

سلسله گزارش‌های نظارتی بخش تعاون (۱)؛ موضوعات و چالش‌های نظارت مجلس شورای اسلامی بر بخش تعاونی اقتصاد ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۶۲۹
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

سلسله گزارش‌های نظارتی بخش تعاون (۱)؛ موضوعات و چالش‌های نظارت مجلس شورای اسلامی بر بخش تعاونی اقتصاد ایران

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۱/۳۰

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی ، پیش‌نویس قانونی

نام دفتر:

دفتر مطالعات اجتماعی (گروه تعاون و مشارکت‌های مردمی)

تهیه و تدوین کنندگان:

معصومه ندیری، حسام عزت‌آبادی‌پور، محمدتقی ضرغام افشار

مدیر مطالعه:

محمدتقی ضرغام افشار

اظهار نظر کننده:

عرفان نورانی جداقیا (دفتر مطالعات زیربنایی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

الیاس اروانه (معاون اسبق اداره کل تعاون استان تهران)

ناظران علمی:

محمد رضا مالکی، هادی افراسیابی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

گرافیک و صفحه‌آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:

۱. نظارت پارلمانی
۲. حوزه‌های نیازمند نظارت در بخش تعاون
۳. چالش‌های نظارت پارلمانی بر بخش تعاون

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۷/۰۵



فهرست مطالب

چکیده	۶
خلاصه مدیریتی	۷
۱. مقدمه	۹
۲. پیشینه پژوهش	۱۰
۳. یافته‌های پژوهش	۱۴
۴. جمع‌بندی و پیشنهادها	۲۴
منابع و مأخذ	۲۶

فهرست جداول

جدول ۱. پژوهش‌های انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس	۱۰
جدول ۲. نهادهای ناظر بر بخش تعاونی براساس قوانین کشور	۱۱
جدول ۳. نهادها و سازمان‌هایی که می‌توانند در بخش تعاونی مورد نظارت مجلس واقع شوند	۱۸
جدول ۴. جدول ارائه پیشنهادها تقنینی	۲۵



سلسله گزارش‌های نظارتی بخش تعاون (۱)؛ موضوعات و چالش‌های نظارت مجلس شورای اسلامی بر بخش تعاونی اقتصاد ایران



از هیئت وزیران تقویت شوند،
۲. امکان دریافت گزارش‌های مردمی بر خط فراهم شود،
۳. اصلاح برخی قوانین مرتبط با حوزه تعاون در دستور کار قرار
گیرند،
۴. تا حد ممکن سازمان‌های بوروکراتیک کوچک شوند (بهینه‌سازی
و چابک کردن ابعاد سازمان‌ها).
این اقدامات، به حل و فصل نسبی مشکلات تعاون‌گران و متعاقباً
کاهش حجم بالای موارد نیازمند به نظارت منجر می‌شود. علاوه بر
این موارد، مطالعه حاضر نشان داد نظارت بر امور غیرمالی و
موضوعات عمومی‌تر در بخش تعاون که فهرست‌وار در متن ارائه
شده‌اند، می‌تواند به عنوان ابزاری برای مجلس شورای اسلامی
به منظور جهت‌دهی و تعیین خط‌مشی به منظور پویایی بخش
تعاون و ایجاد نشاط در میان تعاون‌گران مطرح شود.

نظارت بر بخش تعاونی اقتصاد ایران، با چالش‌های متعددی مواجه
است. مهم‌ترین علت این چالش‌ها، پیچیدگی‌های ساختاری و
تعدد سازمان‌های اجرایی دولتی و غیردولتی در این بخش است.
فقدان حامیان سیاسی، فقدان معیارها و روش‌های گزارش‌دهی،
مشکلات در ساختارهای نظارتی، مشکلات ناشی از ابهامات قانونی
در بخش تعاونی، فقدان یا عدم استفاده از ابزارهای نظارتی متناسب
در مواجهه با دستگاه‌های اجرایی مختلف و تعلق سایر نهادها
نظارتی در ارائه آمار، بخشی از این چالش‌های نظارتی هستند.
این در حالی است که در کشورهایی که ساختار و سازمان‌های
بوروکراتیک کمتری در بخش تعاون دارند، امر نظارت بسیار ساده
و مؤثر انجام می‌شود.
این مطالعه با بررسی ابزارها و چالش‌های موجود نشان می‌دهد که
برای کارآمدتر شدن نظارت پارلمانی بر بخش تعاون باید:
۱. ابزارهای پاسخ‌گو کردن دستگاه‌های اجرایی غیردولتی یا خارج



بیان/شرح مسئله

در مورد عملکرد نهادهای ذی‌ربط، سؤال از وزیر و استیضاح بر تمامی ذی‌ربطان (دولتی و غیردولتی) این حوزه نظارت داشته باشد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین موضوعات نظارتی در بخش تعاون:

- همسویی سیاست‌ها، قوانین و مقررات،
- حسن اجرای قوانین توسط دستگاه‌های دولتی و غیردولتی،
- کیفیت سیاستگذاری‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای حوزه تعاون در کشور،
- نحوه برآورد و تخصیص بودجه و اعتبارات حوزه تعاون،
- امور غیرمالی و عملیاتی حوزه تعاونی‌ها،
- اثربخشی عملکرد متولیان و مسئولین اجرای قوانین مرتبط،
- ساختار و فرایندهای نظارتی در حوزه تعاونی،
- نظارت بر علل تأخیر نهادهای ناظر بر بخش تعاون،
- بررسی‌ها حکایت از آن دارد که ساختار، فرایند و کیفیت نظارت در موضوعات فوق‌الذکر با چالش‌های فراوانی مواجه است که عموماً نتایج ناشی از آن را از انتفاع ساقط می‌کند.

مهم‌ترین چالش‌های نظارتی بر بخش تعاونی در ایران:

الف) چالش‌های درونی نظارت در حوزه تعاونی‌ها

۱. داشتن چند متولی و ساختار چندلایه و پیچیده بخش تعاونی در کشور؛
۲. وظایف و تکالیف موازی و بعضاً مبهم دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه‌های متعدد بخش تعاون؛
۳. قابل ارزیابی و سنجش نبودن برخی از احکام و ضوابط مربوطه، مانند اولویت دادن به تعاونی‌ها در شرایط مساوی در اجرای

انجام نظارت پارلمانی بر بخش تعاونی اقتصاد ایران از اهمیت چندگانه‌ای برخوردار است. یک مورد این است که قوانین بسیاری درباره تعاونی‌ها وجود دارد و لذا نظارت بر بخش تعاونی ایران که حتی در قانون اساسی نیز از آن یاد شده، امری ضروری و چندلایه است. علاوه بر این، دلایل اقتصادی و اجتماعی نیز به نظارت بر این بخش گسترده دلالت دارند. ۱۰ درصد از کل فرصت اشتغال کشور در دست تعاونی‌هاست. بیش از ۷۵ درصد از تولید غذای کشور توسط تعاونی‌ها صورت می‌گیرد. ۷۰ درصد از مسافران بین‌شهری را تعاونی‌های حمل‌ونقل مسافربری جابه‌جا می‌کنند. تعاونی‌های مسکن، تولیدی، تأمین نیاز تولیدکنندگان، دانش‌بنیان و ده‌ها عنوان دیگر، بخش مهمی از بدنه عمومی و مردمی اقتصاد کشور را تشکیل می‌دهند. بخشی از این تعاونی‌ها مانند تعاونی‌های فراگیر ملی، با موضوع عدالت اجتماعی نیز مرتبط هستند و در کل یکصد هزار تعاونی فعال کشور کیفیت زندگی قشر قابل توجهی از جمعیت کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین موضوعه کشور در حوزه تعاونی‌ها، «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی»، «وزارت صنایع، معادن و تجارت»، «سازمان تعاون روستایی»، «سازمان امور مالیاتی کشور»، «سازمان بازرسی کل کشور» و سایر نهادهای نظارتی کشور مکلف هستند بر عملکرد تعاونی‌ها و اتحادیه‌های آنها نظارت داشته باشند. از سوی دیگر اتحادیه‌ها، اتاق‌های تعاون استانی و کشوری نیز به‌عنوان متولیان غیردولتی بخش تعاون کشور، ناظران داخلی و مجری فرایندهای خودکنترلی در این حوزه هستند. ورای این دو، مجلس شورای اسلامی به‌موجب اصول (۷۶)،^۱ (۸۴)،^۲ (۸۸) و (۸۹)^۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، می‌تواند با سازوکارهایی نظیر تحقیق و تفحص، حق اظهار نظر

۱. اصل هفتاد و ششم: مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.

۲. اصل هشتاد و چهارم: هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید.

۳. اصل هشتاد و هشتم: در هر مورد که حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک‌ماه و در مورد وزیر بیش از ۱۰ روز به تأخیر افتاد، مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.

۴. نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیئت‌وزیران یا هر یک از وزرا را استیضاح کنند.



رفع مسائل و چالش‌های فوق‌الذکر، پیشنهادهایی به شرح ذیل ارائه می‌شود:

اهم پیشنهادهای سیاستی:

■ ایجاد ارتباط بیشتر و ساخت شبکه تعامل‌گرا و حامی بخش تعاون بین نمایندگان مجلس، دولت، دستگاه‌های اجرایی و نظارتی با هدف تسهیل امر نظارت،

■ افزایش جلسات استماع از کارشناسان بخش تعاونی، نمایندگان تشکلهای مردمی و تعاون‌گران شاخص در کمیسیون‌های تخصصی با هدف کسب اطلاعات دقیق‌تر از مسائل میدانی و اجرایی،

■ استفاده بیشتر از ابزار استماع از مسئولان که هزینه و هماهنگی کمتری به نسبت ابزارهای پرسش از وزیر و استیضاح دارد.

اهم پیشنهادهای تقنینی:

■ تصویب قوانینی برای گسترش ابزارهای نظارت آمبودزمانی در بخش تعاون و جلسات استماع از متولیان این بخش.

اصلاح آن دسته از قوانین بخش تعاونی که به سبب غیرقابل سنجش بودن، امکان نظارت بر حسن اجرای آنها دشوار است. مانند ماده (۴) قانون بخش تعاونی که دستورالعملی برای سنجش و مقایسه بین شرکتهای تعاونی و بخش خصوصی مقرر نکرده است و بنابراین نمی‌توان از مسئولان مختلف کشور درباره نحوه سنجش تعاونی‌ها توسط آنها با اطمینان عمل کرد. بهتر است چنین قوانینی یا در متن قانون و یا در یک آیین‌نامه اجرایی، شیوه عمل و ثبت گزارش را مشخص کند تا برای نظارت و یا برای شکایت تعاونی‌ها، قابل ارجاع باشد.

طرح‌های دولتی؛

۴. کم توجهی به تکلیف دستگاه‌ها در خصوص تدوین، انتشار و ارسال گزارشات عملکردی در حوزه تعاونی؛

۵. تمرکز بر نظارت‌های مالی و کم توجهی به سایر ساحت‌های نظارتی اعم از صحت عملکردی، عدم ترک فعل مسئولان و حسن اجرای احکام غیرمالی قوانین و مقررات.

ب) چالش‌های بیرونی نظارت در حوزه تعاونی‌ها

۱. تأخیر در ارائه گزارش‌های تفریغ قوانین بودجه سالیانه کل کشور؛

۲. استقلال کم دستگاه‌های ناظر و گزارش‌دهنده از دولت؛

۳. مبهم بودن معیارها و استانداردهای گزارش‌نویسی و گزارش‌دهی دولت و دستگاه‌های اجرایی؛

۴. تسلط سایر موضوعات نظارتی در مجلس شورای اسلامی و در حاشیه ماندن موضوع تعاونی در آن نهاد؛

۵. تمرکز بر ابزارهای نظارتی پرهزینه سیاسی مانند پرسش از وزیر و استیضاح در مجلس ایران و کم توجهی به ابزار کم‌حاشیه و مؤثر تحقیق و تفحص در حوزه عمل تعاونی‌ها؛

۶. عدم کفایت سازوکار کمیسیون اصل (۹۰) برای دریافت انواع گزارش‌های مردمی و کارشناسی از موارد ذکر شده؛

۷. فقدان سیستم هوشمند دریافت گزارش‌های مردمی در نهاد مجلس که بتواند این گزارش‌ها را شفاف و قابل پیگیری سازد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تعدد مشکلات و چالش‌های پیش‌روی فرایند نظارت در بخش تعاونی کشور، ضرورت ارائه راهکارهای کاربردی و اعمال اصلاحات در این حوزه را برجسته می‌کند. از این رو به‌منظور



نظارت بر دستگاه‌های اجرایی، هم‌سنگ قانونگذاری از وظایف مجلس قانونگذاری در ایران است. تحقق بخشی از کار نظارت، به ساز و کارها، رویه‌ها و ابزار نظارتی بازمی‌گردد. بخش دیگر نیز به واسطه گزارش‌های مردمی و کارشناسی تأمین و یا به کمک تحقیق و تفحص انجام می‌شود. هر قدر مجلس قانونگذاری بتواند نظارت دقیق‌تری انجام دهد، هم در پاسخ‌گو کردن و مسئولیت‌پذیری دستگاه‌های اجرایی موفق‌تر عمل می‌کند و هم امکان قانونگذاری بهتری را برای خود فراهم می‌آورد.

