

به نام خدا

بررسی اصلاح قانون بخش تعاونی
اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در راستای قانون
اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای
سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. پیشینه تاریخی و سوابق قانون‌گذاری
۸.....	۲. راهبردهای پیشنهادی برای اصلاح قوانین و مقررات مربوط به بخش تعاون
۱۴.....	نتیجه‌گیری

کد موضوعی: ۲۴۰
شماره مسلسل: ۹۳۷۹

دفتر: مطالعات حقوقی

آذر ماه ۱۳۸۷



بررسی اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در راستای قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

چکیده

بر اساس جزء ۱ بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور تا آخر برنامه پنجم توسعه باید به بیست و پنج درصد برسد. رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری‌ها به‌عنوان یکی از الزامات واگذاری از سوی مقام رهبری تعیین شده است. به همین منظور، «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی»، جهت تحقق و اجرای سیاست‌های مزبور به تصویب مجلس شورای اسلامی و در نهایت در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است.^۱ افزایش ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش تعاونی، مستلزم اتخاذ تدابیر قانونی است که بخشی از آن در قانون یاد شده (فصل سوم) مورد توجه قرار گرفته است و بخش دیگری نیز باید از سوی دولت به‌صورت لوایح جدید به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. در این گزارش، به بررسی پیشینه قانون‌گذاری در بخش تعاون و طرح نکاتی درباره اصلاح قوانین مربوط به این بخش در جهت تحقق سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی پرداخته‌ایم.



مقدمه

سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی در طی دو مرحله از سوی مقام رهبری به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد. در مرحله اول، بندهای «الف»، «ب»، «د» و «ه» در اول خرداد ماه سال ۱۳۸۴ و در مرحله دوم، بند «ج» این سیاست‌ها همراه با پاسخ به نامه رئیس‌جمهور در ارتباط با سهام عدالت در خرداد ماه سال ۱۳۸۵ ابلاغ شد. بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی در ۱۱ ردیف تحت عنوان «سیاست‌های کلی بخش تعاونی»، نامیده شده است. در این بند تأکید شده است که سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور باید تا پایان برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۳) به بیست و پنج درصد برسد.

همچنین بر اساس بند «ح» ماده (۹) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، وزارت تعاون موظف است در جهت حذف مداخله دولت در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها و بهبود سیاست‌های توسعه بخش تعاونی با همکاری اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون، نسبت به بازنگری در قوانین و مقررات حاکم بر بخش تعاونی اقدام و لوایح مورد نظر را به هیئت وزیران پیشنهاد کند. با توجه به نکات پیش‌گفته، در این نوشتار به بررسی ضرورت اصلاح قوانین و مقررات حاکم بر بخش تعاون در راستای قانون اخیرالذکر و راهبردهای موردنظر پرداخته می‌شود.



۱. پیشینه تاریخی و سوابق قانون‌گذاری

با وجود آنکه پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، تأسیس شرکت‌های تعاونی به‌لحاظ قانونی امکان‌پذیر بوده و بعضاً شرکت‌هایی نیز تحت این عنوان ایجاد شده بودند، اما اصطلاح «بخش تعاونی» و تأکید بر اینکه بخش تعاونی یکی از پایه‌های اقتصادی کشور است، محصول قانون اساسی جمهوری اسلامی است. آن‌گونه که در مذاکرات تدوین قانون اساسی و متن اصل ۴۳ قانون اساسی^۱ ذکر شده است، هدف بخش تعاونی، حاکمیت انسان بر سرمایه، عدالت‌گرایی، پیشگیری از تمرکز ثروت در دست عده‌ای

۱. اصل چهل‌وسوم: برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود:
۱. تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

۲. تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند، ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، 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 به‌صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.

۳. تنظیم برنامه اقتصادی کشور به‌صورتی که شکل و محتوا و ساعت کار چنان باشد که هر فرد علاوه‌بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد.

۴. رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری.

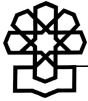
۵. منع اضرار به‌غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام.

۶. منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات.

۷. استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور.

۸. جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور.

۹. تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند.



