



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:  
۹۱۰

شماره چاپ:  
—

تاریخ چاپ:  
—

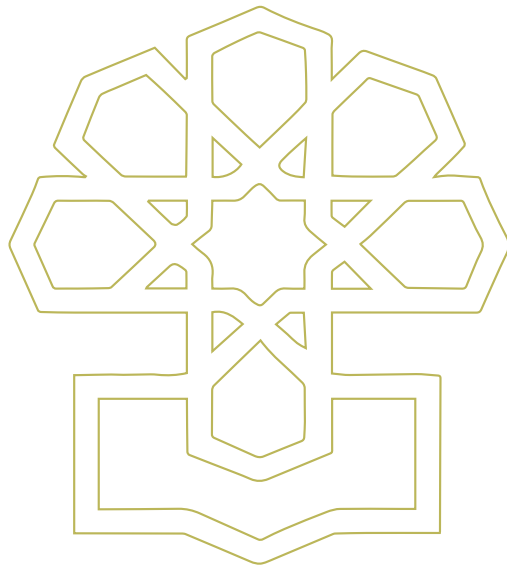
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:  
۲۱۰۱۹۰۷۷

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۴/۹



دفتر مطالعات اجتماعی



## بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۲): از منظر تعاون



سینا شیخی

### مقدمه

برنامه هفتم توسعه هفتمین مقطع از برنامه‌های توسعه کشور است که باید ما را به اهداف انقلاب اسلامی و قانون اساسی نزدیک‌تر کند. در منطق انقلاب اسلامی هدف از حکومت، رشد دادن به انسان است تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها فراهم آید و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این جهت، قانون اساسی زمینه‌چین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد.

قانون اساسی [۱]، دولت را موظف ساخته است تا همه امکانات خود را برای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار برد. اصول هفتم، هشتم، بیست‌وششم، پنجاه‌وششم، یکصد و یکصد و سوم قانون اساسی؛ مشارکت مردم در همه ابعاد و زمینه‌ها را نهادینه کرده است.

نظام حکمرانی جوامع مختلف از جمله ایران از سه بخش دولتی، خصوصی و مردمی تشکیل می‌شود و تشکل‌های مردمی و تعاونی‌ها ذیل بخش سوم، یعنی بخش مردمی تعریف می‌شوند.

البته که **تعاونی‌ها** صبغه اقتصادی نیز دارند، اما مشارکت اجتماعی و اولویت عدالت و رفع نیاز اعضا بر افزایش سود و سرمایه تمایز بخش این تشکل‌ها، از بخش خصوصی است. طبق قانون اساسی دولت مکلف است با ایجاد تسهیلات و ارائه ابزار تولید تحت عنوان تعاونی‌ها، اقتصاد مردمی و عدالت‌محور را شکل دهد.

اظهار نظر کنندگان (زهرا ذاکری، علی فرنام، میثم خسروی)، ناظران علمی (مهدی مختاری پیام، صابر جعفری کافی آباد)، ویراستار ادبی (شیوا امین اسکندری)، صفحه آرا (محمد دهقانی شهرابی).



پس از سال‌های درخشان تعاون در ابتدای انقلاب و تدوین صحیح آن در قانون اساسی، به تدریج این بخش مورد بی‌مهری دولت‌ها قرار گرفت تا آنجا که بخش تعاون که به اعتقاد شهید بهشتی تبلور اقتصاد اسلامی بود، با انگ‌های کمونیستی کم‌رنگ و کم‌رنگ‌تر شد و عملکرد سازمان برنامه و بودجه در تخصیص منابع این بخش در سال‌های متمادی، نزدیک به صفر رسید. اتفاقی که به زعم کارشناسان یکی از دلایل عدم توانمندی اقشار محروم و افزایش ضریب جینی در سالیان گذشته بوده است. با روی کار آمدن دولت سیزدهم با شعار دولت مردمی، بارقه امید در دل علاقه‌مندان به بخش تعاون روشن شد. چراغی که با عملکرد تکراری سازمان برنامه و بودجه در عدم تخصیص منابع و حذف بخش تعاون از سند تحول دولت مردمی کم‌سو تر شد و اکنون با حذف کامل این بخش از برنامه هفتم توسعه می‌توان سازمان برنامه و بودجه و بخش‌های سند نویسی دولت سیزدهم را پیشرو در حذف بخش تعاون از نظام جمهوری اسلامی دانست. امری که مغایر قانون اساسی، سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ابلاغی مقام معظم رهبری و رهنمودهای بزرگان انقلاب اسلامی است. این در حالی است که در برنامه ششم توسعه مواد مختلفی به بخش تعاون اختصاص داشت؛ از جمله مواد (۸)، (۲۴)، (۲۵)، (۲۷)، (۲۸)، (۴۶)، (۴۸)، (۷۱)، (۷۴)، (۷۵)، (۹۲) و (۹۶). [۲]

