

## واکاوی فرصت‌ها و چالش‌های پیش روی تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی در ایران<sup>۱</sup>

### چکیده

تشکل‌های تعاونی به‌مثابه نهادهایی کهن که متکی بر سرمایه اجتماعی هستند، در دوران مدرن نیز از یاریگران دولت‌ها در حل مسائل اجتماعی تلقی می‌شوند. در قوانین ایران نیز با هدف بهره‌گیری از ظرفیت این نهادها، ابتکاراتی چون تأسیس تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی مطرح شده است. اما این تعاونی‌ها در عمل با چالش‌هایی مواجه بوده‌اند که موجب عدم توفیق آن‌ها شده است. از همین رو، پژوهش حاضر مبتنی بر یک رویکرد کیفی و با هدف دستیابی به راهبردهایی پیشنهادی در جهت استفاده از ظرفیت‌ها و فرصت‌های موجود برای تعاونی‌های مذکور به‌منظور مقابله با چالش‌های پیش روی آن‌ها انجام شده است. در این راستا در پژوهش توصیفی-تحلیلی حاضر علاوه بر منابع و اسناد مکتوب و اینترنتی، متن گفت‌وگو با ۳۰ نفر از صاحب‌نظران، ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان این حوزه نیز به شیوه «تحلیل مضمون» تحلیل شده است. بر اساس نتایج این پژوهش، تعاونی‌های مذکور از «ظرفیت‌ها و فرصت‌های قانونی تسهیل‌گر»، امکان «نیل به انتفاع عمومی در چهارچوب ظرفیت‌ها و فرصت‌های اقتصادی» و پتانسیل «شکوفایی ظرفیت‌های بومی و محلی شهرستان‌ها» برخوردارند و در برابر خود، چالش‌هایی همچون «رویه‌های قانونی دست‌وپاگیر و عدم ضمانت اجرایی آن‌ها»، «تعامل نامطلوب و حمایت‌نکردن بایسته ساختارهای دولتی از تعاونی‌ها»، «دشواری در تأمین مالی فعالیت‌ها» و «نهادینه‌شدن بی‌اعتمادی به تعاونی‌ها» را دارند. در نهایت، بر اساس یافته‌های پژوهش، این راهبردها برای موفقیت تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی پیشنهاد شده است: «تدقیق قوانین»؛ «اعتمادسازی ساختاری»؛ «تبلیغات کارآمد و آموزش»؛ «توسل به مدیریت تاب‌آور»؛ «شبکه‌سازی»؛ و «کارآفرینی اجتماعی مبتنی بر احصاء و استفاده از ظرفیت‌های محلی».

**واژه‌های کلیدی:** ظرفیت‌های بومی و محلی؛ فرصت‌ها و چالش‌های قانونی؛ توسعه اجتماعی و اقتصادی؛ تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی.

---

۱. مقاله علمی-پژوهشی مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان «تبیین و تدوین راهبردهای مؤثر بر مشارکت مردمی و بنیادهای توسعه در تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستان‌های استان تهران با رویکرد کارآفرینی اجتماعی» که به سفارش و با حمایت مالی و نظارت اجرایی «اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان تهران» در سال ۱۴۰۰ به سرانجام رسیده است.

## مقدمه و بیان مسئله

شرکت‌های تعاونی که تحت عنوان بخش سوم اقتصاد هم تعریف می‌شوند (نک: والتینو و لیوپول<sup>۱</sup>، ۲۰۲۱)، نهادهایی برآمده از نیروی سوم، یعنی آحاد جامعه در برابر دو نیروی بازار و دولت، هستند (نک: گوتمن<sup>۲</sup>، ۲۰۲۰: ۳۴). این نهادها به دلیل اتکا بر سرمایه‌های اجتماعی‌شان، نسبت به نهادهای بازار آزاد که متکی بر سرمایه‌های اقتصادی‌شان هستند، ثبات و واکنش‌پذیری بیش‌تری دارند (نک: اتحادیه اروپا<sup>۳</sup>، ۲۰۱۱؛ میتون و پلنر<sup>۴</sup>، ۲۰۱۵: ۵۱۱). با توجه به این ظرفیت تعاونی‌ها، بسیاری از دولت‌ها و جوامع مدرن برای فائق‌آمدن بر بسیاری از مسائل و مشکلات‌شان، از این نهادها بهره می‌گیرند؛ برای مثال، طبق گزارش اتحادیه بین‌المللی تعاون<sup>۵</sup> (۲۰۱۷)، در حدود ۱۰ درصد از جمعیت جهان در قالب تعاونی‌ها مشغول به کار هستند.

مرور قوانین کشورمان نیز نشان می‌دهد که موضوع حضور مؤثر تعاونی‌ها در سپهر اقتصادی و اجتماعی جامعه، در ایران نیز موضوعی همواره مطرح بوده است؛ چنان‌که در اغلب اسناد توسعه‌ای کشور، بر ضرورت ارتقاء سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور دست‌کم به میزان ۲۵ درصد تأکید گردیده است (ن.ک: قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، ۱۳۸۶؛ سند توسعه بخش تعاون، ۱۳۹۲). اما نگاه به وضعیت بخش تعاونی در ایران نشان می‌دهد که علی‌رغم رشد کمی تعاونی‌های رسمی در دهه‌های اخیر، همکاری‌های تعاون‌گونه در واقعیت و به‌ویژه پس از گسترش شتابان شهرنشینی در ایران رو به افول گذاشته‌اند. در حالی که اکنون با عنایت به چنین مسائلی، یعنی شهری‌شدن شتابان و شکل‌گیری شهرهای اقماری و مسائل تبعی‌ای همچون بیکاری فزاینده و فقر گسترده به موازات افزایش شکاف‌های طبقاتی و فربه‌گی بیش از پیش صاحبان ثروت، لزوم حضور پُر قدرت مردم در حل مسائل کشور در قالب تعاونی، بیشتر احساس می‌شود.

با توجه به این ضرورت، نظام جمهوری اسلامی ایران دست به ابتکارات تسهیل‌گرانه‌ای چون تأسیس «شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی» زده است. تشکیل تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی بر اساس قانونی در ۲۸ آذر سال ۱۳۸۹ تصویب شد و پس از طی مراحل قانونی، هیئت‌وزیران اساس‌نامه آن را در ۲۴ آبان ۱۳۹۱ ابلاغ کرد (اساسنامه نمونه شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی، ۱۳۹۱). این تعاونی‌ها به‌منظور تسریع در رشد و توسعه شهرستان‌ها، هدایت منابع مردمی به بخش‌های تولیدی، بسترسازی برای ورود بخش‌های تعاونی به فعالیت‌های اقتصادی و با رویکرد نظری حرکت در جهت فقرزدایی، تمرکززدایی و بهره‌گیری از مشارکت مردمی و ظرفیت‌های محلی برای توسعه محلی و نیز جلوگیری از رانت شکل گرفتند (رستمی شهربابکی، ۱۳۹۷). اهداف، ظرفیت‌ها و امتیازات قیدشده برای تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، آن‌ها را در توسعه مناطق مختلف کشور اثرگذار نشان می‌دهد اما واقعیت آن است که بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و فرصت‌های متعدد این تعاونی‌ها تا حد زیادی به خلاقیت و

---

1 . Valentinov and Iliopoulos

2 . Guttman

3 . European Commission

4 . Mittone and Ploner

5 . International Cooperative Alliance

دانش مدیران تعاونی‌ها وابسته است و بر اساس اطلاعات اندک موجود، تعداد کمی از تعاونی‌ها در بهره‌گیری از این ظرفیت‌ها موفق بوده‌اند.

از میان این نمونه‌های موفق می‌توان به تعاونی توسعه و عمران شهرستان اسکو اشاره کرد که از جمله فعالیت‌های چشمگیر آن با توجه به ظرفیت‌های منطقه، ایجاد توتستان در زمین‌های بایر شهرستان برای فراهم‌سازی خوراک کرم ابریشم، ایجاد کارگاه ابریشم‌کشی، حمایت از تولید و عرضه چاپ باتیک و ایجاد بازارچه صنایع‌دستی و تولیدات محلی آذربایجان جهت تکمیل و بومی‌سازی زنجیره ابریشم است (نک: وب‌گاه شرکت تعاونی توسعه و عمران اسکو، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸). تعاونی توسعه و عمران شهرستان قم نیز از تعاونی‌های موفق است که از مهم‌ترین فعالیت‌های آن انعقاد تفاهم‌نامه همکاری در حوزه گردشگری زیارتی با کشور عراق و در حوزه ایجاد برند حلال با کشور چین است (وب‌گاه شرکت تعاونی توسعه و عمران شهرستان قم، ۱۳۹۹؛ وب‌گاه شرکت تعاونی توسعه و عمران شهرستان قم، بی‌تا). تعاونی توسعه و عمران شهرستان شاهرود نیز با توجه به ظرفیت‌های این شهرستان، در چهار بخش خدمات، کشاورزی، انرژی و گردشگری فعالیت دارد (وب‌گاه اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی خراسان جنوبی، ۱۳۹۸).

در مجموع بررسی‌ها نشان می‌دهد که در اجرای قانون تأسیس تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، برای افزایش کمیّت تعاونی‌های مذکور تلاش زیادی صورت گرفته و اخبار تبلیغاتی زیادی در رسانه‌ها از تأسیس این تعاونی‌ها در شهرستان‌های مختلف مخابره شده است؛ اما بر اساس گفت‌وگوهای انجام‌شده از جمله در گروه واتس‌اپی «تعاونی‌های توسعه و عمران ایران اسلامی»، تنها ۱۲۲ تعاونی از این نوع تشکیل شده‌اند (گروه واتس‌اپی تعاونی‌های توسعه و عمران ایران اسلامی، ۱۴۰۰). با وجود این، گرچه سرعت تأسیس این تعاونی‌ها در سال‌های اخیر بیشتر شده است (رستمی شهربابکی، ۱۳۹۷: ۱۸) و تعدادی از تعاونی‌های تأسیس‌شده نیز موفقیت‌هایی کسب کرده‌اند، گزارشات منتشرشده از سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نشان می‌دهد در مجموع، موفقیت مطلوبی از نظر تعداد و فعالیت‌های انجام‌شده، نداشته‌اند (نک: همدانی، ۱۳۹۴ الف و ب؛ ۱۳۹۵؛ ۱۳۹۶؛ ۱۳۹۷).

با توجه به نکات فوق، دستیابی به پاسخ دو سؤال اهمیت می‌یابد: یک) چه موانع و چالش‌هایی موجب شده که تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی نتوانند به موفقیت مطلوب دست یابند؛ و دو) چه راهبردهایی ممکن است به آن‌ها در جهت نیل به توفیق موردانتظار کمک کند؟ بنابراین، این مقاله در جهت نیل به هدف اصلی ارائه راهبردهای پیشنهادی برای مقابله تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی با چالش‌ها، و بهره‌گیری از ظرفیت‌های این تعاونی‌ها در جهت دستیابی به توسعه محلی و اجتماعی کشور گام برمی‌دارد.

## مبانی نظری و پیشینه تجربی پژوهش

بر اساس تعریف اتحادیه اروپا<sup>۱</sup> (۲۰۱۱) از بنگاه‌های اجتماعی، تعاونی‌ها که در زمره این بنگاه‌ها قرار می‌گیرند، بیش از اینکه به سود و اهداف سازمانی خود بیندیشند، اهداف خود را در راستای توسعه و بهبود وضعیت جامعه قرار داده‌اند (عبری، ۱۳۸۵: ۱۹۱). مدیریت بنگاه‌های اجتماعی، باز و دموکراتیک و بر مبنای عدالت اجتماعی است و همه کارمندان، مصرف‌کنندگان و سایر ذی‌نفعان، در مدیریت آن مشارکت دارند. سود این شرکت‌ها نیز برای دستیابی به اهداف اجتماعی‌شان مجدداً در آن‌ها سرمایه‌گذاری می‌شود (اتحادیه اروپا، ۲۰۱۱). بنابراین، این شرکت‌ها علاوه بر «ارزش اقتصادی»، «ارزش اجتماعی» هم خلق می‌کنند (ده<sup>۲</sup>، ۲۰۲۰: ۴-۲). افزون بر این، این بنگاه‌های اقتصادی-اجتماعی با ایجاد آگاهی از تأثیر و اهمیت اعضا در نظام محلی، به اعضای خود حس امنیت و تعلق اجتماعی و اعتماد به نفس می‌دهند که نشانگر منافع روان‌شناختی تعاونی‌هاست (سانیانگ و هوانگ<sup>۳</sup>، ۲۰۰۸: ۶۷۵).

اتحادیه بین‌المللی تعاونی هم‌سو با تعریف بنگاه اجتماعی، نیز تعاونی را انجمنی خودمختار معرفی کرده است. در این تعریف، تعاونی، شش ارزش پایه‌ای «خودیاری، خودمسئولیتی، دموکراسی، مساوات، عدالت و همبستگی» (۲۰۱۸) دارد. اصول تعاونی هم شامل موارد زیر است: (۱) داوطلبانه بودن و آزاد بودن عضویت؛ (۲) کنترل دموکراتیک؛ (۳) مشارکت اقتصادی اعضا؛ (۴) استقلال و خودکفایی؛ (۵) آموزش و پرورش و آگاه‌سازی؛ (۶) همکاری بین تعاونی‌ها؛ (۷) توجه به جامعه (اتحادیه بین‌المللی تعاونی، ۲۰۱۸). پایبندی به ارزش‌ها و اصول ذکر شده، می‌تواند ضامن موفقیت تعاونی‌ها باشد. تلفیق اصول مربوط به آموزش، جمع‌بودن و همکاری مشترک، با اصول مربوط به عضویت، کنترل دموکراتیک، مشارکت اقتصادی و خودگردانی، همچنین به شکل‌گیری مفهوم کارآفرینی اجتماعی در این گفتمان کمک کرد (ریدلی-داف<sup>۴</sup>، ۲۰۱۸: ۵) که به‌مثابه یکی از کارکردهای تعاونی‌ها در جهت توسعه اجتماعی تلقی می‌گردد.

