

# ارزیابی لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران؛ ارزیابی کلیات لایحه





لله الحمد لله الرحمن الرحيم



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۸۳۶

کد موضوعی: ۲۱۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۴/۲۹

### عنوان گزارش:

ارزیابی لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران؛  
ارزیابی کلیات لایحه

### نوع گزارش:

طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی ، پیش‌نویس قانونی

### نام دفتر:

مطالعات اجتماعی (گروه تعاون، مشارکت و سرمایه اجتماعی)

### تهیه و تدوین:

سینا شیخی (گروه تعاون، مشارکت و سرمایه اجتماعی)

### مدیر مطالعه:

محمدتقی ضرغام‌افشار

### ناظران علمی:

هادی افراسیابی، محمدرضا مالکی

### اظهار نظرکنندگان:

محمد برزگر خسروی (دفتر حقوقی)، ایمان تهرانی (دفتر اقتصادی)

### ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

### طراح گرافیک:

محمد دهقانی شهربابی

### واژه‌های کلیدی:

۱. تعاون
۲. لایحه تعاون
۳. اقتصاد مردمی
۴. اتاق تعاون

### تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۲/۱۰



دفتر مطالعات اجتماعی

## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۱۰	۱. مقدمه
۱۲	۲. پیشینه
۱۳	۳. نکات مثبت لایحه
۱۵	۴. نکات منفی لایحه
۲۱	۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۲	منابع و مآخذ

## فهرست شکل‌ها

۱۱	شکل ۱. چالش‌های قوانین حوزه تعاون
۲۱	شکل ۲. ارزیابی کلیات لایحه



## ارزیابی لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران؛ ارزیابی کلیات لایحه

### چکیده



لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی در دولت چهاردهم تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. مرکز پژوهش‌های مجلس پس از آسیب‌شناسی قوانین موجود در حوزه تعاون، با استفاده از تحلیل محتوای قانون مربوطه و استماع نظر صاحب‌نظران این حوزه، به بررسی کلیات و فصول اصلی این لایحه پرداخت. بررسی‌ها نشان می‌دهد این لایحه نقاط مثبتی دارد از جمله: افزایش اندوخته قانونی و محدود کردن پاداش‌ها، اصلاح فصل پنجم قانون تعاون (دسته‌بندی و تعریف تعاونی‌ها)، تقویت اتحادیه‌های تعاونی، طراحی بهتر اتاق‌های تعاون با تمرکز بر نمایندگی بیشتر از تعاونی‌ها و توجه ویژه به تعاونی‌های مسکن برای حل بحران مسکن در ایران. اما این لایحه نکات منفی قابل تأملی دارد که بر نکات مثبت لایحه سایه می‌اندازد؛ شیوه نگارش نامناسب، بوروکراسی طولانی و زائد بر سر راه تشکیل و فعالیت تعاونی‌ها، حل نشدن مشکل دستگاه‌های دولتی موازی در بخش تعاون، فرجه کردن ناگهانی قوانین حوزه تعاون، کم‌توجهی به زیست‌بوم بخش تعاون، تکیه بر منابع و امکانات دولتی، بار بیش از اندازه بر روی بخش دولتی حوزه تعاون و مبهم بودن مؤسسات تعاونی از جمله این موارد هستند. از آنجاکه قوانین متکثر و ناهمگونی در حوزه تعاون در کشور وجود دارد و با توجه به نکات مثبت و منفی، پیشنهاد می‌شود لایحه موصوف با رویکرد رفع نقاط ضعفی که مورد اشاره قرار گرفت، با بهره‌گیری از ظرفیت ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (ارجاع لایحه به مرکز پژوهش‌ها و تشکیل کارگروهی با حضور نمایندگان دولت و مجلس) مورد بازنگری جدی قرار گیرد.



## بیان / شرح مسئله

بر اساس مقدمه و بند «۸» از اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت موظف است تا همه امکانات خود را برای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار برد. در حوزه اقتصادی این کنشگری در تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری در اصول چهل و سوم و چهل و چهارم تبلور یافته است. این دو اصل از قانون اساسی در پی آن است تا فضایی برای مشارکت فعال و نه منفعلانه اقتصادی مردم فراهم آورد. در بخشی از اصل چهل و سوم قانون اساسی دولت مکلف شده تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند اما وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، ایجاد کند. برای پیاده شدن اقتصاد تعاونی در ایران ۳ قانون اصلی وجود دارد: قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰، قانون بخش تعاون مصوب ۱۳۷۰ و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۶. این قوانین چالش‌های مختلفی را برای بخش تعاون ایجاد کرده‌اند. لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی برای رفع مشکلات و تعارضات قانونی بخش تعاون در دولت چهاردهم تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. مرکز پژوهش‌های مجلس پس از آسیب‌شناسی قوانین موجود در حوزه تعاون، با استفاده از تحلیل محتوای قانون مربوطه و استماع نظر صاحب‌نظران این حوزه، به بررسی کلیات و فصول اصلی این لایحه پرداخت. مشکلات قوانین فعلی حوزه تعاون عبارتند از: کم‌توجهی به اصول و زیست‌بوم بخش تعاون، تکیه به منابع دولتی، خلط بخش تعاون و بخش خصوصی، عدم تنقیح مناسب میان قوانین، ناکارآمدسازی تعاونی‌های اعتبار و بوروکراسی طولانی در فرایند ثبت و فعالیت تعاونی‌ها. لایحه اصلاح قانون بخش تعاون با هدف رفع مشکلات و تعارضات قانونی فعلی نگاشته شده است. بررسی‌های کارشناسی در گزارش فعلی که حاصل به‌کارگیری روش تحلیل محتوا و مصاحبه است نشان می‌دهد این لایحه نتوانسته آنچنان که شایسته است این مشکلات را رفع کند.



## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی‌های کارشناسی حاکی از آن است که لایحه اصلاح بخش تعاون نکات مثبت مختلفی دارد که مهم‌ترین آنها عبارت است از:

۱. افزایش اندوخته قانونی و محدود کردن پاداش‌ها،
  ۲. اصلاح فصل پنجم قانون تعاون (دسته‌بندی و تعریف تعاونی‌ها)،
  ۳. تقویت اتحادیه‌های تعاونی،
  ۴. طراحی بهتر اتاق‌های تعاون با تمرکز بر نمایندگی بیشتر از تعاونی‌ها،
  ۵. توجه ویژه به تعاونی‌های مسکن برای حل بحران مسکن در ایران.
- اما این لایحه ضعف‌های شکلی و محتوایی اساسی و متعددی دارد که نکات مثبت لایحه را به حاشیه می‌راند؛ عمده این مشکلات در موارد زیر ذکر شده است:

۱. شیوه نگارش نامناسب برخی احکام،
۲. بوروکراسی طولانی و زائد در نظر گرفته شده بر سر راه تشکیل و فعالیت تعاونی‌ها،
۳. حل نشدن مشکل دستگاه‌های دولتی موازی در بخش تعاون و عدم تعیین تکلیف نقش هر کدام،
۴. تورم بیش از اندازه قوانین حوزه تعاون،
۵. کم توجهی به زیست‌بوم بخش تعاون از منظر نقش هر کدام از ارکان نظام اقتصادی کشور،
۶. تکیه و وابستگی بیش از اندازه بر منابع و امکانات دولتی،
۷. بار بیش از اندازه بر روی بخش دولتی حوزه تعاون،
۸. مبهم بودن هویت و کارکرد مؤسسات تعاونی (خلق مفهوم جدید در بخش تعاون با عنوان مؤسسه تعاون).

## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به اینکه برخی ایرادات لایحه مانند شیوه نگارش قانون یا چالش‌های نهادی، مبنایی و اساسی ارزیابی می‌شوند و از آنجا که قوانین بخش تعاون به‌طور جدی نیازمند بازنگری هستند، پیشنهاد می‌شود لایحه فعلی بر اساس محورهای ذیل بازنویسی مبنایی شود:

۱. ارجاع لایحه به مرکز پژوهش‌ها و تشکیل کارگروهی با حضور نمایندگان دولت و مجلس برای بازنویسی لایحه ذیل ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس،
۲. تدوین لایحه مذکور با تمرکز بر نکات زیر:
  - الف) تدوین مأموریت‌ها و تقسیم کار دقیق میان بخش دولتی، اتاق تعاون، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها،
  - ب) تجمیع نهادهای دولتی بخش تعاون در یک سازمان عمومی غیردولتی متناسب با روح بخش تعاون،
  - پ) ایجاد منابع غیردولتی برای بخش تعاون مانند مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها و انفال،
  - ت) چابک‌سازی سیستم ثبت تعاونی‌ها با زمان‌بندی مشخص،
  - ث) رعایت روح تعاون با معیارهای دقیق در ایجاد تعاونی مانند رأی برابر و سهام نسبتاً مساوی و حضور تمامی شاغلین بنگاه در تعاونی،
  - ج) بازطراحی تعاونی‌های اعتبار برای جمع‌آوری منابع خرد مردمی و اتصال آنها به تعاونی‌های تولید،
  - چ) تدوین و تجمیع یک قانون جامع تعاون از ابتدا با نسخ قوانین سابق.



