

دوره هشتم - سال اول

شماره چاپ: ۳۸۰

تاریخ چاپ: ۱۳۸۷/۷/۲۰

شماره ثبت: ۲۲۹

اظهارنظر کارشناسی درباره:  
«طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه  
و عمران شهرستانی»

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۹۳۱۰

اردیبهشت ماه ۱۳۸۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

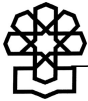
۱	چکیده .....
۲	مقدمه .....
۲	۱. ویژگی‌ها و ساختار بخش تعاونی در اقتصاد ایران .....
	۲. وضعیت بخش تعاونی در سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و قانون برنامه چهارم توسعه کشور و سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی .....
۳	۳. امکانات و قابلیت‌های توسعه بخش تعاونی در ایران .....
۷	۴. محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه بخش تعاونی در ایران .....
۸	۵. ارزیابی و تحلیل ابعاد رویکردی طرح پیشنهادی .....
۱۰	۱۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری .....
۱۸	۲۰. منابع و مآخذ .....



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
**«طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و  
 عمران شهرستانی»**

**چکیده**

طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی به منظور تأمین عدالت اجتماعی، توجه به رشد اقتصادی و توسعه منطقه‌ای و همچنین جلب مشارکت عمومی و منطقه‌ای در جهت رفع موانع و محدودیت‌های مناطق، افزایش سهم بخش تعاون در بخش‌های اقتصادی و بسترسازی برای فعالیت‌های بخش خصوصی از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه شده و این گزارش به بررسی آن پرداخته است. در این بررسی، ضمن اشاره به ویژگی‌ها و ساختار بخش تعاونی در اقتصاد ایران و همچنین وضعیت بخش تعاونی در سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی و قانون برنامه چهارم توسعه، موانع و تنگناهای بخش تعاون در کشور مورد تأکید قرار گرفته است. ارزیابی طرح پیشنهادی نمایندگان محترم، نشان می‌دهد اهداف و مفاد این طرح، به اشکال مختلف در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و نیز قانون بخش تعاونی لحاظ شده و بر این اساس، ارائه این طرح ضرورتی ندارد.



**مقدمه**

طبق اصل (۴۴) قانون اساسی، اقتصاد کشور به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم می‌شود و در این بین، بخش تعاونی به دلیل نقش ویژه‌ای که در راستای برقراری عدالت اجتماعی و مشارکت دادن آحاد مردم در فعالیت‌های اقتصادی دارد، از جایگاه ویژه‌ای در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کلان اقتصادی برخوردار است. به طوری که در سیاست‌های ابلاغی اصل (۴۴) قانون اساسی بر نقش و رسالت خاص این بخش تأکید شده و فضای بیشتری جهت حضور مؤثرتر و احیای آن طراحی شده است که در همین راستا، اجرای طرح واگذاری سهام عدالت از طریق شرکت‌های تعاونی و حضور تعاونی‌ها در عرصه فعالیت‌هایی از جمله بانکداری، بیمه و... از مصادیق رفع محدودیت حضور تعاونی‌ها در تمامی عرصه‌های اقتصادی است.

**۱. ویژگی‌ها و ساختار بخش تعاونی در اقتصاد ایران**

اگرچه نهضت تعاون، نهضتی بین‌المللی است و قبل از انقلاب اسلامی نیز در ایران تا حدی رواج داشته است، اما اصطلاح «بخش تعاونی» و تأکید بر اینکه این بخش، یکی از پایه‌های اقتصادی کشور و منحصراً ماحصل قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، به طوری که از نظر این قانون، هدف تعاون، انسان‌محوری اقتصاد و عدالت‌گرایی و پیشگیری از تمرکز ثروت در دست عده‌ای خاص و نیز جلوگیری از کارفرمایی مطلق دولت در اقتصاد ملی است.



به هر حال با وجود این اهداف، بخش تعاونی در اقتصاد ایران یکپارچه نیست، بخشی از تعاونی‌ها از قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰) و اصلاحات بعدی آن پیروی می‌کنند و تحت نظارت وزارت تعاون هستند. بخشی دیگر از تعاونی‌ها از قانون شرکت‌های تعاونی (مصوب ۱۳۵۰) و اصلاحات بعدی آن پیروی می‌کنند و تحت نظارت وزارت جهاد کشاورزی هستند (مانند تعاونی‌های روستایی و تعاونی‌های تولید کشاورزی). بخشی از تعاونی‌ها نیز تحت نظارت وزارت جهاد کشاورزی هستند، لکن جایگاه تبعیت قانونی آنها مبهم است (مانند تعاونی‌های فرش دستبافت روستایی و تعاونی‌های عشایری). در حال حاضر با توجه به این نحوه تقسیم‌بندی، ارتباط مناسبی بین تعاونی‌های تحت پوشش وزارت تعاون و تعاونی‌های تحت پوشش وزارت جهاد کشاورزی و ... وجود ندارد، به طوری که بخش تعاون در ایران هم‌اکنون شامل مجموعه‌ای از شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی و اتاق‌های تعاون است.

