

اظهارنظر کارشناسی در خصوص واگذاری سازمان
مرکزی تعاون روستایی به بخش خصوصی

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۵۵۴۹

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات زیربنایی

آبان‌ماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	تحلیل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
۱-۱	نگاه ویژه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به مناطق غیربرخوردار و
۳	کمر توسعه یافته
۱-۲	تأکید قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بر نقش آفرینی مستقیم دولت
۵	برای تأمین کالاهای اساسی مانند گندم
۵	نگاه ویژه به سازمان‌های توسعه‌ای به خصوص در مناطق کمتر توسعه یافته
۵	۱-۲ سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران
۶	۲-۲ شرکت شهرک‌های کشاورزی
۶	۳ نمونه‌ای از حمایت‌های دولتی از شرکت‌های تعاونی روستایی در اقتصادهای مبتنی بر بازار آزاد
۸	۴ اهم وظایف حاکمیتی سازمان مرکزی تعاون روستایی
۹	۵ مغایرت و ناسازگاری واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی با قانون تعاون جمهوری اسلامی
۹	۶ پیامدهای واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی به بخش خصوصی
۱۰	۷ سابقه موضوع واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی
۱۲	۸ چشم‌انداز آتی سازمان مرکزی تعاون روستایی به عنوان سازمان حاکمیتی در حوزه کلان توسعه روستایی
۱۴	نتیجه‌گیری
۱۶	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی در خصوص واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی به بخش خصوصی

چکیده

تصویب مصوبه‌ای در خصوص واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران به بخش خصوصی، توسط هیئت واگذاری سازمان خصوصی‌سازی، بحث‌ها و ابهاماتی را در زمینه کارکردها و ماهیت این سازمان پدید آورده است. این گزارش با هدف بررسی و تحلیل مباحث مذکور و تبیین نسبت این تصمیم با قوانین دائمی کشور، به خصوص قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون تعاون و تحلیل پیامدهای اجرای چنین تصمیمی تهیه شده است. بررسی‌ها حاکی از آن است که قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، به عنوان اصلی‌ترین قانون کشور در واگذاری امور غیرحاکمیتی به بخش خصوصی، اختیارات و وظایفی را برای دولت در زمینه سرمایه‌گذاری (حتی در حد ۱۰۰ درصد) در طرح‌های اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته، توسعه شرکت‌های تعاونی در این مناطق و تأمین کالاهای اساسی مانند گندم و سوخت برای مدت معین در حد مقابله با بحران در نظر گرفته است. سازمان مرکزی تعاون روستایی در ایفای این وظایف، نقش اساسی داشته و واگذاری آن به بخش خصوصی با قانون مذکور مغایرت دارد. به طور کلی، گزارش حاضر به صورت اجمالی، ۱۶ کارکرد حاکمیتی برای سازمان مرکزی تعاون روستایی احصا کرده است که قابل واگذاری به بخش خصوصی نبوده و وزارت جهاد کشاورزی نیز تشکیلات مناسب دیگری برای ایفای کارکردهای مذکور ندارد، لذا در صورت واگذاری این سازمان، تشکیل مجدد سازمان مشابه اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. نکته مهم اینکه کارکردهای مذکور باید در مناطق روستایی ارائه شوند. مناطق روستایی به لحاظ سطح امکانات و خدمات عمومی و نزدیکی به مراکز جمعیتی عمده، جذابیت کافی را برای بخش خصوصی ندارند و عمده ساکنان آنها از قدرت مالی پایینی برخوردارند. این شرایط، بُعد حاکمیتی چنین کارکردهایی را در راستای عدالت‌گستری، بیش از پیش آشکار می‌کند. به طور کلی، با توجه به ۱. نگاه ویژه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به نقش‌آفرینی دولت در توسعه مناطق غیربرخوردار و کمتر توسعه‌یافته، ۲. مکلف شدن دولت در این قانون به تأمین ذخایر راهبردی کالاهای اساسی ۳. الزامات ناشی از الگوی پیشرفت و عدالت و سیاست‌های کلی نظام، به ویژه در حوزه اقتصاد مقاومتی و ۴. تکلیف ناشی از مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه بر مدیریت توسعه روستایی توسط وزارت جهاد کشاورزی و کارکردهای اساسی

سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران در ایفای این وظایف، واگذاری سازمان مذکور خلاف قانون بوده و فاقد منطق کارشناسی است. از سوی دیگر، طبق قانون اعمال هرگونه اصلاح یا تغییر در اساسنامه سازمان تعاون روستایی از اختیارات قوه مقننه است و هیئت واگذاری رأساً قادر به تصمیم‌گیری در این خصوص نیست. البته سازمان تعاون روستایی برای اینکه بتواند به وظایف اساسی‌تر و کلان‌تر در مناطق روستایی کشور بپردازد، نیازمند پوست‌اندازی و واگذاری امور تصدیگرانه به بخش‌های تعاونی و خصوصی و تمرکز بر توسعه روستایی است. در سناریوی جدید این سازمان باید فراتر از یک سازمان توسعه‌ای صرف عمل کرده و با حفظ و تقویت نقش حاکمیتی خود در توسعه تعاونی‌های روستایی، در راستای جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه واجد نقش سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در توسعه روستایی شود.

مقدمه

سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران در سال ۱۳۴۲ تأسیس شد. هدف سازمان مذکور براساس مفاد ماده (۳) اساسنامه، تأمین موجبات پیشرفت، گسترش و تقویت تعاون و توسعه عملیات اقتصادی، بازاریابی، بازرگانی و خدمات تعاونی در روستاها اعلام شده است. البته پس از تغییرات ساختاری در وزارت جهاد کشاورزی، این سازمان هم‌اکنون علاوه بر کارکردهای متعدد در زمینه شرکت‌های تعاونی روستایی، عهده‌دار وظایف دیگری هم مانند مدیریت نظام‌های بهره‌برداری، نظام صنف کشاورزان و خرید محصولات کشاورزی شده است. شواهد حاکی از آن است که سازمان مرکزی تعاون روستایی با فراز و نشیب‌های خاص، نقش‌های مختلفی ارائه کرده است. با وجود این، چالش‌هایی مانند نبود شناخت کافی از کارکردهای این سازمان و عدم اصلاح اساسنامه و وظایف آن، سبب طرح موضوع واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی به بخش خصوصی، در راستای کوچک‌سازی دولت و سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی شده است. اخیراً تصویب مصوبه‌ای در این خصوص توسط هیئت واگذاری سازمان خصوصی‌سازی، مجدداً بحث‌ها و ابهاماتی را پدید آورده است که مواجهه اصولی با آنها نیازمند بررسی کارشناسانه و تخصصی است.