خاص و نیز جلوگیری از کارفرمایی مطلق دولت در اقتصاد ملی بوده است. اولین قانونی که در آن به شرکت‌های تعاونی اشاره شده است، قانون تجارت (مصوب ۱۳۰۴/۳/۱۲) است. در فصل دوم این قانون، مواد (۱۰۷) تا (۱۱۲) مربوط به شرکت‌های تعاونی است. در سال ۱۳۱۱، قانون تجارت مورد تجدیدنظر قرار گرفت. ماده (۲۰) این قانون، شرکت‌های تعاونی را به‌عنوان یکی از شرکت‌های تجاری محسوب کرده است. مبحث هفتم قانون تجارت از مواد (۱۹۰) تا (۱۹۴) نیز به توصیف شرکت‌های تعاونی تولید و مصرف پرداخته است. در سال ۱۳۳۲، قانون شرکت‌های تعاونی به‌تصویب رسید، این قانون در سال ۱۳۳۴ مورد تجدیدنظر قرار گرفت. در سال ۱۳۴۶، اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران به تصویب قوه مقننه وقت رسید^۱ و در همین سال، سازمان مرکزی تعاون کشور زیر نظر نخست‌وزیری تشکیل شد. در سال ۱۳۴۹ قانون تشکیل وزارت تعاون و امور روستاها به‌جای وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی تصویب، و به‌موجب ماده (۲) آن، سازمان مرکزی تعاون کشور وابسته به نخست‌وزیری به وزارت تعاون و امور روستاها منتقل شد.^۲ در سال ۱۳۵۰ نیز قانون شرکت‌های تعاونی تصویب شد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در حین تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصول (۴۳) و (۴۴) به موضوع تعاونی پرداخته شده است. قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۰ به تصویب رسید. براساس فصل دهم قانون یاد شده، اتاق تعاون و به‌موجب فصل یازدهم آن، وزارت تعاون تشکیل شد.

۱. این اساسنامه در سال ۱۳۴۸ اصلاح شد.

۲. اساسنامه سازمان مرکزی تعاون کشور به‌موجب تبصره ماده واحده لایحه قانونی راجع به اداره سازمان مرکزی تعاون کشور (مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۰ شورای انقلاب) در سال ۱۳۶۰ به تصویب رسید.



مطابق تبصره «۱» ماده (۶۵) قانون مذکور، سازمان‌های تعاون روستایی، مرکزی تعاون کشور، مرکزی تعاونی‌های معدنی،^۱ مراکز گسترش خدمات تولیدی و عمرانی^۲ و سایر دفاتر، سازمان‌ها و اداراتی که در رابطه با بخش تعاونی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف فعالیت می‌کنند، منحل شده و کلیه وظایف، اختیارات، اموال، دارایی‌ها، اعتبارات، بودجه، پرسنل و سایر امکاناتی که در اختیار دارند به وزارت تعاون منتقل می‌شود. براساس «ماده واحده قانون مستثنا شدن سازمان مرکزی تعاون روستایی از شمول قانون بخش تعاونی اقتصاد» (مصوب ۱۳۷۰)، سازمان مذکور وابسته به وزارت کشاورزی بوده و از قانون بخش تعاونی مستثنا می‌شود. همچنین به موجب قانون «انتقال کلیه وظایف مربوط به تأسیس، اداره و نظارت تعاونی‌ها و اتحادیه‌های فرش دستباف روستایی به وزارت جهاد سازندگی»، امور مربوط به تعاونی‌ها و اتحادیه‌های فرش دستباف روستایی به وزارت مذکور منتقل شدند.^۳

قانون‌گذار بر اساس بند «۳۱» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۶۸، مجوز

۱. سازمان مرکزی تعاونی‌های معدنی به استناد تبصره «۱» بند «۸» ماده واحده قانون اصلاح قانون معادن (مصوب ۱۳۶۴) تأسیس شد و اساسنامه آن طی تصویب‌نامه شماره ۴۶۳۹۸/ت/۴۲۶ مورخ ۱۳۶۸/۵/۲ به تصویب هیئت وزیران رسید.

