

بررسی نقش تعاونی‌ها در مدیریت بحران و ارتقای تاب‌آوری اجتماعی (مرور تجربه جنگ رمضان)



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۵/۲۶
Publish Date : 2026/8/17



عنوان: بررسی نقش تعاونی‌ها در مدیریت بحران و ارتقای تاب‌آوری اجتماعی (مرور تجربه جنگ رمضان)
تهیه و تدوین (Author): معصومه ندیری
واژه‌های کلیدی: تعاونی، بحران و جنگ، تاب‌آوری
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21780>

[Permanent Link:](#)

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

**عنوان: بررسی نقش تعاونی‌ها در مدیریت بحران و ارتقای تاب‌آوری اجتماعی
(مرور تجربه جنگ رمضان)**

نوع گزارش: طرح/ لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □
نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه توسعه تعاون، مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی)

مدیر مطالعه: محمدتقی ضرغام‌افشار

اظهار نظر کننده: سینا شیخی

ناظر علمی: ریحانه رحمانی‌پور

گرافیک و صفحه‌آرایی: سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۱/۱۰



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۹
۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۹
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی.....	۱۰
۳. بررسی نقش تعاونی ها در تاب آوری اجتماعی و مدیریت بحران.....	۱۲
۱-۳. تعاونی های مستعد نقش آفرینی در شرایط بحرانی.....	۱۲
۲-۳. مؤلفه های مؤثر بر نقش آفرینی تعاونی ها در حل مسائل دوران بحران.....	۱۶
۴. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۱۸
منابع و مأخذ.....	۱۹

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۰
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی.....	۱۱
جدول ۳. خلاصه یافته های نقش آفرینی تعاونی ها در دفاع مقدس هشت ساله.....	۱۳
جدول ۴. تعاونی های نقش آفرین در شرایط بحرانی در ایران براساس موضوع فعالیت.....	۱۶

فهرست شکل

شکل ۱. موانع تاب آوری و نقش آفرینی تعاونی ها در شرایط بحرانی.....	۱۵
---	----



بررسی نقش تعاونی‌ها در مدیریت بحران و ارتقای تاب‌آوری اجتماعی (مرور تجربه جنگ رمضان)

چکیده



تعاونی‌ها به علت ساختار مشارکتی، سرمایه اجتماعی و تعهد به منافع عمومی، از ظرفیت بالایی برای ارتقای تاب‌آوری اجتماعی و مدیریت بحران برخوردارند. این گزارش با مرور تجربه‌های ایران در دفاع مقدس، همه‌گیری کرونا و به‌ویژه جنگ رمضان، نقش تعاونی‌ها را در حفظ زنجیره‌های تأمین، تولید و توزیع کالاهای اساسی، ارائه خدمات پشتیبانی و تقویت انسجام اجتماعی بررسی می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که نقش‌آفرینی تعاونی‌ها به دو دسته عوامل وابسته است: عوامل داخلی شامل رهبری مؤثر، روحیه داوطلبی، سرمایه اجتماعی و انسجام اعضا و عوامل محیطی شامل امنیت، اراده سیاسی، دسترسی به مدیران اجرایی، قوانین مناسب و شبکه همکاری میان دولت و تعاونی‌ها. تجربه جنگ رمضان نشان داد که نبود اراده و هماهنگی مدیریتی، ضعف ارتباط با نهادهای اجرایی و کاستی‌های قانونی، مهم‌ترین موانع بهره‌گیری از ظرفیت تعاونی‌ها بوده است. در مقابل، تعاونی‌های فعال در حوزه‌های تأمین کالا، کشاورزی، حمل‌ونقل، توسعه و عمران شهرستانی، مرزنشینان و تأمین نیاز تولیدکنندگان از بیشترین ظرفیت برای ایفای نقش در شرایط بحرانی برخوردارند. بر این اساس، گزارش پیشنهاد می‌کند با اصلاح ماده (۱۵) قانون مدیریت بحران، سازوکارهای اجرایی مشارکت تعاونی‌ها تقویت و شورای هماهنگی مدیریت بحران و تعاونی‌ها در استان‌ها تشکیل شده، آموزش و مانورهای مشترک، بانک اطلاعاتی تعاونی‌های داوطلب و سامانه یکپارچه هماهنگی ایجاد و از طریق قراردادهای از پیش تعیین شده، زمینه مشارکت سریع، مؤثر و قانونمند تعاونی‌ها در مدیریت بحران و بازسازی پس از آن فراهم شود.



بیان / شرح مسئله

بحران‌هایی که یکباره ظاهر می‌شوند و می‌توانند بر تضعیف یا حذف عملکرد نهادهای رسمی و مدیران و سیاست‌مداران محلی و ملی اثر گذارند و یا زنجیره‌های تأمین و بازار را مختل کنند، بقا و تاب‌آوری جوامع را به خطر می‌اندازند. در چنین شرایطی شرکت‌های تعاونی می‌توانند بخشی از کمک مردم محلی در حفظ بقا یا تاب‌آوری مناطق مختلف کشور باشند. اما پرسش اینجاست که کدام رشته‌فعالیت شرکت‌های تعاونی در این شرایط اهمیت دارد و مضاف بر نوع فعالیت تعاونی‌ها چه مؤلفه‌هایی بر نقش‌آفرینی شرکت‌های تعاونی در شرایط بحران، گسست روابط رسمی نهادهای حاکمیتی و زنجیره‌های تأمین و ارزش می‌تواند اثر گذار باشد؟ به صورت خاص تجربه ایران در جنگ رمضان گویای چه مطالبی بوده و برای بهبود شرایط به چه اصلاحاتی نیاز است؟

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- دو دسته از عوامل بر نقش‌آفرینی تعاونی‌ها در دوره بحران اثر دارند. نخست؛ عوامل داخلی (رهبری خلاق و متعهد، وجود روحیه داوطلبی و تعهد به ارزش‌های اجتماعی و ملی در اعضا، ارتباط قوی بین اعضا و شبکه روابط با سایر تعاونی‌ها و ...) و دوم؛ عوامل محیطی (امنیت، اراده سیاسی دولت‌مردان و مدیران اجرایی محلی، قوانین مناسب، شبکه همکاری بین دولت و تعاونی در مناطق، وجود قراردادهای تفاهم‌نامه‌های فی‌مابین و ...).
- تعاونی‌ها از سر تعهدات اجتماعی - ملی به فعالیت اقتصادی روی آورده‌اند، روحیه کار داوطلبانه در بین اعضا بسیار بالاست و با تأکید بر ارزش‌هایی مانند خودیاری می‌توانند نیروی انسانی را از پیش آماده واکنش سریع در بحران کنند.
- در ایران نخستین بار در خلال جنگ جهانی دوم تعاونی‌های توزیعی برای جبران قحطی و فقدان خدمات دولت نقش‌آفرینی کردند.
- در جنگ تحمیلی هشت ساله بیشترین نقش‌آفرینی تعاونی‌ها رخ داده است. در این دوران تعاونی‌ها با وجود تمام کاستی‌ها، به‌طور خودجوش در جنگ و بازسازی نقش‌آفرینی مؤثر داشتند.
- در جنگ رمضان به علت بحران امنیت، نبود اراده سیاسی کافی از سمت مدیران اجرایی، در دسترس نبودن مدیران کشور و کمبود رهبری‌های مؤثر در تعاونی‌ها، همکاری بسیار کمتر از دوران دفاع مقدس هشت ساله بوده است.
- جنگ رمضان نشان داد تعاونی‌ها حتی اگر نتوانند کار اجرایی انجام دهند، می‌توانند از طریق شبکه روابط خود به تاب‌آوری اعضا و جوامع نزدیک به خود کمک کنند.
- تنها ماده (۱۵) [قانون «مدیریت بحران کشور»](#) اشاره‌گذاری به استفاده از ظرفیت تعاونی‌ها در شرایط بحرانی کرده که البته به‌شدت نیازمند بهبود، ایجاد سازوکار اجرایی و الزام‌آور برای مدیران اجرایی است. همچنین این ماده قانونی توجه مناسبی به ظرفیت تعاونی‌ها برای حل مسائل بحران در شرایط گسست اداری یا زنجیره‌های تأمین در کشور ندارد.
- در سند توسعه تعاون که بعد از [قانون مدیریت بحران](#) کشور نوشته شده، اشاره‌ای به فعالیت داوطلبانه یا تکلیفی تعاونی‌ها در شرایط بحرانی نکرده است.
- در مجموع تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، تعاونی‌های مرزنشینان، تعاونی‌های توزیعی و مصرف، تعاونی‌های کشاورزی، تعاونی‌های گوشت قرمز و طیور، تعاونی‌های حمل‌ونقل و تعاونی‌های تأمین نیاز تولیدکنندگان در ایران ظرفیت و اهمیت موضوعی بالایی در شرایط بحرانی دارند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت شبکه تعاونی‌ها در پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی ناشی از حوادث و بحران‌ها، ماده واحد زیر پیشنهاد می‌شود:

ماده واحد: دو تبصره به شرح زیر به ماده (۱۵) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ الحاق می‌شود:

■ **تبصره «۱» الحاقی:** به‌منظور ساماندهی و توسعه مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران، در هر استان «شورای هماهنگی مدیریت بحران و تعاونی‌ها» به ریاست رئیس ستاد مدیریت بحران استان و با عضویت مدیر کل مدیریت بحران استانداری، مدیر کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان، رئیس اتاق تعاون استان و حسب مورد نمایندگان سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تشکیل می‌شود. دبیرخانه شورا در استانداری و در محل دبیرخانه ستاد مدیریت بحران استان مستقر خواهد بود.

