

Distr.
GENERAL

A/54/57
23 December 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والخمسون
التنمية الاجتماعية، بما في ذلك المسائل ذات الصلة بالحالة الاجتماعية في العالم وبالشباب والمسنين والمعوقين والأسرة

مركز التعاونيات ودورها في ضوء الاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية الجديدة

تقرير الأمين العام

المحتويات

<u>الفقرات</u>	<u>الصفحة</u>
أولا - مقدمة	٤ - ١
ثانيا - التشريع المنظم للتعاونيات	٢ - ٥ - ١٠
ثالثا - المبادرات التشريعية والإدارية المتخذة في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية واليابان	٤ - ١١ - ٢٥
ألف - الإطار القانوني والإداري للتعاونيات	٤ - ١١ - ١٩
باء - المبادرات التي اتخذت خلال التسعينيات	٧ - ٢٠ - ٢٥
رابعا - المبادرات التشريعية والإدارية التي جرى اتخاذها في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية	١٠ - ٢٦ - ٣٣
خامسا - المبادرات التشريعية والإدارية التي جرى اتخاذها في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية	١٣ - ٣٤ - ٥٢
ألف - الإطار القانوني والإداري للتعاونيات	١٣ - ٣٤ - ٤٣
باء - المبادرات التي جرى اتخاذها في التسعينيات	١٦ - ٤٤ - ٥٢
سادسا - مشاركة القطاع التعاوني في إصلاح تشريعات التعاونيات	٢٠ - ٥٣ - ٥٥
سابعا - الموقف تجاه وضع مبادئ توجيهية للأمم المتحدة لتطوير التعاونيات	٢٠ - ٥٦ - ٦١
المرفق - مبادئ توجيهية ترمي إلى تهيئة بيئة داعمة لتطوير التعاونيات	٢٣

أولاً - مقدمة

- ١ - في قرارها ٥٨/٥١ المؤرخ ١٢ كانون الأول / ديسمبر ١٩٩٦، شجعت الجمعية العامة الحكومات على أن تبقى الأحكام القانونية والإدارية التي تنظم أنشطة التعاوانيات قيد الاستعراض بهدف كفالة تهيئة بيئه داعمة للتعاونيات بحيث تتمكن من تقديم مساهمة مناسبة في بلوغ أهداف التنمية الوطنية، بما في ذلك الأهداف التي تلبي الاحتياجات الإنسانية الأساسية للجميع.
- ٢ - وطلبت الجمعية العامة في القرار نفسه أن يقدم تقريرا إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والخمسين، عن طريق لجنة التنمية الاجتماعية، يتضمن في جملة أمور، معلومات عن المبادرات التشريعية والإدارية التي تتخذها البلدان. كما طلب إلى الأمين العام أن يتأكد، بالتعاون مع لجنة تعزيز التعاونيات والنهوض بها^(١)، من استصواب وجذوى وضع مبادئ توجيهية للأمم المتحدة ترمي إلى تهيئة بيئه داعمة لتطوير التعاونيات وإدراج استنتاجاته وتصنياته في نفس ذلك التقرير.
- ٣ - وردا على الاستبيان الذي وجهه الأمين العام إلى الحكومات، وردت ردود من ٣٨ وكالة حكومية في ٣٥ بلدا في نهاية تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٩٨^(٢). وقد أحيل استبيان الأمين العام أيضا إلى المنظمات التعاونية الوطنية، التي بعثت ٥٦ منها بردودها^(٣). وهكذا توفرت لدى الأمين العام لدى إعداد هذا التقرير معلومات من ٩٤ وكالة حكومية ومنظمة تعاونية وطنية في ٦٥ بلدا.
- ٤ - وتنفيذا لطلب الجمعية العامة الوارد في قرارها ٥٨/٥١ بأن يتعاون الأمين العام مع لجنة تعزيز التعاونيات والنهوض بها، استغل الأمين العام المزايا التي تتيحها عضوية الأمم المتحدة في اللجنة للاستفادة من (أ) قاعدة البيانات التي تحتفظ بها اللجنة وأعضاؤها المؤسسين، و (ب) المناقشات التي دارت في الاجتماع ٥٦ للجنة المعقود في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٩٦، وفي الاجتماع ٥٨ المعقود في تشرين الأول / أكتوبر ١٩٩٨، وفي اجتماع الخبراء التعاوانيين الاستشاري الذي عقدته في أيار / مايو ١٩٩٧، حول موضوع وضع مبادئ توجيهية للأمم المتحدة تستهدف تطوير التعاونيات.

ثانيا - التشريع المنظم للتعاونيات

- ٥ - يمكن التشريع والتواجد والأنظمة الأخرى التي تحكم الجمعيات التعاونية، في الاتفاقيات والمعايير الدولية، وفي الدساتير والقوانين الوطنية، وفي التشريعات الفرعية والقوانين المحلية. والتعاونيات مشتملة بصفة عامة، حتى في غياب تشريعات صريحة، بحقوق الإنسان الأساسية التي تضمنها الدساتير الوطنية والتي من المفهوم أنها جزء من القيم التعاونية. وتشمل تلك الحقوق: حرية الاشتراك في الجمعيات، وحماية الممتلكات الخاصة، وحرية مزاولة أية مهنة مشروعية، وحرية تكوين الاختلافات، والحق في التنمية، والحقوق الديمقراطية الأساسية وحرية الوصول إلى المحاكم. وتعد المبادئ التعاونية مثل طواعية العضوية، والإدارة والرقابة الديمقراطيتين، والاستقلال الذاتي في وضع الأهداف واتخاذ القرارات، تعبيرا عن حقوق الإنسان الأساسية هذه. ويكون المناخ مواطيا لتطوير التعاونيات حيالا ضمنت حقوق الإنسان الأساسية.

- ٦ - ويمكن أن تنص الدساتير الوطنية على دور التعاونيات ومكانتها في المجتمع وفي الاقتصادات الوطنية (مثلا في الحكم المحلي والإصلاح الزراعي إلخ). وكثير من الحكومات يعتبر التعاونيات نوعا خاصا من المنظمات أو شركات الأعمال التجارية العاملة في السوق، تخضع لقوانين محددة للتعاونيات تكون في

شكل قانون واحد يغطي جميع أشكال التعاونيات أو قوانين منفصلة لأنواع التعاونيات وفروعها المختلفة. ويمكن أن نجد الأحكام التي تنظم الجمعيات التعاونية في فصول محددة من المدونات الأكثر عمومية (مثل مدونة القوانين المدنية، والمدونة التجارية، ومدونة قوانين العمل، والمدونة الريفية); أو في الأحكام الخاصة التي تنظم تطبيق القانون العام للمنظمات على التعاونيات (مثل قانون الجمعيات الصناعية والادخارية في المملكة المتحدة); أو في قانون المنافسة (قانون كابر - فولستيد في الولايات المتحدة الأمريكية); أو في قانون الضرائب. وهناك عدد من البلدان ليس لديه أي تشريع خاص بالتعاونيات، وتتربع التعاونيات فيه للقوانين العامة التي تنظم جميع منظمات الأعمال التجارية مثل قانون الضرائب وقانون المنافسة وقانون العمل وقانون الأراضي. ويختار أعضاء التعاونيات الشكل القانوني الملائم لجمعياتهم التعاونية ويضعون الأنظمة الإدارية تبعاً لاحتياجاتهم وعلى أساس خبرتهم العملية والمبادئ المعترف بها دولياً للتعاونيات.

٧ - وفي بعض البلدان، التي تطبق القانون العام على التعاونيات وتضع مبادئ رئيسية فحسب، يكمل ذلك بقواعد وأنظمة تفصيلية يشار إليها أحياناً على أنها ممارسات للتطبيق أو التنفيذ. وتتوفر أشكال التشريع الفرعية الأخرى، عن طريق الأوامر التي تصدرها الوزاراة المختصة. ومن المفترض أن تكون تلك القواعد والأنظمة والمارسات والأوامر والتعليمات متنسقة مع القوانين التي تستند إليها. إلا أن هذه ليست هي الحال دائمًا: ففي بعض الأحيان، قد تغير الأنظمة والمارسات حتى أولويات القانون أو أهدافه، أو تحول محظ تأكيده، مثلاً، من الأنظمة المتحركة إلى أنظمة تقيد؛ وقد تصبح في بعض الأحيان متعددة جداً ومرهقة بحيث تخلق جواً من عدم اليقين بل وتشل الأنشطة التعاونية الحقيقة، وفي الوقت ذاته، كثيراً ما تشجع الممارسات غير القانونية.

٨ - ويقوم عادة أعضاء المؤسسون للتعاونية بصياغة القوانين الداخلية للتعاونيات؛ وقد يقومون بتعديلها فيما بعد وفقاً للإجراءات المحددة في القانون أو في القوانين الداخلية للتعاونية نفسها. ونظرًا لأن كثيراً من أعضاء التعاونيات غير ملمين بأساليب صياغة النصوص القانونية وليس لديهم معرفة تفصيلية بالقانون، تشيع بينهم ممارسة الاعتماد على قوانين داخلية نموذجية بوصفها مبادئ توجيهية. ويقوم بإعداد تلك القوانين الداخلية النموذجية إما هيئة السجل الوطني (مثلاً أمين سجل الجمعيات الصديقة في المملكة المتحدة، أو وزارة الزراعة في الولايات المتحدة) أو المنظمات التعاونية الأم كخدمة للفروع الجديدة.

٩ - وقد يكون وضع القوانين حتى قاصراً على الحكومات الوطنية، والمحافظات (مثلاً في كندا) أو المناطق المتمتعة بالحكم الذاتي (مثلاً في إيطاليا وأسبانيا). وفي الولايات الاتحادية (مثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية ونيجيريا)، يكون تقسيم السلطة التشريعية بين الاتحاد وأعضائه المؤسسين صعباً إلى حد ما؛ والتشريع التعاوني هو، كقاعدة، من شؤون الولايات، ولكن توجد حالات تتبع فيها القوانين المنظمة للتعاونيات (لا سيما التي تعمل في عدة ولايات للتنظيم على المستوى الاتحادي).

١٠ - ويختلف موقف الدولة من التعاونيات، حسب جملة أمور منها النظام الاقتصادي، والموارد الحكومية، والمستوى الإنمائي للبلد ودرجة نضوج الحركة التعاونية. وتنظر بعض الحكومات إلى التعاونيات على إنها هيكل قيمة ومرغوبية جدية بالتعزيز والدعم بوصفها تساهمن في تحقيق أهداف الحكومة وسياساتها. وترى حكومات أخرى في التعاونيات مجرد شكل من أشكال التنظيم الاقتصادي، يعمل على قدم المساواة مع الشركات التجارية والشركات العامة دون امتيازات أو تقييدات لا لزوم لها. وفيما عدا ذلك، قد تكون المواقف سلبية مثلاً يحدث، مثلاً، عندما ترى الدولة أن التعاونيات كيانات مستقلة تخدم نفسها ذاتياً،

يمكن أن تكون متصلة بالحركة التعاونية الدولية، وتسعى إلى تحقيق أهدافها وسياساتها الخاصة بها وتعمل وفقا للقواعد التي تضعها، ربما بما يتعارض مع المصالح المعروفة للدولة.

ثالثا - المبادرات التشريعية والإدارية المتخذة في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية واليابان

ألف - الإطار القانوني والإداري للتعاونيات

١١ - بدأت الحركة التعاونية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية واليابان كمنظمات شعبية في منتصف القرن التاسع عشر. ومنذ ذلك الحين، أصبحت التعاونيات قوة اقتصادية رئيسية مع التمثيل الجيد للقطاع التعاوني في الأعمال المصرفية والشركات الصناعية وشركات الخدمات الحديثة، وفي الزراعة، والمشاريع الحرفية الصغيرة والمتوسطة الحجم. وفي هذه البلدان، تشكل التعاونيات جزءاً هاماً من الاقتصاد، تستأثر في بعض القطاعات الفرعية بشخص ضخمة من السوق (مثلما في تسويق الحبوب، وتجهيز الألبان ومنتجات الألبان). وقد أثبتت أنها قادرة على التنافس في الاقتصاد السوفي.

١٢ - وعند إنشاء أولى التعاونيات، لم يكن هناك إطار قانوني خاص وكانت عملياتها محدودة ومقيدة من عدة أوجه. وُسِّنَ أول قانون تعاوني في ١٨٨٩ أيار / مايو في الامبراطورية الألمانية السابقة، لينهي عدم الأمان الذي أحاط بالمركز القانوني للتعاونيات. وقد أرسى هذا القانون المهام والمبادئ الأساسية للتعاونيات، وهي تعزيز الأنشطة الاقتصادية المرحبة التي يقوم بها أعضاؤها، من خلال عمليات تجارية مشتركة. وما زال تشريع التعاونيات لعام ١٨٨٩ ساريا حتى اليوم، مع إدخال القليل من التعديلات والتوضيحات، بوصفه قانوناً اتحادياً وباعتباره أهم عمل تشريعي، يتعلق بالتعاونيات وهو رمز لبعد نظر المؤسسين الأولين للتعاونيات الألمانية الأولى ولصلاحية المبادئ التعاونية على الصعيد العالمي.

١٣ - وفي أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية واليابان، أقيمت التعاونيات من خلال المبادرات الخاصة فقط، وكانت ولا تزال مستقلة تماماً عن الحكومات، بالاستناد إلى مبدأ الإدارة الذاتية. وهي تعمل بوصفها شركات للقطاع الخاص في نظام قائم على السوق، مثلها مثل أية شركات أخرى. والعضوية فيها طوعية. ففي ألمانيا، مثلاً، يتمثل الضابط الحكومي الوحيد المفروض على التعاونيات الوطنية في ضرورة أن تصبح كل منها بحكم القانون عضواً في رابطة مراجعة حسابات مسجلة. وقد منحت الدولة لهذه الرابطات الحق في مراجعة الحسابات، وفحص الوضع التجاري للتعاونية لضمانتها لشأنها بشكل سليم. وتتنافس التعاونيات في ألمانيا، باعتبارها شركات تجارية عاديّة، مع الشركات التجارية الأخرى. وللهذا السبب، لا تخضع عادة لترتيبات اقتصادية أو ضريبية خاصة. والاستثناء الوحيد من هذه القاعدة هو أن التعاونيات التجارية والتسويقية القائمة على الزراعة والحراجة تعفى من ضرائب الشركات والتجارة إذا كانت أعمالها التجارية قاصرة على أعضائها. ولا تقدم الدولة للتعاونيات من حيث المبدأ أية مساعدة مالية محددة.

