

## باسمه تعالی

# بررسی سهام‌داری سهام عدالت در صنعت پالایش و ارتباط آن با عدم بهره‌وری انرژی در این صنعت

علی قربانی

[alichem91@yahoo.com](mailto:alichem91@yahoo.com)

محمد صادق کریمی

[mksarimi@elenoon.ir](mailto:mksarimi@elenoon.ir)

مسعود صباغی

[masoud.sabbaghi@yahoo.com](mailto:masoud.sabbaghi@yahoo.com)

## چکیده

بیش از یک دهه از آغاز طرح واگذاری بنگاه‌های دولتی به مردم در قالب سهام عدالت، زمان می‌گذرد. علی‌رغم تمام برنامه‌ریزی‌های انجام شده، این طرح یکی از دغدغه‌های اصلی دولت تلقی می‌شود و بنا به نظر بسیاری از کارشناسان، سهام عدالت، بالاتکلیف‌ترین سبد سرمایه‌داری کشور را به خود اختصاص داده است. یکی از مهم‌ترین صنایع واگذار شده به سهام عدالت، صنعت مهم و راهبردی پالایش است. بر اساس آخرین صورت‌های مالی پالایشگاه‌ها، حدود ۴۰ درصد از سهام پالایشگاه‌های ایران متعلق به سهام عدالت است. با نگاهی به الگوی مصرف انرژی در صنعت پالایش و همچنین ظرفیت‌های بالقوه‌ی بهینه‌سازی انرژی در این صنعت، این نکته به دست می‌آید که سهام‌دار اصلی این صنعت یعنی سهام عدالت، نه تنها اقدامی در راستای ارتقاء سطح بهره‌وری انرژی انجام نداده است، بلکه اصلاح الگوی مصرف انرژی در اولویت‌های تصمیم‌گیری آن، تاکنون جایگاه مناسبی نداشته است. دلایلی هم‌چون دخالت دولت در تصمیم‌های نماینده‌ی سهام عدالت در هیئت مدیره‌ی پالایشگاه به دلیل آزاد نشدن سهام، نبود مکانیزمی مناسب و مبتنی بر تخصص، در عزل و نصب‌های نماینده‌ی سهام عدالت در هیئت مدیره‌ی پالایشگاه و همچنین نبود نظارت لازم بر عملکرد نمایندگان سهام عدالت در شرکت‌های زیر مجموعه از جمله پالایشگاه‌ها، مهم‌ترین موانع ارتقاء سطح بهره‌وری در پالایشگاه‌های زیر مجموعه‌ی سهام عدالت است. در راستای آزاد سازی ظرفیت‌های بهره‌وری در صنعت پالایش، راه‌کارهایی هم‌چون جبران وقفه‌های احتمالی در تولید سوخت، ناشی از انجام پروژه‌های بهینه‌سازی در پالایشگاه‌ها، از طریق واردات فرآورده‌های مورد نیاز کشور، منوط بر ثبت پروژه‌های بهره‌وری پالایشگاه‌ها، افزایش انگیزه‌ی نماینده‌ی سهام عدالت از طریق اختصاص بخشی از سهام پالایشگاه، منوط بر آزاد سازی ظرفیت‌های بهره‌وری پالایشگاه و همچنین پایش آنلاین عملکرد نمایندگان سهام عدالت در هیئت مدیره‌ی شرکت‌های زیر مجموعه از جمله صنعت پالایش، توسط مشمولین سهام (مردم)، پیشنهاد می‌شود.

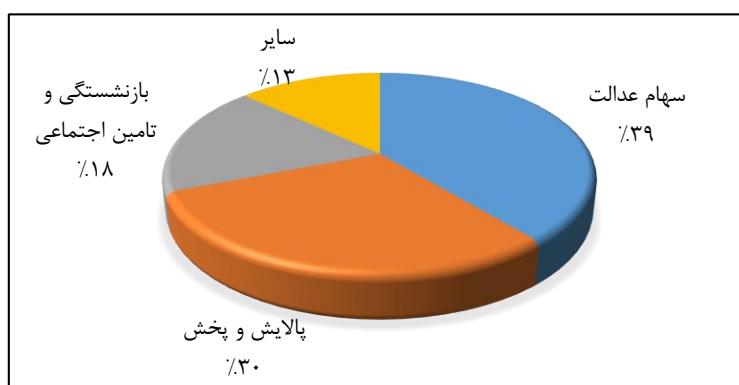
## واژگان کلیدی

سهام‌عدالت، صنعت پالایش، بهره‌وری انرژی

## ۱. مقدمه

طرح سهام عدالت به عنوان یکی از بزرگ‌ترین طرح‌های اقتصادی جمهوری اسلامی ایران با اهدافی چون کاهش فقر و گسترش عدالت اجتماعی، ایجاد منبع درآمدی مستمر برای اقشار ضعیف جامعه و همچنین واگذاری بنگاه‌های دولتی به مردم و کاهش نقش دولت در اداره‌ی بنگاه‌های اقتصادی در سال ۸۵ کلید خورد و علی‌رغم تمام برنامه‌ریزی‌های انجام شده، هم‌اکنون پس از گذشت بیش از ۱۰ سال، یکی از دغدغه‌های اصلی دولت تلقی شده و بنا به نظر بسیاری از کارشناسان، بالاتکلیف‌ترین سبب سرمایه‌داری کشور را به خود اختصاص داده است.

