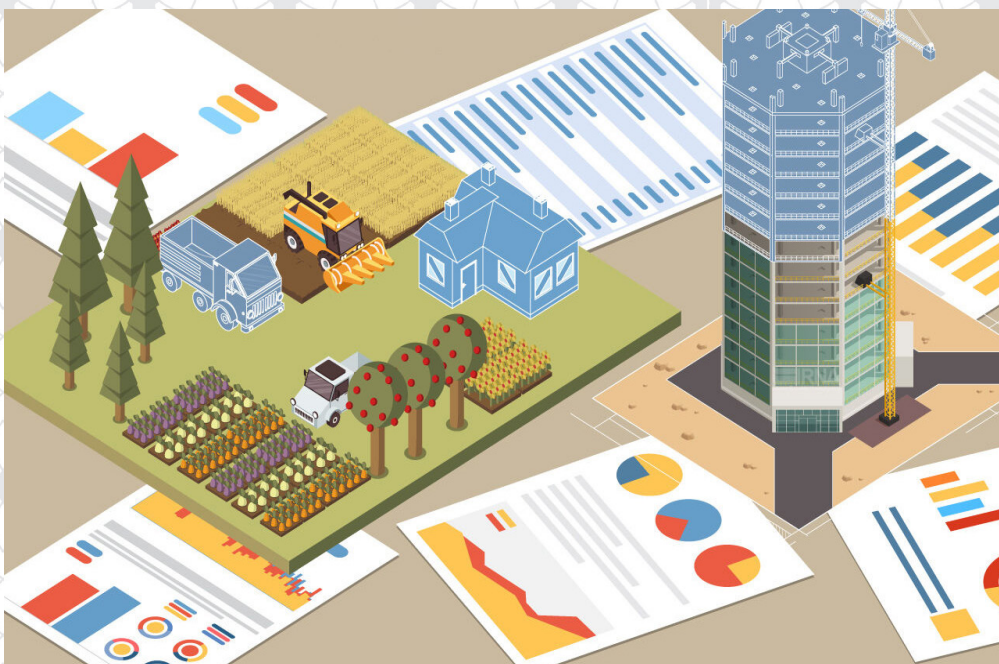


# بررسی آسیب‌شناسانه قوانین بخش تعاون در ایران





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل:  
۲۱۰۸۳



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۴/۷/۲۹  
شماره ثبت: ۱۱۸

**عنوان گزارش:**

بررسی آسیب‌شناسانه قوانین بخش تعاون در ایران

**نوع گزارش:**

طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی ، پیش‌نویس قانونی

**نام دفاتر:**

مطالعات اجتماعی (گروه آسیب‌های اجتماعی) مطالعات حقوقی (گروه حقوق اقتصادی و مالیه عمومی)

**تهیه و تدوین کنندگان:**

سینا شیخی، محمد برزگر خسروی، مهدی بهرامی حسن آبادی و ایمان تهرانی

**مدیر مطالعه:**

محمدتقی ضرغام افشار

**ناظران علمی:**

هادی افراسیابی، محمدرضا مالکی

**ویراستار ادبی:**

مزگان کاظمی

**گرافیک و صفحه آرایی:**

محمد دهقانی شهرابی

**واژه‌های کلیدی:**

۱. تعاون
۲. همیاری
۳. قوانین تعاون
۴. افاق تعاون

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۲/۱۰



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه.....	۹
۳. اصول و شاخص‌های بخش تعاون در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام.....	۱۱
۴. مرور اجمالی و آسیب‌شناسی بخش تعاون در برنامه‌های ششم و هفتم توسعه.....	۲۱
۵. مرور قوانین تعاون در ایران.....	۲۴
۶. آسیب‌شناسی قوانین تعاون در ایران.....	۲۶
۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۰
منابع و مأخذ.....	۳۲

## فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار کارکنان، شرکت‌ها و گردش مالی تعاونی‌های مختلف در اروپا.....	۲۲
شکل ۲. عناوین مهم‌ترین مشکلات قوانین بخش تعاون.....	۳۱



## بررسی آسیب‌شناسانه قوانین بخش تعاون در ایران

Doi: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21083](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21083)

چکیده



ناکارآمدسازی تعاونی‌های اعتبار و بوروکراسی طولانی در فرایند ثبت و فعالیت تعاونی‌ها. همچنین یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد مهم‌ترین ویژگی‌های یک قانون خوب در حوزه تعاون، برای سامان‌دادن به معضلات فوق عبارت‌اند از: تدوین مأموریت‌ها و تقسیم‌کار دقیق میان بخش دولتی، اتاق تعاون، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها؛ تجمیع نهادهای دولتی بخش تعاون در یک سازمان عمومی غیردولتی؛ ایجاد منابع غیردولتی برای بخش تعاون مانند مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها و انقال؛ چابک‌سازی سیستم ثبت تعاونی‌ها با گذاشتن زمان‌بندی مشخص؛ رعایت روح تعاون با معیارهای دقیق در ایجاد تعاونی؛ بازطراحی تعاونی‌های اعتبار برای جمع‌آوری منابع خرد مردمی و اتصال آنها به تعاونی‌های تولید؛ تدوین یک قانون جامع تعاون از ابتدا با نسخ قوانین سابق.

تعاون یکی از سه رکن بخش‌های اقتصاد ایران در قانون اساسی است. دولت چهاردهم لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران را برای رفع نقایص قانون مصوب سال ۱۳۷۰ و سامان‌دادن به این رکن مهم اقتصاد کشور، تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است. پیش از بررسی این لایحه، برای سنجش میزان کارآمدی لایحه، در این گزارش به آسیب‌شناسی قوانین موجود حوزه تعاون پرداخته شده است تا امکان ارتقا وضع موجود بخش تعاون با لایحه جدید تدقیق شود. در همین راستا، با بررسی اسنادی و تحلیل محتوای قوانین و با استفاده از مصاحبه با صاحب‌نظران و فعالان حوزه تعاون، مهم‌ترین مشکلات موجود در قوانین بخش تعاون احصا شده است که شامل موارد ذیل است: کم‌توجهی به اصول و زیست‌بوم بخش تعاون، تکیه به منابع دولتی، خلط بخش تعاون و بخش خصوصی، نبود تنفیح مناسب میان قوانین،



## بیان/شرح مسئله

دولت چهاردهم برای ارتقا بخش تعاون و رفع مشکلات موجود در این بخش، لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران را به شماره ثبت ۱۱۸ به مجلس شورای اسلامی ارسال کرده است. لایحه ارسالی دولت در اصلاح قانون تعاون، مبتنی بر قوانین موجود کشور در حوزه تعاون و اصلاح بخشی از آن است؛ لذا برای هرگونه قضاوت درباره این لایحه نیازمند درکی جامع از قوانین حوزه تعاون در ایران هستیم.

این گزارش، نخستین گزارش، از سلسله گزارش‌های بررسی لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران است به بررسی و آسیب‌شناسی قوانین موجود در حوزه تعاون می‌پردازد؛ چرا که هرگونه مداخله سیاستگذارانه و پیشنهاد سیاستی، فرع بر شناخت مسائل و چالش‌های عرصه مورد بررسی است و بخش تعاون نیز از این قضیه مستثنی نیست. برنامه‌های توسعه و قوانین دائمی، دو حوزه بررسی ما در آسیب‌شناسی مقررات بخش تعاون خواهد بود.

در برنامه‌های توسعه دو قانون برنامه ششم و هفتم بررسی می‌شوند؛ برنامه ششم که با پایان‌یافتن آن در انتهای سال ۱۴۰۲، نتایج و عملکرد آن در دسترس قرار گرفته و موضوع سهم ۲۵ درصدی بخش تعاون محور اصلی آن است و برنامه هفتم که حول مفهوم مردمی‌سازی اقتصاد با مدل واگذاری بنگاه‌های دولتی، در نقطه آغاز برای تحول و پیشرفت کشور قرار دارد.

در قوانین دائمی سه قانون مشخص بخش تعاون در این بخش وجود دارد که آسیب‌شناسی خواهد شد:

۱. قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰،

۲. قانون بخش تعاون مصوب ۱۳۷۰،

۳. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۶.

## نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

حوزه تعاون، به‌رغم اهمیت بنیادین در قانون اساسی و نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، نتوانسته آن‌چنان که شایسته است در عرصه عمل و قوانین کشور ظهور و بروز داشته باشد. در گزارش حاضر، مشکلات این بخش با توجه به قوانین موجود ارزیابی شد تا چشم‌انداز روشنی برای تصمیم‌گیران کشور در بخش تعاون ترسیم شود. مبتنی بر این آسیب‌شناسی می‌توان لایحه اصلاح بخش تعاون به شماره ثبت ۱۱۸ را دقیق‌تر بررسی کرد که آیا می‌تواند بر چالش‌های موجود فائق آید یا خیر؟ عناوین مهم‌ترین مشکلات به دست آمده در حوزه قوانین بخش تعاون به شرح است:

۱. کم‌توجهی به اصول و زیست‌بوم بخش تعاون،

۲. تکیه به منابع دولتی،

۳. خلط بخش تعاون و بخش خصوصی،

۴. نبود تنقیح مناسب میان قوانین،

۵. ناکارآمدسازی تعاونی‌های اعتبار،

۶. بوروکراسی طولانی در فرایند ثبت و فعالیت تعاونی‌ها.

## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به نکات گزارش و آسیب‌های برشمرده شده در بخش تعاون، مهم‌ترین اصلاحات برای این حوزه که می‌تواند در قانون منعکس شود بدین شرح است:

الف- تدوین مأموریت‌ها و تقسیم‌کار دقیق میان بخش دولتی، اتاق تعاون، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها،

ب- تجمیع نهادهای دولتی بخش تعاون در یک سازمان عمومی غیردولتی،



- پ- ایجاد منابع غیردولتی برای بخش تعاون مانند مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها و انفال،
- ت- چابک‌سازی سیستم ثبت تعاونی‌ها با گذاشتن زمان‌بندی مشخص،
- ث- رعایت روح تعاون با معیارهای دقیق در ایجاد تعاونی،
- ج- بازطراحی تعاونی‌های اعتبار برای جمع‌آوری منابع خرد مردمی و اتصال آنها به تعاونی‌های تولید،
- چ- تدوین یک قانون جامع تعاون از ابتدا با نسخ قوانین سابق.

## ۱. مقدمه



هدف از حکومت در منطق انقلاب اسلامی، رشد دادن به انسان است تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها فراهم آید و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. باتوجه به این جهت، قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد.

قانون اساسی، دولت را موظف ساخته است تا همه امکانات خود را برای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار ببرد. اصول هفتم، هشتم، بیست و ششم، چهل و سوم، چهل و چهارم، پنجاه و ششم، یک‌صدم و یک‌صدوسوم قانون اساسی، مشارکت مردم در همه ابعاد و زمینه‌ها را نهادینه کرده است.

در حوزه اقتصادی این کنشگری در تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری در اصول (۴۳ و ۴۴) 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 (۴۳) قانون اساسی دولت مکلف شده تأمین شرایط و امکانات کار برای همه برای رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کار هستند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، ایجاد کند؛ آن هم 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 مردم و تصمیم‌گیری تمام‌عیار مردم در اقتصاد، در مدل تعاونی ممکن می‌شود؛ چرا که هر عضو تعاونی در تعیین سرنوشت کار و بنگاه اقتصادی خود سهیم است و صرفاً مجری و کارگر سرمایه‌داران و مدیران دولتی نیست.

موضوع کلیدی دیگر در حوزه اقتصاد مردمی و تعاون، بحث عدالت است. ایران در شرایط کنونی با چالش‌های جدی اقتصادی و اجتماعی روبه‌روست که آثار عمیقی بر ساختار جامعه و توزیع منابع آن گذاشته است. اما این آثار به‌طور یکسان برای همه اتفاق نیفتاده است و چالش‌های اقتصادی به بی‌عدالتی و فشار مضاعف به طبقات مستضعف منجر شده است. رشد ضریب جینی در دهه ۹۰ و افزایش شاخص فلاکت در ده سال اخیر، نشانه فقدان توازن در بهره‌مندی اقتصادی کشور است.

علاوه بر این، باید به نقش مردم در تحقق عدالت توجه ویژه داشت. در آیه شریفه «لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ» مردم فاعل فعل اقامه عدل هستند، نه مفعول؛ یعنی مردم در اقامه عدل نقش فاعلی دارند. درحالی‌که در نگاه‌های کمونیستی دولت مسئول اقامه عدل است و در نگاه‌های سرمایه‌داری، بازار عدالت را ایجاد می‌کند، اما در نگاه دینی مردم نقش اساسی و اصلی را دارند.

چنانکه اشاره شد در تعاونی مردم صاحب رأی یکسان هستند و سرمایه آنان نیز هم تفاوت قابل ملاحظه‌ای ندارد و عدالت با کنشگری مردم محقق می‌شود. این اتفاق حتی در کشورهای دست راستی اقتصاد نیز مورد استقبال قرار گرفته است. برخی از بزرگ‌ترین تعاونی‌های مصرف و اعتبار جهان در آمریکا قرار دارند. البته، تعاون فراتر از الگوهای تعاونی نیز می‌تواند مدنظر قرار گیرد و در بنگاه‌های خصوصی، نقش کارگران را فراتر از مزدبگیر ثابت ببیند.

به‌طور مثال، در ژاپن بخش خصوصی با دخیل کردن کارگران در سود و فرایند تولید، مشارکت خوبی را برای کارگران رقم زده، که

نتایج اقتصادی بسیار مثبتی به همراه داشته است. این الگو در کشور ما نیز سابقه فراوان داشته که با فرهنگ ما عجین شده است. اما در صد سال اخیر با اتمیزه‌شدن جامعه و محوریت سود شخصی، تعاون و فرهنگ تعاون در بخش اقتصاد کم‌رنگ شده است. تعارض منافع و جذابیت‌های اقتصادی و سیاسی شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی (که بخش عمده اقتصاد ایران را تشکیل می‌دهند) برای دولتمردان مانع اصلی در تحقق اقتصاد مردمی و طراحی الگوهای آن است. لذا مردمی‌شدن اقتصاد، نیازمند اراده واقعی و عملی حاکمیت در دخیل کردن مردم در اقتصاد است.

دولت چهاردهم برای ارتقا بخش تعاون و رفع مشکلات موجود در این بخش، لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران را به مجلس ارسال کرده است. لایحه ارسالی دولت در اصلاح قانون تعاون مبتنی بر قوانین موجود کشور در حوزه تعاون و اصلاح بخشی از آن است؛ لذا برای هرگونه قضاوت درباره این لایحه نیازمند درکی جامع از قوانین حوزه تعاون در ایران هستیم. این گزارش، نخستین گزارش از سلسله گزارش‌های بررسی لایحه موصوف است به بررسی و آسیب‌شناسی قوانین موجود در حوزه تعاون می‌پردازد؛ چرا که هرگونه مداخله سیاستگذارانه و پیشنهاد سیاستی فرع بر شناخت مسائل و چالش‌های عرصه مورد بررسی است؛ بخش تعاون نیز از این قضیه مستثنی نیست. برنامه‌های توسعه و قوانین دائمی دو حوزه بررسی ما در آسیب‌شناسی بخش تعاون خواهد بود.

در برنامه‌های توسعه، بر دو قانون «برنامه ششم توسعه» و «برنامه هفتم پیشرفت» متمرکز می‌شویم. برنامه ششم، که با اتمام آن در انتهای سال ۱۴۰۲، نتایج و عملکردش پیش‌روی ماست و موضوع سهم ۲۵ درصدی بخش تعاون محور اصلی آن است و برنامه هفتم که حول مفهوم مردمی‌سازی اقتصاد، در نقطه آغاز برای تحول و پیشرفت کشور قرار دارد. در قوانین عادی، سه قانون مشخص بخش تعاون مطرح‌نظر خواهند بود: ۱. قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰، ۲. قانون بخش تعاون مصوب ۱۳۷۰ و ۳. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۶. از آنجاکه موضوع اصلی در این گزارش، قوانین تعاون در ایران هستند، توجه اصلی به قوانین دائمی است و مرور قوانین توسعه، کوتاه و اجمالی خواهد بود.