١٤ - وفي فرنسا، وضعت النظم الأساسية لمختلف الفئات (النظم الأساسية القطاعية) من جماعات الإنتاج التعاوني والتعاونيات المصرفية والاتحادات الاجتماعية وتعاونيات المستهلكين والتعاونيات الزراعية إلخ، خلال الفترة الممتدة من عام ١٨٨٠ إلى عام ١٩٢٠. وقد حددت هذه القوانين القطاعية أهداف الجمعيات التعاونية الفرنسية وعضويتها وبعض مبادئها. وقدم القانون الذي اعتمد في عام ١٩٤٧ تعريفاً

عاما، لأول مرة، لمختلف أنواع التعاونيات وضم المبادئ الرئيسية والقواعد العامة لعملها. وتنظم القوانين العامة حالياً أنشطة التعاونيات الفرعية. وقد كانت هذه التعاونيات منذ نشأتها كيانات قانونية خاصة للقانون الخاص ذات طبيعة مدنية أو تجارية.

١٥ - ويوجد في معظم البلدان الأوروبية إطار قانوني واسع النطاق على الصعيد الوطني يوفر الأنظمة للتعاونيات ضمن القوانين المدنية والإدارية. وفي هولندا، تخضع التعاونيات لأحكام القانون المدني الهولندي الذي يعكس طابعها الخاص. وفي إيطاليا، تخضع التعاونيات لقوانين شتى تحدد ما تتفق به من صفات. وهذه الصفات معترف بها في الدستور (دور الاجتماعي للتعاونية)، وفي القوانين الوطنية والإقليمية المتعلقة بالتعاونيات للسنوات ١٩٤٧، ١٩٧١، ١٩٧٧، ١٩٨٥. وفي أيسلندا يوجد الإطار القانوني للتعاونيات في قانون الجمعيات التعاونية؛ بيد أن الأحكام المتعلقة بالضرائب لا تميز عملياً بين التعاونيات وبين الشركات المحدودة. وفي اليونان، يحكم قانون عام ١٩٨٦ أنشطة التعاونيات على الصعيد المحلي والإقليمي والوطني. وتعمل التعاونيات اليونانية بمنأى عن تدخل الدولة وتتمتع بعض الإعفاء من الضرائب. وزارة الاقتصاد الوطني هي السلطة المختصة لمساعدة التعاونيات في القطاع الحضري مثل التعاونيات الاستهلاكية والعاملة في مجالات السياحة، والائتمان، والنقل، والتأمين الطبي، والإنتاج، والمواد الصيدلانية، وغيرها من المجالات. ووزارة الزراعة هي السلطة المختصة فيما يتصل بالتعاونيات الزراعية.

١٦ - وفي المملكة المتحدة، وضعت الحكومة منذ عام ١٨٩٣ إطاراً تشريعياً متيناً للتعاونيات. والنص القانوني الرئيسي الساري حالياً هو قانون المؤسسات الصناعية ومؤسسات الأدخار لعام ١٩٦٥، الذي يتضمن عدة نصوص تشريعية داعمة، يعود آخرها إلى عام ١٩٧٨. والتعاونيات الإسبانية يحكمها دستور عام ١٩٧٨ والقانون العام لعام ١٩٨٧ الذي ينص على تقاسم تنظيم تلك الأنشطة بين الحكومات المركزية والإقليمية والمحلية. وتقدم الحكومة المركزية، عن طريق وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الدعم والمساعدة إلى التعاونيات، وتقدم الحواجز لتكوين منظمات تعاونية جديدة، ولتدريب مديري التعاونيات. ووضع قانون ١٩٩٠ أنظمة جديدة تتضمن معاملة ضريبية خاصة للتعاونيات نظراً لأهميتها ووظائفها الاجتماعية. والجمعيات التعاونية في قبرص مسجلة وتعمل وفقاً لقانون وقواعد المؤسسات التعاونية. وهي مستقلة وخاضعة لإشراف أمين سجل الشركات التعاونية، ورئيس إدارة تطوير التعاونيات في وزارة التجارة والصناعة والسياحة. وتراجع حسابات التعاونيات خارجياً من طرف دائرة مستقلة لمراجعة حسابات الشركات التعاونية. واعترافاً بما للدور الذي تقوم به التعاونيات من أهمية اجتماعية، فإن نشطتها معفاة من دفع الضرائب ومن عدة رسوم أخرى.

١٧ - ويعترف الدستور البرتغالي بالمساواة بين المركز القانوني لقطاع التعاونيات والقطاعين العام والخاص. ويعترف في قانون التعاونيات والتشريعات التكميلية والنظام الضريبي للتعاونيات بالطابع الخاص للتعاونيات للأغراض التنظيمية والإدارية. وفي فنلندا، يُعرف أول قانون للشركات التعاونية، سُنّ في عام ١٩٠١، بالطابع الخاص للتعاونيات للأغراض التنظيمية والإدارية. ثم عُدل ذلك القانون في عامي ١٩٥٤ و ١٩٨٩. وفي السويد ينظم قانون تكوين الجمعيات الاقتصادية لعام ١٩٨٧ التعاونيات. وينظم المصادر التعاونية قانون المصادر الأعضاء لعام ١٩٩٥ وينظم التعاونيات السكانية قانون تعاونيات الإسكان لعام ١٩٩١. وسُنّ أول قانون ينظم التعاونيات في مالطا في عام ١٩٤٦ ثم نُقح جذرياً في عام ١٩٨٧، مع بعض التعديلات اللاحقة. وخلافاً لمعظم البلدان الأوروبية الأخرى، لا توجد تشريعات عامة تحكم التعاونيات في بلجيكا والدانمرك والنرويج. وفي النرويج تخضع التعاونيات لقوانين منفصلة؛ مثل قانون مؤسسات المباني السكنية، وقانون عمليات التأمين، وكلاهما سُنّ في عام ١٩٦٠. أما في بلجيكا، فالتعاونيات تحكمها قوانين

الشركات التجارية ولا يوجد في القانون ما يميز بين التعاونية والمؤسسة التجارية العادية. وسُنَّ القانون الذي يحكم التعاونيات في تركيا في عام ١٩٦٩ ثم عُدل بعد ذلك. والإطار القانوني والإداري الذي يحكم أنشطة التعاونيات التركية مماثل لما هو موجود عادة في البلدان الأوروبية.

١٨ - وفي الولايات المتحدة الأمريكية، تخضع التعاونيات لقوانين الولايات وليس للقوانين الاتحادية. وقوانين الولايات مصاغة صياغة عامة والآليات التي تُسَيِّرُ شؤون التعاونيات لا تخضع عادة لنص قانوني. وللأعضاء حرية اختيار من يُسَيِّرُ شؤون أعمالهم التجارية، طالما أن ذلك التسيير لا يتعارض مع القوانين. وتعترف هذه القوانين بالطابع الخاص للتعاونيات عن طريق مايلي: (أ) تكريس المراقبة الديمقراطية للمؤسسة على أساس صوت واحد لكل عضو؛ (ب) تحديد العائدات التي يمكن دفعها مقابل رأس المال المستثمر؛ (ج) الإذن بتوزيع المداخيل على الأعضاء على أساس التعامل مع التعاونية كزبون وليس على أساس الاستثمار فيها. وتوجد عدة قوانين وطنية (اتحادية) تنظيمية تدعم نشاط التعاونيات عن طريق (د) منح الأعضاء إعفاء محدوداً من قانون مكافحة الاحتكار للاتفاق على الأسعار وغيرها من الشروط التجارية عند تسويق المنتجات الزراعية على أساس تعاوني (قانون كابر - فولستيد)؛ (هـ) فرض الضرائب على مداخيل التعاونيات مرة واحدة فقط على مستوى الفرد عادة (قانون الضرائب على الدخل)، وهو اعتراف بأن التعاونيات لا تعمل من أجل الربح الذاتي، بل تعمل لفائدة أعضائها؛ (و) التقليل إلى أدنى حد ممكِّن من عدد التعاونيات التي يجب أن تسجل تقاريرها المالية لدى الحكومة (قوانين الأوراق المالية الاتحادي) أي الاعتراف بالصلة المباشرة بين التعاونية وأعضائها - مستخدميها. ومن المؤسسات الوطنية التي تساعد الأشخاص المهتمين بتنظيم التعاونيات وتشغيلها، فريق الخدمات التعاونية التابع لوزارة الزراعة في الولايات المتحدة، ودائرة الخدمات الزراعية في الوزارة، ونظام الائتمان الزراعي، والمصرف الوطني التعاوني.

١٩ - وفي اليابان، وضع الإطار القانوني والإداري الذي يحكم أنشطة التعاونيات وفقاً لمختلف القطاعات (الزراعة، والاستهلاك، إلى غير ذلك) وهو يتعامل مع النقابات العمالية ومع تعاونيات المستهلكين. وتحتكر النقابات العمالية بحماية قانون النقابات العمالية لعام ١٩٤٩. وهي تتمتع بحقوق الشركات، وينطبق عليها نظام ضرائب خاص. وتخضع أنشطة التعاونيات الاستهلاكية لقانون الجمعيات التعاونية للمستهلكين لعام ١٩٤٨ الذي تنظمه وزارة الصحة والرعاية الاجتماعية. وتخضع التعاونيات الاستهلاكية التي تعمل في مقاطعة واحدة إلى القواعد التي تنظمها سلطات تلك المقاطعة، أما بقية التعاونيات فتخضع لمراقبة الوزارة.

باء - المبادرات التي اتخذت خلال التسعينيات

٢٠ - يمكن، استناداً إلى المعلومات التي وردت على الأمين العام بشأن المبادرات التشريعية والإدارية التي اتُّخذت خلال العقد الماضي، تقسيم البلدان إلى ثلاث مجموعات. وتضم المجموعة الأولى البلدان التي أفادت أنه لم تحدث تغييرات كبيرة أو عميقه مؤخراً في تطور التعاونيات. ففي حين تغير مثلاً مختلف القواعد الإدارية مركز التعاونيات القانوني من حين إلى آخر، فإن معظم القوانين المتعلقة بالتعاونيات في الولايات المتحدة سُنتَ خلال الثلائين وبقيت دون تغيير أساساً. وفي ألمانيا أو اليونان لم تدخل مؤخراً أية تعديلات جوهريَّة على التشريعات المتعلقة بالتعاونيات. وأدخلت في اليونان تغييرات طفيفة على قانون التعاونيات فيما يتصل بمؤسسات الائتمان التعاوني (المصارف التعاونية) بغية دعم الدور الذي تقوم به في التنمية الإقليمية وفي تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. أما في ألمانيا فإن التعديلات التي أدخلت لم تكن تتصل بقطاع التعاونيات نفسه، بل كانت نتيجة تغييرات في مجالات أخرى من القانون.

وفي عام ١٩٩٠، أدخلت تعديلات على القانون الألماني في سياق تنفيذ توجيهات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالمحاسبة في القطاع المصرفي، فقانون عام ١٩٩٣ (أ) أقر ووضّح بعض القواعد الرامية إلى تحسين وببساطة إجراءات تسجيل أعضاء التعاونيات؛ (ب) غير جزئياً الحكم المتعلق باجتماع ممثلي التعاونيات. ووسع قانون عام ١٩٩٤ نطاق التعاونيات لتتكيف مع أحوال السوق والتنافس المتغيرة. وأصبح للتعاونيات حق قانوني في إعادة تنظيم نفسها في أي شكل آخر من أشكال الشركات، وفي الادمغام مع شركة أخرى، وفي التخلص من جزء من تعاونية أو تجزئة مؤسسة بأكملها أو نقل أنشطتها إلى شركات موجودة أو منشأة حديثاً. وطلبت بداية العمل بالعملة الأوروبية في ١ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٩ إدخال تغييرات على قانون التعاونيات. ففي فرنسا، تضمن قانون عام ١٩٩٢ بشأن تحديث المؤسسات التعاونية عدة تدابير (ذات طابع اختياري) ترمي إلى تعزيز التعاونيات مالياً، والتغلب على الصعوبات التي تواجهها، وتهيئة الظروف المواتية لتطويرها. وفي اليابان، اتخذت منذ عام ١٩٩٠ بعض التدابير لرفع القيود الإدارية على أنشطة التعاونيات، في عقاب إصلاحات إدارية ومالية تضمنت إعادة النظر في دور الحكومة في هذا الميدان. ولم يعد يُسمح للتعاونيات الاستهلاكية بتقديم خدماتها إلى غير الأعضاء، ولكن المرسوم الذي أصدرته وزارة الصحة والرعاية الاجتماعية في عام ١٩٩٢ يسمح لها بتقديم أنواع معينة من خدمات الرعاية إلى غير الأعضاء. ووسع هذا العام نطاق الخدمات المقدمة إلى غير الأعضاء ليشمل أشكال الرعاية في المنزل.

٢١ - وتضم المجموعة الثانية البلدان التي أدخلت بعض التغييرات الهامة خلال العقد الماضي وأثرت على المركز القانوني للتعاونيات وعلى الإطار القانوني والإداري الذي يحكم أنشطتها. وفي البرتغال، اعتمدت مدونة جديدة للتعاونيات (١٩٩٧)، وأعتمد النظامان القانونيان الجديدان لـموال تعاوييتس الائتمان الزراعي (١٩٩٥) وقانون تعاوييتس الضمان الاجتماعي (١٩٩٨)، بغية تهيئة الوضع القانوني أو تحديه ليصبح أنساب لأنشطة التعاونيات. وفي آيسلندا، عُدل في عام ١٩٩٧ بالإطار القانوني للتعاونيات (قانون المؤسسات التعاونية لعام ١٩٩١). والقانون الجديد أكثر تفصيلاً ويتضمن العديد من الأحكام المماثلة للقوانين المتعلقة بالشركات العامة المحدودة. وشملت التغييرات الرئيسية أحكاماً أكثر تفصيلاً تتعلق بأنشطة الشركات التعاونية مماثلة للتشريعات المتعلقة بالشركات المحدودة. فعلى سبيل المثال، أصبحت للتعاونيات التي تواجه صعوبات مالية أو التي هي بحاجة إلى المزيد من رأس المال لأسباب أخرى، فرصة زيادة رأس المال بإصدار أسهم مماثلة للأسماء التي تصدرها الشركات المحدودة. بيد أن هذه الأسهم لا تعطى لصاحبها حق التصويت. وتعود آخر التغييرات التي أدخلت على التشريعات التعاونية إلى عام ١٩٨٩ وهي تتضمن تعديلاً لتعريف التعاونيات ووضع قواعد محددة لبعض التعاونيات الكبيرة. وفي الوقت نفسه، جُمعت القواعد المتعلقة بالتعاونيات تحت عنوان منفصل، "التعاونيات وجمعيات التضامن"، وذلك لتعزيز التعاونيات بوصفها كياناً قانونياً مستقلاً إلى جانب المنظمات غير الهدافة للربح والشركات المحدودة.

