

بررسی عملکرد وزارت تعاون (۱۳۷۹-۱۳۷۶)

دفتر بررسی های اقتصادی

۱. مقدمه و طرح موضوع

ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و نهادها، برای شفاف‌سازی کارآمدی یا ناکارآمدی آن‌ها و به دنبال آن، بهره‌برداری از نتیجه تحقیق یاد شده گامی در جهت پیشرفت و استاندارد کردن کارکرد آن‌ها به حساب می‌آید. این گونه مطالعات، گذشته از آن که از نظر تئوریک و علمی قدم جدیدی محسوب می‌گردند، برای اتخاذ تصمیم در مورد ادامه فعالیت مربوط یا ایجاد اصلاحات و تحولات لازم در مدیریت آن، و حل و فصل نهایی مشکلات احتمالی، کاری بسیار ضروری است. در صورتی که نهاد و سازمان مورد نظر، تجربه اول خود را بگذرانند، اهمیت و ضرورت انجام پژوهش مذکور دو چندان خواهد شد. اگر تأمین مالی هزینه‌های پژوهشی فعالیت‌های نهاد مورد نظر از طریق منابع بخش عمومی صورت گیرد، و در حد یک وزارتخانه باشد، چهره تحقیق، سمت و سو و جایگاه ملی و

این مقاله، چکیده پژوهشی است که به سفارش دبیرخانه دائمی بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، در دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به سرپرستی آقای پندار، داوگر انجام گرفته و متن کامل گزارش در مرکز موجود است.

کشوری پیدا می‌کند و در نتیجه از یک ارزش اجتماعی جدید برخوردار خواهد شد. در مورد ارزیابی کارکرد وزارت تعاون، همه عناصر یاد شده در کنار هم جمع شده‌اند. یعنی این وزارتخانه، یک سازمان دولتی است و از بودجه عمومی هزینه می‌کند و در عین حال، اولین تجربه خود را می‌گذراند. در نتیجه، بررسی حاضر، اولین مطالعه همه جانبه در باب کارکرد این وزارتخانه است.

یک نکته مستقل و در عین حال مرتبط با این امر، عمر زمانی کوتاه وزارت تعاون است. اگر فرض شود که فعالیت وزارت تعاون از تاریخ تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی آغاز می‌شود و همچنین مطالعه حاضر از نظر محدوده زمانی تا پایان سال ۱۳۷۹ یا حتی تا پایان سه ماهه اول سال ۱۳۸۰ را نیز پوشاند، عمر زمانی وزارتخانه حداکثر ۹ سال و ۹ ماه خواهد بود؛ یعنی هنوز یک دهه از کارکرد آن نگذشته است؛ زیرا این وزارتخانه در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی مورخ ۷۰/۶/۱۳ به تصویب نمایندگان رسیده و در تاریخ ۶/۲۴ همان سال تأیید شورای نگهبان را کسب کرده است. تأیید یاد شده در تاریخ ۱۳۷۰/۶/۳۰ به مجلس واصل شده است.^۱ البته فعالیت واقعی وزارتخانه از سال ۱۳۷۱ آغاز شد و در نتیجه قدمت آن به حداکثر ۸/۵ تا ۹ سال می‌رسد. یکی از سؤالات این تحقیق این است که آیا کارکرد وزارت تعاون جایگاه تعاون در قانون اساسی را پوشش می‌دهد یا این که در عمل در مسیر تضعیف آن است؟ مسأله دیگر این است که آیا فعالیت‌های انجام شده در وزارتخانه متبوع با توجه به جمیع امور از کارایی کافی برخوردار بوده یا خیر؟ موضوع دیگر به دنبال دو سؤال یاد شده، ترسیم علل ناکارآمدی یا کارآمدی سازمان مذکور است. هدف آخر این گزارش، ارائه مجموعه‌ای از توصیه‌های سیاست‌گذاری برای کارا شدن بیش‌تر حوزه تعاون در اقتصاد ایران به‌طور کلی و نهاد وزارت به‌طور خاص است. در تدوین این مطالعه با دشواری‌ها و محدودیت‌های قابل توجهی روبه‌رو بوده‌ایم که به عمده‌ترین آن‌ها اشاره می‌کنیم.

اولاً انجام تحقیق همه‌جانبه، حتی در مورد کارکرد وزارتخانه‌های سابقه‌دار کشور - که نوه‌ها بیش از ۴۰ سال قدمت دارند - با دشواری‌ها و محدودیت‌های جدی مواجه بوده است که این دشواری‌ها قهراً در مورد کارکرد وزارت تعاون با سابقه کم‌تر از ۱۰ سال

۱. نامه شماره ۲۴۳۷ مورخ ۸۰/۶/۳۰ و قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی، ماده ۶۵.

بسیار مفصل تر خواهد بود.

ثانیاً انجام تحقیقات استاندارد و تدوین گزارشی علمی مبتنی بر کارکردهای نهادها در کشورهای جهان سوم با دشواری ساختاری، و فقدان داده‌های کافی رویه‌رو است، در حالی که اصلی‌ترین ماده اولیه و خمیرمایه تحقیقات عملیاتی، وجود اطلاعات کافی و قابل اعتماد است و البته نوپا بودن وزارت تعاون این مشکل را دو چندان کرده است. گذشته از این‌ها در مواردی، فقدان فرهنگ و تربیت اطلاع‌رسانی یا محرمانه‌سازی داده‌ها نیز در کشورهای توسعه‌نیافته مشکل‌آفرین است؛ یعنی یا اصولاً اعتقادی به گسترش تحقیق وجود ندارد و یا به‌خاطر ملاحظات سیاسی و ترس از کشف ضعف‌ها، مجموعه سازمان‌های مورد مطالعه از دادن اطلاعات خودداری می‌ورزند.

در انجام این تحقیق در برخی زمینه‌ها آمارها و اطلاعات لازم اصولاً وجود نداشت و در مواردی هم قابل دسترسی نبود. در همین حال در برخی از زمینه‌های تحقیق، اطلاعات نسبتاً خوبی وجود داشت که با استفاده از روابط غیررسمی مورد استفاده واقع شد.

برای پیشرفت کار و حل و فصل دشواری‌های یاد شده به این صورت عمل شد که اولاً تمامی مسیرهای رسمی و غیررسمی مربوط به موضوع مطالعاتی شناسایی گردید و ابزارهای ابتدایی و همچنین ابزارهای علمی به‌کار گرفته شدند. حتی تلاش‌هایی به‌عمل آمد تا از راه رفاقت با برخی از کارکنان حاضر در وزارت تعاون و برخی کارکنان قبلی - که حالا در جاهای دیگر مشغول کار هستند - به برخی اطلاعات دسترسی پیدا شود.

ثانیاً با عده‌ای از کارشناسان و مدیران وزارت‌خانه و نمایندگی آن‌ها در استان‌ها دیدارهایی به‌عمل آمد. در این باره به کمک ابزارهایی چون گفت و شنود، انجام پرسش و پاسخ نتیجه رسمی و یا ارسال نامه رسمی و تقاضای قانونی از برخی دوایر مرتبط با وزارت‌خانه، به مجموعه‌ای از داده‌های خام دسترسی حاصل گردید.

ثالثاً با برخی دست‌اندرکاران تعاونی‌ها نیز مذاکراتی صورت گرفت.

رابعاً مجموعه مصاحبه‌ها، نقطه‌نظرها و گزارش‌های مسئولان وزارت‌خانه یا مدیران ارشد و معاونان آن جمع‌آوری گردید.

خامساً مقالات علمی منتشر شده در نشریات علمی کشور، از جمله نشریه خود وزارت تعاون، مقالات و تحلیل‌های منتشر شده در مطبوعات، و سایر رسانه‌ها نیز شناسایی و دسته‌بندی شد.

بجز این موارد مطالعه کتاب‌ها و مجموعه مقالات سمینارهای مربوط به تعاون و کارکرد وزارت تعاون و سپس پردازش علمی همه آنها، مجاری اولیه یا گزارش حاضر را تشکیل می‌دهند. در همین مقطع جا دارد از برخی مدیران متعهد، کارشناسان برجسته و کارمندان شریف وزارت تعاون که با درک ضرورت مسأله و کمک‌های بی‌دریغ خود ما را در انجام دادن این کار یاری دادند صمیمانه سپاسگزاری کنیم.^۱

فرصت بسیار محدود تعیین شده از سوی متقاضیان و استفاده‌کنندگان از نتایج این تحقیق نیز مزید بر علت گردید. در هر صورت یک مجموعه داده‌های انبازه‌وار جمع‌آوری گردید. در عین حال برخی از آنها نارسایی خاص خود را به همراه داشت. از جمله برخی از آمارهای استخراج شده اطمینان کافی به محقق نمی‌داد.

برخی از اطلاعات بسیار خوش‌بینانه بود و با واقعیات آشکار عملکرد وزارتخانه تعارض داشت. فقدان زمینه یکسان‌سازی آمارها، در مقاطع و ابعاد و عناصر مختلف، مشکل دیگر این کار بود؛ به این صورت که در برخی زمینه‌ها آمارهای به‌دست آمده، کارکرد و اثر مورد نظر را تا پایان سال ۱۳۷۹ می‌پوشاند؛ اما در موارد دیگر، اطلاعات به‌دست آمده حداکثر، شواهد مربوط تا اوایل سال ۱۳۷۷ را نشان می‌داد.

اما با وجود دشواری‌های یاد شده، تلاش‌هایی به‌صصل آمد تا زمینه انجام یک ارزیابی علمی و منصفانه از کارکرد وزارتخانه یاد شده، فراهم شود. در مواردی که قضاوتی صورت گرفته سعی شده بر مبنای داده‌هایی باشد که اطمینان قابل توجهی به همراه داشته‌اند. گزارش حاضر بدون پیش‌داوری و با رعایت احتیاط عقلانی و انصاف و عدالت و امانت علمی مدون گردیده است. بدیهی است انتظار مطالعه‌کنندگان این تحقیق و قضاوت آنان نیز باید با توجه به مجموعه مشکلات، و محدودیت‌ها، و سازگار با تمامی ابعاد و عناصر مربوط باشد.

۲. ارزیابی شاخص‌های کلان

پس از اشاره مقدماتی به چند شاخص اقتصادی در سطح کلان در قالب فعالیت تعاونی‌ها، وزارت تعاون را مورد مطالعه قرار می‌دهیم. یکی از آن مطالب مقدماتی، قبول

۱. در اینجا از ذکر نام مجموعه آنها با خاطر تأکید و تقاضای خودشان خودداری می‌کنیم.