لذا گزارش حاضر درصدد است به این سؤالات اساسی پاسخ دهد که آیا طبق قوانین مربوطه، به خصوص قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، سازمان مرکزی تعاون روستایی باید واگذار شود و واگذاری سازمان به بخش غیردولتی چه پیامدهایی را دربر خواهد داشت؟ در این راستا، ابتدا قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی تحلیل شده و تجربه دو مورد استثنا شدن سازمان‌های توسعه‌ای از موضوع واگذاری به بخش خصوصی و علل آن تبیین می‌شود. همچنین یک مورد از برنامه‌ریزی دولت برای توسعه تعاونی‌ها و کسب و کارهای روستایی در نواحی روستایی در یکی از اقتصادهای



مبتنی بر بازار آزاد مطرح می‌شود. سپس اهم وظایف حاکمیتی سازمان مرکزی تعاون روستایی و سابقه موضوع واگذاری آن مطرح خواهد شد تا بینش بهتری را در خصوص نحوه مواجهه با موضوع واگذاری ایجاد کند. در نهایت نیز رئوس کلان تغییر جهت‌گیری در سازمان مرکزی تعاون روستایی و چشم‌انداز آتی آن به‌عنوان سازمان حاکمیتی در حوزه کلان توسعه روستایی مطرح خواهد شد.

۱. تحلیل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی

سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اهدافی مانند شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها ابلاغ شد. در راستای این اهداف نیز قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی تصویب گردید. در این گزارش، به‌منظور بررسی جایگاه حقوقی واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی به بخش خصوصی، ابتدا قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به‌عنوان اصلی‌ترین قانون در خصوص واگذاری امور غیرحاکمیتی به بخش غیردولتی، از منظر مباحث مرتبط با موضوع فعالیت‌های سازمان مورد تحلیل قرار گرفته است.

۱-۱. نگاه ویژه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به مناطق

غیربرخوردار و کمتر توسعه‌یافته

بررسی‌ها حاکی از آن است که قانونگذار در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، برخلاف رویکرد کلی واگذاری امور به بخش‌های غیردولتی، نگاه ویژه‌ای به سرمایه‌گذاری دولت و فراهم کردن امکانات برای بهبود وضعیت مناطق کمتر توسعه‌یافته داشته است. از جمله این قانون در تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳)، به سازمان‌های توسعه‌ای مصوب دولت اجازه داده بود که پس از فراخوان عمومی از سوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذیربط و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت دولت در طرح‌های اقتصادی موضوع فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) این قانون در مناطق کمتر توسعه‌یافته، به هر میزان و بدون محدودیت اقدام به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی نمایند. این بند در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۷ در قالب ماده (۱) قانون اصلاح مواد (۳)، (۶) و (۲۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به‌شرح زیر اصلاح شد:

«تبصره «۳» - دولت می‌تواند از طریق سازمان‌های توسعه‌ای پس از فراخوان عمومی از سوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذیربط و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری

بدون مشارکت دولت، در طرح‌های اقتصادی موضوع فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) این قانون در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا در صنایع پیشرفته با فناوری بالا و یا صنایع خطرپذیر در کلیه مناطق کشور به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی اقدام کند. در صورتی که پس از اعلان فراخوان عمومی محرز شود که بخش‌های غیردولتی تمایلی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های مورد نظر را به هر میزان ندارند، سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند نسبت به سرمایه‌گذاری در طرح مورد نظر تا صد درصد (۱۰۰٪) اقدام کنند». بنابراین اصلاحیه مذکور، اختیارات وسیع‌تری را برای سرمایه‌گذاری دولت (سرمایه‌گذاری صد درصدی) در طرح‌های اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته فراهم کرده است و حتی اجازه سرمایه‌گذاری مشترک را با بخش‌های غیردولتی (یا سرمایه‌گذاری یک‌طرفه در صورت عدم تمایل بخش غیردولتی) در صنایع پیشرفته با فناوری بالا و یا صنایع خطرپذیر در کلیه مناطق کشور، به دولت داده است.

همچنین در تبصره «۵» ماده واحده قانون «اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن»، وظیفه ایجاد، خدمات‌رسانی و تأمین زیرساخت‌ها در مناطق غیربرخوردار و کمتر توسعه‌یافته که شهرک‌ها و نواحی صنعتی و اگذار نگردیده است و یا در مناطقی که متقاضی غیردولتی برای احداث شهرک یا نواحی صنعتی وجود ندارد؛ همچنان برعهده دولت گذاشته شده است. ازسوی دیگر تبصره «۷» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی^۱ نیز سرمایه‌گذاری و مشارکت سازمان‌های توسعه‌ای کشور در فعالیت‌های موضوع گروه (۲) ماده (۲) این قانون و در چارچوب قانون تأسیس و اساسنامه آن سازمان‌ها، با رعایت سقف تعیین شده در مورد سهم بازار موضوع تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳) را مجاز دانسته است، مشروط به اینکه موارد مشارکت و سرمایه‌گذاری در گروه (۲) باشد و مزاد بر سقف تعیین شده برای فعالیت‌های این گروه حداکثر ظرف سه سال از شروع بهره‌برداری واگذار شود.

علاوه بر این، بند «۳» ماده (۱۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی نیز در راستای تشکیل و توسعه شرکت‌های تعاونی سهام عدالت، اشخاص حقوقی دولتی را مجاز دانسته است تا از محل منابع داخلی خود، تا سقف ۴۹ درصد، با تعاونی‌های مذکور در مناطق کمتر توسعه‌یافته مشارکت کنند. این درحالی است که سقف مذکور برای سایر مناطق ۲۰ درصد تعیین شده است. به‌طور کلی همان‌طور که گفته شد، طبق ماده (۳) اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی، توسعه و تقویت تعاونی‌های کشاورزی و روستایی از وظایف اساسی این سازمان بوده و روح حاکم بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، مخالف واگذاری چنین کارکردی است.

۱. این تبصره از طریق قانون «اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن» الحاق شد.