یکی از مهم‌ترین صنایع واگذار شده به سهام عدالت، صنعت پالایش است. بر اساس آخرین صورت‌های مالی پالایشگاه‌ها، حدود ۴۰ درصد از سهام پالایشگاه‌های ایران متعلق به سهام عدالت است که این سهام داری، در بعضی از پالایشگاه‌ها مانند تهران، با سهامی بیش از ۵۰ درصد، سهام‌دار ممتاز و تصمیم‌گیرنده‌ی اصلی و در بعضی دیگر، یکی از سهام‌داران اصلی به حساب می‌آید. آخرین پرتفوی سهام‌داری پالایشگاه‌ها و همچنین سهام‌داری سهام عدالت در صنعت پالایش ایران در شکل و جدول شماره ۱ ارائه شده است.<sup>۱</sup>



شکل ۱- سهام‌داران صنعت پالایش

<sup>۱</sup> آخرین صورت‌های مالی پالایشگاه‌ها در سال ۹۵

جدول ۱- آخرین پرتفوی سهام داری سهام عدالت در صنعت پالایش بر اساس آخرین مصوبه هیئت دولت در اسفند ۹۵

پالایشگاه	خوراک ورودی (هزار بشکه در روز)	درصد سهام سهام عدالت
تهران	۲۳۷	۷۰
اراک	۲۴۱	۶۶
آبادان	۳۶۵	۴۹
اصفهان	۳۷۸	۲۰
بندرعباس	۲۹۱	۲۰
تبریز	۱۰۶	۲۰
شیراز	۵۷	۲۰
لاوان	۵۳	۲۰
کرمانشاه	۲۰	۲۰

## ۲. تغییر سهام‌داری سهام عدالت در پالایشگاه‌ها در سال ۹۵

همان‌طور که در قسمت قبل اشاره شد، بیش‌ترین سهام در صنعت پالایش، متعلق به شرکت سرمایه‌گذاری سهام عدالت است. تا قبل از اسفند ۱۳۹۵، سهام عدالت با ۹۰٪ سهام در پالایشگاه تهران، ۳۰٪ در پالایشگاه امام خمینی (اراک) و ۴۰٪ در مابقی پالایشگاه‌ها، سهام قابل توجهی در صنعت پالایش در اختیار داشت. اما در اسفند ۱۳۹۵، به پیشنهاد وزارت اقتصاد و با تصویب هیئت وزیران، سبد سهام‌داری سهام عدالت در پالایشگاه‌ها به شرح زیر تغییر پیدا کرد:

۲۰ درصد سهام شرکت‌های پالایش نفت اصفهان، تبریز، لاوان، تهران، شیراز، کرمانشاه و بندرعباس از فهرست شرکت‌های واگذار شده به طرح توزیع سهام عدالت خارج و ۳۶ درصد سهام پالایش نفت امام خمینی (اراک) و ۹ درصد سهام شرکت پالایش نفت آبادان جایگزین آن‌ها شد!

این مصوبه که بر اساس ادعای دولت، مطابق با قانون تصویب شده بود و بنابر نظر سازمان خصوصی سازی، ارزش ریالی سهام جابه‌جا شده در سبد سهام عدالت، تفاوت آنچنانی نداشت، اعتراض برخی نمایندگان مجلس را به دنبال داشت. نمایندگان معتقد بودند خروج ۷ شرکت از سهام عدالت، به دلیل متفاوت بودن میزان سودآوری پالایشگاه‌ها، باعث کاهش سودآوری سبد سرمایه گذاری سهام عدالت خواهد شد. به‌علاوه‌ی این‌که هرگونه نقل و انتقال در شرکت‌هایی که در سبد سهام عدالت هستند، باید طی فرآیند قانونی صورت گیرد و دولت مجاز نیست با دور زدن قانون، برخی شرکت‌های بزرگ را به دولت بازگرداند. ضمن این‌که این بازگشت شرکت‌های در اختیار سهام عدالت به دولت، مغایر با قانون است و سازمان خصوصی‌سازی بر اساس قانون، اجازه‌ی بازگرداندن آن به دولت را ندارد. بر اساس آخرین اطلاعات موجود، این مصوبه، بنابر نظر هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین، ملغی تلقی شده و سبد سهام داری سهام عدالت در صنعت پالایش، مطابق با روال گذشته (قبل از اسفند ۹۵) منظور می‌شود.

<sup>۱</sup> مصوبه‌ی هیئت وزیران در اسفند ۹۵

### ۳. سهام عدالت

#### ۳.۱ تعریف سهام عدالت

بر اساس آیین‌نامه‌ی اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت، سهام عدالت، سهام ۶ دهک درآمدی کشور می‌باشد که به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی واگذار می‌شود تا در ازاء آن، شرکت‌های مزبور معادل مبلغ آن، سهام شرکت سرمایه‌گذاری استانی را از طریق شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی به مشمولین سهام واگذار نمایند. در واقع سهام عدالت، سهام دولت از شرکت‌های سرمایه‌پذیری می‌باشد که از طریق آیین‌نامه‌ی اجرایی مذکور، در اختیار ۶ دهک پایین درآمدی کشور قرار می‌گیرد.<sup>۱</sup>

#### ۳.۲ اهداف اعلام شده برای اجرای سهام عدالت<sup>۲</sup>

- توزیع متعادل ثروت و درآمد
- تسریع در روند خصوصی‌سازی
- استفاده از روش‌های سالم‌تر و شفاف‌تر در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی
- افزایش ثروت و ایجاد درآمد دائمی برای خانوارهای ایرانی
- کاهش تمرکز مالکیت دولت و انتقال مالکیت به عموم مردم
- افزایش کارایی بنگاه‌های دولتی
- گسترش سهم بخش‌های تعاون در اقتصاد کشور