این فرض است که یکی از علائم عملکرد خوب وزارت تعاون، مناسب کارکردن نظام تعاونی و شرکت‌های تعاونی است. به عبارت دیگر، همان‌طور که در سطح اقتصاد کلان گفته می‌شود یکی از علائم موفقیت سیاست‌های بانک مرکزی، حرکت موفق نظام پولی و بانکی است، در قضیه تعاونی‌ها و وزارت تعاون نیز چنین است.

از نظر تئوریک، بانک مرکزی دو وظیفه عمده دارد، یکی نظارت بر حسن اجرای نظام پولی و بانکی و دیگری تدوین سیاست‌های پولی. در مورد علت وجودی وزارت تعاون، ماده ۶۵ تصریح می‌کند: «به منظور اعمال نظارت دولت در اجرای قوانین و مقررات مربوط به بخش تعاونی و حمایت و پشتیبانی از این بخش، وزارت تعاون تشکیل می‌شود». در قانون مربوط، وظیفه وزارتخانه، حمایت و پشتیبانی از نظام تعاونی بیان گردیده است.^۱

البته این شاخص در همه موارد پاسخگو نیست و در مواردی هم ممکن است، وزارتخانه وظیفه خود را انجام دهد؛ اما عوامل دیگری مانع از تسری هدایت و مدیریت آن به سوی تعاونی‌ها گردد. به همین خاطر ما اولاً به عنوان یکی از شاخص‌های علامت‌دهنده آن را در نظر می‌گیریم و ثانیاً، عمدتاً آن را یک فرض قابل آزمون علمی قلمداد می‌کنیم نه معیار آزمون شده.

همان‌طور که در بحث انطباق یا عدم انطباق کارکرد وزارتخانه با قوانین و مقررات اشاره خواهیم کرد، اگر وزارتخانه طبق قوانین یاد شده حرکت کند، دشوار است بتوان دلیل مستقلی برای حرکت نامتناسب تعاونی‌ها یافت. مثلاً یکی از وظایف وزارت تعاون، جلب و هماهنگی حمایت‌ها و کمک‌ها و تسهیلات و امکانات دولتی و عمومی برای بخش تعاونی بیان شده است.

همچنین کمک به گسترش و تأسیس تعاونی‌ها و حتی کمک به فعالیت‌های تبلیغاتی، آموزشی، فنی، علمی، تحقیقاتی و صنعتی، ارائه خدمات حقوقی، مالی، حسابداری، حسابرسی، اجرای برنامه‌های ترویج و آموزش، راهنمایی مسئولان تعاونی‌ها در امور مالی، حقوقی، اداری و امثال آن، از دیگر تکالیف وزارتخانه است.^۲

مطلب مقدماتی دوم، بیان کارکرد صندوق تعاون به عنوان نوعی مطالعه موردی در

۱. قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، فصل یازدهم (وظایف تعاون).

۲. به قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، ماده ۶۶ بند ۳، ۴، ۵، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱ مراجعه شود.

بررسی عناصر پولی و مالی وزارتخانه در سطح کلان است. طبق قانون، صندوق مذکور برای فعالیت‌های اعتباری بخش تعاون تشکیل شده و تغییر در اساسنامه آن به پیشنهاد وزیر تعاون صورت می‌گیرد.^۱ این صندوق از تاریخ ۱۳۷۰/۶/۱۶ از وزارت کار منتزع گشته به عنوان نهاد وابسته به وزارت تعاون شناخته شده است.

در ادامه، ابتدا به جایگاه تعاون در تولید و اشتغال ملی اشاره می‌کنیم و سپس به نقش آن در سرمایه‌گذاری و صادرات غیرنفتی کشور می‌پردازیم. تأثیر تعاون در تقویت عناصر توسعه ملی و عملکرد صندوق (به عنوان مطالعه موردی) مطلب پایانی است که به آن خراهم پرداخت.

الف) نقش تعاون در تولید و اشتغال ملی

بر اساس مطالعات و تحقیقات انجام شده، سهم بخش تعاونی در تولید ناخالص داخلی کشور از ۱/۶ درصد در سال ۱۳۷۲ که سال اول حسابرسی از عملکرد وزارتخانه محسوب می‌گردد^۲ به حدود ۵ درصد در پایان سال ۱۳۷۷، یعنی آغاز ۱۳۷۸، بالغ گردیده است^۳ که در این صورت به صورت مطلق - و با فرض ثبات سایر چیزها - به طور متوسط از رشد سالانه نزدیک ۵۰ درصد برخوردار بوده است.^۴

جالب توجه است که مسئولان وزارت تعاون بر مبنای پژوهش‌های صورت گرفته، سهم بخش تعاون را در تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۳۸۰ بیش از ۵ درصد برآورد می‌کنند.^۵ با آن که آمارهای یاد شده ممکن است در مقایسه با سال‌های اول فعالیت بخش تعاونی، نوعی دیدگاه خوش‌بینانه را در مورد فعالیت تعاونی‌ها و وزارت تعاون القا کنند، برعکس با ملاحظه ساختار کلی اقتصاد کشور و جایگاه بخش تعاون و ظرفیت‌های وابسته به آن وضعیت یاد شده بیش‌تر وخامت اوضاع را نشان می‌دهد.

بخش تعاونی یکی از سه بخش عمده اقتصاد کشور در قانون اساسی است. که در صورت تقویت این بخش، سهم بخش‌های دولت و بخش خصوصی از اقتصاد ملی نیز

۱. قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، ماده ۹۵ تبصره ۲.

۲. همان‌گونه که اشاره شد با وجود تأسیس وزارت تعاون در سال ۱۳۷۰، عملاً فعالیت آن از سال ۱۳۷۱ شروع شد و لذا سال ۱۳۷۷ اولین سال سندش کارکردی و محصول چنین وزارتخانه محسوب می‌گردد.

۳. نشریه تعاون، تبصره ۲، ش ۱۰۲ (اسفند ۱۳۷۸)، ص ۵.

۴. به عبارت دیگر در طول ۸ ساله فعالیت - ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۸ - از ۲۰۰ درصد رشد برخوردار بوده است.

۵. جهان اقتصاد، س ۹، ش ۲۰۱۸ (دوشنبه ۱۳۸۰/۳/۲۸)

تعدیل خواهد شد. گذشته از این، بخش تعاونی را می‌توان یک بخش خصوصی نظام‌مند و جامعه محور قلمداد کرد که هر چند دولتی نیست، اما تمام هم و غمش آن حفظ منافع بخشی و خصوصی نیز نخواهد بود. در صورت تقویت بخش تعاونی، هم جایگاه قانونی تعاون معنا دارتر خواهد بود، هم نوعی تعادل در بخش‌های سه گانه اقتصاد کشور به وجود می‌آید.^۱ وزارت تعاون در این راستا وظایف فراگیر و سنگینی دارد که تاکنون از آن غفلت ورزیده است.

در حال حاضر، مطالعات نشان می‌دهد که سهم بخش تعاونی از تولید ملی کم‌تر از ۵ درصد و کم‌تر از سهم سایر بخش‌های اقتصاد کشور است. سهم بخش خصوصی بین ۱۰ تا ۱۵ درصد و سهم بخش دولتی بین ۸۰ تا ۸۵ درصد درنوسان است.^۲ در عین حال، تحرک رو به پیش تعاونی‌ها از سال‌های ۱۳۷۶ تا پایان ۱۳۷۹ نسبت به این فعالیت‌ها در سال ۱۳۷۵ قابل توجه بوده است؛ زیرا سهم بخش تعاونی از کل اقتصاد کشور در سال ۱۳۷۵ حتی کم‌تر از دو درصد بوده است.

به عقیده ما در صورت تقویت مدیریت‌های بخش تعاونی و اعمال دقیق نظارت‌های وزارت تعاون - یا هر نهاد و سازمان رسمی و قانونی که متکفل امر تعاون است - و استفاده مطلوب از ظرفیت‌های قانونی بخش تعاونی و وزارت تعاون، امکان گسترش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ویژه در تولید ملی فراهم می‌شود. برآورد مطالعه مورد نظر ما، رسیدن سهم بخش تعاونی به حداقل ۲۵ درصد از تولید ناخالص داخلی و از کل اقتصاد ملی است. این امر در گرو سازمان‌دهی معقول، انضباط مدیریتی کارساز و حمایت‌های قانونی از بخش تعاونی کشور و فراهم‌سازی سایر زمینه‌های گسترش این بخش است. تعاون و اشتغال: یکی از مهمترین وظایف وزارت تعاون، استفاده از اختیارات قانونی برای گسترش اشتغال از راه تعاونی است. بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی در این باره تصریح دارد که تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قراردادن وسائل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند و وسایل کار ندارند، از راه تعاونی، وظیفه دولت است.^۳

۱. یکی از اهداف برنامه دوم توسعه، ایجاد و حفظ تعادل در بخش‌های اقتصادی کشور بر شمرده شده بود که بر اساس آن لازم است به طور اساسی سهم بخش تعاونی گسترش یابد. در این خصوص به نسخه‌های ۹ و ۱۰ قانون برنامه رجوع شود.
 ۲. ر.ک: مجلس و پژوهش، ش ۲۵، شهریور ۱۳۷۷.
 ۳. بند ۲ از اصل چهارم و سوم قانون اساسی.

یکی از نکات اساسی در قضیه اشتغال ملی و ارتباط آن با کارکرد تعاونی‌ها و همچنین وزارت تعاون این است که یکی از کم هزینه‌ترین فرصت‌های شغلی، فرصت شغلی از نوع تعاونی است. آن‌طور که مطالعات نشان می‌دهند حتی در حال حاضر (در سال ۱۳۸۰ شمسی و ۲۰۰۱ میلادی) می‌توان با هزینه کردن حدود سی میلیون ریال یک فرصت شغلی در بخش تعاونی ایجاد کرد، در حالی که معمولاً حداقل هزینه لازم برای ایجاد فرصت شغلی یکصد میلیون ریال و بالاتر از آن است.