۲. هم‌زمان با تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸، بنابر اهمیتی که نظام جمهوری اسلامی ایران برای رفع بیکاری و گسترش تعاونی‌های تولیدی قائل بود، شورای انقلاب اسلامی طرح اشتغال بیکاران را در آذرماه سال ۱۳۵۸ تصویب کرد. آیین‌نامه اجرایی طرح مذکور نیز در دی‌ماه سال ۱۳۵۸ توسط شورای انقلاب تصویب شد. براساس مقدمه آیین‌نامه یاد شده در اجرای طرح اشتغال بیکاران، مراکزی در استانداری هر استان به‌عنوان مرکز گسترش خدمات تولیدی و عمرانی تشکیل شد.

۳. لازم به ذکر است براساس مصوبه شماره ۱۹۰۱/۵۱۶۹ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۰ شورای عالی اداری، کلیه امور مربوط به صنعت فرش دستباف از جمله فعالیت تعاونی‌ها و اتحادیه‌های فرش دستباف روستایی به وزارت بازرگانی منتقل شده است.



تأسیس صندوق تعاون را صادر کرد. اساسنامه صندوق یاد شده (به‌عنوان یک مؤسسه اعتباری) در سال ۱۳۶۸ به تصویب هیئت وزیران رسید. لازم به ذکر است به موجب تبصره «۲» ماده (۶۵) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰)، صندوق تعاون جهت فعالیت‌های اعتباری بخش تعاونی با کلیه دارایی‌ها و تعهدات خود از وزارت کار و امور اجتماعی منتزع و به وزارت تعاون الحاق و وظایف و اختیارات مجمع عمومی آن به وزیر تعاون منتقل می‌شود و تغییر در اساسنامه آن به پیشنهاد وزارت تعاون و تصویب هیئت وزیران خواهد بود.

مطابق جزء ۲ بند «ب» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم توسعه، دولت مکلف شد حدود و میزان فعالیت هریک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی را در جهت تشویق صادرات غیرنفتی، در انطباق با اهداف و خط‌مشی‌های مصوب این قانون تعیین کرده و لوائح مورد نیاز را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. در اهداف کلان کیفی، خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه نیز مواردی درخصوص موضوع یاد شده پیش‌بینی شده بود.^۱ بندهای «۸» و «۹» سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه، بر عدم ترجیح بخش‌های دولتی و عمومی به بخش‌های تعاونی و خصوصی در برخورداری از امتیازات و دسترسی به اطلاعات و رعایت سیاست‌های برنامه دوم در امر واگذاری مؤسسات اقتصادی دولت به بخش‌های تعاونی و خصوصی تأکید کرده بود. همچنین به موجب بندهای «۳۸»، «۴۱» و «۴۲» سیاست‌های کلی نظام، توانمندسازی بخش‌های تعاونی و خصوصی به‌عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی، ارتقای ظرفیت و

۱. در خط‌مشی‌ها و سیاست‌های کلی قانون برنامه اول توسعه (مصوب ۱۳۶۸) نیز در این خصوص مواردی پیش‌بینی شده بود.



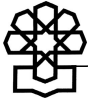
توانمندی‌های بخش تعاونی، تسهیل فرایند دسترسی آن به منابع، اطلاعات و فناوری، تسهیل ارتباطات و توسعه پیوندهای فنی، اقتصادی و مالی بین انواع تعاونی‌ها، توسعه حضور بخش‌های تعاونی در همه بخش‌های اقتصادی به‌عنوان سیاست کلی از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده است. لازم به ذکر است به موجب بند «۵» سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی، شرایط فعالیت اقتصادی (دسترسی به اطلاعات، مشارکت آزادانه اشخاص در فعالیت‌های اقتصادی و برخورداری از امتیازات قانونی) برای بخش‌های تعاونی، دولتی و خصوصی در شرایط عادی باید یکسان و عادلانه باشد.

علاوه بر این، بندهای «۴۷» و «۴۸» سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به‌ترتیب زیر به بخش تعاونی تأکید دارند:

بند «۴۷» - توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی به‌عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی و کاهش تصدی دولت با حضور کارآمد آن در قلمرو امور حاکمیتی در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که ابلاغ خواهد شد.

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.

