

سهام عدالت:
۳. تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های
سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت

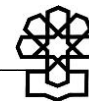
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۷۱۹۳
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. پیشینه قانونی
۱۲	۲. روند اجرایی
۱۲	۲-۱. تعداد تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی
۱۲	۲-۲. فعالیت تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی
۱۳	۲-۲-۱. تعاونی‌های شهرستانی
۱۳	۲-۲-۲. شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی
۱۷	۲-۳. پرداختی به تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی
۲۰	۳. چالش‌های اجرا و آزادسازی سهام عدالت در قالب تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی
۲۳	جمع‌بندی
۲۴	پیوست



سهام عدالت:

۳. تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت

چکیده

سازوکاری که برای اجرای توزیع سهام عدالت در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی در نظر گرفته شده است، تشکیل تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت است. افراد مشمول در هر شهرستان، به عضویت تعاونی همان شهرستان درآمده و از ترکیب تعاونی‌های مذکور، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در قالب شرکت‌های سهامی عام تشکیل شدند. در ابتدا مقرر گردید که شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به نمایندگی از مشمولان در شرکت‌هایی که سهام آنها به سهام عدالت تخصیص داده شده (شرکت‌های سرمایه‌پذیر)، اعمال مدیریت کنند که این نمایندگی در مقاطعی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی واگذار شد، ولی در حال حاضر به دلایل مختلفی که مهم‌ترین آن ناکارآمدی شرکت‌های مذکور بوده است، اعمال مدیریت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر به نماینده دولت که از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود، واگذار شده است.

ذکر این نکته ضروری است که در بررسی سوابق قانونی تشکیل و نحوه فعالیت شرکت‌های تعاونی شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت، مشخص می‌گردد که تشکیل تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور از ابتدا مورد توجه قانونگذار نبوده و تشکیل آنها برای اجرای طرح سهام عدالت، به مرور زمان شکل گرفته است. همچنین در هیچ‌یک از قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط موضوع سهام عدالت، وظایف تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور تبیین نشده است. اگرچه تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذار استانی سهام عدالت براساس قوانین خود یعنی قانون شرکت‌های تعاونی، قانون بخش تعاون و قانون تجارت فعالیت می‌کنند و جزء بخش خصوصی اقتصاد هستند، اما باید در نظر داشت که به لحاظ ماهیت با تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری موجود تفاوت‌های زیادی دارند. وظیفه اصلی تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور که براساس حکم قانون تشکیل شده‌اند، انجام امور اجرایی سهام عدالت بوده است که برخی از این امور به پایان رسیده است.

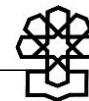
در خصوص تعداد تعاونی‌های شهرستانی آمار متفاوتی از سوی سازمان خصوصی‌سازی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ارائه می‌شود. در اطلاعات دریافت شده از سازمان خصوصی‌سازی تعداد ۳۴۳ تعاونی شهرستانی در ۳۱ استان کشور گزارش شده است. همچنین براساس اطلاعات وزارت تعاون، کار و رفاه

اجتماعی تعداد شاغلان در تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت، در مجموع ۱۰۶۲ نفر است که با اطلاعات ارائه شده از سوی سازمان خصوصی‌سازی مبنی بر اشتغال متوسط دو نفر در هر تعاونی در مجموع حدود ۷۰۰ نفر، تفاوت چشمگیری دارد. ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی نیز از ترکیب تعاونی‌های شهرستانی تشکیل شده‌اند (استان البرز که به تازگی شکل گرفته، شرکت سرمایه‌گذاری مجزایی ندارد).

در بررسی فعالیت تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت براساس اطلاعات دریافت شده از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مشخص می‌شود بیشتر تعاونی‌های مذکور به حالت تعطیل و نیمه‌تعطیل درآمده و به دلیل عدم تعریف وظایف خاصی برای این تعاونی‌ها پس از اتمام فرایند شناسایی مضمولان سهام عدالت، سال‌هاست که فعالیتی را در راستای سهام عدالت انجام نداده و تعطیل شده‌اند. درخصوص بررسی فعالیت‌های ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت، تنها اطلاعات در دسترس، صورت‌های مالی شرکت‌های مذکور است. تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۷، تعداد ۲۷ شرکت سرمایه‌گذاری استانی به‌عنوان یک نهاد مالی مستقل نزد سازمان بورس و اوراق بهادار ثبت شده‌اند، اما هیچ‌یک از شرکت‌های مذکور، شرایط پذیرش در بورس یا فرابورس را تاکنون کسب نکرده‌اند. سرمایه‌گذاری در سپرده‌های بانکی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و سایر اوراق بهادار شرح فعالیت شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است. شایان ذکر است که عمده سرمایه‌گذاری‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، شامل سرمایه‌گذاری در سپرده‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت بانکی است.

علی‌رغم عدم فعالیت چشمگیر و مؤثر تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت در سال‌های اخیر، تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور همواره مبالغی را از سوی دولت طی سال‌های ۱۳۸۶ تاکنون دریافت کرده‌اند. درخصوص تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت علاوه بر مصوبات مختلف هیئت وزیران و ستاد مرکزی سهام عدالت به‌منظور تأمین محل استقرار تعاونی‌های مذکور در سال‌های ابتدایی تشکیل آنها، مبالغی برای جبران خدمات کارکنان تعاونی‌ها و سایر هزینه‌های اجرایی، از سوی دولت به تعاونی‌ها پرداخت شده است. براساس اطلاعات سازمان خصوصی‌سازی، مجموع پرداختی‌های حقیقی دولت به تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت در بازه زمانی ۱۳۹۶-۱۳۸۶ حدود ۲۲۲ میلیارد تومان (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵) است. عمده این مبالغ برای جبران خدمات کارکنان بوده است.

مبلغ حقیقی پرداختی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی از سوی شرکت کارگزاری سهام عدالت حدود ۴۹۰ میلیارد تومان بوده که سهم هر شرکت به‌طور متوسط حدود ۱۶ میلیارد تومان است. از آن جایی که مبالغ پرداختی به تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی از منابع عمومی بوده و متعلق به مضمولان سهام عدالت است، لازم است در مورد عملکرد این شرکت‌ها با توجه به منابع در اختیار آنها پیگیری‌های لازم توسط نهادهای ذی‌ربط آغاز شود.



پس از گذشت بیش از ده سال از آغاز سهام عدالت، اکنون می‌توان بیان کرد که اجرای سهام عدالت در قالب تأسیس تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با چالش‌ها و مشکلات مختلفی همراه بوده که چالش‌های مذکور در صورت عدم تعیین تکلیف درخصوص وضعیت فعالیت تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور پس از آزادسازی سهام عدالت، بیشتر نمود پیدا خواهد کرد. برخی از مهم‌ترین چالش‌ها و مشکلات مذکور عبارتند از: عدم کارایی هیئت مدیره شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، نبود قوانین و مقررات مشخص برای نحوه عملکرد تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، تحمیل بار مالی به دولت، اختلال در مدیریت شرکت‌های سرمایه‌پذیر و از بین رفتن موضوع فعالیت تعاونی‌های شهرستانی.

بر این اساس ضروری است درخصوص طراحی مدل مناسب برای آزادسازی سهام عدالت تدابیر لازم برای حفظ منافع شرکت‌های سرمایه‌پذیر و مشمولان به‌صورت همزمان در نظر گرفته شود. دستیابی به چنین اهدافی مستلزم اصلاح ساختار در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است. به این ترتیب که اولاً افراد خبیره و توانمند با تأیید سازمان بورس و اوراق بهادار جایگزین هیئت مدیره فعلی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (که تخصص و دانش لازم برای ورود به صنایع مختلف جهت اعمال مدیریت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر را ندارند) شوند. ثانیاً درخصوص سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تجدید نظر صورت گیرد و به سمت سرمایه‌گذاری‌های مولد حرکت کند. ثالثاً یک حسابرسی دقیق بر روی صورت‌های مالی و عملکرد شرکت‌های مذکور انجام شود.

همچنین پیشنهاد می‌شود تعاونی‌های شهرستانی که عملاً موضوعیت خود را در زمینه سهام عدالت از دست داده‌اند، برای ادامه فعالیت خود با اصلاح اساسنامه و برای موضوعی بجز سهام عدالت اقدام نمایند. اقدام بسیار مهمی که در صورت تداوم فعالیت در زمینه‌ای به‌غیر از سهام عدالت یا انحلال احتمالی تعاونی‌های مذکور باید انجام پذیرد، حسابرسی در تعاونی‌های شهرستانی همانند شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است.

مقدمه

در خصوصی‌سازی به روش یاران‌های یا کوپنی (خصوصی‌سازی انبوه) که به یکباره حجم زیادی از سهام شرکت‌های دولتی به تعداد زیادی از افراد جامعه واگذار می‌شود، یک مسئله اساسی وجود دارد که اگر روش مناسبی برای حل آن پیش‌بینی نشود، این نوع خصوصی‌سازی را با شکست مواجه خواهد کرد و آن مسئله مربوط به چگونگی حکمرانی در شرکت‌هایی است که سهام آنها به عموم مردم واگذار شده است. تصور کنید سهام کنترلی یک شرکت به تعداد زیادی از افراد مثلاً حدود ده میلیون نفر به‌صورت مساوی تخصیص داده شده است. این امکان که تمامی ده میلیون نفر در تصمیمات شرکت و اعمال

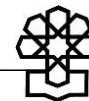
مدیریت در آن مشارکت کنند، وجود ندارد و باید شخصی (حقیقی یا حقوقی) به نمایندگی از سهام‌داران ده میلیونی، اداره شرکت را برعهده گیرد. بنابراین باید سازوکاری طراحی شود که در قالب آن، سهام‌داران به نحو مناسبی ساماندهی شده که انتخاب نماینده از بین سهام‌داران و نظارت بر نحوه عملکرد آن از سوی سهام‌داران فراهم باشد.

