

بررسی چالش‌های تعاونی‌های سهام عدالت (مطالعه موردی استان تهران)

مریم ابراهیمی^۱

چکیده

تعاون به معنای عام آن در طول زندگی بشر و مفهوم خاص آن در نظام‌های اقتصادی، در تقویت بخش مردمی و قدرت‌بخشی جمعی و کاستن آثار زیان‌بار گسترش سرمایه‌داری بی‌قیدوشرط، نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. نادیده انگاشتن ماهیت مستقل تعاونی‌ها و استفاده از آن به شکل ابزاری، مولد چالش‌های جبران‌ناپذیری است که این مطالعه به بخشی از آن‌ها می‌پردازد. مجموعه‌ای از فقدان‌ها که با بررسی پرونده‌ها و روند تحول مصوبات مراجع قانون‌گذار به دست آمد، مولد وضعیت موجود است که عبارت‌اند از: فقدان آگاهی از ماهیت تعاونی، فقدان وفاق در خصوص وجود بخش تعاونی در میان سیاست‌گذاران، فقدان آشنایی با قواعد و قوانین تعاونی در سطح اعضا و مدیران در خصوص اهمیت موضوع مشارکت حداکثری در اداره تعاونی، فقدان استقلال و ماهیت وابسته تعاونی‌های دستوری، فقدان نظارت اثربخش بر رویه‌ها و کنشگران مؤثر بخش تعاون، فقدان هماهنگی میان نهادهای درگیر که توصیه می‌شود ضمن بازنگری در روند موجود و استفاده نکردن از تعاونی‌ها در راستای اجرای دیگر سیاست‌ها، از رانت‌پروری در این حوزه جلوگیری شود و بخش تعاون با اندیشه‌ورزی صاحب‌نظران در راستای گفتمان تعاونی حقیقی در مسیر درست قرار گیرد.

واژگان کلیدی: تعاونی سهام عدالت، دولتی‌سازی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، چالش‌ها.

مقدمه

دولت آغاز شد. استفاده از تعاونی‌ها در راستای خلائهای مدیریتی با کاهش تصدیگری دولتی از کاربردهای بخش تعاون در ایران بود. در این مطالعه، به موضوع تعاونی‌های سهام عدالت از منظر کاربردی آن در اجرای سیاست‌ها و آثار این نگرش بر وضعیت تعاون چه به‌عنوان مفهومی عام و چه به‌عنوان شکلی از کسب‌وکار اقتصادی-اجتماعی پرداخته می‌شود. این مسئله مطرح است که آیا استفاده از تعاونی‌ها در راستای اجرای دیگر سیاست‌ها منجر به شکل‌گیری

فرهنگ تعاون و شیوه‌های مختلف یاریگری در ایران سابقه طولانی دارد، اما ورود تعاونی‌ها با قواعد و ساختار جدید در ایران به فصل ۲ قانون تجارت^۲ در ماده ۶ (مواد ۱۰۷ تا ۱۱۲) برمی‌گردد که شرکت‌های تعاونی را به ۲ قسم تولید و مصرف تقسیم می‌کند که مطابق اصول شرکت سهامی عام یا مقررات مخصوصی که با تراضی شرکا ترتیب داده شده است، اداره می‌شوند. تشکیل تعاونی‌ها در ایران از سوی

Ebrahimi.m95@yahoo.com

۱. دکترای رفاه اجتماعی و پژوهشگر سیاست‌گذاری اجتماعی و تعاون

۲. مصوب سال‌های ۱۳۰۳ و ۱۳۰۴.

تعاونی‌های شهرستانی از سوی سازمان خصوصی‌سازی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اشاره شده است که مطابق آمار وزارتخانه، ۱۰۶۲ نفر و طبق آمار سازمان خصوصی‌سازی، ۷۰۰ نفر مشغول کار هستند. طبق آخرین آمار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، این تعداد به ۵۰۰ نفر تقلیل پیدا کرده که نشان‌دهنده تعدیل گسترده نیروهای شاغل در این بخش به دلیل رکود فعالیت این تعاونی‌ها و مسائل مالی در پرداخت حقوق کارکنان است. این مطالعه، مدل موجود شامل تأسیس تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی را موفق ندانسته و معتقد است در حال حاضر به‌رغم نداشتن فعالیت در زمینه سهام عدالت، هزینه زیادی را با عناوین مختلف به دولت تحمیل کرده است و تنها تعداد محدودی از افراد (اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی) از منافع ایجادشده در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی بهره‌مند می‌شوند. در واقع، تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت بعد از شناسایی مشمولان، وظیفه مهم و مشخصی بر مبنای این مطالعه در زمینه سهام عدالت نداشتند. این مطالعه در مورد تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت پیشنهاد اصلاح اساسنامه و امکان فعالیت در زمینه‌هایی غیر از سهام عدالت را می‌دهد. مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۹، مطالعه دیگری در خصوص سهام عدالت و مروری بر اقدامات انجام‌شده و آسیب‌شناسی آن انجام داد. این مطالعه پیچیدگی موجود در این طرح

تعاونی به معنای واقعی می‌شود و گسترش تعاون و تعاونی‌ها را نتیجه می‌دهد؟

در این مطالعه، یافته‌ها از طریق تحلیل اسناد (قوانین، آیین‌نامه‌ها و اساسنامه و بررسی پرونده تعاونی‌های سهام عدالت شهر تهران) و مصاحبه با کارشناسان حوزه تعاونی اداره تعاون استان تهران به دست آمد. تحلیل سیاست به شیوه انتقادی، شامل چشم‌انداز معرفت‌شناختی است که در آن، دانش و انتقاد در هم تنیده‌اند و تحقیق انتقادی چیزی بیش از صرف عنوان انتقاد به مجموعه‌ای از داده‌هاست که به شیوه مکانیکی جمع‌آوری شده‌اند. از این منظر، شناخت ذهنیت سیاست‌گذار از مفهوم و کاربرد تعاونی‌ها به فهم وضعیت تعاونی‌ها در کشور کمک می‌کند. در این مطالعه، مجموعه مصوبات در خصوص تعاونی‌های سهام عدالت، ورود بحث تعاونی در موضوع واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و تشکیل این تعاونی‌ها و مسائل درج‌شده در پرونده‌های موجود مورد توجه قرار می‌گیرد.

مرور پیشینه پژوهش

مطالعات مختصری در خصوص تعاونی‌های سهام عدالت انجام شده است. دفتر مالیه عمومی و توسعه مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس مطالعه‌ای با عنوان *سهام عدالت: تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت* انجام داده است. در این مطالعه، به آمارهای متناقض از تعداد شاغلان

1. Harvey, Lee (2022). *Critical Social Research*. London: Unwin Hyman.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹). *سهام عدالت: تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت*. کد موضوعی: ۲۲۰، شماره مسلسل: ۱۷۱۹۳.