**۲. وضعیت بخش تعاونی در سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و قانون برنامه چهارم توسعه کشور و سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی**

**۲-۱. وضعیت بخش تعاون در سند چشم‌انداز**

براساس این سند، جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی و الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل؛



جامعه ایرانی در این افق به گونه‌ای مشخص شده است که فعال، مسئولیت‌پذیر، دارای انضباط و روحیه تعاون باشد. علاوه بر این، برقراری عدالت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های برابر و توزیع مناسب درآمد از ویژگی‌های دیگر مرتبط با بخش تعاون است که در سند چشم‌انداز مورد توجه قرار گرفته است.

**۲-۲. وضعیت بخش تعاونی در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه**

دو بند از سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه به بخش تعاونی تأکید دارد:

**بند «۴۷»:** توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی به‌عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی و کاهش تصدی دولت همراه با حضور کارآمد آن در قلمرو امور حاکمیتی در چارچوب سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.

**بند «۴۸»:** ارتقای ظرفیت و توانمندی‌های بخش تعاونی از طریق تسهیل فرایند دستیابی به منابع، اطلاعات، فناوری، ارتباطات و توسعه پیوندهای فنی، اقتصادی و مالی آن.

**۲-۳. وضعیت بخش تعاونی در قانون برنامه چهارم توسعه**

در مواد مختلفی از قانون برنامه چهارم به بخش تعاونی اشاره‌هایی شده و ماده (۱۰۲) این قانون به‌طور مستقل به آن پرداخته است. براساس این ماده، دولت موظف است برنامه توسعه بخش تعاونی را با رویکرد استفاده مؤثر از قابلیت‌های بخش تعاونی در استقرار عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه درآمدها، تأمین منابع لازم برای سرمایه‌گذاری‌ها، از طریق تجمیع سرمایه‌های کوچک، اجرای بند «۲» اصل (۴۳)



قانون اساسی، افزایش قدرت رقابتی و توانمندسازی بنگاه‌های اقتصادی متوسط و کوچک، کاهش تصدی‌های دولتی، گسترش مالکیت و توسعه مشارکت عامه مردم در فعالیت‌های اقتصادی مشتمل بر محورهای ذیل تهیه و تا پایان سال ۱۳۸۳ تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید:

(الف) توانمندسازی جوانان، زنان، فارغ‌التحصیلان و سایر افراد جویای کار، در راستای برقراری تعاملات اجتماعی لازم جهت شکل‌گیری فعالیت واحدهای تعاونی،

(ب) ارتقای بهره‌وری و توسعه و بهبود مدیریت تعاونی‌ها،

(ج) ترویج فرهنگ تعاون و اصلاح محیط حقوقی توسعه بخش و ارائه لوایح قانونی مورد نیاز،

(د) اولویت دادن به بخش تعاونی در انتقال فعالیت‌ها و کاهش تصدی‌های بخش دولتی اقتصادی به بخش غیردولتی،

(هـ) توسعه حیطه فعالیت بخش تعاونی در چارچوب بند «۴۷» سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه،

(و) تسهیل فرایند دستیابی تعاونی‌ها به منابع، امکانات، فناوری‌های نوین و بازارها و بهبود محیط کسب‌وکار،

(ز) تسهیل ارتباطات و توسعه پیوندهای فنی، اقتصادی و مالی بین انواع تعاونی‌ها.