البته این مسائل نافی پیشرفت بخش تعاون در این دولت نیست و این بخش در سال ۱۴۰۱ به‌طور کمی و کیفی پیشرفت‌های قابل توجهی داشته است که با تلاش شبانه‌روزی مسئولان این بخش و تعاونگران علی‌رغم همه بی‌مهری‌ها به‌دست آمده است و اگر تمام بخش‌های دولت به‌نحو هم‌افزا به‌سمت تحقق اهداف بخش تعاون حرکت می‌کردند اکنون شرایط اقتصاد و جامعه به‌نحو قابل ملاحظه‌ای پیشرفت کرده بود. در ادامه با واکاوی جایگاه بخش تعاون در برنامه‌های توسعه، احکامی برای الحاق به برنامه هفتم توسعه ذیل فصلی با عنوان بخش تعاون پیشنهاد می‌شود.

## سیاست‌گذاری بخش تعاون مشابه با بخش خصوصی در برنامه‌های توسعه

بخش تعاون در نظام اقتصادی کشور در عرض بخش دولتی و خصوصی تعریف شده است و اگر تفاوت ماهوی با این دو بخش نداشته باشد، حضورش در بخش اقتصادی کشور توجیهی ندارد. در واقع تعاونی‌ها رویکردی اجتماعی از اقتصاد هستند که مبتنی بر تشکیل روابط اجتماعی، رفع نیاز، ارتقای کار و... شکل می‌گیرند و این رویکرد متفاوت از بخش خصوصی است که مسئله اصلی آن بالا بردن بهره‌وری اقتصادی و سود مادی است. این در حالی است که در قانون برنامه ششم توسعه در غالب بندهای ناظر به فعالیت دو بخش خصوصی و تعاونی، سیاست‌گذار نگاهی یکسان به این دو بخش داشته است؛ مواد (۸)، (۲۵)، (۲۷)، (۲۸)، (۴۶)، (۴۸)، (۷۱)، (۷۴)، (۷۵)، (۹۲) و (۹۶) از قانون برنامه ششم توسعه هستند که اهداف و برنامه یکسانی برای بخش خصوصی و بخش تعاون در نظر گرفته‌اند؛ علاوه بر اینکه در ماده (۱۹) برای بخش تعاون مشابه با بخش خصوصی امتیازاتی در بانک توسعه تعاون لحاظ شده است و گونه‌های تأمین مالی و اعتباری تعاونی مغفول واقع شده است. مطابق با جز «۱» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و اهداف قانون برنامه پنجم و ششم توسعه، بخش تعاون باید ۲۵ درصد از اقتصاد کشور را برعهده می‌گرفت، اما نبود نظام آماري دقیق میزان سهم تعاونی‌ها را از اقتصاد در ابهام قرار داده است و در سال ۱۴۰۰ مسئولان بخش تعاون اعداد متفاوت ۳، ۴، ۷ و ۸ درصد را به‌عنوان سهم این بخش اعلام کرده‌اند. در نهایت نیز باید توجه داشت که آمار تعاونی‌های ایران (۷ درصد تعاونی‌های کل جهان) متناسب با سهم این بخش از اقتصاد نیست و باید در سیاست‌های بخش تعاون بازنگری صورت پذیرد.