دست می‌آید. با این مقدمه، تحولات اسناد و نگرش موجود در آن‌ها در خصوص کاربرد تعاونی‌ها در اجرای سیاست بررسی می‌شود.

– روند تحولات اسناد و مصوبات

بخش تعاون در قانون اساسی ضمن اینکه در معنای عام تعاون در بندهای مختلف از جمله بند ۸ ماده ۲۳ و بند ۱۵ این ماده^۳ آمده است؛ در روح این قانون حضور دارد. در اصل ۴۳ بند ۲، تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قراردادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند، ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی برای جلوگیری از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص آمده است که از کاربردهای اصلی تعاونی‌ها به دنبال اقتصاد کارخانه‌ای و عدم دسترسی و هزینه‌بر بودن فناوری در دوران انقلاب صنعتی بود. تعاونی‌ها با تجمیع سرمایه‌های خرد، امکان دسترسی به فناوری را برای عامه فراهم می‌کردند که این اصل به آن پرداخته است. اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر پایه ۳ بخش دولتی، تعاونی و خصوصی می‌داند. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود و بخش خصوصی مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است.

را به‌خاطر نبود برنامه مشخص برای این طرح و روش اجرای آن می‌داند؛ به‌طوری‌که به گمان نویسنده، اجرای این طرح در طول زمان دستخوش تغییرات زیادی شده است و نبود مرجع واحد و مشخص برای تصویب قوانین مربوط به سهام عدالت و تعیین خط‌مشی آن، وجود چندین مرجع قانونی برای تخصیص سهام شرکت‌های دولتی به پرتفوی سهام عدالت و نبود رویه‌ای مشخص برای تعیین نماینده مشمولان سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر را شواهد مهمی از فقدان برنامه مشخص و دقیق برای توزیع سهام عدالت می‌داند؛ به‌طوری‌که گاه مصوبات مرجعی، مصوبات مراجع دیگر را لغو یا اصلاح می‌کرد.^۱

مطالعات نشان می‌دهند که شکل‌گیری تعاونی‌های سهام عدالت ابزاری در اجرای سیاست توزیع سهام شرکت‌های دولتی بوده است. وضعیت نامشخص این تعاونی‌ها و اقدام دستوری در تشکیل آن‌ها که با ماهیت داوطلبانه تعاونی‌ها تفاوت بسیاری دارد، فقدان برنامه مشخص و وفاق در میان سیاست‌گذاران و نهادهای مسئول در خصوص این طرح، چالش‌های متعددی را ایجاد کرده است.

وضعیت موجود تعاونی‌های سهام عدالت

بخشی از فهم ماجرا از بررسی سیر تحول و ورود بحث تعاونی‌ها به موضوع واگذاری سهام عدالت به

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹). سهام عدالت، مروری بر اقدامات انجام‌شده و آسیب‌شناسی آن. کد موضوعی: ۲۳۰، شماره مسلسل: ۱۶۹۸۹.

۲. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.

۳. توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم.

بخش دولتی در شرایط مساوی به بخش‌های تعاونی و خصوصی واگذار می‌شود. ماده ۱۶ به اولویت‌های فروش سهام پرداخته و فروش سهام شرکت‌های متوسط حسب مورد به گروه‌ها، تعاونی‌ها و تشکل‌های تخصصی-تجاری مطرح شده است. در بند ج آن، فروش سهام شرکت‌های بزرگ با حفظ سهام کنترل‌کننده مدیریت به عموم مردم آمده است. ماده ۱۸ قانون برنامه سوم نیز با رعایت اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی، دولت را با حفظ ضوابط، مجاز به واگذاری شرکت‌های صنعتی، کشاورزی یا خدماتی و امثال آن‌ها و اموالی که به صورت عمومی در اختیار دارد، به شرکت‌های تعاونی و بخش خصوصی کرده است. این برنامه به طور جدی به موضوع واگذاری سهام دولتی پرداخته است.

در برنامه چهارم توسعه ضمن تنفیذ موادی در خصوص تعاون از برنامه سوم توسعه، در ماده ۱۰۲ به تعاون به معنای عام آن و اولویت بخش تعاون در انتقال فعالیت‌ها و کاهش تصدی‌های بخش دولتی اقتصاد به بخش غیردولتی پرداخته است. آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت در واقع، توزیع سهام شرکت‌های دولتی در میان اقشار کم‌بضاعت جامعه است که در اوایل دولت نهم به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و مطابق ماده ۹ برنامه چهارم توسعه^۱ و در راستای عملیاتی کردن ماده‌های ۳۴ تا ۳۸ برنامه

بخش تعاون به‌رغم تأکید قانون اساسی، با تأخیر، تعلل و موانع اجرایی متعددی روبه‌رو بوده است. برنامه اول توسعه در هدف‌های کلی بند ۴-۳ خط‌مشی کلان، به مفهوم عام تعاون پرداخته است^۱. بندهای ۲۵، ۲۶ و ۲۷ نیز به سازمان‌دهی جامعه روستایی از طریق تعاونی‌ها پرداخته‌اند.

به‌موجب تبصره ۸ برنامه دوم توسعه، رئیس اتاق تعاون در ترکیب شورای پول و اعتبار به‌عنوان یکی از اعضا حضور دارد. همچنین، در تبصره ۱۰ کمک به تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فقر و محرومیت، ایجاد اشتغال و حمایت از بنگاه‌های اقتصادی کوچک در راستای اجرای اصول ۴۳ و ۴۴ و افزایش سهم فعالیت اقتصادی بخش تعاونی آمده است. ماده ۴۱ این برنامه نیز بخش تعاونی را در کنار بخش خصوصی دولت موظف به واگذاری فعالیت‌های بخش دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی کرده است. بنابراین، از اوایل دهه ۱۳۷۰، موضوع واگذاری بخش دولتی به تعاونی در کنار بخش خصوصی مطرح شده است.

در برنامه سوم توسعه در فصل ۳ و واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی، در ماده ۹ آمده است: به منظور ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور و کارآمد کردن دولت در عرصه سیاست‌گذاری و توسعه توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی، سهام شرکت‌های قابل واگذاری

۱. پرورش روحیه احترام به قانون، نظم‌پذیری، تعاون و کار گروهی، احترام به قداست و ارزش کار و فعالیت مولد، صرفه‌جویی، حفظ محیط‌زیست و منابع طبیعی، حفظ قداست خانواده و تقویت روحیه مسئولیت‌پذیری و مشارکت در امور سیاسی و اجتماعی.
۲. مواد ۱۰، ۱۲ تا ۱۸ و ۲۰ تا ۲۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۸ و اصلاحیه‌های آن، برای دوره برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴) تنفیذ می‌شود.