در کشورهای مختلف که طرح خصوصی‌سازی انبوه را به اجرا درآورده‌اند، سازوکارهای متفاوتی برای ساماندهی سهام‌داران و اعمال مدیریت بر شرکت‌هایی که سهام آنها واگذار شده، طراحی شده است. برای مثال در روسیه، امتیازات مختلفی برای کارکنان شرکت‌های مشمول واگذاری در نظر گرفته شد که در نتیجه آن، در ۶۴ درصد از شرکت‌های واگذار شده، کارکنان همان شرکت (عمدتاً مدیران) مالکیت اکثریت سهام را در اختیار گرفتند و اداره شرکت‌ها به دست مدیران آنها ادامه پیدا کرد. سایر افراد سهام‌دار نیز در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری بسته یا محدود^۱ ساماندهی شدند، ولی با اعمال محدودیت در مالکیت سهام شرکت‌ها و بنگاه‌ها برای صندوق‌های سرمایه‌گذاری، امکان اعمال مدیریت در شرکت‌های واگذار شده از صندوق‌های مذکور سلب شد. در جمهوری چک نیز برای جلوگیری از ایجاد نوعی خلأ در کنترل شرکت‌ها و جلوگیری از تغییرات لازم در مدیریت و ساختار شرکت‌ها به دلیل توزیع سهام به عامه مردم، صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی‌سازی تشکیل شدند. صندوق‌های مذکور تنها اجازه مالکیت حداکثر ۲۰ درصد از سهام شرکت‌ها را برعهده داشتند. همچنین سهام یک شرکت نباید بیش از ۱۰ درصد پرتفوی یک صندوق را تشکیل می‌داد.

در ایران، سازوکاری که برای اجرای توزیع سهام عدالت در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در نظر گرفته شده است، تشکیل تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت است. افراد مشمول در هر شهرستان، به عضویت تعاونی همان شهرستان درآمد و از ترکیب تعاونی‌های مذکور، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در قالب شرکت‌های سهامی عام تشکیل شدند. در ابتدا مقرر گردید که شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به نمایندگی از مشمولان در شرکت‌هایی که سهام آنها به سهام عدالت تخصیص داده شده (شرکت‌های سرمایه‌پذیر)، اعمال مدیریت کنند که این نمایندگی در مقطعی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی واگذار گردید ولی در حال حاضر به دلایل مختلفی که مهم‌ترین آن ناکارآمدی شرکت‌های مذکور بوده است، از این شرکت‌ها سلب شده و نماینده دولت که از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود، در شرکت‌های سرمایه‌پذیر اعمال مدیریت می‌کند.^۲

1. Closed-end Fund

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به گزارش سهام عدالت: ۱. مروری بر اقدامات انجام شده و آسیب‌شناسی آن، مرکز پژوهش‌های مجلس.



علاوه بر اهمیت سازوکار اجرایی خصوصی سازی کوپنی در مسئله حکمرانی شرکت‌هایی که سهام آنها واگذار می‌شود، طراحی مدل اجرایی مناسب در این نوع خصوصی سازی، در زمان آزادسازی و معاملاتی شدن کوپن سهام از اهمیت بسیار ویژه‌ای برخوردار است که در گزارش‌های بعدی به آن پرداخته خواهد شد. در این گزارش برای بررسی سازوکار اجرایی سهام عدالت در ایران، به بررسی تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی پرداخته شده است. گزارش به سه بخش اصلی تقسیم شده است: در بخش اول گزارش، پیشینه قانونی تشکیل تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی بررسی شده است. در بخش دوم به بررسی روند اجرایی توزیع سهام عدالت در قالب تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی پرداخته شده که شامل مواردی همچون تعداد تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور، نحوه فعالیت و پرداختی‌های دولت به آنها در زمان فعالیتشان است. در بخش سوم نیز چالش‌های توزیع سهام عدالت در قالب این مدل (تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی) بررسی شده و در نهایت نیز جمع‌بندی گزارش ارائه شده است.

۱. پیشینه قانونی

علت اصلی شکل‌گیری تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت این بود که بخش قابل توجهی از سهام برخی شرکت‌های دولتی به عموم مردم واگذار شده و در نتیجه یک خلأ مدیریتی در شرکت‌هایی که سهام آنها واگذار شده بود، وجود داشت. لازم بود که سازوکاری طراحی شود که در قالب آن مشمولان سهام عدالت ساماندهی شده و نمایندگان مشمولان در شرکت‌های سرمایه‌پذیر اعمال مدیریت کنند. در بررسی سوابق قانونی تشکیل و نحوه فعالیت شرکت‌های تعاونی شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت^۱ که در جدول ۱ آمده است، مشخص می‌شود که تشکیل تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور از ابتدا مورد توجه قانونگذار نبوده و ایده تشکیل آنها برای اجرای طرح سهام عدالت، به مرور زمان ایجاد شده است. اساس کار سهام عدالت در اولین آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارهای ایرانی که در تاریخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ به تصویب هیئت وزیران رسید، به این صورت بود که سهام عدالت به صورت مستقیم به شرکت‌های واسط و سهام شرکت‌های واسط، به مشمولان سهام عدالت واگذار شود.

شرکت واسط، شرکت سرمایه‌گذاری عام غیردولتی بود که مقرر گردید مجامع آن حداقل در چهار سال ابتدایی تشکیل، با نمایندگان دولتی برگزار شود و در صورت بازپرداخت ۶۰ درصد اقساط سبد سهام واگذار شده به شرکت‌های واسط، از تاریخ بازپرداخت، مجمع عمومی شرکت‌های واسط توسط سهام‌داران برگزار شود. همچنین مقرر گردید برای تسریع در تأسیس و ارتقای مدیریت شرکت‌های

۱. در این گزارش به اختصار تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری نامیده می‌شوند.

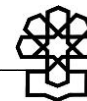
واسط، اشخاص حقوقی از جمله پنجاه شرکت با بالاترین ارزش در بورس و نیز بانک‌ها، بیمه‌ها، صندوق‌های بازنشستگی و صندوق تأمین اجتماعی پس از تصویب هیئت عالی واگذاری (موضوع ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه)، به‌عنوان مؤسس شرکت‌های واسط به میزانی که هیئت عالی واگذاری تعیین نماید، حداکثر تا ۵۰ درصد سرمایه شرکت واسط مشارکت نمایند.^۱

هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۸۴/۸/۲۳، آیین‌نامه دیگری را با عنوان «آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی» تصویب کرد که جایگزین آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ هیئت وزیران شد. در آیین‌نامه جدید شرکت واسط به‌عنوان شرکت سهامی عام غیردولتی تعریف شد و وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف گردید نسبت به واگذاری سهام دولت در شرکت‌های مادر تخصصی به شرکت‌های واسط استانی اقدام نماید. آیین‌نامه مذکور نیز حدود سه ماه بعد با تصویب آیین‌نامه بعدی در تاریخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷، لغو شد و در آیین‌نامه جدید برای اولین بار تعاونی‌های عدالت به‌عنوان شرکت‌های تعاونی عدالت استانی که اعضای آن مشمولان سهام عدالت در استان مربوطه هستند، تعریف شدند. در آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷، مقرر گردید شرکت واسط (که در آیین‌نامه مذکور، شرکت کارگزاری سهام عدالت نامیده شد) سهام عدالت را به تعاونی‌های عدالت استانی واگذار نماید. بنابراین اولین بار تعاونی‌های سهام عدالت استانی در آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران تعریف شده و در فرایند اجرای سهام عدالت قرار گرفتند.

بر اساس بند «۴» پاسخ مقام معظم رهبری به درخواست رئیس‌جمهور وقت برای اختصاص بخشی از سهام شرکت‌های دولتی به طرح توزیع گسترده سهام بین اقشار کم‌درآمد در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ با این مفاد که «شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با کمک دولت در بورس پذیرفته شده و جهت افزایش بازدهی سرمایه خود بر اساس قانون تجارت فعالیت نمایند»، شرکت‌های مذکور به فرایند اجرای سهام عدالت اضافه شدند. همچنین مقرر گردید مشمولان سهام عدالت در قالب شرکت‌های تعاونی استانی ساماندهی شوند.

بر این اساس، هیئت وزیران آیین‌نامه دیگری را در تاریخ ۱۳۸۵/۸/۲۸ تصویب نمود که در آن، علاوه بر شرکت کارگزاری سهام عدالت و تعاونی‌های عدالت، شرکت سرمایه‌گذاری استانی نیز تعریف شد. در این تعریف، شرکت سرمایه‌گذاری استانی، یک شرکت سهامی خاص است که در هر استان توسط شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی تشکیل می‌گردد. بر این اساس، واگذاری سهام عدالت به این ترتیب بود: وزارت امور اقتصادی و دارایی به شرکت کارگزاری سهام عدالت و شرکت مذکور به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متناسب با تعداد اعضای شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستان، سهام شرکت‌های مشمول را واگذار می‌نمود. به این ترتیب اولین قرارداد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سهام عدالت، بین شرکت کارگزاری سهام عدالت و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در سال ۱۳۸۶ امضا شد. شایان ذکر است که پیش از این، هیچ قراردادی بین شرکت‌های واسط با مشمولان و شرکت‌های واسط با تعاونی‌های سهام عدالت منعقد نشد.

۱. به این معنا که بخشی از سهام شرکت‌های واسط قابل فروش به اشخاص حقوقی مذکور باشد.



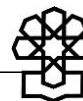
با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۷ و آیین‌نامه اجرایی «توزیع سهام عدالت» در سال ۱۳۸۸، روند اجرایی طرح سهام عدالت دچار تغییراتی شد. در ماده (۳۵) قانون مذکور آمده است که مشمولان سهام عدالت در قالب شرکت‌های تعاونی شهرستانی ساماندهی شده و از ترکیب آنها (شرکت‌های تعاونی شهرستانی) شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به صورت شرکت‌های سهامی تشکیل شده و براساس قانون تجارت فعالیت کنند (برای مثال اعضای حقوقی شرکت سرمایه‌گذاری استان تهران، شرکت‌های تعاونی سهام عدالت شهریار، تهران ۱، تهران ۳ و اسلامشهر هستند). در ماده (۳۶) نیز مقرر گردیده سازمان خصوصی‌سازی سهام عدالت را مستقیماً بین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تقسیم کند. بنابراین شرکت کارگزاری سهام عدالت از فرایند اجرایی سهام عدالت حذف شده و انحلال آن براساس تبصره ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی طرح توزیع سهام عدالت در دستور کار سازمان خصوصی‌سازی قرار گرفت.