## ۱. مقدمه



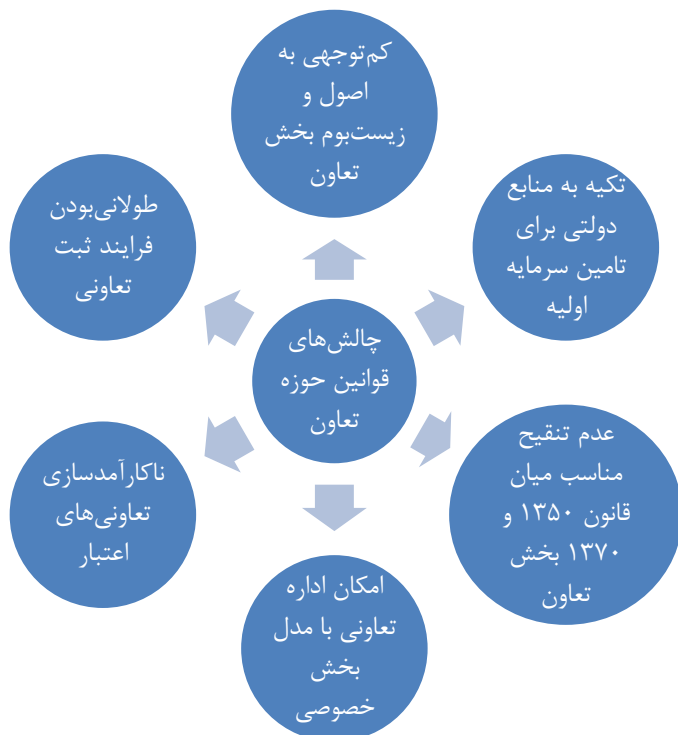
قانون اساسی به‌عنوان مهم‌ترین سند قانونی کشور که بر مبنای اندیشه دینی - سیاسی معاصر نوشته شده، اهمیتی کلیدی در تدوین نظام مشارکت بر اساس سنت اسلامی - ایرانی دارد. در مقدمه این سند، مشارکت مردم در حکمرانی مساوی با شیوه حکومت در جمهوری اسلامی ایران دانسته شده است که زمینه تحقق حکومت وعده داده شده مستضعفین در قرآن کریم را فراهم می‌آورد. در واقع، مشارکت مردمی نقش بی‌بدیلی برای دستیابی به پیشرفت اسلامی - ایرانی ایفا می‌کند. در حوزه اقتصادی این کنشگری در تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری در اصول چهل‌وسوم و چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تبلور یافته است. در این اصول، سیاستگذار در پی آن بوده تا فضایی برای مشارکت فعال و نه منفعلانه اقتصادی مردم فراهم آورد. در بخشی از اصل چهل‌وسوم قانون اساسی دولت مکلف شده تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، ایجاد کند؛ آن‌هم از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد.

در واقع کنشگری و تصمیم‌گیری مردم در اقتصاد در مدل تعاونی ممکن می‌شود که از این طریق هر عضو تعاونی در تعیین سرنوشت کار و بنگاه اقتصادی خود سهیم است و صرفاً مجری و کارگر سرمایه‌داران و مدیران دولتی نیست. تمام تصمیمات در تعاونی توسط اعضا اتخاذ می‌شود؛ در حالی که در مدل سرمایه‌داری اقتصاد فقط صاحبان سرمایه درباره امور اقتصادی بنگاه تصمیم می‌گیرند و سایرین صرفاً مجری اوامر آنها هستند.

همچنین، برای پیاده‌سازی اقتصاد تعاونی در ایران ۳ قانون اصلی وجود دارد: قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰، قانون بخش تعاون مصوب ۱۳۷۰ و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۶. این قوانین چالش‌های مختلفی را برای بخش تعاون ایجاد کرده‌اند. در گزارش اول از سلسله گزارش‌های ارزیابی لایحه اصلاح قانون بخش تعاون به بررسی

آسیب شناسانه این قوانین پرداخته شد. مهم ترین آسیب های اشاره شده در آن گزارش به شرح زیر هستند:

### شکل ۱. چالش های قوانین حوزه تعاون



مأخذ: یافته های پژوهش.

در ادامه مبتنی بر آسیب شناسی انجام شده، مهم ترین نقاط قوت و ضعف لایحه حاضر بررسی خواهد شد تا چشم انداز مناسبی برای ارزیابی لایحه به تصمیم گیران ارائه شود.



## ۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز

لایحه فعلی ضمن تغییراتی که داشته از سال ۱۳۹۲ در دولت‌ها و مجالس مختلف اعلام وصول شده است، اما در کمال تعجب در هیچ دوره‌ای این لایحه در دستور کار قرار نگرفته و طبیعتاً در مرکز پژوهش‌های مجلس نیز گزارشی برای این لایحه تدوین نشده است.

## ۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

در ایران سه قانون اصلی برای بخش تعاون وجود دارد: قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰، قانون بخش تعاون مصوب ۱۳۷۰ و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۶. این قوانین چالش‌های مختلفی را برای بخش تعاون ایجاد کرده‌اند. مهم‌ترین این چالش‌ها عبارتند از: کم‌توجهی به اصول و زیست‌بوم بخش تعاون، تکیه به منابع دولتی، خلط بخش تعاون و بخش خصوصی، عدم تنقیح مناسب میان قوانین، ناکارآمدسازی تعاونی‌های اعتبار و بوروکراسی طولانی در فرایند ثبت و فعالیت تعاونی‌ها.

همچنین در قانون تجارت مصوب ۱۴۰۳/۱/۲۸ مجلس، در مباحث هشتم و نهم (مواد ۸۵۵ تا ۸۹۱) موضوع «شرکت تعاونی سهامی عام» و «شرکت تعاونی» در امتداد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) آمده است که روح اصلی حاکم بر آن از قواعد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تبعیت می‌کند. لازم است رابطه میان آن مصوبه با این لایحه مورد توجه قرار گیرد.