■ **تبصره «۲» الحاقی:** شورای موضوع تبصره «۱» این ماده، عهده‌دار وظایف و اختیارات زیر است:

(الف) برگزاری حداقل دو جلسه در هر سال و نیز جلسات فوق‌العاده بنا به درخواست رئیس شورا یا حداقل سه نفر از اعضا، به‌منظور هماهنگی، برنامه‌ریزی، پیگیری و نظارت بر مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران.

(ب) احصای نیازهای اجرایی، بررسی و پیشنهاد دستورالعمل‌ها، الگوهای قراردادی، ساز و کارهای جبران خسارات و اصلاحات مورد نیاز در قوانین و مقررات مرتبط با مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران، به سازمان مدیریت بحران کشور.

(ج) برنامه‌ریزی، سازماندهی و اجرای آموزش‌ها و مانورهای تخصصی برای تعاونی‌های داوطلب، به‌منظور ارتقای آمادگی و توانمندسازی آنان برای مشارکت در مراحل پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی.

(د) در شرایط وقوع بحران‌های گسترده که به تشخیص رئیس ستاد مدیریت بحران استان، به‌علت اختلال شدید در شبکه‌های ارتباطی یا گسیختگی در نظام ارائه خدمات عمومی، امکان هماهنگی فوری با دستگاه‌های مسئول وجود نداشته باشد، تعاونی‌های داوطلب ثبت شده در فهرست مورد تأیید شورای موضوع این تبصره که آموزش‌های لازم را مطابق ضوابط مصوب طی کرده باشند، مجازند تا زمان برقراری ارتباط با مراجع ذی‌صلاح یا استقرار دستگاه‌های مسئول، در حدود آموزش‌های دریافت شده و مطابق دستورالعمل‌های مصوب، اقدام‌های اولیه امدادی، حمایتی و خدماتی را به‌صورت داوطلبانه انجام دهند. اقدام‌های مزبور مانع اعمال وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط نخواهد بود. حدود وظایف، نحوه اقدام، مسئولیت‌ها، حمایت‌های حقوقی و بیمه‌ای تعاونی‌های موضوع این بند، به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، توسط سازمان مدیریت بحران کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و اتاق تعاون ایران تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

(ه) ایجاد، نگهداری، به‌روزرسانی و بهره‌برداری از سامانه الکترونیکی یکپارچه تعاونی‌های مشارکت‌کننده در مدیریت بحران، مشتمل بر بانک اطلاعاتی تعاونی‌های دارای ظرفیت مشارکت، اطلاعات مربوط به ظرفیت‌ها، امکانات، تخصص‌ها، حوزه‌های فعالیت و سوابق عملکرد آنان، به‌منظور شناسایی، آمایش ظرفیت‌ها، برقراری ارتباط، هماهنگی و تبادل اطلاعات میان ستادهای مدیریت بحران، دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و تعاونی‌های داوطلب. مشخصات فنی، الزامات امنیتی، سطوح دسترسی، نحوه تبادل اطلاعات و سایر ضوابط اجرایی این سامانه، ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، توسط سازمان مدیریت بحران کشور با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و اتاق تعاون ایران تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

(و) بررسی و پیشنهاد اصلاح مقررات، اساسنامه‌ها و سایر ضوابط مرتبط، در حدود قوانین و مقررات، به‌منظور تسهیل و تقویت مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران.

۱. مقدمه

اهمیت تعاونی‌ها در تاب‌آوری جوامع در برابر شوک‌های بیرونی، امروزه به یکی از مباحث کلیدی در مدیریت بحران تبدیل شده است. اعلان سال ۲۰۲۵ به‌عنوان سال تعاونی‌ها توسط سازمان ملل به‌عنوان راهبردی جهانی در مواجهه با مخاطرات و عدم قطعیت‌های فزاینده جهانی و درخواست اتحادیه بین‌المللی تعاون از کشورهای آسیب‌پذیر برای توسعه ظرفیت‌های تعاونی به‌عنوان یک راهبرد دفاعی، نمونه‌های روشن این مدعا هستند. البته این رویکرد، ریشه در تجربیات تاریخی دارد که طی آن، تعاونی‌ها در خلال جنگ‌های جهانی، به‌عنوان بازوی کمکی دولت‌ها در مدیریت زنجیره‌های تأمین و پشتیبانی از اقتصاد زمان جنگ، کارکردی تعیین‌کننده داشته‌اند.

در ایران، بیش از ۱۰۰ هزار تعاونی ثبت شده وجود دارد. بخش‌های مهمی از اقتصاد کشور مانند بخش کشاورزی، حمل‌ونقل، تولیدی‌ها و مسکن متعلق به شرکت‌های تعاونی هستند. برخی از این تعاونی‌ها تجربه دفاع مقدس هشت‌ساله را دارند. بنابراین انتظار می‌رود در شرایط بحرانی، تعاونی‌ها عملکرد ویژه‌ای داشته باشند. اما هیچ گزارش جامع یا آمار موثقی وجود ندارد که تصویر دقیقی از کیفیت و کمیت عملکرد تعاونی‌ها در دفاع ملی، میزان و شیوه همکاری آنها با دولت و نیز خلاقیت‌های خودشان در موضوعات اجتماعی-اقتصادی زمان جنگ به دست دهد. عطف به خلأ مطالعات و توجه به این ویژگی حیاتی در تعاونی‌ها که می‌توانند بخشی از سیاست‌های مدیریت بحران کشور را بر دوش گیرند، گزارش پیش‌رو تلاش دارد تا با بررسی عملکرد برخی تعاونی‌ها در مقاطع حساس کشور، این موارد را کمی وضوح بخشد:

- اقدام‌های داوطلبانه یا همکاری‌های انجام شده با دستگاه‌ها و نهادهای رسمی در زمان بحران؛
- اقدام‌های داوطلبانه یا همکاری با نهادهای رسمی در بازسازی بعد از شرایط بحران (جنگ)؛
- مشخص کردن انواع تعاونی‌های مستعد در مدیریت بحران کشور از حیث نوع فعالیت؛
- مشخص کردن عوامل مؤثر بر مشارکت تعاونی‌ها در حل پیشامدهای بحرانی کشور.

این گزارش در هفته چهارم جنگ رمضان آغاز شده است. با توجه به عدم دسترسی به اطلاعات آماری و یا ارتباط با تعاونگران و دستگاه‌های اجرایی، محدودیت‌های شدیدی برای پژوهش وجود داشت. تعاونی‌های بزرگی که پیش‌تر با دولت همکاری داشتند مانند تعاونی‌های مرتبط با سازمان تعاون مرکزی و تعاونی‌های توزیعی معروف کنار گذاشته شدند تا لنز این گزارش تمرکز بیشتری بر تعاونی‌های دیگر در سراسر کشور داشته باشد و بتواند نشان دهد در شرایط وقوع شوک غیرمنتظره و یا قطع شدن ارتباطات مرسوم دستگاه اداری-حکمرانی، مردم در تعاونی‌ها چگونه به دوام خود و نظام حاکم یا جامعه محلی کمک می‌کنند.

۲. پیشینه پژوهش



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش‌های متعددی درباره ظرفیت‌های تعاونی‌ها برای اقتصاد محلی و ملی با تمرکز بر شرایط تحریم نگاشته شده است. در این گزارش‌ها دو موضوع مورد تأکید قرار گرفته است: شیوه سازماندهی و سازوکار درونی شرکت‌های تعاونی آنها را بیش از سایر اشکال بنگاه‌های اقتصادی می‌تواند مستعد مشارکت در حل مسائل اقتصادی محلی و ملی کند و دوم اهمیت نقش دولت.