#### ۳.۳ بسترهای قانونی ایجاد سهام عدالت

طرح سهام عدالت از ابتدای دولت نهم به منظور حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بهبود توزیع درآمد و نیز در راستای گسترش خصوصی‌سازی در دستور کار قرار گرفت. هر چند در دولت‌های پیشین و حتی پیش از انقلاب نیز سیاست‌های مشابهی مد نظر دولت‌مردان بوده است، اما این امر از ابتدای دولت نهم اجرایی شد. مبانی و مستندات قانونی در این زمینه در ذیل آمده است:

- بند "ج" سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی و موافقت مقام معظم رهبری (سیاست‌های کلی توسعه‌ی بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی)
- ماده (۶) قانون برنامه چهارم توسعه که به دولت اجازه می‌دهد از تمامی روش‌های امکان‌پذیر به منظور واگذاری استفاده شود.
- اجازه و اختیار دولت بر اساس ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه که حسب ماده (۹) قانون برنامه چهارم تنفیذ گردیده است که مبتنی بر تعیین و تصویب شرکت‌های قابل فروش و روش فروش، تصویب آیین‌نامه‌ی نظام اقساطی فروش، شیوه‌ی قیمت‌گذاری سهام، تخفیف و چگونگی پرداخت قیمت توسط خریداران، تصویب دستورالعمل‌های مربوط به اولویت‌های فروش سهام شرکت‌های قابل واگذاری، تصویب دستورالعمل مربوط به نحوه‌ی تنظیم قراردادهای فروش سهام و قراردادهای واگذاری می‌باشد.
- فصل ششم قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
- مصوبات ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت (شامل ۴۱ مورد)

<sup>۱</sup> اساسنامه سهام عدالت، اساسنامه تیپ تعاونی‌های عدالت استانی و گفته‌های دست اندرکاران

<sup>۲</sup> آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی،

### ۳.۴ ابلاغ آیین‌نامه‌ی اجرایی سهام عدالت

توزیع سهام عدالت در کشور، در راستای توسعه و گسترش مالکیت عمومی و به منظور تأمین عدالت اجتماعی و فقر زدایی، در سال ۱۳۸۵ بر اساس «آیین‌نامه‌ی اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت» آغاز شد و پس از آن به عنوان یکی از موضوعات اساسی به اجرا گذاشته شده است.

اجرای طرح توزیع سهام عدالت به موجب آیین‌نامه اجرایی «توزیع سهام عدالت»، موضوع مواد (۳۴) تا (۳۸) قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» برعهده‌ی سازمان خصوصی‌سازی گذاشته شده است. به موجب مواد مذکور، دولت مجاز گردیده است تا در اجرای سیاست گسترش مالکیت عمومی، به منظور تأمین عدالت اجتماعی، تا چهل درصد (۴۰٪) مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در هر بازار موضوع گروه (۲) ماده (۲) این قانون را به شش (۶) دهک پایین درآمدی جامعه واگذار نماید. در مورد دو دهک پایین درآمدی با اولویت روستانشینان و عشایر، سهام با پنجاه درصد (۵۰٪) تخفیف و با دوره تقسیط ده ساله واگذار می‌شود، ولی در مورد چهار دهک بعدی، حسب مورد، واگذاری به صورت تقسیط ده ساله امکان پذیر است.

### ۳.۵ ساختار نهادی اداره‌ی سهام عدالت<sup>۱</sup>

بر اساس آیین‌نامه‌ی اجرایی سهام عدالت، اداره‌ی سازوکار سهام عدالت در ۲ قسمت نظارتی و اجرایی قابل بررسی است:

#### ۱- نظارتی

۱-۱- ستاد مرکزی

۲-۱- ستادهای استانی

#### ۲- اجرایی

۱-۲- شرکت‌های سرمایه گذاری استانی

۲-۲- شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی

۱-۱- ستاد مرکزی

ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت با هدف برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت بر فرآیند واگذاری سهام عدالت به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل شده است. اعضای ستاد مرکزی عبارتند از:

رئیس‌جمهور (رئیس) - وزیر امور اقتصاد و دارائی - رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور - وزیر کشور - وزیر صنایع و معادن - وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی - وزیر جهاد کشاورزی - وزیر دادگستری - رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران - وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - فرمانده نیروی مقاومت بسیج - سرپرست کمیته‌ی امداد امام خمینی (ره) - رئیس سازمان بهزیستی کشور - رئیس دفتر امور مناطق محروم کشور - رئیس سازمان ثبت احوال کشور - رئیس سازمان خصوصی سازی (دبیر) اختیارات ستاد مرکزی:

- واگذاری سهام عدالت
- تعیین اولویت استان‌ها و مشمولان طرح
- تصویب ضوابط اجرایی

<sup>۱</sup> آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی،

- تعیین وظایف ستادهای استانی و نظارت بر عملکرد آنها
- انجام هرگونه اقدامات اجرایی لازم در چارچوب مقررات مربوطه

#### ۲-۱- ستادهای استانی

این ستادها به نوعی بازوی اجرایی ستاد مرکزی در استانها می‌باشند. ستادهای استانی که در محدوده‌ی یک استان و به ریاست استاندار تشکیل می‌گردد، در چارچوب اختیارات محول شده از طرف ستاد مرکزی بر فرآیند توزیع سهام در استان نظارت می‌کند.

اعضای ستادهای استانی متناظر با ستاد مرکزی مشخص می‌شوند:

استاندار (رئیس) - رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان (دبیر) - رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان - رئیس سازمان صنایع و معادن استان - رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان - رئیس سازمان کار و آموزش فنی حرفه‌ای استان - مدیر کل تعاون استان - رئیس کل دادگستری استان - رئیس دانشگاه علوم پزشکی مرکز استان - رئیس بنیاد شهید استان - فرماندهی منطقه مقاومت بسیج استان - رئیس کمیته‌ی امداد امام خمینی (ره) استان - مدیر کل بهزیستی استان - مدیر کل ثبت احوال استان - مسئول دبیرخانه‌ی مناطق محروم استان.

