

رابطه دولت و تعاونی‌ها.

دولتهای متبوع باید تعاونی‌ها را در تدوین برنامه‌های اقتصادی ملی و دیگر اقدامات اقتصادی عمومی که احتمالاً بر فعالیتهای آنها تأثیر می‌گذارد و منطبق با مشخصه‌های اصلی آنها می‌باشد» مشارکت دهند. این کار مستلزم ترویج «دانشی جامع از اصول، روشها، امکانات و محدودیتهای تعاونی‌ها در سطح فراگیر در بین مردم ...» است.

رساله جامع علوم انسانی

● د. س. اج مدیر منطقه‌ای سازمان بین‌المللی کار - دهلی نو
○ مترجم: مرجانه سلطانی

یکی از عرصه‌هایی که در طول بیست سال اخیر، عمیق‌ترین تحولات را به خود دیده، چارچوب و مقررات حاکم بر روابط قوه مجریه به عنوان مسئول اداره اقتصادی هر کشور و مؤسسات تعاونی یا شبه تعاونی است که در ساختار اقتصادی و اجتماعی کشورها تأثیر گذارند و یا سودای آن را در سر می‌پرورانند.
متون گوناگون حقوق و مقررات مصوب در این خصوص که قابل دسترسی برای

همه است، هر چند تنها منبع موجود نیست، اما خود گویای تحولات ایجاد شده می‌باشد. نحوه کاربرد این متون نیز، عامل تعیین کننده بر تأثیر گذاری آنها می‌باشد. باید به خاطر سپرد که این متون نه تنها مستقیماً یا بی واسطه به تعاونی‌ها مربوط می‌شوند، بلکه برای بسیاری از جنبه‌های عملکرد تعاونی‌ها نیز قابل استناد به قوانین و مقررات عمومی است. با این وجود به عنوان اولین گام، می‌توان با بررسی قوانین حاکم بر تعاونی‌ها، نحوه مسئولیت پذیری تعاونی‌ها و ارتباط آن را با شرایط مؤثر بر تأسیس و عملکرد تعاونی‌ها، ترسیم نمود. نخستین اقدام «سازمان بین‌المللی کار»

(ILO) برای ایجاد بانک اطلاعات با هدف گرد آوری و پردازش کلیه اطلاعات موجود از قوانین، مقررات و آمار تعاونی‌ها، با احتساب تنها متون مربوط به تعاونی‌ها (و صرفنظر از متون اصلی آموزش تعاون در سطوح مدارس و دانشگاه در برخی از کشورها و همچنین متون مهمی که سرمنشأ تفویض مسئولیت از وزارتخانه‌های ناظر بر کار تعاونی‌ها یا تغییرات عمیق در ساختار نهضت تعاون در سطح ملی بوده‌اند) در فاصله سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۸۰ نشان می‌دهد که:

- قانون تعاون برای اولین بار در ۱۷ کشور (۱۲ کشور آسیایی، خاورمیانه و

اقیانوسیه و ۴ کشور آمریکایی) ارائه شد،*
- قوانین عمومی تعاون در ۸۰ کشور دنیا
به طور کامل تغییر نمود که از این میان ۲۳
کشور آفریقایی، ۱۸ کشور در آمریکا، ۱۶
کشور در آسیا، خاورمیانه و اقیانوسیه، و
۱۲ کشور اروپایی بودند. حتی این قانون
نیز بار دیگر در ۱۰ کشور آفریقایی، ۶
کشور آسیایی، ۲ کشور آمریکایی و یک
کشور اروپایی تغییر کرد، و سومین دوره
تغییر قانون تعاون در یک کشور از آفریقا و
۲ کشور از آسیا روی داد.

- قوانین حاکم بر تعاونی‌های کشاورزی
به تنهایی در ۲ کشور اروپایی و یک کشور
آمریکایی متحول شد.

- همچنین اصلاحات کمابیش مهمی در
قوانین تعاونی ۲۰ کشور دیگر رخ داد (۷
کشور از آمریکا، ۶ کشور از آفریقا، ۶
کشور از آسیا و یک کشور اروپایی).

- تنها قوانین تعاون ۲۶ کشور (۱۱ کشور
از قاره آمریکا، ۱۰ کشور از قاره اروپا، ۱۰
کشور از آسیا و ۵ کشور از آفریقا) دست
نخورده باقی ماند، یا تغییرات چشمگیری
در قوانین آنها ایجاد نشد که این تاریخ در
برخی کشورها به قرن گذشته و پیش از
سال ۱۹۶۰ باز می‌گردد.

- در این بین تنها دو «قانون جدید»
می‌توان یافت که به محور تعاونی‌ها منجر
شد یا قابلیت انجام این کار را داشت. در یکی
از این کشورها، به دنبال تصویب قانون
جدید، تعاونی‌ها شخصیت حقیقی و حقوقی
خود را از دست دادند، در کشور دیگر، پیش
بینی برخی مفاد قانونی، ضربه مهلکی بر
شرایط لازم بر اجرای اصول تعاون، وارد
نمود.

بنابراین در سال گذشته، هر چند به
صورت نامحسوس شاهد تحولات اساسی
در روابط بین تعاونی-... بیش از دو سوم
کشورهای جهان و دولت‌های آنها بوده‌ایم.
اما این روند پایان نگرفته و هم اکنون پیش
نویس «آیین‌نامه‌های تعاونی» به شکل
قوانین عمومی، احکام یا مقررات در حداقل
۵۲ کشور (۲۲ کشور در آمریکا، ۱۹ کشور

در آفریقا، ۹ کشور در آسیا و ۲ کشور در
اروپا) در دست مطالعه و بررسی است که
۲۲ کشور از آن میان، طی بیست سال
گذشته هیچ گونه تغییری در قوانین تعاونی
خود ایجاد ننموده است. در صورت
تصویب این پیش نویس‌ها به صورت قانون
تنها ۲۷ کشور جهان از سال ۱۹۶۰ به این
سو، تغییر عمده‌ای در شرایط لازم بر
تأسیس و نحوه فعالیت تعاونی‌ها پیش
بینی نکرده‌اند.

بررسی متون معتبر موجود (قطع نظر از
شرایط اجرای آنها) و پیش نویس قوانین
نشان می‌دهد که قوه مجریه کشورها در
فصل تعاونی‌ها از پنج نگرش متفاوت
برخوردارند که قوه مقننه نیز در هنگام
تصویب متون عمومی تعاونی‌ها،
نگرشهایی مشابه با دولت اتخاذ می‌کند. این
نگرش‌ها به شرح زیر می‌باشد:

۱) ایجاد ساختارهای دولتی و هدایت، مشاوره و در برخی موارد و فعالیت‌های خاص است. نظارت مؤثر بر عملکرد تعاونگران و نمایندگان منتخب آنان ضرورت دارد.