البته منظور از دولت صرفاً سازمان اداری کشور مدنظر این گزارش نبوده بلکه وجود تمایل به حرکت و تقسیم کار و الزامات مختلف آن را بیان کرده است. گزارش‌هایی نیز وجود دارند که به اثر این شرکت‌ها در سازماندهی اجتماعی و محلی اشاراتی داشته‌اند. گزارش نیز به مؤلفه‌های تعاونی‌های موفق پرداخته است. طبق یافته‌های این گزارش، اگر یک تعاونی بتواند در شرایط بحرانی عملکرد خود، جمع تعاونگران و شبکه و محصولش را حفظ کند، از تعاونی‌های موفق محسوب می‌شود. همچنین این گزارش نشان داده که اثرگذاری تعاونی‌ها بر محیط خود، از دیگر مؤلفه‌های مهم در سنجش عملکرد موفق و تاب‌آوری تعاونی‌هاست. در یک گزارش مفصل از دفتر اقتصادی نیز نشان داده شده که عوامل مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی چگونه بر عملکرد داخلی تعاونی‌ها مؤثر هستند. اما نه در آن گزارش و نه در هیچ گزارش دیگری اشاره‌ای به عملکرد تعاونی‌ها و ظرفیت آنها در شرایط بحرانی برای کشور نشده است. از این رو، گزارش پیش‌رو با تمام محدودیتی که در انجام و نتایجش وجود دارد، یک گام آغازین برای توسعه گزارش‌های مشابه و دقیق‌تر محسوب می‌شود تا ظرفیت اقتصاد اجتماعی ایران در شرایط بحران بیش‌تر واکاوی شود. جدول ۱ خلاصه‌ای از این پژوهش‌ها و نکات آنها را نشان می‌دهد.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	تعاونی‌های موفق؛ مؤلفه‌های تعیین تعاونی‌های موفق	۱۴۰۴	۲۱۳۹۱	دفتر اجتماعی-مرکز پژوهش‌های مجلس	اشاره به مؤلفه‌هایی که به واسطه آنها می‌توان یک تعاونی را تعاونی موفق نامید. تاب‌آوری در شرایط بحران یکی از مؤلفه‌های سنجش موفقیت تعاونی‌هاست. اثرگذاری بر محیط محلی / ملی یکی از مؤلفه‌های سنجش موفقیت تعاونی‌هاست. اشاره به نقش رهبری در تعاونی‌ها فراتر از مدیریت یک سازمان بر اساس روح تعاونگری به‌معنای مؤلفه مهم در عملکرد موفق تعاونی‌ها.
۲	الزامات و راهکارهای مشارکتی کردن اقتصاد به کمک تعاونی‌ها	۱۴۰۳	۲۰۳۲۲	دفتر اجتماعی-مرکز پژوهش‌های مجلس	اشاره به ظرفیت‌های درونی شرکت‌های تعاونی برای مشارکت. اشاره به اهمیت نقش دولت در ایجاد مشارکت.
۳	نقش تعاونی‌ها در اقتصاد مقاومتی	۱۴۰۳	۱۹۷۶۳	دفتر اجتماعی-مرکز پژوهش‌های مجلس	اشاره به شیوه سازماندهی درونی تعاونی‌ها به‌عنوان ظرفیتی برای مشارکت‌های ملی و محلی.
۴	تعاونی‌ها در ایران و عوامل مؤثر بر توسعه و عملکرد آنها در ایران	۱۳۸۴	۷۶۳۶	دفتر اقتصادی-مرکز پژوهش‌های مجلس	بررسی عوامل مؤثر بر عملکرد شرکت‌های تعاونی از حیث اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

در این قسمت به قوانین و مقرراتی در ایران پرداخته می‌شود که در متن آنها بخش تعاونی و شرکت‌های تعاونی یا به‌عنوان همکار و شریک دولت در اداره امور کشور تأکید شده و یا به‌صورت مستقیم وظیفه‌ای در زمان‌های بحران بر عهده شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی گذاشته‌اند.

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون/.../تصویب‌نامه/.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران		۱۳۵۸	اصل (۴۴)	تعاونی‌ها را معین و بازوی دولت در اداره اقتصاد کشور و تحقق اهداف اقتصادی خوانده است.
۲	قانون بخش تعاون جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۰	مواد (۱) و (۲)	بر جلب مشارکت مردمی در امور اقتصادی کشور صحنه گذاشته است. بر همکاری دولت و بخش تعاون تأکید کرده است.
۳	سند چشم‌انداز ده‌ساله توسعه بخش تعاون	هیئت دولت	۱۴۰۱		با اینکه متأخرترین سند به نسبت سایر قوانین در این حوزه بوده، اما اشاره‌ای به نقش تعاونی‌ها در شرایط بحرانی نکرده است. تأکیدهای خوبی بر ساخت زیرساخت‌ها و شبکه‌های ارتباطی بین تعاونی‌ها و بین تعاونی‌ها با دولت دارد که می‌تواند شبکه عملیاتی مناسبی برای شرایط بحرانی باشد.
۴	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی			بر مشارکت بخش تعاون در اقتصاد کشور تأکید کرده است. برای ارتباط بخش تعاون با بخش‌های مختلف صنعت و بازار تلاش‌هایی داشته است. برخی ارکان بخش تعاون مانند اتاق تعاون را در نقاط تصمیم‌گیری کشور مشارکت داده است. شبکه ارتباطی خوبی بین دولت و بخش تعاونی سعی کرده ایجاد کند. با اینکه اشاره مستقیمی به مدیریت شرایط بحران توسط تعاونی‌ها نداشته، زمینه‌های چنین تصمیمی را فراهم کرده است.
۵	قانون مدیریت بحران کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۸	ماده (۱۵)	از نکات مثبت این قانون می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: استفاده حداکثری از پتانسیل ملی مردمی، کاهش فشار بر منابع دولتی، امکان پاسخ‌دهی سریع‌تر در بحران‌های گسترده. امکان خدمات‌رسانی و حفظ موقعیت حیاتی به‌صورت محلی. با این حال قانون جای بهبود دارد چراکه در این موارد ابهام دارد: ابهام در تعریف «شرایط اضطرار» و مرجع اعلام آن، ضمانت اجرایی برای جلب مشارکت داوطلبانه یا مجازات. توجهی به نقش داوطلبانه و پرکردن خلأ نهادهای دولتی و حکومتی نکرده است.

مأخذ: همان.

به‌طور کلی می‌توان گفت در قوانین اصلی و مهم بخش تعاون بیشتر به شبکه‌سازی و ایجاد زمینه روابط بین بخش تعاون با دولت و بازار و صنایع تأکید شده که زمینه خوبی را برای شبکه مدیریت بحران ایجاد می‌کند، اما به‌صورت مستقیم به نقش این بخش در مدیریت بحران اشاره چندانی نشده و برای آن سیاست‌گذاری و قانونگذاری قابل‌اعتنایی صورت نگرفته است. تنها در ماده (۱۵) قانون مدیریت بحران به این مهم اشاره شده که در آن با تکیه بر ظرفیت‌های «بسیج منابع غیردولتی»، رویکردی واقع‌گرایانه برای مواجهه با محدودیت‌های لجستیکی دولت در شرایط اضطرار اتخاذ کرده؛ با این حال، تکیه بر سازوکارهای «عرفی» و «دستوری» بدون پیش‌بینی زیرساخت‌های حقوقی و انگیزشی



پیشینی، می‌تواند حضور و پایداری تعاونی‌های در زنجیره‌های تأمین در بحران را با چالش‌های حقوقی مواجه کند. ابهام در جبران هزینه‌ها و مقاومت ذی‌نفعان نیز از دیگر مواردی است که باید تدقیق شود. علاوه بر این موارد، عدم تأکید بر عملکرد داوطلبانه تعاونی‌ها و محدود کردن فعالیت آنها به همکاری با دولت، بخشی از نیروی تعاونی‌ها در مدیریت شرایط اضطراری در هنگام قطع ارتباط با نهادها و مدیران رسمی حکومتی که در جنگ اخیر اتفاق افتاد را نادیده گرفته است.

در کل لازم است علاوه بر بهبود قوانین در این حوزه، سهمی در قوانین برای آموزش و مانور و آمادگی لازم صورت گیرد. همچنین الزامات چنین سیاستی مانند آمایش تعاونی‌ها و بانک اطلاعاتی قابل دسترس برای مدیران اجرایی، محلی و ملی، مدیران شرایط بحران و ارتش - به سبب نقشی که در اداره شرایط خاص کشور دارد - فراهم باشد.