## ۲. پیشینه



و «برنامه هفتم پیشرفت»، در حوزه تعاون مدنظر قرار دارد. برنامه ششم توسعه، که با پایان یافتن آن در انتهای سال ۱۴۰۲، نتایج و عملکرد آن پیش‌روی قرار دارد و موضوع سهم ۲۵ درصدی بخش تعاون محور اصلی آن است و برنامه هفتم پیشرفت، که حول مفهوم مردمی‌سازی اقتصاد، در نقطه آغاز برای تحول و پیشرفت کشور قرار دارد. در قوانین عادی سه قانون مشخص در بخش تعاون وضع شده است:

۱. قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰، (اگرچه تا حد زیادی با تصویب قانون جدید تعاونی در سال ۱۳۷۰ جایگزین

### ۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

گزارش آسیب‌شناسی بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران به شماره مسلسل ۱۹۶۷۵ تنها گزارشی است در مرکز به بررسی مشکلات بخش تعاون در ایران می‌پردازد. لکن این گزارش بیشتر بر جنبه‌های رویکردی و اجرایی این حوزه توجه دارد و قوانین را به‌صورت ضمنی بررسی کرده است.

### ۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

این گزارش در اصل به آسیب‌شناسی قوانین حوزه تعاون می‌پردازد. در برنامه‌های توسعه دو قانون «برنامه ششم توسعه»

شده، اما در برخی موارد هنوز مورد استناد قرار می‌گیرد.)

۲. قانون بخش تعاون مصوب ۱۳۷۰ و اصلاحیه ۱۳۸۶ این قانون، مهم‌ترین قانون تخصصی در حوزه اقتصاد تعاون است. برخی از موارد کلیدی آن عبارت‌اند از:  
تعریف تعاونی‌ها و انواع آن (تولیدی، توزیعی)، شرایط تأسیس تعاونی‌ها، ساختار مدیریتی و مجامع عمومی، مقررات مربوط به سرمایه، سود، عضویت و نظارت

ماده	حکم ماده
۱	تعریف تعاون: فعالیتی گروهی، داوطلبانه و برپایه نیاز مشترک،
۲	انواع تعاونی‌ها: تولیدی، توزیعی و خدماتی،
۴	اهداف تعاونی: ایجاد عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری، ارتقا مشارکت عمومی،
۵	ارکان تعاونی: مجمع عمومی، هیئت‌مدیره، بازرس،
۱۲	حداقل تعداد اعضا برای تأسیس تعاونی: ۷ نفر،
۲۴	تقسیم سود باید متناسب با میزان مشارکت اعضا باشد نه سرمایه،
۵۷	نظارت بر تعاونی‌ها برعهده وزارت تعاون است.

۳. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۶ این قانون در راستای توسعه تعاونی‌ها دولت را مکلف به حمایت از تعاونی‌ها می‌کند: هدف‌گذاری سهم ۲۵ درصدی برای بخش تعاون از اقتصاد ملی، الزام دستگاه‌های اجرایی به واگذاری فعالیت‌ها به تعاونی‌ها در موارد قابل واگذاری

ماده	حکم ماده
۹	دولت مکلف است سهم بخش تعاون از اقتصاد را به ۲۵ درصد برساند.
۲۴	واگذاری بخشی از فعالیت‌های اقتصادی به تعاونی‌ها در اولویت قرار گیرد.
۲۷	دولت موظف به ارائه تسهیلات و مشوق‌های مالیاتی، اعتباری و بیمه‌ای به تعاونی‌هاست.
تبصره ماده (۹)	بانک‌ها و مؤسسات مالی موظف به تأمین اعتبار برای تعاونی‌ها هستند.

در این میان سایر مقررات و آیین‌نامه‌های مختلفی نیز وجود دارند که به بحث تعاونی می‌پردازند از جمله: آیین‌نامه نحوه تشکیل و نظارت بر تعاونی‌ها، مصوبات شورای عالی تعاون، تصویب‌نامه‌های هیئت‌وزیران در حمایت از تعاونی‌ها، بخشنامه‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

در گزارش نشان داده خواهد شد که کم‌توجهی به اصول تعاون، نقش بیش از اندازه دولت در قوانین، کم‌توجهی به تمایز بخش تعاون و بخش خصوصی، فرایندهای بوروکراتیک طولانی و فقدان تنقیح مناسب میان قوانین مذکور از عمده آسیب‌های قوانین در بخش تعاون هستند.



### ۳. اصول و شاخص‌های بخش تعاون در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

■ دولت از مالکیت خود در بخش عمومی باید برای فعالیت بخش تعاونی استفاده کند.

■ بخش تعاونی نتایج مثبت بخش‌های خصوصی و دولتی را دارد و مضرات آن را ندارد.

■ تعاونی، کار انتفاعی است؛ ولی استثمار در آن نیست [۱]. در حقیقت، با بررسی مشروح مذاکرات قانون اساسی، می‌توان فهمید که بخش تعاونی اهمیت اساسی در اقتصاد مردمی مبتنی بر قانون اساسی ایفا می‌کند، به نحوی که باید بخش دولتی به سمتی سوق پیدا کند که یا به بخش تعاونی واگذار شود و یا از اموال آن در جهت ایفای نقش مثبت تعاونی بهره گرفته شود. همچنین، با مرور همین مذاکرات می‌توان دریافت که اکثریت نمایندگان مجلس مذاکرات قانون اساسی، نگاه مثبتی به توسعه بخش تعاونی نسبت به توسعه بخش خصوصی یا دولتی داشته‌اند، به نحوی که گاهی نگاه منفی به بخش دولتی از جهت کنترل بخش‌های دیگر یا نگاه منفی به بخش خصوصی در جهت استثمار کارگران و ایجاد نظام سرمایه‌داری وجود داشته است، اما نگاه به توسعه این بخش همواره مثبت بوده است [۱].

شهید بهشتی (ره) در سخنرانی خود با موضوع اقتصاد تعاونی که در مقام تفسیر و توضیح این بخش در قانون اساسی جمهوری اسلامی بوده‌اند، به صراحت ایجاد و توسعه بخش تعاونی را برای جلوگیری از گسترش سرمایه‌داری و اقتصاد دولتی می‌داند. در حقیقت، کاهش قدرت دولت در اقتصاد باید مساوی با افزایش قدرت مردم در متن جامعه باشد. حتی از نظر ایشان در خصوص صنایع بزرگ که بنا به دلایلی باید متعلق به بخش دولتی باشد، اما مدیریت آن می‌تواند در دست بخش تعاونی باشد. اقتصاد تعاونی، عامل غیردولتی کردن و غیرسرمایه‌داری کردن اقتصاد است و زمانی که نقش بخش دولتی کم‌رنگ می‌شود، نباید جایش را به سرمایه‌داری یا سلطه‌های سیاسی و اقتصادی بدهد [۲].

همچنین شهید بهشتی (ره) ایده اقتصاد تعاونی در قانون اساسی را صرفاً یک موضوع که فقط در چارچوب شرکت

شکل‌گیری بخش تعاونی در قانون اساسی دارای اهداف مختلفی بوده است، از جمله می‌توان به جلوگیری از تراکم ثروت، پرهیز از سلطه سرمایه‌داری و استثمار کارگران، مشارکت و تعاون مردم در اقتصاد، ناکارآمدی دولت در مدیریت، فقرزدایی، کاهش واسطه‌گری در بازار، مبارزه با اشتغال کاذب، ایجاد اشتغال کامل و مبارزه با بیکاری و افزایش تولید ملی اشاره کرد. بخش تعاونی به‌عنوان یک ابزار جهت نیل به اهداف یادشده در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است. برای تحقق اهداف مذکور، لازم است، شاخص‌های رشد و پیشرفت این بخش را باید طراحی کرد. در این قسمت، اصول و شاخص‌های مختلفی براساس قانون اساسی، مشروح مذاکرات قانون اساسی، سخنان شهید بهشتی (ره) در تفسیر این اصول، سیاست‌های کلی نظام و سخنان مقام معظم رهبری به‌عنوان مقام واضع سیاست‌های کلی بیان شده است.

#### ۱-۳. اصول کلان مربوط به جایگاه تعاون در نظام اقتصادی

##### ۱. ایفای نقش کلیدی بخش تعاونی در اقتصاد و جهت‌دهی فعالیت‌ها به سمت مشارکت و تعاون

در خصوص واگذار کردن انفال و امور بخش دولتی به بخش تعاونی و همچنین اعطای نقش اصلی فعالیت در اقتصاد به این بخش، صراحتاً در مشروح مذاکرات قانون اساسی مطالبی بیان شده است. از جمله مطالبی نظیر:

■ دولت باید بخش عمومی را از طریق تعاونی‌ها اداره کند و نباید به اشخاص خاص واگذار کند.

■ در واگذاری معادن و سایر واگذاری‌ها اولویت باید با بخش تعاونی باشد.

■ دولت موظف است در انفال و ثروت‌های عمومی حتی‌المقدور به صورت تعاونی عمل کند.

■ دولت باید به تدریج اداره واحدهای تولیدی و کشاورزی در بخش انفال را به بخش تعاونی واگذار کند.

■ بخش تعاونی بیش از دو بخش دیگر در قانون اساسی اهمیت دارد.



مهم‌ترین پیش‌نیازهای چنین امری، تقویت فرهنگ تعاون و انگیزه در انجام کارهای اقتصادی به صورت جمعی است. در مرحله دوم، تقویت فرهنگ کارآفرینی و کار در بخش تعاونی نیز لازم است و ضمن آن باید آموزش‌های لازم برای شکل دادن به یک تعاونی و رشد و توسعه آن صورت گیرد. شهید بهشتی (ره) در همین زمینه، آموزش را برای ورود بخش تعاونی لازم می‌داند [۲].

پیش‌نیاز جهت‌دهی به سمت بخش تعاونی، ورود جدی به موضوع سیاست‌گذاری و اعمال حاکمیت در این موضوع است که در جزء «۷» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است. با توجه به حکم این بند باید نقشه راهی برای توسعه و تقویت بخش تعاونی در نظر گرفت که در این صورت، نقش واقعی بخش تعاونی در اقتصاد محقق خواهد شد.

#### ۲. افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد ملی

در جزء «۱» بند سیاست‌های کلی اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی، افزایش سهم بخش تعاونی تا ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنجم مورد توجه قرار گرفته است. در مقدمه بند «الف» این سیاست‌ها نیز افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد ملی مورد تأکید قرار گرفته است؛ لذا می‌توان بیان کرد که سهم ۲۵ درصد مذکور، صرفاً مختص به هدف‌گذاری تا برنامه پنجم است و به این معنا نیست که افزایش سهم بخش تعاونی محدود به این درصد است؛ لذا در قانونگذاری با ایجاد بسترهای لازم، باید به سمتی حرکت کرد که بیش از مقدار تعیین‌شده در این سیاست‌ها برای بخش تعاونی سهم ایجاد کرد.

#### ۳. مسئولیت مؤثر و تعهد به نتیجه دولت بر ایجاد و افزایش سهم بخش تعاونی

تصریحات متعدد قانون اساسی از جمله: بند «۱» اصل (۴۳) و اصل (۴۴) قانون اساسی مبنی بر «لزوم ایفای مسئولیت دولت به ایجاد اشتغال از طریق تشکیل تعاونی»، «قرار دادن جایگاه تعاونی در سطح یکی از سه بخش اصلی اقتصاد ایران» و «تکمیلی بودن فعالیت بخش خصوصی نسبت به بخش تعاونی» نشان می‌دهد که گسترش این بخش، اولاً یک وظیفه موکد در توسعه بخشی اقتصاد است و ثانیاً مسئولیت جدی

تعاونی محصور بشود، نمی‌داند؛ بلکه اصل تعاون و مشارکت مردمی در اقتصاد را در بخش خصوصی و دولتی نیز جاری می‌داند، به نحوی که بخش خصوصی نیز باید به سمتی هدایت شود که مدیریت و سهم‌بری کارکنان و فعالان مؤثر در این شرکت‌ها در فعالیت‌ها و سود شرکت مورد توجه قرار گیرد [۲]. از نظر شهید بهشتی (ره) یکی از مسائل اصلی و کلیدی در نظام لیبرال و سرمایه‌داری، موضوع رقابت است، اما در شیوه تعاونی، موضوع همکاری مطرح می‌شود و کسانی که تا پیش از این با یکدیگر رقیب محسوب می‌شدند، در مدل تعاونی به همکار یکدیگر تبدیل می‌شوند و اتحادیه‌های تعاونی این همکاری‌ها را بیشتر می‌کند [۲]. به نظر می‌رسد، نگاه ایشان به موضوع همکاری و تعاون در اقتصاد ریشه در نگاه اسلامی به موضوع تعاون و همکاری در اسلام دارد که در بند «۱۵» اصل سوم قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است.

به نظر می‌رسد، تقدم همکاری و تعاون بر رقابت، باعث کاهش انگیزه تولید و کاهش کیفیت محصولات و به تبع کاهش رضایت مصرف‌کننده نمی‌شود، بلکه اولاً در مدل تعاونی، رقابت و انگیزه‌های اقتصادی ناشی از کسب سود از بین نمی‌رود و به نظر می‌رسد، شرکت تعاونی انگیزه‌های اقتصادی را به طور مؤثری فراهم می‌آورد؛ چرا که انگیزه‌های اقتصادی را در همه کارکنان یک بخش اقتصادی و نه یک یا چند فرد افزایش می‌دهد و ثانیاً روحیه تعاون و برادری اسلامی در طرح کلان اقتصاد، موجب خواهد شد، اشخاص به اقدام‌های مخرب برای از بین بردن رقبا تن ندهند و ثانیاً به مصرف‌کننده به دید کسب سرمایه صرف نگاه نکنند و سطح بالاتری از کیفیت واقعی و نه کاذب را برای مصرف‌کننده به همراه بیاورند، درحالی‌که در نگاه کسب سود صرف، ممکن است، تقاضای کاذب در مشتری برای خرید محصول ایجاد کنند و یا اینکه به دلیل ایجاد انگیزه‌های فریبنده برای خرید محصولات خود، محصولات مضر به مشتری ارائه دهند، بدون آنکه مشتری، ضرر آن را به درستی درک کند.

درعین حال، جهت‌دهی به سمت بخش تعاونی یا مشارکت کارکنان بخش‌های خصوصی و دولتی در مدیریت و سودبری، صرفاً با مشوق‌های مالی یا مالیاتی محقق نمی‌شود. یکی از

نشده است، اما به نظر می‌رسد، با توجه به روح حاکم بر اصول قانون اساسی و موضوع گسترش اقتصاد تعاونی در واگذاری‌ها چنانچه بین بخش خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی از نظر داشتن ملاک‌ها و معیارهای لازم برای واگذاری همسانی وجود داشت و بخش تعاونی توان اداره بنگاه دولتی یادشده را داشت، به نظر می‌رسد، باید اولویت واگذاری به بخش تعاونی باشد.

