

تعاون و کشاورزی، سال ششم، شماره ۲۳، پاییز ۱۳۹۶

علل ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در توسعه بخش تعاونی طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۴

حسن خسروی^{۱*}، منوچهر یزدانی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱/۱۹ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۶/۲۸

چکیده

هدف این پژوهش، بررسی علل ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در توسعه بخش تعاونی طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۴ بود. در این تحقیق، با استفاده از اسناد و مدارک موجود و تحلیل محتوا و با تحلیل عملکرد قوای مقننه و مجریه، موضوع از بعد نظام حقوقی بررسی شد. با رویکردی توصیفی-تحلیلی، در مجموع نتیجه‌گیری شد اهم بندهای سیاست‌های کلی مذکور در حوزه تعاون یا به نحو مناسب تقنین نشده و یا به اجرا در نیامده است. البته طی دو برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور، ظرفیت برای توسعه بخش تعاون به لحاظ حقوقی تا حدودی فراهم شده بود، اما چه در انجام تکالیف مقرر و چه در استفاده از اختیارات قانونی، اقدام مؤثری صورت نگرفت و نتیجه این شد که سهم بخش تعاونی در اقتصاد ملی نه تنها به ۲۵ درصد مقرر نرسید، بلکه طبق اعلام رسمی، از ۵/۵ درصد قبلی به ۵ درصد کاهش یافت.

واژه‌های کلیدی: سیاست‌های کلی، اصل ۴۴، ناکارآمدی، بخش تعاونی، شرکت‌های تعاونی

۱. دانشیار حقوق عمومی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

E-mail: hkh.be82@yahoo.com

* نویسنده مسئول

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران

E-mail: m.yazdani1335@gmail.com

مقدمه

شرکت‌های تعاونی، به عنوان شیوه‌ای از مالکیت و مدیریت در اقتصاد، اگرچه در نظام حقوقی قبل از انقلاب اسلامی در ایران فعالیت رسمی داشتند، اما بعد از انقلاب از جایگاه حقوقی قوی‌تری برخوردار شدند به طوری که در اصل ۴۴ قانون اساسی، "بخش تعاونی" از پایه‌های اقتصاد کشور قلمداد شد. به تبع آن، در ابتدای انقلاب، فعالیت تعاونی‌ها گسترش یافت. در سال ۱۳۷۱ یک وزارتخانه خاص (وزارت تعاون) برای توسعه بخش تعاونی ایجاد شد و در خرداد ۱۳۸۴ نیز با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ و ضمن آن، برای بخش تعاونی هدف کمی (سهم ۲۵ درصد از اقتصاد ملی)، سیاست‌های صریح و تأمین مالی پیش‌بینی شد. انتظار می‌رفت بعد از گذشت بیش از ده سال از ابلاغ، رشد بخش تعاونی جهش قابل توجه می‌کرد اما گزارش‌های مراجع ذی‌صلاح حاکی است اغلب اهداف مورد نظر، به‌ویژه در خصوص بخش تعاونی، محقق نشده و این سیاست‌ها در عمل ناکارآمد بوده است. گروهی به ابعدی از علل این ناکارآمدی پرداخته‌اند، اما هنوز علل این ناکارآمدی در توسعه بخش تعاونی کاملاً روشن نشده است. حال سؤال اصلی به طور مشخص این است که علل ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در توسعه بخش تعاونی طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۴ چه بوده‌اند؟ با توجه به اینکه به طور خاص تحقیقی در پاسخ به این پرسش وجود نداشته و موضوع از چالش‌های بین مجلس و دولت و تشکل‌های بخش تعاونی نیز هست، انجام تحقیقی جامع از بعد حقوقی با عنایت به تجربیات پژوهشگر در بخش تعاونی و دغدغه‌های شخصی وی، اهمیت یافت. در این خصوص، مدارک اسنادی وجود دارد و پژوهشگر در نظر دارد آنها را بررسی نماید و امیدوار است با دستیابی به اطلاعات و تحلیل موضوع، راهکارهایی برای بهبود کارایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در توسعه بخش تعاونی ارائه دهد.

در این تحقیق متغیر وابسته عبارت است: از "ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در توسعه بخش تعاونی طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۴" و متغیرهای مستقل عبارت‌اند از: "نواقص قانونی، مغایرت قوانین با سیاست‌ها، تعارض قوانین با هم، ضعف نظارت بر اجرای قوانین، ضعف تدابیر اجرایی، ضعف در ارائه لوایح و طرح‌ها، مغایرت اجرا با قوانین و سیاست‌ها". فرضیه

اصلی عبارت است از: "عدم اتخاذ تدابیر مناسب و اجرای نادرست قوانین علت اصلی ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طی سال‌های ۱۳۸۵-۹۴ در بخش تعاونی بوده است". همچنین "نواقص و مغایرت‌های قانونی علت اصلی ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در بخش تعاونی طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۴ بوده است" به عنوان فرضیه رقیب در نظر گرفته شده است. نوع تحقیق، اسنادی، کتابخانه‌ای، کیفی، توسعه‌ای، تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات، تحلیل محتوا بوده است. این انتخاب به دلیل عدم تمایل مسئولان ذی‌ربط برای مصاحبه و یا تعصبات بخشی‌نگر در تکمیل پرسش‌نامه بوده است.

مبانی نظری

در این بخش، حدود و قلمرو فعالیت بخش تعاونی، موانع توسعه این بخش قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تاریخچه و دلایل ابلاغ سیاست‌ها، الزامات اجرای درست سیاست‌ها در حوزه تعاون، جایگاه بخش تعاونی در سیاست‌ها و نهایتاً علل مطرح در ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در توسعه بخش تعاونی با تکیه بر ادبیات موجود مرور می‌شود.

جایگاه بخش تعاونی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران توجه ویژه‌ای به بخش تعاونی دارد و قوانین مختلفی در این خصوص وضع شده است. نگاهی به این قانون اساسی نشان می‌دهد همگام با شعار "نه شرقی - نه غربی"، الگوی تعاونی با هدف "پیشگیری از تمرکز ثروت در دست عده‌ای خاص" [مانع نظام سرمایه‌داری غربی] و "جلوگیری از کارفرمایی مطلق دولت در اقتصاد" [مانع نظام سوسیالیستی] وارد قانون اساسی شد. این اهداف در اصل ۴۳ قانون اساسی تصریح شده‌اند.^۳ طبق اصل ۴۴ نیز

۳. بند (۲) این اصل می‌گوید: تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند؛ ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد."

تعاونی به عنوان یک "بخش" در کنار دو بخش دولتی و خصوصی و یک "پایه" از نظام اقتصادی کشور مطرح شده است. به تبع قانون اساسی، از ابتدای انقلاب فعالیت تعاونی‌ها گسترش یافت. در سال ۱۳۵۸ در اجرای "طرح اشتغال بیکاران" مصوب شورای انقلاب اسلامی، اولین تعاونی‌ها در جمهوری اسلامی شکل گرفتند. با تصویب قانون اراضی شهری، تعاونی‌های مسکن؛ با وقوع جنگ تحمیلی، تعاونی‌های توزیع و مصرف؛ با تصویب قانون معادن مصوب ۱۳۶۲ و تأسیس "سازمان تعاونی‌های معدنی" این تعاونی‌ها و با پایان یافتن جنگ تحمیلی (۱۳۶۸)، تعاونی‌های ایثارگران و رزمندگان گسترش یافتند. در ۱۳ شهریور ۱۳۷۰، قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران تصویب و وزارت تعاون در خرداد ۱۳۷۱ تأسیس و جایگاه این بخش تقویت شد. در سال ۱۳۷۷، مقام معظم رهبری فرمودند: "من به تعاون اعتقاد دارم" و ضمن دفاع از وجود وزارت تعاون، خواستار ۱۰ برابر شدن فعالیت‌های تعاونی در کشور شدند و در سال ۱۳۸۲ طی نامه‌ای به مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تصریح کردند: "پس از بررسی موانع توسعه تعاونی‌ها، سیاست‌های کلی برای توسعه این بخش پیشنهاد شود و در انتقال مراکز اقتصادی صدر اصل ۴۴ قانون اساسی اولویت با بخش تعاونی باشد". در سال ۱۳۸۴، "سیاست‌های کلی اصل ۴۴" ابلاغ و مقرر شد "سهم بخش تعاونی در اقتصاد ملی تا پایان برنامه پنجم توسعه به ۲۵٪ بالغ گردد. در "سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه" نیز هدف توسعه بخش تعاونی "توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه" عنوان شد. اینها نشان می‌دهد تعاونی در نظام حقوقی و سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران الگویی برای اعمال سیاست‌های اشتغال و رفاه اجتماعی و توانمندسازی می‌باشد و توسعه بخش تعاونی هدفی راهبردی و از الزامات تحول ساختاری در اقتصاد کشور است.

موانع توسعه بخش تعاونی (قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴)

علی‌رغم جایگاه قوی بخش تعاونی در نظام حقوقی و سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، "اعتقاد و باور" به لزوم توسعه این بخش همواره با چالش مواجه بوده است. طرح قانونی بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در دوره اول مجلس ارائه ولی به دلیل ایرادهایی که برخی

نمایندگان به لحاظ شرعی در مجلس می‌گرفتند و نیز رفت و برگشت‌های مکرر بین مجلس و شورای نگهبان با ۱۰ سال چالش در دوره سوم مجلس تصویب شد. یکی از دلایل تأخیر در تصویب آن، مباحث نظری تعاون بود که گروهی^۴ تعاونی را "خلاف شرع" و "کمونیستی" و پلی برای عمومی کردن مالکیت خصوصی می‌دانستند. این مباحث منجر به طرح چند سؤال و استفتا از حضرت امام (ره) و نیز برگزاری همایش‌هایی با حضور مسئولان نظام و بعضی فقها برای تبیین نظریه تعاون شد که نهایتاً راه تصویب نهایی قانون را تسهیل نمود. اما پس از تصویب و ابلاغ قانون، چالش‌ها پایان نیافت به طوری که وزارت تعاون همواره با طرح چندباره ادغام و انحلال توسط مجالس چهارم به بعد مواجه شد و در اواخر دوره دولت هشتم ردیف‌های بودجه‌ای و اعتبارات توسعه تعاونی‌ها صفر گردید. با این حال، بحث توسعه بخش تعاون بر اساس دستور مقام معظم رهبری در مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح شد اما در مصوبات این مجمع برای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، "هدف کمی" (سهم ۲۵ درصد در اقتصاد) و نیز "نحوه تأمین مالی" توسعه بخش تعاونی (اختصاص ۳۰ درصد از درآمدها) نبوده است و اینها از سوی مقام معظم رهبری اضافه شدند. بعد از آن نیز در بعضی محافل دولتی و یا اقتصادی، مباحث نظری ادامه یافت. در دهه اول انقلاب اسلامی، بحث خلاف شرع و کمونیستی بودن تعاون مطرح بود که منتفی شد؛ اما در دوره جدید، گروهی "محصول آمریکایی" و اصل (۴) ترومن و "نیاز دوران اقتصاد برنامه‌ریزی شده" بعد از جنگ جهانی دوم برای "پیشگیری از نفوذ کمونیسم" می‌دانند و معتقدند با فروپاشی شوروی سابق، دوره تعاونی خاتمه یافته است و دیگر مورد توصیه سازمان‌های بین‌المللی هم نیست.^۵ عده‌ای تعاونی را مخل توسعه بخش خصوصی و توهم راه سوم می‌دانند (غنی نژاد، ۱۳۹۵)^۶ و گروهی نیز معتقدند تعاونی صرفاً در مناطق و شرایط خاص کاربرد دارد و ظرفیت توسعه آن محدود است. بدیهی است عدم باور به تعاونی - که قبل از

۴. برای مثال آیت الله محمد علی شرعی نماینده مردم قم در دوره سوم مجلس شورای اسلامی (مذاکرات مجلس در بررسی طرح قانونی اقتصاد بخش تعاونی)

۵. با این حال، گسترش تعاونی‌ها مورد ترویج و توصیه مجمع عمومی سازمان ملل متحد و سازمان بین‌المللی کار بوده است و سال ۲۰۱۲ از سوی سازمان ملل متحد سال بین‌المللی تعاون اعلام شده بود.

۶. ... گرفتاری اصلی، توهم راه سوم و جایگزین کردن بخش‌های دیگر نظیر تعاونی‌ها و بخش‌های عمومی غیردولتی به جای بخش خصوصی است....

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ وجود داشت- بعد از آن همچنان می‌توانست مانعی جدی برای توسعه بخش تعاونی باشد.

از سوی دیگر، سوابق مجمع تشخیص مصلحت نظام نشان می‌دهد در تاریخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۹ مقام معظم رهبری در نامه‌ای خطاب به ریاست آن مجمع نکاتی را در چهار بند متذکر شدند که در بند (۳) آن آمده است: "پس از بررسی موانع توسعه تعاونی‌ها، سیاست‌های کلی برای توسعه این بخش پیشنهاد شود...". بر این اساس، در کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری آن مجمع "موانع توسعه بخش تعاون" به شرح زیر مطرح و بررسی شد^۷:

۱. عدم وجود یک راهبرد بلندمدت در کشور برای توسعه بخش تعاونی و حدود توسعه آن؛
۲. تفسیر شورای نگهبان از عبارت "تعاونی‌های تولید و توزیع" در اصل ۴۴ در جریان بررسی طرح قانونی بخش تعاونی اقتصاد...؛ مبنی بر اینکه بخش خدمات و فعالیت‌های بانکی و بیمه برای تعاونی‌ها در اصل ۴۴ پیش‌بینی نشده است؛
۳. کمبود سرمایه و ضعف مدیریت به‌ویژه برای فعالیت‌های بزرگ مقیاس؛
۴. عدم دسترسی تعاونی‌ها به تسهیلات اعتباری ارزان و آسان؛
۵. اثربخش نبودن مشوق‌ها و حمایت‌ها از بخش تعاونی و دریافت ۴ درصد از سود خالص تعاونی‌ها به طور اضافی؛
۶. فقدان نهادهای مالی و اعتباری قدرتمند در بخش تعاونی و کمبود منابع و سرمایه صندوق تعاون [سابق]؛
۷. ضعف انسجام، تعاملات و معاملات فیما بین در بخش تعاونی؛
۸. نحوه ارشاد و نظارت دولت و مداخله دستگاه‌های اجرایی در امور اجرایی و مدیریتی بعضی از انواع تعاونی‌ها.

۷. که پس از آن، بر اساس هر یک از این موانع، سیاست کلان متناظر پیشنهاد شد.