شرکت‌های مادرتخصصی به منظور طی مراحل واگذاری به سازمان خصوصی‌سازی وکالتاً ارائه شود.^۴ در این آیین‌نامه اثری از تعاونی‌ها در این فرایند دیده نمی‌شود. این آیین‌نامه در ۱۳۸۴/۸/۱۱ مورد بازنگری قرار گرفت و با عنوان *آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت* مطرح شد که مطابق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه مصوب به دلیل تعریف نشدن نهاد متولی و تصمیم‌گیرکامل نبود و دوباره در تاریخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ اصلاح می‌شود. در آیین‌نامه اجرایی یادشده، ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت با هدف برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت بر فرایند واگذاری سهام عدالت تعریف می‌شود که ریاست آن بر عهده رئیس‌جمهوری بود و اعضای دیگرش، ۹ وزیر، رؤسای سازمان برنامه و بودجه، بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان بهزیستی کشور، دفتر امور مناطق محروم کشور، سازمان ثبت احوال کشور، سازمان خصوصی‌سازی، فرمانده نیروی مقاومت بسیج و سرپرست کمیته امداد امام‌خمينی^(ره) بودند.

آیین‌نامه بعدی مصوب ۱۳۸۵/۸/۲۱، جایگزین آیین‌نامه قبلی می‌شود. در بند ۵ ماده ۱ آن، شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی در هر شهرستان و اعضای

توسعه یادشده در قالب آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوار ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت، در ۱۹ ماده به تصویب هیئت وزیران رسید.^۱ بنابراین، تا پایان سال ۱۳۸۳ جز چند پیش‌نویس برای تصویب و اجراء توجه جدی به موضوع واگذاری به تعاونی‌ها نشد. از سال ۱۳۸۴، نخستین ردپای قانونی موضوع سهام عدالت (توزیع سهام شرکت‌های دولتی به عموم مردم) در مصوبات مختلف هیئت وزیران پیدا شد. سپس با ابلاغ بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، موضوع سهام عدالت وارد فاز اجرایی شد.^۲ بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۴، هیئت وزیران آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارهای ایرانی^۳ را تصویب کرد. در این آیین‌نامه، هیئت عالی واگذاری (موضوع ماده ۱۴ قانون برنامه سوم توسعه که در ماده ۹ قانون برنامه چهارم نیز تنفیذ شد) باید اختیار واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به توزیع سهام عدالت را داشته باشد و سهام آن دسته از شرکت‌هایی که توسط هیئت عالی واگذاری تعیین تکلیف شده و روش فروش و برنامه زمان‌بندی آن‌ها مشخص شده است، از طرف

۱. برزگر و حسین‌زاده (۱۳۹۶). «نقد و بررسی سیاست‌گذاری دولتی در ایران بر اساس الگوی تحلیلی اسنلن (مطالعه موردی: طرح توزیع سهام عدالت»، *فصلنامه دولت‌پژوهی*. ۳ (۱۲)، صص ۱۴۳-۱۰۷.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹). *سهام عدالت، مروری بر اقدامات انجام‌شده و آسیب‌شناسی آن*. کد موضوعی: ۲۳۰، شماره مسلسل: ۱۶۹۸۹.

۳. مصوب ۱۳۸۴/۵/۱۱.

۴. همان، ص ۷.

توسعه بخش تعاون و فصل ۶ آن به موضوع توزیع سهام عدالت می‌پردازد. ماده ۳۴ این قانون دولت را مجاز می‌کند تا ۴۰ درصد مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری را به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور واگذار کند و برای ۲ دهک پایین درآمدی، تخفیف ۵۰ درصدی در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیط ۱۰ ساله قائل می‌شود و در مورد ۴ دهک بعدی، تقسیط ۱۰ ساله مطرح می‌شود. به این ترتیب، تعاونی‌های شهرستانی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی را تشکیل می‌دهند و سازمان خصوصی‌سازی مکلف است سهام عدالت قابل واگذاری را بین این شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متناسب با تعداد اعضای تعاونی‌های شهرستانی تقسیم کند.

چنان‌که آمد، بررسی سوابق قانونی تشکیل و نحوه فعالیت شرکت‌های تعاونی شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت نشان می‌دهد که تشکیل تعاونی‌ها و شرکت‌های یادشده از ابتدا مورد توجه قانون‌گذار نبود و تشکیل آن‌ها برای اجرای طرح سهام عدالت به‌مرور زمان شکل گرفت.^۱ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۲۹ آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت را تصویب کرد. بر اساس ماده ۴ این قانون، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است همه سهام دولتی را که در اختیار شرکت کارگزاری سهام عدالت است، با همان قیمت قبلی واگذارشده، متناسب با تعداد اعضای شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی، به شرکت‌های

آن‌ها همان مضمولان طرح توزیع سهام عدالت در شهرستان مربوط هستند. بند ۷ آن مربوط به شرکت سرمایه‌گذاری استانی است که در هر استان توسط شرکت‌های تعاونی سهام عدالت شهرستانی تشکیل می‌شود و شرکت واسط در بند ۸ ماده ۱ این آیین‌نامه، شرکت کارگزاری سهام عدالت است که نقش آن تبدیل انواع سهام واگذارشده به یک سهم واحد و سپس واگذاری سهام شرکت واسط به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و دیگر کارهای اجرایی مرتبط با واگذاری سهام عدالت است. در واقع، بعد از ابلاغ بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و پاسخ مقام معظم رهبری به درخواست رئیس‌جمهوری وقت برای اختصاص بخشی از سهام شرکت‌های دولتی به طرح توزیع گسترده سهام بین اقشار کم‌درآمد، تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ اصلاح می‌شود. در تصویب‌نامه جدید (۱۳۸۵/۸/۲۸)، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متشکل از تعاونی‌های عدالت شهرستانی مطرح شد. مطابق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، نخستین قرارداد واگذاری سهام شرکت‌های تخصیص داده‌شده به سهام عدالت، بین شرکت کارگزاری سهام عدالت و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در سال ۱۳۸۶ منعقد شد و پیش از آن، هیچ قراردادی برای واگذاری سهام عدالت امضا نشد.^۲

قانون بعدی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ که از پایه‌های اجرایی سهام عدالت است، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است که فصل ۳ آن به سیاست‌های

۱. همان، ص ۱۳.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹). سهام عدالت: تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت. کد موضوعی:

۲۲۰، شماره مسلسل: ۱۷۱۹۳.