#### ۲-۴. وضعیت بخش تعاونی در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

در بخشی از سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (بند «ب») که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، به توسعه بخش تعاونی پرداخته شده است، به‌ویژه



اینکه براساس این سیاست‌ها باید سهم بخش تعاونی در اقتصاد ملی تا پایان برنامه پنجم توسعه به ۲۵ درصد برسد. بخشی دیگر از سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، که بر توسعه بخش تعاونی تأکید دارند، عبارتند از:

- واگذاری هرگونه فعالیت خارج از شمول اصل (۴۴)، حداکثر تا پایان برنامه چهارم توسعه به بخش‌های تعاونی و خصوصی،

- اجازه سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در موارد مشمول اصل (۴۴) به شرح بندهای «۱» تا «۸» سیاست‌های کلی مربوط به بخش تعاونی،

- اقدام مؤثر دولت در ایجاد تعاونی‌ها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد،

- 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،

- رفع هرگونه محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمامی عرصه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه،

- تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه ثابت دولت با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور،

- حمایت دولت از دستیابی تعاونی‌ها به بازار نهایی و اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به این بخش،

- اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاست‌گذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها،

- توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و سایر حمایت‌های لازم به‌منظور افزایش



کارآمدی و توانمندسازی تعاونی‌ها،

- انعطاف و تنوع در شیوه‌های افزایش سرمایه و توزیع سهام در بخش تعاونی و اتخاذ تدابیر لازم به‌نحوی 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.

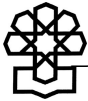
به‌هر حال براساس اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بخش تعاونی به‌عنوان یکی از پایه‌های نظام اقتصادی کشور قلمداد شده و در اصل (۴۳) این قانون نیز که ضوابط نظام اقتصادی کشور برشمرده شده، ضمن تأکید بر انسان‌محوری بودن اقتصاد و تحقق اهداف عدالت اجتماعی، بر بخش تعاونی تأکید ویژه‌ای شده است. با وجود این تأکیدات، در برنامه‌های گذشته، توسعه بخش تعاونی به‌طور جدی مورد هدف نبوده است و عمدتاً به همین دلیل این بخش تاکنون نتوانسته به جایگاه مورد انتظار قانون اساسی دست یابد.

### ۳. امکانات و قابلیت‌های توسعه بخش تعاونی در ایران

بخش تعاونی برای تحقق اهداف چشم‌انداز و رشد اقتصادی همراه با عدالت اجتماعی، دارای نقاط قوت فراوانی است. این قابلیت‌ها عبارتند از:

• اقتصادی - اجتماعی بودن اهداف و فعالیت‌های تعاونی‌ها برای تحقق عدالت اجتماعی،

• توان بالقوه سازمان‌دهی اقشار و گروه‌های مختلف مردم؛ به‌طور هدفمند و در راستای تحقق اهداف مشترک آنها،



• توانایی بالقوه جهت جذب و تجمیع سرمایه‌های کوچک مردمی و هدایت آنها به کارآفرینی و تولید،

• توانایی بخش تعاونی در پیشگیری از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص، با توجه به تعادل نسبت سهام اعضا در تعاونی‌ها،

• توانایی تأمین شرایط و امکانات مالی، فیزیکی و نرم‌افزاری برای ایجاد یا تقویت اشتغال جوانان، زنان و سایر اقشار،

• توانایی حذف واسطه‌های غیرضروری و کاهش سطح عمومی قیمت‌ها در فرایند تولید و توزیع کالا و خدمات مورد مصرف اقشار با درآمد پایین و متوسط،

• توانایی سازمان‌دهی کشاورزان و سایر دست‌اندرکاران بخش کشاورزی (در هر رشته و منطقه) به‌منظور یکپارچه‌سازی فعالیت‌ها و ارتقای رقابت‌پذیری آنها،

• توانایی سازمان‌دهی و تجهیز بنگاه‌های کوچک و متوسط صنعتی و خدماتی در هر رشته به‌منظور یکپارچه‌سازی فعالیت‌ها، ارتقای رقابت‌پذیری و توسعه آنها،

• توانایی سازمان‌دهی و تجهیز منابع انسانی، مالی و فیزیکی برای توسعه مناطق کشور،

• توانایی ایجاد یکپارچگی اجتماعی و مبارزه بنیادی با فقر و تبعیض و بیکاری از طریق تأمین نیازها.

### ۴. محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه بخش تعاونی در ایران

بخش تعاونی، علی‌رغم مزیت‌ها و قابلیت‌های فراوان و علی‌رغم تأکید قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر توسعه بخش تعاونی، این بخش هنوز از جایگاه مورد



انتظار در اقتصاد کشور برخوردار نیست. این امر دلایل متعددی دارد که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

• توسعه‌نیافتگی فرهنگ تعاون در جامعه و عدم شناخت توانمندی‌ها و مزایای بخش تعاونی،

• کارفرمایی مطلق دولت در اقتصاد،

• وجود انحصارات پیدا و ناپیدا در بخش‌های دولتی و خصوصی،

• عدم وجود سرفصل معین برای توسعه بخش تعاونی در برنامه‌های میان‌مدت و بودجه‌های سنواتی،

• محدودیت قانونی عرصه فعالیت تعاونی‌ها و منع ورود به بخش خدمات به‌ویژه بانکداری و بیمه تا قبل از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.