تعاونی‌ها صرف‌نظر از الزام به تبعیت از اصول فوق و در نتیجه، شباهت در نوع ساختار و قوانین کلی، بسته به دوره زمانی، جغرافیای سرزمینی، سیستم طبقاتی، بخش‌بندی‌ها و روابط اقتصادی و اجتماعی و نیز رویکردهای فکری، تنوع زیادی یافته‌اند (مرت و والزر<sup>۵</sup>، ۲۰۰۴: ۲۵) که به‌اختصار در جدول ۱ قابل مشاهده است.

جدول ۱. گونه‌ها و انواع کلی تعاونی بر اساس معیارهای جهانی

معیار دسته‌بندی	نوع تعاونی	توضیحات
تنوع فعالیت	تک‌منظوره	تنها در یک نوع فعالیت مشارکت دارند.
	چندمنظوره	در فعالیت‌های متنوعی مشارکت دارند.

1. EUROPEAN COMMISSION
2. Doh, S.
3. Sanyang, S. E & ,Huang, W.C.
4. Ridley-Duff, R.
5. Merrett, C. D., & Walzer, N.

معیار دسته‌بندی	نوع تعاونی	توضیحات
نوع مالکیت	تعاونی‌های کارگری یا کارگر- مالک	مالکان تعاونی، کارگران یا کارمندان آن بوده و در کنترل آن هم مشارکت دارند.
	تعاونی‌های کاربر یا مشتری- مالک	مالکان تعاونی لزوماً در آن کار نمی‌کنند.
ماهیت اعضا- مالکان		مصرف‌کنندگان
		کارگری
		تولیدکنندگان
	خرید / خدمات	برای کاهش هزینه‌های صاحبان مشاغل مستقل و بیشتر، سازمان‌ها تأسیس می‌شود.
		مسکن
	با سهام‌دار ترکیبی	از ذی‌نفعانی با گرایش‌های فعالیتی متنوع تشکیل شده است.
مدل‌های سازمانی مبتنی بر حق مالکیت شرکت	سستی	سهام آن غیرقابل انتقال، ترقی و بازخرید است و سرمایه به اعضا برمی‌گردد.
	سرمایه‌گذاری نسبی	سهام آن غیرقابل انتقال و ترقی، ولی قابل بازخرید است و سرمایه متناسب با میزان حمایت به اعضا برمی‌گردد.
	عضو- سرمایه‌گذار	سهام آن غیرقابل انتقال، ولی قابل ترقی و بازخرید است و سرمایه به اعضا برحسب میزان حمایت و به سرمایه‌گذاران بر حسب میزان سرمایه برمی‌گردد.
	نسل جدید	سهام آن قابل انتقال و ترقی، ولی غیرقابل بازخرید است و سرمایه آن به اعضا و سرمایه‌گذاران خارجی برمی‌گردد.
	ائتلافی	قابلیت انتقال، ترقی و بازخرید سهام آن و نیز مرجع بازگشت سرمایه متغیر است.
	سهامی- سرمایه‌گذار	سهام آن قابل انتقال، ترقی و بازخرید است و سرمایه آن به اعضا و سرمایه‌گذاران خارجی برمی‌گردد.
	تبدیل شده به شرکت سرمایه‌محور	سهام آن قابل انتقال، ترقی و بازخرید است و مرجع سرمایه در آن سرمایه‌گذاران هستند.
	سستی	روش‌های تأمین مالی آن از طریق بانک و سایر نهادهای مالی، سهام اعضا، سرمایه سهام تخصیص نیافته، ذخایر، استقراض از نهادهای وام‌دهنده و بدهی فرعی است.
استراتژی تأمین مالی	حمایتی	روش‌های تأمین مالی آن از طریق برنامه سرمایه‌بایه، اوراق ظرفیت، طرح‌های اجباری مشارکت در سهام، ذخیره‌مازاد برگشتی، انتشار سهام جایزه و رای سود، صندوق بازتنشگی اعضا، واحدهای مشارکتی، ذخیره سرمایه بر حسب واحد، ذخایر سرمایه چرخشی و وام‌های چرخشی است.
	مستقیم	روش‌های تأمین مالی آن در قالب خرید سهام عادی یا ممتاز، صدور گواهی عضویت یا سایر گواهی‌های سرمایه‌گذاری، بازار مستثنای، سند تعهد، اوراق قرضه محلی، طرح سهام کارکنان و دریافت وثیقه از اعضا است.

(تنظیم: نگارندگان)

در ایران نیز در حال حاضر، تعاونی‌های متنوعی وجود دارد (نک: نظری علی‌آباد و حکیم‌جوادی، ۱۳۸۸: ۱؛ خورشیدی تطف و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۰) که به اختصار در جدول ۲ ذکر می‌شود.

جدول ۲. گونه‌های متنوع تعاونی در ایران

معیار دسته‌بندی	نوع تعاونی	توضیحات
نوع عضویت	عام	عضویت در آن‌ها برای همه آزاد است و تعاونی‌های فراگیر ملی را نیز در بر می‌گیرد.
	خاص	عضویت در آن‌ها فقط برای گروه‌هایی خاص است.
نوع فعالیت	تولیدی	در امور تولیدی در حوزه‌هایی مانند کشاورزی، دامداری، پرورش و صید ماهی، شیلات، صنعت و معدن، عمران شهری و روستایی و عشایری فعالیت می‌کنند.
	توزیعی	نیاز مشاغل تولیدی یا مصرف‌کنندگان عضو خود را به منظور کاهش قیمت‌ها و هزینه‌ها فراهم می‌کنند.
نوع هدف	اشتغال‌زایی برای اعضای خود	تعاونی‌های کاربایی و کارآفرینی از این نوعند.
	تأمین نیاز و ارتقای رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط	عمدتاً به فعالیت توزیعی و خدمات به اعضای خود که صاحبان مشاغل و بنگاه‌های کوچک و متوسط هستند، می‌پردازند.
	تأمین نیازهای رفاهی اعضا	اغلب در رشته‌های بازرگانی، ساخت‌وساز و فعالیت‌های اعتباری مشغول هستند.
گرایش فعالیت	کشاورزی	
	صنعتی	
	معدنی	
	عمرانی	
	فرش دستباف	شامل تعاونی‌های تولید و تأمین نیاز تولیدکنندگان فرش دستباف است.
	خدمات	شامل تعاونی‌های اشتغال‌زایی خدماتی و تأمین نیاز مشاغل خدماتی است.
	تأمین نیاز تولیدکنندگان	شامل تولیدکنندگان رشته‌های مختلف اعم از کشاورزی، صنعتی، صنوف تولیدی و خدمات فنی می‌شود.
	تأمین نیاز مصرف‌کنندگان	شامل تعاونی‌های مصرف‌کارمندی، کارگری، محلی، آزاد، مرزنشینان و صنوف توزیعی می‌شود.
	حمل و نقل	شامل تعاونی‌های اشتغال‌زایی، حمل و نقل و تأمین نیاز خودروداران می‌شود.
	مسکن	شامل تعاونی‌های مسکن کارگری، کارمندی و آزاد می‌شود.
اعتبار	شامل تعاونی‌های مالی و اعتباری کارگری، کارمندی و آزاد می‌شود.	
		مصرف آموزشی
		چندمنظوره

(تنظیم: نگارندگان؛ برگرفته از خورشیدی تطف و همکاران، ۱۳۸۶)

در این میان، بنا بر اساس نامه شرکت‌های «توسعه و عمران شهرستانی»، این شرکت‌ها از نوع متعارف و چندمنظوره هستند (اساسنامه نمونه تعاونی های توسعه و عمران شهرستانی، ۱۳۹۱)؛ بدین معنی که فعالیت‌های آن‌ها در حوزه‌های مختلف اعم از تولیدی، توزیعی، خدماتی و... می‌تواند باشد. بدین ترتیب با این گستره فعالیت در عین محدوده جغرافیایی مشخص، می‌تواند با جلب اعتماد و مشارکت اجتماعی مردم شهرستان، چنان‌که زئولی و رادل<sup>۱</sup> (۲۰۰۵: ۴۳) عنوان می‌کنند، با تجمیع منابع خرد محلی و به‌کارگیری آن‌ها در ساختاری جامعه‌گرا، ابزارهای مهمی برای توسعه اجتماعی تلقی شوند.

در پژوهش‌های اندک پیشین به این ظرفیت و برخی از دیگر ظرفیت‌ها، فرصت‌ها و چالش‌های پیش روی تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی پرداخته شده و پیشنهادهای در جهت توفیق بیشتر آن‌ها ارائه گردیده است. نتایج ارزشمند پژوهش‌های مذکور، در این مقاله نیز استفاده شده و با برخی از نویسندگان آن‌ها به‌عنوان خبره مصاحبه انجام شده است. وجه تمایز اصلی مقاله حاضر با این پژوهش‌ها در روش تحقیق و شیوه تحلیل و تعدادی از راهبردهای حاصل از تحلیل داده‌ها و نیز مدل پیشنهادی نهایی است. در جدول ۳ به این پژوهش‌های بسیار معدود، به ترتیب سال انتشار از جدیدترین به قدیمی‌ترین اشاره می‌شود.

جدول ۳. خلاصه‌ای از پژوهش‌های مرتبط

منبع	عنوان	نتیجه
وکیل‌الرعا، غنیان، پوراحشام، و اسلامی مفیدآبادی (۱۳۹۹)	تبیین و تدوین راهبردهای موثر بر مشارکت مردمی و بنیادهای توسعه‌ای در تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی با رویکرد کارآفرینی اجتماعی	نتایج حاصل از این پژوهش کمی -ارائه شده در یک همایش ملی- نشان می‌دهد که ابعاد توسعه‌ای شامل ابعاد اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی و نیز ابعاد مشارکت مردمی، شامل احساس تعلق اجتماعی، همبستگی و تعاملات اجتماعی، رضایت شهروندان از زندگی، جنسیت و تحصیلات، بر عملکرد شرکت‌های توسعه و عمران شهرستانی با رویکرد کارآفرینی اجتماعی تأثیرگذار است. در نتیجه نویسندگان پیشنهاد می‌کنند این ابعاد برای توسعه و تبیین عملکرد شرکت‌های توسعه و عمران شهرستانی استفاده شوند.
رستمی شهربابکی (۱۳۹۷)	مطالعه شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستان‌ها (گزارش طرح پژوهشی)	از عوامل فرصت‌ساز برشمرده شده برای تعاونی‌های بررسی شده این موارد است: «وجود نیروهای متخصص و ماهر»؛ «ارتباط مناسب با فرمانداری»؛ «وجود فرصت‌های سرمایه‌گذاری صنعتی»؛ و «وجود اعتبارات بانکی». برخی از تهدیدهای پیش روی این تعاونی‌ها بر اساس این پژوهش شامل این موارد است: «بالابودن بهره بانکی»؛ «فقدان اعتبارات عمرانی»؛ «پایین بودن سطح درآمد اهالی». در نهایت چهار سیاست راهبردی برای توفیق این تعاونی‌ها پیشنهاد می‌شود: همکاری استراتژیک با نهادهای دولتی و مقامات شهرستان؛ ارتباط مؤثر با صاحبان سرمایه و شرکت‌های تعاونی شهرستان؛ «ایجاد و مدیریت سازمانی حرفه‌ای، مشارکتی متشکل از منابع انسانی متخصص با انگیزه و روحیه کار تیمی»؛ و استقرار مدیریت و تصمیم‌گیری مشارکتی در سطوح مختلف سازمان.

منبع	عنوان	نتیجه
همدانی (۱۳۹۴ الف)	آسیب‌شناسی تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی (گزارش)	به فرصت‌های قانونی موجود برای عموم تعاونی‌ها به‌عنوان فرصت‌های تعاونی‌های بررسی شده اشاره می‌کند از جمله اصل‌های ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و قانون برنامه پنجم توسعه. چالش‌های احتمالی برای تعاونی‌های بررسی شده را نیز این‌گونه عنوان می‌کند: عدم ورود افراد ذی‌صلاح در هیئت‌مؤسس تعاونی و هیئت‌مدیره تعاونی؛ عدم همکاری دستگاه‌های اجرایی در واگذاری پروژه‌ها به تعاونی‌ها؛ نبود نظارت مناسب و آموزش‌های لازم و حمایت‌های مالی کافی. راهبردهای پیشنهادی این پژوهش بدین ترتیب است: همکاری با شوراهای اسلامی؛ اعمال نظارت از طریق دستگاه‌های قانونی ذی‌صلاح؛ ارائه آموزش‌های لازم و کاربردی؛ آگاهی‌بخشی به اعضا؛ گزارش‌گیری‌های مستمر از فعالیت تعاونی‌ها؛ و برگزاری نشست‌های تخصصی با حضور مدیران تعاونی‌ها و کارشناسان ذی‌ربط.

#### روش‌شناسی تحقیق

این پژوهش به‌لحاظ روش‌شناسی، مطالعه‌ای موردی است که با رویکرد کیفی و شیوه‌ای «توصیفی-تحلیلی» انجام شده است. جامعه مورد مطالعه این پژوهش، جدای از تمامی مکتوبات، اسناد و داده‌های تجربی در دسترس و مرتبط که برخی از آن‌ها در پایگاه‌های خبری و فضای مجازی منتشر شده بودند، همچنین شامل ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان در تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی و نیز خبرگان و صاحب‌نظران این حوزه بوده است. شیوه نمونه‌گیری نیز تدریجی، نظری و هدفمند بوده و تا «اشباع نظری» مقولات و مضامین ادامه یافته است. در همین راستا، نقطه‌نظرات ۳۰ نفر، گردآوری و مورد تحلیل قرار گرفته است. داده‌های شفاهی به‌دست‌آمده از ۱۰ نفر از این افراد، از طریق گفت‌وگوی تلفنی پژوهشگران با آن‌ها به دست آمده است. داده‌های شفاهی ۱۳ نفر از آنان، از خلال اظهارنظر آنان در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی (۱۳۹۹) استخراج شده و ۷ نفر نیز در وبینارهای یلدای تعاون (۱۳۹۹) گفت‌وگو داشته‌اند. با توجه به محدودیت‌های این قالب نوشتاری، جدول مشخصات کامل این افراد به‌علاوه جدول بخشی از اسناد مرتبط با تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، در بخش ضمیمه این مقاله ارائه گردیده است. شایان ذکر است که درج نام مصاحبه‌شوندگان در متن پژوهش، با اطلاع و رضایت خود آن‌ها صورت گرفته است.

