

ارزیابی عملکرد وزارت تعاون
در توسعه تعاونی‌ها
(ویرایش اول)

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. عملکرد وزارت تعاون در تحقق اهداف کمی بخش تعاون
۱۰	۲. مشکلات و مسائل اساسی بخش تعاون
	۳. ارزیابی عملکرد وزارت تعاون در اهداف کیفی (اجرای سیاست‌های کلی، تدوین برنامه پنجم و اصلاح قانون بخش تعاون)
۱۸	۱۸
۲۲	جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات
	پیوست - مقایسه عملکرد دولت در شکل‌گیری انواع تعاونی‌ها در دوره‌های (۱۳۸۱-۱۳۸۴) و (۱۳۸۵-۱۳۸۸)
۲۴	۲۴
۳۳	منابع و مأخذ
	۳۳

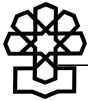


ارزیابی عملکرد وزارت تعاون در توسعه تعاونی‌ها (ویرایش اول)

چکیده

شرایط فعلی حاکم بر فضای کشور، فرصت‌های تاریخی کم‌نظیری برای توسعه بخش تعاون به‌وجود آورده است. تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و بررسی لایحه پنجم توسعه اقتصادی در مجلس شورای اسلامی و بازنگری قانون بخش تعاون تمام ابزارهای لازم برای توسعه بخش تعاون را در اختیار سیاستگذاران این بخش قرار داده است. ابزارها زمانی منجر به توسعه بخش تعاون به سطح موردنظر خواهند شد که استفاده از آنها معطوف به حل مشکلات و موانع اصلی توسعه این بخش باشد. براساس شواهد موجود مهمترین موانع و مشکلات موجود در این زمینه دخالت دولت در امور تعاونی‌ها، ساختار نامناسب اتاق‌های تعاون، مقیاس محدود فعالیت تعاونی‌ها، عدم مشارکت اعضا در فعالیت تعاونی‌ها، عدم شایسته‌سالاری و گردش مناسب مدیریت تعاونی‌ها، تداخل و تناقض قوانین و مقررات موجود، فضای نامناسب کسب‌وکار برای فعالیت تعاونی‌ها و فعالیت محدود تعاونی‌ها در بازارهای مالی و پولی است.

ارزیابی عملکرد دولت در اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در بخش تعاون، تدوین لایحه برنامه پنجم توسعه و تدوین لایحه قانون بخش تعاون نشان می‌دهد که وزارت تعاون نتوانسته است از این ابزارها برای برطرف‌سازی موانع و مشکلات فوق به‌خوبی استفاده کند. عدم موفقیت دولت در ترغیب تشکیل تعاونی‌های نوع جدید و عدم استفاده از ظرفیت‌های اصلاح قانون بخش تعاون برای رفع مشکلات مذکور مؤید این نکته است. درحال حاضر هیچ تعاونی فراگیر ملی فعالی وجود ندارد و تنها ۸ تعاونی فراگیر ملی در وزارت تعاون به ثبت رسیده و چشم‌انتظار دریافت تسهیلات هستند. از طرف دیگر در شکل‌گیری تعاونی‌های سهامی عام نیز استقبال قابل توجهی صورت نگرفته و جز ۱۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی که به‌عنوان آنها تعاونی سهامی عام اضافه شده است، تنها یک شرکت تعاونی سهام عام به ثبت رسیده است. در مورد تعاونی‌های متعارف نیز اگرچه آمارها حاکی از افزایش رشد تعداد تعاونی‌ها، اعضا و اشتغال در بخش تعاون در سال‌های پس از روی کار آمدن دولت نهم نسبت به دوره قبل از آن است، اما دلیل اصلی این مسئله لحاظ فعالیت تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت به‌عنوان عملکرد بخش تعاون بوده است. این درحالی است که تعاونی بودن این شرکت‌ها محل تردید است. همچنین رشد تعداد تعاونی‌ها، تعداد اعضا و میزان اشتغال در بخش تعاون از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸ روند نزولی داشته است.



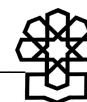
مقدمه

علیرغم اینکه بخش تعاون به‌عنوان یکی از بخش‌های مالکیتی از ابتدا مورد توجه ویژه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بوده، از سال ۱۳۸۴ با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، این بخش اقتصادی بیش از گذشته مورد توجه سیاستگذاران قرار گرفته است. براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی مذکور، افزایش سهم بخش تعاون به ۲۵ درصد از اقتصاد ملی از جمله اهدافی است که تا پایان برنامه پنجم اقتصادی باید تحقق یابد.

افزایش سهم تعاون به ۲۵ درصد اقتصاد ملی با توجه به وضعیت فعلی آن، برنامه‌ریزی و اقدامات ویژه‌ای را طلب می‌کند که وزارت تعاون عامل اصلی آنها باید باشد. این گزارش سعی دارد تلاش‌های صورت گرفته توسط وزارت تعاون در راستای تحقق اهداف در نظر گرفته شده را مورد ارزیابی قرار دهد. بدین منظور در ادامه گزارش ابتدا میزان تحقق اهداف اساسی بخش تعاون مورد بررسی قرار خواهد گرفت. سپس مشکلات و مسائل اساسی بخش تعاون بحث شده و در نهایت به ارزیابی عملکرد وزارت تعاون در حل مسائل و مشکلات مذکور پرداخته خواهد شد.

۱. عملکرد وزارت تعاون در تحقق اهداف کمی بخش تعاون

با توجه به نگاه ویژه قانون اساسی به بخش تعاون و متعاقب آن اهداف بلندی که در قالب سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی برای آن در نظر گرفته شده است، همواره مشوق‌ها و حمایت‌های ویژه‌ای از این بخش اقتصادی در قوانین مختلف در نظر گرفته شده است که این بخش را از نظر برخی منابع بر بخش‌های دیگر مرجح می‌سازد. این مشوق‌ها در مقایسه با آنچه بخش‌های دیگر اقتصادی با آن مواجه هستند بسیار قابل توجه است. در ادامه به ذکر برخی از آنها پرداخته می‌شود.



جدول ۱. مزیت‌ها و مشوق‌های ویژه بخش تعاون

ماده (۱۲۳) قانون مالیات‌های مستقیم	۱. معافیت بسیاری از شرکت‌های تعاونی و اتحادیه آنها از پرداخت مالیات
ماده (۱۰۸) قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰	۲. معافیت شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی از پرداخت حق تمبر توجه: حق تمبر سهام شرکت‌ها دو در هزار ارزش اسمی سهام است
جزء «۲» بند «ج» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم	۳. تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای اعضا، شاغل در هر تعاونی به میزان ۲۰ درصد
تبصره «۶» ماده (۱۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم	۴. معافیت ۲۵ درصدی مالیات ابرازی شرکت‌های تعاونی مشمولان مالیات
جزء «۱» بند «ج» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم	۵. کمک بلاعوض و پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه برای تأمین تمام یا بخشی از آورده شرکت‌های تعاونی از اعضای آنکه در زمان دریافت این حمایت، جزء سه دهک اول درآمدی جامع باشند
جزء «۴» بند «ج» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم	۶. پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و سایر هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه برای راه‌اندازی شرکت تعاونی
جزء «۲» بند «ج» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم	۷. ارائه مشاوره، کمک به ارتقای بهره‌وری، آموزش کارآفرینی، مهارت، کارآموزی به‌صورت رایگان
جزء «۵» بند «ج» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم	۸. کمک به انجام مطالعات، تهیه طرح، راه‌اندازی بانک اطلاعات، تملک و آماده‌سازی اراضی
بند «و» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم	۹. بهره‌مندی شرکت‌های تعاونی از تسهیلات بانک توسعه تعاون به‌عنوان بانک تخصصی بخش تعاونی
تبصره «۱۱» بند «و» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم	۱۰. استفاده شرکت‌های تعاونی از ظرفیت‌های قانونی صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون جهت تضمین بازپرداخت تسهیلات بانکی در مواردی که توان تأمین ضمانت ندارند
بند «ب» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	۱۱. در کلیه مواردی که دولت برای حمایت از بخش غیردولتی مشوق‌هایی را در نظر می‌گیرد، این حمایت برای شرکت‌های تعاونی ۲۰ درصد بیشتر از شرکت‌های دیگر خواهد بود

علیرغم مزایای ویژه‌ای که برای بخش تعاون در نظر گرفته شده است، بررسی وضعیت موجود بخش تعاون نشان می‌دهد که در خوشبینانه‌ترین حالت سهم این بخش از اقتصاد ملی بیش از ۶ درصد نیست. ضمن آنکه علیرغم افزایش قابل توجه مشوق‌های بخش تعاون در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی بجز شوک موقتی که در رشد بخش تعاونی در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به دلیل لحاظ کردن تعاونی‌های سهام عدالت در آمارهای بخش تعاون به‌وجود آمده، تفاوت معناداری در توسعه بخش تعاون در سال‌های پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم با قبل از آن ملاحظه نمی‌شود. جدول ۲ و نمودار ۱ وضعیت ۹ سال گذشته بخش‌های تعاون و تغییرات این بخش را نشان داده و جدول ۳ وضعیت شکل‌گیری تعاونی‌های نوع جدید (فراگیر ملی سهامی عام و سهام عدالت) را به تصویر می‌کشد.



۱-۱. تعاونی‌های متعارف

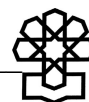
همان‌طور که در جدول ۲ منعکس شده در حال حاضر با احتساب تعاونی‌های سهام عدالت حدود ۲۲/۱ میلیون نفر در تعاونی‌های مختلف عضویت داشته و بیش از ۸۰ هزار تعاونی یا اتحادیه تعاونی در کشور فعال است. جمعیت شاغل در این بخش نیز یک میلیون و ۲۲۴ هزار نفر در سال ۱۳۸۸ می‌باشد. آمار فوق مربوط به فعالینی است که به‌صورت مستقیم در بخش تعاونی شاغل بوده و برآورد دقیقی از اشتغال غیرمستقیم ناشی از فعالیت انواع تعاونی‌ها در دسترس قرار ندارد. اگر نسبت اشتغال بخش تعاونی به اشتغال کل کشور به‌عنوان شاخصی از نقش این بخش در اقتصاد ملی در نظر گرفته شود، این نسبت حکایت از نقش حدود ۵/۸ درصدی بخش تعاون در اقتصاد کشور دارد. جدول ۲ نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر، سهم بخش تعاون از اشتغال کل بین ۳/۳ تا ۵/۸ متغیر بوده است. در سال ۱۳۸۸، نسبت اشتغال این بخش به اشتغال کل ۵/۸ درصد بوده است که با وجود کاستی‌ها و نارسایی‌های این نسبت، به‌عنوان شاخصی از سهم بخش تعاونی از اقتصاد ملی، می‌تواند تقریب مناسبی از سهم بخش مذکور در اقتصاد کشور در این سال باشد.

جدول ۲. وضعیت موجود بخش تعاون و سهم آن از اشتغال کل کشور

سال	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	اشتغال‌زایی	نسبت جمعیت شاغل در بخش تعاون به کل اشتغال کشور (درصد)	رشد سالیانه تعداد تعاونی (درصد)	رشد سالیانه تعداد اعضا (درصد)	رشد سالیانه اشتغال‌زایی (درصد)
۱۳۸۰	۳۴۰۵۳	۹۱۳۰۰۱۷	۵۵۹۳۶۶	۳/۳			
۱۳۸۱	۳۸۴۵۰	۹۳۶۰۱۲۱	۶۱۱۴۳۵	۳/۴	۲/۵	۹/۳	۱۲/۹
۱۳۸۲	۴۲۹۸۲	۹۶۰۷۰۲۹	۶۵۳۱۱۵	۳/۵	۲/۶	۶/۸	۱۱/۸
۱۳۸۳	۴۶۲۴۹	۹۸۰۴۰۸۰	۶۸۳۰۶۳	۳/۵	۲/۱	۴/۶	۷/۶
۱۳۸۴	۴۹۳۲۰	۱۰۰۰۴۷۰۱	۷۱۱۳۶۲	۳/۶	۲/۰	۴/۱	۶/۶
۱۳۸۵	۵۸۷۶۵	۲۱۲۹۳۲۱۱	۷۹۷۱۰۶	۳/۸	۱۱۲/۸	۱۲/۱	۱۹/۲
۱۳۸۶	۷۰۳۷۸	۲۱۸۵۰۶۵۲	۱۰۷۷۱۲۸	۵/۱	۲/۶	۳۵/۱	۱۹/۸
۱۳۸۷	۷۶۱۱۳	۲۲۰۰۹۸۰۹	۱۱۷۹۶۴۵	۵/۸	۰/۷	۹/۵	۸/۱
۱۳۸۸	۸۰۲۴۷	۲۲۱۰۸۸۴۶	۱۲۲۴۸۵۶		۰/۴	۳/۸	۵/۴
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۱-۱۳۸۴							
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۵-۱۳۸۸							

مأخذ: سامانه جامع آمارهای ثبتی وزارت تعاون و محاسبات محقق.

روند رشد متغیرهای مربوط به بخش تعاون اطلاعات مفیدی را در اختیار قرار می‌دهد. نمودار ۱ روند رشد متغیرهای اشتغال در بخش تعاون، تعداد تعاونی‌های ثبت شده فعال و تعداد اعضای تعاونی‌ها را نشان می‌دهد. رشد هر یک از متغیرهای فوق بجز در سال یا سال‌های به‌خصوصی که

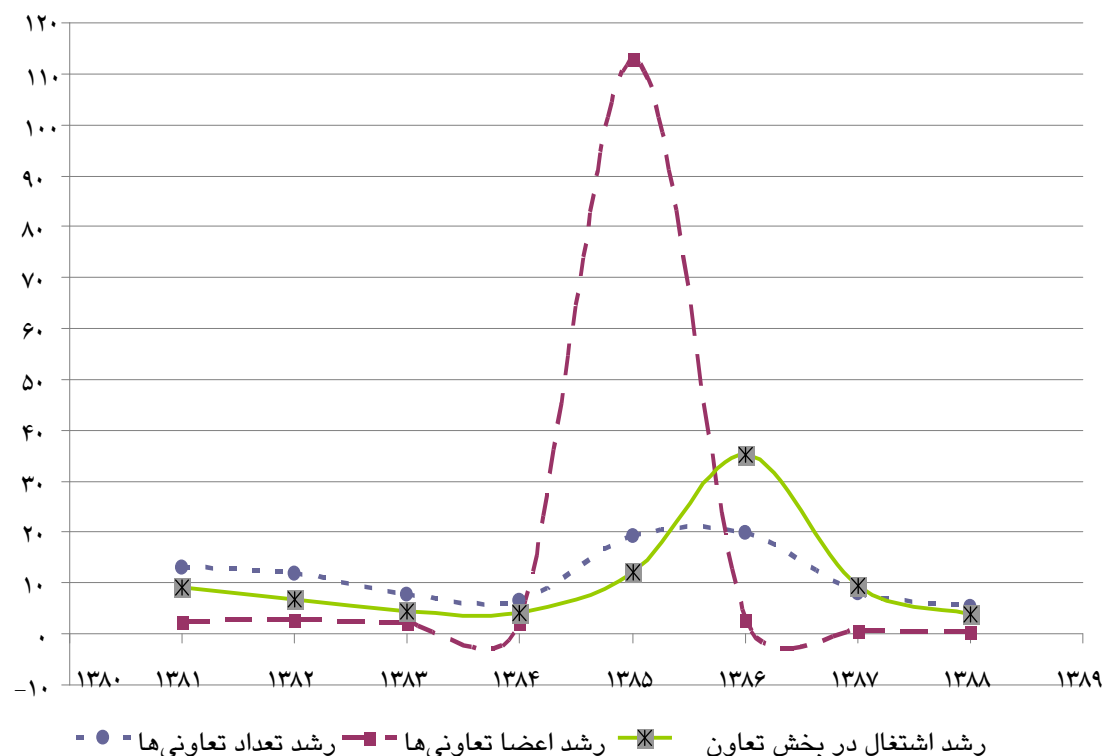


جهش موقتی در رشد متغیر ملاحظه می‌شود، رشد یکنواختی را نشان می‌دهد. علت جهش کوتاه‌مدت و موقت رشد این متغیرها اضافه شدن تعاونی‌های سهام عدالت در آمار مربوط به شرکت‌های تعاونی در سال ۱۳۸۵ است. در این سال با توجه به مقیاس وسیع اعضای تعاونی‌های سهام عدالت، تعداد اعضای تعاونی‌ها یکباره بیش از ۲ برابر می‌شود.