تاریخچه و دلایل ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ گفته می‌شد بیش از سه چهارم اقتصاد کشور در اختیار دولت است و اختصاص بیش از دوسوم بودجه به شرکت‌های دولتی بار سنگینی بر دوش دولت به حساب می‌آمد (عباسی، ۱۳۸۵، ۱۴). به منظور کاهش سهم بخش دولتی و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی نکاتی در لوایح برنامه‌های توسعه پیش‌بینی شد، اما به دلیل مغایرت با اصل ۴۴، با ایرادهای شورای نگهبان مواجه و به یک چالش مبدل گردید؛ لذا بحث اصلاح قانون اساسی یا اصلاح نظر شورای نگهبان و یا برداشت جدیدی از اصل ۴۴ بر اساس ذیل این اصل در قالب سیاست‌های کلی مطرح شد که بر اساس نظر اخیر در سال ۱۳۷۷ بنا به دستور مقام معظم رهبری، تدوین سیاست‌های کلی این اصل در دستور کار مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت و نهایتاً در ۵ بند در دو مرحله در خرداد ۱۳۸۴ و تیر ۱۳۸۵ ابلاغ شد. از نگاه مقام معظم رهبری، دلایل ابلاغ سیاست‌ها عبارت‌اند از: وجود گستره عظیم مالکیت‌های دولتی؛ ابلاغ سیاست‌های کلی به استناد ذیل اصل ۴۴؛ ارائه الگو بر دو پایه اصلی افزایش ثروت ملی و توزیع عادلانه و رفع محرومیت در درون جامعه اسلامی؛ الگوی خط میانه بین اقتصاد سرمایه‌داری و سوسیالیسم؛ تحقق اهداف سند چشم‌انداز و رشد سرمایه‌گذاری سالانه ۱۲ درصد.^۸

الزامات اجرای درست سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در حوزه تعاون

در ادبیات موجود، به طور خلاصه اهم الزامات مرتبط با اجرای درست سیاست‌های کلی به شرح زیر اعلام شده است:

۱. اتفاق نظر سیاسی مسئولان و جامعه (باور)؛
۲. ایجاد بستر مناسب قانونی مرتبط با بهبود فضای کسب و کار از جمله: دسترسی به اطلاعات سرمایه، تسهیلات بانکی، امکانات، مجوزها، نیروی انسانی ماهر؛ قیمت ارز و کالاها؛ ارزش پول ملی؛ نظام توزیع و صادرات و واردات؛ سرمایه‌گذاری خارجی؛ یارانه‌ها؛ مالیات‌ها؛ تعرفه‌ها؛ مالکیت خصوصی؛ رقابت؛ انحصار؛ معاملات دولتی؛ تجارت فرامرزی و غیره؛

۸. مضمون بیانات مقام معظم رهبری در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۳۰ با مسئولان مربوط

۳. ایجاد بستر مناسب حمایت قانونی ترجیحی در حوزه های مذکور برای بخش تعاونی؛
 ۴. ایفای نقش نظارت قضایی در جلوگیری از ایجاد فساد و رانت خواری، زدوبندها و سواستفاده های مالی.

در این خصوص، یکی از تحلیلگران بورس (دکتر محمدتقی وزیری) می گوید:
 "خصوصی سازی در ایران باید در دو مرحله صورت گیرد؛ اول مالکیت از دولت به تعاونی ها انتقال یابد و آن وقت به قدرتمندسازی تعاونی بپردازیم و سپس از درون آنها بخش خصوصی موفق بسازیم؛ در این صورت اهداف اشتغالزایی و عدالت را نیز محقق کرده ایم."^۹
 در سیاست های کلی اصل ۴۴، الزامات اجرای سیاست ها تبیین شده است؛ از جمله "توانمندسازی بخش های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت های گسترده و اداره بنگاه های اقتصادی بزرگ" و نیز "رعایت سیاست های کلی بخش تعاونی در واگذاری ها"؛ اما مقام رهبری نیز در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۳۰، نکاتی را مطرح کردند که بخشی از آن عبارت است از: "تکیه بر تعاون و چتر گسترده شرکت های تعاونی بر روی اقشار ضعیف مردم"؛ "چگونگی مصرف درآمدهای ناشی از این واگذاری در بخش هایی که ذکر شده"؛ "لزوم مد نظر قرار گرفتن همه بندهای سیاست های کلی با هم".

جایگاه بخش تعاونی در سیاست های کلی ابلاغی اصل ۴۴

در سیاست های کلی اصل ۴۴، بخش تعاونی دارای جایگاه برجسته ای است به طوری که ضمن هدفگیری رفع موانع توسعه این بخش، برای آن، هم هدف کمی و هم انواع راهکارها و هم منابع مالی مورد نیاز پیش بینی شده است. بند (ب) تحت عنوان "سیاست های کلی بخش تعاونی" نام گذاری شده و شامل ۱۱ جزء است. در جزء (۱)، هدف کمی افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور از ۵/۵٪ (سند توسعه بخش تعاونی طی برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۵) به ۲۵٪ تا آخر برنامه

۹. گفتگو با دکتر محمدتقی وزیری، استادتمام دانشگاه ایالتی کالیفرنیا، رئیس مرکز مدیریت کالیفرنیا، رئیس سازمان تحلیلگران بورس کالیفرنیا، نیویورک و پاریس، صاحب ۴۵ مقاله و ۳ کتاب درسی دانشگاهی (ماهنامه تدبیر، دیماه ۱۳۸۶، ص ۱۶).

پنجم تعیین شده است. در جزءهای (۲) و (۱۱) جهت گیری اجتماعی آن (ایجاد تعاونی‌ها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد؛ راه‌اندازی تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی) و در جزء (۴) بند (ب) و جزء (۲) بند (الف)، حدود قلمروی آن تعیین گردیده است (رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمامی عرصه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه؛ سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در موارد صدر اصل ۴۴ توسط بخش تعاونی و بانکداری در قالب شرکت‌های تعاونی سهامی عام مجاز است). در سایر جزءهای بند (ب) راهکارها تعیین شده‌اند؛ از جمله: حمایت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق مشوق‌هایی نظیر تخفیف مالیاتی و ارائه تسهیلات اعتباری حمایتی؛ تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت؛ تسهیل دستیابی تعاونی‌ها به بازار؛ پرهیز از مداخله دولت در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها؛ توانمندسازی حرفه‌ای تعاونی‌ها و راه‌اندازی تعاونی‌های سهامی عام. طبق بند (ج)، دولت مجاز شده ۸۰٪ از سهام بنگاه‌های مشمول صدر اصل ۴۴ را به بخش غیردولتی از جمله به "شرکت‌های تعاونی سهامی عام" واگذار نماید و طبق جزء (۱) بند (د)، "رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی" از الزامات واگذاری‌هاست. در بند (د) نیز منابع مالی مورد نیاز تأمین و حداقل ۳۰٪ از کل منابع حاصل از فروش بنگاه‌های دولتی به تعاونی‌ها اختصاص داده شده است.

علل مطرح در ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در توسعه بخش تعاونی

در ادبیات موجود، علل و عواملی برای ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مطرح شده است که به طور خلاصه عبارت‌اند از:

- نبود استراتژی مشخص در مورد خصوصی‌سازی؛ کسب درآمد و جبران هزینه‌های جاری دولت و تأمین بدهی‌های آن به عنوان نخستین اولویت حاصل از خصوصی‌سازی در کشور (سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۱)؛

- عدم حذف مقررات قدیمی و عدم رعایت بعضی قوانین در این حوزه (خالقی و یوسفی نژاد، ۱۳۹۰)؛

- نامناسب بودن محیط کسب و کار و رتبه پایین ایران (مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی، الزامات خصوصی‌سازی، تیرماه ۱۳۹۵):
- عدم پایبندی به سیاست‌های کلی در خصوص بخش تعاونی در موضوع منابع و مشوق‌ها (فلاح‌دوست و همکاران، ۱۳۹۵):
- از ۹۲ ماده و ۹۰ تبصره قانون اصل ۴۴، سه ماده و چهار تبصره معطوف به تعاون است، در حالی که ۲۰ ماده و ۳۵ تبصره مربوط به واگذاری شرکت‌های دولتی است. ... (رحیم لوی بنیس، ۱۳۸۸).
- مغایرت بعضی احکام و ارقام لوایح بودجه ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون آن (مرکز پژوهشها، ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱):
- ضعف قوانین ناظر بر جذب سرمایه‌گذاری خارجی (محمدنژاد داریانی، ۱۳۹۱):
- ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در حوزه بانکداری به دلایل تقنین و اجرای نادرست (مرکز پژوهشهای مجلس، ۱۳۹۳):
- ناکارآمدی نظام سیاست‌گذاری در کشور به دلیل عدم انسجام نظام حقوقی (عطار و خواجه نایینی، ۱۳۹۴).

روش‌شناسی تحقیق

در خصوص موضوع مطالعه، مدارک اسنادی و نیز کتابخانه‌ای بررسی شده است. در این تحقیق، متغیر وابسته عبارت است از: "ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در توسعه بخش تعاونی طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۴" و متغیرهای مستقل عبارت‌اند از: "نواقص قانونی، مغایرت قوانین با سیاست‌ها، تعارض قوانین با هم، ضعف نظارت بر اجرای قوانین، ضعف تدابیر اجرایی، ضعف در ارائه لوایح و طرح‌ها، مغایرت اجرا با قوانین و سیاست‌ها". فرضیه اصلی عبارت است از: "عدم اتخاذ تدابیر مناسب و اجرای نادرست قوانین علت اصلی ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طی سال‌های ۱۳۸۵-۹۴ در بخش تعاونی بوده است". همچنین "نواقص و مغایرت‌های قانونی علت اصلی ناکارآمدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در بخش تعاونی طی سال‌های ۱۳۸۵-۹۴ بوده است" به عنوان فرضیه رقیب در نظر گرفته شده است. نوع

تحقیق، اسنادی، کتابخانه‌ای، کیفی، توسعه‌ای و تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات، تحلیل محتواست. این انتخاب به دلیل عدم تمایل مسئولان ذی‌ربط برای مصاحبه و یا تعصبات بخشی‌نگر در تکمیل پرسش‌نامه می‌باشد.

برای بررسی و تحلیل موضوع ابتدا شاخص‌ها تعیین شدند. شاخص‌ها برای بررسی عملکرد مجلس، هر یک از موضوعات مرتبط در متن سیاست‌های کلی و قوانین بالادستی مثل قوانین برنامه‌های توسعه (چهارم و پنجم) و قانون اصل ۴۴ و برای تحلیل عملکرد دولت، متن سیاست‌های کلی، قوانین بالادستی، قوانین عادی از جمله قوانین بودجه و نیز اسناد توسعه مصوب دولت می‌باشند. برای مجلس، قوانین با شاخص‌ها تطبیق داده شدند و برای دولت، مصوبات هیئت وزیران و مصوبات اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی و نیز بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مراجع قوه مجریه بررسی و با شاخص‌ها تطبیق داده شدند. موارد منطبق با شاخص‌ها نقاط قوت و موارد غیر منطبق یا عدم اقدام نقطه ضعف تلقی و فهرست شدند.

نتایج و بحث

جمع‌بندی ارزیابی اقدامات قوه مقننه

۱. برای اجرای بند (الف) سیاست‌های کلی، به طور عام انجام "فعالیت‌های صدر اصل ۴۴" در ماده (۴) قانون اصل ۴۴ برای همه بخش‌ها از جمله بخش تعاونی مجاز شده است؛ در ماده (۷) تسهیل صدور مجوزها تکلیف شده و در ماده (۸) نیز مقرر شده است که مزایای بخش دولتی یا لغو شود و یا به بخش غیر دولتی تسری یابد؛ اما:

- اگر قرار بود سهم بخش تعاونی در این فعالیت‌ها ظرف فقط ۱۰ سال (۱۳۸۵ تا ۱۳۹۴) لااقل به ۲۵ درصد برسد به "توانمندسازی تعاونی‌ها برای ایفای نقش گسترده در فعالیت‌های بزرگ" و "رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری" مجوزها" و به عبارت دیگر به یک "چتر

۱۰. موضوع جزء ۱-۱ از بند (د) سیاست‌های کلی

۱۱. موضوع جزء ۱-۵ از بند (د) سیاست‌های کلی

حمایتی خاص " نیاز بود که در خود سیاست‌های کلی الزام شده بود و "چنین فضایی به ویژه در قوانین برنامه های چهارم و پنجم و قانون اصل ۴۴ ملاحظه نمی‌شود."

- در بخش بانکداری، به طور خاص برای تعاونی‌ها در ماده ۱۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه، تسهیل صدور مجوزها و تمهید ارتقای سهم بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تعاونی به ۱۵٪ تا سال چهارم برنامه پنجم به دولت تکلیف شده بود؛ اما این وظیفه بر عهده بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار بوده است نه دولت که این یک ضعف در تقنین تلقی می‌شود.

۲. برای اجرای بند (ب) سیاست‌های کلی و برقراری انواع حمایت‌ها (قانونی، مالی، اعتباری، توانمندسازی و ...) از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها علاوه بر تعاونی‌های متعارف، الگوی "شرکت‌های تعاونی سهامی عام" در قانون تعریف و بر لزوم کمک دولت به تشکیل آنها تصریح شده است^{۱۲}؛ برای بخش تعاونی تخفیف مالیات بر درآمد [۲۵٪] وضع شده است^{۱۳}؛ دولت مکلف شده در سایر مزایای عمومی ۲۰ درصد سهم بیشتر برای تعاونی‌ها در نظر بگیرد^{۱۴}؛ همچنین دولت مکلف به تفکیک وظایف حاکمیتی از وظایف تصدیگری در بخش تعاونی شده است^{۱۵}؛ اما:

- برای لزوم و چگونگی "اقدام مؤثر دولت در ایجاد تعاونی‌ها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد"^{۱۶} حکمی قانونی وضع نشد.

- در خصوص لزوم و چگونگی "پرهیز دولت از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها"^{۱۷} قانون‌گذاری نشده است.

- برای لزوم و چگونگی اعطای "تسهیلات اعتباری حمایتی به وسیله همه بانک‌ها و مؤسسات مالی"^{۱۸} حکمی قانونی وضع نشده است.

