



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی



مشخصات طرح:

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:
۲۲۸

شماره چاپ:
۸۸۹

تاریخ چاپ:
—

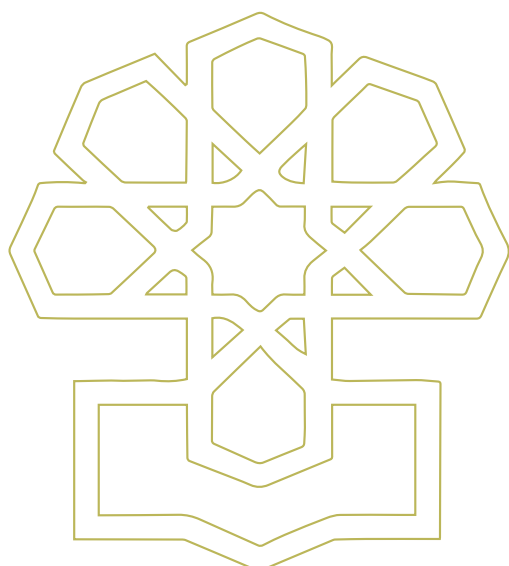
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:
۲۴۰۱۹۰۰۷

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۳/۲۷



دفتر مطالعات حقوقی



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی و یا استانی»



رضا نیازی^۱، مهدی عبدالملکی^۲، محمود رضایی^۲، محسن بابایی^۲

مقدمه

طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی و یا استانی به شماره ثبت (۲۲۸) پس از اعلام وصول در دستور کار کمیسیون محترم اجتماعی مجلس قرار گرفت که اینک گزارش این کمیسیون به صحن علنی ارائه شده است. اصلی‌ترین موضوع این مصوبه اصلاح قانون تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مصوب ۱۳۸۹؛ در راستای توسعه شرکت‌های تعاونی شهرستانی و ایجاد شرکت‌های تعاونی استانی است. همچنین طرح اصلاح ماده (۵) قانون تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی به شماره ثبت (۳۳۲) نیز طبق تبصره (۱) ماده (۱۴۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به دلیل تشابه موضوع در طرح فعلی (ثبت ۲۲۸) ادغام شده و اصلاحات آن طرح (ثبت ۳۳۲) در گزارش کنونی کمیسیون اجتماعی گنجانده شده است. این گزارش ضمن بررسی گزارش کمیسیون محترم اجتماعی تأکید می‌نماید به دلیل مشخص نبودن وجه تمایز شرکت‌های تعاونی شهرستانی از شرکت‌های استانی و همچنین گرفتن مسئولیت واگذاری اموال دولتی از کمیسیون دولت و سپردن آن به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و همچنین امکان تخصیص اکثر و فراهم ساختن زمینه سوءاستفاده از تخصیص ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹ که ممکن است منجر به تعرض به اراضی ملی و دولتی شود و به دلایل دیگر که در متن گزارش آمده است ارجاع مصوبه به کمیسیون اجتماعی جهت بازنگری پیشنهاد می‌گردد.

۱. تهیه و تدوین.
۲. ناظران علمی.



۱. عملکرد شرکت‌های تعاونی شهرستانی که با اهداف و کارکرد خاص در سال ۱۳۸۹ وارد نظام حقوقی ایران شده است می‌بایست مورد پایش قرار گیرد و میزان موفقیت آن مشخص گردد ضمن اینکه توسعه آن به شرکت‌های تعاونی استانی درحالی‌که در مصوبه تفاوت شرکت تعاونی شهرستانی و استانی به‌نحوی که در مصادیق نیز تمیز داشته باشد، کاملاً مشخص نشده است، موضوع را با ابهام مواجه کرده است.

۲. در رابطه با تغییر نهاد تصمیم گیر در امور واگذاری از کمیسیون های دولت به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به‌طور کلی واگذاری تصمیم‌گیری به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان باید توجه داشت که هر چندگفته می‌شود که کمیسیون‌های دولت که به تناسب موضوع فعالیت، تشکیل شده از برخی معاونت‌های ریاست جمهوری و هیئت وزیران هستند، علاوه بر کثرت فعالیت‌ها و تعدد موضوعات مورد بررسی، نسبت به مسائل شهرستان و استان اشراف کاملی ندارند و این امر موجب زمان‌بر شدن تصمیم‌گیری‌ها می‌شود. فلذا پیشنهاد واگذاری رسیدگی به واگذاری فعالیت‌ها، طرح‌ها، زمین‌ها و املاک قابل واگذاری موضوع ماده (۵) قانون تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مصوب ۱۳۸۹/۰۹/۲۸، به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، تا حدودی پذیرفتنی است. لکن این بیان تمام و بی ایراد نیست چراکه از آنجاکه برای واگذاری اراضی ملی و دولتی به شرکت‌های تعاونی و همچنین جلوگیری از تغییر کاربری اراضی کشاورزی ضوابطی تعیین نشده است. از طرفی در واگذاری‌ها ممکن است نظر رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان که در بند (الف) ماده (۳۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی تعیین شده است، لحاظ نشود و یا اصلاً حضور نداشته باشد تا از حقوق اراضی دفاع نماید. و با توجه به اینکه تصمیم‌گیری محلی رقابت استان‌ها در واگذاری اراضی ملی و دولتی به شهروندان و هم استانی‌های خود را به شدت افزایش می‌دهد بنابراین امکان از بین رفتن اراضی ملی و دولتی و اراضی کشاورزی که بستر امنیت غذایی جامعه هستند را فراهم می‌نماید لذا اصلاح ماده (۵) قانون فعلی به صورت کلی و بدون قید و شرط به شدت محل اشکال است.