۳. بررسی نقش تعاونی‌ها در تاب‌آوری اجتماعی و مدیریت بحران

۳-۱. تعاونی‌های مستعد نقش آفرینی در شرایط بحرانی

تجربه تاریخی در جهان نشان داده در دوران جنگ و بحران‌های شدید، زمانی که زنجیره‌های تأمین سنتی مختل، صنایع آسیب دیده و دسترسی به نهادهای حمایتی دولتی محدود یا قطع می‌شود، برخی تعاونی‌ها به عنوان سازوکارهای اجتماعی-اقتصادی خودجوش و بومی، نقشی حیاتی در حفظ بقا و تاب‌آوری جوامع ایفا کرده‌اند [۱]. در خلال جنگ جهانی اول و دوم «تعاونی‌های توزیع مواد غذایی» در ارتش یا جوامع محلی به تاب‌آوری ملی کمک کرده‌اند [۲]. تجربه بزرگ بعدی در بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸ بود که طبق گزارش‌های دفتر بین‌المللی کار، «تعاونی‌های کار» و «تعاونی‌های اعتباری» نقشی داوطلبانه در کاستن از تبعات شوک اقتصادی و تاب‌آوری جوامع محلی و کارگری ایفا کردند [۳]. پژوهش‌های متعددی در کشورهای درگیر جنگ داخلی در آفریقا نشان می‌دهد که برخی از تعاونی‌ها موفق شده‌اند در تأمین امنیت مردم محلی در تأمین غذا، مراقبت‌های بهداشتی، دسترسی به آب شرب، تماس با نهادهای یاری‌رسان بین‌المللی برای تهیه دارو، واکسن و آموزش، عملکرد داوطلبانه موفق در غیاب دولت‌ها داشته باشند [۴]. همچنین در پاندمی کرونا، عملکرد تعاونی‌ها در کشورهای متعددی مورد مطالعه و تشویق سازمان‌های بین‌المللی قرار گرفت [۵]. نمونه‌هایی نیز از جنگ روسیه و اوکراین (۲۰۲۲) در گزارش‌های بین‌المللی ذکر شده که تعاونی‌های کشاورزی، بهداشتی، آموزش و تأمین مالی چگونه در همکاری با دولت ملی به دوام جوامع محلی، رفع مشکلات زنجیره تأمین و بازار و نیز تاب‌آوری اجتماعی-اقتصادی کمک کرده‌اند. گزارش‌ها همچنین مؤید این هستند که عملکرد تعاونی‌ها علاوه بر تاب‌آوری، روحیه انسجام ملی و هویت ملی را نیز در این جوامع افزایش داده است [۶].

یافته‌های پژوهش پیش‌رو نشان می‌دهد براساس تجربه ایران در چند دهه گذشته تعاونی‌های خاصی از حیث نوع تعاونی می‌توانند در شرایط بحرانی مهم بوده یا عملکرد و امکاناتی داشته باشند که باید بیشتر مورد توجه سیاستگذاران و مدیران بحران قرار گیرد. این تجربیات براساس داده‌های اندک موجود، پژوهش‌های انجام شده و مصاحبه با مدیران عامل تعاونی‌ها در سه مقطع جنگ تحمیلی هشت ساله، شرایط همه‌گیری کرونا و جنگ رمضان ارائه می‌شود. اما نکته مهم‌تر این است که همه تعاونی‌هایی که در یک رشته اقتصادی خاص کار می‌کنند، موفق به نقش آفرینی در شرایط بحرانی نمی‌شوند. به نظر عوامل و مؤلفه‌هایی وجود دارد که تجربه نقش آفرینی تعاونی‌ها را متفاوت می‌کند. در بخش پیش‌رو به بررسی هم‌زمان این موارد پرداخته خواهد شد.

الف) جنگ تحمیلی هشت ساله

تاریخ نشان داده است جنگ‌ها نیروی محرکه پیدایش و توسعه فناوری‌ها، علم و سازماندهی‌های اجتماعی-اقتصادی جوامع و تمدن‌ها بوده‌اند. یکی از دلایل اصلی شکل‌گیری و توسعه تعاونی‌ها در ایران نیز جنگ جهانی دوم بوده است. در پی پیامدهای ناشی از وقوع جنگ جهانی دوم، از جمله تورم فزاینده و کمبود اقلام ضروری، ۱۹ تعاونی مصرف برای تسهیل دسترسی به مایحتاج روزمره مردم محلی توسط فعالان مردمی و بدون دخالت دولت شکل گرفتند. با این حال، ارزیابی عملکرد این مجموعه‌ها پس از خاتمه جنگ نشان می‌دهد که تنها ۳ مورد از آنها توانستند به فعالیت خود ادامه دهند [۷].

در طول جنگ عراق بر علیه ایران، اقتصاد کشور تحت فشار شدید تحریمی، صدمه به برخی از زیرساخت‌ها و کمبود منابع تولید قرار گرفت. در

این شرایط، تعاونی‌ها به‌عنوان نهادهای میانی بین دولت و جامعه، نقش حیاتی در تأمین کالا، خدمات و حفظ اشتغال ایفا کردند. «...تعاونی‌های توزیعی و تولیدی با شبکه گسترده مردمی خود، مانع از فروپاشی نظام توزیع و تولید کالا شدند...» [۸]. براساس یافته‌های پژوهشی در دفتر کار و تأمین اجتماعی وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، بخش مهمی از کالاهای وارداتی و ارزاق خوراکی در زمان جنگ توسط تعاونی‌ها توزیع می‌شد تا از احتکار، گرانی و عدم دسترسی اقشار آسیب‌پذیر جلوگیری به عمل آید [۹]. تعاونی‌های توزیعی در آن دوران به قدری خوب عمل کرده بودند که برخی از واردکنندگان و کارخانه‌های بخش خصوصی که روحیه ملی‌گرایی داشتند، برای توزیع کالاهای خود به تشکیل تعاونی‌های توزیعی و مصرف منطقه‌ای روی آوردند و از طریق آنها کالاهای خود را عرضه می‌داشتند [۱۰]. برای کنترل قیمت‌ها و ملاحظه معیشت مردم، برخی از تولیدکنندگان تصمیم گرفتند با تشکیل تعاونی‌های تأمین نیاز اولیه، یا به‌صورت جمعی ثبت سفارش واردات انجام دهند که از هزینه‌های واردات و خرید خارجی کم کنند یا با سفارش تهیه اقلام مورد نیاز خود و تضمین خرید به تولیدکننده آن مواد به‌صورت جمعی، باعث شوند مواد اولیه داخلی مصرف شود که ارزان‌تر باشد و ایجاد اشتغال نیز کند. به این ترتیب بخشی از افزایش قیمت‌ها کنترل شد که نمونه موفق آن در صنایع پوشاک و نساجی بود [۱۱].

براساس آمارهای وزارت تعاون، تعداد تعاونی‌های فعال، تعاونی‌های ثبت شده و میزان اشتغال‌آفرینی تعاونی‌ها در زمان جنگ به نسبت دوران پیشین افزایش‌های چشمگیری داشته [۱۲] که گویای مشارکت مردمی و آمادگی تعاونی‌های تازه تأسیس در حل مسائل اقتصاد جنگ بوده است. این همان مزیتی از شرکت‌های تعاونی است که در سایر بخش‌های اقتصادی وجود ندارد و به همین علت آنها را برای مدیریت شرایط بحرانی گزینه قابل اعتمادی می‌کند. باید توجه داشت که تعاونی‌ها با تکیه بر شبکه‌های داخلی خود، داشتن هدف اجتماعی / ملی برای انجام کار اقتصادی، پایداری درونی اعضا به ارزش‌های انسانی و اجتماعی، قادر به بسیج سریع منابع، اشتراک تجربه برای حل مشکلات نوظهور و اتخاذ تصمیمات انعطاف‌پذیر برای بقا هستند، که این امر را با مفهوم «خود-تاب‌آور»^۱ و خوداتکا باز می‌شناسیم. بنابراین، تعاونی‌ها نه تنها به‌عنوان ابزاری برای بقا در بحران، بلکه به‌عنوان سازندگان سازوکارهای پایدار در برابر فروپاشی نظام‌های رسمی نیز عمل می‌کنند.

از آنجا که ۷۰ درصد حمل‌ونقل شهری و بین شهری ایران در دست شرکت‌های تعاونی است، در زمان جنگ این تعاونی‌ها نقش مهمی را در کشور می‌توانند ایفا کنند. آنها در طول جنگ هشت‌ساله و بعد از آن رشد بسیاری کردند. تعاونی‌های حمل‌ونقل حاصل تعاونگری و مشارکت اصناف مرتبط در حل مسائل پشتیبانی جبهه‌ها هستند. همچنین تعاونی‌های کشاورزی دام و طیور با سازمان‌های مرتبط با آنها نیز سهم بزرگی در سازمندی تولید و عرضه محصولات غذایی به شهرها داشتند. همکاری تعاونی‌ها با جهاد کشاورزی و جهاد سازندگی باعث شده بود کشور در زمینه محصولات کشاورزی در زمان جنگ از واردکننده به صادرکننده ارتقا یابد [۱۳].

نکته دیگر از بررسی عملکرد تعاونی‌ها در جنگ هشت‌ساله گویای آن است که تعاونی‌ها نه تنها به‌عنوان ابزارهای توزیع مواد اساسی بلکه به‌عنوان موتورهای بازسازی و توسعه روستایی نیز عمل کرده‌اند. اولین میدان بازسازی شده در خرمشهر، برخی از بازسای‌های منازل مسکونی، مبتنی بر نیروی داوطلبی و بازسازی‌های صنایع به کمک بخش تعاون و در همکاری با جهاد سازندگی یا جهاد کشاورزی اتفاق افتاده است [۱۴]. به‌طور خلاصه یافته‌های مرتبط با نخستین دفاع مقدس را می‌توان حول دو موضوع اساسی دسته‌بندی کرد: **نخست**؛ موضوع فعالیت اقتصادی تعاونی‌ها و **دوم**؛ عوامل، زمینه‌ها و سازوکارهایی که از طریق آن توانستند نقش‌آفرینی کنند. جدول ۳ این موارد را به‌صورت خلاصه نشان می‌دهد:

جدول ۳. خلاصه یافته‌های نقش‌آفرینی تعاونی‌ها در دفاع مقدس هشت‌ساله

ردیف	حوزه فعالیت	نقش تعاونی‌ها	عوامل مؤثر بر نقش‌آفرینی تعاونی‌ها
۱	تأمین مواد غذایی	تولید و توزیع محصولات استراتژیک و نهادهای دامی کاهش وابستگی به واردات دستیابی به صادرات	ارتباط و همکاری جهاد کشاورزی و جهاد سازندگی (نهادهای دولتی / حکومتی) با تعاونی‌ها. احساس مسئولیت‌پذیری اعضا.
۲	خدمات اعتباری	ارائه وام‌های اضطراری برای بازسازی، تعمیر و توسعه	شبکه اجتماعی و اعتماد اجتماعی محلی. مدیریت شفاف و مسئولیت‌پذیری.



