

تعاون، سال بیستم، شماره ۲۰۸ و ۲۰۹، آبان و آذر ۱۳۸۸

## بررسی اجمالی اصلاح قانون و مقررات تعاون در هفت کشور جهان

سین فیلین<sup>۱</sup>، کیت بودوریس

ترجمه و تلخیص: دکتر علیقلی حیدری<sup>۲</sup>

### مقدمه مترجم

با نگاهی به تاریخ تعاونیها در سراسر دنیا درمی‌یابیم که تعاون به عنوان واقعیتی انکارناپذیر، در طول دو قرن گذشته رشد چشمگیری کرده و توانسته است ضمن حفظ حضور خود در تمام صحنه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، نیازهای طبیعی جوامع انسانی را نیز برآورده سازد. در بخش تعاون جمهوری اسلامی ایران نیز این تحول چشمگیر، کاملاً محسوس بوده است. احیای اصل ۴۴ قانون اساسی بر اساس سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی را باید از مصادیق بارز این تحول دانست.

نوشتار حاضر برگرفته از مطالب کتاب "بسترسازی برای توسعه تعاون" تألیف سین فیلین

---

1. Sean Flynn & Kate Boudoris

۲. استاد مدعو دانشگاه آزاد اسلامی واحد بیرجند و مدیر کل دفتر پژوهش‌ها و مطالعات وزارت تعاون  
e-mail: aliheidary1345@yahoo.com

و کیت بودوریس است که در سال جاری توسط نگارنده ترجمه و به همت وزارت تعاون چاپ و منتشر گردید. این کتاب یکی از دستاوردهای پروژه " طرح قانون و مقررات تعاون" با نام اختصاری کلاریتی<sup>۱</sup> به معنی شفافیت است که در سال ۲۰۰۵ با همکاری هشت سازمان دست اندرکار توسعه تعاونی برون مرزی به اجرا درآمد. دست اندرکاران این پروژه بر این باورند که افراد شرکت کننده در پروژه کلاریتی توانسته‌اند مجموعه اصول محوری برای اصلاح قانون تعاون را در قالب همین کتاب تنظیم و تصویب نمایند. مطالب این کتاب در کنار سایر اطلاعاتی که از طریق وبگاه ویژه و پیوندهای مرتبط (لینک‌ها) در دسترس می باشد، از این پس نقش مؤثری در توانمندسازی قانون‌تعاونیها ایفا خواهد کرد. در این کتاب روند اصلاح قانون و مقررات تعاون در هفت کشور جهان شامل نیکاراگوئه، غنا، مغولستان، فیلیپین، جمهوری دمیکن، آفریقای جنوبی و ازبکستان مورد بحث و بررسی قرار گرفته و نکات بارز هر کشور به طور مجزا ارائه شده است.

### شرحی مختصر از روند اصلاح قانون و مقررات تعاون در کشورهای مختلف

۱. نیکاراگوئه: شناخت ارزش و اهمیت تسریع در مشارکت

قانون شرکتهای بیمه تعاونی/همیاری (متقابل) قاره آمریکا

#### خلاصه طرح

به دلیل بی توجهی به تعاونیها، اطلاعات چندانی درباره طرحی که قرار بود به موجب آن اصلاحاتی در قانون تعاون نیکاراگوئه صورت گیرد، در دست نبود تا اینکه موضوع در قالب گزارشی از سوی کمیسیون قانونگذاری مطرح گردید. اما تعاونیها نقش چندانی در فرایند اصلاح نداشتند، لیکن در رایزنیهای خود برای انجام پاره‌ای اصلاحات در گزارش کمیته - که بیشتر به نفع اتحادیه‌های اعتباری بود - توفیقاتی حاصل کردند. پس از بازنگری قانون و تصویب آن با مفاد جدید، بسیاری از تعاونیها دورهم گرد آمدند تا برای تدوین یک دستورالعمل اجرایی پیشنهادی به منظور رفع برخی اشکالات یا شبهات و ابهامات باقی مانده در

1. Clarity

قانون، اقدام به رایزنی کنند.

#### نیاز به تغییر

بیشتر تعاونیه‌های نیکاراگوئه با استفاده از کمکهای اعطایی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ و سپس در چارچوب اصلاحات ارضی به دست ساندنیست‌ها در سالهای دهه ۱۹۸۰ تشکیل شدند. بقیه تعاونیه‌ها، به‌ویژه در قالب تشکلهای بزرگ حمل‌ونقل، صرفاً با استفاده از تخفیفهای مالیاتی و معافتهای گمرکی شکل گرفتند. تعاونیه عمده‌ترین تأمین‌کننده خدمات مورد نیاز فقیرترین قشرهای جامعه نیکاراگوئه، یعنی روستاییان هستند و به‌همین دلیل، بالاترین وجوه کمکی و یارانه‌ای را دریافت می‌کنند.

نخستین قانون ملی تعاون نیکاراگوئه در سال ۱۹۷۱ به تصویب رسید و تا قبل از آن، هیچ نظارتی از سوی دولت بر تعاونیه‌ها اعمال نمی‌شد. قانون ۱۹۷۱ زیر نظر وزارت کار اجرا می‌شد که فاقد هرگونه اراده سیاسی، بودجه، یا ظرفیت و توان لازم برای اجرای وظایف و مسئولیتهای محوله در امور ثبت، حمایت و نظارت بود. الزامات دست و پاگیر در ملزم کردن تعاونیه‌ها به پشتیبانی مالی از فعالیتهای و اقدامات آموزشی و ترویجی از محل درآمدهای خود باید به گونه‌ای تعدیل شود تا مانع توسعه تعاونیه‌ها نباشد.

#### فرایند اصلاح

اصلاح قانون تعاون در سال ۱۹۹۶ آغاز گردید. قانون جدیدی وضع و تصویب شد، اما این قانون هم به مانند دیگر قانونیهایی که در این برهه زمانی خاص به تصویب رسیدند، نهایتاً از سوی دیوان عالی کشور، کان لم یکن اعلام گردید تا اینکه در سال ۲۰۰۴، لایحه‌ای به تصویب رسید که بخش تعاون مشارکت کمی در تدوین آن داشت. زمانی که یکی از کمیته‌های مجلس ملی [مجلس شورای ملی] گزارشی درباره پیش‌نویس لایحه تهیه کرد، مسئولان تعاونیه‌ها اشکالات و شبهات عدیده مهمی را در آن مشاهده کردند. در این راستا، ائتلافی با

حضور سازمانها و تشکلهای دست‌اندرکار توسعه تعاون، متشکل از انجمن تشکلهای تعاونی ملی، شورای جهانی اتحادیه‌های اعتباری<sup>۱</sup> و کانون شرکتهای بیمه تعاونی/همیاری (بیمه متقابل) قاره آمریکا<sup>۲</sup>، با هدف تسهیل روند کمک به تعاونیهای مختلف در نیل به اجماع در جهت ایجاد تغییرات اساسی موردنظر خود در لایحه، شکل گرفت. این گروه تعاونیها با تجمیع نیروها و توان خود در رایزنی با مجلس شورای ملی توانستند قبل از تصویب نهایی لایحه، نظر قانونگذاران را برای انجام پاره‌ای اصلاحات در مفاد آن جلب کنند.

یکی دیگر از اقدامات سازمانها و تشکلهای دست‌اندرکار توسعه تعاون، تعیین فرایندی برای تهیه و تدوین دستورالعملی اجرایی برای رفع پاره‌ای اشکالات و ابهامات موجود در قانون جدید بود. کلیه طرفهای ذینفع در بخش تعاون، تمامی مساعی خود را برای تهیه پیش‌نویس دستورالعمل ذکر شده به کار گرفتند و نهایتاً آن را در اختیار یکی از واحدهای دفتر ریاست جمهوری که مسئول رسیدگی به چنین اموری بود، قرار دادند. اگر این دستورالعمل اجرایی پیشنهادی و رایزنی‌های مؤثر و کارساز با دفتر ریاست جمهوری نبود، به احتمال زیاد، نتیجه کار نمی‌توانست چیزی جز تدوین قانونی ضعیف و ناکارآمد باشد.