۳. لازم به ذکر است استفاده از اراضی برای طرح‌های ملی و تولیدی و با اهداف شرکت‌های تعاونی و غیره باید به صورت اجاره کوتاه مدت یا بلندمدت باشد نه به صورت واگذاری قطعی و تملیک اراضی، تا در صورتی که متقاضی اقدامی برخلاف هدف تعاونی انجام داد اراضی قابل بازگشت باشد و راه سوءاستفاده از اراضی ملی و دولتی در پوشش شرکت تعاونی شهرستانی و غیر آن بسته شود.

۴. ماده ۵ قانون فعلی و همچنین متن مصوب در کمیسیون محترم اجتماعی جهت اصلاح ماده (۵) فعلی ایرادات عدیده دارد. که عدم تصویب آن موکداً پیشنهاد می‌گردد؛

توضیح اینکه اساساً موضوع واگذاری اراضی ملی یا منابع طبیعی برای هر فعالیتی، نیازمند رعایت ملاحظات مختلفی مانند تعیین صلاحیت‌های متقاضیان، پیش‌بینی ضمانت‌های اجرا، تعیین گروه‌های دارای اولویت، نحوه برخورد با متخلفان، نحوه نظارت مؤثر و همچنین چگونگی تضمین حقوق جامعه محلی است. در مواردی که واگذاری اراضی ملی و منابع طبیعی برای اجرای فعالیت‌ها به شکل قطعی انجام شده است، ضمن ایجاد تقاضای سوداگرانه، زمینه‌ساز ایجاد رانت و فساد بوده و موجبات تصرف غیرقانونی اراضی ملی و دولتی را فراهم نموده است. به همین دلیل و با توجه به تقاضاهای کاذبی که با هدف زمین‌خواری و با ظاهر طرح‌های اقتصادی برای تملک اراضی ملی از سوی اشخاص غیردولتی وجود داشت، قانونگذار در سال ۱۳۸۹، در تبصره (۲) ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی، انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی، دولتی و موات را ممنوع اعلام کرد که البته در برخی از قوانین مؤخر برخی استثنائات ایجاد شد. از جمله بند (۲) ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور - مصوب سال ۱۳۹۴، که احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و طرح‌های قابل واگذاری دولتی را از شمول تبصره «۲» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری مستثنا اعلام کرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد تاکنون بیش از چهار میلیون هکتار اراضی ملی و دولتی برای اجرای طرح‌های مذکور واگذار شده است؛ درحالی‌که اگر فعالیت‌های اقتصادی واقعی در این سطح گسترده از اراضی واگذار شده بر اساس طرح‌های مصوب صورت گرفته بود و اگر قرار بود تحول اقتصادی روی بدهد، تاکنون در این عرصه وسیع واگذار شده اتفاق می‌افتاد. ضمن اینکه این نحو از فروش قطعی اراضی بدون لحاظ حقوق جوامع محلی، باعث بیرون راندن این فعالان از اراضی مورد بهره‌برداری و ایجاد تعارض بین سرمایه‌گذاران غیربومی و جامعه محلی خواهد شد.

همچنین این واگذاری‌ها، مغایر با اصل (۴۵) از قانون اساسی، مبنی بر اختیار حکومت اسلامی بر اراضی ملی است. همچنین فروش اراضی ملی و دولتی مغایر با بند «۳» از سیاست‌های کلی منابع طبیعی، مبنی بر «اصلاح نظام بهره‌برداری، مهار عوامل ناپایداری و تلاش برای حفظ و توسعه منابع طبیعی» و نیز بند «ح» از سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، مبنی بر «حفظ، احیا و بهره‌وری بهینه از سرمایه‌ها، منابع طبیعی تجدیدشونده و حفظ محیط زیست در طرح‌های توسعه» است. مقام معظم رهبری (دام عزه) نیز بر حفظ انفال به عنوان ثروت عمومی بارها تأکید فرموده‌اند.