وجود بحران بیکاری در جمعیت جوان، رشد بالای جمعیت کشور و به‌طور خاص رشد جمعیت جویای کار، عواملی هستند که ضرورت اقدامات جدی توسط وزارت تعاون و نظام تعاونی کشور را نشان می‌دهند. بر اساس برآورد برنامه سوم توسعه لازم است سالانه بیش از ۷۶۰ هزار فرصت شغلی در کشور ایجاد شود که در این میان از بخش تعاونی که یکی از بخش‌های سه‌گانه اقتصاد ایران است انتظار می‌رود حداقل ۳۰ درصد فرصت‌های شغلی یاد شده را فراهم آورد، یعنی هر ساله حداقل، ۲۲۸ هزار فرصت شغلی ایجاد کند. اما خوش‌بینانه‌ترین آمارها نشان می‌دهد که اشتغال‌زایی بخش تعاونی کشور در بهترین سال‌ها کم‌تر از ۱۸۰ هزار فرصت شغلی بوده است.^۱

تحقیقات انجام شده نشان می‌دهند که در پایان برنامه دوم توسعه بیش از ۴۸ هزار شرکت تعاونی در کشور وجود داشته که جمعیتی بالغ بر ۹ میلیون نفر را در خود جا می‌داده است. در گزارش مربوط به مطالعه مذکور اعلام شده که در سال‌های برنامه دوم توسعه، سالانه حداقل ۱۵۲ هزار فرصت شغلی توسط بخش تعاونی ایجاد شده است.^۲ وزیر تعاون، اعضای تعاونی‌های کشور را متجاوز از ۱۶ میلیون نفر و حدود ۴۰ درصد جمعیت فعال کشور بیان داشته است.^۳

قابل توجه این که تعداد تعاونی‌ها از ۳۰۸۱ در سال ۱۳۷۱ به رقم ۵۱۳۶ در سال ۱۳۷۸ رسیده است.^۴ همچنین تعداد تعاونی‌های کشور که قبل از تشکیل وزارت تعاون ۹۰۶۳ مورد بوده، پس از فعالیت این وزارتخانه در پایان سال ۱۳۷۸ به رقم ۳۳۳۵۴

۱. تحلیل از کارکرد وزارت تعاون (بدا... دادگر و همکاران) از مجموعه مطالعات صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهار ۱۳۸۰، فصل اول.

۲. در گزارش مذکور تصریح شده که تا پایان برنامه دوم مجموعاً ۷۶۰ هزار فرصت شغلی در بخش تعاونی به وجود آمده است (ماهنامه تعاون، ش ۱۶۸).

۳. ماهنامه تعاون، ش ۱۹۳، اردیبهشت ۱۳۷۹، مصاحبه وزیر تعاون.

۴. ماهنامه تعاون، ش ۱۱۳، بهمن ۱۳۷۹.

رسیده و حتی میزان تشکیل تعاونی‌ها در سال ۱۳۷۷ نسبت به سال ۱۳۷۶ از رشد ۱۱/۶ درصدی برخوردار بوده است. با وجود دشواری‌های مختلف و ناکارآمدی وزارتخانه، تحولات یاد شده نشان می‌دهد که زمینه گسترش جدی در حوزه اشتغال‌زایی بخش تعاونی کشور وجود دارد.^۱

ب) نقش تعاون در سرمایه‌گذاری و صادرات غیرنفتی

دو شاخص عمده در اقتصاد کلان سرمایه‌گذاری و صادرات هستند. تأمین منابع سرمایه‌گذاری و گسترش صادرات غیرنفتی همواره یکی از دشواری‌های اساسی در اقتصاد کشور بوده است. با توجه به عدم توانایی دولت در تأمین منابع کافی سرمایه‌گذاری، بخش تعاونی یکی از پتانسیل‌های اساسی در این خصوص محسوب می‌گردد.

در قالب برنامه سوم توسعه پیش‌بینی شده که رشد سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی و تعاونی باید به ۸/۵ درصد بالغ گردد. بدین ترتیب این تصور که حداقل رشد سرمایه‌گذاری در بخش تعاونی باید حدود ۴/۲ درصد باشد چندان نادرست نیست؛ اما تاکنون در بهترین شرایط و در قالب خوش‌بینانه‌ترین آمارها رشد مذکور از ۲ درصد تجاوز نکرده است.^۲

اگر وظیفه حمایتی و نظارتی وزارت تعاون در قالب جذب منابع تبصره‌های مختلف بودجه‌های سالانه مربوط به تعاونی‌ها به صورت اصولی اعمال می‌گردید، بایست شاهد گسترش سرمایه‌گذاری در بخش تعاونی می‌بودیم. معمولاً بیش از ۵۰ درصد تسهیلات تبصره ۴، ۱۸ درصد از اعتبارات تبصره ۴، و ۵۰ درصد از ارقام تبصره ۸ در قالب قوانین بودجه از سال ۱۳۷۱ به بعد اختصاص به بخش تعاونی داشته است.

با آن که مسئولان وزارت تعاون از کمی اعتبارات تبصره‌های یاد شده شکایت دارند^۳ و به رغم دشواری‌های دیگر - همچون عدم همکاری مؤسسات ذی‌ربط در مورد همان

۱. همان‌طور که هنگام تحلیل ظرفیت‌های قانونی وزارت تعاون اشاره خواهد شد، در صورت منطقی شدن عملکرد وزارتخانه و هماهنگی سایر دستگاه‌ها با بخش تعاونی، ما عقیده داریم می‌توان سالانه حداقل ۳۵۰ هزار فرصت شغلی در مجموعه فعالیت‌های تعاونی به وجود آورد. البته با توجه به شرایط فعلی این برآورد ممکن است بلند پروازانه تلقی شود.

۲. تحلیلی از کارکرد وزارت تعاون (پدیا، داگر و همکاران) از مجموعه مطالعات صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهار ۱۳۸۰، فصل اول.

۳. ماهنامه تعاون، ش ۱۹۲، اردیبهشت ۱۳۷۹، مصاحبه مدیر کل تشکلات و توسعه وزارت تعاون.

تبصره - تحقیقات نشان می‌دهند که وزارتخانه یاد شده در موارد زیادی همان مبالغ مختصر را نیز جذب نکرده و در موارد مشابه به علت فقدان یک سیستم نظارتی و کارآمد، تسهیلات مربوط از بر خلاف مقررات در مسیرهای غیر مولد به کار گرفته است. سهم بخش تعاونی در صادرات غیرنفتی کشور طبق برآورد برنامه سوم توسعه، بین ۱۵ تا ۲۰ درصد است که در این صورت لازم است بخش مذکور سالانه حداقل ۱/۵ میلیارد صادرات غیرنفتی داشته باشد^۱، در حالی که طبق اظهارات مسئولان وزارت تعاون این رقم سالانه از مرز ۶ میلیون دلار تجاوز نمی‌کند.^۲ گذشته از دشواری‌های دیگر، به نظر می‌رسد که به‌طور صمد، عدم همکاری جدی و قانونی وزارت تعاون و فقدان نظارت و راهنمایی و تفهیم مدیران شرکت‌های تعاونی و نیز نبودن مشاورت‌دهی اقتصادی از سوی این وزارتخانه نسبت به این شرکت‌ها - که از وظایف رسمی آن است - عوامل اصلی پایین بودن صادرات غیرنفتی در بخش مذکور می‌باشد.

ج) نقش تعاون در توسعه، رفاه و بهره‌وری

مطالعات علمی و شواهد تجربی نشان می‌دهند در صورتی که تعاون به‌صورت معنادار مورد توجه قرار گیرد و ساز و کارهای اعمال و تحقق اهداف آن فراهم گردد می‌تواند در تقویت توسعه، رفاه، بهره‌وری و سایر عناصر توسعه ملی مؤثر باشد. این امور با آن که از زمینه‌های توسعه و عمدتاً از عناصر فرااقتصادی هستند، اما می‌توانند در گسترش بهره‌وری کاملاً نقش داشته باشند.

تعاون می‌تواند از طریق تأمین شغلی و ایجاد امنیت اجتماعی در گسترش رفاه و افزایش عدالت اجتماعی تأثیرگذار باشد. مطالعات صورت گرفته در برخی کشورها نشان می‌دهد که هر جا تعاونی بصورتی معقول و سازگار مورد عمل واقع شده، توزیع رفاه و توزیع فرصت‌ها و امکانات عادلانه‌تر بوده است. اصولاً گسترش مشارکت‌جویی که در ماهیت فعالیت‌های تعاونی نهفته است خود در بالا بردن، بهره‌وری در سطح کلان و رفاه اجتماعی نقش اساسی دارد.

۱. کل صادرات غیر نفتی کشور تا پایان برنامه سوم ۲۲ میلیارد دلار برآورد شده که حداقل ۶ میلیارد آن به عنوان سهم بخش تعاونی در نظر گرفته شده است.

۲. جهان اقتصاد، ش ۱۸، ۲۰۱۸، ۲/۳/۲۰۱۸.

با وجود فعالیت محدود تعاونی‌ها در ایران و با عنایت به ضعف‌های جدی وزارت تعاون، در حال حاضر بیش از دو میلیون از ۱۲ میلیون خانوار ایرانی به نحوی با تعاونی‌ها در تعامل هستند. این امر می‌تواند زمینه بالقوه‌ای برای بهبود امور اجتماعی، امنیت، عدالت و دیگر عناصر توسعه ملی محسوب گردد. اگر وزارت تعاون ساز و کار نظارتی مربوط به اجرای همین قوانین محدود در بخش تعاونی را فراهم آورد و حداقل زمینه جذب بخشی از بیکاران کشور را فراهم سازد، یک قدم در حل بحران فعلی به پیش خواهیم رفت و امنیت ملی تقویت خواهد شد.

عنصر دیگر تقویت توسعه ملی که نقش اساسی در بالا بردن بهره‌وری دارد، گسترش تحقیقات و آموزش استاندارد است. بخش تعاونی با کمک وزارت تعاون می‌تواند در این مورد کارهای اساسی انجام دهد. به رغم عملکرد ضعیف وزارت تعاون و فقدان نظارت علمی، در چند سال اخیر تحت نظر وزارت متبوع، فعالیت‌های نسبتاً مناسبی در حوزه تحقیقات و اطلاع‌رسانی صورت گرفته که انجام پروژه سرشماری از شرکت‌های تعاونی به صورت فراگیر برای اولین بار در سال ۱۳۷۲، بررسی مشکلات تعاونی‌های مصرف کارمندی برای ۲۱ استان کشور در سال ۱۳۷۴، بررسی مشکلات تعاونی‌های تولیدی در کشور در سال ۱۳۷۵، و بررسی دشواری‌های تعاونی‌های حمل و نقل دریایی در سال ۱۳۷۹ از این دست می‌باشد.