٢٢ - وتتضمن التغييرات الهامة التي أدخلت على التشريعات الإيطالية قانون عام ١٩٩١ الذي يحكم أنشطة التعاونيات الاجتماعية العاملة في مجال (أ) الصحة العامة والخدمات التعليمية و(ب) التأهيل الاجتماعي للمحرومين (المعوقين، والسجناء السابقين، ومدمري المخدرات، إلى غير ذلك). وكان قانون ١٩٩٢ عبارة عن إصلاح شامل أدخل العديد من التغييرات الأساسية على التشريعات التعاونية. وأهم هذه التغييرات إمكانية التعامل مع شركاء ماليين خارجيين، وقد أسمهم هذا التغيير في حل مشكلة نقص رؤوس الأموال التي تعاني منها التعاونيات عادة. ويتضمن آخر قانون، وهو قانون ١٩٩٧، تعريفاً خاصاً لـ"التعاونية الصغيرة" وقد بسط الإجراءات الإدارية لتيسير إنشاء التعاونيات وتيسير اشتراكاتها في العطاءات التنافسية على العقود العامة. وترمي القوانين العديدة المتعلقة بتطوير التعاونيات، التي اعتمدت في إسبانيا منذ عام ١٩٩٠، إلى كفالة استقلالية التعاونيات وتنظيمها لنفسها بشكل يجعلها أقدر على تلبية متطلبات الأسواق

الحداثة التي تتسم بدرجة عالية جداً من التنافس، ولتكون لها قاعدة قانونية مناسبة تفي بشروط الاتحاد الأوروبي؛ وإلى مساعدة التعاونيات على خلق المزيد من فرص العمل؛ وجعل التنظيم التعاوني يحظى بقدر أكبر من الشعبية في صفوف المجموعات المحرومة من السكان، وتعزيز الابطاط التعاونية.

٢٣ - وفي آذار / مارس ١٩٩٧ وضعت الحكومة الكندية قانوناً جديداً للابطاط التعاونية يرمي إلى تحديث التشريعات القائمة وإلى وضع التعاونيات في موضع يساعدها على الاستجابة للتحديات التي تواجه المجتمعات الريفية. ويكفل هذا التشريع الجديد استمرار المبادئ التعاونية ومن المتوقع الموافقة عليه في خريف عام ١٩٩٨. وأدخلت التغييرات لتحديث التشريعات السابقة واعتماد العديد من المبادئ التي تحكم الشركات الكندية. ومراعاة البيئة الاقتصادية المتغيرة، بما في ذلك الدور الهام الذي يؤديه رأس المال في الأسواق. وتسمح هذه التغييرات للتعاونيات بالوصول إلى وسائل تمويل بدائل منها جمع رأس المال من غير الأعضاء مع المحافظة على المبادئ التعاونية مثل المراقبة الديمقراطية التي يمارسها الأعضاء.

٤ - وتضم المجموعة الثالثة البلدان التي لا يزال تعديل الإطار الوطني القانوني والإداري الذي يحكم أنشطة التعاونيات فيها في مرحلة الصياغة. ففي فنلندا، يخضع قانون التعاونيات حالياً لعملية إصلاح شاملة من أجل تديثه ولا سيما الأحكام المتعلقة بالأنشطة المالية للتعاونيات. وتحظى عملية الإصلاح بدعم قوي من التعاونيات التي تسعى إلى الحصول على نفس حرية العمل التي يتمتع بها القطاع الخاص. ومن المتوقع أن تكتمل العملية في عام ١٩٩٩. وتتم التعاونيات النمساوية بعملية إصلاح واسعة لتتمكن من مواجهة تحديات الاقتصاد العالمي. وفي هذا السياق، توجد مبادرات ترمي إلى زيادة فعالية الإجراءات الإدارية، وتحسين تعميم المعلومات على الأعضاء وكذلك على المقرضين، وتنوير الاشتراك في القطاع التعاوني، وتعزيز وضع التعاونيات القانوني. وفي اليونان، صيغ قانون جديد يستند إلى المبادئ التعاونية الدولية ويرمي إلى تعزيز عملية تشغيل التعاونيات الزراعية اليونانية وتحسين إنتاجيتها، بوصفها مؤسسات مستقلة ذاتية التحكم والإدارة. ولا تزال عملية تنقيح التشريعات التعاونية جارية في البرتغال وقبرص. وأنشأت وزارة الصحة والرعاية الاجتماعية في اليابان فريقاً عاماً لينظر في أدوار التعاونيات الاستهلاكية في القرن الحادي والعشرين. وتعرّب التعاونيات في البلدان التي لم تشهد سوى تعديلات تنظيمية طفيفة خلال عام ١٩٩٩ (مثل المملكة المتحدة) عنأملها في أن يجري قريباً، إدخال تغييرات رئيسية على تشريعاتها. ومن المتوقع أن تؤدي التشريعات المقترحة إلى تحديث أنظمة التعاونيات والزيادة من طابعها العملي، مع التشدد على أن التعاونيات تختلف عن المؤسسات التجارية الأخرى.

٢٥ - واتخذت ألمانيا، نظراً لحالتها الفريدة منذ توحيد شطريها، خطوة خاصة لتنقية المركز القانوني لقطاعات التعاونيات التي كانت وثيقة الارتباط في السابق بالهيكل التنظيمية الرسمية وشبه الرسمية. وإثر التوحيد، أصبح قانون التعاونيات لجمهورية ألمانيا الاتحادية ينطبق أيضاً على التعاونيات الموجودة في الجمهورية الديمقراطية الألمانية السابقة. بيد أن الأمر يتطلب أحکاماً إضافية لتنظيم انتقال التعاونيات الاشتراكية السابقة إلى النظام السوقى وإنشاء حالة قانونية موحدة، تستند إلى الأساس الذى وضعته معاهدة التوحيد. وبالإضافة إلى ذلك، ينظم الآن الأمر المتعلق بإنشاء تعاونيات الإنتاج الحرفي وأنشطتها وإعادة تنظيمها، وقانون التكيف الزراعي. المتعلق بإعادة تنظيم وحل وإيقاف التعاونيات، وكذلك حقوق الملكية لأعضائها أنشطة التعاونيات في كافة أنحاء ألمانيا.

رابعاً - المبادرات التشريعية والإدارية التي جرى اتخاذها
في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية

٢٦ - في البلدان الاشتراكية السابقة كان الإطار التشرعي والإداري الذي ينظم المؤسسات التجارية التي يطلق عليها اسم التعاونيات يتسم بمظاهر الديمقراطية. ومن ثم كانت العضوية في "التعاونيات"، وفقا للتشريعات، تعد طوعية؛ ولكن الناس كانوا يُجبرون في الواقع على الانضمام لها. وكانت إدارة التعاونيات الاشتراكية تخضع فعلاً للامثل التفصيلي لما تصدره الدولة من توجيهات. ونظراً لأن التعاونيات "الحقيقية" كانت تُعد من مستبعات العلاقات السوقية، سعت الدولة الاشتراكية لتحويل التعاونية "الاشتراكية" إلى أداة من أدوات النظام الاقتصادي المخطط مركزياً تتجه فيما تضطلع به من أنشطة صوب الوفاء باحتياجات الدولة أو عامة الجمهور، لأصوب إشباع مصالح الأعضاء في المؤسسة التعاونية. وهذا لم تكن القوانين الداخلية للتعاونيات من وضع الأعضاء بل كانت تزودهم بها الدولة. وأنطط بالتعاونيات الاشتراكية الدور التاريخي النبيل المتمثل في تحويل الملكية الخاصة عن طريق الملكية التعاونية إلى ملكية جماعية، ومن ثم إلى ملكية الدولة في نهاية المطاف.

٢٧ - وعندما شرعت الاقتصادات المخططة مركزياً في التحول إلى الاقتصادات السوقية الحرة، وجد الراغبون في تعزيز وإعادة التنمية التعاونية الحقيقة أنفسهم في موقف بالغ الصعوبة. إذ كان يتعين على من يحاولون تعزيز إحياء التعاونيات القيام، بالإضافة إلى التصدي لمشاكل التفكك الاقتصادي والاضطراب الاجتماعي، بالكفاح من أجل التغيير الكامل في المناخ الاقتصادي والقانوني وال النفسي. وكان على التعاونيين أنفسهم أن يختاروا طريقاً طويلاً من التغيير المؤلم: التحول إلى الديمقراطية، وإنماء التسييس، والتحول إلى القطاع الخاص، وإعادة التشكيل، وإعداد الأولي للأعضاء، وتغيير التوجهات الفكرية وما إلى ذلك. وقد اتضح أن هذه عملية شاقة ومعقدة، لا يترتب عليها مشاكل قانونية وإدارية فحسب، بل تتمحض أيضاً عن مشاكل نفسية. وفي بعض البلدان التي اختارت الحكومات فيها أسرع أنواع التحول إلى اقتصاد السوق، اعتبرت التعاونيات من بقايا النظام الاشتراكي السابق. ولم يعترف بطبيعة التعاونيات الخاصة للأغراض التنظيمية أو الإدارية أو المتعلقة بالضرائب وعوملت كأى مؤسسات تجارية خاصة أخرى يتعين عليها السعي بالبقاء في السوق الحر دون التمتع بمعاملة ضريبية خاصة. أما في البلدان التي اختارت حكوماتها تحولاً أبطأً إلى اقتصاد السوق الحر، في محاولة منها لتجنب السكان آلام "العلاج بالصدمات"، فقد أُبقي على نظام "الكولخوز" وغيرها من "المؤسسات التجارية الجماعية" ساري المفعول بطابعه القديم عن طريق التمويل والمزايا التي توفرها الدولة. وفي ظل هذه الظروف ما فتئ الجيل الجديد من التعاونيات يواجه مصاعب جمة من أجل البقاء. ومن الجدير باللاحظة أن رؤساء التعاونيات أو الاتحادات التعاونية على صعد مختلفة في بعض البلدان لن يفقدوا الروابط الوثيقة التي تربطهم بالحكومات المحلية أو الوطنية.

٢٨ - وقد واجهت البلدان الاشتراكية السابقة، في بداية تحولها إلى اقتصادات السوق الحرة، التحدى الهائل المتمثل في إعداد إطار قانوني وإداري جديد تماماً لكل جانب من جوانب الحياة تقريباً، بما فيها الترتيبات التعاونية. وكان الافتقار إلى المعارف والخبرات المناظرة، وعدم وجود متخصصين، ولا سيما في مجال القانون والاقتصاد، في غاية الوضوح. لذلك فإن الأنظمة القانونية الأولى التي اعتمدت في هذه البلدان في بداية التسعينيات للجيل الجديد من التعاونيات سرعان ما استلزمت التنقيح والتعديل والإيضاح وقوانين إضافية في حالة أنواع محددة من التعاونيات. فقانون المؤسسات الذي اعتمد في ليتوانيا في عام ١٩٩٠، على سبيل المثال، كان يشتمل على حكم يسمح للتعاونيات بالعمل على أن يجري تنظيمها وفقاً للقانون الخاص. واعتمد قانون التعاون، الذي ينظم المركز القانوني والأنشطة والتأسيس وغير ذلك من المسائل الرئيسية المتعلقة بالتعاونيات في عام ١٩٩٣، وأعيدت تسميته بعد إضافة ملاحق وإجراء تعديلات في عام ١٩٩٥ إلى قانون الجمعيات التعاونية (التعاونيات). وكان قد جرى استعراضه، في مرحلة الصياغة،

من قبل الحلف التعاوني الدولي وخبراء دوليين آخرين. وقد أدخلت التغييرات على القانون لجملة أغراض منها كنالجة استقلال التعاونيات وحماية ممتلكاتها. وأرسى القانون أحكاماً قانونية لتنظيم التعاونيات الوطنية استناداً إلى مبادئ الحركة التعاونية الدولية؛ وإضفاء صفة الشرعية على الحقوق والعلاقات المتصلة بالملكية وغير الملكية؛ وهيكل الهيئات التعاونية، وحقوقها وواجباتها، وتكوين رأس المال، وإعادة التنظيم، وتقييد الأنشطة، وما إلى ذلك. وجرى إعداد الوثائق المنظمة للقطاع التعاوني الليتواني بمشاركة من ممثلي التعاونيات الاستهلاكية والزراعية.

٢٩ - وتفيد التقارير بوجود حالة مماثلة في استونيا (قانون الجمعيات لعام ١٩٩٢، وقانون جمعيات الشقق والمدونة التجارية لعام ١٩٩٥)؛ وفي أرمينيا (القوانين المعنية بكل من "أنشطة المؤسسات التجارية وأرباب العمل"، و "التعاونيات"، و "تعاونيات المستهلكين")؛ وفي جورجيا (قرار رئيس الحكومة الجورجية لعام ١٩٩٣، وقانون التعاون الاستهلاكي والقانون المدني لعام ١٩٩٧). وفي سلوفينيا، كان قانون التعاونيات لعام ١٩٩٢ مع بعض تعديلات في عام ١٩٩٣ و ١٩٩٤ و ١٩٩٦ يرمي إلى تحرير التعاونيات من وظائفها شبه الحكومية، وإلى إعادة تشكيل التعاونيات استناداً إلى المبادئ المعترف بها دولياً كمنظمات اقتصادية مستقلة متوافقة مع اقتصاد السوق، وإلى تنظيم رد ممتلكات التعاونيات السابقة. وكان لرابطة تعاونيات البوسنة والهرسك تأثير كبير على إعداد قانون التعاونيات العام الجديد لعام ١٩٩٧، وأفادت الرابطة بأن مما كان له أعظم الأهمية للتعاونيات إنهاء دورها كأداة للسياسة الحكومية. وفي جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، ينظم قانون التعاونيات لعام ١٩٩٨ إنشاء التعاونيات وعملها، ويسمح تعاونيات الشباب والطلاب في معاملة ضريبية تفضيلية، وعرف ماهية ممتلكات التعاونيات ويكتفلها ويحرم تحويلها إلى أشكال أخرى من الممتلكات. وفي جمهورية مولدوفا، لم تحدث تغييرات في المركز القانوني للتعاونيات منذ عام ١٩٩٠ وفقاً لتقرير اتحاد جمعيات المستهلكين. وجرت التغييرات الرئيسية في حالتها الاقتصادية بسبب تزايد عدد المتنافسين. ولا يُعترف بالطابع الفردي للتعاونيات إلا في بعض حالات من قبيل فرض الضرائب المحلية.