علیهذا بند (۲) ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید که در سال ۱۳۹۴ در راستای حمایت از تولید به تصویب رسید و با تخصیص اکثر ماده ۹ قانون بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹، امکان واگذاری اراضی ملی و دولتی به بنگاه های تولیدی را میسر ساخت به سبب سوء استفاده هایی که شده است، خود آسیب های جدی به اراضی ملی و دولتی به ویژه اراضی با کاربری کشاورزی وارد کرده و منجر به تغییر کاربری این اراضی پس از تملک شده است. که قانونگذار هر چه سریعتر باید پس از آسیب شناسی های لازم اقدام به تحدید حدود بند «۲» ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید نماید. حال در مصوبه کمیسیون محترم اجتماعی درخصوص شرکتهای تعاونی نیز دایره ماده اخیرالذکر توسعه یافته که به تبع آن ماده (۹) قانون بهره وری بخش کشاورزی تخصیص بیشتری می خورد و خود بر رونده سوءاستفاده از اراضی دامن میزند لذا این مرکز به طور قطع با متن مصوبه جهت اصلاح ماده (۵) قانون فعلی مخالف می باشد و پیشنهاد بازگشت آن به کمیسیون را دارد.

۵. گفتنی است یکی از خلأهای مهم تقنینی که می توان به آن اشاره کرد و اتفاقاً نیاز به قانونگذاری در قانون فعلی دارد و جا دارد قانونگذار بدان توجه کند این است که در شرایط حاضر یکی از مشکلات اساسی شرکت های تعاونی به ویژه تعاونی های کشاورزی، روستایی و عشایری، دولت ساختگی آنهاست. به عبارتی دخالت دولت در تعاونی ها به شکلی است که منجر به وابستگی تعاونی ها به حمایت های همیشگی دولت و عدم آینده نگری و تلاش برای توانمندسازی و خوداتکایی انجامیده است. از سوی دیگر برخی از افراد برای اینکه از برخی تسهیلات برخوردار شوند (مانند زمین رایگان یا با قیمت خیلی پایین نسبت به بازار آزاد) به عضویت تعاونی در می آیند فارغ از اینکه نسبت به مأموریت و حقوق و تکالیف تعاونی آگاهی لازم و تعهد کافی داشته باشند و بعد از دریافت تسهیلات هر کسی به کار خود ادامه می دهد و کم کم فلسفه وجودی تعاونی به فراموشی سپرده می شود. برای جلوگیری از این آسیب نیز، پیشنهاد بازگشت مصوبه به کمیسیون را دارد تا تمهیدی در این خصوص پیش بینی شود.

در جدول زیر ایرادهای مربوط به جزئیات مصوبه بیان می شود.

متن قانون فعلی	مصوبه اصلاحی کمیسیون محترم اجتماعی	ملاحظات
ماده (۱) - به منظور تسریع در رشد و توسعه شهرستان ها، هدایت منابع مردمی به بخش های تولیدی، بستر سازی برای ورود بخش های تعاونی و خصوصی به فعالیت های اقتصادی و انجام طرح هایی که به دلیل افزونگی (رانتزا) بودن آن، امکان واگذاری به بخش خصوصی وجود ندارد، شرکت هایی با عنوان «شرکت های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی» که تابع این قانون، قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران و قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی می باشند، بر اساس این قانون تشکیل می گردد.	در ماده (۱) قانون بعد از عبارت «به منظور تسریع در رشد و توسعه شهرستان ها» عبارت «و استان ها» اضافه می شود و عبارت «شرکت هایی با عنوان شرکت های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی» به عبارت «شرکت هایی با عنوان شرکت های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی و نیز شرکت های تعاونی توسعه و عمران استانی» اصلاح می شود.	وجه تمیز و دلیل تمایز شرکت تعاونی استانی و شرکت تعاونی شهرستانی مشخص نیست؛ حتی با اصلاحات ماده (۲) نیز این وجه تمایز قابل تشخیص نیست؛ فلذا این ماده ممکن است در فرآیند اجرا به مشکل برخورد نماید. در نتیجه بررسی بیشتر آن در کمیسیون مورد پیشنهاد است.
ماده (۲) اعضا- این تعاونی ها کلیه افراد حقیقی متولد یا ساکن یا شاغل در آن شهرستان می باشند. تبصره «۱»- حداقل تعداد اعضا جهت ثبت تعاونی باید به میزان نیم درصد (۵/۵٪) جمعیت آن شهرستان بر اساس آخرین آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن به تأیید اداره تعاون شهرستان باشد. تبصره «۲»- عضویت در سایر تعاونی ها مانع از عضویت در این تعاونی نیست. تبصره «۳»- استمرار عضویت در تعاونی منوط به ادامه اشتغال یا سکونت در آن شهرستان نمی باشد.	ماده (۲) قانون و تبصره های آن به شرح زیر اصلاح می شود: «در ماده (۲) عبارت «در آن شهرستان» به عبارت «در آن شهرستان یا استان» اصلاح می شود. تبصره «۱»- حداقل تعداد اعضا جهت ثبت این تعاونی ها باید به میزان نیم درصد (۵/۵٪) جمعیت آن شهرستان برای تعاونی توسعه و عمران شهرستان و حداقل نیم درصد (۵/۵٪) جمعیت استان برای تعاونی توسعه و عمران استان بر اساس آخرین آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن با تأیید اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی شهرستان یا اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان باشد. تبصره «۲»- عضویت در سایر تعاونی ها مانع از عضویت در این تعاونی نیست. همچنین عضویت در تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مانع از عضویت در تعاونی توسعه و عمران استانی و بالعکس نیست. تبصره «۳»- استمرار عضویت در تعاونی توسعه و عمران شهرستانی یا استانی منوط به ادامه اشتغال یا سکونت در آن شهرستان یا استان نمی باشد.»	اشکالی که در ماده قبل بیان شد در اینجا نیز وارد است. ضمن اینکه نیم درصد جمعیت چند شهرستان هایی که جمعیت چند میلیونی دارند امکان ثبت تعاونی را غیرممکن می سازد. فلذا ترکیب نیم درصد جمعیت استان یا شهرستان نمی تواند شاخص خوبی باشد.
	در تبصره «۳»، «در صورتی که هدف از ایجاد تعاونی خدمت رسانی به اعضا یک استان باشد به نظر می رسد تبصره «۳» پیشنهادی با هدف تشکیل تعاونی مغایر باشد. این ایراد بر قانون فعلی نیز وارد است و البته نیاز به آسیب شناسی قانون نیز وجود دارد.	