قانونی پیش‌بینی شده، ناکارآمدی شیوه سازمان‌دهی سهام، عدم امکان اعمال حقوق مالکانه توسط مضمولان و وجود ابهامات در شیوه شناسایی و ضرورت آزادسازی سهام به نحوی که تحقق گسترش مالکیت عمومی و حفظ و ارتقای ثبات بازار سرمایه و منافع مضمولان را در پی داشته باشد، ذکر شده است. این لایحه، تشکیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت را که واحدهای سرمایه‌گذاری آن‌ها در بورس یا بازارهای خارج از بورس قابل معامله باشد، مد نظر قرار داده است و در ماده ۳۸، اتخاذ تصمیم در خصوص چگونگی ایفای نقش شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت و تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت را در تحقق اهداف بر عهده هیئت وزیران می‌گذارد. لایحه یادشده در کارگروه سهام عدالت بررسی شد. در گزارش شور اول آن در شهریور ۱۳۹۸، در ماده ۱۲ آمده است شرکت‌های تعاونی شهرستانی سهام عدالت، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت و کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت با ابلاغ این قانون منحل می‌شوند، اما در حال حاضر تعاونی‌های سهام عدالت در وضعیت سابق قرار دارند و ملزم به به‌روزرسانی اساسنامه و برگزاری مجامع و ارائه آن به ادارات تعاون استان هستند. نوشتار فوق نشان می‌دهد که تعاونی‌های سهام عدالت وضعیت ناپایداری دارند و در دولت‌های مختلف به‌نوعی مورد بی‌توجهی قرار گرفته‌اند.

سرمایه‌گذاری استانی واگذار کند. مطابق تبصره ۱ این ماده، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است ظرف مدت حداکثر ۳ ماه، ترتیبات انحلال شرکت کارگزاری سهام عدالت را فراهم و نسبت به تصفیه آن اقدام کند، اما طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، فرایند انحلال شرکت کارگزاری سهام عدالت تا سال ۱۳۹۲ طول کشید.

در دولت یازدهم، اقدام در خصوص آزادسازی سهام عدالت وارد مرحله جدیدی شد. سامانه‌ای^۱ برای پاسخ به پرسش‌ها و رفع ابهامات در خصوص سهام عدالت راه‌اندازی شد که سازمان خصوصی‌سازی از طریق آن، فراخوان ثبت شماره شبای بانکی مضمولان را برای دریافت سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر را انجام داد. پس از آن، اطلاعات مربوط به سهام‌داران سهام عدالت اعم از میزان ارزش دارایی، اطلاعات هویتی، میزان سود دریافتی بابت عملکرد سال مالی ۱۳۹۸ به بعد و دیگر اطلاعات به شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و سامانه‌ای جدید^۲ منتقل شد.

آیین‌نامه‌های دیگری نیز در دولت‌های یازدهم و دوازدهم مصوب شد. یکی از مصوبات، لایحه سامان‌دهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد ۳۴ تا ۳۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در بهمن ۱۳۹۶ است که طبق آن، دلایل توجیهی ارائه لایحه ضرورت تسهیل و تسریع آزادسازی سهام عدالت و مرتفع کردن مشکلات موجود در این زمینه از قبیل عدم تناسب سازوکار

1. www.samanese.ir.

2. www.sejam.ir.

جدول ۱- تحولات اسناد مربوط به شکل‌گیری تعاونی‌های سهام عدالت

ردیف	قانون	شرح
۱	برنامه دوم توسعه تبصره ۴۱	به منظور جلب مشارکت بیشتر بخش‌های خصوصی و تعاونی در امور عمومی و خدمات اجتماعی، تولید، اشتغال، تجارت، تحقیقات، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات زیربنایی و عمومی، دولت موظف است با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی و مصالح عمومی، فعالیت‌های یادشده را به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار کند و...
۲	برنامه سوم توسعه ۱- ماده ۹ ۲- ماده ۱۰ ۳- ماده ۱۶ ۴- ماده ۱۸	۱- به منظور ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور و کارآمد کردن دولت در عرصه سیاست‌گذاری و توسعه توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی، سهام شرکت‌های قابل واگذاری بخش دولتی در شرایط مساوی به بخش‌های تعاونی و خصوصی واگذار می‌شود ۲- بند و: واگذاری‌ها به توسعه مشارکت عمومی منجر شود ۳- بند ب: فروش سهام شرکت‌های متوسط حسب مورد به گروه‌ها، تعاونی‌ها و تشکل‌های تخصصی-تجاری. بند ج: فروش سهام شرکت‌های بزرگ با حفظ سهام کنترل‌کننده مدیریت به عموم مردم ۴- دولت می‌تواند با رعایت اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی، شرکت‌های صنعتی یا کشاورزی یا خدماتی و امثال آن‌ها و اموالی را که به‌صورت اموال عمومی در اختیار دارد، در قبال دریافت وجه نقد یا کالا با حفظ سایر حقوق مالکیت و با رعایت موارد زیر به‌صورت اجاره از طریق مزایده در اختیار شرکت‌های تعاونی یا بخش خصوصی قرار دهد.
۳	برنامه چهارم توسعه ۱- ماده ۱۰۲	۱- بند د: اولویت دادن به بخش تعاونی در انتقال فعالیت‌ها و کاهش تصدی‌های بخش دولتی اقتصاد به بخش غیردولتی
۴	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوار ایرانی مصوب ۱۳۸۴/۵/۱۱ هیئت وزیران	در این آیین‌نامه، شرکت‌های واسط مطرح شده‌اند و اثری از تعاونی‌های سهام عدالت نیست.
۵	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۱ هیئت وزیران	در این آیین‌نامه نیز شرکت‌های واسط به‌موجب ماده ۱۱ موظف‌اند با انعقاد قراردادی با دولت، ظرف ۲۰ سال متناسب با میزان دریافتی از مردم و بلافاصله پس از آن، نسبت به تسویه حساب اقساط سهام واگذاری دولت اقدام کنند. در این آیین‌نامه نیز اثری از تعاونی‌ها دیده نمی‌شود
۶	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی مصوب ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ هیئت وزیران ^۱	تعاونی‌های عدالت عبارت است از شرکت‌های تعاونی عدالت استانی که اعضای آن‌ها همان مضمولان توزیع سهام عدالت در استان مربوط هستند تغییر نام شرکت واسط به شرکت کارگزاری سهام عدالت تفویض اختیار واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از هیئت عالی واگذاری به ستاد مرکزی آغاز فرایند شناسایی مضمولان از ابتدای سال ۱۳۸۵ بر اساس مصوبات ستاد مرکزی
۷	ابلاغ بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و نامه رهبری (۱۳۸۵/۴/۱۱) ^۲ و ۱۳۸۵/۴/۱۲	بند ۴: شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با کمک دولت در بورس پذیرفته شوند و جهت افزایش بازدهی سرمایه خود بر اساس قانون تجارت فعالیت کنند

۱. دفتر امور سهام سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۹۵). مجموعه قوانین، مقررات و مصوبات مرتبط با طرح توزیع سهام عدالت.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹). سهام عدالت: تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت. کد موضوعی:

۲۲۰، شماره مسلسل: ۱۷۱۹۳.

