

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه بخش تعاونی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران»
(مواد ۱، ۱۶، ۲۵، ۳۱، ۱۰۹ و ۱۱۲)



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۹۴

شماره چاپ:

۱۳۲۵

تاریخ چاپ:

۱۳۸۹/۱۲/۷

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۰۸۰۵-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۳/۱

مقدمه

تعاونی مانند بسیاری از دیگر دستاوردهای فکری انسان، یکباره و به صورت ناگهانی پدید نیامده است. اصولاً تعاون در جوامع مختلف به مفهومی فراگیر و فراتر از زمان و مکان، دربردارنده نوعی رابطه متقابل بین فرد با فرد، فرد با گروه، و گروه با گروه است. در واقع تعاون متضمن نوعی برهم کنش گروهی است که تأمین‌کننده منافع و نیازهای اعضاست و نوع بشر فارغ از دیدگاه‌های سیاسی یا اقتصادی نیازمند آن است. وجود مجموعه‌ای از سازمان‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در میان جوامع مختلف و در سطح بین‌المللی مصادیق روشن و زنده‌ای از این نیاز اجتماعی و تاریخی بشر امروز به‌شمار می‌آید.^۱ تعاون در کارهای خیر، در نظام اسلامی از جایگاه ویژه و ممتازی برخوردار بوده و در صورت مدیریت صحیح نقش بسیار مهمی در تحقق توأم رشد و پیشرفت خواهد داشت. طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بخش تعاونی یکی از ارکان مهم اقتصادی کشور تلقی شده است.

از سوی دیگر، با توجه به اینکه غالب کشاورزان و روستاییان از اقشار کمتر برخوردار کشور محسوب می‌شوند و سرمایه مالی کمتری برای راه‌اندازی کسب‌وکارهای بهره‌ور دارند، لذا تشکیل و مدیریت تعاونی‌های کشاورزی و به‌طور عام‌تر روستایی، نقش بسیار مهمی را در توسعه روستایی پایدار، ایفا خواهد کرد. امروزه ادبیات تحقیقی وسیعی در رابطه با نقش تعاونی‌ها در توسعه روستایی در سراسر جهان وجود دارد. البته ناگفته پیداست که موفقیت این شرکت‌ها در گرو مدیریت و راهبری صحیح است.

چالش‌های اساسی لایحه

لایحه «بخش تعاونی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران» توسط وزارت تعاون و طبق آنچه که در لایحه بیان شده است، در راستای اجرای بند «ح» ماده (۹) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و با رویکرد یکپارچه‌سازی قوانین حاکم بر بخش تعاونی و... پیشنهاد شده است. هرچند نفس این اقدام می‌تواند مؤثر باشد، ولی بررسی‌های کارشناسانه حاکی از آن است که لایحه دچار برخی از ایرادات اساسی است. برای نمونه، ماده (۱۱۲) لایحه، قوانین کلیدی مربوط به تشکلهای تخصصی بخش کشاورزی، شامل قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی و قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ را (بدون بررسی کارشناسی کافی نقاط ضعف و قوت آنها) لغو کرده است.

قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ و اصلاحات بعدی آن، مبنای اساسنامه‌های حدود ۶۸۰۰ تشکل در سطح کشور بوده و به اندکان ارکان شرکت‌ها و اعضای آنها، در مرحله اجرا، مشکل و موانع اساسی و پایه‌ای ندارد. در صورت تصویب لایحه پیشنهادی عملاً این شرکت‌های فراگیر و اجرایی وزارت جهاد کشاورزی دچار رکود، سرگردانی و تعطیلی خواهد شد. در حقیقت یکی از نواقص اصلی لایحه پیشنهادی در این است که ظرفیت‌های قانونی کنونی تعاونی‌های روستایی را بدون پیش‌بینی جایگزین مناسب، حذف کرده است.