(۱) نگرش منفی: هر گاه مقررات مخالف
با تعاونی‌ها تصویب شود یا اقدامات
تبعیض آمیز علیه آنها، خواه به شکل
سرکوب تعاونی‌ها، غیر عملی نمودن
تأسیس تعاونی‌های جدید در مراحل و
سطوح مختلف، یا حتی به صورت ایجاد
موانع و مشکلات در فعالیت روزانه آنها
انجام شود.

(۲) نگرش ممتنع: هر گاه عملی به نفع
یا بر ضد تعاونی‌ها انجام نگردد، و موانع یا
تسهیلاتی در راه پیشرفت آنها ایجاد نشود
و نقش برجسته تعاونی‌ها در جهت مصالح
طبقات محروم جامعه، یا حتی ویژگی

خاص آنها به دست فراموشی سپرده شود.
(۳) نگرش موافق: هر گاه به نحوی از
انحاء، متون قانونی مصوب و بیانیه‌های
رسمی، شخصیت خاص تعاونی‌ها و نقش
آنها را در بهبود شرایط زندگی و توسعه
ملی به رسمیت شناخته، اما اقدامی برای
فائق آمدن بر مشکلات (غیر فطری) ناشی از
شرایط خارج از کنترل صورت نگیرد که
خود موانع غیر قابل عبور را برای توسعه و
تعالی بیشتر تعاونی‌ها موجب شود.

(۴) نگرش پدر سالارانه: هر گاه به
دلایل گوناگون، مقامات دولتی، حتی به نیت
خیر، تعاونی‌ها را عاجز از اداره امور جاری
تلقی نموده و بر آنها مسلط گردند، رأساً به
تأسیس و اداره تعاونی‌ها اقدام کنند،
کارکنان دولتی را برای گردش کار
تعاونی‌ها بسیج کنند، مزیتها، امتیازها و
منابع را به نهادهایی اختصاص دهند که در
واقع آنها را تعاونی‌های «خود» می‌نامند.

(۵) نگرش حقیقتاً مثبت: همان گونه که
در «پیشنهاد شماره ۱۷۷» ارائه شده از
سوی کنفرانس سازمان بین المللی کار در
سال ۱۹۶۶ تصریح شده است، هر گاه دولت،
با احترام به استقلال و آزادی عمل
تعاونی‌ها، نه تنها حق موجودیت، بلکه
ویژگی خاص تعاونی‌ها را به رسمیت
بشناسد و مشارکت تعاونی‌ها را در
مدیریت اقتصاد ملی در حوزه‌هایی که
اختیار و آرای دولت محدود است، پذیرفته
و حتی خواهان این گونه تشریک مساعی
باشد.

نگرش اخیر، مقامات و مراجع دولتی را
به جایی فراتر از تصویب قوانین و مقررات
خاص رهنمون می‌شود که به دلیل قابل
اجرا بودن در کلیه تعاونی‌ها، امکان
«عملکرد حداقل مشابه با سایر مؤسسات
اقتصادی» برای تعاونی‌ها و حذف «مفاد
قوانین و مقررات (عمومی) بیش از اندازه
محدوده کننده توسعه (تعاونی‌ها) را فراهم
می‌کند.

با این نگرش، دولت‌ها «سیاستی را تدوین
و اجرا می‌کنند» که «بدون اثر سوء بر

استقلال آنها، در برنامه‌های توسعه‌ای لحاظ شده، (و) در صورت نیاز مجدداً بررسی و تغییر خواهد کرد.

دولتهای متبوع باید تعاونی‌ها را در تدوین برنامه‌های اقتصادی ملی و دیگر اقدامات اقتصادی عمومی که احتمالاً بر فعالیتهای آنها تأثیر می‌گذارد و منطبق با مشخصه‌های اصلی آنها می‌باشد، مشارکت دهند. این کار مستلزم ترویج «دانشی جامع از اصول، روشها، امکانات و محدودیتهای تعاونی‌ها در سطح فراگیر در بین مردم ...» است. علاوه بر این، ایجاد ساختارهای دولتی قادر به هدایت، مشاوره و در برخی موارد و فعالیتهای خاص است. نظارت مؤثر بر عملکرد تعاونگران و نمایندگان منتخب آنان ضرورت دارد. در نهایت و تا آن جا که در حد توان و قدرت دولت و سازگار با نیازهای ضروری توسعه ملی و استعدادهای واقعی تعاونی‌هاست، این نگرش مقامات مسئول را وادار خواهد نمود تا به موازات سایر مؤسسات، کمکهای اقتصادی و مالی را بدون ایجاد الزام «هر گونه تعهد مغایر با استعداد یا منافع تعاونی‌ها» در اختیار تعاونی‌ها قرار دهند، بدین شکل روشن است که در صورت نیاز، دولت، کمکهایی را در اختیار بخشها با فعالیتهای خاص اقتصادی، بدون ایجاد تعهدی خاص، قرار خواهد داد و این کمکها ضرورتاً «به منظور تشویق و نه به عنوان جایگزینی برای ابتکار عمل و تلاش اعضاء تعاونی‌ها طراحی می‌شوند».

عوامل بسیاری در اتخاذ هر یک از نگرشهای پیش گفته از سوی دولت و دستگاه قانون گذاری دخیل می‌باشند. بدون تردید یکی از مهم‌ترین عوامل آن است که تعاونگران به رغم تاریخ طولانی خود، همچنان در مقایسه با جمعیت اکثر کشورها در اقلیت مانده‌اند. بر اساس آمار منتشره از سوی «اتحادیه بین المللی تعاون» به مناسبت «روز بین المللی تعاون» که از مجموع گزارشات سال ۱۹۹۷ رقم به دست آمده کل تعداد اعضاء اتحادیه ۷۶۰ میلیون

نفر می‌باشد. هر چند در حقیقت این اطلاعات را با حساب احتمالات در نظر می‌گیریم، اما این رقم نشان می‌دهد که ۲۸۰ میلیون نفر و به عبارتی سه چهارم کل اعضاء، در ۱۲ کشور جهان زندگی می‌کنند که، به جز چند مورد استثناء، نقش تعاونگران در اقتصاد ملی این کشورها هنوز با تعداد آنان متناسب نبوده و در برخی موارد ناچیز است.