در همین سال تعداد تعاونی‌ها رشد ۲۰ درصدی را نشان می‌دهد که سال بعد هم همین روند رشد وجود دارد، اما در سال ۱۳۸۷ به روند رشد قبل از سال ۱۳۸۵ باز می‌گردد. رشد جهشی تعداد تعاونی‌ها در سال ۱۳۸۵، افزایش جهشی و موقت اشتغال در بخش تعاون در سال بعد (۱۳۸۶) را موجب شده است. به‌طور کلی مقایسه دوره قبل و بعد از سال ۱۳۸۴ (آغاز دولت نهم) نشان می‌دهد که با نادیده گرفتن تکانه ناشی از لحاظ تعاونی‌های سهام عدالت به آمار تعاونی‌ها، روند رشد متغیرهای مربوط به بخش تعاون (اشتغال، تعداد تعاونی‌ها و تعداد اعضا) تفاوت معناداری با یکدیگر نداشته‌اند. ذکر این نکته نیز ضروری است که لحاظ کردن شرکت‌های تعاونی سهام عدالت به‌عنوان شرکت‌های واقعی تعاونی، قابل بحث و تردید است.

نمودار ۱. رشد متغیرهای کلان بخش تعاون

درصد رشد

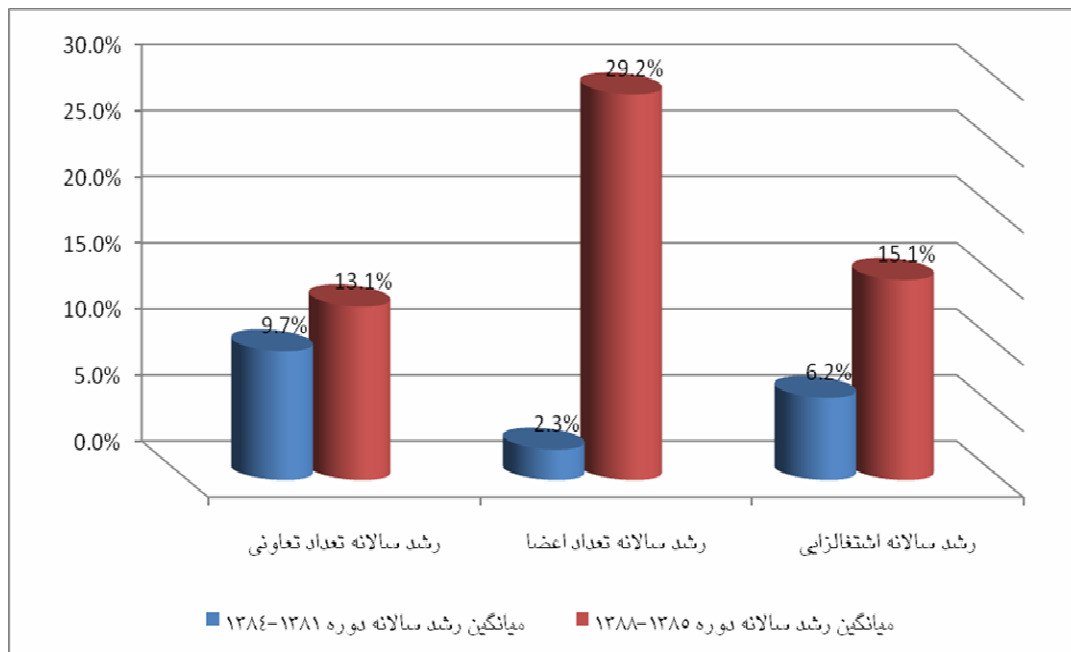


مأخذ: سامانه جامع آمارهای ثبتی وزارت تعاون.



مقایسه عملکرد وزارت تعاون در دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۱ با عملکرد این وزارتخانه در دوره ۱۳۸۵-۱۳۸۸ نشان می‌دهد که رشد سالیانه تعداد تعاونی‌ها، تعداد اعضا و میزان اشتغال در بخش تعاون به‌طور متوسط در دوره دوم بهبود یافته است. در حالی که در دوره اول (۱۳۸۱-۱۳۸۳) متوسط رشد سالیانه تعاونی‌ها ۹/۷ درصد بوده است، این متغیر در دوره دوم (۱۳۸۵-۱۳۸۸) به‌طور متوسط رشد ۱۳/۱ درصدی را تجربه کرده است. همچنین در حالی که طی سال‌های دوره اول به‌طور متوسط شاهد رشد سالیانه ۲/۳ درصدی اعضای تعاونی‌ها بوده‌ایم در دوره دوم رشد سالیانه ۲۹/۲ درصدی مشاهده می‌شود. از طرف دیگر اشتغال در بخش تعاون هم از متوسط ۶/۲ درصد رشد سالیانه به ۱۵/۱ درصد افزایش یافته است. جدول ۷ و نمودار ۲ مؤید نکات فوق هستند.

نمودار ۲. شاخص‌های مرتبط با تعاونی‌های متعارف در دوره‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۳ و ۱۳۸۵-۱۳۸۸



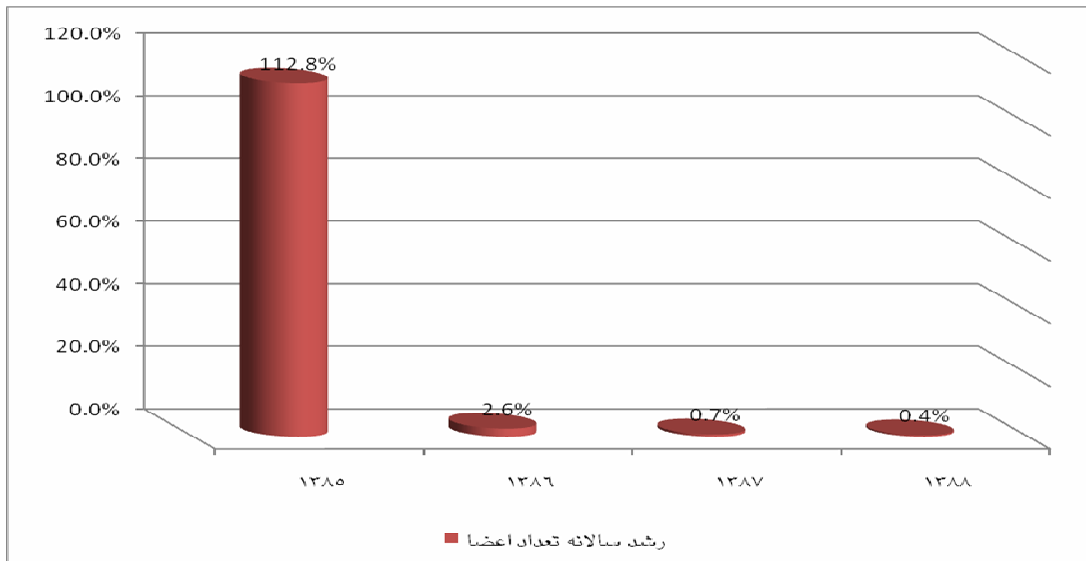
مأخذ: همان.

علیرغم آنکه مقایسه شاخص‌های مرتبط با تعاونی‌های متعارف در دوره‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۱ و ۱۳۸۵-۱۳۸۸ نشان از عملکرد بهتر همه شاخص‌ها در دوره دوم دارد، همان‌طور که در بخش اول گزارش نیز اشاره شد، شواهد نشان می‌دهد که دلیل اصلی این مسئله (بهبود شاخص‌ها در دوره دوم) شکل‌گیری تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت و لحاظ عملکرد آنها در زمره بخش تعاون بوده است. مقایسه شاخص‌ها به تفکیک سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸ نشان می‌دهد که بالاترین نرخ‌های رشد این شاخص‌ها مربوط به سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۸ یعنی سال‌های شکل‌گیری تعاونی‌های سهام



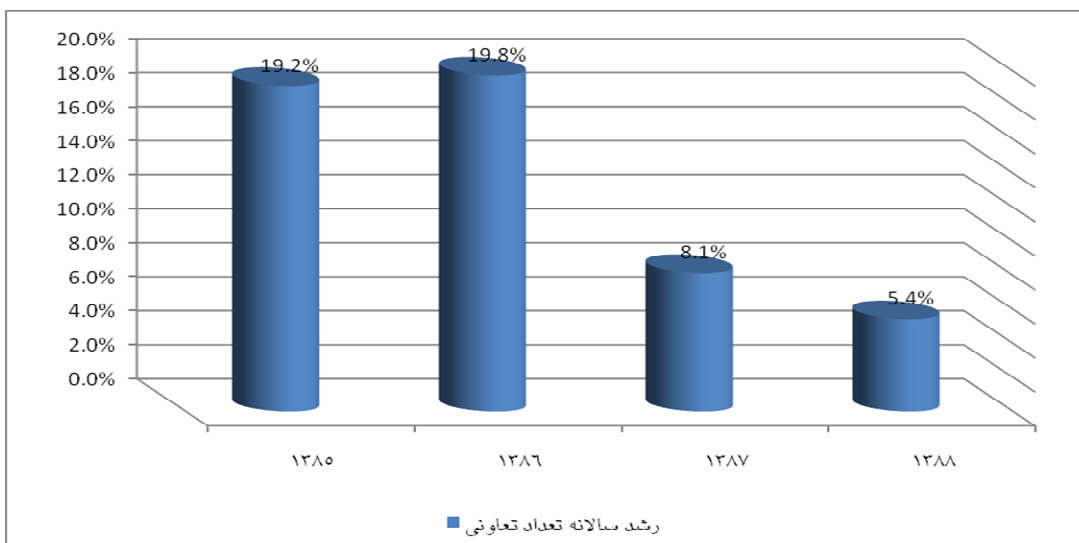
عدالت بوده و پس از آن شاخص‌ها سیر نزولی یافته‌اند. بدترین عملکردها مربوط به سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ می‌باشد (نمودارهای ۳، ۴ و ۵). نکته مهم در این زمینه نیز آن است که در حال حاضر تعاونی واقعی بودن شرکت‌های تعاونی سهام عدالت محل تردید است. برخلاف اصل اساسی مشارکت اعضا در فعالیت تعاونی، درحالی‌که بخش عمده‌ای از افراد کشور عضو تعاونی‌های سهام عدالت هستند، اکثریت آنها هیچ نقشی در اداره این تعاونی‌ها نداشته و حتی عمدتاً از ماهیت آن بی‌اطلاع هستند.

نمودار ۳. مقایسه رشد سالیانه تعداد اعضای تعاونی‌ها در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸



مأخذ: همان.

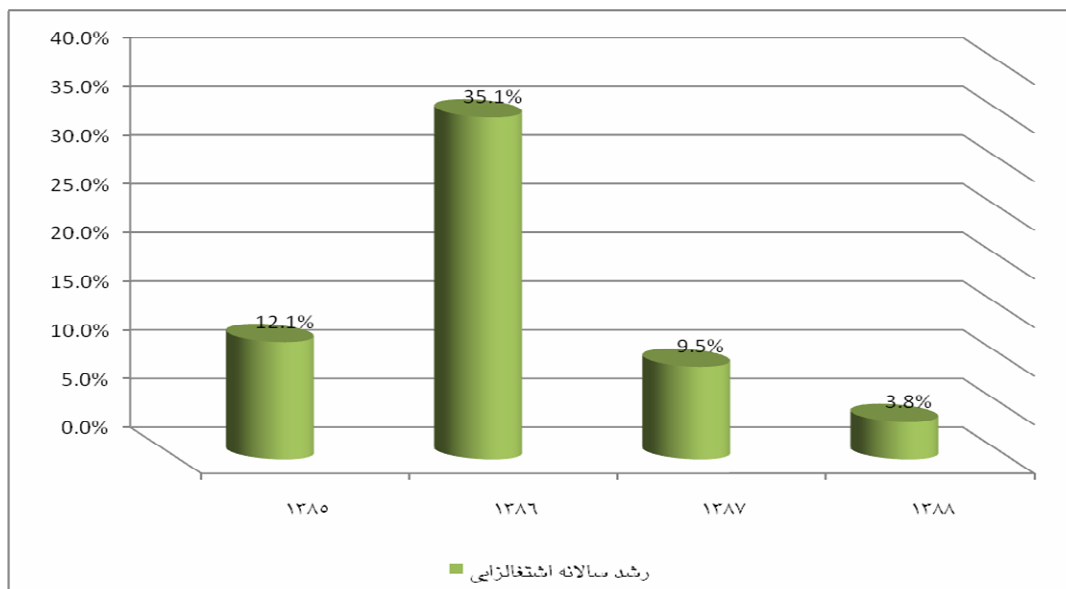
نمودار ۴. مقایسه رشد سالیانه تعداد تعاونی‌ها در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸



مأخذ: همان.



نمودار ۵. مقایسه رشد سالیانه اشتغال در بخش تعاون در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸

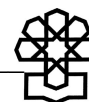


مأخذ: همان.