ردیف	قانون	شرح
		بند ۵: به نسبت اعضای شرکت‌های تعاونی هر استان، سهام مشمول واگذاری در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری استان قرار گیرد تعیین قیمت سهام در بورس شناسایی افراد واقع در ۲ دهک پایین درآمدی با سازوکارهای علمی، توجه ویژه به روستاییان و ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام واگذار شده
۸	آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی مصوب ۱۳۸۵/۸/۲۸ هیئت وزیران	شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی: شرکت‌های تعاونی در هر شهرستان که اعضای آن‌ها همان مشمولان طرح توزیع سهام عدالت در شهرستان مربوط هستند شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (سهامی خاص): شرکت سرمایه‌گذاری (سهامی خاص) که در هر استان توسط شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی تشکیل می‌شود شرکت واسط: شرکت کارگزاری سهام عدالت که نقش آن تبدیل سبد انواع سهام واگذار شده به یک سهم واحد و سپس واگذاری سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و دیگر کارهای اجرایی مرتبط با واگذاری سهام عدالت است
۹	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵	ماده ۳۴ این قانون دولت را مجاز می‌کند تا ۴۰ درصد مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری را به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور واگذار و برای ۲ دهک پایین درآمدی تخفیف ۵۰ درصدی در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیط ۱۰ ساله قائل شود و در مورد ۴ دهک بعدی تقسیط ۱۰ ساله مطرح می‌شود
۱۰	آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۹	بر اساس ماده ۴ این قانون، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است همه سهام دولتی را که در اختیار شرکت کارگزاری سهام عدالت است با همان قیمت قبلی واگذار شده متناسب با تعداد اعضای شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی واگذار کند. مطابق تبصره ۱ این ماده، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است ظرف مدت حداکثر ۳ ماه، ترتیبات انحلال شرکت کارگزاری سهام عدالت را فراهم و نسبت به تصفیه آن اقدام کند
۱۱	قانون تفسیر نحوه اجرای ماده ۳۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی مورخ ۱۳۸۹/۶/۳۱ مجلس شورای اسلامی	منظور از شرکت‌های سهامی مندرج در ماده ۳۵ قانون یادشده، همان شرکت‌های سهامی عام مندرج در ماده ۴ قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۱۴ هستند
۱۲	مصوبات شورای عالی اجرای سیاست‌ها ۱- ۱۳۹۵/۹/۱۴ ۲- ۱۳۹۵/۱۲/۱۸ ۳- ۱۳۹۶/۹/۱	۱- تعیین دوره محاسبه اقساط سهام عدالت با لحاظ سال مالی شرکت‌های سرمایه‌پذیر، حداکثر ۱۰ دوره مالی از تاریخ ۱۳۸۵/۱/۱ تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۵ ۲- مکلف شدن سازمان خصوصی‌سازی به وصول سود سهام مربوط به طرح توزیع سهام عدالت از شرکت‌های سرمایه‌پذیر و پرداخت سود به مشمولان طرح متناسب با میزان سهام قابل تخصیص به هر فرد تا زمان آزادسازی سهام عدالت. ۳- اختصاص سهام ۴۹ شرکت به مشمولان سهام عدالت و خروج سهام ۱۱ شرکت و بخشی از سهام شرکت دخانیات از طرح مذکور
۱۳	لایحه سامان‌دهی سهام عدالت موضوع اصلاح مواد ۳۴ تا ۳۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۱۸	این لایحه تشکیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت را که واحدهای سرمایه‌گذاری آن‌ها در بورس یا بازارهای خارج از بورس قابل معامله باشد، مد نظر قرار داده است و در ماده ۳۸، اتخاذ تصمیم در خصوص چگونگی ایفای نقش شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت و تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت را در تحقق اهداف بر عهده هیئت وزیران می‌گذارد
۱۴	اقدامات اجرایی سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶	راه‌اندازی سامانه اطلاع‌رسانی سهام عدالت اعلام شمار مشمولان نهایی سهام عدالت

ردیف	قانون	شرح
		ارائه صورت حساب و صدور قبض برای مضمولان آغاز زمان وارد کردن شماره شبای ۲۴ رقمی توسط مضمولان برای واریز سود. تعیین تاریخ ۱۳۹۶/۶/۳۱ به عنوان مهلت پایانی مضمولان برای پرداخت باقی ارزش سهام آن‌ها تمدید ۱ ماهه زمان پرداخت باقی ارزش سهام توسط مضمولان پرداخت نخستین مرحله سود سهام عدالت در دی ۱۳۹۶ ارائه لایحه سامان‌دهی سهام عدالت و آزادسازی آن در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله

مآخذ: دفتر امور سهام سازمان خصوصی سازی (۱۳۹۵). مجموعه قوانین، مقررات و مصوبات مرتبط با طرح توزیع سهام عدالت، مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹). سهام عدالت: تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت. کد موضوعی: ۲۲۰، شماره مسلسل: ۱۷۱۹۳ و مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹). سهام عدالت، مروری بر اقدامات انجام‌شده و آسیب‌شناسی آن. کد موضوعی: ۲۳۰، شماره مسلسل: ۱۶۹۸۹.

- اقدامات درآمدا

شرکت‌های تعاونی تابعه و وابسته و اعضای آن در

راستای تحقق هدف شرکت، انجام دادن همه عملیاتی که مستقیم یا غیرمستقیم برای تحقق اهداف شرکت لازم است و در راستای اجرای موضوع شرکت ضرورت داشته باشد و در صورت نیاز به مجوز، تعاونی مکلف به اخذ آن است، قید شده است. در اساسنامه امکان فعالیت اقتصادی تعاونی‌های سهام عدالت تعریف شده است. مطابق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹) بر مبنای آمار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تعاونی‌های سهام عدالت در کشور در حوزه‌های مختلف از جمله خدمات بیمه‌ای، سرمایه‌گذاری در اتحادیه تعاونی‌های سهام عدالت استان، فروشگاه تعاونی مصرف، دفتر پیشخوان و بیمه سلامت، خط تولیدی و دفتر پست بانک فعالیت اقتصادی داشته‌اند. منابع درآمدی این تعاونی‌ها اغلب از مبالغ دریافتی از کارگزاری سهام عدالت و مبالغ دریافتی از شرکت سرمایه‌گذاری استانی است.^۱

در اساسنامه شرکت‌های تعاونی سهام عدالت در موضوع فعالیت، فعالیت‌های اقتصادی از طریق تأسیس شرکت و سرمایه‌گذاری و مشارکت در شرکت‌ها، پروژه‌ها و طرح‌های صنعتی، تولیدی، ساختمانی، پیمان‌کاری، خدماتی و بازرگانی، سرمایه‌گذاری برای راه‌اندازی یا توسعه این‌گونه واحدها با هدف مشارکت در توسعه اقتصادی کشور شامل تشکیل، تأسیس، ثبت و راه‌اندازی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی‌های صنعتی و معدنی، تولیدی، ساختمانی، پیمان‌کاری، خدماتی و بازرگانی، سرمایه‌گذاری، کارگزاری، آموزشی، مطالعاتی و مشاوره‌ای یا مشارکت حقوقی و مدنی در این قبیل شرکت‌ها با بخش خصوصی یا عمومی آمده است. همچنین، در اساسنامه، اداره و نگهداری و خرید و فروش سهام و اوراق بهادار، استفاده از تسهیلات مالی و اعتباری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، اعطای تسهیلات به

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹). سهام عدالت، مروری بر اقدامات انجام‌شده و آسیب‌شناسی آن. کد موضوعی: ۲۳۰، شماره مسلسل: ۱۶۹۸۹.

