنهادی از سوی دولت، به صورت خلاصه ذکر شده است.

• **مضمولان سهام عدالت:** روشی که برای شناسایی مضمولان سهام عدالت به کار رفته است، عمدتاً وارد کردن اқشار مختلف در حوزه مضمولان بوده است. برای مثال مضمولان طرح شهید رجایی، مددجویان کمیته امداد و بهزیستی، رزمندگان فاقد شغل، شاغلان دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری، لشگری، تأمین اجتماعی و کارکنان شاغل شهرداری‌ها و غیره. بر این اساس شناسایی ۶ دهک درآمدی مصرح در قانون (ماده ۳۴) قانون اجرای سیاست‌ها)، مبتنی بر روش‌های علمی نبوده و لذا مضمولان شناسایی شده تاکنون، ۶ دهک درآمدی را به طور کامل پوشش نداده و افرادی با دهک‌های بالاتر درآمدی، در توزیع سهام عدالت وارد شده و بعضاً افراد مستحق‌ی که در ۶ دهک اول درآمدی قرار می‌گیرند، جزو مضمولان سهام عدالت نیستند. بر این اساس، می‌توان گفت، ممکن است در صورت آزادسازی سهام عدالت، برخی نارضایتی‌ها و اعتراضات از این محل اعلام شود. به همین دلیل لازم است برای مضمولان احتمالی بعدی، منابع لازم جهت تخصیص به آنها، از سوی دولت در نظر گرفته شود.

• **تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت:**

- تعداد زیاد این تعاونی‌ها<sup>۱</sup> و ایجاد هزینه‌های اجرایی بالا، موجب شده تا دولت اعتباراتی را (به خصوص در سال‌های ابتدایی اجرای طرح) به این تعاونی‌ها تخصیص دهد. در حال حاضر نیز طی مصوبات مختلف هیئت وزیران، بخشی از سود سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر را بابت حقوق کارکنان تعاونی‌ها به آنها پرداخت می‌کند.

- عدم کارایی تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در اعمال مدیریت در شرکت‌ها به دلیل فقدان اطلاعات و تخصص کافی در فعالیت‌های تولیدی و فنی،

- عدم شفافیت قانون در خصوص نحوه کارکرد شرکت‌های سرمایه‌گذاری و تعاونی‌های شهرستانی،

- ایجاد مشکلات مدیریتی برای شرکت‌های سرمایه‌پذیر،

شایان ذکر است که وضعیت تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور، نقش و کارکرد آنها پس از آزادسازی سهام عدالت، نحوه رسیدگی به حساب‌های آنها و تعیین تکلیف در خصوص شاغلان تعاونی‌ها در لایحه ساماندهی سهام عدالت مبهم بوده و تصمیم مشخصی در خصوص آنها اتخاذ نشده است. ضرورت دارد در

۱. براساس اطلاعات سازمان خصوصی‌سازی تعداد ۲۴۲ و براساس اطلاعات وزارت تعاون، تعداد تعاونی‌های شهرستانی ۲۵۲ عدد تعاونی در سراسر کشور است.

هر روش پیشنهادی برای آزادسازی و ساماندهی سهام عدالت از سوی دولت، درخصوص نحوه کارکرد تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی یا انحلال آنها به صورت شفاف تصمیم‌گیری شود.

#### • پرتفوی سهام عدالت

- تکلیف قانونگذار درخصوص واگذاری شرکت‌های گروه ۲ ماده (۲) «قانون» رعایت نشده است و سهام برخی از شرکت‌های گروه ۱ نیز در پرتفوی سهام عدالت وجود دارد. علت این امر این است که برخی شرکت‌ها قبل از تصویب «قانون» و تأکید به اختصاص شرکت‌های گروه ۲ به پرتفوی سهام عدالت، وارد پرتفوی سهام عدالت شدند.

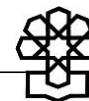
- قیمتگذاری برخی شرکت‌ها توسط هیئت واگذاری بدون توجه به تبصره «۱» ماده (۳۴) «قانون» (که تأکید می‌کند مبنای قیمتگذاری سهام شرکت‌ها، قیمت فروش نقدی سهام در بورس باشد) انجام شده است. گفتنی است از ۴۹ شرکت موجود در پرتفوی سهام عدالت، ۱۴ شرکت غیر بورسی هستند. در لایحه ساماندهی سهام عدالت، موضوع واگذاری شرکت‌های گروه یک ماده (۲) «قانون» علاوه بر شرکت‌های گروه ۲، مورد توجه قرار گرفته است، ولی درخصوص شرکت‌های غیربورسی سهام عدالت و جایگزینی آنها با سهام بورسی شرکت‌های در اختیار دولت، به طوری که امکان معامله سهام آنها در بازار بورس فراهم باشد، پیشنهادی ارائه نشده است.