#### نتایج و آموخته‌ها

با تصویب قانون جدید موسوم به قانون عمومی تعاون<sup>۳</sup> در ۲۵ ژانویه ۲۰۰۵، نهادی ملی تحت عنوان «سازمان ترویج تعاونی نیکاراگوئه» تشکیل گردید که از جمله وظایف آن می‌توان به تدوین سیاستهای ملی تعاون، ترویج و ساماندهی تعاونیها، هدایت کمکهای مالی مورد نیاز به سمت تعاونیها و ایفای نقش به عنوان اداره مرکزی ثبت و تشکیل تعاونیها اشاره کرد. به موجب مفاد قانون جدید، ریاست سازمان ذکر شده که به موجب همین قانون تأسیس شده است، بر عهده یک هیئت مدیره ۹ نفره، متشکل از ۴ وزیر و ۵ نماینده منتخب شورای

1. World Council of Credit Unions

2. Americas Association of Cooperative/ Mutual Insurance Societies

3. Ley General De Cooperatives

ملی تعاون<sup>۱</sup> (تعاونیها) است. این ساختار، نهایتاً موجبات بروز تضاد در منافع و در نتیجه، تضعیف روند نظارت بر امور را فراهم می‌آورد و این در حالی است که در قانون، هیچ راهکاری برای پشتیبانی کامل مالی از سازمان مذکور، اندیشیده نشده است. بسیاری از مواد و شروط این قانون، ناظر بر صلاحدید دولت و اداره کردن امور تعاونیها به صورت دستوری و فرمایشی است که این امر، نقش تعاونیها را به عنوان تشکلهای رقابتی دارای شخصیت حقوقی زیر سؤال می‌برد. در این قانون، برای کلیه اعضا، بدون توجه به نیازهای واقعی و عملی آنها، ۴۰ ساعت آموزش اجباری در نظر گرفته شده است. این قانون دست دولت را باز گذاشته است تا در صورتی که بیش از ۱۰ درصد اعضای یک تعاونی افراد خارجی باشند، بتواند در امور آن تعاونی دخالت کند و بدین ترتیب نوعی تبعیض علیه برخی تعاونیها بر اساس ترکیب اعضای آنها اعمال می‌شود.

به موجب این قانون، ۱۰ درصد درآمدهای خالص تعاونیها باید به یک صندوق مالی ویژه آموزش<sup>۲</sup> و ۲ درصد آن برای پشتیبانی مالی از سازمان ترویج تعاون اختصاص یابد، در حالی که میزان کمکها باید در چارچوب اصل خودگردانی، توسط خود تعاونیها تعیین شود. در این قانون، مقررات سفت و سخت دیگری نیز وضع شده است که از آن جمله می‌توان الزامی دانستن حضور ۵۰ درصد اعضا به عنوان حدنصاب لازم برای تشکیل جلسات و نیز حضور ۷۰ درصد اعضا به عنوان حدنصاب لازم برای انتخاب اعضای هیئت مدیره و یا تغییر در اصلاح مفاد اساسنامه تعاونی را نام برد.

بزرگترین درسی که از تشکلهای سازمانهای تعاونی دست‌اندرکار روند اصلاح قانون تعاون در نیکاراگوئه می‌توان فرا گرفت، لزوم حضور و مشارکت بموقع و سریع در فرایندها و جریانهای موردنظر است. اگرچه تعاونیها با طرح برخی نکات مهم اما فراموش شده در قانون، به یاری قانونگذار شتافتند تا پاره‌ای اشکالات را اصلاح کنند، اما اقدام برای دخالت در این فرایند را خیلی دیر آغاز کردند و به همین دلیل نتوانستند با نیل به اجماع و وفاق، جایگاه

---

1. National Council of Cooperatives

2. Fund Education

شایسته‌ای برای انجام اصلاحات مورد نظر خود در قانون کسب کنند. اتحادیه‌های اعتباری بیشترین تأثیر را در تأمین خواسته‌ها و اعمال اصلاحات مورد نظر خود از راه فرایند قانونگذاری داشتند که این توفیق را می‌توان تا حدودی ناشی از حفظ نظم و ترتیب تشکیلاتی و تمرکز بر اصلاحات مورد نیاز خود دانست.

## ۲. غنا: ایجاد وفاق برای اصلاح قانون تعاون

### برنامه بین‌المللی اتحادیه تعاونی انجمن امور تعاون ملی

#### خلاصه طرح

در سال ۲۰۰۴ اتحادیه تعاونی ایالات متحده آمریکا، طرح اصلاح قانون تعاون غنا<sup>۱</sup> را با هدف ایجاد وفاق برای جایگزینی لایحه قانونی شرکتهای تعاونی<sup>۲</sup> مصوب ۱۹۶۸ با یک قانون دائمی، طراحی و ارائه کرد. رویکرد اتحادیه، توسل به یک فرایند برنامه‌ریزی راهبردی برای بسیج ذی‌نفعان و دست‌اندرکاران امر و واکاوی محیطهای قانونی و نظارتی ناظر بر فعالیت تعاونیها، تعیین راهکارهایی برای تغییر قوانین و مقررات موجود و تدوین و اجرای یک طرح حمایت حقوقی بود.

#### نیاز به تغییر

غنا را عموماً کشوری دارای مردم سالاری با ثبات در منطقه‌ای بی‌ثبات و ناآرام می‌شناسند. ۳۵ درصد تولید ناخالص داخلی و ۶۰ درصد اشتغال نیروی کار این کشور به بخش کشاورزی اختصاص دارد. در سیاست دولت کنونی، به بخش تعاون و تعاونیها به عنوان ابزاری برای جلب مشارکت کشاورزان، مصرف‌کنندگان و تشکلهای اقتصادی خرد در اقتصاد ملی، توجه ویژه‌ای می‌شود. با این اوصاف، تا سال ۲۰۰۳، کمتر از هزار تعاونی از مجموع ۱۰ هزار

1. Ghana Cooperative Law Reform Project  
2. Cooperative Societies Decree

تعاونی به ثبت رسیده در این کشور، فعال بوده‌اند. جنبش تعاون غنا در سال ۱۹۲۰ آغاز گردید؛ یعنی زمانی که حکومت استعماری وقت تصمیم گرفت با تشکیل گروه‌های تولید، نسبت به ارتقای کیفیت کاکائوهای تولیدی برای صادرات اقدام کند. در سال ۱۹۲۹ بود که حکومت وقت، پستی را تحت عنوان مدیر مسئول شرکتهای تعاونی، با هدف ایجاد جایگاه قانونی برای تعاونیها، در وزارت کشاورزی ایجاد کرد. قانون متعاقب این اقدام - که در سالهای ۱۹۳۱، ۱۹۳۷ و ۱۹۶۸ تدوین گردید- به تأسی از الگوی تعاونی رایج در دیگر مستعمرات بریتانیا، قدرت و اختیارات این اداره را به میزان بسیار زیادی افزایش داد.

لایحه قانونی شرکتهای تعاونی مصوب ۱۹۶۸ به مدیر مسئول شرکتهای تعاونی اختیارات ویژه‌ای بخشیده بود که مانع استقلال عمل و در نتیجه، مانع توسعه تعاونیها می‌شد. طبق مفاد ماده ۳۵ لایحه ذکر شده، اختیار انحلال هیئت مدیره یک شرکت تعاونی به ثبت رسیده و نصب سرپرست موقت<sup>۱</sup> برای اداره امور تشکیلات، به مدیر مسئول شرکتهای تعاونی واگذار شده بود. طبق ماده ۲۸ نیز تقسیم و توزیع سودهای مازاد بین اعضا فقط با اجازه و تصویب مدیرمسئول امکان‌پذیر بود. ماده ۴۶ نیز به وی اختیار می‌داد چکهای صادره برای پرداخت از سوی تعاونی را تصدیق نماید و از پرداخت هزینه‌هایی که از نظر وی غیرقابل توجیه بودند، جلوگیری کند. وزارتخانه نیز در اجرای وظایف قانونی محوله، ناتوان و ناکارآمد نشان می‌داد، به طوری که یک دوره آزمایشی اجباری شش ماهه که تعاونیها بایستی قبل از تبدیل شدن به شخصیت حقوقی طی می‌کردند، غالباً از دو سال هم تجاوز می‌کرد.

#### فرایند اصلاح

در تلاش برای احیای جنبش تعاون، وزارت تعاون در سال ۲۰۰۱ لایحه جدیدی را برای تعاونیها با عنوان «لایحه ۲۰۰۱» تهیه کرد تا جایگزین لایحه قانونی ۱۹۶۸ شود. این لایحه که مدافع خودگردانی و استقلال عمل تعاونیها بود، اختیارات مدیر مسئول تعاونی را برای دخالت در امور تصمیم‌گیری، به میزان بسیار زیادی کاهش می‌داد. اما تا پایان سال ۲۰۰۴