وظایف و اختیارات ستادهای استانی عبارتند از:

مدیریت جمع‌آوری اطلاعات مشمولان طرح

- پیگیری ثبت و راه‌اندازی شرکت‌های تعاونی عدالت استانی
- ارسال فراخوان به مشمولان برای عضویت در تعاونی‌ها
- نظارت بر انتخابات نمایندگان اعضای تعاونی‌های مزبور
- رسیدگی به شکایات واصله
- بررسی و ارائه گزارش عملکرد مرحله‌ای توزیع سهام عدالت

مسئولیت حسن اجرای تصمیمات ستاد استانی که به ریاست استاندار تشکیل می‌شود برعهده‌ی رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان است.

#### ۲-۱- شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی

شرکت سرمایه‌گذاری (سهامی خاص) که در هر استان توسط شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی تشکیل می‌شود.

از ابتدای اجرای سهام عدالت، مدیریت شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به عهده‌ی کارگزاری سهام عدالت بود. بر اساس آیین‌نامه‌ی اجرایی سهام عدالت، نقش شرکت کارگزاری (شرکت واسطه)، تبدیل سبد انواع سهام واگذار شده به یک سهم واحد و سپس واگذاری سهام شرکت واسطه به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و انجام دیگر کارهای اجرایی مرتبط با واگذاری سهام عدالت بود. اما در سال ۸۹، به دستور وزارت اقتصاد، این شرکت منحل و جای خود را به کانون سرمایه‌گذاری سهام عدالت داد. اعضای این کانون، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی هستند و مشمولین طرح، از طریق این کانون، با شرکت‌های سرمایه‌پذیر تعامل می‌کنند.

#### ۲-۲- شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی

شرکت‌های تعاونی در هر شهرستان که اعضای آنها، همان مشمولین طرح توزیع سهام عدالت در شهرستان مربوطه هستند.

اهداف شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی عبارتند از:

- دریافت سهام شرکت‌های دولتی از طریق شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی

- کمک به توزیع مجدد ثروت
  - ترویج و تحکیم مشارکت و تعاون عمومی
- محورهای فعالیت:

- خرید سهام عدالت
- بازپرداخت اقساط سهام مزبور
- توزیع سود این سهام میان اعضا

مشمولین طرح سهام عدالت به صورت خودکار، عضو شرکت‌های شهرستانی هستند.

### ۳.۶ وضعیت پرتفوی اختصاص یافته به سهام عدالت

از ابتدای اجرای طرح تا کنون، بخشی از سهام ۴۹ شرکت به سهام عدالت اختصاص یافته است. از این تعداد، ۳۵ مورد در بورس اوراق بهادار پذیرش، ثبت و قیمت گذاری شده‌اند و ۱۴ شرکت باقی‌مانده، شرکت‌های غیر بورسی و فاقد قیمت گذاری قطعی می‌باشند. میزان سهام تخصیصی شرکت‌ها نیز متفاوت و از ۰.۱٪ (ایران خودرو) تا ۷۰٪ (پالایش نفت تهران) متغیر است. جدول ۲، تصویر کلی از وضعیت شرکت‌های واگذاری به سهام عدالت را ارائه می‌دهد.<sup>۱</sup> همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، ارزش سهام واگذاری ۴۹ شرکت معادل ۶۴۹،۲۷۸ میلیارد ریال می‌باشد. با احتساب ارزش هر سهم در سال ۸۵ به میزان ۱ میلیون تومان، در سال ۹۶ این رقم با رشدی بیش از ۳۰ درصد، به رقمی معادل ۱ میلیون و ۳۰۰ هزار تومان رسیده است.

جدول ۲- آخرین پرتفوی سهام عدالت

نام شرکت	درصد سهام تخصیص یافته به سهام عدالت
ایران خودرو	۱
سایپا	۱
سرمایه گذاری رنا	۵
مگا موتور	۷
پتروشیمی تبریز	۱۰
پتروشیمی شهید تندگویان	۱۰
گل گهر	۱۱
پتروشیمی جم	۱۵
پالایش نفت بندرعباس	۲۰
پالایش نفت شیراز	۲۰
پالایش نفت اصفهان	۲۰
پالایش نفت تبریز	۲۰
مخابرات ایران	۲۰
پالایش نفت لاوان	۲۰
چادرملو	۲۱
شهر صنعتی کاوه	۲۱
سرمایه گذاری توسعه صنعتی ایران	۲۳
شهر صنعتی البرز	۲۳
کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران	۲۴
پست بانک	۲۵

<sup>۱</sup> <http://news.samanese.ir/>

۲۶	مدیریت پروژه های نیروگاهی ایران- مینا
۲۸	دخانیات ایران
۲۹	حمل و نقل پتروشیمی
۲۹	شهر صنعتی رشت
۳۰	آلومینیوم ایران- ایرالکو
۳۰	بانک ملت
۳۰	پتروشیمی مارون
۳۰	فولاد خوزستان
۳۰	فولاد مبارکه اصفهان
۳۰	پتروشیمی ارومیه
۳۰	پتروشیمی بندر امام
۳۰	پتروشیمی بوعلی سینا
۳۰	پتروشیمی بیستون
۳۰	پتروشیمی خوزستان
۳۰	پتروشیمی فجر
۳۱	نیرو ترانس
۳۴	سیمان دشتستان
۳۵	کارخانجات مخابراتی ایران
۳۷	ملی صنایع مس ایران
۳۹	فولاد آلیاژی ایران
۴۰	بانک تجارت
۴۰	بانک صادرات ایران
۴۰	صنایع پتروشیمی خلیج فارس(هلدینگ)
۴۲	مشانیر
۴۶	پارس سویچ
۴۹	ساختمان سد و تأسیسات آبیاری سابیر
۵۰	سیمان داراب
۵۵	بیمه دانا
۷۰	پالایش نفت تهران

### ۳.۷ مضمولان طرح

هیئت دولت، فروردین ماه سال ۱۳۸۵، طی مصوبه‌ای نحوه‌ی شناسایی طرح سهام عدالت را مشخص نمود. مضمولان طرح توزیع سهام عدالت عبارتند از دو دهک جمعیتی کشور که واجد افراد یا خانوارهایی با پایین‌ترین میزان درآمد هستند و مرحله به مرحله شناسایی می‌گردند (عمرانی، ۱۳۹۲).