## ۲. امکان واگذاری فعالیت‌های صدر اصل (۴۴) و خارج از آن به تعاونی

در واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش تعاونی در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، محدودیتی وجود ندارد و چه در موارد مربوط به صدر اصل (۴۴) قانون اساسی و چه خارج از آن، امکان فعالیت بخش تعاونی وجود دارد. طبق جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، دولت باید فعالیت‌های خارج از صدر اصل (۴۴) قانون اساسی که انجام می‌دهد تا پایان برنامه چهارم توسعه به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار کند. جزء «۲» همین بند نیز به صراحت اجازه سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت بخش تعاونی را در موارد صدر اصل (۴۴) قانون اساسی داده است. البته موارد استثنائشده از واگذاری شامل این مطلب نمی‌شود، اما با توجه به کلمات مطرح شده در مشروح مذاکرات قانون اساسی که در بخش‌های پیشین به آن اشاره شد، درخصوص مواردی نیز که صرفاً باید در دست دولت باقی بماند، می‌توان از نقش مدیریت تعاونی بهره گرفت.

## ۳. اولویت واگذاری موارد صدر اصل (۴۴) به تعاونی سهامی عام نسبت به سایر تعاونی‌ها

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی دارای چند بند است که بند «الف، ب، د و ه» این سیاست‌ها در مورخه ۱۳۸۴/۳/۱ و بند «ج» آن یک سال بعد در مورخه ۱۳۸۵/۴/۱۱ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است؛ لذا در صورت تعارض دو حکم سیاستی در این دو بخش از سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به نظر می‌رسد، باید مفاد بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را مقدم دانست. در این زمینه، در بخش نخست و همچنین بند «ج» سیاست‌های کلی مذکور،

متوجه دولت جمهوری اسلامی نسبت به ایجاد و گسترش آن ایجاد می‌کند.

تصریحات مندرج در مشروح مذاکرات مجلس قانون اساسی، که در بخش‌های پیشین به آن اشاره شد، از جمله «اعمال تصدی دولت در بخش انفال حتی‌المقدور از طریق بخش تعاونی» و «داشتن مزایای بخش خصوصی و دولتی و نداشتن مضرات آنها درخصوص تعاونی»، هم موید مسئولیت جدی دولت در این زمینه است. جزء «۲» بند «ب» سیاست‌های کلی بخش تعاونی بر اقدام مؤثر دولت در ایجاد تعاونی‌ها جهت رفع معضل بیکاری تأکید دارد و این مؤثر بودن اقدام‌ها، صرفاً نشان‌دهنده اهمیت اقدام دولت در این زمینه نیست و نتیجه نیز موضوعیت دارد؛ لذا قوانین باید جهت اجرای کارآمدتر و نتیجه‌بخش‌تر، دارای الزام‌آوری، شفافیت و ضمانت اجرای کافی برای ایجاد مسئولیت و پاسخ‌گویی در این زمینه باشند.

## ۲-۳. اصول مربوط به نحوه اعطای نقش در اقتصاد به بخش تعاونی

۱. اصل اولویت واگذاری مدیریت بخش دولتی به تعاونی  
با توجه به مطالبی که در بخش اول بیان شد، مطابق با مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و همچنین توضیح‌های تکمیلی شهید بهشتی (ره) ناظر به اصول مربوطه به اقتصاد تعاونی درخصوص انفال و بخش، جهت‌گیری باید به سمت واگذاری یا بهره‌گیری از مدیریت بخش تعاونی در این زمینه باشد. دولت ممکن است در واگذاری بنگاه خود را به یک شرکت تعاونی واگذار کند و یا اینکه مدل اداره بخش دولتی را به تعاونی تغییر دهد به این شکل که کارکنان و کارگران بنگاه مربوطه به شکل تعاونی بنگاه را اداره کنند. در هر دو فرض، نوعی واگذاری رخ داده است. در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، به اولویت واگذاری بخش دولتی به تعاونی اشاره شده است، اما طبق جزء «۱» و «۲» بند «الف» سیاست‌های کلی اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی، بخش خصوصی و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز در کنار بخش تعاونی جز مشمولان واگذاری بنگاه‌های دولتی هستند. در این زمینه، در سیاست‌ها تمایز یا اولیویتی میان این سه عنوان



بخش یادشده است؛ لذا مواردی که در سیاست‌های کلی یا قوانین ناشی از آن، امتیازاتی برای توسعه بخش تعاونی در نظر گرفته شده است؛ از جمله اعطای وام بدون بهره، افزایش سهم در اقتصاد، اختصاص بخشی از درآمد واگذاری به توسعه آن و... شامل این موضوع نمی‌شود و این موارد اصطلاحاً تبعیض مثبت (روا) است. همچنین در نسبت بخش خصوصی و دولتی نیز گاهی از اوقات امتیازات و مشوق‌هایی به بخش خصوصی داده می‌شود که لزوماً به بخش دولتی داده نمی‌شود و این مصداق تبعیض ناروا نیست؛ چرا که تبعیض ناروا در شرایط برابر و عادی اتفاق می‌افتد، در حالی که در خصوص بخش تعاونی و خصوصی به دلیل اینکه گاهی از اوقات شرایط برابر بین آنها وجود دولتی وجود ندارد و به همین دلیل دچار عقب‌ماندگی شده‌اند، جبران این عقب‌ماندگی و دادن امتیازات برای رسیدن به جایگاه واقعی خود، تبعیض ناروا محسوب نمی‌شود. بند «۵» سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی در همین زمینه صراحتاً بیان می‌کند، «شرایط فعالیت اقتصادی (دسترسی به اطلاعات، مشارکت آزادانه اشخاص در فعالیت‌های اقتصادی و برخورداری از امتیازات قانونی) برای بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی، در شرایط عادی باید یکسان و عادلانه باشد»؛ لذا باید اولاً محدودیتی برای شرایط فعالیت اقتصادی بین این سه بخش وجود نداشته باشد و ثانیاً موضوع عادلانه بودن نیز اهمیت دارد که اقتضاء دارد که باید موضوع حمایت از توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی که دچار عقب‌ماندگی شده‌اند، در این فضا تحلیل شود.

در بسیاری از موارد، امتیازاتی برای بخش دولتی در نظر گرفته شده است که برای بخش تعاونی و خصوصی این امتیازات وجود ندارد؛ به عنوان مثال، بهره‌مندی از اطلاعات یکی از مهم‌ترین این موارد است؛ در بسیاری از موارد، شرکت‌های زیرمجموعه یک وزارتخانه به دلیل بهره‌مندی سریع‌تر از اطلاعات و فرصت‌های سرمایه‌گذاری، وارد عرصه‌های مختلف می‌شوند، در حالی که به دلیل عدم آگاهی بخش خصوصی و تعاونی چنین فرصتی از بین می‌رود.

ناظر به واگذاری موارد خارج از صدر اصل (۴۴) قانون اساسی به بخش تعاونی، وحدت‌نظر وجود دارد و این بخش می‌تواند در کنار مؤسسات خصوصی و عمومی غیردولتی این موارد را تصدی کند، اما در خصوص واگذاری موارد صدر اصل (۴۴) قانون اساسی، در جزء «۲» بند «الف» سیاست‌های کلی مذکور، صراحتاً جواز مدیریت بخش تعاونی بر موارد صدر اصل (۴۴) قانون اساسی داده شده است، این در حالی است که در بند «ج» سیاست‌های کلی یادشده، صرفاً واگذاری موارد صدر اصل (۴۴) به بخش تعاونی سهامی عام مورد تأکید قرار گرفته است. در این زمینه چند برداشت می‌توان کرد؛ نخست اینکه با توجه به تصریح بند «ج»، صرفاً تعاونی سهامی عام را مشمول واگذاری صدر اصل (۴۴) است و واگذاری به تعاونی‌های دیگر منتفی است و یا اینکه با توجه به یکپارچه دانستن مفاد دو سیاست یادشده و همچنین اظهارات صریح دیگری که در سیاست‌های کلی ناظر بر افزایش نقش تعاونی در مدیریت اقتصاد وجود دارد، صرفاً ذکر تعاونی سهامی عام به عنوان اولویت در واگذاری مطرح کرد و ممنوعیتی متوجه واگذاری به بخش تعاونی غیرسهامی عام وجود نداشته باشد.

#### ۴. رفع محدودیت بخش تعاونی برای حضور در تمامی عرصه‌های اقتصاد

منظور از تمامی عرصه‌ها، شامل تمامی موضوع‌های فعالیت اقتصادی و همچنین سطوح فعالیت است که شامل سطوح مربوط به اداره بنگاه‌های خرد، متوسط و بزرگ است. در جزء «۱-۱» بند «د» سیاست‌های کلی اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی<sup>۱</sup> صریحاً بر لزوم ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ توسط بخش تعاونی تصریح شده است.

۵. رفع تبعیض ناروا بین بخش خصوصی، دولتی و تعاونی  
در جزء «۲» بند «۹» سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی<sup>۲</sup> به صراحت در خصوص رفع تبعیض بین بخش دولتی، خصوصی و تعاونی سخن گفته شده است. در اینجا مقصود از رفع تبعیض، منع از تبعیض ناروا بین سه

۱. جزء «۴» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی: رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمامی عرصه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه.  
۲. جزء «۲» بند «۹» سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی؛ بند «۵» سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی.

## ۶. نقش سپاری به بخش تعاونی در بانکداری

طبق جزء «۴» بند «ب» سیاست‌های کلی اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی، نباید محدودیتی برای فعالیت بخش تعاونی در زمینه بانکداری وجود داشته باشد و دولت مکلف است، علاوه بر دادن نقش به بخش تعاونی در این زمینه، محدودیت‌هایی که امکان واگذاری چنین نقشی به تعاونی را فراهم نمی‌کند، از میان بردارد. همچنین طبق جزء «۲-۳» بند «الف» سیاست‌های کلی اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی، بنگاه‌های بخش تعاونی سهامی عام در کنار بنگاه‌های عمومی غیردولتی و بنگاه‌های سهامی عام می‌توانند عهده‌دار فعالیت بانکداری (مشروط به تعیین سقف سهام هریک از سهام‌داران با تصویب قانون) شوند. با توجه به تصریح جزء «۴» بند «ب» این سیاست‌ها تعاونی‌های غیرسهامی عام نیز می‌توانند فعالیت بانکی انجام دهند و مانعی در این زمینه وجود ندارد؛ لذا گسترش تعاونی‌های اعتبار باید در قوانین مورد توجه قرار گیرد، اما به نظر می‌رسد، اولویت واگذاری فعالیت بانکداری به بخش تعاونی سهامی عام است و با توجه به مطلبی که در خصوص اولویت واگذاری به بخش تعاونی مطرح شد، به نظر می‌رسد، در صورت یکسانی شرایط بین بنگاه عمومی غیردولتی، شرکت سهامی عام و تعاونی سهامی عام در احراز موارد واگذاری، اولویت باید با بخش تعاونی باشد.

## ۷. گسترش تعاونی در بخش صنعتی و کشاورزی

در قانون اساسی، تعاونی‌های تولید مورد اشاره قرار گرفته است که عمدتاً در بخش صنعت و کشاورزی قابل تقسیم است. در سیاست‌های کلی به‌طور کلی بر توسعه و افزایش سهم بخش تعاون در سطوح مختلف اقتصاد تأکید شده است، اما در خصوص بخش کشاورزی تأکید خاصی بر گسترش آن وجود دارد که این مطلب در بند «۴» سیاست‌های کلی کشاورزی مطرح شده است<sup>۱</sup> و در بخش صنعتی نیز به نظر می‌رسد، باید این موضوع اهمیت پیدا کند. شهید بهشتی (ره) بر نقش کلیدی تعاونی در حوزه صنعت تأکید جدی داشته است [۳].

## ۸. اصل اولویت‌بخشی به تعاونی (صنفا یا محلی) در

### سهم‌بری از بازرگانی داخلی

در قانون اساسی، تعاونی توزیع در کنار تعاونی تولید آمده است. شهید بهشتی (ره) تعاونی‌های مصرف را که برای کاهش واسطه‌های غیرضرور، مبارزه با اشتغال کاذب، رضایت مصرف‌کننده و احیاناً استفاده و سودبری تشکیل می‌شود، در نظام توزیع و شامل مفهوم تعاونی‌های توزیع می‌داند [۲]. این نقش کلیدی در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز مورد تأکید قرار گرفته است [۱]. لذا نقش تعاونی باید در نظام بازرگانی داخلی بازتعریف شود و بخش تعاونی در سهم‌بری از بازرگانی داخلی، اولویت داشته باشد و شهید بهشتی (ره) نیز بر این موضوع تأکید کرده است [۳].

## ۹. حمایت در جهت ایفای نقش در بازار نهایی

یکی از لوازم ایفای نقش بخش تعاونی در بازار، بازارسازی یا هدایت دولت برای ایجاد بازار توسط این بخش است. بستریهایی که برای این بخش بازارهای حقیقی یا مجازی می‌سازد باید تقویت شود و مقدمات آن نیز از جمله اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به بخش تعاونی باید مورد توجه قرار گیرد. در جزء «۶» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی<sup>۲</sup> حمایت دولت از دستیابی تعاونی‌ها به بازار نهایی و اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به این بخش مورد تأکید قرار گرفته است.

## ۱۰. حمایت از تعاونی‌ها متناسب با تعداد اعضای تعاونی

این اصل در جزء «۱۰» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی<sup>۲</sup> مورد تأکید قرار گرفته است و تناسب حمایت از تعاونی‌ها متناسب با تعداد اعضا مورد نظر است. مقصود از این اصل این است که هر چه تعاونی‌ها تعداد اعضای بیشتری داشته باشند، باید مورد حمایت بیشتری قرار گیرند؛ چرا که اولاً به دلیل کثرت اعضا و لزوم حمایت از اشتغال در این بخش‌ها و ثانیاً به دلیل اینکه در تعاونی‌ها با تعداد بیشتر، روح تعاون، همکاری و مشارکت جمعی بیشتر نمایان است، درحالی که در تعاونی‌های کم تعداد هر چند با سرمایه و سود فراوان چنین

۱. بند «۴» سیاست‌های کلی کشاورزی - نوسازی نظام تولید کشاورزی بر مبنای دانش نوین و بومی‌سازی فناوری‌های روز، تربیت، حفظ و تجهیز نیروی انسانی مورد نیاز، توسعه و تقویت تعاونی‌ها و سایر تشکلهای اقتصادی، اجتماعی، صنفی و تخصصی با مشارکت آحاد جامعه و رقابتی کردن فعالیت‌ها در بخش.  
۲. جزء «۶» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - حمایت دولت از دستیابی تعاونی‌ها به بازار نهایی و اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به این بخش.  
۳. جزء «۱۰» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - حمایت دولت از تعاونی‌ها متناسب با تعداد اعضا.



– بانک‌ها و مؤسسات مالی) به این منظور را لازم دانسته است و در جزء «۲-۴» بند «د» همین سیاست‌ها، اعطای تسهیلات از محل منابع واگذاری‌ها برای تقویت تعاونی به صراحت مورد اشاره قرار گرفته است. این درحالی است که برای در نظر گرفتن تسهیلات مالی جهت تشکیل یا تقویت بخش خصوصی با این گستردگی و صراحت مطلبی در سیاست‌های کلی بیان نشده است؛ لذا به نظر می‌رسد، این بخش هم در دریافت وام و هم در کیفیت دریافت آن (از جمله سود تسهیلات، نحوه و مدت بازپرداخت و...) باید مورد حمایت قرار گیرد.

### ۳. تقویت بانک توسعه تعاون

طبق آنچه در جزء «۵» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی<sup>۱</sup> آمده است، بانک مذکور با هدف ارتقا سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور تشکیل شده است و این یکی از مزایایی است که برای بخش تعاونی در نظر گرفته شده است؛ صرفاً تشکیل این بانک اهمیت ندارد، بلکه نتیجه آن اهمیت دارد و باید نظارت جدی بر این بانک از منظر ارتقا سهم بخش تعاون تا میزان تعیین شده در سیاست‌ها وجود داشته باشد، در غیر این صورت، این بانک به هدف خود نمی‌رسد. سرمایه‌گذاری دولت در تشکیل این بانک اهمیت دارد، اما مدیریت بانک باید به نحوی باشد که پس از تشکیل، قادر به تأمین منابع مالی خود باشد و متکی به دولت نباشد.

