

در کشورهای اروپایی و سپس در پنج قاره جهان حرکت کرده و توسعه و گسترش قابل توجهی یافته است. به طوری که امروزه هم مفهوم عمومی تعاون در زندگی روزمره مردم و هم مفهوم نوین و تخصصی آن به صورت شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی بین مردم و مؤسسات اشاعه و گسترش عمومی یافته و این نهاد اجتماعی و مشارکتی و مردمی می‌رود تا در کنار فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و دولتی و خصوصی از جایگاه مناسب‌تری برخوردار شود.

نهضت تعاون به شیوه نوین و تخصصی خود در ایران بیش از از ۶۵ سال قدمت دارد و تاکنون حدود شصت هزار شرکت تعاونی با بیش از ۱۵ میلیون نفر عضو در ایران تشکیل و ثبت شده و به فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اشتغال دارند. از آن جا که کاهش تصدی‌گری دولتی و توسعه تشکلهای تعاونی و خصوصی مورد تأکید قانون برنامه سوم توسعه است، بسترسازی فرهنگی برای اشاعه مفهوم تعاون و مصادیق و کاربردهای متنوع آن در اشکال مختلف زندگی مردم از ضرورت‌های ملموس و مطرح می‌باشد. مهم‌ترین و اساسی‌ترین ابزار در امر تعاون قانون است آن هم قانونی جامع و مانع و پویا که به صورتی شفاف پاسخگوی نیازهای بخش بوده و امکان توسعه آن را فراهم سازد. البته این امر دغدغه خاطر دولت مردان ایران در طول بیش از ۴۰ سال که از نخستین قانون شرکت‌های تعاونی می‌گذرد بوده است و همواره تغییراتی در جهت هر چه بهتر اجرایی‌تر نمودن قانون در طول زمان به وجود آورده‌اند ولی با توجه به گذشت زمان و تنوع و پیچیدگی روز افزون روابط اجتماعی، نیازهای جدیدی که به مرور برای مردم پیش می‌آید و همچنین با ایجاد نهادهای تازه که ناشی از رشد اقتصادی و علمی و صنعتی جوامع بشری است ضرورت وضع قوانین جدید یا اصلاح و تغییر قوانین گذشته مد نظر واضعین قانون قرار گرفته است. بی‌شک روند اصلاحات بایستی عاری از کاستی‌های گذشته باشد. به طور کلی در نظام قانونگذاری کشور ما، کاستی‌های اساسی وجود دارد و برخی



طرح اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران

○ جبرئیل رضایی‌نسب

سازمانهای ملی و منطقه‌ای نیز با هدف گسترش امر تعاون و همکاری، تقلیل تنش‌ها و استفاده بهینه از منابع محدود موجود جهان برای جوابگویی به نیازهای فراوان خدمت در تزیاید می‌باشد.

از نیمه قرن ۱۹، مفهوم تعاون در شکل تخصصی و سازماندهی شده خود مسیر دیگری را طی کرده و نهضت تعاون ابتدا

تعاون به مفهوم کمک، مساعدت باریگری و همکاری بین مردم، همکاری مردم با مؤسسات و همکاری مؤسسات با یکدیگر حتی با دیدگاه کلان کشوری به میزان عمر اجتماعی انسان قدمت دارد.

در فرهنگ و عرف جوامع و همچنین در تاریخ و روایات مصادیق فراوانی از این مفهوم به چشم می‌خورد.