و رأی افراد در به رسمیت شناختن مجمع ضرورت دارد. چالش مهم دیگر که برنامه‌ریزی بلندمدت و اقدامات درآمدزا از سوی تعاونی‌ها را با مشکل مواجه ساخته است، فقدان وفاق در خصوص تعاون و تعاونی در میان سیاست‌گذاران است که موجب بی‌انگیزه شدن مدیران تعاونی برای برنامه‌ریزی اقتصادی بلندمدت و ترس از انحلال تعاونی شده است. این ناپایداری ضمن تردید در برنامه‌ریزی اقتصادی تعاونی، منجر به افزایش وابستگی تعاونی به درآمدهای دولتی و در نتیجه، افزایش هزینه‌های دولت و افزایش بدهی‌های تعاونی به اشخاص حقیقی و حقوقی شده است. همچنین، فقدان منابع مالی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های درآمدزا از چالش‌های مهم رکود مالی تعاونی‌های سهام عدالت است که در تمام پرونده‌ها مطرح شده است.

از آنجاکه در ابتدا، ۳ دهک پایین درآمدی گروه هدف طرح بودند، سازوکار اجرایی لازم برای افرادی که قادر به مراجعه و دریافت برگه سهام نبودند، در نظر گرفته نشده بود. همچنین، سازوکاری در خصوص مشمولان طرح که درگیر شرایط خاص بودند، لحاظ نشده بود و در نتیجه، بخشی از مشمولان نیازمند عملاً به سهام خود دسترسی نداشتند.

چالش دیگر، پایداری و کفایت فضا برای بایگانی و فعالیت نیروی شاغل در این تعاونی‌هاست که این از مشکلات مشترک تمام تعاونی‌های سهام عدالت استان است. فقدان فضای مناسب برای شروع دیگر فعالیت‌های اقتصادی، در نظر گرفتن مکان امنی از شهرداری، بهزیستی و فرمانداری و احتمالات فراوان

تعاونی‌ها بسته به توان مدیریتی و منابع در اختیار، روش‌های تأمین مالی دیگری نیز داشته‌اند که در جدول زیر، به منابع درآمدزایی در تعاونی‌های سهام عدالت استان تهران بر مبنای گزارش پرونده‌ها اشاره می‌شود.

جدول ۲- فعالیت‌های درآمدزای تعاونی‌ها

فعالیت‌های درآمدزا در تعاونی‌های سهام عدالت استان تهران
درآمد حاصل از فروش اقساطی کالا
درآمد حاصل از ارائه خدمات به سهام‌داران
درآمد حاصل از توزیع سبد کالا و نذورات
درآمد حاصل از پرس اوراق سهام
خدمات کپی و اینترنت

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

- چالش‌ها

در این بخش، با مطالعه و بررسی پرونده‌های تعاونی‌های سهام عدالت استان و شهر تهران، برخی از مهم‌ترین چالش‌ها و شکایات موجود، علل و پیامدهای آن آمده است. از آنجاکه تشکیل تعاونی‌های سهام عدالت به صورت دستوری و در راستای اجرای سیاست توزیع سهام بود، یکی از چالش‌های ابتدایی این تعاونی‌ها که همچنان نیز پایدار است، مسئله مشارکت مردم در مجامع عمومی و انتخاب هیئت‌مدیره است؛ به طوری که به دلیل تضادها و آشنا نبودن با قواعد و قوانین تعاون، چالش‌هایی مانند استعفای دسته‌جمعی اعضای هیئت‌مدیره، ناآشنایی مدیرعامل با نقش و وظایف تعاونی، به حدنصاب نرسیدن تعداد اعضا در مجامع عمومی و در نتیجه، انحلال مجمع پیش می‌آید در حالی که مطابق قوانین، مجامع بالاترین مرجع تصمیم‌گیری هستند و حضور

ملموس نیست. وضعیت ناپایدار کارکنان تعاونی‌ها و وابستگی به بودجه دولتی و ناپایداری منابع مالی نیز موجب کم‌رنگ شدن طرح و اهداف آن در میان ذی‌نفعان شده است.

مشکلات اجرایی دیگر در اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی، عدم دسترسی به نظام بایگانی برای نظم‌دهی، درهم‌ریختگی اجرایی، تأخیر در به‌روزرسانی اساسنامه، مشارکت نکردن اعضای هیئت‌مدیره در جلسات و بی‌انگیزگی ناشی از فقدان برنامه روشن و مشخص که برآمده از وفاق و باور و شناخت نسبت به بخش تعاون باشد، همه از چالش‌های جدی در مسیر تعاونی‌های سهام عدالت هستند. در جدول زیر، چالش‌های موجود و علل و پیامدهای آن‌ها ذکر شده است.

جابه‌جایی از نکات مورد شکایت تعاونی‌های سهام عدالت است.

سوءاستفاده برخی مدیران و ایجاد فضای رانتی، چالش دیگر این تعاونی‌هاست که بخشی به دولتی فرض کردن تعاونی‌های سهام عدالت و بخشی به ناآشنایی با حقوق مربوط به رأی و مشارکت اعضا برمی‌گردد. مسائلی مانند دخالت هیئت‌رئیس در رأی‌دهی و فعالیت‌های تشکیلاتی اعضای هیئت‌مدیره در فرایند رأی‌گیری از مسائلی است که میان تعاونی به معنای واقعی آن، فاصله جدی ایجاد می‌کند.

چالش مهم دیگر، طولانی شدن فرایند نتیجه‌دهی توزیع سهام عدالت و اقدامات تقنینی و اجرایی متعدد مربوط به آن است که به‌رغم وجود نهادهای مختلف درگیر در این مسیر، نتایج آن چندان برای مردم

جدول ۳- چالش‌ها و مشکلات موجود تعاونی‌های سهام عدالت و علل و پیامدهای آن

ردیف	چالش‌ها و مشکلات موجود	علل	پیامدها
۱	مشارکت نکردن در مجامع عمومی و به حدنصاب نرسیدن جلسات و انحلال مجمع و عدم برگزاری مجمع	فقدان آگاهی از فرایند کار تعاونی و اهمیت رأی‌دهی در مجامع عمومی به‌عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در تعاونی	عدم برگزاری به‌موقع مجامع
۲	عدم حصول حدنصاب برگزاری مجمع و درنهایت، برگزاری با تعداد کم و اتخاذ تصمیمات	بر اساس قانون بخش تعاون، یکی از عوامل مهم در پذیرش مجامع، حدنصاب حضور اعضاست	انحلال مجامع و هزینه‌های پیامدی آن
۳	ماهیت ناپایدار تعاونی‌های سهام عدالت و تأثیرات آن بر هیئت‌مدیره، اعضا و کارکنان	ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت که به استناد بند ۴ ماده ۱ تعاونی‌های سهام عدالت برای همکاری در شناسایی و ثبت‌نام مشمولین این طرح تشکیل می‌شوند، با توجه به ثبت‌نام مشمولان، به نظر می‌رسد وظیفه این تعاونی‌ها به پایان رسیده است	احساس عدم امنیت کاری کارکنان فقدان انگیزه برای برنامه‌ریزی بلندمدت و انجام دادن امور درآمدزا
۴	اتکا به دولت از نظر مالی و پرداخت‌های مشروط به بدهی شرکت به اشخاص حقیقی و حقوقی و دیون دولتی	تعاونی‌های دارای فعالیت درآمدزا مشمول دریافت مبلغ نبودند	دیون دولتی و غیردولتی و افزایش بدهی‌ها

۱. مطابق ماده ۳۰ قانون بخش تعاون.