• تعدد قوانین حاکم بر انواع تعاونی‌ها و نارسایی آنها،

• یکپارچه و منسجم نبودن تعاونی‌ها در ایران و عدم امکان شکل‌گیری یک اتحادیه ملی قدرتمند،

• تعدد مراکز سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری برای تعاونی‌ها،

• عدم دسترسی آسان تعاونی‌ها به منابع مالی و فیزیکی، امکانات، اطلاعات و بازارها، کافی نبودن و نارسایی سیاست‌های حمایتی دولت در اعطای منابع و امکانات عمومی به تعاونی‌ها،

• محدودیت‌های قانونی برای جذب سرمایه بیشتر در تعاونی‌ها،

• پایین بودن سطح مهارت‌ها و ضعف مدیریت در تعاونی‌ها،



• پایین بودن سطح توجه به تحقیق و توسعه در فعالیت‌های اقتصادی کشور و به‌خصوص تعاونی‌ها.

برای غلبه بر این مشکلات، طی سه سال اخیر تلاش‌هایی صورت پذیرفته تا لزوم توسعه این بخش و نقش محوری آن در استقرار عدالت اجتماعی به موازات رشد اقتصادی مورد توجه قرار گیرد، که قبلاً به آنها اشاره شد. علاوه‌براین، تمهیدات و تسهیلاتی برای تشکیل و توسعه تعاونی‌ها و رسیدن سهم بخش تعاون به ۲۵ درصد در اقتصاد کشور در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (فصل سوم) در نظر گرفته شده است. در حال حاضر نیز طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی از سوی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ارائه شده است که در ادامه، به بررسی و ارزیابی این طرح پرداخته شده است.

### ۵. ارزیابی و تحلیل ابعاد رویکردی طرح پیشنهادی

طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی در کنار توجه به رشد اقتصادی، توجه به توسعه منطقه‌ای، جلب مشارکت عمومی، تحریک تعلقات منطقه‌ای و جلب احساس مسئولیت عمومی در جهت رفع موانع و محدودیت‌های توسعه مناطق، افزایش سهم بخش تعاونی در بخش‌های اقتصادی و بسترسازی برای فعالیت‌های بخش خصوصی، ارائه شده است. این طرح حاوی ۱۶ ماده است.

براساس ماده (۱) این طرح، به‌منظور تسریع در رشد و توسعه شهرستان‌ها،



هدایت منابع مردمی به بخش‌های تولیدی و ...، شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی تشکیل خواهد شد. براساس ماده (۲)، عضویت در این تعاونی‌ها به خانوارهای ساکن در شهرستان محل تشکیل تعاونی محدود می‌شود. براساس ماده (۳)، این تعاونی‌ها براساس مصوبه مجمع عمومی، اقدام به افزایش سرمایه می‌نمایند. براساس ماده (۴)، برای انجام فعالیت‌های مختلف تولیدی در بخش‌های مختلف، زمین‌های قابل واگذاری دولت در محدوده شهرستان از طریق مزایده و با اولویت در اختیار این تعاونی قرار خواهد گرفت. براساس ماده (۵)، ساخت‌وسازهای مربوط به این تعاونی‌ها از طریق مزایده و مناقصه به بخش‌های خصوصی و عمومی واگذار می‌شود. براساس ماده (۶)، برای تملک اراضی واقع در بافت‌های فرسوده شهری و روستایی، واحدهای قضایی موظف به همکاری با این تعاونی‌ها هستند. براساس ماده (۷)، اعضای هیئت مدیره و سایر مدیران ارشد این تعاونی‌ها علاوه بر شرایط عمومی اساسنامه باید از صلاحیت عمومی و اخلاقی و حسن شهرت مورد تأیید نهادهای انتظامی و امنیتی برخوردار باشند. براساس ماده (۸)، در انجام سرمایه‌گذاری‌ها، این تعاونی‌ها به صورت شرکت مادر تخصصی عمل خواهند کرد. براساس ماده (۹)، تعاونی‌های موضوع این طرح در استفاده از تسهیلات بخش تعاون، نسبت به سایر تعاونی‌ها در اولویت قرار دارند. براساس ماده (۱۰)، فعالیت تعاونی‌های موضوع این طرح، محدود به حوزه همان شهرستان خواهد بود. براساس ماده (۱۱)، پاداش هیئت مدیره و ... به صورت درصدی از سود سهام، توسط هیئت دولت تعیین خواهد شد. براساس ماده (۱۲)، حقوق و مزایای هیئت مدیره بر مبنای قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین می‌شود. براساس ماده (۱۳)، استفاده از منابع این تعاونی‌ها، به نفع اشخاص و گروه‌های خارج از تعاونی