در این شرایط، نگرش دولت نسبت به تعاونی‌ها، صرفاً نتیجه موقتی سازش بین فشارهای گوناگونی است که دولت به واسطه وظایف خاص خود، متحمل می‌شود در صورتی که نگرش دولت بر اساس حق انتخاب آن در سطوح مختلف و رغبت نهضت تعاون در هر کشور برای مشارکت در توسعه با حفظ اصل آزادی عمل تعاونی‌ها نیز امری متغیر می‌باشد. اما تمایل این گونه را باید به وضوح ابراز نمود و نشان داد. در غیر این صورت، گسترش تعاونی‌ها زیر سلطه دولت هدایت و رهبری می‌شود که در اکثر کشورها نیز تصدیگری فزاینده‌ای در بخشهای اقتصادی و اجتماعی در حال شکل‌گیری است. اما این شکل «گسترش تعاون» الزاماً «توسعه تعاون» نیست، چرا که برخی از دولتها اساساً به تعاونی‌ها به عنوان ابزار سیاستهای خود برای اجرای مسئولیتهای دولت می‌نگرند.

این نگرش به ویژه در مسائلی چون پس انداز و اعتبار تحقق می‌یابد. در این بخش، صرفنظر از میزان علاقه و وابستگی دولتها به اصول و روشهای تعاون، نگرانی دولت مضاعف و نقش آن دوگانه خواهد بود. از یک سو، دولت به واسطه مسئولیت خود در ایجاد نظم عمومی، باید مراقب باشد تا هر یک از مؤسسات در قبال سپرده‌های مردم پاسخگو بوده و تمهیداتی برای حفظ آن سپرده‌ها بیندیشند. از سوی دیگر یکی از وظایف اصلی دولت «ایجاد نقدینگی» است. بنابراین دولت باید از نزدیک بر عملکرد شخصیت‌های حقوقی خصوصی که کارشان با پول و مسائل آن ارتباط دارد، مراقبت کنند. در اینجا هدف تمایز گذاشتن بین

تعاونی‌های پس انداز و اعتبار نیست، بلکه می‌خواهیم بین مؤسسات پولی غیر بانکی که کارشان پس انداز و فقط اعطاء اعتبارات در حد محدودیتهاست با مؤسسات بانکی مستقیماً فعال در امر «ایجاد نقدینگی» از طریق تنزیل حوالجات کوتاه مدت تبدیل ارز یا به جریان انداختن حوالجات بانکی میان بلند مدت تمایز قائل شویم.

در مورد حفظ پس اندازهای افراد، کاملاً طبیعی است اگر دولت، محدودیتهای خاصی را در مورد تعاونی‌ها اعمال کند به ویژه تعاونی‌های تأمین کننده و پرداخت کننده وام از منابع مستقیم. اما هرگاه صرفاً تعاونی‌های پس انداز مطرح باشند، مقررات چندان وسیع نیست، همچون تعیین حداقل تعداد اعضاء یا حتی حداقل میزان سرمایه در گردش تعاونی‌ها پیش از شروع کار، یا در برخی موارد، عدم صدور مجوز تشکیل تعاونی، برای مثال رد تأیید آن یا ممنوعیت عضویت یک نفر در چندین تعاونی، مگر آن که قوه مجریه نگرشی منفی نسبت به آن تعاونی‌ها داشته باشد.

از سوی دیگر، دولت می‌تواند به صورت کاملاً قانونی، شرایط احراز مدیران منتخب یا منصوب شده و (یا کارکنان تعاونی‌ها)، و تعهدات گوناگونی را که عمل به آنها بر این افراد لازم است، مشخص نماید و همچنین می‌تواند مقررات خاصی را برای سرمایه گذاری مبالغ جمع شده و بازرسی ادواری عملکرد تعاونی و ایجاد بخشهای پس انداز در تعاونی‌ها وضع نماید.

در دراز مدت عدم توجه یا موافقت اصولی دولت با این تعاونی نوع اول چندان تفاوتی به حال تعاونی نمی‌کند. اما مسئله زمانی جدی و خطر ساز می‌شود که دولت، نگرشی منفی و یا پدیر مآبانه، بخصوص نسبت به تعاونی‌های چند منظوره از جمله پس انداز در پیش گیرد، چرا که از سپرده‌های برخی اعضاء می‌توان در خارج از سیستم نظارتی، به شکلی نامطمئن و خطر ساز بهره برداری کرد.

بنابراین می‌توان این پرسش را مطرح نمود که آیا برای نهضت تعاونی، حتی اگر

در آغاز راه خود باشد، نهایتاً با صرفه خواهد بود اگر دولت نگرشی کاملاً شفاف و مثبت نسبت به تعاونی‌هایی در پیش گیرد که تنها هدف و فعالیت آنها امر پس انداز است و به همان اعتبار که عقل معاش، و پس انداز تلاشی فردی برای حمایت از کمکهای متقابل است، این عبارت که «نیاز»، «ما در اختیار است»، نیز در مورد تعاون صدق می‌کند. به علاوه هدف این نوع تعاونی، معمولاً در وهله اول، آزاد نمودن اعضاء تعاونی از دین به دیگران و اغلب به ربا خواران و وام دهندگان است. در مرحله بعد، هدف مرتفع نمودن نیازهای اساسی اعضاء و به عبارتی تأمین کالاهای مصرفی روزانه است سپس، ارائه کالاهای مصرفی قسطی در صورت رونق گرفتن وضعیت اقتصادی و اجتماعی آنها است. در موارد بسیار نادر تعاونی به اعضاء کمک می‌کند تا قدرت