یکی از حوزه‌های پر اهمیت برای نظارت مجلس بخش تعاونی به‌مثابه یکی از بخش‌های اقتصادی کشور است. بخش تعاونی در ایران به سبب کثرت تعداد تعاونی‌ها - بیش از یکصد هزار - و تعدد سازمان‌های اجرایی، ساختار و بوروکراسی پیچیده‌ای پیدا کرده که امر نظارت را ضروری و در عین حال پیچیده ساخته است. این ساختارها، وظایف قانونی متعددی دارند، ارتباطات پیچیده‌ای با یکدیگر و با تعاونی‌ها برقرار کرده‌اند و سهمی از بودجه بخش تعاون را سالیانه به خود اختصاص می‌دهند. اهمیت قضیه آنجاست که نظارت دقیق می‌تواند علاوه بر ایجاد شفافیت در این حوزه‌ها، به کسب اعتماد اجتماعی و بهبود عملکرد بخش تعاون بینجامد.

اهمیت دیگر نظارت بر بخش تعاون، نقش مهمی است که این حوزه در اقتصاد ایران دارد. هرگونه اختلال در آن می‌تواند در زنجیره اقتصاد کشور ایجاد مشکل کند. برای مثال تولید ۷۵ درصد محصولات کشاورزی و جابه‌جایی بیش از ۷۰ درصد مسافران بین شهری برعهده تعاونی‌هاست [۱]. ۱۰ درصد مشاغل کشور در بخش تعاونی هستند [۲] و طبق برخی احتمالات کارشناسی سهم بخش تعاونی می‌تواند رقمی بین ۶ تا ۸ درصد از کل اقتصاد ایران باشد.

به موارد ذکر شده باید این را هم افزود که بخشی از مسائل این حوزه در متون قانونی حل و فصل نشده و به آیین‌نامه‌های اجرایی محول شده که در نگارش و تصویب آنها بعضاً اختلاف منابع و قدرت نهاد‌های ذی‌ربط و ذینفع دخیل بوده، امری که به مشکلاتی در اجرا دامن زده است. همه این موارد نشان می‌دهد که بخش تعاونی به نظارت‌های گسترده‌ای نیاز دارد.

سلسله گزارش‌های نظارتی در بخش تعاون در پی این هستند که به صورت خاص دو مورد را پیگیری کنند:

اول؛ کشف چالش‌های موجود در حوزه نظارت بر بخش تعاون به همراه پیشنهاد یک سازوکار اجرایی بهینه با توجه به ادبیات و تجربیات روز دنیا،

دوم؛ بررسی و ارائه موضوعات مختلف نیازمند به نظارت مجلس قانونگذاری در حوزه تعاون. موضوعاتی مانند: ارزیابی اجرای قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی، ارزیابی اجرای احکام بودجه‌ای بخش تعاون، ارزیابی عملکرد اعتبارات بودجه‌ای و حمایتی بخش تعاون، ارزیابی صدور مجوزها در بخش تعاون، ارزیابی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی، ارزیابی پیامدهای اجرا یا عدم اجرای برخی قوانین مرتبط با بخش تعاون. گزارش حاضر به‌عنوان نخستین گزارش به موضوع نقایص موجود در حوزه نظارت بر بخش تعاون و پیشنهاد یک سازوکار اجرایی اختصاص دارد و البته موضوعات مرتبطی که در متن به آنها اشاره شده است.

در مراحل انجام و نگارش این شماره از گزارش، روش کتابخانه‌ای و اسنادی، استفاده شده، اما در مرحله مقدماتی پژوهش یعنی مرحله اکتشافی، از صاحب‌نظران و فعالان مختلف بخش تعاون نظر خواهی و مصاحبه‌های باز گرفته شده است.

در خصوص منابع اطلاعاتی این شماره نیز باید گفت از منابعی همچون قوانین موجود، گزارش‌های بین‌المللی که توسط اتحادیه بین‌المللی تعاونی تهیه شده و نیز پژوهش‌های صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس استفاده شده است.



۲. پیشینه پژوهش



پژوهشی به نظارت بر بخش تعاونی متمرکز نبوده است. شاید گمان برود که صرف پرداختن به موضوع نظارت پارلمانی، ابعاد و ابزارهای آن بسندگی کافی برای نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی را داراست، اما مسئله این است که موضوعات مختلف، ابعاد، ساختارهای سازمانی و مسائل ویژه خود را دارند که برخی ابزارها یا راهکارها می‌تواند در آنها بسیار مؤثر باشد و برخی دیگر کارآمدی چندانی در آن نخواهند داشت. بر همین اساس در این گزارش تلاش می‌شود ضمن بهره‌گیری از پژوهش‌هایی که به صورت کلی موضوع نظارت پارلمانی را تشریح کرده‌اند، از پژوهش‌هایی که به نظارت در بخش تعاونی نیز مرتبط هستند کمک گرفته شود.

در این قسمت ابتدا پژوهش‌ها، کتب و مقالات مرتبط با موضوع نظارت پارلمانی به طور عام و نظارت بر بخش تعاون که به طور خاص مورد استفاده این پژوهش قرار گرفته‌اند، آورده شده و در جدول (۱) به صورت خلاصه ارائه خواهد شد. بعد از یک مرور نظری بر ادبیات نظارت پارلمانی، ابزارها و حوزه‌های آن، در قسمت سوم از این فصل، قوانین مرتبط با نظارت مجلس و سایر نهادهای نظارتی بر بخش تعاونی به کمک داده‌های جدول (۳) ارائه و تحلیل خواهند شد.

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

در میان گزارش‌های نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس، چند پژوهش مرتبط با موضوع نظارت پارلمانی وجود دارد، اما هیچ

جدول ۱. پژوهش‌های انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	نهادهای و سازوکارهای حکمرانی در چین	۱۴۰۳	۱۹۸۱۱	دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس	این گزارش به انواع نظارت‌های عمودی و افقی در جمهوری خلق چین پرداخته که برخی نکات آن در خصوص آموذمان کمیسیون ملی چین در بخش پیشنهادها استفاده شده است.
۲	نظارت پارلمانی بر دستگاه‌های اجرایی: ابزار و رویه‌ها	۱۴۰۲	۱۸۹۶۶	مطالعات حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس	این گزارش به تعریف و مفهوم نظارت پارلمانی، ابعاد، ابزارها و رویه‌های آن پرداخته و در بخش پایانی گزارش، توصیه‌ها و مدل تلفیقی را ارائه داده که در گزارش پیش‌رو تا حدودی از این الگو کمک گرفته شده است.
۳	جلسات استماع پارلمانی؛ بررسی تجربه برخی کشورها	۱۴۰۰	۱۷۵۹۳	مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس	در این گزارش به استفاده‌های متفاوت از ابزار استماع برای نظارت و شنیدن نظرات کارشناسی، مردمی و دولتی در کشورهای مختلف براساس قوانین آنها پرداخته شده است. از این گزارش برای پیشنهاد دادن ابزار استماع برای نظارت بر بخش اجرایی غیردولتی بخش تعاونی اقتصاد ایران استفاده شده است.
۴	مطالعه پارلمانی تطبیقی در فرایند طرح سؤال	۱۳۹۴	۱۴۲۸۷	مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس	در این گزارش، ابزار پرسش از وزیران و رئیس‌جمهور در چند کشور دنیا با ایران مقایسه شده است.
۵	نظارت پارلمان بر قوه مجریه (۱)	۱۳۹۲	۱۳۴۰۴	مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس	در این گزارش به ابزارها، روندها و رویه‌های نظارت پارلمانی در تاریخ معاصر ایران پرداخته شده است.
۶	نظارت پارلمان بر قوه مجریه (۲)	۱۳۹۲	۱۳۵۰۶	مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس	در این گزارش، ابزارهای نظارت پارلمانی در چند کشور از جمله ایران، انگلستان، آمریکا، فرانسه، ایتالیا و آلمان مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

از میان پژوهش‌های غیرفارسی دو دسته پژوهش و منبع علمی مورد استفاده این گزارش قرار گرفته‌اند. یک دسته مرتبط با مفهوم نظارت پارلمانی هستند که مهم‌ترین آنها برای گزارش حاضر، مطالعه تطبیقی جامعی است در خصوص ابزارهای نظارت پارلمانی ۸۸ کشور دنیا. این پژوهش تطبیقی توسط یاماموتو هیرونوری^۱ در سال ۲۰۰۷ صورت گرفته است [۸]. دسته دیگر گزارش‌های بین‌المللی یا اسناد قانونی کشورهای مختلف با موضوع نظارت پارلمانی بر فعالیت تعاونی‌هاست که در بخش مرور تجربه سایر کشورها آورده شده است.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

در این قسمت به کمک جدول (۲)، ابتدا یک نمای کلی از قوانین مرتبط با امر نظارت در کشور از جمله نهادها و وظایف نظارتی آنها بر بخش تعاون ارائه می‌شود و سپس به مرور مختصر این قوانین پرداخته خواهد شد. این کار کمک می‌کند تا در فصل بعد برای بیان مشکلات ساختاری و قانونی نظارت بر بخش تعاونی، دید بازتری نسبت به وضعیت قوانین و اثر آنها داشته باشیم. همچنین این موشکافی کمک می‌کند تا کارآمدی و ناکارآمدی ابزارهای متفاوت در نسبت با قوانین آشکار شود.

در بخش‌هایی از کتاب «بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران» (۱۳۸۹) نوشته بهروز هادی زنوز، به شیوه‌های ارزیابی و نظارت برنامه‌های توسعه در تاریخ ایران اشاره می‌کند، گرچه نظارت پارلمانی در آن موضوع اصلی نیست [۳].

احسان خاندوزی (۱۳۸۹) در مقاله «ارزیابی شیوه برنامه‌ریزی توسعه در ایران از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۸» به صورت مختصر به ضعف امر نظارت بر برنامه در ایران پرداخته است [۴]. در مقاله‌ای دیگر نیز گرجی و شفیعی سردشت، به «کژتابی مفهوم نظارت در نظام حقوقی ایران» پرداخته‌اند [۵].

در این پژوهش‌ها و نمونه‌های مشابه دیگر به صورت مشخص بر موضوع نظارت پارلمانی در ایران پرداخته نشده و تنها در قسمت‌هایی از آنها به طور مختصر به مشکلات ساختار نظارت در ایران به طور کل اشاره شده است. دو مقاله دیگر با موضوع آمبودزمان نیز در این گزارش مورد استفاده قرار گرفته است. یکی توسط سعیدی‌نژاد و همکارانش در سال (۱۴۰۰) با موضوع نهادهای مشابه آمبودزمان در ایران [۶] است و دیگری بررسی نهاد آمبودزمان با قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور بوده که توسط جعفر براتی و بیژن عباسی در سال ۱۴۰۰ صورت گرفته است [۷].

جدول ۲. نهادهای ناظر بر بخش تعاونی براساس قوانین کشور

ردیف	عنوان و ماده قانونی	سال تصویب	تصویب‌کننده	نهاد نظارتی تعیین شده	وظایف محوله
۱	اصل (۵۵) قانون اساسی	۱۳۵۸	همه‌پرسی / مجلس خبرگان	دیوان محاسبات کشور	تفریغ بودجه تعاون و ارائه به مجلس
۲	اصول (۷۶)، (۹۰) و (۱۸۹) قانون اساسی	۱۳۵۸	همه‌پرسی / مجلس خبرگان	مجلس شورای اسلامی	رسیدگی به شکایات مردمی وارده از کلیت رفتاری قوای سه‌گانه (اصل ۹۰)، نظارت بر کلیه امور کشور.
۳	اصل (۱۱۰) قانون اساسی، بند «۲»	۱۳۵۸	همه‌پرسی / مجلس خبرگان	رهبری	نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.
۴	اصل (۱۳۴) قانون اساسی	۱۳۵۸	همه‌پرسی / مجلس خبرگان	رئیس‌جمهور	نظارت بر هیئت‌وزیران
۵	اصل (۱۵۶) قانون اساسی، بند «۳» و اصل (۱۷۴) براساس اصل (۱۵۶)	۱۳۵۸	همه‌پرسی / مجلس خبرگان	قوه قضائیه سازمان بازرسی کل کشور	حسن اجرای قوانین نظارت مستمر بر مجموعه سازمان‌های اداری و کشف معضلات بخش‌های اقتصادی و ... به ملاحظه و یا به درخواست برخی از مقامات کشور
۶	اصل (۱۶۱) قانون اساسی	۱۳۵۸	همه‌پرسی / مجلس خبرگان	دیوان عالی کشور	نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم

1. Hironori Yamamoto



ردیف	عنوان و ماده قانونی	سال تصویب	تصویب‌کننده	نهاد نظارتی تعیین شده	وظایف محوله
۷	آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی	۱۳۵۹ یا اصلاحات بعدی	مجلس شورای اسلامی	کمیسیون اصل (۹۰)	<ul style="list-style-type: none"> - بررسی طرز کار قوای مجریه و قضائیه و مجلس براساس برنامه‌های مدون سالیانه و مصوب کمیسیون، - رسیدگی به شکایت‌های مربوط به طرز کار مجلس، قوای مجریه و قضائیه. - مطالبه پاسخ کافی از مجلس، قوای مجریه و قضائیه، - ارائه و اعلام نتیجه رسیدگی کمیسیون به اشخاص ذی‌نفع، - اعلام نتیجه رسیدگی کمیسیون به عموم در مواردی که مربوطه به عموم باشد، - ارائه و اعلام نتیجه رسیدگی کمیسیون به مجلس در مورد گزارش‌های قرائت شده کمیسیون‌های تخصصی از تریبون مجلس حسب تقاضای آن کمیسیون، - مکاتبه با قوای سه‌گانه، وزارتخانه‌ها، ادارات، بنیادها، نهادهای انقلابی، شرکت‌های دولتی و مؤسساتی که به نحوی از انحا به یکی از قوای یادشده مرتبط می‌باشند و نیز مراجعه به آنها، - اعلام تخلف مسئولین دستگاه‌ها (در عدم پاسخ‌گویی به کمیسیون یا عدم پاسخ صحیح به آن یا عدم اجابت دعوت‌های مربوطه) به مراجع صالحه قضایی جهت پیگیری و اعمال مجازات‌های قانونی، - اعزام بازرس یا بازرسان جهت انجام تحقیق و بررسی شکایات، - اعلام تخلف عملی دستگاه‌ها به مراجع صالحه قضایی برای رسیدگی خارج از نوبت، - اقدام قانونی نسبت به گزارش نهایی تحقیق و تفحص‌ها، - ارائه گزارش‌هایی که مربوط به عموم باشد به هیئت‌رئیس مجلس و قرائت آن در جلسه علنی مجلس، - تقاضای انجام بازرسی فوق‌العاده از سازمان بازرسی کل کشور، - عضویت دو نفر از اعضای کمیسیون در هیئت مرکزی نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری (به انتخاب مجلس شورای اسلامی).
۸	قانون برنامه و بودجه، ماده (۵) بند «۶»، مواد (۳۰)، (۳۴)، (۳۵)، (۳۸)	۱۳۵۱	مجلس شورای اسلامی	سازمان برنامه و بودجه کشور و کمیته تخصیص اعتبار به ریاست رئیس سازمان برنامه و بودجه موضوع ماده (۳۰)	نظارت بر پیشرفت برنامه‌ها و طرح‌ها و تخصیص بودجه براساس گزارش پیشرفت بر مبنای بودجه‌های مصوب. و نظارت بر تخصیص و عملکرد بودجه‌های سنواتی.
۹	قانون تشکیل سازمان حسابرسی	۱۳۶۶	مجلس شورای اسلامی	سازمان حسابرسی وزارت امور اقتصادی و دارایی ایران	حسابرسی و نظارت بر دستگاه‌های منطبق با اصول (۴۴) و (۴۵) قانون اساسی.
۱۰	قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، مواد (۶۵)، (۵۷) و ماده (۵۹) بند «الف»	۱۳۷۰ یا اصلاحات بعدی	مجلس شورای اسلامی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	<ul style="list-style-type: none"> - نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به بخش تعاون، - نظارت بر تأسیس اتحادیه‌ها و اتاق تعاون، - نظارت بر تشکیل و انحلال تعاونی‌ها.
۱۱	قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مواد (۳۸) و (۶۸) و ماده (۵۷) بند «۳»	۱۳۷۰ یا اصلاحات بعدی	مجلس شورای اسلامی	اتاق تعاون ایران	<ul style="list-style-type: none"> - نظارت بر کلیه مراحل انتخابات شرکت‌ها، اتحادیه‌ها و اتاق‌های تعاونی، - بررسی صلاحیت داوطلبین، - بررسی اعتراض‌ها.

ردیف	عنوان و ماده قانونی	سال تصویب	تصویب‌کننده	نهاد نظارتی تعیین شده	وظایف محوله
۱۲	قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران ماده (۵۷) بند «۳»	۱۳۷۰ با اصلاحات بعدی	مجلس شورای اسلامی	اتحادیه‌های تعاونی	حل اختلاف و داوری در محدوده تعاونی‌ها
۱۳	قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران	۱۳۷۰ با اصلاحات بعدی	مجلس شورای اسلامی	هیئت بازرسی مؤسسات تعاونی‌ها	نظارت بر همه امور شرکت تعاونی
۱۴	قانون مستثنا شدن سازمان مرکزی تعاون روستایی از شمول قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران	۱۳۷۰	مجلس شورای اسلامی	سازمان مرکزی تعاون روستایی	نظارت بر همه امور تعاونی‌های روستایی

مأخذ: همان.

کند. درحالی که یکی از مهم‌ترین اهداف نظارتی ایجاد اعتماد اجتماعی برای حاکمیت است. چهارم؛ به جز اصل (۹۰) قانون اساسی، در سایر قوانین نظارتی، به گزارش‌های مردمی توجه خاصی نشده و نظارت بر بخش تعاون هم به تبع دچار این کاستی است. پنجم؛ در برخی موارد نهادهای نظارتی بر بخش تعاون یا مبهم هستند یا کارشان هم‌پوشانی دارد. به عنوان یک نمونه بارز در این مورد می‌توان به «سازمان مرکزی تعاون روستایی» به عنوان نهاد نظارتی بر تعاونی‌های بخش کشاورزی اشاره کرد. مطابق با ماده واحد «قانون مستثنا شدن سازمان مرکزی تعاون روستایی از شمول قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۲۴» و همچنین تفسیر قانونی ارائه شده در ارتباط با قانون مذکور، سازمان مرکزی تعاون روستایی مسئول تمامی تشکلهای بخش کشاورزی شناخته شده است. با وجود این، همچنان می‌توان از طریق نهادهایی همچون وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تشکلی از جنس تعاونی را در حوزه کشاورزی به ثبت رساند. این موضوع مدیریت کلان تعاونی‌های بخش کشاورزی و روابط حاکم بر آنها را پیچیده و مشکل ساخته است.

نکات مهم درخصوص قوانین نظارتی اول؛ اکثر قوانین، خصوصاً قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، موضوع نظارت بر بخش تعاونی را مرتبط با امور مالی طرح کرده‌اند. قوانین کمتری به نظارت بر امور غیرمالی در حوزه تعاونی پرداخته‌اند که از آن میان می‌توان به مواردی همچون نظارت بر جلسات تعاونی‌ها و تعیین هیئت‌مدیره یا مجامع عمومی اشاره داشت. دوم؛ اکثر سازمان‌های نظارتی موظف بر نظارت‌های مالی و حسابرسی هستند و تنها نهادی که می‌تواند نظارت‌ها و پایش و ارزیابی کیفی از بخش تعاونی داشته باشد صرفاً وزارت تعاون و مجلس شورای اسلامی است. سوم؛ برخی از ابزارهای نظارتی مجلس و سایر نهادها، امکان نظارت بر چگونگی عملکرد سازمان‌های غیردولتی بخش تعاونی را ندارند. برای مثال بررسی و نظارت بر رابطه بین تعاونی‌ها، اتحادیه‌ها و اتاق تعاون یا حتی سازوکارهای داخلی اتاق تعاون مرکزی و نسبت آن با سایر اتاق‌های استانی، که موضوع مهمی در میان تعاون‌گران است، به سادگی با ابزارها و قوانین موجود قابل بررسی نیست. اینکه قانون، خود اتاق تعاون را ملزم به ارائه گزارش از عملکرد خود به وزارت تعاون و مجلس کرده است نمی‌تواند به اندازه کافی اعتماد عمومی و تعاون‌گران را تأمین



یک وزیر یا مسئول اجرایی دولتی گرفته تا دریافت گزارش‌ها و شکایت‌های مردمی. در مجالس دنیا با ابزار استماع در کمیسیون‌های تخصصی یا جلسه علنی مجالس اطلاعات دقیقی به نمایندگان ارائه می‌شود. در ایران، کمیسیون اصل (۹۰) تا حدودی همین کار را انجام می‌دهد، اما موضوع آن صرفاً شکایت مردم از عملکرد عمومی قوای سه‌گانه است. ■ استماع به دلیل اینکه امکان پرسش و دریافت گزارش از مسئولان غیردولتی را نیز انجام می‌دهد، درخصوص یکی از مشکلات بخش تعاون که نظارت بر سازمان‌های غیر دولتی است، بسیار کمک‌کننده بوده، اما متأسفانه تاکنون از آن استفاده نشده است).

■ ارائه پیشنهاد به دولت [۱۱] (این مورد هم می‌تواند به نوعی ابزار نظارتی پیشینی و در حین انجام برشمرده شود که با توجه به ساختار ویژه بخش تعاون در ایران بسیار راهگشا است و قدرت جهت بخشی زیادی دارد، اما این مورد نیز متأسفانه تا کنون مغفول مانده است)،

■ احضار وزیر و رئیس‌جمهور برای حضور در صحن و ارائه گزارش،

■ انتخاب و گماشتن نمایندگان ناظر در مجامع و شوراها [۱۲]،
■ انتخاب گزارشگر ویژه توسط نمایندگان مجلس (بازرس پارلمانی)،

■ تحقیق و تفحص،

■ اعلام جرم در دادگاه‌های ویژه که در برخی کشورها مانند آلمان این اعلام جرم به دادگاه ویژه قانون اساسی توسط کمیسیون‌های تحقیق و تفحص صورت می‌گیرد [۱۳]،

نهادهای دادآور^۱ [۱۴] (گرچه برخی بر این باور هستند که کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی به نوعی یک نهاد آمبودزمان است، اما رسیدگی به شکایات مردمی از سه قوه (مسئولان رسمی یک کشور) تنها شکل کلاسیک آمبودزمان‌هاست و امروزه اشکال و کارکردهای مختلفی یافته است. یک نمونه رایج این است که نهاد آمبودزمانی به شکایاتی رسیدگی کند که طبق قوانین جاری نیستند، اما با انصاف

مجلس شورای اسلامی صورت گرفته است. در اینجا صرفاً برای روشن کردن مفاهیم اساسی پژوهش، روشن کردن دیدگاه آن و به دست آوردن ابزار و مؤلفه‌های مناسب جهت سنجش قوانین مرتبط با امر نظارت پارلمانی مرور مختصری صورت گرفته است. همچنین این بخش کمک می‌کند در قسمت بررسی چالش‌های نظارتی و تعیین حوزه‌های نظارتی بخش تعاون به انضمام بخش ارائه پیشنهادات رویکرد متقن‌تری در پیش گرفته شود.

۱-۳. تعریف نظارت پارلمانی

تعریف مشهور نظارت پارلمانی «بررسی، دیده‌بانی و نظارت بر سازمان‌های دولتی و عمومی و اجرای خط مشی‌ها و قوانین» [۹] است. ارزیابی، پایش، سنجش و کنترل اجرا یا عدم اجرای قوانین و نیز عملکرد قوه مجریه نیز در تعاریف دیگر مورد تأکید قرار گرفته است [۱۰].

۲-۳. رویکرد نظارت پارلمانی

به‌طور خلاصه و ساده می‌توان گفت نظارت پارلمانی به‌مثابه یک سازوکار صرفاً کنترلی پی گرفته می‌شود که در ادامه تطبیق نعل‌به‌نعل امور اجرایی با قانون اساسی یا قانون مصوب دیگری باشد.

۳-۳. ابزارها و ظرفیت‌های نظارت پارلمانی

پارلمان کشورهای مختلف، ابزارهای متفاوتی را حسب قانون در اختیار دارند و باز هرکدام قدرت به‌کارگیری و ضمانت اجرایی متفاوتی نسبت به سایرین دارند. این ابزارها شامل این موارد هستند:

■ پرسش از وزرا و رئیس‌جمهور،

■ استیضاح وزرا و رئیس‌جمهور،

■ تذکر به وزرا و رئیس‌جمهور،

■ استماع (استماع از ابزارهایی است که در قبال طیف وسیعی از موضوعات و حوزه‌ها قابل استفاده است. از استماع گزارش

تعاون در این است که به‌هنگام بررسی و تحلیل ابزارهای مورد استفاده در کشور می‌توان از امکان بهره‌مندی از هر یک از این ابزارها، میزان کارآمدی و کاستی‌های احتمالی در هر موضوع به‌طور جداگانه صحبت کرد تا بتوان به یک دید روشن و الگوی مناسب برای نظارت بر حوزه تعاون دست یافت و دانست که در هر حیطه بهترین ابزار نظارتی برای مجلس کدام است.

طبق قوانین بخش تعاون و وظیفه نظارت بر تعاونی‌ها برعهده بازرسان خود تعاونی، بازرسان اتحادیه‌های تعاونی، اتاق تعاون و وزارت تعاون و منطقیاً و طبق وظایف مجلس، نظارت بر تخطی‌های قانونی تمام این سازمان و متولیان بخش تعاون برعهده نمایندگان مجلس نهاده شده، اما آنچه در اینجا لازم است مورد تذکر واقع شود این نکته است که حیطه‌های نظارت مجلس بر سازمان‌های اجرایی و اداری بخش تعاون وفق صراحت قانون «بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» عموماً مسائل مالی عنوان شده و به موضوعات دیگر کمتر پرداخته شده است. در این قسمت حسب ادبیات علمی، تجارب سایر کشورها و نظر برخی فعالان تعاونی، تلاش شده است ضمن مشخص کردن حوزه‌های مختلف قابل نظارت، مطالبی نیز در مورد کیفیت، رویه و هدف نظارت در هر حوزه، مبتنی بر نیازهای جاری کشور در بخش تعاون آورده شود.