۱۲. موضوع بند (۹) ماده (۱) ، بند (د) ماده (۹) و ماده ۱۲ قانون اصل ۴۴

۱۳. ماده ۱۱ قانون اصل ۴۴

۱۴. بند (ب) ماده (۹) قانون اصل ۴۴

۱۵. بند (ج) ماده ۱۲۴ قانون برنامه پنجم و ماده قانون بخش تعاونی اقتصاد

۱۶. جزء (۲) بند (ب) سیاست‌های کلی اصل ۴۴

۱۷. جزء (۷) بند (ب) سیاست‌های کلی اصل ۴۴

۱۸. جزء (۳) بند (ب) سیاست‌های کلی اصل ۴۴

- کمک مالی برای "آموزش، توانمندسازی، ارتقای بهره‌وری، کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه مثل تقلیل نرخ سود بانکی، تخفیف حق بیمه" پیش‌بینی شد^{۱۹}، اما مستلزم بودجه بود که در قوانین بودجه به میزان مورد نظر تأمین نگردید.

۳. برای اجرای بند (ج) سیاست‌های کلی، ظرفیت قانونی برای واگذاری بنگاه‌ها و سهام آنها به بخش تعاونی فراهم شده است^{۲۰}. همچنین اولویت تعاونی‌ها در "شرایط یکسان" برای واگذاری‌های در قالب مزایده و مذاکره پیش‌بینی شده است^{۲۱}؛ اما:

- اولاً با توجه به تأکید بر اولویت بورس^{۲۲}، سهم واگذاری از طریق مزایده و مذاکره نمی‌توانست زیاد باشد؛ ثانیاً "شرایط یکسان" مبهم بوده است و به ندرت اتفاق می‌افتد؛ لذا این اولویت عملاً قابلیت اجرا نداشته است و ندارد.

- برای الزام "رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری‌ها" هیچ متن قانونی وضع نشده است.

- برای الزام "توانمندسازی تعاونی‌ها برای ایفای نقش گسترده در فعالیت‌های بزرگ" هیچ متن قانونی وضع نشده است.

- واگذاری سهام دولت در قالب "سهام عدالت"^{۲۳} فرصتی برای افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد ملی بود، اما تفسیر قابل تأمل ماده ۳۵ قانون اصل ۴۴ مصوب ۲۴/۱۳۸۹ در خصوص شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت^{۲۵} موجب خروج سهام عدالت از بخش تعاونی شده است، چرا

۱۹. بند (ج) ماده (۹) قانون اصل ۴۴

۲۰. ماده (۴) قانون اصل ۴۴

۲۱. تبصره (۴) ماده ۲۰ قانون اصل ۴۴

۲۲. ماده ۲۰ قانون اصل ۴۴

۲۳. موضوع مواد ۳۴ تا ۳۷ قانون اصل ۴۴

۲۴. ماده واحده- آیا منظور از شرکت‌های سهامی مندرج در ماده ۳۵ قانون اصل ۴۴ که شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی باید در قالب آنها و بر اساس قانون تجارت تشکیل شود، همان شرکت‌های سهامی عام مندرج در ماده (۴) قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت می‌باشد؟ پاسخ: بلی.

۲۵. پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مقام معظم رهبری با فروش اقساطی تا ۵۰ درصد از سهام قابل واگذاری در بند (ج) سیاست‌های کلی در قالب شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متشکل از تعاونی‌های شهرستانی موافقت فرمودند. طبق بند (۴) نامه ایشان، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی باید بر اساس قانون



که تلویحاً رأی داد "شرکت تعاونی سهامی عام"، نوعی شرکت سهامی عام ماده (۴) قانون تجارت نیست [و نمی‌تواند وارد بورس شود]؛ در حالی که بنا به حکم سیاست‌های کلی، نوعی شرکت سهامی عام هستند.

۴. برای اجرای بند (د) سیاست‌های کلی در خصوص مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری، ماده ۲۹ قانون اصل ۴۴ تقنین و مقرر شد اعتبارات آن، در قوانین بودجه سالانه در جدولی واحد درج شود؛ اما:

- در قوانین بودجه سالانه نقض فاحش سیاست‌های کلی صورت گرفته است. در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ تا ۹۳ به مدت ۴ سال مصادیقی برخلاف مصادیق مصرّح در سیاست‌های کلی درج شد^{۲۶} مثل اجازه و یا تکلیف به واگذاری سهام و یا مصرف درآمد حاصل از واگذاری سهام برای رد دیون دولت و یا انجام اموری غیر از آنچه در سیاست‌های کلی مقرر شده است و عدم اختصاص سهم مقرر در سیاست‌ها برای بخش تعاونی (۳۰ درصد درآمدهای حاصل از واگذاری) و عدم الزام به تخصیص ۱۰۰ درصد آن. با این حال، در مقام تقنین [نه اجرا]، در قوانین بودجه سالانه در مجموع

تجارت فعالیت کرده و با کمک دولت در بورس پذیرفته شوند. در نامه، شکل حقوقی این شرکت‌ها مسکوت است؛ اما در ماده ۳۵ قانون اصل ۴۴ از واژه شرکت سهامی استفاده شد. اگر شکل شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت، شرکت تعاونی سهامی عام می‌بود، آنگاه واگذاری سهام عدالت، واگذاری سهام به بخش تعاونی تلقی می‌شد و می‌توانست موجب افزایش سهم بخش تعاونی و ترویج شرکت‌های تعاونی سهامی عام شود. در این خصوص مجلس بر اساس نظر مرکز پژوهش‌ها [بر اساس قوانین فعلی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی باید در قالب شرکت‌های سهامی عام اداره شوند تا بتوانند در بازار بورس شرکت کنند و اگر در قالب شرکت تعاونی سهامی عام تشکیل و اداره شوند از پذیرش در بورس محرومند] پاسخ داد منظور، شرکت‌های سهامی عام معمولی می‌باشد. نظر مرکز پژوهش‌ها به جهات زیر قابل تأمل است:

- در نامه مقام معظم رهبری تصریح شده است: "دولت باید برای ورود شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به بورس کمک کند." اگر قرار بود آنها سهامی عام معمولی باشند، طبق مقررات بورس ورود آنها به بورس امکانپذیر بود و نیاز به کمک نداشتند.

- از سال ۱۳۹۳، تعاونی‌های سهامی عام از طریق بورس تأسیس می‌شوند.

- بر اساس سیاست‌های کلی، شرکت تعاونی سهامی عام نوعی شرکت سهامی عام است و مجلس یا باید تعریف بند (۹) ماده (۱) قانون را در جهت تطبیق با سیاست‌ها اصلاح می‌کرد یا به بورس تکلیف می‌کرد زمینه ورود شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در قالب تعاونی سهامی عام را فراهم کند.

۲۶. جزء ۱-۱ بند ۲۷ قانون بودجه ۱۳۹۲؛ بند ج تبصره ۳ قانون بودجه ۹۳؛ جزء ت بند ۳۵ قانون بودجه ۹۰؛ تبصره جزء ۴ بند ۲۴ قانون بودجه ۱۳۹۱

بالغ بر ۷۰۰۰ میلیارد تومان از درآمدهای حاصل از واگذاری سهام به بخش تعاونی اختصاص داده شد.

۵. برای اجرای بند (ه) سیاست‌های کلی، فصل نهم قانون اصل ۴۴ وضع شده است.
۶. بعضی انحرافات نسبت به سیاست‌های کلی اصل ۲۷۴۴ در تصویب قوانین، بدون رعایت تذکرات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز پژوهش‌ها و گزارش‌های کمیسیون ویژه اصل ۲۸۴۴ صورت گرفته و ادامه یافته است.

۲۷. مجمع تشخیص مصلحت نظام مواردی را به شورای نگهبان و مجلس متذکر شده اما توجهی نشده است [به دلیل عدم وجود ضمانت اجرا]. بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی نظارت، شیوه نظارت معلوم شد و پس از آن، شاهد تخلفات کمتری بوده‌ایم؛ اما بازهم تخلف وجود داشته است. همچنین قبل از تصویب بعضی قوانین در مجلس، در بعضی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نسبت به "لوايح و طرح‌ها"، انحرافات از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ گزارش شده است اما مورد توجه قرار نگرفته و "قوانین" با همان ایرادها مصوب شده‌اند.

۲۸. در مجلس هشتم (خرداد ۱۳۸۷ تا ۹۱) کمیسیون ویژه "نظارت و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴" تشکیل شد. چهارمین گزارش در آخرین سال دوره مجلس و آخرین سال تصدی دولت وقت ارائه شد (۱۷/۰۲/۹۱) و نمی‌توانست اثر اجرایی چندانی داشته باشد، اما به نکات مهم و درست مرتبط با بخش تعاونی اشاره شد؛ از جمله: "حکم بند (الف) ماده (۹) قانون اصل ۴۴ (تدوین سند توسعه بخش تعاون) و بند (ح) ماده (۹) (تدوین لوايح برای بهبود قوانین تعاونی) تکالیفی می‌باشند که با گذشت نزدیک به چهار سال هنوز اقدامی صورت نگرفته است.... تخصیص کامل و شفاف منابع حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی طبق ماده ۲۹ قانون اصل ۴۴ که بر گرفته از جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است، صورت گیرد.... لازم است دولت و مجلس در تدوین بودجه‌های سالانه از موقوف‌الاجرا نمودن ماده (۲۹) قانون اصل (۴۴) اجتناب نمایند و دولت تخصیص اعتبارات این ماده را بر طبق احکام و تکالیفی که در بودجه‌های سالانه برعهده دارد به‌انجام برساند...."

در مجلس نهم (خرداد ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵) گزارش "کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی" در ۱۸ فروردین ۱۳۹۳ قرائت شد که در آن آمده است: "سهام بخش تعاونی (سهام عدالت) ۲۹ درصد از واگذاری‌ها بوده است؛ اما سهم فعالیت اقتصادی تعاونی‌ها از اقتصاد ملی کمتر از ۵ درصد می‌باشد. ... سهم بودجه شرکت‌های دولتی طی چند سال اخیر همواره حدود ۷۰ درصد از بودجه کل کشور باقی مانده است و نسبت به تولید ناخالص داخلی از ۶۰/۷ درصد در سال ۸۵ به ۶۲/۳ درصد در سال ۹۱ رسیده است که نشان از افزایش بار مالی دولت دارد. یکی از دلایل عدم تحقق این هدف تبدیل سیاست واگذاری‌ها به منبع تأمین مالی مخارج دولت بوده است...."

۷. نظارت مؤثر بر اجرای قوانین موضوعه و به خصوص در الزام دولت و بانک مرکزی در موضوع صدور مجوز فعالیت در فعالیتهای صدر اصل ۴۴ به ویژه در بانکداری صورت نگرفته است.

با توجه به نکات مذکور، مجلس شورای اسلامی طی دوره ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۴ در وضع قوانین و نظارت بر اجرای قوانین اقداماتی داشته اما هم کافی نبوده و هم به طور کامل در انطباق با سیاستهای کلی نبوده است. با این حال، نقش مجلس علت اصلی ناکارآمدی سیاستهای کلی اصل ۴۴ نبوده است؛ زیرا اولاً یا لایحه‌ای مناسب از سوی دولت پیشنهاد نشد یا اگر پیشنهاد نمایندگان بود نماینده دولت (نهم و دهم) با آن موافقت کرده بود. ثانیاً قوانین با ایجاد تکالیف یا اعطای اختیارات به دولت، به ویژه در سالهای ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۱، ظرفیتی هرچند با کاستی، برای توسعه بخش تعاونی ایجاد کرده بود که اگر خوب بهره‌برداری می‌شد وضع بخش تعاونی می‌توانست بهتر از این باشد.

جمع‌بندی ارزیابی اقدامات قوه مجریه

در اینجا می‌توان ارزیابی این قوه را طی دوره مورد بررسی به طور خلاصه برشمرد:

۱. تأخیر طولانی در تهیه لوایح و انجام اقدامات لازم برای اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ منجر به گلاویه رسانه‌ای مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵ شد.

۲. دو سند برای توسعه بخش تعاون و چگونگی ارتقای سهم آن به ۲۵ درصد اقتصاد ملی به عنوان اصلی‌ترین مصوبات دولت‌های نهم و دهم تدوین و ابلاغ شدند اما به اجرا در نیامدند. در "سند ملی توسعه بخش تعاون" مصوب ۲۹۱۳۸۵ مقرر شده بود طی سال‌های برنامه چهارم جمعاً ۵۰ درصد از کل درآمد حاصل از واگذاری‌ها^{۲۹}، ۵۴ درصد از کل تسهیلات اعطایی شبکه بانکی کشور و ۲۵ درصد از کل سهام قابل واگذاری دولت در اختیار بخش تعاونی قرار گیرد. سند دوم بر اساس

۲۹. بر اساس تصویب‌نامه شماره ۲۹۰۹۸/ت/۲۴۸ هـ. مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ هیئت وزیران، طی نامه شماره ۱۰۰/۱۱۷۳۰۶ مورخ ۱۳۸۵/۷/۱۵ ابلاغ شده است.

۳۰. ۳۰٪ در اجرای جزء ۲-۲ و ۲۰٪ در اجرای جزء ۴-۲ بند (د) سیاستهای کلی اصل ۴۴ جمعاً ۵۰٪ از درآمدهای واگذاری‌ها

بند الف ماده ۹ قانون اصل ۴۴ (۱۳۸۷) با تأخیر طولانی در سال ۱۳۹۲ (سه ماه پایانی دولت دهم)^{۳۱} ابلاغ شد که به دلیل فقدان منابع مورد پیش‌بینی در سند، چندان قابل اجرا نبود.

۳. طی دوره مورد بررسی، در نگاه کلی، برای حضور تعاونی‌ها در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ مشکلات اجرایی جدی وجود داشت. در عمل، برای توسعه شرکت‌های تعاونی سهامی عام در مقایسه با شرکت‌های سهامی عام موانع جدی وجود داشت. برای تأسیس و گسترش فعالیت در حوزه بانک و مؤسسه اعتباری در قالب تعاونی، نه دولت و نه شورای پول و اعتبار هیچ مصوبه‌ای نداشتند و هیچ بانک و یا مؤسسه اعتباری تعاونی نیز تأسیس نشد. برخلاف قوانین و مقررات ملی، در دستورالعمل‌های وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها معمولاً تعاونی‌ها پیش‌بینی نشدند. در الگوهای مشارکت دولت با بخش خصوصی (شرکت مشترک) معمولاً الگوی شرکت سهامی ملاک قرار گرفت و در مجموع فضا طوری بود که عملاً امکان فعالیت بزرگ در قالب تعاونی یا تعاونی سهامی عام در حد قابل قبول امکان‌پذیر نبود.