ردیف	حوزه فعالیت	نقش تعاونی‌ها	عوامل مؤثر بر نقش آفرینی تعاونی‌ها
۳	حفظ اشتغال	ایجاد مشاغل در صنایع دستی و تولید مواد مصرفی مورد نیاز کشور، صنایع و ارتش (برای مثال تولید کارتن، ظروف پلاستیکی، پوشاک نظامی و ...)	ارتباط با نهادهای ملی و محلی.
۴	توزیع و مصرف	توزیع کالاهای اساسی و مورد نیاز خانوار به وسیله تعاونی‌های مصرفی محلی به صورت مستقیم یا به صورت همکاری با دولت در قالب ارائه برنامه کوپن (سهیمه‌بندی و یارانه غیر مستقیم)	ارتباط با دولت و نهادهای اجرایی. توزیع جغرافیایی مناسب تعاونی‌ها. محل‌گرایی.
۵	بازسازی	مشارکت فعال در بازسازی مزارع و باغات آسیب‌دیده در جنگ و بازسازی مسکونی	همکاری با جهاد سازندگی.

مأخذ: همان.

براساس جدول فوق در جمع‌بندی نقش آفرینی تعاونی‌ها در زمان جنگ می‌توان گفت که هم در رفع احتیاجات اجتماعی - اقتصادی و نظامی فعال بودند و هم در زمان بازسازی. مهم‌ترین حوزه فعالیت در کشاورزی و زنجیره توزیع اقلام خوراکی بوده و پرتکرارترین عامل مؤثر بر نقش آفرینی تعاونی‌ها، ارتباط با نهادهای حکومتی در کنار مسئولیت‌پذیری خود اعضای تعاونی بوده است.

ب) دوران همه‌گیری کرونا

یافته موثقی از ثبت عملکرد خاص تعاونی‌ها در زمان کرونا به دست نیامد. تنها از طریق مصاحبه باز با برخی اعضای تعاونی‌ها مشخص شد که تعاونی‌های محله‌محور و بومی مانند تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی موفق به انجام برخی کمک‌های داوطلبانه مانند تولید اقلام ضروری برای کشور همچون الکل و ماسک یا لباس‌های استریل بیمارستانی شده‌اند. همچنین با حفظ شبکه انسانی - اجتماعی خود چه در رسانه‌های اجتماعی و چه در کارگاه‌های خود تلاش کرده‌اند به ترس ناشی از همه‌گیری، احساس تنهایی، احساس فاصله اجتماعی و گسیختگی اجتماعی اعضا فائق بیایند. همچنین عملکرد آنها باعث شده بود که احساس امتداد داشتن ارزش‌های اجتماعی و انسانی در اعضا به آرامش و تاب‌آوری در شرایط بحرانی کمک کند. در حوزه حمل‌ونقل ارتباط دولت و نهادهای اجرایی با تعاونی‌های حمل‌ونقل در آموزش پروتکل‌ها به راننده‌ها مؤثر بوده است. به گفته یکی از فعالان تعاونی، راننده‌هایی که عضو تعاونی‌ها بودند از طریق هم‌فکری بیشتر و به اشتراک گذاشتن تجربیات خود از اجرای پروتکل‌ها، هم احساس بهتری در مواجهه با مشکلات داشتند و هم ترس کمتری را تجربه کرده بودند. در نتیجه، ایجاد شبکه همکاری بین نهادهای اجرایی و زیرساخت‌های در معرض بحران (بیمارستان‌ها و مراکز بهداشتی) با جامعه عضو تعاونی‌ها در نقش آفرینی آنها نقش داشته است. اما مقدم بر آن، طبق اعلام تعاونگران، داوطلب بودن اعضای تعاونی‌ها برای نقش آفرینی از دل گفت‌وگوها و تصمیمات گرفته شده در بین خودشان حاصل شده بود.

ج) جنگ رمضان و وقایع دی‌ماه ۱۴۰۴

جنگ رمضان به علت شوک ناشی از ترور رهبران و فرماندهان کشور و عدم قطعیت‌های سیاسی و اقتصادی وضعی متفاوت از جنگ ۱۲ روزه و دفاع مقدس هشت‌ساله داشت. براساس مصاحبه‌ای که با ۱۰ تن از مدیران در دسترس تعاونی‌های توسعه و عمران، تعاونی‌های مرز نشینان و تعاونی‌های کشاورزی و روستایی انجام شد؛ تعطیلی گسترده ادارات و بانک‌ها، عدم قطعیت، قطع شدن ارتباط رهبران و مدیران اجرایی و تصمیم‌گیری ارشد با جامعه، گسترده‌ی حملات نظامی در شهرهای مختلف و مشغول شدن اعضا به مشارکت در حفظ امنیت محله‌های خود (حضور در میادین)، تا حدودی تمرکز و یا امکان فعالیت اعضا در تعاونی‌ها را کمرنگ ساخته بود. برخی از تعاونگران این شکایت را داشتند که معلوم نبودن وضعیت دوام نهادهای سیاسی کشور، باعث شده بود حتی کشاورزان عضو تعاونی، از انجام امور متداول مربوط به تعاونی و پرداخت‌های به موقع استنکاف کنند یا به تأخیر بیندازند. همچنین برخی دیگر ابراز داشتند که علی‌رغم اعلام آمادگی تعاونی برای توسعه فعالیت خود در بازارهای مرزی شرقی، شمال شرق و شمال غرب، در جهت انجام واردات بخشی از اقلام ضروری یا توسعه فروش محصولات و کسب درآمد دلاری، مدیران اجرایی محلی برای هماهنگی‌های لازم در دسترس نبودند. یکی از تعاونگران این وضعیت را بدتر و سخت‌تر از شرایط کرونا عنوان داشت. از نظر او در شرایط کرونا ارتباط با مسئولین از طریق رسانه‌های اجتماعی و جلسات برخط ممکن بود اما در شرایط جنگ رمضان حتی در مناطق شرقی و شمال شرقی که از آماج حملات دور بودند، مسئولین به هیچ

عنوان در دسترس نبودند. تعداد کمی از مدیران اجرایی نیز که راه‌های ارتباطی را حفظ کرده بودند، عنوان کردند که نمی‌دانند مجوز برخی فعالیت‌ها را می‌توانند صادر کنند یا خیر (از این لحاظ که به صلاح کشور است یا خیر).

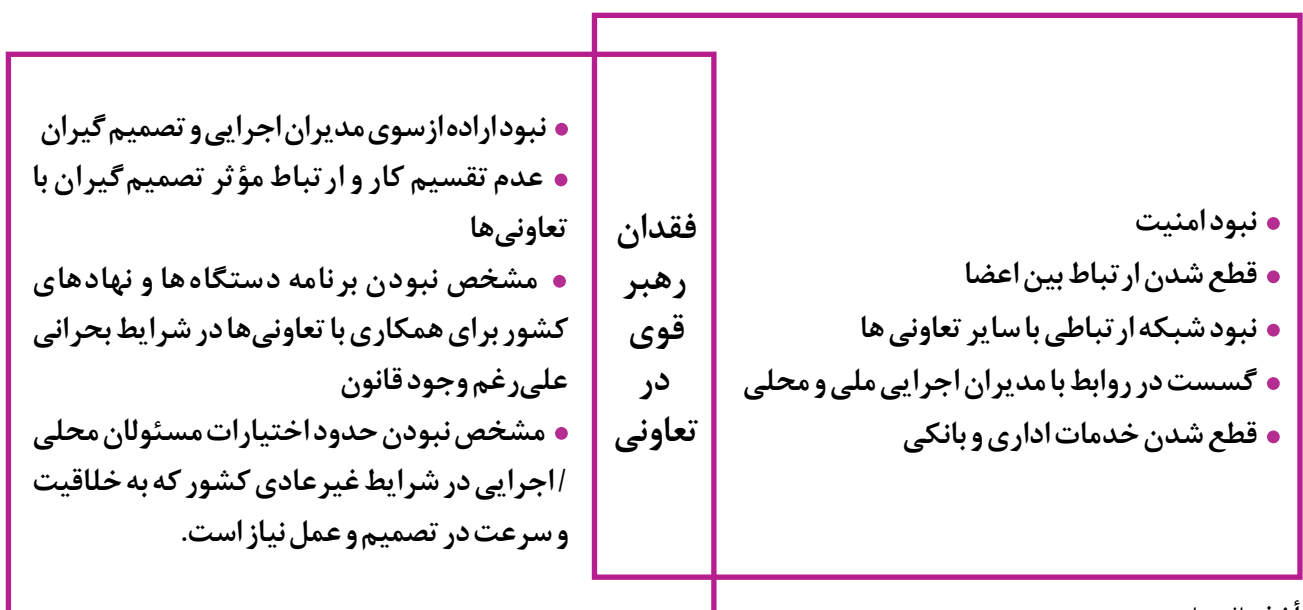
این تجربیات نشان می‌دهد پیشاپیش محاسبات و پیش‌بینی‌هایی برای شرایط بحرانی انجام نشده بود و مدیران مستأصل بودند. گاهی نیز در کلام تعاونگران از اصطلاح اراده‌ای برای انجام امور در بین مسئولان نبود استفاده می‌شد. یکی از تعاونگران که تجربه دهه ۶۰ و سال‌های دفاع مقدس را داشت عنوان کرد که فضای عمومی کار مانند سال‌های جنگ نبود و کسی به این فکر نمی‌کرد که مشکلات شناسایی و رفع شوند. همه در حالتی از تعلیق و انتظار برای مشخص شدن سرانجام جنگ بودند.