۱-۴-۳. حوزه‌های مالی: هدف اصلی در نظارت مالی معمولاً پیشگیری از فساد است، اما نظارت مالی می‌تواند اهداف دیگری هم داشته باشد. نظارت مالی، می‌تواند به نمایندگان مجلس کمک کند تا دید روشن‌تری از حرکت پول و اعتبار در بخش تعاون به دست آورند، چراکه میزان و چگونگی تخصیص‌های مالی و اعتباری می‌تواند بخش تعاون را در جهت خاصی رشد دهد یا مانع از رشد و بهره‌وری آن بشود. از آنجاکه معمولاً نهادها و ساختارهای متعددی در ایران نظارت‌های مالی متعارف را انجام می‌دهند، انجام نظارت‌های مالی از جهات دیگر مانند رصد حرکت و پیامد جریان اعتبارات این بخش می‌تواند یکی از کارویژه‌های مجلس قانونگذاری باشد.

برای مثال در سال ۲۰۲۳ در هند، یک نظارت پایشی نشان داد که حرکت عمده اعتبارات بخش تعاون به سمت

یا عدالت اداری و اجرایی در تناقض هستند. آمبودزمان‌ها به‌خصوص از آنجاکه امکان گفتگو و هم‌جهت شدن را به‌جای محاکمات قضایی در پیش دارند - چون اساساً موضوع آنها ممکن است به مسائل قضایی مربوط نباشد- بنابراین به گسترش ارتباطات انسانی در اداره کشور و هم‌آیی نیروهای مختلف مردمی و حکومتی منجر می‌شود).

در این قسمت بنا نیست ادبیات نظری نظارت پارلمانی به‌طور کامل و مفصل آورده شود. این مهم در گزارش‌های متعددی در مرکز پژوهش‌های

هر کدام از این ابزارها، کارکرد و هدف جداگانه‌ای دارند. برای مثال برخی مانند پرسش و استیضاح کابینه صرفاً برای نظارت و ارزیابی دولت و دستگاه‌های اجرایی آن کارآمدی دارند، اما درباره دستگاه‌های اجرایی غیردولتی به‌طور مستقیم قابل استفاده نیستند. برخی دیگر از ابزارها مانند استماع، تحقیق و تفحص و گماشتن بازرسان برای جمع‌آوری اطلاعات مفید هستند. ارائه پیشنهاد و پرسش‌های هدفمند نیز می‌توانند در راستای اهداف خط‌مشی‌گذاری و هدایت دستگاه اجرایی دولت استفاده شوند. نکته دیگر درخصوص ابزارهای نظارتی نام‌برده این است که اغلب این موارد، ابزارهای پسینی یا در حین اجرا هستند، درحالی‌که وضع کردن یک قانون می‌تواند نظارت پیشینی تلقی شود.

ظرفیت‌هایی همچون کمیسیون‌های تخصصی، گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس و سایر گزارش‌های کارشناسی قابل استناد، کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی نیز در ایران از ظرفیت‌های ویژه نظارتی محسوب می‌شوند.

برخی کشورها از ابزارها یا ظرفیت‌های خلاقانه دیگری نیز استفاده می‌کنند که می‌توانند در ایران نیز عملیاتی شوند. برای نمونه در برخی از کشورها، روز یا هفته‌های خاصی در یک فصل برای پرسش نمایندگان از مسئولان اجرایی یک حوزه خاص تعیین شده است. به این ترتیب هم نمایندگان مجبور به پایش و نظارت مستمر در حوزه تخصصی خود هستند و هم مسئولان می‌دانند در یک تقویم نظارتی مستمر قرار دارند. این رویه درنهایت به ارتقای بهبود عملکردها و اعتماد عمومی منجر می‌شود [۱۵].

۳-۴. حیطه‌ها و موضوعات نیازمند به نظارت بیشتر در بخش تعاونی^۱
اهمیت پرداختن به حیطه‌ها و موضوعات نیازمند به نظارت در بخش

۱. شایان ذکر است همان‌طور که در مقدمه این گزارش آمده است در شماره‌های بعدی این سلسله گزارش‌های نظارتی، موارد نام‌برده به‌صورت گزارش‌های جداگانه با اسناد و آمار تهیه و ارائه خواهند شد. هدف اصلی این سند، نشان دادن مشکلات حوزه نظارت پارلمانی در بخش تعاونی و پیشنهاد ابزارها و راهکارها و الگوهای مناسب برای رفع این موانع نظارتی است.



ساختارهای سازمانی و بوروکراتیک این بخش بوده است و تعاونی‌ها دریافت‌کننده سهم بزرگ‌تر اعتبارات تخصیص یافته نبوده‌اند؛ نه به صورت مستقیم و نه به صورت غیرمستقیم. نتایج این پژوهش سبب شد ساختار بودجه تعاونی در ۲۰۲۴ به سمت تعاونی‌ها سوق داده شود و با تمهیداتی، منابع مالی سازمان‌های متولی تعاونی در هند بتوانند بودجه نهایی خود را در ازای دریافت خدمات با کیفیت‌تر از تعاونی‌ها دریافت کنند [۱۶]. نکته حائز اهمیت این است که چنین نظارتی مبتنی بر ابزار دریافت گزارش مردمی و گزارش کارشناسی صورت گرفت که در آن نظارت بر حوزه مالی اهداف و محاسباتی فراتر از شفافیت مالی داشتند. فرضاً می‌توان درخصوص برخی سازمان‌ها این موضوع را در دستور کار یک نهاد نظارت مالی قرار داد که مشخص کند که در یک دهه گذشته بودجه دریافتی‌شان بیشتر به ارائه خدمات به تعاونی‌ها اختصاص یافته است یا توسعه‌های فیزیکی و ساختمانی و امثال آن. شاید چنین نظارتی بتواند کمک کند روال ارائه خدمات در آن سازمان به نحوی تغییر یابد که سازمان از هزینه‌های گزاف نگهداری و ساخت ابنیه و وسایل اداری خلاصی یابد مانند برخط کردن الگوی ارائه خدمات. واضح است چنین نظارتی با نهادهای نظارت مالی متداول انجام‌پذیر نیست و به سازوکار دیگری نیاز دارد. در فصل چهارم این گزارش، قسمت بررسی چالش‌های نظارت بر بخش تعاون در ایران این موارد به‌طور مفصل‌تری بررسی خواهند شد.

۲-۴-۳. نظارت بر موضوعات عمومی بخش تعاونی: منظور از موضوعات عام بخش تعاون در این گزارش، موضوعاتی است که به‌طور عمومی می‌تواند به تمام فعالیت‌های اقتصادی کشور تعلق گیرد. نظارت بر این موضوعات چند فایده دارد. مهم‌ترین‌شان این است که نظارت مجلس را به نیروی جهت‌دهی به بخش تعاونی در میدان اقتصاد و توسعه کشور تبدیل می‌کند. این جهت‌دهی می‌تواند بخش‌های مختلف اقتصادی را با هم، با مسائل جاری هماهنگ سازد و سبب هم‌گرایی بیشتر اجزای مختلف محیط تعاونی شود. همین امر می‌تواند با ایجاد احساس سودمند بودن، به‌روز و مهم بودن در فعالان بخش تعاون، نشاط و بهره‌وری این بخش را افزایش دهد و بخش تعاونی را از مهجور بودن درآورد. همچنین به میزان زیادی از هدررفت نیروهای مختلف در بخش تعاون جلوگیری کند و حتی می‌تواند سبب اتصال بخش‌های علمی و فناوری کشور با

این بخش از اقتصاد شود. برای مثال نظارت بر سیاست‌ها و عملکردهای دولت در هدایت تعاونی‌های کشاورزی به سمت استفاده از دستاوردهای دانش‌بنیان در این حوزه اثر مستقیمی بر ارتقای کیفیت و امنیت غذایی در ایران خواهد داشت و ارتباط بین نهادهای دانشگاهی و پژوهشی را با بخش تعاون برقرار می‌سازد. نمونه‌های دیگر از این دست می‌تواند شامل این موارد باشد: نظارت‌هایی مبتنی بر اهداف اقتصاد ملی، توسعه پایدار، مسائل زیست‌محیطی، صادرات، صنایع دستی و همکاری نهادهای توسعه محلی با تعاونی‌های بومی، روابط کارفرما و کارگر، پایش شاخص‌های اقتصادی مانند شاخص محیط کسب‌وکار، پایش میزان و دلیل انحلال تعاونی‌ها و... واضح است در این بخش استماع نظرات تعاون‌گران و کارشناسان می‌تواند دید بهتری درخصوص مشکلات این حوزه برای نمایندگان فراهم آورد و پرسش از دستگاه‌های اجرایی دولتی نیز می‌تواند به‌عنوان یک نیروی جهت بخش به سیاست‌های دولت عمل کند. درخصوص دستگاه‌های اجرایی غیردولتی مستقل که چه به‌صورت مستقیم و چه به‌صورت غیرمستقیم بر بخش تعاون اثر دارند واضح است ابزار استیضاح یا پرسش نمی‌تواند در این مورد کارساز باشد و باید به ابزار و شیوه‌های نظارتی خلاقانه‌تری اندیشید. باین‌حال می‌بینیم گاهی نظارت بر حوزه‌هایی که مانند نظارت‌های مالی و اجراء، عدم اجرای قانون خیلی متداول نیستند و در نگاه اول ضروری به نظر نمی‌رسند تا چه حد می‌تواند مهم بوده و به‌سبب پیامدهای مثبت آن، نیرو و انگیزه فراوانی برای رفع سایر مشکلات بخش تعاون ایجاد کند. از دیگر موضوعات عام می‌توان به این موارد مهم اشاره داشت؛ آموزش‌های تخصصی در بخش تعاون مانند بازاریابی، آشنایی دانشجویان و دانش‌آموزان با تعاونی‌ها، رصد استفاده از فناوری‌های موسوم به های‌تک در بخش تعاونی‌های مسکن، نظارت بر نحوه تخصیص و نتایج حمایت‌های مختلف از بخش تعاون، نظارت بر مشکلات صادراتی تعاونی‌ها، نظارت بر کیفیت و دستاوردهای نمایشگاه‌های داخلی و خارجی، نظارت بر قیمت‌گذاری محصولات تعاونی‌ها که دست‌کم در بخش کشاورزی اثر مستقیمی با معیشت عموم مردم دارد، نظارت بر میزان پذیرش تعاونی‌های حوزه درمان در ساختار درمانی کشور که ارتباط مستقیمی با کاستن از هزینه‌های درمان و عدالت اجتماعی دارد.

این جغرافیای نابرابر ساختاری، بی‌شک بازتاب‌های خود را در امور مختلف برجای می‌گذارد. نگارش مفاد آیین‌نامه‌ها و از آن مهم‌تر نحوه اجرای آن در دستگاه‌های اجرایی بسیار مهم است و می‌تواند از گسترش نارضایتی در روال‌های اداری و اجرایی پیشگیری کند.

۳-۴-۵. نظارت ویژه بر عملکرد بخش تعاونی در نسبت با سیاست‌های کلی نظام: یکی از فعالیت‌های نظارتی که می‌تواند در کنار نظارت بر حسن اجرای قوانین، به بالا بردن بهره‌وری بخش تعاون کمک کند، نظارت بر موضوعات، قوانین و عملکردهای سازمان‌های متولی بخش تعاون است تا مشخص شود چگونه بخش تعاون را در مدار اقتصاد ملی و منافع اقتصادی کشور قرار می‌دهند. این کار، اگر در یک تقویم مستمر صورت بگیرد پیامدهای دیگری هم دارد. از جمله اینکه بخش تعاونی را از مهجور بودن درمی‌آورد، موجب هدفمندی و ایجاد جهت در حرکت این بخش می‌شود، فضای عمومی کشور را بیشتر متوجه سیاست‌های اقتصاد ملی می‌کند، ایجاد انگیزه و خلاقیت در بخش‌های مختلف با رویکرد حمایت از اقتصاد ملی را موجب می‌شود و فرصت بهبود این بخش از اقتصاد بیشتر فراهم می‌شود. باید توجه داشت که قوانین بدون نیروی سیاسی و انگیزه بخش که مدام جهت حرکت را یادآوری کنند نمی‌توانند در لایه‌های اجتماعی، فکری و اقتصادی جامعه به سادگی به حرکت درآیند. این نوع نظارت می‌تواند ضمانت‌بخش ایجاد روحیه و نشاط در فعالان اقتصادی بخش تعاون و اتحاد بیشتر ذهنی کشور با اهداف اقتصاد ملی باشد.

۳-۴-۶. نظارت بر ساختارهای سازمانی مرتبط با بخش تعاونی: در جدول (۳) تمام سازمان‌ها و نهادهایی که به نحوی در قبال بخش تعاون وظایفی دارند، چه وظایف عملیاتی و چه وظایف نظارتی و مجلس شورای اسلامی می‌توانند بر تحقق و کیفیت اجرای این وظایف توسط آنان نظارت داشته باشند، احصا و گردآوری شده‌اند.