شایان ذکر است که شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در اولین اساسنامه‌های خود که عموماً مصوب سال ۱۳۸۵ هستند (سال تشکیل شرکت‌های مذکور)، به صورت شرکت‌های سهامی خاص تشکیل شده و فعالیت می‌کردند. اما به موجب تصویب قانون تفسیر نحوه اجرای ماده (۳۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۹، مشخص گردید که منظور از شرکت‌های سهامی مندرج در ماده (۳۵) قانون مذکور، همان **شرکت‌های سهامی عام** مندرج در ماده (۴) قانون «اصلاح قسمتی از قانون تجارت» مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۱۴ است. بر همین اساس، شرکت‌های مذکور در اساسنامه‌های جدید خود، ماهیت حقوقی شرکت را از سهامی خاص به سهامی عام تغییر داده و اساسنامه‌های جدید، به تصویب سهام‌داران رسید. براساس تصویب‌نامه شماره ۷۶۸۰۵ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۳ کمیسیون تخصصی شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی با عنوان «دستورالعمل آماده‌سازی و ورود شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت به بازار سرمایه و معاملاتی شدن سهام آنها»، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مکلف شدند مدارک مورد نیاز فرابورس از جمله اساسنامه اصلاح شده، آخرین صورت‌های مالی حسابرسی شده و اسامی مدیران خود را به سازمان بورس و اوراق بهادار ارائه نمایند و سازمان مذکور همکاری‌های لازم را برای امکان معاملاتی شدن سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در فرابورس انجام دهد. همچنین مقرر گردید در صورتی که شرایط پذیرش هریک از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی از سوی هیئت پذیرش فرابورس محرز نشود، این شرکت‌ها از طریق درج نماد در بازار پایه فرابورس معامله شوند. تصویب‌نامه مذکور به دلیل مشکلات مختلف در آن مقطع از جمله نامعلوم بودن افراد تحت پوشش، نهایت نبودن سبد سهام عدالت، ابهام در کارایی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و عدم تسویه کامل مطالبات دولت، اجرایی نشد و در حال حاضر تنها اطلاعیه‌های شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (نظیر صورت‌های مالی و آگهی‌های دعوت به مجمع) در سامانه جامع اطلاع‌رسانی ناشران (کدال)^۱ بارگذاری می‌شود.

نکته قابل توجه و بسیار مهم در بررسی سوابق قانونی و روند تشکیل تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری این است که در هیچ‌یک از قوانین و آیین‌نامه‌هایی که مورد اشاره قرار گرفت، وظایف تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور تبیین نشده است. درست است که تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذار استانی براساس قوانین خود یعنی قانون شرکت‌های تعاونی، قانون بخش تعاون و قانون تجارت فعالیت می‌کنند و جزء بخش خصوصی اقتصاد هستند، اما باید در نظر داشت که ماهیتاً با تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری موجود تفاوت‌های زیادی دارند.

وظیفه اصلی تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور که براساس حکم قانون تشکیل شده‌اند، انجام امور اجرایی سهام عدالت بوده است که برخی از این امور به پایان رسیده و برخی دیگر نیز با آزادسازی سهام عدالت از شرح وظایف تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور خارج می‌شود. برای مثال وظیفه اصلی تعاونی‌های سهام عدالت یعنی شناسایی و ساماندهی مشمولان با نهایی شدن مشمولان در سامانه سهام عدالت سازمان خصوصی‌سازی^۱، موضوعیت خود را از دست داده و در نتیجه ضرورت وجود تعاونی‌ها از بین رفته است. در خصوص شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نیز وظیفه اصلی آنها یعنی اداره سبد سهام عدالت و اعمال مدیریت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر است که این وظیفه در جریان آزادسازی سهام عدالت برای این شرکت‌ها حفظ شده، اما لازم است تغییرات ساختاری در بدنه این شرکت‌ها ایجاد شود تا بتوانند با ورود به بازار سرمایه، منافع مشمولان سهام عدالت را حداکثر نمایند.

همچنین دولت مبالغی را تحت عناوین مختلف که مهم‌ترین آن جبران خدمات کارکنان شرکت‌های تعاونی سهام عدالت است، از زمان تشکیل تعاونی‌های سهام عدالت به آنها اختصاص داده است. علاوه بر این، در بدو تشکیل تعاونی‌های مذکور نیز مکان‌هایی را برای استقرار آنها در نظر گرفته است. بر این اساس مشخص است که منبع تأمین مخارج فعالیت تعاونی‌های مذکور، منابع عمومی بوده و تعاونی‌های سهام عدالت از این حیث با سایر تعاونی‌ها متفاوت هستند. علاوه بر مبالغ پرداخت شده به تعاونی‌ها، مبالغی از سوی شرکت کارگزاری سهام عدالت به شرکت‌های سرمایه‌گذاری نیز پرداخت شده است. بنابراین، با توجه به تفاوت‌های عنوان شده در بالا و سایر موارد که در بخش‌های دیگر گزارش به آن اشاره خواهد شد، ضرورت تبیین وظایف، محدوده فعالیت، مأموریت‌ها و نحوه نظارت بر عملکرد شرکت‌های تعاونی شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (حداقل در محدوده استفاده از منابع عمومی) مشخص می‌گردد.

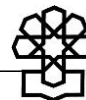
**جدول ۱. سوابق قانونی تشکیل شرکت‌های تعاونی شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت**

ردیف	قانون	شرح
۱	آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارهای ایرانی (مصوب ۱۳۸۴/۵/۱۱ هیئت وزیران)	- شرکت واسط: شرکت سرمایه‌گذاری عام غیردولتی که سهام آن به افراد مشمول واگذار می‌شود. - ماده (۴). به منظور حفظ و تداوم فعالیت واحدهایی که سهام آنها واگذاری می‌شود و نیز برای اداره سهام واگذار شده به افراد مشمول، سهام موضوع آیین‌نامه به شرکت‌های واسط انتقال و سهام شرکت‌های واسط به افراد مشمول واگذار خواهد شد. ... حداقل در چهار سال اول فعالیت، مجمع عمومی این شرکت‌ها مرکب از سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی و نماینده نهاد حمایتی ذی‌ربط برگزار می‌شود. تبصره- در صورت بازپرداخت ۶۰ درصد اقساط سبد سهام واگذاری دولت به شرکت‌های واسط، از تاریخ بازپرداخت، مجمع عمومی شرکت‌های واسط توسط سهام‌داران برگزار می‌شود.
۲	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی (مصوب ۱۳۸۴/۸/۲۳ هیئت وزیران)	- شرکت واسط: آن دسته از شرکت‌های سهامی عام غیردولتی که سهام موضوع آیین‌نامه، به آنها واگذار می‌شود.
۳	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی (مصوب ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ هیئت وزیران)	- تعاونی‌های عدالت: شرکت‌های تعاونی عدالت استانی که اعضای آن همان مشمولان توزیع سهام عدالت در استان مربوط هستند. - شرکت واسط: شرکت کارگزاری سهام عدالت که نقش این شرکت تبدیل سبد انواع سهام واگذاری شده به یک سهم واحد و سپس واگذاری سهام شرکت واسط به تعاونی‌های عدالت استانی و انجام دیگر کارهای مرتبط با واگذاری سهام عدالت است.
۴	ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) و نامه رهبری ^۱ (تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۱)	- بند «۴». شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با کمک دولت در بورس پذیرفته شده و جهت افزایش بازدهی سرمایه خود براساس قانون تجارت فعالیت نمایند. - بند «۵». به نسبت اعضای شرکت‌های تعاونی هر استان، سهام مشمول واگذاری در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری استان قرار گیرد.
۵	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی (مصوب ۱۳۸۵/۸/۲۸ هیئت وزیران)	- شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی: شرکت‌های تعاونی در هر شهرستان که اعضای آنها همان مشمولان طرح توزیع سهام عدالت در شهرستان مربوط هستند. - شرکت سرمایه‌گذاری استانی (سهامی خاص): شرکت سرمایه‌گذاری که در هر استان توسط شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی تشکیل می‌شود. - شرکت واسط: شرکت کارگزاری سهام عدالت که نقش آن شرکت تبدیل سبد انواع سهام واگذاری شده به یک سهم واحد و سپس واگذاری سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و انجام دیگر کارهای اجرایی مرتبط با واگذاری سهام عدالت است.

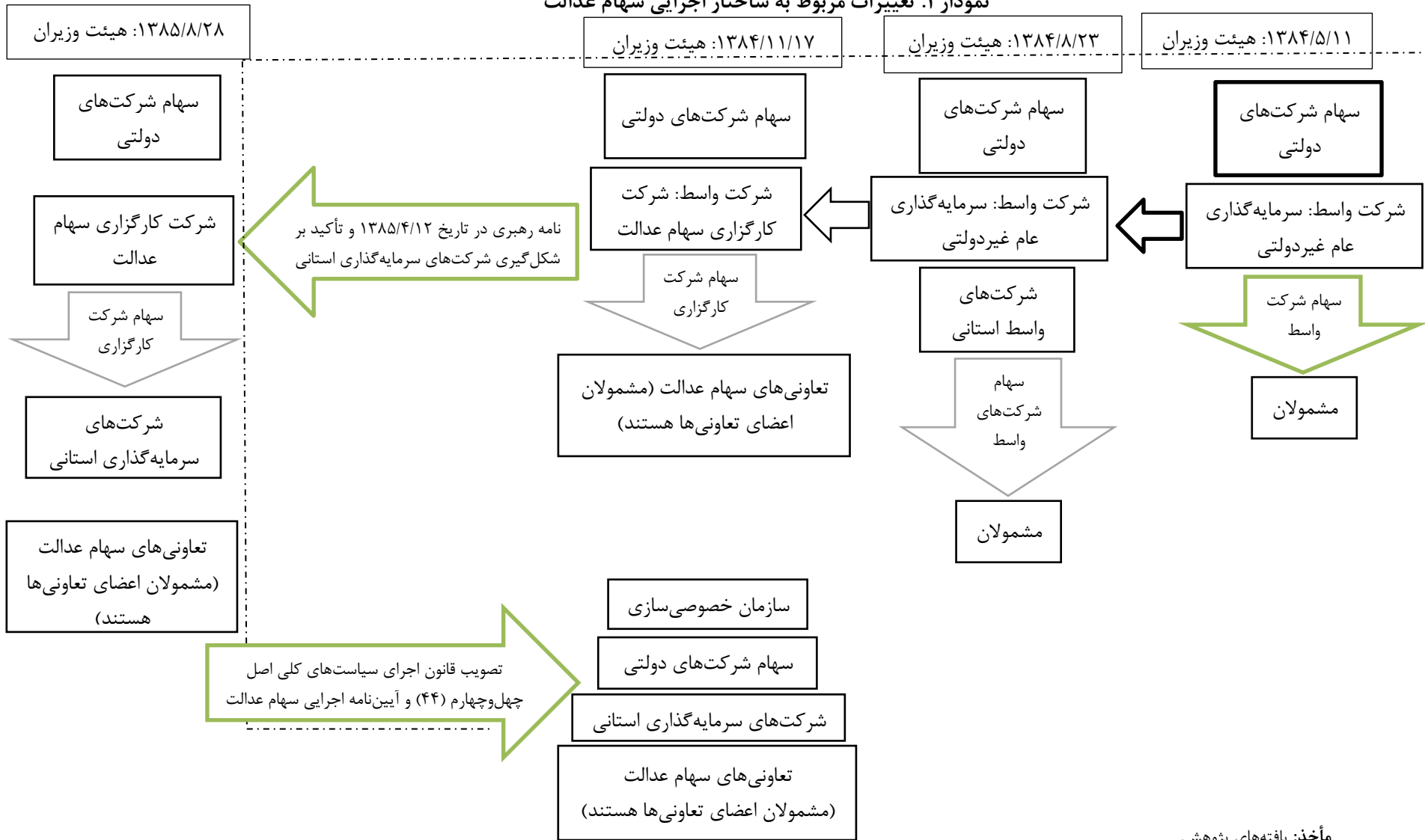
۱. پاسخ مقام معظم رهبری به درخواست رئیس‌جمهور وقت برای اختصاص بخشی از سهام شرکت‌های دولتی به طرح توزیع گسترده سهام بین اقشار کم‌درآمد.