مقایسه عملکرد دولت در شکل‌گیری انواع مختلف تعاونی‌ها (تعاونی‌های صنعتی، معدنی، حمل‌ونقل، خدمات، مسکن، کشاورزی، چندمنظوره و اعتبار) نیز تا حد زیادی شواهد فوق را تأیید می‌کند. مقایسه شاخص‌های تعداد تعاونی، اشتغال و تعداد اعضا در مورد انواع تعاونی‌ها طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۴ و ۱۳۸۵-۱۳۸۸ نیز عمدتاً نشان از بهبود این شاخص‌ها در دوره دوم دارد، اما رشد شاخص‌های فوق طی سال‌های دوره دوم نزولی بوده و بالاترین نرخ رشد معمولاً مربوط به سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ بوده است. پیوست ۱ عملکرد دولت در شکل‌گیری انواع تعاونی‌ها طی دوره‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۴ و ۱۳۸۵-۱۳۸۸ را با یکدیگر مقایسه می‌کند.

۲-۱. تعاونی‌های نوع جدید

بررسی وضعیت شکل‌گیری تعاونی‌های نوع جدید تعریف شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی (تعاونی‌های فراگیر ملی و سهامی عام) نشان می‌دهد که با وجود گذشت حدود چهار سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، شکل‌گیری این نوع تعاونی‌ها بسیار محدود بوده است. در حال حاضر هیچ تعاونی فعالی از نوع فراگیر ملی و سهامی عام در کشور وجود ندارد و تنها ۸ مجوز شرکت تعاونی فراگیر ملی و ۱ مجوز تعاونی سهامی عام بجز ۱۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی که به تعاونی سهامی عام، تبدیل شده‌اند، به تازگی صادر شده است (جدول ۳). در خصوص تعاونی‌های سهامی عدالت نیز اگرچه ۳۴۱ تعاونی شهرستانی شکل گرفته و فعال شده است، اما در حال حاضر انتخابات هیئت‌مدیره اکثریت قریب به اتفاق تعاونی‌های مذکور برگزار



نشده و نمی‌توان نام تعاونی بر آنها اطلاق کرد. در حال حاضر، این تعاونی‌ها از نظر اداره، بیشتر به نهادهای دولتی شبیه بوده و حائز ویژگی‌های اصلی شرکت‌های تعاونی، از قبیل مشارکت اعضا در فعالیت و داشتن حق رأی آنها نمی‌باشند.

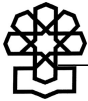
جدول ۳. وضعیت موجود تعاونی‌های نوع جدید

نوع تعاونی	فراگیر ملی	سهامی عام	سهام عدالت
تعداد مجوزهای صادر شده	۸	۱۱	۳۴۱
تعداد تعاونی‌های فعال	۰	۰	۳۴۱ (در عمده تعاونی‌ها هنوز انتخابات هیئت‌مدیره برگزار نشده است)
تعاونی‌های موجود	<p>۱. تعاونی فراگیر شماره ۱ مشهد</p> <p>۲. تعاونی فراگیر سامان زیست شمال شرق (خراسان شمالی)</p> <p>۳. تعاونی فراگیر بانوان زنجان</p> <p>۴. تعاونی فراگیر جوانان زنجان</p> <p>۵. تعاونی فراگیر توسعه گسترش شهرستان خدابنده زنجان</p> <p>۶. تعاونی فراگیر توسعه سرمایه‌گذاری استان زنجان</p> <p>۷. تعاونی فراگیر معراج کار استان یزد (پتروشیمی)</p> <p>۸. تعاونی فراگیر فرش دستباف کشور</p>	<p>تعاونی سهام عام حفاری بین‌المللی اسپاد لنگان (اهواز) به‌علاوه:</p> <p>۱۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی تبدیل شده به تعاونی سهامی عام</p>	تعاونی شهرستان‌های مختلف

مأخذ: گزارش دفتر امور تعاونی‌های نوع جدید وزارت تعاون.

نکته قابل تأمل آن است که چرا با وجود امتیازات ویژه و قابل توجهی که برای بخش تعاون در نظر گرفته شده (جدول ۱)، بخش تعاون رشد قابل توجهی را نشان نمی‌دهد؟ چرا علیرغم در نظر گرفتن تبعیض‌های قابل توجه به نفع بخش تعاون، تلاش‌های وزارت تعاون برای توسعه این بخش نتیجه لازم را در پی نداشته است؟

پاسخ این سؤال شاید به آن برمی‌گردد که زمینه‌های توسعه بخش تعاون به چیزی غیر از



آنچه مورد توجه سیاستگذاران بوده است، بستگی دارد. رشد بخش تعاون مستلزم شناسایی و حل مشکلات اساسی این بخش است که در اولین قدم باید شناسایی شده و راه‌حل مناسب برای آنها ارائه شود در ادامه گزارش به بررسی این مشکلات و میزان تلاش‌های صورت گرفته برای حل آنها توسط وزارت تعاون پرداخته می‌شود.

۲. مشکلات و مسائل اساسی بخش تعاون

در این قسمت از گزارش سعی بر آن است که مهمترین مسائل و مشکلاتی که در حال حاضر مانع شکل‌گیری و فعالیت کارآی شرکت‌های تعاونی است بیان شود. در قسمت بعدی گزارش نیز به ارزیابی عملکرد وزارت تعاون پرداخته می‌شود تا مشخص گردد که تا چه حد از فعالیت‌های آن وزارتخانه معطوف به حل این مشکلات اساسی بوده است. بسیاری از مسائل مطرح شده در این قسمت حاصل سلسله جلساتی است که به صورت مستمر در مرکز پژوهش‌های مجلس با حضور تعاونگران فعال در حوزه‌های مختلف و کارشناسان، تشکیل شده است.^۱

۲-۱. حضور پررنگ دولت در بخش تعاون

توسعه گسترده و سریع بخش تعاون مستلزم ایجاد انگیزه برای فعالان اقتصادی جهت مشارکت در تشکیل تعاونی‌هاست و انگیزه افراد برای فعالیت در بخش تعاون و کارآمدی فعالیت آنها تحت تأثیر حفاظت از حقوق مالکیت ایشان است. یکی از مصادیق بارز حفاظت از حقوق مالکیت، عدم مداخله نهادهای تنظیم‌گر و سیاستگذار در امور تعاونی‌هاست. فعالین اقتصادی زمانی راغب به ایجاد و توسعه تعاونی‌ها خواهند بود که امکان اداره مستقل آن را داشته و توان سیاستگذاری در بنگاه خود را بدون احساس سایه سنگین یک نهاد قدرتمند (نظیر دولت) داشته باشند.

بررسی وضع موجود بخش تعاون ایران نشان از آن دارد که دولت حضور بسیار پررنگی در فعالیت و اداره شرکت‌های تعاونی دارد. مهمترین شاهد مثال این مسئله قانون فعلی بخش تعاون کشور است که امکان مداخله قابل توجه دولت در امور تعاونی‌ها را فراهم کرده است.

براساس قانون فعلی بخش تعاون، وزارت تعاون (به‌عنوان نماینده دولت در حوزه

۱. این جلسات در قالب کارگروهی به‌منظور بررسی مسائل و مشکلات تعاونی‌ها مختلف جهت ارائه پیشنهاد اصلاحی قانون بخش تعاون با حضور دائم برخی صاحب‌نظران اقتصاد تعاون و تعاونگران برگزار شده است. جلسات مذکور با مشارکت آقایان دکتر مصطفی مهاجرانی، مهندس محمدحسین مستعانی، مهندس غلامحسین طباطبایی، دکتر نادر هوشمندیار، مهندس جعفر عسگری و خانم دکتر فاطمه پاسبان برگزار شده و در هر جلسه متناسب با موضوع جلسه از نمایندگان اتحادیه‌ها و تعاونی‌های کشاورزی و روستایی، مسکن، اعتبار، مصرف و تولید برای بررسی مشکلات آنها دعوت شده است.



تعاونی) امکان مداخله در همه مراحل و فعالیت یک تعاونی از مرحله شکل‌گیری و تدوین اساسنامه تعاونی (بندهای «۲»، «۲۴»، «۲۸» و «۳۰» ماده (۶۶)^۱ تا اداره تعاونی‌ها (بندهای «۱۱» و «۱۷» ماده (۶۶)^۲ و نظارت بر انتخاب هیئت‌مدیره شرکت‌ها (ماده (۶۸)^۳ را دارد. همچنین در امور کلی مربوط به بخش تعاون از قبیل برقراری ارتباط و تعامل بین تعاونی‌ها و اتحادیه‌های تعاونی (بند «۵» ماده (۶۶)) و شرکت در مجامع بین‌المللی مربوط به تعاون (بند «۸» ماده (۶۶)) که اصولاً به حوزه تعاونی‌ها و نهادهای مرتبط با آنها از قبیل اتحادیه‌ها و اتاق‌های تعاون مربوط می‌شود، حضور دولت توجیه قانونی شده و حتی حضور آن انحصاری است.

مسئله فوق سبب شده است که تعاونی‌های موجود نتوانند به‌صورت کاملاً مستقل عمل کرده و کارآیی اقتصادی را حاصل کنند. از طرف دیگر فعالان اقتصادی هم با توجه به وضع موجود و دخالت دولت در امور تعاونی‌ها (البته در کنار سایر مشکلات موجود در این بخش)، انگیزه کافی برای شروع فعالیت اقتصادی در قالب تعاونی را ندارند.

۲-۲. ساختار نامناسب نهادهای مرتبط با بخش تعاون به‌خصوص اتاق‌های تعاون

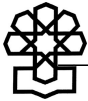
اگرچه وجود اتحادیه‌ها، اصناف و به‌طور کلی نهادهای غیردولتی در حوزه‌های مختلف تولیدی، مصرفی و... به‌عنوان یک عامل ایجاد اتحاد و محل پیشبرد اهداف جمعی مورد توجه است، به‌طور خاص شکل‌گیری نهادها، اتحادیه‌ها و اتاق‌های مربوط به حوزه تعاون و فعالیت کارآمد آنها از اهمیت بیشتری برخوردار است. اهمیت ویژه این مسئله ناشی از ماهیت بخش تعاون است که همانا همکاری جمعی برای رفع دغدغه‌های مشترک و پیشبرد اهداف جمعی است. از این منظر، وجود نهادهای غیردولتی مستقل در بخش تعاونی برای ساماندهی و رفع مشکلات جمعی تعاونی‌ها بسیار حائز اهمیت است و عدم وجود آنها می‌تواند در تناقض با ماهیت بخش تعاونی قرار گیرد.

با توجه به مسئله فوق، در قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (ماده (۵۷))، تشکیل اتاق‌های تعاون در تهران و شهرستان‌ها پیش‌بینی شده است. با این حال، علیرغم شکل‌گیری اتاق‌های تعاون در عمده استان‌های کشور، فعالیت آنها عمدتاً مستقل از دستگاه‌های دولتی و

۱. برای مثال براساس بند «۲۴» ماده (۶۶) قانون بخش تعاون، «مشارکت، ایجاد، توسعه و بهره‌برداری و سرمایه‌گذاری در تعاونی‌ها و نیز انتقال یا واگذاری و فروش سهام دولت در واحدهای تولیدی و توزیعی به بخش تعاونی» به‌عنوان یکی از وظایف و اختیارات وزارت تعاون ذکر شده است.

۲. برای مثال در بند «۱۱» ماده (۶۶) قانون بخش تعاونی ذیل وظایف و اختیارات وزارت تعاون آمده است: «راهنمایی مسئولان تعاونی‌ها در امور حقوقی، مالی، اداری و هدایت آنها در جهت استفاده از روش‌ها و سیستم‌های بهتر».

۳. ماده (۶۸) - «به‌منظور نظارت بر انتخابات شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی و اتاق تعاون انجمنی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های تعاون، کشور و قوه قضائیه و دو نفر از اتاق تعاون (در صورت موجود بودن اتاق) به ریاست نماینده وزارت تعاون تشکیل می‌گردد».



حاکمیتی نیست. برای مثال مطالعه وضعیت اتاق تعاون مرکزی ایران که نماینده اتاق‌های تعاون و اتحادیه‌های تعاونی سراسر کشور بوده و به‌عنوان یک نهاد غیردولتی در کنار وزارت تعاون، مسئول پیگیری و پیشبرد اهداف مشترک بخش تعاونی است، نشان می‌دهد که اعضای هیئت‌مدیره آن، بیش از آنکه نماینده تعاونی‌های کشور باشند، نماینده ارگان‌های حاکمیتی از قبیل دولت و مجلس شورای اسلامی هستند.

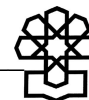
در میان هفت عضو هیئت‌مدیره اتاق تعاون مرکزی ایران سه شخصیت برجسته دولتی و دو نماینده مجلس شورای اسلامی وجود دارد و دو عضو دیگر از نمایندگان و وزرای سابق هستند. در میان سه نفر بازرس اتاق تعاون مرکزی نیز یک شخصیت دولتی و یک نماینده مجلس شورای اسلامی حضور دارند.

مسئله فوق نشان از ساختار دولتی اتاق تعاون مرکزی ایران دارد. لذا به‌نظر می‌رسد که لازم است در بلندمدت ساختار این اتاق به نحوی اصلاح شود که اتاق تعاون مرکزی ایران بتواند به‌صورت مستقل‌تر و با کارآمدی بیشتری برای پیشبرد اهداف تعاونی‌ها و اتحادیه‌های تعاونی فعالیت کند. با توجه به اهمیت زیاد فعالیت مستقل اتاق‌های تعاون و دیگر نهادهای مرتبط برای تلاش جهت رفع تنگناهای بخش تعاون، توجه ویژه برنامه پنجم توسعه به این مسئله و در صورت امکان اصلاح قانون موجود بخش تعاونی اقتصاد ایران ضروری به‌نظر می‌رسد.

۲-۳. ساختار نامناسب نهادی برای فعالیت تعاونی‌ها

رونق یک بخش اقتصادی و افزایش سهم آن از اقتصاد ملی نیازمند، ایجاد فضای مناسب کسب‌وکار در آن بخش است به نحوی که فعالین اقتصادی انگیزه کافی برای فعالیت در بخش مورد نظر را داشته باشند. جابجایی عوامل تولید از سایر بخش‌ها به بخش تعاون مستلزم وجود مزایای فراتر از سایر بخش‌ها در این بخش است.

منظور از چنین مزیت‌هایی نه کمک‌ها و معافیت‌های کوتاه‌مدت دولتی است که بیشتر جنبه رانت‌زایی دارد، بلکه جاذبه‌های بلندمدت برای گرایش فعالیت اقتصادی به این بخش می‌باشد. نیاز به سرمایه کم و پیشبرد اهداف غیراقتصادی در کنار اهداف اقتصادی آنها مهمترین مزیت‌های بخش تعاون هستند. در کنار این مزایا، برخی مسائل خاص شرکت‌های تعاونی سبب کاهش انگیزه فعالیت اقتصادی و صاحبان عوامل تولیدی برای تخصیص منابع در دست خود در این بخش می‌شود. در ادامه به بررسی برخی از این مسائل پرداخته می‌شود. بدیهی است که حل مسائل مذکور می‌تواند بستر مناسب برای جذب منابع جدید در بخش تعاون را فراهم سازد.