۴. امتیازات پیش‌بینی شده در قوانین برای بخش تعاونی^{۳۲}، اغلب مستلزم تأمین بار مالی بود که تأمین نگردید و اغلب این امتیازات عملاً فقط روی کاغذ ماندند.

۵. نهادهای جدیدی در اجرای سیاست‌های کلی تأسیس شدند؛ مثل بانک توسعه تعاون، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون، تعاونی‌های سهامی عام، فراگیر ملی، سهام عدالت، اتحادیه‌های تعاونی تخصصی؛ اما همه به صورت شکلی و کم‌اثر.

۶. مغایرت قوانین بودجه در خصوص مصارف درآمد واگذاری‌ها اگرچه فاحش بوده و موجب کاهش شدید منابع برای بخش تعاونی شده است، اما همین منابع کاهش یافته است یا با درصد بسیار پایین تخصیص داده شد و یا اصلاً تخصیص داده نشد. بر اساس گزارش سازمان

۳۱. طی تصویب‌نامه شماره ۲۳۶۰۹/ت/۴۶۱۱۶ مورخ ۱۳۹۲/۲/۸ هیئت وزیران

۳۲. مانند مزایای بند ج ماده ۹ قانون اصل ۴۴ (کمک مالی؛ پارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی؛ وجوه اداره شده؛ تخفیف حق بیمه)

خصوصی سازی، از سال ۱۳۸۸ - که تمام درآمد حاصل از واگذاری می بایست به خزانه واریز شود- تا پایان ۱۳۹۴، جمعاً ۴۵۲۹۷۲ میلیارد ریال به حساب درآمد عمومی، ۸۳۸۳۲ میلیارد ریال به سایر حساب‌های خزانه و ۶۷۶۶۶ میلیارد ریال تهاتر شده است که با لحاظ تهاتر درآمد، جمعاً ۶۰۴۴۷۰ میلیارد ریال باید به خزانه واریز می‌گردید. این در حالی است که طبق اعلام وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، از این محل فقط طی سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ به ترتیب ۲۰۰ و ۲۴۰ میلیارد ریال در قالب ردیف ۱-۱۰۱۰۰۰ تخصیص داده شد و پرداخت گردید و بعد از آن نیز هیچ مبلغی تخصیص داده نشده است. به این ترتیب، فقط ۷ صدم درصد یا کمتر از یک دهم درصد از آنچه به خزانه واریز شده است به بخش تعاونی پرداخت گردیده است. در قالب ردیف شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها مبلغ ۴۴۲ میلیارد تومان پرداخت شده است که با احتساب آن نیز این نسبت کمتر از ۱۵ صدم درصد می‌شود. طی سال‌های ۸۸ تا ۹۴ جمعاً ۶۲۲۰۰ میلیارد ریال در قوانین بودجه سالانه مصوب شده بود که به این ترتیب فقط ۷ دهم درصد از آن تخصیص داده شده است. بنابراین، از حیث مصرف درآمدهای حاصل از واگذاری، سهم دولت در انحراف از سیاست‌های کلی به مراتب بیش از سهم مجلس ارزیابی می‌شود.

۷. علی‌رغم مغایرت‌ها و کاستی‌های قوانین، دولت یا قوانین حوزه تعاون را اجرا نکرد و یا از ظرفیت قوانین مذکور استفاده نکرد؛ انحرافات قوانین مصوب عمدتاً به دلیل انحراف لوایح پیشنهادی دولت وقت بوده است. البته از سال ۱۳۹۲ به بعد، اصلاحی در لوایح دولت صورت گرفت که مؤید عدم مصرف درآمدهای واگذاری در خارج از بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بود. در مجموع با مفروض دانستن اینکه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ظرفیت مناسبی برای توسعه بخش تعاونی فراهم کرده بود [موانع توسعه را رفع، عرصه‌های جدیدی فراهم، نهادهای جدید و منابع مالی مناسب پیش‌بینی نمود]، می‌توان ادعا کرد طی دوره مورد بررسی (۱۳۸۵-۱۳۹۴) اهم بندهای سیاست‌های کلی مذکور در حوزه تعاون یا به نحو مناسب تقنین نشده و یا به اجرا در نیامده است. البته طی دو برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور، ظرفیت برای توسعه بخش تعاون به لحاظ

حقوقی تا حدودی فراهم شده بود، اما چه در انجام تکالیف مقرر و چه در استفاده از اختیارات قانونی، اقدام مؤثری صورت نگرفت و نتیجه این شد که سهم بخش تعاونی در اقتصاد ملی نه تنها به ۲۵ درصد مقرر نرسید، بلکه طبق اعلام رسمی از ۵/۵ درصد قبلی به ۵ درصد تقلیل یافت.

راهکارهای پیشنهادی

۱. اختیار سازمان برنامه و بودجه کشور در "تخصیص" منابع نباید شامل مواردی شود که در سیاست‌های کلی نظام برای آن منابع تعیین تکلیف شده است. برای رفع این مشکل، منابع موضوع جزء (۲-۲) بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در قوانین بودجه کل کشور باید "صد در صد تخصیص یافته" تلقی شود. بدین منظور، یک تبصره به ذیل ماده (۲۹) به شرح زیر الحاق شود: "تبصره (۳): منابع موضوع این ماده صددرصد تخصیص یافته تلقی می‌گردد و نیز در صورت عدم مصرف در هر سال مالی، به همان حساب در خزانه‌داری کل مسترد و مجدداً در سال بعد تخصیص می‌یابد".
۲. "رد دیون دولت" از محل "تئاتر سهام" و یا از "منابع حاصل از درآمد واگذاری‌ها" که در ماده (۶) قانون اصل ۴۴ آمده است موجب تقلیل سهم بخش تعاونی برای مصرف منابع مذکور شده است. رد دیون دولت در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نه در روش‌های واگذاری و نه در مصرف درآمدهای واگذاری وجود ندارد و باید لغو و در قوانین بودجه سالانه نیز از آن ممانعت شود.
۳. عبارت «شامل تخفیف‌های موضوع ماده (۳۴) این قانون» در جزء (۲) ماده (۲۹)، اضافه و مغایر با بند متناظر آن در بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است و باید لغو گردد.
۴. قانون استفساریه ماده (۳۵) قانون اصل ۴۴، تبدیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت (سهامی خاص) به شرکت‌های سهامی عام را الزامی کرده و از تبدیل به شرکت‌های تعاونی سهامی عام ممانعت نموده است، در حالی که بنا بر تعریف، تعاونی سهامی عام نوعی شرکت سهامی عام و مورد تأکید سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است و نباید در مقابل آن مانع ایجاد شود؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود با استفساریه دیگری این مانع و نیز مانع ورود تعاونی‌های سهامی عام به تالار اصلی بورس برطرف شود. استفساریه در خصوص بند (۹) ماده یک قانون اصل ۴۴ مبنی بر اینکه: "آیا شرکت‌های

تعاونی سهامی عام، نوعی شرکت سهامی عام موضوع ماده (۴) قانون تجارت محسوب می‌شوند؟ پاسخ بلی"، بدیهی است اگر پاسخ آن منفی باشد با جزء (۷) بند (ب) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تعارض قرار می‌گیرد.

همچنین در ماده (۳۵)، عبارت «شرکت‌های سهامی» به عبارت «شرکت‌های سهامی خاص قابل تبدیل به شرکت‌های تعاونی سهامی عام» اصلاح شود. در انتهای ماده (۳۵) نیز متن زیر اضافه شود: «با تبدیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به تعاونی‌های سهامی عام، تعاونی‌های شهرستانی می‌توانند با تصمیم مجامع عمومی فوق‌العاده خود، منحل شده یا با تغییر اساسنامه زیر نظر وزارت تعاون به سایر فعالیت‌ها بپردازند».

۵. مشوق‌های بخش تعاونی - در اجرای موضوع جزء (۳) بند (ب) سیاست‌های کلی - در جهت اثربخشی بیشتر باید مورد بازنگری قرار گیرد. از بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی، تاکنون هیچ تسهیلات بانکی به بخش تعاونی اختصاص داده نشده است در حالی که چه از سوی مقنن و چه دولت و چه شورای پول و اعتبار همواره منابعی به بعضی بخش‌ها یا مناطق کشور به طور خاص و حمایتی اختصاص می‌یابد و رصد می‌شود. انتظار است همین رویه در خصوص بخش تعاونی (که حکم سیاست کلی را نیز دارد) اعمال شود و همه‌ساله سهمی از تسهیلات بانکی و تسهیلات صندوق توسعه ملی برای بخش تعاونی متناسب با نیاز بخش برای رسیدن به هدف ۲۵ درصد در اقتصاد اختصاص یابد.

۶. منابع پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سالانه حتی تکافوی درصد اندکی از تکالیف قانونی موضوع ماده (۹) قانون اصل (۴۴) را نکرده و در واقع مشوق‌های قانونی اعمال نشده است. اولاً باید بند (ز) ماده (۹) به شرح زیر اصلاح شود: «ز- منابع لازم برای اجرای این ماده - در بودجه‌های سالانه، در ردیف‌های ذیل فصل تعاون، منظور خواهد شد». ثانیاً منابع بودجه‌ای لازم برای اعمال کمک‌های پیش‌بینی شده قانونی در حد مؤثر تأمین و تخصیص یابد.

۷. "افزایش سرمایه و منابع" بانک توسعه تعاون و نیز صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون که مکمل بانک است ضرورتی می‌باشد که در بند (ب) ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم نیز پیش‌بینی

شد، ولی در قوانین بودجه سالانه، چیزی تخصیص نیافت. بدون افزایش سرمایه و منابع آنها توسعه بخش تعاونی دور از دسترس است. پیشنهاد می‌شود "مانده منابع حاصل از درآمد واگذاری‌ها به ویژه آنچه قبلاً به صورت اقساطی واگذار شده و باید در سال‌های آتی وصول شود - لاقلاً ۵۰ هزار میلیارد ریال- به بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون واریز و به هزینه قطعی منظور گردد و زیر نظر مجامع عمومی آنها طبق اساسنامه‌شان در حمایت از بخش تعاونی صرف شود؛ یعنی این وجوه مرتباً در این خصوص گردش کند و به خزانه برنگردد [مانند وجوه در اختیار صندوق توسعه ملی، این وجوه در اختیار بانک و صندوق ضمانت تعاون باشد].

منابع

- احمدی، ح. و کونانی، س. (۱۳۹۰). قوانین منفعل مانعی برای خصوصی‌سازی.
- اسماعیلی، م. و طحان نظیف، ه. (۱۳۸۷). تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. *دوفصلنامه علمی - پژوهشی پژوهشنامه حقوق اسلامی*، دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق، دوره ۹، شماره ۲۸.
- اشتریان، ک. (۱۳۸۹). ملاحظاتی در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاست‌گذاری. *فصلنامه سیاست*، دوره ۴۰، شماره ۱.
- پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری.
- خالقی، م. و یوسفی‌نژاد، م. (۱۳۹۰). موانع و مشکلات قضایی و حقوقی خصوصی‌سازی در ایران. همایش ملی خصوصی‌سازی در ایران، سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی.
- دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۹). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور در رابطه با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.
- دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۰). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور در رابطه با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۱). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور در رابطه با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۳). حوزه بانکداری از منظر سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

رحیم‌لوی بنیس، ع. (۱۳۸۸). بررسی موانع پیش‌روی تحقق سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی (E-mail: a.rahimlo@yahoo.com).

سند توسعه بخش تعاونی طی برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۵). تهران: انتشارات فرهنگ دهنخدا.

سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران ۱۴۰۴.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

عباسی، م. (۱۳۸۵). سیاست‌گذاری اصل ۴۴ قانون اساسی، فرصت تحول‌ساز اقتصاد ایران، ص ۱۴. تهران: چاپخانه مجلس شورای اسلامی.

عطاری، س. و خواجه‌نایینی، ع. (۱۳۹۴). بررسی و تحلیل عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام سیاست‌گذاری در ایران. سامانه نشر مجلات علمی دانشگاه تهران.

غنی‌نژاد، م. (۱۳۹۵). بر گرفته از سخنرانی ایشان در جمع فعالان بخش خصوصی در اتاق بازرگانی تهران، چاپ شده در روزنامه *دنیای اقتصاد*، شماره ۳۹۷۹، ۱۳۹۵/۱۱/۲۰.

فلاح‌دوست، م. (۱۳۹۳). برگرفته از گفتگو با ایشان در باب آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران؛ لزوم پایبندی به سیاست‌های کلی اصل ۴۴. مرکز پژوهش‌ها.

فلاح‌دوست، م. و همکاران (۱۳۹۵). گزارش اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. تهران: چاپ و نشر بازرگانی. به سفارش وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت اقتصادی و دفتر

پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اصل ۴۴.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴). قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ و اصلاحات بعدی.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

گزارش دفتر تعاونی‌های خدماتی و نوع جدید، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۵).

گزارش دفتر توسعه تعاون، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۵).

گزارش سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۹۱). خبرگزاری مهر.

محمد نژاد داریانی، ع. (۱۳۹۱). آموزه‌های حقوقی عمومی: چالش‌های خصوصی‌سازی در نظام حقوقی ایران.

مرکز پژوهش‌ها: تحلیلی بر سیاستهای کلی اصل ۴۴ و مقایسه لایحه قانونی اجرای این سیاستها با مصوبات کمیسیون ویژه ... اصل ۴۴ مجلس.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهشی (۱۳۸۵). بررسی پیشینه اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاستهای کلی آن. شماره مسلسل ۸۱۱۰.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهشی. (۱۳۸۶). لایحه قانونی اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی، معاونت اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران (۱۳۹۴). پیش‌نیازها و الزامات خصوصی‌سازی با نگاهی بر تجربیات کشورها.