از این کاستی‌ها و نواقص از همان سال ۱۳۰۶ که قانونگذاری رسمی در ایران شروع شده وجود داشته است. مهمترین نواقص کنونی عبارتند از:

- ۱- بی‌توجهی به اصول فنی و حقوقی در نگارش قانون.
 - ۲- نادیده گرفتن واقعیات عینی جامعه برای قانونگذاری.
 - ۳- فقدان گزارشات و دلایل توجیهی متقن برای هر قانون و اجزای متشکله آن.
 - ۴- بی‌توجهی به گذشته و عدم مطالعه حال و پیش‌بینی آینده.
 - ۵- در نظر نگرفتن قوانین موجود و تأثیرگذاری آنها بر یکدیگر.
- بیگمان ارزش قانون آن قدر بزرگ و مهم است که ادیان مقدس الهی از جمله دین مبین اسلام قانونگذاری را مختص خدا می‌داند و این اهمیت، جامعه ما را بر آن می‌دارد که این کار بزرگ را در اختیار افراد خیره فرار دهد. متأسفانه در این سالها اشخاصی قانونگذاری را به عهده گرفته‌اند که با فاقد اطلاعات تخصصی حقوقی بوده‌اند و یا از اطلاعات کمتر حقوقی برخوردار بوده‌اند و نتیجه کار آنها عمده‌تاً قوانین ناقص بوده است که در اجرا مشکلات عدیده‌ای را در جامعه ایجاد نموده است.

قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران که با هدف تحقق مقاصد عالی‌ه مندرج در اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۷۰ از تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی گذشت با ده سال سابقه اجرا نشان داد که برای ایفا رسالت یکی از پایه‌های مهم نظام اقتصادی کشور و جامعه عمل پوشانیدن به اصول مهم قانون اساسی آن چنان که شایسته است توان لازم را نداشته و بایستی یک بازنگری اساسی در آن به عمل آید. به عنوان مثال با نگاهی اجمالی به فصول اول و دوم قانون، با ایرادات زیر روبرو می‌شویم:

- ۱- علیرغم آن که حوزه عمل بخش تعاون از حیث موضوع فعالیت شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی بسیار وسیع است و چنانکه در اصل ۴۴ قانون اساسی نیز تصریح گردیده مؤسسات تعاونی اعم از تولید و توزیع می‌باشد، اهداف بخش

تعاونی در ماده ۱ قانون مربوطه صرفاً با رویکرد تعاونی‌های تولید و اشتغالزا ترسیم شده است.

۲- تعریف جامع و مانعی از شرکت‌های تعاونی که بسیار گنجانده شده و شاخصه‌های واقعی آنها می‌باشد در قانون وجود ندارد.

۳- ماده ۵ قانون در خصوص اسانامه‌ها به نحوی تنظیم گردیده که به ظاهر مانع از درج موارد قانونی دیگر و سایر توققات می‌باشد ضمن آنکه نکات ضروری اسانامه‌ها بایستی بیش از موارد احصاء شده باشد.

۴- ماده ۶ در خصوص حداقل اعضا تعاونی‌ها با یک تعارض درونی روبرو است. در یک قسمت حداقل اعضا تعاونی‌ها هفت نفر اعلام و در قسمتی دیگر تعیین حداقل‌ها به عهده ادارات تعاون گذاشته شده است. از سوی دیگر تعیین حداکثر برای اعضا شرکت‌های تعاونی، رشد و توسعه بخش را با مشکل مواجه می‌نماید.

۵- با وجود اینکه کلیات قانون بخش تعاون بایستی ناظر به اتحادیه‌های تعاونی نیز باشد، صرفاً برای شرکت‌های تعاونی تدوین گردیده و اتحادیه‌های تعاونی از حیث کلیات و مقررات مربوط به عضویت، سرمایه و مقررات مالی با خلأ قانونی روبرو هستند.

۶- شرط عدم حجر در بند ۲ ماده ۹ قانون، یک مانع جدی در مسیر حمایت بخش تعاونی از یک قشر آسیب‌پذیر جامعه یعنی محجورین است. ممنوعیت مذکور در مقایسه با سایر شرکت‌های تجاری، بخش تعاون را ضعیف و نا کارآمد جلوه می‌دهد ضمن آن که با اصل اهلیت تنوع در تعارض است.

۷- تفویض امر تشخیص و تصمیم‌گیری اخراج اعضا تعاونی به هیأت مدیره و مجمع عمومی تعاونی علیرغم طبع قضایی آن، لطمات جبران ناپذیری را به حقوق اعضا تعاونی وارد می‌کند.