۱-۲. تأکید قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بر نقش آفرینی مستقیم دولت برای تأمین کالاهای اساسی مانند گندم

براساس تبصره «۳» بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۷۸/۳/۲۵ و اصلاحات بعدی، دولت مکلف شده است در حد مقابله با بحران، نسبت به تأمین کالاهای اساسی مانند گندم و سوخت برای مدت معین، تمهیدات لازم را ببیند. در حال حاضر، سازمان مرکزی تعاون روستایی براساس شبکه و ارتباطی که با شرکت‌های تعاونی و سهامی و کشت و صنعت‌ها در سراسر کشور دارد، نقش اساسی در خرید تنظیم و ایجاد ذخایر راهبردی دارد. بنابراین واگذاری سازمان مرکزی توسعه تعاون روستایی به بخش خصوصی نسبتی با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نداشته و حتی با آن مغایرت دارد.

از سوی دیگر، بررسی‌ها حاکی از آن است که در راستای رویکردهای خاص قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم نسبت به توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته، برخی از نهادها از شمول واگذاری به بخش خصوصی خارج شده‌اند. در ادامه، تجربه دو مورد استثنا شدن سازمان‌های توسعه‌ای مطرح می‌شود.

۲. نگاه ویژه به سازمان‌های توسعه‌ای به خصوص در مناطق کمتر توسعه‌یافته

۲-۱. سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران

سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران یکی از مهمترین سازمان‌هایی است که با وجود تصریح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۷۸/۳/۲۵، مبنی بر واگذاری آن، به‌عنوان سازمان توسعه‌ای شناخته شد و واگذار نگردید. قانونگذار در تبصره فوق تصریح نموده بود که «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران به‌عنوان سازمان توسعه‌ای تعیین می‌شود و کلیه شرکت‌های استانی تابعه آن مطابق مقررات این قانون مشمول واگذاری می‌باشند. به‌منظور فراهم نمودن امکانات واگذاری شرکت‌های یاد شده، هرگونه فعالیت حاکمیتی غیرقابل واگذاری آنها با تشخیص کارگروه مشترک معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری، وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و صنایع و معادن و تصویب هیئت وزیران، به سازمان‌های صنایع و معادن استان‌ها و یا سایر دستگاه‌های اجرایی مربوط، نظیر استانداری‌ها منتقل می‌شود». این تبصره بعدها از طریق قانون اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن اصلاح شد. در قالب این قانون، نمایندگان با تعیین سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و شهرهای تابعه استان آن، به‌عنوان سازمان توسعه‌ای موافقت کردند و براساس آن، سازمان مذکور مشمول واگذاری نشد.

۲-۲. شرکت شهرک‌های کشاورزی

یکی دیگر از نهادهایی که با شناخته شدن به‌عنوان سازمان توسعه‌ای از شمول واگذاری به بخش خصوصی خارج شد، شرکت شهرک‌های کشاورزی است. هیئت وزیران بنا به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی و به استناد تبصره «۳» اصلاحی بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۹ - مقرر کرد که عبارت «و شرکت شهرک‌های کشاورزی» پس از عبارت «شرکت ملی صنایع پتروشیمی» در بند «۲» تصویب نامه شماره ۱۰۴۴۶۰/ت/۴۳۰۸۱ ک مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۴ اضافه شود. این مصوبه در تاریخ ۱۳۹۳/۷/۲۷ طی شماره ۸۴۷۹۸/ت/۵۰۳۴۴ هـ از سوی معاون اول رئیس‌جمهور برای اجرا به وزارت جهاد کشاورزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی ابلاغ شد. بنابراین در راستای روح حاکم بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مبنی بر بهبود وضعیت مناطق کمتر برخوردار، برخی از نهادها از شمول واگذاری خارج شده‌اند.

حال پس از تحلیل مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و تبیین تجربه دو مورد استثنا شدن سازمان‌های توسعه‌ای از موضوع واگذاری به بخش خصوصی و علل آن، حمایت‌های دولتی از کسب‌وکارها و شرکت‌های تعاونی روستایی در یکی از اقتصادهای مبتنی بر بازار آزاد تشریح می‌شود.

۳. نمونه‌ای از حمایت‌های دولتی از شرکت‌های تعاونی روستایی در اقتصادهای مبتنی بر بازار آزاد

برخی شواهد حاکی از آن است که حتی دولت‌های مبتنی بر اقتصاد بازار آزاد، از کسب‌وکارها و تعاونی‌های روستایی حمایت می‌کنند. برای نمونه دفتر کسب‌وکار و تعاونی روستایی^۱ وزارت (دپارتمان) کشاورزی آمریکا حمایت‌های مختلفی را از فعالیتهای اقتصادی و شرکت‌های تعاونی روستایی به‌عمل می‌آورد. دفتر کسب‌وکار و تعاونی روستایی وزارت (دپارتمان) کشاورزی آمریکا، برنامه‌هایی را برای حمایت از توسعه کسب‌وکار و فرصت‌های حرفه‌آموزی روستاییان فراهم می‌کند. این دفتر سرمایه، کمک فنی و فرصت‌های آموزشی و بهبود مهارت‌های کارآفرینی را فراهم می‌کند تا روستاییان کسب‌وکارهای مناسب را راه‌اندازی و توسعه دهند. وزارت (دپارتمان) کشاورزی آمریکا و شرکای عمومی و خصوصی آن روستاییان را از طریق راه‌های زیر به اقتصاد جهانی پیوند می‌دهند:^۲

- حمایت از رشد و توسعه کسب‌وکار،
- تسهیل توسعه انرژی تجدیدپذیر و پایدار،

1. Rural Business-cooperative Service

2. <https://www.rd.usda.gov/about-rd/agencies/rural-business-cooperative-service>



- توسعه سیستم‌های منطقه‌ای غذا،
- اشتغال‌زایی و حفاظت از مشاغل موجود،
- بهبود دستیابی به اینترنت با پهنای باند بالا.

این دفتر، راه‌اندازی کسب‌وکارهای رقابت‌پذیر، از جمله تعاونی‌های پایداری را مدیریت می‌کند که بتوانند در بازارهای جهانی پیشرفت نمایند. همچنین کمک‌های فنی را برای تعاونی‌های موجودی که دچار مشکلات یا چالش‌های خاصی شده‌اند، فراهم می‌کند. دفتر مذکور علاوه بر این، کمک‌هایی را به کشاورزان یا روستائینان علاقمند به تشکیل تعاونی ارائه می‌نماید. این کمک‌های فنی که توسط دفتر کسب‌وکار و تعاونی روستایی و شرکای آن ارائه می‌گردد، شامل موارد ذیل می‌شود:

- مطالعات امکان‌سنجی،
- ارزشیابی و طراحی ساختار حکمرانی،
- کمک به سازماندهی تعاونی جدید،
- انجام پیمایش از اعضا،
- ارزشیابی کسب‌وکارهای مشترک یا ادغام شده،
- برنامه‌های مربوط به بازاریابی راهبردی یا کسب‌وکارها.