هم هنوز مفاد این لایحه به اجرا درنیامده بود. شورای تعاونیهای غنا برای تدوین طرحی در حمایت از اجرایی کردن مفاد لایحه ۲۰۰۱، خواستار کمک اتحادیه تعاونیهای ایالات متحده گردید. از آنجا که در جریان تدوین لایحه ۲۰۰۱، با تعاونیها رایزنی به عمل نیامده بود، اتحادیه ذکر شده یک فرایند مشارکت جویانه جامع را به منظور بازنگری همه جانبه لایحه و انجام تغییرات پیشنهادی در آن، تدارک دید. اتحادیه تعاونیهای ایالات متحده، با حمایت مالی برنامه توسعه تعاونی USAID<sup>۱</sup> و مساعدهای فنی کارشناسان و متخصصان امور تعاون ایالات متحده، شورای تعاونیهای غنا را یاری کرد تا نسبت به برگزاری چهار کارگاه دو روزه منطقه‌ای در خصوص اصلاح قانون تعاون اقدام کند. نود نماینده از طرف تشکلهای تعاونی بزرگ و کوچک، اعم از کشاورزان عضو تا مدیران ارشد و اعضای هیئت مدیره‌های تعاونیها، با کارکنان شورای تعاونیهای غنا و نیروهای وزارت تعاون این کشور دیدار و ملاقات کردند. برای تدارک و آماده‌سازی این کارگاهها، یک کتابچه راهنما<sup>۲</sup> حاوی اطلاعات زمینه‌ای در خصوص لایحه قانونی ذکر شده و لایحه ۲۰۰۱ طراحی گردید. در نخستین روز برگزاری کارگاه‌های منطقه‌ای، تسهیل‌گران نسبت به تشکیل گروه‌های کوچک اقدام کردند. در هر کدام از این گروه‌ها، افرادی از مناطق جغرافیایی و بخشهای مختلف تعاونی حضور داشتند که مفاد لایحه ۲۰۰۱ را بند به بند بررسی کردند. در دومین روز برگزاری، توصیه‌ها و پیشنهادهای موردنظر هر گروه مطرح و به طور مستند ثبت گردید. شش هفته پس از برگزاری کارگاه‌های منطقه‌ای، یک کارگاه سه روزه موسوم به کارگاه اصلاح قانون تعاون ملی، با حضور مسئولان و رهبران تعاون ملی و دو حقوقدان غنایی آشنا با قانون تعاون، تشکیل گردید. برای این کارگاه، یک کتابچه راهنمای سراسری حاوی توصیه‌های مطرح شده در کارگاه‌های منطقه‌ای و یک موردپژوهی درباره موفقیت بزرگ یک تعاونی محلی در ایالات متحده، تهیه گردید. شرکت‌کنندگان در این کارگاه دو روز را صرف بررسی مفاد کتابچه ذکر شده کردند. روز سوم نیز به تهیه و تدوین یک طرح حمایت حقوقی به منظور کمک به تصویب لایحه بازنگری شده (لایحه تعاون ۲۰۰۴) اختصاص یافت.

1. USAID's Cooperative Development Program

2. Workbook



## نتایج و آموخته‌ها

بررسی دقیق لایحه ۲۰۰۱ و بحث‌های متعاقب آن در خلال برگزاری کارگاه‌ها باعث شد که شرکت کنندگان نیاز به تغییر در مفاد لایحه را کاملاً احساس کنند. یکی از نتایج این مسئله، تشکیل یک کمیته حمایت حقوقی و پنج کمیته فرعی در قالب کمیته‌های فرعی جذب سرمایه، رسانه‌ها، آموزش، رایزنی و ایجاد ائتلاف بود. اواخر سال ۲۰۰۴ کمیته‌های مذکور توانستند الزامات مورد نیاز برای اعضای تعاونیها و عامه مردم را به منظور جلب حمایت آنان از لایحه تعاون ۲۰۰۴ فراهم آورند.

توفیق شرکتهای تعاونی غنا در آینده منوط به آن است که اعضا بتوانند از اصلاحات قانونی حمایت و دفاع کنند. طرح اصلاح قانون تعاون غنا هنوز در جریان است تا از رهگذر ایجاد تغییرات در محیطهای سیاسی و اقتصادی، دوران تکامل خود را سپری کند.

استمرار روند اثربخشی فرایند اصلاح قانون تعاون مستلزم آن است که به اعضای تعاونیها تفهیم شود تشکلهای تعاونی موفق چگونه کار می‌کنند و چرا وجود یک محیط قانونی و نظارتی دلگرم کننده می‌تواند کارکرد موفقیت آمیز تشکلهای تجاری را تضمین کند. از آنجا که اعضای تعاونیها ممکن است در توانمندی خود برای تأثیرگذاری بر سیاستهای ملی تردید داشته باشند، لازم است رهبرانی داشته باشند تا ضمن ایجاد وفاق و همدلی بین تعاونیها، روحیه و اعتماد به نفس لازم را در اعضا برای سازماندهی خود در راستای حمایت از تغییرات مورد نظر به وجود آورند.

۳. مغولستان: جلب مشارکت تعاونیها در روند اصلاح قانون

سی.اچ.اف. اینترنشنال

## خلاصه طرح

فرایند اصلاح قانون تعاون مغولستان اواسط دهه ۱۹۹۰ در قالب بخشی از تغییرات عمومی اجتماعی - اقتصادی در راستای تبدیل تعاونیهای دولتی به تعاونیهای بازارگرا<sup>۱</sup> و مبتنی

بر نظارت مردمی آغاز گردید. از آن زمان تاکنون، قانون تعاون این کشور به دفعات مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفته است تا پاسخگوی فشارهای فزاینده از سوی سازمانهای حامی تعاون باشد و هر بار هم حداقل تعداد اعضای مورد نیاز برای تشکیل و ثبت تعاونی عوض شده است. در حالی که بحث حداقل تعداد اعضا برای تشکیل یک تعاونی در مغولستان هنوز در جریان است، تجربه این کشور از ظرفیت بالای جنبش تعاون برای تأثیرگذاری بر تغییر قانون تعاون حکایت دارد و امید می‌رود که این حرکت بتواند به تقویت روابط بین تعاونیهای مردمی و محلی و نهادهایی منجر شود که نمایندگی آنها را بر عهده دارند.

#### نیاز به تغییر

مغولستان پس از رهایی از نظام کمونیستی در سال ۱۹۹۱، اقتصادی مبتنی بر بازار را پیش گرفته و بر آن بوده است که با انجام تغییرات و اصلاحات در قانون، بسترسازی لازم را برای توسعه بخش خصوصی به عمل آورد. در مراحل آغازین روند خصوصی سازی اقتصادی<sup>۱</sup>، بسیاری از مزارع و کارخانه‌های قبلاً دولتی، خود را «تعاونی» نامیدند، در حالی که هیچ کدام از آنها مطابق اصول تعاون اداره نمی شدند. در سال ۱۹۹۵ نخستین قانون تعاون برای تنظیم و ساماندهی بخش تازه تأسیس تعاون به اجرا درآمد که در آن حداقل تعداد اعضا برای تشکیل یک تعاونی، سه نفر اعلام شده بود. مردمان این کشور اطلاعی از اصول تعاون نداشتند و تمایزی بین شرکتهای تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی کوچک قائل نبودند. به همین دلیل، بسیاری از خرده‌تشکل‌های اقتصادی بدون اینکه خود را مقید به تبعیت از اصول تعاون بدانند، تحت عنوان شرکت تعاونی به ثبت رسیدند.

سران اتحادیه‌های تعاونی و بنگاه‌های خارجی متوجه شدند که بسیاری از تعاونیهای ثبت شده از اصول تعاون پیروی نمی کنند. مؤسسه همکاری فنی آلمان (GTZ)<sup>۲</sup> به یک مشکل اساسی در تعاونیهای کوچک پی برد و آن هم این بود که تعاونیهای کوچک به صورت مردمی (دموکراتیک) اداره نمی شوند و به همین دلیل، طرح افزایش حداقل تعداد اعضا برای تشکیل

1. Economic Privatization

2. German Agency for Technical Cooperation (GTZ)

تعاونی را پیشنهاد کرد.

#### فرایند اصلاح

قانونگذاران مغولستان به دلیل نداشتن تجربه و آشنایی با قوانین و مقررات مربوط به تأسیس تشکلهای خصوصی در بازار آزاد، خواستار کمک از بنگاههای زیربط خارجی برای تدوین قانون ۱۹۹۵ و راهنمایی در جهت اصلاحات و الحاقیههای متعاقب آن گردیدند. سازمان بین‌المللی کار چندین مشاور خود را به منظور ارائه سخنرانی در کارگاههای برگزار شده توسط اتحادیه تعاونیهای تولید و خدمات به مغولستان اعزام کرد. اتحادیه بین‌المللی تعاون نیز با همکاری و هماهنگی اتحادیه تعاونیهای مصرف، همایشی را برای ذی‌نفعان و دست‌اندرکاران تعاونی در مغولستان برگزار کرد. در همین راستا مؤسسه همکاری فنی آلمان هم ضمن برگزاری یک سلسله جلسات آموزشی ویژه، دو برنامه بازدید وزرا و اعضای مجلس مغولستان از آلمان را به منظور آشناسازی آنان با قانون تعاون آلمان در دستور کار خود قرار داد. اتحادیه‌های تعاونی مغولستان با همکاری و مساعدت مؤسسه ذکر شده، اقداماتی را برای رایزنی با دولت به منظور اصلاح قانون تعاون ۱۹۹۵ و نزدیک‌سازی آن به قانون تعاون آلمان، آغاز کردند.