ملاحظات	مصوبه اصلاحی کمیسیون محترم اجتماعی	متن قانون فعلی
اصلاحات انجام شده مورد تأیید است چراکه ارزش روز سهام باید ملاک باشد نه ارزش اسمی لکن به نظر می‌رسد با توجه به اینکه جنبه سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها بر جنبه خدمات‌رسانی آنها تفوق دارد لذا اعضای قدیمی باید در خرید سهام جدید ناشی از افزایش سرمایه شرکت، اولویت داشته باشند. در اکثر شرکت‌ها این‌گونه است. مگر اینکه در اساسنامه ترتیب دیگری مقرر شده باشد. رویه عملی نیز اینگونه است زمانی که یک شرکت قصد افزایش سرمایه از محل آورده نقدی در مطالبات حال شده سهامداران داشته باشد. اولویت شرکت در افزایش سرمایه با سهامداران فعلی شرکت است که با انتشار اوراق «حق تقدم خرید سهام» عملیاتی می‌شود گفتنی است مسئله حق تقدم در افزایش سرمایه در شرکت‌های تعاونی در بند «۴» ماده (۱۲) قانون نحوه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ آمده است.	در ماده (۳) قانون عبارت «با پرداخت اصل ارزش اسمی سهام قبلی به‌اضافه سود دوره بلندمدت سپرده‌های بانکی اعلام‌شده توسط بانک مرکزی، ارزش برابری در میزان سهام با اعضا» قدیمی برخوردار می‌شوند» به عبارت «با پرداخت ارزش روز سهام از ارزش برابری در میزان سهام با اعضا» قدیمی برخوردار می‌شوند.» اصلاح می‌شود.	ماده (۳). تعاونی‌های مذکور براساس مصوبه مجمع عمومی اقدام به افزایش سهام نموده و در هر سال همه اعضا، قبلی و جدید در خرید سهام جدید شریای برابری داشته و برای رعایت عدالت اجتماعی، اعضا، جدیدی که اقدام به خرید سهام سال‌های قبل نموده‌اند با پرداخت اصل ارزش اسمی سهام قبلی به‌اضافه سود دوره بلندمدت سپرده‌های بانکی اعلام شده توسط بانک مرکزی، ارزش برابری در میزان سهام با اعضا، قدیمی برخوردار می‌شوند.
در تبصره «۲» اصلاحی دلیل تغییر حکم مندرج در بند «۱» ماده (۱۲) قانون نحوه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ و تغییر آن از ۵ درصد به نیم درصد (یعنی تغییر ۱۰ برابر) معلوم نیست. با توجه به تغییر نام قانون نحوه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ تبصره «۲» نیاز به بازبینی دارد.	تبصره‌های «۲۰۱» و «۳» ماده (۴) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود: الف) در تبصره «۱»، عبارت «وزارت تعاون» به عبارت «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» اصلاح می‌شود. ب) در تبصره «۲» بعد از عبارت «سقف سهام برای هر عضو تعاونی عبارت «نیم درصد و سقف سهام برای سهامداران غیرعضو» الحاق می‌شود. پ) در تبصره «۳» عبارت عمران شهرستانی به عبارت «عمران شهرستانی یا استانی» و عبارت «به متقاضیان واجد شرایط جدید در هریک از ادوار تهیه و ارائه گردد» به عبارت «به متقاضیان واجد شرایط جدید به قیمت روز فراهم گردد و تغییرات اعضا، و سرمایه در اولین مجمع عمومی عادی سالیانه به تصویب برسد» اصلاح می‌شود.	