#### • آزادسازی سهام عدالت براساس مدل ارائه شده در لایحه ساماندهی سهام عدالت

روش آزادسازی سهام عدالت یکی از مهم‌ترین مسائل این طرح است که باید مورد توجه جدی قرار گیرد. آزادسازی سهام عدالت از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله (ETF) که در لایحه مد نظر قرار گرفته است، آسیب‌های زیادی را به همراه دارد که در گزارش‌های بعدی به طور مفصل به آن پرداخته خواهد شد.

#### جمع بندی

براساس آنچه عنوان شد، توزیع سهام عدالت به دلیل شمول بیش از نیمی از جمعیت کشور و پرتفویی با ارزش بیش از ۱۳۰ هزار میلیارد تومان، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و لزوم ساماندهی آن بر کسی پوشیده نیست؛ اما به دلیل پیچیدگی‌هایی که در این رابطه وجود دارد، ساماندهی آن نیازمند حساسیت و دقت ویژه است. با بررسی پیشینه قانونی و اجرایی سهام عدالت، مشخص می‌گردد که بخش زیادی از پیچیدگی‌های موجود، مربوط به نبود یک برنامه مشخص برای این طرح و روش اجرای آن بوده است، به طوری که اجرای این طرح در طول زمان دستخوش تغییرات زیادی شده است. نبود مرجع واحد و



مشخص برای تصویب قوانین مربوط به سهام عدالت و تعیین خط مشی آن، وجود چندین مرجع قانونی برای تخصیص سهام شرکت‌های دولتی به پرتفوی سهام عدالت و عدم وجود یک رویه مشخص برای تعیین نماینده مشمولان سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر، شواهد مهمی از نبود برنامه مشخص و دقیق برای توزیع سهام عدالت است به طوری که گاهی مصوبات مرجعی، مصوبات مراجع دیگر را لغو یا اصلاح می‌کرده یا در فرایند اجرای سهام عدالت، لایه‌های مختلفی اضافه و یا حذف می‌شده‌اند.

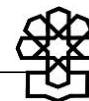
اگرچه اقدامات دولت یازدهم در راستای ساماندهی سهام عدالت، تا حدودی توانسته است از پیچیدگی‌ها و چالش‌های پیش‌روی سهام عدالت بکاهد، اما سهام عدالت کماکان در خصوص مواردی همچون عدم شناسایی صحیح مشمولان و امکان بروز نارضایتی‌های اجتماعی، وضعیت مالکیت سهام توسط ورثه متوفیانی که سهام عدالت داشته‌اند، عدم وجود منابع کافی برای سهام‌داران احتمالی جدید، نحوه آزادسازی سهام عدالت، نحوه عملکرد تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت پس از آزادسازی و نحوه اعمال حقوق مالکانه توسط مشمولان و موارد بسیار دیگری ابهام دارد.

در لایحه ساماندهی سهام عدالت که در اواسط بهمن‌ماه ۱۳۹۶ تقدیم مجلس شده است، مقرر شده که صندوق‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس با یک هیئت امنای دولتی (چند وزیر، معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه کل کشور) تشکیل شوند. همچنین تعداد صندوق‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت، نحوه تخصیص سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر به این صندوق‌ها و چگونگی تخصیص واحدهای سرمایه‌گذاری این صندوق‌ها به مشمولان سهام عدالت توسط هیئت امنای تعیین خواهد شد. در این پیش‌نویس، اتخاذ تصمیم در خصوص چگونگی ایفای نقش شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت و تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت به عهده هیئت وزیران قرار داده شده است. اگرچه لایحه دولت در خصوص مواردی چون آزادسازی سهام عدالت و نحوه اداره صندوق‌های سرمایه‌گذاری تصمیم‌گیری کرده است لکن اولاً همچنان در بحث سهام عدالت موارد مبهم دیگری که در بالا ذکر شد، وجود دارد که باید تصمیم روشنی درباره آنها اتخاذ شود و ثانیاً به روش آزادسازی سهام عدالت براساس آنچه در لایحه آمده است، انتقادات فراوانی وارد است که در گزارش‌های بعدی به صورت کامل به آن پرداخته خواهد شد.