۸- تبصره ۱ ماده ۸ که میزان کمک‌های دولتی را تابعی از تعداد اعضا شاغل قرار داده و توجهی به عدم ضرورت عضویت افراد شاغل در آن نشده، مانعی جدی برای رشد و توسعه تعاونی‌های اشتغالزا

می‌باشد.

۹- توارث عضویت در ماده ۱۴. مغایر با سایر مقررات قانون به ویژه لزوم موافقت هیأت مدیره و احراز شرایط و کفایت ظرفیت فنی و امکانات تعاونی است و در موارد نادر می‌تواند تحقق یابد.

۱۰- در نظر گرفتن حق مطالبه سهم عضو متوفی از عین اموال تعاونی برای ورثه عضو و نادیده انگاشتن این حق برای خود عضو، با هیچ دلیلی قابل توجیه نیست.

۱۱- محدوده مشخصی برای حق نظارت عضو در امور تعاونی و نحوه آن ترسیم نگردیده است.

۱۲- بخش کلیات قانون خالی از تعریف اصطلاحات به کار رفته در قانون می‌باشد و ...

این‌ها اندک مواردی است که صرفاً از اشکالات فصل اول و دوم قانون ذکر گردید و چنانچه با دیدگاه تفصیلی‌تر به موضوع نگریسته شود به نقایص و کاستیهای بیشتری می‌توان برخورد کرد که ذکر همه آنها از حوصله این مقال خارج است. ایرادات و مشکلات سایر فصول قانونی نیز جاری خود دارد.

با توجه به این امر دفتر حقوقی وزارت تعاون طرحی را در پنج محور اهداف بازننگری، قلمرو، اصول، تشکیلات و نحوه بازننگری تهیه به مسئولان امر پیشنهاد نمود که ذیلاً آن را از نظر می‌گذرانیم.

اهداف کلی بازننگری

مهم‌ترین اهدافی که در امر اصلاح و بازننگری قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران ملحوظ نظر است عبارتند از:

۱- عینیت بخشیدن به اهداف بخش تعاونی منطبق با اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی.

۲- همگام و همسو نمودن قانون بخش تعاونی با سیاستها و اهداف برنامه‌های سوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و روزآمد کردن مقررات قانون به تناسب مقتضیات زمان.

۳- ایجاد ابزارهای قانونی با ضمانت اجراهای قوی و کارآمد در پیشبرد اهداف بخش و تقویت نقش نظارتی وزارت تعاون بر عملکرد شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی.

۳- الشفقات کامل به واقعیات عینی جامعه.

۴- پرهیز از طرح پیشنهادات غیر کاربردی که در عمل قابل اجرا نیست.

۵- بررسی دقیق مراتب تأثیرگذاری موارد اصلاحی بر سایر قوانین از حیث نسخ، تخصیص، تقبید، تعارض و ...

۶- ارائه پیشنهادات مشخص همراه با دلایل قانونی موجه و تهیه گزارش توجیهی فنی برای هر مورد اصلاحی.

۷- بهره‌گیری از سایر قوانین و مقررات مرتبط در تدوین مقررات اصلاحی از جمله قانون برنامه سوم، قانون اساسی، قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰، قانون تجارت و لایحه اصلاحی آن، قانون مدنی، قانون مسئولیت مدنی، قانون مجازات اسلامی، قانون کار و سایر قوانین و مقررات از قبیل قانون محاسبات عمومی، قانون منع مداخله، قانون منع تصدی بیش از یک شغل و ...