### ۳. نکات مثبت لایحه



لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی به شماره ثبت ۱۱۸ از ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و مدیریتی مورد بحث و بررسی قرار گرفت و از منظر کارشناسان و صاحب نظران این حوزه این لایحه می تواند با توجه به نکات مثبتی که در ادامه مورد بحث قرار خواهد گرفت؛ وضعیت بخش تعاون را ارتقا بخشد.

**۳-۱. افزایش اندوخته قانونی و محدود کردن پاداش ها:** در ماده (۲۵) لایحه حاضر میزان اندوخته قانونی از حداکثر ۵ درصد به حداقل ۱۰ درصد از سود رسیده است که امکان انجام عملیات توسعه و تحقیق را بیشتر می کند.

همچنین در این ماده مجموع مبلغ پاداش نباید از مجموع چهار ماه حقوق و مزایای مستمر کلیه اعضای موظف به علاوه حق حضور کلیه اعضای غیرموظف هیئت مدیره بیشتر باشد و نیز نباید از پنج درصد (۵٪) مجموع مازاد برگشتی و سودی که در همان سال به اعضا و صاحبان سهام پرداخت می شود، تجاوز کند.

**۳-۲. اصلاح فصل پنجم قانون تعاون (دسته بندی و تعریف تعاونی ها):** یکی از بخش های متجانس لایحه، فصل پنجم و تعریف تعاونی های تولید و توزیع است. در این لایحه ضمن تعریف مناسب تعاونی های تولید و خدمات و توزیع و مصرف، طراحی مناسبی برای سازو کار هر یک از این تعاونی ها نیز انجام داده است.

به طور مثال، تعاونی های تولیدی که در قانون ۱۳۷۰ به صورت موضوعی با عبارت تعاونی های فعال در زمینه کشاورزی و دام پروری و صنعت و معدن تعریف شده بود، اکنون تعریف مناسب و تخصصی بدین صورت یافته است:

«تعاونی تولید به تعاونی اطلاق می شود که با هدف ایجاد اشتغال برای کارجویان متقاضی عضویت و انجام فعالیت تولیدی با استفاده از سرمایه، مدیریت و نیروی کار اعضا، با عنوان «تعاونی



تولیدی کار» یا با هدف بهبود وضع شغلی صاحبان مشاغل و فعالیت‌های اقتصادی متقاضی عضویت و انجام فعالیت تولیدی مشترک با استفاده از سرمایه، مدیریت، نیروی کار و امکانات آنها (اعضا) با عنوان «تعاونی تولید دسته جمعی» تأسیس و حسب مورد در امور مربوط به کشاورزی، دام‌داری، دام‌پروری، پرورش و صید ماهی، شیلات، صنعت، معدن، عمران شهری و روستایی و عشایری و نظایر اینها فعالیت می‌نماید».

همچنین، تعاونی‌های خدمات به‌عنوان یکی از موفق‌ترین انواع تعاونی در جهان و گروه تعاونی (هدلینگ تشکیل شده از تعاونی‌ها)، تعاونی‌های توزیع و تعاونی‌های مصرف‌کنندگان تعریف شده و نظم و نسق یافته‌اند. نمونه‌ای از این نظم اولویت داشتن اعضا در تعاونی‌های مصرف آن هم با معیار کمی دقیق است: «شرکت‌های تعاونی مصرف‌کنندگان می‌توانند طبق آیین‌نامه‌ای که توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزیر صنعت، معدن و تجارت تصویب و ابلاغ خواهد شد، سالیانه تا بیست درصد (۲۰٪) مبلغ فروش را به غیراعضا اختصاص دهند».

گفتنی است؛ امکان کارگران غیرعضو در تعاونی‌های تولیدی و خدماتی محدود شده که با روح تعاون سازگار است: «در تعاونی‌های تولیدی و یا خدماتی کار، واگذاری بیش از یک سوم فرصت‌های شغلی تعاونی به غیرعضو مجاز نیست و عضویت، مستلزم اشتغال در تعاونی است».

**۳-۳. تقویت اتحادیه‌های تعاونی:** مواد (۴۵) تا (۵۰) این لایحه به اتحادیه‌های تعاونی اختصاص دارد. اتحادیه در تشکل‌های مردمی یک بازوی مهم برای برنامه‌ریزی، انسجام، رفع مشکلات و قدرت‌یابی ساختاری است. به‌ویژه که در این لایحه انواع اتحادیه‌ها از جمله اتحادیه‌های تعاونی‌های اعتبار و منابع انسانی نیز تصریح شده است که نقش مهمی در پویایی و رفع مشکلات بخش تعاون دارند و می‌توانند منابع مالی خرد و منابع انسانی را به سمت تولید رهنمون کنند.

**۳-۴. طراحی بهتر اتاق‌های تعاون با تمرکز بر نمایندگی بیشتر از تعاونی‌ها:** یکی از ابهامات درباره اتاق تعاون میزان نمایندگی این اتاق از تعاونی‌هاست. در لایحه فعلی برای حل این مشکل تبصره زیر در ماده (۶۲) اضافه شده است:

«تأسیس و فعالیت هر اتاق تعاون، منوط به این است که اعضای آن نمایندگی حداقل یک سوم تعداد اشخاص حقوقی بخش تعاونی حوزه عمل آن اتاق، مستقیم یا غیرمستقیم، را داشته باشند».