مضمولان مرحله‌ی اول:

این مضمولان که تا تاریخ ۸۴/۱۱/۹ تحت پوشش نهاد حمایتی ذی‌ربط قرار گرفتند عبارت بودند از:

- کلیه‌ی افراد نیازمند مشول طرح شهید رجایی و عائله‌ی تحت تکفل آن‌ها



- کلیه افراد خانواده‌های مشمول طرح مددجویی کمیته‌ی امداد امام خمینی (ره) و تحت حمایت معیشتی این نهاد
- کلیه‌ی کودکان و زنان بی‌سرپرست تحت حمایت معیشتی مستمر سازمان بهزیستی کشور
- کودکان بدسرپرست تحت حمایت معیشتی مستمر سازمان بهزیستی کشور
- کلیه‌ی اعضای خانواده‌های دارای معلول تحت حمایت معیشتی مستمر سازمان بهزیستی کشور
- کلیه‌ی آسیب دیدگان اجتماعی تحت حمایت معیشتی مستمر سازمان بهزیستی کشور
- رزمنده‌گان فاقد شغل و درآمد و خانواده‌های تحت تکفل آن‌ها

مشمولان مرحله‌ی دوم:

شامل روستاییان و عشایر فاقد شغل و درآمد ثابت بوده‌اند که تا تاریخ ۱۳۸۵/۶/۳۱ ساکن روستا بوده یا جزء عشایر محسوب شوند و این گروه از مشمولان نیز به طور تفصیلی عبارتند از:

- کلیه‌ی افراد سرپرست خانوار فاقد شغل و بیکار، کارگر ساده و فصلی، چوپان، کشاورز، خوش‌نشین و امثال آن‌ها و عائله‌ی تحت تکفل ایشان، به شرط آن‌که سرپرست و افراد خانوار، ساکن در روستا یا جزء عشایر بوده، فاقد هرگونه دارایی یا منابع درآمد مانند زمین، باغ، دام، ماشین‌آلات کشاورزی، وسایل حمل‌ونقل درآمدزا، اجاره‌ی اموال منقول و غیر منقول و منابع درآمد مشابه بوده، حقوق بگیر یا مستمری بگیر ثابت بخش دولتی، بخش عمومی غیر دولتی، بخش تعاون و بخش خصوصی نبوده و جزء مشمولان مرحله‌ی اول واگذاری سهام عدالت نباشند.
- کلیه‌ی از کار افتادگان و افراد خانواده‌های فاقد سرپرست یا دارای سرپرست زن خانه‌دار ساکن در روستا یا جزء عشایر به شرط آن‌که از نظر دارایی‌ها و درآمدها دارای شرایط مشابه خانواده‌های مذکور در بند بالا بوده و به دلایل مختلف از حمایت معیشتی کمیته‌ی امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور محروم مانده و جزء مشمولان مرحله‌ی اول واگذاری سهام عدالت نباشند.

سایر مراحل:

کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی و بازنشستگان کشوری، لشگری و تأمین اجتماعی معرفی شده توسط دستگاه ذی‌ربط عبارتند از:

- ایثارگران از طریق بنیاد شهید و امور ایثارگران
- زنان کارگر سرپرست خانوار (مشمول قانون کار) با معرفی و تایید نهایی وزارت کار و امور اجتماعی
- خادمان مساجد، حسینیه‌ها و امامزاده‌ها از طریق سازمان اوقاف و امور خیریه
- طلاب حوزه‌های علمیه با معرفی مرکز خدمات حوزه‌های علمیه
- بیماران خاص با تایید بیماری توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
- کارکنان ستادهای نماز جمعه با تایید شورای عالی سیاست‌گذاری ائمه جمعه
- خبرنگاران از طریق معاونت مطبوعاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
- دست‌اندر کاران امر شناسایی و واگذاری سهام عدالت معرفی شده از طریق سازمان امور اقتصادی و دارایی استان‌ها
- قالبیافان از طریق مرکز ملی فرش ایران یا ادارات کل بازرگانی استان‌ها
- فعالان قرآنی مورد تایید وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی یا سازمان تبلیغات اسلامی
- مددجویان تحت پوشش مراکز مراقبت از زندانیان آزاد شده با تایید سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی
- زنان سرپرست خانوار بی‌بضاعت با تایید سازمان بهزیستی کشور

- مددجویان و کارکنان موسسات خیریه بر اساس تایید وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (سازمان بهزیستی کشور)
- کارگران فصلی از جمله کارگران ساختمانی با تایید وزارت کار و امور اجتماعی
- تاکسیرانان و اتوبوسرانان شهری با معرفی اتحادیه‌ی ذی‌ربط در زمره‌ی عوامل شهرداری‌ها
- افراد کم درآمد (خود اظهاران) که در مراحل قبلی مشمول نشده‌اند با تایید وزارت رفاه و تأمین اجتماعی یا وزارت امور اقتصادی و دارایی

واحدهای استانی کمیته‌ی امداد امام‌خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور و منطقه‌ی مقاومت بسیج موظف شدند تحت نظارت دبیرخانه ستاد استانی، اطلاعات تمام افراد مشمول طرح را در قالب نرم‌افزار رایانه‌ای شده از سوی دبیرخانه ستاد مرکزی ارائه نمایند.