بررسی توان‌مندی‌های اتحادیه‌های تعاونی در سال ۱۳۷۸، تحلیل مسائل تعاونی‌های فرش دستباف در همان سال، ارزیابی مشکلات تعاونی‌های حمل و نقل مسافری برون شهری در سال ۱۳۷۸، بررسی مشکلات تعاونی‌های کشاورزی در سال ۱۳۷۹، ارزیابی نحوه بازپرداخت تسهیلات تبصره ۳ و ۴ قانون بودجه، و ارزیابی موانع رشد و توسعه تعاونی‌های تولیدی در استان آذربایجان شرقی و غربی و چهارمحال و بختیاری در سال ۱۳۷۸، از دیگر نمونه‌های تحقیقات صورت گرفته توسط وزارت تعاون است.

تحقیقات انجام شده در مورد کارکرد تعاونی‌های کشور آلمان، فرانسه، هند و مالزی بین سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸، راه‌اندازی بیمه تعاونی، بررسی کارکرد شرکت‌های تعاونی در کویت، بررسی موانع پیشرفت تعاونی خوداشتغالی زنان و موارد مشابه از دیگر نمونه‌های تلاش علمی و کاربردی در حوزه‌های تحت نظارت وزارت تعاون در

سال‌های اخیر است.^۱

د) بررسی عملکرد نهادهای کلان مالی و پولی وزارت تعاون (مطالعه موردی صندوق تعاون)

صندوق تعاون بر اساس بند ۳۱ تبصره ۱۲ قانون بودجه ۱۳۶۸ تشکیل و عملیات اجرایی از سال ۱۳۶۹ در وزارت کشور آغاز شد. در تاریخ ۱۳۶۹/۹/۲۱ بر اساس مصوبه شورای عالی اداری این صندوق از وزارت کشور منتزع و به وزارت کار پیوست. سپس در تاریخ ۱۳۷۰/۶/۱۶ از وزارت کار نیز جدا شده و به یک نهاد وابسته به وزارت تعاون تبدیل شد.

صندوق تعاون تنها مؤسسه مالی و اعتباری دولتی است که در زمینه حمایت مالی از بخش تعاونی کشور با اعطای اعتبارات و تسهیلات و همچنین قبول سپرده‌های سرمایه‌گذاری و قرض‌الحسنه فعالیت می‌کند. در ادامه مطالب به مواردی از کارکرد این نهاد مالی اشاره می‌شود.

از نظر کمی تعداد شعب صندوق از ۳۳ واحد در سال ۱۳۷۶ به ۱۵۰ واحد در پایان سال ۱۳۷۹ بالغ گردیده است رشد جذب منابع سرمایه‌ای صندوق در چهار سال گذشته به گونه‌ای بوده که عدم اتکای آن به بخش دولتی که در سال ۱۳۷۶ حدود ۴۲ درصد بوده است در آخر سال ۱۳۷۹ به ۶۰ درصد رسیده است.

اعطای تسهیلات صندوق از ۱۶۳/۳ میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۷۶ به ۴۵۰ میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۷۹ رسیده است. با آن که هدف صندوق، سودآوری نبوده، اما سود عملیاتی آن در سال ۱۳۷۴ حدود ۲/۸ میلیارد ریال بوده و در سال ۱۳۷۹ به ۱۵/۷ میلیارد ریال افزایش یافته است.

صندوق در راستای واگذاری امور به مردم و اقدام به تمرکززدایی، در ابتدا اختیارات شعب و مدیرعامل واحدهای استانی را در ایجاد تسهیلات منطقه‌ای افزایش داد و سپس دست‌کمته‌های استانی را در گسترش مشارکت مردمی بازگذاشت. به علاوه برای اصلاح ساختارهای سازمانی اولاً سعی در حذف عناصر موازی در

۱. برای اطلاع از مطالعات یاد شده رجوع کنید به: دادگری، پندار، و همکاران، تحلیل از کارکرد وزارت تعاون، فصل چهارم.

ستادهای خود کرد و در ثانی با گسترش فن آوری، عده‌ای از کارکنان با بهره‌وری پایین را تعدیل نمود. اجرای آموزش به منظور ارتقای کارکنان و جذب نیروهای با تخصص بالا، از دیگر اقدامات صندوق در فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ بوده است.^۱

در همین حال، فعالیت صندوق با نارسایی‌ها و دشواری‌هایی نیز همراه بوده که به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود. یکی از دشواری‌ها، عدم استقلال منطقی این صندوق از وزارت تعاون است. رفتار وزارت تعاون با صندوق به گونه‌ای بوده که گویی نوعی خزانه‌داری وابسته و منبع تأمین هزینه فعالیت‌های آن باشد. مثلاً طبق قانون، ۴ درصد از سود شرکت‌های تعاونی مربوط به صندوق است، اما در مواردی وزارتخانه تقریباً تمامی سود یاد شده را جذب کرده است. در موارد دیگر نیز دخالت‌های مداخله‌ناشده وزارتخانه در امور صندوق، باعث کاهش کارایی آن گردیده است.

در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت: اولاً کارکرد صندوق نشان می‌دهد که در صورت داشتن یک مدیریت منضبط و رعایت مقررات، می‌توان کارایی نهادهای مالی تعاونی را گسترش داد. ثانیاً تعدیل نیرو در صندوق و در کل وزارتخانه - آن هم از نوع بی‌سواد و کم‌سواد - نه فقط با ماهیت مشارکت‌جویی تعاون در تعارض است، بلکه در بلندمدت از طریق تضعیف عناصر توسعه‌مندی، عدالت اجتماعی و امنیت، حتی بهره‌وری و کارایی سیستم را نیز مخدوش می‌سازد.^۲ ثالثاً موضوع سودآوری صندوق را باید در ارتباط با کل عناصر کلان اقتصاد کشور و اهداف وزارت تعاون و ماهیت شرکت‌های تعاونی و عناصر ذی‌ربط دیگر، مثل کارکرد دیگر نهادهای رسمی مالی، مورد مطالعه قرار داد و گسترش کمی سود یا گسترش کمی شعب صندوق لزوماً به معنای موقعیت مطلوب این نهاد مالی محسوب نمی‌شود.

۵) نکات قابل ملاحظه

در پایان این بخش لازم است برای رفع برخی ابهامات چند نکته به شکل اجمالی بیان

۱. همان جا.

۲. هر چند تشبیه تعدیل نیروهای کم‌سواد در راستای اصلاح اداری، کاهش هزینه‌های بخش عمومی و خصوصی سازی مربوط به مقررات و مصوبات برنامه‌های دوم و سوم توسعه است و لذا فقط به فعالیت وزارت تعاون و صندوق تعاون مربوط نمی‌شود، اما وزارت تعاون می‌تواند پس از تعدیل یاد شده با استفاده از پتانسیل‌های خود از طریق تشویق و حمایت تشکلی تعاونی، قدری از معضل بیکاری و بحرانی‌های ناشی از آن را تقلیل دهد.

گردد:

۱. به علت فقدان داده‌های قابل اطمینان و کافی، ارزیابی بهره‌وری وزارت تعاون، نارسایی قابل توجهی دارد. رفع این نارسایی می‌تواند به عنوان یکی از وظایف معاونت بهره‌برداری وزارت تعاون تلقی گردد که متأسفانه با کاهش قابل توجه کارایی همراه بوده است.

۲. مطالعه حاضر چون به جنبه کلان ارتباط دارد به بررسی مستقلی در زمینه تعاونی‌های خدمات تولیدکنندگان، تعاونی‌های صنفی و تعاونی‌های مربوط به سازمان تعاون روستایی نیز پرداخته است. به علاوه، بخش‌هایی از این کارکردها ارتباط معناداری با عملکرد وزارت تعاون پیدا نمی‌کند.

۳. با توجه به نقش غیر مؤثر تعاونی‌های راکد، آن‌ها در تحلیل کلان‌گنجانده نشدند، ولی در حین حال یکی از ضعف‌های اساسی مدیریت وزارتخانه، حل و فصل نشدن دشواری‌های آن تعاونی‌ها است.^۱

۳. ارزیابی انطباق یا عدم انطباق کارکرد وزارت تعاون با قوانین و مقررات

در قالب زیربخش‌های مختلف این قسمت، ابتدا کارکرد وزارتخانه در ارتباط با قانون اساسی، مصوبات مجلس شورای اسلامی و قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی بررسی می‌شود. به دنبال آن، عملکرد مربوطه با توجه به تبصره‌های قوانین بودجه سالانه تحلیل می‌گردد و سرانجام بررسی مذکور در حضور تعاون با عنایت به مفاد برنامه‌های ۵ ساله توسعه صورت می‌گیرد.

الف) قانون اساسی، مصوبات مجلس و قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران

در اصل ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی، به پدیده تعاونی تصریح شده که به عقیده ما این موضوع یکی از عناصر مترقی این قانون است. در بند ۲ از اصل ۴۳ به ارتباط اشتغال و

۱. آمارهای غیر رسمی نشان می‌دهد که نزدیک به ۲۰ درصد از تعاونی‌های کشور حالت راکد دارند یا اصولاً پس از تشکیل، فعالیت خود را آغاز نکرده‌اند.

سرمایه‌گذاری در زمینه تعاون به عنوان یکی از وظایف دولت - و وزارت تعاون - تصریح گردیده است. در اصل ۴۴ تعاون به عنوان یکی از پایه‌های سه‌گانه اقتصاد کشور - در کنار بخش‌های دولتی و خصوصی - معرفی شده است. در این اصل تصریح گردیده که بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌گردند. در اصل ذیل مذکور اشاره شده که تفصیل ضوابط و قلمرو شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.

در قالب مصوبات مجلس شورای اسلامی درباره تعاون، در سال ۱۳۷۰، سازمان مرکزی تعاون روستایی از قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی جدا گردید.^۱ همان‌طور که در بخش‌تنگناها اشاره خواهد شد، یکی از زمینه‌های ناکارآمدی وزارت تعاون و بخش تعاونی، تداخل‌هایی از این قبیل است. اصولاً منطقی این است که تمام مؤسسات تعاونی، زیرمجموعه وزارت تعاون باشند؛ چه در غیر این صورت هم در مدیریت و بهره‌وری و هم در ارزیابی عملکرد دشواری‌های زیادی بروز خواهد کرد.