همچنین وظایف و مأموریت‌های اتاق به‌نحو خوبی از بخش دولت و اتحادیه‌ها در ماده (۶۳) تفکیک شده تا ناهماهنگی این بخش‌ها با یکدیگر کاهش یابد. هر چند ایراداتی درباره اصل برخی از این وظایف در بخش نکات منفی لایحه آورده می‌شود.

**۵-۳. توجه ویژه به تعاونی‌های مسکن برای حل بحران مسکن در ایران:** در ماده (۶۴) مکرر (۱۳) و (۱۴) وزارت راه و شهرسازی مکلف شده تسهیلات مناسبی مانند زمین را در اختیار تعاونی‌های مسکن قرار دهد. مسئله زمین طبق نظر کارشناسان این حوزه مهم‌ترین چالش مسکن‌سازی در ایران است [۱]، در حالی که زمین در ایران به‌وفور وجود دارد. البته باید نظارت در این حوزه افزایش یابد؛ چراکه حوزه تعاونی‌های مسکن یکی از پرچالش‌ترین بخش‌های تعاونی در ایران است.

#### ۴. نکات منفی لایحه



لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی به‌واسطه استماع نظر کارشناسان و صاحب‌نظران این حوزه مورد بحث و بررسی قرار گرفت. بررسی‌ها نشان می‌دهد ضعف‌های شکلی و محتوایی اساسی و متعددی به لایحه مورد نظر وارد است که نکات مثبت لایحه را به حاشیه می‌راند؛ عمده این مشکلات در موارد زیر ذکر شده است:

**۱-۴. فربه کردن ناگهانی قوانین حوزه تعاون:** قانون به‌لحاظ حجم بیش از ۵ برابر قانون قبلی است. البته که میزان مواد یک قانون به‌خودی‌خود امری منفی نیست؛ اما افزایش چندبرابری در



قوانین یک حوزه می‌تواند چالش برانگیز باشد و ممکن است به بوروکراسی آن عرصه را فربه‌تر و بر پیچیدگی و طولانی‌تر شدن فرایندها دامن بزند. به‌ویژه عرصه‌ای مردمی مانند بخش تعاون که بیشتر نیازمند تسهیل‌گری دولت است تا تصدی‌گری آن.

**۲-۴. شیوه نگارش نامناسب:** چنان‌که اشاره شد متن قانون بیش از ۵ برابر شده، اما شیوه نگارش آن به‌صورت اصلاح مواد قانون بخش تعاون مصوب ۱۳۷۰ مجلس شورای اسلامی است. یعنی تمام مواد در این لایحه نیامده، بلکه صرفاً بخش‌های اصلاحی آن آمده که با توجه به تغییرات گسترده پیشنهادی در لایحه زینبده نیست. نویسندگان لایحه برای حفظ شکل قانون قبلی مجبور به نوشتن مواد به‌صورت «مکرر» شده‌اند. این موضوع تا آنجا پیش‌رفته که ماده (۶۴) در این لایحه ۴۴ ماده مکرر دارد!

**۳-۴. بوروکراسی طولانی و زائد بر سر راه تشکیل و فعالیت تعاونی‌ها:** چابکی در تصمیم‌گیری و عمل یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های مجموعه‌های اجتماعی و مردمی است. در گزارش آسیب‌شناسی قوانین بخش تعاون در ایران، اشاره شد که طولانی بودن فرایند ثبت تعاونی از مشکلات جدی این بخش است. اکنون علاوه بر تطویل در ثبت، فعالیت تعاونی‌ها با فرایندهای پیچیده و طولانی روبه‌رو شده است.

به‌طور مثال، در ماده (۴۲) این لایحه شروط سخت‌گیرانه‌ای برای هیئت‌مدیره یک تعاونی ذکر شده که فاقد معیارهای کمی قابل سنجش بوده و می‌تواند محل تفسیرهای مختلف قرار گیرد. متن تبصره موصوف به شرح زیر است:

«دارا بودن دانش تعاونی و صلاحیت حرفه‌ای لازم براساس مقررات قانونی و اساسنامه تعاونی و برای اتحادیه‌های تعاونی و اتاق‌های تعاون و تعاونی‌های بزرگ، علاوه بر آن، عدم هرگونه سوء پیشینه کیفری و عدم اعتیاد به مواد مخدر». پرسش این است که معیار دارا بودن دانش تعاونی چیست؟ یا صلاحیت حرفه‌ای چگونه سنجیده می‌شود؟ یا همه انواع سوء پیشینه کیفری با گذشت هر مقدار زمان باید مانع از حضور در هیئت‌مدیره هر نوع تعاونی باشد؟

**۴-۴. حل نشدن مشکل دستگاه‌های دولتی موازی در بخش تعاون:** یکی از مشکلات جدی بخش تعاون که از قبل از انقلاب اسلامی تاکنون وجود دارد، وجود دو دستگاه موازی در بخش تعاون در وزارت جهاد کشاورزی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. تقسیم کار نامناسب میان این دو نهاد و سردرگمی تعاونی‌ها در مراجعه به آنها چالشی جدی در این بخش است. این چالش هم می‌تواند زمینه فساد در تعاونی‌ها را ایجاد کند و هم می‌تواند موجب رقابت ناسالم میان این دو نهاد شود.