تشکیلات بازنگري

به منظور اجرای طرح حاضر و اخذ نسطرات و دیدگاه‌های کلیه دست اندرکاران محترم بخش تعاونی، ستادی تحت عنوان «ستاد اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» به ریاست مقام عالی وزارت و مرکب از ۶ کمیته فرعی (شامل ۴ کمیته ستادی، یک کمیته استانی و یک کمیته بخشی) و یک کمیته اصلی به نام کمیته تلفیق و یک دبیرخانه تشکیل شده و ترکیب اعضا آنها به ترتیب زیر است:

۱- کمیته‌های ستادی با ریاست معاونت‌های چهارگانه وزارت متبوع و عضویت مدیران ستادی هر حوزه و در دستور نیاز تعدادی کارشناس خبره به انتخاب ریاست کمیته خواهد بود.

۲- کمیته استانی با عضویت پنج نفر از مدیران کل تعاون استانها به انتخاب مجمع مدیران کل و تعدادی کارشناس خبره تشکیل می‌شود که مدیران منتخب استانها یک نفر را از بین خود به عنوان ریاست کمیته استانی تعیین و به دبیرخانه معرفی نمایند.

۳- کمیته بخشی به ریاست دبیرکل اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و

بازرسان و هماهنگ سازی دوران مدیریت آنان، صلاحیت مجامع عمومی و ...

۸- تعیین موارد مصرف ۴٪ حق آموزش و تعاون موضوع بند (۳) ماده ۲۵ قانون.

۹- اصلاح مقررات مربوط به شرایط عضویت در تعاونی و اخراج از عضویت.

۱۰- تکمیل مقررات مربوط به ثبت اتحادیه‌های شهرستان و استان و سراسری.

۱۱- پیش بینی مقررات لازم در ارتباط با ثبت تغییرات اتاقهای تعاون شهرستان، استان و مرکزی.

۱۲- وضع معافیت‌های مالیاتی مشخص برای انواع شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی.

۱۳- وضع مقررات بازدارنده برای جلوگیری از اقدامات کسانی که شرکت‌های تعاونی را برخلاف ضوابط قانونی، اهداف بخش تعاونی و طرح توجیهی به افراد فاقد صلاحیت واگذار نموده و یا آن‌که شرکت را با واگذاری به غیر عملاً از وصف تعاونی خارج می‌نمایند.

۱۴- بازنگري در مقررات جزایی تعاونی‌ها و تدوین ضوابط و الزامات خاص با توجه به مقررات مندرج در مواد ۱۲۶ به بعد قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰ و با الهام از مقررات کیفری مذکور در لایحه اصلاحی قانون تجارت.

۱۵- اصلاح و تکمیل مقررات مربوط به انحلال، ورشکستگی و تصفیه شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی.

۱۶- وضع مقررات خاص برای شرکت‌های تعاونی نیمه فعال، غیر فعال و راکد.

۱۷- سایر مواردی که کمیته‌های کاری پیشنهاد خواهند کرد.

اصول بازنگري

در بازنگري و اصلاح قانون بایستی اصول زیر مورد توجه قرار گیرد.

۱- رعایت هماهنگی موارد اصلاحی، الحاقی و یا حذفی با سیاستها و رئوس برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

۲- رعایت انطباق اصلاح با اصول قانون اساسی و شرع مقدس اسلام.

۴- زدودن ابهامات و اشکالات و ناهماهنگی‌های موجود در قانون و شفاف نمودن مقررات بخش به ویژه از طریق ارائه تعاریف جامع و مانع قانونی.

۵- تعیین دقیق قلمرو حاکمیت دولت در بخش تعاونی و مشخص نمودن نحوه همکاری و مشارکت سازمانهای دولتی و عمومی با این بخش با توجه به سایر قوانین مربوط.

۶- تعیین تکلیف سایر مقررات مرتبط با بخش تعاونی از جمله قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰.

قلمرو بازنگري (موارد اصلاح و الحاق)

با توجه به اهداف فوق اهم موارد اصلاحی به شرح ذیل می‌باشد.

۱- زدودن مقررات زائد و دست و پاگیر و مانع توسعه تعاونی‌ها و وضع مقررات مناسب با هدف تقویت بخش.

۲- فعال نمودن نقش اشتغالزایی تعاون با وضع مقررات کارآمد و اجرایی.