برای تحلیل داده‌های گردآوری‌شده، از شیوه‌های کدگذاری و تکنیک‌هایی همچون «تحلیل مضمون» استفاده شده است. تحلیل مضمون یا تماتیک، تحلیل مبتنی بر استقراء تحلیلی است که در آن از طریق طبقه‌بندی داده‌ها و الگویابی درون‌داده‌ای و برون‌داده‌ای، یک سنخ‌شناسی تحلیلی به دست می‌آید. در این روش، زمانی که الگویابی از داده‌ها به دست آمد، باید حمایت موضوعی از آن صورت گیرد. به عبارتی، تم‌ها از داده‌ها نشأت می‌گیرند (محمدپور، ۱۳۸۸: ۱۳۷-۱۳۶). فرایند کامل تحلیل مضمون داده‌های این پژوهش در



سه مرحله انجام شده است: الف) تجزیه و توصیف متن؛ ب) تشریح و تفسیر متن؛ ج) ادغام و یکپارچه کردن مجدد متن. شایان ذکر است که همه این مراحل با تفسیر و تحلیل همراه بوده است؛ اما در هر مرحله از تحلیل، به سطح بالاتری از انتزاع دست یافته‌ایم.

در خصوص نحوه اعتباریابی یافته‌های پژوهش نیز باید اشاره داشت که اساساً منظور از «اعتبار»<sup>۱</sup> در پژوهش‌های کیفی، بیشتر نوعی «قابلیت اعتماد»<sup>۲</sup> یا «اطمینان‌پذیری»<sup>۳</sup> است که به واسطه معیارهای متعددی قابل بررسی می‌باشد (کرسول<sup>۴</sup>، ۲۰۰۷: ۲۲۳-۲۰۰). بر این اساس، در پژوهش حاضر، راهبردهای متنوعی مد نظر قرار گرفته است. نخست آن‌که سعی شده تا بهترین رهیافت روش‌شناختی برای مطالعه انتخاب شود؛ نظر به اهداف پژوهش که تأمل بر وضعیت تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی را در کلیت‌شان ایجاب نموده و پژوهشگران را ناگزیر از مطالعه رویه‌های موجود و طی شده در این خصوص می‌داشته است، بنابراین «مطالعه موردی» به‌عنوان بهترین روش تشخیص داده شده است. از سوی دیگر و با توجه به عدم وجود پیشینه مطالعاتی قابل اتکاء در این حوزه، ضرورت اتخاذ نوعی استراتژی اکتشافی به‌منظور پاسخ‌گویی به برخی از سؤالات پژوهش آشکار بوده است؛ در این راستا، بهره‌گیری از تکنیک‌های مطالعه کیفی در این پژوهش را می‌توان یک انتخاب آگاهانه و هدفمند تلقی کرد. با این وجود، گروه پژوهش تلاش نموده به‌منظور ارائه تحلیل‌های معتبر، همچنین از تکنیک «مثلث‌بندی»<sup>۵</sup> یا «چندبُعدی‌سازی» در گردآوری داده‌ها بهره گیرد. در همین راستا، داده‌ها و یا به تعبیر مناسب‌تر «منابع داده‌ای» مختلفی مورد استفاده قرار گرفته است؛ از اسناد و مدارک مکتوب گرفته تا انواع داده‌های شفاهی و... در نهایت، تکنیک «مرور یا بازخورد هم‌تایان»<sup>۶</sup> و نیز بهره‌گیری از نظرات انتقادی برخی «میزبان خارجی»<sup>۷</sup> که در واقع نوعی کنترل بیرونی بر فرایند پژوهش است، تکنیک‌های مورد استفاده در جهت افزایش اطمینان‌پذیری تحلیل‌ها بوده‌اند. بنابراین و در وهله اول، یافته‌ها و تحلیل‌ها در بین اعضای تیم پژوهشی به بحث گذاشته، جرح و تعدیل شده‌اند؛ و در مجالی دیگر و حسب مورد، با بهره‌گیری از نظرات انتقادی برخی از همکاران دانشگاهی خارج از تیم پژوهشی، مورد بازاندیشی احتمالی قرار گرفته‌اند.

---

1. Validity

2. Trustworthiness

3. Credibility

4. Creswell

5. Triangulation

6. Peer Review or Debriefing

7. External Audits

## یافته‌های تحقیق

### ۱. ظرفیت‌ها و فرصت‌های تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی

حسب آنچه آمد و نیز بر اساس تحلیل داده‌های مکتوب و شفاهی گردآوری‌شده در این پژوهش، در ادامه به صورت نظام‌مندتری به ظرفیت‌ها و فرصت‌های تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی در تحقق مشارکت در قالب «ظرفیت‌ها و فرصت‌های قانونی تسهیل‌گر»، «امکان نیل به انتفاع عمومی در چهارچوب فعالیت‌های اقتصادی» و بنابراین، «شکوفایی ظرفیت‌های بومی و محلی شهرستان‌ها» می‌پردازیم.

- **ظرفیت‌ها و فرصت‌های قانونی تسهیل‌گر:** بر اساس تحلیل یافته‌های پژوهش حاضر، شبکه مفهومی «ظرفیت‌ها و فرصت‌های قانونی تسهیل‌گر ویژه فعالیت تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی»، دست‌کم مؤید پنج مضمون سازمان‌دهنده است و در صورت تحقق عملی آن‌ها، فعالیت تعاونی‌ها و در نتیجه، کسب اعتماد و مشارکت مردمی تحقق می‌یابد. در ادامه به تعدادی از این ظرفیت‌های قانونی پرداخته می‌شود که در جدول ۴ نیز قابل مشاهده‌اند.

جدول ۴: شبکه مفهومی ظرفیت‌های قانونی تسهیل‌گر ویژه فعالیت تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی

مضامین سازمان‌دهنده	شبکه مفهومی
اختصاص بودجه‌هایی برای حمایت از شرکت‌های خصوصی و تعاونی فعال در توسعه مناطق کمترتوسعه‌یافته	ظرفیت‌ها و فرصت‌های قانونی تسهیل‌گر قابل استفاده برای فعالیت تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی
ترک تشریفات مزایده در واگذاری پروژه‌ها	
برداشته‌شدن شرط داشتن رزومه مرتبط برای دریافت پروژه‌ها	
امکان سرمایه‌گذاری مشارکتی با نهادهای دولتی محلی یا مرکزی برای اجرای پروژه‌ها	
امکان همکاری با شرکت‌های دارای رتبه یک به‌عنوان شرکت اقماری	

در قوانین کشور، توجه زیادی به تسهیل فعالیت تعاونی‌ها به‌طور کلی شده است که از مهم‌ترین آن‌ها «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» است (۱۳۸۶). در قوانین بودجه کل کشور نیز هر ساله به بخش تعاون، کمابیش توجه می‌شود. از جمله مواد این قانون، فراهم‌سازی بستر مشارکت حداقل پنجاه و یک درصدی بخش‌های خصوصی و تعاونی در طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی با اولویت مناطق محروم و کمترتوسعه‌یافته براساس مزیت‌های منطقه‌ای و با تکیه بر جهت‌گیری‌های آمایش است که تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی می‌توانند به‌طور ویژه از این قانون استفاده کنند (قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، ۱۳۹۹: ۲۹).

به‌طور خاص نیز قانون تأسیس تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، فرصت‌ها و ظرفیت‌های بسیاری در اختیار این تعاونی‌ها می‌گذارد. از مهم‌ترین راه‌های قانونی کسب درآمد برای این تعاونی‌ها، دریافت فرصت اجرای پروژه‌های دولتی در واگذاری‌ها با ترک تشریفات مزایده و حذف شرط داشتن رزومه مرتبط با پروژه، تأسیس شرکت‌های اقماری، حمایت از استارت‌آپ‌ها و مشاغل خانگی است. طبق اساس‌نامه این تعاونی‌ها (۱۳۹۱: ۱)، آن‌ها می‌توانند از روش‌های «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی» در عمران و آبادانی شهرستان تحت پوشش خود اقدام کنند.

از ظرفیت‌های دیگری که بر اساس گفته‌ی علی‌حسین شه‌ریور (۱۳۹۹) دبیر کل خانه‌ی تعاونگران ایران، از سال ۱۳۹۲ پیگیری شده، «طرح مشارکت عمومی-تعاونی برای توسعه‌ی کشور از طریق تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی» است که با وجود ارائه به دولت، هنوز توفیقی به دست نیاورده و تا ابتدای خرداد ماه ۱۴۰۱ هنوز وارد صحن علنی مجلس هم نشده بود. در این طرح‌ها یکی از نهادهای دولتی محلی یا مرکزی، با مشارکت یک یا چند نهاد غیردولتی، اعم از بخش خصوصی یا تعاونی، فعالیت‌های تأمین مالی، ساخت و بهره‌برداری پروژه‌ها را بر عهده می‌گیرند و درآمدهای ناشی از راه‌اندازی پروژه بین این دو مجموعه تقسیم می‌شود. علاوه بر این، طبق گفته‌ی ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان این حوزه، تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی می‌توانند شرکت‌های با رتبه‌ی یک را به‌عنوان شرکت اقماری خود معرفی کنند و بدین‌وسیله امتیاز لازم برای اخذ پروژه‌ها را کسب کنند:

"اگر یک پروژه‌ای نیاز به گرید داشت، یعنی بعضی پروژه‌های عمرانی این‌طور تعریف می‌شوند که نیاز به گرید داشته باشند، یعنی شرکت‌هایی باشند که گرید مهندسی داشته باشند، تخصصی باشند، می‌تواند زیرمجموعه‌هایش چنین شرکت‌هایی تعریف بشوند"

(عدم ذکر نام به درخواست مصاحبه‌شونده، ۱۴۰۰/۱۱/۲۱).

در مجموع با وجود قوانین حمایتی متعدد، نظر مدیران و متولیان تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، حاکی از بالفعل نشدن بسیاری از ظرفیت‌های موجود است.

- نیل به انتفاع عمومی در چهارچوب ظرفیت‌ها و فرصت‌های اقتصادی: تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی به‌دلیل فرصت‌های قانونی پیش‌بینی شده برای آن‌ها، امکان انجام مجموعه‌ای از فعالیت‌های اقتصادی و چه‌بسا کارآفرینانه را دارند که در مجموع، می‌تواند انتفاع عمومی را برای شه‌روندان ممکن سازد. برای نمونه، یکی از راه‌هایی که بسیاری از تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، به‌ویژه به‌دلیل تسهیلات قانونی مبتنی بر ماده ۵ قانون تأسیس تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، تمایل دارند از آن استفاده کنند، دراختیارگرفتن پروژه‌های دولتی و خصوصی است؛ هرچند در عمل، واگذاری‌های چندانی صورت نگرفته است. این در حالی است که با کارشناسی‌های دقیق می‌توان با استفاده از روش‌های خلاقانه و ظرفیت‌های تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، دارایی‌های راکد دولتی را نیز در جریان کارآفرینی اجتماعی و آبادانی کشور به دارایی‌های مولد تبدیل کرد.

علاوه بر این، طبق اساسنامه این تعاونی‌ها (۱۳۹۱: ۱)، آن‌ها می‌توانند از روش‌های «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی» در جهت عمران و آبادانی شهرستان تحت پوشش خود اقدام کنند. تحلیل داده‌های شفاهی پژوهش نیز نشان می‌دهد که به‌زعم عمده صاحب‌نظران و ذی‌مدخلان تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، «نیل به انتفاع عمومی» می‌تواند و می‌بایست به‌مثابه استراتژی اصلی این تعاونی‌ها در نظر آورده شود. تا با کمک شهروندان چهره فقر از شهرستان زدوده شود. برای مثال، حمداله رستمی شهربابکی، از کارشناسان این حوزه، در مصاحبه با تیم پژوهش اذعان می‌دارد:

"رویکردی که به‌لحاظ نظری می‌شود پشت این قانون و برنامه دید، این بود که ما یک نگاه غیرتمرکزگرا و مشارکت‌دادن جوامع محلی در فرایند توسعه محلی [داشته باشیم]. از طریق تجمیع سرمایه‌های خرد، مشارکت‌های محلی، و با ایجاد نهادهای اقتصادی در شهرستان‌ها و روستاها. که نهادهای اقتصادی ایجاد بشود که هم مردم، با سرمایه مردم، با مشارکت مردم، با مدیریت مردم، برای توسعه جوامع محلی، که نهایتاً نفعش برسد به همان مردم جوامع محلی در راستای کاهش فقر" (رستمی شهربابکی، ۱۴۰۰/۱۱/۲۶).

در مجموع، شبکه مفهومی «نیل به انتفاع عمومی در چهارچوب ظرفیت‌ها و فرصت‌های اقتصادی»، دست‌کم مؤید پنج مضمون سازمان‌دهنده مطابق با جدول ۵ است و نشان می‌دهد که تعاونی‌ها در صورتی که از استراتژی نفع‌رسانی همگانی استفاده کنند، در سریع‌ترین زمان ممکن می‌توانند مشارکت شهروندان را نیز جذب کنند یا ارتقاء بخشند.

جدول ۵. شبکه مفهومی نیل به انتفاع عمومی در چهارچوب ظرفیت‌ها و فرصت‌های اقتصادی

مضامین سازمان‌دهنده	شبکه مفهومی
تعاونی‌ها و زدودن چهره فقر از شهرستان‌ها	نیل به انتفاع عمومی در چهارچوب ظرفیت‌ها و فرصت‌های اقتصادی
تعاونی‌ها و فعالیت‌های معطوف به حل مسائل اجتماعی	
تعاونی‌ها و اختصاص بخشی از سود فعالیت‌ها به‌منظور منفعت اجتماعی و جمعی	
فعالیت‌های عمرانی معطوف به نیازهای اولیه شهروندان مانند مسکن	
اشتغال‌زایی و تحریک اجتماع محلی (شهروندان) برای مشارکت بیشتر در تعاونی	

احمد بیگدلی شاملو (۱۴۰۰)، از مصاحبه‌شوندگان پژوهش در همین راستا اعتقاد دارد که بنا بر ظرفیت‌های نهفته در تعاونی‌های مذکور، این توقع وجود دارد که آن‌ها در حل مسائل اجتماعی و نیازمندی‌های واقعی شهروندان گام بردارند. همین امر موجب خواهد شد که انگیزه مشارکت در بین مردم نیز ارتقاء یابد. آن‌چنان‌که به تعبیر وی:

"به‌عنوان مثال، تعاونی در جایی که وضعیت برقش خوب نیست، می‌تواند یک نیروگاه محلی راه‌اندازی کند. طبیعتاً وقتی نیروگاه تأسیس بشود، یک‌سری فعالیت‌های اقتصادی دیگر هم آن‌جا راه می‌افتد و این می‌تواند به مردم [انگیزه مشارکت بدهد]".