وب‌گاه اطلاع‌رسانی اصل ۴۴ قانون اساسی (www.asl44.ir)

پیوست ۳۳

شاخص	اقدام مجلس
جزء (۱) بند (ب) - افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵٪ تا آخر برنامه پنج ساله پنجم	تکلیف به دولت برای تهیه و تصویب "سند توسعه بخش تعاون" در بند الف ماده (۹) قانون اصل ۴۴؛ اما تاخیر در تصویب قانون (۱۳۸۷) تکلیف به دولت برای تحقق سهم ۲۵٪ در ماده ۱۲۴ قانون برنامه پنجم (۱۳۸۹).
جزء (۲) بند (ب) - اقدام موثر دولت در ایجاد تعاونیها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد	در قوانین هیچ حکم خاصی در این خصوص وضع نشده است. اما مانعی هم برای اقدام موثر دولت وجود نداشته است.
جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونیها از طریق روشهایی از جمله تخفیف مالیاتی	در ماده ۱۱ قانون اصل ۴۴ "تخفیف مالیاتی به میزان ۲۵٪ مالیات بر درآمد" برای تعاونیها پیش‌بینی شده است (۱۳۸۷). اما این تخفیف در ماده ۱۵ لایحه تقدیمی دولت، بین ۵۰ تا ۱۰۰ درصد بود؛ که مجلس آنرا به ۲۵ درصد تقلیل داد.
جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونیها از طریق روشهایی از جمله؛ ارایه تسهیلات اعتباری حمایتی به وسیله کلیه مؤسسات مالی کشور [دسترسی آسان به منابع همه بانکها و موسسات اعتباری با هزینه کم؛ شامل درصد سهم آورده پایین؛ سود و کارمزد بانکی حمایتی؛ تضمین و وثیقه حمایتی؛ مدت بازپرداخت اقساط بلندمدت]	در بند ب ماده ۱۲ لایحه اصل ۴۴، اولویت و سهمیه تسهیلات ریالی و ارزی و بارانه برای تقلیل سود بانکی برای تعاونیها بطور خاص پیش‌بینی شده بود که در مجلس حذف شدند. در قوانین بطور خاص برای تعاونیها هیچ تکلیفی متوجه بانکها، شورای پول و اعتبار و صندوق توسعه ملی نشده و هیچ امتیاز خاصی منظور نشده است. در قوانین بودجه سالهای برنامه چهارم در اجرای بند الف ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم، تسهیلات تکلیفی و وجوه اداره شده و کمکهای فنی اعتباری برای تقلیل سود بانکی بخشهای خصوصی و تعاونی پیش‌بینی شده بود؛ اما فاقد هرگونه ترجیح و یا سهمیه برای تعاونیها بود. در بند (۴) ماده (۲۹) قانون اصل ۴۴ و قوانین بودجه سالهای ۱۳۸۸ به بعد از محل درآمد حاصل از واگذاریهای سهام (در اجرای جزء ۲-۴ بند (د) سیاستهای کلی)، تسهیلات وجوه اداره شده برای تعاونیها پیش‌بینی شده است. در بند (و) ماده (۹) قانون اصل (۴۴) تأسیس بانک توسعه تعاون و نیز صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون برای این منظور است.
جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونیها از طریق روشهایی از جمله؛ پرهیز از هرگونه دریافت اضافی دولت از تعاونیها نسبت به بخش خصوصی	به موجب قانون اصلاح موادی از قانون بخش تعاونی (۱۳۹۳)، وصول (۴٪) از سود خالص تعاونیها موضوع بند (۳) ماده (۲۵) قانون بخش تعاونی (۱۳۷۰) لغو شد؛ اما با ۸ سال تاخیر.

۳۳. این پیوست عیناً نقل شده است (بدون ویرایش).

<p>در بند (ب) ماده (۹) قانون اصل ۴۴ آمده است: در کلیه مواردیکه دولت برای حمایت از بخش غیردولتی مشوقهایی را - به جز مالیاتها - ارائه می‌کند، این حمایت برای تعاونیها (۲۰٪) بیش از بخش غیر تعاونی خواهد بود. اما مصادیق مزایای دولتی در قوانین تعریف نشده است.</p>	<p>جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی از جمله ...</p>
<p>در بند ج ماده ۹ قانون اصل ۴۴ اعمال مزایای زیر برای شرکتهای تعاونی به دولت تکلیف شده است: جزء ۲- تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای اعضاء شاغل در هر تعاونی به میزان (۲۰٪) پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و سایر هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه برای راه‌اندازی شرکت تعاونی. جزء ۵- کمک به انجام مطالعات، تهیه طرح، راه‌اندازی بانک اطلاعاتی، تملک و آماده‌سازی اراضی.</p>	<p>جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی از جمله ...</p>
<p>اجرای ماده ۹ قانون اصل ۴۴ مستلزم تامین منابع مالی بوده است؛ برای این منظور در بند (ز) ماده ۹ آن قانون دولت مکلف شده است در بودجه سالانه در ردیف مستقلی تحت عنوان «شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها» منابع مالی مورد نیاز را تامین کند. اما در قوانین بودجه چنین ردیفی بصورت دائمی ایجاد نشد و منابع در حداقل لازم نیز اختصاص نیافت. در لایحه دولت (اصل ۴۴)، میزان و محل تامین منابع این ردیف پیش-بینی شده بود؛ اما در مجلس حذف شد.</p>	<p>جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی از جمله ...</p>
<p>در مواد (۵) و (۶) قانون تأسیس شرکتهای تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مصوب ۱۳۸۹ برای این نوع از تعاونیها مزایایی منظور شده است. طبق ماده (۵)، دولت و سازمانهای وابسته می‌توانند فعالیتها، طرحها، زمینها و املاک قابل واگذاری را در مواردیکه برگزاری مزایده بصره و صلاح نباشد با تأیید یکی از کمیسیونهای دولت از طریق ترک تشریفات مزایده در اختیار این تعاونیها قرار دهند. طبق ماده (۶) نیز این تعاونیها می‌توانند در تملک اراضی واقع در بافتهای فرسوده از طریق پرداخت حقوق دولتی، از تسهیلات قوانین مربوط به تملک اراضی واقع در طرحهای مصوب شهری و روستایی استفاده نمایند.</p>	<p>جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی از جمله ...</p>
<p>در بند الف ماده (۳) قانون اصل (۴۴)، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در "فعالیتهای خارج از صدر اصل (۴۴)" با رعایت استثنائاتی توسط بخش دولتی ممنوع شده و منحصرأ در اختیار بخشهای تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی قرار گرفته است.</p>	<p>جزء (۴) بند (ب) - رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمامی عرصه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه</p>

<p>در بند الف ماده (۴) قانون اصل (۴۴)، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در "فعالیت‌های صدر اصل (۴۴)" از جمله بانکداری و بیمه برای بخش تعاونی مجاز شده است.</p> <p>در ماده (۵) قانون اصل (۴۴)، تاسیس و فعالیت بانک و مؤسسه اعتباری که قبلاً فقط در قالب شرکت سهامی عام مجاز بود در قالب شرکت تعاونی سهامی عام نیز مجاز شده است. در بند (الف) ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم دولت موظف شده بود برای افزایش سهم تعاونیها به (۱۵٪) بازار پولی کشور تا سال چهارم برنامه، تسهیلات لازم را جهت صدور مجوز فعالیت موسسات اعتباری و بانکهای تعاونی فراهم کند. که البته برای الزام کافی نبوده و باید بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار نیز مکلف می‌شدند.</p> <p>در ماده (۷) قانون اصل (۴۴) و اصلاحات بعدی آن، دولت مکلف به تسهیل صدور مجوزها برای بخشهای غیر دولتی شده است.</p>	
<p>در بند (و) ماده (۹) قانون اصل (۴۴)، تأسیس بانک توسعه تعاون پیش-بینی شده است. اما سرمایه اولیه بانک توسعه تعاون تنها ۵ هزار میلیارد ریال تعیین گردید که کمتر از (۲) درصد سرمایه بانکهای دولتی بود.</p> <p>در بند (۴) ماده (۲۹) قانون اصل (۴۴)، از محل درآمد حاصل از واگذاریها "تقویت منابع" بانک و در بند (ب) ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم، از محل منابع بند (۲) ماده (۲۹) قانون اصل (۴۴) درآمد حاصل از واگذاریها "افزایش سرمایه" و "منابع" بانک پیش‌بینی شد. اما در قوانین بودجه سالانه تا سال ۱۳۹۴ در مقام تقنین - نه اجرا- جمعاً فقط مبلغ ۳۵۰۰ میلیارد ریال اختصاص داده شد.</p>	<p>جزء (۵) بند (ب) - تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقاء سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور</p>
<p>برای اجرای این جزء از سیاستهای کلی، مستقیم در قوانین هیچ حکم و تکلیفی به دولت یا دستگاههای ذیربط نشده است.</p> <p>در جزء (۵) ماده (۹) قانون اصل ۴۴ کمک به راه‌اندازی بانک اطلاعاتی - که می‌تواند اطلاعات بازار کالا و خدمات نیز باشد- تقنین شده است.</p> <p>در بند (د) ماده (۹) قانون اصل ۴۴، کمک به ایجاد و گسترش اتحادیه تعاونی تخصصی از جمله اتحادیه بازرگانی غیر مستقیم به این موضوع مربوط می‌شود.</p> <p>در بند (ه) ماده (۹) قانون اصل ۴۴ حمایت مالی برای توانمندسازی اتاقهای تعاون با توجه به وظایف آن، غیر مستقیم به این موضوع مربوط می‌شود. در قوانین بودجه سالانه نیز در ردیف متفرقه کمک به اتاق تعاون ایران پیش‌بینی شده است.</p>	<p>جزء (۶) بند (ب) - حمایت دولت از دستیابی تعاونیها به بازار نهایی و اطلاع-رسانی جامع و عادلانه به این بخش</p>
<p>در بند (ح) ماده (۹) قانون اصل (۴۴)، وزارت تعاون موظف شده بود در جهت حذف مداخله دولت در امور اجرایی و مدیریتی تعاونیها و بهبود سیاستهای توسعه بخش، با همکاری اتاق تعاون ایران ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون، نسبت به بازنگری در قوانین و</p>	<p>جزء (۷) بند (ب) - اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاستگذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونیها</p>

<p>مقررات حاکم بر بخش تعاونی اقدام و لوایح مورد نیاز را به هیأت وزیران پیشنهاد نماید.</p> <p>"لایحه بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران" در ۱۳۸۹/۱۰/۷ به مجلس ارسال شد؛ اما بدلیل فضای نامساعد برای تصویب آن، دولت در اسفند ۱۳۹۰ مجبور به استرداد آن شد.</p> <p>در سال ۱۳۹۰ با پیشنهاد نمایندگان وزارت تعاون ادغام شد.</p> <p>"لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران" در ۱۳۹۲/۹/۱۱ به مجلس ارسال شد؛ اما هنوز قانون نشده است.</p> <p>در بند (ج) ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم آمده بود که وزارت تعاون و وظایف حاکمیتی و اتاق تعاون ایران و دیگر تشکلهای تعاونی وظایف تصدی‌گری بخش تعاون را بر عهده خواهند داشت؛ چگونگی آن نیز به آیین‌نامه اجرایی موکول شده بود. در بند (ج) مذکور همچنین هرگونه دخالت دولت در امور اجرایی، مدیریتی، مجامع و انتخابات اتاقهای تعاون ممنوع شده بود. این حکم در ماده ۱۵ قانون اصلاح موادی از قانون بخش تعاونی مصوب ۱۳۹۳ (ماده ۷۳ قانون بخش تعاونی) دائمی شده است.</p> <p>در ماده ۷۳ قانون بخش تعاونی هرگونه دخالت دولت در امور اجرایی، مدیریتی، مجامع و انتخابات اتاقهای تعاون ممنوع شده است؛ حال آنکه در سیاستهای کلی بر عدم مداخله در امور اجرایی و مدیریتی "تعاونی-ها" تاکید شده است.</p>	
<p>در جزء (۳) بند (ج) ماده (۹) قانون اصل ۴۴ آمده است: "ارائه مشاوره، کمک به ارتقاء بهره‌وری، آموزش کارآفرینی، مهارت، کارآموزی، به‌صورت رایگان". اما دولت تصدی آموزشی چندانی ندارد؛ "کمک" هم مستلزم تأمین بار مالی است.</p>	<p>جزء (۸) بند (ب) - توسعه آموزشهای فنی و حرفه‌ای و سایر حمایت‌های لازم به منظور افزایش کارآمدی و توانمندسازی تعاونیها</p>
<p>در ماده (۱۰) قانون اصل (۴۴) امکان واگذاری سهام تعاونی به غیرعضو تا ۴۹٪ و نیز جذب سهامدار خارجی فراهم شده است.</p> <p>در ماده (۷۵) قانون بخش تعاونی وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شده دسترسی تعاونیها به ابزارهای جدید تأمین مالی و خرید و فروش سهام تعاونیهای قابل عرضه به عموم مردم را در بازار سرمایه فراهم کند.</p>	<p>جزء (۹) بند (ب) - انعطاف و تنوع در شیوه‌های افزایش سرمایه و توزیع سهام در بخش تعاونی</p>
<p>در ماده (۱۲) قانون اصل ۴۴ وزارت تعاون موظف شده است تمهیدات لازم را به منظور تشکیل و توسعه تعاونی‌های سهامی عام معمول داشته و بر حسن اجرای ضوابط مقرر آن نظارت نماید.</p> <p>در بند (۹) ماده (۱) آمده "شرکت تعاونی سهامی عام، نوعی شرکت سهامی عام است که با رعایت قانون تجارت و محدودیتهای مذکور در این قانون تشکیل شده باشد". محدودیت نیز در ماده (۱۲) شامل سقف تملک سهام است.</p>	<p>جزء (۹) بند (ب) - ... اتخاذ تدابیر لازم بنحوی که علاوه بر تعاونی‌های متعارف، امکان تأسیس تعاونی‌های جدید در قالب شرکت سهامی عام با محدودیت مالکیت هر یک از سهامداران به سقف معینی که حدود آن را قانون تعیین می‌کند، فراهم شود.</p>