ذیل دفتر کسب‌وکار و تعاونی روستایی، مرکز منابع بازاریابی کشاورزی^۱ سازماندهی شده است. این مرکز در حقیقت، منبع الکترونیک و ملی برای کشاورزان علاقمند به کشاورزی با ارزش‌افزوده بالاست. از طریق پورتال این مرکز، کشاورزان می‌توانند کالاها و محصولات را انتخاب نموده و روندهای صنعت و بازار مربوطه را بررسی کنند. همچنین می‌توانند روند راه‌اندازی و مدیریت صنایع فرآوری و نتایج تحقیقات را مطالعه نموده و منابع دارای ارزش‌افزوده را مکان‌یابی کنند. بخش توسعه روستایی دپارتمان (وزارت) کشاورزی آمریکا، دانشگاه‌های هماهنگ‌کننده را ملزم به ارائه سالیانه چهار گزارش و ارسال آنها به دپارتمان می‌کند. این گزارش‌ها، فعالیت‌های خاتمه یافته هر فصل، از جمله توسعه پورتال و کارکردهای آن (بخش‌های کالاها و تولیدات، بازارها و صنایع و انرژی تجدیدپذیر)، کسب‌وکارهای فرآوری و بسته‌بندی و ابزارهای تحلیل اقتصادی (بخش توسعه کسب‌وکارها) و فعالیت‌های برون‌رسانی (کارگاه‌ها، سمینارها، روزنامه‌ها و تحقیقات) را شامل می‌شود.

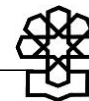
بنابراین در اقتصادهای لیبرال نیز دولت‌ها نقش اساسی در حمایت از کسب‌وکارهای روستایی دارند، زیرا بخش خصوصی انگیزه چندانی برای ارائه خدمات کسب‌وکار و کالاهای عمومی در نواحی روستایی ندارند و آزادسازی و کوچک‌سازی دولت می‌تواند به تشدید پیامدهای منفی در زمینه بی‌عدالتی و شکاف‌های شهری - روستایی منجر شود. حال در بخش بعدی گزارش، اهم وظایف و بستر فعالیتی

سازمان مرکزی تعاون روستایی مطرح می‌شود تا نگاه مناسبی در خصوص اصولی بودن تصمیم به واگذاری سازمان شکل بگیرد.

۴. اهم وظایف حاکمیتی سازمان مرکزی تعاون روستایی

در این بخش، اهم وظایف حاکمیتی سازمان مرکزی تعاون روستایی احصا شده‌اند. شایان ذکر است که برخی از این وظایف عیناً در اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی مصوب ۱۳۴۶/۱۲/۹ قید شده‌اند و برخی دیگر نیز از وظایف ذاتی آن به‌شمار می‌روند. اهم این وظایف شامل ۱. آموزش اصول تعاون و روش اداره شرکت‌ها، ۲. توسعه شبکه تعاون در مناطق روستایی کشور، ۳. تعلیم و تربیت نیروی انسانی کارآمد برای سرپرستی و حسابرسی شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی روستایی و کشاورزی، ۴. حسابرسی شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی روستایی و کشاورزی، ۵. انجام خدمات عمومی و متفرقه مورد نیاز اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی روستایی و کشاورزی، ۶. نظارت و راهنمایی و مراقبت در فعالیت‌های اقتصادی-اجتماعی و کشاورزی شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی روستایی و کشاورزی، ۷. تهیه و بررسی طرح‌های مربوط به تحصیل اعتبار و یا اخذ وام از بانک‌ها و مؤسسات مالی و بازرگانی، ۸. اتخاذ تصمیم نسبت به صدور ضمانتنامه به نفع اتحادیه‌های تعاونی روستایی، ۹. ایجاد ارتباط و قبول عضویت در سازمان‌های بین‌المللی تعاونی و کشاورزی در حدود مقررات مربوط، ۱۰. مدیریت خرید محصولات اساسی به‌خصوص گندم به‌عنوان تأمین‌کننده قوت مردم، ۱۱. حمایت از کشاورزان در برابر واسطه‌ها از طریق خرید مقطعی محصولات تولیدی به‌ویژه در مواقع اوج عرضه، ۱۲. انبار و توزیع محصولات کشاورزی در بازار مصرف در مواقع مورد نیاز، ۱۳. یکپارچه‌سازی اراضی و توسعه زیرساخت‌های امنیت غذایی کشور، ۱۴. تمشیت امور نظام‌های صنفی کشاورزان و سازماندهی و نظارت بر آنها، ۱۵. اعمال سیاست‌های توسعه منابع آب و خاک از طریق نظام‌های بهره‌برداری و ۱۶. تشویق ایجاد شرکت‌های خصوصی کشاورزی و دامداری به‌صورت واحدهای تجاری و اقتصادی از طریق کمک‌های اعتباری و فنی است.

شایان ذکر است که این کارکردها عمدتاً باید در مناطق روستایی ارائه شوند. مناطق مذکور به‌لحاظ سطح امکانات و خدمات عمومی و نزدیکی به مراکز جمعیتی عمده، جذابیت لازم را برای بخش خصوصی ندارند و عمده ساکنان آنها از قدرت مالی پایینی برخوردارند. چنین شرایطی، بُعد حاکمیتی کارکردهای مذکور را بیش از پیش آشکار می‌کند.



۵. مغایرت و ناسازگاری واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی با قانون تعاون جمهوری اسلامی

روح قانون تعاون مصوب ۱۳۷۰ و قانون اصلاحیه مذکور و سند بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی بر حمایت از سازمان‌های توسعه تعاون تأکید دارد. تبصره‌های «۱» و «۳» ماده (۵۷) قانون اصلاح موادی از قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۹۳/۳/۵ نیز ماهیت مستقل تعاون در بخش کشاورزی را به رسمیت شناخته است. ازسوی دیگر تبصره «۲» ماده (۷۲) این قانون صراحتاً وزارتخانه‌های کار، تعاون و رفاه اجتماعی و جهاد کشاورزی را موظف کرده است در جهت حمایت یکسان از تعاونی‌های تحت پوشش در بخش کشاورزی، آیین‌نامه آن ماده را مشتمل بر تفکیک وظایف و اختیارات به‌طور کلی حاکمیتی - نظارتی در حوزه تعاونی‌های مشترک بخش کشاورزی، تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسانند.