قانون شرکتهای تعاونی آلمان که تصویب آن به سال ۱۸۶۷ باز می‌گردد، یکی از نخستین قوانین ویژه تعاون در جهان به‌شمار می‌آید که به‌لحاظ توجه به تعاونیهای مصرف و اعتبار، در نوع خود کاملاً بی‌نظیر و منحصر به فرد است.

اتحادیه‌های تعاونی در قالب بخشی از پیشنهادهای اصلاحی خود، خواستار افزایش حداقل تعداد اعضا از ۳ نفر به ۹ نفر شدند تا بستر لازم برای مدیریت و نظارت مردمی بر تعاونیها فراهم شود. آنان امیدوار بودند با این اقدام نظر بسیاری از خانوارها را برای پیوستن به هم در جهت ایجاد تشکلهای اقتصادی کوچک خاص خود جلب کنند تا از این رهگذر هم بتوانند یک تعاونی واحد تشکیل دهند و هم موجبات تکامل تدریجی و طبیعی مدیریت مبتنی بر مردم‌سالاری را فراهم آورند.

تعاونیه‌های اولیه مغولستان عموماً هیچ مشارکتی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به توسعه و حمایت از اصلاحات قانونی نداشتند. اتحادیه‌ها و تشکلهای حامی تعاون- که آموزشهای زیادی در زمینه این نوع تصمیم‌گیری‌ها دیده بودند- اعتقاد داشتند که تعاونیه‌های اولیه هنوز هیچ شناختی از اصول شناخته شده جهانی تعاون ندارند. قرار بر این بود که اتحادیه‌های تعاونی، نماینده و حامی منافع تک‌تک تعاونیها باشند، اما هنوز روشن نیست که آیا اصولاً رهنمودهای مستقیم و شفاف در خصوص نیازها و دیدگاه‌های اعضا در اختیارشان قرار گرفته است یا خیر.

#### نتایج و آموخته‌ها

اتحادیه‌های تعاونی در رایزنیهای خود با اعضای مجلس و کابینه دولت برای تدوین یک قانون جدید در سال ۱۹۹۸- که حداقل تعداد اعضا را برای تشکیل تعاونی ۹ نفر اعلام می‌کند- عملکرد موفقیت‌آمیزی داشت. این قانون، مجمع اتحادیه تعاونیها را موظف می‌ساخت که نقش سازمان عالی (تشکیلات مرکزی) را برای بخش تعاون ایفا کند. اتحادیه‌ها نیز با تشکیل مرکز آموزش و اطلاع‌رسانی تعاون مغولستان، آن را به‌عنوان این تشکیلات مرکزی انتخاب کردند. سران اتحادیه تعاون اینک در مقام اعضای هیئت مدیره، این تشکیلات را اداره و سرپرستی می‌کنند.

در سالهای اخیر شرط حداقل تعداد اعضا به‌موجب قانون تعاون، مجدداً مطرح گردیده است. برخی اتحادیه‌ها مانند اتحادیه تعاونیهای تولید و خدمات، خواستار کاهش تعداد حداقل اعضا به میزان ۵ نفر شده‌اند تا تعاونیهای کوچک بتوانند در قالب تشکلهای تجاری دارای شخصیت حقوقی رسمی، اقدام به فعالیت کنند. علت تغییر مداوم شرط حداقل تعداد اعضا برای تشکیل تعاونی را می‌توان تا حدودی در همین عدم مشارکت جستجو کرد. جلب مشارکت ذی‌نفعان محلی برای حضور در مباحث مربوط به تعاون می‌تواند تدوین قانونی کارآمدتر، پاسخگوتر و واقع‌بینانه‌تر را به‌دنبال داشته باشد.

## ۴. فیلیپین: تدوین سیاستهای ویژه برای تعاونیهای مسکن

سی. اچ. اف. اینترنشنال

## خلاصه طرح

فیلیپین دارای نظام پیچیده و در عین حال ضدونقیضی برای سامان‌دهی اجرای عملیات ساخت‌وساز مسکن است که مانع توسعه تعاونیهای مسکن در این کشور می‌شود و این در حالی است که تصویب یک قانون جامع تعاون، موجب توسعه و ترویج تعاون در سایر بخشها گردیده است. تلاش جنبش تعاون در ایجاد یک سلسله اصلاحات و شفاف‌سازی‌ها در قوانین جاری نشان می‌دهد که توسل به رویکردهای مرحله‌ای و مختص شرایط خاص تا چه اندازه می‌تواند در تلاشهای ناظر بر اصلاح قوانین تأثیرگذار و مفید باشد.

## نیاز به تغییر

در ۱۴ سالی که از تصویب قانون تعاون می‌گذرد، تعداد تعاونیهای ثبت شده با افزایش تقریباً ۷۰۰ درصدی به حدود ۳۰ هزار شکل تعاونی ثبت شده و فعال رسیده است؛ اما بسیاری از این تعاونیها در بخش کشاورزی فعالیت دارند، به طوری که تنها کمتر از ۳ درصد مجموع تعاونیهای به ثبت رسیده، در بخش خدمات فعالند. در قانون تعاون، فعالیتهای مسکن‌سازی جزو حوزه تعاونیهای خدمات به شمار می‌آید و از این رو، هیچ مانع قانونی بر سر راه تشکیل تعاونیهای مسکن وجود ندارد. در واقع تشکیل نخستین تعاونی مسکن در فیلیپین به دهه ۱۹۷۰ باز می‌گردد؛ یعنی زمانی که هنوز قانون تعاون در این کشور به تصویب نرسیده بود. در سالهای دهه ۱۹۹۰ بحران شدید مسکن موجب افزایش میزان سرمایه‌گذاری از سوی سازمانهای خارجی دست‌اندرکار توسعه و نهادهای دولتی بخش مسکن در پروژه‌های مسکن‌سازی تعاونی و دیگر اصلاحات مورد نیاز در این بخش گردید.

یکی دیگر از موانع اساسی بر سر راه رشد و توسعه بخش مسکن تعاونی، نبود سرمایه

کم هزینه<sup>۱</sup> برای اجرای طرحهای توسعه بوده است. در سال ۲۰۰۱ بانک زمین که بانک دولتی است، یک صندوق وام ۱۰ میلیون دلاری ویژه توسعه مسکن تعاونی دایر کرد، اما این بانک در روند تأیید و تصویب درخواستهای تعاونیهای خواستار کمک از صندوق، بسیار کند عمل می کرد.

#### فرایند اصلاح

در سال ۲۰۰۳ گروهی از ذی نفعان و دست اندرکاران جنبش تعاون داخلی، متشکل از کنفدراسیون ملی تعاونیها، تعاونی مسکن SIV-SVP، شرکت تجار و فروشندگان بازار «توی»، تعاونی چندمنظوره اجتماعی و تعاونی توسعه «باسود»<sup>۲</sup>، با هدف شناسایی موانع ناشی از سیاستگذاری و برداشتن آنها از سر راه توسعه مسکن تعاونی، اقداماتی را برای تشکیل یک ائتلاف غیررسمی آغاز کردند. این ائتلاف در صدد برآمد از راه برگزاری گردهماییها، نشستهای مشورتی و کارگاههای سیاست اندیشی (تدبیر اندیشی)، نسبت به شناسایی، بررسی و ارائه راهکارهای عینی برای اصلاح سیاستهای دولت در زمینه مسکن تعاونی اقدام کند. در این میان، کارگاههای سیاست اندیشی از نقش به مراتب بارزتری در پیشبرد روند تغییرات قانونی و نظارتی برخوردار بودند. موفقیت این کارگاهها را می توان تا حدی مرهون مشارکت سازمانهای عمده دولتی دست اندرکار مسکن و نیز حضور نمایندگان از قوه مقننه دانست. نتیجه برگزاری کارگاههای سیاست اندیشی، ارائه توصیههایی چند در خصوص سیاستگذاری مسکن بود که در یک روزنامه پرتیراژ منتشر و برای بنگاههای دولتی ذیربط و پارلمان فلیپین ارسال گردید.

#### نتایج و آموختهها

یکی از توصیههای اساسی ذکر شده، لزوم سامان دهی و تجدید ساختار روال اداری و

1. Low -Cost Capital
2. Basud Development Cooperative

نحوه تنظیم اوراق و اسناد برای طرحهای مسکن تعاونی، از راه ایجاد یک مرکز خدمات جامع<sup>۱</sup> (مرکز مراجعه و رسیدگی یکباره) برای رسیدگی به پرونده تمامی مجوزهای مسکن بود. حامیان و هواداران مسکن تعاونی نیز خواستار انواع معافیتها برای طرحهای مسکن تعاونی و در نظر گرفتن مزایای مالیاتی برای مسکن سازمانی یا دولتی شدند.