**۴-۵. کم توجهی به زیست‌بوم بخش تعاون:** عدالت مردم‌بنیاد مهم‌ترین مؤلفه و اساس یک تعاونی است. در یک بنگاه تعاونی نسبت سهم افراد نباید تفاوت معناداری داشته باشد تا عدالت جامعه کنترل شود (مثلاً تا ۲۰ درصد تفاوت میان افراد پذیرفته شده است). البته که تفاوت حاصل از کار و زحمت حتی در مدل تعاونی پذیرفتنی است. این همان موضوعی است که شهید مطهری درباره اولویت کار بر سرمایه در اسلام اشاره کرده‌اند. اما این موضوع غامض در ادبیات تعاون ایران وارد نشده است. موضوعی که در تعاونی‌های هند رعایت می‌شود و عایدی هر فرد نسبتی از سهم او، ساعات کار و خروجی تولیدی اوست [۲].

لذا باید توجه داشت که رأی مساوی بدون سهام نسبتاً مساوی کار کرد خود را نخواهد داشت. چرا که قدرت انباشته اقتصادی در سهام به راحتی می‌تواند سایر آرا را کنترل کند. این کنترل به روش‌های مختلف اقتصادی و سیاسی میسر می‌شود. همچنین همه اعضای یک بنگاه باید عضو آن تعاونی باشند تا رابطه سرمایه‌دار و کارگر بخش خصوصی به رابطه همکاری و همیاری در بخش تعاون تبدیل شود. متأسفانه هر دوی این موارد در بخش تعاون ایران کم‌رنگ شده‌اند و در لایحه فعلی نیز با وارد کردن تعاونی سهامی خاص و امکان گسترده برای سهام‌داران غیر عضو و امکان برخورداری بیشتر از سهام برای یک نفر، رویکرد عدالت مردم‌بنیاد را کم‌رنگ‌تر هم کرده است. چرا که هم امکان رأی‌دهی را برای غیراعضا فراهم کرده و هم تعلق خاطر سرمایه‌گذاران نسبت به بنگاه را کم‌رنگ می‌کند.

سهام‌دار غیر عضو مطابق با ماده (۱۱) لایحه اختیارات بیشتری پیدا کرده است و حتی می‌تواند



در مجمع عمومی تعاونی صاحب رأی و نظر باشد.

در ماده (۱۳) لایحه میزان تفاوت سهام در یک تعاونی باز گذاشته شده است. تفاوت سهام اگر بدون محدودیت باشد به راحتی یک بنگاه تعاونی را به یک بنگاه خصوصی تغییر ماهیت می‌دهد. چاپ اوراق مطابق ماده (۲۴) لایحه نیز با تجمیع سرمایه‌های خرد توسط اعضا متفاوت است و تعاونی را به یک بنگاه جذب سرمایه غیر اعضا تبدیل می‌کند.

در ماده (۲۶) مکرر (۱) البته میزان تعداد کارگران غیر عضو در تعاونی محدود شده، اما میزان یک‌سوم اشاره شده در متن باید بیشتر باشد و به موارد ضروری منحصر شود: «در تعاونی تولیدی و یا خدماتی کار، واگذاری بیش از یک‌سوم فرصت‌های شغلی تعاونی به غیر عضو مجاز نیست و عضویت، مستلزم اشتغال در تعاونی است».

در ماده (۶۴) مکرر (۲) تعاونی‌های سهامی خاص وارد تعاریف تعاونی شده که هیچ‌یک از معیارهای تعاونی مانند سهام نزدیک به هم و رأی برابر در آن لحاظ نمی‌شود. مطابق ماده (۲۱) قانون تجارت در این نوع از شرکت، سرمایه آن به سهام تقسیم شده و مسئولیت صاحبان سهام محدود به سهام آنهاست.

**۶-۴. تکیه بر منابع وامکانات دولتی:** بزرگ‌ترین مزیت نسبی بخش تعاون، سرمایه اجتماعی به واسطه حضور مردم و سرمایه‌های خرد اقتصادی ایشان است. ایجاد و تقویت بخش تعاون به حرکت اقتصادی مردم برای مردم منجر می‌شود؛ بر خلاف الگوی سرمایه‌داری اقتصاد که به افزایش سود سرمایه‌داران منجر می‌شود. در وضعیت تعاونی چالش‌های اقتصادی کمتر به چالش سرمایه اجتماعی منجر می‌شود؛ چرا که مردم خود را عهده‌دار امور اقتصادی می‌دانند و به تبع خود را در سود و زیان شریک می‌دانند. همچنین منابع خرد در هر کشوری یکی از محرک‌های موتور اقتصادی به شمار می‌رود. الگوهای سرمایه‌داری اقتصاد این منابع را در راستای منافع سرمایه‌داران هزینه می‌کنند و دوباره چالش اجتماعی و عدالت پیش می‌آید. به ویژه در ایران که تجربه بورس و مؤسسات اعتباری سرمایه‌های خرد مردم را به سوی بازارهای غیرمولد و آسیب‌زای طلا و ارز برده است. با این مقدمه باید در نظر داشت که تکیه بخش تعاون باید بر مردم و سرمایه‌های ایشان