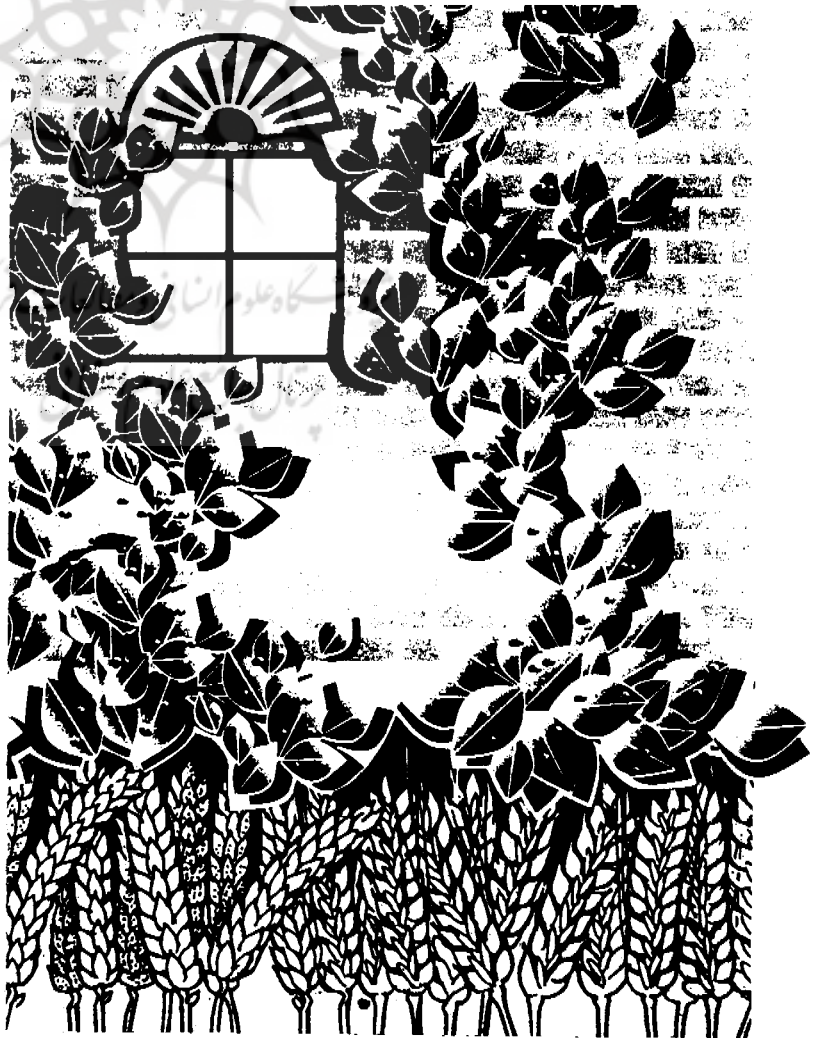
تولید خود را به عنوان یک کارآفرین، کشاورز، صنعتگر، ماهیگیر یا مغازه دار افزایش دهد. در نهایت، نقش آنان، اساساً تأخیری بر ماهیت کالاهای مصرفی در سطح کشور ندارد، گرچه گاه بر کمیت میزان ارزش بهره پول وام دهندگان اثر می‌گذارد.

نگرش مثبت دستگاههای دولتی نسبت به تعاونی‌ها تنها زمانی از اهمیت و اعتبار اقتصادی برخوردار خواهد بود که تلاش آنان در جهت بهره‌گیری بهینه و ضرورتاً برای اهداف مولد مصروف شود. اما در این گونه برخوردها، احتمال دارد نقش تعاونی‌ها در تأمین ضروریات زندگی محروم‌ترین قشر، دیر یا زود به از خود بیگانگی افراد منجر شود. در اینجا یک بار دیگر به خطر نگرش پدر سالارانه بر تعاونی‌ها اشاره می‌کنیم. از آنجا که در

مقابل دخالت دستگاههای دولتی، نمی‌توان هیچ‌اما و اگری مطرح کرد، و در مورد نرخ بهره (که با هدف آموزشی بودن تعاون و حتی با مفهوم خدمات اقتصادی تعاون به لحاظ اصل سود اندک در تعاون مغایرت دارد) یا وثیقه‌های سپرده و نیز درصد موفقیت در تعاونی‌ها تضمین شده است، از اینرو نگرش مثبت مقامات به تعاونی‌ها در نهایت به تأمین نوعی خدمات آموزشی محلی محدود خواهد شد که در نوع خود یکی از وظایف اصلی دولت در قبال همه افراد و نه فقط اعضاء در تعاونی‌ها و یکی از شرایط لازم برای توسعه همه جانبه ملی به شمار می‌رود. بنابراین نمی‌توان مطمئن بود که نهضت تعاون در یک کشور، از «امتیازی» این چنین که به اعضاء آن داده شده، و گاه به زیان دیگر هموطنان تمام می‌شود، و به ویژه از آموزش اعضاء تعاونی‌ها توسط گروههایی بسیار متبحر اما ناآشنا به تعاون، در دراز مدت سود ببرد. بارها بر این نکته تأکید شده است که یکی از علتهای ضعف برخی تعاونی‌ها، و حتی ناتوانی کل بخش تعاون، از آموزش تعاون سرچشمه می‌گیرد و ضرورتاً برای اعضاء آینده تعاونی‌ها قبل از آغاز فعالیتهای مشترک آن پیش بینی نشده است، اما تأکید بر این نکته دیگر چندان ضرورتی ندارد.

تاریخچه تعاونی‌های پس انداز در برخی از کشورها نشان می‌دهد که مروجان این گونه تعاونی‌ها، حتی بدون داشتن ارتباط با دستگاههای دولتی، اغلب نگرش مساعد آنها را ترجیح داده‌اند. حتی می‌توان نمونه‌های بسیاری از تعاونی‌های پس انداز را در آفریقا و به خصوص جزایر کارئیب یافت که حتی بدون «ثبت رسمی کشور» تأسیس شده‌اند، اما با این وجود رضایت کامل اعضاء خود را تأمین می‌کنند.

هر چند وقتی مسئله تعاونی‌های پس انداز و اعتبار (یا تعاونی‌های اعتبار) مطرح باشد دیگر پذیرش یک چنین جایگاهی مورد نظر نیست، چرا که نظارت دقیق بر برخی از



امور این تعاونی‌ها، صرفاً وظیفه دستگاه‌های دولتی است. برای مثال، دولت نمی‌تواند مؤسسات وام‌دهنده نرخهای بهره غیر قانونی یا مؤسساتی که حداقل سود را در اختیار سپرده‌گذاران خود نمی‌گذارند به کل و یا بخشی از پس‌اندازهای آنان که دیگر حداکثر سود طبق روال معمول تعاونی‌های پس‌انداز تعلق نمی‌گیرد، بی‌تفاوت بوده و با اجازه به ادامه کار این مؤسسات در سیستم اقتصادی کشور، خطرات مترتب بر فعالیت آنها را برای مردم بخرد. بنابراین در پاره‌ای موارد برای جلوگیری از سوء استفاده لازم، منطقی است قوانینی برای پرداخت وام یا اخراج اعضا یا تعلیق کار مدیران، علل انحلال شرکت و نگهداری از سوابق تعاونی وضع شود. تهیه فهرست دقیق اختیارات معمول و قابل قبول دستگاه‌های دولتی در قبال تعاونی‌ها بدون مشکل قابل طرح، ممکن است. در این فهرست، حسابرسی منظم در درجه نخست قرار خواهد گرفت. اما مشکلات بر خواسته از ارتباط بین دولت و تعاونی‌های پس‌انداز و اعتبار (یا صرفاً اعتبار) متفاوت بوده و بستگی دارد به این که تعاونی‌ها:

- تنها از منابع خود (سرمایه، پس‌اندازها) یا از سپرده‌هایی که خود آنها دریافت کرده‌اند، وام پرداخت می‌کنند.
- به نحوی از انحاء به یکدیگر پیوسته و کل یا بخشی از منابع خود را برای پرداخت وام بدون بهره‌گیری از سرمایه‌گذاری افراد خارج از گروه تعاونی، یک‌کاسه کرده‌اند.
- در الحاق به سایر مراکز، از سرمایه عملیات اعتباری خود که صرفاً از بخش تعاون تأمین شده است، بدون این که ضرورتاً یک مؤسسه بانکی محسوب شوند استفاده کنند.
- به عنوان تعاونی یا مؤسسات بانکی عمومی عمل کنند.
- علاوه بر عملیات پس‌انداز و پرداخت اعتبار، فعالیت‌های دیگری نیز داشته باشند.