وزارت تعاون پس از مطالعات کارشناسی کافی، به استناد از اصولی یاد شده قانون اساسی می‌توانست از طریق تدوین لایحه اصلاحی، دشواری‌های مصوبه مجلس را حل و فصل کند؛ زیرا بر مبنای قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، وزارت تعاون از این قبیل اختیارات برخوردار است. طبق همان قانون، اختیارات و وظایف مجمع عمومی صندوق تعاون به وزیر تعاون منتقل می‌گردد.^۲

در قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی، اجرای آن قسمت از قانون و مقررات بخش تعاونی که به دولت مربوط می‌شود و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها از اختیارات و وظایف وزارت تعاون اعلام شده است. تهیه لوایح قانونی و آیین‌نامه‌های این قانون و نیز اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌های تعاونی مذکور در این قانون، جلب و هماهنگی حمایت‌ها و کمک‌ها و تسهیلات و امکانات دولتی و عمومی برای بخش تعاونی، آن هم با همکاری دیگر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، از دیگر وظایف و اختیارات وزارت تعاون است. همچنین تشویق و کمک و همکاری در تأسیس و گسترش تعاونی‌ها با جلب همکاری و مشارکت عموم و شورای اسلامی کشوری، ایجاد زمینه‌های همکاری و

۱. قانون مربوط در تاریخ ۱۳۷۰/۱۱/۱۰ تصویب گردید (ر.ک. روزنامه رسمی، ش ۱۳۵۲۸-۱۳۷۰/۶/۲۵ و ۱۳۷۱/۱۱/۱۰).

۲. ر.ک: قانون بخش تعاونی، ماده ۶۵، تبصره ۲.

هماهنگی بین تعاونی‌ها و نیز اتحادیه‌های تعاونی یا بین بخش‌های تعاونی و سایر بخش‌ها، کمک به فعالیت‌های تبلیغاتی، آموزشی، فرهنگی، فنی، علمی، تحقیقاتی و صنعتی لازم برای بخش تعاونی با همکاری اتحادیه‌های تعاونی، کمک به شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی در ارائه خدمات حقوقی، مالی، حسابداری و حسابرسی و دیگر خدمات مورد نیاز، شرکت در مجامع بین‌المللی تعاون به عنوان نماینده دولت جمهوری اسلامی ایران، انجام معاملات لازم و ارائه خدمات مورد نیاز به بخش تعاون، از دیگر اختیارات وزارت متبوع است.

راهنمایی مسئولان تعاونی‌ها در امور حقوقی، مالی، اداری و هدایت آن‌ها برای استفاده از روش‌ها و سیستم‌های بهتر، انجام تحقیقات آماری و اطلاعاتی و مطالعه درباره فعالیت‌های تعاونی‌ها در زمینه شناخت نارسایی‌ها و نیازهای آن‌ها و همچنین توانایی‌ها و امکاناتشان به منظور استفاده در برنامه‌ریزی‌های مربوط، و ایجاد هماهنگی در اعمال کمک‌های فنی و اداری و مالی و غیره توسط دستگاه‌های ذی‌ربط به منظور اداره صحیح تعاونی‌ها از وظایف قانونی وزارت تعاون است.^۱

ایجاد تسهیلات لازم برای توسعه فعالیت تعاونی‌ها در امور تولیدی، فراهم آوردن موجبات صدور تولیدات تعاونی‌ها، تهیه و تنظیم طرح‌های اساسی به منظور فراهم سازی موجبات تحقق اهداف مندرج در اصل ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی، فراهم آوردن تسهیلات لازم برای دستیابی تعاونی‌ها به مواد اولیه و وسایل و کالاهای مورد نیاز، سیاست‌گذاری، تعیین خط مشی و برنامه‌ریزی برای توسعه و رشد بخش تعاون، و فراهم کردن تسهیلات لازم برای تهیه طرح، ایجاد، توسعه، بازسازی و نوسازی واحدهای تعاونی و نظارت بر امور آن‌ها، بخش دیگری از وظایف و اختیارات این وزارت‌خانه را تشکیل می‌دهد.

همچنین تأمین شرایط و فراهم آوردن امکانات برای سرمایه‌گذاری بخش تعاونی به منظور ایجاد تعاونی‌ها - با اولویت تعاونی‌های تولیدی - تنظیم برنامه و تعیین نحوه کمک‌های اعتباری از طریق بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و کمک‌های دولتی به تعاونی‌ها از جمله دیگر اختیارات وزارت تعاون است.^۲

۱. ر.ک: همان، ماده ۱۶۶ بند ۲ و ۳.

۲. ر.ک: همان بند ۴، ۵، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲ و ۱۳.

در قالب قانون یاد شده، شورای پول و اعتبار موظف است همه ساله و بر اساس درخواست وزارت تعاون با رعایت سیاست‌های پولی و مالی دولت نسبت به اعطای وام و کمک‌های لازم به تعاونی‌ها اقدام کند.^۱

مشارکت، ایجاد، توسعه و بهره‌برداری و سرمایه‌گذاری در تعاونی‌ها و نیز انتقال یا واگذاری و فروش سهام دولت در واحدهای تولیدی و توزیعی به بخش تعاونی، عضویت در شورای اقتصاد، شورای عالی صنایع، شورای پول و اعتبار، مجمع عمومی بانک‌ها، شورای عالی معادن و کمیسیون‌های مربوط به صادرات و واردات کشور و سایر مجامع با نظر هیأت دولت، مشارکت در تهیه و تدوین مقررات صادرات و واردات کشور، همکاری با مؤسسات علمی، فنی و اقتصادی بین‌المللی و قبول عضویت و شرکت در سازمان‌ها، شوراهای و مجامع بین‌المللی مربوط به امور تعاونی دیگر وظایف و اختیارات وزارت تعاون است.^۲

ملاحظه می‌شود که هر محقق اقتصادی و صاحب‌نظر حقوقی یا هر کارفرمای حرفه‌ای پس از ملاحظه سطحی مقررات مربوط و توجه به اختیارات و وظایف وزارت تعاون می‌تواند در مورد قلمرو فعالیت این وزارتخانه و میزان تأثیرگذاری آن بر اقتصاد کشور قضاوت کند. حتی اگر وزارت متبوع به ۲۰ درصد از وظایف و اختیارات فوق در ۹ ساله گذشته عمل می‌کرد، نباید در حال حاضر زمره اقدام یا حذف وزارت تعاون مطرح می‌گردید.

شواهد نشان می‌دهد که مدیریت وزارتخانه به‌جای تلاش در عملیاتی کردن وظایف یاد شده به نوعی روزمرگی دچار گردیده است. ملاحظه برخی گزارش‌ها، بیلان کار مدیران و معاونان به وزیر تعاون، بررسی مفاد برخی از جلسات و ملاحظه صحبت‌های مستقیم مسئولان - مندرج در رسانه‌ها - این قضاوت را تأیید می‌کند.^۳

وزارت تعاون به عنوان ناظر تحقق اهداف بخش تعاونی، موظف است برای توسعه و تحکیم مشارکت و تعاون عمومی بین مردم پیش برود. همچنین دولت و کلیه سازمان‌های

۱. همان، ۱۲، ۱۵، ۱۶، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۲، ۲۳ و تبصره ذیل بند ۲۲.

۲. در کنار این‌ها، اختیارات دیگری نیز برای وزارتخانه به منظور نظارت، کنترل، تشویق و توبیخ و حتی سلب مجوز تعاونی و مجازات خاطبان و امثال آن برای وزارت تعاون پیش بینی شده است (همان، بند ۱۷، ۱۸، ۲۸، ۲۹ و ۳۰).

۳. تحلیلی از کارکرد وزارت تعاون (پدا... دادگر و همکاران) از مجموعه مطالعات صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهار ۱۳۸۰، فصل ساختار مدیریتی.

وابسته موظفند در اجرای طرح ها و پروژه های خود در شرایط مساوی همواره اولویت را به بخش تعاونی بدهند.

ب) قوانین بودجه سالانه و برنامه های پنج ساله توسعه مربوط به وزارت تعاون

در قالب قوانین بودجه سالانه نیز امکانات و اختیاراتی برای توسعه بخش تعاونی به وزارت تعاون اعطا گردیده که به برخی از آنها به عنوان نمونه اشاره می کنیم.

طبق قانون بودجه سال ۱۳۷۱ کل کشور، ۶۰ درصد از تسهیلات اعتباری تبصره ۳ به بخش تعاونی اختصاص یافت و بدیهی است، وظیفه وزارت تعاون بود که با هماهنگی با سازمان برنامه و بودجه به جذب و هدایت تسهیلات مذکور اقدام کند.

در همان سال تقریباً تمام اعتبارات تبصره ۴، ۵۰ درصد تسهیلات تبصره ۸ و ارقام قابل توجهی از تبصره ۱۱ و ۲۹ نیز به بخش تعاونی اختصاص داشته است. در سال ۱۳۷۲، ۵۰ درصد از تبصره ۳، تمام تبصره ۴، و ۵۰ درصد از تبصره ۸ و ۱۱ نیز به این بخش تعلق گرفت. همچنین در سال ۱۳۷۳ منابع تبصره ۲۵، ۵۰ درصد از تبصره ۳، و تسهیلات تبصره ۴، ۸، ۱۱ و ۵۴ برای گسترش بخش تعاونی در نظر گرفته شده. تبصره ۲، ۳، ۴ و ۸ در بودجه ۱۳۷۴، و تبصره ۲، ۳، ۴، ۸، ۱۱، ۱۳، ۳۵، ۳۸، ۵۲ و ۵۴ در بودجه ۱۳۷۵ نیز اختیارات ویژه ای برای توسعه این بخش در نظر گرفتند. در بودجه سال ۱۳۷۶ تبصره ۲، ۳، ۴، ۸، ۱۱، ۳۸، ۴۶، ۵۲، ۵۴ و ۶۷ نیز به همان صورت در راستای تقریباً تعاون تنظیم گردیده اند.

وضعیت در مورد ردیف های اختصاصی تعاون در بودجه سال های ۷۷ تا ۷۹ نیز مشابه سال های قبل است.^۱ در قالب قوانین برنامه های ۵ ساله توسعه دوم و سوم نیز مواد و تبصره هایی به بخش تعاونی و اختیارات عملیاتی وزارت تعاون اختصاص یافته است. مثلاً در قالب تبصره ۸ از ماده واحده قانون برنامه دوم توسعه مقرر شده که رئیس اتاق تعاون در جلسات شورای پول و اعتبار به عنوان عنصر اصلی شرکت کند. در تبصره ۱۰ از همان قانون نیز تصریح گردیده که سهم بخش تعاونی در فعالیت های اقتصادی با ارائه

۱. به تبصره های یاد شده در قانون بودجه سال های ۱۳۷۱ تا ۱۳۸۱ مراجعه شود.

تسهیلات تقویت گردد.