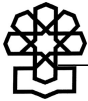
۱-۳-۲. عدم مشارکت اعضا در فعالیت تعاونی‌ها

علیرغم آنکه در حال حاضر حدود ۲۴ میلیون نفر^۱ از جمعیت کشور عضو تعاونی‌ها هستند، میزان مشارکت افراد در فعالیت تعاونی‌ها بسیار کمتر از مقدار فوق است. برای مثال یک میلیون و ۸۰۰ هزار نفر از اعضای تعاونی‌ها عضو تعاونی شهرستانی سهام عدالت تهران هستند که اغلب قریب به اتفاق آنها نه مدیرعامل و نه هیئت‌مدیره را نمی‌شناسند و از فعالیت‌های این تعاونی گسترده کمترین اطلاعی ندارند. در چنین ساختاری حتی اگر هر فرد یک حق رأی داشته باشد، در عمل تعداد قلیلی از افراد تصمیمات را اتخاذ می‌کنند. این درحالی است که مشارکت و خودیاری از ارزش‌های بین‌المللی پذیرفته شده شرکت‌های تعاونی می‌باشد. شرکتی که اساس آن بر مشارکت برای تأمین نیازهای مشترک است، بدون حضور و مشارکت اعضا، مهمترین مزیت خود در رقابت با دیگر انواع شرکت‌ها نظیر شرکت‌های سهامی را از دست می‌دهد، درحالی که عدم مزیت‌های آن نظیر عدم وجود انگیزه کسب سود همچنان پابرجاست. یکی از دلایل عدم رونق بخش تعاون در ایران و سهم محدود آن در اقتصاد ملی می‌تواند عدم وجود انگیزه و بسترهای کافی برای مشارکت فعال اعضا باشد. در بسیاری از کشورها شروطی را برای عضویت افراد در نظر می‌گیرند که از جمله آنها شرط مشارکت آنها در فعالیت‌های تولیدی یا استفاده از تولیدات شرکت است.

۲-۳-۲. ساختارهای ناکارآمد حاکم بر مدیریت تعاونی‌ها

دو مسئله مرتبط با مدیریت شرکت که اغلب در مورد تعاونی‌ها وجود دارد عدم استفاده از نیروهای متخصص در اداره شرکت‌های تعاونی و موروثی شدن مدیریت این شرکت‌هاست. تفکیک مدیریت انتخابی و مدیریت اجرایی آن‌گونه که در سایر انواع شرکت‌ها نظیر شرکت‌های سهامی صورت می‌گیرد، در شرکت‌های تعاونی مشاهده نمی‌شود. اعضای تعاونی‌ها یا صاحبان یک شرکت سهامی افرادی را به‌عنوان اعضای هیئت‌مدیره انتخاب می‌کنند. معمولاً در شرکت‌های سهامی غیرتعاونی با توجه به محوریت کسب حداکثر سود، مدیران منتخب اگر متخصص نباشند مدیریت اجرایی را به افرادی غیر از خود که متخصص هستند واگذار می‌نمایند. با این حال در شرکت تعاونی مشاهدات حاکی از آن است که معمولاً اعضای هیئت‌مدیره (مدیران منتخب) بدون در نظر گرفتن آنکه متخصص هستند یا خیر، مدیریت اجرایی را نیز به‌عهده می‌گیرند. ذکر مثالی در این زمینه می‌تواند مناسب باشد. معمولاً شرکت‌های انبوه‌ساز دارای نیروی متخصص اجرایی کافی برای اجرای پروژه‌ها هستند و بنابراین عملاً امور را به

۱. نامه شماره ۲۲۶۴۲ مورخ ۱۳۸۹/۴/۲، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت تعاون. تفاوت این رقم با رقم مندرج در جدول ۱ و چکیده گزارش به دلیل تفاوت در منابع مورد استفاده است. براساس نامه شماره ۲۲۶۴۲ معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت تعاون مجموع اعضای تعاونی‌ها ۲۴ میلیون نفر و براساس اطلاعات سازمانه جامع اطلاعات ثبتی وزارت تعاون، ۲۲/۱ میلیون نفر است. اختلاف در آمارهای این وزارتخانه نیز خود از مسائل قابل بحث در بخش تعاون است.



متخصصین و مهندسين واگذار می‌کنند. اما در یک شرکت تعاونی مسکن که قصد دارد مجموعه آپارتمان‌هایی را برای اعضا بسازد، معمولاً خود اعضای هیئت‌مدیره تعاونی، بدون در نظر گرفتن شرط تخصص، مدیریت اجرای پروژه را نیز به‌عهده می‌گیرند.

مسئله دوم موردی است که در بسیاری از تعاونی‌ها مشاهده می‌شود و آن مدیریت نامحدود برخی از اعضا در فعالیت تعاونی و مجامع عمومی آن است. همان‌قدر که ثبات مدیریت برای یک شرکت ضروری است، پویایی آن نیز حائز اهمیت است. در برخی کشورها با الزام سیستم چرخشی مدیریت تعاونی‌ها سعی در ایجاد تعادل میان ثبات و پویایی کرده‌اند. در این کشورها معمولاً در پایان هر دوره مدیریتی حداقل یکی از اعضای قبلی به‌صورت چرخشی مجبور به جایگزینی با نفر جدید است.

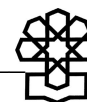
بدین ترتیب امکان استفاده از اعضای شایسته‌ای که تاکنون در مدیریت شرکت نقش نداشته‌اند فراهم می‌شود، ضمن آنکه هیئت‌مدیره به یکباره از وجود مدیران باتجربه قبلی خالی نمی‌شود. عدم توجه به مسئله مدیریت شرکت‌های تعاونی و عدم حاکمیت شایسته‌سالاری در مدیریت آنها، می‌تواند عامل مهمی در عدم توانایی رقابت این شرکت‌ها با سایر انواع شرکت‌های تجاری باشد. تدوین شرایط نهادی مناسب برای ایجاد فضای شایسته‌سالارانه در این شرکت‌ها یکی از اقدامات مهمی است که باید مورد پیگیری قرار گیرد.

۳-۲-۳. کوچک بودن مقیاس تعاونی‌ها

با توجه به اینکه در شرکت‌های تعاونی از یک طرف کسب حداکثر سود تنها هدف اعضا نبوده و اهداف اجتماعی نظیر آموزش، دموکراسی، مسئولیت‌پذیری و... نیز در کنار اهداف اقتصادی مورد نظر است و از طرف دیگر اتکای شرکت‌های تعاونی بر محور بودن انسان به‌جای سرمایه که خود را در قالب حق رأی برابر یا تعیین سقف سهام هر عضو نشان می‌دهد، همواره این انتقاد به شرکت‌های تعاونی وارد بوده است که در این نوع بنگاه‌ها انگیزه‌های کافی برای گسترش و افزایش مقیاس وجود ندارد.

این انتقاد تا حدودی بر این بخش وارد بوده است، هرچند بسیاری از کارشناسان کوچک بودن بنگاه‌های تعاونی (در مقایسه با بنگاه‌های دیگر) را یک مزیت می‌دانند و معتقدند ابعاد کوچک تعاونی‌ها، آنها را از بحران‌های اقتصادی نجات می‌دهد. اینکه بنگاه‌های تعاونی معمولاً در ابعاد کوچک شکل می‌گیرند، ولی تساوی حق رأی افراد (یا تساوی نسبت حق رأی افراد) و عدم محوریت کسب سود در فعالیت اقتصادی، انگیزه بسیاری از صاحبان سرمایه برای مشارکت در ایجاد و گسترش بنگاه‌های تعاونی را، کاهش می‌دهد.

به‌منظور تأیید ادعای فوق، میانگین جمعیت شاغل هر تعاونی در کشورهای مختلف می‌تواند مفید باشد. جدول ۵ متوسط اشتغال در هر بنگاه تعاونی برای چند کشور را نشان می‌دهد. این



کشورها عبارت از کشورهای هستند که از نظر اتحادیه بین‌المللی تعاونی‌ها (ICA) نسبت به سایر کشورها در زمینه تعاونی فعال بوده‌اند. متوسط اشتغال در اکثر کشورها کمتر از ۵۰ نفر در هر بنگاه بوده است و تنها در دو کشور فرانسه و اسلواکی، متوسط تعداد شاغلین در هر تعاونی بیش از ۱۰۰ نفر در هر بنگاه است. متوسط شاغلین در هر بنگاه تعاونی در ایران ۱۳/۵ نفر است. این درحالی است که براساس آمار مرکز آمار ایران در سال ۱۳۸۶ متوسط اشتغال در همه انواع بنگاه‌های بزرگ (۵۰ نفر کارکن و بیشتر) ۲۰۴/۳ و در بنگاه‌ها ۱۰ نفر کارکن و بیشتر ۶۹/۴ نفر است. این مسئله نشان از آن دارد که متوسط اشتغال در بنگاه‌های تعاونی بسیار کمتر از متوسط اشتغال کل است و مبین محدودیت مقیاس بنگاه‌های تعاونی است. اساساً بنا به دلایلی که ذکر شد، شرکت‌های تعاونی عمدتاً کوچک بوده و مقیاس فعالیت آنها محدود است. البته در این خصوص نیز استثنائاتی وجود دارد.

جدول ۴. متوسط اشتغال در هر بنگاه تعاونی در کشورهای مختلف

کشور	تعداد تعاونی	اشتغال در بخش تعاونی (نفر)	متوسط اشتغال در هر تعاونی (نفر)
ایران	۶۰۱۵۲	۸۱۸,۰۰۰	۱۳/۵۹
ایتالیا	۷۰۴۰۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	۱۴/۲
کلمبیا	۷۳۰۰	۱۲۳,۶۲۳	۱۶/۹۳
بولیوی	۱۵۹۰	۳۲,۳۲۳	۲۰/۳۲
آلمان	۸۱۰۶	۴۴۰,۰۰۰	۵۴/۲۸
اسلواکی	۷۰۰	۷۵,۰۰۰	۱۰۷/۱۴
فرانسه	۲۱۰۰۰	۴,۰۰۰,۰۰۰	۱۹۰/۴۷

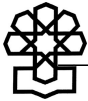
مأخذ: وبگاه اتحادیه بین‌المللی تعاونی‌ها (ICA) www.ica.coop/coop/statistics.html

جدول ۵. مقایسه مقیاس (متوسط اشتغال) بنگاه‌های تعاونی با کل انواع بنگاه‌ها (۱۳۸۶)

متوسط اشتغال در بنگاه‌های تعاونی (نفر)	متوسط اشتغال در بنگاه‌های با ۱۰ نفر کارکن و بیشتر (نفر)	متوسط اشتغال در بنگاه‌های بزرگ (با ۵۰ نفر کارکن و بیشتر) (نفر)
۱۳/۵	۹۶/۴	۲۰۴/۳

مأخذ: نتایج آمارگیری از کارگاه‌های صنعتی در سال ۱۳۸۶ (مرکز آمار ایران amar.sci.org.ir) و سامانه جامع آمارهای ثبتی وزارت تعاون.

افزایش قابل توجه سهم بخش تعاونی از اقتصاد ملی، مستلزم فعالیت شرکت‌های تعاونی با مقیاس گسترده است. تشکیل شرکت‌های سهامی عام و فراگیر ملی علیرغم تمامی انتقادات وارد بر آنها، می‌تواند گامی در جهت فراهم‌سازی مقدمات گسترش مقیاس فعالیت تعاونی‌ها تلقی شود. با این حال با توجه به کثرت تعاونی‌های متعارف در مقایسه با تعاونی‌های نوع جدید، فراهم‌سازی شرایط فعالیت این نوع تعاونی‌ها در مقیاس گسترده بسیار حائز اهمیت می‌باشد. نکته حائز اهمیت دیگر در این خصوص آن



است که افزایش مقیاس تعاونی‌ها تنها با حفظ ماهیت تعاونی بنگاه مطلوب است و ایجاد شرکت‌های بزرگ به اسم تعاونی ولی با ساختار و تعاریف متعارض با ماهیت واقعی تعاونی‌ها (که همانا شکل‌گیری به معنای نیاز مشترک اعضاست)، به معنای گسترش سهم بخش تعاونی از اقتصاد ملی نخواهد بود.

۲-۴. تفاوت، تداخل و تناقض قوانین ناظر بر تعاونی‌ها

در حال حاضر حداقل سه قانون کلی در ارتباط با بخش تعاون وجود دارد که هر کدام حوزه فعالیت برخی از تعاونی‌ها را دربر می‌گیرد. این در حالی است که بعضی دستورالعمل‌ها و مقررات خاص انواع خاصی از تعاونی‌ها نیز موجود است که بعضاً با قوانین کلی تعاونی تناقض یا تداخل دارند. قانون شرکت‌های تعاونی سال ۱۳۵۰، قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران سال ۱۳۷۰ و فصل دوم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قوانین کلی حاکم بر این حوزه هستند. تنوع موجود در قوانین کشور سبب تفکیک بین تعاونی‌های مختلف از حیث فعالیت و نظارت بر آنها شده است و بنابراین متولی خاص و واحدی نمی‌توان برای تعاونی‌ها معرفی کرد. بسیاری از تعاونی‌ها نظیر تعاونی‌های روستایی و کشاورزی تحت قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ و تحت نظارت وزارت جهاد کشاورزی فعالیت دارند و بسیاری از تعاونی‌ها نیز تحت قانون بخش تعاون مصوب سال ۱۳۷۰ و نظارت وزارت تعاون فعالیت می‌کنند. تعاونی‌های نوع جدید از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تبعیت می‌کنند. از طرف دیگر تعاونی‌هایی نظیر تعاونی‌های اعتبار علاوه بر قوانین مذکور باید از قوانین پولی کشور نیز تبعیت کنند که در بسیاری از موارد با قوانین بخش تعاون دارای تعارضات و تناقضاتی است. مسئله تفاوت، تداخل و تناقض قوانین حاکم بر فعالیت تعاونی‌ها از جمله مسائل اساسی آنهاست که در اولین فرصت ممکن لازم است به آنها پرداخته شود.

۲-۵. عدم شفافیت رابطه دولت و تعاونی‌ها

رابطه دولت و تعاونی‌ها می‌تواند در چهار قالب نظارت، هدایت، حمایت و یا دخالت باشد. دخالت دولت در امور اجرایی تعاونی‌ها از جمله آفت‌هایی است که می‌تواند مانع رشد و توسعه تعاونی‌ها باشد، با این حال نظارت، هدایت و حمایت تعاونی‌ها به‌طور کنترل شده و تا جایی که منجر به دخالت در امور تعاونی‌ها نشود از جانب دولت پذیرفته و می‌تواند مفید باشد. مسئله‌ای که در رابطه با بخش تعاون ایران وجود دارد آن است که در بسیاری از موارد دولت در قالب مفاهیمی همچون حمایت، هدایت و یا نظارت اقدام به دخالت در امور تعاونی‌ها می‌کند. این مسئله به دلیل عدم شفافیت رابطه دولت و تعاونی‌ها در اقتصاد ایران است. هرگونه اقدامی در جهت شفاف‌سازی و مرزبندی رابطه دولت و



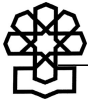
تعاونی‌ها می‌تواند یکی از گام‌های مهم در جهت ایجاد زمینه‌های رشد و توسعه تعاونی‌ها باشد. اولین قدم در این مسیر ارائه تعریفی دقیق و عملیاتی از مفاهیمی همچون حمایت، هدایت، نظارت و دخالت است. از جمله مصادیق دخالت دولت در امور تعاونی‌ها می‌توان به اعمال نفوذ و قدرت دولت در تعیین اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها و اتاق‌های تعاون و تعاونی‌های بزرگ یا تحمیل وظایفی همچون تنظیم بازار به تعاونی‌های روستایی کشاورزی اشاره کرد.