باین حال برخی از تعاونی‌های توسعه و عمران اعلام کردند که به اندازه محدودی موفق شده‌اند کارهای داوطلبانه‌ای انجام دهند و منتظر هماهنگی با مسئولان محلی و ملی نمانده‌اند. یکی از این تعاونی‌های موفق توسعه و عمران شهرستانی در استان سمنان اعلام کرد که از زمان اغتشاشات دی‌ماه در بازسازی مساجد فعال بوده‌اند و در جنگ رمضان با ایجاد ارتباط مجازی بین اعضای خود تعاونی یا بین تعاونی با سایر تعاونی‌های هم‌نوع، تلاش کرده‌اند یک شبکه خلاق، امیدساز و آماده به خدمت را ایجاد کنند. حاصل این تلاش‌ها، کمک به جمع‌آوری آوار جنگ در مناطق مسکونی و بازسازی محدود خانه‌های مردم عادی بوده است. تهیه غذا برای نیروهای حافظ امنیت و هم‌فکری برای پیدا کردن نیازهای کشور که بتوانند در فرصت مناسب نیروی تعاونی را به سمت انجام آن هدایت کنند نیز از دیگر موارد بیان شده بود.

در یکی دو مورد از تعاونی‌های مرزنشینان نیز برداشت تعاونگران از وضعیت مدیریت داخلی تعاونی‌شان به عنوان مانعی برای نقش‌آفرینی آموزنده بود. آنها عنوان داشتند که علی‌رغم اینکه مدیران تعاونی از افراد تحصیل کرده در حد دکتری و هیئت علمی دانشگاه هستند و تخصص‌های مرتبط با مدیریت بنگاه‌های اقتصادی را دارا هستند اما در زمان جنگ رمضان تعاونی تمام ارتباط میان اعضا و عملکرد اقتصادی را از دست داده است بدون اینکه مدیران پاسخگو باشند یا چشم‌اندازی برای آینده ارائه دهند. این مسئله زمانی خود را به خوبی نشان می‌دهد که تعاونگران برخی از تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی عنوان کرده بودند که یک نفر از اعضای معمولی یا هیئت‌مدیره مانند یک رهبر فکری با تأکید بر ارزش‌ها و اهمیت حضور در صحنه، موفق شده بود کل تعاونی و شبکه ارتباط آن با سایر تعاونی‌ها را تا حدودی زنده نگه دارد و فعالیت‌های داوطلبانه‌ای نیز انجام دهند.

با این وصف می‌توان مدعی شد که وجود روح تعاونی، کار داوطلبانه و نیروی رهبری فکری در تعاونی‌ها برای تاب‌آوری فعالیت اقتصادی و نقش‌آفرینی در بحران‌های جمعی چه‌قدر اهمیت دارد. تجربه تعاونی‌های کشور در سه بحران نام‌برده را می‌توان به صورت خلاصه در شکل ۱ دید.

شکل ۱. موانع تاب‌آوری و نقش‌آفرینی تعاونی‌ها در شرایط بحرانی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.



همچنین براساس سه مقطع بحرانی دهه‌های اخیر مشخص شد که برخی تعاونی‌ها از حیث موضوعی اهمیت بیشتری برای اداره شرایط بحران دارند. اهمیت دانستن چنین چیزی آن است که مدیریت بحران کشور و تصمیم‌گیران اقتصادی - اجتماعی می‌توانند برای برنامه‌ریزی و قانونگذاری در این حوزه در نظر داشته باشند که تعاونی‌های مختلف چه ظرفیت‌هایی برای کمک کردن به رفع بحران یا بازسازی دارند. جدول ۴ به صورت خلاصه این رشته‌فعالیت‌ها و دلایل آن را نشان داده است.

جدول ۴. تعاونی‌های نقش آفرین در شرایط بحرانی در ایران براساس موضوع فعالیت

ردیف	موضوع فعالیت تعاونی	علت اهمیت / استعداد برای نقش آفرینی در شرایط بحرانی
۱	حمل و نقل	- گسترده‌گی این تعاونی‌ها - اهمیت استراتژیک فعالیتشان برای کشور و زندگی روزمره مردم - ارتباط شکل گرفته و کانال‌های مشخص بین آنها با بدنه حکمرانی
۲	کشاورزی	- گسترده‌گی این تعاونی‌ها - اهمیت استراتژیک فعالیتشان برای کشور و زندگی روزمره مردم - ارتباط شکل گرفته و کانال‌های مشخص بین آنها با بدنه حکمرانی
۳	توزیعی و مصرف کالاهای اساسی	- گسترده‌گی این تعاونی‌ها - اهمیت استراتژیک فعالیتشان برای کشور و مدیریت مصرف اقلام ضروری در شرایط جنگ و بحران - ارتباط شکل گرفته و کانال‌های مشخص بین آنها با بدنه حکمرانی
۴	تأمین گوشت قرمز و سفید	- گسترده‌گی این تعاونی‌ها - اهمیت استراتژیک فعالیتشان برای کشور و زندگی روزمره مردم - ارتباط شکل گرفته و کانال‌های مشخص بین آنها با بدنه حکمرانی
۵	تأمین نیاز تولیدکنندگان	- گسترده‌گی این تعاونی‌ها - اهمیت استراتژیک فعالیتشان برای کشور و زندگی روزمره مردم - ارتباط شکل گرفته و کانال‌های مشخص بین آنها با بدنه حکمرانی
۶	توسعه و عمران شهرستانی	- دارا بودن هویت‌های محلی قوی - تشکیل برای حل کردن مسائل اجتماعی - سیاسی محیط خود - پایداری بیشتر به ارزش‌های اجتماعی - توجه به سود و منفعت اعضا و تأمین منافع محلی - در اختیار داشتن نیروی انسانی بیشتر و داوطلب - در اختیار داشتن منابع مالی مناسب در صورت تأمین مالی - امکان نقش آفرینی در فعالیت‌های مختلف مورد نیاز در دوران بحران‌ها - امکان نقش آفرینی و کمک به حفظ استان / شهرستان در شرایط احتمالی قطع ارتباط بین رده‌های ملی و محلی
۷	تعاونی‌های مرز نشینان	- اهمیت امنیتی - داشتن امکان کمک به صادرات و واردات کوچک مقیاس با هدف رفع نیازهای محلی - ملی یا دست‌کم حفظ اشتغال و درآمد محلی
۸	تعاونی‌های مالی و اعتباری	- کمک به اعضای خود در شرایط بروز مشکلات اقتصادی - کمک به اعضا و کسب و کار هایشان در شرایط بروز بحران ارتباط نظام بانکی - کمک به تاب‌آوری اقتصادی و اجتماعی اعضا

مأخذ: همان.

۲-۳. مؤلفه‌های مؤثر بر نقش آفرینی تعاونی‌ها در حل مسائل دوران بحران

در زمینه تاب‌آوری سازمانی و ظرفیت تعاونی‌ها در کمک به تاب‌آوری جوامع خود، پژوهش‌های بین‌المللی زیادی انجام گرفته و عوامل و زمینه‌های متعددی را برای آن بر شمرده‌اند [۱۵]. مروری بر ادبیات نظری این مؤلفه‌ها، نشان می‌دهد که دو دسته از عوامل قابل تشخیص هستند.