همچنین، اساس‌نامه تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی (۱۳۹۱: ۲) به آن‌ها اجازه می‌دهد به «خریدوفروش، اجاره و نظایر آن و تملک اراضی، اموال منقول و غیرمنقول و تأمین نیازمندی‌های خود» نیز اقدام کنند؛ ولی این اقدامات باید برای نیل به اهداف تعاونی باشد. در این راستا برخی از تعاونی‌ها مثل تعاونی توسعه و عمران شهرستان اسلامشهر اقدام به ساخت مسکن برای سهام‌دارانشان کرده‌اند. افزون بر این، نظر به آنکه یکی از عمده‌ترین مسائل مبتلا به شهرستان‌ها، معضلات و مشکلات اقتصادی-اجتماعی و خاصه مسئله بیکاری است، مردم توقع حل این مسئله توسط این تعاونی‌ها را دارند (بیگدلی شاملو، ۱۴۰۰).<sup>۱</sup> از همین رو، به‌زعم برخی از صاحب‌نظران، تبیین این موضوع برای عموم شهروندان که سرمایه‌گذاری در تعاونی می‌تواند منجر به اشتغال‌زایی برای اقشار محروم باشد، میزان مشارکت مردمی در این خصوص را نیز ارتقاء خواهد بخشید. به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان:

"قطعاً مردم برای سرمایه‌گذاری در این بحث‌ها [امور خیریه و اشتغال‌زایی برای اقشار محروم جامعه] حتی اگر سودش هم کم باشد، تعامل بیشتری نشان می‌دهند و مشارکت بیشتری خواهند داشت"

(عدم ذکر نام به درخواست مصاحبه‌شونده، ۱۴۰۰/۱۱/۲۱).

در نتیجه، به نظر می‌رسد حرکت تعاونی‌ها در راستای نیازمندی‌های عموم شهروندان و از جمله فعال‌سازی ظرفیت اشتغال‌زایی در چهارچوب استراتژی کلان‌تر «نفع‌رسانی همگانی»، می‌تواند سهم بسزایی در جلب مشارکت مردمی ایفا نماید.

- شکوفایی ظرفیت‌های بومی و محلی شهرستان‌ها: همان‌طور که در بخش‌های قبلی اشاره شد، حسب جایگاه در نظر گرفته شده برای تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، آن‌ها گستره عمل قابل توجهی در شکوفایی ظرفیت‌های بومی و محلی شهرستان‌ها دارند. تحلیل داده‌های گردآوری شده در پژوهش حاضر و شبکه‌سازی مفهومی آن‌ها که در جدول ۶ قابل مشاهده است، نیز مؤید همین موضوع است. طرح این موضوع در شرایطی صورت می‌گیرد که بنا به گفته برخی از صاحب‌نظران، شهرستان‌هایی وجود دارند که با اینکه سهم قابل توجهی در اقتصاد کشور دارند، به‌علت نبود مدیریت صحیح و سازمان‌مند بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی آن‌ها، بازدهی چندانی نتیجه‌بخشی را برای عموم شهروندان شاهد نیستیم.

جدول ۶. شبکه مفهومی شکوفایی ظرفیت‌های بومی و محلی شهرستان‌ها

۱. مصاحبه پژوهشگران با احمد بیگدلی شاملو در تاریخ ۱۸ آبان ۱۴۰۰.

مضامین سازمان‌دهنده	شبکه مفهومی
تمرکز بر برنامه‌ریزی محلی	شکوفایی ظرفیت‌های بومی و محلی شهرستان‌ها
تجمع و مدیریت سرمایه‌های منطقه‌ای	
بهره‌گیری از ظرفیت‌های خرد منطقه‌ای؛ تجمع و مدیریت سرمایه‌های غیرمالی مردمی در جهت ایجاد منافع اقتصادی برای همه	
نیازسنجی و شناخت ظرفیت‌های محلی برای رفع نیاز و ایجاد ارزش افزوده	
بهره‌گیری از ظرفیت حقیقی نهادهای محلی	
شناخت فرهنگ محلی برای اقدامات متناسب	

بنابراین، تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی می‌توانند در **تجمع، سازمان‌دهی و مدیریت فعالیت‌های اقتصادی بوم‌آورد** شهرستان متبوع خود سهم قابل توجهی داشته باشند. کامران اقتصادانیا، از اعضای هیئت‌مؤسس تعاونی توسعه و عمران شمیرانات، در مصاحبه با تیم پژوهش با اشاره به ظرفیت غنی شهرستان پاکدشت در حوزه کشاورزی و اتلاف محصولات به دلیل عدم مدیریت منسجم توزیع آن‌ها می‌گوید:

"اگر شرکت تعاونی بتواند این موضوع را دست بگیرد، خودش جمع‌آوری می‌کند؛ خودش به فروش می‌رساند؛ آن وقت، همه سود می‌برند"

(اقتصادانیا، ۱۴۰۰/۰۸/۲۳).

این امر مصداقی از **برنامه‌ریزی محلی در راستای تجمع و مدیریت سرمایه‌های منطقه‌ای** است که می‌تواند با **توجه به الزامات فرهنگی و اقتصادی منطقه**، برای هر شهرستان منافع همگانی در بر داشته باشد و اساساً یکی از اهداف مطرح‌شده در توجیه تأسیس این شرکت‌ها بوده است (آماده، ۱۳۹۹)<sup>۱</sup>. **شکوفایی ظرفیت‌های بومی و محلی شهرستان‌ها در قالب شرکت‌های مورد بحث**، البته ابتدا مستلزم توجه و برجسته‌ساختن وجه «مشارکتی-مشورتی» این شرکت‌هاست. در این زمینه گفته می‌شود که تعاونی‌های مذکور می‌توانند و **می‌بایست از ظرفیت واقعی سایر نهادهای محلی‌ای که پیش‌تر در شهرستان‌ها شکل گرفته است، نهایت استفاده را ببرند**. در همین راستا، حمیده دباغی (۱۴۰۰)<sup>۲</sup> عضو هیئت‌علمی دانشگاه علامه طباطبائی برای نمونه اشاره می‌دارد که نهادهایی مانند «سرای محله» می‌توانند مکان‌هایی به‌منظور گفت‌وگو و تصمیم‌گیری در این خصوص باشند؛ مکان‌هایی که سال‌هاست ایجاد شده

۱. اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، شهریور ۱۳۹۹.

۲. مصاحبه پژوهشگران با حمیده دباغی در تاریخ ۶ بهمن ۱۴۰۰.

اما از کارکرد و هدف اصلی خود یعنی هم‌افزایی جمعی در خصوص حل مسائل اجتماعی به‌واسطه مشارکت عمومی، فاصله گرفته‌اند.

## ۲. چالش‌ها و موانع موفقیت تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی

علی‌رغم کوشش‌های صورت گرفته و ظرفیت‌های موجود، تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی در کشور در تحقق برنامه‌ها و اهداف خود، از جمله در جلب مشارکت مردمی، در عمل چندان موفق نبوده‌اند. در این بخش بر اساس تحلیل اسناد و منابع مکتوب مرتبط و نیز تحلیل داده‌های شفاهی، به اصلی‌ترین موانعی که تعاونی‌های مذکور برای نیل به موفقیت حد‌اکثری با آن مواجه‌اند، اشاره می‌شود.

- رویه‌های قانونی دست‌وپاگیر و عدم‌ضمانت اجرایی آن‌ها: شبکه مفهومی رویه‌های قانونی دست‌وپاگیر و عدم‌ضمانت اجرایی آن‌ها از نُه مضمون سازمان‌دهنده مطابق با جدول ۷ تشکیل شده است. این شبکه مفهومی، وضعیت و شرایط رویه‌های قانونی و عدم‌ضمانت اجرایی آن‌ها را نشان می‌دهد که تعاونی‌ها با آن مواجه‌اند.

جدول ۷. شبکه مفهومی رویه‌های قانونی دست‌وپاگیر و عدم‌ضمانت اجرایی آن‌ها

شبکه مفهومی	مضامین سازمان‌دهنده
رویه‌های قانونی دست‌وپاگیر و عدم‌ضمانت اجرایی آن‌ها	وجود سازوکارهای کندکننده در قانون
	خلأها و خطاهای قانونی
	وجود ابهام و برداشت‌های سلیقه‌ای از قوانین
	ممکن نبودن نظارت دقیق بر اجرای قانون به‌دلیل عدم‌وجود شفافیت
	هم‌بردار نبودن نظام قانون‌گذاری، اجرایی و نظارتی کشور
	اجران‌شدن قوانین به‌دلیل منفعت‌طلبی متولیان
	بی‌توجهی به لزوم به‌روزرسانی قانون

از چالش‌های مهم قانونی برای تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی به اذعان اغلب مدیران و صاحب‌نظران این حوزه، «سازوکارهای کندکننده در قانون تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی» است. برای نمونه، در بخشی از ماده ۵ این قانون آمده است: «دولت و سازمان‌های وابسته می‌توانند فعالیت‌ها، طرح‌ها، زمین‌ها و املاک قابل واگذاری در بخش‌های

تولیدی، توزیعی و خدماتی را در مواردی که برگزاری مزایده به صرفه و صلاح نباشد، با تأیید یکی از کمیسیون‌های دولت، از طریق ترک تشریفات مزایده در اختیار شرکت‌های تعاونی موضوع این قانون قرار دهند» (۱۳۸۹). گفته می‌شود «تأیید یکی از کمیسیون‌های دولت» موجب اطالۀ فرایند اداری اعطای واگذاری‌ها می‌شود. برای حل این مشکل، پیشنهاد اعطای مسئولیت تأیید واگذاری پروژه‌ها به تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی به یکی از کمیسیون‌های موجود «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان»، در ۱۱ مهر ۱۴۰۰ ارائه و در قالب طرحی با عنوان «طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی و یا استانی» در کمیسیون اجتماعی مجلس تصویب شد (۱۴۰۰)؛ ولی تا اول خرداد ۱۴۰۱ در دستورجلسات صحن علنی مجلس قرار نگرفت.

علاوه بر این، در ماده ۵ این قانون، که پیش از این ذکر شد نارسایی‌های دیگری نیز وجود دارد، از جمله اینکه آمده است: «... دولت و سازمان‌های وابسته می‌توانند [...]». گفته می‌شود واژه «می‌توانند» واژه‌ای است با معنای اختیاردهنده و نه الزام‌آور، و به تأیید کارشناسان و ذی‌نفعان این حوزه، همین موضوع موجب شده است دولت و سازمان‌های دولتی، حمایت لازم را در واگذاری پروژه‌ها به تعاونی‌ها نداشته باشند (شعنه، ۱۴۰۰).<sup>۱</sup> به علاوه، چنان‌که دفتر پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز متذکر شده بود (نک: عطایی، ۱۳۸۸) و مصاحبه‌های انجام‌شده در پژوهش حاضر با اعضای تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی و کارشناسان نشان می‌دهد، از دیگر اشکالات قانونی در این حوزه، عدم شفافیت قوانین مربوطه است که تفاسیر مختلف را موجب گردیده است. از جمله در همین بند ۵ موارد مبهمی وجود دارد؛ برای مثال، در «...» در مواردی که ترک مزایده به صرفه و صلاح نباشد...». گرچه نهادی برای تشخیص «به صرفه و صلاح نبودن» مشخص شده است، معیاری برای تشخیص «صرفه و صلاح» ذکر نشده است. افزون بر این، واژه‌های «ترک تشریفات مزایده» نیز مشخص نمی‌کند که به‌طور دقیق، مقصود، ترک کدام بخش از تشریفات است (نبوی، ۱۴۰۰).<sup>۲</sup> افزون بر این، چنان‌که حمید آماده (۱۳۹۹)<sup>۳</sup> اظهار می‌دارد، برای «رانت‌زابدن» که در قانون تأسیس این تعاونی‌ها قید شده است، تعریف مشخص و نهاد معینی وجود ندارد.

علاوه بر موارد مذکور، تفاوت‌گرایشات قوای سیاسی کشور یا به‌عبارت دیگر، هم‌بردار نبودن نیروهای نظام سیاسی، نیز موجب می‌شود قوانین به‌درستی اجرا نشوند و تعاونی‌ها با مشکلاتی در این زمینه روبه‌رو شوند:

"نظام حاکمیتی ما هم یک نظام اصلاً یک‌دست نیست. نیروها هم‌بردار نیستند. نه دولت با مجلس، نه مجلس با دولت، نه دولت با قوه قضائیه. وقتی نیروها هم‌بردار نباشند، هم‌دیگر را خشی می‌کنند. یک چیزی به ذهن نماینده‌ها می‌رسد، خب مثل همین قانونی که عرض کردم [قانون تأسیس تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی]. خب خیلی قانون ایدئالی است از لحاظ نظری [...]; اما خب دولت اعتقاد به آن ندارد. چرا ندارد؟ چون دولت می‌خواهد تمرکزگرا باشد"

۱. مصاحبه پژوهشگران با امید شعنه در تاریخ ۱۶/۰۸/۱۴۰۰.

۲. مصاحبه پژوهشگران با سیدمرتضی نبوی در تاریخ ۰۷/۰۸/۱۴۰۰.

۳. اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، شهریور ۱۳۹۹.



(رستمی شهربابکی، ۱۴۰۰/۱۱/۲۶)¹.

در مجموع، با توجه به آنچه متخصصان و فعالان حوزه تعاون، اذعان داشته‌اند، قوانین موجود ضعف‌هایی دارند که در عمل، خود را نشان داده و یکی از اقدامات مؤثر برای بهبود وضعیت تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، **اصلاح و به‌روزرسانی قوانین**، با استفاده از تجربیات عملی در این حوزه باید باشد.