ردیف	قانون	شرح
۶	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷)	<p>– ماده (۳۵). مشمولان بندهای «الف» و «ب» ماده (۳۴) قانون در قالب شرکت‌های تعاونی شهرستانی ساماندهی شده و از ترکیب آنها شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به صورت شرکت‌های سهامی تشکیل و براساس قانون تجارت فعالیت می‌کنند. دولت موظف است جهت پذیرفته شدن شرکت‌های مذکور در بورس اوراق بهادار کمک‌های لازم را انجام دهد.</p> <p>– ماده (۳۶). سازمان خصوصی‌سازی موظف است سهام موضوع ماده (۳۴) از هر بنگاه قابل واگذاری را مستقیماً بین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تقسیم کند. سهم هریک از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متناسب با تعداد اعضای تعاونی‌های شهرستانی هر استان تعیین خواهد شد.</p>
۷	آیین‌نامه اجرایی طرح توزیع سهام عدالت (مصوب ۱۳۸۸)	<p>– بند «۶» ماده (۱). شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی: شرکت‌هایی که با عضویت مشمولان طرح سهام عدالت در هر شهرستان تشکیل می‌شوند و وظایف ارائه خدمات به اعضا و کمک به ایفای نقش در اداره شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی را برعهده دارند.</p> <p>– بند «۷» ماده (۱). شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی: شرکت‌هایی که با عضویت (سهام‌داری) شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی هر استان به صورت سهامی خاص قابل تبدیل به سهامی عام، در قالب قانون تجارت تشکیل و اداره می‌شوند.</p> <p>– ماده (۴). در اجرای ماده (۳۵) قانون که مشمولان بندهای «الف» و «ب» ماده (۳۴) قانون را در قالب شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی و سرمایه‌گذاری استانی ساماندهی نموده است، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است کلیه سهام دولتی را که در اختیار شرکت کارگزاری سهام عدالت است با همان قیمت قبلی واگذار شده متناسب با تعداد اعضای شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی واگذار نماید.</p> <p>تبصره – سازمان خصوصی‌سازی مکلف است ظرف مدت حداکثر سه ماه ترتیبات انحلال شرکت کارگزاری سهام عدالت را فراهم نموده و نسبت به تصفیه آن اقدام نماید.</p>
۸	قانون تفسیر نحوه اجرای ماده (۳۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (ابلاغی مورخ ۱۳۸۹/۶/۳۱ مجلس شورای اسلامی)	<p>منظور از شرکت‌های سهامی مندرج در ماده (۳۵) قانون مذکور، همان شرکت‌های سهامی عام مندرج در ماده (۴) قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۱۴ است.</p>

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



نمودار ۱. تغییرات مربوط به ساختار اجرایی سهام عدالت



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲. روند اجرایی

در این بخش، آنچه که در روند اجرایی توزیع سهام عدالت در قالب تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی اتفاق افتاده است، مورد بررسی قرار گرفته است. تعداد تعاونی‌ها و شرکت‌ها، نحوه فعالیت آنها و پرداختی‌های دولت به تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور، مواردی است که در ادامه بررسی خواهند شد.

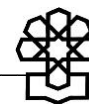
۲-۱. تعداد تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی

در خصوص تعداد تعاونی‌های شهرستانی آمار متفاوتی از سوی سازمان خصوصی‌سازی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ارائه می‌شود. در اطلاعات دریافت شده از سازمان خصوصی‌سازی تعداد ۳۴۳ تعاونی شهرستانی در ۳۱ استان کشور گزارش شده است.^۱ براساس اطلاعات دریافت شده از وزارت تعاون، تعداد تعاونی‌های شهرستانی ۳۵۲ عدد در سراسر کشور است. علت وجود اختلاف در آمار سازمان و وزارتخانه مذکور این است که تعداد ۹ تعاونی بعد از اتمام زمان ثبت‌نام تعاونی‌های شهرستانی (سال ۱۳۹۱) از وزارتخانه مذکور مجوز دریافت کرده‌اند، ولی به دلیل اتمام زمان پذیرش، سازمان خصوصی‌سازی کد ثبتی برای آنها صادر نکرده و آنها را به رسمیت نمی‌شناسد. همچنین براساس اطلاعات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تعداد شاغلان در تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت، در مجموع ۱۰۶۲ نفر است^۲ که با اطلاعات ارائه شده از سوی سازمان خصوصی‌سازی مبنی بر اشتغال متوسط دو نفر در هر تعاونی در مجموع حدود ۷۰۰ نفر، تفاوت چشمگیری دارد. ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی نیز از ترکیب تعاونی‌های شهرستانی تشکیل شده‌اند. استان البرز نیز که بعد از راه‌اندازی شرکت‌های مذکور تأسیس شده، شرکت سرمایه‌گذاری مجزایی ندارد و در مجموع برای ۳۱ استان کشور، ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی به ثبت رسیده است.

۲-۲. فعالیت تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی

همان‌طور که در بخش اول گزارش (پیشینه قانونی) ذکر شد، در فصل ششم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت، هیچ‌گاه تعریف دقیقی از وظایف، نحوه فعالیت و اختیارات تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی صورت نگرفته است. از این‌رو در بررسی فعالیت‌های تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور همواره این ابهام وجود دارد چه باید می‌کردند و در عمل چه اتفاقی افتاده است. در ادامه، بررسی فعالیت‌های اقتصادی تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مورد توجه قرار گرفته است.

۱. اطلاعات مربوط به تعداد تعاونی‌ها و مشمولان آنها به تفکیک هر استان در جدول ۵ پیوست ارائه شده است.
۲. اطلاعات مربوط به تعداد شاغلان تعاونی‌های شهرستانی به تفکیک هر استان در جدول ۶ پیوست ارائه شده است.



۱-۲-۲. تعاونی‌های شهرستانی

متأسفانه در خصوص فعالیت تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت اطلاعات دقیقی در دسترس نیست. براساس اطلاعات دریافت شده از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بیشترین تعداد از تعاونی‌های مذکور به حالت تعطیل و نیمه‌تعطیل درآمده و به دلیل عدم تعریف وظایف خاصی برای این تعاونی‌ها پس از اتمام فرایند شناسایی مضمولان سهام عدالت، سال‌هاست که فعالیتی را در راستای سهام عدالت انجام نداده و تعطیل شده‌اند. همچنین در اطلاعات تکمیلی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اشاره شده است که از ۳۵۲ تعاونی شهرستانی سهام عدالت تنها تعداد ۶۷ تعاونی نسبت به انجام فعالیت اقتصادی در زمینه‌های مختلف اقدام نموده‌اند. بر این اساس تنها حدود ۱۹ درصد تعاونی‌های مذکور دارای فعالیت اقتصادی هستند که مبلغ سرمایه‌گذاری برای این فعالیت‌ها در مجموع حدود ۱,۸۵۸ میلیارد ریال با اشتغال‌زایی ۱۹۱ نفر بوده است.^۱ تقریباً نیمی از فعالیت اقتصادی ۶۷ تعاونی، محدود به ایجاد نمایندگی و دفاتر بیمه است. بخش زیادی از فعالیت اقتصادی تعاونی‌ها مربوط به سرمایه‌گذاری در اتحادیه تعاونی‌های سهام عدالت استان است. سایر فعالیت‌ها نظیر ارائه خدمات اینترنتی، فروشگاه مواد غذایی، کارواش و اجاره پارکبانی از شهرداری نیز در فعالیت‌های اقتصادی تعاونی‌های مذکور به چشم می‌خورد.

۲-۲-۲. شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی

در خصوص بررسی فعالیت‌های ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت، تنها اطلاعات در دسترس، صورت‌های مالی شرکت‌های مذکور است. براساس اطلاعات مندرج در بیستمین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به تفکیک مواد و تبصره‌ها (موضوع ماده (۸۸) قانون مذکور)، تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۷، تعداد ۲۷ شرکت سرمایه‌گذاری استانی به‌عنوان یک نهاد مالی مستقل نزد سازمان بورس و اوراق بهادار ثبت شده‌اند، اما هیچ‌یک از شرکت‌های مذکور، شرایط پذیرش در بورس و یا فرابورس را تاکنون کسب نکرده‌اند. بر همین اساس، با مراجعه به سایت سامانه کدال، صورت‌های مالی بخشی از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مورد بررسی قرار گرفته است.

قبل از آنکه مهم‌ترین نکات به دست آمده از بررسی صورت‌های مالی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی عنوان شود، براساس آنچه در بخش پیشینه قانونی ذکر شد، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به موجب تصویب قانون تفسیر نحوه اجرای ماده (۳۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و همچنین فراهم کردن زمینه ورود شرکت‌های مذکور به بورس، ماهیت حقوقی خود را از سهامی خاص به سهامی عام تغییر داده‌اند. در جدول ۲ مهم‌ترین تغییرات ایجاد شده در اساسنامه جدید شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نسبت به اساسنامه اولیه آنها آمده است.

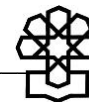
بر اساس جدول مذکور، در اساسنامه اولیه شرکت‌های سرمایه‌گذاری اهدافی برای این شرکت‌ها تعریف شده که ناظر بر مأموریت آنها در راستای طرح سهام عدالت است، ولی این اهداف در اساسنامه جدید حذف شده‌اند. نکته قابل توجه این است که بر اساس ماده (۳۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مقرر گردید که شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به صورت شرکت‌های سهامی تشکیل و بر اساس قانون تجارت فعالیت کنند. ولی در اساسنامه اولیه این شرکت‌ها، اهدافی برای آنها تعریف شده که با ماهیت سایر شرکت‌های سرمایه‌گذاری و تعریف آنها در قانون تجارت همخوانی ندارد.