دبیرخانه ستادهای استانی موظف شدند فراخوان عضویت در تعاونی استانی برای دریافت سهام عدالت را بر اساس فهرست نهایی ابلاغی از طریق پست با اخذ رسید از مشمول ارسال کنند. ارزیابی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها در اجرای این دستورالعمل به صورت مرکزی بر عهده‌ی دبیرخانه ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت و در استان‌ها بر عهده‌ی دبیرخانه ستادهای استانی است. جدول زیر، جزئیات شناسایی هر مرحله و تعداد کل مشمولین را نشان می‌دهد.

جدول ۲- گزارش مراحل مختلف مشمولین سهام عدالت<sup>۱</sup>

مرحله	گروه‌های مورد شناسایی	تعداد مشمولین
۱	مرحله اول:مددجویان نهادهای حمایتی(کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی) و رزمندگان فاقد شغل	۴,۵۲۹,۴۶۳
۲	تکمیلی مرحله اول:مددجویان نهادهای حمایتی(کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی) و رزمندگان فاقد شغل	۳,۰۴۱,۶۵۸
۳	مرحله دوم: روستاییان سرپرست خانوار فاقد شغل	۵,۵۳۵,۵۵۷
۴	تکمیلی مرحله دوم: کلیه روستاییان و عشایر	۱۱,۲۹۰,۵۸۸
۵	مرحله سوم: کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری و لشکری و تأمین اجتماعی	۱۲,۳۰۲,۳۰۹
۶	تکمیلی مرحله سوم: کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری و لشکری و تأمین اجتماعی	۱,۴۹۳,۹۲۴
۷	مرحله چهارم: ایثارگران(والدین، همسر و فرزندان شهید و افراد تحت تکفل آنها، جانبازان ، آزادگان و افراد تحت تکفل آنها)	۱,۲۵۹,۸۹۲
۸	مرحله پنجم:دختران کارگر مجرد و زنان کارگر سرپرست خانوار ( مشمول قانون کار)	۶,۹۰۲
۹	مرحله ششم:خدام مساجد ، حسینیه ها و امام زاده ها و اماکن زیارتی متبرکه	۳۱,۳۱۹
۱۰	مرحله هفتم:طلاب حوزه های علمیه سراسر کشور	۱۶۷,۶۹۳
۱۱	مرحله هشتم:بیماران خاص	۱۱,۱۶۸
۱۲	مرحله نهم: کارکنان ستاد های نماز جمعه	۶,۷۳۵

<sup>۱</sup> <http://news.samanese.ir/>

۸,۶۸۰	مرحله دهم: کارکنان هیأت های تحریریه رسانه ها (خبرنگاران)	۱۳
۹,۵۴۰,۳۰۵	مرحله یازدهم: دست اندر کاران امرشناسایی و واگذاری سهام عدالت	۱۴
	مرحله دوازدهم: مددجویان و کارکنان موسسات خیریه	۱۵
	مرحله سیزدهم: فعالان قرآنی	۱۶
	مرحله چهاردهم: قالیبافان	۱۷
	مرحله پانزدهم: زندانیان آزاد شده (مددجویان تحت پوشش مراکز مراقبت از زندانیان آزاد شده)	۱۸
	مرحله شانزدهم: تاکسیرانان	۱۹
	مرحله هفدهم: درخواست کنندگان مردمی	۲۰
	مرحله هجدهم: کارگران فصلی و ساختمانی	۲۱
۴۹,۲۲۶,۱۹۳	مجموع	

### ۳.۸ مکانیزم اثرگذاری مردم در شرکت های سرمایه پذیر

یکی از نکات بسیار مهم، نحوه تأثیرگذاری مردم در تصمیمات شرکت های سرمایه پذیر می باشد. همان طور که پیش تر اشاره شد، یکی از اهداف اصلی سهام عدالت، تسریع در روند خصوصی سازی و انتقال مالکیت از دولت به عموم مردم است. یعنی دولت قصد داشت با اجرای سهام عدالت، در کنار مالکیت، مدیریت هم به مردم منتقل شود تا از این طریق، مردم خودشان در شرکت های سرمایه پذیر، تصمیم گیرنده اصلی باشند. حال سئوالی که مطرح می شود این است که ۴۹ میلیون مشمول سهام عدالت، در تصمیم گیری های ۴۹ شرکت مذکور که در بعضی از آن ها، سهم سهام عدالت به ۷۰٪ می رسد و تصمیم گیرنده اصلی به حساب می آید، چگونه تأثیر می گذارند؟ آیا تمامی استان ها در تصمیم گیری ها به صورت یکسان موثر هستند؟ آیا تمامی استان ها در شرکت های سرمایه پذیر نماینده دارند؟

بر اساس اساسنامه ای ارکان سهام عدالت، نظرات مدیران شرکت های سرمایه گذاری استانی و کانون سهام عدالت و هم چنین ترازهای مالی شرکت های زیر مجموعه ای سهام عدالت، نتایج زیر حاصل می شود:

- مردم به صورت خودکار، عضو تعاونی های عدالت شهر و روستا هستند.
- از میان مردم به عنوان اعضای حقیقی مجمع عمومی، هیئت مدیره ای تعاونی های عدالت شهر و روستا تشکیل می شود.
- اعضای هیئت مدیره ای تمامی تعاونی های عدالت شهر و روستای هر استان، مجمع عمومی شرکت سرمایه گذاری آن استان را تشکیل داده و از میان خود، هیئت مدیره ای شرکت سرمایه گذاری استان را مشخص می کنند.
- اعضای هیئت مدیره ای تمامی استان ها، مجمع عمومی کانون سهام عدالت را تشکیل می دهند.
- از میان اعضای مجمع (نماینده های هر استان)، اعضای هیئت مدیره ای کانون سهام عدالت انتخاب می شوند (درصد سهم هر استان در رأی گیری مجمع، متناسب با جمعیت آن استان است).