اما زمانی که چند مقوله فرعی از این

دست تعاونی‌های پس‌انداز و اعتبار (یا صرفاً اعتبار) در قالب یک نهضت ملی واحد معرفی می‌شود، وضعیت حتی از قبل نیز پیچیده‌تر خواهد شد.

در این صورت، نگرش دستگاه‌های دولتی نسبت به این تعاونی‌ها باید بر اساس سه معیار مشخص و به طور همزمان ارائه شود:

- اهمیتی که قوانین و مقررات ملی در خصوص آیین‌نامه‌های تعاونی‌ها و اتحادیه‌های خصوصی قائل می‌باشند و بر همین اساس منشور و قرار داد واقعی بین اعضا و سازمان مشخص و تنظیم می‌شود.
- ویژگی‌های هر مقوله فرعی در متون گوناگون حقوقی و قانونی مد نظر قرار می‌گیرد.
- شکل نظارت اعمال شده بر تعاونی‌ها و میزان و یعدم هماهنگی بین تعاونی‌ها و دستگاه‌های دولتی در صورت نیاز، بررسی شده، مورد مطالعه قرار گرفته یا نحوه عملکرد این مؤسسات اصلاح خواهد شد.

در واقع با بخش‌های یکسان باید به گونه‌ای بسیار متفاوت برخورد نمود. بنابراین هیچ دلیلی بر اساس «قانون دولتی» یا «سیاست مالی» وجود ندارد که اعضا تعاونی اعتبار را، ملزم کند که با مدیران منتخب خود مشاوره کرده باشند و به دلیل عدم توانایی در تعیین حداکثر وام پرداختی به هر یک از اعضا، آنها را تبرئه نماید. این یکی از موارد دموکراسی بدون واسطه، بخصوص برای جلوگیری از سوء استفاده اشخاص صاحب نام و با نفوذ از منابع تعاونی و به نفع شخصی است، هر چند آموزش قبلی اعضا تعاونی و احتمال نظارت آنان را نیز باید در نظر گرفت. نظارت صحیح باید در قانون و مقررات پیش‌بینی شود، اما این اکیداً به معنای نادیده گرفتن آزادی عمل افراد نیست. این که مقررات ویژه‌ای همچون حداکثر میزان وام را می‌توان در آیین‌نامه یا قوانین مالی تعاونی لحاظ نمود، پیامد چندان مهمی

نخواهد داشت، مشروط بر آن که این گونه مقررات از خارج از سیستم تعاونی تحمیل نشده باشند. همین اصل در مورد وام‌ها، وثیقه‌های ارائه شده توسط وام‌گیرندگانی که در واقع خود اعضا و سپرده‌گذار تعاونی هستند، در مورد توزیع سود لازم الاجرا می‌باشد.

اما از سویی کاملاً طبیعی است که آزادی عمل قانونی و آزادی عمل در فعالیت‌های روزانه باید تا حدودی در مورد دوم محدود شود. در این مورد، دستگاه‌های دولتی قانوناً می‌توانند درخواست کنند که تشکل گروه‌های داوطلب باید سیاست‌های خود را برای مثال با پذیرش اعضا جدید، اعطاء وام، تخصیص منابع و حتی معرفی هیأت مرکزی متشکل از هیأت‌های تعاونی‌های کوچک هماهنگ کنند چرا که منابع تعاونی‌ها و کاربرد آنها در یک سطح قرار ندارند. بر همین منوال، دولت قانوناً می‌تواند مقرراتی را بر بخش‌های پس‌انداز، اعتبار تعاونی‌های چند منظوره که، ماهیت یکسان و همانندی دارند به شرط اعمال یک سیاست «ارتباطی» بین بخش‌های گوناگون، مقرر نماید. از طرف دیگر، عملکرد دولت در این سطح پدرسالارانه یا منفی است چنانچه به بهانه گستردگی عملکرد این گروه‌ها (عملکرد جاری یا آتی) بخواهد نمایندگان خود را به شوراهای و مجامع تعاونی‌ها یا «اتحادیه‌های» تعاونی تحمیل کرده یا حق انحلال این هیأت‌ها یا تعلیق و اخراج اعضا قانوناً منتخب آنان را بدون توجیه قابل قبول، بر خود محفوظ بداند.

اما اگر دولت محدودیت‌هایی را بر تعاونی‌هایی اعمال کند که بخشی از سرمایه خود را در خارج از بخش تعاون به کار می‌گیرند، حال آن که هنوز عضوی از سیستم بانکی کشور محسوب نمی‌شوند، نمی‌توان چنین دولتی را به جرم رفتار پدرسالارانه یا مخالفت متهم نمود، این محدودیت‌ها شاید آزادی تعاونی را در تخصیص عواید محدود کند، شاید مستلزم حداقل سرمایه باشد و حتی شاید مقررات

نگرش مثبت دستگاه‌های دولتی نسبت به تعاونی‌ها تنها زمانی از اهمیت و اعتبار اقتصادی برخوردار خواهد بود که تلاش آنان در جهت بهره‌گیری بهینه و ضرورتاً برای اهداف مولد مصروف شود. اما در این گونه برخوردها، احتمال دارد نقش تعاونی‌ها در تأمین ضروریات زندگی محروم‌ترین قشر، دیر یا زود به از خود بیگانگی افراد منجر شود.