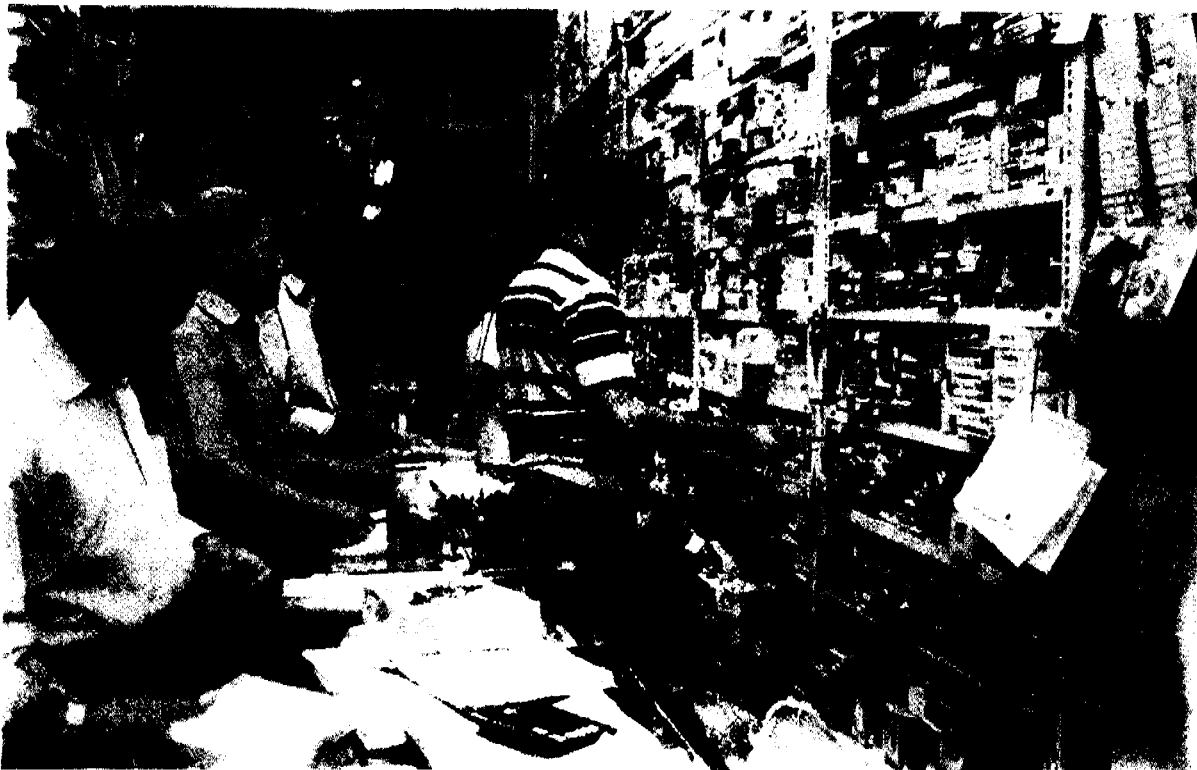
۳- شفاف نمودن مواد ۱۷، ۱۸، ۲۴ و قانون بخش تعاونی با هدف تعیین نحوه همکاری و مشارکت دولت در شرکت‌های تعاونی در جهت تعیین حدود و نحوه حمایت و مساعدت عملی دستگاههای اجرایی به تعاونی‌ها.

۴- وضع مقررات لازم برای یکپارچه سازی بخش تعاون و الحاق سازمانهای موازی با این بخش به منظور تحقق اصل ۴۴ قانون اساسی.

۵- ارائه تعریف دقیق‌تری از انواع تعاونی‌ها با ذکر مصادیق آن و تعیین قلمرو فعالیت هر یک از آنان از جمله تعاونی‌های ادارات و مؤسسات، تعاونی‌های چند منظوره، تعاونی‌های مرز نشینان، تعاونی‌های تولیدی، تعاونی‌های توزیعی و تعاونی‌های اعتبار و ...