همچنین بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی به توسعه بخش تعاونی اشاره دارد که در ۱۱ بند به تفصیل مورد توجه قرار گرفته است. به‌موجب ماده (۱۰۲) قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳) نیز 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 را مشتمل بر محورهای شش‌گانه ذیل آن تهیه و تا پایان سال ۱۳۸۳ تقدیم مجلس شورای اسلامی کند.

فصل سوم قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی به سیاست‌های توسعه بخش تعاون اختصاص یافته است. براساس بند «ح» ماده (۹) قانون مذکور، «وزارت تعاون موظف است در جهت حذف مداخله دولت در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها و بهبود سیاست‌های توسعه بخش با همکاری اطاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون نسبت به بازنگری در قوانین و مقررات حاکم بر بخش تعاونی اقدام و لوایح مورد نیاز را به هیئت وزیران پیشنهاد نماید».

۲. راهبردهای پیشنهادی برای اصلاح قوانین و مقررات مربوط به بخش تعاون

الف) مهم‌ترین نکته در تحلیل نظام حقوقی بخش تعاون این است که ساختار اداری بخش تعاونی یکپارچه نیست. بعضی از تعاونی‌ها از قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰) و اصلاحات بعدی آن تبعیت می‌کنند و تحت نظر وزارت تعاون هستند؛ بعضی دیگر از تعاونی‌ها از قانون شرکت‌های تعاونی (مصوب ۱۳۵۰) و اصلاحات بعدی آن پیروی می‌کنند و تحت نظر وزارت جهاد کشاورزی هستند (تعاونی‌های روستایی و تعاونی‌های تولید کشاورزی) و بعضی از



تعاونی‌ها نیز تحت نظارت وزارت بازرگانی فعالیت می‌کنند (تعاونی‌های فرش دستباف). با توجه به مطالب مذکور به‌نظر می‌رسد در خصوص بازننگری قوانین مربوط به تعاونی، لازم است تمامی تعاونی‌ها زیر نظر وزارت تعاون قرار گیرند تا مدیریت و اعمال نظارت به‌طور یکپارچه و متمرکز از سوی تنها یک وزارتخانه بر مجموعه تعاونی‌های موجود صورت گیرد.

ب) به‌منظور اعمال هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در خصوص حمایت از بخش تعاونی و تعیین سیاست‌های توسعه بخش مذکور، تشکیل شورای عالی تعاون با عضویت نمایندگان دستگاه‌های ذی‌ربط ضروری به‌نظر می‌رسد.

ج) با توجه به نقش مؤثر منابع بانکی و ارزی در توسعه بخش تعاونی عضویت وزیر تعاون در برخی شوراها و مجامع مثل شورای پول و اعتبار ضروری به‌نظر می‌رسد. همچنین نظر به لزوم تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی جامعه سه دهک پایین درآمدی و با عنایت به وظایف شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، مندرج در ماده (۱۵) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)، عضویت وزیر تعاون در شورای مذکور ضروری است.

د) در جزء ۵ بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی بر تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور تأکید شده است. در بند «و» ماده (۹) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی نیز دولت موظف به تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره ارزی شده است. با عنایت به اینکه بند مذکور به‌دلیل



مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی از سوی شورای نگهبان مورد ایراد قرار گرفته بود و این موضوع دارای بار مالی برای دولت است، به‌نظر مناسب است از امکانات و سرمایه‌های موجود بانک‌های دولتی در این خصوص نیز استفاده شود.

ه) برای حمایت از تعاونی‌هایی که با مشکل کمبود وثیقه و ضامن مواجه‌اند، راه‌اندازی و تأسیس یک مؤسسه بیمه اعتباری ضروری به‌نظر می‌رسد. در این راستا براساس تبصره «۱» بند «و» ماده (۹) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، صندوق تعاون پس از تأسیس بانک توسعه تعاون با اصلاح اساسنامه، به صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون بدون داشتن حق ایجاد شعبه تبدیل می‌شود و شعب صندوق با کلیه امکانات، دارایی و نیروی انسانی آن به بانک توسعه تعاون واگذار می‌شود. به‌منظور پرهیز از تصدی دولتی، پیشنهاد می‌شود مالکیت و مدیریت صندوق مذکور به بخش تعاونی واگذار شود.