ماده (۴). شرکت‌های تعاونی که براساس این قانون تأسیس می‌شوند در پایان هر سال مالی نسبت به تعیین قیمت سهام براساس اموال و دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت و با اخذ نظر کارشناس رسمی دادگستری اقدام و ارزش واقعی سهام را مشخص و به اطلاع مجمع عمومی عادی می‌رسانند. تبصره «۱». «وزارت تعاون مکلف است حداکثر شش‌ماه پس از تصویب این قانون، دستورالعمل نحوه محاسبه ارزش واقعی سهام را تهیه و جهت اجرا ابلاغ نماید. تبصره «۲». «سقف سهام برای هر عضو تعاونی و برگزاری مجامع تابع ماده (۱۲) قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی است. تبصره «۳». «مدیران شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی موظف هستند ترتیبی اتخاذ نمایند تا سهام تعاونی به میزان کافی برای عرضه به متقاضیان واجد شرایط جدید در هریک از ادوار تهیه و ارائه گردد.
در صدر ماده (۵) معلوم نیست منظور از دولت و سازمان‌های وابسته، کل دستگاه‌های اجرایی موضوع قانون حداکثر استفاده از توان داخلی مصوب ۱۳۹۸ است یا خیر؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، آنگاه شورای برنامه‌ریزی توسعه استان نمی‌تواند برای دستگاه‌های اجرایی که جنبه ملی دارند مصوبه داشته باشد و تعیین تکلیف کند ضمن اینکه تصویب یکی از کمیسیون‌های دولت، که در قانون فعلی آمده است از جهت حفظ و رعایت اموال عمومی و دولتی به احتیاط نزدیک‌تر است. تبصره «۲» الحاقی باعث می‌شود که ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی تخصیص اکثر خورده و بی‌اثر گردد چراکه با ثبت یک شرکت تعاونی هرگونه اراضی را می‌شود تملک کرد. در تبصره «۳» پیشنهادی عبارت «منوط به عدم مخالفت معظم‌له» به عبارت منوط به موافقت معظم‌له» باید اصلاح شود.	ماده (۵) قانون به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به‌عنوان تبصره‌های «۲» و «۳» به شرح زیر به آن الحاق و شماره تبصره قبلی به (۱) اصلاح می‌شود: «ماده (۵) - دولت و سازمان‌های وابسته، شهرداری‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی مکلفند فعالیت‌ها، طرح‌ها، اراضی و املاک قابل واگذاری در بخش‌های تولیدی، توزیعی و خدماتی را به تشخیص و تأیید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان از طریق ترک تشریفات مزایده و مناقصه در اختیار شرکت‌های تعاونی موضوع این قانون قرار دهند. تبصره «۲» - استفاده از مزایای این ماده، مانع استفاده از امتیازات واگذاری زمین‌های دولتی موضوع بند «۲» ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی نیست. تبصره «۳» - شمول حکم این ماده در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است، منوط به عدم مخالفت معظم‌له می‌باشد.»	ماده (۵). دولت و سازمان‌های وابسته می‌توانند فعالیت‌ها، طرح‌ها، زمین‌ها و املاک قابل واگذاری در بخش‌های تولیدی، توزیعی و خدماتی را در مواردی که برگزاری مزایده به صرفه و صلاح نباشد با تأیید یکی از کمیسیون‌های دولت از طریق ترک تشریفات مزایده در اختیار شرکت‌های تعاونی موضوع این قانون قرار دهند. تبصره - به هیئت واگذاری موضوع ماده (۳۹) قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی اجازه داده می‌شود بدون رعایت ترتیب مندرج در ماده (۲۰) قانون مذکور، سهام بنگاه‌های دولتی که کالاها و خدمات تولیدی آنها در شهرستان عرضه می‌شود را در همان شهرستان از طریق مذاکره به تعاونی‌های موضوع این قانون واگذار نماید.



