The Legal System Governing the Creation, Operation and Liquidation of Cooperative Companies of Government Employees in Iran; Challenges and Solutions

Mohammad Ghasem Tangestani[۱], Mahdi Moradi Berelyan[۲]

۱. Associate Professor, Department of International Law, Faculty of Law and Political Science, Kharazmi University, Tehran, Iran (corresponding author). m.tangestani@khu.ac.ir

۲. Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Babolsar, Iran. mmoradib@umz.ac.ir.

Date Received: ۲۰۲۳/۰۸/۰۲
Date of Release: ۲۰۲۳/۱۱/۰۸

Abstract

Cooperative companies of employees of executive bodies as one of the examples of distribution cooperative companies, although in practice in many government agencies in three types of housing, consumption and credit cooperatives, they are established and are operating, but regarding the definition of the mentioned companies, the conditions of creation, activity, legal facilities, restrictions and prohibitions governing them, there are many ambiguities in the current legal system that make it necessary to examine the above issue. It is worth mentioning that so far no special law has been approved to organize cooperative companies of government employees, although considering the generality governing cooperative companies in numerous laws and also some approvals of the Cabinet in this field, it should not be considered that there is a complete legal vacuum in this field. Taking the descriptive-analytical method, the leading research seeks to analyze the ambiguities and shortcomings of the legal system governing government employees' cooperative companies and answers the question whether a legal system appropriate to the state of government employees' cooperative companies in Iran has been foreseen? And what solutions can be provided to solve the existing shortcomings. Based on the findings of this article, in the existing legal regulations, there are no provisions that are appropriate to the situation of the mentioned companies, which should be subject to certain regulations at least in some respects. The need to organize the mentioned companies and complete the legal system that governs them according to their specific situation, especially considering the number and diversity of the mentioned companies and the negative consequences of not properly setting up the legal framework governing the creation, activity and liquidation of the mentioned companies in the economic system, is one of the necessities of writing.

Key words: government agencies, cooperative sector, public servants, economic system, employee welfare.

Copyright© ۲۰۲۱, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial ٤,٠ International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

فصلنامه حقوق اداری
سال یازدهم، شماره ۳۷، زمستان ۱۴۰۲
مقاله علمی پژوهشی

نظام حقوقی حاکم بر ایجاد، فعالیت و انحلال شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت در ایران؛ چالش‌ها و راهکارها

محمدقاسم تنگستانی؛[1] مهدی مرادی‌برلیان[2]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۱۱
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۱۷

چکیده

شرکت‌های تعاونی کارکنان دستگاه‌های دولتی به‌عنوان یکی از مصادیق شرکت‌های تعاونیِ توزیعی، گرچه در عمل در بسیاری از دستگاه‌های دولتی در سه گونه تعاونی‌های مسکن، مصرف و اعتبار، ایجاد شده و در حال فعالیت هستند، اما در مورد تعریف شرکت‌های مذکور، شرایط ایجاد، فعالیت، تسهیلات قانونی، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های حاکم بر آنها، ابهامات متعددی در نظام حقوقی فعلی وجود دارد که بررسی موضوع فوق را ضروری می‌نماید. شایان‌ذکر است تاکنون قانون خاصی برای ساماندهی شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت به تصویب نرسیده است. البته با توجه به عمومات حاکم بر شرکت‌های تعاونی در قوانین متعدد و نیز برخی مصوبات هیئت‌وزیران، نباید قائل به خلأ کامل حقوقی در این زمینه شد. پژوهش پیش‌رو با برگرفتن روش توصیفی-تحلیلی درصدد واکاوی ابهامات و کاستی‌های نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت است و به این پرسش پاسخ می‌دهد که آیا نظام حقوقی متناسبی با وضعیت شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت در ایران پیش‌بینی شده و چه راهکارهایی را می‌توان برای رفع کاستی‌های موجود ارائه نمود؟ بر اساس یافته‌های نوشتار حاضر، در مقررات قانونی موجود، احکامی متناسب با وضعیت شرکت‌های مذکور، که علی‌القاعده حداقل باید از برخی جهات تابع مقررات خاصی باشند، وضع نشده است. لزوم ساماندهی شرکت‌های مذکور و تکمیل نظام حقوقی حاکم بر آنها به تناسب وضعیت خاص‌شان، به‌ویژه با توجه به تعدد و تنوع شرکت‌های یادشده و پیامدهای منفی عدم‌تنظیم مناسب چارچوب حقوقی ناظر بر ایجاد، فعالیت و انحلال شرکت‌های مذکور در نظام اقتصادی، از ضرورت‌های نگارش مقاله پیش‌رو است.

واژگان کلیدی: دستگاه‌های دولتی، شرکت تعاون، مستخدمان عمومی، نظام اقتصادی، رفاه کارکنان.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

۱ . دانشیار گروه حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
m.tangestani@khu.ac.ir
۲ . استادیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.
mmoradib@umz.ac.ir

مقدمه

همزمان با طرح مباحث مربوط به لزوم کاستن از نقش دولت در اقتصاد و ضرورت تقویت بخش غیردولتی (شامل بخش خصوصی، بخش تعاونی و بخش عمومی غیردولتی) در انجام امور قابل واگذاری، اقتضا دارد به الزامات حقوقی و فراحقوقی توانمندسازی بخش غیردولتی برای انجام بهینه امور واگذار شده به آنها عنایت شود. بخش تعاون به‌رغم داشتن ظرفیت‌های قابل‌توجه برای ایفای نقش مؤثر در نظام اقتصادی ایران، از توسعه لازم برخوردار نبوده است. بررسی علل و عوامل مؤثر در این زمینه، از موضوع نوشتار حاضر خارج است، گرچه به‌صورت محدودتر می‌توان بخشی از مسائل مربوط به شرکت‌های تعاونی (و به صورت خاص‌تر، شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت) را مورد ارزیابی تحلیلی قرار داد؛ امری که افزون بر ابعاد اقتصادی، از حیث حقوق اداری نیز واجد اهمیت قابل توجه است.

شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت، با هدف رفع بخشی از نیازهای رفاهی کارمندان دولت ایجاد شده و امروزه در اکثریت قریب به اتفاق دستگاه‌های دولتی ایران در اشکال و انواع مختلفی در حال فعالیت هستند. به‌رغم اینکه به استناد اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (از این پس، قانون اساسی)، شرکت‌های فوق در بخش تعاون نظام اقتصادی کشور و در قالب شرکت تعاونی قرار می‌گیرند، لکن عواملی هم‌چون ارتباط آنها با کارکنان دستگاه‌های دولتی، محدود بودن هدف آنها به رفع نیازهای کارکنان برخی دستگاه‌های دولتی، تسهیلات قانونیِ تعلق گرفته به آنها و البته پاره‌ای ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های وضع‌شده در مورد آنها، موجب تمایز وضعیت حقوقی نهادهای مذکور نسبت به سایر شرکت‌های تعاونی شده است؛ موضوعی که بررسی وضعیت آنها را به‌صورت خاص، ضروری می‌نماید. بدین‌ترتیب، شرکت‌های مذکور بعضاً دارای اقتضائاتی بوده که طبعاً نظام حقوقی خاصی را نسبت به سایر شرکت‌های تعاونی می‌طلبد؛ امری که تاکنون کمتر مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. اهمیت بررسی موضوع فوق به‌ویژه از حیث نحوه تنظیم ارتباط شرکت‌های مذکور با دستگاه‌های دولتی در پرتو موازین حقوق اداری است.

پرسش اصلی موردنظر از تدوین نوشتار حاضر آن است که آیا نظام حقوقی متناسب با وضعیت شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت در ایران پیش‌بینی شده است و در صورتی که پاسخ منفی باشد، کمبودها و کاستی‌های مذکور کدامند و چه راهکارهایی را می‌توان برای رفع آنها ارائه نمود؟ برای پاسخگویی به پرسش اصلی فوق و نیز پرسش‌های تبعی آن لازم است نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های یادشده را در اجزاء مختلف مورد بررسی قرار داد؛ در این مسیر، ارائه پاسخ به پرسش‌های فرعی زیر نیز ضروری است:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

(۱) ضوابط و مقررات خاص مربوط به تشکیل شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت چیست و اینکه آیا تعریف مشخصی از شرکت تعاونی کارکنان دولت وجود دارد؟ (۲) انواع شرکت‌های مذکور کدامند و آیا امکان ایجاد چندین شرکت تعاونی در یک حوزه موضوعی مشخص در یک دستگاه دولتی واحد وجود دارد؟ همچنین آیا واحدهای استانی یا سایر واحدهای جغرافیایی دستگاه‌های دولتی می‌توانند اقدام به ایجاد شرکت تعاونی مستقل نمایند؟ (۳) کارکنان مشمول برخورداری از حق تشکیل و پیوستن به شرکت‌های تعاونی کارکنان (رسمی، پیمانی، قراردادی، ساعتی، مشاغل کارگری، ...) کدامند و آیا امکان تشکیل شرکت تعاونی با حضور بازنشستگان دستگاه مربوط وجود دارد؟ (۴) تأثیر تغییر وضعیت استخدامی کارکنان عضو شرکت‌های تعاونی در ادامه عضویت آنها در شرکت تعاونی مربوط چیست؟ (۵) محدوده فعالیت شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت تا کجاست و چه تسهیلات، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های قانونی بر آنها بار می‌شود و دست‌آخر اینکه نحوه انحلال شرکت‌های تعاونی کدام است؟

حسب بررسی انجام‌شده، تاکنون اثر پژوهشی به زبان فارسی در خصوص مسئله‌های اصلی و حتی فرعی پژوهش حاضر نوشته نشده است. حتی در کتب حقوق اداری نگاشته شده به زبان فارسی نیز به بحث فوق اشاره‌ای ولو به‌صورت مختصر و گذرا نشده است. همچنین در کتب حقوق تجارت در این زمینه به‌نحو مقتضی بررسی کافی انجام نشده است. این امر یکی از دشواری‌های پژوهش پیش‌رو بوده است. بر این اساس، از جمله دلایل ضرورت مطالعه موضوع فوق، تعدد شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت، فعالیت‌های اقتصادی قابل‌توجه برخی شرکت‌های مذکور، ابهام در نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های یادشده در برخی اجزا و مؤلفه‌های قانونی، لزوم تنظیم روابط میان بخش تعاونی و بخش خصوصی در انجام خدمات و واگذاری‌های دستگاه‌های دولتی و نیز ضرورت تعیین تکلیف حدود وظایف و مسئولیت‌های دولت در اداره شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت است.

مطابق توضیحات پیش‌گفته این نوشتار ابتدا جهت تبیین وضعیت موجود به بررسی پیشینه قانونی موضوع پرداخته، سپس با تبیین اهداف و مبانی ایجاد شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت، شرایط ایجاد و نظام حقوقی حاکم بر فعالیت شرکت‌های مذکور را تحلیل نموده و در ادامه ضمن اشاره به تسهیلات قانونی در اختیار شرکت‌های یادشده و مسئولیت نظارتی دولت، نحوه انحلال شرکت‌های فوق را مورد بررسی قرار داده است.

۱. پیشینه قانونی و مبانی تشکیل

در نخستین گام برای شناسایی شرکت‌های تعاونی در ایران، قانونگذار به موجب ماده ۲۰ قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱/۲/۱۳ کمیسیون قوانین عدلیه) انواع شرکت‌های تجاری را شامل شرکت‌های سهامی، با مسئولیت محدود، تضامنی، مختلط غیرسهامی، مختلط سهامی، نسبی و «تعاونی تولید و مصرف» اعلام

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

نمود. مبحث هفتم از قانون مزبور (مواد ۱۹۰ تا ۱۹۴) نیز مقررات مربوط به آن را تعیین کرده است. به موجب ماده ۱۹۰ قانون مذکور «شرکت تعاونی تولید، شرکتی است که بین عدهٔ [ای] از ارباب حرف تشکیل می‌شود و شرکاء مشاغل خود را برای تولید و فروش اشیاء یا اجناس به کار می‌برند». شرکت تعاونی مصرف نیز به موجب ماده ۱۹۲ قانون فوق شرکتی اعلام شده که برای مقاصد زیر تشکیل می‌شود: «۱- فروش اجناس لازمه برای مصارف زندگانی اعم از اینکه اجناس مزبوره را شرکاء ایجاد کرده یا خریده باشند؛ ۲- تقسیم نفع و ضرر بین شرکاء به نسبت خرید هر یک از آنها». طبق ماده ۱۹۳ قانون فوق، شرکت‌های تعاونی ممکن است مطابق اصول شرکت سهامی یا بر طبق مقررات مخصوصی که با تراضی شرکاء ترتیب داده شده باشد، تشکیل شوند.

گفتنی است اولین قانون خاص مربوط به بخش تعاونی، «لایحه قانونی شرکت‌های تعاونی» (مصوب ۱۳۳۲/۳/۶) و سپس «قانون شرکت‌های تعاونی» (مصوب ۱۳۳۴/۵/۱۱ کمیسیون مشترک مجلسین) بوده است. متعقباً «قانون شرکت‌های تعاونی» (مصوب ۱۳۵۰/۳/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی) به تصویب می‌رسد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با تصویب قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی)، آن قسمت از قانون شرکت‌های تعاونی (مصوب ۱۳۵۰) که مغایر قانون اخیر بوده، نسخ ضمنی شده است (فرحناکیان، ۱۳۹۴: ۱۵۰).

اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی را مشتمل بر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی اعلام کرده و بخش تعاونی را «شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع... که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود» دانسته است. متعاقب ابلاغ سیاست‌های کلی اصل فوق و تصویب قانون مربوط به اجرای سیاست‌های یادشده، سعی در کاهش میزان نقش‌آفرینی دولت در عرصه اقتصاد گردید؛ امری که به‌رغم تصویب مقررات قانونی نسبتاً مطلوب برای اجرایی‌شدن آن، تاکنون به‌نحو مناسب در عمل محقق نشده است. به موجب بندهای ۸ تا ۱۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل مذکور (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، شرکت‌های تعاونی شامل شرکت‌های تعاونی متعارف و سهامی عام است. شرکت تعاونی متعارف، شخص حقوقی است که با رعایت قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران و مواد معتبر قانون شرکت‌های تعاونی (مصوب ۱۳۵۰) تشکیل شده باشد. شرکت تعاونی سهامی عام نیز نوعی شرکت سهامی عام است که با رعایت قانون تجارت و محدودیت‌های مذکور در این قانون تشکیل شده باشد (پورسید و مطهرپور، ۱۳۹۱: ۱۶۳). شایان‌ذکر است سیاست‌های توسعه بخش تعاون، در فصل سوم قانون فوق (مواد ۹ تا ۱۲) تبیین شده است. متعاقب تصویب قانون فوق، سند توسعه بخش تعاون (موضوع بند «الف» ماده ۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) به تصویب هیئت‌وزیران (مصوب ۱۳۹۱) رسیده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

اولین قانون تعاونی مربوط به بخشی از کارکنان دولت در تاریخ ۱۳۳۴/۳/۲۱ تحت‌عنوان «قانون تشکیل سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای انتظامی» [هم اینک، سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح جمهوری‌اسلامی ایران] به تصویب رسیده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، قانون فوق ناظر بر تشکیل یک سازمان تعاونی برای بخش کوچکی از کارکنان دولت بوده و به‌صورت کلی، ضوابط حاکم بر شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت را تنظیم نکرده است. حسب بررسی انجام شده، در مقررات قانونی موجود نیز فصل اختصاصی برای شرکت‌های مذکور پیش‌بینی نشده است. در سطح مصوبات هیئت وزیران اما مقررات پراکنده‌ای همچون «آیین‌نامه نحوه همکاری و کمک دولت به مؤسسات تعاونی مستخدمین رسمی» (مصوب ۱۳۶۲/۹/۲۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی) تصویب شده که طبعاً ناظر بر بخشی از مقررات حاکم بر شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت با رویکرد حمایتی است.

هدف از تشکیل شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت، تأمین رفاه کارکنان مذکور و رفع نیازمندی‌های اقتصادی این اشخاص از طریق خودیاری آنها با هزینه کمتر و سهولت بیشتر می‌باشد. ماهیت نیازهای فوق رفاهی است. بی‌تردید در صورت کارآمدی شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت، دستگاه دولتی ذیربط نیز از این مهم متأثر خواهد شد. گرچه بررسی موضوع توفیق یا عدم‌توفیق تعاونی‌های کارکنان دولت در تحقق اهداف پیش‌گفته از چارچوب این نوشتار خارج است، اما به‌صورت کلی عواملی هم‌چون نوع عملکرد اعضاء هیئت مدیره و ارکان بازرسی، برگزاری جلسات منظم جهت گزارش عملکرد سالیانه و ارائه بیلان مالی شفاف، گسترش مشارکت‌پذیری اعضاء، تنوع و گسترش محصولات و کیفیت بالای محصولات با حداقل قیمت بازار و حداکثر شرایط سهمیه‌ای، تسهیلاتی و اقساطی قابل‌پرداخت برای اعضاء می‌تواند در بالا بردن کیفیت ارائه خدمات از سوی تعاونی‌های دولتی مؤثر باشد (جعفری، ۱۴۰۰) امری که تاکنون به‌صورت بایسته تحقق نیافته است.

۲. ماهیت و گونه‌شناسی

در نظام حقوقی ایران تعریفی از شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت به‌صورت خاص وجود ندارد. به‌نظر می‌رسد هدف اصلی مورد نظر از ایجاد شرکت‌های مذکور یعنی رفع نیازهای کارکنان دستگاه‌های دولتی با روش خودیاری اعضا، مؤلفه اساسی در تعریف این شرکت‌ها باشد. در عرف دستگاه‌های دولتی، معمولاً شرکت‌های تعاونی کارکنان در سه دسته تعاونی «مسکن»، «مصرف» و «اعتبار» ایجاد می‌شوند، لکن جز در یک حکم قانونی،[۱] مبنای مشخصی برای دسته‌بندی فوق وجود ندارد؛ بر این اساس چنانچه برای رفع نیازهای کارکنان دولت، لازم باشد شرکت تعاونی در نوع چهارمی ایجاد شود، مبنای منطقی برای

۱ . تبصره ۳ ماده ۳۳ آیین‌نامه اجرایی قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (الحاقی ۱۳۹۲/۱/۱۸)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

ممنوعیت آن وجود ندارد؛ همچنین است تشکیل شرکت‌های تعاونی ترکیبی یا چندمنظوره که نیازمند وضع احکام قانونی لازم در مورد نحوه تشکیل و فعالیت آنهاست.

گرچه با توجه به اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش تعاون، در عرض بخش دولتی و خصوصی قرار دارد، اما در برخی موارد، قانونگذار به‌شکل حقوقی برخی تعاونی‌های کارکنان دولت تصریح کرده که با شکل حقوقی فوق در هماهنگی کامل نیست و به نوعی تلقی آنها به‌عنوان «دستگاه اجرایی» به لحاظ اصول و ضوابط حقوق اداری، مورد ایراد است. همان‌طور که از عنوان «قانون الحاق سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح (اتکا) به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» (مصوب ۱۳۹۵/۶/۲) برمی‌آید، قانونگذار سازمان اتکا به‌عنوان یک تعاونی مصرف را مؤسسه عمومی غیردولتی قلمداد کرده است. این در حالی است که هدف از ایجاد سازمان مذکور با هدف از ایجاد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به ترتیبی که در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، بیان شده[1] منطبق نیست. البته به نظر می‌رسد قانونگذار با این اقدام درصدد بهره‌مند نمودن سازمان مذکور از نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی بوده و لذا بهتر بود سازمان مذکور «در حکم» مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی می‌شد یا صرفاً تصریح می‌گردید که سازمان یادشده تابع مقررات حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی است؛ البته در این زمینه باید گفت نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی غیر دولتی به‌دلیل ابهام در ماهیت این دست نهادها و نیز نظام حقوقی حاکم بر آنها، خود با چالش‌هایی مواجه است (تنگستانی، ۱۳۹۹: ۶-۵) و نمی‌تواند خلأها و ابهامات موجود در نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های تعاونی کارکنان را مرتفع سازد؛ هم‌چنین به‌موجب تبصره ۲ ماده واحده قانون فوق، اساسنامه سازمان مزبور به «تصویب» فرماندهی کل قوا رسیده است؛ در حالی که در موارد مشابه، اساسنامه شرکت تعاونی اصولاً به تصویب اعضای شرکت می‌رسد. بر این اساس به نظر می‌رسد نقش اصلی در ایجاد شرکت‌های مذکور، با کارکنان دستگاه مربوطه است و دولت علی‌القاعده نباید اقدام به ایجاد آنها نماید.

در وضعیت موجود، شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت برای تأمین نیازهای اساسی کارکنان دولت در سه دسته تعاونی‌های مصرف، مسکن و اعتبار تشکیل می‌شوند. چنانچه شرکت‌های مذکور اقدام به فعالیتی خارج از حدود موارد سه‌گانه فوق کارکنان خود نمایند، مشمول معافیت‌ها و تسهیلات مقرر در قوانین و مقررات مربوط نمی‌شوند.

از حیث دایمی یا موقت بودن شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت لازم به ذکر است شرکت‌های دسته نخست (مسکن) پس از احداث مسکن مورد نیاز اعضا، به مأموریت خود عمل نموده و ضرورتی به تداوم

---

۱ . «... عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد...»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

حیات حقوقی آنها وجود ندارد؛ در حالی که شرکت‌های تعاونی مصرف و اعتبار، بنا به ماهیت و مأموریت خود، از نوع شرکت‌های مستمر می‌باشند که در طول زمان امکان ادامه فعالیت دارند.

همچنین باید به شرکت‌های تعاونی چندمنظوره نیز اشاره کرد؛ به‌نظر می‌رسد تشکیل شرکت‌های مذکور با منع خاصی مواجه نباشد. موضوع و فعالیت شرکت‌های تعاونی چندمنظوره، شامل مجموعه‌ای از فعالیت‌های مرتبط و غیرمرتبط است. برای مثال، شرکت تعاونی چندمنظوره کارکنان دولت امکان فعالیت در زمینه امور مصرف، مسکن و اعتبار را دارد. به هر حال، تعیین تکلیف وضعیت قانونی شرکت‌های مذکور از حیث امکان ایجاد ضروری است. لازم به توضیح است باوجود عدم‌دسترسی به منابع معتبر و قابل اتکا در خصوص نحوهٔ عملکرد تعاونی‌های کارکنان و ازجمله تعاونی‌های چندمنظوره در کشورمان و البته لزوم پرداخت مستقل به این امر در تحقیقی جداگانه، اما به‌طورکلی وجود نارسایی‌هایی هم‌چون ساختارهای ضعیف سازمانی، عدم تناسب منابع مالی به هزینه‌های جاری، کمبود آموزش و مشارکت اعضا، عدم‌مدیریت مناسب، اتکا به اقلام کالاهای محدود و فقدان شفافیت لازم (ماشیما، ۱۳۷۳: ۳۲ و مقصودی، ۱۳۹۰، ۱۷۰) این دست از تعاونی‌ها را در رسیدن بایسته به مقاصد خود دچار چالش کرده است.

با توجه به مواد ۲۶ و ۲۷ قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، تعاونی‌های کارکنان دولت، از نوع توزیعی هستند. توضیح آنکه به موجب مواد مذکور، تعاونی‌های توزیعی، نیازهای صاحبان مشاغل تولیدی و یا مصرف‌کنندگان عضو خود را در چهارچوب مصالح عمومی و به‌منظور کاهش هزینه‌ها و قیمت‌ها تأمین می‌نمایند. بر این اساس، شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت، علی‌القاعده نمی‌توانند در امور تولیدی فعالیت نمایند.

در مورد طبقه‌بندی شرکت‌های تعاونی به‌عنوان یک شرکت تجاری، دیدگاه‌های متفاوتی در گفتمان حقوقی معاصر وجود دارد (Lupulescu, ۲۱۰٤: ۲۳٤). از نظر برخی نویسندگان، شرکت‌های تجاری در واقع به‌منظور رفع نیازمندی‌های مشترک و بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی اعضا از طریق خودیاری و کمک متقابل تشکیل می‌شود. در این شرکت‌ها، فعالیت اعضا عمده سرمایه شرکت را تشکیل می‌دهد (اسکینی، ۱۳۸۵: ۶۹). با این مقدمه، لازم به ذکر است در خصوص تجاری بودن شرکت‌های تعاونی، حداقل سه دیدگاه مطرح شده است: تجاری نبودن، تجاری بودن و تجاری بودن در صورتی که موضوع فعالیت آنها تجاری باشد (تجاری مشروط).

از منظر یک دکترین حقوقی، از آنجا که شرکت‌های تعاونی طبق اصول رایج برای جلب منافع به صورتی که در شرکت‌های تجاری معمول است، تشکیل نمی‌شوند و منافع آخر سال به صورت برگشت اضافه دریافتی بابت معاملات، بین شرکایی که با شرکت معامله کرده‌اند، تقسیم می‌شود، فلذا جزء شرکت‌های تجاری محسوب نمی‌شود. با وجود این، به‌منظور سهولت امر و استفاده از مقررات تجارتی، قوانین اغلب کشورها شرکت‌های تعاونی را شرکت تجاری تلقی می‌کنند. قانونگذار ایرانی نیز از همین

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

رویکرد تبعیت نموده و شرکت‌های تعاونی را تجاری تلقی کرده است (ستوده تهرانی، ۱۳۸۳: ۲۲۰). از این دیدگاه، تعاونی گونه‌ای فعالیت متقابل متفاوت از فعالیت‌های تجاری است و نباید آن را به‌مثابهٔ قسمِ ولو خاصی از شرکت‌های تجاری به‌شمار آورد (Pönkä, ۲۰۱۸: ٤٠). در حالی که طبق نظر سوم، که نسبت به سایر دیدگاه‌ها قابل دفاع به‌نظر می‌رسد، شرکت‌های تعاونی الزاماً جزء شرکت‌های تجاری محسوب نمی‌شوند، بلکه در صورتی که موضوع آنها تجاری باشد، شرکت تجاری خواهند بود. این قبیل شرکت‌ها منحصراً تابع قانون بخش تعاونی (مصوب ۱۳۷۰) هستند و به‌موجب تبصره ۱ ماده ۵۴ قانون اخیر، صرفاً تصفیه آنها تابع مقررات تصفیه در قانون تجارت است (اسکینی، ۱۳۸۵: ۶۹).

۳. نحوهٔ تشکیل و بافت عضوی

با توجه به ماهیت غیردولتی شرکت‌های مذکور، طبعاً شرایطی که در نظام حقوقی ایران برای ایجاد دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده (که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به لزوم اخذ مجوز مجلس شورای اسلامی برای ایجاد آنها اشاره کرد)،[۱] برای تشکیل شرکت‌های فوق لازم‌الرعایه نیست. گرچه اولاً برخی شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت با حکم قانون ایجاد شده‌اند؛ ثانیاً ایجاد شرکت‌های فوق به جهت ارتباط آن به دستگاه‌های دولتی کاملاً مشابه سایر شرکت‌های غیردولتی نیست.

در خصوص اشخاص ذیصلاح برای ایجاد یا پیوستن به شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت، به نظر می‌رسد افزون بر کارمندان رسمی و پیمانی که «مستخدم» دولت یا «کارمند» به‌معنای خاص کلمه هستند، کارکنان دارای قرارداد کار معین تمام‌وقت و نیز اشخاص دارای قرارداد تابع قانون کار نیز شرایط عضویت در شرکت‌های فوق را دارند؛ آنچه در این زمینه باید ملاک نظر قرار گیرد، «وابستگی اداری» شخص به دستگاه دولتی مربوط است. بر این اساس، اشخاص دارای قرارداد خدمات مشاوره و قرارداد انجام پروژه (پیمانکار) و نیز کارگران شرکت‌های پیمانکار و به‌ویژه شرکت‌های تأمین‌کننده نیروی انسانی، شرایط عضویت در شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت را ندارند.

در صورت انتقال یا استعفای کارمند از دستگاه مربوطه، عضویت وی در شرکت‌های تعاونی آن دستگاه نیز خودبه‌خود منتفی خواهد شد. همچنین در صورت مأموریت کارمند دولت به دستگاه دیگر، به‌نظر می‌رسد تا زمان تعیین تکلیف نهایی وی (انتقال به دستگاه مذکور یا بازگشت به محل اصلی خدمت) عضویت شخص مذکور در شرکت‌های تعاونی آن دستگاه به حالت تعلیق درخواهد آمد. هرچند در این زمینه تفکیک میان مأموریت برای مدت شش‌ماه و بیش از آن[۲] و عدم‌تعلیق عضویت کارمندانی که

---

۱ . تبصره ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، ایجاد هر گونه دستگاه اجرایی جدید را بر اساس پیشنهاد دستگاه‌های ذیربط، موکول به تأیید شورای عالی اداری، تصویب هیئت وزیران و در نهایت تصویب مجلس شورای اسلامی اعلام کرده است.

۲ . مواد ۵ و ۶ آیین‌نامهٔ اجرایی تبصره ۲ ماده ۲۱ و ماده ۱۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

حداکثر مدت مأموریت آن‌ها شش ماه است، می‌تواند موردنظر واقع شود. تشکیل شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت با عضویت بازنشستگان دستگاه مربوطه، علی‌القاعده منتفی به‌نظر می‌رسد لکن ادامه عضویت کارمندانی که وضعیت استخدامی ایشان از حالت اشتغال به بازنشسته تغییر پیدا می‌کند، به دلیل سابقه فعالیت در آن دستگاه و نیز عرف اداری در این زمینه، موجه و قابل دفاع است.[۱]

در مورد دستگاه‌هایی که دارای واحدهای استانی متعدد هستند، به‌نظر می‌رسد منعی از حیث تشکیل شرکت‌های تعاونی در حوزه مأموریت جغرافیایی هر یک از واحدهای مذکور وجود نداشته باشد. همچنین در خصوص تشکیل شرکت‌های تعاونی متجانس در موضوع واحد در یک حوزه جغرافیایی واحد در یک دستگاه دولتی، به نظر می‌رسد به‌لحاظ حقوقی منعی وجود نداشته باشد، لکن به‌لحاظ امکان اثربخشی و تحقق اهداف مورد نظر از ایجاد شرکت، تشکیل شرکت واحد در یک موضوع در یک حوزه جغرافیایی، با منافع کارکنان سازگاری بیشتری داشته باشد و این موضوع موجب تقویت موضع آنها در برابر مسئولان دستگاه دولتی ذیربط گردد.

در مورد لزوم موافقت یا اخذ مجوز برای ایجاد و فعالیت شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت، شایان‌ذکر است قانونگذار امکان ایجاد شرکت‌های مذکور را برای کارکنان دولت به رسمیت شناخته است. بر این اساس، نظر دستگاه دولتی مربوط نمی‌تواند مبنی بر عدم موافقت با اصل ایجاد شرکت‌های مذکور در هر شرایطی باشد. لکن از حیث اداری و مشخصاً حصول اطمینان از وجود رابطه استخدامی میان هیئت مؤسس و متعاقباً اعضای شرکت با دستگاه دولتی مربوطه، لازم است موضوع به تأیید دستگاه برسد و این تأییدیه بخشی از مستندات و مدارک مورد نیاز برای ثبت شرکت در اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری محسوب شود. همچنین لازم است تغییر در وضعیت استخدامی کارکنان دستگاه به اطلاع شرکت تعاونی مربوط برسد تا در صورت استعفا، مرخصی بدون حقوق، اخراج، انفصال موقت، انفصال دائم، مأموریت یا انتقال به سایر دستگاه‌های دولتی، اقدام لازم برای خاتمه یا تعلیق عضویت کارمند مربوط در شرکت تعاونی کارکنان صورت پذیرد؛ بدیهی است امکان عضویت اشخاصی غیر از کارمندان دستگاه دولتی ذیربط در شرکت (های) تعاونی آن دستگاه وجود ندارد. بر این اساس، وضعیت استخدامی کارمندان دولت در استحقاق ایشان برای عضویت و استمرار عضویت‌شان در شرکت‌های مذکور کاملاً مؤثر است.

در هر حال، شرکت تعاونی کارکنان دولت دارای شخصیت حقوقی مستقل از دستگاه دولتی است؛ بنابراین دارای حقوق، تکالیف و دارایی مستقل از دستگاه ذیربط می‌باشد. در این وضعیت، دستگاه دولتی

---

۱. در همین زمینه تبصره ۲ ماده ۵ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور مقرر کرده که در اجرای ماده ۳۰ قانون برنامه ششم توسعه، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در حدود تکالیف قانونی نسبت به ارائه امکانات رفاهی به بازنشستگان و مستمری‌بگیران خود در چارچوب موافقتنامه اقدام نمایند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

ذیربط اصولاً مسئولیتی در زمینه پاسخ به شکایات/دادخواست‌های مطرح‌شده به طرفیت شرکت تعاونی کارکنان خود ندارد. اما آیا دولت اساساً مسئولیتی در قبال نحوه عملکرد شرکت‌های فوق ندارد؟ پاسخ پرسش اخیر، منفی به‌نظر می‌رسد. دستگاه‌های دولتی علی‌القاعده باید حدی از نظارت را نسبت به عملکرد شرکت‌های مذکور و نیز نسبت به اعضای شرکت (های) تعاونی خود داشته باشند. مبنای مسئولیت دولت در این زمینه، عبارت است از: (۱) تشکیل شرکت‌های فوق ذیل یک دستگاه دولتی مشخص؛ (۲) برخورداری از تسهیلات قانونی قابل توجه در سه مرحله قبل از تأسیس، تأسیس و تثبیت؛ (۳) تأثیر متقابل نحوه عملکرد دستگاه دولتی و شرکت‌های مذکور بر عملکرد دیگری؛ (۴) مسئولیت دولت در فراهم کردن کمک‌های رفاهی به کارکنان خود.

بی‌تردید عملکرد کارمندان باید مؤثر در امکان احراز پست‌های مدیریتی در شرکت‌های تعاونی باشد؛ برای مثال، کارمندی که به‌دلیل ارتکاب تخلف اداری، پرونده وی در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان، مورد رسیدگی قرار گرفته و منتهی به صدور محکومیت قطعی وی به‌خصوص محکومیت‌های غیر سبک (مثل تغییر محل جغرافیایی خدمت، کسر از حقوق...) گردد، این امر علی‌القاعده باید از حیث صلاحیت این قبیل اشخاص در تصدی پست‌های مدیریتی شرکت‌های تعاونی آن دستگاه، مؤثر باشد؛ گرچه نمی‌توان ممنوعیتی در اصل عضویت ایشان در آن شرکت‌ها ایجاد کرد. به‌طریق اولی، اشخاصی که به دلیل انجام وظایف اداری (حین انجام وظایف اداری یا به مناسبت انجام آن) مرتکب جرم مؤثری شده باشند، محکومیت قطعی آنها باید مانع از امکان مدیریت‌شان در شرکت‌های تعاونی مربوط باشد. همین وضعیت در مورد محکومیت‌های قطعی صادره توسط دیوان محاسبات کشور نیز وجود دارد. منطق وضع ممنوعیت فوق، صیانت از حقوق و منافع اعضای شرکت و جلوگیری از در اختیار قرار دادن منابع و امکانات شرکت‌های تعاونی در اختیار اشخاصی است که تخلفات یا جرایمی مرتکب شده‌اند که اعتماد دولت و کارکنان دستگاه مربوطه نسبت به آنها را مخدوش نموده است.

در مورد امکان تصدی پست‌های مدیریتی متعدد توسط شخص واحد در شرکت‌های تعاونی آن دستگاه، گرچه موضوع در قوانین و مقررات فعلی با پاسخ مبتنی بر ممنوعیت مواجه نشده، لکن به نظر می‌رسد مبنایی که در بند فوق بدان اشاره شد (صیانت از حقوق و منافع اعضای شرکت تعاونی) اقتضا می‌کند مستخدمان دولت امکان تصدی پست‌های مدیریتی در بیش از یک شرکت تعاونی مربوط به آن دستگاه را نداشته باشند. اما در مورد اینکه آیا اشخاص دارای پست مدیریتی در دستگاه دولتی ذیربط بتوانند در شرکت تعاونی آن دستگاه نیز متصدی پست مدیریتی شوند، ممنوعیتی در این مورد وجود ندارد

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

و به لحاظ منطقی نیز امکان مذکور، با ایراد خاصی مواجه نیست.[۱] در هر حال، انجام وظایف مربوط به شرکت تعاونی باید خارج از ساعت اداری باشد و یا اینکه کارمند مربوطه در ساعاتی که به مدیریت امور تعاونی اختصاص می‌دهد، از مرخصی استحقاقی خود استفاده نماید؛ زیرا انجام وظایف مربوط به شرکت‌های یادشده جزئی از وظایف مربوط به تصدی پست سازمانی مستخدم مربوطه محسوب نمی‌شود.

٤. نظام حقوقی حاکم بر فعالیت

همان‌طور که اشاره شد مقررات خاصی در مورد چارچوب کلی و نحوه فعالیت شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت در نظام حقوقی ایران به تصویب نرسیده است؛ گرچه این امر نمی‌تواند به‌معنای خلأ قانونی در این زمینه تلقی شود؛ زیرا شرکت‌های مذکور مکلف به تبعیت از مقررات عام حاکم بر شرکت‌های تعاونی و نیز مفاد اساسنامه خود هستند.

ارکان اداره شرکت‌های تعاونی همچون سایر شرکت‌های تجاری است؛ به‌موجب ماده ۳۰ قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، شرکت‌های تعاونی دارای سه رکن اصلی مجمع عمومی، هیئت مدیره و بازرس یا بازرسان است. در شرکت‌های تعاونی هر یک از دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، شوراهای اسلامی کشوری و سازمان‌های عمومی *که در تعاونی مشارکت یا سرمایه‌گذاری کرده‌اند*، می‌توانند نماینده‌ای برای نظارت و بازرسی در تعاونی و شرکت در جلسات مجمع عمومی و هیئت مدیره به‌عنوان ناظر داشته باشند. این در حالی است که صلاحیت نظارت دولت بر امور شرکت‌های تعاونی علی‌القاعده نباید محدود به مواردی شود که دولت در آن تعاونی مشارکت یا سرمایه‌گذاری کرده باشد. منطق حکم قانونی فوق، صیانت دولت از سرمایه اقتصادی خود است. در حالی که دولت، فراتر از سرمایه خود برای حصول اطمینان از رعایت غبطه کارکنان و نیز رعایت قوانین و مقررات مربوط علی‌القاعده باید دارای نماینده ناظر در شرکت‌های مذکور باشد؛ گرچه دولت در نحوه اداره شرکت‌های مذکور صلاحیت مداخله و اعمال نظر را ندارد.

با توجه به سیاست دولت در واگذاری امور و خدماتی که پیش‌تر توسط بخش دولتی ارائه می‌گردید (در قالب خصوصی‌سازی یا سایر اشکال بهره‌گیری از ظرفیت بخش خصوصی)، ضرورت دارد در کنار بحث لزوم تقویت بخش تعاونی، به امکان برقراری رقابت منصفانه و پرهیز از قائل‌شدن امتیاز ناموجه برای بخش تعاون کارکنان دولت در مقایسه با بخش خصوصی، عنایت شود (میرزاخانی، ۱۳۸۰: ۱۶)؛ توضیح آنکه در صورت قائل شدن به امتیاز خاص برای فعالیت‌های اقتصادی عام و گسترده شرکت‌های

---

۱ . به‌ویژه آن‌که به موجب رأی شعبه سوم دیوان عدالت اداری در خصوص شرکت‌های تعاونی مصرف، تعاونی کارکنان واحد دولتی نبوده و سابقه خدمت در آن‌ها به‌عنوان سابقه خدمت دولتی قابل احتساب نیست (دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۰۵۳۴، ۱۳۹۲).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

تعاونی کارکنان دولت، امکان توسعه زمینه‌های صلاحیتی آنها و جلوگیری از واگذاری امور به بخش خصوصی تحت عنوان حمایت از بخش تعاونی وجود دارد؛ امری که بیش از هر چیز، اصل رقابت به‌عنوان بنیادی‌ترین اصل حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی را با چالش جدی مواجه می‌کند. بر این اساس لازم است محدوده عملکرد شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت منحصر در مورد یا مواردی شود که برای تحقق آن (ها)، شرکت مذکور ایجاد شده است؛ در غیر این صورت ممکن است فعالیت شرکت‌های مذکور، عملکرد بخش خصوصی را با اختلال مواجه نماید. به‌ویژه آن‌که تجارب تشکیل شرکت‌های تعاونی در دنیا و روند عملکردی آن‌ها نشان می‌دهد که کارکرد و مسئولیت اجتماعی در کنار کارکرد اقتصادی برای تعاونی‌ها مدنظر بوده و فعالیت این شرکت‌ها در بخش‌هایی که سود اقتصادی کمتری داشته و در نتیجه انگیزه فعالیت بخش خصوصی در آن‌ها ناچیز است، مشهود می‌باشد (فیلین، سین و کیت بودوریس، ۱۳۸۸: ۱۴۷).

با توجه به اینکه در مقررات قانونی موجود، تسهیلات و حمایت‌هایی از بخش تعاونی به عمل آمده است، در ادامه به برخی نکات قابل‌طرح در این مورد اشاره می‌شود:

نخست آنکه حسب بررسی انجام شده تاکنون نحوه برخورداری بخش تعاونی از اولویت در معاملات دولتی– که به‌موجب ماده ۳۴ آیین‌نامه اجرایی قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی) باید به تصویب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی برسد – تعیین نشده است. این امر می‌تواند موجب طرح دیدگاه‌های متفاوت و حتی متعارض در مورد نحوه اولویت‌گذاری شود که افزون بر ایجاد تشتت در رویه می‌تواند زمینه‌ساز فساد در معاملات دولتی شود.

دوم، در مورد تبصره ۲ ماده ۱ لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری (مصوب ۱۳۳۷)، که به موجب آن شرکت‌های تعاونی کارمندان دستگاه‌های دولتی در «امور مربوط به تعاون» از مقررات قانون فوق مستثنی شده‌اند، به‌نظر می‌رسد «امور مربوط به تعاون»، ناظر بر یکی از امور مسکن، مصرف و اعتبار کارکنان دولت است. فلذا تشکیل شرکت تعاونی در این سه حوزه، محدوده صلاحیتی شرکت مربوط را به‌صورت خاص، محدود به تحقق هدف اصلی از تشکیل شرکت می‌کند. بدیهی است شرکت مذکور نمی‌تواند با برخورداری از تسهیلات قانونی پیش‌گفته، برای فراهم‌کردن مقدمات تحقق مأموریت خود اقدام به انجام فعالیت اقتصادی عام کند. برای مثال، یک شرکت تعاونی مصرف نمی‌تواند برای کسب سود و فراهم کردن تسهیلات بیشتر برای اعضای خود، اقدام به انجام امور پیمانکاری در حوزه دستگاه مربوطه نماید.[1]

۱. برخی دستگاه‌های دولتی اقدام به انعقاد قرارداد با شرکت‌های تعاونی کارکنان خود برای انجام بخشی از وظایف تخصصی که قابلیت واگذاری به بخش خصوصی را دارد، می‌کنند؛ در حالی که موضوع قراردادهای مزبور داخل در صلاحیت شرکت‌های

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

سوم آنکه، با عنایت به حکم تبصره ۲ بند (ت) ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات (مصوب ۱۳۸۵/۷/۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی) -که صراحتاً مقرر داشته: «تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانند با دستگاه‌های ذیربط خود قرارداد منعقد کنند» و نیز تبصره ۱ ماده مذکور (ممنوعیت تعاونی‌های کارکنان از شرکت در مناقصه‌های محدود) - صرف‌نظر از صلاحیت هیئت وزیران در وضع چنین ممنوعیتی در قالب آیین‌نامه فوق که محل بحث است، در مقام جمع میان دو حکم مذکور با سایر احکام قانونی که مجوز انعقاد قرارداد با شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت را به دستگاه‌های اجرایی می‌دهد، می‌توان چنین بیان داشت که جز در مورد قراردادهایی که از طریق برگزاری مناقصات محدود منعقد می‌شود، در سایر موارد با رعایت محدوده صلاحیتی شرکت‌های تعاونی کارکنان دستگاه‌های دولتی در صورتی که موضوع مربوط به یکی از حوزه‌های سه‌گانه مسکن، مصرف و اعتبار کارکنان باشد، منعی از حیث حقوقی برای انعقاد قرارداد مربوط با شرکت‌های یادشده با رعایت سایر شرایط و تشریفات قانونی مربوط وجود ندارد؛ در صورت قائل شدن به دیدگاهی غیر از این، به‌نظر می‌رسد قصد مقنن از تصویب لایحه قانونی راجع به منع مداخله... نادیده انگاشته می‌شود.

۵. تسهیلات و حمایت‌ها

نخستین حمایتی که از شرکت‌های تعاونی کارکنان باید صورت پذیرد، ناظر بر مرحله قبل از تشکیل و به‌صورت مشخص، کمک به تأمین سرمایه اولیه مورد نیاز برای تشکیل آن شرکت است (بهزادی، ۱۳۷۴: ۷۹). کمک به تأمین و نیز افزایش سرمایه شرکت‌های تعاونی از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر از قبیل مشارکت، مضاربه، مزارعه، مساقات، اجاره، اجاره به شرط تملیک، بیع شرط، فروش اقساطی و صلح توسط دستگاه‌های اجرایی با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در ماده ۱۷ قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران و نیز ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی آن، مورد تأکید قرار گرفته است. البته در مواردی که دستگاه‌های دولتی در تأسیس شرکت‌های تعاونی شریک می‌شوند، ظرف مدتی که با موافقت طرفین در ضمن عقد شرکت تعیین خواهد شد، سهم سرمایه‌گذاری دولت به‌تدریج بازپرداخت و صددرصد سرمایه به تعاونی تعلق خواهد گرفت تا بدین طریق، از تبدیل شدن دولت به کارفرمای بزرگ جلوگیری شود. براساس یافته‌های پژوهش‌های انجام‌شده، امروزه راهبردها و روش‌های متنوع و متفاوتی نسبت به روش‌های سنتی تأمین مالی شرکت‌های تعاونی شناسایی شده که به‌کارگیری آن‌ها با وضع

یادشده در امور تعاونی (مصرف، مسکن و اعتبار) نیست. این قبیل موارد، علی‌القاعده باید داخل در ممنوعیت مقرر در لایحه قانونی منع مداخله.... تلقی شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

چارچوب‌های مقرراتی مناسب می‌تواند بر عملکرد مثبت این شرکت‌ها تأثیر داشته باشد (حسینی و سوری، ۱۳۸۸: ۳۰-۲۵).

در گام دوم، برای فراهم کردن وسایل و امکانات لازم برای انجام فعالیت‌های شرکت‌های مذکور، دستگاه‌های دولتی مجاز شده‌اند از طریق انعقاد قرارداد فروش، اجاره و اجاره به شرط تملیک، اموال منقول و غیرمنقول و به‌طور کلی، وسایل و امکانات خود را به قیمت عادله مورد ارزیابی کارشناسان رسمی دادگستری به صورت نقد یا اقساط به شرکت‌های مذکور واگذار نمایند.[1] در این زمینه، واگذاری به «اقساط»، تسهیلات مناسبی را برای شرکت تعاونی مربوطه فراهم می‌کند تا به تدریج وسایل و امکانات مورد نیاز برای فعالیت خود را تدارک نماید. در رویه عملی دستگاه‌های دولتی معمولاً فضای فیزیکی مورد نیاز شرکت‌های مذکور و برخی امکانات اداری (ولو حداقلی) با توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های دستگاه دولتی ذیربط، در اختیار شرکت‌های مذکور قرار می‌گیرد؛ این گونه حمایت در رویه قضایی نیز مورد تأکید قرار گرفته است؛ در یکی از آرای دادگاه‌های تجدیدنظر استان تهران (دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۰۲۲۱۵۰۰۶۰۷، ۱۳۹۵) دعوای تصرف عدوانی از سوی دستگاه اجرایی علیه شرکت تعاونی مصرف با استناد به آیین‌نامه نحوه همکاری و کمک دولت به مؤسسات تعاونی مستخدمین رسمی، بدون ارائهٔ تأییدیه وزارت تعاون مبنی بر حصول خودکفایی توسط شرکت تعاونی مصرف، موردپذیرش واقع نشده است.

در خصوص مرحله تثبیت، دولت ملزم شده است برای تعاونی‌های توزیع در تأمین کالا و مسکن و سایر نیازمندی‌های کارکنان دولت از نظر گرفتن سهمیه کالا و حمایت‌های دولتی و بانکی و سایر حمایت‌های مربوط به امور تهیه و توزیع، اولویت قائل شود (ماده ۳۳ آیین‌نامه اجرایی فوق)؛ به صورت خاص نیز وزارت صنعت، معدن و تجارت مجاز شده کالاهای اساسی و اجناس ضروری و مورد نیاز کارکنان دولت را حتی‌المقدور از طریق تعاونی‌های مصرف مربوط در اختیار آنها قرار دهد.

از حیث استخدامی به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده است حداکثر پنج نفر از کارکنان خود را با حفظ پست سازمانی و پرداخت حقوق و مزایای آنان برای تعاونی‌های مصرف، مسکن و اعتبار دستگاه خود یا سایر دستگاه‌های اجرایی (تبصره ۳ ماده ۳۳ فوق) در اختیار قرار دهند؛ بدیهی است اولویت در اجرای حکم فوق، تعاونی‌های دستگاه ذیربط است و نه سایر دستگاه‌های اجرایی. همان طور که ملاحظه می‌شود حکم فوق برخلاف موازین حقوق اداری است که به موجب آن، تصدی امور توسط کارکنان دولت در خارج از دستگاه دولتی ممنوع است. با وجود این، بنا به صلاحدید مقنن و با رویکرد حمایت دولت از تعاونی‌های کارکنان، مجوز بکارگیری کارمند در غیر پست سازمانی وی صادر شده است.

---

۱ . ماده ۱۷ قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

در فرایند انجام فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی، به موجب ماده ۴ قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، دولت و کلیه سازمان‌های وابسته به آن موظف شده‌اند در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های خود، در شرایط مساوی اولویت را بخش تعاونی بدهند. چگونگی برخورداری از اولویت‌ها به تصویب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌رسد؛ امری که حسب جستجوی انجام‌شده در مورد آن مصوبه‌ای یافت نشد. پرسشی که در مورد حکم اخیر مطرح می‌شود، این است که آیا اساساً شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت صلاحیت قانونی اجرای طرح‌ها و پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی را دارند؟ در مورد شرکت‌های تعاونی مسکن که باید اذعان داشت دستگاه‌های دولتی تکلیفی در اجرای پروژه‌های مذکور ندارند. در مورد شرکت‌های تعاونی اعتبار نیز موضوع خارج از هدف و موضوع اصلی شرکت‌های مذکور است. در خصوص شرکت‌های تعاونی مصرف ممکن است گفته شود که شرکت‌های اخیر به‌منظور فراهم کردن سرمایه‌های مورد نیاز لازم است وارد فعالیت اقتصادی شوند و از این رهگذر، تسهیلات رفاهی را از حیث تأمین کالاهای مورد نیاز کارکنان فراهم کنند؛ در پاسخ باید تأکید داشت که اجرای پروژه‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی نیز خارج از صلاحیت شرکت‌های مذکور است فلذا استناد به قاعده ملازمه یا اذن در شیء اذن در لوازم آن هست، چندان موجه محسوب نمی‌شود. بر این اساس، موضوع حکم فوق، سایر شرکت‌های تعاونی است که بر اساس قانون ایجاد شده و با توجه به اساسنامه آن شرکت، صلاحیت انجام طرح‌ها و پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی را با تأییدیه صلاحیتی صادره توسط سازمان برنامه و بودجه کشور در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور دارند.

بی‌تردید اتحادیه‌های تعاونی‌های کارکنان دولت به صورت جمعی نیز می‌توانند پیگیری‌های مؤثری را برای اعمال حمایت‌های لازم توسط دولت در مورد شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت انجام دهند. با ایجاد اتحادیه تعاونی‌های اعتبار کارکنان دستگاه‌های دولتی در کنار اتحادیه سراسری تعاونی‌های مصرف کارکنان دولت (اسکاد) و اتحادیه تعاونی‌های مسکن دولت، مطالبات شرکت‌های مذکور به صورت سازماندهی‌شده قابلیت پیگیری و تحقق دارد.

با توجه به مطالب فوق، حمایت‌های صورت گرفته از شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت در سه مرحله تأسیس، استقرار و تثبیت، تا حدود قابل توجهی مطلوب ارزیابی می‌شود. همان‌طور که در ادامه بیان می‌شود، تکلیف دولت نسبت به ارائه تسهیلات و حمایت‌های مذکور می‌تواند تا حدودی توجیه‌کننده لزوم مسئولیت دولت در نظارت بر امور شرکت‌های تعاونی باشد.

٦. مسئولیت نظارتی دولت

گرچه در لزوم نظارت دولت بر شرکت‌های تعاونی کارکنان دستگاه‌های دولتی، بحث چندانی مطرح نیست، لکن باید اذعان نمود نظارت مذکور نباید نافی استقلال عملکردی شرکت‌های مذکور که از جمله بایسته‌های

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

ضروری فعالیت آن‌هاست، باشد (پاک‌نهاد و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۷۳). همچنین باید حدود دقیق اختیارات نظارتی دولت نسبت به شرکت‌های مذکور مشخص باشد (Snaith, ۲۰۱۷: ٤٨). پیش‌تر نیز گفته شد که شرکت‌های فوق دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشند، اما در نگاه بیرونی، وضعیت این قبیل شرکت‌های قابل مقایسه با سایر شرکت‌های غیردولتی نیست؛ به عبارتی، حدی از وابستگی اداری (و نه تشکیلاتی) در مورد شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت وجود دارد و این موضوع، مسئولیت‌هایی را متوجه دولت می‌کند. توجه به این نکته بایسته است که نظام حقوقی حاکم بر تعاونی‌ها (دست‌کم تعاونی‌های موضوع این نوشتار) در چارچوب کلی حقوق عمومی اقتصادی قرار می‌گیرد که مقررات مربوط به آن علاوه بر قوانین تشکیل، ساختار، نحوه عملکرد و انحلال تعاونی‌ها، باید قواعد مربوط به چگونگی نظارت (اعم از تأسیس مرجع یا مراجع نظارتی و حدود اختیارات آن‌ها) را دربرداشته باشد. (Henry, ۲۰۰۵: ۱۲).

بر اساس مطالب بالا، در مرحله قبل از تشکیل، تأیید وجود رابطه استخدامی میان هیئت مؤسس و بعداً اعضای شرکت با دستگاه اجرایی ذیربط، نخستین اقدامی است که دستگاه باید در این زمینه انجام دهد که البته ماهیتاً نظارتی نیست. در مرحله فعالیت، صرف‌نظر از لزوم حصول اطمینان از تداوم رابطه استخدامی اعضا با دستگاه مذکور، به‌منظور حصول اطمینان از صیانت از حقوق کارکنان دستگاه، ضروری است نماینده‌ای از طرف دستگاه دولتی مربوط به‌عنوان ناظر بدون حق رأی در جلسات هیئت مدیره شرکت‌های تعاونی آن دستگاه حضور داشته باشد. همچنین ارائه گزارش عملکرد سالانه شرکت به دستگاه مذکور، برای ارزیابی میزان حمایت‌هایی که لازم است به آن شرکت ارائه شود، لازم است. افزون بر موارد فوق، اعمال نظارت برای عدم تصدی پست‌های مدیریتی شرکت توسط اشخاص دارای سابقه محکومیت قطعی مؤثر به تخلف اداری، جرائم و تخلفات مالی بر اساس آرای مراجع ذیصلاح، از دیگر وظایف دستگاه دولتی مربوط به‌نظر می‌رسد؛ با این قید که منظور از قید «مؤثر» در این زمینه باید مشخص شود. بدیهی است ارتکاب هر گونه جرمی نمی‌تواند صلاحیت مدیران شرکت‌های مذکور را تحت‌الشعاع قرار دهد. جرائم و تخلفاتی، «مؤثر» تلقی می‌شوند که اعتماد به مدیران شرکت‌های مذکور را مخدوش کنند؛ البته این عبارت کلی، کفایت نمی‌کند و لازم است حتی‌الامکان در این زمینه شاخص یا شاخص‌هایی ارائه شود.

یکی از اقدامات احتیاطی قابل اقدام در مورد مدیران شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت، الزام قانونی به اعلام دارایی خود و اعضای خانواده‌شان به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در ابتدا و انتهای دوره مدیریتی آنها است. گرچه مدیران شرکت‌های تعاونی مشمول قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام) نمی‌باشند، لکن پیش‌بینی الزام به اعلام فهرست دارایی مدیران این قبیل شرکت‌ها نیز به‌عنوان یک اقدام احتیاطی می‌تواند مورد توجه سیاستگذاران مربوط قرار گیرد؛ امری که مغایرتی با قانون اساسی نیز ندارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

۷. نحوه انحلال

در نظام حقوقی کنونی، انحلال شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت تابع مقررات عام حاکم بر دیگر شرکت‌های تعاونی است؛ توضیح آنکه شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی در موارد زیر منحل می‌شوند:[۱] تصمیم مجمع عمومی فوق‌العاده، کاهش تعداد اعضاء از حد نصاب مقرر، انقضای مدت تعیین شده در اساسنامه مربوط، توقف فعالیت بیش از یک سال بدون عذر موجه، عدم رعایت قوانین و مقررات مربوط پس از سه بار اخطار کتبی در سال به وسیله وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ورشکستگی شرکت طبق قوانین مربوط.

به موجب ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی قانون اقتصاد بخش تعاون، پس از تصمیم‌گیری مجمع عمومی فوق‌العاده به انحلال، موافقت کتبی دستگاه‌های عمومی یا دولتی ذیربط جلب و به همراه مدارک مربوط به تشکیل و تصمیم مجمع عمومی فوق‌العاده، جهت گرفتن مجوز انحلال، به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ارائه می‌شود. البته تا زمانی که انحلال تعاونی در اداره ثبت شرکت‌ها ثبت نشده باشد، هر تصمیم یا اقدامی در جهت تصفیه امور شرکت تعاونی بی‌اعتبار است. یکی از ابهامات ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی فوق، این است که مشخص نشده دستگاه دولتی ذیربط، از چه جهت یا جهاتی با انحلال شرکت موافقت یا مخالفت می‌کند. بدیهی است دستگاه مذکور نمی‌تواند در هر شرایطی، مخالف انحلال باشد. اما پاسخ اخیر نیز راهگشا نیست. حدود اختیار دستگاه مذکور در این زمینه باید تعیین شود که به صورت مشخص، موضوعات مورد بررسی دستگاه دولتی برای اعلام مخالفت یا موافقت با انحلال شرکت‌های تعاونی را تعیین نماید.

نتیجه‌گیری

یکی از تسهیلات پیش‌بینی شده برای کارکنان دستگاه‌های دولتی، امکان حقوقی تشکیل و پیوستن به شرکت‌های تعاونی برای رفع نیازهای رفاهی اشخاص مذکور است. شرکت‌های یادشده بدون اینکه تابع ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های حاکم بر دستگاه‌های اجرایی از جنبه‌های مختلف نظیر نظام استخدامی، اداری، مالی، معاملاتی و محاسباتی باشند و بدون اینکه بخشی از تشکیلات رسمی دولتی محسوب شوند، به انجام وظایفی مبادرت می‌ورزند که در نتیجه آن، بخشی از مسائل مهم رفاهی کارکنان دولت مرتفع خواهد شد؛ امری که می‌تواند تأثیر به‌سزایی در افزایش کارآمدی نظام اداری داشته باشد.

شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت به مثابه یکی از انواع شرکت‌های توزیعی در سه گونه شرکت‌های مسکن، مصرف و اعتبار در شمار قابل توجهی از دستگاه‌های دولتی ایجاد شده و در حال فعالیت هستند. گرچه شرکت‌های مذکور تابع عمومات حاکم بر شرکت‌های تعاونی (در معنای عام) به ترتیبی که در قانون

---

۱ . ماده ۵۴ قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

شرکت‌های تعاونی (مصوب ۱۳۵۰ و اصلاحات بعدی آن) و قانون بخش تعاونی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰ و اصلاحات بعدی آن)، قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱) و مقررات ناشی از آنها تعیین شده و نیز مفاد اساسنامه خود، هستند، اما به دلیل ایجاد ذیل یکی از دستگاه‌های اجرایی (بدون اینکه جزء تشکیلات رسمی دستگاه مربوطه باشند) و تمرکز فعالیت‌های آنها در برخی موضوعات محدود و نیز با توجه به تسهیلات قانونی قابل توجهی که برای آنها درنظر گرفته شده، اقتضا دارد نظام حقوقی متناسب با وضعیت خاص آنها در جهات موضوعی مورد اشاره در این مقاله، تدارک دیده شود و به صورت خاص، حدود اختیارات دولت در نظارت بر شرکت‌های مذکور مشخص گردد. از جهات اخیر است که موضوع فوق با مباحث مطروحه در حقوق اداری پیوند می‌یابد. درخصوص مورد اخیر، وظایفی متوجه دستگاه دولتی ذیربط و نیز وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است.

بر اساس یافته‌های پژوهش حاضر و به‌عنوان راهکارهایی برای برطرف ساختن چالش‌های موجود، می‌توان بر گزاره‌های زیر تأکید ورزید:

(۱) تکمیل نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت ازجمله با درنظر داشتن موارد زیر:

الف) تعریف خاص شرکت‌های تعاونی کارکنان و تعیین ماهیت و تفاوت‌های آن با دیگر تعاونی‌ها؛

ب) تبیین انواع این قبیل شرکت‌ها و امکان تشکیل شرکت‌های تعاونی چندمنظوره؛

پ) تعیین شرایط ایجاد، چارچوب فعالیت و اداره شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت؛

ت) پیش‌بینی سازوکارهای نظارت دولت بر شرکت‌های تعاونی با درنظرداشتن تعیین مرجع یا مراجع نظارتی و حدود اختیارات آن‌ها؛ از جمله پیش‌بینی حضور نمایندگان دولت در جلسات ارکان تصمیم‌گیر (مجمع عمومی و هیئت مدیره) شرکت‌های تعاونی، اعمال نظارت بر پست‌های مدیریتی شرکت و دریافت و تحلیل گزارش عمکرد سالیانه آنها.

شایان ذکر است موضوعات فوق، از مقوله تقنین محسوب شده و نیازمند وضع قانون است؛ گرچه ترتیبات اجرایی آن را علی‌القاعده می‌توان به‌موجب مصوبات هیئت وزیران تعیین تکلیف نمود. با وجود مراتب فوق، بر تصویب قانون «خاص» برای شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت، تأکید نمی‌شود. «احکام قانونی خاص» شرکت‌های مذکور در فصل مستقلی ذیل قوانین موجود نیز قابل‌درج است و نیازی به اضافه نمودن عنوان قانونی جدیدی به قوانین موجود نمی‌باشد؛

(۲) لزوم تعیین تکلیف نظام حقوقی حاکم بر مسئولیت مدیران شرکت‌های تعاونی و سازوکارهای نظارتی دستگاه دولتی ذیربط و انتظام روابط آن با جایگاه نظارتی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ با عنایت به جایگاه نظارتی وزارتخانه اخیر بر اساس مقررات قانونی حاکم بر بخش تعاون و نیز مسئولیت بالاترین مقام دستگاه دولتی ذیربط در مورد شرکت‌های تعاونی فعال در آن دستگاه، نسبت صلاحیت هر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

یک از مراجع فوق و حدود اختیارات آنها باید به صورت دقیق تعیین شود؛ البته این مهم نباید مخدوش‌کننده استقلال عملکردی شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت باشد.

(۳) با توجه به برخورداری شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت از برخی تسهیلات قانونی، لازم است محدوده قانونی صلاحیت‌های آنها به صورت مشخص تعریف گردد و این مهم، به اساسنامه شرکت مذکور واگذار نگردد. به عبارتی شرکت‌های تعاونی مذکور برخلاف سایر شرکت‌های تعاونی دارای یک «وضعیت قانونی» مشخص هستند که تدوین اساسنامه آنها باید در چارچوب وضعیت مذکور صورت پذیرد. همچنان‌که بیان شد، مزایای قابل توجهی که برای این قبیل شرکت‌ها درنظر گرفته شده، نباید موجب مخدوش شدن اصل رقابت میان فعالان بخش خصوصی از طریق تقویت نابجای تعاونی‌ها شود؛ به عبارتی، حمایت از بخش تعاونی تلازمی با تسری فعالیت‌های اقتصادی آنها (فراتر از اهداف اولیه مورد نظر از ایجاد آنها) ندارد. بر همین اساس، صلاحیت‌های قانونی شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت باید به صورت مضیق تفسیر شود.[۱] یکی از پیشنهادهای قابل‌توجه در این زمینه تدوین اساسنامه نمونه شرکت‌های تعاونی دستگاه‌های دولتی توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است تا بدین طریق، سعی شود ساختار، صلاحیت‌ها و روش کار شرکت‌های مذکور تابع مقررات نسبتاً واحدی در تمامی دستگاه‌های دولتی شود؛ اقدام اخیر تا تصویب مقررات قانونی لازم می‌تواند به‌عنوان یک راهکار کوتاه‌مدت برای رفع برخی کاستی‌های موجود در نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های تعاونی کارکنان دولت، مورد توجه سیاستگذاران امور بخش تعاون قرار گیرد.

(۴) تقویت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر امور تعاونی‌های کارکنان دولت. مستنبط از بند (الف) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰ با اصلاحات بعدی) یکی از تبعات شناسایی مسئولیت دستگاه‌های دولتی (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و دستگاه دولتی ذیربط که شرکت تعاونی ذیل آن ایجاد می‌شود) در نظارت بر امور شرکت‌های مذکور، به رسمیت شناختن امکان نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در شرکت‌های فوق است. با توجه به اینکه مدیران شرکت‌های مذکور نوعاً از میان کارکنان دستگاه دولتی ذیربط منصوب می‌شوند، ابزارهای نظارتی سازمان فوق می‌تواند کارآمدی قابل توجهی را داشته باشد. سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند با صدور گزارش‌های نظارتی هشدار دهنده و ارائه تذکرات لازم به مدیران شرکت‌های مذکور و نیز وزارت تعاون و دستگاه دولتی ذیربط و همچنین با بهره‌گیری از سایر اختیارات قانونی مربوط، زمینه ارتقاء سطح قانونمداری و کارآمدی شرکت‌های فوق را فراهم آورد.

---

۱. با وجود این، ضرورت دارد حکم تبصره ۲ بند (ت) ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات (مصوب ۱۳۸۵/۷/۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی) مبنی بر ممنوعیت دستگاه‌های دولتی از انعقاد قرارداد با شرکت‌های تعاونی کارکنان، به ممنوعیت شرکت‌های تعاونی کارکنان از شرکت در مناقصه‌های محدود آن دستگاه، اصلاح شود. صرف‌نظر از اینکه این قبیل ممنوعیت‌ها نیازمند وضع قانون است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

فهرست منابع و مآخذ

اسکینی، ربیعا (۱۳۸۵). حقوق تجارت: شرکت‌های تجاری، تهران: سمت، چاپ دهم، جلد اول.

بحرانی، عبدالعباس (۱۳۸۲). «چالش‌های پیش‌روی شرکت‌های تعاونی مصرف کارمندی و کارگری»، تعاون، ش ۱۴۳، صص ۳۸-۳۴.

بهزادی، حسن (۱۳۷۴). «طرق افزایش سرمایه در شرکت‌های تعاونی مصرف»، ش ۴۸، صص ۷۹-۷۵.

پاک‌نهاد، حجت‌الله و همکاران (۱۳۹۹). «الگوی پیشنهادی همکاری مبتنی بر اعتماد در تعاونی‌های مصرف»، فصلنامه تعاون و کشاورزی، ش ۳۵، صص ۱۸۰-۱۵۵.

پورسید، بهزاد و محمود مطهرپور (۱۳۹۱). «ماهیت حقوقی شرکت‌های تعاونی سهام عام»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۷۰، صص ۲۰۰-۱۶۳.

تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۹). «ابهام در ماهیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و پیامدهای آن»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۱۰۳، صص ۳۰-۵.

جعفری، امیرحسین (۱۴۰۰). «بررسی عوامل تاثیرگذار در کیفیت ارائه خدمات شرکتهای تعاونی مصرف کارکنان مطالعه موردی شرکت تعاونی مصرف کارکنان شهرداری منطقه ۱۵ تهران»، سیزدهمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست، شیروان. https://civilica.com/doc/۱۲۸۸۰۱۶

حسینی، سیدشمس‌الدین و امیررضا سوری (۱۳۸۸). «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛ راهبرد اجرای شیوه‌های نوین تأمین مالی تعاونی‌ها در ایران»، فصلنامه تعاون و کشاورزی، ش ۲۱۲، صص ۳۵-۱.

ستوده تهرانی، حسن (۱۳۸۳). حقوق تجارت، تهران: نشر دادگستر، چاپ نهم، جلد اول.

فرحناکیان، فرشید (۱۳۹۴). ساده‌ساز حقوق تجارت، تهران: میزان، چاپ پانزدهم.

فیلین، سین و کیت بودوریس (۱۳۸۸). «بررسی اجمالی اصلاح قانون و مقررات تعاون در هفت کشور جهان» ترجمه و تلخیص علیقلی حیدری، فصلنامه تعاون و کشاورزی، ش ۲۰۸-۲۰۹، صص ۱۴۸-۱۱۹.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۱). حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ هجدهم.

ماشیما، پرادیت (۱۳۷۳). «خصوصیات اصلی شرکت‌های تعاونی با توجه مخصوص به تعاونیهای مصرف»، ترجمهٔ حسین امیری، تعاون، ش ۴۲، صص ۳۳-۲۸.

مالکی، جلیل و غلامعباس یوسفی (۱۳۹۵). «اصول حاکم بر شرکت‌های تعاونی»، تحقیقات حقوقی ایران و بین‌الملل، ش ۳۲، صص ۱۴۲-۱۱۹.

مقصودی، علی‌اصغر (۱۳۹۰). «بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت در شرکتهای تعاونی مصرف کارمندی مطالعه موردی: شرکت تعاونی مصرف کارکنان اداره راه و ترابری استان کرمان»، مجله مطالعات اجتماعی ایران، دوره ۵، ش. ۱، صص ۱۷۵-۱۵۳.

میرزاخانی، کریم (۱۳۸۰). «نقش‌ها و کارکردهای شرکت‌های تعاونی»، تعاون، ش ۱۱۵، صص ۱۶-۱۲.

نیازی، محسن و همکاران (۱۳۹۰). «تبیین نگرش مردم ایران نسبت به بخش تعاون و شرکت‌های تعاونی»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ش ۱۳، صص ۴۰-۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]

Henry, Hagen (۲۰۰۵), Guidelines for Cooperative Legislation, Geneva, International Labour Office, Second Edition.
Lupulescu, Ana Maria (۲۰۱٤), "Particularities Concerning the Cooperative Companies", Perspectives of Business Law Journal, Vol. ۳, pp.۲۳۲-۲۳۸.
Pönkä, Ville (۲۰۱۸), "The Legal Nature of Cooperative Membership", Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity, Vol. ۷, No. pp. ۳۹-٦۱.
Snaith, Ian (۲۰۱۸), "Cooperative Governance", Principles of European Cooperative Law: Principles, Commentaries and National Reports, Fajardo-García, A. Fici, H. Henrÿ, D. Hiez, D. Meira, H. Muenker, et al. Cambridge: Intersentia, pp. ٤۷-۷۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.65]