<p>ترویج شرکت تعاونی سهامی عام، همانند شرکت سهامی عام مستلزم امکان حضور در بورس است؛ اما مجلس در تفسیر ماده ۳۵ قانون اصل ۴۴ (۱۳۸۹) در خصوص شرکتهای سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت تلویحا رای داد "شرکت تعاونی سهامی عام"، نوعی شرکت سهامی عام ماده (۴) قانون تجارت نیست [و نمی‌تواند وارد بورس شود]؛ در حالیکه بنا به سیاستهای کلی، نوعی شرکت سهامی عام هستند.</p>	
<p>در قوانین، هیچ حکم یا تکلیفی در اجرای این سیاست کلی وجود ندارد. تخفیف مالیاتی موضوع ماده ۱۱ قانون اصل ۴۴، یکسان (۲۵٪) برای انواع تعاونیها است که مغایر حکم سیاستهای کلی است.</p>	<p>جزء (۱۰) بند (ب) - حمایت دولت از تعاونی‌ها متناسب با تعداد اعضا</p>
<p>در بند (۱۰) ماده (۱) قانون اصل (۴۴) "شرکت تعاونی فراگیر ملی" تعریف شده که نوعی تعاونی متعارف یا تعاونی سهامی عام است که برای فقرزدایی از سه دهک پایین درآمدی تشکیل می‌شود؛ عضویت سایر افراد در آن آزاد است ولی در بدو تشکیل حداقل ۷۰٪ اعضای آن باید از سه‌دهک پایین درآمدی باشند. در اینجا تعریفی از واژه‌های "فراگیر"، "ملی"، ارائه نشده است. در قوانین نیز، مرجع شناسایی و اعلام جامعه سه دهک پایین تعیین نشده است.</p> <p>در بند (د) ماده (۹) قانون اصل (۴۴)، دولت مکلف به کمک به تشکیل تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی شده است.</p> <p>در جزء (۱) بند (ج) ماده (۹) قانون اصل ۴۴ دولت مکلف شده به این تعاونیها کمک بلاعوض کند و تسهیلات قرض‌الحسنه برای تأمین تمام یا بخشی از آورده آنها پرداخت نماید.</p> <p>برای این تعاونیها در بند (۲) ماده (۲۹) قانون اصل ۴۴ به تبع جزء (۲-۲) بند (د) سیاستهای کلی، (۳۰) درصد از درآمد حاصل از واگذاریها، منظور شده است. با توجه به تصریح اینکه (۳۰) درصد از درآمد حاصل از واگذاریها برای اینها است؛ باید یک حکم در قوانین بودجه یا سایر قوانین می‌آمد که ۱۰۰٪ آن تخصیص یافته تلقی می‌گردد؛ اما چنین حکمی نیامد و این منابع صرف امور دیگر شد.</p>	<p>جزء (۱۱) بند (ب) - تاسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه به منظور فقرزدایی</p>
<p>بند (ب) ماده (۳) قانون اصل ۴۴ دولت را مکلف نموده است (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاههای دولتی در هر فعالیت صدر اصل ۴۴ به استثناء راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.</p> <p>به موجب تبصره (۴) ماده ۲۰ قانون اصل ۴۴، در واگذاری بنگاهها در روشهای مزایده و مذاکره در شرایط یکسان، بخش تعاونی باید در اولویت خرید قرار گیرد. اما این اولویت مبهم است و این مزیت عملا قابلیت اجرا نداشته است و ندارد.</p>	<p>بند (ج) سیاستهای کلی بند (د) سیاستهای کلی جزء (۱) این بند (الزامات واگذاری)، ۱-۵ رعایت سیاستهای کلی بخش تعاونی در واگذاریها</p>

به موجب تبصره ماده (۵) قانون تأسیس شرکتهای تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مصوب ۱۳۸۹ به هیأت واگذاری موضوع ماده (۳۹) قانون اصل (۴۴) اجازه داده شده بدون رعایت ترتیب مندرج در ماده (۲۰) قانون، سهام بنگاههای دولتی که کالاها و خدمات تولیدی آنها در هر شهرستان عرضه می‌شود را از طریق مذاکره به تعاونی‌های موضوع این قانون واگذار نماید.

به موجب مواد ۳۴ تا ۳۷ قانون اصل ۴۴، دولت مجاز است تا (۴۰٪) مجموع ارزش سهام بنگاههای قابل واگذاری در هر بازار موضوع فعالیتهای صدر اصل ۴۴ را در قالب سهام عدالت به شش دهک پایین درآمدی واگذار نماید؛ بدینصورت که مشمولین در قالب شرکتهای تعاونی شهرستانی ساماندهی می‌شوند و از ترکیب آنها شرکتهای سرمایه‌گذاری استانی بصورت شرکتهای سهامی تشکیل و سهام بنگاههای قابل واگذاری مستقیماً به شرکتهای سرمایه‌گذاری استانی واگذار می‌شود. بدلیل قانون تفسیر ماده (۳۵) قانون اصل ۴۴، تعاونی بودن واگذاری سهام عدالت موضوع مواد ۳۴ تا ۳۷ قانون اصل ۴۴، فعلاً منتفی است.

در تبصره (۱) ماده (۶) قانون اصل ۴۴، پیش‌بینی شده بود تأدیبه‌دهی‌های دولت به مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکتهای تابعه آنها از طریق واگذاری سهام (تهاتر) امکانپذیر است که مغایر روشهای واگذاری در سیاستهای کلی است. این تبصره طی قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اصل ۴۴ (مصوب ۱۳۹۳) اصلاح و تهاتر سهام بابت رد دیون دولت ممنوع شد؛ اما در همین اصلاحیه رد دیون از طریق درآمد حاصل از فروش سهام مجاز شده که مغایر جزء (۲) بند (د) سیاستهای کلی اصل ۴۴ است.

واگذاری بنگاهها و سهام آنها به بخش تعاونی مجاز شده است. برای الزام "رعایت سیاستهای کلی بخش تعاونی در واگذاریها" هیچ متن قانونی وضع نشده است.

واگذاری سهام دولت در قالب "سهام عدالت" فرصتی برای افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد ملی بود؛ اما تفسیر قابل تامل ماده ۳۵ قانون اصل ۴۴ موجب خروج سهام عدالت از بخش تعاونی شده است. در تقنین واگذاری سهام، اولویت تعاونیها در "شرایط یکسان" برای واگذاری در قالب مزایده و مذاکره پیش‌بینی شده است؛ اما اولاً با توجه به تأکید و اولویت واگذاری از طریق بورس در قانون، سهم واگذاری از طریق مزایده و مذاکره از لحاظ تقنین نمی‌تواند زیاد باشد؛ ثانیاً "شرایط یکسان" مبهم است و بندرت اتفاق می‌افتد؛ لذا این اولویت عملاً قابلیت اجرا ندارد.

<p>در تبصره (۱) ماده (۲۹) قانون اصل (۴۴)، پیش‌بینی شده است اعتبارات موضوع این ماده باید در قوانین بودجه سالانه در جدولی درج شود؛ که در قوانین بودجه درج شده است.</p> <p>در بند (۲) ماده (۲۹) قانون اصل (۴۴) آمده است: "اختصاص (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده (۳۴) این قانون". عبارت اخیر که تخفیف واگذاری سهام عدالت به اقشار دو دهک پایین درآمدی است اضافه بر متن و مغایر بند (د) سیاستها است؛ ضمن اینکه آن تخفیف هیچ ارتباطی به تعاونی‌ها ندارد.</p> <p>در قانون بودجه سال ۱۳۸۷، از این محل سهم تعاونی بصورت "جمعی-خرجی" مبلغ ۱۲۰۰۰ میلیارد ریال تعیین شد که قابل پرداخت نبود. در قوانین بودجه سالهای ۱۳۸۸ تا ۹۴ نیز جمعا ۴۷۱۱۰ میلیارد ریال به مجموع بندهای ماده ۲۹ اختصاص یافت که در مقام تقنین [نه پرداخت] مبلغ ۶۲۲۰۰ میلیارد ریال از آن (۱۳،۲٪) مربوط به به مجموع بندهای (۲) و (۴) بود؛ در حالیکه سهم تعاونیها فقط در جزء ۲-۲ بند (د) سیاستها، ۳۰ درصد درآمد حاصل از واگذاری تعیین شده و اجرای آن مستلزم یک حکم خاص در قوانین بودجه‌مبنی بر تخصیص ۱۰۰ درصد آن بوده است که هیچگاه وضع نشد.</p> <p>در قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۰ تا ۹۳ به مدت (۴) سال مصادیقی برخلاف مصادیق مصرح در سیاستهای کلی درج شد^۴ [مانند پرداخت دیون دولت؛ جمله جمله "در اجرای احکام این قانون، ماده ۲۹ قانون اصل ۴۴ موقوف‌الاجراء است؛ عبارت "بدون الزام به رعایت ماده ۲۹ قانون اصل ۴۴". همچنین در قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴ [بعد از ادغام وزارت تعاون] به جای ۳۰ درصد، ۱۰ درصد از درآمدها به تعاونی اختصاص یافت.</p> <p>در قوانین بودجه سالهای ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ نیز اگر چه هنوز قانون اصل ۴۴ وضع نشده بود؛ اما قوانین بودجه بر اساس ماده (۸) قانون برنامه چهارم توسعه و بر خلاف شیوه مقرر در سیاستهای کلی اصل ۴۴ نحوه مصرف درآمد حاصل از واگذاریها را تعیین نمودند و هیچ مبلغی به بخش تعاونی اختصاص نیافت.</p>	<p>بند (د) سیاستهای کلی جزء (۲): مصرف درآمد حاصل از واگذاریها</p> <p>۲-۲- اختصاص (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونیهای فراگیر ملی به منظور فقرزدایی</p> <p>۲-۴- اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذاری شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته.</p>
<p>در بند (۴) ماده (۲۹) قانون اصل (۴۴)، از محل درآمد حاصل از واگذاریها "تقویت منابع" بانک و در بند (ب) ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم، از محل منابع بند (۲) ماده (۲۹) قانون اصل (۴۴) (درآمد حاصل</p>	<p>بند (ب) ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم ماده ۱۲۴- دولت... اقدامات زیر را انجام می‌دهد:</p>

۳۴. بند ج تبصره ۳ قانون بودجه ۹۳؛ جزء ت بند ۳۵ قانون بودجه ۹۰؛ تبصره جزء ۴ بند ۲۴ قانون بودجه ۱۳۹۱؛ جزء ۱-۱ بند ۲۷ قانون بودجه ۱۳۹۲.

<p>از واگذاریها) "افزایش سرمایه" و "منابع" بانک پیش‌بینی شد. اما در قوانین بودجه سالانه تا سال ۱۳۹۴ در مقام تقنین - نه اجرا- جمعا فقط مبلغ ۳۵۰۰ میلیارد ریال اختصاص داده شد.</p>	<p>ب - افزایش سالانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون در جهت ارتقاء سهم آنها در رشد بخش تعاونی از محل بخشی از منابع مالی جزء (۲) ماده (۲۹) قانون اصل (۴۴) در قالب بودجه‌های سنواتی ...</p>
<p>در قانون بودجه سال ۱۳۸۷، از این محل سهم تعاونی بصورت "جمعی- خرجی" مبلغ ۱۲۰۰۰ میلیارد ریال تعیین شد که قابل پرداخت نبود. در قوانین بودجه سالهای ۱۳۸۸ تا ۹۴ نیز جمعا ۴۷۱۱۰۰ میلیارد ریال به مجموع بندهای ماده ۲۹ اختصاص یافت که در مقام تقنین [نه پرداخت] مبلغ ۶۲۲۰۰ میلیارد ریال از آن (۱۳,۲٪) مربوط به مجموع بندهای (۲) و (۴) بود؛ در حالیکه سهم تعاونیها فقط در جزء ۲-۲ بند (د) سیاستها، ۳۰ درصد درآمد حاصل از واگذاری تعیین شده و اجرای آن مستلزم یک حکم خاص در قوانین بودجه مبنی بر تخصیص ۱۰۰ درصد آن بوده است که هیچگاه وضع نشد. در قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۰ تا ۹۳ به مدت (۴) سال مصادیقی برخلاف مصادیق مصرح در سیاستهای کلی درج شد^{۳۵} [مانند پرداخت دیون دولت؛ جمله جمله "در اجرای احکام این قانون، ماده ۲۹ قانون اصل ۴۴ موقوف‌الاجراء است؛ عبارت "بدون الزام به رعایت ماده ۲۹ قانون اصل ۴۴"]. همچنین در قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴ [بعد از ادغام وزارت تعاون] به جای ۳۰ درصد، ۱۰ درصد از درآمدها به تعاونی اختصاص یافت.</p>	<p>بندهای (۲) و (۴) ماده ۲۹ قانون اصل ۴۴ ماده ۲۹- باتوجه به بند(د) سیاستهای کلی، وچوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون ... به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد زیر مصرف می‌شود: ۲- اختصاص (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به‌منظور فقرزدایی، شامل تخفیفهای موضوع ماده(۳۴) این قانون. ۴- اعطاء تسهیلات (وچوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و ... و تقویت منابع بانک توسعه تعاون. تبصره ۱- اعتبارات بندهای فوق در قوانین بودجه سالانه در جدولی واحد درج خواهد شد.</p>
<p>در قوانین بودجه سالانه تا سال ۱۳۹۴ چنین ردیفی بصورت دائمی ایجاد نشد و منابع در حداقل لازم نیز اختصاص نیافت. این ردیف بعد از ۸ سال در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ بصورت دائمی ایجاد شد؛ اما با رقم بسیار اندک ۲۰ میلیارد ریال.</p>	<p>بند (ز) ماده ۹ قانون اصل ۴۴ ز- منابع لازم برای اجرای این ماده در بودجه سالانه در ردیف مستقلی تحت عنوان «شکل‌گیری و توانمند سازی تعاونی‌ها» منظور خواهد شد.</p>

۳۵. بند ج تبصره ۳ قانون بودجه ۹۳؛ جزء ت بند ۳۵ قانون بودجه ۹۰؛ تبصره جزء ۴ بند ۲۴ قانون بودجه ۱۳۹۱؛ جزء ۱-۱ بند ۲۷ قانون بودجه ۱۳۹۲.