جنبش تعاون با تهیه طرحی پیشنهادی، خواستار ایجاد اصلاحات در قانون تعاون ملی و دیگر قوانین ناظر بر امر مسکن گردید. یکی از پیشنهادهای کلیدی مطرح شده، الحاق یک ماده ویژه بخش مسکن به قانون تعاون بود که در آن تعاونیهای مسکن، بسته به نوع ساختار مالکیت واحدهای مسکونی، به دو دسته طبقه‌بندی شدند. در ساختار نوع اول، مالکیت واحد مسکونی متعلق به فرد است و تعاونی فقط مالکیت عرصه‌های مشاع را در اختیار دارد؛ ولی در ساختار نوع دوم، مالکیت کلیه واحدهای مسکونی به انضمام عرصه‌های مشاع، متعلق به تعاونی است.

موارد دیگری نیز مشمول تغییرات در قانون تعاون بوده‌اند که از آن جمله می‌توان برخورد ترجیحی<sup>۲</sup> با تعاونیهایی را ذکر کرد که خواستار کمکهای فنی و مالی دولت برای ساخت مسکن اجتماعی (سازمانی) می‌شوند. برای نمونه، تعاونیهای مسکن در تصاحب یا اجاره کردن آن دسته از ساختمانها و اراضی بلااستفاده دولتی که برای توسعه مسکن در نظر گرفته شده‌اند، از حقوق ترجیحی برخوردارند. ادارات مسکن و نهادها یا مؤسسات مالی دولتی نیز با در نظر گرفتن نرخهای بهره متناسب با شرایط تعاونیها، از طرحهای ساخت مسکن تعاونی، حمایت مالی لازم را به عمل می‌آورند.

سازمانها و نهادهای دست‌اندر کار توسعه تعاون در فیلیپین به این واقعیت پی بردند که وجود لایه‌های متعدد و موازی حقوقی و نظارتی که بعضاً هم با یکدیگر همپوشانی و تداخل دارند، مانعی بزرگ بر سر راه روند توسعه تعاون است. از این رو با تشکیل یک گروه ائتلافی

---

1. One - Stop Shop  
2. Preferential Treatment

بر آن شدند به جای تدوین یک قانون تعاون مجزا که می توانست موجب سردرگمی و پیچیدگی بیشتر کارها شود، راهبردی برای حمایت از ایجاد یک سلسله تغییرات و اصلاحات جزئی در قوانین و مقررات موجود طراحی کنند که بتواند با شفاف سازی و ساده سازی قوانین، فشارهای نظارتی و قانونی وارد بر طرحهای مسکن تعاونی را کاهش دهد.

جنبش تعاون فیلپین همچنان در تلاش است تا به نوعی نیازهای مالی و سرمایه‌ای تعاونیها را برطرف سازد. از آنجا که برنامه‌های انقباضی یا سخت گیرانه مالی و آزادسازی اقتصادی باعث کاهش منابع دولتی برای حمایت از طرحهای مسکن عمومی شده است، نیاز فعالان اجتماعی و دولت به یک بخش مسکن تعاونی قدرتمند برای افراد کم درآمد روز به روز افزایش می یابد و این در حالی است که طرحهای مسکن تعاونی ویژه اقشار کم درآمد، بدون نوعی پشتوانه و کمک مالی، هرگز قادر به توسعه و ادامه حیات نخواهند بود.

#### ۵. جمهوری دمینیکن : حمایت از نخستین تعاونی برق در محدوده قوانین جاری

##### اتحادیه ملی تعاونیهای برق روستایی

##### خلاصه طرح

در جمهوری دمینیکن هم دولت و هم مصرف کنندگان، تعاونیهای برق را تنها راهکار ممکن برای حل مسائل تجاری و کیفی تأمین برق در مناطق روستایی و برون شهری می دانند. تجربه نشان داده است توسل به الگوی رایج نظام مند بخش خصوصی که مبتنی بر سرمایه سازی و تقسیم کار کردهاست، قادر به حل چنین مسائلی نخواهد بود. تشکیل نخستین تعاونی برق (برق رسانی)، پیش درآمدی بر ترویج تعاونیهای برق در چارچوب قوانین و مقررات جاری است که به هیچ روی برای این گونه تعاونیها وضع نشده اند.

##### نیاز به تغییر

شرکت برق دمینیکن<sup>۱</sup> (CDE) که در سال ۱۹۵۹ فعالیت خود را آغاز کرد، مسئولیت

1. Corporation Dominican de Electricidad (CDE)



تولید، انتقال و توزیع نهایی برق را به‌عنوان یک شرکت دولتی برعهده داشت. این شرکت اگرچه در ارائه خدمات برق‌رسانی به بالغ بر ۸۵ درصد منازل در سطح کشور، عملکرد موفقی داشت، اما نتوانست به موقعیت تجاری پایداری دست یابد. به دلیل وجود هزاران بهره‌بردار یا مصرف‌کننده غیرمجاز (ثبت نشده) و مجاز (ثبت شده) فاقد کنتور و مشترکان کنتوردار که به ندرت بهای برق مصرفی خود را پرداخت می‌کردند، اوضاع مالی و اقتصادی شرکت رو به افول نهاد. در سال ۱۹۹۷ کاهش میزان تولید نیرو بر اثر عدم تعمیر و نگهداری بموقع تأسیسات و نیز نبود سرمایه‌گذاری کافی و مناسب به دلیل کمبود بودجه، موجب خاموشیهای مکرر برق و نتیجتاً کند شدن روند اقتصاد کشور گردید. نخستین اقدام دولت در واکنش به این بحران، تجدید ساختار بخش تأمین نیروی برق بود. بدین ترتیب بخش تأمین برق به سه قسمت جداگانه تولید، انتقال و توزیع تقسیم شد و روابط و دادوستدهای بین آنها برپایه معاملات آزاد تنظیم گردید، اما پیشرفتهای مورد نظر هرگز تحقق نیافت.

#### فرایند اصلاح

پس از ملی شدن مجدد دو شرکت خصوصی توزیع در سال ۲۰۰۳، گروهی از مصرف‌کنندگان برای به‌دست گرفتن امتیاز یک سوم خدمات باقی مانده به‌منظور زیر پوشش قرار دادن منطقه‌ای در امتداد مرز هائیتی، با اتحادیه ملی تعاونیهای برق روستایی وارد مذاکره شدند. این حرکت موجبات شکل‌گیری نخستین تعاونی برق را در جمهوری دمی‌نیکن فراهم آورد که در عین حال نخستین نمونه از نوع خود است که در آن خود بهره‌برداران امتیاز اداره یک حوزه خدمات عمومی را به‌دست می‌آورند. مؤسسان این شرکت تعاونی باید اصول موجود در قوانین برق و تعاون را رعایت کنند و آنها را با هم تطبیق دهند. از این رو به‌نظر می‌رسد موانعی بر سر راه توسعه این تعاونی ایجاد شود. نخستین مانع آن است که تاکنون هیچ نوع تعاونی برق به موجب قانون عمومی تعاون به ثبت نرسیده است و دوم اینکه قانون حاکم بر امور برق تشکیل یک تعاونی جدید را از راه اخذ امتیاز یک شرکت دیگر بدون طی کردن مراحل مزایده و پیشنهاد رقابتی، ممنوع اعلام کرده است.

مسئولیت ثبت و نظارت بر شرکتهای تعاونی در جمهوری دمیکن بر عهده «مؤسسه توسعه تعاون» است که به عنوان یک بنگاه دولتی، با همه نوع تعاونی در کشور سروکار دارد، اما فاقد هرگونه تجربه و تخصصی در عرصه تجارت است. اگرچه هیچ مانع قانونی یا حقوقی خاصی به موجب قانون عمومی تعاون بر سر راه تشکیل و توسعه تعاونی برق وجود نداشت، اما از آنجا که قبلاً تشکیل چنین تعاونیهایی به موجب این قانون مجاز نبود، مسئولان امور ثبت شرکت ناچار بودند نسبت به این نوع تشکل تجاری جدید حساسیت نشان دهند.

یکی از عوامل اساسی موفقیت در امر سازمان‌دهی و تشکیل نخستین تعاونی برق، همراهی و همسویی این تعاونی با جنبش تعاونی پس‌انداز و وام بود. یک تعاونی بزرگ پس‌انداز و وام به نام «تعاونی مرکزی» که در همان شهر پیشنهادی برای تشکیل نخستین تعاونی برق مستقر بود، به شدت از تشکیل تعاونی برق حمایت می‌کرد و بدین ترتیب، نخستین تعاونی برق پس از تشکیل توانست از حضور و مشارکت فعال تعدادی از کارکنان مجرب تعاونی مرکزی در جمع اعضای هیئت مدیره خود بهره‌مند شود.