### ۴. اختصاص ۳۰ درصد درآمد از واگذاری به تعاونی فراگیر ملی جهت فقرزدایی

طبق جزء «۲-۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی<sup>۲</sup>، ۳۰ درصد درآمد از واگذاری‌ها در این سیاست‌ها باید به تعاونی فراگیر ملی جهت فقرزدایی اختصاص پیدا کند. درصد مذکور به معنای حداقل درصد اختصاص است و باید این میزان در بودجه سنواتی تضمین شود؛ لذا در نظارت بر بودجه پیشنهادی باید این امر مورد پایش قرار گیرد. اما درخصوص اینکه می‌توان بخشی از درآمدهای ناشی از واگذاری را به بخش تعاونی غیرفراگیر ملی اختصاص داد، با توجه به جزء «۲-۴» بند «د» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، به نظر

چیزی کمتر مشاهده می‌شود. در این خصوص، قانون‌گذار باید به نحو مطلوبی تعاونی‌ها را از نظر تعداد تقسیم‌بندی و حمایت کند، اما حمایت از تعاونی‌های بزرگ‌تر نباید به شکلی باشد که از تعاونی‌های کوچک‌تر حمایت صورت نگیرد، بلکه باید طوری باشد که تعاونی‌های کوچک‌تر انگیزه کافی برای بزرگ‌تر شدن از جهت تعداد اعضا داشته باشند؛ یعنی به نسبت اعضای خود حمایت دریافت کنند و نه اینکه چون کوچک‌تر هستند، حمایت نشوند؛ در جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از بنگاه‌های کوچک مورد توجه قرار گرفته است.

### ۳-۳. اصول مربوط به حمایت‌های مالی و مالیاتی بخش تعاونی

#### ۱. اصل به‌کارگیری انفال در جهت تقویت بخش تعاونی

این موضوع به صراحت در تدوین اصل (۴۴) قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است و از چند طریق می‌توان از انفال برای تقویت بخش تعاونی استفاده کرد. بخشی از این مسیر از طریق استفاده از درآمدهای ناشی از انفال است و بخش دیگر در اختیار قرار دادن انفال جهت بهره‌برداری و مدیریت بخش تعاونی، که در مشروح مذاکرات قانون اساسی به آن اشاره شده است [۱].

#### ۲. اصل اولویت اعطای وام دولتی بدون سود جهت تشکیل بخش تعاونی

شهید بهشتی (ره) در تفسیر اصل (۴۴) قانون اساسی بیان کرده است که یکی از ابزارهای اصلی که برای تشکیل تعاونی، اعطای وام دولتی به افراد است. این موضوع در بند «۱» اصل (۴۳) قانون اساسی نیز مورد اشاره قرار گرفته است و در آنجا وام بدون بهره مورد تأکید بوده است و هدف از آن نیز، این عنوان شده که دولت صاحب سهم‌الشرکه یا سهام در تعاونی نشود، اما سرمایه این بخش را فراهم کند [۲]. درخصوص اولویت داشتن بخش تعاونی برای استفاده از وام جهت تشکیل و توسعه در سیاست‌های کلی مطالبی بیان شده است، از جمله جزء «۳» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ارائه تسهیلات اعتباری توسط کلیه مؤسسات مالی کشور (دولتی و غیردولتی

۱. جزء «۵» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقا سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.  
۲. جزء «۲-۲» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.

تقویت توان تولیدکننده و ایجاد نظام تولید پایه، مصرف‌گرایی و وابستگی به منابع دولتی را تقویت کند؛ لذا مؤثرترین راه پرداخت یارانه به بخش تولیدی واقعی کشور است که بخش تعاونی به دلیل عقب‌ماندگی و لزوم حمایت در این زمینه، نیاز به توجه بیشتری دارد. البته اختصاص این یارانه جهت تولید و اشتغال مولد باید به نحوی باشد که شرکت‌های خصوصی و تعاونی، اهداف مورد نظر را محقق کنند و صرف اعطای کمک و تسهیلات کافی نیست؛ به علاوه، شرکت‌های یادشده باید تعهد جدی به افزایش کیفیت محصولات خود و ثبات در قیمت‌ها و کسب رضایت از کیفیت و قیمت محصولات با استفاده از فناوری و سایر روش‌ها داشته باشند.

#### ۸. فراهم کردن زمینه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای

جزء «۸» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی<sup>۴</sup> توانمندسازی بخش تعاونی از طریق آموزش‌های فنی و حرفه‌ای نیز به عنوان حمایت از تعاونی‌ها مدنظر قرار گرفته شده است. این امر نیاز به فراهم کردن زیرساخت‌های لازم دارد، اجمله اینکه اتاق تعاون جمهوری اسلامی با سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور تعامل ساختاری داشته باشد و شرکت‌های تعاونی بتوانند از آموزش‌های رایگان یا ارزان برای اعضای خود در جهت توسعه و رشد تولید در بخش تعاونی مورد نظر استفاده کنند. این آموزش‌ها باید صرفاً برای بخش تعاونی و به‌ویژه تعاونی‌های کوچک و متوسط به‌طور رایگان یا ارزان باشد و کیفیت آموزش‌ها و اطلاع‌رسانی ناشی از آن و میزان مخاطبان بخش تعاونی در آن باید دائماً ترویج و ارزیابی و صحت‌سنجی شود.

#### ۴-۳. اصول مربوط به حقوق شرکت تعاونی و مدیریت داخلی آن

##### ۱. اصل حمایت بدون مداخله دولت در مدیریت بخش تعاونی

در جزء «۷» بند «ب» سیاست‌های کلی اجرای اصل (۴۴)

می‌رسد، امکان آن به صورت وجوه اداره‌شده وجود دارد.

#### ۵. توسعه و حمایت از سرمایه‌گذاری بخش تعاونی در اقتصاد کشور

طبق بند «۲» سیاست‌های کلی، باید زمینه‌های سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاری<sup>۱</sup> بخش تعاونی در اقتصاد کشور توسعه پیدا کند. بخش تعاونی از این طریق می‌تواند توسعه بیشتری پیدا کند، اما باید مراقب بود که بخش تعاونی از یک بخش بنگاه‌دار به یک بخش سرمایه‌گذار صرف نباید تبدیل شود، به نحوی که سرمایه‌گذاری به فعالیت اصلی آن تبدیل شود و با سهامدار شدن یک بنگاه خصوصی بزرگ، عملاً در اسم تعاونی باشد و در عمل هیئت‌مدیره شرکت سهامی خاص باشد و از مزایای تعاونی استفاده کرده اما در عمل تعاونی نباشد و این با هدف از تشکیل تعاونی نیز در تضاد است.

#### ۶. بهره‌گیری از تخفیف مالیاتی در تشکیل و توسعه تعاونی

تنها موردی که در سیاست‌های کلی نظام بر تخفیف مالیاتی تأکید شده است، نسبت به حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌هاست که در بند جزء «۳» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی<sup>۲</sup> مطرح شده است. در اینجا معافیت با تخفیف متفاوت است؛ چرا که معافیت مالیاتی با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی دولت در تعارض است، اما تخفیف مالیاتی بسته به شرایط و اوضاع و احوال ممکن است. ارزیابی تخفیف‌های مالیاتی بخش تعاونی و اولویت آنها در بهره‌گیری از این تخفیف‌ها در قوانین باید بررسی شود.

#### ۷. جهت‌دهی یارانه‌های دولتی به رشد مولد بخش تعاونی

طبق بند «۸» سیاست‌های کلی اشتغال در پرداخت یارانه باید به موضوع سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال مولد در بخش تعاونی توجه خاصی شود.<sup>۳</sup> این درحالی است که اختصاص یارانه‌های دولتی در بسیاری از موارد به تولید اختصاص پیدا نمی‌کند، بلکه به مصرف و یا واردات تعلق پیدا می‌کند که تکیه بر این امر، باعث خواهد شد، یارانه‌های دولتی به جای

۱. بند «۲» سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری - تقویت و حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی در فعالیتهای اقتصادی کشور برابر با سیاست‌های ابلاغی اصل (۴۴) قانون اساسی.

۲. جزء «۳» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی از جمله تخفیف مالیاتی، ارائه تسهیلات اعتباری حمایتی به‌وسیله کلیه مؤسسات مالی کشور و پرهیز از هرگونه دریافت اضافی دولت از تعاونی‌ها نسبت به بخش خصوصی.

۳. بند «۸» سیاست‌های کلی اشتغال - توجه بیشتر در پرداخت یارانه‌ها به حمایت از سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال مولد در بخش‌های خصوصی و تعاونی.

۴. جزء «۸» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و سایر حمایت‌های لازم به منظور افزایش کارآمدی و توانمندسازی تعاونی‌ها.



هستند و در شرکت فعالیت دارند، تشویق به سرمایه‌گذاری بیشتر در شرکت شوند که این امر باید از طریق غیر از اعطای حق رأی مضاعف به آنها باشد که ماهیت شرکت تعاونی را تغییر ندهد؛ مثلاً می‌توان برای سرمایه‌گذاری بیشتر اعضا در شرکت تعاونی، مزایایی برای آنها از جمله بهره‌مندی بیشتر از سود فعالیت یا تخفیف مالیاتی در نظر گرفت.

### ۳. شکل دادن شرکت تعاونی در قالب شرکت تعاونی سهامی عام با محدودیت مالکیت سهام

جزء «۹» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در راستای انعطاف‌پذیری در شیوه افزایش سرمایه شرکت تعاونی، یک استثنا خاص برای حضور اشخاص غیرعضو در شرکت تعاونی قرار داده شده است که این در شرکت تعاونی سهامی عام خلاصه می‌شود. در این زمینه، با ابتکار تعاونی سهامی عام، سعی شده است، از سرمایه‌های اشخاصی که خارج از شرکت تعاونی هستند، نیز بهره برد. باید توجه داشت که صرفاً شرکت تعاونی سهامی عام به موجب این سیاست‌ها قابلیت ایجاد و توسعه دارد و هرگونه تغییر و تبدیل در شرکت تعاونی باید در چارچوب اصول و ماهیت آن باشد؛ لذا نمی‌توان شرکت تعاونی سهامی خاص ایجاد کرد. مسئله تعیین محدودیت مالکیت سهام که در این حکم سیاست کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بیان شده است، نیز باید به نحوی باشد که اولاً موضوع توانمندسازی بخش تعاونی از طریق استفاده از سهام غیرعضو را پوشش دهد و ثانیاً موضوع مدیریت اعضای تعاونی را با خدشه مواجه نکند، به نحوی که اعضای خارج از شرکت تعاونی در مدیریت آن نقش مؤثر داشته باشند و از فعالان شرکت سلب اختیار شود. شرکت تعاونی سهامی عام، می‌تواند نقش کلیدی خود را از طریق بورس اوراق بهادار محقق کند.

### ۴. اصل منع به‌کارگیری شخص غیرعضو در مدیریت شرکت تعاونی

تنها کسانی می‌توانند در تعاونی به‌خصوص تعاونی تولید حضور داشته باشند که علاوه بر اینکه صاحب سهم باشند، در آنجا کار

قانون اساسی بر پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها تأکید کرده است و درخصوص امور مربوط به سیاست‌گذاری و نظارت بر اجرای قوانین مداخله دولت تجویز شده است؛ لذا وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، ضمن انجام مأموریت‌های محوله نباید در امور مدیریتی و اجرایی تعاونی‌ها چه در سطح شرکت تعاونی و چه در سطح اتحادیه تعاونی مداخله کند؛ مصوبات اتحادیه‌های مذکور، که در راستای بهبود مدیریت و اجرا هست و در چارچوب سیاست‌ها و قوانین است، باید مورد توجه قرار گیرد.

### ۲. انعطاف‌پذیری و تنوع در شیوه افزایش سرمایه یا توزیع سهام

در جزء «۹» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بر انعطاف‌پذیری و تنوع در شیوه افزایش سرمایه یا توزیع سهام تأکید شده است. این انعطاف‌پذیری و تنوع باید به‌شکلی باشد که ماهیت شرکت تعاونی را از حالت تعاونی خارج نکند و اهداف آن مبنی بر مشارکت اعضا در مدیریت تعاونی و حق رأی به تعداد اعضا را دچار مشکل جدی نکند؛ چرا که در این صورت شرکت تعاونی به چیزی غیر از تعاونی تبدیل خواهد شد.

موضوع انعطاف‌پذیری در افزایش سرمایه یا توزیع سهام در شرکت تعاونی از طرق مختلفی قابل تحقق است، از جمله به وسیله فراهم آوردن امکان مشارکت و سرمایه‌گذاری اشخاص حقیقی یا حقوقی در پروژه‌های شرکت تعاونی یا تأمین منابع مالی آن این اتفاق می‌افتد که باید در قوانین به‌طور تفصیلی بسط داده شود. توزیع سهام در شرکت تعاونی نیز می‌تواند به نحوی باشد که انگیزه اقتصادی مناسبی به کارکنان شرکت برای کسب سود و تلاش در جهت افزایش کارایی شرکت بدهد؛ نظیر اینکه به ازای کار مؤثر و موفقیت‌هایی که به دست می‌آید، امکان افزایش سهم‌الشرکه کارگران در بخش مربوطه وجود داشته باشد و از طرف دیگر، باید کسانی که دارای آورده مالی

۱. جزء «۹» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - انعطاف و تنوع در شیوه‌های افزایش سرمایه و توزیع سهام در بخش تعاونی و اتخاذ تدابیر لازم به نحوی که علاوه بر تعاونی‌های متعارف امکان تأسیس تعاونی‌های جدید در قالب شرکت سهامی عام با محدودیت مالکیت هر یک از سهامداران به سقف معینی که حدود آن را قانون تعیین می‌کند، فراهم شود.

کند و یا در همه موارد از همه اشخاص در تعاونی نظرخواهی نشود؛ لذا وجود ضمانت اجرا برای تضمین چنین اصلی ضروری به نظر می‌رسد. شهید بهشتی (ره) بیان می‌کند که در تعاونی رأی به انسان داده می‌شود و نه به سهام؛ لذا روابط در شرکت تعاونی براساس این اصل، انسانی‌تر است و هدف اساساً انسانی‌تر کردن روابط اقتصادی میان افراد است [۲].

#### ۷. اصل ممنوعیت امکان مشارکت در سهم‌الشرکه تعاونی با خروج عضو

یکی از مبانی سهامی موضوع فعالیت اعضای صاحب سهم‌الشرکه در شرکت تعاونی است؛ به این دلیل که امکان استثمار شدن فعالان و کارکنان یک شرکت توسط دیگران وجود نداشته باشد و آنها بتوانند ناظر به مدیریت شرکت اعمال نظر کنند و انگیزه اقتصادی و خودانگیزگی رشد شرکت را رقم بزنند؛ لذا چنانچه شخص از شرکت تعاونی خارج شود، باید به معادل سهم‌الشرکه وی پرداخت شود و از شرکت خارج شود [۲]. همچنین این بحث مطرح هست که فرد می‌تواند سهام خود را به یکی دیگر از اعضای تعاونی بفروشد و از شرکت تعاونی خارج شود که به نظر می‌رسد، با توجه به عضویت آن فرد در شرکت تعاونی این امکان وجود دارد، اما درخصوص واگذاری سهم‌الشرکه به یک فردی که خارج از شرکت است و می‌خواهد در شرکت تعاونی به‌عنوان یکی از کارکنان آن فعالیت کند، مسئله وجود دارد و آن این است که به تعبیر شهید بهشتی (ره) نباید کسی که به‌عنوان فرد جدید در شرکت تعاونی وارد می‌شود، جو همکاری در شرکت تعاونی را به جو تضاد و درگیری تبدیل کند؛ لذا می‌توان شرطی گذاشت که در صورتی می‌توان سهم‌الشرکه را به فرد جدیدی که به‌عنوان فعال قرار است در شرکت فعالیت کند، انتقال داد که هیئت‌مدیره شرکت این مسئله را بپذیرد [۲]، در غیر این صورت طبق روال اصلی باید معادل سهم‌الشرکه به فرد پرداخت شود و از شرکت خارج شود.

#### ۸. اصل مشاعی بودن مالکیت بخش تعاونی

مشاعی بودن مالکیت شرکت تعاونی دلالت بر این دارد که اقدام‌های شرکت باید با موافقت اعضا همراه باشد. شهید بهشتی (ره) در توضیح این مطلب بیان می‌کند که در مالکیت شخصی و خصوصی دو حالت وجود دارد، گاهی این مالکیت فردی است و گاهی مشاعی است. در مالکیت مشاعی اشخاص هم‌زمان در همه موارد یک مال شریک هستند و این خاصیت مشاعی بودن

نیز انجام دهند و جز کارکنان شرکت باشند. این قاعده از نظر شهید بهشتی (ره) در تعاونی‌های دیگر در جهان نیز وجود دارد، اما در ایران به‌نحوی اتفاق می‌افتد که به‌تدریج اشخاصی که در آن شرکت فعالیت ندارند، صاحب سهم می‌شوند و در مدیریت بخش تعاونی نیز به‌تبع ورود می‌کنند و به نظر شهید بهشتی (ره) این یکی از خطرهایی است که به‌مرور شرکت تعاونی را به شرکت سهامی یا ترکیبی از سهامی و تعاونی تبدیل می‌کند که با اهداف حاصل از تعاونی مغایرت دارد [۲].

#### ۵. اصل لزوم عضویت کارگران شرکت تعاونی در مدیریت شرکت

با توجه به اصل پیشین می‌توان اصل دیگری نیز مطرح ساخت و آن اینکه از آنجایی که ماهیت شرکت تعاونی بر پایه مدیریت شرکت توسط کارکنان آن است، باید همه آنها دارای سهم و حق رأی باشند؛ لذا به‌کارگیری اشخاص برای فعالیت‌های شرکت به‌صورت قرارداد کار بدون عضویت در شرکت تعاونی می‌تواند خطری ایجاد کند که به‌تدریج شرکت تعاونی به شرکت سهامی تبدیل شود. البته درخصوص کسانی که رابطه کاری آنها با شرکت رابطه مستمری نیست (نظیر کارگر روزمزد) و یا یک کار مشخص و معین در مدت محدودی انجام می‌دهد، به نظر می‌رسد، مستثنی از این موضوع باشد؛ هر چند باید به‌نحوی شرکت تعاونی را جهت‌دهی کرد که تا حد ممکن از کارگران و کارکنانی استفاده کند که رابطه مستمر با این شرکت دارند.

#### ۶. اصل رأی به میزان تعداد اعضای فعال در تعاونی

در تعاونی، حق رأی تابع سرمایه نیست. شهید بهشتی (ره) این موضوع را از جمله موضوع‌های مورد اشاره در جلسات خصوصی مربوط به مذاکرات قانون اساسی بوده است و تأکید می‌کند که در قوانین آینده باید مورد توجه جدی قرار گیرد؛ طبق این اصل، هر کس با هر میزان سرمایه، تنها یک رأی دارد. شهید بهشتی (ره) بیان می‌کند که رعایت این اصل از نظر فنی و اجرایی، دقیق و مشکل است، اما باید به‌درستی در شرکت تعاونی مورد توجه قرار گیرد [۲]. به نظر می‌رسد، علت دقیق و مشکل بودن این است که ممکن است، عملاً فردی که سهم‌الشرکه بیشتری در شرکت تعاونی دارد، اعمال نظر بیشتری کند و با تهدید اعضا به خروج از شرکت تعاونی، آنها را ملزم به انجام نظرهای خود



شرکت، برنامه‌ریزی اقدام‌ها، بخش‌های مختلف اجرایی، فنی، حسابداری و کارشناسی پروژه‌ها و سایر موارد باشد.

### ۱۱. اصل منع اختلاط ماهوی با سهامی خاص یا عام یا غیرانتفاعی

صرفاً شرکت تعاونی سهامی عام طبق سیاست‌های کلی نظام به رسمیت شناخته شده است و هرگونه اختلاط با سهامی خاص یا سهامی عام شدن یا غیرانتفاعی شدن آن خلاف اهداف مندرج در قانون اساسی است. شهید بهشتی (ره) بر لزوم چنین امری تأکید کرده است [۲]. همچنین شهید بهشتی (ره) در مشروح مذاکرات قانون اساسی به صراحت میان شرکت سهامی و مؤسسات غیرانتفاعی با تعاونی تفاوت قائل شده است [۱].

### ۱۲. اصل ممنوعیت امکان انتقال سهم‌الشرکه به شخص غیرعضو

این انتقال ممکن است، به شکل ارث یا معامله باشد که نمی‌شود، چنین کاری کرد. در مشروح مذاکرات قانون اساسی به این موضوع اشاره شده است که آیا سهم‌الشرکه در شرکت تعاونی قابلیت این را دارد که به ارث برسد؟ و به نظر می‌رسد، این برداشت از آن جهت بوده است که وضعیت شرکت تعاونی به این وسیله متزلزل خواهد شد یا نه؟ شهید بهشتی (ره) معتقد بوده که برای به ارث رسیدن سهم‌الشرکه در شرکت تعاونی باید محدودیت‌ها و شروطی وجود داشته باشد [۱]. شهید بهشتی (ره) در جای دیگری نیز بر لزوم ممنوعیت انتقال سهم‌الشرکه به شخص غیرعضو تأکید داشته است [۳]. به نظر می‌رسد، منظور شهید بهشتی (ره) از محدودیت‌ها و شروطی که باید برای توارث سهم‌الشرکه گذاشت این است که وراثت یا عضو شرکت تعاونی بوده باشند و یا با موافقت هیئت‌مدیره به عضویت شرکت تعاونی به‌عنوان یکی از کارکنان آن درآیند، در غیر این صورت، مطابق با آنچه پیش از این گفته شد، باید معادل سهم‌الشرکه به وراثت شخص پرداخت شود. درخصوص انتقال به شخص عضو در تعاونی نیز انتقال سهم‌الشرکه به‌معنای افزایش رأی شخص انتقال شونده در مدیریت تعاونی نیست.

### ۵-۳. تفاوت تعاونی با بخش خصوصی

مفهوم «تعاون» یا بخش تعاونی، اگرچه در بسیاری از

مالکیت تعاونی باعث خواهد شد، برای تصمیم‌گیری درخصوص تصرف در این مال، اجازه و اذن همه اشخاص ضروری باشد. مالکیت مشاع در تعاونی با شرکت سهامی نیز متفاوت است؛ چرا که اشخاص در شرکت سهامی به‌نسبت سهم خود حق مدیریت دارند، اما در تعاونی این سهم برابر توزیع می‌شود و از آنجایی که در مالکیت مشاعی، نمی‌توان مال را تقسیم کرد و بخشی از مال را فرد با خود ببرد، در شرکت تعاونی چنانچه فرد بخواهد از شرکت خارج شود، سهم خود را به اشخاص عضو یا متقاضیان عضویت واگذار می‌کند و معادل آن به وی پرداخت می‌شود [۲].

### ۹. اصل تناسب سود و زیان تعاونی با میزان سهم‌الشرکه هر عضو

این اصل یعنی هر چند هر عضو در شرکت تعاونی به یک میزان از حق رأی در مدیریت شرکت برخوردار است و دارای سهم‌الشرکه است، اما نحوه توزیع سود بین اعضا یکسان نیست و براساس سرمایه‌ای است که در شرکت آورده است. عضو تعاونی که سرمایه بیشتری در شرکت آورده است، طبعاً سود بیشتری می‌برد. شهید بهشتی (ره) به این موضوع در توضیح ماهیت شرکت تعاونی اشاره کرده است [۲].

### ۱۰. اصل احراز مؤثر بودن فعالیت شخص برای عضویت در تعاونی

تعبیری که شهید بهشتی (ره) برای فعالان شرکت تعاونی مطرح کرده است، تعبیر فعالان مؤثر است [۳]. در حقیقت، شخصی که در تعاونی فعالیت می‌کند، نباید صرفاً به‌صورت صوری در شرکت باشد، بلکه باید در یکی از فعالیت‌های شرکت به نحو مؤثر مشارکت داشته باشد؛ یعنی یا در مدیریت اجرایی یا مالی، اعمال اجرایی شرکت یا بازرسی و نظارت در آن فعالیت داشته باشد. اعمال نظر و رأی در شرکت تعاونی نیز به‌معنای عضو مؤثر بودن نیست و چنانچه اشخاص غیرمؤثر در شرکت عضو باشند، زمینه تبعیض، نابرابری و اجحاف در حق دیگران فراهم می‌شود و ماهیت شرکت تعاونی نیز عوض می‌شود. در این زمینه، به نظر می‌رسد، باید با ملاک و معیارهایی در قانون، مؤثر یا غیرمؤثر بودن فعالیت‌ها در شرکت تعاونی را بیان کرد؛ به نظر می‌رسد، منظور از فعالیت مؤثر در شرکت، مشارکت عینی در فعالیت‌های شرکت است که می‌تواند، شامل طراحی طرح‌ها یا پروژه‌های

■ در سهام‌داری عمومی، فرد به نسبت میزان سرمایه‌گذاری خود صاحب حق رأی و سود است؛ در حالی که در تعاونی، حق رأی برابر وجود دارد؛

■ سهام‌داران در شرکت‌های سهامی عمومی ممکن است هیچ ارتباط عملیاتی یا تعهدی نسبت به فعالیت بنگاه نداشته باشند (سرمایه‌گذاران صرف)، ولی اعضای تعاونی‌ها باید مشارکت اقتصادی (مصرف / تولید) داشته باشند؛

■ مردمی‌سازی گاهی صرفاً یک واگذاری صوری یا اداری است (مثلاً توزیع سهام عدالت)، ولی تعاونی‌ها نهادهایی پایدار، خودگردان و با اراده مشترک هستند.

در واقع، تعاون شکل خاصی از مردمی‌سازی فعالانه است، نه صرف توزیع مالکیت.

اگرچه تعاونی، بخش خصوصی و مردمی‌سازی همگی در ادبیات سیاست‌گذاری تحت عنوان «اقتصاد غیردولتی» جای می‌گیرند، اما تعاون واجد یک ماهیت دموکراتیک، عدالت‌محور و مشارکتی است که آن را از سایر اشکال بازارمحور اقتصاد متمایز می‌سازد. تعاونی‌ها نه به دنبال انباشت سرمایه برای گروهی خاص هستند و نه به دنبال کنترل اکثریت با سرمایه‌گذاری بیشتر، بلکه بر ایجاد شبکه‌های عدالت اقتصادی و اجتماعی میان اعضا تأکید دارند. این وجه تمایز باعث شده است که تعاونی‌ها، به‌ویژه در نظام‌هایی که به عدالت اجتماعی و اقتصاد مقاومتی اهمیت می‌دهند، نقش متفاوتی از خصوصی‌سازی صرف ایفا کنند.

سیاست‌های اقتصادی در کنار «بخش خصوصی» و در ذیل «مردمی‌سازی اقتصاد» ذکر می‌شود، اما از نظر ماهوی با این دو مفهوم تفاوت‌های بنیادی دارد.

بخش خصوصی مبتنی بر مالکیت فردی یا شرکتی سرمایه و نفع شخصی است. هدف اصلی در فعالیت‌های خصوصی، بیشینه‌سازی سود سرمایه‌گذار است، حتی اگر به تمرکز مالکیت یا شکاف طبقاتی منجر شود. در مقابل، تعاونی بر پایه اصل مالکیت جمعی اعضا و برابری در رأی و مشارکت بنا شده است. در تعاونی‌ها:

■ هر عضو صرف‌نظر از میزان سرمایه خود یک رأی دارد؛

■ سود و منافع معمولاً بر مبنای میزان مشارکت واقعی (مصرف، کار، تولید) تقسیم می‌شود، نه صرف مالکیت؛

■ اهدافی مانند توزیع عادلانه، ارتقا معیشت اعضا و عدالت اجتماعی در کنار سود اقتصادی دنبال می‌شود.

به همین دلیل، تعاونی‌ها بیشتر نوعی نهاد مشارکتی اجتماعی-اقتصادی هستند تا بنگاه صرفاً تجاری.

**۳-۶. تفاوت تعاونی با مردمی‌سازی و سهام‌داری عمومی**

مردمی‌سازی و سهام‌داری در سیاست‌گذاری اقتصادی معمولاً به معنای واگذاری مالکیت یا سهام بنگاه‌های دولتی به مردم است، اما این فرایند الزاماً به ساختار تعاونی منجر نمی‌شود. تفاوت‌ها عبارت‌اند از:

## ۴. مروراجمالی و آسیب‌شناسی بخش تعاون در برنامه‌های ششم و هفتم توسعه

مدت‌ها تحقق یافت و سالیانه حدود ۱ همت افزایش سرمایه این بانک صورت پذیرفت. ماده (۲۴) به سهم ۲۵ درصدی بخش تعاون اشاره دارد که نه عملکرد مشخصی داشت و نه برنامه‌ای برای سنجش و گزارش آن. مشروح این موارد به شرح زیر هستند:

ماده (۱۹) دولت موظف است برای ارتقا مشارکت مردمی و فراهم کردن بستر اجرایی لازم برای تعاون و همکاری آحاد مردم در قالب تشکل‌های اقتصادی

چنانکه اشاره شد، در این بخش دو برنامه ششم و هفتم توسعه در حوزه تعاون بررسی می‌شود؛ برنامه ششم به عنوان برنامه‌ای که به تازگی پایان یافته و برنامه هفتم به عنوان برنامه‌ای که در آغاز اجرای آن هستیم.

در قانون برنامه ششم توسعه دو ماده اختصاصی و کلان یعنی مواد (۱۹ و ۲۴) به بخش تعاون می‌پردازد. ماده (۱۹) به افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون اختصاص دارد که در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ بعد از



تعاون در نظر گرفته‌اند؛ علاوه بر اینکه در ماده (۱۹) برای بخش تعاون مشابه با بخش خصوصی امتیازهایی در بانک توسعه تعاون لحاظ شده است. این مسئله در برنامه هفتم نیز وجود دارد و مواد (۱۹، ۲۰، ۲۲، ۳۳، ۴۸، ۵۰، ۵۷، ۶۵، ۶۷، ۸۳ و ۱۰۱)؛ بخش تعاون را در کنار بخش خصوصی و بدون هیچ تمایزی در مشارکت اقتصادی با دولت سهیم دانسته شده است.

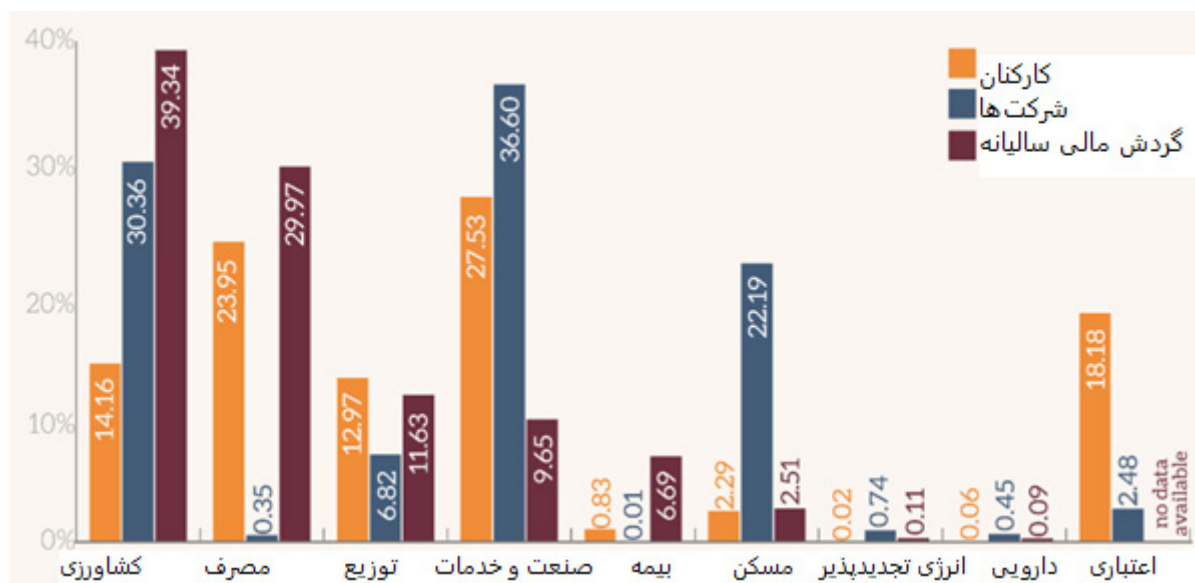
این موضوع برخلاف اصل (۴۴) که مبتنی بر تقسیم کار و مزیت‌های نسبی هر بخش از اقتصاد کشور نگاشته شده، صورت می‌پذیرد. حال آنکه تجارب دنیا حاکی از آن است کارویژه بخش خصوصی و بخش تعاون در عین تشابه برخی تمایزهای جدی مانند نحوه مالکیت، نحوه تصمیم‌گیری، میزان همکاری با دولت، مزیت‌های نسبی متفاوت و نحوه تقسیم سود نیز دارد. تصویر زیر دسته‌بندی تعاونی‌ها در اروپا را نشان می‌دهد که تعاونی‌های کشاورزی، خدمات، توزیع، مصرف، بیمه و انرژی‌های تجدیدپذیر و تعاونی‌های اعتبار از مهم‌ترین آنها هستند [۴].

تعاونی، نسبت به افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون از سال اول اجرای قانون برنامه از محل فروش اموال مازاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور در قالب قوانین بودجه سنواتی به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک مذکور منظور کند.

ماده (۲۴) دولت مکلف است با همکاری اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حداکثر تا پایان اجرای قانون برنامه، تمهیدات قانونی لازم را جهت دستیابی سهم تعاون در اقتصاد به بیست و پنج درصد (۲۵٪)، با رویکرد کارآفرینی، اشتغال‌زایی، حمایت از کسب و کارهای کوچک و متوسط و دانش‌بنیان به عمل آورد.

سایر موارد مربوط به بخش تعاون در برنامه ششم توسعه میان بخش خصوصی و بخش تعاونی مشترک است. مواد (۸، ۲۵، ۲۷، ۲۸، ۴۶، ۴۸، ۷۱، ۷۴، ۷۵، ۹۲ و ۹۶) موادی از قانون برنامه ششم توسعه هستند که اهداف و برنامه یکسانی برای بخش خصوصی و بخش

شکل ۱. نمودار کارکنان، شرکت‌ها و گردش مالی سالانه تعاونی‌های مختلف در اروپا [۴]



ماده (۵) برای مردمی‌سازی اقتصاد، جلب مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌های دولت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نسبت به اجرای موارد زیر اقدام می‌گردد:

دستگاه‌های اجرایی مکلفند در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۱/۸/۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی تمامی سهام خود در شرکت‌ها اعم از شرکت‌های تولیدی، خدماتی و بازرگانی به‌استثنای مواردی که منع واگذاری آنها در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تصریح شده است را به‌صورت تدریجی، حداکثر تا پایان سال دوم این قانون واگذار کنند.

این حکم مانع انجام وظایف قانونی سازمان خصوصی‌سازی نبوده و سازمان مذکور مکلف است علاوه بر نظارت و اجرای این جز در صورتی که در موعد مقرر واگذاری از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط انجام نشود، رأساً نسبت به واگذاری در مورد واحدهای مشمول این جز اقدام کند به‌نحوی که تا پایان سال سوم به‌صورت کامل واگذاری صورت پذیرد.

چنان‌که در این ماده واضح است هیچ نشانی از تغییر در مدل واگذاری از خصوصی‌سازی بلکه رهاسازی که مقام معظم رهبری در سال ۱۴۰۳ نتیجه بسیاری از آنها را ناکارآمد و فاسد خواندند به چشم نمی‌خورد و در صورتی که چاره‌ای جدی برای آن اندیشیده نشود، با توجه به گستره آن می‌تواند ضرباتی مهلک به اقتصاد و صنعت ایران وارد کند.

یکی از موضوع‌هایی که از ابتدای انقلاب مطرح شد، مشارکت مردم در امور کشور از جمله اقتصاد بود که تبلور آن در اصل (۴۳ و ۴۴) قانون اساسی مشخص است. در این اصول حاکمیت موظف شده تا برای کسانی که از برخورداری ابزار تولید و سرمایه اولیه محرومند، امکانات را فراهم آورد تا خودشان صاحب کسب و کار در مدل تعاونی شوند.

باین‌حال، در ماده (۵) برنامه هفتم پیشرفت، همان مدل خصوصی‌سازی ناکارآمد دهه‌های پیشین بدون تغییر با عنوان «مردمی‌سازی اقتصاد» رخ عیان کرده است؛ اما این بار نه برای یک یا دو شرکت محدود، بلکه برای تمام شرکت‌های دولتی،

سیاستگذار در برنامه‌های توسعه باید به‌دنبال مزیت‌های نسبی بخش تعاون باشد تا در کار ایشان و بخش خصوصی تداخل و تزاخم به وجود نیاید.

اما درباره رسیدن به سهم ۲۵ درصدی بخش تعاون از اقتصاد ایران در برنامه ششم توسعه فارغ از نحوه محاسبه این عدد و چالش‌ها و ابهامات آن، نحوه تحقق آن نامشخص است. پرواضح است که سیاستگذاری بدون منابع مالی و ضمانت اجرایی، چیزی بیش از یک شعار و تمنا باقی نمی‌ماند. بیش‌ترین موتور محرکه مالی بخش تعاون در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) از محل واگذاری‌های دولت به بخش خصوصی تعبیه شده است؛ موضوعی که عملکرد آن از ابتدای تدوین آن در سال ۱۳۸۷ تاکنون نزدیک به «صفر» درصد بوده است [۵]! سایر منابع مالی این بخش نیز از حقوق و دستمزد کارکنان این بخش فراتر نرفته است.

لازم به ذکر است که در برنامه هفتم پیشرفت، اثری از دو ماده مذکور در برنامه ششم (مواد ۱۹ و ۲۴) به چشم نمی‌خورد بخش تعاون از این برنامه برای اولین بار حذف شده بود. در نهایت، در مجلس شورای اسلامی بخش‌هایی از تعاون به این برنامه بازگشت؛ مواردی مانند: حضور بخش تعاون در تولید برق تجدیدپذیر (جزء «۴» بند «د» ماده (۴۸))، در نظر گرفتن بخشی از منابع سیاست‌های اصل (۴۴) برای افزایش بانک توسعه تعاون (جزء «۳» بند «د» ماده (۴۸))، توانمندسازی زنان روستایی از طریق شبکه ملی تعاون (بند «ت» ماده (۶)) و تکلیف وزارت اقتصاد به تعیین سهم بخش خصوصی و تعاونی در رشد اقتصادی ماده (۱۱۹) عمده این موارد است. در سایر موارد نیز کلیاتی برای مشارکت بخش تعاونی و خصوصی به‌طور کلی ذکر شده است که اختصاصی به بخش و ماهیت تعاون ندارد.

اما مهم‌ترین چالش این برنامه برای بخش تعاون به ماده (۵) قانون برنامه هفتم توسعه بازمی‌گردد. در این ماده که با عنوان مردمی‌سازی اقتصاد تسمیه شده، مردمی‌سازی (که در معنای تام و اکمل خود همان تعاون است)، به فرایند خصوصی‌سازی و مدل سابق و ناکارآمد واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی تقلیل یافت است. شرح این ماده بدین صورت است:



تعاونی‌های کارگران، مدل مالکیت دولتی - مدیریت خصوصی و مواردی از این دست می‌توانست جایگزین‌های مناسب‌تری برای مردمی‌سازی تلقی شوند.

آن هم با ضرب‌الاجل دوساله! موضوعی که به نظر کارشناسان می‌تواند زمینه‌ساز فساد و رانت‌های جدی باشد، چرا که تعیین قیمت و برگزاری مناقصه بیش از این مدت زمان می‌برد. حتی اگر قرار به تغییر شرکت‌داری دولتی باشد، نمونه‌های موفق

## ۵. مرور قوانین تعاون در ایران



کمک‌های فنی و اداری، جلوگیری از فعالیت تعاونی‌های صوری و نظارت بر اجرای این قانون آمده است.

قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۰۷۳۱ و قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۰۷۳۱، همگام با تشکیل مجدد وزارت تعاون در مجلس شورای اسلامی تصویب شد. چهار هدف محوری برای این قانون با توجه به اصول (۳۴ و ۴۴) قانون اساسی در ماده (۱) قانون ذکر شده است:

۱. ایجاد و تأمین شرایط و امکانات کار برای همه برای رسیدن به اشتغال کامل.

۲. قرار دادن وسایل کار در اختیار کسانی که قادر هستند ولی وسایل کار ندارند.

۳. پیشگیری از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص جهت تحقق عدالت اجتماعی.

۴. جلوگیری از کارفرمای مطلق شدن دولت.

در ماده (۸۳) این قانون شرایط عضویت و لغو عضویت متناسب با صلاحیت‌های عمومی عنوان شده است. تعریف شرکت‌های تعاونی توسعه پیدا کرد و جایی که ۱۵ درصد آن توسط اعضای تعاونی مالکیت شود، تعاونی خوانده شد. در بند «۴» ماده (۸۱) نیز واگذاری بنگاه‌های دولتی به تعاونی‌ها تصریح شد که البته در عمل کمتر تحقق یافت. منابع مالی برای تعاونی‌ها وام‌های بانکی، تسهیلات دولتی مانند فروش املاک و اجاره به شرط تملیک و مانند این‌ها در نظر گرفته شده است. اندوخته احتیاطی تعاون به ۵ درصد تنزل یافت. درصدی از سود جهت پاداش به اعضا، کارکنان، مدیران و بازرسان به پیشنهاد هیئت‌مدیره و تصویب مجمع عمومی تخصیص داده شد. عمده تعاونی‌ها در این قانون، تعاونی‌های تولید و توزیع عنوان شدند. تعاونی‌های تولید شامل تعاونی‌هایی است که

در حوزه تعاون سه قانون اصلی وجود دارد: قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۰۵۳۱، قانون بخش تعاون مصوب ۰۷۳۱ و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب ۰۶۸۳۱.

قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۰۵۳۱ بیشترین قرابت را با روح تعاون دارد. در این قانون تلاش شده تا عدالت میان اعضا و سهام‌داری آنها رعایت شود. هیچ عضوی بیشتر از یک رأی ندارد و بیشتر از ۶ درصد از سود را مالک نمی‌شود. محدودیتی در عضویت اعضای یک بنگاه وجود ندارد و عده‌ای خاص نمی‌توانند به اسم تعاونی مالکیت شرکت را در انحصار خود قرار دهند. بخشی از درآمد تعاونی (۲۱ درصد) در حساب غیرقابل تقسیم باقی می‌ماند و ۳ درصد از درآمد ویژه سالیانه برای توسعه تعلیمات و آموزش تعاون در نظر گرفته شده است. تقسیم تعاونی به سه مدل کشاورزی، مصرف و کار و پیشه در این قانون به چشم می‌خورد که به دلیل کثرت تعاونی‌های کشاورزی و مصرف بوده است. همچنین فصل هفتم این قانون به تشکیل اتحادیه‌های تعاونی اختصاص دارد که در دو شکل مرکزی و منطقه‌ای برای پیشرفت اداره امور و حفظ و حمایت تعاونی‌های عضو و ایجاد هماهنگی و توسعه تعلیمات و حسابرسی آنها که به تدریج تشکیل می‌شوند. اتحادیه‌ها باعث می‌شوند تا تعاونی‌ها قدرتمندتر و با نظم بیشتری به فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی خود بپردازند. پشتیبان مالی تعاونی‌ها در این قانون، تعاونی‌های اعتبار و بانک تعاون کشاورزی بوده است. در بخش بعدی این قانون نیز معافیت‌های مالیاتی برای تعاونی‌ها در مدل‌های مختلف وجود دارد که به نوعی مشوق این قانون به حساب می‌آید. در انتهای این قانون نیز وظیفه وزارت تعاون و امور روستاها آمده که تعلیم و تربیت نیروی انسانی و ترویج و آموزش تعاونی،

مستضعف جامعه است که تصریح قانون اساسی در وظایف دولت است. در بند «۲» ماده (۲۹) این قانون، سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی اختصاص داده شده است؛ موضوعی که تاکنون تحقیقی نزدیک به صفر داشته است!<sup>۱</sup> منابع بانکی نیز به‌عنوان یکی دیگر از منابع بخش تعاون در نظر گرفته شده است.

موضوع مهم دیگری که با روح بخش تعاون در تضاد است، شکل‌گیری تعاونی‌های سهام عام در این قانون است، چرا که با اختصاص سهام نابرابر به اعضا، نحوه سهام‌داری به نسبت مساوی و عدالت در تعاونی را با خدشه روبه‌رو کرده است. که البته در مواقع مختلفی برخی به دنبال تعاونی‌های سهام خاص (که هیچ نسبتی با روح تعاون ندارد) نیز بوده‌اند که در لایحه فعلی بالاخره تثبیت شده است. در تعاونی سهامی خاص که مشابه یک بخش خصوصی است، نحوه مالکیت به نسبت برابر و حتی رأی برابر را کنار می‌گذارد.

شکل‌گیری تعاونی‌های فراگیر ملی که از بهترین انواع توان‌افزایی جامعه و افراد مستضعف است نیز، در این قانون ذکر شده که بدین شرح است: «نوعی تعاونی متعارف یا سهامی عام است که برای فقرزدایی از سه دهک پایین درآمدی تشکیل می‌شود. عضویت سایر افراد در این تعاونی آزاد است ولی در بدو تشکیل حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) اعضا آن باید از سه دهک پایین درآمدی باشند».

در فصل دوم این قانون<sup>۲</sup> عنوان قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی به چشم می‌خورد که عملاً امور را به آیین‌نامه می‌سپارد و تفاوت خاصی نیز میان بخش خصوصی و بخش تعاونی قائل نمی‌شود.

در فصل سوم<sup>۳</sup> نیز ضمن تعیین سهم بخش تعاون به میزان ۲۵ درصد از اقتصاد ایران تسهیلات و امکاناتی برای بخش تعاون جهت نیل به این میزان ذکر شده است. بیشتر بودن ۲۰ درصدی تسهیلات بخش تعاون نسبت به سایر بخش‌ها (که هرگز عملی نشد و بسیار ابهام دارد)، تخفیف حق بیمه سهم کارفرما به میزان ۲۰ درصد (که هیچ‌گاه منابع لازم از سوی دولت تخصیص داده نشد و این موضوع نیز بی‌ثمر ماند) و موارد دیگری که هرگز توسط دولت‌های مختلف به عمل درنیامدند.