۶. پیامدهای واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی به بخش خصوصی

تأملی بر وظایف حاکمیتی سازمان، پیامدهای نامطلوب واگذاری آن را نشان می‌دهد. ازجمله وظایف اصلی سازمان مرکزی تعاون روستایی، اجرای قانون شرکت‌های سهامی زراعی، قانون تعاونی نمودن تولید در حوزه شرکت‌های تعاونی تولید، قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی و قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی است که اجرای آنها در قالب تعاونی‌های تولید روستایی و شرکت‌های سهامی زراعی صورت می‌گیرد. شایان ذکر است که سازمان مرکزی تعاون روستایی در چارچوب اساسنامه قانونی خود، با فراز و نشیب‌های مختلف، هدایت، حمایت و نظارت بر ایفای وظایف حاکمیتی شرکت‌های تعاونی روستایی و کشاورزی و اتحادیه‌های آنها را از سطح شهرستان تا ملی انجام داده است و درحال حاضر ثبت و حسابرسی ۶۰۰۰ تعاونی کشاورزی و روستایی و ۷۰۰ اتحادیه تعاونی کشاورزی را انجام می‌دهد. امور حاکمیتی مربوط به دولت در بخش تعاونی روستایی و کشاورزی و ارتباط تنگاتنگ آنها با وزارت جهاد کشاورزی در حل مسائل امور قبل و بعد از تولید و بازاریابی محصولات کشاورزی از اهم امور مربوط به بخش کشاورزی است که با واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی، در تدبیر آنها اختلال ایجاد خواهد شد و ایجاد ساختاری با همین کیفیت برای وزارت متبوع اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

علاوه بر این، براساس ماده (۳۵) قانون نظام مهندسی کشاورزی کشور مقرر شده است که نظام صنفی کارهای کشاورزی به مورد اجرا درآید. هم‌اکنون وظایف حاکمیتی دولت در اجرای قانون نظام صنفی کشور و عملیاتی کردن آیین‌نامه اجرایی نظام صنفی کارهای کشاورزی، توسط سازمان مرکزی تعاون روستایی دنبال می‌شود. در این راستا درحال حاضر تعداد ۴۱۳ نظام صنفی در سطح شهرستان‌های کشور و ۳۲ نظام صنفی

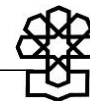
در سطح استان‌های کشور تشکیل گردیده و تعداد ۵۵۰۰۰۰ شخص حقیقی و حقوقی صنوف کشاورزی در این تشکل‌ها عضویت دارند، لذا واگذاری سازمان، وزارت جهاد کشاورزی را در نظارت، انسجام‌بخشی و مدیریت نظام صنفی دچار مشکل خواهد کرد. واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی، مستقیماً زندگی پنج میلیون روستایی عضو تعاونی‌های روستایی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و اثر منفی در تولیدات بخش کشاورزی خواهد داشت.

از سوی دیگر در طول چند دهه گذشته، شبکه‌ای از تعاونی‌های تولید، کشاورزی و روستایی شکل گرفته است که زیرساخت‌های تحت مالکیت آنها از نظر ظرفیت انباری، سردخانه، فروشگاه و سایر امکانات قابل توجه می‌باشد. این امکانات و دارایی‌های شبکه تعاونی‌ها با اتحادیه‌های آنها زنجیره‌ای منسجم در بخش کشاورزی ایجاد کرده است که در خدمات‌دهی به اعضا و حل مشکل کشاورزان به‌عنوان اهرم سازمان‌یافته در اختیار وزارت جهاد کشاورزی است. ساختار مذکور با تجربه طولانی در پیوند با سازمان مرکزی تعاون روستایی و به‌صورت دارایی بین‌نسلی استمرار یافته است و در صورت واگذاری سازمان، این شبکه ظرفیت‌های ایجاد شده آنها دچار چالش‌های اساسی خواهد شد.

نهایتاً اینکه یکی از بخش‌های سه‌گانه اقتصاد جمهوری اسلامی طبق قانون اساسی بخش تعاون است و این بخش، در بسیاری از اسناد بالادستی نظام مورد تأکید قرار گرفته است. در حال حاضر با توجه به ادغام وزارت تعاون سابق در وزارتخانه کار، تنها ساختار و سازمان توسعه‌ای در بخش تعاون، سازمان مرکزی تعاون روستایی است که تجربه بیش از نیم قرن در تقویت، حمایت و توسعه تعاونی دارد. واگذاری سازمان به بخش خصوصی نه تنها مغایر اسناد بالادستی است، بلکه در جهت تضعیف اقتصاد بخش تعاون در اقتصاد کشور و همچنین از بین رفتن ساختارهای سازمان‌یافته پیشین ارزیابی می‌شود.

۷. سابقه موضوع واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی

بررسی‌ها حاکی از آن است در سال ۱۳۸۱ طبق مصوبه ۱۵۸۹/ت ۲۴۲۴۶ مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۱ هیئت وزیران وقت مقرر گردیده بود که سازمان واگذار شود و مصوبه مذکور طبق رأی شماره ۵۰ مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باطل شد به‌دلیل اینکه هرگونه تغییر در مفاد اساسنامه مستلزم تصویب قوه مقننه است. در مورد مشابه، سازمان مرکزی تعاون روستایی مجدداً در فهرست ۵۳۱ شرکت مشمول خصوصی‌سازی قرار گرفت. بند «۷» تصویب‌نامه هیئت وزیران وقت در مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۴، درخصوص واگذاری کلیه سهام دولتی و متعلق به دولت در بورس، مقرر کرد که درخصوص مصادیق حاکمیتی شرکت‌ها، کارگروهی مرکب از وزارتخانه‌های مربوطه و وزارت امور اقتصادی و دارایی تصمیم‌گیری کند. کارگروه مذکور مکلف شد تا ضمن شناسایی موارد حاکمیتی در هر شرکت، به تفکیک وظایف یاد شده از شرکت مورد واگذاری، به‌منظور تبدیل آن به شخصیت حقوقی مناسب اقدام کند. بر اساس این،



کارگروه تصویب آیین‌نامه‌های مربوط به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، با حضور نمایندگان وقت وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت جهاد کشاورزی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، به منظور بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد مسائل مربوط به وظایف حاکمیتی و سیاستگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی، در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۳۰ تشکیل جلسه داد. این کارگروه در نهایت، عمده وظایف شرکت مذکور (سازمان مرکزی تعاون روستایی) را از نوع حاکمیتی تشخیص داده و پیشنهاد تغییر ماهیت سازمان را از شرکت دولتی به مؤسسه دولتی تصویب کرد. مصوبه اخیر هیئت واگذاری سازمان خصوصی سازی نیز به استناد رأی شماره ۵۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، طی نظریه شماره ۹۱۰/۹۵/۷ مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۰ اداره کل حقوقی قوه قضائیه غیرقانونی اعلام شد.