کمک به توزیع متعادل تر ثروت و درآمد، ترویج فرهنگ سهام‌داری، مشارکت در مدیریت و مالکیت و اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی واگذار شده در جهت افزایش کارایی آنها و ... که به عنوان اهداف شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در اساسنامه اولیه آنها آمده است، با ماهیت شرکت‌های سرمایه‌گذاری متداول و موجود که اصولاً سهام شرکت‌ها را به قصد دخالت در مدیریت آنها تملک نکرده و دیدگاه بلندمدت در خرید سهام ندارند، سازگاری ندارد. به همین دلیل است که در بخش قبل عنوان شد که متأسفانه تاکنون هیچ‌گونه تصمیم شفاف در خصوص ماهیت، کارکرد و وظایف شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی اتخاذ نشده است. اگر مقرر بود این شرکت‌ها نوع خاصی از شرکت‌های سرمایه‌گذاری با وظایف خاص باشند، نباید در ماده (۳۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، به صورت «شرکت‌های سرمایه‌گذاری متداول که بر اساس قانون تجارت فعالیت می‌کنند»، در نظر گرفته می‌شدند.

در اساسنامه جدید شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت که منطبق بر اساسنامه تیپ شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است، در موضوع فعالیت اصلی شرکت، سرمایه‌گذاری در سهام با هدف کسب انتفاع به طوری که به تنهایی یا به همراه اشخاص وابسته خود، کنترل شرکت، مؤسسه یا صندوق سرمایه‌گذاری سرمایه‌پذیر را در اختیار نگرفته و نفوذ قابل ملاحظه‌ای در آن نداشته باشد، مد نظر قرار گرفته است. درست است که موضوع سرمایه‌گذاری در سهام به طوری که کنترل شرکت ناشر در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری قرار نگیرد، با ماهیت شرکت‌های سرمایه‌گذاری سازگاری دارد، اما در خصوص سهام عدالت که گاهی تا ۷۰ درصد سهام یک شرکت به مجموع ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی با یک نماینده واحد در مجمع، تخصیص داده شده، این سازگاری دیده نمی‌شود. بنابراین ماهیت شرکت سرمایه‌گذاری انطباقی با موضوع سهام عدالت نداشته و لازم بود این موضوع از سوی قانونگذار مورد توجه قرار گیرد.

در بررسی صورت‌های مالی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مشخص گردید که از ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی، ۱۱ شرکت سرمایه‌گذاری صورت‌های مالی خود را منتشر نکرده‌اند.^۱ صورت‌های

۱. شرکت‌های سرمایه‌گذاری استان‌های آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل، ایلام، خراسان رضوی، خوزستان، سمنان، سیستان و بلوچستان، قزوین، کهگیلویه و بویراحمد و هرمزگان.



مالی دو شرکت سرمایه‌گذاری استان چهارمحال و بختیاری و کرمان نیز به ترتیب به دلیل اشکال در بارگذاری فایل و قدیمی بودن صورت‌های مالی قابل بررسی نیستند. بنابراین تنها، صورت‌های مالی ۱۷ شرکت سرمایه‌گذاری در دسترس بوده و مورد بررسی قرار گرفته و از صورت‌های مالی ۱۳ شرکت دیگر اطلاعی در دسترس نیست. آخرین صورت مالی منتشر شده در ۱۷ شرکت مذکور، مربوط به ۶ ماهه منتهی به شهریورماه ۱۳۹۷ است. همچنین ۱۰ شرکت صورت‌های مالی حسابرسی شده دارند و در مابقی شرکت‌ها، صورت‌های مالی حسابرسی نشده است.

اهم نکاتی که در بررسی صورت‌های مالی ۱۷ شرکت سرمایه‌گذاری استانی به دست آمد، به شرح زیر است:

- در بخش سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت علاوه بر اشاره به سرمایه‌گذاری در سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر که از سوی سازمان خصوصی‌سازی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی منتقل شده است، سرمایه‌گذاری محدود در سهام سایر شرکت‌ها (عموماً شرکت‌های غیربورسی که اطلاعاتی در خصوص این شرکت‌ها یافت نشد)، سرمایه‌گذاری در سپرده‌های بانکی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و سایر اوراق بهادار مورد توجه قرار گرفته است. این نکته شایان ذکر است که عمده سرمایه‌گذاری‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، شامل سرمایه‌گذاری در سپرده‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت بانکی است.

- نکته جالب توجه اینکه در صورت‌های مالی شرکت‌های سرمایه‌گذاری، تغییرات پورتنفوی سهام عدالت که در راستای مصوبه شماره ۱۸۸۷۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱ شورای عالی اجرای سیاست‌ها ایجاد شده (خروج ۱۱ شرکت و نهایی کردن پورتنفوی سهام عدالت با ۴۹ شرکت)، دیده نمی‌شود و کماکان سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت با ۶۰ شرکت بورسی و غیربورسی لحاظ شده است.

- از طرف شرکت‌های سرمایه‌گذاری مبالغی تحت عنوان وام (از محل منابعی که از سوی شرکت کارگزاری سهام عدالت در اختیار شرکت‌های مذکور قرار گرفته)، به تعاونی‌های سهام عدالت شهرستانی پرداخت شده است و این مبالغ تحت عنوان دریافتی‌های غیرتجاری کوتاه‌مدت در صورت‌های مالی شرکت‌های مذکور به ثبت رسیده است.

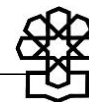
- همه اعضای هیئت مدیره شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی غیرموظف هستند.

- ۱۷ شرکت سرمایه‌گذاری استانی، همگی سودده هستند و مجموع سود انباشته این شرکت‌ها حدود ۱۳۰,۵۹۴,۴۳۳ میلیون ریال است که بیش از ۹۹ درصد سود مذکور، از محل ارزش سهام شرکت‌های واگذار شده به سهام عدالت محاسبه می‌گردد. بر این اساس، مشخص می‌گردد شرکت‌های مذکور علی‌رغم دریافت منابع از شرکت کارگزاری سهام عدالت، سرمایه‌گذاری‌های مولدی نداشته‌اند.

جدول ۲. مقایسه اساسنامه اولیه و اساسنامه جدید شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت

ماهیت حقوقی	اساسنامه اولیه	اساسنامه جدید
	سهامی خاص	سهامی عام
اهداف شرکت	<ul style="list-style-type: none"> - کمک به توزیع متعادل تر ثروت و درآمد - ترویج فرهنگ سهام‌داری - مشارکت در مدیریت و مالکیت و اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی واگذار شده در جهت افزایش کارایی آنها - تجهیز پس‌انداز شرکت‌های تعاونی شهرستانی و سایر سهام‌داران و هدایت وجوه به سمت فعالیت‌های مولد در کشور - فراهم نمودن امکانات لازم در جهت مشارکت عموم در جهت توسعه سرمایه‌گذاری‌های مولد در کشور 	-
موضوع شرکت	<p>موضوعات گروه ۱:</p> <ul style="list-style-type: none"> - خرید و فروش سهام شرکت‌ها - سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های داخلی و خارجی در داخل یا خارج از کشور - ارائه انواع خدمات به شرکت‌های تحت پوشش و تعاونی‌های شهرستانی - تشکیل، تأسیس، ثبت و راه‌اندازی انواع شرکت‌ها - انجام خدمات پورتفوگردانی - اعطای تسهیلات به شرکت‌های تابعه و وابسته - <p>موضوعات گروه ۲:</p> <ul style="list-style-type: none"> - تملک و اداره هرگونه سهام متعلق به دولت که به موجب قوانین و مقررات به شرکت واگذار می‌شود. - تأمین وجوه فروش اقساطی از محل سود دریافتی از سهام تملک شده شرکت‌های دولتی - 	<p>موضوع فعالیت اصلی:</p> <ul style="list-style-type: none"> - سرمایه‌گذاری در سهام، سهم‌الشرکه، واحدهای سرمایه‌گذاری صندوق‌ها یا سایر اوراق بهادار با هدف کسب انتفاع به‌طوری که به تنهایی یا به همراه اشخاص وابسته خود، کنترل شرکت، مؤسسه یا صندوق سرمایه‌گذاری سرمایه‌پذیر را در اختیار نگرفته و نفوذ قابل ملاحظه‌ای در آن نداشته باشد. - سرمایه‌گذاری در سایر اوراق بهادار که به‌طور معمول دارای حق رأی نیست و توانایی انتخاب مدیر و کنترل ناشر را به مالک اوراق بهادار نمی‌دهد. <p>موضوع فعالیت‌های فرعی:</p> <ul style="list-style-type: none"> - سرمایه‌گذاری در مسکوکات، فلزات گرانبها، گواهی سپرده بانکی و ... - سرمایه‌گذاری در سایر دارایی‌ها از جمله دارایی‌های فیزیکی - ارائه خدمات مرتبط با بازار اوراق بهادار -

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



۲-۳. پرداختی به تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی

همان‌طور که در بخش پیشینه قانونی گفته شد، تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت مبالغی را از سوی دولت طی سال‌های ۱۳۸۶ تاکنون دریافت کرده‌اند. همچنین در مصوبات مختلف هیئت وزیران و ستاد مرکزی سهام عدالت، به تأمین محل استقرار تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت تأکید شده است. برای مثال هیئت وزیران در مصوبه به شماره ۷۲۷۶۲/۴۰۲۸۵ مورخ ۱۳۸۷/۵/۸، تأمین محل استقرار تعاونی‌های مذکور (حدود دویست متر در مرکز هر استان و حدود صد متر برای هر شهرستان) را از محل سر جمع اعتبارات سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ هر استان، مد نظر قرار داده است که بعد از ساخت زیر نظر وزارت تعاون، به تعاونی سهام عدالت آن استان و شهرستان واگذار و اسناد آن انتقال می‌یابد. مصوبات مختلف دیگری نیز با عنوان تأمین اعتبار لازم جهت احداث ساختمان شرکت‌های تعاونی سهام عدالت (به تفکیک هر استان) توسط هیئت وزیران به تصویب رسیده است.

علاوه بر تخصیص اعتبارات لازم برای محل استقرار تعاونی‌های شهرستانی، مبالغی برای جبران خدمات کارکنان تعاونی‌ها و سایر هزینه‌های اجرایی، از سوی دولت به تعاونی‌های مذکور پرداخته شده است. این در حالی است که تعاونی‌های سهام عدالت عملاً از سال ۱۳۹۲ به بعد (پایان شناسایی مشمولان)، فعالیتی در زمینه سهام عدالت انجام نداده‌اند. در جدول ۳ مبالغ پرداختی از سوی دولت به تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت بابت جبران خدمات کارکنان آنها و سایر هزینه‌های اجرایی طی سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۸۶ آمده است. مبالغ پرداختی به تعاونی‌ها طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۶ از طریق کارگزاری سهام عدالت و براساس مصوبات ستاد مرکزی سهام عدالت صورت گرفته است.