۶- تعیین معیار و ملاک تقسیم بندی تعاونی‌ها در حوزه تولیدی و توزیعی موضوع مواد ۲۵ و ۲۶ قانون و تقسیمات احتمالی دیگر از قبیل عام و خاص، چند منظوره و ...

۷- اصلاح مقررات مربوط به ارکان تعاونی‌ها، شرایط انتخاب مدیران و



نظر نهایی خود را در مورد حذف یا الحاق یا اصلاح مواد قانون اعلام و جهت نگارش متن مناسب حقوقی به دبیرخانه ستاد ارجاع نماید.

۴- دبیرخانه موظف است ظرف مهلتی که کمیته تلفیق معین می‌کند، کار بررسی و نگارش پیش‌نویس لایحه اصلاحی قانون را به انجام رسانیده و متون تدوین شده را جهت تأیید رئیس کمیته تلفیق به کمیته مزبور تقدیم نماید.

۵- پس از تأیید نتایج کار دبیرخانه توسط رئیس کمیته تلفیق، مراتب برای تأیید نهایی و تقدیم لایحه پیشنهادی به هیأت محترم وزیران به استحضار ریاست محترم ستاد (مقام عالی وزارت) خواهد رسید.

۶- پیگیری تصویب لایحه پیشنهادی و دفاع از آن در کمیسیونهای مختلف هیأت محترم وزیران و مجلس شورای اسلامی، برعهده ریاست کمیته تلفیق و دبیرخانه ستاد و مدیرکل دفتر امور مجلس خواهد بود.

توجهی فنی موارد اصلاحی، صورت مذاکرات و مصوبات جلسه به دبیرخانه ارائه نمایند. بدیهی است به نظرات واصله خارج از زمانبندی مشخص ترتیب اثر داده نخواهد شد.

۲- دبیرخانه ستاد پس از وصول مصوبات و مدارک کمیته‌های فرعی می‌بایست آنها را مطالعه و دسته‌بندی نموده و برای طرح در کمیته تلفیق ظرف مهلت مشخص ارائه نماید. در اخذ نظرات کارشناسی و تبادل اطلاعات بین کمیته‌های فرعی مختلف هیچگونه محدودیتی وجود نخواهد داشت. همچنین اعضای کمیته‌ها می‌توانند برای تکمیل نظرات خود از دیدگاههای کارشناسان و صاحب‌نظران برون‌بخشی از جمله اساتید دانشگاهها نیز استفاده نمایند.

۳- کمیته اصلی (تلفیق) می‌بایست پس از وصول مدارک مذکور و استماع گزارش تفصیلی دبیرخانه ستاد ظرف مهلت مشخص نسبت به تلفیق و جمع‌بندی نظرات و مصوبات کمیته‌های فرعی اقدام

عضویت مدیرعامل یا نماینده تام‌الاختیار تعدادی از اتحادیه‌های سراسری و تعاونی‌های مهم به انتخاب ریاست کمیته. ۴- کمیته اصلی (تلفیق) با ریاست معاونت پشتیبانی و امور مجلس و عضویت رؤسای کمیته‌های ششگانه و یا نمایندگان تام‌الاختیار آنان و دبیر ستاد و تعدادی کارشناس خیره به انتخاب رئیس این کمیته خواهد بود.

۵- دبیرخانه ستاد: دبیر کمیته تلفیق ستاد، مدیرکل دفتر حقوقی و دبیرخانه آن در محل دفتر مذکور مستقر خواهد بود.

نحوه بازنگری و شرح وظایف کمیته‌ها

۱- پس از تصویب و ابلاغ طرح اصلاح قانون، هریک از کمیته‌های ششگانه باید طبق برنامه زمانبندی مشخص که از طرف دبیرخانه ستاد به آنان ابلاغ خواهد شد، کار بررسی اصلاح مواد قانون را با استفاده از نظرات اعضاء آغاز و پس از جمع‌بندی و تنظیم فرم‌های مربوطه، نتیجه را به امضای ریاست کمیته به همراه گزارشات