### نتایج و آموخته‌ها

اگرچه تشکیل تعاونی به نوبه خود تحولی مهم به شمار می‌آید، اما اخذ امتیاز برق‌رسانی چالشی بزرگ بود که باید برای آن چاره‌اندیشی می‌شد. یکی از راهکارهایی که تاکنون برای حل این معضل اندیشیده شده آن است که صاحب امتیاز فعلی، سهم خود از امتیاز و تأسیسات را به دولت بازگرداند و اداره امور تأسیسات برق‌رسانی را به صورت قرارداد واگذاری ثانویه برای یک دوره سه ساله در اختیار تعاونی قرار دهد. پس از وضع یک سلسله اهداف درباره کاهش هدر روی‌ها و ارائه خدمات مطمئن به مصرف‌کنندگان و وصول هزینه‌ها، یک امتیاز نهایی برای تعاونی صادر خواهد شد. تأسیسات برق آبی دولتی با عرضه برق به قیمت تمام‌شده، تعاونی را از تلاش جهت عقد قرارداد در بازار آزاد برای تأمین مقدار برق مورد نظری نیاز می‌سازد.

رویکرد ناظر بر اجرای این قرارداد، مستلزم همکاری طرفهای متعدد، از جمله صاحب امتیاز فعلی، ناظر و تنظیم کننده مصرف برق، دولت، نخستین تعاونی برق و اتحادیه ملی تعاونیهای برق روستایی به عنوان تأمین کننده کمکهای فنی مورد نیاز تعاونی است. ماجرای نخستین تعاونی برق، نمونه‌ای بارز در رفع چالشهای قانونی و حقوقی موجود بر سر راه یک تعاونی به شکلی بدیع و خلاقانه است.

در همان ابتدای کار معلوم شد که تعاونی جدید برق باید ظرفیت خود را در امر سامان‌دهی امور نشان دهد و پیش از آنکه منتظر اصلاحات قانونی برای تسهیل روند طرحهای مشابه در آینده باشد، نسبت به راه‌اندازی فعالیتهای مورد نظر اقدام کند. جنبش تعاون این واقعیت را پذیرفته بود که هر تلاشی برای رایزنی در خصوص انجام اصلاحات در قانون تعاون و یا قانون حاکم بر بخش برق‌رسانی، قبل از اقدام به راه‌اندازی عملی فعالیتهای تعاونی، بی‌فایده خواهد بود. براساس این بینش، هیئت مؤسس و یا تشکیل دهندگان تعاونی توانستند با همکاری دولت حامی تعاون، راهکارهای بدیع و خلاقانه‌ای برای رفع پاره‌ای موانع قانونی پیدا کنند که از آن جمله می‌توان متقاعد کردن دولت برای به‌دست گرفتن مالکیت مستقیم تأسیسات و امکانات و متعاقباً، واگذاری آن به تعاونی برای بهره‌برداری در قالب قرارداد واگذاری ثانویه را ذکر کرد. یکی از درسهای مهم در فرایند تشکیل و سازمان‌دهی نخستین تعاونی برق، اهمیت متحد شدن و همسویی با یک جنبش تعاون موفق در حوزه فعالیتی مربوطه است. اگر حمایت پشتیبانی «تعاونی مرکزی» - که یک تعاونی خوش‌نام، موفق و برخوردار از موقعیت مالی خوب است - نبود، یقیناً کار نخستین تعاونی برق در جذب اعضا و انجام مراحل ثبت به روال کار دولتی، به مراتب دشوارتر می‌شد.

یکی دیگر از درسها و نکات مهم این پروژه، پی بردن به اهمیت جلب و استمرار روند حمایت دولت است. نظر به سیاسی بودن ماهیت «مؤسسه توسعه تعاون» و لزوم و پشتیبانی دولت از مراحل تشکیل و فعالیتهای آغازین تعاونی، یقیناً اگر هر دو دولت متوالی در جمهوری دمی‌نیکن حامی و طرفدار ایده تعاون نبودند، کار نخستین تعاونی برق در این کشور به مرحله

ثبت نمی‌رسید. عملکرد موفق این تعاونی نشان داد که نقش هر دو دولت در توفیق این پروژه، شایان تقدیر و ستایش است.

## ۶. آفریقای جنوبی: تغییر چارچوب قانونی به نفع تعاونیهای مخابراتی

### اتحادیه ملی تعاونیهای مخابرات

#### خلاصه طرح

تعاونیهای مخابرات به‌عنوان تشکلهای نظام‌مند، به تأسی از قوانین عمومی تعاون و ساختار نظارتی و مقرراتی خاص بخش مخابرات عمل می‌کنند که هر دو با فروپاشی نظام آپارتاید (نژادپرستی) در آفریقای جنوبی، تغییر و تحولاتی را شاهد بوده‌اند. تأثیر جریانها و منافع کاملاً متفاوت در روند اصلاح قوانین، طبیعتاً آثار گوناگون و ناهمگونی بر ظرفیت توسعه تعاونیهای مخابرات در این کشور داشته است.

#### نیاز به تغییر

بخش مخابرات آفریقای جنوبی در طول حاکمیت آپارتاید، منحصراً در اختیار یک شرکت انحصاری دولتی به نام تل کوم قرار داشت.

خدمات این شرکت عمدتاً به مناطق و جوامع شهری مرفه و سفیدپوست اختصاص داشت. بسیاری از جوامع روستایی - به‌ویژه در مناطق از پیش خودگردان «بانتوستان» که به موجب قانون آپارتاید تشکیل شده بودند - یا اصولاً به امکانات و خدمات مخابراتی و ارتباطی دسترسی نداشتند و یا اگر هم داشتند، در حد بسیار اندک و محدود بود.

اگرچه فعالیت تعاونی در آفریقای جنوبی دارای سابقه‌ای طولانی است که شروع آن به اواخر سده ۱۹ باز می‌گردد، اما بخش اعظم این فعالیتها حول محور حمایت از جایگاه اقتصادی و مالکیتی اقلیت سفیدپوست این کشور بوده است. مفاد قانون تعاون ۱۹۸۱ که تا اواخر سال ۲۰۰۴ نیز حرف اول را در این بخش می‌زد، کلاً درباره تعاونیهای کشاورزی،

تعاونیهای ویژه کشاورزان و تعاونیهای تجاری بود. اداره کل امور تعاون که در وزارت کشاورزی مستقر بود، اختیارات محدودی داشت و از اقتدار و اختیار لازم برای حمایت و پشتیبانی از یک رویکرد چند بخشی (فرا بخشی) سود نمی برد. قشر بندی اجتماعی و فروماندگی اقتصادی در دوران حاکمیت آپارتاید مانع می شد که قانون به شیوه یکسان اعمال شود و همین امر، اثربخشی و کارآمدی بخش تعاون را کاهش می داد. حمایتها و منابع مالی عمومی برای تعاونیها، صرفاً در راستای تأمین منافع مشتریان و اعضای سفیدپوست آنها بود.

#### فرایند اصلاح

پس از تغییر و تحولات سیاسی - اجتماعی آفریقای جنوبی، یک جریان اصلاح طلب شورایی در بخش مخابرات، ارائه خدمات همگانی به فقرا، محرومان و مناطق روستایی را در قالب یکی از اهداف کلان سیاسی مطرح کرد و همزمان، بحث «آزادسازی مدیریت شده» بخش مخابرات به عنوان یکی از اهداف اساسی و زیربنایی در دستور کار قرار گرفت که هر دو هدف دقیقاً در قانون مخابرات مصوب ۱۹۹۶ منظور گردید.

اگرچه یکی از اهداف این قانون، خصوصی سازی امور خدمات رسانی به مناطق محروم و روستایی بود، اما مفاد مقرراتی که ناظر بر این مقصود بود تا سال ۲۰۰۱ عملاً به اجرا در نیامد. انجمن ملی تعاونیهای مخابرات (NTCA)<sup>۱</sup> از راه یک فرایند مشورتی (شورایی) که منجر به تغییرات موسوم به اصلاحات ۲۰۰۱ گردید، نظر وزارت مخابرات و سازمان (بنگاه) خدمات همگانی را برای مشارکت و حضور فعال در یک برنامه حمایتی و آموزشی جلب کرد. انجمن ملی تعاونیهای مخابرات توصیه ها و رهنمودهای روشنگرانه ای در خصوص سیاست ناظر بر ارتباط و اتصال شبکه ای، نرخ گذاری، استقرار و کاربرد سازوکارهای خدمات همگانی و جلب حمایت های مالی و تشکیلاتی برای تعاونیهای مخابرات ارائه کرد.

دولت آفریقای جنوبی به موازات روند بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات ملی در

1. National Telecommunications Cooperative Association

بخش مخابرات، اصلاحات در قانون عمومی تعاون را نیز در دستور کار قرار داد. انگیزه لازم برای اصلاح قانون بخش تعاون، از راه بالاترین رده‌های حکومتی ایجاد می‌شود تا به‌عنوان عنصری کلیدی در راهبرد توسعه، موجبات تقویت بنگاه‌های اقتصادی زودبازده، اعم از کوچک و متوسط و خرد را فراهم آورد. این احساس تعهد و التزام دولت، یک فرایند مشورتی جامع را برای تدوین راهبرد تعاون با مشارکت جمع کثیری از نخبگان تشکلهای جامعه مدنی و تشکلهای اقتصادی و تجاری به‌دنبال داشت.