۳-۴-۳. نظارت بر مسائل برآمده از قوانین استثناکننده حوزه تعاون: در قوانین بخش تعاون موادی وجود دارد که ضمن بهره‌مندی از کارکردهای مثبت، ممکن است به سبب تمایز خاصی که در این بخش ایجاد کرده، به نظارت بیشتری در مقایسه با اجرای سایر قوانین بخش تعاون نیاز داشته باشد. این نظارت هم می‌تواند سلامت امور در آن حوزه را تضمین کند و هم می‌تواند به یک چشم‌انداز روشن و وفاق نظری برای اصلاح قوانین در صورت لزوم منجر شود.

یک نمونه روشن مسائل داوری تعاونی‌هاست. وفق قوانین مختلف بخش تعاونی^۱ در ایران، مسائل شکایت تعاونی‌ها و شکایت از اتحادیه‌ها در اتاق تعاون رسیدگی می‌شود. این موضوع، مشکلاتی را ایجاد کرده است. یکی از مشکلات این است که چنین ساختاری به سبب اینکه از نظارت‌های کافی و سازماندهی متداول دستگاه قضایی کشور به نسبت دور بوده، ممکن است نارضایتی‌هایی را ایجاد کرده و هزینه‌های دادرسی و غیر دادرسی نامتعارف و یا اطاله دادرسی ایجاد کند. خصوصاً اینکه گاهی تعاونی‌ها ناچار هستند ابتدا از لایه‌های نظارتی خود تعاونی و سپس اتحادیه برای حل و فصل دعاوی عبور و بعد به اتاق تعاون یا وزارت تعاون مراجعه کنند.

مشکل دوم روزآمد نشدن این قوانین به نسبت قوانین عمومی یا تجاری کشور است. در سایر کشورها، قوانین قضایی بنگاه‌های تعاونی تابعی از قوانین جزایی و تجاری همان کشور است و در نهادها و ساختارهای قضایی متداول پیگیری می‌شود. نظارت در این حوزه می‌تواند به بهبود روال‌های کنونی و یا تغییر در آنها بینجامد.

۳-۴-۴. نظارت بر آیین‌نامه‌های اختصاصی بخش تعاون: آیین‌نامه‌ها به سبب اینکه تکلیف امور را در متن قانون و روال قانونگذاری مشخص نمی‌کنند ممکن است با مشکلاتی مواجه باشند. نظارت نمایندگان مجلس بر چنین آیین‌نامه‌های و خصوصاً پیامدهای اجرایی آن می‌تواند اثر زیادی در تعدیل مشکلات داشته باشد. آیین‌نامه‌های بخش تعاون به سبب ساختار ویژه این بخش به چنین نظارت‌هایی بیشتر احتیاج دارند. چراکه این ساختار از چندین بخش دولتی و غیر دولتی تشکیل شده است که هرکدام منابع قدرت متفاوتی در امر تعاون دارند.

۱. همه موارد در جدول (۳) ذیل قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، اتاق تعاون و اتحادیه‌های تعاونی آورده شده است.



جدول ۳. نهادها و سازمان‌هایی که می‌توانند در بخش تعاونی مورد نظارت مجلس واقع شوند

موضوع کلی	وظیفه محوله قانونی	نهاد / سازمان مربوطه
۱ وظایف مالی / اقتصادی در قبال بخش تعاونی	تخصیص حمایت‌های تعیین شده توسط وزارت تعاون برای تعاونی‌ها	شورای پول و اعتبار
	تخصیص بودجه سنواتی	سازمان برنامه و بودجه
	تعیین خط‌مشی‌ها و برنامه‌های مرتبط با بخش تعاونی در برنامه‌های پنج‌ساله پیشرفت	سازمان برنامه و بودجه
	اعطای تسهیلات به بخش تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی این بخش	صندوق توسعه ملی
	تخصیص تسهیلات به تعاونی‌ها	بانک توسعه تعاون
۲ وظایف مربوط به ارائه خدمات آموزشی و ... و نمایندگی کردن از منافع تعاونی‌ها در امور جاری کشور	حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش تعاونی	صندوق ضمانت از سرمایه‌گذاری در بخش تعاونی
	تخصیص حمایت‌های تعیین شده، بودجه سنواتی، تسهیلات و درعین‌حال نظارت و حسابرسی مالی بر تعاونی‌های روستایی و نیز اتحادیه‌های استانی و سراسری‌شان	سازمان مرکزی تعاون روستایی
۳ وظایف مرتبط با مجوز تشکیل و انحلال	توزیع حمایت‌های مالی بین تعاونی‌های ذی‌صلاح و درخواست حمایت مالی از شورای پول و اعتبار برای تعاونی‌های سه دهک پایین جامعه، زنان و ...	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
	تصویب چشم‌اندازهای ۱۰ ساله بخش تعاون بر اساس قوانین بالا دستی و نیازهای اقتصاد ملی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
	برپایی نمایندگی‌های داخلی و خارجی برای تعاونی‌ها	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۴ وظایف مرتبط با امور قضایی و دآوری	نظارت بر حسن اجرای قوانین توسط اتاق تعاون و اتحادیه‌ها	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
	پیگیری منافع بخش تعاون از طریق در اختیار داشتن جایگاه‌های قانونی همچون: مشاور رؤسای قوای سه‌گانه کشور و کمیسیون‌های تخصصی مجلس، عضو شورای اقتصاد، هیئت امنای حساب ذخیره ارزی، گزارش‌دهنده به شورای عالی نظارت بر روند اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، عضو هیئت عالی واگذاری، عضو شورای عالی بورس، عضو شورای پول و اعتبار، عضو شورای رقابت، عضو ستاد هماهنگی روابط اقتصاد خارجی، شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی، عضو مجمع شرکت سهامی نمایندگی‌های بین‌المللی ج.ا.ایران و حضور در تمامی جلساتی که اتاق‌های بازرگانی و صنایع شرکت می‌کنند اتاق تعاونی نیز می‌تواند شرکت نماید.	اتاق تعاون مرکزی ایران
۳ وظایف مرتبط با مجوز تشکیل و انحلال	مدور مجوز و نظارت بر تشکیل مجامع و تعیین هیئت تعاونی‌ها	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
	نظارت بر انتخابات تعاونی‌ها	اتاق تعاون
۳ وظایف مرتبط با مجوز تشکیل و انحلال	مدور و ابطال مجوز تأسیس تعاونی‌های مالی و اعتباری و انحلال آنها و ابلغ آن به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	بانک مرکزی
	تشخیص و مدور دانش‌بنیان بودن شرکت تعاونی	کارگروه ارزیابی شرکت‌های دانش‌بنیان
۴ وظایف مرتبط با امور قضایی و دآوری	نظارت و دآوری در امور تعاونی‌ها و روابط بین آنها با اتحادیه	اتاق تعاون
	رسیدگی و نظارت بر کلیه امور تعاونی‌ها	اتحادیه‌های تعاونی
۴ وظایف مرتبط با امور قضایی و دآوری	نظارت بر عملکرد اتاق و اتحادیه‌های تعاونی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

مأخذ: همان.

و عوامل متعددی بر این امر اثر دارند.

■ اول؛ اثر روابط سیاسی و در اولویت نبودن بخش تعاون: در مورد طرح پرسش یا استیضاح، ارتباط و تعامل مجلس با دولت، همکاری نمایندگان موافق و مخالف و اولویت‌های نمایندگان مجلس بسیار اثرگذار است. چنانچه موضوعی از اولویت‌های اکثریت مجلس نباشد یا نمایندگان مطرح‌کننده از قدرت کافی برای رایزنی و جلب نظر سایرین برخوردار نباشند، ممکن است همراهی و اجماع لازم برای استفاده از این ابزار نظارتی صورت نگیرد و یا حتی در صورت وقوع، موفق به کسب نتیجه مورد نظر نهایی نشود. به این ترتیب مهم‌ترین ابزار نمایندگان مجلس برای نظارت بر قوه مجریه کم‌اثر خواهد شد. کم‌اینکه در سال‌های اخیر با وجود موارد مکرر از عدم تحقق احکام بودجه، عملکرد بودجه بخش تعاون [۱۷]، عدم پیگیری سیاست‌های کلان اقتصادی نظام و حتی نادیده گرفتن تکالیف قانونی در قبال بخش تعاون در اسناد برنامه‌های پنج‌ساله توسعه [۱۸]، سؤالی از سوی نمایندگان مجلس مطرح نشده است گرچه اعتراض در صحن علنی وجود داشته، اما از مسئولان ذی‌ربط سؤالی مطرح نشده است. گاهی نیز دشواری طرح پرسش به سبب سختی در روند آن در مجالس است. در کشورهایی که احزاب کرسی‌های مشخصی در مجالس قانونگذاری به دست می‌آورند، موضوعات می‌توانند حمایت‌های سیاسی دائمی نیز پیدا کنند. از آنجا که انتخابات مجلس قانونگذاری در ایران بر مبنای سهمیه احزاب نیست، افراد عادی و منفرد که دغدغه بخش تعاونی اقتصاد را داشته باشند نمی‌توانند یک نظارت دائمی با هدف و سیاست مشخص بر بخش تعاون اعمال کنند. در غیاب چنین نیروی سیاسی، ظرفیت مهمی به منظور طرح پرسش‌های هدفمند و مستمر از دستگاه‌های اجرایی و تحقق قوانین از بین می‌رود.

■ دوم؛ نابسندگی شیوه‌های گزارش و ارزیابی: بخشی از دشواری‌های مربوط به امر نظارت، محدود بودن شیوه‌های ارزیابی به گزارش‌های صرفاً کمی است که آنها هم باید از حیث کارآمدی یا ناکارآمدی مورد ارزیابی قرار گیرند. فقدان گزارش‌های مبتنی بر مطالعات طولی پیرامون پیامدهای اجرا / عدم اجرای احکام توسعه و بودجه [۱۹] نیز از دیگر مشکلات گزارش‌ها و ارزیابی‌هایی است که نمایندگان مجلس به کمک آنها می‌توانند به امر پایش و نظارت بپردازند.

■ سوم؛ ساختار ویژه بخش تعاونی در ایران: ابزارهای نظارتی متداول

۴-۳. نظارت بر عملکرد کیفی و فنی تعاونی‌ها

گرچه نظارت مستقیم بر تک‌تک تعاونی‌ها، موضوع اصلی نظارت پارلمانی نیست و قوانین و سازوکارهای داخلی بخش تعاون، نظارت از داخل خود تعاونی، اتحادیه و اتاق تعاون و حتی در مواردی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را پیش‌بینی کرده، اما ممکن است به سبب پایین بودن عملکرد کیفی و فنی تعاونی‌ها، وضعیت عمومی در آن بخش نامطلوب شده باشد. فرضاً در بخش کشاورزی ممکن است مشکلات مرتبط با زیرساخت‌ها، بدهی‌های انباشته سالیان پیش، کیفیت پایین محصولات کشاورزی، عدم استفاده از دانش روز در مراحل کاشت، داشت و برداشت، عدم استفاده از دانش مدیریت منابع آب و خاک، مشکلات توزیع کود و بذر توسط نهادهای ذی‌ربط و مسائل این‌چنینی، عملکرد کیفی و فنی تعاونی‌ها در این حوزه را کاهش داده باشد. در حوزه حمل‌ونقل عملکرد کیفی پایین دیگر مربوط به تخلف یک یا دو تعاونی نیست و مسئله کلان‌تری ممکن است وجود داشته باشد. مانند فرسودگی ناوگان حمل‌ونقل که موضوعی عمومی‌تر است یا عدم آموزش‌های نوین رانندگان در تعاونی‌ها و... در حوزه مسکن نیز وضعیت تعاونی‌های مسکن به‌رغم عملکرد خوب‌شان در تهیه مسکن در چند دهه گذشته ممکن است مواردی مانند تخلف‌های مالی یا مشکلات مرتبط با تخصیص اراضی، عدم استفاده از فناوری‌های نوین و سبب صنعت ساخت‌وساز، عدم استفاده از سیستم‌های بهینه انرژی، ضد زلزله نبودن سازه‌ها و عدم نظارت مطلوب سازمان فنی و مهندسی بر روی سازه‌ها، نارضایتی‌های عمومی را پدید آورد که نیازمند نظارت و تمهید قوانین یا پروتکل‌های استاندارد روزآمد شده هستند. البته این عناوین و مثال‌ها، صرفاً به موارد گفته شده محدود نیست و مانند بخش خصوصی و دولتی شامل طیف گسترده‌ای از فعالیت‌ها می‌شود. همان‌طور که در مقدمه اشاره شد همین گستردگی موضوعات یکی از مشکلات نظارت بر بخش تعاونی است و گزارش‌های تخصصی شماره‌های آتی این گزارش به این حوزه‌ها خواهند پرداخت.

۳-۵. وضعیت فعلی و چالش‌های نظارت بر بخش تعاون در ایران

در حال حاضر ابزارهای مورد استفاده شامل پرسش‌ها و استیضاح، تحقیق و تفحص، جلسات استماع در کمیسیون‌های مختلف و گزارش‌های مردمی و کارشناسی است. آنچه اهمیت دارد کیفیت و میزان کارآمدی این ابزارها در موضوع بخش تعاونی در ایران است



تعاون ایران، ارائه گزارش‌های سالیانه مالی به نمایندگان مجلس و وزارت تعاون است. در صورت تخلف قانونی توسط اتاق به طور فرضی - مجلس تا چه میزان از ابزارهای در اختیار مانند استماع، پرسش و استیضاح می‌تواند استفاده کند؟ صرفاً باید در خواست تحقیق و تفحص به نهادهای نظارتی دیگر ارجاع بدهد که به سبب هزینه‌های گوناگون ممکن است این مسیر رها شود. در حالی که اگر امکان استفاده از استماع و احضار مسئولان به مجلس با پشتوانه قانونی مناسب فراهم باشد، امر نظارت بسیار ساده‌تر می‌شود.