## عدم انجام تعهدات مالی دولت به بخش تعاون

کلان‌ترین قانون در بخش تعاون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) [۳] است که در سال ۱۳۸۶ تصویب شد و آخرین اصلاحات آن در سال ۱۳۹۷ اعمال شد. در این قانون چند بستر مهم برای نیل به اهداف تعاون در قانون اساسی و اسناد بالادستی عنوان شده است که مهم‌ترین آنها در ماده (۲۹) اختصاص ۳۰ درصد از درآمد واگذاری‌ها به تعاونی‌های فراگیر ملی است. تعاونی‌های فراگیر ملی تعاونی‌هایی هستند که ۷۰ درصد از آنها را سه دهک پایین جامعه تشکیل می‌دهند؛ در واقع این‌گونه موجب رشد اقتصادی کشور می‌شود و هم به توانمندسازی مستضعفین و خروج سیستم حمایتی از الگوی صدقه‌ای کمک می‌کند. متأسفانه در سال‌های مختلف سازمان برنامه و بودجه این سهم را به بخش تعاون اختصاص نداده است و میزان تخصیص منابع به این تعاونی‌ها نزدیک به صفر بوده است. علاوه بر این مسئله توانمندسازی مسئله بسیار مهمی است که در شکل‌های مردمی از جمله تعاونی بسیار مهم است و شاید مهم‌ترین نقش دولت در قبال ایشان باشد. این موضوع در بند «ز» ماده (۹) سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ذکر شده است و دولت مکلف شده تا برای اجرای این کار ردیف مستقلی در لوائح بودجه در نظر بگیرد که این موضوع نیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مغفول واقع شده است. مورد دیگری که در ماده (۹) این قانون دولت نسبت به بخش تعاون مکلف شده تخفیف سهم بیمه کارفرما در تعاونی‌هاست که می‌تواند در اشتغال بخش تعاون نقش داشته باشد. این



بخش از قانون نیز عملکردی نزدیک به صفر داشته؛ چرا که دولت منابع لازم برای این تخفیف را برای سازمان تأمین اجتماعی فراهم نکرده است. سایر حمایت‌های این قانون از بخش تعاون نیز به دلیل عدم تحقق منابع مالی فاصله زیادی با وضع مطلوب دارد. در حالی که تعاونی‌ها با توانمندسازی مردم به‌ویژه اقشار کم‌درآمد نقشی مهم در پیشرفت اقتصادی کشور و توانمندسازی مستضعفین و محرومیت‌زدایی داشته باشد، حمایت ناکافی دولت از این بخش و عدم تخصیص منابع به آن، این بخش را با چالش‌های مختلفی روبه‌رو کرده است. این مسائل در برنامه‌های توسعه مدنظر برنامه‌ریزان قرار نگرفته و محملی برای تحقق سیاست‌های کلی حوزه تعاون در برنامه‌های توسعه ایجاد نشده است. در نتیجه لوايح بودجه و عملکرد آن نیز که امتداد برنامه‌های توسعه هستند کمتر توجهی به تحقق اهداف بخش تعاون در اسناد بالادستی داشته‌اند. مقام معظم رهبری در دیدار با کارآفرینان، تولیدکنندگان و دانش‌بنیان‌ها در بهمن‌ماه سال ۱۴۰۱، تعاونی‌های تولید را یکی از گرگ‌گشایترین کارها برای ایجاد اشتغال و تحقق عدالت اقتصادی در مجموعه کشور عنوان کردند که اهمیت این حوزه را در نظام اقتصادی کشور بیش از پیش گوشزد می‌کند.

## ضرورت سیاست‌گذاری و طراحی بخش تعاون منطبق با ماهیت و اهداف این بخش

سیاست‌گذاری و توسعه بخش تعاون باید بر اساس اصول تعاون صورت پذیرد. اصول تعاونی عبارتند از: گرایش به همگرایی، تأمین نیازها و اهداف مشترک اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اداره و نظارت مساوی اعضا، تمرکز بر ارزش‌های خودیاری، مسئولیت‌پذیری، انصاف، صداقت، آزادی، مسئولیت اجتماعی و توجه به دیگران، تخصیص مازاد به اعضا نسبت به خرید آنها، تخصیص محدود سود به سرمایه، فروش اجناس به قیمت عادلانه و پیشبرد امور آموزشی [۴]. منطبق بر این اهداف که بخش تعاون را از بخش خصوصی و صرفاً اقتصادی متمایز می‌کند، تعاون باید بخشی مستقل در برنامه‌های توسعه و بر اساس اصول مذکور داشته باشد. از قضا این اهداف در شرایط فعلی کشور به ترمیم گسست‌های اجتماعی کمک شایانی می‌کند. همچنین باید به دنبال مزیت‌های نسبی بخش تعاون بود تا در کار ایشان و بخش خصوصی تداخل به وجود نیاید. تحقیقات میدانی نگارندگان مقاله و مصاحبه با مسئولان حوزه تعاون نشان می‌دهد تعاونی‌های فراگیر (حضور ۷۰ درصد از مستضعفین در این تعاونی‌ها)، تعاونی‌های کشاورزی، تعاونی‌های تجمیع‌کننده سرمایه‌های خرد، تعاونی‌های اعتبار، تعاونی‌های فعال در گرایش‌های آبربری، تولید یا تأمین انرژی و تعاونی‌های مرزنشین و تعاونی‌های متبلور از ایده دانشی مشترک میان چند نفر (دانش‌بنیان) از موفق‌ترین نمونه‌های تعاونی در دنیا هستند.