۲-۶. ناسازگاری وظایف نظارتی در تعاونی‌های دوجنسیتی

تعاونی‌های نظیر تعاونی‌های مسکن و به‌خصوص تعاونی‌های اعتبار به‌لحاظ ماهوی دارای ساختاری هستند که ملزم به تبعیت از سیاست‌های دو نهاد متفاوت هستند. تعاونی‌های اعتبار ملزم به تبعیت از سیاست‌های وزارت تعاون از یک طرف و بانک مرکزی از طرف دیگر هستند و تعاونی‌های مسکن نیز تابع و سیاست‌های دو وزارتخانه تعاون و مسکن است. ناسازگاری وظایف نظارتی نهادهای مرتبط و لزوم تبعیت تعاونی‌ها از آن نهاد مشکلاتی را برای تعاونی‌ها به‌وجود آورده است. به‌عنوان مثال بسیاری از تعاونی‌های اعتبار، اگرچه از نظر وزارت تعاون حائز شرایط فعالیت به‌عنوان یک شرکت تعاونی هستند، اما بانک مرکزی با توجه به قوانین پولی کشور معتقد است که این قبیل تعاونی‌ها باید در چارچوب قوانین پولی و بانکی کشور فعالیت کنند. همچنین در مورد تعاونی‌های مسکن، سیاست‌های وزارت مسکن نظیر طرح ایجاد مسکن مهر موج جدیدی از تعاونی‌های مسکن را ایجاد کرده است که بعضاً همه قواعد و مقررات فعالیت آنها با تعاونی‌های مسکن متعارف تحت نظر وزارت تعاون منطبق نیست.

۲-۷. محیط کسب‌وکار نامناسب

شاکلی بودن و سوءظن اعضای تعاونی از مدیرعامل و هیئت‌مدیره یکی از شایع‌ترین مسائل موجود در شرکت‌های تعاونی است که در بعضی موارد منجر به شکایت رسمی نیز می‌شود. چنین مسئله‌ای اولاً ریشه در ساختار نامناسب نهادی حاکم بر فعالیت تعاونی‌ها دارد که در قسمت «ج» به‌عنوان یکی از مشکلات اساسی شرکت‌های تعاونی به آن اشاره شد و ثانیاً ناشی از عدم احساس امنیت اقتصادی اعضا از تخلفات هیئت‌مدیره است. عدم احساس امنیت اقتصادی اعضا شکل‌گیری و توسعه تعاونی‌ها را جز در موارد اضطراری با مشکل مواجه می‌سازد. از جمله دلایل وجود چنین مشکلی می‌تواند عدم وجود دادگاه تخصصی ویژه برای تعاونی‌ها باشد.



۲-۸. حضور کم‌رنگ تعاونی‌ها در بازارهای پولی و مالی

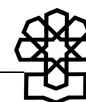
هرگونه تحول در بخش تعاون تنها با پشتوانه مالی و پولی که دارای توجیه اقتصادی باشد، امکانپذیر است. علیرغم اینکه در حال حاضر سیستم بانکی کشور مانعی برای حمایت مالی از بخش تعاونی ندارد، فعالیت خود تعاونی‌ها در این حوزه می‌تواند اثر قابل توجهی بر تأمین مالی پروژه‌های تعاون داشته باشد. در حال حاضر سهم بخش تعاونی از بازار پولی کشور بسیار محدود و نزدیک به صفر است.

علاوه بر برخی تعاونی‌های مالی و اعتباری که در مقیاس جزئی در بازار پولی کشور فعالیت می‌کنند، تنها بانکی که به طور تخصصی جهت توسعه تعاونی ایجاد شده است، بانک توسعه تعاون می‌باشد که عملاً بانکی دولتی است. بانک توسعه تعاون به منظور تأمین مالی منابع سرمایه‌ای بخش تعاون با سرمایه اولیه ۵ هزار میلیارد ریال براساس قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در سال ۱۳۸۸ افتتاح شده است. مقایسه موجودی سرمایه این بانک با حساب سرمایه کل سیستم بانکی (بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی) در ابتدای سال ۱۳۸۸ نشان می‌دهد که این بانک تنها ۲/۲ درصد از کل سرمایه بازار پولی کشور را در اختیار دارد.^۱ علاوه بر این، علیرغم پیگیری‌هایی که برای حضور تعاونی‌ها (به خصوص تعاونی‌های سهامی عام) در بورس اوراق بهادار صورت گرفته است، در حال حاضر امکان حضور این نوع شرکت در بورس یا فرابورس وجود ندارد.

۳. ارزیابی عملکرد وزارت تعاون در اهداف کیفی (اجرای سیاست‌های کلی، تدوین برنامه پنجم و اصلاح قانون بخش تعاون)

از زمان تأسیس وزارت تعاون در سال ۱۳۷۰ مسئولیت توسعه بخش تعاون به این وزارتخانه محول شده است. به خصوص با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مسئولیت‌های این وزارتخانه گسترده‌تر پیدا کرده است. به منظور تحقق اهداف در نظر گرفته شده برای بخش تعاون، وزارت تعاون تلاش‌های ویژه‌ای را شروع کرده است که در ادامه به اهم آنها پرداخته خواهد شد. با این حال همان‌طور که در قسمت قبلی گزارش ارزیابی شد، توفیق قابل توجهی در جهت تحقق اهداف در نظر گرفته شده حاصل نشده است. مهمترین دلیل این مسئله عدم توجه سیاستگذاران این حوزه به مشکلات اصلی بخش تعاون و پرداختن به مسائل جانبی بوده است که تنها

۱. حساب سرمایه کل بانک‌ها و مؤسسات غیربانکی کشور در پایان اسفندماه ۱۳۸۷ معادل ۲۲۵۲۲۲ میلیارد ریال (دویست و بیست و پنج هزار و دویست و بیست و دو میلیارد ریال) بوده است (گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی، بخش پولی و بانکی، اسفندماه ۱۳۸۷).
(www.cbi.ir/simplelist/5377.aspx)



می‌توانند در کوتاه‌مدت پاسخگوی منتقدین بوده و احیاناً رشد موقتی و مصنوعی تعاونی‌ها را موجب شود. جدول ۶ مهمترین اقدامات وزارت تعاون جهت توسعه بخش تعاون، هدف و نتایج آن را نشان می‌دهد. این جدول می‌تواند معیار مناسبی برای ارزیابی عملکرد این وزارتخانه ارائه دهد.

جدول ۶. اقدامات وزارت تعاون در توسعه بخش تعاونی

ردیف	اقدامات	هدف	نتیجه
۱	تهیه اساسنامه و تأسیس بانک توسعه تعاون	اجرای بند «و» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و حمایت مالی از شرکت‌های تعاونی	با وجود تأسیس بانک توسعه تعاون و تأمین سرمایه اولیه آن، تفاوت قابل توجهی در تأمین مالی شرکت‌های تعاونی مشاهده نمی‌شود
۲	تهیه اساسنامه شرکت‌های تعاونی فراگیر ملی و سهامی عام و رایزنی با مسئولین استانی و ملی جهت تشکیل این نوع از تعاونی‌ها	اجرای بند «د»، ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی و حمایت از تشکیل تعاونی‌های نوع جدید	- ثبت ۸ شرکت تعاونی فراگیر ملی و ۱۱ شرکت تعاونی سهامی عام - هیچ‌یک از تعاونی‌های فراگیر ملی فعال نیستند - از ۱۱ شرکت تعاونی سهامی عام، ۱۰ شرکت تبدیل شرکت‌های موجود سرمایه‌گذاری استانی به تعاونی سهامی عام بوده است
۳	رایزنی و انعقاد تفاهمنامه با مرکز آمار ایران و بانک مرکزی جهت محاسبه آمار تولید شرکت‌های تعاونی در حسابداری ملی	امکان‌پذیری اجرای ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی (اندازه‌گیری سهم بخش تعاون از اقتصاد ملی)	در حال حاضر امکان سنجش سهم بخش تعاون از اقتصاد ملی و در نتیجه میزان نیل به هدف اصلی سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم و بخش تعاون فراهم نیست
۴	تهیه پیش‌نویس سند ملی توسعه بخش تعاون	اجرای بند «الف» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم	این پیش‌نویس از طرف هیئت دولت پذیرفته نشده و به تصویب نرسید - در حال حاضر سند ملی توسعه بخش تعاون وجود ندارد
۵	تنظیم فصل توسعه تعاون برنامه پنجم توسعه اقتصادی	برنامه‌ریزی برای تحقق اهداف بخش تعاون در پنج سال اجرای برنامه	در این برنامه تنها یک ماده (۱۱۶) به بخش تعاون اختصاص یافته و مهمترین هدف آن افزایش سهم بخش تعاون از بازار پول کشور با الزام بانک مرکزی به افزایش این بخش به ۱۵ درصد بازار پول و افزایش سرمایه سالیانه بانک توسعه تعاون بوده است
۶	تدوین پیش‌نویس قانون بخش تعاون و ارائه آن به هیئت دولت	اجرای بند «ح» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم با رویکرد کاهش مداخله دولت در امور تعاونی‌ها	- پیش‌نویس اولیه این قانون با پیگیری‌های اتاق تعاون و برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به دلیل عدم تأمین نیازهای اصلی بخش تعاون به وزارت تعاون بازگردانده شد - پیش‌نویس دوم آنکه در حال حاضر به هیئت دولت تقدیم شده است نیز در حال حاضر مورد اعتراض اتاق تعاون و برخی از نمایندگان فراکسیون تعاون مجلس شورای اسلامی می‌باشد

ذکر این نکته ضروری است که موارد مندرج در جدول ۶ به‌عنوان ظهور و بروز فعالیت‌های وزارت تعاون مطرح‌نظر قرار گرفته است. علاوه بر جدول فوق، عملکرد دولت در شکل‌گیری تعاونی‌ها، تدوین لایحه برنامه پنجم اقتصادی و لایحه قانون بخش تعاون و استفاده از پتانسیل‌های آنها در



برطرف‌سازی مشکلات بخش تعاون می‌توانند معیارها و مصادیق مناسبی برای ارزیابی عملکرد وزارت تعاون تلقی شوند که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

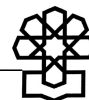
عملکرد دولت در تدوین لایحه برنامه پنجم توسعه

در لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی تنها ماده (۱۱۶) مستقیماً به بحث توسعه تعاون اختصاص یافته است. در این ماده نیز مهمترین هدف مورد پیگیری، افزایش سهم بخش تعاون از بازار پولی کشور با افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و الزام بانک مرکزی به افزایش سهم این بخش از بازار پولی بوده است.

اگرچه توسعه نقش تعاونی‌ها در بازار پولی کشور در جهت حمایت از تأمین مالی شرکت‌های تعاونی حائز اهمیت است، الزام بانک مرکزی به افزایش نقش تعاونی‌ها در بازار پولی کشور به ۱۵ درصد، درحالی که درحال حاضر نیز هیچ مانعی برای شکل‌گیری تعاونی‌ها در بازار پولی وجود ندارد، با واقعیت‌های بخش تعاون سازگاری ندارد. درحال حاضر اگر سهم بخش تعاون از بازار پولی و مالی کشور محدود است که خود از مسائل اصلی این بخش است، نه به‌خاطر آن است که بانک مرکزی سدی را برای افزایش آن ایجاد کرده، بلکه بدان دلیل است که زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های لازم برای تحقق این مسئله فراهم نشده است. ساماندهی تعاونی‌های اعتبار به‌خصوص تعاونی‌های اعتبار آزاد، تهیه سازوکار اجرایی برای مشارکت تعاونی‌های سهامی عام برای فعالیت در بورس یا فرابورس، متشکل کردن تعاونی‌ها برای تشکیل بانک‌های تعاونی و... ازجمله اقداماتی است که می‌تواند در این زمینه صورت پذیرد که البته در لایحه برنامه مورد اشاره قرار نگرفته است.

عملکرد دولت در تدوین قانون جدید بخش تعاون

پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون بخش تعاون تهیه شده توسط وزارت تعاون معیار دیگری است که نشان می‌دهد این وزارتخانه تا چه حد سعی در رفع مشکلات اصلی بخش تعاون داشته است. در بخش دوم گزارش مهمترین مشکلات بخش تعاون، مواردی از قبیل مداخله دولت در امور تعاونی‌ها، ساختار نامناسب نهادهای مرتبط با بخش تعاون نظیر اتاق‌ها و اتحادیه‌های تعاون، عدم مشارکت اعضای تعاونی‌ها، عدم شایسته‌سالاری و گردش مدیریت در تعاونی‌ها، مقیاس محدود تعاونی، تداخل و تناقض قوانین مرتبط با برخی از تعاونی‌ها نظیر تعاونی‌های اعتبار و عدم وجود فضای کسب‌وکار مناسب در حوزه تعاون شناسایی شد. دقت در این مشکلات نشان می‌دهد که عمده آنها در قالب اصلاح قانون بخش تعاون قابل پیگیری هستند. بررسی پیش‌نویس لایحه تدوینی توسط وزارت تعاون برای جایگزینی با قانون فعلی بخش تعاون، نشان می‌دهد که این وزارتخانه



تلاش‌هایی برای تغییر ساختار اتاق‌های تعاون داشته است، اما در مورد دیگر مشکلات مذکور اصلاح خاصی در قانون بخش تعاون پیش‌بینی نکرده است.

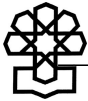
در رابطه با مداخله دولت در امور تعاونی‌ها، تعریف بیش از ۲۰ مسئولیت و نقش جدید برای دولت علاوه بر نقش‌های تعریف شده در قانون قبلی در بخش تعاون نشان از آن دارد که وزارت تعاون اعتقادی به لزوم کاهش مداخله دولت در امور تعاونی‌ها ندارد. ضمن آنکه پیشنهاد تهیه ۳۴ آیین‌نامه اجرایی برای بخش‌های مختلف قانون، حوزه وسیعی برای تصمیم‌گیری دولت در امور تعاونی‌ها بدون تصویب مجلس شورای اسلامی را فراهم کرده است که خود می‌تواند زمینه‌ساز دخالت بیشتر دولت در امور تعاونی‌ها باشد.