ملاحظات	مصوبه اصلاحی کمیسیون محترم اجتماعی	متن قانون فعلی
مورد تأیید است.	در ماده (۷) قانون عبارت «اداره تعاون شهرستان موظف است با استعلام از نیروی انتظامی، دادگستری و همچنین اداره اطلاعات شهرستان» به عبارت «اداره کل/ اداره تعاون کار و رفاه اجتماعی استان یا شهرستان موظف است با استعلام از نیروی انتظامی، دادگستری و همچنین اداره کل اطلاعات استان/ اداره اطلاعات شهرستان» اصلاح می‌شود.	ماده (۷) - به منظور احراز صلاحیت و حسن انتخاب مدیرعامل، اعضا هیئت‌مدیره و بازرسان شرکت تعاونی علاوه بر شرایط عمومی مندرج در اساسنامه این شرکت‌ها، اداره تعاون شهرستان موظف است با استعلام از نیروی انتظامی، دادگستری و همچنین اداره اطلاعات شهرستان و همچنین وفق ماده (۳۸) اصلاحی قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۷/۷/۵ نسبت به بررسی و تعیین صلاحیت داوطلبان اقدام نماید. تبصره «۱» - اعضا هیئت‌مدیره در قبال عملکرد شرکت تعاونی مسئولیت مشترک دارند و موظف به پاسخگویی می‌باشند. تبصره «۲» - مدت تصدی اعضا هیئت‌مدیره وفق ماده (۳۶) اصلاحی قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۷/۷/۵ می‌باشد.
در ماده اصلاحی عبارت «برای توسعه شهرستان یا استان ضروری بداند» به عبارت «برای توسعه حسب مورد شهرستان یا استان ضروری بداند».	ماده (۹) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود: «ماده (۹) - در مواردی که شرکت تعاونی موضوع این قانون، سرمایه‌گذاری در طرح یا طرح‌هایی را برای توسعه شهرستان یا استان ضروری بداند به صورت شرکت مادر تخصصی (هلدینگ) و یا صندوق پروژه عمل می‌کند و با تشکیل شرکت‌های اقماری و وابسته زمینه را برای سرمایه‌گذاری فراهم می‌نماید.»	ماده (۹) - در مواردی که شرکت تعاونی، سرمایه‌گذاری در طرح یا طرح‌هایی را برای توسعه شهرستان ضروری بداند به صورت شرکت مادر تخصصی (هلدینگ) عمل نموده و با تشکیل شرکت‌های اقماری زمینه را برای سرمایه‌گذاری فراهم می‌نماید.
در ماده اصلاحی عبارت «حسب مورد» لازم است. در انتهای ماده اصلاحی نیز باید قید شود در صورت وجود شرکت‌هایی با شرایط مساوی اولویت با شرکت‌های تعاونی شهرستانی است. ضمن اینکه عبارت «برون شهرستانی یا برون استانی» دقیق‌تر است.	در ماده (۱۰) قانون، عبارت «حوزه شهرستان» به عبارت «حوزه شهرستان یا استان» و عبارت «برون شهرستانی» به عبارت «برون شهرستانی یا استانی» و عبارت «محدوده شهرستان» به عبارت «محدوده شهرستان یا استان» اصلاح می‌شود. همچنین عبارت «در انجام طرح‌ها، پروژه‌ها و فعالیت‌ها در حوزه شهرستان‌ها، اولویت با تعاونی‌های شهرستان مربوطه است» به انتهای این ماده الحاق می‌شود.	ماده (۱۰) - حوزه فعالیت تعاونی‌های مذکور محدود به حوزه شهرستان است و این شرکت‌ها مجاز به انجام فعالیت‌های مستقل برون‌شهرستانی نیستند. تأسیس دفاتر فرعی فراتر از محدوده شهرستان مشمول این ممنوعیت نمی‌گردد.
مورد تأیید است.	به ماده (۱۴) این قانون یک تبصره به شرح زیر الحاق می‌شود: «تبصره - تغییرات اعمال شده در این قانون ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن آن توسط وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی در اساسنامه لحاظ و ابلاغ می‌گردد.»	ماده (۱۴) - اساسنامه متحدالشکل این تعاونی‌ها ظرف یک‌ماه توسط وزارت تعاون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. نوع فعالیت‌ها و چگونگی انجام این فعالیت‌ها و سایر شرایط عمومی در اساسنامه معین می‌گردد.