سختی را بر شرایط پرداخت وام اعمال کند. در این مورد، سیاست اقتصادی و پولی دولت، مستقیماً به منابعی مربوط می‌شود که منشأ خارج از تعاونی دارد (و به عبارتی قوانین خاص خود را داشته و از آزادی عمل برخوردار است) چرا که باز پرداخت این منابع پولی باید برای افرادی که در خارج از سیستم تعاونی تأمین کننده چنین پولهایی بوده‌اند، تضمین شده باشد. این جا است که این مقررات به دلیل پیش بینی اختیار تصمیم‌گیری برای نمایندگان تعاونی، علاوه بر اختیارات عادی نظارتی آنان، قابل قبول می‌گردد.

علاوه بر این، لازم به ذکر است که اعمال این گونه اختیارات نظارتی، جدا از آن چه در متون قانونی نوشته شده، به روشنی نگرش نمایندگان دستگاه‌های دولتی را نسبت به تعاونی‌ها نشان می‌دهد. این نظارت که در بسیاری موارد به قیومیت تبدیل می‌شود، به طور اجتناب‌ناپذیر مشکل آفرین خواهد بود. در تعداد زیادی از کشورها چنین نظارتی، مستقیماً بدون در نظر گرفتن نوع فعالیت تعاونی‌ها، از سوی یک وزارتخانه یا مرجعی با شأن و اعتبار لازم برای کنترل تعاونی‌ها اعمال می‌شود. اما در کشورهای مختلف، علاوه بر وزارت تعاون، وزارتخانه‌های کشاورزی، اقتصاد، توسعه روستایی، کار، امور اجتماعی، بودجه، تجارت و صنعت، برنامه، عمران و غیره نیز وجود دارد. در برخی کشورها، هر وزارتخانه، تا حدی که به حوزه فعالیت‌های خود مربوط می‌شود، در مورد تعاونی‌ها مسئولیت دارد.

نمی‌توان اثبات کرد که راه حل اول که

اغلب مطلوب و مقبول نهضت‌های تعاون می‌افتد (به خصوص کشورهایی که وزارت تعاون، یا وزارتخانه‌ای به نام «تعاون» دارند)، بهترین راه حل برای نهضت تعاون یا یکی از راه‌هایی باشد که به احتمال قوی عده بسیاری از نمایندگان و دستگاه‌های دولتی را واقعاً به تعاونی‌ها علاقمند سازد. در واقع آثار بیشماری نیز بر این راه حل مترتب است. واضح است که تعاونی‌ها به عنوان مؤسسه‌ای که در تمام یا تقریباً تمام بخش‌های اقتصادی و اجتماعی فعالیت می‌کنند، باید وابسته و مرتبط با وزارتخانه‌ای باشند که از نظر فنی و علمی بسیاری مسائل دیگر کارآمد باشد، حتی تعاونی‌های پس انداز و اعتبار می‌توانند با وزارتخانه‌های کشاورزی، صنایع، شیلات یا حمل و نقل در ارتباط باشند. و در همان حال از وزارتخانه‌های بودجه و اقتصاد غافل نشوند. اما کارشناسان این وزارتخانه‌ها، به این بهانه که امور مربوط به تعاونی‌ها از جمله وظایف وزارتخانه دیگر است، تمایلی به پاسخ صریح به خواسته‌های تعاونی‌ها نشان نمی‌دهند. کارکنان وزارتخانه دیگر نیز که کار به آنان ارجاع می‌شود، به دلیل عدم اشراف کامل به کلیه مشکلات موجود در تمامی زمینه‌ها و عدم آگاهی از کلیه راه‌های ممکن برای این مشکلات، با اولین وزارتخانه‌ها تماس می‌گیرند بدون آن که از دریافت پاسخی متفاوت با آن چه به تعاونی‌ها داده شده است، مطمئن باشند. در واقع، این گونه مشکلات را گاه می‌توان در سطح غیر سازمانی یا از طریق تماس‌های شخصی مرتفع نمود، حال آن که طرح مشکل در ساختار اداری، متضمن ائتلاف

وقت و انرژی است.

راه حل دوم نیاز به بررسی دقیق دارد. وجود افرادی که در هر بخش دولتی با حقوق و مشکلات تعاون آشنا بوده و بنابراین حل این مشکلات در سریع‌ترین زمان ممکن در توان آنها بوده و بتوانند اقدامات و تصمیمات مؤثر را در حیطه اختیار و صلاحیت خود مشخص کنند، قطعاً به نفع تعاون خواهد بود.

بدون تردید، نمایندگان دستگاه‌های دولتی در ابعاد مختلف در مقام نظارت و هدایت و مشاوره تعاونی‌ها، مفیدتر خواهند بود و از آن جا که نظارت و مشاوره آنان نمی‌تواند به تمامی جنبه‌های فعالیت تعاونی‌ها مرتبط باشد، بیشتر مایلند به آزادی عمل آنان احترام گذارده شود.

از این بعد می‌توان نگرش دستگاه‌های دولتی را نه یک برخورد پدرسالارانه، بلکه نشانه‌ای کاملاً مثبت تلقی کرد، اگر در هر دستگاه، ساختارهای «پذیرش، مشاوره و حسابرسی» برای تعاونی‌ها با هماهنگی آنها به وجود آید، و مهم‌تر از هر چیز آن است که دستگاهها برنامه آموزش تعاون برای همه نمایندگان دستگاه‌های دولتی مستقیم یا غیرمستقیم مرتبط با تعاونی‌ها یا هر پرونده مربوط به تعاونی‌ها را در دست اجرا داشته باشند. در تعدادی از کشورهای اروپایی و شمال و جنوب آمریکا، نمونه دیگری از این گونه نگرش‌های مثبت به شکل ارائه مؤسسات خدمات مشاوره‌ای به چشم می‌خورد که در دستگاه‌های دولتی و پیش از اجرای هر اقدام مهم دیگری، تشکیل شده‌اند.