٣٠ - وقد أفاد الاتحاد المركزي لجمعيات المستهلكين (سنتروسوبيوز) في الاتحاد الروسي بأن تعاونيات الاستهلاك هي المنظمات الوحيدة التي استطاعت الاحتفاظ بهيكلاها ونظامها خلال فترة التحول إلى اقتصاد السوق وذلك بسبب الدعم المقدم من رئيس جمهورية روسيا وحكومتها وأجهزة الدولة المركزية. وقد استحدث الإطار التشريعي لأنشطة التعاونيات في غضون السنوات الخمس الأخيرة على أساس القانون المدني وقوانين "التعاون الاستهلاكي (جمعيات المستهلكين، واتحاداتها)"، و "التعاون الزراعي"، و "التعاونيات الإنتاج". وتحدد الاتفاقيات المبرمة بين الحكومة وسنتروسوبيوز سنوياً الضرائب والامتيازات الأخرى. ويفيد الاتحاد المركزي للتعاونيات في أذربيجان بأنه لم يحدث سوى تغيير واحد في التشريعات المتصلة بالتعاونيات، وهو قانون عام ١٩٩٦ الموقع من رئيس الجمهورية. وهو ينص على أن ممتلكات التعاونيات خاصة بأعضائها ويجب على الحكومة عدم التدخل في أنشطتها. وفي سلوفاكيا، جرى إحياء قوانين التعاونيات الخاصة للحركات الزراعية وغيرها من قبيل تعاونيات الإسكان والمستهلكين والإنتاج في عامي ١٩٨٨ و ١٩٩٠. وفي عام ١٩٩٢، اعتمدت مدونة التجارة، التي اشتغلت على الأنظمة القانونية المتعلقة بالتعاونيات.

٣١ - وفي بولندا، نص قانون عام ١٩٩٠ على تصفية جميع الاتحادات التعاونية واستحدث حظراً قانونياً على تجمع التعاونيات. وأدخلت أنظمة قانونية أخرى مشجعة للانقسامات داخل الحركة التعاونية. وأدى القانون إلى تفتت الحركة التعاونية إلى خسائر مادية كبيرة شملت الممتلكات ومنشآت الصناعات التحويلية، والعقارات. وفي عام ١٩٩٤ أعاد قانون التعاونيات حق الجمعيات التعاونية في التجمع الطوعي لتكوين

اتحادات تعاونية. وكان الهدف من هذه التغييرات هو القضاء على المؤسسات القديمة التي ضعفت الثقة بها وإفساح المجال لظهور هيكل تعاونية جديدة.

٣٢ - وأفاد المجلس الوطني للتعاونيات في هنغاريا بأنه في أعقاب تحويل النظام التعاوني، نتيجة لما يسمى بقانون التعاونيات الموحد لعام ١٩٩٢، كانت هناك إجراءات مقيدة لاستقلال التعاونيات، والتعاونيات الزراعية في المقام الأول، ولا سيما حقها في التصرف في ممتلكاتها. وعلى سبيل المثال، يرى المجلس أن ما ينص عليه القانون من الإذن للأفراد أو الجماعات الصغيرة من الراغبين في إنهاء عضويتهم بأن يستردوا عيناً من التعاونيات الأصول المقابلة لاستثماراتهم وأعمالهم الأصلية على أنه يشكل تمييزاً من حيث الحكم الذاتي وعلاقات الملكية للتعاونيات وتدوراً لأسلوب تكيف التعاونيات الهنغارية مع اقتصاد السوق. وبذلت محاولات أخرى من جانب الحكومة لتحويل التعاونيات، وأولها التعاونيات الزراعية من النوع المسمى "كولخوز"، إلى اتحادات للأعمال التجارية. وقد شارك ممثلون عن القطاع التعاوني في تدوين قانون عام ١٩٩٢، بيد أن التقارير أفادت بعدم ارتياحهم إلى النص المعتمد. ويرى مجلس التعاونيات الوطني أن هذه الحالة يمكن أن تتكرر حيث أن الحكومة بدأت في عام ١٩٩٦ سن قانون جديد للتعاونيات.

٣٣ - والإطار القانوني المنظم للتعاونيات التشيكية وارد في المدونة التجارية لعام ١٩٩١ وفي قانون عام ١٩٩٥. وأفادت رابطة التعاونيات في الجمهورية التشيكية بأن التشريعات الجديدة أحدثت تغييرات إيجابية وسلبية على حد سواء. وتعتبر الرابطة من بين التغييرات السلبية إدراج التشريعات التعاونية في المدونة التجارية، والتعریف الوارد للجمعية التعاونية، وعدم إمكانية تجمع التعاونيات في منظمات يقوم تجمعها على المصالح المشتركة. وتشير كل من رابطة التعاونيات واتحاد التعاونيات والشركات الزراعية في الجمهورية التشيكية إلى عدم الاعتراف بالطابع الخاص للتعاونيات وإلى أنها لا تتلقى أي إعفاءات ضريبية أو غير ذلك من المعاملة التفضيلية. ورغم بذلك ممثلي الحركة التعاونية التشيكية قصاراً لهم، كان ثمة إهمال من جانب الهيئات الحكومية في إيجاد الظروف الاقتصادية المناسبة وغيرها من الظروف الضرورية لتعزيز تأثير التعاونيات في ظل أوضاع الاقتصاد السوقي وفيما يتعلق بحل المسائل الاقتصادية والثقافية.

خامساً - المبادرات التشريعية والإدارية التي جرى اتخاذها في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية

ألف - الإطار القانوني والإداري للتعاونيات

٣٤ - لقد ترسخ المفهوم الأصلي للتعاونيات في أغلبية بلدان أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية في بداية القرن العشرين. وقد أجريت بعض التغييرات في الإطار التشريعي والإداري الناظم لأنشطة التعاونية عندما أحرزت البلدان على استقلالها وأوّل بدأ تحدد طرقها الذاتية في مواجهة المشاكل الاقتصادية والإيكولوجية والاجتماعية ومنها المشاكل الديموغرافية. وفضلت الحكومات، في العديد من البلدان، أن تكون لها تعاونيات تخضع لسيطرة الحكومة وتمويلها الحكومة كأداة أو كامتداد للإدارة العامة.

٣٥ - وفي غانا، بدأت التعاونيات في عام ١٩٢٨ عن طريق الحكومة الاستعمارية التي كانت تؤمن بإيماناً راسخاً بأن تجميع المزارعين في منظمات تعاونية من شأنه أن يضفي الاستقرار على الزراعة. واستخدم أول أمر يتعلق بالجمعيات التعاونية، سن في عام ١٩٣١، التشريع التعاوني في الهند وموريشيوس وسيلان (سرى لانكا حالياً) كنموذج؛ ولكن اتضح سريعاً أنه غير ملائم للظروف المحلية. وألغى الأمر اللاحق الذي سن

في عام ١٩٣٧ في عام ١٩٦٨ واستعيض عنه بمرسوم أنظمة الجمعيات التعاونية. ومنذ ذلك الحين، يحدد هذا المرسوم الإطار القانوني لتسجيل التعاونيات وعملياتها ودور أمين السجل في تعزيز الجمعيات التعاونية ومراقبتها. وتنفيذ الوزارة المسئولة بأن من المسلم به أن مرسوم عام ١٩٦٨ أصبح بالياً ويشكل عائقاً يحول دون إنعاش الحركة التعاونية في البلد. ومن بين الأسباب العديدة التي أشارت إليها الوزارة لتأييد اعتماد تشريعات تعاونية جديدة ما يلي: إن المرسوم الحالي تقييدي ويتجه نحو المراقبة؛ وقد صمم أساساً للتعاونيات الزراعية؛ وهو يشدد على الجوانب الاجتماعية للتعاون وليس على جوانب العمل التجاري؛ كما أنه لا يوضح فيه دور المجلس التعاوني لغاناً وغيره من الهيئات الرئيسية الأخرى في الحركة التعاونية. ويتوقع أن يعبر القانون الجديد للتعاونيات عن اعتزام الحكومة الضمني ممارسة بعض المهام الترويجية لفترة انتقالية فقط ثم تسلمهما بعد ذلك وفي أسرع وقت ممكن إلى مؤسسات تعاونية.

٣٦ - وتنفيذ وزارة تطوير التعاونيات في كينيا بأن الإطار القانوني التي تعمل بموجبه التعاونيات مبين في قانون الجمعيات التعاونية لعام ١٩٦٦. وتسجل التعاونيات بوصفيها مؤسسات تجارية تلتزم بمثل المبادئ التعاونية وتنفذها، وينظر إليها على أنها مؤسسات تجارية. وتستخلاص الضرائب من كل تعاونية على حدة حسب الأنشطة ورقم المبيعات في فترات زمنية محددة. وتتوفر الحكومة موظفين تقنيين مدربين على نحو جيد في كل من المجالين المالي والإداري يوجهون إلى كافة أنحاء البلد للإشراف على الأنشطة اليومية للجمعيات. ويوفر قانون التعاونيات جهازاً إدارياً كاملاً يشمل تدابير تأديبية ضد أعضاء اللجان غير المسؤولين ويحدد إجراءات تسوية النزاعات. وتتوفر القوانين الداخلية مبادئ توجيهية للإدارة الداخلية للتعاونية، وتحدد أهدافها و العلاقات بين الأعضاء، وسلطات لجنة الإدارة، إلى آخره. وهي تعدل بين الحين والحين لمراقبة التغيرات.

٣٧ - وتنفيذ حكومة موريشيوس أن الحركة التعاونية في ذلك البلد ينظمها قانون الجمعيات التعاونية لعام ١٩٧٦ الذي يحدد إطار تسجيل التعاونيات وإدارتها ومراجعة حساباتها ومراقبتها، وتسوية نزاعاتها عن طريق التحكيم، وتصفيتها. ويكفل أمين سجل الجمعيات التعاونية، بوصفه الوصي على قانون التعاونيات، التقيد بالمبادئ التعاونية في جميع مراحل عمليات التعاونيات، ابتداءً من يوم تسجيلها. وقد حظيت التعاونيات ومنذ بدء الحركة التعاونية في موريشيوس، ببعض الامتيازات الخاصة مقارنة بالمنظمات التجارية الأخرى. وهي معفاة من ضريبة الدخل؛ والتعرفيات الجمركية، ورسوم الرخصة، ورسم الدفع؛ ورسوم التسجيل ورسوم النسخ والإدراج. وبالإضافة إلى ذلك، تخصص الحكومة ميزانية كبيرة لتعزيز الحركة التعاونية وتطويرها في البلد. وتشكل جمع هذه الامتيازات اعترافاً من جانب الدولة بالأهمية الأساسية التي توليها التعاونيات لأعمال وأنشطة المساعدة الذاتية والفائدة المشتركة مقارنة بالمؤسسات التي لا دافع لها سوى الربح. وتنفيذ وزارة الداخلية واللامركزية في غينيا بأن الإطار التشريعي للأنشطة التعاونية في البلد ينسقها قانونان: (أ) أمر عام ١٩٨٨ الذي يحدد تنظيم وأداء التعاونيات الأولية والتعاونيات، و(ب) مدونة الأنشطة الاقتصادية. وتنتولى الوزارة تحديد الإطار الإداري. وينظم التعاونيات السنغالية قانون عام ١٩٨٣، الذي يضعها تحت إشراف وزارة الزراعة. كذلك، فإن الإطار التشريعي للتعاونيات في المغرب يحدده القانون الذي اعتمد في عام ١٩٨٣، مثلاً أشار إلى ذلك مكتب تنمية التعاون التابع لوزارة الشؤون العامة للحكومة.

٣٨ - وتنفيذ حكومة سورية بأن الإطار التشريعي الوطني للتعاونيات يتمثل في عدة قوانين حيث تنظم كل نوع من التعاونيات قوانين مستقلة. فعلى سبيل المثال، ينظم قانون عام ١٩٥٦ أنشطة التعاونيات السكنية وينظم القانون الخاص لعام ١٩٨١ الذي يوفر بعض الامتيازات تمثل في الإعفاء من الضرائب

والرسوم. وينظم قانون عام ١٩٥٩ تعاونيات المستهلكين. ويكرّر التشريع الحكومي لعام ١٩٧٤ الذي يتضمن قواعد للأنشطة التعاونية في المجال الزراعي، استقلالية هيئات الإدارة وحرية انتخابها، وإنفاذ من بعض الضرائب والرسوم، والمساعدة في تسويق المنتجات التعاونية وتدريب الموظفين إلى آخره.

٣٩ - وتفيد حكومة بنغلاديش أن الحركة التعاونية هناك قائمة منذ عدّة عقود وقد بدأت بالجمعيات الزراعية وانتشرت لتشمل كل قطاعات الاقتصاد الوطني تقريباً. ويعترف الدستور بالقطاع التعاوني على أنه قطاع مستقل. وتوجه الجمعيات التعاونية قوانين التعاونيات لعام ١٩٨٤ وقواعد التعاونيات لعام ١٩٨٧ والقوانين الداخلية للجمعيات الفردية التي صيفت وفقاً للقوانين والقواعد. وتنفذ الحكومة القوانين والقواعد عن طريق إدارة التعاونيات التابعة لوزارة الحكم المحلي، والتنمية الريفية والتعاونيات. ويضطلع أمين السجل، بوصفه رئيس الإدارة، في جملة أمور، بالمسؤولية عن: إدارة قوانين وقواعد التعاونيات؛ وعمليات مراجعة حسابات التعاونيات وتفتيشها؛ وتعزيز التعاونيات المهنية؛ وإعداد المشاريع الإنمائية وتنفيذها ورصدتها؛ وتشكيل لجان الإدارة؛ وتقديم المساعدة المالية للجمعيات التعاونية؛ وتوزيع الأرباح.

٤٠ - وتفيد حكومة تاييلند بأن الإطار القانوني والإداري الذي ينظم الأنشطة التعاونية يتمثل في (أ) قانون التعاونيات لعام ١٩٦٨ الذي ينطبق على جميع أنواع التعاونيات المسجلة رسمياً بإدارة تعزيز التعاونيات وهو الآن قيد التنفيذ، و (ب) القواعد والأنظمة المتعلقة بإدارة التعاونيات. والوثيقة الأخيرة صيفت بصورة فردية لكل تعاونية على أساس مشروع القواعد والأنظمة الذي أصدرته إدارة تعزيز التعاونيات. وفي باكستان، كانت الجمعيات التعاونية، قبل عام ١٩٧٧ معثناة من ضرائب الدخل وضربيّة قانون الدفع. وبعد عام ١٩٧٧، سحبت الحكومة هذه الامتيازات رغبة في الحصول على المزيد من الأموال. واليوم لا يعترف بالطابع الخاص للتعاونيات لأغراض تنظيمية أو إدارية أو ضريبية.