در امور مربوط به کشاورزی، دامداری، دامپروری، پرورش و صید ماهی، شیلات، صنعت، معدن، عمران شهری و روستایی و عشایری و نظایر اینها فعالیت می‌کنند. تعاونی‌های توزیع عبارت‌اند از: تعاونی‌هایی که نیاز مشاغل تولیدی و یا مصرف‌کنندگان عضو خود را در چارچوب مصالح عمومی و به منظور کاهش هزینه‌ها و قیمت‌ها تأمین می‌کنند. در ادامه این قانون اتحادیه‌های تعاونی ذکر شده‌اند که این بار با گستره اختیارات بیشتر و نظم نهادی بیشتری در قانون آمده‌اند. در ماده (۵۷) اصلاحی ۱۷ اردیبهشت ماه ۱۳۹۳ از فصل دهم این قانون آمده است که اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی می‌توانند در صورت ضرورت با نظارت وزارت تعاون، اتاق تعاون مرکزی را در تهران و شعب آن را در استان‌ها و شهرستان‌ها جهت تأمین مقاصد از جمله موارد زیر تشکیل دهند:

۱. انجام وظایف و اختیارات اتاق بازرگانی و صنایع و معادن در ارتباط با بخش تعاون.

۲. انجام اموری که طبق آیین‌نامه، از طرف وزارت تعاون به آن محول می‌شود.

۳. حل اختلاف و داوری در محدوده امور مربوط به تعاونی‌ها به صورت کدخدانمنشی و صلح مابین اعضا و اتحادیه‌ها و بین تعاونی‌ها و اتحادیه‌ها.

این اتاق با رأی‌گیری تعاونی‌ها باید تشکیل و اداره شود و باید از دولت مستقل باشد؛ موضوعی که در سال‌های بعد فراگیری اعتبار اتاق را با چالش روبه‌رو کرد و برخی معتقدند اتاق تعاون آن‌چنان که باید و شاید نتوانسته هویت جمعی تعاونی‌های کشور را نمایندگی کند.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶

سومین قانون مهم در حوزه تعاون، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی است. این قانون که مبتنی بر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نوشته شده است چند موضوع جدید و بسیار اساسی در حوزه تعاون را مدنظر قرار داده است.

موضوع اول منابع مالی برای تشکیل تعاونی‌ها به‌ویژه برای اقشار

۱. اظهارات معاون تعاون وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تحقیق نویسندگان گزارش.  
۲. فصل دوم - قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی.  
۳. فصل سوم - سیاست‌های توسعه بخش تعاون.



در نهایت قوانین بودجه سالیانه کشور نیز مبتنی بر این قانون اخیر تدوین و تصویب می‌شوند که البته چنانکه اشاره شد، اثری از حمایت‌های دولتی در هنگام تخصیص منابع شامل حال بخش تعاون نشده است.

در ماده (۱۰) این قانون نیز سهام‌داری غیرعضو ارتقا یافت و امکان ۴۹ درصد مالکیت و ۳۵ درصد اعمال مدیریت (برخلاف روح تعاون) برای ایشان فراهم آمد تا سرمایه‌گذاری در بخش تعاون تشویق شود.

## ۶. آسیب‌شناسی قوانین تعاون در ایران



بخش‌های اقتصادی کشور است. بخش تعاون در نظام اقتصادی کشور در عرض بخش دولتی و خصوصی تعریف شده است و اگر تفاوت ماهوی با این دو بخش نداشته باشد، حضورش در بخش اقتصادی کشور بی‌اثر است. در واقع تعاونی‌ها رویکردی اجتماعی از اقتصاد هستند که مبتنی بر تحقق عدالت، روابط اجتماعی، رفع نیاز، ارتقای کار و... شکل می‌گیرند و این رویکردی متفاوت از بخش خصوصی است که مسئله اصلی آن بالا بردن بهره‌وری اقتصادی و سود مادی است. برخلاف اصل (۴۴) که مبتنی بر تقسیم کار و مزیت‌های نسبی هر بخش از اقتصاد کشور صورت می‌پذیرد، تجارب دنیا حاکی از آن است که کارویژه بخش خصوصی و بخش تعاون در عین تشابه، برخی تمایزات جدی نیز دارد. به‌طور مثال، چنانکه ذکر شد در حوزه کشاورزی و بیمه و خدمات و توزیع بخش تعاون در دنیا بسیار موفق است، حال آنکه هیچ سیاستگذاری مناسبی برای نیل به این جایگاه در برنامه‌های توسعه صورت نگرفته است. کاری که سیاستگذار در مقام سیاستگذاری می‌کند شناسایی ظرفیت‌ها و اختصاص آنها به کنشگران مناسب آن عرصه است. به‌طور مثال، اگر بخش خصوصی در صنایع نفتی موفق هستند این صنعت باید به بخش خصوصی منتقل شود، اگر ترکیب مالکیت دولتی و مدیریت خصوصی در این صنایع موفق هستند باید سیاست‌ها به این سمت حرکت کنند، یا اگر تعاونی کارگران در این عرصه تجارب مثبتی را رقم زده باید به این سمت سیاستگذاری کرد. و گرنه سیاستگذار شأن اصلی خود در تقسیم کار و تقسیم منابع و نظارت بر آنها را از دست می‌دهد. باز دست رفتن این تقسیم کار و در نظر نگرفتن مزیت‌های نسبی بخش تعاون، مقررات بخش تعاون در ایران دچار

در حوزه تعاون سه قانون اصلی وجود دارد: قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰، قانون بخش تعاون مصوب ۱۳۷۰ و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۶. هر یک از این قوانین نقاط ضعف و قوتی دارند. پیش از بررسی لایحه اصلاح قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، برای سنجش میزان کارآمدی این لایحه، باید به آسیب‌شناسی قوانین موجود حوزه تعاون پرداخته شود تا امکان ارتقای وضع موجود بخش تعاون با لایحه جدید تدقیق شود. براین اساس با بررسی اسناد و تحلیل محتوا و عملکرد قوانین و مصاحبه با پیشکسوتان و فعالان حوزه ۱ تعاون، موارد زیر به‌عنوان مهم‌ترین چالش‌های قانونی بخش تعاون مطرح هستند:

### ۱-۶. کم‌توجهی به اصول و زیست‌بوم بخش تعاون

حکمرانی خوب در تعاریف بین‌المللی به تعیین نقش هر یک از ارکان جامعه و برقراری ارتباط مناسب میان آنها اطلاق می‌شود. در نتیجه حکمرانی کشور در صورتی موفق خواهد بود که در وهله اول منطق بخش‌های مختلف جامعه و حاکمیت و نحوه روابط آنها با یکدیگر را مشخص کند. در نسخه اولیه قانون اساسی به‌طور اجمالی مسئولیت‌های هر بخش مشخص شده است. مثلاً بانک طبق این قانون باید در انحصار دولت قرار می‌گرفت. اما این منطق کنار گذاشته شد و منطقی دیگر برای تقسیم کار بخش‌ها جایگزین نشد. لذا امروز در نقطه‌ای قرار گرفته‌ایم که در حوزه آموزش و پرورش، بخش دولتی به حاشیه رانده شده است؛ بهداشت گران و گران‌تر می‌شود؛ تعاونی‌های مسکن دچار مشکلات عدیده‌اند و مسائل دیگری از این دست که ناشی از تقسیم کار نامناسب میان

توسط دولت پیشنهاد داده شد و در مجلس نیز تصویب شد، اما تخصیص بودجه آن نزدیک به صفر بوده است.

علاوه بر این مسئله توانمندسازی تشکل‌های مردمی از جمله تعاونی‌ها بسیار مهم است و شاید مهم‌ترین نقش دولت در قبال ایشان باشد. این موضوع در بند «ز» ماده (۹) سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ذکر شده است و دولت مکلف شده تا برای اجرای این کار ردیف مستقلی در لوایح بودجه در نظر بگیرد که این موضوع نیز در لایحه بودجه ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ مغفول واقع شده است. مورد دیگری که در ماده (۹) این قانون دولت نسبت به بخش تعاون مکلف شده تخفیف سهم بیمه کارفرما در تعاونی‌هاست. این بخش از قانون نیز عملکردی نزدیک به صفر داشته است؛ چرا که دولت منابع لازم برای این تخفیف را برای سازمان تأمین اجتماعی فراهم نکرده است. بانک توسعه تعاون به‌عنوان حامی بخش تعاون نیز با تکالیف متعددی در حوزه بیرون از بخش تعاون روبه‌روست که عملاً حمایت از بخش تعاون را برای این بانک بسیار دشوار کرده است.

صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون که ریسک تشکیل تعاونی‌ها را بر عهده می‌گیرد از سال ۱۳۸۹ تا سال ۱۴۰۱ افزایش سرمایه‌ای نداشته و عملاً امکان حمایت گسترده از تعاونی‌ها را ندارد. سایر حمایت‌های این قانون از بخش تعاون نیز به دلیل عدم تحقق منابع مالی فاصله زیادی با وضع مطلوب دارد. در حالی که تعاونی‌ها با توانمندسازی مردم به‌ویژه اقشار کم‌درآمد نقشی مهم در پیشرفت اقتصادی کشور و توانمندسازی مستضعفین و محرومیت‌زدایی داشته باشد، حمایت ناکافی دولت از این بخش و تخصیص ناکافی منابع به آن، این بخش را با چالش‌های مختلفی روبه‌رو کرده است. مقام معظم رهبری نیز در دیدار با کارآفرینان، تولیدکنندگان و دانش‌بنیان‌ها در بهمن‌ماه سال ۱۴۰۱، تعاونی‌های تولید را یکی از گره‌گشایترین کارها برای ایجاد اشتغال و ایجاد عدالت اقتصادی در مجموعه کشور عنوان کردند که اهمیت این حوزه را در نظام اقتصادی کشور گوشزد می‌کند.

چنانکه مشخص است قوانین تعاون تأمین سرمایه اولیه خود را به منابع دولتی گره زده‌اند. در کشوری که ناترازی و مشکلات اقتصادی دولت را دچار چالش کرده است، توقع داشتن از دولت هر چند درست اما بی‌نتیجه است. در شرایطی که دولت از مالیات برای پرداخت حقوق دولتی‌ها استفاده می‌کند، وضعیت بخش تعاون

چالش بزرگی در همان ابتدای راه هستند که سردرگمی این بخش را مضاعف می‌کند.

علاوه بر این سیاستگذاری بخش تعاون باید بر اساس اصول تعاون صورت پذیرد. اصول تعاونی عبارت‌اند از: گرایش به همگرایی، تأمین نیازها و اهداف مشترک اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اداره و نظارت مساوی اعضا، تمرکز بر ارزش‌های خودیاری، مسئولیت‌پذیری، انصاف، صداقت، آزادی، مسئولیت اجتماعی و توجه به دیگران، تخصیص مازاد به اعضا نسبت به خرید آنها، تخصیص محدود سود به سرمایه، فروش اجناس به قیمت عادلانه و پیشبرد امور آموزشی. این اصول باید در قوانین بازتاب داشته باشند. برهم خوردن سهم نسبتاً مساوی اعضا، حضور بیش از حد سهام‌داران غیرعضو، تعاونی‌های سهامی عام و مواردی از این دست در قوانین فعلی زیست‌بوم تعاون در ایران را دچار چالش کرده است. البته که در این راستا صرفاً قوانین موضوعیت ندارند بلکه فرهنگ تعاون و یاریگری در زیست‌بوم اقتصادی جامعه نقش مهمی برای تحقق اهداف بخش تعاون دارد. در فرهنگ تعاون اولویت کار بر سرمایه، همکاری و مشارکت، کرامت انسانی و عدالت موضوعیت دارند. در جامعه‌ای که این فرهنگ ترویج نمی‌شود، نمی‌توان انتظار داشت تا بخش تعاون بتواند موفق باشد.

## ۲۶- تکیه بر منابع دولتی برای تأمین سرمایه اولیه

کلان‌ترین قانون در بخش تعاون، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است که در سال ۱۳۸۶ تصویب شد. چنانکه ذکر شد در این قانون چند بستر مهم برای نیل به اهداف تعاون در قانون اساسی و اسناد بالادستی عنوان شده است که مهم‌ترین آنها در ماده (۲۹) اختصاص ۳۰ درصد از درآمد واگذاری‌ها به تعاونی‌های فراگیر ملی است. تعاونی‌های فراگیر ملی تعاونی‌هایی هستند که ۷۰ درصد از آنها را سه دهک پایین جامعه تشکیل می‌دهند؛ در واقع این الگو هم موجب رشد اقتصادی کشور می‌شود و هم به توانمندسازی مستضعفین و خروج سیستم حمایتی از الگوی صدقه‌ای کمک می‌کند. متأسفانه در سال‌های مختلف سازمان برنامه‌بودجه این سهم را به بخش تعاون اختصاص نداده است و میزان تخصیص منابع به این تعاونی‌ها نزدیک به صفر بوده است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نزدیک به ۱۱ هزار میلیارد تومان برای این تعاونی‌ها



نیست. اتفاقی که در سهام عدالت و تعاونی‌های آن رخ داد اگر با امری مانند نهضت سوادآموزی مقایسه شود، نشان می‌دهد که آگاه‌سازی جامعه چه نقش مهمی در حرکت جامعه دارد. در سهام عدالت مردم یک‌شبه صاحب سهام شدند و عضو تعاونی‌هایی شدند که هیچ درکی از نقش و جایگاه آنها نداشتند. نتیجه این شد که به راحتی این تعاونی‌ها کنار زده شدند. اما در نهضت سوادآموزی امام خمینی (ره) به عنوان رهبر جامعه و یک مرجع دینی ابتدا انگیزه مردم را در وجود این کار مورد خطاب قرار دادند و بعد از آن مردم به صورت خودجوش این امر را توسعه بخشیدند. پس توانمندسازی باید با هدف مردمی‌سازی اقتصاد (در مقابل خصوصی‌سازی و کنترل دولت) صورت بگیرد و در هر مرحله باید با آموزش و توجیه جامعه هدف پیش برود. بدین منظور آموزش و مهارت‌آموزی کنش‌گران و تسهیل‌گران اجتماعی برای همراهی جامعه هدف ضروری است.

### ۲-۶. امکان اداره تعاونی بر اساس مدل بخش خصوصی

تعاونی در معنای خاص و اصیل خود به کنشگری آحاد افراد یک بنگاه اقتصادی به عنوان یک عضو صاحب رأی مساوی با دیگران اطلاق می‌شود. در این رویکرد هیچ کس کار خود را به استثمار دیگری در نمی‌آورد و مزدبگیر دیگران نیست. هر کسی خودش صاحب کسب و کار است و سود و زیان شرکت مستقیماً بر او اثر می‌گذارد و در اداره بنگاه نیز به اندازه دیگران حق رأی دارد. در حالی که در مدل‌های سرمایه‌داری بخش خصوصی، مالک بنگاه، افرادی را استخدام می‌کند تا با سرمایه او کار کنند و اوست که عمده سود شرکت را صاحب می‌شود و کارگران و ایده‌کارگران مدنظر قرار نمی‌گیرند و او در سود کارخانه دخیل نیست (شایان ذکر است در مدل‌های ترقی‌یافته بخش خصوصی ایده‌های بخش تعاون مانند مشارکت کارگران در سود و تصمیم‌گیری لحاظ شده است که البته کمتر مصداقی در کشور ما دارد و در کشورهای اسکانندیناوی و ژاپن رونق بیشتری دارد).

در واقع در بخش تعاون تلاش شده تا نسبت فرد با کار اصیل و درونی باشد، نه اینکه با دستور دیگری و استثمار او فرد مجبور به کار و فعالیت اقتصادی شود. این موضوع باعث می‌شود تا کارگر به صورتی درونی میل به پیشرفت بنگاه داشته باشد و رضایت شغلی او و سایر پارامترهای اجتماعی مانند نشاط و سرمایه اجتماعی نیز

روشن است! اما تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد این تنها راه نیست. در کشور هند از منابع مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها برای سرمایه اولیه تعاونی‌های طبقات مستضعف استفاده می‌شود و این موضوع به صورت قانون در آمده است [۶]. در حالی که در ایران این موضوع قانونی نشده و عمده بودجه مربوط به مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها صرف تشریفات خیریه‌ای و روابط سیاسی می‌شود.