- **تعامل نامطلوب و حمایت نکردن بایسته ساختارهای دولتی از تعاونی‌ها:** حسب یافته‌های پژوهش، موضوع هم‌راستا با مقوله فوق‌الذکر و نیز مزید بر آن، تعامل نامطلوب بدنه اجرایی دولت با تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی و حمایت نکردن بایسته از آن‌هاست. این شبکه مفهومی از نه مضمون سازمان‌دهنده مطابق با جدول ۸ تشکیل شده است. این شبکه، وضعیت و شرایط تعاونی‌ها از حیث حمایت نکردن دولت و سازمان‌های سیاسی از آن‌ها و تعامل نامطلوب این سازمان‌های دولتی با تعاونی‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۸. شبکه مفهومی تعامل نامطلوب و حمایت نکردن بایسته ساختارهای دولتی از تعاونی‌ها

شبکه مفهومی	مضامین سازمان‌دهنده
تعامل نامطلوب و حمایت نکردن بایسته ساختارهای دولتی از تعاونی‌ها	عدم پشتیبانی حقوقی دولت و نهادهای نظارتی از تعاونی‌ها
	نگرش سیاسی به تعاونی‌ها
	تنگ‌نظری‌های سیاسی
	حمایت نشدن و گاه سرکوب از سوی نهادهای قدرتمند
	عملی نشدن طرح‌های زودبازده به دلیل سوء تفاهات سیاسی و چالش‌های شهرستانی
	بی‌اعتمادی دولت به توان مدیریتی مردم
	همکاری نکردن کارشناسان و مدیران دولتی با یکدیگر

با وجود اینکه برخی از موانع در اجرای قوانین حوزه تعاون و به‌ویژه، تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی ناشی از ضعف‌هایی در تدوین قوانین است، طبق گفته برخی از صاحب‌نظران همچون غلامحسین حسینی‌نیا (۱۳۹۹)²، ریاست وقت دانشکده کارآفرینی دانشگاه تهران، از جمله موجبات نبود امکان بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، نه فقدان قانون و طرح‌های مناسب، بلکه **برداشت ناقص از قانون و نبود اراده برای اجرای صحیح آن از سوی بدنه اجرایی دولت** است؛ برای

۱. مصاحبه پژوهشگران با حمداله رستمی شهربابکی در تاریخ ۲۶ بهمن ۱۴۰۰.

۲. اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، شهریور ۱۳۹۹.

نمونه، سازمان خصوصی سازی در واگذاری پروژه‌ها به ماده ۲۰ قانون اصل ۴۴ استناد می‌کند و بر همین مبنا واگذاری به تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی را در اولویت قرار نمی‌دهد.

قانون فوق، هیئت واگذاری را موظف می‌کند به ترتیب، بر اساس عرضه در بورس، از طریق مزایده عمومی و در نهایت، به روش مذاکره برای واگذاری بنگاه‌ها تصمیم‌گیری کند؛ از این میان، روش مذاکره به تعاونی‌ها مربوط است (نک: قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ۱۳۸۶). بنابراین، در صورتی پروژه‌ها از طریق مذاکره به تعاونی‌ها واگذار می‌شود که واگذاری آن‌ها از طریق بورس و مزایده ممکن نشده باشد. این در حالی است که در قانون تأسیس تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، اولویت به مذاکره داده شده است و چون این قانون بعد از قانون اصل ۴۴ مصوب شده، اولویت باید با اجرای این قانون باشد؛ ولی هیئت واگذاری با برداشت ناقص خود، با این تعاونی‌ها مانند سایر تعاونی‌ها برخورد می‌کند. به دلیل همین موضوع، طبق گفته داوود قلیچی (۱۳۹۹)<sup>۱</sup>، مدیرعامل شرکت تعاونی توسعه و عمران شهرستان شاهرود، سازمان‌ها از پیگیری‌های قضایی سازمان بازرسی کل کشور پس از واگذاری پروژه‌ها به تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، خارج از اولویت سه گانه ذکر شده در قانون اصل ۴۴، واهمه دارند.

به زعم برخی از مشارکت‌کنندگان در پژوهش حاضر، بخش عمده‌ای از این مسائل، ناشی از نگاه دستوری، از بالا به پائین، مبتنی بر نگرش‌ها و تنگ‌نظری‌های سیاسی به تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی است که اگرچه بیش‌تر سوء تفاهم است، موجبات حمایت‌نشدن و گاه حتی سرکوب این تعاونی از سوی برخی نهادها را فراهم آورده است. به تعبیر یکی از مصاحبه‌شوندگان به عنوان عضو هیئت‌مدیره یکی از تعاونی‌های مورد بحث:

" نگرش‌ها صددرصد سیاسی است. به خاطر همین، تعاونی‌ها آستن یک سری سوء تفاهمات سیاسی هستند. [...] همه چیز باهم مهباست، این کارها باید انجام بشود، نیاز شهرستان هست؛ اما خلاصه، آن تنگ‌بینی‌های صددرصد سیاسی جلوی انجام این کار را می‌گیرد و نمی‌گذارد این کار انجام بشود. متأسفانه [...] به خاطر سوء تفاهمات سیاسی و چالش‌های شهرستانی معمولاً تمام طرح‌ها عقیم می‌ماند. آن طرح‌هایی هم که به نتیجه برسد معمولاً صددرصد زودبازده نیستند و توجیه اقتصادی مناسبی نخواهند داشت "

(عدم ذکر نام به درخواست مصاحبه‌شونده، ۱۴۰۰/۱۲/۰۱).

نکته دیگری که در این خصوص به نظر می‌رسد، ایجاد کندی و تأخیر در انجام فعالیت‌های این تعاونی‌ها به دلیل فرایندهای اداری طولانی و زمان‌بری است که البته بی‌تأثیر از همان سوء تفاهم‌های اشاره‌شده نیستند. نمونه این پروژه‌ها، پروژه مسکنی است که تعاونی توسعه و عمران اسلامشهر از شش سال پیش آغاز کرده و به دلیل فرایندهای اداری کندکننده هنوز به سرانجام نرسیده است

۱. اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، شهریور ۱۳۹۹.

(کاظمی، ۱۴۰۰).<sup>۱</sup> از سوی دیگر، نه تنها نوع نگاه به این تعاونی‌ها، بلکه بی‌اعتمادی دولت به توان مردم در اداره امور محلی نیز مانع می‌شود که از نگاه تمرکزگرای خود عقب‌نشینی کند و اختیار امور را به مردم و نهادهای مردم‌پایه چون تعاونی‌های موردبخت بسپارد:

"دولت می‌خواهد تمرکزگرا باشد. دولت می‌خواهد همه تصمیمات در سازمان برنامه‌بودجه گرفته بشود. حاضر نیست اختیار یا افسار توسعه محلی را بدهد دست مردم. چون دولت هنوز به مردم اعتماد ندارد. می‌گوید من از مردم بیشتر می‌فهمم"  
(رستمی شهربابکی، ۱۴۰۰/۱۱/۲۶).<sup>۲</sup>

در نهایت، نکته دیگری که می‌توان به آن اشاره کرد این است که در خود بدنه اجرایی نیز همکاری و اعتماد کافی وجود ندارد تا مدیران بلندپایه به کارشناسان اجرایی در شهرستان‌ها اجازه دهند که مردم را در اداره امور مشارکت دهند:

"وقتی اتحاد نیست بین کارشناسان، بین مدیران دولتی، بنابراین این اختیار را هم به همکارش نمی‌دهد که آقای رئیس اداره فرض کنیم برق شهرستان، تو نگهداری شبکه‌های روستایی را نیاز نیست در مناقصه بگذاری و از شهرها بیایند نگهداری کنند. بده همان مردم محلی، خودشان نگهداری کنند. یک تکنسین داشته باشند، کافی است"  
(رستمی شهربابکی، ۱۴۰۰/۱۱/۲۶).<sup>۳</sup>

– دشواری در تأمین مالی فعالیت‌ها: حسب یافته‌های پژوهش حاضر، شبکه مفهومی «دشواری در تأمین مالی فعالیت‌ها» از هفت مضمون سازمان‌دهنده تشکیل شده است که در جدول ۹ قابل مشاهده است. این شبکه مفهومی، چالش‌های مالی و اعتباری تعاونی‌ها را آشکار می‌سازد.

جدول ۹. شبکه مفهومی دشواری در تأمین مالی

شبکه مفهومی	مضامین سازمان‌دهنده
دشواری در تأمین مالی	کمیبود سرمایه مالی در تعاونی‌ها
	عدم حمایت و همکاری بانک‌ها در تأمین منابع مالی
	دشواری بسیار زیاد در تأمین منابع مالی
	سیاست‌های انقباضی بانکی

۱. مصاحبه پژوهشگران با کبری کاظمی در تاریخ ۲۸ بهمن ۱۴۰۰.

۲. مصاحبه پژوهشگران با حمداله رستمی شهربابکی در تاریخ ۲۶ بهمن ۱۴۰۰.

۳. مصاحبه پژوهشگران با حمداله رستمی شهربابکی در تاریخ ۲۶ بهمن ۱۴۰۰.

شبکه مفهومی	مضامین سازمان‌دهنده
	عوامل بیرونی مانند تحریم‌ها و شیوع بیماری کرونا
	توان مالی پائین اعضا
	حیف‌ومیل سرمایه‌های مالی در گذشته و همکاری نکردن مردم

چنان‌که پیش‌تر اشاره گردید، قوانین مختلفی نهادهای اقتصادی را موظف کرده است از تعاونی‌ها و از جمله تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی حمایت کنند. علاوه بر این، طرح‌هایی به‌منظور حمایت مالی از تعاونی‌های مذکور در نظر گرفته شده است. با این‌همه، گفت‌وگو با ذی‌نفعان درگیر در ساختار این تعاونی‌ها نشان می‌دهد که آن‌ها «دشواری در تأمین مالی» را همچنان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌ها و موانع توفیق برنامه‌های خود می‌دانند. صاحب‌نظران دلایل مختلفی را در این خصوص ذکر می‌کنند. آن‌چنان‌که به تعبیر یکی از ایشان:

"یکی از مشکلاتی که این تعاونی‌ها دارند، این است که افرادی که به شکل انفرادی می‌آیند عضو این تعاونی‌ها می‌شوند، ممکن است توان مالی خیلی قوی‌ای نداشته باشند. [...] این‌ها انتظار دارند که در این زمینه‌ها دولت بیاید کمک‌شان بکند و یک نهادی از بیرون بیاید کمک‌شان بکند"

(آماده، ۱۴۰۰/۰۸/۱۸).<sup>۱</sup>

برخی از حمایت‌های دولتی از جمله در چهارچوب بنیادهای توسعه اگرچه به‌منظور فائق‌آمدن بر این چالش پیش‌بینی شده است، همان‌طور که حمیده دباغی (۱۴۰۰) در گفت‌وگو با پژوهشگران اظهار می‌کند، می‌توانند سرمنشأ ایجاد «تعارض منافع» باشند و بنابراین با هدف و ماهیت اصلی تعاونی‌ها در تناقض قرار گیرند. البته این امکان برای برخی از تعاونی‌ها وجود دارد که برای تأمین مالی برخی از فعالیت‌های خود به بانک‌ها و جهت اخذ وام مراجعه کنند. اما همان‌طور که حسین‌نژاد (۱۳۹۹)<sup>۲</sup> مدیرعامل صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون اشاره می‌کند، جدای از دشواری اخذ وام‌های کم‌بهره و به‌صرفه، همچنین نگاه به تجربیات داخلی و جهانی نشان می‌دهد که «این روش خوبی نیست، و نمی‌توان شرکت‌های زیادی را یافت که فقط با اتکاء به وام بخواهند کار کنند». شایان ذکر است بنا بر گفته احمد بیگدلی شاملو، نباید تأثیر سیاست‌های انقباضی بانکی را نیز که تحت تأثیر عوامل بیرونی‌ای چون بیماری کرونا و تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران اتخاذ شده است، نادیده گرفت (۱۴۰۰).<sup>۳</sup>

۱. مصاحبه پژوهشگران با حمیده آماده در تاریخ ۱۴۰۰/۰۸/۱۸.

۲. اظهارنظر در وبینار یلدای تعاون - شب چهارم: تعاون و تأمین مالی خرد جمعی.

۳. مصاحبه پژوهشگران با احمد بیگدلی شاملو در تاریخ ۱۸ آبان ۱۴۰۰.

در ارتباط با سرمایه‌گذاری اعضا نیز چنان‌که اشاره شد، به دلیل **توان مالی پایین عموم شهروندان** نمی‌توان انتظار سرمایه‌گذاری چشمگیری از آن‌ها داشت. از سوی دیگر، معدود افرادی که توان چنین کاری را دارند هم ممکن است **به دلیل تجربیات ناخوشایند پیشین، اعتماد کافی در این خصوص نداشته باشند**. آن‌چنان‌که به بیان حمداله رستمی شهربابکی (۱۴۰۰/۱۱/۲۶) در مصاحبه با تیم پژوهش:

"مسئله مهم‌تر از این [نداشتن مهارت مشارکت]، اعتماد است. از بس پول مردم در جریان این چند سال خورده شده، انواع نمی‌دائم بعضی از حتی تعاونی‌ها، یا مؤسسات مالی، پول مردم را گرفتند و حیف‌ومیل کردند، مردم ترسیده شده‌اند پولشان را بگذارند جایی که اختیارش را ممکن است نداشته باشند".

- **نهادینه شدن بی‌اعتمادی به تعاونی‌ها:** در نهایت، یکی از مهم‌ترین چالش‌ها و موانع سر راه تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی که به‌نوعی برآیند تمامی موارد قبلی نیز هست، «نهادینه شدن بی‌اعتمادی به تعاونی‌ها» است. این شبکه مفهومی دست‌کم شامل هفت مضمون سازمان‌دهنده مطابق با جدول ۱۰ است. این شبکه مفهومی، وضعیت و شرایط بی‌اعتمادی به تعاونی‌ها و شرایط ظهور این وضعیت را آشکار می‌سازد.