ممنوع است. براساس ماده (۱۴)، این تعاونی‌ها برای مدیریت منابع خود مجاز به خرید اوراق مشارکت هستند. براساس ماده (۱۵)، اساسنامه این تعاونی‌ها توسط وزارت تعاون تهیه خواهد شد. در ماده (۱۶) این طرح نیز موارد مطرح شده در این طرح، جزء تغییرناپذیر اساسنامه این تعاونی‌ها تلقی شده‌اند.

در ارزیابی این طرح باید توجه داشت که تأمین عدالت اجتماعی، توجه به توسعه منطقه‌ای، تسریع در رشد و توسعه شهرستان‌ها، هدایت منابع عمومی به بخش‌های تولیدی و همچنین بسترسازی ورود بخش‌های تعاونی و خصوصی به فعالیت‌های اقتصادی و ... از جمله اموری هستند که در صورت فراهم شدن یک بسته کامل سیاستی و وجود سایر الزامات و مکانیسم‌های دیگر (از جمله ثبات اقتصادی، عدم تمرکزگرایی، تحقق کامل آمایش سرزمین و جمعیت، بهره‌برداری و بهره‌وری از مزیت‌های نسبی، ایجاد ارزش افزوده در فرایندهای تولیدی و اقتصادی و ...) می‌توان به دستیابی آنها امیدوار بود. حال سؤال این است که آیا تشکیل شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی، رشد و توسعه شهرستان‌ها و تأمین عدالت اجتماعی و ... را محقق می‌کند؟

بررسی‌ها و تجارب حاصله نشان می‌دهد بسیاری از تعاونی‌های صنفی به وجود آمده، گرچه از جمع یک عده محدود و وابسته به هم شکل گرفته‌اند؛ اما در فرایندهای عملکردی، غالباً موفقیت مورد انتظار را به دست نیاورده‌اند یا با شکست مواجه شده‌اند و حتی در بازپرداخت تسهیلات دولتی ناتوان بوده‌اند.<sup>۱</sup>

در عین حال، طرح ارائه شده ایجاد تشکیلاتی را پیشنهاد می‌کند که دارای ماهیت

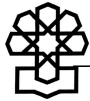
۱. «آسیب‌شناسی بخش تعاون»، دفتر تحقیقات و پژوهش وزارت تعاون، ۱۳۸۵.



تعاونی هستند و برای ایجاد آنها، تصویب قانون مستقلاً هم پیشنهاد شده است. این در حالی است که قانون بخش تعاونی در چندین دهه که به مورد اجرا گذاشته شده، چارچوب و بستر حقوقی و قانونی تشکیل تعاونی‌ها بوده است. بنابراین اگر خلأ و ضعفی در قانون وجود دارد، صحیح آن است که آن خلأ و ضعف از طریق پیشنهاد و تصویب اصلاحیه‌ای مرتفع شود، زیرا ایجاد قانون مستقل و موازی در کنار قانون اصلی که احتمال بروز تعارض‌های عملکردی در بخش‌ها، تعاونی‌ها و ... را به همراه دارد، نه تنها صحیح نیست، بلکه تحقق اهداف طراحان محترم را با سؤالات و انتظارات دست‌نیافتنی متعددی مواجه می‌کند. به این ترتیب کلیات طرح ارائه شده مورد سؤال است.

علاوه بر ایراداتی که بر کلیات طرح مزبور وارد است، جزئیات آن نیز دارای اشکالاتی است که در ادامه تشریح شده است:

۱. ماده (۱) طرح، که علی‌القاعده دربردارنده هدف اصلی است، با ابهام مواجه است. زیرا براساس این ماده، به‌منظور تسریع در رشد و توسعه شهرستان‌ها و ... شرکت‌هایی با عنوان شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی براساس شرایطی تشکیل می‌شود. پرسش این است که آیا مقصود از این حکم، اعطای اجازه تأسیس این شرکت‌ها به مردم است یا هدف آن، اعطای این اجازه به دولت می‌باشد؟ اگر مقصود طراح یا طراحان محترم، مورد اول است، که نیازی بدان نیست. زیرا مردم اجازه تأسیس هرگونه شرکت تعاونی را در چارچوب قوانین و مقررات دارند. اما اگر مقصود، مورد دوم باشد، حتماً باید مرجع تشکیل‌دهنده، سرمایه اولیه و محل تأمین آن، ارکان شرکت و نحوه اداره آن و نیز مرجع تصویب اساسنامه شرکت معین شود؛ خصوصاً که بدون تعیین نحوه تأمین اعتبار لازم برای سرمایه اولیه شرکت، مصوبه