موضوع دیگر که در الگوی توزیع برابر ثروت و موتور محرکه بخش تعاون می‌تواند مفید واقع شود، انفال است. انفال به معنای دارایی‌های اساسی یک کشور برای انتفاع آحاد مردم در تمام نسل‌هاست. معادن، دریا، نفت و جنگل از مهم‌ترین مصادیق انفال هستند. رهبر معظم انقلاب با تدبیر صندوق توسعه ملی تلاش داشته‌اند تا بخشی از این انفال در راستای انتفاع عمومی و بین‌نسلی ذخیره و سرمایه‌گذاری شود. صندوقی که به اذعان کارشناسان و مدیران آن برخلاف تمشیت رهبری، مورد برداشت بی‌رویه دولت‌ها برای رفع نیازهای جاری کشور مانند حل معضل ریزش بورس، معوقات حقوق و دستمزد واقع شده است. همچنین، بخش زیادی از ناترازی بودجه کشور از محل فروش نفت حاصل می‌شود و بخش عمده بودجه کشور صرف حقوق و دستمزد کارکنان دولت می‌شود و سهم توسعه و عمران کشور سال به سال کمتر و کمتر می‌شود.

استفاده از انفال، چنانکه ذکر شد و مسئولیت اجتماعی شرکت‌های بزرگ و پرسود می‌تواند سرمایه مورد نیاز برای تأمین بودجه فرایند توانمندسازی مورد استفاده قرار بگیرد. چنانکه اشاره شد در کشور هند، قوانین ملی و ایالتی وجود دارد که شرکت‌ها را موظف به سرمایه‌گذاری هدفمند مسئولیت اجتماعی خود در توانمندسازی جوامع محلی می‌کند. و یا شرکت‌های بزرگ آلوده‌کننده محیط زیست را مجبور به ایجاد، حمایت و توسعه کسب و کارهای اجتماعی با در اختیار گذاشتن ماشین‌آلات بازیافت به جوامع محلی می‌کنند. مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها در ایران با ده‌ها هزار میلیارد تومان بودجه به جای باشگاه‌داری فوتبال، تقویت مناسبات سیاسی، اقدام‌های نمایشی و... می‌تواند جای خالی سرمایه اولیه و تهیه ابزار تولید را برای اقشار مستضعف در ایجاد کسب و کارهای پایدار پر کند.

اما باید توجه داشت که توانمندسازی جامعه امری از بالا به پایین

قبلی را احصا کند. موضوعی که در ایران با چالش روبه‌رو بوده است و مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر به دنبال انجام این موضوع با کمک هوش مصنوعی است. در مورد قانون تعاون ۱۳۵۰ و ۱۳۷۰ نیز این چالش وجود دارد. اداره تنقیح قوانین و مقررات مجلس در سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ در پی انجام این مهم بود اما نتیجه آن اعلام رسمی نشده است. بخشی از چالش‌ها میان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت جهاد کشاورزی به تفاوت این دو قانون در تقسیم وظایف و مأموریت‌های این دو نهاد مرتبط با بخش بازمی‌گردد. مواردی مانند نحوه عضویت و خروج از تعاونی، وظایف اتحادیه‌های تعاون و اتاق تعاون نیز از دیگر موارد مبهم در میان این دو قانون است. در لایحه فعلی که اصلاحیه قانون سال ۱۳۷۰ است این آشفتگی مضاعف خواهد شد.

#### ۵-۶. ناکارآمدسازی تعاونی‌های اعتبار

یکی از مهم‌ترین نیازمندی‌های هر بنگاه اقتصادی، سرمایه اولیه آن بنگاه است. در قوانین فعلی چنانکه اشاره شد، تکیه تأمین مالی به دولت و تسهیلات بانکی است. در حالی که تعاونی‌های اعتبار می‌توانند پشتیبان بسیار خوبی برای سایر تعاونی‌ها باشند؛ چنانکه اتحادیه‌های تعاونی‌های اعتباری در ماده (۱۶ و ۶۶ تا ۷۲) قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰ چنین نقشی را داشتند: «اتحادیه تعاونی اعتباری که به تدریج برای انجام خدمات اعتباری مورد نیاز واحدهای عضو با تأیید وزارت تعاون و امور روستاها و موافقت شورای پول و اعتبار به صورت منطقه‌ای و براساس مقررات فصل هشتم این قانون تشکیل می‌شود».

اما تعاونی‌های اعتبار عملاً به سمت تأمین وام‌های خرد برای اعضا حرکت کردند و اوایل دهه ۹۰ با ادعای اخلال در نظام اقتصادی کشور کنار زده شدند. در حالی که در بسیاری از کشورهای دنیا، یکی از سریع‌ترین راه‌ها برای اخذ وام، تعاونی‌های اعتبار دانسته می‌شود [۱۷]. به هر حال این رویکرد به تعاونی‌های اعتبار، ممکن است منافع برخی بانک‌ها را تهدید کند، اما برای نفع عمومی جامعه بسیار مفید است. در حالی که نقدینگی ارزی در اختیار مردم به گفته رئیس کل بانک مرکزی نزدیک ۲۰ میلیارد دلار است، تعاونی‌های اعتبار می‌توانست این میزان پول را به بخش تعاونی‌های تولیدی

افزایش می‌یابد. همچنین به دلیل تقسیم تقریباً مساوی سود نیز عدالت اقتصادی رقم می‌خورد. در نهایت هم به دلیل اینکه خود کارگر صاحب بنگاه است دغدغه قرارداد و تمدید قرارداد را در شرایط نامطلوب فعلی قراردادهای موقتی را ندارد. در یک مصاحبه با مدرسه‌ای تعاونی در تهران، که توسط نگارنده این گزارش انجام شد، مدیر مدرسه عنوان می‌کرد که چالش بزرگی دارد چرا که باید هم معلمان و کارمندان را راضی نگه دارد تا به او همچنان رأی برای ابقا مدیریت بدهند و هم رشد کیفی مدرسه را در نظر داشته باشد تا مدرسه مخاطبان خود را از دست ندهد؛ از نظر او این موضوع باعث پیشرفت جدی این مدرسه در کنار رضایت کارمندان شده بود. در حالی که در بخش خصوصی در مدل فعلی، مگر وجدان یک کارفرما باعث شود که کارگران را در مدل تعاونی دخیل در سرنوشت بنگاه کنند که با فرهنگ رو به تزاید سرمایه‌داری این افق بیش از پیش محو می‌شود.

در ماده (۶) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران از ابتدا این امکان فراهم شده که با حضور هفت نفر تعاونی تأسیس شود تا تعاونی‌های کوچک مقیاس نیز شکل بگیرند، اما این موضوع باعث شده تا برخی به اسم تعاونی یک بنگاه بزرگ را تنها با ۷ نفر عضو ثبت کنند و با لحاظ شرایطی بقیه به عنوان کارگر ایشان مشغول فعالیت شوند. آن ۷ نفر هم معمولاً هیئت‌مدیره را تشکیل می‌دهند و اختیار بنگاه تعاونی با بنگاه خصوصی تفاوت خاصی نخواهد کرد. مدل شرکت تعاونی سهامی عام و مشارکت غیر عضو در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) که با هدف ترغیب سرمایه‌گذاری در بخش تعاون تدوین شده نیز باعث بیشتر برهم خوردن زیست‌بوم تعاون و نزدیک شدن آن به بخش خصوصی است. در حال حاضر در ایران شرکت‌های خصوصی بزرگی هستند که با این مدل و اسم تعاونی مشغول فعالیت هستند. هر چند که نبود تسهیلات خاص در این بخش، میل و رغبتی هم برای ایجاد تعاونی در این مدل راهم کم و کمتر می‌کند.

#### ۴-۶. فقدان تنقیح مناسب میان قوانین ۱۳۵۰ و ۱۳۷۰ بخش تعاون

در حوزه قانونگذاری تنقیح قوانین و مقررات یک موضوع حیاتی به شمار می‌رود. قانونگذار هنگام تدوین و تصویب هر قانون باید نیم‌نگاهی به سایر قوانین داشته باشد تا مواد منسوخ و مقید قوانین



مجوز خود را دریافت کنند. قانون ۱۳۷۰ بخش تعاون و اصلاحات بعدی آن، صلاحیت‌های مختلفی را برای مؤسسان تعاونی ذکر کرده است، که این استعلامات و سختگیری‌های پیشینی آن، برای یک تشکل اقتصادی بیش از حد است. در عمل هم سامانه ثبت تعاونی‌ها نتوانسته به فرایند تشکیل تعاونی‌ها سرعت ببخشد. در این نوع از تشکل، تنها باید قواعد تعاون رعایت شود و تخلف اقتصادی صورت نپذیرد. یعنی نظارت‌ها در این تشکل اقتصادی (تأکید می‌شود که نه یک تشکل سیاسی) باید پسینی باشد. همچنین اتحادیه‌های تعاونی‌ها و اتاق تعاون باید تسریع‌کننده این ثبت باشند و در صدور مجوز تسریع کنند و نظارت صنفی و نهادی خود را به پس از تأسیس تعاونی منتقل کنند. همچنین، در مراحل آموزشی برای افراد و تعاونی‌ها می‌توان تعاونی‌ها را در قبال آسیب‌های محتمل واکسینه کرد.

هدایت کند؛ آن هم در شرایطی که جامعه نسبت به بورس و بانک بدبین است و سود مالی خاصی نیز برای مردم رقم نزده است. اکنون تعاونی‌های اعتبار به مساجد و اداره‌های دولتی محدود شده‌اند؛ در حالی که یک آیین‌نامه قوی می‌تواند تعاونی‌های اعتبار را به چرخه مولد کشور بازگرداند.

#### ۶-۶. بوروکراسی طولانی در فرایند ثبت و فعالیت تعاونی‌ها

در کنار نگرش‌های اجتماعی و عدالت‌محور، چابکی یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های نهادهای مردمی است. بسیاری از فرصت‌ها و ظرفیت‌ها اگر در زمان مقرر رسیدگی نشوند، نتیجه مطلوبی از تلاش و کنش افراد مترتب نخواهد شد. تعاونی‌ها نیز از این قضیه مستثنی نیستند. در شرایطی که یک جمع برای تشکیل تعاونی درخواست می‌دهند، باید چندین ماه زمان به انتظار بنشینند تا

#### ۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



کشور در حوزه تعاون فراهم کند. براساس این آسیب‌شناسی می‌توان لایحه اصلاح بخش تعاون به شماره ثبت ۱۱۸ را دقیق‌تر بررسی کرد که آیا می‌تواند بر چالش‌های موجود فائق آید یا خیر؟ عناوین مهم‌ترین مشکلات قوانین بخش تعاون در شکل ۲ به تصویر کشیده شده است:

حوزه تعاون، علی‌رغم اهمیت بنیادین خود قانون اساسی و نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، نتوانسته است به‌طور شایسته در عرصه عمل و قوانین کشور ظهور پیدا کند. در گزارش حاضر، مشکلات این بخش با توجه به قوانین موجود ارزیابی شده است تا چشم‌اندازی روشن برای تصمیم‌گیران

شکل ۲. عناوین مهم‌ترین مشکلات قوانین بخش تعاون



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

دیجیتال، پلتفرمی و صادراتی و... موارد حمایتی لازم لحاظ شود.

- تعیین دقیق جایگاه اتاق تعاون به‌عنوان نهاد حاکمیتی / صنفی در کنار اتاق بازرگانی، با شرح وظایف قانونی و اختیارات نظارتی و اجرایی،
- تطبیق قوانین و آیین‌نامه‌ها با سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، اقتصاد مقاومتی و اهداف عدالت اجتماعی.

#### توصیه‌های ساختاری و نهادی:

- جمع‌بندی نهادهای دولتی<sup>۱</sup> بخش تعاون در یک سازمان عمومی غیردولتی متناسب با روح بخش تعاون،
- تقویت معاونت تخصصی تعاون با اختیار بودجه و سیاست‌گذاری

با توجه به نکات گزارش و آسیب‌های موجود یک قانون خوب در بخش تعاون باید ویژگی‌های زیر را داشته باشد:

#### توصیه‌های قانونگذاری و سیاست‌گذاری:

- تدوین یک قانون جامع تعاون از ابتدا با نسخ قوانین سابق،
- رعایت روح تعاون با معیارهای دقیق در ایجاد تعاونی مانند رأی برابر و سهام به‌نسبت مساوی و حضور تمامی شاغلین بنگاه در تعاونی،
- تدوین مأموریت‌ها و تقسیم کار دقیق میان بخش دولتی، اتاق تعاون، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها،
- بازنگری قانون تعاونی‌ها که ضمن رفع نکات مطروحه درخصوص تعاونی‌های نوین مانند دانش‌بنیان، خدمات مالی،

۱. بخش‌های مختلف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت جهاد کشاورزی و بنیادهای تعاون نیروهای مسلح.



- بازطراحی تعاونی‌های اعتبار برای جمع‌آوری منابع خرد مردمی و اتصال آنها به تعاونی‌های تولید،
- اولویت در واگذاری پروژه‌های محلی و خرد مانند پروژه‌های ساخت‌وساز محدود، خدمات شهری، آبرسانی، زباله‌گردانی، سلامت و آموزش غیررسمی،
- برنامه‌های حمایتی هدفمند مانند اعمال معافیت مالیاتی، بیمه‌ای و کارمزدی برای تعاونی‌هایی که در مناطق محروم یا دهک‌های پایین فعالیت می‌کنند،
- ترویج آموزش و مهارت‌افزایی مانند برگزاری دوره‌های مدیریت تعاونی، کارآفرینی جمعی، حسابداری تعاونی، و مدل‌های نوآورانه توسط سازمان فنی‌وحرفه‌ای و اتاق تعاون.

- مستقل در وزارت کار،
- تشکیل شورای عالی توسعه تعاون،
- ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخش تعاون،
- تقویت ساختارهای اطلاعاتی و ایجاد سامانه ملی جامع اطلاعات تعاونی‌ها.

#### توصیه‌های اجرایی و مالی:

- ایجاد منابع غیردولتی برای بخش تعاون مانند مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها و انفال،
- تأمین منابع پایدار با افزایش سرمایه بانک تعاون و صندوق ضمانت، واگذاری دارایی‌های مازاد دولتی، و انتشار اوراق مشارکت تعاونی،

#### منابع و مآخذ



- [۱] مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴ تهران: مجلس شورای اسلامی.
- [۲] بهشتی، محمد، اقتصاد تعاونی. ۱۳۹۳ تهران: انتشارات روزنه
- [۳] بهشتی، محمد، حزب جمهوری اسلامی ایران؛ مواضع تفصیلی. ۱۳۸۸ تهران: بنیاد نشر آثار و اندیشه‌های شهید آیت‌الله دکتر بهشتی (ره).
- [4] Karakas, C., (2019). Cooperatives: Characteristics, activities, status, challenges. European Parliamentary Research Service, February.
- [۵] شیخی، سینا. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۲): از منظر تعاون. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲. شماره مسلسل ۱۹۰۷۷.
- [۶] معماریان‌پور، زهرا. ساختارهای تعاونی و الگوی احیای اقتصاد مردمی، مرور ساختار تعاونی‌ها در هند و تجربیات نگاری یک تعاونی موفق. ۱۴۰۲: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- [7] Suknanan, J., (2025). 9 best same-day personal loans of 2025, in <https://www.cnbc.com/>.



## گزیده سیاستی

مهم‌ترین مشکلات در حوزه قوانین بخش تعاون، کم‌توجهی به زیست‌بوم بخش تعاون، تکیه به منابع دولتی، خلط بخش تعاون و بخش خصوصی، نبود تنقیح مناسب میان قوانین و بوروکراسی طولانی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۰۲۱ ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

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