واگذاری بخش‌هایی از فعالیت‌های مؤسسات دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی در قالب تبصره ۴۱ و همچنین اعطای بخش‌هایی از تسهیلات و اختیارات تبصره ۵۰، ۵۸، ۶۰ و ۷۷، از دیگر زمینه‌های پیشرفت کار بخش تعاونی محسوب می‌گردد. در بخش اهداف برنامه یاد شده نیز بندهایی در راستای حمایت از بخش تعاون تدوین گردیده است.^۱

در برنامه سوم توسعه، در قالب بندهایی از ماده ۲، ۹، ۱۶، ۱۸، ۲۵، ۲۷، ۲۹، ۳۰، ۳۵، ۱۱۱، ۱۱۷، ۱۲۲ و ۱۲۷ زمینه‌هایی برای گسترش فعالیت‌های تعاونی پیش‌بینی شده است. مثلاً در ماده ۲ و ۹ بر ادامه واگذاری سهام مؤسسات دولتی به تعاونی تصریح گردیده یا در ماده ۳۵ بر مبارزه با انحصار و مبارزه با تصدیگری دولت و مشارکت بخش‌های تعاونی و خصوصی تأکید شده است. همچنین بر اساس ماده ۱۱، اجازه فعالیت در زمینه صنعت، معدن و بازرگانی به بخش تعاونی داده شده و در قالب ماده ۱۲۲ ورود تعاونی‌ها برای احداث پالایشگاه و تأمین انرژی مجاز دانسته شده است. به علاوه بر اساس ماده ۱۲۷، تعاونی‌ها اجازه حضور در صنعت حمل و نقل کشوری را به دست آورده‌اند.^۲

به رغم عدم شفافیت برخی از تبصره‌ها و بندهای قوانین یاد شده، مشکلات مربوط به کسب مجوز نهایی از سازمان برنامه و بودجه، برخورداری نامتناسب بانک‌های ذی‌ربط، ناکافی بودن مبالغ تبصره‌ها، دیر ابلاغ شدن سهمیه هر یک از بانک‌ها، و مشکلات مشابهی که برخی مطالعات نشان می‌دهند در برخی موارد به خارج از وزارت تعاون برمی‌گردد،^۳ نمی‌توان ضعف مدیریت و ناکارآمدی وزارت متبوع را در این امر نادیده گرفت.

همان‌طور که اشاره شد تقریباً همه ساله ۵۰ درصد از حجم اعتبارات تبصره ۳ بودجه کل کشور به بخش تعاون اختصاص داشته است. با توجه به وظیفه نظارتی وزارت تعاون، نباید در جذب اعتبارات مربوط و کنترل کیفیت آن، کوتاهی صورت می‌گرفت، اما در

۱. به تبصره‌ها و بندهای مذکور از قانون برنامه دوم توسعه منتشر شده توسط سازمان برنامه و بودجه رجوع شود.

۲. برای آگاهی از جزئیات قوانین و مقررات متوسط رجوع کنید به: قانون برنامه سوم توسعه، اردیبهشت ۱۳۷۹.

۳. ر.ک: وزارت تعاون، طرح تحلیلی بررسی نتایج عملکرد تبصره ۴۱۳ و ۵۰ قانون بودجه سال‌های ۷۷-۱۳۷۱ و ۷۹-۱۳۷۸.

موارد متعدد، فقدان کنترل و حمایت یاد شده از سوی وزارت تعاون موجب به هدر رفتن مفاد تبصره مذکور شده است.

مطالعات موردی نشان می‌دهد که در بسیاری از استان‌ها، کم‌تر از ۵۰ درصد تسهیلات مصوب در مسیرهای قانونی تعاونی‌ها جریان یافته است (در واقع نیمی از آن به صورت ناکارآمد) استفاده شده یا اصولاً جذب نشده است. مثلاً در پیش‌بینی عملکرد اعتبارات یاد شده در یک تحقیق، سهم صادرات به تولید $3/4$ درصد بوده که عملکرد یاد شده فقط $0/88$ درصد را نشان می‌دهد.^۱

به‌خاطر فقدان نظارت وزارت تعاون از میان $75/3$ درصد تعاونی‌هایی که با وام آن‌ها موافقت شد بود، فقط $56/6$ درصد موفق به اخذ وام شدند و $18/7$ درصد در جذب وام ناموفق بوده‌اند. تعاونی‌ها در ابراز دشواری‌های خود مهم‌ترین عامل را برخورد نامناسب بانک‌ها بیان کرده‌اند که بدیهی است این قبیل امور جزء حداقل وظایف نظارتی، حمایتی و مشورتی وزارت تعاون است.

براساس اطلاعات به دست آمده، ۴۳ درصد از تعاونی‌ها گزارش کرده‌اند که از زمان تصویب وام تا زمان بهره‌برداری از اعتبارات مربوط ۶ ماه طول کشیده است. این در حالی است که $40/8$ درصد آن‌ها بین ۷ تا ۱۲ ماه منتظر مانده‌اند و در مورد $8/4$ درصدشان این فاصله زمانی بین ۱۹ تا ۲۴ ماه بوده است.^۲

با توجه به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، موادی از قانون اساسی، قوانین بودجه سالانه، قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی و قوانین برنامه‌های توسعه، و با ملاحظه آثار نابسامان شرکت‌های تعاونی و رکود بسیاری از فعالیت‌های آنان به‌خاطر دشواری‌های پیش پا افتاده اداری و نظارتی، ناکارآمدی وزارت تعاون آشکار است. با توجه به اطلاعات و شواهد و مطالعات موجود و با عنایت به اختیارات قانونی، وجود مدیریت منضبط در وزارت مذکور می‌تواند بهره‌وری کل سیستم را به میزان قابل توجه افزایش دهد.^۳

۱. تحلیلی از کارکرد وزارت تعاون (به‌دانا، دادگر و همکاران) از مجموعه مطالعات صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهار ۱۳۸۰، فصل ۲-۳.

۲. همان‌جا.

۳. ابراد مورد نظر تحقیق حاضر متوجه وزیر، معاونان و مدیران ارشد وزارتخانه و در مواردی برخی مدیران کل استان‌ها است و این امر به زحمات و ابتکارگری‌ها و فعالیت‌های مخلصانه کارکنان شریف، کارشناسان برجسته و مدیران کارآمد توجه جدی دارد. بسیاری از دشواری‌ها به فقدان نظارت، و کم کاری وزیر و معاونان در حل فصل دشواری‌های قانونی و نظارتی و بروکراسی

۴. ساختار تشکیلاتی و مدیریتی

شاخص دیگری که می‌تواند در سنجش عملکرد وزارتخانه‌ها به‌طور کلی و وزارت تعاون به‌طور خاص به‌کار رود، وضعیت تشکیلات اداری و شیوه مدیریت در آن است. در این خصوص ابتدا چند شاخص فرعی را تعریف می‌کنیم و سپس بر اساس آن‌ها به بررسی عملکرد وزارت مذکور می‌پردازیم. برخی از زیرشاخص‌ها در واقع نقش ایستایی و نسبتاً ثابت دارند و لذا به‌صورت محدود خود را نشان می‌دهند.

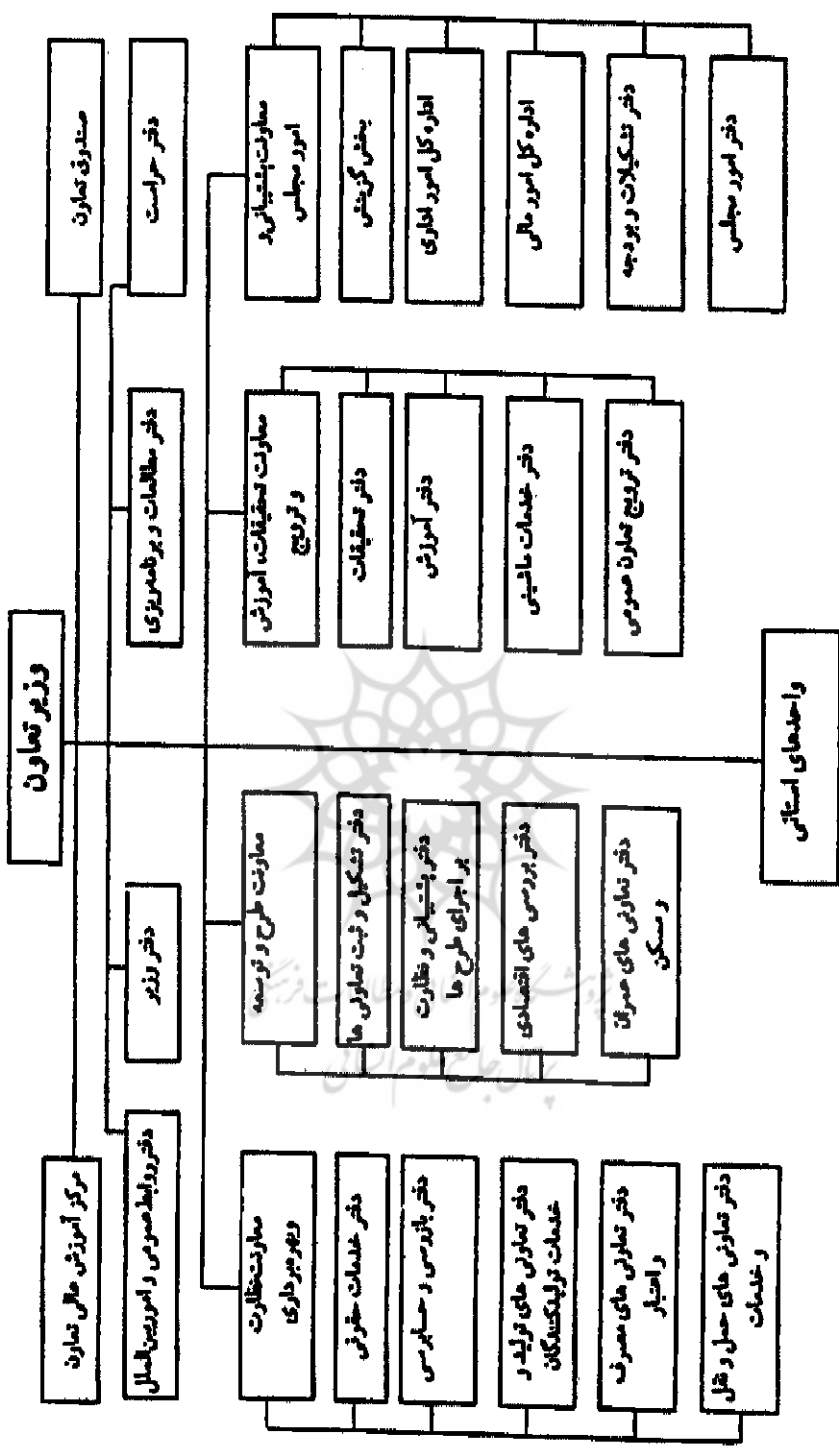
در مقابل، برخی شاخص‌ها، ماهیت پویا و متغیر دارند و چگونگی آن‌ها ارتباط مستقیم با کارایی وزارتخانه یا هر سازمان دیگر خواهد داشت. مثلاً وضع کلی ساختار و تشکیلات، دیوان سالاری و محدودیت‌های قانونی و اداری - درست یا خلط، طبیعی یا مصنوعی - به‌گونه‌ای است که تحمیل بر سازمان خواهد بود؛ اما در عین حال در قضاوت کارکرد مدیریت باید به آن توجه کرد. ابزارها و امکانات و توجه به حداقل‌های استاندارد مدیریتی، زیرشاخص‌های دیگری هستند که می‌توانند مبنای قضاوت قرار گیرند. سرانجام توجه به توسعه و ارتقای سازمان و طراحی استراتژی، زیر شاخص چهارمی را تشکیل می‌دهد. در ادامه به‌طور مختصر به بافت کلی این زیرشاخص‌ها در وزارت تعاون می‌پردازیم.