تاریخچه تعاونی‌های پس انداز و اعتبار نشان می‌دهد که زمان مناسب برای تبادل دیدگاهها که پیش درآمد تنظیم روشها و برنامه‌های تعاونی است، هنگامی فرا می‌رسد که تعاونی‌ها به دلایل گوناگون و معمولاً به دلیل سپرده‌های ناکافی از طرف اعضاء تعاونی و عدم برنامه ریزی صحیح، دست به استفاده از سرمایه‌های با منشأ دولتی می‌زنند، هر چند هنوز بانک محسوب

نمی‌شوند، وانگهی این گونه وام گرفتن، به سرعت، استقلال مالی تعاونی را زایل می‌سازد تا جایی که دیگر قادر به تأمین خواستها و انتظارات روز افزون اعضا برای وام و سرانجام ادامه کار بدون سرمایه دولتی نخواهد بود. عبور از این مرحله برای تعاونی‌ها بسیار دشوار است، بدین صورت که خطرهای نگرش پدر سالارانه دولت به شکل قابل ملاحظه‌ای افزایش می‌یابد و احتمال سرنگونی کل سیستم تعاونی‌های پس انداز و اعتبار، همچون چندمین مورد که در گذشته اتفاق افتاده وجود دارد. بنابراین تعاونی‌های پس انداز و اعتبار که تا پیش از این مرحله، در ارتباط با سایر تعاونی‌ها، جویای خدمات مشاوره‌ای دستگاه‌های دولتی بودند (هر چند این دستگاه‌ها به دلیل اختیارات عریض و طویل خود، شرکای همسنگی برای تعاونی‌ها نیستند) باید این دستگاه‌ها را به اتخاذ نگرشی حقیقتاً مثبت، نه تنها نسبت به بخش پس انداز و اعتبار بلکه سرمایه‌گذاری در کل نهضت تعاون متقاعد سازند. اما با شروع این مرحله، دیگر دولت نمی‌تواند بی تفاوت یا حتی از نظر اصول موافق باشد، و مهم آن است که بدانیم، دولت نقش یک ناظر یا پدر سالار را نیز ایفا می‌کند.

با بررسی متون مربوط به تعاونی‌های پس انداز و اعتبار و تحقیقی در تاریخچه این تعاونی‌ها در سر تا سر جهان، به این نتیجه می‌رسیم که روابط این تعاونی‌ها با دولت زمانی با سرعت بیشتری به چنین مرحله «خطرناک» می‌رسد که این تعاونی‌ها به طور مستقیم یا غیر مستقیم و کل یا بخشی از آنها تبدیل به مؤسسات بانکی می‌شوند، بروز این حالت بستگی به آن دارد که تعاونی‌های پس انداز و اعتبار خود به چنین جایگاهی دست یابند، یا خود مؤسسات دیگری با اختیار نظارت بر آنها ایجاد کنند (که این مورد بسیار نادر است)، یا مؤسساتی که در آغاز وابسته به آنها بوده‌اند، اکنون عدم وابستگی خود را اعلام

کنند. در صورت وقوع این حالات دیگر این مقررات تعاونی نیست که اساساً و ضرورتاً بر مؤسسات جدید حاکم خواهد بود، بلکه قوانین، و مقررات از آن مؤسسات بانکداری و اعتبار خواهد بود. همین حالت نیز زمانی صادق است که این تعاونی‌ها به عنوان نمایندگی‌ها یا شعب مؤسسات غیر تعاونی بانکی عمل کنند.

هر گاه تعاونی‌های پس انداز و اعتبار به این مرحله از استقلال مالی در مقابل دستگاه‌های دولتی دست یابند، یا زمانی که به مؤسسات بانکی تبدیل شوند، آن گاه با مشکل اصلی که ریشه همه مشکلات است، روبرو می‌شوند و آن ایجاد توازن بین سیاست پولی دولت از یک سو و ارائه خدمات به شکل سابق خود، نه تنها به تک اعضا تعاونی‌ها، بلکه به کل نهضت تعاون است. تعاونی‌ها در اینجا باید به طور همزمان کیفیت و ماهیت ویژه خدمات تعاونی و همچنین اصل مشارکت اعضا در تصمیم‌گیری را حفظ کنند. یک بانک اساساً به دلیل پرداخت وام به تعاونی‌ها یا جمع آوری منابع پولی از تعاونگران، نه یک بانک محسوب می‌شود و نه یک بانک خواهد ماند. همان گونه که یک تعاونی زمانی که از اختیارات وسیع خود برای تحمیل منویاتی غیر از اهداف، مفاهیم و روشهای تعاونی به اعضا بهره می‌گیرد، یک تعاونی به شمار نخواهد رفت. بلکه زمانی تعاونی خواهد ماند که همچون هر تشکل تعاونی دیگر (اتحادیه یا فدراسیون)، خود را تنها در خدمت تعاونگران بداند، و اگر بدون داشتن ادعای سیاست شخصی، به عنوان واسطه بین دستگاه‌های دولتی و تعاونگران عمل نماید، حتی اگر مطلقاً در جایگاه یک تعاونی قرار نگیرد، به دلیل منبعت شدن از نهضت تعاون حکم داور بین دو طرف را نخواهد داشت بلکه به دلیل مدیریت و نظارت کارکنان فنی بر آنها که ارتباط ساده‌تر و بیشتری در سطوح مختلف با نمایندگان دستگاه‌های دولتی دارند، این تعاونی می‌تواند و باید بتواند یکی از نقاط و

ابزارهای انطباق و هماهنگی بین دولت و تعاونی‌ها باشد.

پیشرفت‌هایی که طی بیست سال گذشته در کشورهای چون برزیل، فرانسه، هند و نیجریه روی داد و در چند مورد ساختار تعاونی‌های پس انداز و اعتبار به تدریج با سرمایه مؤسسات مالی دولتی «محکم» شد، گویا موانعی است که در این زنجیره به این شکل به وجود آمد. تشکیلات دست نیافتنی که تعاونی‌های آرژانتین به اجبار عهده دار شده بودند، نمونه بارزی است از این که گاه نهضت تعاون بار مسئولیت بیشتری در قبال امور ملی بر عهده می‌گیرد و خط و خطوط کار را برای فائق آمدن بر مشکلات غیر منتظره مشخص می‌کند، باید در مورد تغییرات احتمالی در روابط خود با دستگاه‌های دولتی نیز بی نهایت دقیق و اندیشناک باشد.

امروزه دیگر اکثر تعاونی‌های پس انداز و اعتبار باید بر پژوهش و ترسیم برنامه‌های خود متمرکز شوند، به ویژه آنکه نابسامانی روز افزون گریبانگیر اقتصاد جهانی شده است. آیا سازمان یونیسف در گزارش سال ۱۹۷۹ خود از مرگ حداقل ۱۲ میلیون کودک زیر یک سال از گرسنگی و سوء تغذیه در جهان سوم خبر نداد؟ ... و اما در همان سال، عملیات پولی، مبالغ نجومی را نصیب افراد می‌کند که در مورد کمبودها و پولهای کلان و مواد اولیه فکر و ابتکار عمل به خرج داده‌اند (مجله لومند، ۲۰ آوریل ۱۹۸۰، صفحه ۴۱)

امروزه تعاونگران و به خصوص افرادی که هدفشان جمع آوری و استفاده بهینه از منابع، نخست برای محروم‌ترین اقشار جامعه و سپس انسانی‌تر نمودن ابعاد توسعه است، نباید انتظار تحقق این اهداف را داشته باشند، مگر آن که در مشاوره با دستگاه‌های دولتی، اهداف جدید و روشهای نو را برای کاهش شکافهای عمیق شایع در روزگار کنونی در پیش رو را بگذرانند. جوانانی که آینده نهضت تعاون در دست آنان است هرگز به یک «طرح تعاونی» با

12: Demand pull

۱۲- همان مأخذ صفحه ۳۵۷.