جدول ۱۰. شبکه مفهومی نهادینه شدن بی‌اعتمادی به تعاونی‌ها

شبکه مفهومی	مضامین سازمان‌دهنده
نهادینه شدن بی‌اعتمادی به تعاونی‌ها	بی‌اعتمادی مردم به عنوان «تعاونی» به دلیل ضعف عملکرد و سابقه بد تعاونی‌های گذشته
	بی‌اعتمادی مردم به‌واسطه برآورده نشدن توقعات اعضا در تعاونی‌های ضعیف گذشته
	بی‌اعتمادی مردم بر اثر منفعت‌طلبی شخصی اعضای هیئت‌مدیره تعاونی‌های پیشین: از بین رفتن سرمایه اجتماعی
	از دست رفتن اعتماد مردم به هیئت‌مدیره، به علت اجرایی نشدن پروژه‌های قبلی بر اثر موانع موجود
	<b>بی‌اعتمادی به دلیل دستوری بودن تأسیس تعاونی‌ها</b>
	<b>بی‌اعتمادی به دلیل مداخله دولت در تعیین ساختار مدیریتی تعاونی</b>
	<b>ایجاد جو منفی و بی‌اعتمادی از محیط‌های خارج تعاونی</b>

مشارکت‌کنندگان پژوهش حاضر که عمدتاً از متخصصان و مدیران مربوطه بوده‌اند، تجارب و دیدگاه‌های مختلفی در زمینه بی‌اعتمادی در جامعه به تعاونی‌ها، و از جمله تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، داشته‌اند. آن‌چنان‌که به تعبیر یکی از ایشان:

"وقتی ما نام تعاونی را می‌آوریم، با توجه به سابقه متأسفانه بد تعاونی در کل کشور، مردم اعتمادشان به تعاونی‌ها کم شده. یعنی اگر شاید دوباره یک بازنگری‌ای بخواهند بکنند، ترجیحاً اگر می‌گذاشتند شرکت توسعه و عمران شهرستان، حالا هر شهرستانی، شهرستان مثلاً شمیرانات، خیلی مردم استقبال بیشتری می‌کردند، تا تعاونی توسعه و عمران شهرستان شمیرانات"

(اقتصادنیوا، ۱۴۰۰/۰۸/۲۳)<sup>۱</sup>.

به باور اقتصادنیوا (۱۴۰۰/۰۸/۲۳)<sup>۲</sup> این موضوع ناشی از دو آسیب مبتلا به تعاونی‌ها در کشور است. نخست، **انفعال تعاونی‌ها و تحقق نیافتن اهداف پیش‌بینی شده و مورد ادعای آن‌ها که در نتیجه، منجر به برآورده نشدن توقعات اعضایشان گشته است**. دوم، **شخصی‌نگری هیئت‌مدیره تعاونی‌ها** که منجر به تقلیل آن‌ها در حد یک شرکت خصوصی شده و در چنین شرایطی جز هیئت‌مدیره، سایر اعضا در عمل نفعی نبرده‌اند. بنابراین، به نظر می‌رسد آنچه در عمل روی داده است، فرسایش و از بین رفتن سرمایه اجتماعی حول مفهوم تعاونی است. لذا برخی از کارشناسان پیشنهاد می‌دهند که علی‌رغم ضرورت حفظ ماهیت تعاونی برای شرکت‌های مورد بحث، می‌توان از کاربرد این لفظ در عنوان‌گذاری آن‌ها چشم‌پوشی نمود. باری، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که بازتولید بی‌اعتمادی به تعاونی‌ها، همچنین تا حدی به دلیل **عملی نشدن پروژه‌های پیشین بر اثر موانع موجود سر راه تعاونی‌ها، دستوری بودن تأسیس تعاونی‌ها و مداخله دولت در تعیین ساختار مدیریتی تعاونی** است.

علاوه بر این، **جوسازی‌های خارج از محیط این شرکت‌ها** است. برای نمونه تمامی دست‌اندرکاران تعاونی توسعه و عمران شهرستان اسلامشهر به این مسئله اشاره کرده‌اند. آن‌چنان‌که کارشناس و مسئول دفتر مدیرعامل این تعاونی ابراز می‌دارد:

"بحث جوسازی دیگر یک پروسه خیلی طولانی‌ای است [...] من یک چیزی می‌گویم؛ نفر دوم یک چیز گنده‌تر می‌گوید؛ نفر سوم یک چیز بیشتری می‌گوید و همین باعث می‌شود که این بدبینی همین‌طور شکل بگیرد و بزرگ و بزرگ‌تر بشود، مثل یک غول و حمله بشود به سمت تعاونی. من خودم بیشتر احساس می‌کنم این جوسازی‌ها بیشتر از خارج از تعاونی است. یعنی کسی که اینجا در پروژه عضو نیست، کسی که دوست ندارد پروژه به نتیجه برسد؛ همه این‌ها می‌تواند در آن دخیل باشد"

(کاظمی، ۱۴۰۰/۱۱/۲۸)<sup>۳</sup>.

### بحث و نتیجه‌گیری

تعاونی‌ها به‌عنوان بنگاه‌هایی که با بهره‌گیری از مشارکت مردمی در جایگاه سرمایه اصلی خود، توأمان اهداف ایجاد ارزش‌های اقتصادی، اجتماعی و روان‌شناختی را دنبال می‌کنند، از اهرم‌های توسعه اجتماعی در کشورهای مختلف و از جمله ایران محسوب می‌شوند. به‌ویژه در دوران کنونی که در کشور شاهد مسائل عدیده‌ای همچون بیکاری فزاینده، فقر گسترده و افزایش شکاف‌های

۱. مصاحبه پژوهشگران با کامران اقتصادنیوا در تاریخ ۲۳ آبان ۱۴۰۰.

۲. مصاحبه پژوهشگران با کامران اقتصادنیوا در تاریخ ۲۳ آبان ۱۴۰۰.

۳. مصاحبه پژوهشگران با کبری کاظمی در تاریخ ۲۸ بهمن ۱۴۰۰.

طبقاتی هستیم، بهره‌گیری از ظرفیت مشارکت مردمی در قالب تعاونی‌هایی چون تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی ضروری‌تر به نظر می‌رسد. به‌خصوص اینکه این تعاونی‌ها از «ظرفیت‌ها و فرصت‌های قانونی تسهیلگر» و «امکان نیل به انتفاع عمومی در چهارچوب فعالیت‌های اقتصادی» برخوردارند.

باری، حسب یافته‌های پژوهش حاضر تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی با چالش‌هایی مواجه‌اند که موجب عدم توفیق آن‌ها شده است. با وجود این، به نظر می‌رسد تکیه بر یک‌سری ویژگی‌ها و فرصت‌ها می‌تواند به فائق‌آمدن بر این چالش‌ها منتج شود؛ برای مثال، مبتنی بر اظهارنظر متخصصان، «کارآفرینی اجتماعی مبتنی بر احصاء و استفاده از ظرفیت‌های محلی» می‌تواند گامی مهم در جهت توسعه اجتماعی و حل مسائل اجتماعی با بهره‌گیری از مشارکت مردم محلی باشد. نخستین و مهم‌ترین نکته در این جا، ضرورت اهتمام تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی برای تحقق کارآفرینی اجتماعی و نه صرفاً کارآفرینی است.

همان‌طور که دباغی (۱۴۰۰)<sup>۱</sup> اشاره داشته است، کارآفرینی اجتماعی لاجرم معطوف به نیازهای اجتماع محلی، از جمله، اشتغال‌زایی در پرتو بهره‌گیری از ظرفیت‌های بومی و محلی شهرستان‌هاست؛ حال آنکه چنین دغدغه‌ای لزوماً در هر کارآفرینی دیده نمی‌شود. این موضوع علاوه بر تصمیم‌گیری مشارکتی و سرمایه‌گذاری‌های مولد، مستلزم پذیرش این موضوع از سوی تعاون‌گران است که «تعاونی به‌عنوان یک کسب‌وکار باید با کسب‌وکارهای موجود در بازار پیرامونی رقابت کند. لذا با همین رویکرد باید مهارت‌ها و تخصص و توانمندی‌هایشان را ارتقا دهند تا بتوانند خلاقیت، نوآوری و نگاه کارآفرینانه را به کسب‌وکارشان تزریق کنند» (خانی، ۱۳۹۹)<sup>۲</sup>.

برای تحقق اهداف فوق، «توسل به مدیریت تاب‌آور»، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. مدیر تاب‌آور علاوه بر شناخت نیازهای اقتصادی و اجتماعی مردم و الزامات فرهنگی منطقه، قدرت تشخیص موجه‌بودن پروژه‌ها از نظر فنی و اقتصادی را نیز دارد. علاوه بر این، به دلایل متعدد از جمله تخصص، بومی‌بودن، مردمی‌بودن و پاک‌دستی، از اعتماد مردم برخوردار است و از این سرمایه اجتماعی در جهت جلب مشارکت مردم و تحقق اهداف تعاونی استفاده می‌کند.

تحلیل داده‌های پژوهش نشان می‌دهد که هرچه این تعاونی‌ها از شرایط مدیریتی مناسب‌تری برخوردار باشند، در مقابل عوامل بیرونی نیز تاب‌آوری بیشتری دارند. به باور برخی از مشارکت‌کنندگان پژوهش، مدیر تاب‌آور و باکفایت برای این تعاونی‌ها، مدیری است که علاوه بر حل مسائل اقتصادی مردم، به حل مسائل اجتماعی آنان نیز همت گمارد. بدین منظور او باید مطالبات و اهداف مردم را به‌درستی بشناسد و از مقبولیت و مشروعیت کافی برای جذب سرمایه‌های مردمی برخوردار باشد (بیگدلی شاملو، ۱۴۰۰)<sup>۳</sup>. البته صرف وجود مدیری اعتمادساز کافی نیست و «تیم‌سازی قوی و تمسک به اعضای توانمند و با تجربه و با تخصص‌های مختلف

۱. مصاحبه پژوهشگران با حمیده دباغی در تاریخ ۱۶ بهمن ۱۴۰۰.

۲. اظهارنظر در وبینار یلدای تعاون - شب اول: تعاون و کارآفرینی؛ ۲۳ آذر ۱۳۹۹.

۳. مصاحبه پژوهشگران با احمد بیگدلی شاملو در تاریخ ۱۸/۰۸/۱۴۰۰.

و ویژگی‌های شخصیتی اعتمادساز» نیز ضرورت دارد. وجود تمام شرایط مذکور، بدون بهره‌گیری از «تبلیغات کارآمد» نمی‌تواند به موفقیت تعاونی بینجامد.

واقعیت آن است که هنوز بسیاری از شهروندان از وجود تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی یا وجوه متمایز و گستره فعالیت‌های آن‌ها مطلع نیستند. یا چه‌بسا فعالیت‌های عدیده‌ای که مدیران تعاونی، پیگیری و انجام آن‌ها را مناسب و ثمربخش تشخیص می‌دهند، اما ضرورت‌شان برای شهروندان روشن نیست و در نتیجه، مشارکت بایسته‌ای ندارند. گاه البته اطلاع‌رسانی‌هایی در این خصوص صورت می‌گیرد، اما در بسترها و قالب‌هایی که چندان محل رجوع و توجه شهروندان نیست. بنابراین، نظر به تجربیات موجود در این حوزه، به نظر می‌رسد «تبلیغات کارآمد» می‌تواند از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر موفقیت تعاونی‌های مورد بحث باشد. برای نمونه، حمید آماده، اقتصاددان، در تشریح ویژگی‌های تبلیغات کارآمد که می‌بایست در دستور کار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی قرار گیرد، استفاده از جملات ساده و مختصر، و محل‌پسند مثل ضرب‌المثل‌های محلی را پیشنهاد می‌دهد تا بیش‌ترین جامعه هدف درگیر شود (۱۴۰۰).<sup>۱</sup>

بنابراین، آنچه انتظار می‌رود، فراتر از «صرفاً تبلیغ» بوده و اولاً می‌بایست به کالاهای و خدمات مورد نیاز و البته مطلوب شهروندان معطوف باشد (بیگدلی شاملو، ۱۴۰۰)<sup>۲</sup>؛ در ثانی به طرز جذاب و بر بستر فضاهایی ارائه شود که مردم‌پسند هستند (آماده، ۱۴۰۰)<sup>۳</sup>. البته همان‌طور که بسیاری از صاحب‌نظران اظهار کرده‌اند، بهترین تبلیغ برای تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، انجام فعالیت‌های ثمربخشی است که عموم شهروندان نتیجه عملی و نفع آن را در زندگی خود احساس کنند. علاوه بر این، تبلیغ لازم است علاوه بر آگاهی‌بخشی، آموزش که از اصول جهانی تعاونی است، را نیز در برگیرد. این آموزش‌ها می‌تواند از اصول تعاون، تا آموزش مهارت‌های اجتماعی و شغلی را شامل شود.

به هر روی، یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که فقط تعدادی از موارد ذکرشده و تنها در برخی از تعاونی‌های موصوف محقق شده و بنابراین، اکثر این تعاونی‌ها در دستیابی به اهداف پیش‌بینی‌شده، نتوانسته‌اند موفق باشند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد علاوه بر کم‌توجهی به اصول فوق، موانع و چالش‌های دیگری نیز تعاونی‌های مذکور را از پیشرفت باز داشته است؛ از جمله رویه‌های قانونی دست‌وپاگیر و عدم‌ضمانت اجرایی آن‌ها. از دلایل عمده این معضل، شفاف‌نبودن قوانین است که امکان تفسیربه‌رأی را ایجاد کرده است. علاوه بر این، به نظر می‌رسد آن‌ها با مسئله «تعامل نامطلوب و حمایت‌نکردن بایسته ساختارهای دولتی» نیز مواجه‌اند.

---

۱. مصاحبه پژوهشگران با حمید آماده در تاریخ ۱۴۰۰/۰۸/۱۸.