علاوه بر این، شرایط خاص تعاونی‌های مختلف روستایی، به هیچ وجه در این لایحه لحاظ نشده است. این درحالی است که ویژگی‌های جمعیت‌شناختی و اقتصادی - اجتماعی (از قبیل سن، نوع شغل، سطح تحصیلات و...) نواحی روستایی با نواحی شهری تفاوت بسیار زیادی داشته و بنابراین لازمه تشکیل تعاونی‌های پایدار، توجه به این تغییرات در تدوین وظایف و ساختار آنان، توسط نهاد حاکمیتی است. بررسی تاریخ نیز حاکی از آن است که بنا به همین دلایل، نظارت بر تعاونی‌های روستایی به‌طور مجزا و در ارتباط تنگاتنگ با دستگاه اجرایی کشاورزی تعریف شده است، زیرا مجریان قوانین مرتبط با بخش کشاورزی، دارای صلاحیت فنی و کارشناسی و تخصصی بوده و با شرایط زمینه‌ای روستا و کشاورزی و نحوه انجام فعالیت‌های ظرفیت‌سازی محلی آشنایی بیشتری دارند. از همین رو بوده است که در دوره‌های مختلف، ایده ادغام و تجمیع قوانین تعاون در کشور مطرح و رد شده است.

همچنین ماده (۱۰۹) این لایحه، دولت را مجاز دانسته است که در اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، سهام سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران را به بخش غیردولتی واگذار کرده و در عین حال نسبت به ایجاد سازمانی در قالب مؤسسه دولتی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی اقدام نماید. طبق این ماده، مؤسسه مذکور باید عهده‌دار امور حاکمیتی منتزع از شرکت‌های دولتی قابل واگذاری وابسته به وزارت جهاد کشاورزی گردد. در واقع در این ماده، لایحه به حیطة وظایف تخصصی وزارت جهاد کشاورزی ورود پیدا کرده و پیشنهاد واگذاری یکی از مهمترین ابزارهای این وزارت در راستای توسعه کشاورزی را داده است. این درحالی است که ابزار مذکور (سازمان مرکزی تعاون روستایی) درحال حاضر وظایف حاکمیتی و نظارتی بر شبکه گسترده تعاونی‌های روستایی را در مسیر رسالت‌ها و مأموریت‌های وزارت جهاد کشاورزی انجام داده و انفکاک آن از وزارتخانه، آغازگر مشکلات جدی برای بخش کشاورزی و نیز تعاونی‌های روستایی خواهد شد. همچنین این لایحه، پیشنهاد ایجاد تشکیلات جدید در وزارت جهاد کشاورزی را مطرح کرده است. این پیشنهاد نه تنها ورود و دخالت وزارت تعاون در امور یک وزارتخانه تخصصی (وزارت جهاد کشاورزی) تلقی شده و در حیطة اختیارات وزارت تعاون به‌عنوان پیشنهاددهنده لایحه نیست، بلکه ازسوی دیگر شرح وظایفی که برای این مؤسسه در لایحه در نظر گرفته شده است، کلی بوده و منجر به موازی‌کاری و گسترش تشکیلات خواهد شد. البته ورود به حیطة اختیارات سایر دستگاه‌ها، منحصر به مورد وزارت جهاد کشاورزی نیست، به‌گونه‌ای که براساس این لایحه (بند «۱» و تبصره «۲» ماده (۲۵))، قسمتی از وظایف و اختیارات بانک مرکزی به وزارت تعاون منتقل می‌شود. قسمتی از وظایف و اختیارات بانک مرکزی به وزارت تعاون منتقل می‌شود.

بررسی لایحه پیشنهادی، حاکی از آن است که این لایحه دارای ایرادات محتوایی تخصصی است. بند «۲۰» ماده (۱) در تعریف شرکت‌های تعاونی روستایی، به شرکت‌های تعاونی موضوع ماده (۷۴) قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ و اصلاحات بعدی آن اشاره کرده است. در صورتی‌که در ماده (۱۱۲) همین لایحه، پیشنهاد لغو