٤١ - وتفيد حكومة فيجي بأن الإطار القانوني للعمليات التعاونية كان ينظمها، حتى عام ١٩٩٨، قانون الجمعيات التعاونية البالي نسبياً، الذي سنّ في عام ١٩٤٧. فهو لا يتيح مثلاً المرونة اللازمة لملاءمة عمليات الأنواع الجديدة من التعاونيات مثل التعاونيات العمالية أو تعاونيات شراء الأراضي. وقد اتضح، بعد دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية، أن من الضروري سن قوانين جديدة تماماً. وتقع مسؤولية وضع السياسات المتعلقة بالتعاونيات ورصد تنفيذها على عاتق إدارة التعاونيات التابعة لوزارة التجارة والصناعة والتعاونيات والمؤسسات العامة. وتتوفر الإدارة أيضاً المشورة والخدمات الاستشارية في مجال الإدارة للتعاونيات، وتكتفى أنها تعمل وفقاً للتوجيهات. وتعفى التعاونيات من دفع الضرائب على أرباحها.

٤٢ - وينظم جميع التعاونيات في سنغافورة قانون الجمعيات التعاونية الذي يعترف بالمركز الخاص للمؤسسات التعاونية في تعزيز رفاه أصحابها. واعترافاً بهذا المركز الخاص، تعفى التعاونيات من دفع ضريبة الشركات. إلا أنه ما زال مطلوباً منها دفع جزء خاضع للضريبة من أي فائض إلى الصندوق الاجتماعي المركزي للتعاونيات، الذي يقدم الدعم المالي في شكل منحة لاتحاد التعاونيات الوطني في سنغافورة من أجل الاضطلاع بمشاريع وأنشطة تنفيذ الحركة التعاونية في سنغافورة. ويشمل الإطار القانوني والإداري الرئيسي الذي ينظم التعاونيات في الفلبين مدونة التعاونيات والهيئة التنظيمية المسماة هيئة تطوير التعاونيات. ورغم الاعتراف بالطابع الخاص للتعاونيات، لا ترى التعاونيات أن هذا الاعتراف فعال. وينظم أنشطة الاتحادات الاجتماعية والتعاونية في هونغ كونغ على التوالي الأمر المتعلق بالاتحادات الاجتماعية والأمر المتعلق بالجمعيات التعاونية ويُكلّف موظف عام يُعين أميناً لسجل الاتحادات الاجتماعية والجمعيات

التعاونية أو يفرض عليه القانون أن يسجل وينظم التعاونيات العاملة داخل الإقليم. والاتحادات الائتمانية معفاة بموجب الإطار القانوني القائم من دفع ضرائب.

٤٣ - وللحركة التعاونية، وتشريعاتها تاريخ طويل ومتنوع في أمريكا اللاتينية. ففي شيلي هناك القانون العام للتعاونيات لعام ١٩٧٨ الذي ينفرد عن طريق وزارة الاقتصاد والتربية والتمهير. وسُنَّ القانون العام للجمعيات التعاونية في بوليفيا في عام ١٩٥٨ وينفرد عن طريق وزارة العمل والمؤسسات الصغرى. ويفيد المكتب الإداري الوطني للتعاونيات في كولومبيا، بأن تطوير التعاونيات ينظم الإطار القانوني المتمثل في أحكام الدستور الوطني، وقانون عام ١٩٨٨ وعدد من المراسيم الخاصة المتعلقة بالتعاونيات التي سُنت في أواخر الثمانينيات. وعلى عكس ذلك، فإنه ليس لأوروغواي حتى الآن أي قانون عام للتعاونيات وتجد التعاونيات أن من الصعب والمثير للالتباس أن تنظم وفقاً لأحكام مختلفة للعديد من القوانين والمراسيم والأنظمة. وفي ترينيداد وتوباغو، ينظم التعاونيات الوطنية قانون الجمعيات التعاونية، الذي يعترف بالطابع الخاص للتعاونيات لأغراض تنظيمية وإدارية وضرورية. ولكوستاريكا أربعة قوانين وطنية رئيسية تنظم أنشطة التعاونيات. وعلى المستوى الإداري، فإن للتعاونيات مركز المنظمات المستقلة، ولكن تقييدها بعض الأحكام القانونية التي تأذن للمعهد الوطني لتطوير التعاونيات بالإشراف على أنشطتها ومراقبتها. وهي تخضع أيضاً لأنظمة خاصة تتصل بأنشطة اقتصادية محددة وفي بعض الحالات لها مركز خاص يعفيها من الضرائب أو يخفض من ضرائبها على الدخل والأصول.

باء - المبادرات التي جرى اتخاذها في التسعينيات

٤٤ - تعين على بلدان أفريقيا وأسيا وأمريكا اللاتينية نتيجة للعولمة، مواجهة أنواع شتى من عمليات التقليص الضطرارية وبرامج التكيف الهيكلي تحت إشراف البنك الدولي، وعملية إرساء الديمقراطية وال الحاجة إلى تحديث عمليات الإنتاج والاستثمارات في المناطق الريفية والحضرية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التغيرات السريعة في أوروبا الشرقية والوسطى وفي الاتحاد السوفيتي السابق قد زعزعت الإيمان بالاقتصاد المخطط مرکزيا تحت سيطرة الحزب. وقد أعادت حكومات عديدة النظر في دورها التنظيمي، وفي إلغاء الضوابط التنظيمية واللامركزية وتحويل المؤسسات الحكومية إلى القطاع الخاص، والتخفيض في نفقات الحكومة، وتقييد تدخل الحكومة في الشؤون الاقتصادية. وقد أفسر الاتجاه الرئيسي في السياسة العامة، المتمثل في تخلي الدولة عن الإشراف على التعاونيات، عن تغييرات شتى في الإطار القانوني والإداري المنظم للتعاونيات في التسعينيات. وكان الهدف من التغيير يتمثل أساساً في كفالة استقلالية التعاونيات وكفاءتها، وإدماج المبادئ التعاونية المعترف بها دولياً، وتقليل دور الدولة، وتبسيط وتوضيح الأحكام القائمة، وتعجيل الإجراءات الإدارية، وإيجاد الضوابط التنظيمية للأنواع الجديدة من التعاونيات وجعل التعاونيات قادرة على دعم ذاتها وعلى الاعتماد الذاتي والتسخير الذاتي وقابلة للبقاء والنمو السريع تجاريًا.

٤٥ - وفي كينيا، أزاح القانون الجديد للجمعيات التعاونية لعام ١٩٩٧ جميع جوانب الغموض والتوافق القانونية وذلك بالفصل بين مهام وأدوار الحكومة والحركة التعاونية. وأنشأ أيضاً إدارة أمين السجل لمناقشة المسائل الإدارية اليومية للجمعيات التعاونية بطريقة تنظيمية وميسرة وأضفت الطابع المؤسسي على إدارة لجنة تطوير التعاونيات. وتنفيذ وزارة الزراعة والتعاونيات في تنزانيا بأن التشريعات التعاونية الحديثة تمثل في قانون التعاونيات لعام ١٩٩١ مع تعديلات عام ١٩٩٧. ويتولى إدارة القانون على الصعيد الوطني أمين السجل وعلى صعيد المقاطعة مفتش التعاونيات. والطابع الخاص للتعاونيات مفهوم فيما

يتعلق بالتنظيم والإدارة ولكن ليس فيما يتعلق بالضرائب. والتغير الرئيسي هو من نظام تعاوني خاضع لسيطرة الحكومة إلى نظام منظمات مستقلة وخاصة. ومن الناحية الإدارية، أصبح دور الحكومة دورا تنظيميا أساسا.

٤٦ - وفي موريشيوس، عدل قانون الجمعيات التعاونية في عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٥ لجعله أكثر استجابة لمتطلبات العصر، وخاصة في المجال المالي. وقد حثّ التغييرات التدهور في الحالة المالية وفي إدارة التعاونيات على مدى فترة امتدت عدة سنوات. ومُنح أمين سجل الجمعيات التعاونية صلاحية فرض مراقبة أوّلية وأشد صرامة على أنشطة الاتحاد الائتماني رغم أحکام قانون المصرفية. وفي غينيا أنشأت وزارة الداخلية واللامركزية، على أساس أمر عام ١٩٨٨، الدائرة الوطنية لتقديم المساعدة التقنية للتعاونيات لتحسين أدائها التقني والمهني. واعتمد قانون جديد للتعاونيات في بوركينا فاسو في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٧.

٤٧ - وفي أوغندا، اعتمد الإطار القانوني والإداري الرئيسي الذي ينظم التعاونيات في عامي ١٩٩١ و ١٩٩٢. وتتفذ الحكومة منذ عام ١٩٩٠، إطارا للتكييف الهيكلي وسياسة التحرير. وقد انهارت الرقابة الإدارية التي كانت في وقت ما محكمة ونتيجة لذلك حرمت التعاونيات من جميع أشكال الدعم والإشراف. وأصبحت التعاونيات بحكم الواقع مستقلة وحرمت من الموارد البشرية والمالية. وفي السنغال، وبالاستناد إلى إحدى التعاونيات، فإنه رغم إحرار الحركة على استقلالها، فإنها لم تزود بأية وسائل تمكنها من البقاء. ونتيجة لذلك، أسمم تهميش التعاونيات في قيام حالة تتسم بتشتت الهياكل وعدم قدرتها على العمل. واليوم، تظهر التعاونيات التي تمكنت من النجاة من هذه الفترة قدرة حقيقية على التكيف مع التغييرات المستمرة. وهي بصدّد تدعيم وتعزيز ذاتها ومواجحة بيئه اقتصادية ومالية وتشريعية وضريبية تختلف كثيرا عن بيئتها التقليدية.

٤٨ - وفي الأردن، حرض قانون التعاونيات لعام ١٩٩٧ على عملية إعادة الهيكلة في مجال الحركة التعاونية والمنظمات التعاونية على الصعيد الوطني مما جعلها مستقلة عن الدولة وتمكنها من العمل بوصفها مؤسسات خاصة. والتعاونيات معناة من الضرائب على أي خدمات تقدمها لأعضائها. وشملت التغييرات في قانون التعاونيات في البحرين لعام ١٩٧٢ تنويع الفئات الجديدة من التعاونيات التي تمنح رخصا وإصلاح التعاونيات التي لا تعمل جيدا. وفي إندونيسيا، تعتبر التعاونيات بموجب قانون عام ١٩٩٢ مؤسسات تجارية وتخضع بموجب قانون عام ١٩٩٤ لضريبة الدخل، بعد أن كانت قبل ذلك معناة من الضرائب. ويقتضي هذان القانونان بأن دور الحكومة في هذا المجال هو تهيئه وتطوير المناخ والظروف التي تحفز نمو التعاونيات وانتشارها اجتماعيا، وتزويد التعاونيات بالتوجيه والتسييلات والحماية. واستهدف سن قانون جديد للتعاونيات في آذار/ مارس ١٩٩٨ في فيجي ما يلي: (أ) تبسيط أحکام معينة في القانون القديم لجعلها ميسرة بقدر أكبر للناس على صعيد القواعد الشعبية، و (ب) جعل القانون متساويا مع حقائق الواقع الاجتماعي - الاقتصادي في البلد ومع آخر تطورات التشريعات التعاونية في الساحة الدولية.

٤٩ - أما باكستان وسنغافورة وجمهورية كوريا و هو نوع كونغ فقد مرت كلها بمستويات مختلفة من التغيير في تشريعاتها أثرت في نهاية المطاف على الطريقة التي تعمل بها التعاونيات في هذه المنطقة. ففي جمهورية كوريا، عدل قانون تعاونيات مصائد الأسماك في أواخر الثمانينيات لتمكين أعضاء هذه التعاونيات من انتخاب رؤسائهما انتخاباً مباشرة وتمكين الرؤساء المنتخبين من أن ينتخبوا مباشرة رئيس الاتحاد الوطني ومديره. وكان العامان المحددان لقرار التغيير هما الحركة الديمقراطية الوطنية والحاجة إلى كفالة

استقلال التعاونيات. ويفيد ردان من باكستان بشأن التعاونيات التعاونية لعام ١٩٩٢ لم يحدث تغييرات محددة تؤثر على الإطار القانوني والإداري الذي ينظم التعاونيات في باكستان. وفي هونغ كونغ، عدل قانون الاتحادات الائتمانية في عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٥ للحد من التكاليف المتزايدة (التصافية) ولتبسيط وتوضيح الأحكام القانونية والإدارية القائمة المتصلة بالتصافية والإغلاق. وتم أيضا تعجيز التغييرات المتعلقة بالشروط. وفي سنغافورة، جرى عدة مرات تعديل الإطار القانوني والإداري الذي ينظم الأنشطة التعاونية. ففي عام ١٩٩٠، اشترطت على التعاونيات المساهمة بنسبة ٢٠ في المائة من فائضها فوق نصف مليون دولار إما للصندوق التعاوني المركزي أو لاتحاد عمال سنغافورة. وتقوم معظم تعاونيات نقابات العمال الوطنية، التي هي أكبر التعاونيات وأكثرها نجاحا، بتقديم المساهمة بفائضها إلى الاتحاد، حيث يوجه على نحو يفيد بوجه عام العمال المنخفضي الدخل في سنغافورة. وعدل قانون التعاونيات في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٧ لإعطاء الحركة التعاونية مزيدا من الاستقلال والمرونة في الاضطلاع بأنشطتها. وقدتمكن الاتحاد التعاوني الوطني في سنغافورة بفضل زيادة التمويل من تنظيم مزيد من المشروعات وأنشطة، كما أن استبعاد الأرباح الاستثمارية من حساب الفائض سيزيد من القدرة التنافسية للتعاونيات إزاء المؤسسات الخاصة.