با ایراد ناشی از اصل (۷۵) قانون اساسی<sup>۱</sup> نیز مواجه خواهد شد. البته در هر دو حالت (اعطای اجازه تأسیس این شرکت‌ها به مردم یا اعطای این اجازه به دولت) این سؤال نیز مطرح است که در هر شهرستان امکان تأسیس چند تعاونی توسعه و عمران شهرستانی وجود دارد؟

علاوه بر این، در حکم ماده (۱) این طرح، تناقض دیگری نیز وجود دارد که مربوط به موضوع فعالیت تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی است. به‌طوری که مقدمه توجیهی طرح، یکی از دلایل ارائه طرح را بسترسازی برای فعالیت‌های بخش خصوصی مطرح کرده در حالی که در این ماده، انجام فعالیت‌های اقتصادی و اجرای برخی طرح‌ها که امکان واگذاری آنها به بخش خصوصی به‌دلیل رانت‌زا بودن آن وجود ندارد را از دلایل ارائه طرح تشکیل این تعاونی‌ها عنوان کرده است.

۲. ماده (۲) طرح، دارا بودن پروانه ساختمانی را شرط صحت عضویت در این تعاونی‌ها می‌داند، اما درخصوص اشخاصی که ساکن همان شهرستان هستند و فاقد ملک مسکونی می‌باشند، تدابیری اتخاذ نکرده است. از سوی دیگر، راجع به مالکینی که ساکن شهرها و استان‌های دیگر هستند و احتمالاً در آنجا نیز دارای پروانه ساختمانی می‌باشند، چاره‌ای اندیشیده نشده است. زیرا چنین مالکینی می‌توانند بدون حضور در آن شهرستان، عضو تعاونی مذکور شوند که این موضوع ضمن احتمال انحراف عملکردی، موجب عدم دستیابی به اهداف طرح می‌شود.

۳. درخصوص رویکرد ماده (۳) طرح نیز باید اذعان داشت که در قانون تجارت،

۱. اصل (۷۵) قانون اساسی: طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.



انواع سهم (عادی و ممتاز) با توجه به حق رأی تعیین شده و ارزش سهام شرکت‌ها با توجه به نوع سهم تعیین می‌شود، در صورتی که این ماده، خرید سهام سال‌های قبل را منوط به پرداخت ارزش سهم، به اضافه سود دوره بلندمدت سپرده‌های بانکی اعلام شده توسط بانک مرکزی می‌داند. البته حکم این بند، در خصوص اعضای جدیدی که سهام سال‌های قبل را خریداری می‌کنند صادر شده است و در خصوص اعضای قدیمی که چنین سهامی را خریداری خواهند کرد، حکمی نداده است. به طور کلی چنین رویکردی با قانون تجارت مغایر است.

۴. از حکم ماده (۴)، مبنی بر واگذاری املاک قابل واگذاری دولت و شهرداری‌ها در محدوده همان شهرستان به این تعاونی‌ها براساس فرایند مزایده با اولویت دادن به این‌گونه تعاونی‌ها چنین استنباط می‌شود که این حکم با روح قانون برگزاری مناقصات (مناقصه و مزایده) در تعارض است. زیرا برنده مزایده، شخصی (حقیقی یا حقوقی) است که بالاترین مبلغ را پیشنهاد کرده باشد و به‌کارگیری جمله «از طریق مزایده با اولویت در اختیار این تعاونی‌ها قرار می‌گیرد»، مغایر با مفهوم مزایده است.

۵. در خصوص رویکرد ماده (۵) و عدم درگیر شدن این تعاونی‌ها در فعالیت‌های ساخت‌وساز و واگذاری عملیات مذکور به بخش‌های خصوصی و عمومی از طریق برگزاری مناقصات، باید اذعان داشت که استفاده از کلمه «مزایده» تنها در فروش و واگذاری اموال، قابلیت کاربرد دارد. علاوه بر این، مراد از «بخش عمومی» در این ماده مشخص نیست. آیا منظور همان مؤسسات عمومی غیردولتی است؟

۶. رویکرد ماده (۶) طرح، در تعارض آشکار با حقوق مالکیت است و قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی



دولت (مصوب ۱۳۸۵)، درباره تملک اراضی و املاک واقع در بافت‌های فرسوده شهری و روستایی مسکوت مانده و تاکنون هیچ قانونی که در این خصوص بتواند، حقوق مالکیت را نقض کند مصوب نشده است. از سوی دیگر در این ماده، مقصود از «واحدهای قضایی» و مکلف بودن آنها به همکاری با این تعاونی‌ها در امر تملک اراضی واقع در طرح‌های مصوب شهری و روستایی مشخص نیست و ایجاد تکلیف برای واحدهای قضایی مغایر قانون است.