باشد، حال آنکه قوانین و ساختارهای موجود مردم را برای ایجاد و اداره تعاونی متکی به دولت و بانک‌ها می‌کند. مدل حمایت از تعاونی در قوانین موجود به منابع دولتی مانند واگذاری‌های دولتی، تخفیف بیمه و تسهیلات بیشتر متکی است. منابعی که هیچ‌یک تاکنون محقق نشده‌اند! در لایحه فعلی نیز سوق دادن بیشتر به این منابع مالی دولتی مواد (۷۷ و ۷۸) و کشاندن اتاق تعاون به الگوهای اتاق بازرگانی در مواد (۶۳ تا ۷۱) بخش تعاون را از سرمایه‌های واقعی خویش، یعنی مردم و سرمایه‌های خرد، دور و دورتر می‌کند.

**۷-۴. بار بیش از اندازه بر روی بخش دولتی حوزه تعاون:** با انحلال وزارت تعاون و تشکیل یک معاونت حاشیه‌ای در وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بخش تعاون به لحاظ نیروی کار و قدرت سیاسی رو به افول گذاشت. در لایحه فعلی تکالیف فراوانی برای این معاونت لحاظ شده است؛ از جمله کنترل مجمع و اتحادیه‌ها و ... این میزان از وظایف با توجه به ظرفیت معاونت تعاون بیش از حد توان نیروی انسانی و ساختاری آن است. این موضوع در ماده (۶۴) مکرر (۲۱) تا (۳۹) با موضوعاتی مانند حضور در مجامع و رسیدگی به شکایات و تشکیل شورای صیانت، دیده می‌شود. بسیاری از این امور در قوه قضائیه قوانین موضوعه دارند.

**۸-۴. جملات مبهم و ترویجی و قابل تفسیر بدون ضمانت اجرایی:** قانون باید معیار مشخص رسیدگی و ضمانت اجرایی مشخص و متولی دقیق داشته باشد تا بتواند به هدف خود برسد. در غیر این صورت یک عبارت توصیفی یا دعوت‌نامه‌ای می‌شود که اثر قانونی ندارد. این نوع جملات در لایحه فعلی به کرات به چشم می‌خورد.

در ماده (۴) اصول کلی حاکم بر تعاونی‌های متعارف کلیاتی از همکاری و همیاری در تعاونی‌ها گفته شده که بیشتر مناسب متون پژوهشی و علمی است تا یک قانون.

در ماده (۶۴) مکرر (۶) نیز حمایت دستگاه‌های دولتی از بخش تعاون بدون میزان و متولی مشخص و ضمانت اجرایی است. نمونه‌ای از این حمایت‌های مبهم و تفسیرپذیر و بدون ضمانت اجرایی به شرح زیر است:



۱. استفاده حداکثری از ظرفیت بخش تعاونی، ۲. اقدام مؤثر در جهت ایجاد تعاونی‌ها برای اشتغال مولد بیکاران به‌ویژه از طریق گسترش تعاونی‌های کار، ۳. رفع محدودیت از حضور بخش تعاونی در همه عرصه‌های اقتصادی مجاز برای بخش‌های غیردولتی، ۴. اختصاص منابع بودجه‌ای سالیانه به‌منظور پوشش خطر (ریسک) و ضمانت سرمایه‌گذاری و معاملات بخش تعاونی و تجهیز منابع صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون و وابسته به وزارت».

در ماده (۹۴) لایحه نیز وظیفه وزارت تعاون در قبال تعاونی‌ها بسیار کلی است و معیار و ضمانت مشخصی ندارد.

همچنین، ادبیات اولویت برای دخیل کردن بخش تعاون که در جای جای قوانین این حوزه و لایحه موجود (مانند ماده (۶۴) مکرر<sup>۱</sup> (۷)) به چشم می‌خورد؛ هیچ خروجی محصلی ندارد و بسیار گنگ و مبهم و تفسیرپذیر و البته قابل کنار گذاشتن است.

**۹-۴. مبهم بودن تعریف حقوقی مؤسسات تعاونی:** در ماده (۶) لایحه ایجاد شخصیت حقوقی جدید در بخش تعاون که فاقد سرمایه، غیر تجاری و غیر انتفاعی است با نام مؤسسات تعاونی بیان شده که امری مبهم است. اگر قرار است این مؤسسات در مدیریت تعاونی‌ها و خدمات به ایشان فعالیت کنند چه تفاوتی با اتحادیه‌ها و اتاق‌های تعاون و گروه‌های تعاونی دارند؟ اگر قرار است نهادی اجتماعی و فرهنگی باشند چه مزیت نسبی نسبت به تشکل‌های مردم‌نهاد و خیریه دارند و چه نیازی به حضور آنها وجود دارد؟

۱. متن ماده (۶۴) مکرر (۷): اشخاص حقوقی بخش تعاونی در برخورداری از کلیه حمایت‌های دولتی و عمومی از قبیل اعطای مشوق‌ها، تخفیفات، ترجیحات، کمک‌های بلاعوض، کمک‌های فنی و اعتباری، و جوه اداره شده، تسهیلات اعتباری حمایتی، واگذاری زمین دولتی، مشارکت و نیز در صدور مجوزها در راستای موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و مواد (۱)، (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی و نظایر آن در اولویت هستند.