الف) ساختار تشکیلاتی و محدودیت‌های قانونی و اداری

هر سازمان دارای یک بافت تشکیلاتی است و وظیفه دارد از مقررات خاصی پیروی کند. تا حدودی بزرگ و کوچک بودن سازمان، استخدام و تعدیل نیرو، وجود بوروکراسی اداری و امور صف و ستاد، از این نمونه است. همان‌طور که در صفحه‌های بعد مشاهده می‌شود، وزارت تعاون از مجموعه و اثر نسبتاً وسیعی تشکیل می‌شود.

از یک سو وزیر در مرکز تشکیلات است و در هر استان یک اداره کل و مدیر کل وجود دارد و از سوی دیگر در وزارتخانه چهار معاونت پیش‌بینی شده است. یک مؤسسه مالی و اعتباری به‌نام «صندوق» و یک مرکز آموزش عالی دو بازاری دیگر تشکیلات هستند. گذشته از این‌ها چهار دفتر (حراست، مطالعات و برنامه‌ریزی، دفتر

ساختار تشکیلاتی وزارت تعاون



وزیر، و روابط عمومی) در ساختار یاد شده قرار دارند.

هر کدام از معاونت‌ها نیز خود مستقلاً از دوایری تشکیل شده است. دواير مربوط دارای عناوینی از قبیل دفتر، اداره کل و بخش هستند. مثلاً یکی از معاونت‌ها، پشتیبانی و امور مجلس نام دارد که از ۵ دایره گزینش، اداره کل امور اداری، اداره کل امور مالی، دفتر تشکیلات و بودجه و دفتر امور مجلس تشکیل شده است. معاونت تحقیقات، آموزش و ترویج نیز دارای چهار دفتر تحقیقات، آموزش، خدمات ماشینی و ترویج تعاون عمومی است. یا معاونت نظارت و بهره‌برداری از پنج دفتر خدمات حقوقی، بازرسی و حسابرسی، تعاونی‌های تولید و خدمات تولیدکنندگان، تعاونی‌های مصرف و اعتبار و تعاونی‌های حمل و نقل و خدمات برخوردار است.

با توجه به وظایف و اختیارات وزارتخانه و با در نظر گرفتن هزینه‌های وسیع اداری، ساختار یاد شده ضروری نیست و می‌توان با دواير کاملاً محدودتر وظایف یاد شده را انجام داد. مثلاً حداقل می‌توان شش دایره صندوق، حراست، مطالعات و برنامه‌ریزی، دفتر وزیر، مرکز آموزش عالی و دفتر روابط عمومی را در درون معاونت‌ها جای داد؛ به این صورت که دایره حراست و صندوق در معاونت پشتیبانی، مرکز آموزش عالی و دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی در معاونت تحقیقات، و روابط عمومی در معاونت طرح و توسعه - یا معاونت نظارت و بهره‌برداری - ادغام گردد. اما در هر صورت این امر مربوط به دشواری‌های نظام اداره کل کشور است و اختصاص به وزارت تعاون ندارد. در عین حال کارآمدی مدیریت در حوزه‌های دیگر می‌تواند هزینه عدم کارایی این حوزه را تقلیل دهد.

طبق قانون تشکیل وزارت تعاون، سازمان‌های تعاون روستایی، مرکزی تعاون کشور، مرکزی تعاونی‌های معدنی، مراکز گسترش خدمات تولیدی و عمرانی و سایر دفاتر، سازمان‌ها و اداراتی که در رابطه با بخش تعاونی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف فعالیت می‌کنند، منحل شده و کلیه وظایف، اختیارات، اموال، دارایی‌ها، اعتبارات، بودجه، پرسنل و امکاناتی را که در اختیار دارند به وزارت تعاون منتقل می‌شود.^۱ در آغاز تأسیس، وزارت تعاون از ۱۳۳۲ پرسنل برخوردار بود که ۶۳۸ نفر آن‌ها

۱. ر. ک: قانون بخش تعاونی، ماده ۵۵ تبصره ۱.

خدماتی بودند. لذا از بدو امر نیاز به تغییراتی در ساختار پرسنلی احساس می‌شد. در نتیجه در سال ۷۲، ۷۷ و ۷۸ در قالب برنامه تعدیل نیروی انسانی برخی از نیروهای خدمتی جای خود را به نیروهای کارشناسی دادند. در عین حال، ناهماهنگی‌های اولیه، گزینش‌های کارکنان به صورت تحمیلی از سازمان‌های مختلف، و فقدان مطالعه اولیه در ارتباط با تخصص مدیران و معاونان، نوعی ناهمگونی در تخصص‌ها و پست‌های سازمانی و فعالیت‌های مربوط ایجاد کرد.

ب) ابزارها و امکانات و توجه به حداقل استانداردهای مدیریتی

زیر شاخص کارآمدتر برای ارزیابی کارکرد مدیریتی، میزان و چگونگی ابزارها و امکانات و چگونگی سامان‌دهی آن‌ها و توجه به حداقل استانداردهای مدیریتی است. در این جا اولاً مسیرهای تصمیم‌سازی تا حدودی معین می‌شوند و ثانیاً قدرت مدیران در سامان‌دهی ابزارها معلوم می‌شود و صلاحیت‌های اولیه برای مدیر بودن نیز آزمون می‌گردد.

برای نشان دادن مدیریت کارآمد از نظر اقتصادی، تعدادی متغیر مورد تأکیدند. اصولاً مدیریت مجموعه فنون و روش‌هایی است که توسط فرد یا سازمان مورد نظر برای نظارت، کنترل، حل و فصل امور و هدایت تشکیلاتی اعمال می‌گردد.^۱ توانمندی در درک و انجام وظایف قانونی، توانایی استفاده از اختیارات، حل و فصل به موقع دشواری‌های واحدهای تحت کنترل و ارزیابی عملکرد آن واحدها، تشکیل جلسات لازم، درخواست گزارش از عملکرد، انجام مطالعه کافی به هنگام گزینش نیروهای مهم، حفظ انضباط و در عین حال مشورت‌پذیری و تحمل انتقاد، رعایت حقوق متقابل پرسنل و حاکم‌سازی روح مشارکت، وحدت، رفاقت، عدالت، توزیع قدرت بر طبق ضوابط، عدم دخالت در جزئیات امور، بهای ویژه دادن به نظر کارشناسی، و عدم استبداد رأی از دیگر حداقل‌های مدیریت استاندارد است.

اصولاً در کشورهای جهان سوم به‌طور کلی ریاست مقدم بر مدیریت است و آنچه از مدیریت درک می‌شود عمدتاً ریاست است، در حالی که هر رئیس لزوماً مدیر نیست.

۱. ر.ک: رحمانی، تیمور و پدانا، دادگر، جانی و اصول علم اقتصاد، انتشارات مؤسسه آموزش عالی باقرالعلوم، ۱۳۸۰، ص ۶۱

مدیریتی که حداقل‌های فنون و توانمندی‌های مدیریتی را دارا نباشد صلاحیت اداره هیچ سازمانی را ندارد. ضعف‌های مدیریتی در کشور ما جنبه ساختاری دارد و مختص به وزارت تعاون نیست. مطالعات و شواهد نشان می‌دهند که گزینش‌های سیاسی و غیر کارشناسی از مدیران و معاونان - و حتی خود وزیر - بی‌توجهی به تخصص و توانمندی‌های مدیران کل، فقدان نظارت و انضباط مالی و اداری، دخالت‌های غیرضروری در واحدهای تحت پوشش - از جمله صندوق تعاون - حاکمیت رویکرد سلیقه‌ای، تصمیم‌سازی غیر کارشناسانه، و فقدان قدرت کافی در استفاده از ظرفیت‌های قانونی، از خصوصیات مدیریت در وزارت تعاون است.^۱

ج) توجه به توسعه و ارتقای سازمان، و طراحی استراتژی‌های نوین
زیر شاخص دیگر در قضاوت‌های مدیریتی، قدرت درک و توان طراحی و برنامه‌ریزی استراتژیک به منظور پیشبرد عمومی سازمان تحت نظر است. همراه سازی سازمان با تحولات جدید، پیش‌بینی خطرها و تهدیدات آتی، استفاده مناسب از ارتباطات برون سازمانی، کفایت بالاتر از حداقل استاندارد را در مدیریت نشان می‌دهد. این‌گونه مدیران محیط کار را خانه خود و حتی برتر از خانه خود تلقی می‌کنند و واحدها و پرسنل تحت نظر را فرزندان خود می‌دانند؛ گویی خود در سازمان حل‌گرفته‌اند. دغدغه اصلی آن‌ها پیشرفت کار است. ناکارآمدی و تخریب و اضمحلال در سیستم، آن‌ها را بیمار می‌کند و شکست سازمان، پایان زندگی آن‌ها است.^۲

طراحی برنامه‌های آموزشی برای ارتقای کیفیت، تلاش در گسترش فرهنگ تعاونی، پیوند زدن تعاونی‌ها با دیگر تشکلهای مردمی، تدوین و زمینه‌سازی طراحی لوایح قانونی با هدف حل و فصل مشکلات تعاونی‌ها، رایزنی با مشاوران اقتصادی برای افزایش کارایی و بهره‌وری اقتصادی در سیستم تعاونی، موظف کردن محققان برجسته به ارزیابی علل عدم پیشرفت نظام تعاونی در کشور، استفاده از آخرین ره‌آوردها و تجارب

۱. تحلیلی از کارکرد وزارت تعاون (بدا... دادگر و همکاران) از مجموعه مطالعات صورت‌گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهار ۱۳۸۰، فصل ساختار مدیریتی.