به طور کلی از آنجایی که ماده (۷) قانون تشکیل بانک تعاون کشاورزی، هرگونه اصلاح یا تغییر در اساسنامه مذکور را در اختیار قوه مقننه قرار داده است و اساسنامه سازمان نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، لذا هر تغییری در این سازمان نیازمند تصویب قانونگذار بوده و از اختیار هیئت وزیران و کمیته‌ها و هیئت‌های دیگر خارج است.

توجه متمایز به سازمان مرکزی تعاون روستایی

بررسی سوابق موضوع نشان‌دهنده آن است که قانونگذار با توجه به اهمیت سازمان مرکزی تعاون روستایی و نقش حاکمیتی آن در بخش کشاورزی و توسعه روستایی، سازوکار آن را به طور کلی از قانون تعاون مجزا دانسته است. در سال ۱۳۷۰ با تصویب قانون اقتصاد بخش تعاون جمهوری اسلامی ایران، سازمان مرکزی تعاون روستایی از وزارت کشاورزی وقت منتزع و به وزارت تعاون وقت ملحق گردید. ولی بنا به دلایل اقتصادی و اجتماعی و به منظور تقویت بخش کشاورزی و جلوگیری از ایجاد خلل در فرایند تولید، مجدداً با تصویب قانون مستثنا شدن سازمان مرکزی تعاون روستایی، این سازمان در وزارت کشاورزی وقت باقی ماند. در حقیقت قانون مستثنا شدن سازمان مرکزی تعاون روستایی از شمول قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران که در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۲۴ به تصویب رسید، سازمان مرکزی تعاون روستایی را با دارا بودن کلیه وظایف و اختیارات مندرج در مقررات مربوط به سازمان، وابسته به وزارت کشاورزی وقت و تابع آن دانست و این سازمان را از قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ مستثنا اعلام کرد.

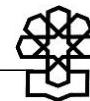
پس از این مرحله نیز در چند نوبت از ادوار دولت و مجلس شورای اسلامی، طرح و لایحه ادغام سازمان مرکزی تعاون روستایی در وزارت تعاون مورد پیشنهاد قرار گرفت، اما به دلایل کارشناسی، این ادغام مورد موافقت قرار نگرفت. این امر حاکی از جایگاه کلیدی سازمان در متشکل کردن کشاورزان و

ایفای وظایف حاکمیتی با توجه به شرایط و بسترهای خاص بخش کشاورزی و نواحی روستایی است.

۸. چشم‌انداز آتی سازمان مرکزی تعاون روستایی به‌عنوان سازمان حاکمیتی در حوزه کلان توسعه روستایی

البته سازمان مرکزی تعاون روستایی برای اینکه بتواند به وظایف اساسی‌تر و کلان‌تر در مناطق روستایی کشور بپردازد، نیازمند پوست‌اندازی و واگذاری امور تصدیگرانه به بخش‌های تعاونی و خصوصی است. به‌ویژه اینکه در ماده (۱) اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی، این نهاد، به استناد ماده (۳) قانون تشکیل وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی و ماده (۷) قانون تشکیل بانک تعاون کشاورزی ایران، به‌صورت شرکت سهامی تلقی شده است. توجه به برهه زمانی تصویب این اساسنامه، امکان تحلیل بهتر موضوع را فراهم می‌کند. در سال ۱۳۴۶، وزارت مستقلی تحت عنوان وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی برای انجام وظایف حاکمیتی درخصوص تعاونی‌های روستایی وجود داشته است. ضمن اینکه علاوه بر وزارت مذکور، سه وزارت دیگر تحت عناوین «وزارت کشاورزی»، «وزارت منابع طبیعی» و «وزارت کشاورزی و تولیدات مصرفی» نیز همزمان در بخش کشاورزی و منابع طبیعی فعال بوده‌اند. در چنین فضایی، سازمان مرکزی تعاون روستایی به‌صورت شرکت سهامی به‌منظور توسعه و تقویت تعاون در روستاها و ایجاد انسجام و پیوستگی بین تعاونی‌های روستایی پایین‌دست، به‌صورت شرکت سهامی ایجاد شد. البته سهام عمده این سازمان را دولت تأمین می‌کرد و همان‌طور که ذکر شد، وظایف حاکمیتی متعددی را برعهده داشت، ولی در حال حاضر تنها یک وزارتخانه به‌صورت مشخص در حوزه کشاورزی و توسعه روستایی مسئولیت قانونی دارد و طبعاً با توجه به کوچک‌سازی مداوم وزارت جهاد کشاورزی، وظایف حاکمیتی زیادی برعهده سازمان مرکزی تعاون روستایی قرار دارد. لذا بازنگری در اساسنامه سازمان با توجه به تغییر شرایط بسیار اساسی است.

در این راستا همزمان با واگذاری امور تصدیگرانه، سهام شبکه تعاونی‌های روستایی از سازمان مرکزی تعاون روستایی کشور، باید ظرف حداکثر یک سال، از محل دارایی‌های سازمان مذکور به شبکه واگذار شود. فروش و تغییر کاربری این دارایی‌ها نیز باید تنها به شرط تبدیل به احسن در محدوده کاربری انبارداری و فرآوری و بازاریابی محصولات کشاورزی و روستایی مجاز باشد تا دارایی‌های عظیمی که در طول سالیان متمادی شکل گرفته و سرمایه اساسی برای بخش کشاورزی و توسعه روستایی به‌شمار می‌روند، دچار خدشه نشوند. سازمان باید ضمن حفظ و تقویت نقش کلان خود در توسعه تعاونی‌های روستایی، بر امور حاکمیتی متمرکز شود که خلأ آن به‌شدت در حوزه توسعه روستایی احساس می‌شود. بنابراین تبیین چشم‌انداز سازمان مرکزی تعاون روستایی به‌عنوان سازمان حاکمیتی در حوزه کلان توسعه روستایی ضروری به‌نظر می‌رسد.