در رابطه با افزایش مشارکت اعضا در امور تعاونی‌ها نیز پیشنهاد ویژه‌ای از سوی وزارت تعاون برای درج در قانون ارائه نشده است و ضوابط مرتبط با پذیرش اعضا با قانون قبلی تفاوتی ندارد. این درحالی است که در بسیاری از کشورها به‌منظور حفظ ماهیت تعاونی شرکت، الزام مشارکت اعضا در مجامع عمومی، لزوم خرید از محصولات شرکت یا اشتغال اعضا در آن، ازجمله شرایط پذیرش عضویت مندرج در قانون تعاون آنهاست. به بیان دیگر با توجه به انسان محور بودن شرکت‌های تعاونی مشارکت اعضا به فعالیت‌های تعاونی عامل مهمی در بالندگی و توسعه تعاونی‌ها دارد. بنابراین در قوانین تعاون کشورهای مختلف الزاماتی برای مشارکت فعال اعضا در اداره تعاونی وضع می‌گردد که از جمله آنها شرکت اعضا در مجامع عمومی، خرید از محصولات شرکت و اشتغال اعضا در تعاونی است.

در زمینه عدم شایسته‌سالاری و گردش مدیریت در شرکت‌های تعاونی که مورد انتقاد بسیاری از اعضای تعاونی‌هاست، تغییر اساسی در شرایط و نحوه انتخاب هیئت‌مدیره شرکت تعاونی نسبت به قانون فعلی مشاهده نمی‌شود. تفکیک مدیریت اجرایی از مدیریت انتخابی، اولویت‌دهی به افراد دارای تحصیلات یا تجربه مرتبط با فعالیت تعاونی و جایگزینی حداقل یک نفر از اعضای هیئت‌مدیره هر دوره به‌منظور ایجاد شرایط ورود افراد شایسته جدید و ممانعت از موروثی شدن مدیریت، ازجمله راهکارهایی است که در بسیاری از کشورها برای حل این مسئله مورد استفاده قرار گرفته است.

همچنین برای حل مشکل تداخل و تناقض قوانین و مقررات در رابطه با فعالیت برخی از تعاونی‌ها نظیر تعاونی‌های اعتبار، راهکار قانونی پیش‌بینی نشده است. این قانون با ارائه تعریف شفاف از این نوع تعاونی‌ها و تعیین چارچوب فعالیت آنها منطبق با قوانین موجود کشور در سایر حوزه‌ها، می‌تواند مشکلات مذکور را حل و فصل کند.

علاوه بر این موارد با توجه به تأکید قانون اجرا، سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون



اساسی بر جامع بودن قانون بخش تعاون به منظور دربر گرفتن تعاونی‌هایی تحت نظر سایر وزارتخانه‌ها بجز وزارت تعاون (نظیر تعاونی‌های روستایی)، شرایط خاص این نوع از تعاونی‌ها نیز در لایحه در نظر گرفته نشده است.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات

در حال حاضر بخش تعاون با مشکلات قابل توجهی برای تحقق اهداف در نظر گرفته شده برای خود مواجه است که حل آنها مستلزم شناسایی موانع و رفع آنها از طرق مختلف است. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اصلاح قانون بخش تعاون در این برهه از زمان، فرصت‌های مناسبی برای رفع این موانع ایجاد کرده‌اند.

وزارت تعاون در اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در حوزه تعاون علیرغم پیش‌بینی و تدارک انواع کمک‌ها، مشوق‌ها و حمایت‌های بی‌دریغ از قبیل انواع تخفیف‌های مالیاتی، کمک‌های بلاعوض، تخفیف‌های بیمه‌ای، پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و... توفیق چندانی نداشته است.

در حال حاضر هیچ تعاونی فراگیر ملی فعالی وجود ندارد و تنها ۸ تعاونی فراگیر ملی در وزارت تعاون به ثبت رسیده و چشم انتظار دریافت تسهیلات هستند. از طرف دیگر در شکل‌گیری تعاونی‌های سهامی عام نیز استقبال قابل توجهی صورت نگرفته است و جز ۱۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی که به‌عنوان آنها تعاونی سهامی عام اضافه شده است، تنها یک شرکت تعاونی سهامی عام به ثبت رسیده است. تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت نیز در با تکلیفی بسر می‌برند و نه آینده مشخصی می‌توان برای آنها پیش‌بینی کرد و نه الحاق نام تعاونی به آنها با اصول واقعی تعاونی‌سازگاری دارد. در مورد تعاونی‌های متعارف نیز اگر چه آمارها حاکی از افزایش رشد تعداد تعاونی‌ها، اعضا و میزان اشتغال در بخش تعاون در سال‌های پس از روی کار آمدن دولت نهم نسبت به دوره قبل از آن است، اما دلیل اصلی این مسئله لحاظ فعالیت تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت به‌عنوان عملکرد بخش تعاون بوده است. این در حالی است که تعاونی بودن این شرکت‌ها محل تردید است. همچنین رشد تعداد تعاونی‌ها، تعداد اعضا و میزان اشتغال در بخش تعاون از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸ روند نزولی داشته است.

اینکه چرا با وجود پیش‌بینی مشوق‌های ویژه، شکل‌گیری تعاونی‌ها و به‌خصوص تعاونی‌های نوع جدید محدود بوده و در حد انتظار نبوده است، نشان از وجود مشکلات ریشه‌ای در حوزه تعاون دارد. براساس شواهد موجود مهمترین موانع موجود برای توسعه تعاونی‌ها عبارتند از



مداخله دولت در امور تعاونی‌ها، ساختار نامناسب نهادهایی نظیر اتاق تعاون، عدم مشارکت اعضا در فعالیت تعاونی، عدم شایسته‌سالاری و گردش مدیریت تعاونی‌ها، مقیاس محدود فعالیت تعاونی‌ها، تداخل و تناقض قوانین مقررات به خصوص در مورد برخی از تعاونی‌ها نظیر تعاونی‌های اعتبار، فضای نامناسب کسب‌وکار برای فعالیت تعاونی‌ها و فعالیت محدود تعاونی‌ها در بازارهای مالی و پولی. تنها زمانی می‌توان به توسعه بخش تعاون امیدوار بود که مشکلات اصلی این بخش شناسایی شده و قدم‌های واقعی برای رفع آنها برداشته شود.

بررسی لوایح برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اصلاح قانون بخش تعاون توسط دولت و وزارت تعاون، نشان می‌دهد که فعالیت‌های وزارتخانه مذکور در این راستا نبوده است لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی در حوزه تعاون تنها به بحث توسعه نقش تعاون در بازارهای پولی پرداخته و لایحه اصلاح قانون بخش تعاون تدوینی نیز که پتانسیل بالایی برای حل ریشه‌ای بسیاری مشکلات تعاونی‌ها دارد، در این راستا تدوین نشده است.

در این لایحه، راهکارهای مناسبی برای مشارکت اعضا در فعالیت تعاونی‌ها، حاکمیت شایسته‌سالاری در مدیریت تعاونی‌ها، گردش مدیریت تعاونی‌ها، کاهش مداخله دولت، انطباق شرایط تعاونی‌ها با ارئه قوانین و مقررات موجود در سایر حوزه (نظیر تعاونی‌های اعتبار) و ... ارائه نشده است.

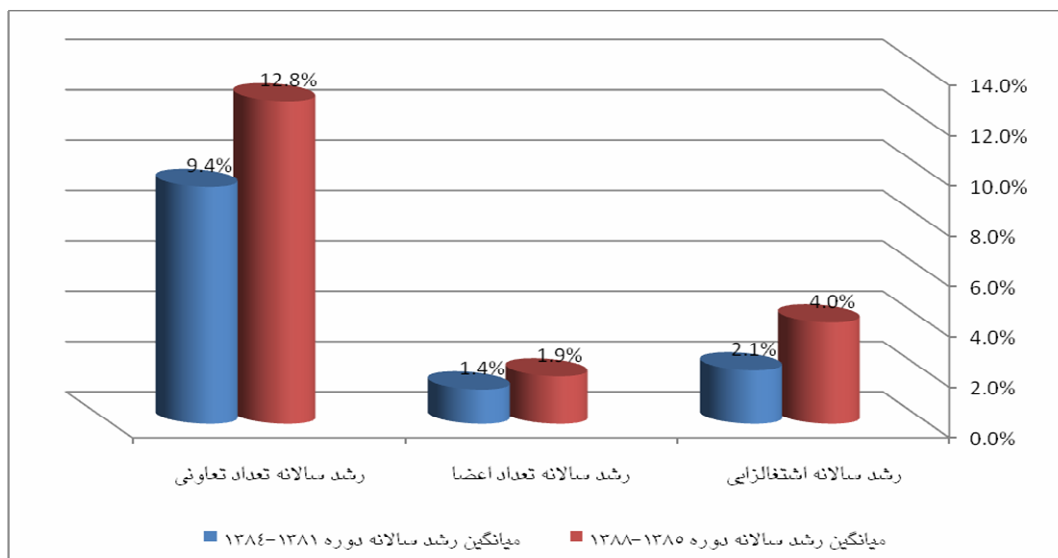
با توجه به جمیع این مسائل پیشنهاد می‌شود که وزارت تعاون نسبت به تعدیل در مواد پیشنهادی برای اصلاح قانون بخش تعاون به نحوی که رافع مسائل این بخش باشد، اقدام کند. ایجاد بسترها و زمینه‌های رشد تعاونی‌ها می‌تواند، جوشش تعاونی‌ها را به دنبال داشته باشد.

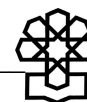


پیوست - مقایسه عملکرد دولت در شکل‌گیری انواع تعاونی‌ها در دوره‌های (۱۳۸۱-۱۳۸۴) و (۱۳۸۵-۱۳۸۸)^۱

۱. تعاونی‌های حمل و نقل

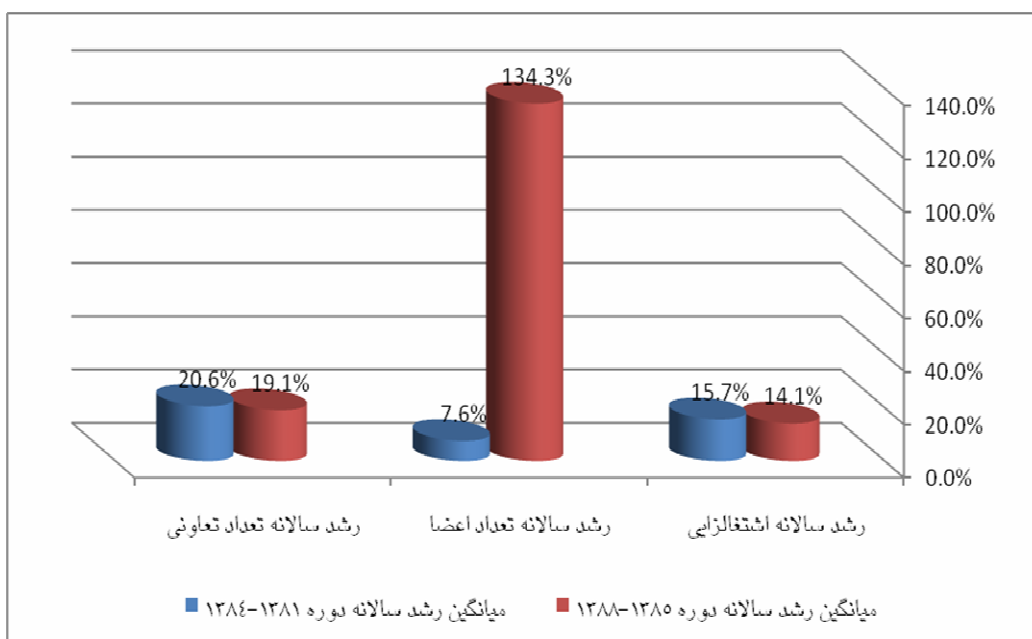
سال	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	اشتغال‌زایی	رشد سالیانه تعداد تعاونی (درصد)	رشد سالیانه تعداد اعضا (درصد)	رشد سالیانه اشتغال‌زایی (درصد)
۱۳۸۰	۹۱۶	۱۴۵۵۱۴	۵۱۷۷۳			
۱۳۸۱	۱۰۴۴	۱۴۸۲۳۴	۵۳۱۲۴	۱۴/۰	۱/۹	۲/۶
۱۳۸۲	۱۱۴۶	۱۵۰۳۸۴	۵۴۲۹۵	۹/۸	۱/۵	۲/۲
۱۳۸۳	۱۲۲۸	۱۵۱۹۱۹	۵۵۴۹۸	۷/۲	۱/۰	۲/۲
۱۳۸۴	۱۳۱۱	۱۵۳۵۹۰	۵۶۳۰۸	۶/۸	۱/۱	۱/۵
۱۳۸۵	۱۵۷۰	۱۵۶۸۰۷	۵۹۸۳۵	۱۹/۸	۲/۱	۶/۳
۱۳۸۶	۱۸۴۵	۱۶۱۰۵۳	۶۲۶۹۲	۱۷/۵	۲/۷	۴/۸
۱۳۸۷	۲۰۰۰	۱۶۳۷۳۸	۶۴۴۸۴	۸/۴	۱/۷	۲/۹
۱۳۸۸	۲۱۱۲	۱۶۵۴۸۴	۶۵۹۱۰	۵/۶	۱/۱	۲/۲
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۱			۹/۴	۱/۴	۲/۱	
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۸-۱۳۸۵			۱۲/۸	۱/۹	۴/۰	