## بندهای پیشنهادی برنامه هفتم توسعه

منطبق بر آسیب‌شناسی اجمالی برنامه هفتم توسعه و نیارودن بندهای مربوط به بخش تعاون در برنامه هفتم توسعه، در حالی که طبق قانون اساسی بخش تعاون جایگاه رفیعی در نظام اقتصادی کشور دارد، پیشنهادهایی برای الحاق به برنامه هفتم توسعه ذیل فصل تعاون ارائه می‌شود.

■ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت اقتصاد و دارایی موظفند سیاست‌گذاری‌ها و بودجه‌ریزی‌های سالیانه مرتبط با بخش تعاون را منطبق بر سند توسعه بخش تعاون انجام دهند، به نحوی که در هر سال از اجرای برنامه هفتم توسعه، سهم بخش تعاون از اقتصاد کشور ۲ درصد افزایش یابد.

■ به منظور تعیین سهم بخش تعاون در شاخص‌های اقتصادی کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری وزارت امور اقتصاد و دارایی، وزارت صمت، وزارت جهاد کشاورزی، مرکز آمار ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی و اتاق تعاون ایران طی دو سال اول برنامه هفتم توسعه نسبت به تکمیل و توسعه سامانه هوشمند بخش تعاون با هدف ایجاد پایگاه اطلاعات داده‌ای بخش تعاون کشور اقدام کند. - تبصره: تا زمان استقرار سامانه هوشمند بخش تعاون، مرکز آمار ایران مکلف است که سهم بخش تعاون از اقتصاد کشور را به‌طور سالیانه اندازه‌گیری و گزارش کند.

■ افزایش سالیانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون در جهت ارتقای سهم آنها در رشد بخش تعاونی از محل یک‌سوم از سهم بخش تعاون از منابع اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در قالب بودجه‌های سنوایی به منظور اعطای تسهیلات بانکی و پوشش خطرپذیری (ریسک) تعاونی‌های فراگیر ملی با اولویت: نخست، تعاونی‌های فعال در گرایش‌های آبربری، تولید و یا تأمین انرژی و تعاونی‌های مرزنشین با اولویت مناطق محروم و دوم، تعاونی‌هایی که دوسوم اعضای آن را زنان سرپرست خانوار یا توان‌یابان تشکیل می‌دهند.

- تبصره: وزارت اقتصاد و دارایی مکلف است منابع مربوط به بخش تعاون حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی را در حسابی مختص به بخش



تعاون در خزانه واريز نمايد.

■ به منظور شبکه‌سازی میان تعاونی‌ها کلیه دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات به بخش تعاون در این قانون، موظفند همه تسهیلات و منابع خود را با اولویت تعاونی‌های عضو اتحادیه‌های تخصصی عضو اتاق تعاون تخصیص دهند به نحوی که حداقل ۴۰ درصد از این منابع و تسهیلات به این تعاونی‌ها اختصاص یابد.

■ به منظور تجمیع سرمایه‌های خرد مردمی و حمایت از اقشار مستضعف، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری بانک مرکزی و وزارت اقتصاد، آیین‌نامه تشکیل و توسعه تعاونی‌های اعتبار را ظرف مدت یک سال پس از تصویب این برنامه به تأیید هیئت وزیران برساند.

■ به منظور محرومیت‌زدایی و توسعه بخش تعاون مبتنی بر تجربه‌های موفق بخش تعاون، وزارت نیرو مکلف است طرح‌های آبرسانی و انتقال انرژی به نقاط محروم، روستایی و مرزی را از طریق شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی انجام داده یا واسپاری کند و گزارش سالیانه آن را به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و اتاق تعاون ایران ارائه کند.

## منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی.
۲. برنامه پنج‌ساله ششم توسعه.
۳. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.
۴. یوسفی غلامعباس (۱۳۵۹). مقاله اصول حاکم بر شرکت‌های تعاونی، مجله تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره ۳۲.