مبالغ پرداختی به تعاونی‌ها برای سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۱ براساس مصوبه شماره ۵۱۹۲۷/ت/۱۱۹۵۲۳ هـ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۰ هیئت وزیران از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت گرفته است. در مصوبه مذکور، میزان اعتبار ابلاغی برای جبران خدمات کارکنان تعاونی‌های سهام عدالت طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۱، ۳۷۰,۴۴۰ میلیون ریال بوده است که ۲۸۹,۴۰۹ میلیون ریال از اعتبار ابلاغی تخصیص و مابقی آن به حساب خزانه برگشت داده شده است.

جدول ۳. مبالغ پرداختی از سوی دولت به تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت بابت جبران خدمات

کارکنان آنها و سایر هزینه‌های اجرایی طی سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۸۶

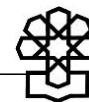
مجموع	۱۳۹۶-۱۳۹۴	۱۳۹۳-۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	
	شرکت کارگزاری سهام عدالت							مجری
	وزارت امور اقتصادی و دارایی سازمان خصوصی‌سازی							مرجع تصویب
	مصوبه هیئت وزیران	مصوبه هیئت وزیران	مصوبات ستاد مرکزی سهام عدالت					
مبالغ- میلیون ریال	۲۰۸,۱۱۹	۲۸۹,۴۰۹	۱۰۹,۰۷۵	۱۰۳,۲۹۹	۶۳,۵۹۰	۱۰۳,۴۹۳	۸۳,۸۰۰	۹۶۰,۷۸۵

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی.

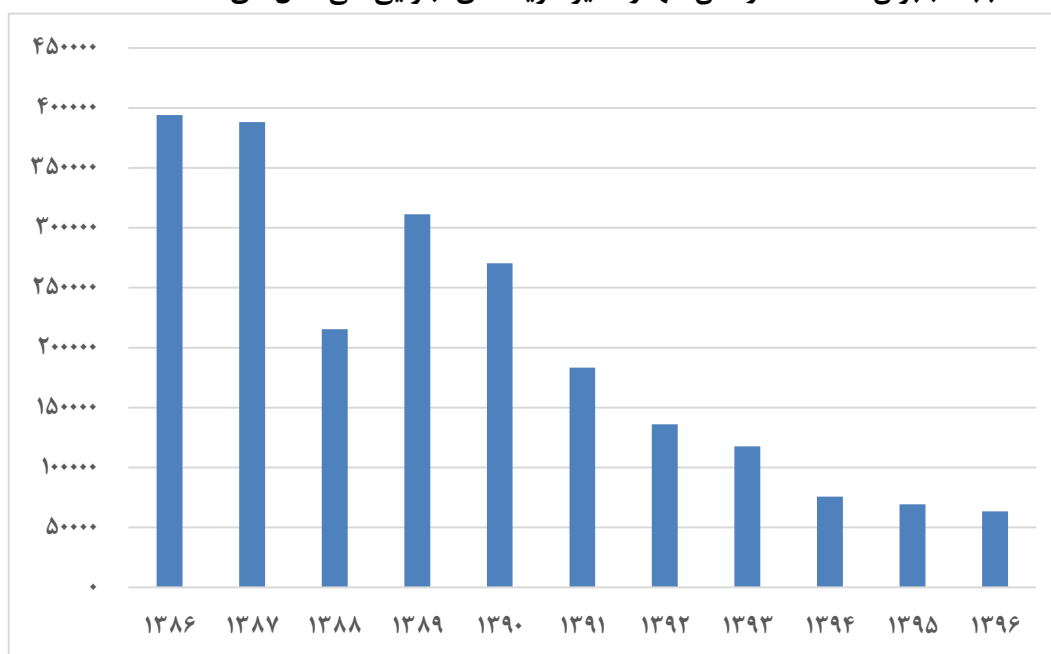
همچنین مبالغ پرداختی برای سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۴ نیز براساس مصوبه شماره ۷۴۶۶۲/ت/۵۵۷۰۰ هـ مورخ ۱۳۹۷/۶/۷ هیئت وزیران صورت گرفته است. در این مصوبه ۲۵۰,۰۰۰ میلیون ریال اعتبار از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر برای جبران خدمات کارکنان سهام عدالت در نظر گرفته شده است که سازمان خصوصی‌سازی ۲۰۸,۱۱۹ میلیون ریال آن را تا تاریخ ۱۳۹۸/۵/۱۱ برای جبران خدمات ۶۸۰ نفر از کارکنان شرکت‌های تعاونی پرداخت کرده است. بر این اساس مبالغ پرداختی به تعاونی‌های شهرستانی در مجموع حدود ۹۶ میلیارد تومان در طول سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۸۶ بوده است.

همان‌طور که گفته شد، بعد از راه‌اندازی سامانه سهام عدالت توسط سازمان خصوصی‌سازی و نهایی کردن فهرست مشمولان سهام عدالت، عملاً تعاونی‌های سهام عدالت نقشی برای ایفا در فرایند سهام عدالت نداشته (اگرچه تعاونی‌های مذکور از سال ۱۳۹۲ به بعد نیز به حالت تعطیل و نیمه‌تعطیل درآمدند) و باید تعیین تکلیف می‌شدند. به همین دلیل است که دولت مبالغی برای جبران خدمات کارکنان تعاونی‌ها تا پایان سال ۱۳۹۶ پرداخت کرده و بعد از آن پرداختی به این منظور صورت نگرفته است. البته در اصل پرداختی‌های دولت به تعاونی‌های مذکور نیز ابهامات زیادی وجود دارد. اگر تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت براساس قانون خود ادراه می‌شوند و جزء بخش خصوصی اقتصاد هستند (و به همین دلیل نهادهای نظارتی امکان ورود و حسابرسی به آنها را ندارند)، چرا دولت باید هر ساله مبالغی را به این تعاونی‌ها پرداخت کند؟

برای آنکه درک بهتری از پرداختی دولت به تعاونی‌های شهرستانی در یک بازه زمانی ده‌ساله فراهم شود، اعداد جدول ۳ با شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی (سال پایه ۱۳۹۵) واقعی شده و در نمودار ۲ نشان داده شده است. بر این اساس مجموع پرداختی‌های حقیقی دولت به تعاونی‌های مذکور حدود ۲۲۲ میلیارد تومان است. همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، پرداختی دولت به تعاونی‌های شهرستانی عمدتاً برای جبران خدمات کارکنان آنها بوده است.



نمودار ۲. مبالغ پرداختی ازسوی دولت به تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت
بابت جبران خدمات کارکنان آنها و سایر هزینه‌های اجرایی طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۹۶



مأخذ: محاسبات پژوهش.

همان‌طور که گفته شد، علاوه بر شرکت‌های تعاونی شهرستانی مبالغی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نیز ازسوی شرکت کارگزاری سهام عدالت پرداخت شده است. در جدول ۴، میزان پرداختی‌های شرکت کارگزاری سهام عدالت به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۹۱ آمده است. براساس جدول ۴، حدود ۱۶۰ میلیارد تومان به ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی پرداخته شده است که اگر رقم مذکور را همانند اعداد مربوط به پرداختی‌های تعاونی‌ها با شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی واقعی کنیم به عددی حدود ۴۹۰ میلیارد تومان می‌رسیم.

جدول ۴. مبالغ پرداختی ازسوی شرکت کارگزاری سهام عدالت به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام
عدالت طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۹۱

جمع	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	
۱,۵۸۲,۰۲۳	۴۰۰,۰۰۰	۴۰۹,۲۸۳	۱۶۰,۸۶۰	۱۰۱,۸۸۰	۱۱۰,۰۰۰	۴۰۰,۰۰۰	میلیون ریال

مأخذ: همان.

بر این اساس حدود ۴۹۰ میلیارد تومان به ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی پرداخت شده است که سهم هر شرکت به‌طور متوسط حدود ۱۶ میلیارد تومان است. از آنجایی که مبالغ پرداختی به این شرکت‌ها از منابع عمومی بوده و متعلق به مشمولان سهام عدالت است، لازم است در مورد عملکرد این

شرکت‌ها با توجه به منابع در اختیار و بررسی کیفیت سرمایه‌گذاری‌های انجام شده توسط آنها پیگیری‌های لازم توسط نهادهای ذی‌ربط آغاز شود.

۳. چالش‌های اجرا و آزاد سازی سهام عدالت در قالب تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی

اجرای سهام عدالت در قالب تأسیس تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با چالش‌ها و مشکلات مختلفی همراه بوده که در زمان آزادسازی سهام عدالت نیز بیشتر نمود پیدا خواهد کرد. برخی از مهم‌ترین چالش‌ها و مشکلات مذکور عبارتند از:

• عدم کارایی هیئت مدیره شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی

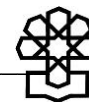
نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که مشمولان در تشکیل تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور نقش مؤثری نداشته‌اند. تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت با کمک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و فرمانداری‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نیز با کمک دولت و وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شده‌اند. بر این اساس، در حال حاضر سهام عدالت و اداره آن تنها در اختیار تعداد محدودی از افراد است که در مورد کارایی آنها ابهام جدی وجود دارد. بررسی انجام شده در خصوص صلاحیت هیئت مدیره و مدیران شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی توسط کمیته تأیید صلاحیت اعضای هیئت مدیره شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت موضوع بند ۵ مصوبه ۱۱۲ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۴ شورای عالی بورس، حاکی از آن است که بیش از ۶۰ درصد شرکت‌های مذکور توسط اعضای هیئت مدیره و مدیران عاملی اداره می‌شوند که فاقد تأیید صلاحیت حرفه‌ای هستند.^۱

• نبود قوانین و مقررات مشخص برای نحوه عملکرد تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های

سرمایه‌گذاری استانی و ابهام در ماهیت آنها

همان‌طور که در بخش پیشینه قانونی عنوان شد، در هیچ یک از قوانین و مقررات مربوط به سهام عدالت، وظایف تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تبیین نشده و تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور براساس قوانین عام خود یعنی قانون شرکت‌های تعاونی، قانون بخش تعاون و قانون تجارت فعالیت می‌کنند. این در حالی است که تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور به حکم قانون و برای دستیابی به اهداف سهام عدالت تشکیل شده‌اند و باید وظایف و چگونگی فعالیت آنها از همان ابتدای تشکیل مشخص

۱. نامه به شماره ۱۲۲/۲۶۰۳۴ مورخ ۹۶/۷/۴ سازمان بورس و اوراق بهادار



می‌شد. همچنین به دلیل آنکه تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی براساس قوانین عام مذکور، خود را بخش خصوصی اقتصاد قلمداد می‌کنند، نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور به بررسی فعالیت‌های آنها ورود پیدا نمی‌کنند.