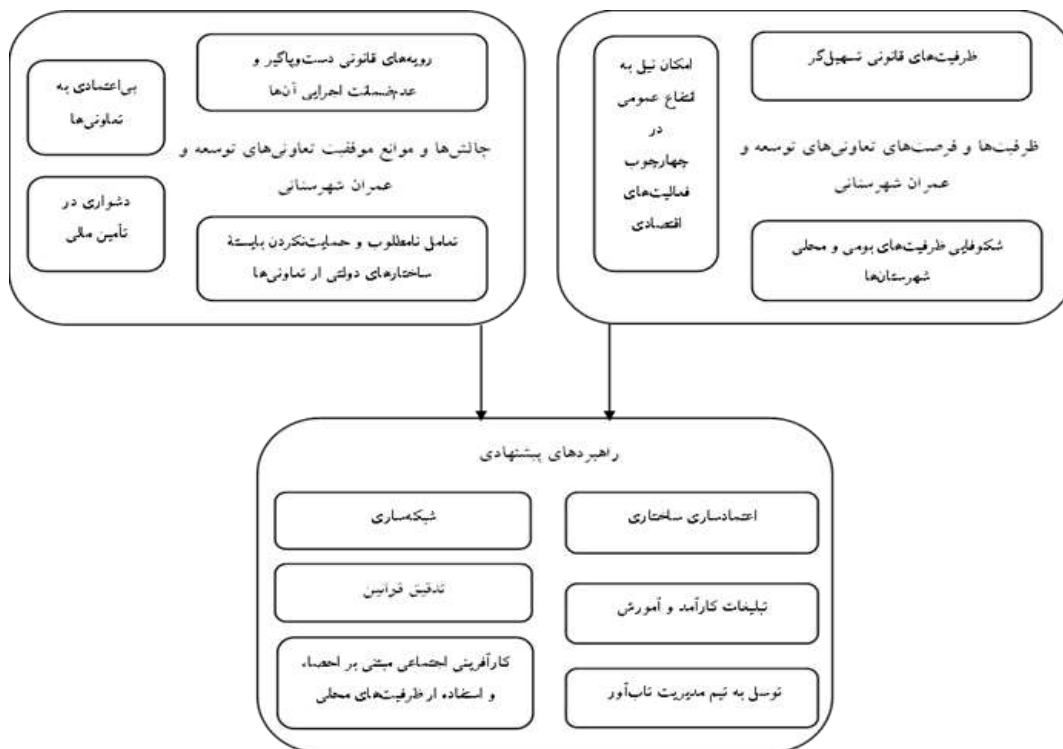
۲. مصاحبه پژوهشگران با احمد بیگدلی شاملو در تاریخ ۱۴۰۰/۰۸/۱۸.

۳. مصاحبه پژوهشگران با حمید آماده در تاریخ ۱۴۰۰/۰۸/۱۸.



در برابر دو چالش فوق، راهبرد «تدقیق قوانین» پیشنهاد می‌شود تا امکان نظارت و مجازات متخلفان فراهم شود. یکی از دلایل چالش «دشواری در تأمین مالی» برای این تعاونی‌ها نیز همین تعامل نامطلوب ناشی از ابهام در قوانین است؛ گرچه عوامل دیگری چون تورم و قدرت اقتصادی کم مردم مزیدبرعلت است. با وجود اینکه با اتکا به سرمایه‌های خرد مردمی می‌توان تا حدی این مشکل را برطرف کرد، به دلیل «نهادینه‌شدن بی‌اعتمادی به تعاونی‌ها» در جامعه، اغلب، تعاونی‌ها از سرمایه اجتماعی اعتماد مردم نیز بی‌بهره‌اند و این موجب شده از مشارکت اقتصادی مردم در قالب همان سرمایه‌های خرد نیز کمتر برخوردار شوند. راهبردهای «تبلیغ و آموزش»، «کارآفرینی اجتماعی مبتنی بر احصاء و استفاده از ظرفیت‌های محلی» و «اعتمادسازی ساختاری»، به معنای بهره‌گیری از کارکنان بومی معتمد مردم می‌تواند در مقابل این چالش استفاده شود.

در مجموع، با توجه به نکات فوق به‌طور کلی به نظر می‌رسد ضروری است این تعاونی‌ها بر تحقق اصول پایه‌ای و ارزش‌های جهانی تعاونی با توجه به فرصت‌ها و ظرفیت‌های بومی تمرکز کنند. در این راستا گرچه قوانین، امتیازاتی در اختیار آن‌ها قرار می‌دهد، اتکا بر مشارکت مردمی و ظرفیت‌های محلی به‌جای چشم امید داشتن به حمایت‌های دولتی مهم‌ترین راهکار پیشنهادی است که از مهم‌ترین لازمه‌های آن توسط به راهبردهای «تاب‌آوری تیم مدیریت» تعاونی و «اعتمادسازی ساختاری» در تعاونی است. اما گرچه بهره‌گیری از ظرفیت‌های بومی لازمه توفیق این تعاونی‌هاست، بدون ارتباطات اقتصادی با خارج از منطقه نمی‌توانند به بهره اقتصادی کافی نائل شوند. بنابراین، راهبرد «شبکه‌سازی» که علاوه بر تعاملات اقتصادی، تعاملات تجربی و تخصصی را موجب می‌شود، از راهبردهای اثرگذاری است که مسئولین تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی نیز بارها بر آن تأکید داشته‌اند. مجموعه راهبردهای پیشنهادی در جهت مقابله با چالش‌ها و بهره‌گیری از ظرفیت تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی در راستای توسعه محلی و اجتماعی در تصویر ۱ قابل مشاهده است.



تصویر ۱. راهبردهای پیشنهادی در جهت مقابله با چالش‌ها و بهره‌گیری از ظرفیت تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی در جهت توسعه محلی و اجتماعی

در پایان، با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از چالش‌های تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی به قوانین مربوط است، پیشنهاد می‌شود پژوهشی توسط متخصصان حقوقی برای استخراج و اصلاح مشکلات قانونی این حوزه، انجام شود. همچنین انجام پژوهش‌هایی در جهت بررسی وضعیت اعتماد اجتماعی و روش‌های افزایش آن در شهرستان‌های کشور، ضروری می‌نماید.

## منابع

- اساسنامه نمونه شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی، مصوب ۱۳۹۱/۰۸/۲۴، [https://www.mcls.gov.ir/icm\\_content/media/image/2014/01/35547\\_orig.pdf](https://www.mcls.gov.ir/icm_content/media/image/2014/01/35547_orig.pdf).
- آماده، حمید (۱۳۹۹)، اظهارنظر در وینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، <http://www.ttotsh.ir/post-23>.
- حسین‌نژاد، مهدی (۱۳۹۹)، وینار یلداي تعاون - شب چهارم: تعاون و تأمین مالی خرد جمعی، <https://www.aparat.com/v/L1PAq>.
- حسینی‌نیا، غلام‌حسین (۱۳۹۹)، اظهارنظر در وینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، <http://www.ttotsh.ir/post-23>.

- خانی، مسلم (۱۳۹۹)، *اظهار نظر در وینار یلدای تعاون - شب اول: تعاون و کارآفرینی*، <https://www.aparat.com/v/kg54e>.
- خورشیدی تطف، ویدا؛ عطایی، امید؛ و سبحانیان، سیدمحمدهادی (۱۳۸۶)، *آشنایی با تعاون و تعاونی‌ها* (گزارش پژوهشی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/730058>.
- رستمی شهربابکی، حمداله (۱۳۹۷)، *مطالعه شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستان‌ها* (گزارش طرح پژوهشی). تهران: دفتر آموزش، تحقیقات و ترویج تعاونی‌ها معاونت امور تعاون وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی.
- سند توسعه بخش تعاون (۱۳۹۲)، مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۰۶، <https://www.icccoop.ir/DesktopModules/Documents/showfile.aspx?id=510&a=1>.
- شهریور، علی حسین (۱۳۹۹)، *اظهار نظر در وینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی*، <http://www.ttotsh.ir/post-23>.
- طرح تأسیس تعاون‌های توسعه و عمران شهرستانی و یا استانی (۱۴۰۰)، اعلام وصول ۱۴۰۱/۰۲/۳۰، [https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft/show/1624818](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1624818).
- عطایی، امید (۱۳۸۸)، *اظهار نظر کارشناسی درباره طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی* (گزارش)، تهران: دفتر پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- عنبری، موسی (۱۳۸۵)، «دولت، مشارکت و سازمان‌های غیردولتی (NGOS): بررسی جایگاه و کارکردهای بخش سوم در توسعه»، *مجله نامه صادق*، شماره ۳۰: ۲۱۲-۱۷۹.
- *قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی* (۱۳۸۶)، <https://www.mcls.gov.ir/fa/law/260>.
- *قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور* (۱۳۹۹)، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۷، <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/FileLoad.aspx?id=JY1Jk9VUNm8=&TN=I7tLyhyOobj0SooAFUE3mxNvtpCLep2dxDbPdNdK.Z5RA=&NF=bHiIRfspeW0>.
- *قانون تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی* (۱۳۸۹)، مصوب ۱۳۸۹/۰۹/۲۸، <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790215>.
- قلیچی، داوود (۱۳۹۹)، *اظهار نظر در وینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی*، <http://www.ttotsh.ir/post-23>.
- محمدپور، احمد (۱۳۸۸)، «تحلیل داده‌های کیفی: رویه‌ها و مدل‌ها». *مجله انسان‌شناسی*، شماره ۱۰: ۱۶۰-۱۲۷.
- نظری علی‌آباد، مریم و حکیم‌جوادی، احمد (۱۳۸۸)، *تجزیه و تحلیل وجوه تمایز شرکت‌های تعاونی متعارف و سایر انواع تعاونی‌ها* (گزارش پژوهشی). تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/739022>.
- وب‌گاه اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان خراسان جنوبی (۱۳۹۸)، *روایت موفقیت شرکت تعاونی توسعه و عمران شهرستان شاهرود*، [https://skh.mcls.gov.ir/icm\\_content/media/image/2020/03/382158\\_orig.pdf](https://skh.mcls.gov.ir/icm_content/media/image/2020/03/382158_orig.pdf).

- وب‌گاه شرکت تعاونی توسعه و عمران شهرستان اسکو (۱۳۹۷)، رونمایی از تکمیل زنجیره ابریشم اسکو با حضور دکتر منصوری معاون توسعه کارآفرینی و اشتغال وزارت کار و دکتر پزشکیان نایب رئیس مجلس شورای اسلامی، <https://b2n.ir/j47882>.
- وب‌گاه شرکت تعاونی توسعه و عمران شهرستان اسکو (۱۳۹۸)، فیلم تکمیل زنجیره تولید ابریشم - نخ کشی، <https://b2n.ir/y92021>.
- وب‌گاه شرکت تعاونی توسعه و عمران شهرستان قم (بی‌تا)، صفحه نخست، <https://ttoqom.ir>.
- وب‌گاه شرکت تعاونی توسعه و عمران شهرستان قم (۱۳۹۹)، سامانه‌ی زائرین عراقی و کشورهای اسلامی، <https://yun.ir/h36155>.
- وکیل‌الرعایا، یونس؛ غنیان، اسماعیل؛ پوراحتشام، محمد؛ و اسلامی مفیدآبادی، حسین (۱۳۹۹)، «مشارکت مردمی و بنیادهای توسعه‌ای در تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی در سمنان»؛ در مجموعه مقالات نخستین همایش ملی رویکردهای نوین مدیریت در مطالعات میان‌رشته‌ای، گنبد کاووس: دانشکده علوم انسانی آزادشهر دانشگاه گنبد کاووس.
- همدانی، رضا (۱۳۹۴ الف)، آسب‌شناسی تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی (گزارش)، تهران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- همدانی، رضا (۱۳۹۴ ب)، گزارش جامع شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی (گزارش)، تهران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- همدانی، رضا (۱۳۹۵)، گزارش جامع شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی (گزارش)، تهران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- همدانی، رضا (۱۳۹۶)، گزارش جامع شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی (گزارش)، تهران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- همدانی، رضا (۱۳۹۷)، گزارش شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی (گزارش)، تهران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

- Creswell, J. W. (2007), *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*, California: Sage Publications.

- Bretos, I., & Errasti, A. (2018), "The Challenges of Managing Across Borders in Worker Cooperatives: Insights from the Mondragon Cooperative Group," *Journal of Co-operative Organization and Management*, No. 6 (1): 34-42.

- Doh, S. (2020), "Social Entrepreneurship and Regional Economic Development: The Case of Social Enterprise in South Korea," *Sustainability*, No. 12(21): 1-20.

- EUROPEAN COMMISSION (2011), *Creating a favorable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*, Accessed date: 2021/08/20, available at <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:EN:PDF>.

- Guttman, A. (2020), "Commons and Cooperatives: A New Governance of Collective Action," *Ann Public Econ*, No. 92 (1): 33-53.

- International Cooperative Alliance (2017), *Co-ops employ 10% of the global employed population*, <https://www.ica.coop/en/media/news/co-ops-employ-10-global-employed-population>.
- International Cooperative Alliance (2018), *What Is a Cooperative?* <https://www.ica.coop/en/cooperatives/what-is-a-cooperative>.
- Merrett, C. D., & Walzer, N. (2004), *Cooperatives and local development: Theory and applications for the 21st century*, New York: ME Sharpe.
- Mittone, L. & Ploner, M. (2015), "Cooperative Attitudes Among Workers of Social Cooperatives: Evidence from an Artefactual Field Experiment," *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, No. 26: 510-530.
- Özgül, S., Koçar, G., & Eryaşar, A. (2020), "The Progress, Challenges, and Opportunities of Renewable Energy Cooperatives in Turkey." *Energy for Sustainable Development*, No. 59, 107-119.
- Ridley-Duff, R. (2018). "Cooperative Social Entrepreneurship: Reflecting on a Decade of Embedding Cooperative Studies in Social Enterprise Courses," Paper to the 2018 *Co-operative Education Conference*, Manchester: Federation House.
- Sanyang, S. E & ,Huang, W.-C. (2008), "Green Cooperatives: A Strategic Approach Developing Women's Entrepreneurship in the Asian and Pacific Region," *World Journal of Agricultural Sciences*, No.4 (6): 674-683.
- Valentinov, V., & Iliopoulos, C. (2021), "Social Capital in Cooperatives: An Evolutionary Luhmannian Perspective," *Journal of Evolutionary Economics*, No. 31 (4): 1317-1331.
- Zeuli, K. A., & Radel, J. (2005), "Cooperatives as a Community Development Strategy: Linking Theory and Practice," *Journal of Regional Analysis and Policy*, No. 35 (1): 43 – 54.