سازمان مرکزی تعاون روستایی برای اینکه بتواند به وظایف حاکمیتی و توسعه‌ای در حوزه توسعه روستایی بپردازد، باید از نظر جایگاه حقوقی، منابع انسانی و مالی تقویت شود. این امر در گرو برخی ادغام‌ها و تجدید ساختار و تشکیلات و ارتقای سطح سیاستگذاری عالی آن خواهد بود.

شایان ذکر است که در سناریوی جدید این سازمان باید فراتر از یک سازمان توسعه‌ای

صرف عمل کرده و واجد نقش سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در توسعه روستایی شود. از سوی دیگر، به‌منظور انجام امور توسعه‌ای در مناطق روستایی کشور، از ابزارهایی مانند شرکت شهرک‌های کشاورزی، صندوق مادر تخصصی سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به‌عنوان نهاد توسعه‌ای و نیز اتحادیه‌ها استفاده خواهد کرد. علاوه بر این، وظایف حاکمیتی که سازمان در اساسنامه موجود در زمینه شرکت‌های تعاونی روستایی دارد، باید به حوزه کلیه تشکل‌های روستایی اعم از شرکت‌های تعاونی روستایی، تولید، سهامی زراعی، کشت و صنعت تسری یابد.

به‌طور کلی یکی از ابعاد اساسی مأموریت نوین سازمان تعاون روستایی باید مدیریت، تسهیل و هدایت فعالیت همه نهادهای فعال در اقتصاد روستایی با تأکید بر مدیریت یکپارچه عوامل و منابع تولید به‌ویژه اراضی باشد. در این راستا توسعه زنجیره ارزش، توسعه نظام کارفرمایی عادلانه و اجتماع‌محور و نظام اجاره‌داری اراضی کشاورزی در مناطق روستایی کشور از کارکردهای اساسی هستند که سازمان باید به آنها توجه کند. سازمان در سناریوی جدید باید با استفاده از بازوان توسعه‌ای خود، مناطق ویژه کشاورزی، خوشه‌ها و نواحی صنعتی روستایی صادرات‌گرا را توسعه داده و به‌طور کلی، قابلیت‌های سرزمینی نواحی روستایی کشور را شناسایی و با تهیه گزارش‌های امکان‌سنجی، فرصت‌های سرمایه‌گذاری را معرفی نماید. تدوین برنامه جامع برای بهره‌برداری یکپارچه از اراضی حاصلخیز کشور (مناطق ویژه کشاورزی) با مشارکت دانش‌آموختگان مجرب و انتفاع مستقیم جامعه محلی در قالب شرکت‌های تعاونی، سهامی زراعی و غیره یکی از مهمترین اموری است که سازمان می‌تواند از بُعد حاکمیتی در زمینه تضمین امنیت غذایی کشور انجام دهد.

توسعه و ترویج سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری مشترک با بخش غیردولتی و مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی برای اجرای طرح‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی مناطق روستایی کشور از دیگر کارکردهایی است که سازمان باید انجام دهد. بدون شک یکی از زمینه‌های اساسی سرمایه‌گذاری در نواحی روستایی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی غیرکشاورزی، به‌ویژه صنایع تبدیلی است که باید به‌صورت هم‌افزا با بخش کشاورزی و با محوریت بازگشت ارزش‌افزوده به تشکل‌های روستاییان و کشاورزان صورت پذیرد. با توجه به اینکه توان فنی - مالی در مناطق روستایی کشور عمدتاً پایین است، لذا روستاییان به تنهایی قادر به راه‌اندازی صنایع تبدیلی صادرات‌گرا نخواهند بود. در این زمینه بازوهای توسعه‌ای سازمان می‌توانند در قالب الگوهای جذب سرمایه‌گذار، مانند BOT، کلید در دست و غیره اقدام به توسعه صنایع

تبدیلی و واگذاری تدریجی آنها به جامعه محلی توانمند نمایند.

راه‌اندازی و توسعه این صنایع و تعیین شکل حقوقی آنها، براساس مطالعات امکان‌سنجی و مطابق با طرح توسعه زمانبندی شده شکل می‌گیرند. در شرایطی که ایجاد یک ساختمان که یک سیستم ابتدایی تر و ساده‌تر نسبت به یک واحد کشاورزی است، نیاز به نقشه دارد، مطمئناً مدیریت نظام‌های کشاورزی و صنایع مرتبط با آنها نیز نیازمند برنامه و نقشه است. این برنامه باید براساس توجه به پایداری منابع تولید (اعم از منابع انسانی، خاک، آب، سرمایه) و شرایط اکولوژیک و پتانسیل‌های محلی تنظیم شود. تدوین مشابه چنین برنامه‌ای در قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی، آیین‌نامه اجرایی قانون تعاونی نمودن تولید و نیز قانون شوراهای کشاورزی به نوعی مسبوق به سابقه است. در مطالعات این برنامه، صنایع تبدیلی دارای مزیت نسبی در منطقه و نحوه استقرار خوشه مربوطه با توجه به مقتضیات اقتصادی - اجتماعی جامعه محلی و سایر شرایط دیده شده و مواردی مانند میزان یکپارچه‌سازی، بهبود تولید، فرآوری محصولات مربوطه، ورود کشاورزان به زنجیره ارزش و غیره در طول یک برنامه چندساله هدف‌گذاری می‌شود. این کارکردها همان‌طور که ذکر شد، به‌خصوص در نواحی روستایی باید توسط دولت انجام شوند تا بتوانند پیامدهای مثبت و فراگیری را از نظر اشتغال‌زایی، فقرزدایی، افزایش انسجام اجتماعی و کاهش مهاجرت به شهرها به ارمغان آورند.

نتیجه‌گیری

مكلف شدن سازمان‌های توسعه‌ای به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی در مناطق کمتر توسعه‌یافته در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و اجرای مفاد سایر سیاست‌های کلی نظام به‌ویژه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر فراهم کردن زمینه مشارکت حداکثری مردم در فعالیت‌های اقتصادی و بسیج کلیه منابع و امکانات، به‌خصوص در حوزه توسعه روستایی، از طریق سازمان‌ها و نهادهای خصوصی امکانپذیر نیست، زیرا اغلب ساکنان نواحی روستایی از توان مالی و امکانات پایینی برخوردار بوده و سرمایه‌های انسانی و امکانات اداری-رفاهی در آنها بسیار پایین‌تر از نواحی شهری است.