۲. تعاونی‌های خدماتی

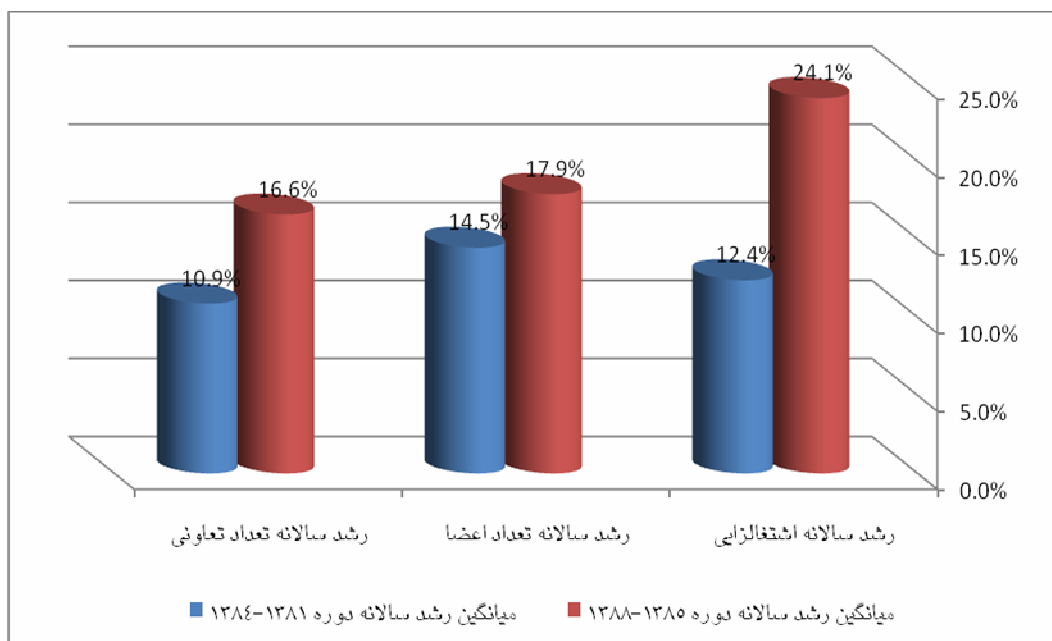
سال	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	اشتغال‌زایی	رشد سالیانه تعداد تعاونی (درصد)	رشد سالیانه تعداد اعضا (درصد)	رشد سالیانه اشتغال‌زایی (درصد)
۱۳۸۰	۴۳۶۹	۲۲۶۵۷۴	۶۹۲۷۷			
۱۳۸۱	۵۶۶۶	۲۴۹۶۸۷	۹۰۴۸۳	۲۹/۷	۱۰/۲	۳۰/۶
۱۳۸۲	۷۰۳۹	۲۷۲۶۷۰	۱۰۲۶۴۵	۲۴/۲	۹/۲	۱۳/۴
۱۳۸۳	۸۰۶۶	۲۸۷۷۶۸	۱۱۱۳۶۰	۱۴/۶	۵/۵	۸/۵
۱۳۸۴	۹۱۹۶	۳۰۳۲۴۹	۱۲۲۶۴۱	۱۴/۰	۵/۴	۱۰/۱
۱۳۸۵	۱۲۰۱۲	۱۹۱۹۷۴۱	۱۴۷۴۴۵	۳۰/۶	۵۳۳/۱	۲۰/۲
۱۳۸۶	۱۴۳۵۷	۱۹۵۷۳۲۸	۱۷۳۰۵۷	۱۹/۵	۲/۰	۱۷/۴
۱۳۸۷	۱۶۲۸۸	۱۹۷۹۹۱۴	۱۹۰۵۵۹	۱۳/۴	۱/۲	۱۰/۱
۱۳۸۸	۱۸۳۹۳	۲۰۰۱۳۲۹	۲۰۷۳۱۴	۱۲/۹	۱/۱	۸/۸
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۱						
۲۰/۶						
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۸-۱۳۸۵						
۱۹/۱						

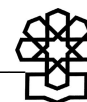




۳. تعاونی‌های عمرانی

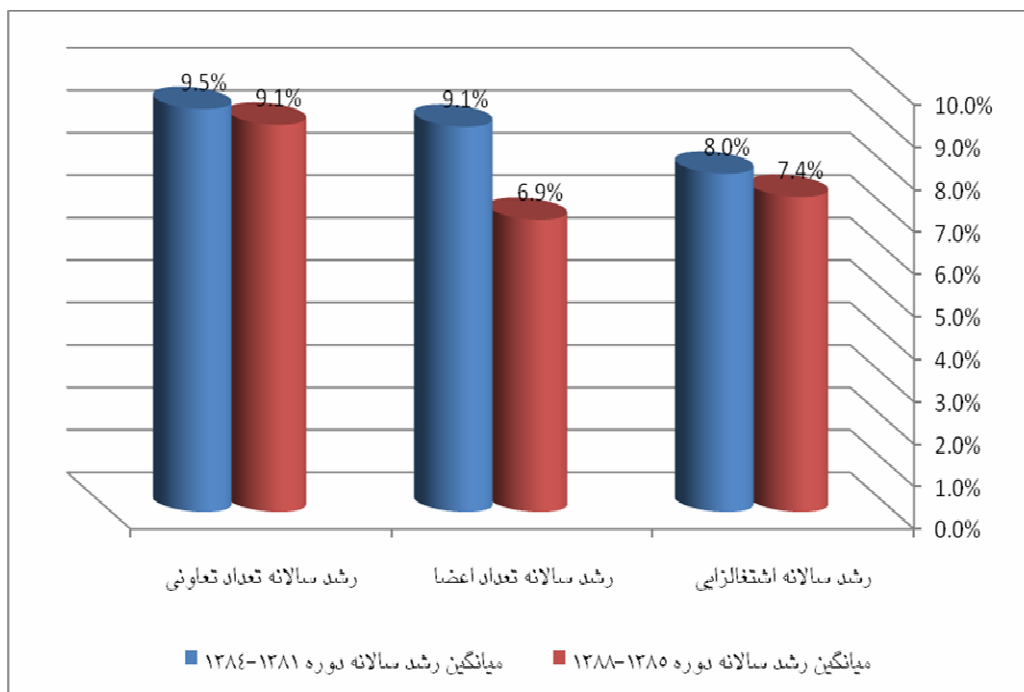
سال	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	اشتغال‌زایی	رشد سالیانه تعداد تعاونی (درصد)	رشد سالیانه تعداد اعضا (درصد)	رشد سالیانه اشتغال‌زایی (درصد)
۱۳۸۰	۳۸۵	۷۶۵۱	۳۳۴۶			
۱۳۸۱	۴۶۲	۱۱۰۹۰	۳۸۸۳	۲۰/۰	۴۴/۹	۱۶/۰
۱۳۸۲	۵۱۵	۱۱۸۹۱	۴۷۳۰	۱۱/۵	۷/۲	۲۱/۸
۱۳۸۳	۵۴۸	۱۲۲۶۹	۵۰۶۰	۶/۴	۳/۲	۷/۰
۱۳۸۴	۵۷۹	۱۲۵۷۶	۵۲۹۶	۵/۷	۲/۵	۴/۷
۱۳۸۵	۶۸۴	۱۴۲۷۵	۷۰۰۷	۱۸/۱	۱۳/۵	۳۲/۳
۱۳۸۶	۸۴۹	۱۶۹۳۶	۸۶۹۴	۲۴/۱	۱۸/۶	۲۴/۱
۱۳۸۷	۹۸۰	۲۱۶۹۷	۱۱۵۹۹	۱۵/۴	۲۸/۱	۳۳/۴
۱۳۸۸	۱۰۶۵	۲۴۱۵۴	۱۲۳۴۳	۸/۷	۱۱/۳	۶/۴
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۱				۱۰/۹	۱۴/۵	۱۲/۴
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۸-۱۳۸۵				۱۶/۶	۱۷/۹	۲۴/۱





۴. تعاونی‌های کشاورزی

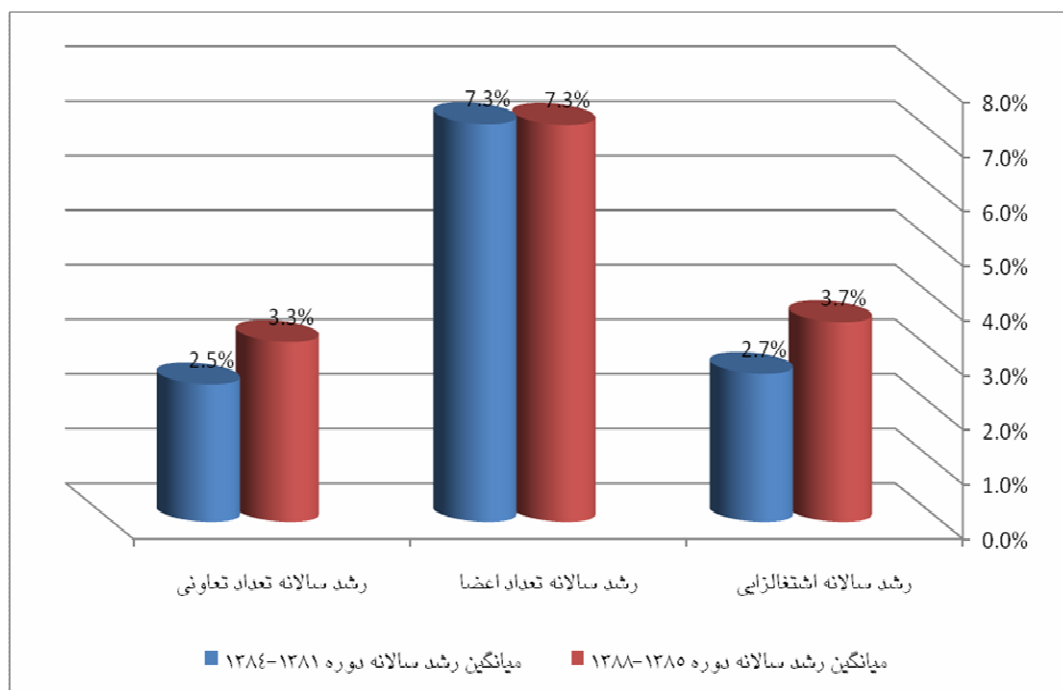
سال	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	اشتغال‌زایی	رشد سالیانه تعداد تعاونی (درصد)	رشد سالیانه تعداد اعضا (درصد)	رشد سالیانه اشتغال‌زایی (درصد)
۱۳۸۰	۸۰۹۶	۱۲۰۵۲۳	۷۰۶۷۸			
۱۳۸۱	۹۲۰۳	۱۳۴۵۶۵	۷۸۶۶۳	۱۳/۷	۱۱/۷	۱۱/۳
۱۳۸۲	۱۰۲۳۴	۱۴۵۹۳۱	۸۶۰۳۵	۱۱/۲	۸/۴	۹/۴
۱۳۸۳	۱۱۰۰۱	۱۶۲۳۹۴	۹۱۸۲۹	۷/۵	۱۱/۳	۶/۷
۱۳۸۴	۱۱۶۱۷	۱۷۰۴۰۲	۹۵۹۳۴	۵/۶	۴/۹	۴/۵
۱۳۸۵	۱۴۰۲۲	۱۹۰۶۱۱	۱۰۹۰۵۰	۲۰/۷	۱۱/۹	۱۳/۷
۱۳۸۶	۱۵۱۲۶	۲۰۱۳۶۶	۱۱۷۸۲۵	۷/۹	۵/۶	۸/۰
۱۳۸۷	۱۵۶۹۹	۲۱۵۶۸۶	۱۲۲۳۱۶	۳/۸	۷/۱	۳/۸
۱۳۸۸	۱۶۳۴۷	۲۲۱۹۸۵	۱۲۷۳۹۹	۴/۱	۲/۹	۴/۲
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۱-۱۳۸۴						
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۵-۱۳۸۸						

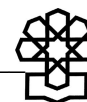




۵. تعاونی‌های معدنی

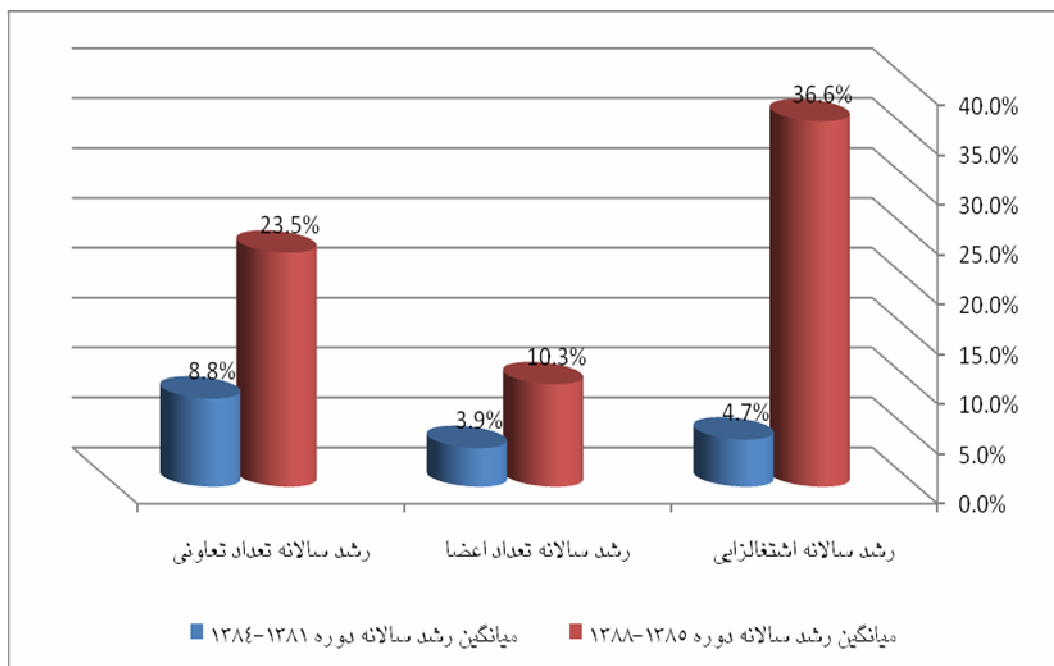
سال	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	اشتغال‌زایی	رشد سالیانه تعداد تعاونی (درصد)	رشد سالیانه تعداد اعضا (درصد)	رشد سالیانه اشتغال‌زایی (درصد)
۱۳۸۰	۸۴۴	۱۲۱۱۰	۷۶۹۲			
۱۳۸۱	۸۸۵	۱۵۳۳۴	۸۱۶۹	۴/۹	۲۶/۶	۶/۲
۱۳۸۲	۹۰۳	۱۵۵۰۶	۸۳۲۷	۲/۰	۱/۱	۱/۹
۱۳۸۳	۹۱۴	۱۵۵۸۵	۸۳۹۷	۱/۲	۰/۵	۰/۸
۱۳۸۴	۹۳۲	۱۵۷۲۶	۸۵۵۴	۲/۰	۰/۹	۱/۹
۱۳۸۵	۹۶۸	۱۶۱۴۶	۹۱۵۷	۳/۹	۲/۷	۷/۰
۱۳۸۶	۱۰۰۸	۱۶۵۶۶	۹۴۶۴	۴/۱	۲/۶	۳/۴
۱۳۸۷	۱۰۳۲	۱۹۹۸۷	۹۶۳۷	۲/۴	۲۰/۷	۱/۸
۱۳۸۸	۱۰۶۱	۲۰۶۲۳	۹۸۶۸	۲/۸	۳/۲	۲/۴
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۱				۲/۵	۷/۳	۲/۷
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۸-۱۳۸۵				۳/۳	۷/۳	۳/۷