#### نتایج و آموخته‌ها

انجمن ملی تعاونیهای مخابرات با همراهی و مساعدت طرفداران و حامیان داخلی تعاون، زمینه مساعد را برای تدوین و تقویت یک راهبرد ملی «پایین به بالا» (مشارکتی) در بخش مخابرات فراهم آوردند. اما نهایتاً سیاستگذاران بر آن شدند تا موضوع مناطق روستایی و محروم را با اتخاذ نسخه (روایت) تضعیف شده توصیه‌های انجمن، در دستور کار خود قرار دهند و به‌جای هدفگذاری، توانمندسازی و صدور مجوز برای فعالیتهای شبکه‌های تعاونی در مناطق محروم و غیر برخوردار، اجازه صدور «مجوزهای فعالیت در مناطق محروم» (USALS) را صادر کردند که یارانه‌های عملیاتی را صرفاً به‌سمت مناطق مورد نظر حکومت مرکزی هدایت می‌کرد.

ضوابط و معیارهای گزینش برای صدور مجوز فعالیت در مناطق محروم حاوی مواردی بود که نظر گروه‌های مردمی و نیز افرادی را که همواره در تاریخ جزو قشرهای محروم بوده‌اند، برای مشارکت جلب می‌کرد. اما مجوزی که مختص فعالیت تعاونیها در بخش مخابرات باشد، صادر نشد. هیچ مقررات یا مفاد جدیدی هم که ناظر بر حمایت مالی یا سازمانی از شرکتهای تعاونی مخابرات باشد در قانون جدید دیده نمی‌شد. بسیاری از مواردی هم که ناظر بر حق و حقوق تعاونیها در دسترسی به زیرساخت‌هایی مانند تعیین تعرفه‌های ارتباط شبکه‌ای و جداسازی مدارهای محلی و امثال آن بود، منوط به تفسیر و اجرا توسط ناظر مستقلى بود که

امکانات و اختیارات چندانی در دست نداشت. در نتیجه، بسیاری از این گونه پرسشهای اساسی، بدون پاسخ باقی ماند و محیط مقرراتی نامطمئنی برای وارد شدن تعاونیها و دیگر خواستاران ورود به بازار فراهم آمد.

تدبیری که برای مجوز فعالیت در مناطق محروم اندیشیده شده بود، کارامدی و اثربخشی لازم را جهت بسترسازی برای توسعه روستایی و قشر محروم نداشت. اگرچه در بدو، امر ۲۷ منطقه برای صدور مجوز واجد شرایط اعلام شد، اما در نهایت فقط برای تعداد محدودی از عوامل اجرایی مجوز صادر گردید.

در اوت ۲۰۰۵، یک سلسله رایزنی کارشناسی در خصوص قانون عمومی تعاون کشور، منجر به تصویب قانون جدید تعاون گردید که امتیازهایی را برای طیف وسیعتری از تعاونیها در نظر گرفت و اصول شناخته شده و پذیرفته شده بین‌المللی تعاون مانند صیانت تعاونیها از دخالت بی‌مورد دولت را مورد تأیید قرار می‌داد. وظایف و امور مربوط به ثبت و پشتیبانی تعاونیها، از وزارت کشاورزی به وزارت تجارت و صنایع منتقل شد و در زمان نگارش نوشتار حاضر قرار بود یک تشکیلات ویژه با عنوان «واحد توسعه تعاون» در وزارت پیشگفته تأسیس شود.

روند اصلاح قانون در بخش مخابرات متأثر از خواست و اراده شرکتهای بزرگ و صاحب امکانات بود که از آن جمله می‌توان بحث خصوصی‌سازی امکانات باقی‌مانده متعلق به شرکتهای انحصاری را نام برد. اما حامیان و طرفداران تعاونی اگرچه از سازمان‌دهی خوبی برخوردار بودند، لیکن نمی‌توانستند به‌طور کامل بر این تعارض دیدگاه غلبه کنند. در نتیجه، یک طرح یارانه‌ای بالا به پایین مبتنی بر فناوری برای مناطق روستایی و محروم تدوین گردید که مشارکت مردم در سطح محلی را محدود می‌کرد. این الگو تاکنون توفیق چندانی در ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری و خدمات‌رسانی در مناطق محروم نداشته است.

اصلاحات صورت گرفته در قانون عمومی تعاون، با زمینه‌سازی برای ادغام فرایند توسعه تعاون در یک راهبرد اقتصادی کلان، موجبات موفقیت فرایند اصلاح را با کمترین

میزان مخالفت، تأخیر و یا مقاومت فراهم آورد. حمایت و احساس تعهد رهبران برجسته در کنار پشتیبانی تشکلهای و نهادهای عمده جامعه مدنی، مانند مجمع اتحادیه‌های تجاری<sup>۱</sup>، تأثیر بسیار زیادی در کمک به پیشبرد روند اجرای اصلاحات داشته است.

## ۷. ازبکستان: تقویت اتحادیه‌های پس‌انداز و اعتبار از راه اصلاح قانون

### شورای جهانی اتحادیه‌های اعتباری

#### خلاصه طرح

ایجاد محیط‌های توانمندساز قانونی از راه اصلاح قوانین و مقررات در ازبکستان موجبات تسریع روند تشکیل و توسعه اتحادیه‌های اعتباری و پایدار و ثبات مالی آنها را فراهم آورده است.

#### نیاز به تغییر

تا زمانی که ازبکستان جزو جمهوریهای اتحاد جماهیر شوروی به‌شمار می‌آمد، تعاونیهای این کشور به‌عنوان بازوهای اجرایی مستقیم دولت، تابع برنامه‌هایی بودند که از سوی مرکز تعیین می‌شد. این تعاونیها که عمدتاً از نوع کشاورزی بودند، تحت نظارت و کنترل اعضا قرار نداشتند.

در ازبکستان همانند دیگر جمهوریهای شوروی سابق، مالکیت و مدیریت نظام بانکی در اختیار دولت بود و به‌همین دلیل، هیچ چارچوب قانونی و حقوقی مشخصی وجود نداشت که موجبات شکل‌گیری اتحادیه‌های اعتباری و دیگر مؤسسات یا نهادهای غیربانکی پس‌انداز و اعتبار را فراهم آورد. فعالیت بانکها عمدتاً حول محور سرمایه‌گذاری‌های کلان تجاری و صنعتی بود و از این رو اکثر مردم به اعتبارات دسترسی نداشتند.

1 . Congress of Trade Unions



امروزه بخش بانکداری یا نظام بانکی این کشور اگرچه عمدتاً خصوصی شده است، اما همچنان تحت سلطه بانکهای بزرگ قرار دارد که توجهی به نیازهای اکثریت مردم نشان نمی‌دهند. در بیشتر مناطق روستایی، تشکل یا نهادی وجود ندارد که وامهای خرد به متقاضیان اعطا کند و یا مردم پس‌اندازهای اندک خود را در آنجا سپرده‌گذاری کنند. نخستین اتحادیه‌های اعتباری ازبکستان در سال ۱۹۹۲ تشکیل شدند که به مدت ۱۰ سال فاقد ساختار و چارچوب قانونی و نظارتی بودند. شاید هم به همین دلیل باشد که ۱۵۰ اتحادیه اعتباری موجود در این کشور مقررات و ضوابط پذیرفته شده مدیریتی را رعایت نمی‌کنند و همین امر آنها را در معرض خطر فروپاشی قرار داده است.

#### فرایند اصلاح

شورای جهانی اتحادیه‌های اعتباری و بنگاه امریکایی توسعه بین‌المللی، طرح مشترکی را برای کمک به دولت ازبکستان در استقرار یک ساختار قانونی و نظارتی جهت حمایت از رشد و ثبات و پایداری بخش اتحادیه اعتباری به اجرا درآوردند. به موجب این طرح، برنامه‌ریزی برای اقدامات ناظر بر تشکیل و توسعه اتحادیه‌های اعتباری در ازبکستان منوط به استقرار محیط نظارتی و قانونی موردنظر بود.

مرحله اول این طرح متوجه تدوین خط‌مشی ملی برای انجام اصلاحات قانونی مورد نیاز و توصیه به استفاده از آن و نیز درگیر کردن دولت ازبکستان و مقامات بانک مرکزی این کشور در مباحث و جلسات آموزشی بود.

فعالتهای اولیه نشان داد که هیچ مبنای قانونی و حقوقی خاصی برای امور ثبت و نظارت وجود ندارد و همین عامل به تنهایی برای ممانعت از توسعه پایدار اتحادیه‌های پس‌انداز و اعتبار کفایت می‌کرد. پس از مرحله نیازسنجی، کار با دولت در زمینه طراحی و ظرفیت‌سازی در چارچوب قانونی و نظارتی آغاز شد و بدین ترتیب یک سلسله مدارک و اسناد در قالب طرح ذکر شده، برای سامان‌دهی و هدایت امور به شرح زیر تهیه و تدوین گردید:

- پیش‌نویس مفاد قانون و اساسنامه برای اتحادیه‌های اعتباری؛

- مقررات یا ضوابط (استانداردهای) اجرایی احتیاطی برای بانک مرکزی جهت صدور مجوز و اعمال نظارت بر اتحادیه‌های اعتباری؛

- آیین نامه‌های ویژه بازرسی و فرمهایی برای اعمال نظارت بر اتحادیه‌های پس‌انداز و اعتبار؛

- آیین نامه‌های تشکیلاتی و عملیاتی (اجرایی) برای اتحادیه‌های اعتباری.

خط‌مشی ملی همچنین خواستار شکل‌گیری تشکیلی تحت عنوان سازمان توسعه اتحادیه پس‌انداز و اعتبار بود که به‌عنوان تشکیلات مرکزی اتحادیه‌های اعتباری، به نمایندگی از جانب این اتحادیه‌ها در برنامه‌های همکاری با دولت شرکت کند و خدمات، آموزشهای فنی و مساعدتهای مدیریتی لازم را در اختیار اعضا قرار دهد.

#### نتایج و آموخته‌ها

در ماه می سال ۲۰۰۲ قانون و مقررات ویژه اتحادیه‌های اعتباری به‌منظور بسترسازی برای اجرای مفاد در چارچوب خط‌مشی طرح به تصویب رسید. در اواخر همین سال، هفت اتحادیه اعتباری جدید تشکیل گردید. در ازبکستان اینک ۲۰ اتحادیه اعتباری ثبت شده وجود دارد که ضمن ارائه خدمات مالی به بالغ بر ۳۳ هزار عضو، حدود ۶ میلیون دلار پول را در قالب پس‌انداز اعضا و انواع وام، مدیریت می‌کنند که تقریباً دو سوم مجموع این وامها به فعالیتهای کشاورزی توسط خرده‌بنگاه‌های اقتصادی اختصاص دارد. هم‌اکنون نرخ رشد پس‌اندازها در کشور ماهانه بیش از ۵۰ درصد افزایش نشان می‌دهد. شورای جهانی اتحادیه‌های اعتباری، ضرایب و نسبتهای مالی اتحادیه‌های اعتباری را از راه نظام پایش عملکرد مالی پرلز<sup>۱</sup>، مورد نظارت و بررسی قرار می‌دهد که مشابه استانداردهای مورد استفاده مؤسسات مالی ایالات متحده برای ارزیابی میزان امنیت و صحت ضرایب مالی است. هم‌اکنون تشکیلاتی تحت عنوان «سازمان توسعه اتحادیه‌های پس‌انداز و اعتبار» در قالب این طرح در حال تأسیس است

1. PEARLS Financial Performance Monitoring System

که هدفش ارائه و تأمین کمکهای مالی و فنی مورد نیاز بخش اتحادیه‌های اعتباری با تشکیل یک صندوق بیمه سپرده است.

تجربه به دست آمده از این طرح در ازبکستان نشان می‌دهد که معطوف کردن اقدامات مربوط به توسعه اتحادیه‌های اعتباری به محیط قانونی و نظارتی تا چه اندازه واجد اهمیت است. قبل از اینکه چنین محیط قانونی و نظارتی توانمندساز و مناسب تشکیل شود، بسیاری از اتحادیه‌های اعتباری که وارد بازار می‌شدند، به دلیل نبود معیارهای مناسب در ارزیابی امنیت و صحت فعالیت‌های مالی، به هیچ وجه مطمئن نبودند که بتوانند سپرده‌های پس‌انداز خود را از راه یک ساختار کسب‌داریهای سازنده و سودبخش، حفاظت و صیانت کنند. به همین دلیل از زمان شکل‌گیری این محیط قانونی و نظارتی مناسب در ازبکستان، روند تشکیل و توسعه اتحادیه‌های اعتباری پایدار و با ثبات مالی، با شتابی فزاینده سیر صعودی به خود گرفته است.

شورای جهانی اتحادیه‌های اعتباری با تکیه بر تجارب ازبکستان در این زمینه، اصول کلی زیر را در خصوص ایجاد و اصلاح محیط‌های قانونی و توانمندساز، پیشنهاد کرده است:

- با اتحادیه‌های اعتباری همانند دیگر تشکلهای تجاری قانونی و تحت نظارت رفتار شود.

- دولت باید روند توسعه را با ایجاد یک نهاد اجرایی / نظارتی که از سوی اتحادیه‌های اعتباری داخلی و بانک مرکزی حمایت می‌شود، هدایت و پی‌گیری کند (چنین روندی موجب تشکیل نهادی شبیه «بنگاه ملی اتحادیه‌های اعتباری ایالات متحده» می‌شود که مستقل از اتحادیه‌های اعتباری و دولت عمل می‌کند).

- یک نظام تشویقی یا انگیزشی باید در داخل این دستگاه نظارتی به منظور اجرای قواعد و مقررات و اعمال ضمانتهای اجرایی تحت نظارت و سرپرستی یک سازمان یا بنگاه مستقل، ایجاد شود.

### جمع‌بندی و درس‌های برگرفته از تجارب جهانی

هر چند تجربه هر کشور در زمینه اصلاح قوانین در راستای بسترسازی برای توسعه تعاون به طور مستقل نیز قابلیت استفاده و بهره‌برداری دارد، اما جا دارد در پایان مقاله به نکات مشترک و کلی‌تر زیر اشاره شود:

۱. روح حاکم بر تجارب کشورهای مورد اشاره در زمینه اصلاح قوانین تعاون، افزایش نقش مردم و اعضای تعاونیها در فرایند اصلاح قوانین و در مراحل سیاستگذاری و اجرای امور مرتبط با تعاونیها و همچنین کاهش نقش سازمانهای دولتی یا افراد منتصب از طرف دولت در امور مربوط به تعاونیهاست.

۲. جهتگیری اکثر کشورهای مورد بررسی تلاش در راستای افزایش خودگردانی و استقلال عمل تعاونیها از طریق اصلاح قوانین مرتبط بوده است.

۳. علی‌رغم تلاشهای صورت گرفته در کشورهای مورد بررسی، اصلاح قوانین تعاون و همچنین اجرای قوانین اصلاح شده، فرایند زمان‌بری را طی نموده است (برای نمونه در کشور غنا مصوبه سال ۲۰۰۱ تا سال ۲۰۰۴ هم به طور صحیح و کامل اجرا نشده است). بنابراین، اجرای سیاستهای اصلاحی نیز به تلاش و پیگیری مجدد تعاونیها نیازمند است.

۴. حضور نمایندگان تشکلهای تعاونی در مرحله اصلاح و یا دست کم تصویب قوانین اصلاحی ضروری است. تشکیل هیئت مشترک شامل نمایندگان دولت مجلس و افراد منتخب تعاونیها از راهکارهای مناسب در این زمینه می باشد.

۵. یکی از راهکارهای افزایش نقش تعاونیها در فرایند اصلاح قوانین مرتبط، توانمندسازی اعضای منتخب تعاونیها از طریق برگزاری کارگاه‌های آموزشی بوده است.

۶. تجربه برخی کشورهای مورد بررسی نشان می‌دهد بسیاری از تشکلهای کوچک که به عنوان تعاونی ثبت شده‌اند، براساس اصول تعاون (اصل دموکراتیک) اداره نمی‌شوند و برخی حداقل‌های اولیه را از بعد کمی (تعداد اعضا) و کیفی (مشارکت اعضا در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی امور تعاونی) دارا نیستند. لذا صرفاً داشتن اسم تعاونی کافی نیست بلکه باید تشکل مورد نظر به اصول حاکم بر تعاون پایبند باشد.

۷. نکته قابل توجه دیگر این است که وقتی تعاونیها به عرصه جدیدی وارد می‌شوند (مثلاً برق، مخابرات یا صنایع نفت و گاز و ...)، وزارتخانه یا سازمانهای متولی تعاون نیز موظفند برای نظارت فنی و کارشناسی در عرصه‌های جدید مهارتها و تجارب مورد نیاز را کسب نمایند.

۸. در بسیاری از کشورهای مورد بررسی، تعاونیها در عرصه‌هایی وارد میدان شدند که شرکتهای خصوصی‌ای که صرفاً منافع اقتصادی و درآمد بالا را مدنظر قرار می‌دهند، انگیزه کافی برای ورود به این عرصه‌ها را ندارند؛ برای نمونه تعاونیهای برق و مخابرات که عرصه فعالیت عمده آنها مناطق روستایی، فقیرنشین و کمتر توسعه یافته بوده است. بنابراین، کارکردهای اجتماعی تعاونیها در این کشورها در کنار کارکرد اقتصادی، کاملاً مشهود و محسوس است.