- هیئت مدیره‌ی کانون، از میان اعضای حقیقی و حقوقی کانون که تمامی استان‌ها را شامل می‌شود، یک یا چند نفر را، متناسب با سهم سهام عدالت در شرکت سرمایه‌پذیر به عنوان نماینده‌ی سهام عدالت در مجمع عمومی آن شرکت معرفی می‌کند.

- افراد معرفی شده، متناسب با توانایی‌های فردی و یا ارتباطات اجتماعی و سیاسی (لابی)، امکان ورود به هیئت مدیره و تاثیر گذاری در تصمیم‌گیری‌های شرکت مذکور را پیدا می‌کنند.

بدین ترتیب، این طور برنامه ریزی شده بود که مضمولین سهام عدالت (عموم مردم) به صورت غیر مستقیم در تصمیم‌های شرکت‌های سرمایه‌پذیر، تأثیرگذار باشند و این امکان را داشته باشند که حتی خود به عنوان نماینده‌ی سهام عدالت در هیئت مدیره‌ی آن شرکت، فعالیت کنند.

#### ۴. آسیب‌شناسی ساختار اداری سهام عدالت

در این بخش، آسیب‌های سهام عدالت، چه در بخش اداره و ساختار سهام عدالت و چه در بحث مربوط به موانع بهره‌وری انرژی در پالایشگاه‌های زیر مجموعه بررسی می‌شود.

##### ۱. دخالت دولت در تصمیم‌های نماینده‌ی سهام عدالت در هیئت مدیره‌ی پالایشگاه‌ها؛

به دلیل مشخص نبودن وضعیت مالکیت و مدیریت سهام عدالت تا آزاد سازی کامل سهام، علی‌رغم واگذاری بنگاه‌های دولتی به سهام عدالت در راستای کاهش مالکیت دولتی، در بسیاری از موارد، دولت و به‌خصوص وزارت نفت از جایگاه حاکمیتی خود استفاده کرده و حق تصمیم‌گیری به جای نماینده‌ی سهام عدالت را برای خود قائل می‌باشند. نتیجه‌ی این امر، مهم نبودن ارتقاء سطح بهره‌وری انرژی در پالایشگاه‌ها خواهد بود. مهم‌ترین دلیل این ادعا به شرح زیر است: به دلیل قدمت بالای واحدهای پالایشی کشور، برای دستیابی به سطح قابل قبول بهره‌وری انرژی، نیاز است تا بعضی از واحدهای تولیدی پالایشگاه‌ها برای مدتی از مدار خارج شده تا پس از ارزیابی‌های دقیق، استانداردهای لازم را کسب کنند. این توقف در تولید، ممکن است روند عرضه‌ی سوخت کشور را با مشکل مواجه کند. در نتیجه، وزارت نفت که مسئولیت خطیر تأمین سوخت کشور را بر عهده دارد، این قضیه را تاب نیاورده و چه از طریق نماینده‌ی قانونی خود در هیئت مدیره‌ی پالایشگاه (پالایش و پخش) و چه به صورت غیر مستقیم (جایگاه سهام عدالت در هیئت مدیره)، با پروژه‌های بهینه‌سازی مخالفت می‌کند.

##### ۲. نبود مکانیزم مناسب در عزل و نصب‌های نماینده‌ی سهام عدالت در هیئت مدیره‌ی پالایشگاه‌ها؛

بر اساس سازوکار موجود در اداره‌ی سهام عدالت، نماینده‌های سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر از جمله پالایشگاه‌ها، توسط کارگروهی به نام کانون سهام عدالت انتخاب می‌شوند. مهم‌ترین چالش‌های این فرآیند که شاید بتوان گلوگاه اصلی عدم بهره‌وری در سازوکار سهام عدالت دانست، بدین شرح است:

##### ا. عدم تخصص و خبرگی نماینده‌ی سهام عدالت در هیئت مدیره؛

بر اساس مکانیزم پیش‌بینی شده، اعضای هیئت‌مدیره‌ی کانون، وظیفه‌ی انتخاب نماینده‌ی سهام عدالت را بر عهده دارند. از آنجائیکه انتخاب خود اعضای کانون، مکانیزم تخصص‌گرایی نداشته و غالباً با لابی‌گری انتخاب می‌شوند، نماینده‌های سهام عدالت نیز بدون تخصص‌های لازم و صرفاً بر اساس روابط شخصی با اعضای کانون، به مجمع شرکت‌های سرمایه‌پذیر معرفی شده و از آن‌جا نیز وارد هیئت مدیره می‌شوند. لذا اطلاعات لازم و کافی (تخصص و خبرگی) پیرامون بهره‌وری نداشته و بالتبع، تصمیماتی در این راستا اتخاذ نخواهد شد.

ب. نفع نبردن سهام عدالت از عواید بهره‌وری؛

اگر نماینده‌ی سهام عدالت، در راستای ارتقاء سطح بهره‌وری انرژی شرکت سرمایه پذیر از جمله پالایشگاه، اقدامی انجام دهد و بالتبع آن، سود شرکت سرمایه پذیر مذکور افزایش یابد، عاید‌های نه نصیب سهام عدالت خواهد شد و نه نصیب نماینده‌ی سهام عدالت. لذا فرد مورد نظر انگیزه‌ای برای تصمیم‌سازی در راستای ارتقاء سطح بهره‌وری نخواهد داشت.