باید توجه داشت برخی نهادها مانند اتحادیه‌ها یا اتاق تعاون صرفاً عهده دار مسائل مالی نیستند و همان‌طور که جدول (۳) نشان داده شد، وظایف اتاق تعاون بسیار گسترده است و امکان نظارت بر حسن اجرای وظایف به‌عنوان یک نهاد غیردولتی از چه راهی ممکن می‌شود؟

این مثال‌ها نشان می‌دهند چگونه بخش بزرگی از مسائل کیفی و کمی بخش تعاونی کشور به واسطه قرار گرفتن در خارج از بدنه دولت، از امکان نظارت مستمر و بازخواست نمایندگان خارج مانده است. ناگفته نماند طرح این مسئله به هیچ‌وجه به معنای درخواست دولتی شدن تمام ساختار سازمانی تعاونی در ایران نیست، بلکه هدف اصلی پیدا کردن راه‌حلی برای گسترش نظارت و اعمال حکمرانی نمایندگان مردم در مجلس بر سازمان‌هایی است که منافع مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهند. همچنین نشان می‌دهد وظایف قانونی محوله به دستگاه‌های اجرایی نیز از امکان کافی برای نظارت حین اجرا برخوردار نیستند، مگر اینکه مجلس بیشتر بتواند از ابزارهای پرسش و پیشنهاد و استماع استفاده کند.

برخی دیگر از مسائل خاص و ویژه ساختار تعاونی در ایران که می‌تواند استفاده از ابزارهای متداول استیضاح و پرسش را دشوار کند، ساختارهای ویژه حل و فصل دعوی حقوقی در آن است که از سایر بنگاه‌های اقتصادی کشور مجزا شده است و پیشتر در بخش دوم این گزارش ذیل عنوان حوزه‌های نیازمند به نظارت در بخش تعاون آورده شد. به سبب وجود این مشکلات، خصوصاً قرار داشتن بخش‌های مهمی از مسائل اجرایی تعاون در دست دستگاه‌های اجرایی غیردولتی، لازم است اقداماتی برای قانونی کردن ابزارهای قابل نفوذ و اثرگذار در این دستگاه‌ها صورت گیرد.

■ چهارم؛ دشواری ناشی از ابهام قانونی یا دشواری ارزیابی و نظارت بر

و اثرگذار مانند پرسش و استیضاح در مواجهه با قوه مجریه قابل اجراست. در حالی که طبق قانون «بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» مصوب سال ۱۳۷۰، ساختار سازمانی بخش تعاونی در ایران شامل بخش دولتی و بخش غیردولتی بزرگی است. این بخش غیردولتی که از اتحادیه‌های تعاونی، اتاق‌های تعاون استانی و اتاق تعاون مرکزی ایران تشکیل شده است، وظایف بسیار گسترده‌ای را بر عهده دارد. اگرچه نظارت بر هر بخش زمانبر و هزینه‌زاست، اما فقدان سازوکارهای نظارتی دقیق در مورد آنها نیز موجب شکل‌گیری بسترهای فساد، نارضایتی و ایجاد هزینه‌های حکمرانی است.

برای مثال در مورد شکایت از عملکرد تعاونی‌ها، اتحادیه‌های تعاونی تعاون‌گران مشکلاتی متعدد وجود دارد:

اول اینکه، این شکایات باید به صورت رسمی باشند که می‌تواند به سبب پیامدها، هزینه‌های مالی و زمانی که انجام شکایت‌های رسمی ایجاد می‌کنند و مشکلات این چنینی، موجب دلسردی و بی‌تفاوتی تعاون‌گران شود و با انصراف آنها از این شکایت، مشکلات اتحادیه‌ها انباشته شود؛ امری که به نارضایتی و بی‌اعتمادی عمومی منجر می‌شود. در یک فقره نگارنده تلاش کرد تا به روش‌های رسمی و غیررسمی با اتحادیه‌های تعاونی تماس بگیرد که با مشکلاتی نظیر نبود تلفن در دسترس، نبود فکس، قرار نداشتن در نشانی ثبت شده، نداشتن تارنما و ایمیل مواجه شد که نشان می‌داد نمی‌توان به سادگی به اتحادیه‌های تعاونی دسترسی داشت. در این شرایط گرفتن آمار و گزارش‌های رسمی از اتحادیه‌ها و نظارت و ارزیابی عملکرد آنان بر اساس وظایف قانونی شان چگونه ممکن است؟ و تعاون‌گران برای گزارش مشکلات اتحادیه‌های تعاونی چه میزان به نهادهای نظارتی مانند مجلس می‌توانند دسترسی داشته باشند؟ فاصله‌های مکانی و دشواری حضور در محل مجلس یکی از موانع سخت است. در حالی که اگر امکان گزارش‌های مستدل برخط فراهم باشد یا جلسات استماع برخط در کمیسیون تخصصی فراهم آید تا حد زیادی از این مشکلات کاسته می‌شود.

پس نتیجه گرفته می‌شود که صرف وجود قانونی که یک ساختار یا سازمان را متعهد به قرار گرفتن در معرض نظارت پارلمانی کند، بدون ضمانت اجرایی تقریباً هیچ امکانی برای نظارت و ارزیابی نمایندگان باقی نمی‌گذارد.

مورد دیگر از مشکلات قانونی و ساختاری، موضوع بند «ب» ماده (۶۳) قانون بخش تعاونی است. وفق این قانون، یکی از وظایف اتاق

این شرایط هر یک از طرفین می‌تواند مسئولیت نهایی را بر عهده دیگری بیندازد.

■ پنجم؛ استفاده نکردن از ابزار استماع برای دستگاه‌های اجرایی غیردولتی گرچه در بسیاری از کشورهای دنیا از جلسات استماع به روش‌های مختلف و برای دریافت گزارش‌های مردمی و پیشنهادها، کارشناسان و توضیحات دستگاه‌های اجرایی دولتی و غیردولتی استفاده می‌شود، اما در ایران «اصطلاح جلسات استماع در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی یا سایر قوانین و مقررات مشخصاً به صورت مستقیم به کار برده نشده است ...، اما با توجه به ... غایت جلسات استماع ... در نظام حقوقی ایران کارکرد جلسات استماع ذیل فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در صحن، موضوع مواد (۱۰۸) و (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی یا در چارچوب فرایندهای نظارتی مانند سؤال و استیضاح موضوع مواد (۲۰۸) و (۲۰۹) قانون آیین‌نامه داخلی امکان ارائه توضیحات نمایندگان دولت، نظرات کارشناسی مرکز پژوهش‌ها و شنیدن آن توسط نمایندگان مجلس شناسایی شده است» [۲۰]، اما از این ابزار برای دریافت گزارش و نظارت بر کیفیت و کمیت دستگاه‌های اجرایی غیردولتی بخش تعاونی تاکنون استفاده مکفی نشده است. این ابزار می‌تواند تا حد زیادی چالش‌های عنوان شده در خصوص سایر ابزارها در بخش تعاونی را مرتفع کند.

■ ششم؛ مشکلات مرتبط با آمار دقیق و مکفی: طبق قانون بخش تعاونی، اتحادیه‌ها، اتاق تعاون و وزارت تعاون مسئول تهیه آمار مختلف بخش تعاون هستند. البته اتاق تعاون و اتحادیه‌ها باید آمار سالیانه را استخراج و به وزارت تعاون تحویل دهند. در سالیان گذشته به سبب مشکلات بودجه‌ای، دشواری‌های متعددی برای استخراج آمار به وجود آمده است. اتحادیه‌ها نیز تقریباً در این زمینه کار چندانی انجام نمی‌دهند و اتاق تعاون نیز به تولید آمار محدودی می‌پردازد. باین حال نهادهای اجرایی اصلی بخش تعاون نمی‌توانند آمار رسمی گسترده‌ای ارائه دهند یا مطالعات طولی و سایر مطالعات لازم مانند علت انحلال تعاونی‌ها، سال‌های تاب‌آوری تعاونی‌ها قبل از انحلال یا مطالعات مربوط به اجرا یا عدم اجرای قوانین را به طور جزئی تهیه کنند. هر چند آمار موجود با محدودیت‌های بودجه‌ای بسیار، قابل توجیه بوده، اما منظور این است که ارائه آمار گسترده از ابعاد مالی و غیرمالی بخش تعاون به هر حال با محدودیت‌هایی

اجرای برخی قوانین: وفق برخی قوانین بخش تعاونی مانند ماده (۴) قانون «بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» دولت و کلیه سازمان‌های وابسته موظف شده‌اند در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های خود در شرایط مساوی اولویت را به بخش تعاونی بدهند. این یکی از موارد بسیار حائز اهمیت در ایجاد فرصت برای بخش تعاونی است تا هم از ظرفیت این بخش در اقتصاد ملی استفاده شود و هم به توسعه خود تعاونی‌ها کمک کند؛ همان‌گونه که بخش خصوصی از چنین مشارکت‌هایی منتفع می‌شود و رشد می‌کند، اما موضوع اینجا است که با کدام معیار می‌توان عملکرد دولت را ارزیابی کرد؟ از یک طرف هیچ‌گونه دستورالعملی برای سنجش و مقایسه تعاونی‌ها با بنگاه‌های خصوصی در این موارد وجود ندارد و از طرف دیگر برای ناظران پارلمانی، دسترسی به تمام امور محوله در کشور وجود ندارد. این در حالی است که طبق گزارش‌های دریافتی از برخی تعاون‌گران و بررسی کارشناسان در مرکز پژوهش‌های مجلس، تقریباً تعاونی‌ها برای فعالیت‌های موضوع این ماده، آمیدی به مشارکت ندارند و احساس تبعیض پیش از سنجش بر آنها حاکم است. حتی اگر این احساس واقعی نباشد، به سبب مشخص نبودن دستورالعمل اجرایی استاندارد و اعلام شده، این برداشت می‌تواند در بخشی از فعالان اقتصادی کشور شکل بگیرد و وضعیتی را رقم بزند که پیامدهای ناگواری برای مشارکت دولت با بدنه مردمی کشور در پی دارد.

همین مشکل در خصوص قوانین و احکام برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و بودجه‌های سنواتی نیز وجود دارد. «در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی احکامی مشاهده می‌شود که یا به دلیل کلی‌گویی، خاصیت اجرایی و نظارتی ندارند یا آنقدر جزئیات اجرا را مورد توجه قرار داده‌اند که از حالت حکم برنامه خارج و به دستورالعمل و آئین‌نامه شباهت یافته‌اند» [۳].

به این ترتیب می‌بینیم چگونه ابهامات قانونی و توجه نکردن به مسئله امکان ارزیابی اجرای قانون در هنگام تصویب قوانین، می‌تواند به از بین رفتن امکان نظارت و کاهش اعتماد عمومی منجر شود.

در خصوص ابهامات قانونی نیز می‌توان برای مثال به قانون مستثنا کردن سازمان تعاون مرکزی روستایی اشاره کرد که از شفافیت کافی برای ناظر قرار دادن این سازمان بر حوزه تعاونی‌های روستایی برخوردار نیست و همچنان می‌توان مواردی را به وزارت تعاون یا وزارت جهان نسبت داد. باین حال مشخص نیست در نظارتی پارلمانی در نهایت باید از چه نهادی بازخواست کرد. در



مواجهه است که کار تهیه گزارش‌های کارشناسی و ارزیابی یا راستی‌آزمایی‌ها را با مشکل مواجه می‌کند و این مشکل امر نظارت را با اخلال مواجه می‌گرداند.

■ هفتم؛ فقدان سیستم دریافت مستمر و استاندارد گزارش‌های تعاون‌گران بررسی‌ها نشان می‌دهد که نارضایتی‌های مردمی در بخش تعاونی شامل سه بخش می‌شود:

■ اول، به اجرا یا عدم اجرای قوانین باز می‌گردد.

■ دوم، به روندها و روال‌های امور مختلف مانند گرفتن مجوزها، کارت بازرگانی، دریافت حمایت‌ها، شرکت در نمایشگاه‌ها و دیگری به نارضایتی از نحوه عملکرد ساختارهای سازمانی بخش تعاون مانند سازمان‌های مرتبط با صدور مجوزها یا برگزارکننده‌های دعاوی قضایی بخش تعاون مربوط است. این مشکلات فقط ایجاد نارضایتی عمومی نمی‌کنند، بلکه در چرخه اقتصادی کشور هم می‌توانند اخلال ایجاد کنند. در حال حاضر روند مشخصی برای استفاده از نظرات تعاون‌گران به‌عنوان نظارت مردمی بخش تعاونی وجود ندارد. گرچه آنها می‌توانند با مراجعه به مجلس شورای اسلامی و ارائه نامه به نمایندگان مطالبی را به آنها گوشزد کنند، اما همان‌طور که پیشتر هم اشاره شد این روش بنا به دلایل متعدد کارآمدی کافی را ندارد.