## **Analysis of Opportunities and Challenges Facing “Development and Civil of Counties Cooperatives” in Iran<sup>1</sup>**

### **Abstract**

Cooperatives are the old institutions reliant on social capital to solve social problems. Also, in modern times, they are considered helpers of governments in solving social issues. In Iranian law, initiatives such as the establishment of “Development and Civil of Counties Cooperatives” have been proposed to utilize the capacity of these institutions. Nevertheless, in practice, these cooperatives have faced challenges that have led to their failure. Therefore, the present study, which is based on a qualitative approach, aims to achieve the proposed strategies to use these cooperatives’ existing capacities and opportunities to meet the challenges facing them. In this regard, in the present descriptive-analytical research, in addition to written and online sources and documents, the text of the conversations with 30 of this field’s experts, beneficiaries, and involved people has also been analyzed through “content analysis.” According to the results of this study, the mentioned cooperatives have the capacities and opportunities, such as “facilitative legal capacities and opportunities,” the possibility of “achieving public benefit within the framework of economic capacities and opportunities,” and the potential of “flourishing local and indigenous capacities of cities.” On the other hand, they face challenges such as “cumbersome legal procedures and their non-implementation,” “undesirable interaction and improper support of government structures for cooperatives,” “difficulty in financing activities,” and “Institutionalizing distrust of cooperatives.” Finally, based on the research findings, the following strategies have been proposed for the success of “Development and Civil of Counties Cooperatives”: “clarification of laws,” “using resilient management,” “networking,” and “social entrepreneurship based on the comprehending and use of local capacities,” “structural trust,” and “effective advertising and education” strategies.

**Keywords:** Indigenous and local capacities, Legal opportunities and challenges, Social and economic development, Development and Civil of Counties Cooperatives.

---

1. Scientific article extracted from a research project entitled ‘Explanation and Formulation of Effective Strategies on Public Participation and Development Foundations in the Tehran Province’ “Development and Civil of Counties Cooperatives” with a Social Entrepreneurship Approach’ that has been completed in 2022 by the order and with the financial support and executive supervision of “Ministry of Cooperatives Labour and Social Welfare of Tehran Province”.

## ضمائم

جدول ۱. جدول بخشی از اسناد مرتبط با تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی

منبع	تاریخ سند	عنوان سند
<a href="https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=165">https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=165</a>	۱۳۸۴/۰۳/۰۱	ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
<a href="https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/720627">https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/720627</a>	۱۳۸۷/۰۷/۰۷	طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی
<a href="https://www.mcls.gov.ir/fa/law/260">https://www.mcls.gov.ir/fa/law/260</a>	۱۳۸۷/۱۱/۰۸	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
<a href="https://rc.majlis.ir/fa/report/show/816922">https://rc.majlis.ir/fa/report/show/816922</a>	۱۳۸۸/۰۶/۱۴	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی»
<a href="https://yun.ir/0td19b">https://yun.ir/0td19b</a>	۱۳۹۸/۰۹/۲۸	قانون تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی
<a href="file:///C:/Users/skaze/Downloads/L-229-71618.pdf">file:///C:/Users/skaze/Downloads/L-229-71618.pdf</a>	۱۳۸۹/۱۰/۲۵	ابلاغ قانون تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی
<a href="https://rc.majlis.ir/fa/law/show/822981">https://rc.majlis.ir/fa/law/show/822981</a>	۱۳۹۱/۰۵/۲۹	اساسنامه نمونه تأسیس تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی
<a href="https://www.icccoop.ir/DeskTopModules/Documents/showfile.aspx?id=510&amp;a=1">https://www.icccoop.ir/DeskTopModules/Documents/showfile.aspx?id=510&amp;a=1</a>	۱۳۹۲/۰۲/۰۸	سند توسعه بخش تعاون
<a href="http://ttoo.ir/home/AboutUs">http://ttoo.ir/home/AboutUs</a>	۱۳۹۴/۰۵/۱۸	اساسنامه تعاونی توسعه و عمران شهرستان اسلامشهر
<a href="https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1624818">https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1624818</a>	۱۳۹۹/۰۶/۱۳	طرح تأسیس تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی و یا استانی
<a href="https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1634570">https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1634570</a>	۱۳۹۹/۰۹/۰۵	طرح اصلاح ماده ۵ قانون تأسیس تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی
<a href="https://shenasname.ir/refah/7829-119525">https://shenasname.ir/refah/7829-119525</a>	۱۳۹۹/۱۰/۲۰	اصلاحیه اساسنامه نمونه تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی
<a href="https://b2n.ir/n85978">https://b2n.ir/n85978</a>	۱۳۹۹/۱۲/۲۷	قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

جدول ۲. مشخصات منابع داده‌های شفاهی

تاریخ ارائه داده شفاهی	نحوه دستیابی به داده شفاهی	مشخصات منابع داده شفاهی				
		رقم	نام و نام خانوادگی	سمت	میزان تحصیلات	رشته تحصیلی
۲۵ آذر ۱۳۹۹	گفت‌وگو در وبینار یلدای تعاون - شب سوم: تعاون و بهره‌وری	۱	آناهیتا اصلاح‌پذیر	مدیرعامل شرکت فرهنگی آموزشی راه رشد	-	ریاضی
۲۳ آبان ۱۴۰۰	گفت‌وگوی تلفنی	۲	کامران اقتصادنیا	مشاور اقتصادی فرماندار پاکدشت	کارشناسی؛ دوره آزاد ام‌بی‌ای	مهندسی کشاورزی
مرداد ۱۳۹۹	اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی	۳	مجید انصاری	سخن‌گوی کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی	دکترای تخصصی	-
۱۸ آبان ۱۴۰۰	گفت‌وگوی تلفنی	۴	حمید آماده	دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی تهران؛ نایب‌رئیس هیئت‌مدیره شرکت تعاونی خدمات ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون	دکترای تخصصی	اقتصاد کشاورزی
۱۸ آبان ۱۴۰۰	گفت‌وگوی تلفنی	۵	احمد بیگدلی شاملو	رئیس هیئت‌مدیره شرکت تعاونی ضمانت و سرمایه‌گذاری تعاون	کارشناسی	-
۲۶ آذر ۱۳۹۹	گفت‌وگو در وبینار یلدای تعاون- شب چهارم- تعاون و تأمین مالی خرد جمعی	۶	مهدی حسین‌نژاد	مدیرعامل صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون	دکترای تخصصی	کارآفرینی- گرایش کسب‌وکار



۷	غلامحسین حسینی نیا	رئیس دانشکده کارآفرینی دانشگاه تهران	دکترای تخصصی	ترویج و آموزش کشاورزی	نماینده وزیر تعاون کار و رفاه اجتماعی در سومین همایش ملی دفاتر پیشخوان خدمات دولت و بخش عمومی؛ عضو شورای راهبری همایش بین المللی مزیت‌های نسبی تعاونی‌ها در توسعه اقتصادی و اجتماعی؛ و...	اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی	مرداد ۱۳۹۹
۸	مسلم خانی	مدیر کل تحقیقات، آموزش و ترویج وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	دکترای تخصصی	-	استاد دانشگاه؛ مشاور کسب‌وکار و کارآفرینی؛ دبیرکل دفتر توسعه کارآفرینی سازمان بهزیستی	گفت‌وگو در وبینار یلدای تعاون - شب اول: تعاون و کارآفرینی	۲۳ آذر ۱۳۹۹
۹	حمیده دباغی	استادیار گروه مطالعات زنان دانشگاه علامه طباطبائی دانشگاه تهران	دکترای تخصصی	مطالعات توسعه اجتماعی	استادیار گروه مطالعات زنان دانشگاه علامه طباطبائی دانشگاه تهران	گفت‌وگوی تلفنی	۱۶ بهمن ۱۴۰۰
۱۰	حمداله رستمی شهربابکی	عضو سابق کمیته مرکزی شورای عالی نخبگان تعاون؛ مدیرعامل شرکت تعاونی ضمانت و سرمایه‌گذاری تعاون	دکترای تخصصی	تعاون	مدیرکل دفتر آموزش، ترویج و تحقیقات تعاونی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ دبیر خانه تعاونگران ایران	گفت‌وگوی تلفنی	۲۶ بهمن ۱۴۰۰
۱۱	امیرحسین رضایی نژاد	مدیرعامل شرکت تعاونی باشگاه مشتریان پیشگامان؛ نایب‌رئیس هیئت‌مدیره شتاب‌دهنده پیشگامان	دکترا	کسب‌وکار	بنیان‌گذاری استارت‌آپ‌های مختلفی چون گام‌پلاس، سفر گام، بنیان‌گذار استارت‌آپ بازرگام	گفت‌وگو در وبینار یلدای تعاون - شب اول: تعاون و کارآفرینی	۲۳ آذر ۱۳۹۹
۱۲	محمدرضا رضایی نژاد	مدیرعامل گروه تعاونی پیشگامان	دکترای تخصصی	-	رئیس هیئت‌مدیره گروه تعاونی پیشگامان	گفت‌وگو در وبینار یلدای تعاون - شب چهارم: تعاون و تأمین مالی خرد جمعی	۲۶ آذر ۱۳۹۹
۱۳	رحیم سرهنگی	مدیرکل دفتر توسعه کارآفرینی و بهره‌وری نیروی کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	دکترای تخصصی	مدیریت	سخنران در هفته جهانی کارآفرینی؛ رئیس دانشکده کارآفرینی دانشگاه تهران	گفت‌وگو در وبینار یلدای تعاون - شب اول: تعاون و کارآفرینی	۲۳ آذر ۱۳۹۹

۱۶ آبان ۱۴۰۰	گفت‌وگوی تلفنی	عضو هیئت‌مؤسس تعاونی توسعه و عمران شهرستان تهران؛ دبیر بنیاد توسعه کارآفرینی و تعاون استان تهران	-	کارشناسی	مدیرعامل بنیاد توسعه کارآفرینی و تعاون استان تهران	امید شنعه	۱۴
مرداد ۱۳۹۹	اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی	مدیر کل دفتر تعاونی‌های خدماتی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ مشاور معاونت طرح و برنامه وزارت تعاون؛ معاون مدیرکل دفتر تشکیل و توسعه تعاونی‌های وزارت تعاون؛ معاون برنامه‌ریزی و امور اقتصادی اداره کل تعاون استان تهران؛ معاون امور تعاونی‌های اداره کل تعاون استان تهران و...	حقوق	دکترای تخصصی	بنیان‌گذار و دبیرکل خانه تعاونگران ایران	علی حسین شهریور	۱۵
مرداد ۱۳۹۹	اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی	عضو هیئت عامل و معاون برنامه‌ریزی، توسعه منابع و امور پشتیبانی سازمان خصوصی‌سازی؛ کارشناس معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی؛ مسئول دبیرخانه هیئت امناء صندوق توسعه ملی؛ و...	علوم اقتصادی	دکترای تخصصی	رئیس وقت سازمان خصوصی‌سازی	علیرضا صالح	۱۶
مرداد ۱۳۹۹	اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی	مدیرعامل شرکت تعاونی توسعه عمران شهرستان گلپایگان	-	دکترای تخصصی	معاون تعاونی توسعه و عمران شهرستان گلپایگان	مجتبی صفایی	۱۷
مرداد ۱۳۹۹	اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی	-	-	-	مدیرعامل تعاونی توسعه و عمران شهرستان قم	سید ضیاءالدین ضیایی	۱۸
۲۶ آذر ۱۳۹۹	گفت‌وگو در وبینار یلدای تعاون - شب چهارم: تعاون و تأمین مالی خرد جمعی	-	-	دکترای تخصصی	عضو هیئت‌علمی دانشگاه خاتم، مدیر توسعه کسب‌وکار ققنوس	محمد طهرانی	۱۹
مرداد ۱۳۹۹	اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی	عضو شورای عالی بورس	مدیریت مالی	دکترای تخصصی	عضو هیئت‌رئیس و دبیر اتاق تعاون ایران	ماشاءالله عظیمی	۲۰
مرداد ۱۳۹۹	اظهارنظر در وبینار تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی	عضو هیئت‌مدیره بانک توسعه تعاون	-	-	رئیس هیئت‌مدیره بانک توسعه تعاون	سیدباقر فتاحی	۲۱

مرداد ۱۳۹۹	اظهاری نظر در وینار تعاونی های توسعه و عمران شهرستانی	-	کارآفرینی	کارشناسی ارشد	مدیر تعاونی توسعه و عمران شهرستان شاهرود	داود قلیچی	۲۲
۲۸ بهمن ۱۴۰۰	گفت و گوی تلفنی	-	علوم انسانی	دیپلم	مسئول دفتر تعاونی توسعه و عمران شهرستان اسلامشهر	کبری کاظمی	۲۳
مرداد ۱۳۹۹	اظهاری نظر در وینار تعاونی های توسعه و عمران شهرستانی	رئیس اندیشکده تعاون	اقتصاد	دکترای تخصصی	معاون وقت امور تعاون وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	محمدجعفر کبیری	۲۴
۲۵ آذر ۱۳۹۹	گفت و گو در وینار یلدای تعاون- شب سوم: تعاون و بهره‌وری	معاون اسبق امور تعاون وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ معاون وزیر جهاد کشاورزی	-	دکترای تخصصی	رئیس انجمن بهره‌وری ایران	سیدحمید کلاتری	۲۵
مرداد ۱۳۹۹	اظهاری نظر در وینار تعاونی های توسعه و عمران شهرستانی	عضو کمیسیون تلفیق بودجه مجلس؛ مسئول امور پارلمانی سازمان صداوسیما؛ مشاور رئیس صداوسیما	مدیریت استراتژیک	دکترای تخصصی	عضو هیئت رئیسه کمیسیون برنامه و بودجه مجلس	سیدمحمد رضا میرتاج‌الدینی	۲۶
مرداد ۱۳۹۹	اظهاری نظر در وینار تعاونی های توسعه و عمران شهرستانی	-	-	دکترای تخصصی	مدیرکل دفتر تعاونی های خدماتی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	علیرضا ناطقی	۲۷
۳ آبان ۱۴۰۰	گفت و گوی تلفنی	فعالیت در سازمان نظامی	روان شناسی	کاردانی	مدیرعامل تعاونی توسعه و عمران اسلامشهر	سیدمرتضی نبوی	۲۸
۱ اسفند ۱۴۰۰	گفت و گوی تلفنی	-	IT	کارشناسی	عضو هیئت مدیره تعاونی توسعه و عمران شهرستان اسلامشهر	عدم ذکر نام به درخواست مصاحبه‌شونده	۲۹
۲۱ بهمن ۱۴۰۰	گفت و گوی تلفنی	-	عمران	کارشناسی	عضو فعال تعاونی توسعه و عمران شهرستان اسلامشهر	عدم ذکر نام به درخواست مصاحبه‌شونده	۳۰