14: Cost _ push inflation

15: Price _ wage sprial

گوی و صدور احکام عام و جهانشمول گرفتار آمده است و عوامل مشخصی را در تبیین تورم مورد شناسایی قرار نمی‌دهد.

● پی نوشت‌ها:

■ منابع:

- ۱- کتابی، احمد. (۱۳۶۷) تورم، ماهیت علل، آثار و راههای مقابله با آن، تهران، انتشارات افیال.
- ۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری ایران، سالهای ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۷.
- ۳- مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی. (اردیبهشت ۱۳۶۶) نظری اجمالی به جنبه‌های اقتصادی تورم. اردیبهشت ۱۳۶۶.
- ۴- مهدی پور، اکبر. تورم به زبان ساده. سازمان برنامه و بودجه استان اصفهان.
- ۵- حکیمی پور، نادر (۱۳۷۷) چشم اندازی بر عناصر و تبعات توسعه. مجله پویان سازمان برنامه و بودجه استان فارس، شماره ۱۰ و ۱۱.
- ۶- قبادی، فرخ، و فریبرز رئیس دانا. (۱۳۶۸). پول و تورم. تهران: انتشار پیشبرد چاپ اول.
- ۷- ذبیح زاده، احمد (۱۳۷۰). جزوه درسی پول، ارز و بانکداری، دانشگاه شهید چمران اهواز، دانشکده اقتصاد و علوم اجتماعی.
- ۸- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷). گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۶، مرکز مدارک اقتصادی اجتماعی و انتشارات. جلد اول.
- ۹- ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی. عوامل ساختاری در تورم ایران. مهر ۱۳۶۶ شماره ۱۲.

1: Rate of inflation

2: Holesale price index

3: Consomers price index

۴- رئیس دانا، فریبرز و قبادی، فرخ، پول و تورم. انتشارات پیشبرد، تهران ۱۳۶۸، ص ۱۴.

۵- ضریب اهمیت برای گروههای مختلف (۱) خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها و دخانیات (۲) پوشاک (۳) مسکن، سوخت و روشنایی (۴) اثاث و کالاها و خدمات مورد استفاده در خانه (۵) حمل و نقل و ارتباطات (۶) درمان و بهداشت (۷) تفریح، تحصیل و مطالعه (۸) کالاها و خدمات متفرقه در سال ۷۷ به ترتیب برابر با ۳۷/۳۲، ۱۱/۴، ۲۵/۱۸، ۷/۱۶، ۷/۹۳، ۳/۹۴، ۲/۰۲، ۵/۳ درصد بوده است.

6: Greeping inflation

7: Galloping inflation

8: Runaway inflatio

۹- رئیس دانا، فریبرز و قبادی، فرخ، پول و تورم انتشارات پیشبرد، تهران (۱۳۶۸). چاپ اول صفحه ۱۹.

۱۰- همان مأخذ، ص ۲۴.

۱۱- همان مأخذ - صفحه ۳۴۹.

بقیه از صفحه ۵۰

بقیه از صفحه ۱۱

بسیاری از کشورها نه تنها در زمینه اقتصادی بلکه در زمینه‌های سیاسی هم فعال هستند. از کشورهای توسعه‌یافته به خصوص در بخش کشاورزی و اعتباری اتحادیه اعتباری تعاونی‌های کانادا و نیز تعاونی‌های مصرف سوئد می‌توان نام برد که بسیار قدرتمند هستند و ...

□ آقای شارما اگر عزم ملی برای توسعه تعاونی‌ها وجود نداشته باشد در این شرایط تعاونی‌ها چگونه خود را حفظ کنند و یا دیگر چه انگیزه‌های برای توسعه وجود خواهد داشت؟

○ ببینید اگر دولت می‌خواهد سهم خود را در توسعه بالا ببرد ناچار باید از روش تعاونی استفاده نماید، بنابراین تناقضی آشکار خواهد بود که مثلاً تعاون در قانون اساسی کشوری به عنوان یک بخش قید شده باشد ولی دولت‌مردان بنای برنامه ریزی را بر بهره‌گیری از این شیوه برای برنامه‌های توسعه نگذارند. این را شما باید برای دولت خودتان تشریح کنید ...

بسیاری از رشته‌ها و زمینه‌ها فعالیت دارد. در هند هم همین طور است، ۶۵ درصد نیازهای اعتباری روستائیان در هند توسط تعاونی‌ها تأمین می‌شود. واقعیت این است که تعاونی‌های کشاورزی کاری کرده‌اند که ما نه تنها غلات را وارد نمی‌کنیم بلکه هم اکنون در حال صادرات آن هستیم و این در حالی است که کشور هند کشوری پر جمعیت است. همچنین تعاونی‌ها در هندوستان ۶۵ درصد نیشکر و ۲۵ درصد کود شیمیایی را تولید می‌کنند و در زمینه خرده فروشی کالاها مصرفی ۲۵ درصد نقش دارند.

در بسیاری از ایالت‌های کشور هند، از جمله بمبئی و ... تعدادی از احزاب توسط تعاونی‌ها حمایت می‌شوند. از ۵۳۷ عضو پارلمان هند نزدیک به ۲۰۰ نفر از اعضای آن از بخش تعاون هستند. تعاونی‌ها در

نرخ بهره سالانه بیش از ۲۰ درصد قانع نخواهند شد و از این رو بر تعاونگران است که «تحقیق کنند، چون محققان، جویندگان و تعاونگران باید بجویند، و به این دلیل که آنان که می‌جویند، باید بیشتر تحقیق کنند».

پی نوشت‌ها:

- * این مقاله توسط رلوئیس، سازمان بین المللی کار ژنو تهیه شده است.
- * در حالی که اکثر کشورهای تازه استقلال یافته آفریقا و جزایر کارائیب، قوانین تعاون خود را از سال ۱۹۶۰ تغییر داده‌اند، اما آنها «اولین قوانین تعاون» عمومی نیستند که در این کشورها قابل اجرا بوده‌اند، بلکه مستعمره نیشبان انگلیس، فرانسه، بلژیک، ایتالیا و پرتغال نیز قوانین زاد بوم خود را که تا حدودی با هدفی مشابه تصویب شده بود، با خود به همراه آوردند.