## پیوست

جدول ۶. شرکت‌های واگذار شده به طرح توزیع سهام عدالت در مقطع ۱۳۹۶/۱۰/۱۹

ردیف	نام شرکت	سرمایه فعلی شرکت (میلیارد ریال)	تعداد کل سهام شرکت	درصد سهام تخصیص یافته به سهام عدالت (درصد)	مقطع واگذاری	
۱	آلومینیم ایران - ایرالکو	۵۱۹۸	۵,۱۹۷,۸۳۰,۶۱۳	۳۰	۱۳۸۵/۸/۱۰	-
۲	ایران خودرو	۱۵۳۰۰	۱۵,۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱	۱۳۸۶/۷/۱۷	-
۳	بانک تجارت	۴۵۷۰۰	۴۵,۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۰	۱۳۸۷/۰۵/۲۲	-
۴	بانک صادرات ایران	۵۷۸۰۰	۵۷,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۰	۱۳۸۷/۰۵/۲۲	-
۵	بانک ملت	۵۰۰۰۰	۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۱۳۸۷/۵/۱۴	-
۶	پارس سوئیچ	۲۵۰	۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۶	۱۳۸۷/۱/۲۴	۱۳۸۵/۸/۱۰
۷	پالایش نفت بندرعباس	۱۳۸۰۰	۱۳,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰	۱۳۸۸/۵/۱۶	۱۳۸۶/۱۱/۱۳
۸	پالایش نفت تهران	۱۶۰۰۰	۱۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۰	۱۳۸۸/۵/۱۶	۱۳۸۶/۱۱/۱۳
۹	پالایش نفت شیراز	۱۰۲۸	۱,۰۲۷,۵۴۸,۶۰۰	۲۰	۱۳۸۸/۵/۱۶	۱۳۸۶/۱۱/۱۳
۱۰	پالایش نفت اصفهان	۲۰۰۰۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰	۱۳۹۰/۵/۱۷	۱۳۸۶/۱۱/۱۳
۱۱	پالایش نفت تبریز	۳۸۸۴	۳,۸۸۴,۲۱۱,۰۰۰	۲۰	۱۳۸۸/۵/۱۶	۱۳۸۶/۱۱/۱۳
۱۲	پتروشیمی مارون	۴۰۰۰	۴۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	-
۱۳	پست بانک	۳۲۳۳	۳,۰۲۳۳,۴۵۱,۰۰۰	۲۵	۱۳۸۶/۷/۱۷	-
۱۴	چادرملو	۳۳۵۰۰	۳۳,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۱	۱۳۸۵/۸/۱۰	-
۱۵	حمل و نقل پتروشیمی	۲۰۰	۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۹	۱۳۸۵/۸/۱۰	-
۱۶	سایپا	۳۹۲۶۷	۳۹,۲۶۶,۶۷۵,۰۰۰	۱	۱۳۸۶/۷/۱۷	-
۱۷	سرمایه‌گذاری توسعه صنعتی ایران	۱۹۰۰	۱,۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۳	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	-
۱۸	سرمایه‌گذاری رنا	۶۰۰۰	۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۵	۱۳۸۶/۷/۱۷	-
۱۹	سیمان داراب	۹۰۰	۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۵۰	۱۳۸۵/۸/۱۰	-
۲۰	سیمان دشتستان	۱۱۸۰	۱,۱۸۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۴	۱۳۸۵/۸/۱۰	-
۲۱	فولاد آلیاژی ایران	۴۹۹۰	۴,۹۹۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۹	۱۳۸۵/۸/۱۰	-
۲۲	فولاد خوزستان	۱۴۴۷۲	۱۴,۴۷۲,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۱۳۸۷/۳/۲۱	۱۳۸۵/۸/۱۰
۲۳	فولاد مبارکه اصفهان	۷۵۰۰۰	۷۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰	۱۳۸۶/۶/۴	۱۳۸۵/۸/۱۰
۲۴	کارخانجات مخابراتی ایران	۱۴۰۲	۱,۴۰۱,۵۷۸,۰۰۰	۳۵	۱۳۸۵/۸/۱۰	-
۲۵	کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران	۱۶۳۹۳	۱۶,۳۹۳,۰۰۰,۰۰۰	۲۴	۱۳۸۵/۱۱/۱۷	-
۲۶	گل‌گهر	۳۰۰۰۰	۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۱	۱۳۸۵/۸/۱۰	-
۲۷	مخابرات ایران	۶۰۰۰۰	۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰	۱۳۸۶/۷/۱۷	-
۲۸	مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران - مپنا	۱۰۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۶	۱۳۸۵/۸/۱۰	-
۲۹	ملی صنایع مس ایران	۶۰۰۰۰	۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۷	۱۳۸۶/۶/۲۲	۱۳۸۵/۸/۱۰
۳۰	نیرو ترانس	۵۰۰	۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۱	۱۳۸۵/۸/۱۰	-
۳۱	بیمه دانا	۱۰۲۰	۱,۰۲۰,۳۷۲,۹۹۹	۵۵	۱۳۹۰/۰۵/۱۷	-
۳۲	پالایش نفت لاوان	۱۱۴۳	۱,۱۴۳,۴۲۱,۶۰۰	۲۰	۱۳۸۸/۵/۱۶	۱۳۸۶/۱۱/۱۳
۳۳	پتروشیمی ارومیه	۳۹۰	۳۹۰,۴۱۳,۷۸۹	۳۰	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	-