اقدام دولت	شاخص
<p>تدوین و ابلاغ "سند ملی توسعه بخش تعاون" با استفاده از ظرفیت بند (ز) ماده ۱۵۵ قانون برنامه چهارم در سال ۱۳۸۵. اجرا نشد.</p> <p>تصویب و ابلاغ "سند ملی توسعه بخش تعاون" در اجرای بند الف ماده (۹) قانون اصل ۴۴ و با رعایت ماده ۱۲۴ قانون برنامه پنجم؛ با تاخیر طولانی در اردیبهشت سال ۱۳۹۲ (سه ماه پایانی دولت دهم) ابلاغ شد. اجرا نشد.</p>	<p>جزء (۱) بند (ب) - افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵٪ تا آخر برنامه پنج ساله پنجم تکلیف برای تهیه و تصویب "سند توسعه بخش تعاون" در بند الف ماده (۹) قانون اصل ۴۴؛</p> <p>تکلیف برای تحقق سهم ۲۵٪ در ماده ۱۲۴ قانون برنامه پنجم (۱۳۸۹).</p>
<p>به منظور ثبت نام و سازماندهی بیکاران برای تشکیل تعاونی و مشاوره، انجام آموزشهای کارآفرینی و تعاون، تهیه طرح، اخذ مجوزها، تهیه زمین و مکان اجرای طرح و پشتیبانی اجرای طرح؛ اقدام به راهاندازی موسسات تعاونی تحت عنوان بنیادهای توسعه کارآفرینی و تعاون در هر استان شده است؛ اما اعلام شده بدلیل کمبود منابع مالی در اختیار، در حد بسیار محدود اقدام شده است.</p> <p>در تخصیص منابع مربوط به اشتغال، بطور خاص برای تعاونیها هیچ امتیاز خاصی منظور نشده است.</p> <p>در "طرح حمایت از بنگاههای زودبازده اشتغالزا" که طی سالهای ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ مهمترین طرح دولت وقت برای اشتغال بود و می توانست فرصتی برای اجرای این سیاست کلی باشد نه در وضع مقررات و نه در تخصیص منابع، توجه خاصی به بخش تعاونی نشد. [تسهیلات بانکی مورد قرارداد تعاونیها در بنگاههای زودبازده ۶٪ بوده است]</p>	<p>جزء (۲) بند (ب) - اقدام موثر دولت در ایجاد تعاونیها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد</p>
<p>تخفیف ۲۵٪ مالیات بر درآمد از سال ۱۳۸۸ اجرا شده است.</p>	<p>جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونیها از طریق تخفیف مالیاتی</p> <p>در ماده ۱۱ قانون اصل ۴۴ "تخفیف مالیاتی به میزان ۲۵٪ مالیات بر درآمد" برای تعاونیها پیش بینی شده است (۱۳۸۷).</p>
<p>در سند توسعه بخش تعاونی ابلاغی ۱۳۸۵ مبلغ ۲۶۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات بانکی با ۶۵ هزار میلیارد ریال یارانه سود بانکی و نیز ۱۰ هزار میلیارد ریال وجوه اداره شده دولتی پیش بینی شده بود؛ اما طی سالهای ۸۵ تا ۸۷ فقط ۲۲۷</p>	<p>جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونیها از طریق ارائه تسهیلات اعتباری حمایتی به وسیله کلیه مؤسسات مالی کشور</p>

<p>میلیارد ریال کمک‌های فنی و اعتباری در اختیار وزارت تعاون قرار گرفت که کمتر از ۳ دهم درصد کمکهای مقرر در سند بود.</p> <p>همچنین از وجوه اداره شده در اختیار کلیه دستگاههای اجرایی کشور (با احتساب وزارت تعاون) با تلفیق منابع داخلی بانکها تا پایان ۱۳۸۷ فقط ۴,۳ درصد عاید تعاونها شد. [از ۱۸۷۲ میلیارد تومان قرارداد منعقد شده؛ حدود ۸۰ میلیارد تومان]</p> <p>در سند توسعه ابلاغی ۱۳۹۲ نیز سهم مشخصی از وجوه اداره شده و تسهیلات بانکی و ارزی برای تعاونها پیش‌بینی شد؛ اما هیچ اقدام خاصی به عمل نیامد.</p> <p>سرمایه بانک توسعه تعاون کمتر از ۲٪ سرمایه بانکها بوده است.</p>	<p>[دسترسی آسان به منابع همه بانکها و موسسات اعتباری با هزینه کم؛ شامل درصد سهم آورده پایین؛ سود و کارمزد بانکی حمایتی؛ تضمین و وثیقه حمایتی؛ مدت بازپرداخت اقساط بلندمدت]</p> <p>در قوانین بودجه سالهای برنامه چهارم در اجرای بند الف ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم، تسهیلات تکلیفی و وجوه اداره شده و کمکهای فنی اعتباری برای تقلیل سود بانکی بخشهای خصوصی و تعاونی پیش‌بینی شده بود.</p> <p>در بند (۴) ماده (۲۹) قانون اصل ۴۴ و قوانین بودجه سالهای ۱۳۸۸ به بعد از محل درآمد حاصل از واگذاریهای سهام، تسهیلات وجوه اداره شده برای تعاونها پیش‌بینی شده است.</p> <p>در بند (و) ماده (۹) قانون اصل ۴۴ تاسیس بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه گذاری تعاون برای این منظور است.</p>
<p>توقف وصول (۴٪) از سود خالص تعاونها به اجرا درآمده است.</p>	<p>جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونها از طریق پرهیز از هرگونه دریافت اضافی دولت از تعاونی‌ها نسبت به بخش خصوصی</p> <p>به موجب قانون اصلاح موادی از قانون بخش تعاونی (۱۳۹۳)، وصول (۴٪) از سود خالص تعاونها موضوع بند (۳) ماده (۲۵) قانون بخش تعاونی (۱۳۷۰) لغو شد.</p>
<p>در اجرای بند (ب) ماده (۹) قانون اصل ۴۴ در سال ۱۳۹۰ توسط معاون اول رئیس جمهور بخشنامه‌ای صادر شد (شماره ۴۶۹۴۸/۲۴۸۲۱۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۶)؛ مبنی بر اینکه در هنگام وضع مقررات و دستورالعملهای مربوط و اختصاص تسهیلات و مزایا، مفاد این حکم رعایت شود؛ اما از عملکرد آن گزارشی وجود ندارد.</p>	<p>جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی از جمله ...</p> <p>در بند (ب) ماده (۹) قانون اصل ۴۴ آمده است: در کلیه مواردیکه دولت برای حمایت از بخش غیردولتی مشوقهایی را - به جز مالیاتها - ارائه می‌کند، این حمایت برای تعاونها (۲۰٪) بیش از بخش غیرتعاونی خواهد بود.</p>
<p>جزء‌های ۲ و ۴ و ۵ بند ج ماده ۹ بدلیل عدم تخصیص منابع مورد نیاز اجرا نشده اند. (دفتر توسعه تعاون ۱۳۹۵).</p>	<p>جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق سایر روش‌ها (مالی و اعتباری)</p> <p>در جزء‌های ۲ و ۴ و ۵ بند ج ماده ۹ قانون اصل ۴۴ اعمال مزایای زیر برای شرکتهای تعاونی به دولت تکلیف شده است:</p>

	<p>جزء ۲- تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای اعضاء شاغل در هر تعاونی به میزان (۲۰) درصد.</p> <p>جزء ۴- پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و سایر هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه برای راه‌اندازی شرکت تعاونی.</p> <p>جزء ۵- کمک به انجام مطالعات، تهیه طرح، راه‌اندازی بانک اطلاعاتی، تملک و آماده‌سازی اراضی.</p>
<p>ردیف «شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها» طی سالهای ۸۸ تا ۹۰ در لوایح بودجه، ذیل عنوان «ردیف ۵۵۰۰۰۰ متفرقه موردی» آمد و جمعا ۴۲۲ میلیارد ریال تخصیص یافت که تکافوی درصد اندکی از تکالیف ماده (۹) را نکرد. این ردیف در سال ۹۱ از قانون بودجه حذف و تا سال ۹۴ عملکردی نداشت (دفتر توسعه تعاون ۱۳۹۵).</p>	<p>جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق سایر روش‌ها (مالی و اعتباری)</p> <p>در بند (ز) ماده ۹ قانون اصل ۴۴ دولت مکلف شده است در بودجه سالانه در ردیف مستقلی تحت عنوان «شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها» منابع مورد نیاز اجرای ماده ۹ آن قانون را تامین کند.</p>
<p>در مقام اجرا شرکتهای تعاونی توسعه و عمران شهرستانی هنوز از مزایای قانون تاسیس مربوط برخوردار نشده‌اند.</p>	<p>جزء (۳) بند (ب) - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق سایر روش‌ها (مالی و اعتباری)</p> <p>در مواد (۵) و (۶) قانون تاسیس شرکتهای تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مصوب ۱۳۸۹ برای این نوع از تعاونیها مزایایی منظور شده است. طبق ماده (۵)، دولت و سازمانهای وابسته می‌توانند فعالیتها، طرحها، زمینها و املاک قابل واگذاری را در مواردیکه برگزاری مزایده بصره و صلاح نباشد با تأیید یکی از کمیسیونهای دولت از طریق ترک تشریفات مزایده در اختیار این تعاونیها قرار دهند. طبق ماده (۶) نیز این تعاونیها می‌توانند در تملک اراضی واقع در بافتهای فرسوده از طریق پرداخت حقوق دولتی، از تسهیلات قوانین مربوط به تملک اراضی واقع در طرحهای مصوب شهری و روستایی استفاده نمایند.</p>

<p>در فعالیتهای خارج از صدر اصل ۴۴ مشکل اجرایی اعلام نشده است.</p> <p>برای فعالیتهای بزرگ و بویژه در بانکداری و بیمه موانع اجرایی وجود دارد؛ اما اقداماتی هم انجام شده است.</p> <p>به گزارش دبیرخانه شورایی عالی اصل ۴۴ (وزارت امور اقتصادی و دارایی ۱۳۹۵) اولین شرکت بیمه تعاون در قالب شرکت تعاونی سهامی عام در تیرماه ۱۳۹۲ پروانه فعالیت خود را اخذ نموده و مشغول فعالیت است. در خصوص سایر موارد، اهم عملکرد تا سال ۱۳۹۴ عبارتست از: واگذاری ۳۵ بندر صیادی به تعاونیهای صیادی؛ احداث اولین پالایشگاه نفت و گاز جی تی ال (گاز به مایع) استان یزد به ظرفیت تولید ۲۸۸۰ هزار بشکه انواع سوخت؛ احداث نیروگاههای کوچک مقیاس برقی و حرارتی (chp) در استانهای یزد، چهارمحال، قم، فارس.</p> <p>صدور مجوزها برای فعالیتهای کوچک و متوسط تا حدود زیادی تسهیل شده است.</p> <p>برای تاسیس و گسترش فعالیت در حوزه بانک و موسسه اعتباری در قالب تعاونی، نه دولت و نه شورای پول و اعتبار هیچ مصوبه‌ای نداشته‌اند و هیچ بانک و یا موسسه اعتباری نیز تاسیس نشده است.</p>	<p>جزء (۴) بند (ب) - رفع محدودیت از حضور تعاونیها در تمامی عرصه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه در بند الف ماده (۳) قانون اصل (۴۴)، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در "فعالیتهای خارج از صدر اصل (۴۴)" با رعایت استثنائاتی توسط بخش دولتی ممنوع شده و منحصرأ در اختیار بخشهای تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی قرار گرفته است.</p> <p>در بند الف ماده (۴) قانون اصل (۴۴)، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در "فعالیتهای صدر اصل (۴۴)" از جمله بانکداری و بیمه برای بخش تعاونی مجاز شده است.</p> <p>در ماده (۷) قانون اصل (۴۴) و اصلاحات بعدی آن، دولت مکلف به تسهیل صدور مجوزها برای بخشهای غیر دولتی شده است.</p> <p>در ماده (۵) قانون اصل ۴۴، تاسیس و فعالیت بانک و مؤسسه اعتباری که قبلاً فقط در قالب شرکت سهامی عام مجاز بود در قالب شرکت تعاونی سهامی عام نیز مجاز شده است. در بند (الف) ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم دولت موظف شده بود برای افزایش سهم تعاونیها به (۱۵٪) بازار پولی کشور تا سال چهارم برنامه، تسهیلات لازم را جهت صدور مجوز فعالیت موسسات اعتباری و بانکهای تعاونی فراهم کند.</p>
<p>در اجرای بند (و) ماده (۹) قانون اصل (۴۴): این بانک در مرداد سال ۱۳۸۸ با سرمایه مقرر تاسیس شد.</p> <p>در اجرای بند (۴) ماده (۲۹) قانون اصل (۴۴) و بند (ب) ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم، دولت در سند توسعه بخش تعاون مصوب ۱۳۹۲ مقرر نمود ظرف ۳ سال سرمایه آن بانک به ۵ برابر سال ۹۲ [حدود ۴۰۰۰ میلیارد تومان] برسد؛ اما در لوایح بودجه سالانه تا سال ۱۳۹۴ جمعاً فقط مبلغ ۳۵۰۰ میلیارد ریال پیشنهاد شد که مصوب گردید؛ ولی عملاً مبلغی پرداخت نشد.</p>	<p>جزء (۵) بند (ب) - تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقاء سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.</p> <p>تاسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه ۵ هزار میلیارد ریال [بند (و) ماده (۹) قانون اصل (۴۴)]</p> <p>"افزایش سرمایه" و "منابع" بانک توسعه تعاون [بند (۴) ماده (۲۹) قانون اصل (۴۴)، بند (ب) ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم، قوانین بودجه سالانه]</p>

<p>بانک اطلاعات بازار کالا و خدمات، ایجاد نگردیده است. اتحادیه‌های تعاونی تخصصی بازرگانی ایجاد نشده‌اند. در بعضی سالها کمک مالی محدود به اتاقهای تعاون صورت گرفته است. علیرغم کمک مالی به اتاق تعاون هنوز شبکه بازاریابی و فروش محصولات تعاونی‌ها و مرکز نمایشگاه‌های دائمی تعاون ایجاد نشده است. خطوط اعتباری جهت خرید کالا از تعاونیها، بازاریابی و تبلیغات فروش آنها اختصاص نیافته است. اولویت تعاونیها در معاملات دولتی (بجز مناقصات) هنوز اجرایی نشده است. بدلیل عدم اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده برای صنوف رقیب تعاونیها، مزیت رقابتی تعاونیهای مصرف از بین رفته است. وضع نامساعد محیط کسب و کار در حوزه تجارت خارجی، دستیابی تعاونیها به بازارهای جهانی را دشوار کرده است.</p>	<p>جزء (۶) بند (ب) - حمایت دولت از دستیابی تعاونیها به بازار نهایی و اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به این بخش کمک به راهاندازی بانک اطلاعات بازار کالا و خدمات [جزء (۵) ماده (۹) قانون اصل ۴۴] کمک به ایجاد و گسترش اتحادیه تعاونی تخصصی بازرگانی [بند (د) ماده (۹) قانون اصل ۴۴] حمایت مالی برای توانمندسازی اتاقهای تعاون [بند (ه) ماده (۹) قانون اصل ۴۴]؛ اختصاص منابع در قوانین بودجه حمایت از ایجاد شبکه بازاریابی و فروش محصولات تعاونی‌ها و مرکز نمایشگاه‌های دائمی تعاون وابسته به اتاق تعاون [سند توسعه ابلاغی ۱۳۹۲] اختصاص خطوط اعتباری جهت خرید کالا از تعاونیها، بازاریابی و تبلیغات فروش آنها توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و صندوق توسعه ملی [سند توسعه ابلاغی ۱۳۹۲] اولویت دادن به تعاونیها در معاملات دولتی (بجز مناقصات) [ماده ۳۴ آیین‌نامه اجرایی قانون بخش تعاونی موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۹۴۴۵/ت/۴۶۷۶۷-هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۴ هیات وزیران]</p>
<p>در اجرای این جزء "لایحه بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران" در ۱۳۸۹/۱۰/۷ به مجلس ارسال؛ اما در اسفند ۱۳۹۰ مسترد شد. مجدداً "لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران" در ۱۳۹۲/۹/۱۱ به مجلس ارسال شد. بند (ح) ماده (۹) قانون اصل (۴۴) با تاخیر اجرا شده است. آیین‌نامه اجرایی بند (ج) ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم در قالب تصویب‌نامه شماره ۲۶۵۳/ت/۴۷۶۳۵-هـ مورخ ۱۳۹۲/۱/۱۱ ابلاغ و اغلب امور تصدیگری دولت (وزارت تعاون و سازمان تعاون روستایی ایران) در خصوص بخش تعاونی واگذار شده است.</p>	<p>جزء (۷) بند (ب) - اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاستگذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونیها ارائه لوایح مورد نیاز به هیأت وزیران توسط وزارت تعاون؛ در جهت حذف مداخله دولت در امور اجرایی و مدیریتی تعاونیها و بهبود سیاستهای توسعه بخش [بند (ح) ماده (۹) قانون اصل (۴۴)] تصویب آیین‌نامه اجرایی بند (ج) ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم در خصوص تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری بخش تعاون ممنوعیت هرگونه دخالت دولت در امور اجرایی، مدیریتی، مجامع و انتخابات اتاقهای تعاون [ماده ۱۵ قانون اصلاح موادی</p>