• تحمیل بار مالی به دولت

یک تناقض جدی در ماهیت تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی وجود دارد. همان‌طور که در بند قبلی عنوان شد، از یک طرف تعاونی‌ها و شرکت‌های سهام عدالت براساس قوانین حوزه خود فعالیت کرده و خود را بخش غیردولتی قلمداد می‌کنند و حاضر به پاسخگویی به نهادهای نظارتی نیستند. از طرف دیگر تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت دولت را موظف به تأمین هزینه‌های جاری خود مانند پرداخت حق‌الزحمه کارکنان می‌دانند. شرکت‌های سرمایه‌گذاری نیز با دریافت مبالغی در مقاطع زمانی مختلف و سرمایه‌گذاری نامولد آن (براساس جدول ۷ پیوست)، هزینه‌های خود را پوشش داده‌اند.

• اختلال در مدیریت شرکت‌های سرمایه‌پذیر

از آنجایی که اعضای هیئت مدیره شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تخصص و دانش کافی در زمینه فعالیت‌های تولیدی و فنی ندارند (به لحاظ مدرک تحصیلی و سوابق حرفه‌ای)^۱، مشکلات زیادی را در شرکت‌های سرمایه‌پذیر به وجود آوردند، علی‌الخصوص که سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر که به طرح سهام عدالت اختصاص یافته، سهام کنترلی است. به دلیل مشکلاتی که شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در شرکت‌های سرمایه‌پذیر ایجاد کردند، حق اعمال مدیریت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر از آنها سلب شد و در حال حاضر نمایندگان دولت به‌عنوان نماینده مضمولان سهام عدالت، در مجامع شرکت‌های سرمایه‌پذیر حضور دارند.^۲

• از بین رفتن موضوع فعالیت تعاونی‌های شهرستانی

با نهایی شدن تعداد مضمولان سهام عدالت در سامانه سهام عدالت سازمان خصوصی‌سازی، تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت موضوعیت خود را از دست داده و سال‌هاست که این تعاونی‌ها به حالت تعطیل و نیمه‌تعطیل درآمده‌اند.

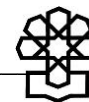
شایان ذکر است که برخی از چالش‌های فوق با اعمال محدودیت در اختیارات تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مرتفع شده، ولی برخی از چالش‌ها کماکان باقی‌مانده و در زمان

۱. نامه به شماره ۱۲۲/۲۶۰۳۴ مورخ ۹۶/۷/۴ سازمان بورس و اوراق بهادار
۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به گزارش سهام عدالت: ۱. مروری بر اقدامات انجام شده و آسیب‌شناسی آن (۱۳۹۹/۲/۲)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۹۸۹.

آزادسازی سهام عدالت مشکلات بیشتری را به وجود می‌آورد. برای مثال با نهایی کردن مشمولان توسط سازمان خصوصی‌سازی و از طریق سامانه سهام عدالت، عملاً تعاونی‌های شهرستانی دخیل و تصرفی در سهام عدالت ندارند. مثال دیگر، سلب اختیار از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی برای اعمال مدیریت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر است که به دلیل ناکارایی هیئت مدیره شرکت‌های سرمایه‌گذاری اتفاق افتاده است. این در حالی است که اگر آزادسازی سهام عدالت در قالب مدل فعلی صورت گیرد و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس پذیرفته شده و سهام این شرکت‌ها توسط مشمولان و سایر افراد در بازار خرید و فروش شود، مشکل عدم تخصص بورسی هیئت مدیره شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به مشکل عدم تخصص آنها در فعالیت‌های فنی و تولیدی نیز اضافه شده و می‌تواند زیان بسیاری را به مشمولان، شرکت‌های سرمایه‌پذیر و دولت وارد نماید و در نتیجه سهام عدالت را با شکست جدی مواجه کند.

بر این اساس ضروری است در خصوص طراحی مدل مناسب برای آزادسازی سهام عدالت تدابیر لازم برای حفظ منافع شرکت‌های سرمایه‌پذیر و مشمولان به صورت همزمان در نظر گرفته شود. دستیابی به چنین اهدافی مستلزم اصلاح ساختار در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است. به این ترتیب که اولاً افراد خبره و توانمند با تأیید سازمان بورس و اوراق بهادار جایگزین هیئت مدیره فعلی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (که تخصص و دانش لازم برای ورود به صنایع مختلف (جهت اعمال مدیریت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر را ندارند) شوند. ثانیاً در خصوص سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تجدید نظر صورت گیرد و به سمت سرمایه‌گذاری‌های مولد حرکت کند. ثالثاً یک حسابرسی دقیق بر روی صورت‌های مالی و عملکرد شرکت‌های مذکور انجام شده و با متخلفان مطابق قانون رفتار شود.

همچنین پیشنهاد می‌شود تعاونی‌های شهرستانی که عملاً موضوعیت خود را در زمینه سهام عدالت از دست داده‌اند، برای ادامه فعالیت خود با اصلاح اساسنامه و برای موضوعی بجز سهام عدالت اقدام نمایند. اقدام بسیار مهمی که در صورت تداوم فعالیت در زمینه‌ای به غیر از سهام عدالت یا انحلال احتمالی تعاونی‌های مذکور باید انجام پذیرد، حسابرسی در تعاونی‌های شهرستانی همانند شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است. همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، تعاونی‌ها و شرکت‌های مذکور مبالغی در بیش از یک دهه از دولت دریافت کرده‌اند و چون بخشی از این مبالغ از بودجه عمومی بوده و بخش دیگری نیز متعلق به مشمولان سهام عدالت است، باید در خصوص نحوه هزینه‌کرد مبالغ مذکور بررسی‌های لازم صورت گیرد و مبالغ باقی‌مانده در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به مشمولان سهام عدالت عودت داده شود. پیشنهاد می‌گردد با دستور وزیر امور اقتصادی و دارایی کارگروهی برای رسیدگی و بررسی عملکرد تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تشکیل شده و موارد تخلف به صورت دقیق و کامل رسیدگی شود.



جمع بندی

براساس آنچه در گزارش عنوان شد، اجرای سهام عدالت مانند هر برنامه خصوصی سازی انبوه دیگر، نیاز به سازوکاری داشت که بتواند خلأ مدیریتی را برای شرکت‌هایی که بخش قابل توجهی از سهام آنها به عامه مردم واگذار می‌شود، پوشش دهد. تأسیس تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سازوکار اجرای سهام عدالت است که با توجه به موارد بررسی شده در گزارش، مشخص می‌گردد که این مدل در اجرا موفق نبوده و در حال حاضر علی‌رغم نداشتن فعالیت در زمینه سهام عدالت، هزینه قابل توجهی را تحت عناوین مختلف به دولت تحمیل کرده و تنها تعداد محدودی از افراد (اعضای هیئت مدیره شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی) از منافع ایجاد شده در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی بهره‌مند می‌شوند. در واقع تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت بعد از شناسایی مشمولان وظیفه مهم و مشخصی را در زمینه سهام عدالت نداشته‌اند. با سلب حق اعمال مدیریت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به دلیل ناکارآمدی این شرکت‌ها، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نیز فعالیت مشخصی در زمینه سهام عدالت ندارند.

با نگاه دقیق به وضعیت حال حاضر سهام عدالت مشخص می‌گردد که در صورت آزاد سازی سهام عدالت با وضعیت موجود شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، نمی‌توان به آینده سهام عدالت خوش بین بود و لازم است در شرکت‌های مذکور اصلاحات اساسی از جمله انتصاب هیئت مدیره مسلط به بازار سرمایه و صنعت مورد نظر فعالیت و تغییر در سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های مذکور صورت گیرد. در مورد تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت نیز پیشنهاد می‌شود با اصلاح اساسنامه در زمینه‌هایی که غیر از سهام عدالت فعالیت خود را ادامه دهند.

پیوست

جدول ۵. تعداد تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت به تفکیک هر استان و درصد مشمولان هر استان

ردیف	شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی	تعداد تعاونی سهام عدالت شهرستانی	تعداد مشمولان نهایی (بدون متوفیان)	درصد مشمولان هر استان (بدون متوفیان)
۱	استان آذربایجان شرقی	۱۹	۲,۷۰۷,۲۸۲	۶
۲	استان آذربایجان غربی	۱۴	۲,۱۹۸,۷۱۷	۵
۳	استان اردبیل	۹	۹۴۶,۵۴۰	۲
۴	استان اصفهان	۲۱	۲,۵۴۸,۰۳۸	۵
۵	استان ایلام	۸	۵۱۰,۵۷۷	۱
۶	استان بوشهر	۹	۵۸۶,۷۳۹	۱
۷	استان تهران	۱۵	۵,۶۴۳,۲۴۳	۱۲
۸	استان چهارمحال بختیاری	۶	۷۱۷,۵۹۶	۲
۹	استان خراسان جنوبی	۷	۶۲۱,۴۱۹	۱
۱۰	استان خراسان رضوی	۱۹	۳,۸۷۹,۵۰۸	۸
۱۱	استان خراسان شمالی	۶	۶۴۳,۶۱۴	۱
۱۲	استان خوزستان	۲۰	۳,۰۱۷,۰۵۱	۶
۱۳	استان زنجان	۷	۷۶۳,۶۶۸	۲
۱۴	استان سمنان	۴	۳۷۲,۹۷۸	۱
۱۵	استان سیستان و بلوچستان	۱۰	۱,۷۴۶,۴۸۸	۴
۱۶	استان فارس	۲۶	۳,۲۰۹,۹۵۴	۷
۱۷	استان قم	۳	۶۷۰,۸۲۸	۱
۱۸	استان قزوین	۵	۷۳۴,۷۳۸	۲
۱۹	استان کردستان	۹	۱,۱۵۱,۲۸۳	۲
۲۰	استان کرمان	۱۷	۱,۸۵۹,۰۹۲	۴
۲۱	استان کرمانشاه	۱۵	۱,۳۸۳,۹۵۴	۳
۲۲	استان کهگیلویه و بویر احمد	۵	۵۳۵,۲۹۳	۱
۲۳	استان گلستان	۱۱	۱,۳۳۲,۷۸۵	۳
۲۴	استان گیلان	۱۶	۱,۸۲۶,۵۲۹	۴
۲۵	استان لرستان	۹	۱,۵۱۸,۰۸۳	۳
۲۶	استان مازندران	۱۶	۲,۲۶۷,۸۲۹	۵
۲۷	استان هرمزگان	۱۱	۱,۰۲۳,۲۳۴	۲
۲۸	استان همدان	۸	۱,۳۵۹,۷۴۳	۳
۲۹	استان یزد	۹	۵۹۱,۹۱۰	۱
۳۰	استان مرکزی	۱۰	۸۳۱,۹۴۵	۲
جمع		۳۴۴	۴۷,۲۱۰,۶۵۸	۱۰۰

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی (پس از نهایی کردن مشمولان در سامانه سهام عدالت).