قانون مذکور داده شده است. معلوم نیست که پس از لغو قانون چگونه باید تعاونی‌های روستایی تعریف شوند. علاوه بر این در بند «۳» ماده (۳)، صنایع کوچک و متوسط، به‌عنوان تعاونی‌های توزیعی ذکر شده‌اند، این درحالی است که ماهیت اصلی این صنایع، تولید است. ازسوی دیگر، در ماده (۱۶) اصول تعاونی در ۷ بند تعیین شده است. با اینکه ضرورتی ندارد اصول تعاون در قوانین قید گردد، ولی به هر حال اصول تعیین شده با برخی از احکام اصلی لایحه تعارض دارد، برای نمونه در بند «۵» ماده مذکور پیش‌بینی گردیده اداره و کنترل تعاونی با آرای اعضای آن باشد این در صورتی است که ماده (۳۱) پنج شیوه برای اعمال رأی در نظر گرفته است که چهار شیوه آن مغایر اصل مندرج در ماده (۱۶) است؛ به‌ویژه اینکه شیوه‌های پیش‌بینی شده، اساساً مبهم و شبهه‌برانگیز و در مقام اجرا به‌مراتب بیشتر از احکام جاری در قوانین فعلی ایجاد اشکال خواهد کرد.

نتیجه‌گیری

در مجموع باید اظهار داشت تصویب این لایحه منجر به ازهم‌گسیختگی زنجیره ارزش در فرآیند تولید کشاورزی شده و چالش‌های زیادی را در نظام اداری کشاورزی و نیز شبکه‌های تعاون روستایی ایجاد خواهد کرد. بنابراین پیشنهاد می‌شود قوانین کلیدی بخش کشاورزی از جمله قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ و اصلاحات بعدی آن و قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی، کماکان حفظ شود. همچنین تنظیم لایحه تعاون باید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که در عین تسهیل و تسریع در امورات تعاونی‌های گوناگون و ایفای نقش حاکمیتی کلی توسط وزارت تعاون، سیاستگذاری تخصصی آنها برعهده وزارت مربوطه باقی بماند. به‌طور کلی در این راستا پیشنهاد می‌شود که:

۱. ماده (۱۰۹) حذف گردد.

۲. در رابطه با ماده (۱۱۲)، دو رویکرد را می‌توان اتخاذ کرد:

الف) این ماده به‌شرح ذیل اصلاح شود: «قوانین و مقررات مغایر با این قانون به‌استثنای قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ و اصلاحات بعدی آن و قانون تعاونی کردن تولید و یکپارچه‌سازی اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی مصوب سال ۱۳۴۹ و قانون شرکت‌های سهامی زراعی مصوب سال ۱۳۵۲ لغو می‌شود. در مواردی که این قانون مسکوت باشد، تعاونی‌های متعارف تابع قانون تجارت و اصلاحات بعدی آن خواهند بود. مادام که در قوانین بعدی نسخ و یا اصلاح مواد و مقررات این قانون صریحاً و با ذکر نام این قانون و ماده مورد نظر قید نشود، معتبر خواهد بود».

ب) قواعد کلی و جهانشمول برای انواع تعاونی‌ها در چارچوب این لایحه به‌صورت سازمان‌یافته‌تر تنظیم شود، ولی در عین حال در قالب فصول خاص، شرایط ویژه تعاونی‌های روستایی در نظر گرفته شود.

۳. اشکالات محتوایی لایحه که برخی از آنها مورد اشاره قرار گرفت، باید برطرف گردند.

۴. همچنین با توجه به تکلیف برنامه پنجم در راستای کاهش تعداد وزارتخانه‌ها، از آنجایی که وظایف وزارت تعاون از نوع راهبردی و حاکمیتی بوده و عملیات میدانی تعاونی‌ها غالباً توسط وزارتخانه‌های تخصصی مدیریت می‌شود، لذا پیشنهاد می‌گردد، با توجه به سنخیت بخش تعاون با سایر بخش‌های مذکور در قانون اساسی، این وزارتخانه در قالب یک سازمان دولتی با یک وزارتخانه دیگر (ترجیحاً وزارت امور اقتصادی و دارایی) ادغام شود.