از سوی دیگر ارائه ندادن گزارش شفاف با مستندات می‌تواند مانع جدی برای تحقق کمک بخش مردمی به انجام وظیفه نظارت پارلمانی باشد. متأسفانه مجلس، هیچ‌گونه سیستم دریافت گزارش‌های استاندارد برخط یعنی گزارش قابل استناد جهت طرح پرسش یا درخواست تحقیق و تفحص در اختیار ندارد. شاید نمونه‌کارهایی که در سالیان اخیر برای سوت‌زن‌ها در پرونده مفساد اقتصادی یا گزارش فرارهای مالیاتی ایجاد شده است، بتواند بستر و تجربه خوبی برای ایجاد چنین روالی در حیطه وظایف نظارتی نمایندگان در حوزه تعاونی باشد. خصوصاً اینکه بخش مهمی از موضوعات نیازمند به نظارت در بخش تعاونی غیرمالی هستند و بیشتر از هر کسی، تعاون‌گران با مسائل جاری مواجهه دارند. بنابراین بهترین دیده‌بان برای ارائه گزارش‌های تسهیل‌کننده امر نظارت، خود تعاون‌گران هستند.

■ هشتم؛ مشکلات مرتبط با گزارش‌های سازمان‌های نظارتی: «ضعف شدید سازوکارهای نظارتی؛ با وجود دستگاه‌های نظارتی در سطوح مختلف (سطح کلان، مانند مجمع تشخیص مصلحت و سازمان

مدیریت و برنامه‌ریزی سابق، سطح قوانین مانند مجلس شورای اسلامی، سطح بودجه مانند دیوان محاسبات کشور، سطح مقررات مانند سازمان بازرسی کل کشور و غیره) متأسفانه فرایند نظارت بر اجرای برنامه، غیرشفاف، بی‌موقع و فاقد اثربخشی است. تأخیر طولانی متعارف در ارائه گزارش‌های تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات و گزارش عملکرد برنامه توسط دولت و فقدان دو عنصر شفافیت و اثربخشی موجب شده است عملاً دستگاه‌ها از عمل نکردن به احکام برنامه، هراسی نداشته باشند. با توجه به فقدان شاخص‌های قابل ارزیابی در برنامه (کلی‌نویسی) و مشخص نکردن مسئول اجرا و عواقب کوتاهی مسئول دستگاه، می‌توان گفت برنامه‌های توسعه در ایران از هیچ ضمانت نظارتی برخوردار نیستند» [۱۹]. بنابراین اهداف و برنامه‌های مرتبط با بخش تعاون در برنامه‌های توسعه نیز با همین مشکل مواجه هستند و این پایش وضعیت بخش تعاونی در دوره اجرای برنامه‌ها را به چالش می‌کشد.

■ نهم؛ ضعف یا انحراف از وظایف ساختارهای نظارتی: مسئله استقلال سازمان‌های نظارتی از دولت خصوصاً در مورد برنامه و بودجه حائز اهمیت است. علاوه بر این، به لحاظ روش شناختی نباید وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه بر عهده نهاد واحدی باشد [۳]. در بخش تعاونی که چندین ردیف بودجه مشخص دارد، مشکل نظارت بر تخصیص و تحقق بودجه به همین دلیل با دشواری‌هایی روبه‌رو است. از سوی دیگر برخی نهادهایی که وظیفه نظارتی دارند ممکن است به سبب ابهامات قانونی، مشکلات بودجه‌ای، تکالیف بر عهده گذاشته شده توسط سایر نهادها یا دولت و یا دلایل مدیریتی، به جای تمرکز بر کارهای نظارتی و توسعه و توانمندسازی تعاونی‌ها، به امور دیگری مانند ورود به داد و ستدها و ... نیز پرداخته باشند که هم کار نظارت بر تعاونی‌ها را کم کیفیت کرده است و هم مشکلی بر مشکلات نظارت پارلمانی بر عملکرد قانونی این نهادها افزوده است. شاید در بخش کشاورزی، بتوان مواردی از این دست بیشتر از سایر بخش‌ها دید.

نظر بر موارد این‌چنینی و تأخیر در ارائه گزارش‌ها پیشنهاد می‌شود کمیسیون‌های تخصصی مرتبط با امر تعاونی، به کمک ابزارهای در دست، به پایش تخصیص بودجه از منابع دیگر در فواصل زمانی کوتاه (فصلی) اقدام کنند و منتظر گزارش‌های با تأخیر زیاد سازمان‌های مرتبط نمانند. این کار می‌تواند همچون یک نیرو برای

تحقق تصمیمات مالی در بخش تعاونی عمل کند.

۳-۶. تجربه برخی کشورهای دیگر

در این بخش بنا نیست ابزارهای نظارت پارلمانی سایر کشورها به صورت کلی بیان شود. آنچه در این قسمت ارائه می‌شود براساس قوانین تعاونی این کشورها و در مواردی نیز گزارش‌های بین‌المللی گردآوری شده است. شایان ذکر است نظام‌های نظارتی بر شرکت‌های تعاونی وابسته به قوانین و ساختارهای سیاسی هر کشور متفاوت است. در بسیاری از کشورها، پارلمان یا نهادهای مرتبط با آن وظیفه نظارت بر شرکت‌های تعاونی و دستگاه‌های اجرایی مرتبط را برعهده دارند. در کشورهایی مانند هند، نظارت پارلمانی متمرکزتری وجود دارد. چراکه هند نیز دارای وزارت تعاون است و هر ایالت یک نهاد رسیدگی به تعاونی‌ها و قانونگذاری برای تعاونی‌های آن ایالت را دارد که تا پیش از سال ۲۰۲۴ همه آنها تمام بودجه‌شان را از دولت دریافت می‌کردند. در کشورهایی که ساختارهای سازمانی متعدد تعاونی ندارند و صرفاً با تعاونی‌ها و اتحادیه‌ها مواجه هستند نظارت غالب، نظارت پیشینی است و تلاش بر این بوده که از طریق قانونگذار کنترل بر خود تعاونی و عملکرد اتحادیه‌ها (در صورت وجود داشتن) صورت گیرد. در زیر به برخی از کشورها و نحوه نظارت پارلمانی بر امور شرکت‌های تعاونی اشاره می‌شود:

در هند،^۱ قانون تعاونی (۱۹۶۵) به تصویب پارلمان این کشور رسیده و براساس آن، نهادهای دولتی، نظارت بر ثبت و فعالیت‌های تعاونی‌ها را برعهده دارند [۲۱] و پارلمان طبیعتاً ناظر بر وزارتخانه است.

در کانادا،^۲ هر استان قوانین خاصی برای نظارت بر تعاونی‌ها دارد و پارلمان هر استان مسئول نظارت بر این قوانین است. کانادا از آن دسته کشورهایی است که به سبب نداشتن ساختار چندلایه و پیچیده تعاونی، صرفاً مسئله نظارت بر قوانین و نظارت بر خود تعاونی‌ها در آن مطرح است. برای مثال در ایالت انتاریو^۳ از ۱ اکتبر

۲۰۲۳ قانونی به «قانون کلی تعاونی‌ها»، مصوب دهه ۱۹۹۰ م. افزوده شد که بر مبنای آن بحث نظارت در اولویت قرار گرفت و پارلمان ایالتی تصمیم گرفت با وضع قوانینی، نظارت بر عملکرد و مدیریت تعاونی‌ها را افزایش دهد، به نحوی که شفافیت قانونی و پاسخ‌گویی مدیران تعاونی‌ها و اتحادیه‌ها را در برابر پرسش و پاسخ نمایندگان پارلمان محلی ارتقا بخشد. طبق این قانون، نمایندگان پارلمان محلی حتی می‌توانند در مورد مکان قرارگیری تعاونی و انتخاب نام^۴ برای تعاونی‌ها مدیران تعاونی یا اصناف و اتحادیه‌های مسئول و مرتبط با تعاونی‌ها را بازخواست کنند. این یک نمونه جالب از نظارت پارلمانی بر ساختار غیردولتی است که حاصل ارتباط مردمی با نمایندگان محلی و استفاده از ابزار استماع در مواجهه با بخش غیردولتی بوده است [۲۲].

در آلمان،^۵ قوانین تعاونی تحت نظارت پارلمان فدرال قرار داشته و نهادهای دولتی مرتبط نیز مجاز به نظارت بر تعاونی‌ها هستند [۲۳]. قانون بخش تعاونی در آلمان از ۱ اکتبر ۱۹۸۸ لازم‌الاجرا شد که در سال ۲۰۰۶ مورد بازبینی قرار گرفت. در این قانون، اصلاحات مرتبط با امر نظارت از طریق هیئت نظارت خود تعاونی افزایش داده شده است. اما در تعاونی‌های کوچک مقیاس یعنی تعاونی‌های کمتر از ۲۰ نفر - طبق تعریف - نیازی به انتخاب هیئت بازرسی نیست و مدیرعامل مسئولیت‌های نظارتی را هم عهده‌دار خواهد بود. کشور آلمان، ساختار پیچیده‌ای در مورد تعاونی‌ها ندارد و در سالیان اخیر تلاش کرده است اداره خود تعاونی‌ها را هم ساده‌سازی کند. بیشترین نظارت بر تعاونی‌ها مانند سایر بنگاه‌های اقتصادی دیگر در این کشور، توسط اصناف و نهادهای مرتبط با حقوق تجارت و مالیات‌ستانی انجام می‌گیرد. آلمان هم به سبب نداشتن ساختار تعاونی دولتی و بودجه دولتی برای آن، نیازی به نظارت پیچیده بر ساختارهای متعدد ندارد و تنها از طریق وضع قوانین و اعمال نظارت پیشینی، به تنظیم‌گری در این حوزه می‌پردازد.

در بریتانیا،^۱ نیز پارلمان بر فعالیت‌های تعاونی‌ها نظارت پیشینی

۱. انتخاب این کشور بر این اساس بوده است که هند از حیث داشتن ساختار و بودجه تعاونی به ایران شبیه‌تر است.

۲. انتخاب کانادا به این علت بوده است که کانادا، نظارت متمرکز ملی بر تعاونی‌ها ندارد و صرفاً نظارت‌های محلی دارد. این کشور به‌عنوان یک نمونه کاملاً متفاوت انتخاب شده است.

3. Ontario

۴. منظور از انتخاب نام در این قانون، عنوان تعاونی است. یعنی چنانچه فعالیت و اسناد رسمی یک تعاونی اطمینان کافی ندهد که این یک فعالیت تعاونی است یا غیر تعاونی، مدیران مربوطه باید برای ارائه توضیحات جهت اثبات ماهیت تعاونی بودن تمام یا بخشی از فعالیت‌های آن شرکت در کمیته تخصصی پارلمان محلی شرکت کنند.

۵. آلمان به‌عنوان یکی از قدیمی‌ترین کشورهای دارای قانون شرکت‌های تعاونی و به‌عنوان کشوری که در سالیان اخیر اقدام به تسهیلگری و سبک کردن ساختار تعاونی‌ها، پذیرش قوانین و رویه‌های جدید در حوزه‌های نظارت، تقسیم سود و... در تعاونی‌ها مطرح بوده، انتخاب شده است. کشور آلمان تلاش می‌کند نظارت‌ها بر عملکرد تعاونی‌ها را به مانند سایر بنگاه‌های اقتصادی ذیل موضوع فعالیت‌هایشان به اصناف و سایر نهادهای اقتصادی کشور بسپارد تا اینکه یک نظارت مستقل و متمرکز بر روی همه فعالیت‌های تعاونی‌ها انجام دهد. از این حیث آلمان ساختار نظارتی بسیار متفاوتی با ایران دارد.



ساختارهای دولتی و بودجه‌های دولتی کمتر می‌شود، امکان تخلف و نیاز به نظارت هم کمتر می‌شود. در این ساختارها، نظارت بر عملکرد تعاونی‌ها مانند سایر بنگاه‌های تجاری و اقتصادی ذیل قوانین و نظارت‌های مختص به خود انجام می‌گیرد.

می‌کند و از طریق قوانین مربوط به آنها تحت نظارت سازمان‌های دولتی قرارشان می‌دهد. البته شایان ذکر است که در بریتانیا، قوانین مرتبط با تعاونی‌ها بسیار کم بوده و آنها تابعی از قوانین تجاری جاری در کشور هستند. تنها در سال ۲۰۱۴ قانون شرکت‌های اجتماعی در موارد محدودی به تعاونی‌ها پرداخته است. تجربه سازوکارهای نظارتی در این کشورها نشان می‌دهد هر قدر

۴. جمع‌بندی و پیشنهادها



بخش تعاون، نظارت کیفی بر حوزه مالی، نظارت بر موضوعات عمومی بخش تعاون با هدف ایجاد خط‌مشی و نشاط و بهره‌وری در این بخش، نظارت بر کم و کیف آیین‌نامه‌های اجرایی و مشکلات احتمالی آنها در اجرا، نظارت بر موضوعات اختصاصی بخش تعاون مانند مشکلات اجرایی و هزینه‌های دادرسی‌هایی که خارج از قوه قضائیه انجام می‌شود.