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



لایحه اصلاح قانون تعاون نکات مثبت و منفی مختلفی دارد که خلاصه آنها در جدول زیر قابل مشاهده هستند. چنانچه مشخص است این لایحه با وجود نکات مثبت ذکر شده، نتوانسته برخی چالش‌هایی که در مقدمه مورد بحث قرار گرفت را مرتفع سازد و در برخی موارد به تشدید آنها نیز منجر شده است.

### شکل ۲. ارزیابی کلیات لایحه

نکات مثبت	نکات منفی
افزایش اندوخته قانونی و محدود کردن پاداش‌ها	فرجه کردن ناگهانی قوانین حوزه تعاون
اصلاح فصل پنجم قانون تعاون (دسته‌بندی و تعریف تعاونی‌ها)	شیوه نگارش نامناسب
تقویت اتحادیه‌های تعاونی	بوروکراسی طولانی و زائد بر سر راه تشکیل و فعالیت تعاونی‌ها
طراحی بهتر اتاق‌های تعاون با تمرکز بر نمایندگی بیشتر از تعاونی‌ها	حل نشدن مشکل دستگاه‌های دولتی موازی در بخش تعاون
توجه ویژه به تعاونی‌های مسکن برای حل بحران مسکن در ایران	کم‌توجهی به زیست‌بوم بخش تعاون
	تکیه بر منابع و امکانات دولتی
	بار بیش از اندازه بر روی بخش دولتی حوزه تعاون
	مبهم بودن مؤسسات تعاونی

با توجه به اینکه برخی ایرادات مانند شیوه نگارش قانون با چالش‌های نهادی، مبنایی و اساسی مواجه است و از آنجا که قوانین بخش تعاون به‌طور جدی نیازمند بازنگری هستند، لذا پیشنهاد می‌شود لایحه فعلی بر اساس محورهای ذیل بازنویسی مبنایی شود:

۱. ارجاع لایحه به مرکز پژوهش‌ها و تشکیل کارگروهی با حضور نمایندگان دولت و مجلس برای بازنویسی لایحه با بهره‌گیری از ظرفیت ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس،
۲. تدوین لایحه مذکور با تمرکز بر نکات زیر:

الف) تدوین مأموریت‌ها و تقسیم کار دقیق میان بخش دولتی، اتاق تعاون، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها،



ب) تجميع نهادهاى دولتى بخش تعاون در يك سازمان عمومى غير دولتى متناسب با روح بخش تعاون،

پ) ايجاد منابع غير دولتى براى بخش تعاون مانند مسئوليت اجتماعى شركت‌ها و انفال،

ت) چابك‌سازى سيستم ثبت تعاونى‌ها با گذاشتن زمان بندى مشخص،

ث) رعايت روح تعاون با معيارهاى دقيق در ايجاد تعاونى مانند رأى برابر و سهام نسبتاً مساوى و حضور تمامى شاغلين بنگاه در تعاونى،

ج) بازطراحى تعاونى‌هاى اعتبار براى جمع‌آورى منابع خرد مردمى و اتصال آنها به تعاونى‌هاى توليد،

چ) تدوين يك قانون جامع تعاون از ابتدا با نسخ قوانين سابق.

۳. توجه به ضرورت انسجام اين لايحه با لايحه تجارت مصوب ۱۴۰۳/۱/۲۸ مجلس (در احكام ناظر بر «شركت تعاونى سهامى عام» و «شركت تعاونى»).

در نهايت بايد توجه داشت كه تغيير نگرش اساسى به تعاونى از منظر ايجاد عزم مى و ورود واقعى مردم به عرصه تعاون نيازمند بر نامه‌ريزى و اجماع‌سازى در ميان نخبگان و مديران و فعالان بخش مردمى است.

## منابع و مآخذ



[۱] عمران زاده، ب. ر، خورسند و ر، مطهر. تحليلى بر بلندمرتبه‌سازى در ايران: پيامدها، آسيب‌ها و راهبردها مجله پژوهش‌هاى معمارى اسلامى، ۱۴۰۳. دوره ۱۲، شماره ۲ صفحات ۹۶-۱۱۴.

[۲] معماريان پور، ز. ساختارهاى تعاونى و الگوى احياى اقتصاد مردمى؛ مرور ساختار تعاونى‌ها در هند و تجربه‌نگارى يك تعاونى موفق. ۱۴۰۲: مؤسسه راهبردهاى بازنشستگى صبا.



## گزیده سیاستی

گزارش حاضر ضمن ارزیابی نقاط مثبت و منفی لایحه اصلاح قانون بخش تعاون با توجه به اشکالات اساسی لایحه پیشنهاد رد کلیات و تدوین قانون جامع بخش تعاون را می‌دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رو بروی بازار نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: [mrc@majlis.ir](mailto:mrc@majlis.ir)

وبسایت: [rc.majlis.ir](http://rc.majlis.ir)