تحقق تکالیف مذکور در گرو حضور و بروز سازمان توسعه‌ای دولتی است که تشکیلات سراسری در کشور و ارتباط منسجم و مستمر با روستانشینان داشته باشد. ازسوی دیگر، احصای وظایف حاکمیتی سازمان مرکزی تعاون روستایی نشان‌دهنده آن است که کارکردهای مذکور مقطعی نیست که با سپری شدن تاریخ انقضای آنها، بتوان سازمان را به بخش خصوصی واگذار کرد. همان‌طور که اظهار شد، بی‌شک بخش خصوصی علاقه‌ای به سرمایه‌گذاری در نواحی روستایی دورافتاده به نفع آحاد روستاییان و توسعه تشکلهای مرتبط با بخش ندارد و واگذاری سازمان به بخش خصوصی، عملاً تحقق الگوی پیشرفت و عدالت و اقتصاد مقاومتی را دچار چالش خواهد ساخت. به‌راحتی قابل پیش‌بینی است که با این واگذاری،



شرکت‌های تعاونی از حالت مردمی به سمت تجاری صرف حرکت خواهد کرد؛ چرا که تجربه و منطق نشان می‌دهد، بخش خصوصی معمولاً علاقه‌ای به فعالیت‌های غیرانتفاعی ندارد و توانمندسازی تعاونی‌ها و تشکل‌هایی که به عامه روستاییان و کشاورزان تعلق دارد، دغدغه اصلی آن نیست. لذا از این نظر هم مصوبه هیئت واگذاری سازمان خصوصی‌سازی مغایر با روح قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی است که به دنبال تقویت بخش تعاون است. در حقیقت قانون مذکور نه تنها حکمی که متضمن هرگونه تغییر اصلاح و یا لغو موادی از اساسنامه سازمان باشد، ندارد بلکه بخشی از قانون دارای احکامی در جهت توسعه و تقویت تعاونی‌هاست. علاوه بر این، قانون مذکور عام بوده و در ماده (۹۲) آن قوانین خاص قبلی مورد نسخ قرار نگرفته و اساسنامه سازمان قانون خاص می‌باشد که طبق رأی شماره ۲۱۲ مورخ ۱۳۵۰/۸/۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور قابلیت اجرایی دارد.

از سوی دیگر، واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی، تحقق کارکرد امنیت غذایی را دچار چالش اساسی خواهد ساخت و لذا مغایر با تبصره «۳» بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۷۸/۳/۲۵ و اصلاحات بعدی است که دولت را مکلف کرده، در حد مقابله با بحران، نسبت به تأمین کالاهای اساسی مانند گندم رأساً اقدام نماید.

نکته بعدی اینکه در حال حاضر، طبق مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، این وزارتخانه متولی قانونی توسعه روستایی کشور است، ولی در سالیان اخیر از آنجایی که وزارت جهاد کشاورزی پیشرو سیاست‌های کوچک‌سازی دولت بوده است، بخش عمده‌ای از بدنه خود را در این حوزه از دست داده است. این در حالی است که جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، وزارتخانه مذکور را مکلف به پیگیری یکپارچه امور روستایی کرده است. حال با واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی، تنها ابزار اساسی وزارتخانه که می‌تواند با ارتقا، به ابزار حاکمیتی در عرصه توسعه روستایی تبدیل شود، از بین خواهد رفت. زیرا سایر معاونت‌ها و سازمان‌های وزارت جهاد کشاورزی، مانند زراعت، باغبانی، سازمان حفظ نباتات، سازمان دامپزشکی و غیره، به امور تخصصی کشاورزی پرداخته و جایگاهی در نقش‌آفرینی توسعه‌ای (به‌خصوص از منظر ابعاد اجتماعی - اقتصادی) در مناطق روستایی کشور ندارند.

لذا با توجه به ۱. نگاه ویژه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به نقش‌آفرینی دولت در توسعه مناطق غیربرخوردار و کمتر توسعه‌یافته، ۲. مکلف شدن دولت در این قانون به تأمین ذخایر راهبردی کالاهای اساسی، ۳. الزامات ناشی از الگوی پیشرفت و عدالت و سیاست‌های کلی نظام، به‌ویژه در حوزه اقتصاد مقاومتی و ۴. تکلیف ناشی از مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه بر مدیریت توسعه روستایی توسط وزارت جهاد کشاورزی، واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی خلاف قوانین کشور به‌ویژه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت

جهاد کشاورزی و جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه و قانون تعاون جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات آن بوده و فاقد منطق کارشناسی است.

منابع و مأخذ

۱. اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران.
۲. دفتر کسب و کار و تعاونی روستایی دپارتمان کشاورزی آمریکا.
۳. رأی شماره ۵۰ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۰.
۴. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۵. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
۶. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۷. قانون اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن.
۸. قانون اصلاح مواد (۳)، (۶) و (۲۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۹. قانون اصلاح موادی از قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی.
۱۰. قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳.
۱۱. قانون برنامه ششم توسعه.
۱۲. قانون تشکیل بانک تعاون کشاورزی.
۱۳. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی.
۱۴. قانون مستثنا شدن سازمان مرکزی تعاون روستایی از شمول قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران.
۱۵. قانون نظام مهندسی کشاورزی کشور.
۱۶. مصوبه ۱۵۸۹/ت/۲۴۲۴۶ مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۱ هیئت وزیران.
۱۷. مصوبه هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۳/۷/۲۷، شماره ۸۴۷۹۸/ت/۵۰۳۴۴ هـ.



شماره مسلسل: ۱۵۵۴۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درخصوص واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی به بخش خصوصی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه مطالعات کشاورزی و مطالعات توسعه روستایی)

تهیه و تدوین کنندگان: حجت ورمزیاری، مهراں برادران نصیری

ناظران علمی: حسین افشین، محسن صمدی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. سازمان مرکزی تعاون روستایی
۲. واگذاری به بخش خصوصی
۳. کارکرد حاکمیتی
۴. اصل چهل و چهارم قانون اساسی
۵. برنامه ششم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۸/۱۶