۷. ماده (۷) طرح، حسن انتخاب اعضای هیئت مدیره و بازرس شرکت را منوط به اخذ تأییدیه از مراجع سیاسی، انتظامی، قضایی و امنیتی شهرستان می‌داند. گرچه این رویکرد ضامن کسب اعتبار قانونی اشخاص در عدم اشتها به سوء سابقه است، اما مقصود از تأیید صلاحیت عمومی، اخلاقی و حسن شهرت اعضای هیئت مدیره، مدیر عامل و بازرسان این شرکت‌ها مشخص نیست و با توجه به ضابطه‌مند نبودن این امر و معلوم نبودن سازوکار آن، ممکن است در عمل باعث اعمال سلیقه متصدیان و از میان رفتن امکان تصدی این مسئولیت‌ها از جانب افراد صالح شود. ضمناً مراجع مذکور از نظر قانونی، تکلیفی در ارائه این‌گونه خدمات، آن هم به بخش غیردولتی ندارند.

۸. در ماده (۸) طرح آمده است، در مواردی که تعاونی، سرمایه‌گذاری در طرح یا طرح‌هایی را برای توسعه شهرستان ضروری بداند، به صورت مادر هولدینگ عمل نموده و با تشکیل شرکت‌های اقماری و اختصاص کمترین میزان ممکن سهام به خود، زمینه را برای سرمایه‌گذاری فراهم می‌کند. ایرادی که در رابطه با این ماده وجود دارد این است که اولاً منظور از شرکت‌های اقماری ذکر شده در این ماده مشخص نیست. ثانیاً منظور از اختصاص کمترین سهم به تعاونی‌ها، در این ماده چیست و منظور آن



چه میزان سهم است.

۹. درخصوص حکم ماده (۹) طرح باید اذعان داشت، در اولویت قرار دادن این تعاونی‌ها در استفاده از تسهیلات بخش تعاون نسبت به سایر تعاونی‌ها، به‌عنوان یک نوع تبعیض تلقی شده و مغایر با اصل (۴۴) و هدف برقراری عدالت است. زیرا اولویت‌های بخش تعاون در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، احصاء شده است.

۱۰. حکم ماده (۱۰) طرح، درخصوص اجازه تأسیس دفاتر فراتر از محدوده شهرستان برای این تعاونی‌ها، مخالف سیاست‌های تمرکززدایی است. از سوی دیگر، تأسیس این دفاتر، به شکلی تعمیم‌دهنده بازار تقاضای آن تعاونی‌هاست و می‌تواند در بازار رقابتی سایر تعاونی‌های عمومی شهرستانی اختلال ایجاد کند.

۱۱. حکم ماده (۱۱) طرح، مبنی بر تعیین پاداش اعضای هیئت مدیره این تعاونی‌ها توسط هیئت دولت، هیچ‌گونه جایگاه قانونی ندارد. همچنین با اهداف و احکام سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مبنی بر حذف و مداخله دولت در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها، مغایر است.

۱۲. حکم ماده (۱۲) طرح، مبنی بر پرداخت حقوق و مزایای مدیرعامل و هیئت مدیره این تعاونی‌ها براساس قانون مدیریت خدمات کشوری، غیرقانونی است. زیرا فقط کارمندان دولت مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشند و این قانون، کارمندان بخش غیردولتی را شامل نمی‌شود.

۱۳. حکم ماده (۱۳) طرح، دلیل غیرقانونی بودن پرداخت‌های موضوع این ماده را مشخص نکرده است. همچنین منظور از مقاصد سیاسی و حزبی و گروهی در پرداخت این‌گونه تسهیلات نامفهوم است. به عبارتی آیا این مقاصد را قانون مشخص می‌کند یا



شرکت تعاونی؟

۱۴. حکم ماده (۱۵) طرح، تهیه و تصویب اساسنامه متحدالشکل تعاونی‌های موضوع این قانون را بر عهده وزارت تعاون و دولت نهاده است. در حالی که اساسنامه متحدالشکل می‌تواند در قالب دستورالعمل ابلاغ شود و نیازی به تصویب از سوی دولت ندارد.