۶. تعاونی‌های مسکن

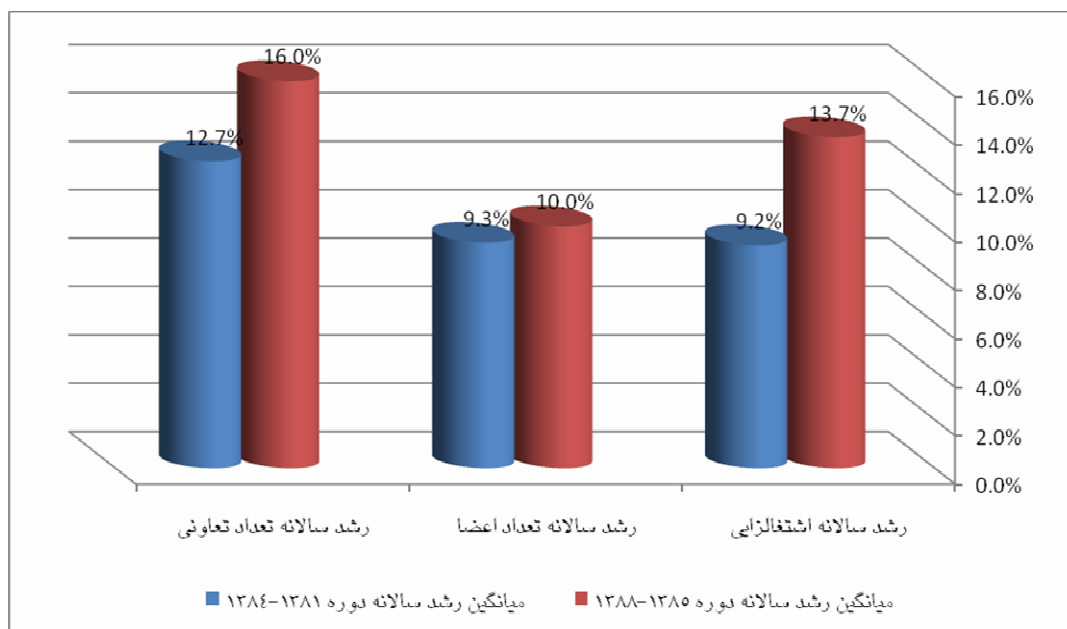
سال	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	اشتغال‌زایی	رشد سالیانه تعداد تعاونی (درصد)	رشد سالیانه تعداد اعضا (درصد)	رشد سالیانه اشتغال‌زایی (درصد)
۱۳۸۰	۵۵۷۴	۱۲۰۹۲۹۲	۱۴۳۲۷۴			
۱۳۸۱	۶۰۹۹	۱۲۵۴۲۸۲	۱۵۱۴۲۳	۹/۴	۳/۷	۵/۷
۱۳۸۲	۶۸۹۹	۱۳۲۸۵۶۲	۱۶۱۵۳۰	۱۳/۱	۵/۹	۶/۷
۱۳۸۳	۷۴۲۵	۱۳۷۹۳۳۹	۱۶۷۶۷۷	۷/۶	۳/۸	۳/۸
۱۳۸۴	۷۸۰۹	۱۴۰۷۷۳۱	۱۷۲۳۰۵	۵/۲	۲/۱	۲/۸
۱۳۸۵	۸۴۹۶	۱۴۵۷۱۲۷	۱۸۲۹۳۳	۸/۸	۳/۵	۶/۲
۱۳۸۶	۱۴۴۸۸	۱۹۲۵۹۶۳	۴۰۵۸۳۳	۷۰/۵	۳۲/۲	۱۲۱/۸
۱۳۸۷	۱۶۳۱۶	۲۰۱۲۸۹۷	۴۷۰۵۲۲	۱۲/۶	۴/۵	۱۵/۹
۱۳۸۸	۱۶۶۲۵	۲۰۳۱۰۳۸	۴۸۲۴۰۹	۱/۹	۰/۹	۲/۵
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۱						
۸/۸						
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۸-۱۳۸۵						
۲۳/۵						

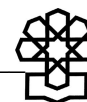




۷. تعاونی‌های صنعتی

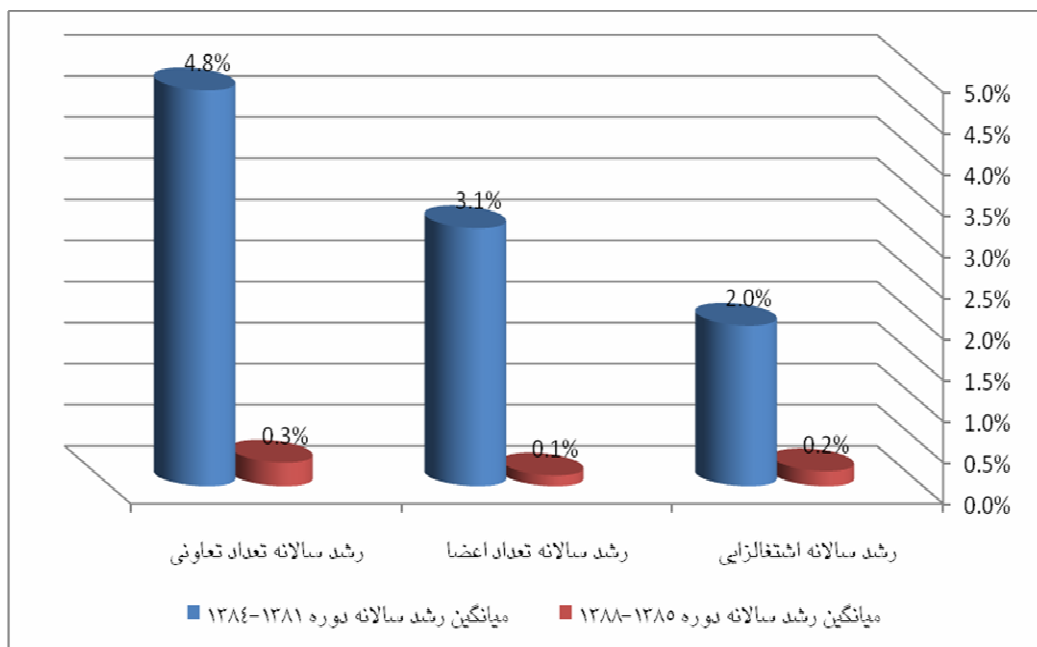
سال	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	اشتغال‌زایی	رشد سالیانه تعداد تعاونی (درصد)	رشد سالیانه تعداد اعضا (درصد)	رشد سالیانه اشتغال‌زایی (درصد)
۱۳۸۰	۳۷۲۶	۶۶۷۹۷	۴۶۸۸۷			
۱۳۸۱	۴۴۰۳	۷۳۱۴۹	۵۲۷۰۸	۱۸/۲	۹/۵	۱۲/۴
۱۳۸۲	۵۰۲۷	۷۸۷۷۲	۵۸۰۶۰	۱۴/۲	۷/۷	۱۰/۲
۱۳۸۳	۵۴۸۷	۸۷۹۰۰	۶۱۹۹۴	۹/۲	۱۱/۶	۶/۸
۱۳۸۴	۵۹۹۳	۹۵۳۶۱	۶۶۶۴۵	۹/۲	۸/۵	۷/۵
۱۳۸۵	۸۱۷۵	۱۱۷۰۷۶	۸۸۰۲۵	۳۶/۴	۲۲/۸	۳۲/۱
۱۳۸۶	۹۳۸۱	۱۲۷۷۰۷	۹۹۲۰۸	۱۴/۸	۹/۱	۱۲/۷
۱۳۸۷	۱۰۰۸۸	۱۳۳۳۶۲	۱۰۴۸۲۹	۷/۵	۴/۴	۵/۷
۱۳۸۸	۱۰۶۲۱	۱۳۸۳۱۰	۱۰۹۲۷۷	۵/۳	۳/۷	۴/۲
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۱				۱۲/۷	۹/۳	۹/۲
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۸-۱۳۸۵				۱۶/۰	۱۰/۰	۱۳/۷





۸. تعاونی‌های اعتبار

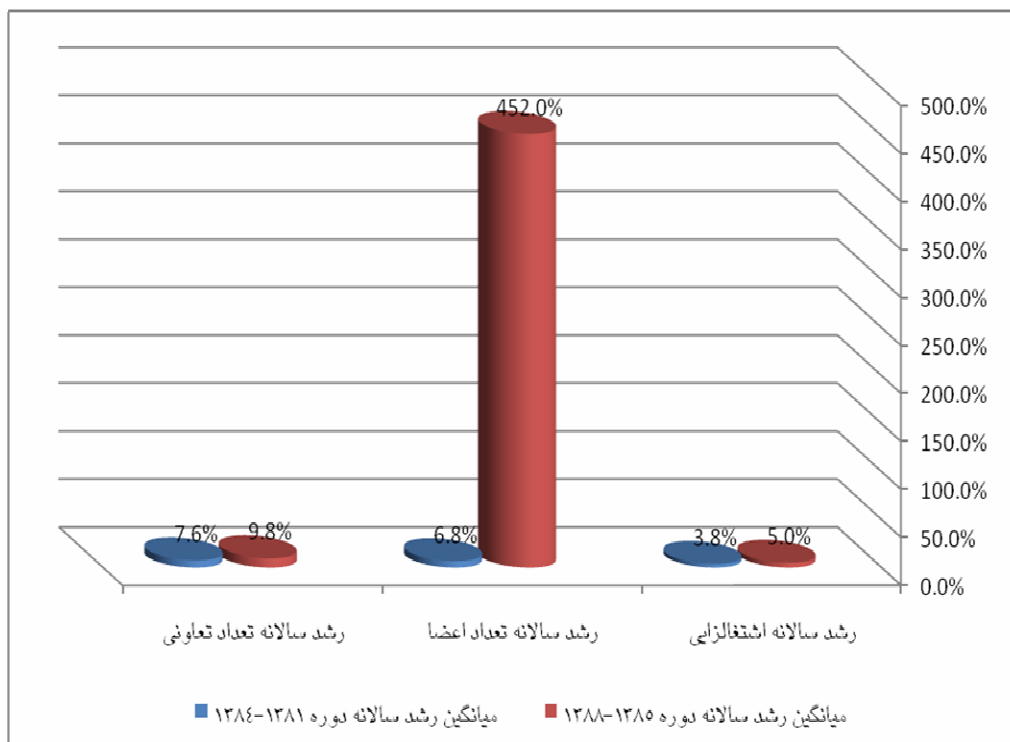
سال	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	اشتغال‌زایی	رشد سالیانه تعداد تعاونی (درصد)	رشد سالیانه تعداد اعضا (درصد)	رشد سالیانه اشتغال‌زایی (درصد)
۱۳۸۰	۱۰۷۵	۳۷۴۱۷۵	۱۰۸۷۸			
۱۳۸۱	۱۱۷۲	۳۹۳۷۵۶	۱۱۲۸۶	۹/۰	۵/۲	۳/۸
۱۳۸۲	۱۲۴۹	۴۱۶۷۹۱	۱۱۶۰۹	۶/۶	۵/۹	۲/۹
۱۳۸۳	۱۲۸۸	۴۲۱۶۳۳	۱۱۷۳۲	۳/۱	۱/۲	۱/۱
۱۳۸۴	۱۲۹۵	۴۲۲۹۲۴	۱۱۷۴۹	۰/۵	۰/۳	۰/۱
۱۳۸۵	۱۲۹۶	۴۲۲۹۳۴	۱۱۷۵۵	۰/۱	۰/۰	۰/۱
۱۳۸۶	۱۲۹۶	۴۲۲۹۳۴	۱۱۷۵۵	۰/۰	۰/۰	۰/۰
۱۳۸۷	۱۲۹۹	۴۲۳۳۲۶	۱۱۷۸۴	۰/۲	۰/۱	۰/۲
۱۳۸۸	۱۳۱۰	۴۲۵۱۳۷	۱۱۸۳۶	۰/۸	۰/۴	۰/۴
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۱						
۴/۸						
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۸-۱۳۸۵						
۰/۳						





۹. تعاونی‌های چندمنظوره

سال	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	اشتغال‌زایی	رشد سالیانه تعداد تعاونی (درصد)	رشد سالیانه تعداد اعضا (درصد)	رشد سالیانه اشتغال‌زایی (درصد)
۱۳۸۰	۱۰۶۷	۴۱۰۲۲۵	۳۵۸۰۲	□	□	□
۱۳۸۱	۱۲۰۸	۴۲۵۴۲۷	۳۸۶۹۷	۱۳/۲	۳/۷	۸/۱
۱۳۸۲	۱۳۳۶	۴۳۶۳۰۷	۴۰۷۰۸	۱۰/۶	۲/۶	۵/۲
۱۳۸۳	۱۳۸۸	۴۳۹۴۴۳	۴۱۱۴۰	۳/۹	۰/۷	۱/۱
۱۳۸۴	۱۴۲۴	۵۲۷۶۴۹	۴۱۵۴۰	۲/۶	۲۰/۱	۱/۰
۱۳۸۵	۱۷۲۳	۱۰۰۶۶۰۵۷	۴۴۳۲۳	۲۱/۰	۱۸۰۷/۷	۶/۷
۱۳۸۶	۱۸۵۴	۱۰۰۷۱۳۴۱	۴۶۱۱۹	۷/۶	۰/۱	۴/۱
۱۳۸۷	۱۹۶۸	۱۰۰۷۸۳۹۶	۴۸۰۵۱	۶/۱	۰/۱	۴/۲
۱۳۸۸	۲۰۵۶	۱۰۰۸۰۰۶۸	۵۰۵۲۳	۴/۵	۰/۰	۵/۲
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۱				۷/۶	۶/۸	۳/۸
میانگین رشد سالیانه دوره ۱۳۸۸-۱۳۸۵				۹/۸	۴۵۲/۰	۵/۰





منابع و مأخذ

۱. سند ملی بخش تعاون، وبگاه وزارت تعاون www.icm.gov.ir.
۲. سامانه جامع آمارهای ثبتی وزارت تعاون.
۳. وبگاه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران www.cbi.ir.
۴. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، انتشارات شرکت سهامی بیمه البرز.
۵. لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، انتشارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۸۸.
۶. گروه حقوق عمومی و بین‌المللی، بررسی اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در راستای قانون موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۹۳۷۹، ۱۳۸۷.
۷. موسوی‌نیک، سیدهادی. گذر از اقتصاد دولتی به شبه‌دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۹۱۵، ۱۳۸۸.
۸. موسوی‌نیک، سیدهادی. «گزارش شماره ۸، بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه فصل پنجم - اقتصادی، توسعه تعاون، شماره مسلسل ۱۰۲۵۶، خردادماه ۱۳۸۹.
۹. گزارش‌های سالیانه فضای کسب‌وکار بانک جهانی در وبگاه www.doingbusiness/downloads.
۱۰. مهاجرانی، مصطفی و جعفر عسگری. تحولات تعاون در ایران، گذشته، حال و آینده، نشر سروستان، ۱۳۸۴.
۱۱. خورشیدی‌تطف، ویدا و همکاران. با نمایندگان مردم در مجلس هشتم ۱۲، آشنایی اجمالی با تعاون و تعاونی‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۷۶۵، ۱۳۸۶.



شماره مسلسل: ۱۰۳۸۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد وزارت تعاون در توسعه تعاونی‌ها (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد بخش عمومی)

تهیه و تدوین: سیده‌ادی موسوی‌نیک

ناظر علمی: علی نصیری‌اقدم

مقتضی: سیدمهدی صادق (نماینده آستانه اشرفیه و بندر کپاشهر)

ویراستار تخصصی: —

سر ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. وزارت تعاون

۲. عملکرد

۳. بخش تعاون

۴. سیاست‌های کلی

۵. فراگیر ملی

۶. سهامی عام

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۶/۸