ردیف	چالش‌ها و مشکلات موجود	علل	پیامدها
۵	استعفای دسته‌جمعی مدیران	وجود تضاد و اختلاف نظر و ناآشنایی با ماهیت وظایف گروهی	ناپایداری مدیریتی و اخلال در روند کار تعاونی
۶	چالش‌های مدیریت از جمله ناآشنایی با قواعد و آیین‌نامه‌های تعاون و ناآشنایی متصدیان با دستورالعمل‌ها	ناآشنایی با قوانین تعاون از جمله قواعد برگزاری مجامع و زمان‌های مقرر در قانون	انحلال مجامع و سردرگمی اعضا
۷	چالش تحویل برگه‌های سهام	موارد قانونی که پیش‌بینی نشده بود	دریافت نکردن برگه سهام از سوی افراد و مسئله عدالت در بهره‌مندی مشمولان واقعی
۸	ناتوانی در پرداخت حقوق کارکنان	فقدان فعالیت درآمدزا از سوی تعاونی	وابستگی تعاونی به بودجه دولتی و تقویت باور دولتی بودن تعاونی و دور شدن از تعاونی حقیقی
۹	مشکل فضای مناسب و ناپایداری وضعیت استقرار تعاونی	فقدان برنامه مناسب برای فضای تعاونی و اتکا به همکاری نهادهای مختلف	احساس ناپایداری در وضعیت تعاونی‌ها و رکود در فعالیت
۱۰	سوءاستفاده مدیریتی	دخالل هیئت‌رئیس در رأی‌دهی فعالیت تشکیلاتی اعضای هیئت‌مدیره رعایت نکردن مقررات رأی‌دهی	بی‌اعتمادی اعضا به تعاونی و رواج نگرش منفی نسبت به تعاونی
۱۱	فقدان منابع درآمدزایی و مشکلات مالی	فقدان بودجه ساخت یا خرید ملک فقدان بودجه هزینه‌های جاری فقدان بودجه پرداخت حقوق	تأثیرات فرهنگی منفی بر باور تعاون و قابلیت تعاونی‌ها
۱۲	سردرگمی تعاونی‌ها از قوانین و دستورالعمل‌های مختلف و گاه مغایر	بعضی تصمیمات برای تعاونی سهام عدالت یا از طرف اداره تعاون، سازمان خصوصی‌سازی، دبیرخانه مرکزی و سازمان اقتصاد دارایی هر کدام شیوه‌های خاص خود را دارند	تقویت باور منفی نسبت به کارآمدی تعاونی‌ها
۱۳	مشکلات نرم‌افزاری	نداشتن نرم‌افزار استاندارد برای بایگانی فقدان بودجه و منابع کافی و درآمد لازم برای تخصص این قبیل هزینه‌ها	درهم‌ریختگی اجرایی
۱۴	طولانی شدن فرایند زمانی توزیع سهام عدالت	فاصله زمانی طولانی و فقدان وفاق در خصوص تعیین تکلیف سهام عدالت در میان سیاست‌گذاران	بی‌نتیجه پنداشتن طرح از سوی اعضا و فراموشی موضوع سهام عدالت
۱۵	فقدان وفاق میان سیاست‌گذاران و بخش‌های اجرایی یا وجود تفکرات و عقاید گوناگون در قوای حاکمه در خصوص تعاونی و وضع قوانین متفاوت با آنچه وعده داده شده بود و ایجاد بی‌اعتمادی	مخالفت سازمان‌هایی مانند امور اقتصادی و دارایی با گسترش فعالیت‌های اقتصادی و ایجاد درآمدزایی وفق ماده ۳ اساسنامه شرکت‌های تعاونی سهام عدالت	آشفته‌گی در وضعیت تعاونی نبود مدیریت واحد و منسجم دبیرخانه مرکزی سهام عدالت

ردیف	چالش‌ها و مشکلات موجود	علل	پیامدها
۱۶	مشکلات هماهنگی و اطلاع‌رسانی	نبود هماهنگی و اطلاع‌رسانی دبیرخانه به تعاونی‌های شهرستانی در خصوص اخبار جدید مربوط به سهام عدالت	عدم دسترسی مشمولان به سهام عدالت و گسترش بی‌اعتمادی به تعاونی‌ها

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ملاحظات امنیت اقتصادی

چنانچه تعاون به‌عنوان گفتمان در سطح جامعه مطرح باشد و تعاونی‌ها به‌عنوان کسب‌وکارهای اقتصادی-اجتماعی و داوطلبانه شکل گیرند، به قدرت بخش مردمی در اقتصاد منجر می‌شوند. در شرایطی که مشارکت جدی باشد، شفافیت و نظارت ماهیت واقعی می‌یابد. نگاه ابزاری به تعاونی‌ها بدون التزام به اصول رویه‌های تعاونی، محلی برای شکل‌گیری رانت است و نه تنها موجب گسترش مشارکت عمومی و مردمی شدن اقتصاد در قالب تعاونی‌ها نمی‌شود، بلکه اشکال جدیدی از رانت را به همراه دارد که موجب کاهش بیشتر اعتماد عمومی می‌شود و نه تنها امنیت اقتصادی و موضوع رفاه عمومی را با چالش مواجه می‌کند، بلکه اعتماد عمومی به تعاونی‌ها و مردمی شدن اقتصاد را خدشه‌دار می‌کند. مسئله تقویت تعاون و روحیه جمع‌گرایی نیازمند اقدامات و اندیشه‌ورزی‌های بنیادین است. استفاده ابزاری از تعاونی در راستای اجرای دیگر سیاست‌ها به‌ویژه خصوصی‌سازی نه تنها از اعتماد اجتماعی به بخش تعاون و تعاملات مردمی اقتصاد می‌کاهد، بلکه شکل معیوبی از تعاونی وابسته و هزینه‌بر ایجاد می‌کند و دولت را در وضعیتی قرار می‌دهد که به‌جای اصلاح، با ساختار معیوب و هزینه‌بر مدارا کند.

بخش تعاون به‌ویژه در دوران بحران و برای مدیریت بحران‌های اجتماعی همواره کارآمد است.