٥٠ - وأفادت حكومتا أوروغواي وكولومبيا بأنهما أجرتا تغييرات عديدة في تشريعاتها وأنظمتها الإدارية المتعلقة بالتعاونيات منذ عام ١٩٩٠. ومن أهم هذه التغييرات سن إعفاءات ضريبية، وإزالة كثير من القيود التي كانت مفروضة على التعاونيات من قبل، وتحفيز البيروقراطية الحكومية الضاغطة على الحركة التعاونية، ومعاملة التعاونيات مثل معاملة البيانات التجارية الأخرى. ولم ينذر عن إجراء تغييرات في قانون التعاونيات الحالي في بوليفيا، خلاف التغييرات الطفيفة التي أجريت لتحسين نظام تعاونيات الأدخار والإقراض عن طريق توفير ما يكفي من الإشراف والتنظيم والرصد. ولم تجر أي تغييرات جوهرية فيما يتعلق بالإطار القانوني للتعاونيات في الأرجنتين، ولكن تم في عام ١٩٩٦ دمج المعهد الوطني للتعاونيات مع معهد التعااضد الوطني رغمما عن معارضة ذلك من جانب الحركة التعاونية التي أبلغت عن هذا الأمر. وفسر إجراء الدمج بأنه كان نتيجة لاقتصاديات الميزانية، ولكنه كان محل انتقاد شديد من جانب التعاونيات الأرجنتينية من حيث أنه لم يسبق لها مطلقا أن أدمجت داخل هيكل حكومية أو شبه حكومية. وفي باراغواي، اعتمد في عام ١٩٩٤ قانون يرسى إطارا قانونيا جديدا للتعاونيات ويعرف بالطابع الخاص الذي يميزها. وخفض هذا القانون سعر الفائدة السوقي المتوسط الذي تعامل به التعاونيات على أساس الاستثمارات الرأسمالية، وقضى بإنشاء المجلسين الاستشاري والتشاركي اللذين يتضمنان تمثيلا للتعاونيات، وعزز استقلال التعاونيات. بيد أن هذا القانون ينطوي عليه حاليا مرسوم عام ١٩٩٦ الذي يعتبره بعض التعاونيين متناقضا مع قانون عام ١٩٩٤. وتقدمت عدة تعاونيات اقتناعا منها بأن هذا المرسوم ضار بمصالح الحركة التعاونية، إلى المحكمة العليا بطعن في دستوريته.

٥١ - وهناك عدد من البلدان في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية تتواصل فيها عملية استكمال التشريعات الحالية المتعلقة بالتعاونيات، بينما لا تزال بلدان أخرى في مرحلة طرح اقتراحات التغيير. وعلى سبيل المثال، لم تجر في ترينيداد وتوباغو أي تغييرات في الهيكل القانوني والإداري منذ عام ١٩٩٠. غير أن المؤسسة الوطنية للاتحادات الائتمانية قدمت مؤخرا مقترنات تتضمن إجراء تغييرات في الإطار التشريعي الراهن. وتستهدف التغييرات المقترنة الاعتراف بالاتحادات الائتمانية بوصفها تعاونيات مالية وإقامة هيكل تشريعي وتنظيمي لها. وكان التغيير الرئيسي الذي حدث في كوستاريكا هو إصدار قانون في عام ١٩٩٤ ينظم الأنشطة المالية للنظام الضريبي للتعاونيات. وباستثناء هذه الحالات المحددة، لم تسفر عملية إعادة التشكيل عن أي تنقیح كامل للمركز القانوني للتعاونيات. ويحرى حاليا إعداد بعض من مشاريع

القوانين تستهدف إجراء تغييرات من هذا القبيل. وفي تايلاند، لم تحدث منذ عام ١٩٩٠ أي تغييرات ملموسة تؤثر على الإطار القانوني والإداري الذي ينظم التعاونيات. بيد أنه يجري حالياً إدخال بعض التغييرات التي تعزى، إلى نمو عضوية التعاونيات وتزايد أنشطتها والتي تمس مدى الاعتماد الذاتي على الموارد التعاونية، واستقلال التعاونيات وقدرتها على التنظيم الذاتي.

٥٢ - وتفيد حكومة غانا بأن عدة مساع لتبسيط القوانين الناظمة للتعاونيات بذلت خلال الخمسة عشر عاماً الماضية. وبعض هذه الجهود جهود محلية، تشمل أساساً مجلس تعاونيات غانا وتواضعه. وشملت بعض المساعي الأخرى تلقي مساعدات خارجية من البنك الدولي والتحالف التعاوني الدولي وغيرهما. ومنذ عام ١٩٩٦، تقوم منظمة العمل الدولية بمساعدة وزارة العمالة والرعاية الاجتماعية في صوغ سياسة وطنية بشأن تطوير التعاونيات وقانون جديد للتعاونيات سيجري عرضه بغرض الإصدار. وفي بداية عام ١٩٩٨، وقعت حكومة المغرب اتفاقاً مده خمس سنوات بشأن تطوير التعاونيات مع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة يستهدف تمكين التعاونيات وتنظيماتها من أداء دور أكثر أهمية في التنمية المتساوية للبلد. وفي بنغلاديش، قدمتبعثة المشتركة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية والمعنية بالتخفيض الإنمائي التعاوني تقريراً إلى الحكومة، وأسفر هذا عن تشكيل لجنة للإصلاح القانوني كي تتولى تنقية القوانين والقواعد الحالية المتعلقة بالتعاونيات. ويعكف برلمان شيلي منذ عام ١٩٩٤ على مناقشة مشروع تشريع جديد للتعاونيات. وتجري حالياً أيضاً عملية تنقية للقوانين القائمة أو إصدار قوانين جديدة بشأن التعاونيات في بنن وبوركينا فاصو وبوليفيا والرأس الأخضر وغينيا والنيجر.

سادسا - مشاركة القطاع التعاوني في إصلاح ت Shivat التعاونيات

٥٣ - من المعتمد في العملية التشريعية في بلدان أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية واليابان إشراك الحركة التعاونية في استعراض أي تغيير يتولى إجراؤه في الإطار القانوني والإداري للتعاونيات. وتتضمن التقارير الواردة في كل من الحكومات والتعاونيات أو منظماتها في تلك البلدان معلومات عن المشاركة الفعلية من جانب ممثلي القطاع التعاوني في تنقية التشريعات أو إعادة صياغتها. والتعاونيات إما أنها هي التي تبدأ مبادرات تجديد التشريعات أو تتلقى مبكراً معلومات من الحكومات بشأن التعديلات المعتمذ إجراؤها في التشريعات وتدعى إلى تقديم مقترناتها وإلى التشاور بشأن صياغة التشريعات المتعلقة بالتعاونيات وإلى المشاركة في تلك الصياغة. وقد أنشأت الحركة التعاونية في عديد من البلدان جماعات تأثير لتسلیط ضغوط سياسية من أجل تمرير التشريعات المواتية لها أو حمايتها.

٥٤ - أما الصورة في حالة البلدان التي تجتاز مرحلة انتقالية فهي صورة مختلطة. ففي بعضها، مثل استونيا ولاتفانيا وعدد قليل آخر، بدأت التعاونيات وشاركت في صياغة التشريعات أو الأنظمة التي تؤثر على القطاع التعاوني وأنشطته. أما المنظمات التعاونية الوطنية في بولندا وسلوفينيا وهنغاريا، وأحياناً في البوسنة والهرسك، فإنها وإن كانت قد شاركت إلى حد ما في تنقية التشريعات أو إعادة صياغتها، كانت سترحب بأن يكون لها قدر أكبر من التأثير على تلك العملية، خصوصاً في العقد الأخير، عقد التسعينات. وجاء أقوى ما قيل في ذلك في بيانين من منظمتين تعاونيتين في الجمهورية التشيكية بشأن ما تعتبرانه نقحاً في الاهتمام بمصالح الحركة التعاونية الوطنية من جانب الهيئات الحكومية المعنية، وضرورة اعتماد تشريعات جديدة للتعاونيات.

٥٥ - وهناك تباين أيضاً في الحالة المفاد عنها من بلدان أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. فقد أفادت تعاونيات في أوغندا والسنغال بأنه لا توجد تقريباً مشاركة من جانب التعاونيات في إصلاح النظام القانوني والإداري أو إعادة صياغته. وتصدر هذه الشكوى نفسها عن تعاونيات باكستان. وفي حين تجري استشارة التعاونيات في سنغافورة قبل اعتماد أي تغييرات رئيسية في التشريعات، فإن التعاونيات في تايلاند وكوريا وهونغ كونغ تعرب عن رغبتها في أن يكون لها قول أكبر في تلك العملية. ويفاد بأن التعاونيات في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تؤدي دوراً أكثر نشاطاً في العملية التشريعية.

سابعا - الموقف تجاه وضع مبادئ توجيهية للأمم المتحدة لتطوير التعاونيات

٥٦ - استهدف الاستبيان الذي أرسله الأمين العام إلى الدول الأعضاء، في جملة أمور، التتحقق من مواقف الحكومات إزاء استصواب جدوى وضع مبادئ توجيهية للأمم المتحدة ترمي إلى تهيئه بيئة داعمة لتطوير التعاونيات ومدى استعداد الحكومات للمشاركة والإسهام في وضع هذه المبادئ. ولم يعرض بشكل صريح على تلك العملية أي من الحكومات، التي ردت على هذا الاستبيان ولم يذكر أي منها صراحة أنه غير راغب في المشاركة.

٥٧ - وكرر معظم الحكومات في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية تأكيد دعمه الكامل لقرار الجمعية العامة ٥٨/٥١ ولتطوير التعاونيات بشكل عام. كما ذكر العديد من الحكومات التي ردت على الاستبيان بشكل محدد بأن مبادئ توجيهية تضعها الأمم المتحدة بهدف تهيئة بيئة داعمة لتطوير التعاونيات سوف تكون ذات

قيمة عظيمة في إصلاح تسييراتها الوطنية وتحديثها. وذكرت حكومات هذه المجموعة من البلدان أنها ستدعم وضع مبادئ توجيهية للأمم المتحدة وستسهم فيه.

٥٨ - وأعربت جميع الحكومات التي ردت على الاستبيان من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية عن تأييدها للقرارات التي اتخذتها الأمم المتحدة فيما يتعلق بقضايا تطوير التعاونيات وأعربت عن استعدادها للإسهام في وضع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية.

٥٩ - كما اعتبر معظم الحكومات التي ردت على الاستبيان من بلدان أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية وحكومة اليابان أن من المهم توفير قواعد متوازنة وعملية لجميع الكيانات القانونية، بما في ذلك التعاونيات. وذكرت أن المبادئ التوجيهية يمكن أن تشكل نماذج هامة للبلدان للمساعدة في تعزيز الحوار الدائر بشأن إدخال تحسينات على تسييراتها الوطنية. وأعربت تلك البلدان عن رغبتها في الإسهام في وضع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية التي يمكن اعتبارها عملية صياغة استراتيجية لتطوير النظم التعاونية في البلدان الناشئة، داخل إطار استراتيجية أشمل لتوفير الوظائف وتقاسم الرخاء.

٦٠ - وأعربت إحدى الحكومات عن استعدادها للمشاركة في العملية شريطة لا تنطوي على تقديم دعم مالي. ورحبت حكومة أخرى بتبادل الخبرات دوليا بشأن تطوير التعاونيات وأبدت استعدادها لتقديم معلومات مفصلة عن نظامها التعاوني الوطني. بيد أنها ترى، أنه ينبغي أن يترك لكل دولة حرية تهيئة البيئة الداعمة لتطوير التعاونيات. لذا فإن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لا يمكنها في أفضل الأحوال سوى استخدام تبادل الخبرات دوليا للتحقق من العوامل التي تسهم في تطوير التعاونيات بشكل إيجابي. ولم تقرر إحدى الحكومات بعد موقفها، لأن المبادئ التوجيهية ليست بعد في شكل محدد في الوقت الراهن. ولم يرد على الاستبيان بعض الحكومات المعروفة بتأييدها القوي لتطوير التعاونيات وطنيا ودوليا.

٦١ - وأشارت معظم المنظمات التعاونية التي ردت على الاستبيان إلى أنه ليس بوسعها أن تحدد موقف حكوماتها من وضع مبادئ توجيهية للأمم المتحدة ترمي إلى تهيئة بيئة داعمة لتطوير التعاونيات. بيد أن منظمات كثيرة منها أعربت عن اعتقادها وأملها بل حتى عن افتراضها الشديد بأنه استنادا إلى السياسة الراهنة فإن حكوماتها سوف تدعم وضع هذه المبادئ التوجيهية وستسهم فيه.

الحواشي

(١) أنشئت في عام ١٩٧١ كلجنة مشتركة بين الوكالات، وتتخذ لجنة تعزيز التعاونيات والنهوض بها شراكة مستمرة بين ثلاث وكالات تابعة للأمم المتحدة وأربع منظمات غير حكومية دولية تمثل الحركة التعاونية:

- (أ) الأمم المتحدة
- (ب) مكتب العمل الدولي
- (ج) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
- (د) التحالف التعاوني الدولي

- (ه) الاتحاد الدولي للإنتاج الزراعي
(و) الاتحاد الدولي لرابطات عمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم وتقديم الطعام والتغذية والرابطات المتحالفة
(ز) المجلس الدولي للاتحادات الائتمانية

وهي ترمي إلى تشجيع المبادرات الإنمائية وتنسيقها من خلال تنسيق السياسات، وتبادل المعلومات، والدعوة، ومجموعة متنوعة من الخدمات.

(٢) ردت على الاستبيان وكالات حكومية تابعة للبلدان التالية: الأردن، إسبانيا، ألمانيا، إندونيسيا، أوروجواي، أيسلندا، إيطاليا، البحرين، البرتغال، بنغلاديش، البوسنة والهرسك، بوليفيا، تايلاند، جمهورية ترانزيتية المتحدة، الجمهورية العربية السورية، سلوفينيا، شيلي، غانا، غينيا، فنلندا، فيجي، قبرص، كولومبيا، كينيا، ليتوانيا، المغرب، موريشيوس، النمسا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، يوغوسلافيا، اليونان.

(٣) ردت على الاستبيان منظمات تعاونية من البلدان التالية: الاتحاد الروسي، أذربيجان، الأرجنتين، أرمينيا، إسبانيا، أوغندا، باراغواي، باكستان، بلجيكا، بينما، بورتوريكو (الولايات المتحدة)، البوسنة والهرسك، بولندا، بوليفيا، تايلاند، تركيا، ترينيداد وتوباغو، الجمهورية التشيكية، الجمهورية العربية السورية، جمهورية كوريا، جمهورية مولدوفا، جورجيا، الدانمرك، سلوفاكيا، سلوفينيا، سنغافورة، السنغال، السعودية، فرنسا، الفلبين، فنلندا، كندا، كوستاريكا، كولومبيا، مالطا، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، النرويج، هنغاريا، هونغ كونغ (الصين)، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان.

المرفق

مبادئ توجيهية ترمي إلى تهيئة بيئة داعمة لتطوير التعاونيات

مشروع مقدم إلى الأمين العام من لجنة تعزيز التعاونيات والنهوض بها

مقدمة

طلبت الجمعية العامة في قرارها ٥٨/٥١ المؤرخ ١٢ كانون الأول / ديسمبر ١٩٩٦ إلى الأمين العام أن يتأكد، بالتعاون مع لجنة تعزيز التعاونيات والنهوض بها، من استصواب وجدوه وضع مبادئ توجيهية للأمم المتحدة ترمي إلى تهيئة بيئة داعمة لتطوير التعاونيات وأن يدرج استنتاجاته وتصنياته في تقرير يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والخمسين.