و) یکی از مشکلات برخی تعاونی‌ها برای اداره و مدیریت آنها، ماهیت اعضای آنهاست، برای مثال در برخی تعاونی‌ها اعضا معمولاً از تخصص و تحصیلات لازم برای تصدی و مدیریت هیئت مدیره برخوردار نیستند (مثل تعاونی‌های مسکن). برای حل مشکل مذکور پیشنهاد می‌شود این امکان وجود داشته باشد که تعدادی از اعضای هیئت مدیره بتوانند از اعضای تعاونی نباشند و برای اینکه هیئت مدیره غیرعضو، قابل نظارت باشد، مقداری از سهام غیرعضو به آنها واگذار شود تا در وثیقه بماند.

ز) در ماده (۱۰) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، واگذاری سهام به اعضای



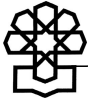
غیرعضو پیش‌بینی شده است. معمولاً سهام تعاونی‌های متعارف در بورس سهام عرضه نمی‌شود، ولی از آنجا که در این قانون سهام غیرعضو پیش‌بینی شده است، لذا برای معاملات این نوع سهام و نیز شفاف‌سازی معاملات سهام اعضا، تأسیس بورس مستقل ضروری به‌نظر می‌رسد.

ح) در جزء ۴ بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، بر رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمام عرصه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه تأکید شده است.^۱ در این راستا براساس ماده (۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی و بانک‌های دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند. به‌موجب تبصره «۲» ماده (۵) قانون مذکور، دولت مکلف است با پیشنهاد بانک مرکزی که به تأیید شورای پول و اعتبار می‌رسد اقدامات قانونی لازم را ظرف مدت سه ماه درخصوص نحوه تأسیس و اداره بنگاه‌های موضوع این ماده به انجام رساند (تهیه لایحه و ارائه به مجلس شورای اسلامی).

با توجه به اینکه با گذشت سال‌های متمادی، تعاونی‌ها از تشکیل بانک یا تأسیس مؤسسات مالی و اعتباری محروم بوده‌اند، لذا برای جبران عقب‌ماندگی مربوط، ایجاد تسهیلات و برقراری اولویت در صدور مجوز و تسریع در تأسیس مؤسسات یاد شده ضروری به‌نظر می‌رسد.

ط) یکی از راهکارهای تسهیل دسترسی تعاونی‌ها به منابع بانکی، به‌ویژه

۱. اتحادیه تعاونی اعتباری در ماده (۶۰) قانون شرکت‌های تعاونی (مصوب ۱۳۵۰) پیش‌بینی شده بود.



تعاونی‌هایی که فاقد اموال غیرمنقول قابل‌ترهین و توثیق هستند، تأمین کمبود وثیقه است. از جمله وثایق قابل قبول می‌توان به سهام تعاونی‌ها، تضمین شرکت‌ها و مؤسسات بیمه‌ای و تضمین صندوق تعاون اشاره کرد. لذا پیشنهاد می‌شود موارد یاد شده، به‌عنوان وثیقه‌های قابل قبول نزد بانک‌ها تعیین شوند.

ی) یکی از مهم‌ترین معیارهای توانمندی و موجودیت و بقای تعاونی‌ها، اجرای نظام‌های استاندارد مدیریت و کیفیت است. تعاونی‌ها براساس ارزش‌های اجتماعی تأسیس می‌شوند. برای صیانت از ارزش‌های مذکور و اطمینان از استمرار آنها، نظام‌مند کردن ارزش‌های یاد شده و ایجاد مشوق‌ها بر مبنای میزان تحقق ارزش‌های مذکور ضروری است؛ لذا موضوع تدوین نظام استاندارد ارزش‌های تعاونی که مبنای رتبه‌بندی و تعیین صلاحیت تعاونی‌ها به‌ویژه برای برخورداری از مزایا و تسهیلات قانونی است، ضروری به‌نظر می‌رسد.

ک) به‌موجب 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 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، به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلی بخش تعاون در نظر گرفته شده است.