۱۵. حکم ماده (۱۶) درخصوص تغییرناپذیری مواد این طرح و لحاظ این مواد عیناً در اساسنامه شرکت‌های تعاونی موضوع این قانون، قابل دفاع نیست و توجیه منطقی ندارد.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی اهداف، جهت‌گیری‌ها، مأموریت‌ها و تکالیف مندرج در طرح پیشنهادی تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی، نشان می‌دهد که بخش اعظم مفاد مندرج در طرح مذکور، دارای تبعاتی است که می‌تواند بخش تعاون کشور را با چالش‌های عمده‌ای مواجه کند. آرمان‌گرایی و عدم توجه به بسیاری از رویکردهای قوانین و تجارب به‌دست آمده از بخش‌های دولتی، از عمده رویکردهای این طرح پیشنهادی است که به صلاح بخش تعاون نیست.

از سوی دیگر با توجه به نکات مطرح شده می‌توان گفت که با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و به‌دنبال آن اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و تأکید این قانون بر توسعه بخش تعاون، انتظار می‌رود بخش تعاونی از حالت گسستگی و غیرمنسجم بودن خارج شده و یکپارچه شود. به عبارتی قانون



اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را می‌توان به‌عنوان یک قانون منسجم و حتی مادر در جهت رشد و توسعه بخش تعاونی برشمرد. با وجود این، افزون بر ایراداتی که بر جزئیات طرح مورد بحث وارد است، لازم است خاطرنشان ساخت، طرح مذکور به‌گونه‌ای جزئی، اقدامات و حمایت‌های مطرح شده (درخصوص توسعه بخش تعاونی و همچنین توسعه منطقه‌ای، رشد اقتصادی و ...) در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را عنوان کرده، که نه تنها نوعی موازی‌کاری با این قانون محسوب می‌شود، بلکه موجب تعدد قوانین حاکم بر تعاونی‌ها و نیز تعدد مراکز تصمیم‌گیری برای تعاونی‌ها که یکی از تنگناها و محدودیت‌های توسعه بخش تعاونی است، خواهد شد. در مجموع باید گفت همه این اقدامات و تسهیلات، به‌طور منسجم‌تر، یکپارچه‌تر و کامل‌تر در فصل سوم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی آمده و نیازی به ارائه این طرح نیست.

در مجموع با توجه به اینکه پیشنهاد این‌گونه تشکیلاتی که ماهیت تعاونی دارند، می‌تواند در قالب قانون موجود بخش تعاونی شکل بگیرد، تصویب قانون موازی که می‌تواند چالش‌های بسیاری را به همراه داشته باشد، پیشنهاد نمی‌شود. بنابراین در صورتی که به‌نظر طراحان محترم، خلأ خاصی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) و قانون بخش تعاون، برای تشکیل تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی وجود دارد، پیشنهاد می‌شود که این خلأ قانونی را از طریق تصویب اصلاحیه‌ای مرتفع نمایند.



## منابع و مآخذ

۱. «آسیب‌شناسی بخش تعاون» دفتر تحقیقات و پژوهش وزارت تعاون، ۱۳۸۵.
۲. «سند ملی توسعه بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران»، وزارت تعاون، معاونت طرح و برنامه، ۱۳۸۵.
۳. «سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی»، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت مطالعات و ارزیابی، ۱۳۸۶.
۴. طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی، مجلس شورای اسلامی، شماره ثبت ۲۲۹.
۵. عشایری، حبیب، «جهانی‌سازی و چالش‌های تعاونی‌ها در کشورهای در حال توسعه»، ۱۳۸۵.
۶. عشایری، حبیب، «قدرت بازیگردانی تعاونی‌ها در اقتصاد ملی»، صندوق تعاون کشور، ۱۳۸۷.
۷. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳.
۸. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۳۱۰

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی»

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

تهیه و تدوین: امید عطائی

مدیر مطالعه: اسدالله جلال آبادی

ناظر علمی: سیدمحمد رضا سیدنورانی

متقاضی: کمیسیون اقتصادی

همکاران: علیرضا عالی پناه (دفتر مطالعات حقوقی)، محمدرضا فارسیان (دفتر مطالعات زیربنایی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی (فارسی / انگلیسی):

۱. شرکت تعاونی (Cooperative)

۲. توسعه و عمران (Prosperity and Development)

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۷/۷/۱۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۸/۲/۵

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۲/۶