۱-۲-۳. عوامل داخلی

عوامل داخلی به توانایی ساختاری و درونی این نهادها برای انطباق، مقاومت و بازبایی پس از وقوع شوک‌ها و بحران‌ها، مانند شرایط جنگی، اشاره دارد. در پژوهش‌های مختلف به ده‌ها مورد اشاره شده است که طبق اسناد سازمان‌های بین‌المللی مرتبط با کسب و کارهای تعاونی، مهم‌ترین آنها به این صورت جمع‌بندی و مورد اشاره واقع شده‌اند: «...این توانایی تاب‌آوری، محصول تعامل پیچیده‌ای از مؤلفه‌های ساختاری، اجتماعی و مدیریتی است. یکی از مهم‌ترین این مؤلفه‌ها، سرمایه اجتماعی بالاست که از شبکه‌های ارتباطی مستحکم میان اعضا، سطح بالای اعتماد متقابل و هنجارهای همکاری نشئت می‌گیرد...» [۱۶]. این سرمایه اجتماعی، امکان بسیج سریع منابع، اشتراک دانش و تجربه و هماهنگی مؤثر اقدام‌ها را در زمان بحران فراهم می‌آورد. مؤلفه دیگر، انعطاف‌پذیری ساختاری و مدیریتی است. تعاونی‌ها به علت ساختار دموکراتیک و مبتنی بر عضویت خود، اغلب قابلیت بیشتری برای انطباق سریع با تغییرات محیطی و اتخاذ تصمیمات انعطاف‌پذیر در مقایسه با ساختارهای سلسله‌مراتبی سنتی دارند. این انعطاف‌پذیری، به‌ویژه در شرایطی که بازارهای رسمی یا نهادهای حمایتی مختل شده‌اند، حیاتی است. علاوه بر این موارد، تنوع منابع درآمدی و عملیاتی، می‌تواند تاب‌آوری تعاونی‌ها را افزایش دهد، زیرا وابستگی به یک منبع واحد، ریسک ناشی از اختلال در آن منبع را کاهش می‌دهد.

شفافیت عملکرد مالی و آگاهی مدیران از شیوه‌های نوین تأمین مالی، مدیریت پروژه، سرمایه‌گذاری و بازار نیز از دیگر عوامل اقتصادی مهمی بوده که بدان اشاره شده است. حاکمیت شرکتی قوی و مشارکت فعال اعضا، اطمینان از همسویی منافع اعضا با اهداف سازمان و افزایش تعهد و انگیزه آنها برای بقا و بازبایی، نقشی کلیدی در تاب‌آوری تعاونی‌ها در دوران بحران را ایفا می‌کند [۱۷]. از منظر اتحادیه بین‌المللی تعاونی‌ها (ICIA) نیز ظرفیت نوآوری و یادگیری سازمانی، یعنی توانایی تعاونی برای شناسایی راه‌حل‌های جدید، انطباق با فناوری‌های نوظهور و یادگیری از تجربیات گذشته، به آنها کمک می‌کند تا چالش‌های پیش‌بینی نشده را بهتر مدیریت کنند. در نهایت، این مؤلفه‌ها کنار وجود هدف جمعی، تعهد اعضا به آموزه‌های تعاونگری و حضور رهبر خلاق و مقید، یک اکوسیستم درونی قدرتمند برای مقاومت و بازبایی تعاونی‌ها در برابر فشارهای بیرونی ایجاد می‌کنند [۱۸].

۲-۳-۳. مؤلفه‌های محیطی

منظور از عوامل محیطی مؤثر بر عملکرد تعاونی‌ها چه به‌عنوان یک شرکت تاب‌آور و چه به‌عنوان نیروی داوطلب در حل مسائل جوامع خود در بحران‌ها، عوامل اقتصادی، سیاسی، فرهنگی - اجتماعی بوده که از بیرون از شرکت تعاونی بر عملکرد آن اثرگذار است. امنیت، نخستین گذاره قابل طرح است. همان‌طور که در تجربه تعاونگران در جنگ رمضان دیده شد، بدون امنیت ممکن است عملکرد تعاونی‌ها مختل شود. دسترسی به اعضا، منابع پایه (آب، برق، اینترنت) و روابط اداری با سازمان‌های همکار طبق پژوهش برآمده از تجربه تعاونی‌ها در شرایط بحرانی آفریقا، از اولین مؤلفه‌های مورد نیاز هستند [۱۹]. همچنین در پژوهشی دیگر نشان داده شده که امکان دریافت برخی مجوزهای زمان‌اضطراری، امکان همکاری با نهادهای مدیریت بحران، امکان ارتباط با فعالان بازار و زنجیره‌های تأمین و ارزش در صنایع، رده دوم اهمیت برای نقش‌آفرینی تعاونی‌ها را دارند. با این حال تحقیقات در برخی کشورها که سال‌های اخیر انجام شده‌اند نشان می‌دهند که تعاونی‌ها با روحیه بالای تعاونگری و تقیدهای اجتماعی، حتی در شرایط گسیختگی که این امکانات را از بین می‌برند، قادر هستند نقش‌آفرینی کرده و اقدام به ترمیم مشکلات ساختاری کنند. یک نمونه کمک گرفتن تعاونی‌های آفریقایی از سازمان‌های بین‌المللی در شرایط جنگ داخلی بوده که تا حدودی به جبران شبکه از دست رفته درمان و دسترسی به یک وعده غذای سالم کمک کرده است.

پژوهشگران نیز با مطالعات تطبیقی در کشورهای مختلف نشان داده‌اند وجود قوانین و مقررات اضطراری می‌تواند به تعاونی‌ها کمک کند تا در شرایط بحرانی نقش‌آفرینی بهتری داشته باشند. بدون قوانین و سازوکارهای اجرایی مناسب، ممکن است اعضا و مدیران یا موفق به انجام کاری نشوند یا از ترس پیامدهای حقوقی نخواهند کاری انجام دهند [۲۰].

بر اساس این یافته‌ها معمولاً پیشنهاد می‌شود که بین مدیریت بحران محلی و ملی با نمایندگان تعاونی‌ها و اتحادیه‌های آنان کمیته‌های لجستیکی تشکیل شود که هم به صورت عملی شرایط مشابه را در مانورهای تمرین کرده و هم به صورت گروهی به بهبود قوانین، انعقاد تفاهم‌نامه و قراردادهای بین تعاونی‌ها با بخش خصوصی و دولتی اقدام کنند تا در شرایط بحران، بتوانند عملکرد بهتری داشته باشند. همچنین در این کمیته‌ها باید اطلاعات تعاونی‌ها و محیط مدام پایش و به‌روزرسانی شود. تعاونی‌ها باید آموزش ببینند چه‌طور فعالیت‌های

خود را در شرایط بحرانی مستندسازی کنند تا هم امکان جبران خسارات از سوی دولت برایشان فراهم و هم بانک تجربه‌نگاری خوبی برای دوره‌های بعد فراهم شود [۲۱]. با این توصیفات مشخص می‌شود در زمینه عوامل خارجی مؤثر بر نقش‌آفرینی تعاونی‌ها، اراده سیاستگذاران و نهادهای دولتی تا چه اندازه اهمیت دارد.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



در مجموع می‌توان مهم‌ترین یافته‌های این پژوهش را این‌گونه جمع‌بندی کرد:

- تعاونی‌ها به واسطه سازماندهی اجتماعی و تقید به اهداف اجتماعی در کار اقتصادی، قدرت انطباق و تاب‌آوری فردی - سازمانی قابل توجهی دارند که باعث می‌شود در شرایط بحرانی و خلأ نهادهای رسمی، گسست‌ها در زنجیره تأمین و مشکلات بازار را تا حدودی پر کرده و به بقا و تاب‌آوری جوامع محلی خود کمک کنند.
- تنها یک قانون در کشور به استفاده از ظرفیت تعاونی‌ها در شرایط بحرانی اشاره دارد که آن هم نیازمند بهبود و ایجاد سازوکار اجرایی است.
- وجود فضای عمومی و سیاسی که بر روح تعاون و همیاری برای حل مسائل ملی - محلی تأکید کند در کنار وجود رهبران خلاق و مقید - نه صرفاً تیم مدیریتی سازمانی - در تعاونی‌ها بیش از نوع فعالیت تعاونی‌ها در تحقق عملی مشارکت، اهمیت دارد.
- از عوامل خارجی (محیطی) مؤثر بر نقش‌آفرینی مؤثر تعاونی‌ها، امنیت، اراده و نقش دولت‌مردان، وجود شبکه همکاری و قوانین از پیش معلوم بین دولت با تعاونی‌ها در اولویت هستند.
- همان‌قدر که در جنگ هشت‌ساله و فراگیری کرونا، ارتباط مؤثر مدیران اجرایی و اراده سیاسی بر انجام همکاری باعث شده بود تعاونی‌ها بتوانند نقش‌آفرینی کنند، در جنگ رمضان، گسست در این ارتباط، آنها را حتی با وجود تمایل به مشارکت در اداره جنگ، از میدان حذف کرده بود. بنابراین شاید بتوان گفت مهم‌ترین عامل خارجی اثرگذار بر نقش‌آفرینی تعاونی‌ها در بحران، اراده سیاسی حکمرانان و فضای عمومی اداره کشور است.
- یافته‌های گزارش نشان می‌دهند در حوزه سیاستگذاری، کشور نیازمند ایجاد ارتباطات فعال بین مدیران اجرایی محلی با تعاونی‌ها و نیز برنامه‌ها و آموزش‌هایی است که بتوانند نیروی مسئولیت‌پذیری اجتماعی تعاونی را به‌نحوی خلاقانه در مسیر رفع نیازهای شرایط بحرانی پرورش داده و آماده به خدمت نگه دارند. همچنین به قوانین شرایط بحران برای دادن سرعت به تصمیمات و اجرا احتیاج است.
- بر این اساس و به‌منظور بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت شبکه تعاونی‌ها در پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی ناشی از حوادث و بحران‌ها، ماده واحده زیر پیشنهاد می‌شود:
- ماده واحده: دو تبصره به شرح زیر به ماده (۱۵) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ الحاق می‌شود:
- **تبصره «۱» الحاقی:** به‌منظور ساماندهی و توسعه مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران، در هر استان «شورای هماهنگی مدیریت بحران و تعاونی‌ها» به ریاست رئیس ستاد مدیریت بحران استان و با عضویت مدیرکل مدیریت بحران استانداری، مدیرکل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان، رئیس اتاق تعاون استان و حسب مورد نمایندگان سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تشکیل می‌شود. دبیرخانه شورا در استانداری و در محل دبیرخانه ستاد مدیریت بحران استان مستقر خواهد بود.
- **تبصره «۲» الحاقی:** شورای موضوع تبصره «۱» این ماده، عهده‌دار وظایف و اختیارات زیر است:
- الف) برگزاری حداقل دو جلسه در هر سال و نیز جلسات فوق‌العاده بنا به درخواست رئیس شورا یا حداقل سه نفر از اعضا، به‌منظور هماهنگی، برنامه‌ریزی، پیگیری و نظارت بر مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران.
- ب) احصای نیازهای اجرایی، بررسی و پیشنهاد دستورالعمل‌ها، الگوهای قراردادی، سازوکارهای جبران خسارات و اصلاحات مورد نیاز در قوانین و مقررات مرتبط با مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران، به سازمان مدیریت بحران کشور.
- ج) برنامه‌ریزی، سازماندهی و اجرای آموزش‌ها و مانورهای تخصصی برای تعاونی‌های داوطلب، به‌منظور ارتقای آمادگی و توانمندسازی آنان

برای مشارکت در مراحل پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی.

د) در شرایط وقوع بحران‌های گسترده که به تشخیص رئیس ستاد مدیریت بحران استان، به علت اختلال شدید در شبکه‌های ارتباطی یا گسیختگی در نظام ارائه خدمات عمومی، امکان هماهنگی فوری با دستگاه‌های مسئول وجود نداشته باشد، تعاونی‌های داوطلب ثبت شده در فهرست مورد تأیید شورای موضوع این تبصره که آموزش‌های لازم را مطابق ضوابط مصوب طی کرده باشند، مجازند تا زمان برقراری ارتباط با مراجع ذیصلاح یا استقرار دستگاه‌های مسئول، در حدود آموزش‌های دریافت شده و مطابق دستورالعمل‌های مصوب، اقدام‌های اولیه امدادی، حمایتی و خدماتی را به صورت داوطلبانه انجام دهند. اقدام‌های مزبور مانع اعمال وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط نخواهد بود. حدود وظایف، نحوه اقدام، مسئولیت‌ها، حمایت‌های حقوقی و بیمه‌ای تعاونی‌های موضوع این بند، به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، توسط سازمان مدیریت بحران کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و اتاق تعاون ایران تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ه) ایجاد، نگهداری، به‌روزرسانی و بهره‌برداری از سامانه الکترونیکی یکپارچه تعاونی‌های مشارکت‌کننده در مدیریت بحران، مشتمل بر بانک اطلاعاتی تعاونی‌های دارای ظرفیت مشارکت، اطلاعات مربوط به ظرفیت‌ها، امکانات، تخصص‌ها، حوزه‌های فعالیت و سوابق عملکرد آنان، به‌منظور شناسایی، آمایش ظرفیت‌ها، برقراری ارتباط، هماهنگی و تبادل اطلاعات میان ستادهای مدیریت بحران، دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و تعاونی‌های داوطلب. مشخصات فنی، الزامات امنیتی، سطوح دسترسی، نحوه تبادل اطلاعات و سایر ضوابط اجرایی این سامانه، ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، توسط سازمان مدیریت بحران کشور با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و اتاق تعاون ایران تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

و) بررسی و پیشنهاد اصلاح مقررات، اساسنامه‌ها و سایر ضوابط مرتبط، در حدود قوانین و مقررات، به‌منظور تسهیل و تقویت مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران.

منابع و مأخذ



- [1] Radzyviliuk V. The Role of the Cooperative Movement and Cooperatives in the War and Post-War Periods. Law Ukr.: Legal J. 2023:56.
- [2] Orizet J. The co-operative movement since the first World War. Int'l Lab. Rev. (1969); 100:23.
- [3] ILO. (2014). Co-operative enterprises and resilience. online Publishing. Available at: <https://www.ilo.org/resource/article/cooperatives-show-way-out-crisis>.
- [4] Parnell E. The Role of Cooperatives and other Self-Help Organizations in Crisis Resolution. Geneva: ILO. (2001).
- [5] Billiet A, Dufays F, Friedel S, Staessens M. The resilience of the cooperative model: How do cooperatives deal with the COVID-19 crisis? Strategic Change. (2021);30(2):99-108.
- [6] Simonič P. The role of social institutions in the operation of Maribor start-ups and cooperatives after economic crisis in 2008. Studia Ethnological Croatia. (2021)(33):69-96.

[۷] عباسی، محمد (۱۳۵۹). باور تعاون. ماهنامه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی وزارت تعاون. دور جدید. شماره پیاپی ۱۷۱.

[۸] خورشیدی، غلامحسین (۱۳۸۰). درآمدی بر مفهوم نظام اقتصادی تعاونی، فصلنامه همیار، سال سوم، شماره ۹. صص: ۱۸-۱۳.

[۹] جلال‌آبادی، اسدالله و سمیه شاه‌حسینی (۱۳۸۴). تعاونی‌ها در ایران و عوامل مؤثر بر توسعه و عملکرد آنها. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. قابل دسترسی در:

<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/729122>.

- [۱۰] رزاقی، ابراهیم (۱۳۹۹). الگوی اقتصاد تعاونی در دوران دفاع مقدس. تهران: انتشارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی. صص: ۱۶-۴.
- [۱۱] رزاقی، ابراهیم (۱۳۹۲). اقتصاد ایران. تهران: نشر نی. فصل سوم.
- [۱۲] رزاقی، ابراهیم (۱۳۹۲). اقتصاد ایران. تهران: نشر نی. فصل دوم.
- [۱۳] اسلامی نسب، محمد (۱۳۶۷). نقش تعاونی‌ها، فصلنامه همیار، صص: ۱۳-۶.
- [۱۴] هاشم‌زهی، نوروز (۱۴۰۱). نقش و عملکرد وزارت تعاون در هشت سال دفاع مقدس (۱۳۶۷-۱۳۵۹). تهران: انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.

- [15] Hammad Ahmad Khan H, Yaacob MA, Abdullah H, Abu Bakar Ah SH. Factors affecting performance of co-operatives in Malaysia. International Journal of Productivity and Performance Management. 2016 Jun 13;65(5):641-71.
- [16] Chen HH. Cooperative performance: factors affecting the performance of international technological cooperation, 2020.
- [17] Jamaluddin F, Saleh NM, Abdullah A, Hassan MS, Hamzah N, Jaffar R, Abdul Ghani Aziz SA, Embong Z. Cooperative governance and cooperative performance: A systematic literature review. Sage Open. 2023 Sep;13(3):21582440231192944.
- [18] Rozi AA. Factors affecting the members participation on cooperative in North Sumatera. (2014).
- [19] Garandi DI. Assessing the factors hindering the effectiveness performance of cooperatives Societies in Mubi Metropolis, Adamawa State, Nigeria. International Journal of Scientific and Research Publications. (2018).
- [20] Otache I, Echukwu IJ, Umar K, Yunusa A, Audu S. Internal factors affecting the performance of employee-based savings and credit cooperatives: evidence from Nigeria. Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy. 2023 Nov 13;17(6):1154-70.
- [21] Amiquero KK, Wubben EE, van Dam YY, Trienekens JJ. Success and failure factors in agricultural cooperatives. International Journal on Food System Dynamics. 2023 Mar 27;14(1):1-21.

عنوان: بررسی نقش تعاونی‌ها در مدیریت بحران و ارتقای تاب‌آوری اجتماعی (مرور تجربه جنگ رمضان)



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21780>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

تجربه جنگ رمضان نشان داد رهبری متعهد تعاونی‌ها مهم‌ترین عامل و نبود اراده سیاسی مدیران دولتی و نقصان قوانین مؤثر مهم‌ترین مانع نقش‌آفرینی تعاونی‌ها در شرایط بحران است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir