

## ۱- شکلهای مختلف قانونگذاری

محیط قانونی تعاونی‌ها، شامل قانونگذاری تعاونیها در معنای دقیق آن (از جمله: قانون، اساسنامه و آیین‌نامه‌های داخلی تعاونی)، عهدنامه‌ها و استانداردهای بین‌المللی و قوانین حاکم بر حوزه عمل اقتصادی و اجتماعی تعاونیها می‌شود. این مقاله به منزلت و روند قانونگذاری در تعاونیها به معنای دقیق کلمه می‌پردازد.

تدوین قانون در مورد تعاونیها به منظور تعیین هویت مستقل تعاونیها در مقایسه با سایر شرکتهای خصوصی، شناسایی شرکت تعاونی به عنوان شخصیتی حقوقی که می‌تواند با اشخاص ثالث پیمان منعقد سازد و اجرای خط مشی تعاونی در یک کشور خاص، ضروری به نظر می‌رسد.

قانونگذاری  
در مورد  
تعاونیها  
به

شکلهای متفاوت ذیل تجلی می‌یابد:

\* یک قانون تعاونی عام که بر انواع مختلف تعاونیها در کشور حاکمیت دارد: این نوع قانون، متداول‌ترین شکل قانونگذاری تعاونی است که می‌توان در این زمینه به کشورهای نظیر برزیل، cote d'Ivoire، آلمان، مجارستان، هند (در سطوح ایالتی و ملی)، اردن، کنیا، مکزیک، اسپانیا و تایلند، اشاره نمود. در برخی از موارد (به عنوان مثال: ویتنام)، چنین قوانینی در صورتی اجرا می‌شوند که مقررات ویژه‌ای که باید بوسیله دولت به اجرا درآیند، مکمل آنها باشند.

\* قوانین جداگانه برای هریک از انواع تعاونیها: برخی کشورها و از جمله اتیوپی، ژاپن، رومانی، اروگوئه و... قوانین ویژه‌ای برای انواع مختلف تعاونی دارند. تعداد فزاینده‌ای از کشورها دارای قوانین عام تعاونی هستند که دربرگیرنده کلیه انواع تعاونیها می‌باشند، به استثنای تعاونیهای پس‌انداز و اعتبار (یا اتحادیه‌های اعتباری) که قوانین ویژه‌ای در مورد آنها به تصویب رسیده است.

\* فصول ویژه‌ای از یک قانون عام؛ مانند قانون مدنی (سوئیس)، قانون تجارت (بلژیک، جمهوری چک و گینه) یا قانون (مناطق روستایی فرانسه)، یا به عنوان بخشی از قانون شرکتهای (زلاندنو)

\* مقررات ویژه ناشی از

کاربرد یک قانون سازمانی

کسلی‌تر (عام) برای

تعاونیها (مانند

قانون تشکلهای

صنعتی و

حمایتی در

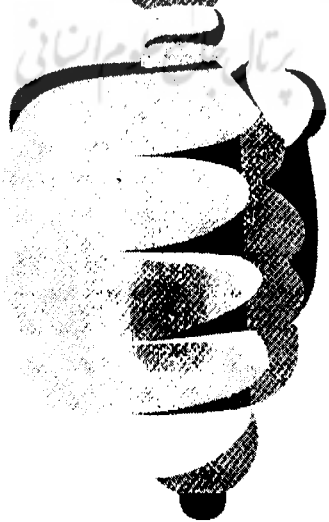
بریتانیا)

\*

# قانونگذاری در تعاونی‌ها

ترجمه: اصغر بیات

پوشش‌های مختلف فرسنگی



آمریکای شمالی، زلاندنو، استرالیا و ژاپن بوجود آمده است، اساساً ناشی از تمایل قانونگذاران به پذیرش ضرورت انعطاف‌پذیری تعاونها برای تطبیق با فضای کاملاً رقابتی کنونی، با حفظ اصول تعاونی و کنترل دموکراتیک می‌باشد.

بسیاری از قوانین تعاونی و اصلاحات بعمل آمده در آنها در طول دهه ۹۰ میلادی، نمایانگر انواع جدیدی از بسیج سرمایه‌گذاری توسط تعاونها است (به عنوان مثال: فرانسه (۱۹۹۲)، آلمان (۱۹۹۴)، استرالیا (۱۹۹۷)، کانادا (۱۹۹۸). این قوانین به تعاونها اجازه می‌دهند تا فرصتهای برابری در بازار سرمایه کسب نمایند، اما سقفی برای تعداد آراء تعیین می‌کند تا سرمایه‌گذاران غیرعضو نتوانند مدیریت تعاونها را کسب نموده و بر شرکتهای تعاونی مسلط شوند. تعداد زیادی از قوانین جدید، اجازه تبدیل تعاونی به سایر انواع شرکتهای را می‌دهند (سوئد (۱۹۸۷)، آلمان (۱۹۹۴)، کانادا (۱۹۹۸).

تعاونها در کشورهای صنعتی به شدت تلاش کنند تا که در محیط کاملاً رقابتی اقتصادی کنونی، به لحاظ اقتصادی موفقیت کسب نموده و در عین حال، ارتباط تنگاتنگ با اعضاء را نیز حفظ نمایند. این مهم به این دلیل است که قانون فعلی تعاونها در این کشورها تا حد زیادی شبیه قانون شرکتهای (سهامی) عام شده است و بدین ترتیب، تعاونها در سطحی برابر با سایر انواع بنگاههای خصوصی به فعالیت می‌پردازند. قانونگذاران تعاونی در کشورهای صنعتی، اخیراً در جستجوی راهی برای ایجاد سازش بین مدیریت برای ارائه خدمات و مدیریت برای کسب سود می‌باشند که به عنوان نمونه می‌توان از «قانون نوسازی تعاونها» در فرانسه نام برد.

## ۲-۲- کشورهای در حال انتقال<sup>۱</sup>

زمانی که اقتصادهای متمرکز اروپای شرقی و مرکزی و سایر مناطق جغرافیایی، مرحله انتقال خود به اقتصاد بازار را آغاز نمودند، دولتهای آنان با چالشهای بزرگی در زمینه تدوین دقیق مبانی قانونی جدید و جامع و چارچوب اداری و نهادی برای

**بسیاری از قوانین تعاونی و اصلاحات بعمل آمده در آنها در طول دهه ۹۰ میلادی، نمایانگر انواع جدیدی از بسیج سرمایه‌گذاری توسط تعاونها است (به عنوان مثال: فرانسه (۱۹۹۲)، آلمان (۱۹۹۴)، استرالیا (۱۹۹۷)، کانادا (۱۹۹۸). این قوانین به تعاونها اجازه می‌دهند تا فرصتهای برابری در بازار سرمایه کسب نمایند، اما سقفی برای تعداد آراء تعیین می‌کند تا سرمایه‌گذاران غیرعضو نتوانند مدیریت تعاونها را کسب نموده و بر شرکتهای تعاونی مسلط شوند.**

تعاونگران فراهم کند که بتوانند مستقلاً به توسعه فعالیتهای خود بپردازند؛ و نباید اختیارات تفصیلی برای مقامات نظارتی دولتی در زمینه عملکرد و قدرت آنان که متعلق به حوزه عمومی است، وضع نماید.

## ۲- منزلت قانونگذاری تعاونی

قانونگذاری تعاونی، همانند سایر قانونگذارها، فعالیتی ایستا نیست و در واکنش به تغییرات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی هر کشور، انجام می‌پذیرد. برخی از این تغییرات، مانند جهانی شدن فعالیتهای اقتصادی و توسعه فن‌آوری اطلاعات، ماهیتی جهانی دارند و بر کلیه کشورهای دنیا اثر می‌گذارند. سایر تغییرات نیز به گروههای خاصی از کشورها اختصاص دارند. مطالب ذیل، به تشریح اثرات چنین تغییراتی بر قانونگذاری تعاونها در کشورهای مختلف، می‌پردازد.

## ۲-۱- کشورهای صنعتی

تغییراتی که اخیراً در زمینه قانونگذاری تعاونی در اروپای غربی،

معدودی کشورها (چین، دانمارک، نروژ، برخی از ایالات درکشور آمریکا) قوانین ویژه‌ای را برای تعاونها به تصویب رسانده‌اند که موضوع یک استثناء محسوب می‌شود؛ و در سوی دیگر، کشورهایی مانند گویان، ایتالیا، مکزیک، نامیبیا، اسپانیا و تایلند قرار دارند که مقررات ویژه‌ای در مورد تعاونها، در قوانین ملی (اساسی) آنها پیش‌بینی شده است.

\* در کشورهای فدرال، قوانین تعاونی ممکن است اشکال متفاوتی داشته باشند:

- قانون عام و فدرال و نه قانون ایالتی (مانند برزیل، آلمان)

- قوانین ایالتی تعاونی و نه قانون فدرال (استرالیا، ایالات متحده)

- قوانین فدرال و قوانین ایالتی (به عنوان مثال کانادا، هند، تا جایی که به «تعاونیهای فراایالتی» مربوط می‌شود.

کلیه موارد (شقوق) فوق‌الاشاره، دستاوردها و کاستیهای دارند، اما دیدگاه کلی که در سنوات اخیر مطرح می‌باشد این است که ما همواره نیاز به یک قانون ویژه تعاونها داریم که تشکیل و ثبت تعاونها را میسر سازد و نوعی تضمین و اطمینان را برای آنها می‌دهد. این نوع ترتیبات معاملات بازرگانی و مالی دارند، فراهم آورد. علاوه بر آن، نیاز به نوعی قانونگذاری مناسب و دربرگیرنده انواع تعاونها اعم از شهری و روستایی، اولیه و ثانویه احساس می‌شود که آنها را تحت پوشش یک وزارتخانه یا مرجع دولتی مشخص قرار دهد. این نوع ترتیبات سازمانی بسیار ضروری به نظر می‌رسد زیرا که مانعی برای فعالیت تعاونها در ارتباط با سایر وزارتخانه‌های تخصصی فراهم نمی‌نماید و از چندقطعه شدن جنبش تعاون که هنگام ثبت تعاونها تحت قوانین مختلف و یا با مباشرت مقامات مختلف بوجود می‌آید، جلوگیری می‌کند و تعاونها را از تدوین سیاستهای ناهمگون باز می‌دارد.

قانونگذاری در مورد تعاونها در کشورهای دموکراتیک و بازار محور، بایستی با عنایت به چارچوب قانونی موجود برای فعالیت سازمانهای خصوصی، انجام پذیرد و چارچوبی را برای

بیش از ۱۰ ایالت هند در مرحله تهیه پیش‌نویس قوانین جدید تعاونی قرار دارند که بعضاً نقش قوانین «متعادل‌کننده» و مکمل قانون موجود را ایفا می‌کنند. قوانین جدید تا حد زیادی مبتنی بر قانون تعاونیهای کمکهای متقابل ایالت آندرا پرداش (۱۹۹۵) می‌باشند که برای اولین بار مفهوم کاملی از استقلال و خوداتکایی تعاونیها در هند را ارائه می‌دهند. علاوه بر آن، کشورهای فیجی (۱۹۹۸)، اندونزی (۱۹۹۲)، اردن (۱۹۹۷)، مالزی (۱۹۹۲)، مغولستان (۱۹۹۳)، نپال (۱۹۹۲)، فیلیپین (۱۹۹۰)، تایلند (۱۹۹۹) و ویتنام (۱۹۹۶) قوانین جدید تعاونی را به تصویب رسانده‌اند.

کشورهای دیگر، از جمله بنگلادش، بوتان، چندین جمهوری آسیای مرکزی و ژاپن (برای تعاونیهای کارگری) خود در نظر دارند در قوانین فعلی تعاونیها تجدیدنظر نمایند. در حالیکه چین، پیش‌نویس قانونی را در مورد تعاونیهای بازاریابی محصولات و لوازم کشاورزی تهیه کرده است که اولین مورد از این نوع، در این کشور خواهد بود.

اکثر کشورهای آمریکای لاتین، قوانین مرتبط با تعاونیها را در فاصله سالهای بین دو جنگ جهانی به تصویب رسانده‌اند؛ بین سالهای ۱۹۷۱ و ۱۹۸۸ تعداد ۱۱ کشور آمریکای لاتین، قوانین جدید تعاونی را مصوب نموده‌اند. ویژگیهای کلی این قانون متأثر از مدل توسعه تعاونی مبتنی بر دخالت قوی دولتها است، به استثنای کشورهای منطقه جنوبی (آرژانتین، برزیل، شیلی و اروگوئه) که تحت تأثیر مهاجرین اروپایی، از مدل مستقل‌تری پیروی می‌کنند. چندین کشور آمریکای لاتین در حال تجدیدنظر در قانون تعاون هستند (و یا قصد تجدیدنظر در آن را دارند). مکزیک از سال ۱۹۹۴، یک قانون جدید و کلی تعاونی را وضع نموده است. تعدادی از کشورهای منطقه کارائیب درصدد تجدیدنظر در قانون تعاون برآمده‌اند، اما در اکثر کشورها قانون تعاون از دهه ۱۹۴۰ بدون تغییر باقی مانده است.

بر وضع قوانین تعاونی در جهان در حال توسعه قبل از جنبش اصلاحی در دهه

**قانونگذاری در مورد تعاونیها در کشورهای دموکراتیک و بازار محور، بایستی با عنایت به چارچوب قانونی موجود برای فعالیت سازمانهای خصوصی، انسجام یابد و چارچوبی را برای تعاونگران فراهم کند که بتوانند مستقلاً به توسعه فعالیتهای خود بپردازند؛ و نباید اختیارات تفصیلی برای مقامات نظارتی دولتی در زمینه عملکرد و قدرت آنان که متعلق به حوزه عمومی است، وضع نماید.**

برلین تحقق یافته است را تبیین می‌نماید.

۲-۳- کشورهای در حال توسعه اکثر کشورهای در حال توسعه در آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین از اواسط دهه ۱۹۸۰ میلادی تحت تأثیر اثرات ناشی از آزادسازی اقتصادی، جهانی شدن و تعدیل ساختاری قرار داشته‌اند. علاوه بر این، تعداد زیادی از این کشورها به انجام اصلاحات دموکراتیک داخلی و تمرکززدایی ساختار اداری و فرآیندهای تصمیم‌گیری روی آورده‌اند. این دستاوردها، اثرات قابل ملاحظه‌ای بر جنبشهای تعاونی جهان در حال توسعه داشته است؛ به ویژه در کشورهایی که تعاونیها به عنوان بخشی از ساختار دولتی و یا بازوی اجرایی حزب حاکم تلقی می‌شدند. در نتیجه، قانون تعاون بسیاری از کشورهای در حال توسعه دچار اصلاحات عمیق شده‌اند. حدود ۱۵ کشور آفریقایی از سال ۱۹۹۰ قوانین جدید تعاونی به تصویب رسانده‌اند؛ سایر کشورها به طور اساسی قانون موجود را اصلاح کرده‌اند و تعداد بیشتری از آنها پیش‌نویس بهتری برای قانون جدید تعاونی تدوین نموده‌اند.

در منطقه آسیا، پیشرفت در زمینه اصلاح فضای قانونی تعاونیها در سالهای اخیر شتاب بیشتری به خود گرفته است.

کلیه جوانب زندگی، از جمله سازمان و مدیریت تعاونی روبرو شد. آنها باید به اصلاح (برقراری) مشروعیت تعاونیها به عنوان نهادهایی خصوصی و خدمت - محور، مبادرت نموده و از طریق قانون، به تصریح ویژگیهای سازمانی، نحوه تشکیل، مدیریت و نحوه ارتباط آنها با دولت و سایر احزاب سیاسی، می‌پرداختند. علاوه بر این، آنها باید مشکلات پیچیده حقوق مالکیت، بویژه در مورد کنیهای تعاونی کشاورزی را حل و فصل می‌نمودند.

بنابراین، محدوده زمانی سالهای ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲ را باید دوران فعالیت سخت و جدی در زمینه تدوین قانون نامید که در این دوران تقریباً تمامی کشورهای کمونیستی سابق، قوانین تعاونی و سایر قوانینی را که بخشهایی از آن به نحوی به تعاونیها مربوط می‌شد، تصویب نمودند.

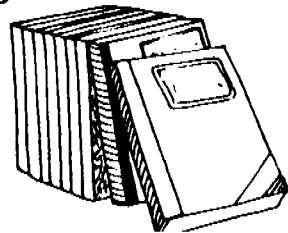
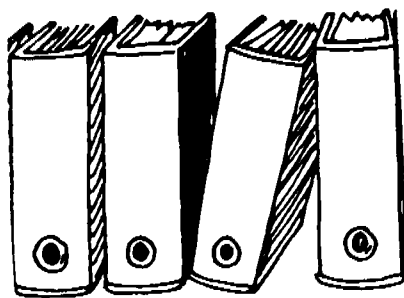
در بین کشورهای مستقل مشترک‌المنافع<sup>۲</sup> (CIS)، هشت کشور قانون جدیدی در مورد تعاونیهای مصرف، یک کشور (فدراسیون روسیه) در مورد تعاونیهای کشاورزی و دو کشور در مورد تعاونیهای تولید، تدوین کرده‌اند. در حالیکه سه کشور - جمهوری مولداوی، قرقیزستان و ازبکستان - قوانین عمومی (کلی) تعاونی را وضع نموده‌اند. در ماه دسامبر ۱۹۹۷ مجمع بین‌المجالس کشورهای مستقل مشترک‌المنافع یک «قانون نمونه در مورد تعاونیها و اتحادیه‌های تعاونی» را تصویب نمود. هرچند که این قانون لازم‌الاجرا نیست اما بسیاری از کشورهای مستقل مشترک‌المنافع به اجرای قوانین تعاونی ویژه تعاونیهای هر بخش، ادامه می‌دهند. قانون فعلی تعاون در کشورهای کمونیستی سابق، اصول جهانی تعاونی و تا حد زیادی استقلال تعاونیها را به رسمیت می‌شناسد. هرچند که این قوانین، همیشه با شرایط و سیستم قانون محلی، انطباق ندارند. زیرا تدوین آنها تحت فشار طولانی مدت و (اغلب) تحت تأثیر قوی قانون اروپای غربی، صورت گرفته است. این عامل در کنار سایر عوامل، موفقیت بزرگ قوانین تعاونی و اصلاحاتی را که در این بخش از جهان پس از فروپاشی دیوار

براساس طرحی تهیه شد که مبنای آن را توصیه‌های یک کارگاه ملی برگزار شده در چهار سال اخیر، تشکیل می‌داد. مشورت و تبادل نظر مستمر و عمیق با کلیه گروه‌های ذینفع، از ویژگی‌های این طرح بود.

\* قانون تعاونی جدید ایالت پنجم هند با دقت بسیار، توسط کمیسیون مرکب از نه تنها مسؤولین دولتی و رهبران تعاونی، بلکه پژوهشگران برجسته تعاونی، حقوقدانان و رهبران سازمانهای غیردولتی (NGO) مرتبط با توسعه تعاونی، با دقت بسیار تدوین شده است.

\* قانون تعاونی فدرال جدید کانادا، پس از مشورت‌های جامع و گسترده‌ای که توسط دولت کانادا ترتیب داده شده بود، در پاییز سال ۱۹۹۶ تهیه و تدوین گردید. اجرای رهیافت مشارکت جویانه مستلزم صرف وقت بسیاری است، اما این سرمایه‌گذاری در صورتی که منجر به تدوین قانونی با دوام، قابل فهم و مورد قبول مردم شود، ارزشمند خواهد بود. بسیاری از کشورها، رهیافت مشارکت جویانه را از طریق ایجاد شورای ملی تعاون (یا نظایر آن) که نقشی قاطع در سیاستگذاری و قانونگذاری دارد، نهادینه کرده‌اند. به عنوان مثال، چنین شورایی در کشورهای بلژیک، فرانسه، مجارستان و نامیبیا وجود دارد.

اگر قانون تعاون باید برای مردم قابل درک باشد، این قانون بایستی به زبان مردم عامی نوشته شود تا فاقد اصطلاحات و لغات پیچیده متعدد باشد. اگر سنت قانونی در یک کشور، قانونگذاران را وادار به استفاده از «مفاهیم غیرمصطلح» می‌نماید و یا درصد بالایی از مخاطبان قانون (از جلسه اعضای تعاونیها) بی‌سواد و یا ناآشنا با زبان رسمی ملی هستند، توصیه می‌شود راهنمایی برای مردم عامی به زبان بومی آنها تهیه و یا فعالیتهای هدفدار عمومی و گسترده‌ای سازماندهی شوند. چنین فعالیتهایی به نحوی موفقیت‌آمیز به عنوان مثال در کشورهای کامرون (۱۹۹۳)، هند (ایالت آندرا پرادش) (۱۹۹۶)، مالاوی (۱۹۹۹) و ویتنام (۱۹۹۷) انجام شده است. در حرکتی مشابه، سازمانهای عالی تعاونی غالب کشورهای صنعتی، یک راهنمای



جنبه‌های مهم قانونگذاری تعاونی در برهه حاضر، این نوشته قصد دارد به طور خلاصه قوانین مصوب اخیر و وضعیت اخیر قوانین تعاونی را بررسی نماید.

### ۱-۳- رهیافت مشارکت جویانه در تدوین قانون تعاونی

قوانین تعاونی باید بوسیله کسانی نوشته شود که در ارتباط نزدیک با تعاونیها قرار دارند، اعم از اینکه شخصاً در جنبش تعاونی و یا در مؤسسات توسعه تعاونی به فعالیت مشغول باشند. چنین افرادی از همان ابتدا باید در فرآیند قانونگذاری مشارکت نمایند؛ به عنوان مثال از طریق شرکت در اقدامات مشاوره‌ای، کارگاههای ملی و محلی و کمیته‌هایی که برای اصلاح قانون تشکیل شده‌اند. با ذکر چند مثال، می‌توان به تشریح رهیافت مشارکت جویانه در تدوین قانون تعاونی پرداخت:

\* قانون تعاون سال ۱۹۹۲ کامرون

۱۹۹۰، این دیدگاه بطور کلی حاکم بود که تعاونیها نه تنها شکلی ویژه از یک سازمان هستند، بلکه ابزاری برای پیشرفت اقتصادی و اجتماعی می‌باشند. این دیدگاه، زمینه را برای ادغام جنبشهای تعاونی در ساختارهای دولتی و یا استفاده ابزاری از آنها توسط احزاب حاکم، آماده نمود. هم‌اکنون، این دیدگاه حاکم پذیرفته شده است که این خط‌مشی، منجر به بی‌تفاوتی اعضای در تعاونیها و ائتلاف زیاد منابع در کلیه سطوح می‌گردد. به این دلیل، کلیه قوانین تعاونی که از سال ۱۹۹۰ در جهان در حال توسعه وضع شده‌اند، نفوذ دولت در تعاونیها و حمایت مالی دولت از تعاونیها را کاهش و استقلال و خوداتکایی تعاونیها را افزایش داده است.

### ۳- روندهای جاری در قانونگذاری تعاونی

در غیاب مدارک آماده و در دسترس در مورد جزئیات روند قانونگذاری تعاونی و

تعاونیها در آنها به اندازه معینی رسیده‌اند، در مود آن گفتگو شده است. قوانین تعاونی اغلب کشورهای صنعتی و در حال انتقال، به تعاونیها اجازه می‌دهند به سایر شرکتهای تجاری تبدیل شوند؛ هرچند که برخی پژوهشگران بر این باورند که قانون تعاونی باید از هویت تعاونی حفاظت نماید و تسهیل تبدیل تعاونی به سایر شرکتهای، برخلاف این رهیافت است.

مباحث فوق، ما را به این نتیجه می‌رساند که قانون تعاونی باید در رابطه با بکارگیری اصول و هویت تعاونی سختگیر و در مورد سازمان داخلی، ساختار و عملکرد اقتصادی تعاونی، انعطاف‌پذیر باشد.

#### ۴- محتوای قانون تعاونی

۴-۱- موضوعات کلیدی که باید در نظر گرفته شوند  
- نکات اصولی

انتظار می‌رود، قانون تعاونی حاوی نکات اصولی ذیل باشد:

\* تعریف شرکت تعاونی به نحوی که بیانگر ویژگیهای اصلی تعاونی و اصولی باشد که مبنای عمل تعاونی است. در بسیاری از قوانین تعاونی، تعریف سازمان بین‌المللی کار (ILO) در توصیه‌نامه شماره ۱۲۷ و یا بیانیه هویت تعاونی مصوب کنگره یکصدمین سال تأسیس اتحادیه بین‌المللی تعاون در منچستر (۱۹۹۵)، مورد قبول واقع شده است.

\* مقررات و شرایط مربوط به تشکیل تعاونیها و پذیرش، کناره‌گیری و ممنوعیت عضویت در تعاونیها که شامل شرایط عضویت می‌باشد.

\* شرایط مربوط به حقوق و تعهدات اعضاء، به ویژه اعضایی که به استخدام تعاونی درآمده‌اند (در مورد تعاونیهای کارگران (تعاونیهای تولیدی).

\* شرایط مربوط به نحوه و مدت انتخاب، ترکیب، کارکردها، حقوق و وظایف ارگانهای مدیریتی تعاونی (مجمع عمومی، هیأت مدیره، کمیته نظارت)

\* قواعد حاکم بر سرمایه‌گذاری در تعاونی، سیستم حسابداری، حسابرسی سالیانه و توزیع درآمد

\* مقررات مرتبط با ادغام، تجزیه،

**تغییراتی که اخیراً در زمینه قانونگذاری تعاونی در اروپای غربی، آمریکا، استرالیا و ژاپن بوجود آمده است، اساساً ناسی از تمایل قانونگذاران به پذیرش ضرورت انعطاف‌پذیری تعاونیها برای تطبیق با فضای کاملاً رقابتی کنونی، یا حفظ اصول تعاونی و کنترل دموکراتیک می‌باشند.**

تعاونیها را کاهش داده و در برخی موارد منجر به محو کامل ساختارهای اداری شده است.

۳-۳- انعطاف‌پذیری در خصوص ساختار و سازمان تعاونی

موضوع ایجاد انعطاف در قانون تعاونی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و می‌توان آن را به سه موضوع فرعی ذیل تقسیم نمود:

\* شناخت قانونی سازمانهایی که براساس اصول تعاونی فعالیت می‌کنند، بدون آنکه قادر به ایجاد کامل زیرساختها تجاری‌ای باشند که از تشکلهای تعاونی با تجربه انتظار می‌رود. این موضوع به "ساده‌سازی ساختاری" اشاره می‌کند.

\* مقررات ویژه برای تعاونیهای کوچکتر با در نظر گرفتن عواملی مانند سیستم حسابداری، نظارت خارجی و مدیریت. یک تعاونی کوچک، ممکن است نیازی به مدیر تمام‌وقت، سیستم حسابداری پیشرفته و حسابدار مجاز به عنوان بازرس، نداشته باشد. بعضی از قوانین تعاونی، حد نصاب لازم در ارتباط با میزان درآمد و حداقل تعداد اعضاء یک تعاونی را که تعیین‌کننده نوع حسابداری، ناظر و مدیریت است، تعیین نموده‌اند. این موضوع، در مورد قوانین تعاونی آفریقای جنوبی (۱۹۸۲) و ماداگاسکار (۱۹۹۹) مصداق دارد.

\* مقررات حاکم بر تبدیل تعاونیها به سایر انواع شرکتهای. این موضوعی بحث‌انگیز است، و در کلیه کشورهایی که

ساده و یا نسخ تفسیری از قانون ملی تعاونی، تهیه کرده‌اند و تعداد زیادی از کشورها نیز با استفاد از اینترنت به تشریح مواد قانونی برای عموم مردم می‌پردازند.

#### ۳-۲- محدودیت دولت در ایفای نقشهای تعدیلی

این گزارش، مشتمل بر بحثی عمیق و اساسی در مورد نقش متغیر دولت در توسعه تعاونیها است که نیازی به تکرار آن نمی‌باشد. بنابراین در این بخش، به تشریح اثرات این نقش متغیر بر قانونگذاری کنونی تعاونی، می‌پردازیم؛ به ویژه در کشورهایی که دولتها نقشی اساسی در تشکیل، مدیریت و نظارت تعاونیها ایفا می‌نمایند.

قوانین تعاونی در طول دهه اخیر، تاکنون به طور اساسی نقش دولت در مسائل مرتبط با تعاونی را محدود به کارکردهای مشخص ذیل نموده است:

\* ثبت شرکتهای تعاونی  
\* انحلال و تصفیه شرکتهای تعاونی  
\* اعمال کنترل بر اجرای قانون تعاونی توسط تعاونیها

قوانین جدید، توسعه تعاونی را از کارکردهای کنترلی جدا نموده و مانع دخالت مقامات اجرایی (دولتی) در امور داخلی تعاونیها به هر صورت ممکن، می‌شود؛ به استثنای مواردی که مرتبط با منافع ملی است. علاوه بر این، بسیاری از قوانین جدید حاوی مقرراتی است که به منظور عدم تمرکز و تسریع فعالیتهای اداری، پیش‌بینی شده‌اند.

موقعیت مقام مسؤول اعمال مقررات، از اهمیت برخوردار است؛ با توجه به نقش فرابخشی نهضت تعاون، باید آن را از وزارتخانه‌های تخصصی نظیر وزارت کشاورزی جدا و به گروه (هیاتی) بیطرف مثل اداره محلی، اتاق بازرگانی و یا نهاد متعلق به خود جنبش تعاون، سپرد.

اهمیت نقش دولت در توسعه تعاونیها، بطور آشکار تعیین‌کننده میزان اقتدار و ساختار اداری و اجرایی مقامات مسؤول اجرای قانون تعاونی ملی است. در برخی کشورها، پذیرش قوانین تعاونی جدید و آزاد (لیبرال)، بطور مشخص تعداد مقامات مسؤول دولتی ناظر بر

محدود به تعریف و تعیین چارچوب سیاستهای کلی و طرحهای اجرایی تعاونی و فعالیتهای اجرایی برای تحقق سیاستها، برعهده مدیران اجرایی متخصص می‌باشد. به استثنای مواردی که سیستمهای مناسب بررسی و اصلاح، برای کنترل خطر بزرگی که حاکمیت مدیران حرفه‌ای بر تعاونیهای بزرگ ایجاد می‌نماید، وجود داشته باشد. بنابراین، قوانین تعاونی باید بطور طبیعی شامل مقرراتی باشند که ترتیبات مدیریتی و فرآیندهای تصمیم‌گیری را به نحوی شفاف مشخص نماید و حافظ ماهیت دموکراتیک تصمیم‌گیری در تعاونی باشد.

### تشکیل سرمایه

بساری براین عقیده‌اند که مشکلات جلب سرمایه کافی برای تعاونیها، به مفهوم اصلی و اولیه تعاون برمی‌گردد. از آنجا که توزیع سود در فعالیتهای اقتصادی تعاونیها، به نسبت قدرت (بدلیل قانون "یک عضو، یک رأی) و یا به نسبت سهام (به دلیل تعیین حد پایین از حداکثر سودی که می‌توان به سهام پرداخت، توسط قوانین تعاونی) انجام نمی‌گیرد؛ اعضای تعاونی انگیزه کمی برای خرید سهام، بیش از آن چیزی که ضرورتاً باید خریداری نمایند، دارند. بنابراین، واضح است که تعاونیها در مقایسه با سایر بنگاههای اقتصادی، برای تشکیل سرمایه با ناکامی مواجه هستند. قانون تعاونی برخی کشورها، برای حل این مشکل، اقدام به شیوه‌های ابداعی برای افزایش سرمایه نموده‌اند. بعنوان مثال، قانون تعاونی سال ۱۹۸۷ سوئد به تعاونیها اجازه می‌دهد از طریق پذیرش سهام فرضه افراد غیر عضو، سرمایه خود را افزایش دهند. اینگونه سهام، نباید بیش از مبلغ سهام معمولی باشند و از حق رأی نیز برخوردار نیستند. قانون تعاونی سال ۱۹۹۸ کانادا راه را برای شیوه‌های نوین تأمین منابع مالی بازگذاشته است؛ از جمله آنها می‌توان به صدور سهام سرمایه‌گذاری و سهام عضویت بدون ارزش اسمی (که ارزش آنها با توجه به وضعیت مالی تعاونی، بالا یا پایین می‌رود) اشاره نمود. قانون نوین ۱۹۹۲ فرانسه اجازه می‌دهد اعضای تعاونی در مقررات اساسنامه، بعنوان

**تعاونیها در کشورهای صنعتی به شدت تلاش کنند تا که در محیط کاملاً رقابتی اقتصادی کنونی، به لحاظ اقتصادی موفقیت کسب نموده و در عین حال، ارتباط تنگاتنگ با اعضاء را نیز حفظ نمایند. این مهم به این دلیل است که قانون فعلی تعاونیها در این کشورها تا حد زیادی شبیه قانون شرکتهای (سهامی) عام شده است و بدین ترتیب، تعاونیها در سطحی بسراسر بسا نسایر انواع بنگاههای خصوصی به فعالیت می‌پردازند.**

باشد. این موضوع، در کشورهایی از اهمیت ویژه برخوردار است که قوانین در آنها تنها زمانی به مرحله عمل درمی‌آیند که از طریق مصوبات کاربردی، تکمیل شوند.

### حاکمیت و مدیریت

نکته مهمی که حداقل از بعضی جهات نیازمند اشاره در قانون تعاونی است، تفکیک قدرت بین مدیریت و هیأت مدیره، بویژه در تعاونیهای بزرگ می‌باشد. تجربه نشان داده است اگر تمایز بین این دو و اختیارات هر یک، بطور شفاف تعریف نشود، موجب ایجاد تضاد و عدم کارایی در فعالیتهای جاری شرکت تعاونی خواهد شد. به لحاظ مفهومی<sup>۶</sup>، هیأت مدیره نهادی صالح برای تصمیم‌گیری است و مدیر عامل تنها یک کارمند محسوب می‌گردد؛ اما در واقعیت، برای اعضای هیأت مدیره‌ای که از بین اعضا انتخاب شده‌اند، بسیار مشکل است محیط کاملاً پیچیده تجاری کنونی را شناسایی و درک نموده و تصمیمات متناسب با آن را اتخاذ نمایند. لذا در قوانین اخیر تعاونی، تصریح شده است که اختیارات هیأت مدیره

### انحلال و تصفیه تعاونیها

\* مقررات ویژه، برای اتحادیه‌ها، فدراسیون‌ها و کنفدراسیون‌های تعاونی  
\* شرایط و مقررات مربوط به حکمیت و شیوه رسیدگی به دعاوی بین تعاونیها و اعضای آنها، بین تعاونیها و مقامات نظارتی و بین تشکلهای تعاونی  
\* در نظر گرفتن شرایط متفرقه، زودگذر و نهایی با توجه به مقتضیات سیستم تعاونی هر کشور  
\* با توجه به نوع قانون هر کشور، قانون تعاونی می‌تواند از طریق مقدمه‌ای که رابطه بین تعاونیها و دولتها را روشن می‌سازد، وضعیت جنبش تعاون در جامعه مدنی و اقتصاد ملی را تعیین و اهداف گسترده‌ای برای توسعه تعاونیها در آن کشور تعریف نماید.

\* بسیاری از قوانین تعاونی اخیر، دارای فصلی راجع به<sup>۳</sup> "ساختارهای ساده تعاونی" می‌باشند. به عنوان نمونه می‌توان از سازمانهای داوطلبانه‌ای نام برد که براساس اصول تعاونی عمل می‌نمایند بدون آنکه شرایط رسمی یک تعاونی تمام عیار را داشته باشد. مفهوم "ساختارهای ساده" جایگزین مفهوم<sup>۴</sup> "پیش‌تعاونی" شده است و حاکی از وضعیتی است که یک شرکت می‌تواند به تعاونی "کامل" تبدیل شود و یا بالعکس، پس از یک دوره آزمایشی از حالت تعاونی خارج شود.<sup>۵</sup> گروههای دوستی مشترک<sup>۶</sup> که براساس قانون تعاونی سال ۱۹۹۷ پیش بینی شده است؛ نمونه‌هایی از ساختارهای ساده می‌باشند. فسانون تعاون باید اصول و ملاحظاتی را در ارائه کمکهای مالی در نظر بگیرد، به این معنی که هر تعاونی حاکم بر سرنوشت خود باشد مگر در مواردی که بر منافع عمومی و اشخاص ثالث، تأثیر بگذارد. این موضوع، در عمل بدان معنا است که تنها موضوعاتی بر این صلاحیت (حاکمیت بر سرنوشت) تفوق دارند که در قانون تعاونی پیش‌بینی شده باشند و سایر موارد نیز می‌توانند در اساسنامه تعاونی (مقررات) تعیین شوند. با وجود این، قانون تعاونی باید به اندازه کافی تفصیلی باشد تا حافظ شخصیت و ویژگی (تعاونی) بوده و از طریق مقررات، قواعد و مصوبات تکمیلی، قابل تغییر

انجمنهای سراسری، می‌باشد. در شکل ایده آل، قانون تعاونی شرایط اولیه برای تشکیل تعاونیهای سطوح دوم و سوم (اتحادیه‌های تعاونی و اتحادیه‌های سراسری تعاونی) را به سادگی مشخص می‌کند و تعیین سایر جزئیات را بعهده اسانامه سازمان جدید می‌گذارد. در برخی کشورها، قانون تعاونی شامل مقرراتی سختگیرانه است که تعداد اتحادیه‌های تعاونی در هر بخش یا واحد اداری را محدود می‌سازد و به تعیین جزئیات فعالیت‌هایی که چنین اتحادیه‌هایی باید (و یا نباید) انجام دهند، می‌پردازد. سایر قوانین تعاونی، مانند اندونزی، اردن، لسوتو و سریلانکا، تشکیل سازمان ملی تعاونی را مجاز شمرده‌اند و بدین ترتیب قوه ابتکار را از جنبش تعاونی سلب نموده‌اند. و سرانجام اینکه، برخی قوانین تعاونی، تعداد سلسله مراتب ساختار عمودی جنبش را تعیین و در نتیجه تعاونیها را وادار به ایجاد ساختارهای واسط غیر ضروری و ناپایدار نموده است. این نوع مقررات، اثرات منفی بر قدرت رقابت تعاونیها بجای می‌گذارند و قابل انطباق با محیط آزاد (لیبرال) نیستند.