مقطع واگذاری			درصد سهام تخصیص یافته به سهام عدالت (درصد)	تعداد کل سهام شرکت	سرمایه فعلی شرکت (میلیارد ریال)	نام شرکت	ردیف
-	-	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	۳۰	۱۳,۱۰۳,۰۰۰,۰۰۰	۱۳۱۰۳	پتروشیمی بندر امام	۳۴
-	-	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	۳۰	۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۵۰۰	پتروشیمی بوعلی سینا	۳۵
-	-	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	۳۰	۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۵۰۰	پتروشیمی بیستون	۳۶
-	-	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	۱۰	۴,۹۸۲,۰۰۰,۰۰۰	۴۹۸۲	پتروشیمی تبریز	۳۷
-	-	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	۳۰	۳۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۶۰	پتروشیمی خوزستان	۳۸
-	-	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	۱۰	۲۳,۹۵۷,۶۶۶,۰۰۰	۲۳۹۵۸	پتروشیمی شهید تندگویان	۳۹
-	-	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	۳۰	۶۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۶۵۰	پتروشیمی فجر	۴۰
-	-	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	۱۵	۹,۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۹۶۰۰	پتروشیمی جم	۴۱
-	-	۱۳۸۸ / ۵ / ۶	۲۸	۸,۶۸۳,۷۰۰,۰۰۰	۸۶۸۴	دخانیات ایران	۴۲
-	-	۱۳۸۵/۸/۱۰	۴۹	۵۸۸,۲۲۱,۷۸۰	۵۸۸	ساختمان سد و تأسیسات آبیاری سابیر	۴۳
-	-	۱۳۸۵/۱۲/۲۶	۲۳	۳۷,۰۳۷	۵	شهر صنعتی البرز	۴۴
-	-	۱۳۸۵/۱۲/۲۶	۲۹	۵,۲۴۲,۵۰۱	۵۲	شهر صنعتی رشت	۴۵
-	-	۱۳۸۵/۱۲/۲۶	۲۱	۱۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۴۰	شهر صنعتی کاوه	۴۶
-	-	۱۳۸۵/۸/۱۰	۴۲	۲۴۱,۹۲۶	۲۴۲	مشانیر	۴۷
-	-	۱۳۸۶/۱۱/۱۳	۷	۷,۳۵۰,۶۶۵,۰۰۴	۱۶۱۷	مگا موتور	۴۸
-	-	۱۳۸۸ / ۵ / ۶	۴۰	۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۵۰۰۰۰	صنایع پتروشیمی خلیج فارس (هلدینگ)	۴۹

مأخذ: همان.

جدول ۷. شرکت‌های خارج شده از پرتفوی سهام عدالت براساس تصویبنامه شماره ۱۸۸۷۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

ردیف	نام شرکت	درصد سهام تخصیص یافته
۱	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۱	۹۵
۲	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۲	۹۵
۳	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۳	۹۵
۴	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۴	۹۵
۵	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۵	۹۵
۶	مدیریت تولید برق یزد	۴۰
	نیروی تولید برق یزد	۹۵
۷	پالایش نفت شازند اراک	۶۶
۸	پالایش نفت آبادان	۴۹
۹	ملی حفاری ایران	۴۰
۱۰	آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک	۳۰
۱۱	پالایش نفت کرمانشاه	۲۰
۱۲	دخانیات ایران	۱۲/۴۱

مأخذ: همان.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۹۸۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: سهام عدالت ۱. مروری بر اقدامات انجام شده و آسیب‌شناسی آن

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی)

تهیه و تدوین: مهتاب قراخانو

ناظران علمی: سید محمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمزه، ناهید حکیم شوشتری

واژه کلیدی:

سهام عدالت



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۲/۲