ضعف این بخش و ایجاد ناامیدی جمعی از کارایی بخش تعاون، فرصت استفاده از تعاونی‌ها را در مواقع بحران تخریب و کشور را از مزایای گسترده این نیروی اجتماعی محروم می‌کند. بخش تعاون با تقویت نیروی مردمی و توانمندسازی مردم، استقلال مردم در حوزه اقتصادی و کاهش وابستگی به دولت را به دنبال دارد درحالی‌که این‌گونه دولتی‌سازی تعاونی‌ها نه تنها توانمندسازی به همراه ندارد، بلکه موجب افزایش وابستگی بیشتر به دولت‌ها می‌شود.

جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

مطالب ارائه‌شده در خصوص روند شکل‌گیری و تحولات وضعیت تعاونی‌های سهام عدالت و ماهیت دستوری این تعاونی‌ها و فقدان برنامه‌ریزی بلندمدت در این خصوص، نشان‌دهنده تحمیل هزینه به دولت‌ها و هزینه‌های اجتماعی بیشتر است؛ به‌طوری‌که تداوم این تعاونی‌ها و سبقه دولت‌محورانه آن، استقلال تعاونی‌های سهام عدالت را با چالش مواجه می‌کند و حذف آن‌ها نیز با مقاومت‌های اجتماعی همراه است؛ ضمن اینکه تجربه دیگری از ناکارآمدی بخش تعاون در ذهن جمعی ایجاد می‌کند. چالش‌های موجود نشان می‌دهد که بخشی از چالش‌ها به فقدان شناخت از ماهیت و عملکرد تعاونی از سوی سیاست‌گذاران و گروه‌های هدف برمی‌گردد که به تداوم مشکلات

تصمیمات اتخاذشده در مجامع و اطلاع‌رسانی به اعضا به ویژه از طریق سامانه هوشمند بخش تعاون.

- با توجه به گستره مشمولان این طرح، سامانه‌ای برای ثبت نظرات و شکایات اعضای این تعاونی‌ها در نظر گرفته شود تا نظارت لازم بر مدیران تعاونی‌های سهام عدالت برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی صورت گیرد.

- **اهمیت وفاق در خصوص تعاون در میان مسئولان:** یکی از چالش‌های جدی، فقدان باور و وفاق مربوط به تعاون در میان سیاست‌گذاران است که بخش تعاون از جمله قوانین و آیین‌نامه‌های تعاونی‌های سهام عدالت را با چندپارگی مواجه ساخته است. ضروری است تا مرجع واحدی به‌ویژه در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به دلیل نگاه تخصصی و تسلط بر قوانین تعاون برای تشخیص این همسویی در نظر گرفته شود.

- **گسترش تعاونی‌ها نیازمند بسترسازی مناسب فرهنگی و آموزشی در خصوص تعاون است** که زمینه قانونی آن نیز در قانون تعاون وجود دارد. مطابق ماده ۷۱ قانون تعاون جمهوری اسلامی ایران، برای توسعه، ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ تعاون، وزارت آموزش و پرورش موظف است مفاهیم اقتصاد تعاونی را در کتب درسی و برنامه تحصیلی دانش‌آموزان منظور و زمینه مشارکت آن‌ها را در شکل‌های دانش‌آموزی مربوط فراهم کند. وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف‌اند نسبت به توسعه

موجود دامن می‌زند. در ادامه، توصیه‌هایی برای بهبود نسبی وضعیت این تعاونی‌ها آمده است.

- **توانمندسازی تعاونی‌های سهام عدالت در راستای برنامه‌ریزی اقتصادی و فعالیت‌های درآمدزا در فضای شفاف و مشارکتی** نیازمند آگاهی مدیران و اعضا به حق رأی‌دهی، آگاهی به اصول تعاون و ماهیت مستقل تعاونی‌ها و شناخت وضعیت تعاونی‌های موفق در دنیا و حضور مدیران توانمند است. همچنین، بنا به اصل ۴۳ قانون اساسی، قرار دادن ابزار کار در اختیار افرادی که قادر به کار هستند، اما ابزار و امکانات کار را در اختیار ندارند، در شکل تعاونی برای جلوگیری از استثمار نیروی کار مطرح شده است که زمینه قانونی پرداخت وام برای استقلال تعاونی‌ها را نشان می‌دهد. با توجه به هزینه‌های اجتماعی انحلال این تعاونی‌ها، به نظر می‌رسد اقداماتی در راستای نزدیک‌تر شدن آن به تعاونی یاری‌رسان باشد از جمله اطلاع‌رسانی در خصوص برگزاری مجامع و مشارکت در مجامع و اهمیت حضور سهام‌داران در مجامع سالانه تا انتخاب‌ها شفاف انجام شود و از تعارض منافع و نبود شفافیت که ایجادکننده رانت است، جلوگیری شود. همچنین، اطلاع‌رسانی در خصوص قوانین تعاون برای جلوگیری از سوءاستفاده از اعضا و سهام عدالت صورت گیرد.

- **بررسی دیدگاه‌ها و نظرات ذی‌نفعان مختلف در موضوع سهام عدالت و تعیین تکلیف ناهماهنگی و تضاد آرا موجود.**

- **شفاف‌سازی وضعیت موجود تعاونی‌ها با ارائه گزارش در خصوص جریان‌های مالی موجود، تعداد مجامع برگزارشده و تعداد حاضران و**

گرایش‌ها، رشته‌ها و گروه‌های علمی مرتبط با تعاونی اقدام کنند. سازمان صداوسیما و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف‌اند برنامه‌های ترویج فرهنگ تعاون در جامعه و آموزش متقاضیان تشکیل تعاونی و ارتقای مهارت انسانی را تهیه و اجرا کنند.

- دفتر امور سهام سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۹۵). مجموعه قوانین، مقررات و مصوبات مرتبط با طرح توزیع سهام عدالت.

- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹). سهام عدالت: تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت. کد موضوعی: ۲۲۰، شماره مسلسل: ۱۷۱۹۳.

- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹). سهام عدالت، مروری بر اقدامات انجام‌شده و آسیب‌شناسی آن. کد موضوعی: ۲۳۰، شماره مسلسل: ۱۶۹۸۹.

- Harvey, Lee (2022). *Critical Social Research*. London: Unwin Hyman.

برزگر، ابراهیم و حسین‌زاده، صیاد (۱۳۹۶). «نقد و بررسی سیاست‌گذاری دولتی در ایران بر اساس الگوی تحلیلی اسنلن (مطالعه موردی: طرح توزیع سهام عدالت)»، فصلنامه دولت‌پژوهی، ۳ (۱۲)، صص ۱۴۳-۱۰۷.

- سازمان برنامه و بودجه. سند برنامه توسعه اول اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸). تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

- سازمان برنامه و بودجه. سند برنامه توسعه دوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۷۴). تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

- سازمان برنامه و بودجه. سند برنامه توسعه سوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۷۹). تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

منابع