۲. داستان آن چند مدیر زاپسی در یک بحران اقتصادی قلهل تأمل است. آن‌ها پس از آن که تمام تلاش خود را برای رفع بحران و حل و فصل امور تحت نظر به کار بردند و ناامید شدند. نامه‌ای نوشتند و از پرسنل و مردم درخواستی کردند و دست به خودکشی زدند. منظور ما در این جا درست تلقی کردن خودکشی نیست، بلکه بیان نوعی از وجدان و انطباق‌کاری و یکی شدن مدیر و سازمان تحت نظر است.

کشورهای پیشرفته در زمینه تعاون و سرانجام در صورت عدم موفقیت، عذرخواهی و استعفا از پست‌های کلیدی، حداقل انتظار مربوط به این زیر شاخص از وزارت تعاون است.

البته انجام دوره‌های آموزشی کلیشه‌ای، دادن گزارش کارهای تکراری و اداری از پیشرفت کار، تشکیل سمینارهای نمایشی و غیرکارآمد، و بستن قراردادهای کارشناسی نشده پژوهشی، صرفاً تأیید روزمرگی مدیریت است و قدمی به پیش محسوب نمی‌گردد. تنها کافی است به عنوان یک سنوال و مسأله تحقیق به تدابیر اندیشیده شده و اقدامات انجام شده در ۹ سال فعالیت وزارت تعاون در باب تنظیم پیش‌نویس لوایح قانونی برای حل و فصل مشکلات تعاونی‌ها به عنوان میزانی از تعهد وزیر و معاونانش آن توجه کرد.^۱

۵. ملاحظات پایانی و پیامدهای سیاستگذاری

مطالب این قسمت را در چند زیر بخش تدوین می‌کنیم. ابتدا به نوعی جمع بندی از نتایج بررسی حاضر می‌پردازیم. به دنبال آن چالش‌های اساسی موضوع را برمی‌شماریم و سرانجام در زیر بخش بعدی به مجموعه‌ای از پیامدهای سیاستگذاری در خصوص مقوله تعاون خواهیم پرداخت.

الف) جمع بندی کلی و چالش‌ها

در ادامه مطالب، فهرست وار نتایج کلی پژوهش حاضر و عوامل و همل اصلی آن‌ها را برمی‌شماریم.

۱. یکی از مترقی ترین و سازگارترین عناصر اقتصادی قانون اساسی، تدوین تعاونی به عنوان یک بخش و یک پایه محوری از اقتصاد کشور است. این امر هم مورد تأثیر تجارب بشری است، هم با ساختار انسانی و اجتماعی همراه است و هم با اندیشه‌های دینی و ملی و مردمی هماهنگی دارد.
۲. تحرکات تعاونی هم از پشتوانه‌های منطقی و معقول نظری برخوردارند و هم در

۱. با وجود ظرفیت‌های قانونی وسیع و اختیارات گسترده و با عنایت به وجود دشواری‌های مربوط به عدم شفافیت برخی از قوانین و با دانستن سیر قهرایی فعالیت‌های مولد تعاونی‌ها و با وجود پتانسیل‌های مردمی و دینی وسیع در زمینه گسترش تعاون در کشور، کارهای اساسی و سازگار در این رابطه با صورت نگرفته و با قابل اطمینان بوده است.

صورت کاربرد مناسب، منافع عملیاتی قابل توجهی در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی به همراه می‌آورند.

۳. اگر از ظرفیت‌های کلی تعاونی در ایران استفاده معقول بشود، هم شاخص‌های کلان اقتصادی (تولید، اشتغال، سرمایه‌گذاری، صادرات غیر نفتی و بهره‌وری) بهبود می‌یابند و هم در تقویت عناصر توسعه ملی تقویت می‌شوند. رفاه، عدالت و امنیت با گسترش تعاونی‌ها، تقویت خواهد شد.

۴. کارکرد وزارت تعاون در ارتباط با تعاونی‌ها و با توجه به اختیارات و وظایف آن وزارتخانه به شدت ناکارآمد بوده است. در عین حال تأکید می‌کنیم که عدم موفقیت تجربه لزوماً به معنای ناکارآمدی تئوری حاکم بر آن نیست. مطالعه حاضر کماکان تئوری تعاونی را قابل عمل، ضروری و پاسخگو و قابل رقابت با دیگر بخش‌های اقتصادی معرفی می‌کند.^۱

۵. با وجود ناکارآمدی وزارت تعاون و دیگر محدودیت‌ها و نارسایی‌ها، ره‌آورد‌های عملیاتی این وزارتخانه به هیچ روی برخاسته از شکست کامل تجربه تعاونی نیست. این امر نشان می‌دهد که در صورت حل و فصل دشواری‌های گوناگون مربوط به حوزه تعاون می‌توان به آثار شایان توجهی نایل گردید. در هر مورد که به‌طور نسبی وزارت تعاون یا واحدهای تحت پوشش یا مرتبط به آن، منطقی‌تر حرکت کرده، آثار آشکاری از موفقیت مشاهده شده است.

ب) چالش‌ها و عوامل ناکارآمدی

عناصر فوق‌الذکر را می‌توان به شرح زیر در دو دسته عمومی و مدیریتی دسته‌بندی کرد:
عوامل و چالش‌های عمومی

۱. فقدان فرهنگ سازی کافی در تثبیت اندیشه تعاونی، نارسایی در عادات، مشارکت ناپذیری، مسئولیت ناپذیری، و قانون ناپذیری.

۲. عدم همکاری جدی بخش دولتی با بخش تعاونی و تکیه مسئولان بر شعارهای

۱. یکی از ارزان‌ترین و آمادترین زمینه‌های اشتغال زده‌ای بخش تعاون است. یکی از ابزارهای تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌گذاری بحث مشارکت تعاونی است. زمینه‌های گسترش صادرات غیرنفتی، عملیات کردن مصرف، کاهش خطرها و عدم اطمینان‌های اقتصادی و امثال آن در قالب‌های تعاونی است.

آرمانی بدون فراهم ساختن ابزارها و زمینه‌های عملیاتی.

۳. دشواری‌های قانونی و شفاف نبودن برخی مقررات مربوط به بخش‌های خصوصی، تعاونی و دولتی در اقتصاد کشور؛

۴. دشواری‌های ناشی از کمبود بودجه، و فقدان آگاهی کافی از ابعاد گوناگون مقوله تعاون در پرسنل وزارت تعاون و مدیران آن.

۵. به نظر می‌رسد ما یکی از مهم‌ترین چالش‌ها طرح تعاونی بدون مطالعه کافی در قالب وزارت مستقل تعاون است. آن‌که نهادی به نام «تعاون» ضرورت حیاتی دارد، اما تشکیل وزارتخانه‌ای مستقل در واقع حرکت به سوی ناکارآمدی آن است. تعاون یک فرایند فراگیر و همگانی است و نمی‌تواند منحصر به وزارتخانه‌ای بخصوص باشد. ساز و کار اجرایی آلترناتیو آن را در قالب پیامدها ترسیم خواهیم کرد.

عوامل و چالش‌های مدیریتی

۱. گزینش عوامل و چالش‌های مدیریتی غیر کارشناسی و نوعاً سلیقه‌ای یا سیاسی مدیران.

۲. فقدان انضباط کافی در مدیریت کلان برای سازمان دهی و بهره برداری از پتانسیل‌های حقوقی، اقتصادی و اجتماعی.

۳. فقدان نظارت و کنترل و نبود ساز و کار حل و فصل معضلات اجتماعی.

۴. فقدان هماهنگی مدیریت کلان با نهادهای مرتبط با مقوله تعاونی.

۵. ناتوانی مدیران برای طراحی الگوی استراتژیک در توسعه و پیشبرد تحرکات تعاونی.

ژورنال علمی و مطالعات فرهنگی

رتال جامع علوم انسانی

ج) پیامدهای سیاست‌گذاری

۱. با آن‌که تقویت نهاد و سازمان تعاون به شدت ضرورت دارد، مناسب است از حالت وزارتخانه مستقل خارج شود. یک راه این است که سازمان مستقلی زیر نظر رئیس جمهور تشکیل شود که فقط نقش نظارتی و حمایتی از تعاونی داشته باشد و در عین حال در تمامی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، یک مرکز، دفتر یا به‌طور کلی - بخش، متکفل امر تعاون شود که این امر با ماهیت همگانی تعاون سازگارتر است.

۲. دولت در کوتاه مدت اقدامات کافی را برای تثبیت و تقویت جدی بخش تعاونی

- صورت دهد. از رسانه‌های ملی - که از بودجه عمومی اداره می‌شوند - طی دستور العملی خواسته شود که برای بسترسازی مقوله تعاون تمهیدات فراگیری به عمل آورند.
۳. نهاد پشتیبانی کننده از تمامی دستگاه‌ها بخواند با دفاتر و مراکز تعاونی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها همکاری کافی کنند.
۴. بازوهای چون صندوق تعاون و اتاق تعاون و بانک تعاون در کنار سازمان نظارتی (تحت ریاست مستقیم رئیس جمهور) فعال شوند.
۵. در دفاتر تعاونی وزارتخانه‌ها و در سازمان مرکزی نظارت، افرادی مدیر، با انگیزه و معتقد به تعاونی اداره امور را در دست بگیرند.
۶. سازمان مرکزی نظارتی به طور مرتب به شناسایی دشواری‌های نهادهای سازمان‌ها و حل و فصل آن‌ها بپردازد.
۷. نهادهای تعاونی وزارتخانه‌ها کمیته‌های تخصصی را با حضور رایزن‌های اقتصادی، حقوقی و اجتماعی تشکیل دهند. کمیته‌های مذکور مطالعات مستمری در خصوص پیشرفت کار تعاونی‌ها انجام دهند و حاصل مطالعات را عملی سازند.
۸. خصوصی سازی‌های مؤسسات دولتی به گونه‌ای هدایت شود که بخش تعاونی به طور جدی تقویت شود و اصولاً تعاونی‌ها نوعی بخش خصوصی قانونمند تلقی شوند.
۹. تمهیداتی فراهم شود که بین تعاونی‌ها، نهادهای مرکزی و نظارتی و شورای شهر و روستا همکاری تنگاتنگ ایجاد گردد.
۱۰. جلسات مشترک توسط نهاد مرکزی و نهادهای وزارتخانه‌ها برگزار شود و از تجارب تعاونی‌های موفق یا ناموفق داخل و خارج استفاده شود.



پڙهه ڪاهه علوم انساني و مطالعات فرينجني
پر تال جامع علوم انساني