واستجابة لذلك طلب تناولت اللجنة المسألة في دورتها السادسة والخمسين، التي عُقدت في جنيف في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦. وقررت من حيث المبدأ أن هذه المبادئ التوجيهية مستصوبة إلى حد كبير: فالتجيئ القائم الوحيد وارد بتوصية التعاونيات (البلدان النامية) رقم ١٢٧، التي اعتمدها المؤتمر المنظم للعمل الدولي في ٢١ حزيران/يونيه ١٩٦٦. وعقدت في الفترة من ٢٩ آذار / مارس إلى ٢ نيسان/أبريل ١٩٩٢ منظمة العمل الدولي في جنيف اجتماعاً للخبراء في مجال التعاونيات. وخلص الاجتماع إلى أنه بعد قرابة ثلاثة عقود شهدت تغيراً جوهرياً في الظروف الاقتصادية والاجتماعية العالمية. وفي الحركة التعاونية وفي العلاقات بينها وبين الحكومات، برزت الحاجة إلى تغيير فحوى التوصية ومجال تركيزها لإعادة النظر في المفاهيم التي ترتكز عليها المعونة المقدمة للتعاونيات وإدراج المسائل التي لم تتناولها.

وعلاوة على ذلك، ترى اللجنة، أن ثمة حاجة ملحة لتوفير التوجيه إلى كثير من الحكومات بشأن السياسات المتعلقة بالتعاونيات والحركة التعاونية نظراً لأهمية الحركة، مثلاً اتفاقت على ذلك هذه الحكومات في سلسلة المؤتمرات العالمية التي عقدت في الآونة الأخيرة بشأن الحاجة إلى إشكال جديدة من التعاون والشراكة مع معظم أصحاب المصالح داخل المجتمع. كما طلب إيجاد إشكال جديدة من العلاقات بين الحكومات والحركة التعاونية خلال سلسلة من الاجتماعات التي عقدت على المستوى الوزارينظمها التحالف التعاوني الدولي. وقد شهد دور ومركز كل من الحكومات والحركة التعاونية في البلدان الاشتراكية السابقة وفي كثير من البلدان النامية الأخرى تغيراً كبيراً. وأجرت الحركة التعاونية الدولية ذاتها استعراضاً شاملـاً لقيمها ومبادئها وطبيعة العلاقة الملائمة بينها وبين قطاعات المجتمع الأخرى، بما في ذلك الحكومات، واعتمدت "بياناً جديداً بشأن هوية التعاونيات" خلال المؤتمر المئوي للتحالف التعاوني الدولي في عام ١٩٩٥.

ورغبة في استطلاع جدوه وضع هذه المبادئ التوجيهية عينت اللجنة خبراً استشارياً لإعداد مشروع لهذه المبادئ. وجرى استعراض صيغة أولى وبحث صيغة ثانية في اجتماع استشاري عقد في

جنيف في أيار / مايو ١٩٩٧ حضره أخصائيون من جميع أنحاء العالم، فضلاً عن ممثلي عن أعضاء اللجنة. وجرى، على أساس البحث الشامل الذي تم في ذلك الاجتماع، إعداد صيغة ثالثة لمشروع المبادئ التوجيهية.

وعُمم مشروع المبادئ التوجيهية على نطاق واسع في نسخة مطبوعة وأخرى الكترونية. ووُضعت النسخة الالكترونية للمبادئ التوجيهية على موقع اللجنة بالشبكة العالمية في كانون الثاني / يناير ١٩٩٨. وأدرجت أيضاً نسخة مطبوعة في الرزمة الصحفية لليوم الدولي للتعاونيات التي أرسلت بالبريد في تموز / يوليه ١٩٩٨ إلى نحو ٢٠٠٠ منظمة. وطلبت اللجنة أيضاً من عدد من المنظمات التعاونية موافاتها بدخلات على أساس فردي وقدّمت معلومات عن المبادئ التوجيهية ونسخاً منها خلال اجتماع رؤساء هيئات المتخصصه الذي عقده التحالف التعاوني الدولي في آذار / مارس ١٩٩٨. ولم ترد إلى الأمانة العامة أية تعليقات رئيسية على المبادئ التوجيهية باستثناء استعراض انتقادي ورد من حركة الملكية الصناعية المشتركة وجرى تعديله على الأعضاء عند وروده. ولم ترد، بخلاف هذا التعليق، أية ردود فعل سلبية على المبادئ التوجيهية أو أية اقتراحات لتحسينها. ووردت تعليقات محددة بالموافقة عليها من مجلس التحالف التعاوني الدولي الذي استعرض المبادئ التوجيهية واعتمدتها خلال اجتماعه الذي عقده في طوكيو في نيسان / أبريل ١٩٩٨ ومن اتحاد التعاونيات الدانمركي. وذكر ممثل منظمة العمل الدولي أيضاً أنه رغم عدم قبول اقتراح تنقيح توصية المنظمة رقم ١٢٧ فإن مناقشة هذا البند أوضحت أن حكومات البلدان النامية أيدت وضع معيار جديد للتعاونيات، مما يُبيّن أن ثمة حاجة إلى نوع ما من المبادئ التوجيهية.

وبإمكان اللجنة، وهي تستند إلى عملية وضع هذا المشروع، إبلاغ الأمين العام بأنها ترى أن المضي في عملية وضع المبادئ التوجيهية أمر مستصوب تماماً. وفي أثناء عملية التعميم الواسع لمشاريع المبادئ التوجيهية التي قامت بها اللجنة، أجمعـت الآراء التي أعرب عنها الأخصائيون داخل الحركة التعاونية، وكذلك داخل المنظمات الحكومية والحكومية الدولية على استصواب هذه المبادئ التوجيهية.

مبادئ توجيهية ترمي إلى إيجاد بيئة داعمة لتطوير التعاونيات

الأهداف

١ - اعترفت الحكومات، في الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وفي المؤتمرات الدولية الرئيسية الأخيرة، بأهمية التعاونيات بوصفها رابطات ومؤسسات يتغلب المواطنون من خلالها بطريقـة فعـّالة على طائفة واسعة النطاق من المشاكل ويفحققون كثيراً من غاياتهم. وقد سلّمت بأن الحركة التعاونية هي واحد من أصحاب المصالح المتميزين والرئيسـيين في الشؤون الوطنية والدولية.

٢ - وتسـّلم الحكومات بأن الحركة التعاونية تتسم بدرجة عالية من الديمقراطية، وبأنها مستقلة على الصعيد المحلي ولكنها متكاملة على الصعيد الدولي، وبأنها شـكل من أشكال تنظيم الـرابطـات والـمؤسسات يعتمدـ المواطنـونـ أنفسـهمـ منـ خـلالـهـ علىـ المسـاعدةـ الذـاتـيةـ وـعلىـ مـسـؤولـيتـهمـ الذـاتـيةـ عنـ تـحـقـيقـ غـايـاتـ لاـ تـشـمـلـ أـهـدـافـ اـقـتـصـادـيةـ فـحـسـبـ بلـ أـيـضاـ أـهـدـافـ اـجـتمـاعـيةـ وـبـيـئـيـةـ،ـ منـ قـبـيلـ التـغلـبـ عـلـىـ الفـقـرـ،ـ وـكـفـالـةـ العـمـالـةـ الـمـنـتـجـةـ،ـ وـتـشـجـيعـ التـكـامـلـ الـاجـتمـاعـيـ.

٣ - ونتيجة لذلك، تسعى الحكومات إلى دعم الحركة التعاونية والعمل معها عن كثب على تكوين شراكة فعالة لتحقيق الغايات الخاصة بكل منها. والسياسات التي تحدد أهداف ووسائل الدعم والتعاون هي أدوات ثمينة لكتفالة تحقيق ما تتطوّي عليه التعاونيات من إمكانيات لبلوغ أهداف فرادي المواطنين من أعضائها، ومن خلال ذلك تحقيق طموحات المجتمعات الأوسع التي يشكلون جزءاً منها.

٤ - بيد أن هذه السياسات لا تكون فعالة إلا إذا نظرت بعين الاعتبار إلى الطابع الخاص الذي تتسم به التعاونيات والحركة التعاونية. ويختلف هذا الطابع اختلافاً كبيراً عن طابع الابطاط والمؤسسات غير المنظمة وفقاً للقيم والمبادئ التعاونية.

٥ - والهدف من هذه المبادئ التوجيهية هو إسداء المشورة للحكومات بما يتلاءم مع الأوضاع المعاصرة المتوقعة. وبالنظر إلى ما علّقته الحكومات في السنوات الأخيرة من آمال على الحركة التعاونية، وسرعة التغيير في الأوضاع العالمية، والتغيرات التي تعتري الحركة التعاونية ذاتها، قد يستفيد العديد من السياسات القائمة في معظم الدول الأعضاء في الأمم المتحدة من الاستعراض، وفي بعض الحالات من التنقيح الواسع النطاق. ونظراً لما للتعاونيات من صلة بالكثير من جوانب الحياة القومية، فضلاً عما للتنظيم التعاوني من طابع خاص، قد تكون السياسة المتبعة إزاء التعاونيات متشعبة وحساسة. والغرض من هذه المبادئ التوجيهية هو أن تحدد بإيجاز المبادئ التي قد يكون من الأفضل أن تستند إليها السياسة الوطنية، والنطاق والمحظى اللذين يتحمل أن يكفيأ كإطار للسياسات الوطنية التي تدرج ضمن مسؤولية جميع الحكومات، والتي هي بالضرورة أكثر تحديداً وتفصيلاً.

السياسة العامة فيما يتعلق بالتعاونيات والحركة التعاونية

٦ - الهدف من السياسة العامة هو كفالة أن تضمن للتعاونيات، المعترف بأنها كيانات قانونية، التمتع بالمساواة الحقيقية مع الأنواع الأخرى من الابطاط والمؤسسات. وتشمل هذه المساواة جميع المنظمات والمؤسسات التي تقييمها الحركة التعاونية. ويستدعي التمتع بهذه المساواة أن تحظى قيم التنظيم التعاوني ومبادئه الخاصة، المعبر عنها بالأشكال المعينة التي يتخذها تنظيم التعاونيات، بالاعتراف الكامل بأنها مستصوبية ونافعة للمجتمع، وأن تُتَّخذ التدابير المناسبة لضمان ألا تكون سماتها وممارساتها الخاصة مدعنة لتمييز وحرمان من أي نوع.

٧ - ولتحقيق هذا الهدف، تهتم الحكومات بإيجاد بيئة داعمة وتمكينية لتطوير التعاونيات، وبالحفاظ عليها لدى تغيير الأوضاع. ومن المفيد، أن يبذل، كجزء من هذه البيئة، كل جهد ممكن لإيجاد شراكة فعالة بين الحكومة والحركة التعاونية وصون هذه الشراكة.

الف - الاعتراف العام

٨ - من الملائم والمفيد أن تعترف الحكومات على الملاً بالإسهام الخاص، الذي تقدمه الحركة التعاونية - كما وكيفاً - للاقتصاد الوطني وللمجتمع. ومن المفيد أيضاً أن تعترف الحكومات بأغراض جميع أشكال الشراكة والتعاون بينها وبين الحركة التعاونية وأن تروجها. وقد يكون من المفيد اتخاذ عدد من الإجراءات المحددة يمكن أن يكون أحدها المشاركة الكاملة في الاحتفال المشترك السنوي بيوم الأمم المتحدة

للتعاونيات واليوم التعاوني الدولي الذي ينظمه الحلف التعاوني الدولي عملاً بقرارات الجمعية العامة ٤٧/٩٠ و ٥١/١٥٥: والمشاركة الملائمة في غير ذلك من احتفالات الحركة التعاونية.

باء - اتخاذ التدابير القانونية والقضائية والإدارية

٩ - يلزم اتخاذ التدابير المناسبة في إطار الممارسة القانونية والقضائية والإدارية إذا أريد لهذه المجالات البالغة الأهمية من البيئة التي توجد فيها التعاونيات أن تسهم بشكل إيجابي في الطابع الداعم والتمكيني الذي تتسم به تلك البيئة. ويمكن أن تتخذ التدابير القانونية أشكالاً متعددة تتلاءم مع كل من النظم القانونية الوطنية، وينبغي أن تتعرض لمركز حقوق ومسؤوليات التعاونيات والحركة التعاونية بوجه عام، فضلاً عن مركز حقوق ومسؤوليات فئات خاصة من التعاونيات أو جوانب محددة من التعاون، إذا اقتضى الأمر.

١٠ - **الدساتير الوطنية:** يمكن أن تعترف هذه الصكوك، عند الاقتضاء، بمشروعية التعاونيات والحركة التعاونية والمنفعة التي تجنيها الحياة القومية من إسهاماتها.