نتیجه‌گیری

طرح اصلاح قانون تشکیل شرکت‌های تعاونی شهرستان‌ها و به تبع آن مصوبه کمیسیون محترم اجتماعی در راستای توسعه شرکت‌های شهرستانی و تشکیل شرکت‌های استانی و فرااستانی است که عمده اصلاحات انجام شده در کمیسیون نیز در همین راستا است. لکن از جهت منطق کار و پایش عملکرد گذشته جهت تصمیم‌گیری برای آینده می‌بایست وزارت تعاون گزارشی از نحوه اجرای قانون در دهه گذشته ارائه می‌کرد و در مقدمه توجیهی طرح نیز بیان می‌شد چراکه بیش از ۱۰ سال است که از تصویب قانون تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی می‌گذرد و قاعدتاً برای توسعه ظرفیت‌های قانون مزبور باید مشخص شود که چه تعداد شرکت تعاونی شهرستانی ایجاد شده است و آیا شرکت‌های ایجاد شده موفق عمل کرده‌اند تا مسئله توسعه این شرکت‌ها و تشکیل شرکت‌های استانی مورد بررسی و تصویب قرار گیرد. به علاوه مسئله نظارت‌پذیری بیشتر شرکت‌های شهرستانی نسبت به شرکت‌های تعاونی استانی باعث شده است که کارشناسان با توسعه شرکت‌های تعاونی شهرستانی به شرکت‌های استانی موافق نباشند. از سوی دیگر اکثر مواد اصلاحی در کمیسیون از نظر حقوقی دارای ایراد و ابهام است که در جدول این گزارش به برخی از آنها اشاره شده است؛ از این حیث ارجاع این مصوبه به کمیسیون اجتماعی جهت بررسی بیشتر مورد پیشنهاد است.



شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون
۱			✓
۲			✓
۳			✓
۴			✓
۵			✓
۶	✓		
۷			✓
۸			✓
۹	✓		

شماره ماده	مصوبه اصلاحی کمیسیون محترم اجتماعی	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	ملاحظات	متن اصلاحی
۱	در ماده (۱) قانون بعد از عبارت «به منظور تسریع در رشد و توسعه شهرستان‌ها» عبارت «و استان‌ها» اضافه می‌شود و عبارت «شرکت‌هایی با عنوان شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی» به عبارت «شرکت‌هایی با عنوان شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی و نیز شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران استانی» اصلاح می‌شود.			✓	وجه ممیز و دلیل تمایز شرکت تعاونی استانی و شرکت تعاونی شهرستانی مشخص نیست؛ حتی با اصلاحات ماده (۲) نیز این وجه تمایز قابل تشخیص نیست؛ فلذا این ماده ممکن است در فرآیند اجرا به مشکل برخورد نماید. در نتیجه بررسی بیشتر آن در کمیسیون مورد پیشنهاد است.	
۲	ماده (۲) قانون و تبصره‌های آن به شرح زیر اصلاح می‌شود: «در ماده (۲) عبارت «در آن شهرستان» به عبارت «در آن شهرستان یا استان» اصلاح می‌شود. تبصره ۱- حداقل تعداد اعضا، جهت ثبت این تعاونی‌ها باید به میزان نیم درصد (۰/۵٪) جمعیت آن شهرستان برای تعاونی توسعه و عمران شهرستان و حداقل نیم درصد (۰/۵٪) جمعیت استان برای تعاونی توسعه و عمران استان براساس آخرین آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن با تأیید اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی شهرستان یا اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان باشد. تبصره ۲- عضویت در سایر تعاونی‌ها مانع از عضویت در این تعاونی نیست. همچنین عضویت در تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مانع از عضویت در تعاونی توسعه و عمران استانی و بالعکس نیست. تبصره ۳- استمرار عضویت در تعاونی توسعه و عمران شهرستانی یا استانی منوط به ادامه اشتغال یا سکونت در آن شهرستان یا استان نمی‌باشد.»			✓	اشکالی که در ماده قبل بیان شد در اینجا نیز وارد است. در تبصره «۳»، در صورتی که هدف از ایجاد تعاونی خدمت‌رسانی به اعضای یک استان باشد به نظر می‌رسد تبصره «۳» پیشنهادی با هدف تشکیل تعاونی مغایر باشد.	