در این راستا، بند «۹» ماده (۱) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، شرکت تعاونی سهامی عام را بدین‌گونه تعریف کرده است: «نوعی شرکت سهامی عام است



که با رعایت قانون تجارت و محدودیت‌های مذکور در این قانون تشکیل شده باشد». در ماده (۱۳) این قانون، محدودیت‌های مورد نظر و سقف سهام و مالکیت سهام‌داران و در بند «۵» آن، نحوه تشکیل مجامع عمومی معین شده است. تنها ممیزه‌ای که در قانون مذکور برای تمیز «شرکت‌های تعاونی سهامی عام» با «شرکت‌های سهامی عام» تعیین شده است، محدودیت میزان سهام اعضاست.

براساس قانون تجارت، اصول و قواعد حاکم بر شرکت‌های سهامی عام، از اصول و قواعد حاکم بر شرکت‌های تعاونی متفاوت است و هر شرکت مقررات و ضوابط خاص حاکم بر خود را دارد، لذا تأسیس شرکت‌های تعاونی سهامی عام با اصول و قواعد مجزا با ترکیبی از دو شرکت یاد شده محل تأمل است. آنچه از سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی استنباط می‌شود این است که شرکت‌های تعاونی سهامی عام براساس قانون تجارت اداره می‌شوند و تنها تفاوت آنها با شرکت‌های سهامی عام این است که براساس قانون، سقف محدودیت مالکیت سهام برای مالکان وضع می‌شود. با این حال براساس بند «۷» ماده (۱۳) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام می‌توانند به عضویت اطاق‌های تعاون در آیند.

با توجه به مطالب پیش‌گفته به نظر می‌رسد قانون‌گذار باید محدوده و قلمرو قوانین و مقررات حاکم بر این‌گونه شرکت‌ها را (قانون تجارت یا قانون بخش تعاونی) برای شفاف نمودن جایگاه حقوقی آنها مشخص کند.



نتیجه‌گیری

به‌موجب اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی قانون اساسی، بخش تعاونی به‌عنوان یکی از پایه‌های نظام اقتصادی کشور محسوب شده است و در اصل (۴۳) قانون اساسی که ضوابط نظام اقتصادی کشور احصا شده است، ضمن تأکید بر انسان‌محوری اقتصاد و تحقق اهداف عدالت اجتماعی، به بخش تعاونی تأکیدی ویژه‌ای شده است. در راستای اجرایی کردن سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی شده و از سوی رئیس‌جمهور به وزارت امور اقتصادی و دارایی ابلاغ شد. در این مرحله، عطف توجه به عدالت اجتماعی در حوزه اقتصاد، واجد اهمیت فراوانی است؛ چرا که ممکن است جهش اقتصادی ناشی از اجرای قانون مذکور و نیز انتقال بخشی از مالکیت عمومی به بخش‌های غیردولتی، موجب اختلاف فاحش طبقاتی شده و نتایج حاصل از رشد اقتصادی را عاید افراد و گروه‌های خاص سازد. به‌منظور پیشگیری از وضعیت نامطلوب پیش‌گفته، استفاده مؤثر از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش تعاونی دارای اهمیت است. افزایش ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش تعاونی، مستلزم اتخاذ تدابیر قانونی است که بخشی از آن در قانون یاد شده مورد توجه قرار گرفته است و بخش دیگر نیز باید از سوی دولت در قالب لوایح جدید به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۳۷۹

عنوان گزارش: بررسی اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در راستای قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

Report Title: A Study of Amending the Law of Cooperative Section of Islamic Republic of Iran's Economy according to the Law of Amending the Some Provisions of the Law of the Fourth Five-Year Developing Plan and the Implementation of General Policies of the Article 44 of the Constitution

نام دفتر: مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: گروه حقوق عمومی و بین‌الملل

همکار: مجید زلالی

ناظران علمی: نجات‌الله جورابراهمیان، مصطفی اوحدی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستاران تخصصی: احمد مرکز مالگیری (دفتر مطالعات حقوقی)، امید عطایی (دفتر مطالعات اقتصادی)

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. شرکت تعاونی (Cooperative Company)

۲. اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (The Article 44 of the Constitution of Islamic Republic of Iran)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۹/۲۰