<p>آیین نامه اجرایی قانون بخش تعاونی در قالب تصویبنامه شماره ۲۹۴۴۵/ت/۴۶۷۶۷ هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۴ هیات وزیران، به منظور بهبود امور مرتبط با این سیاست کلی اصلاح شده است.</p>	<p>از قانون بخش تعاونی مصوب ۱۳۹۳ (ماده ۷۳ قانون بخش تعاونی)</p>
<p>در اجرای جزء (۳) بند (ج) ماده (۹) قانون اصل ۴۴ اقداماتی انجام شده است؛ از جمله برنامه‌ریزی برای استقرار چرخه بهره‌وری در تعاونیها با پرداخت کمک مالی؛ شروع به اجرای آموزش فنی و حرفه‌ای رایگان از سوی سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای. اما بدلیل کمبود منابع مالی در اختیار کمک به ارتقای بهره‌وری در حد بسیار محدود انجام شده است. آموزش فنی و حرفه‌ای رایگان فقط یکسال با پرداخت مبلغ حدود ۱۵ میلیارد ریال از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای انجام شده است که از عملکرد آن گزارشی وجود ندارد. کارآموزی رایگان نیز عملاً به اجرا در نیامده است.</p>	<p>جزء (۸) بند (ب) - توسعه آموزشهای فنی و حرفه‌ای و سایر حمایتیهای لازم به منظور افزایش کارآمدی و توانمندسازی تعاونیها "ارائه مشاوره، کمک به ارتقاء بهره‌وری، آموزش کارآفرینی، مهارت، کارآموزی، به صورت رایگان" [جزء (۳) بند (ج) ماده (۹) قانون اصل ۴۴]</p>
<p>در اجرای ماده (۱۰) قانون اصل (۴۴) امکان واگذاری سهام تعاونی به غیرعضو تا ۴۹٪ و نیز جذب سهامدار خارجی [ماده (۱۰) قانون اصل (۴۴)] فراهم کردن دسترسی تعاونیها به ابزارهای جدید تأمین مالی و خرید و فروش سهام تعاونیهای قابل عرضه به عموم مردم در بازار سرمایه، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی [ماده (۷۵) قانون بخش تعاونی]</p>	<p>جزء (۹) بند (ب) - انعطاف و تنوع در شیوه‌های افزایش سرمایه و توزیع سهام در بخش تعاونی فراهم شدن امکان واگذاری سهام تعاونی به غیرعضو تا ۴۹٪ و نیز جذب سهامدار خارجی [ماده (۱۰) قانون اصل (۴۴)] فراهم کردن دسترسی تعاونیها به ابزارهای جدید تأمین مالی و خرید و فروش سهام تعاونیهای قابل عرضه به عموم مردم در بازار سرمایه، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی [ماده (۷۵) قانون بخش تعاونی]</p>
<p>آیین نامه اجرایی نحوه تشکیل و نظارت بر شرکتهای تعاونی سهامی عام طی تصویب نامه ابلاغ شده است. اساسنامه تیپ این تعاونیها نیز تهیه و ابلاغ شده است. بر اساس گزارش دفتر تعاونیهای خدماتی و نوع جدید (۱۳۹۵/۱۱/۲۰)، بدلیل "ممانعت سازمان بورس از ورود این شرکتهای به تالار اصلی بورس" و "پایین بودن میزان</p>	<p>جزء (۹) بند (ب) - ... اتخاذ تدابیر لازم بنحوی که علاوه بر تعاونیهای متعارف، امکان تأسیس تعاونیهای جدید در قالب شرکت سهامی عام با محدودیت مالکیت هر یک از سهامداران به سقف معینی که حدود آنرا قانون تعیین می کند، فراهم شود.</p>

۳۶. سازمان بورس و اوراق بهادار که تا سالها از تأسیس این نوع شرکت به عنوان نوعی شرکت سهامی عام خودداری می کرد از سال ۱۳۹۳ ثبت آنها را پذیرفته است؛ ولی از ورود آنها به تالار اصلی بورس ممانعت می کند.

<p>سقف تملک سهام^{۳۷} تاسیس این تعاونی‌ها با استقبال چندانی مواجه نشده است و تاکنون فقط تعداد ۱۴ شرکت تعاونی سهامی عام در شش استان کشور به ثبت رسیده است که دارای ۵۶۵۹ سهامدار حقیقی و ۱۴۹ سهامدار حقوقی و ۷۹۹ میلیارد ریال سرمایه ثبتی می‌باشند.</p>	<p>تمهید تشکیل و توسعه شرکتهای تعاونی سهامی عام توسط وزارت تعاون [ماده (۱۲) قانون اصل ۴۴] کمک به تشکیل شرکتهای تعاونی سهامی عام [بند (د) ماده (۹) قانون اصل ۴۴]</p>
<p>بنا به گزارش دفتر ذریبط، در حمایت از تعاونیها، اتحادیه-های تعاونی بدلیل پوشش عضویتی بالاتر نسبت به شرکتهای تعاونی، عملاً مورد حمایت بیشتری قرار می-گیرند.</p>	<p>جزء (۱۰) بند (ب) - حمایت دولت از تعاونی‌ها متناسب با تعداد اعضا</p>
<p>سه دهک پایین درآمدی، هنوز توسط هیچ مرجعی مورد شناسایی قرار نگرفته است. کمک بلاعوض موضوع جزء (۱) بند (ج) ماده (۹) قانون اصل ۴۴ برای تأمین تمام یا بخشی از آورده تعاونیهای متشکل از اقشار بدون درآمد و کم درآمد متناسب با بودجه در اختیار و در حد بسیار محدود اجرا شده است.</p>	<p>جزء (۱۱) بند (ب) - تاسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه به منظور فقرزدایی کمک به تشکیل تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی [بند (د) ماده (۹) قانون اصل (۴۴)] پرداخت کمک بلاعوض و تسهیلات قرض‌الحسنه برای تأمین تمام یا بخشی از آورده شرکتهای تعاونی متشکل از سه دهک اول درآمدی [جزء (۱) بند (ج) ماده (۹) قانون اصل ۴۴]</p>
<p>در واگذاری شرکت مخابرات ایران یک تعاونی بدون رعایت اولویت مستحق خرید شده بود که بدلائل مبهم و غیر قابل قبول به آن واگذار نشد. با توجه به گزارشهای سازمان بازرسی کل کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، واگذاریها عمدتاً نصیب طلبکاران از دولت و بخش عمومی غیر دولتی و شرکتهای وابسته به آنها شده است. علیرغم تبصره (۴) ماده ۲۰ قانون اصل ۴۴: بطور مشخص و در عمل ترجیحاتی برای بخش تعاونی در واگذاری سهام لحاظ نشده است؛ بهمین دلیل سهم بخش تعاونی از طریق خصوصی سازی و واگذاری سهام رشد نکرده است.</p>	<p>بند (ج) سیاستهای کلی (واگذاری ۸۰ درصد سهام شرکتهای دولتی موضوع صدر اصل ۴۴) تکلیف به واگذاری (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاههای دولتی در هر فعالیت صدر اصل ۴۴ به استثناء راه و راه آهن به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی [بند (ب) ماده (۳) قانون اصل ۴۴] اولویت دادن به تعاونیها در واگذاری بنگاهها و سهام بنگاهها در روشهای مزایده و مذاکره در شرایط یکسان [تبصره (۴) ماده ۲۰ قانون اصل ۴۴] اجازه به هیأت واگذاری موضوع ماده (۳۹) قانون اصل (۴۴) برای واگذاری سهام بنگاههای دولتی که کالاها و خدمات تولیدی آنها در هر شهرستان عرضه می‌شود از طریق مذاکره به تعاونی‌های موضوع قانون تأسیس</p>

۳۷. براساس ماده (۱۲) قانون اصل ۴۴، در این شرکت‌ها محدودیت‌های نیم و پنج درصدی برای تملک سهام توسط اشخاص حقیقی و حقوقی وجود دارد.

<p>تبصره ماده (۵) قانون تأسیس شرکتهای تعاونی توسعه و عمران شهرستانی برای واگذاری سهام بنگاههای دولتی از طریق مذاکره هنوز به اجرا در نیامده است.</p> <p>وزارت امور اقتصادی و دارایی از سال ۱۳۹۰ با پیشنهادهایی که ارائه نموده است همواره در صدد حذف تعاونیهای سهام عدالت بوده است.</p> <p>اجرای تبصره (۱) ماده (۶) قانون اصل ۴۴: تهاوت سهام با دیون دولت بنحو گسترده انجام شده است.</p>	<p>شرکتهای تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مصوب ۱۳۸۹ بدون رعایت ترتیب مندرج در ماده (۲۰) قانون اصل ۴۴ [تبصره ماده (۵) قانون تأسیس شرکتهای تعاونی توسعه و عمران شهرستانی]</p> <p>اجازه به دولت برای واگذاری تا (۴۰٪) مجموع ارزش سهام بنگاههای قابل واگذاری در هر بازار موضوع فعالیتهای صدر اصل ۴۴ در قالب سهام عدالت (واگذاری به شش دهک پایین درآمدی بدینصورت که مشمولین در قالب شرکتهای تعاونی شهرستانی ساماندهی می شوند و از ترکیب آنها شرکتهای سرمایه گذاری استانی بصورت شرکتهای سهامی تشکیل و سهام بنگاههای قابل واگذاری مستقیماً به شرکتهای سرمایه گذاری استانی واگذار می شود). بدلیل قانون تفسیر ماده (۳۵) قانون اصل ۴۴، تعاونی بودن [مواد ۳۴ تا ۳۷ قانون اصل ۴۴]</p>
<p>"رعایت سیاست های کلی بخش تعاونی در واگذاری ها": انجام نشده است.</p>	<p>بند (د) سیاستهای کلی جزء (۱) این بند (الزامات واگذاری)، ۱-۵- رعایت سیاستهای کلی بخش تعاونی در واگذاریها</p>
<p>اجرای نادرست بندهای ۲ و ۴ ماده ۲۹ قانون اصل ۴۴ ابتدا توسط دولت در لوایح بودجه سالانه پیشنهاد و در مجلس مصوب شده است. در این خصوص دولت نه تنها سیاستهای کلی؛ بلکه قوانین را هم اجرا نکرده است. بنا به گزارش سازمان خصوصی سازی (۱۳۹۵) در خصوص عملکرد بندهای ماده ۲۹ قانون اصل ۴۴ طی سالهای ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۴ پرداختی مجموع بندهای (۲) و (۴) به کل پرداختی ماده ۲۹ کمتر از یک دهم درصد بوده است (۴۴۰ میلیارد ریال از ۶۰۴۴۷۰ میلیارد ریال)؛ در حالیکه فقط بابت بند (۲) باید ۳۰ درصد، مصوب و پرداخت می شده است.</p> <p>این گزارش بخوبی نشان می دهد حق بخش تعاونی چه در تصویب بودجه و چه در پرداخت؛ علیرغم تاکید سیاستهای کلی و علیرغم صراحت قانون نادیده گرفته شده است.</p>	<p>بند (د) سیاستهای کلی جزء (۲): مصرف درآمد حاصل از واگذاریها ۲-۲- اختصاص (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونیهای فراگیر ملی به منظور فقرزدایی ۲-۴- اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونیها و نوسازی و بهسازی بنگاههای اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاههای واگذاری شده و نیز برای سرمایه گذاری بخشهای غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته.</p> <p>در قوانین بودجه سالهای ۱۳۸۸ تا ۹۴ جمعاً مبلغ ۶۲۲۰۰ میلیارد ریال به مجموع بندهای (۲) و (۴) ماده ۲۹ اختصاص یافت.</p>

**The Causes of the Dysfunction of General Policies
Concerning 44th Principal of the Constitution in Relation
to the Development of Cooperative Sector
during 2006 - 2015**

H. Khosravi^{1} , M. Yazdani*

Received: Apr 08, 2017 Accepted: Sep 19, 2017

Abstract

The object of this research is the investigation of the causes of the dysfunction of general policies concerning 44th principal of the constitution in relation to the development of cooperative sector during 2006 - 2015. In this research, by applying present documents and the analysis of contents and analyzing the function of executive and legislature bodies, the issue is studied from the point of legal system. In sum with a descriptive- analytical approach it has been concluded that the main points of these general policies in the field of cooperative sector have not been properly legislated or have not implemented. Of course during the fourth and the fifth schedule of the development of the country, the capacity for the development of the cooperative sector was supplied legally to some extent. But neither in performing the pointed duties, nor in the making use of the legal powers, no effective step was taken; the result is that the share of the cooperative sector in the national economy not only did not reach to the pointed 25 percent, but also in accordance with the official announcement it declined from 5/5 percent to previous 5 percent.

Keywords: dysfunction; general policies; 44th principal, cooperative sector; cooperative companies

1. Associate Professor, Department of Public Law, Payame Noor University, Tehran

* Corresponding Author

E-mail: hkh.be82@yahoo.com

2. PhD Student, Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran

E-mail: m.yazdani1335@gmail.com