شماره ماده	مصبوبه اصلاحی کمیسیون محترم اجتماعی	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	ملاحظات	متن اصلاحی
۳	در ماده (۳) قانون عبارت «با پرداخت اصل ارزش اسمی سهام قبلی به اضافه سود دوره بلندمدت سپرده‌های بانکی اعلام شده توسط بانک مرکزی، از ارزش برابری در میزان سهام با اعضا: قدیمی برخوردار می‌شوند» به عبارت «با پرداخت ارزش روز سهام از ارزش برابری در میزان سهام با اعضا: قدیمی برخوردار می‌شوند.» اصلاح می‌شود.				به نظر می‌رسد اعضای قدیمی باید در خرید سهام جدید ناشی از افزایش سرمایه شرکت، اولویت داشته باشند. در اکثر شرکت‌ها این گونه است.	
۴	تبصره‌های (۳ و ۲۰۱) ماده (۴) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود: الف) در تبصره «۱»، عبارت «وزارت تعاون» به عبارت «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» اصلاح می‌شود. ب) در تبصره «۲» بعد از عبارت «سقف سهام برای هر عضو تعاونی عبارت «نیم درصد و سقف سهام برای سهامداران غیرعضو» الحاق می‌شود. پ) در تبصره «۳» عبارت «عمران شهرستانی به عبارت «عمران شهرستانی یا استانی» و عبارت «به متقاضیان واجد شرایط جدید در هریک از ادوار تهیه و ارائه گردد» به عبارت «به متقاضیان واجد شرایط جدید به قیمت روز فراهم گردد و تغییرات اعضا، و سرمایه در اولین مجمع عمومی عادی سالیانه به تصویب برسد» اصلاح می‌شود.				در تبصره «۲»، دلیل تغییر سقف سهام ۵ درصد مذکور در ماده (۱۲) قانون نحوه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ به نیم درصد مشخص نیست.	
۵	ماده (۵) قانون به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به عنوان تبصره‌های «۲» و «۳» به شرح زیر به آن الحاق و شماره تبصره قبلی به «۱» اصلاح می‌شود: «ماده ۵ - دولت و سازمان‌های وابسته، شهرداری‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی مکلفند فعالیت‌ها، طرح‌ها، اموال، اراضی و املاک قابل واگذاری در بخش‌های تولیدی، توزیعی و خدماتی را به تشخیص و تأیید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان از طریق ترک تشریفات مزایده و مناقصه در اختیار شرکت‌های تعاونی موضوع این قانون قرار دهند. تبصره «۲» - استفاده از مزایای این ماده، مانع استفاده از امتیازات واگذاری زمین‌های دولتی موضوع بند «۲» ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی نیست. تبصره «۳» - شمول حکم این ماده در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است، منوط به عدم مخالفت معظم‌له می‌باشد.»				در صدر ماده (۵) معلوم نیست منظور از دولت و سازمان‌های وابسته، کل دستگاه‌های اجرایی موضوع قانون حداکثر استفاده از توان داخلی مصوب ۱۳۹۸ است یا خیر؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، آنگاه شورای برنامه‌ریزی توسعه استان نمی‌تواند برای دستگاه‌های اجرایی که جنبه ملی دارند مصوبه داشته باشد و تعیین تکلیف کند پیشنهاد حذف اصلاحات مربوط به ماده (۵) را دارد. ضمن اینکه تصویب موضوع در کمیسیون‌های دولت به احتیاط نزدیک‌تر است. در تبصره «۳» پیشنهادی عبارت «منوط به عدم مخالفت معظم‌له» به عبارت «باید اصلاح شود.	



شماره ماده	مصوبه اصلاحی کمیسیون محترم اجتماعی	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	ملاحظات	متن اصلاحی
۶	در ماده (۷) قانون عبارت «اداره تعاون شهرستان موظف است با استعلام از نیروی انتظامی، دادگستری و همچنین اداره اطلاعات شهرستان» به عبارت «اداره کل / اداره تعاون کار و رفاه اجتماعی استان یا شهرستان موظف است با استعلام از نیروی انتظامی، دادگستری و همچنین اداره کل اطلاعات استان / اداره اطلاعات شهرستان» اصلاح می‌شود.					
۷	ماده (۹) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود: «ماده ۹- در مواردی که شرکت تعاونی موضوع این قانون، سرمایه‌گذاری در طرح یا طرح‌هایی را برای توسعه شهرستان یا استان ضروری بداند به صورت شرکت مادر تخصصی (هلدینگ) و یا صندوق پروژه عمل می‌کند و با تشکیل شرکت‌های اقماری و وابسته زمینه را برای سرمایه‌گذاری فراهم می‌نماید.»				در ماده اصلاحی عبارت «برای توسعه شهرستان یا استان ضروری بداند» به عبارت «برای توسعه حسب مورد شهرستان یا استان ضروری بداند».	
۸	در ماده (۱۰) قانون، عبارت «حوزه شهرستان» به عبارت «حوزه شهرستان یا استان» و عبارت «برون شهرستانی» به عبارت «برون شهرستانی یا استانی» و عبارت «محدوده شهرستان» به عبارت «محدوده شهرستان یا استان» اصلاح می‌شود. همچنین عبارت «در انجام طرح‌ها، پروژه‌ها و فعالیت‌ها در حوزه شهرستان‌ها، اولویت با تعاونی‌های شهرستان مربوطه است» به انتهای این ماده الحاق می‌شود.				در ماده اصلاحی عبارت «حسب مورد» لازم است. در انتهای ماده اصلاحی نیز باید قید گردد در صورت وجود شرکت‌هایی با شرایط مساوی اولویت با شرکت‌های تعاونی شهرستانی است.	
۹	به ماده (۱۴) این قانون یک تبصره به شرح زیر الحاق می‌شود: «تبصره- تغییرات اعمال شده در این قانون ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن آن توسط وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی در اسانامه لحاظ و ابلاغ می‌گردد.»				مورد تأیید است.	