### مسئولیت ارائه خدمات حمایتی به تعاونیها

حمایت‌های مالی و اولیه از تعاونیها، از جمله آموزش، خدمات مشاوره تجاری و نظارت خارجی، بعداً مورد بررسی قرار خواهند گرفت و مادر اینجا فقط به بررسی جنبه‌های حقوقی مربوط به ارائه اینگونه خدمات می‌پردازیم. در بسیاری کشورها (بویژه کشورهای در حال توسعه)، خدمات فوق‌الاشاره در انحصار دولت است و از طریق مسؤول اداره ثبت (تعاونیها) و یا مؤسساتی نظیر JCC (اردن)، cpd (تایلند) و INC (پرو) ارائه می‌شوند. هرچند که این انحصار، هرگز در قانون تعاونی محفوظ نماند؛ به استثنای مسؤلیت نظارت بر تعاونیها.

قوانین تعاونی اغلب کشورها، تعاونیها را موظف به نگهداری صورتهای مالی به منظور بررسی و تأیید ناظران خارجی در هر سال یا هر دو سال یکبار، می‌نماید. این نوع مقررات، همانند قانون

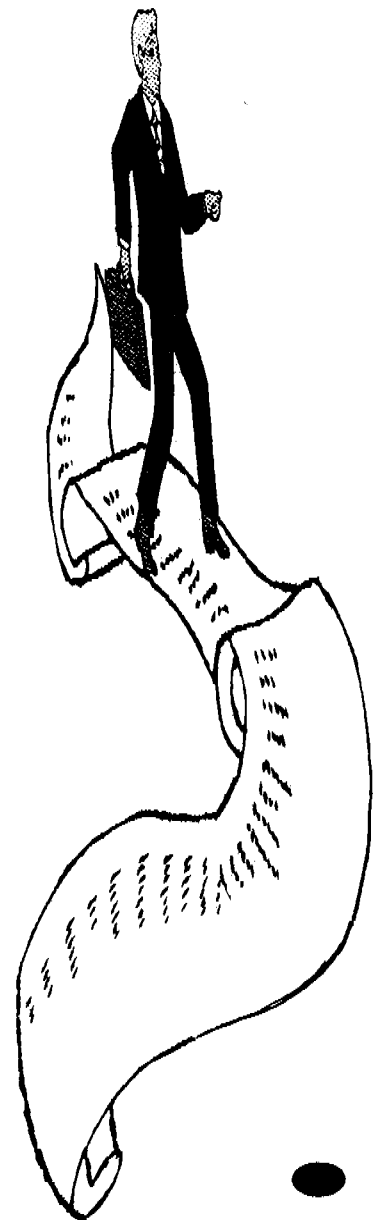
سرمایه‌گذاران غیر عضو نیز محسوب شوند تا ارزش سهام آنها براساس تشکیل ذخایر شرکت، مجدداً ارزیابی شوند. قانون سال ۱۹۹۲ ایتالیا، حق رأی افرادی را که «اعضای حمایت‌کننده مالی» نامیده می‌شوند؛ محدود به ۳۳ درصد و حضور آنها در هیأت مدیره را محدود به ۴۹ درصد (اعضای هیأت مدیره) نموده است. قانونگذاران تعاونی باید مشکل نیاز به شیوه‌های قابل انعطاف تشکیل سرمایه، بدون تخطی از اصول تعاون را حل نمایند. در چندین کشور (از جمله آلمان، ایتالیا، افریقای جنوبی و نسبتاً در فرانسه)، اصل «یک عضو، یک رأی» تعدیل شده است تا راه را برای تشکیل سرمایه هموار نمایند. این روند، با مخالفت شدید بسیاری از پژوهشگران تعاونی روبرو شده است.

### رفع اختلافات

قانون تعاونی در اغلب کشورها، تصریح نموده است که اختلاف بین اعضاء و مدیریت تعاونی، دو یا چند شرکت تعاونی و یا بین تعاونیها و مسؤلان رسمی ثبت و تشکیل تعاونیها، توسط مقامی رسمی حل و فصل خواهد شد و اگر این رأی قابل استیناف باشد؛ تصمیم نهایی با «وزیر» که معمولاً رئیس بلافضل مقام مسؤل ثبت تعاونیها است، خواهد بود. چنین قوانین تعاونی، دارای مقرراتی برای تشکیل و رجوع به «دیوان محاکمات تعاونی»، «داوری» یا «کمیسیونهای مسالمت» که نقش آشتی دهنده، میانجی و داور را ایفا می‌نمایند، می‌باشند، هرچند که این نهادها، مانع ارجاع اختلافات به دادگاههای معمولی نمی‌شدند. اعضای اینگونه دادگاههای ویژه را افراد مجرب حقوقی که نمایندگان وزیر تعاون، جنبش تعاون و دادگاه عالی می‌باشند؛ تشکیل می‌دهند. آنها هیأت‌های دائمی نیستند و تنها در صورت ضرورت، به دور هم جمع شده و تشکیل جلسه می‌دهند.

### ساختار جنبش تعاونی

قانون تعاونی، اغلب شامل مقرراتی است که تنظیم‌کننده ساختار عمودی جنبش تعاون، از طریق مجاز شمردن تعاونیها به تأسیس ساختارهای سطوح بالاتر به شکل اتحادیه‌ها، فدراسیون‌ها و



قوانین تعاونی باید بوسیله کسانی نوشته شود که در ارتباط نزدیک با تعاونیها قرار دارند، اعم از اینکه شخصاً در جنبش تعاونی و یا در مؤسسات توسعه تعاونی به فعالیت مشغول باشند. چنین افرادی از همان ابتدا باید در فرآیند قانونگذاری مشارکت نمایند؛ به عنوان مثال از طریق شرکت در اقدامات مشاوره‌ای، کارگاههای ملی و محلی و کمیته‌هایی که برای اصلاح قانون تشکیل شده‌اند.