١١ - **القانون العام للتعاونيات أو البند العام من قانون وحيد للتعاونيات:** يمكن أن يشكل قانون عام للتعاونيات العنصر الأساسي في الأحكام القانونية والنقطة الجوهرية في توجيهه كافة أشكال الممارسة القضائية والإدارية، وتشكل المشاركة من جانب ممثلي عن الحركة التعاونية في صياغته وسيلة قيمة لكفالة مناسبته وفعليتها. وينبغي أن يعترف بطابع التعاون وفعاليته، وأن ينص على المعايير اللازمة للتعامل مع التعاونيات في القانون وأن يحدد طبيعة المسؤوليات الحكومية فضلاً عن حقوق الحركة التعاونية ومسؤولياتها. وينبغي أن يتضمن المجموعة الأساسية التالية من الاعترافات والتعاريف والأحكام، التي يمكن النص على بعضها في قسم من الدبياجة: الاعتراف بمشروعية تنظيم الرابطات والمؤسسات على أساس القيم والمبادئ التعاونية؛ والاعتراف بفائدة النهج التعاوني في إنشاء الرابطات والمؤسسات، وإسهامه في الحياة القومية، وبمركز الحركة التعاونية بوصفها واحداً من أصحاب المصلحة ذوي الشأن في المجتمع؛ وتعريف التعاونيات، باستخدام الـ "بيان بشأن هوية التعاونيات" الذي اعتمدته الحلف التعاوني الدولي في عام ١٩٩٥؛ والتسليم بالطابع الفريد الذي تتسم به قيم التعاون ومبادئه، ومن ثم بضرورة معالجتها على نحو منفصل ومتميّز في القانون والممارسة؛ والالتزام بألا يكون طابعها الفريد ولا معالجتها المنفصلة والمتميزة في القانون والممارسة سبباً في التمييز، عن قصد أو عن غير قصد؛ والتعهد بألا يقيد أي قانون أو أية ممارسة حقوق المواطنين في المشاركة الكاملة في الحركة التعاونية بأي صفة تتمشى مع قيمها ومبادئها أو يقيد عمل تلك الحركة؛ والنصح على أن ينطبق قانون عام على جميع فئات التعاونيات، بيد أن الاستجابة لحالة فئات معينة قد تدعو لسن قوانين تعاونية خاصة، بما يتمشى مع القانون العام؛ والنصح على عدم الاستناد في جميع الأنظمة والممارسات القضائية والإدارية إلا إلى القانون العام أو القوانين الخاصة للتعاونيات؛ وتحديد جميع الأنظمة بوضوح للحكم القانوني الذي تستند إليه والغرض الذي تنشأ من أجله؛ والاعتراف بالاستقلال التام للحركة التعاونية وبقدرتها على التنظيم الذاتي؛ والتسليم بأن التدخل من جانب الحكومات في الشؤون الداخلية للحركة ينبغي أن يقتصر تماماً على التدابير المطبقة بصفة عامة بالتساوي على جميع الرابطات والمؤسسات لكافلة امثالها للقانون. ولا يجوز إجراء تعديلات إلا لكافلة: المساواة الحقيقة في المعاملة؛ وتعريف مسؤوليات الحركة التعاونية عن التنظيم الذاتي لكافلة الأمور المميزة لها؛ والنصح على إتاحة نصوص القوانين والأنظمة لإطلاع جميع أعضاء التعاونيات وموظفيها؛ والنصح على مشاركة ممثلي الحركة التعاونية مشاركة كاملة في إعداد القوانين الخاصة أو الأنظمة والمبادئ التوجيهية القضائية أو الإدارية بشأن الممارسة؛ والنصح على الاحتفاظ بسجل عام للتعاونيات يكون بمثابة جزء من

إجراءات تتخذ لتسجيل كافة الابطاط والمؤسسات؛ والنص على الإجراءات اللازمة للرصد المستمر للقانون والمارسة والاستعراض المنتظم لها بما يشمل المشاركة الكاملة والمتساوية من قبل ممثلين عن الحركة التعاونية وعلى تشجيع إجراء الأبحاث المتعلقة بأثر القانون والممارسة على البيئة التي توجد فيها التعاونيات؛ وتحديد مسؤولية الحكومات عن وضع وتنفيذ سياسة عامة إزاء التعاونيات تسعى لإيجاد بيئه داعمة وتمكينية مع تقاضي أي مساس باستقلال الحركة أو إنفصال لقدرها على التنظيم الذاتي المسؤول، وتسعى أيضاً للدخول في شراكة تتسم بالفعالية والمساواة مع الحركة في جميع المسائل التي تستطيع فيها المساهمة على نحو ملحوظ في صياغة السياسة العامة وتنفيذها. والاعتراف أيضاً بقيمة الدعم الحكومي للحركة التعاونية الدولية، بما فيه الدعم المقدم عن طريق الأنشطة الحكومية الدولية؛ وتعريف مسؤوليات الحركة التعاونية بوصفها واحداً من أصحاب المصلحة الرئيسيين في المجتمع، بقدر ما تتمشى هذه المسؤوليات مع استقلال الحركة الكامل. وتشمل هذه المسؤوليات إتاحة ما لديها من خبرة في تنظيم الابطاط والمؤسسات على نحو يتسم بالاعتماد على الذات، والاهتمام بالناس والاستناد إلى المجتمع المحلي.

١٢ - القوانين الخاصة المتعلقة ببنات معينة من التعاونيات: يجب أن تكون هذه القوانين متسبة مع الأحكام الأساسية الواردة إما في القانون العام أو في أقسام الديباجة أو الأقسام الأولى من قانون وحيد حيث لا يوجد أي منها. وينبغي أن يتضمن كل قانون خاص مجموعة الأحكام الأساسية ذاتها. وقد تلزم هذه القوانين عندما يتطلب الطابع المميز للتعاونيات حكماً خاصاً في القانون لتأمين استقلالها مع إدراجها بشكل متساو وإن كان متميزة في الأنظمة السارية بصفة عامة. وهذا ما ينطبق في كثير من الأحيان على التعاونيات المالية.

١٣ - الممارسات القضائية والإدارية المعنية صراحة بالتعاونيات: ينبغي أن تكون هذه متماشية مع القانون العام للتعاونيات، وعلى وجه التحديد مع أحكامه المتعلقة بتلك الممارسات.

١٤ - جميع القوانين والممارسات الأخرى بقدر ما يكون لها تأثير محتمل على التعاونيات: يمكن أن يؤثر العديد من القوانين والممارسات القضائية والإدارية على البيئة التي تعمل في ظلها التعاونيات، سواء عن قصد أو عن غير قصد. وينبغي أن تبذل الهيئات الحكومية ذات الصلة بالموضوع كل ما في وسعها لاستبعاد أي أثر تمييزي أو ضار. وتقع المسؤولية عن تحديد الحالات التي يتغير إعاده النظر فيها على كاهل الحركة التعاونية. وينبغي أن تساعد الهيئات الحكومية بذلك بإتاحة النص الكامل لمشاريع القوانين أو الأنظمة المقترحة فضلاً عن أي تقييم لأثرها.

١٥ - رصد القوانين والممارسات القضائية والإدارية وإعادة النظر فيها وتنقيحها: يعد هذا ضرورياً لضمان أن يكون أثر القوانين والممارسات القضائية والإدارية على الحركة التعاونية إيجابياً بشكل كامل. وينبغي وقف تنفيذ الأحكام التمييزية، عند تبيتها، في أسرع وقت ممكن في انتظار سن قوانين منقحة أو إصدار أنظمة ومبادئ توجيهية منقحة تتعلق بالممارسة. وينبغي أن يتمثل هدف هذه العملية في إjection الحكومات المبكر والكامل عن التدخل في الشؤون الداخلية للتعاونيات والحركة التعاونية في الحالات التي يستمر فيها ذلك التدخل والتحقيق العملي التام للمبادئ القائلة إن التعاونيات، رغم اختلافها، متساوية مع غيرها من المؤسسات التجارية والابطاط المدنية.

١٦ - ولهذا الغرض ينبغي وضع إجراءات رسمية للتشاور والتعاون، ينبغي أن تشمل المشاركة المنتظمة والكاملة من جانب الحركة التعاونية. ويمكن الاستفادة أيضاً من البرامج الخاصة والمبادئ التوجيهية التي توفرها المنظمات التعاونية الدولية والمنظمات الحكومية الدولية المتخصصة.

جيم - البحوث والإحصاءات والمعلومات

١٧ - البحوث: من المناسب، نظراً لأهمية الحركة التعاونية، وبرامجهما الذاتية في مجال البحث والتطوير والدور النشط الذي تؤديه الحكومات في دعم البحوث بصفة عامة، اتخاذ التدابير التالية: التسلیم بإسهام الحركة التعاونية ذاتها، ومن ثم الإحجام عن أي تدخل مباشر غير الذي ينطبق على كل من يتلقى أموالاً عامة؛ وإتاحة فرص وصول متكافئة للأموال العامة على النحو المتاح لأنواع الأخرى من الابطارات أو المؤسسات أو الحركات؛ والتعاون في مجال البحث بين الحكومات والحركة التعاونية بشأن المسائل ذات الصلة بالسياسة العامة؛ ونشر نتائج البحوث وتعديلها على نطاق واسع، بما في ذلك البحوث التي تضطلع بها الحركة التعاونية الدولية والمنظمات الحكومية الدولية، والأمم المتحدة. وينبغي التشديد على البحوث التطبيقية ذات الفائدة النوعية في تحسين كفاءة التعاونيات، وتوسيع نطاق الفوائد لتشمل المجتمع وتحسين الشركات بين الحركة التعاونية والحكومات.

١٨ - الإحصاءات: يمكن اتخاذ عدة تدابير لتحسين الإحصاءات الموجهة للتعاونيات والمتعلقة بها: إتاحة ما توفره الدائرة الإحصائية الوطنية من دعم تقني للحركة التعاونية بمستوى يضاهي على الأقل المستوى المتاح لأصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين؛ والمساعدة في إعداد التقرير السنوي لسجل التعاونيات؛ والاضطلاع بدراسات أولية يستند إليها في إدماج الإحصاءات المتعلقة بالتعاونيات في البرامج العادلة للدائرة الإحصائية الوطنية، والمشاركة في الجهود الدولية المبذولة لتحسين الإحصاءات المتعلقة بالتعاونيات، بما في ذلك إنشاء مجموعة موحدة من التعاريف تستخدمها الدوائر الإحصائية الوطنية.

١٩ - المعلومات: قد يكون من المفيد، نظراً لأن الحكومات تنظم وتؤثر إلى حد كبير على عملية نشر المعلومات، اتخاذ عدد من التدابير لزيادة التعريف بالحركة التعاونية والتغلب على الأفكار المسبقة والمفاهيم الخاطئة: توفير المساعدة التقنية والمالية بمستوى يضاهي ما يتاح لأصحاب المصالح الآخرين، بما يكفل عدم وجود أي تمييز بسبب الطبيعة المتميزة للتعاونيات؛ وإتاحة إمكانية وصول الحركة التعاونية، بطريقة متساوية وغير تمييزية إلى جميع وسائل الإعلام الجماهيري بما يتناسب وإسهامها في الحياة الوطنية؛ واستخدام العمل الإيجابي للتغلب على الأفكار المسبقة والمعلومات الخاطئة حيث يرتبط مصطلح التعاونية باستخدام سابق غير مناسب؛ والقيام عن طريق وسائل الإعلام الجماهيرية بنشر مواد عن الأنشطة الحكومية الدولية المضطلع بها في إطار شراكة مع التعاونيات أو بدعم منها؛ ونشر معلومات مطبوعة وحاسوبية تعدّها الهيئات الحكومية أو الحكومية الدولية بنفس الدرجة من الأولوية وبنفس القدر من الموارد الممنوحة للمعلومات المتعلقة بأصحاب المصلحة الآخرين.

دال - التعليم

٢٠ - قد يكون من المفيد، بالنظر إلى أهمية إسهامات الحركة التعاونية في التعليم، اتخاذ عدد من التدابير الداعمة التمكينية: الاعتراف بالإسهامات المقدمة؛ والالتزام بعدم التدخل في البرامج الذاتية للحركة غير البرامج التي تنفذ عموماً للحفظ على المستويات المحددة في جميع المؤسسات التعليمية؛ وتفادي التمييز في عملية التصديق والاعتماد؛ ودعم جميع أشكال التعاون والشراكة بين النظم التعاونية والنظم الحكومية، وضمان المساواة مع جميع أنواع الأخرى للتعليم الخاص (حيث وجد ذلك) فيما يتعلق بأهلية

الحصول على أموال عامة؛ والنظر في الخيار الذي يمثله التنظيم التعاوني في برامج التحويل إلى القطاع الخاص؛ وتشجيع الاعتماد الذاتي لدى الطلبة وذلك بتسهيل تكوين التعاونيات لتزويدهم بالسلع والخدمات، بما في ذلك السكن؛ وتشجيع قيام المؤسسات التعليمية العامة بتكوين تعاونيات للشراء والتوريد والخدمات المشتركة؛ وضمان توفر فرص للتعاونيات متساوية مع الفرنس المتاحة للموردين الآخرين، والقيام، في البرامج التعليمية الوطنية، على جميع مستويات الدراسة، بإدماج قيم الحركة التعاونية ومثلها وتاريخها وإسهامها الحالي والمحتمل في المجتمع الوطني؛ وتشجيع ودعم الدراسات المتخصصة المتعلقة بالتعاونيات على المستوى الثلاثي.

هاء - توفير الأموال العامة

٢١ - بعد الاعتماد الذاتي المالي، والمسؤولية الكاملة والاستقلال التام أمورا حيوية بالنسبة للمؤسسة التعاونية الفعالة. وأفضل نهج في مجال السياسة العامة هو الذي تتلقى فيه التعاونيات نفس المعاملة التي يتلقاها أي شكل آخر من أشكال المؤسسات. ويعتبر عدد من التدابير الأخرى قيما: الاعتراف بالطابع الخاص للتعاونيات وحمايتها، وتفادي أي تمييز، في القانون أو الممارسة، ينشأ عن المركز المالي الخاص للتعاونيات وتنظيمها وإدارتها؛ وتفادي أي تدخل مباشر أو غير مباشر في الشؤون المالية الداخلية للتعاونيات أو للحركة التعاونية والاعتراف بالمسؤولية الكاملة للحركة عن شؤونها المالية؛ وإقامة شراكات مع المؤسسات المالية التعاونية في مسائل مثل التنمية المجتمعية والإقليمية، والاعتماد على خبراتها في تعبئة رأس المال وإدارته بما يخدم الصالح العام.

واو - الترتيبيات المؤسسية من أجل التعاون والشراكة

٢٢ - ستكون للعديد من الإدارات والهيئات والحكومة اتصالات بالحركة التعاونية حيث تنطوي السياسة العامة التي تتمثل في تمكين التعاونيات ودعمها وتسهيل شراكة فعالة مع الحركة على إجراءات من جانب مجموعة واسعة من المؤسسات الحكومية. وسيكون من المفيد، من أجل تأمين التوافق مع سياسة عامة شاملة الأضطلاع ببعض المهام التنسيقية داخل الحكومة فضلا عن التنسيق مع الحركة التعاونية.

٢٣ - ومن المستصوب أن تضطلع إدارة واحدة أو مكتب واحد بمهام مركزية للوصول والتنسيق من بينها المهام التالية قد تكون أهمها: إعداد سياسة شاملة وطنية واحدة فيما يتعلق بالتعاونيات، ووضع مبادئ توجيهية للتنفيذ المتسبق في كامل فروع الحكومة، بما في ذلك رصد واستعراض ذلك التنفيذ؛ والتعاون مع الإدارات القانونية في صياغة القانون العام وأية قوانين خاصة؛ والتنسيق والتشاور والتعاون مع الحركة التعاونية.

٢٤ - ويكون الموقع التنظيمي الأكثر فاعلية للكيان المسؤول داخل إدارة مكلفة بالفعل بمهام استراتيجية وتنسقية واسعة النطاق مثل مكتب رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية، أو المكتب المسؤول عن الإدارة الاقتصادية للتخطيط الإنمائي.

٢٥ - وقد يكون من المفيد جدا وضع ترتيب مؤسسي يتناسب مع الأحوال الوطنية الخاصة ويتاح التعاون الفعال بين الحكومة والحركة التعاونية.

٢٦ - وينبغي دعم عملية التنسيق بين البرامج الحكومية الدولية والحركة التعاونية الدولية، بما في ذلك بالخصوص التنسيق الذي يتحقق عن طريق لجنة تعزيز التعاونيات والنهوض بها.