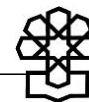
جدول ۶. تعداد شاغلان تعاونی های شهرستانی سهام عدالت به تفکیک هر استان

ردیف	استان	تعداد شاغلین (نفر)
۱	آذربایجان شرقی	۳۸
۲	آذربایجان غربی	۳۳
۳	اردبیل	۳۱
۴	اصفهان	۵۳
۵	البرز	۶
۶	ایلام	۱۶
۷	بوشهر	۳۳
۸	تهران	۲۸
۹	چهارمحال و بختیاری	۷
۱۰	خراسان جنوبی	۱۸
۱۱	خراسان رضوی	۶۵
۱۲	خراسان شمالی	۱۵
۱۳	خوزستان	۶۲
۱۴	زنجان	۲۰
۱۵	سمنان	۱۰
۱۶	سیستان و بلوچستان	۳۸
۱۷	فارس	۹۱
۱۸	قزوین	۱۷
۱۹	قم	۳۰
۲۰	کردستان	۷
۲۱	کرمان	۶۱
۲۲	کرمانشاه	۶۶
۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۳۰
۲۴	گلستان	۳۶
۲۵	گیلان	۷۰
۲۶	لرستان	۳۸
۲۷	مازندران	۴۱
۲۸	مرکزی	۲۵
۲۹	هرمزگان	۲۰
۳۰	همدان	۳۱
۳۱	یزد	۲۹
	مجموع	۱۰۶۵

مأخذ: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

جدول ۷. گزارش فعالیت‌های اقتصادی تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت

ردیف	نام استان	نام شهرستان	عناوین فعالیت اقتصادی	مبلغ سرمایه‌گذاری (هزارریال)	اشتغال‌زایی طرح
۱	کردستان	مریوان	کارواش	۱,۰۰۰,۰۰۰	۴
۲	هرمزگان	بندرعباس	شرکت خدمات بیمه ایمن دنا	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۵
		میناب	شرکت خدمات بیمه ایمن دنا	۸۵,۰۰۰	۴
		جاسک	شرکت خدمات بیمه ایمن دنا	۸۰۰,۰۰۰	۳
		رودان	شرکت خدمات بیمه ایمن دنا	۷۰۰,۰۰۰	۳
		حاجی‌آباد	شرکت خدمات بیمه ایمن دنا	۷۰۰,۰۰۰	۳
		قشم	شرکت خدمات بیمه ایمن دنا	۶۰۰,۰۰۰	۳
		خمیر	شرکت خدمات بیمه ایمن دنا	۵۰۰,۰۰۰	۳
		پارسیان	شرکت خدمات بیمه ایمن دنا	۵۰۰,۰۰۰	۳
		بستک	شرکت خدمات بیمه ایمن دنا	۵۰۰,۰۰۰	۳
		ابوموسی	شرکت خدمات بیمه ایمن دنا	۳,۰۰۰,۰۰۰	۲
		۳	گلستان	علی‌آباد کتول	چاپ
کردکوی	بیمه دانا			۳۰۰,۰۰۰	۱
۴	مرکزی	دلپجان	نماینده‌گی بیمه	۲,۰۰۰,۰۰۰	۱
			خدمات کپی و اینترنت	۵۰۰,۰۰۰	۱
۵	گیلان	آستارا	سرمایه‌گذاری در اتحادیه تعاونی‌های سهام عدالت استان	۸۵,۷۹۲	۴
		بندر انزلی	سرمایه‌گذاری در اتحادیه تعاونی‌های سهام عدالت استان	۱۰۷,۲۴۱	۴
		تالش	سرمایه‌گذاری در اتحادیه تعاونی‌های سهام عدالت استان	۲۲۸,۱۳۵	۴
		رضوانشهر	سرمایه‌گذاری در اتحادیه تعاونی‌های سهام عدالت استان	۵۷,۲۹۱	۳
		رودبار	سرمایه‌گذاری در اتحادیه تعاونی‌های سهام عدالت استان	۱۲۹,۶۴۶	۴
			فروشگاه تعاونی مصرف	۴۹۰,۰۰۰,۰۰۰	۱
		رودسر	سرمایه‌گذاری در اتحادیه تعاونی‌های سهام عدالت استان	۱۵۹,۵۴۶	۴
		شفت	سرمایه‌گذاری در اتحادیه تعاونی‌های سهام عدالت استان	۴۳,۴۱۰	۵
		صومعه‌سرا	سرمایه‌گذاری در اتحادیه تعاونی‌های سهام عدالت استان	۱۷۲,۱۱۰	۵
		فومن	سرمایه‌گذاری در اتحادیه تعاونی‌های سهام عدالت استان	۶۸,۳۵۶	۴
		لاهیجان	- سرمایه‌گذاری در اتحادیه	۴۳,۴۱۰	۱
			- فروشگاه مواد غذایی	۹۵۰,۰۰۰	۲
		لنگرود	سرمایه‌گذاری در اتحادیه	۱۰۳,۰۸۶	۴
		ماسال	سرمایه‌گذاری در اتحادیه	۳۳,۵۸۲	۳



ردیف	نام استان	نام شهرستان	عناوین فعالیت اقتصادی	مبلغ سرمایه گذاری (هزارریال)	اشتغال زایی طرح		
		سیاهکل	سرمایه گذاری در اتحادیه	۱,۶۸۹	۵		
		آستانه اشرفیه	سرمایه گذاری در اتحادیه	۷۵,۴۶۶	۱		
			پیمانکاری، دفتر پیشخوان و بیمه سلامت	۶۵۰,۰۰۰	۴		
		رشت	- سرمایه گذاری در اتحادیه	۷۱۹,۱۸۵	۱		
			- بورس و اوراق بهادار، سپرده بانکی، ژاوشیمی میراث فرهنگی بیمه تعاون کشور، اتاق تعاون	۶,۶۵۹,۴۰۰	۴		
			مشارکت در ساخت ساختمان تجاری مسکونی با شرکت سرمایه گذاری سهام عدالت گیلان	۱,۶۵۰,۰۰۰	۳		
		فارس	۶	فراشبند	نمایندگی دفتر بیمه دانا وابسته به شرکت تعاونی (تعاونی جهت انجام امور از امکانات و فضای دفتر سهام عدالت شهرستان استفاده می کند.)	-	۲
				داراب	بیمه دانا	۱۰,۰۰۰	۲
					خدمات اینترنتی	۱۰,۰۰۰	۱
قیروکارزین	نمایندگی بیمه دانا			۵۰,۲۴۰	۶		
اقلید	فعالیت در صدور بیمه شخص ثالث، بدنه، حوادث انفرادی، آتش سوزی و...			۱۰,۰۰۰	۱		
لارستان	مشارکت با شرکت شمیم گلبرگ لارستان تولیدکننده سس کچاپ			۱,۳۰۰,۰۰۰	۱۲		
	خط تولید لوله های پلی اتیلن و تورمش			۲۰,۰۰۰	۸		
	نمایندگی بیمه دانا			۱۰,۰۰۰	۲		
خراسان رضوی	مشهد			سرمایه گذاری	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۳	
		مدیریت هتل شهر آمل	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۷			
مازندران	۸	بابل	دفتر نمایندگی بیمه سعاد	۲۵۰,۰۰۰	۱		
		بابلسر	دفتر نمایندگی بیمه سعاد	۲۸۰,۰۰۰	۱		
		بهشهر	دفتر پیشخوان دولت	۴۵۰,۰۰۰	۱		
		تنکابن	دفتر نمایندگی بیمه سعاد	۳۰۰,۰۰۰	۱		
		جویبار	دفتر نمایندگی بیمه سعاد	۲۵۰,۰۰۰	۱		
		چالوس	دفتر نمایندگی بیمه سعاد	۳۵۰,۰۰۰	۱		
		رامسر	دفتر پست بانک	۵۰۰,۰۰۰	۲		
		ساری	دفتر نمایندگی بیمه سعاد	۳۰۰,۰۰۰	۲		
		سوادکوه	دفتر پیشخوان دولت	۴۰۰,۰۰۰	۲		
		گلوگاه	دفتر نمایندگی بیمه	۴۰۰,۰۰۰	۲		
		قائم شهر	خرید سهام شرکت تعاونی آب میوه رکیه	۱,۴۰۰,۰۰۰	۲		
		محمود آباد	دفتر نمایندگی بیمه	۲۰۰,۰۰۰	۱		

ردیف	نام استان	نام شهرستان	عناوین فعالیت اقتصادی	مبلغ سرمایه گذاری (هزارریال)	اشتغال‌زایی طرح
		نکا	دفتر نمایندگی بیمه	۲۰۰,۰۰۰	۱
		نور	دفتر نمایندگی بیمه	۳۵۰,۰۰۰	۲
		نوشهر	دفتر نمایندگی بیمه	۴۵۰,۰۰۰	۲
۹	کرمان	کرمان	خرید و فروش سهام توسط سازمان بورس اوراق بهادار	۸۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۱
		جلفا	نمایندگی بیمه دانا	۱۰۰,۰۰۰	۱
۱۰	آذربایجان شرقی	ملکان	اجاره پارک‌بانی از شهرداری (خدماتی)	-	۱۰
		بناب	نمایندگی بیمه دانا	۱۰۰,۰۰۰	۱
۱۱	قزوین	بویین زهرا	تولید علوفه دام	۴۶۴,۰۰۰,۰۰۰	۳
۱۲	البرز	نظر آباد	توزیع اوراق سهام عدالت - بیمه	۴۵,۰۰۰	۴
۱۹۱	جمع کل				
				۱,۰۸۵۸,۲۲۸,۱۸۵	

مأخذ: همان.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۱۹۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: سهام عدالت: ۳. تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی
سهام عدالت

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی)
تهیه و تدوین: مهتاب قراخانو
ناظران علمی: سیدمحمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمز، ناهید حکیم شوشتری

واژه‌های کلیدی:

۱. سهام عدالت
۲. تعاونی‌های شهرستانی
۳. شرکت‌های سرمایه‌گذاری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۲/۲