ت. نبود سازوکار نظارتی بر نماینده‌های سهام عدالت در هیئت مدیره‌ها توسط کانون؛ هیچ سازوکاری برای نظارت و تضمین حسن عملکرد و تصمیم‌گیری نمایندگان سهام عدالت در هیئت مدیره وجود ندارد. لذا عضو هیئت مدیره، هیچ گونه الزامی در راستای عملکرد مناسب و اتخاذ تصمیم‌هایی پیرامون بهره‌وری احساس نمی‌کند.

ث. طولانی‌تر بودن زمان توزیع سود حاصل از بهره‌وری نسبت به زمان عضویت نماینده سهام عدالت در هیئت مدیره؛ یکی دیگر از مهم‌ترین موانع عدم بهره‌وری در شرکت‌های سرمایه‌پذیر، نبود محرک‌های انگیزشی برای نماینده‌ی سهام عدالت به دلیل طولانی‌تر بودن سود دهی پروژه‌های بهره‌وری نسبت به زمان عضویت در هیئت مدیره است. در نتیجه‌ی این امر، فرد مورد نظر که عمر عضویتش در هیئت مدیره، حداکثر ۲ تا ۳ سال است، انگیزه‌ی لازم را برای اتخاذ و انجام پروژه‌های بهره‌وری نخواهد داشت.

## ۵. راه‌کارهای پیشنهادی

با توجه به مطالب ذکر شده و در راستای آزادسازی حداکثری پتانسیل‌های بهره‌وری در صنعت پالایش که حدود ۴۰ درصد در اختیار سهام عدالت است، راه‌کارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. برای استفاده از تمامی ظرفیت‌های بهره‌وری انرژی در صنعت پالایش، ابتدا باید این امکان ایجاد شود که وقفه‌های احتمالی در تولید سوخت ناشی از پروژه‌های بهره‌وری، از طریق واردات جبران شود. با این کار و در کوتاه‌ترین زمان ممکن، هم ظرفیت‌های بهره‌وری انرژی در صنعت پالایش مورد استفاده قرار خواهند گرفت و هم با دادن اجازه تأمین سوخت از طریق واردات (مشروط به ثبت و تأیید پروژه‌های بهره‌وری) به وسیله‌ی دولت، مشکلی در تأمین سوخت مورد نیاز کشور پیش نخواهد آمد.

۲. در مکانیزم فعلی عملاً هیچ‌گونه نظارتی بر عملکرد نماینده‌ی سهام عدالت وجود نداشته و فرد انتخاب شده توسط کانون، هیچ‌گونه وظیفه‌ای برای خود قائل نیست تا عملکرد خود را به جایی گزارش دهد و هیچ‌گونه اهرم فشاری وجود ندارد تا فرد مذکور را در ازاء عملکرد نامناسب در طول دوران نمایندگی مورد بازخواست قرار دهد. از طرفی هیچ‌گونه نیرو محرکه‌ای نیز در جهت افزایش انگیزه‌ی عضو هیئت مدیره در راستای عملکرد مناسب و مؤثر در راستای بهره‌وری نیز وجود ندارد. در نتیجه هیچ انگیزه‌ای در جهت عملکرد مناسب و کمک به بهره‌وری بیشتر نیز به وجود نخواهد آمد. برای بهبود عملکرد سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر و به‌خصوص سهام عدالت، ۲ راه‌کار پیشنهاد می‌شود:

۲.۱. نخست باید عملکرد نماینده‌ی سهام عدالت، مستقیم و به صورت پیوسته از طریق یک سامانه‌ی پایش آنلاین توسط اعضای مجموعه (مردم) مورد بررسی قرار گیرد تا از این طریق، فرد مذکور، خود را در مقابل مردم پاسخگو دانسته و به خاطر حفظ جایگاه خود در هیئت مدیره هم که شده، بهترین عملکرد ممکن را از خود بروز داده و بیش‌ترین تأثیر را در بهره‌وری داشته باشد.

۲.۲. با استفاده از مکانیزم‌های انگیزشی مانند اختصاص دادن بخشی از سهام شرکت سرمایه‌پذیر به نماینده‌ی سهام عدالت در هیئت مدیره، می‌توان ظرفیت‌های بهره‌وری در پالایشگاه را آزاد کرد. بدین صورت که ارزش سهام واگذاری،

از محل ارزش افزوده ایجاد شده در سهام شرکت، ناشی از افزایش بهره‌وری و بالتبع کاهش هزینه‌های جاری، آزاد شود. در این صورت، نماینده‌ی سهام عدالت، با وجود پتانسیل‌های فراوان بهره‌وری در صنعت پالایش که بعضاً با هزینه‌های اندکی به ثمر خواهد نشست، نه تنها در برابر پروژه‌های مطرح شده در هیئت مدیره در راستای ارتقاء سطح بهره‌وری مقاومت نخواهد کرد، بلکه به خاطر افزایش ارزش سهام خودش هم که شده، بیشترین تلاش خود را در راستای ارتقاء سطح بهره‌وری پالایشگاه و ارائه‌ی پیشنهادهای لازم در این زمینه، به کار خواهد بست.

## ۶. مراجع

عمرانی، ه. (۱۳۹۲). تحلیل عملکرد طرح سهام عدالت. فصل‌نامه‌ی سیاست‌های مالی و اقتصادی، ویژه‌نامه‌ی کارنامه‌ی اقتصادی دولت، ۲۴۰-۲۱۷.