است و هنوز هم به پارلمان اروپا ارائه نشده است. تلاشهای مشابهی از سال ۱۹۸۷ توسط سازمان تعاونیهای امریکا<sup>۷</sup> (OCA) در این زمینه انجام شده است، یعنی از زمانی که این سازمان گروهی از کارشناسان را برای تهیه چارچوب قانون تعاونیها در امریکای لاتین تعیین نمود که دو سال بعد منجر به تصویب این قانون شد. انتظار نمیرود که این چارچوب قانونی بعنوان یک مدل مطرح شود، اما می‌توان آن را راهنمایی برای قانونگذاران محسوب نمود. این چارچوب قانونی، ابزار مهمی برای قانون‌گذاری نوین تعاونی در امریکای لاتین است و تاکنون بر قوانین ملی تعاونی چند کشور تأثیر گذاشته است. اما پیشنهاد دهندگان این قانون در اندیشه بازنگری آن با توجه به توسعه اجتماعی - اقتصادی و سیاسی دهه ۱۹۹۰ هستند.

- کشورهای عضو اتحادیه مالی افریقای غربی، قانون جهانی در مورد تعاونیهای پس انداز و اعتبار را که قبلاً به قوانین ملی چندین کشور افریقای غربی منتقل شده بود، پذیرفته و به اجرا گذاشته‌اند - به همین نحو، ۱۶ کشور عضو سازمان وحدت افریقا در سال ۱۹۹۹ یک اجلاس منطقه‌ای را با هدف تدوین مدلی مناسب از قانون تعاونی؛ برپا نمودند. ما سرانجام یادی از قانون تعاونی هند (۱۹۹۷) می‌نماییم که تحت هدایت و رهبری بنیاد توسعه تعاونی حیدرآباد تهیه شده است. اگرچه این چارچوب قانونی فقط یک کشور را تحت پوشش قرار می‌دهد، اما نقش مهمی در ایجاد هماهنگی بین قوانین اخیر تعاونی بسیاری از دولتهای ایالتی شبه قاره هند داشته است.

پی نوشتها:

- 1- Countries in transition
- 2- Commonwealth of Independent States
- 3- Simplified Cooperative Structures
- 4- Pre - Cooperative
- 5- Common initiative groups
- 6- Conceptual
- 7- Organization of the cooperatives of America

## قانونگذاران تسعاونی در کشورهای صنعتی، اخیراً در جستجوی راهی برای ایجاد سازش بین مدیریت برای ارائه خدمات و مدیریت برای کسب سود می‌باشند که به عنوان نسیمونه می‌توان از «قانون نویسازی تعاونیها» در فرانسه نام برد.

مبالغ در آینده بعنوان درآمد هر عضو محسوب شده و از آن مالیات گرفته می‌شود، این ناعادلانه خواهد بود که از سود تعاونی نیز مالیات اخذ گردد.

### ۵- هماهنگی قانون‌گذاری در مورد تعاونیها

در سالهای اخیر، در پاسخ به جهانی شدن و رشد فزاینده رقابت؛ سازمانهای تعاونی چندین گروه اقتصادی منطقه‌ای، کوشش نمودند نمونه‌ای جامع از قوانین تعاونی را که می‌تواند راهنمای قوانین تعاونی در سطح ملی در کشورهای مختلف باشد، تهیه و تدوین نمایند. این اقدام کاملاً در راستای روند جهانی شدن به سوی قوانین و مقررات فراملی است که تصور می‌شود برای کنترل نیروهای بازار (تجارت) در محیط اقتصادی کاملاً لیبرال و جهانی شده، ضروری باشد.

بعنوان مثال نهضتهای تعاونی کشورهای عضو اتحادیه اروپا تصمیم گرفته‌اند قانون تعاونی اروپایی را بعنوان جانشینی برای قوانین ملی تعاونی و در همزیستی با این قوانین، تدوین و اشاعه دهند تا به آنانی که می‌خواهند فعالیت اقتصادی خود را به بیش از یک کشور گسترش دهند؛ کمک نمایند.

اینگونه احساس می‌شود که چنین قانونی به گسترش همکاریهای مرزی، مشارکتهای دو جانبه و چندجانبه گروههای تعاونی در کشورهای مختلف می‌انجامد. این قانون در مرحله طرح اولیه

سایر شرکتها است. هرچند که قوانین تعاونی بارها تأکید می‌نمایند که نظارت بر فعالیت تعاونیها تنها در حوزه وظایف مسوولین ثبت شرکتها تعاونی است، به گونه‌ای که تعاونیها حق استفاده از ناظران خود و یا تأسیس سازمان تعاونی نظارتی مختص خود را ندارند. اینگونه مقررات، بیانگر دیدگاه قیم مآبانه در زمینه توسعه تعاونیها است و باعث خدشه‌دار شدن استقلال و قدرت رقابت تعاونیها می‌گردد. بنابراین، قوانین کنونی تعاونی صرفاً به تعیین شرایطی می‌پردازد که ضرورت حضور ناظر خارجی را ایجاد می‌کند و همچنین به مشخص نمودن حداقل شرایطی که یک ناظر باید دارا باشد، می‌پردازد؛ اما تعیین فرد یا شرکت مناسب برای اعمال نظارت را بعهده شرکت تعاونی می‌گذارد. مسوول ثبت تعاونی‌ها در برخی کشورها بعنوان «ناظر آخرین وهله» تلقی می‌گردد و آن هم در مواردی که شرکت توانایی استفاده از ناظر خصوصی را ندارد. در اغلب کشورهای صنعتی، نظارت قانونی بر فعالیت تعاونیها، توسط موسسات متعلق به جنبش تعاون اعمال می‌گردد. در کشورهای انریش و آلمان، عضویت در انجمن نظارت بر تعاونیها شرط لازم ثبت شرکتها تعاونی است.

### ۴-۲- قوانین حمایتی

تعاونیها نباید در شرایط نامساوی با سایر بنگاههای اقتصادی فعالیت نمایند. به این معنی که تعاونیها باید به کلیه مزیتها و امتیازاتی که دولت برای توسعه بنگاههای اقتصادی خاص، بخش اقتصادی خاص و یا منطقه جغرافیایی خاصی قایل است، دسترسی داشته باشد. منظور این نیست که تعاونیها از امتیازات ویژه‌ای برخوردار باشند، زیرا این وضعیت منجر به شکل‌گیری تعاونیهای غیرواقعی می‌شود که تنها هدف آنها استفاده از منافع ناشی از تعاونی بودنشان می‌باشد. اما تنها استثنا برایین قاعده، معافیت تعاونیها از پرداخت مالیات بردرآمد (سود) است، زیرا سود تعاونیها به اعضاء تعلق دارد و حتی به صورت ذخیره قانونی نیز در صورت تصفیه شرکت، به شکل کمکه‌های توزیع نشده باقی خواهد ماند. از آنجا که این