سازمان‌های دولتی و غیردولتی موظف در قبال بخش تعاون که می‌توان بر عملکرد کمی و کیفی آنها نظارت داشت نیز شامل این موارد هستند: وزارت تعاون، اتاق تعاون، اتحادیه‌های تعاونی، سازمان برنامه و بودجه، بانک توسعه تعاون، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری بخش تعاون، صندوق توسعه ملی، شورای پول و اعتبار، بانک مرکزی، کارگروه ارزیابی شرکت‌های دانش‌بنیان. براساس مطالب فوق این پیشنهادها ارائه می‌شود:

۴-۱. پیشنهادهای سیاستی:

- تقویت ارتباطات بین نمایندگان مرتبط با بخش تعاونی، با هم، با سایر نمایندگان مجلس شورای اسلامی، با مدیران سازمان‌های نظارتی غیر از مجلس و نیز با هیئت‌وزیران، با هدف تشکیل یک شبکه منسجم جهت تسهیل نظارت بر امور بخش تعاون،
- انجام پرسش و پاسخ‌های مستمر از مسئولان اجرایی بخش تعاون، با هدف تبدیل فرصت نظارت به نیرویی برای حرکت پویاتر بخش تعاون در راستای الزامات اقتصاد ملی،
- افزایش جلسات استماع از کارشناسان بخش تعاونی و تعاون‌گران فعال و شاخص در کمیسیون تخصصی با هدف دریافت مستندات بیشتر از وضعیت این بخش که می‌توانند راهی برای جبران نظارت‌های ناکافی - از حیث موضوعی - باشد،

جمع‌بندی روشن، منسجم، مستخرج از مطالعه و منطبق با اهداف اصلی و روش تحقیق وجود داشته باشد. پیشنهادهای مشخص عملی و منطقی به منظور اجرا، تقنین، سیاست‌گذاری و یا نظارت در چارچوب اصول کلی قانونگذاری ارائه شده باشد. مجریان اقدامات پیشنهادی با در نظر گرفتن سناریوهای احتمالی معرفی شده باشند.

مشکلات نظارت در بخش تعاون شامل موارد متعددی از جمله: مشکلات قانونی، ساختاری، عدم تناسب ابزارها با ساختار ویژه بخش تعاون و مشکلات ساختاری و گزارشی نهادهای نظارتی دیگر هستند که باید برای هر یک تدبیری اندیشید.

سایر نهادهای نظارتی که می‌توانند بر این بخش نظارت داشته باشند عمدتاً بر مسائل مالی نظارت دارند و این نظارت مالی، صرفاً برای کشف فساد مالی است. این امر هم نظارت غیرمالی بر بخش تعاونی را در مجلس قانونگذاری پر اهمیت می‌کند و هم در خصوص نظارت مالی معیارهایی به جز فساد مالی مانند پایش کیفی توزیع منابع در این بخش را ضروری می‌کند.

دیگر یافته مهم پژوهش این بود که به سبب تأخیر در گزارش‌ها و عدم پوشش‌دهی گزارش‌های نظارتی بر تمام موضوعات بخش تعاونی، لزوم یک نظارت پارلمانی با همکاری تعاون‌گران و فعالان بخش تعاونی ضروری و فوری است. خصوصاً اگر بتوان یک نهاد آمبودزمانی با رویکردهای نوین در مفهوم نظارت آمبودزمانی داشت و سیستم‌های برخط دریافت گزارش‌ها یا جلسات استماع از این نهاد را پی‌گرفت به تسلط بیشتر نمایندگان مجلس به این بخش از اقتصاد مردمی کمک خواهد کرد.

موضوعات و حوزه‌های مهم نظارت بر بخش تعاون شامل این موارد هستند: نظارت بر عملکرد سازمان‌های متولی یا موظف در قبال

۱. بریتانیا به‌عنوان مهد تعاونی در جهان و کشوری که قوانین چندانی ندارد و رویه اداره کشور بسیار متفاوت از سایر کشورهاست، انتخاب شده است.

علاوه بر تسهیل در دریافت گزارش‌های مردمی، می‌تواند آنها را به نحوی راهنمایی کند که گزارش‌ها از کفایت و وجاهت حقوقی و قانونی یا استدلالی و شواهدی کافی برای پیگیری برخوردار باشند. منطقاً برای تحقق این سیاست‌ها و رفع چالش‌های پیش روی نظارت بر بخش تعاون، باید اقدامات تقنینی هم صورت بگیرد. اهم پیشنهادهای تقنینی در جدول (۴) آورده شده است.

■ گسترش و تمرکز نظارت‌های مجلس شورای اسلامی بر اموری از بخش تعاونی که در محدوده نظارت‌های تعریف شده قانونی توسط سایر دستگاه‌های قانونی نیست و انجام مطالعات طولی، پایشی و نظارتی بر بخش تعاونی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس.
■ ایجاد یک سامانه هوشمند برای دریافت گزارش‌های مردمی و کارشناسان کشور از مسائل میدانی بخش تعاون. این سامانه بر خط

جدول ۴: جدول ارائه پیشنهادها تقنینی

محور	نوع توصیه	مسئله	پیشنهاد	دستگاه متولی	زمان بندی
توسعه ابزارها، حدود و اختیارات نظارتی نمایندگان مجلس	اصلاح و ایجاد	ساختار بخش تعاونی در ایران چندلایه است و وظایف بین دستگاه‌های اجرایی دولتی و غیردولتی تقسیم شده‌اند. این موضوع نظارت بر این بخش را دشوار کرده است. خصوصاً اینکه ابزارهایی چون استیضاح و پرسش از وزیر که در نظارت پارلمانی ایران پرکاربرد هستند، در مورد نظارت مستقیم بر دستگاه‌های اجرایی غیردولتی کاربردی ندارند. لذا به ابزارهای بیشتر و گسترش حدود نظارت مستقیم نمایندگان مجلس به سازمان‌های غیردولتی اجرایی نیاز است.	۱. به نمایندگان قدرت و ضمانت اجرایی بیشتری در استفاده از ابزارهای نظارتی از مسئولان سازمان‌های اجرایی غیردولتی داده شود. ۲. در آیین‌نامه داخلی مجلس، ابزارهایی مانند استماع از دستگاه‌های اجرایی غیردولتی و کارشناسان و ذی‌نفعان در کمیسیون‌های تخصصی داده شود. ۳. امکان اعلام جرم توسط کمیسیون‌های تخصصی از مسئولان دستگاه‌های اجرایی غیردولتی فراهم آید. ۴. ایجاد سامانه دریافت گزارش‌های مردمی از عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور.	مجلس شورای اسلامی	کوتاه‌مدت
بهبود ساختار نظارتی قوه مجریه	اصلاح	نهادهای نظارتی که گزارش‌های آنها درباره بودجه بخش تعاون می‌تواند به نظارت و پایش نمایندگان مجلس کمک کند، چند مشکل دارند: اول؛ عدم استقلال از هیئت دولت، دوم؛ نهاد ناظر و نهاد اجرایی در حوزه بودجه یکی است (سازمان برنامه و بودجه).	بخش ناظر بر بودجه و برنامه‌های توسعه از بخش تهیه اسناد برنامه و بودجه جدا شوند.	مجلس شورای اسلامی	بلندمدت
رفع مشکلات قانونی به وجودآورنده چالش در امر نظارت مجلس	اصلاح	در برخی مواد قانون بخش تعاونی جمهوری اسلامی ایران، ابهاماتی وجود دارد که امر نظارت در این بخش را دشوار می‌سازد از جمله: - تقسیم وظایف تفسیرپذیر بین دستگاه‌های اجرایی بخش تعاون، - فقدان امکان نظارت بر اجرایی‌شدن برخی مواد قانون بخش تعاون مانند ماده (۴).	قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در موارد مورد اشاره اصلاح شود.	مجلس شورای اسلامی	میان‌مدت
ایجاد پایش مستمر در بخش تعاونی	ایجاد	ممکن است بنا به دلایل مختلفی همچون تغییر نمایندگان مجلس، در اولویت نبودن بخش تعاونی برای برخی ادوار مجلس و... نظارت مستمری در بخش تعاونی صورت نگیرد. یا برای مدت‌ها هیچ نظارتی انجام نشود.	یک تقویم نظارتی برای حوزه‌های مختلف بخش تعاونی تصویب شود.	مجلس شورای اسلامی	کوتاه‌مدت
نظارت بر عملکرد کیفی و فنی تعاونی‌ها خصوصاً تعاونی‌های فعال در حوزه‌های ساخت‌وساز، حمل‌ونقل و کشاورزی		ممکن است به سبب عدم استفاده از دانش و فناوری روزآمد، مشکلات زیرساختی، عدم آموزش و توانمندی، عدم تحقق نظارت‌های پیش‌بینی شده در قانون بر تعاونی‌ها توسط سایر دستگاه‌ها یا مشکلات کلان اقتصادی و توسعه‌ای، عملکرد برخی تعاونی‌ها مانند تعاونی‌های حوزه مسکن، حمل‌ونقل و کشاورزی به‌طور عمومی کیفیت لازم را نداشته باشد و مسئله دیگر تخلف یک یا چند تعاونی نباشد.	تدوین قوانین یا پروتکل‌های استاندارد جدید برای تغییر رویه تعاونی‌های این‌چنینی.	مجلس به کمک دستگاه‌های متولی بخش‌های عمرانی و کشاورزی	میان‌مدت

مأخذ: همبان.



- [۱] مصاحبه رئیس کمیسیون کشاورزی اتاق تعاون ایران با خبرگزاری مهر. ۱۴۰۲/۱۱/۱۲
- [۲] [رئیس اتاق تعاون ایران در گفتگو با ایرنا](#). ۱۴۰۳/۷/۱۶
- [3] Khandouzi, S.E., Assessment of Development Planning Method in Iran (1989-2009). Planning and Budgeting, 2010.
- [۴] زنوز، هادی. بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
- [۵] شفیع‌ی سردشت، جعفر و گرجی ازدریانی، علی‌اکبر و فاضلی‌نژاد، جواد. کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران. فصلنامه حقوق اداری، شماره شانزدهم تابستان ۱۳۹۷.
- [۶] سعیدی، یاسمن و جمال‌زاده، عبدالرضا و باقری، احمد (۱۴۰۰). نظارت غیرقضایی بر سازمان‌های اداری توسط نهاد مشابه آمبودزمان در ایران. دو فصلنامه حقوق اسلامی شماره ۶۹ سال هجدهم.
- [۷] براتی، جعفر و عباسی، بیژن (۱۴۰۰). بررسی معیارهای نهاد آمبودزمان با قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور. فصلنامه دانش حقوق عمومی شماره ۳۱ سال دهم.
- DOI: 10.22034/qjplk.2021.217
- [8] Hironori, Y., Tools for parliamentary oversight 88 National Parliaments., 2008: InterParliamentary Union
- [۹] قربانچی پاچی، عقیل و عبدالحسین‌زاده، محمد (۱۴۰۲). نظارت پارلمانی بر دستگاه‌های اجرایی: ابزارها و رویه‌ها. دفتر مطالعات حکمرانی مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی.
- [10] Russo, F. and M. Wiberg, Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison. The Journal of Legislative Studies, 2010. 16(2): p. 215-232.
- [11] Jakab, A., How to Save a Constitutional Democracy. International Journal of Constitutional Law, 2019.
- [۱۲] توکلی، محمد (۱۳۹۳). نظارت کارآمد و کارآمدی نظارت. دفتر مطالعات بنیادین حکومتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [13] Pelizzo, R. and F. Stapenhurst, Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis. Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis,
- [۱۴] زمانی، سمیه و توپچیان، محمد (۱۳۹۵). نظارت پارلمان بر قوه مجریه (۱): مطالعه موردی سیر تطور طرح سؤال در مجلس شورای ملی و مجلس شورای اسلامی.
- [۱۵] زمانی، سمیه و توپچیان، محمد (۱۳۹۵). نظارت پارلمان بر قوه مجریه (۲). مطالعه تطبیقی انگلیس، آمریکا، فرانسه، ایتالیا، آلمان و جمهوری اسلامی ایران. دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۶] [گزارش بودجه سال‌های ۲۰۲۳ و ۲۰۲۴ میلادی هند در بخش تعاونی، ۲۰۲۴](#).
- [۱۷] شیخی، سینا (۱۴۰۲). بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر تعاون، دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- [۱۸] شیخی، سینا (۱۴۰۱). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۸۱): حوزه تعاون و مشارکت اجتماعی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۹] عبادی، محمدحسین و رضائی، محمد جواد (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌ریزی توسعه ایران. سیاست‌های راهبردی و کلان.
- [۲۰] بیگی، سمانه. جلسات استماع پارلمان؛ بررسی تجربه برخی کشورها. ۱۴۰۰، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [21] [The Cooperative Corporations Act, 1990](#).
- [22] [The Cooperative Societies Act, 1965](#). 2023 .
- [۲۳] قانون بخش تعاونی آلمان با اصلاحات سال ۲۰۰۶.

گزیده سیاستی

به‌عملت ساختار چندلایه و پیچیده بخش تعاونی، نظارت بر این حوزه با دشواری‌هایی همراه است که ضرورت بازطراحی نظارت در بخش تعاون را با محوریت گزارش‌های مردمی، نظارت‌های کارشناسی و ابزار استماع ایجاب می‌کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir