



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:

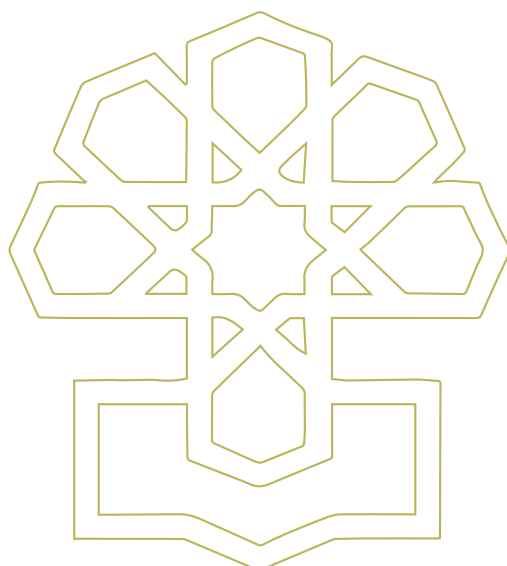
دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۳۰

نوع گزارش:

- طرح و لایحه
 نظارتی
 راهبردی
 پیش‌نویس قانونی



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق یک تبصره به بند «ب» ماده (۳۱) قانون الحاق

برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»



معصومه ندیری



دفتر مطالعات اجتماعی

(گروه تعاون و مشارکت)

شماره مسلسل:

۲۱۰۲۰۷۰۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۲/۲۰

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۱۱/۰۱



چکیده

طبق جزء «۱» بندهای «ج» و «د» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی،^۱ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف به پرداخت‌های حمایتی به تعاونی‌های مرتبط با دهک‌های پایین درآمدی شده است. براساس بند «ب» ماده (۳۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)^۲ که در پی ایجاد شفافیت مالی در این گونه پرداخت‌ها بوده است، تعاونی‌ها به‌منظور دریافت حمایت‌های این‌چنینی باید ابتدا گواهی حسابرسی قانونی اخذ نمایند. از آنجاکه در روال اداری معمول شده است این گواهی‌های

۱. ماده (۹) - به‌منظور افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) تا پایان سال ۱۳۹۳، دولت موظف است اقدامات زیر را معمول دارد:

ج - علاوه بر حمایت موضوع بند «ب» این ماده، حمایت‌های زیر در شرکت‌های تعاونی انجام خواهد گرفت:

۱. کمک بلاعوض و پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه برای تأمین تمام یا بخشی از آورده شرکت‌های تعاونی که اعضای آن در زمان دریافت این حمایت جزء سه دهک اول درآمدی جامعه باشند.

۲. تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای اعضای شاغل در هر تعاونی به میزان بیست درصد (۲۰٪).

۳. ارائه مشاوره، کمک به ارتقای بهره‌وری، آموزش کارآفرینی، مهارت، کارآموزی، به‌صورت رایگان.

۴. پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و سایر هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه برای راه‌اندازی شرکت تعاونی.

۵. کمک به انجام مطالعات، تهیه طرح، راه‌اندازی بانک اطلاعاتی، تملک و آماده‌سازی اراضی.

د - کمک به تشکیل شرکت‌های تعاونی سهامی عام و تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی و ایجاد و گسترش اتحادیه تعاونی تخصصی.

۲. بند «ب» ماده (۲۱) - دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که در چارچوب وظایف خود مجاز به کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی از محل اعتبارات قوانین بودجه سنواتی می‌باشند، موظفند با رعایت تخصیص اعتبار، نسبت به اخذ شماره ملی اشخاص حقیقی گیرنده و یا سهام‌داران و صاحبان سهم‌الشرکه و ←

محمدتقی ضرغام‌افشار (مدیرمطالعه)؛ هادی افراسیابی، محمدرضا مالکی (ناظران علمی)؛ سیدمحمدحسین فاطمی «بخش عمومی»؛

مهدی بهرامی حسن‌آبادی «مطالعات حقوقی» (اظهارنظرکنندگان)؛ زهره عطاردی (ویراستار ادبی)؛ محمد دهقانی شهرابی (صفحه‌آرا).



حسابرسی از حساب‌رسان رسمی گرفته شود، هزینه دریافت گواهی گاهی بیشتر از پرداخت حمایتی وزارتخانه می‌گردد که عملاً آن را بی‌اثر می‌کند.

نظر بر اینکه اگر این حمایت‌ها قطع شود ممکن است ادامه فعالیت تعاونی با مشکل مواجه شود، لایحه‌ای تحت عنوان «الحاق یک تبصره به بند «ب» ماده (۳۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» تقدیم مجلس شورای اسلامی شده که خواهان پذیرش حسابرسی توسط حساب‌رسان خود تعاونی با نظارت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی شده است، با قید محدود شدن این حکم به تعاونی‌هایی که مشمول موضوع ماده (۲۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم^۱ نباشند و کمک دریافتی آنان تا سقف نصاب معاملات کوچک باشد. از آنجاکه متن قانون حسابرسی رسمی را تصریح نکرده و این تأکید صرفاً در روال اداری اتفاق افتاده است، پیشنهاد می‌شود ابتدا از طریق استفساریه این مشکل رفع شود و چنانچه به دلایلی استفساریه قابل تحصیل نیست یا رفع مشکل نمی‌گردد، با لحاظ کردن برخی تغییرات پیشنهاد شده تصویب گردد.

۱. مقدمه

قوانین ابزاری برای تسهیل و پیشبرد امور اجرایی و مدیریت کشور هستند. با این حال، برخی از قوانین که به مسائل کلان می‌پردازند، ممکن است ضمن حل آن مسئله اصلی، چالش‌هایی را برای اجزای کوچک‌تر جامعه هدف به همراه داشته باشند. به عنوان نمونه، تفاوت در مقیاس‌ها، ویژگی‌های خاص یا شرایط محلی متفاوت که بر اجزای جامعه هدف آن قانون حاکم است، می‌تواند مشکلاتی در فرایند اجرا ایجاد کند. توجه به این موقعیت‌ها و در نظر گرفتن اقتضات آنها می‌تواند موجب بهبود اجرای قانون و گسترش تأثیرگذاری آن گردد [۱].

ماده (۳۱) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ با هدف اصلاح و تکمیل «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ یکی از این موارد هستند. نیت قانونگذار در اینجا ایجاد شفافیت بیشتر در خصوص کمک‌های بلاعوض دولتی بوده است و به همین دلیل مطابق جزء «ب» ماده (۳۱) این قانون، دریافت هر گونه کمک بلاعوض از دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ را مستلزم انجام حسابرسی‌های قانونی کرده است.^۲ معمولاً چنین قوانینی با تمرکز بر ارقام بزرگ طراحی می‌شوند، اما بخش قابل توجهی از این پرداخت‌ها به تعاونی‌ها مبالغ بسیار خرد بوده و پیمودن مسیر شفاف‌سازی مشکلاتی را ایجاد کرده است.

← اعضای هیئت‌مدیره و بازرس یا بازرسان قانونی اشخاص حقوقی گیرنده کمک و درج آن در بانک اطلاعاتی که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای این منظور ایجاد می‌گردد، اقدام و سپس مبلغ کمک را پرداخت کنند. کمک از محل منابع و ردیف‌های در اختیار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز مشمول این حکم است. گردش عملیات مالی (دریافت‌ها و پرداخت‌ها) و حساب سالیانه اشخاص حقوقی کمک‌گیرنده و انطباق هزینه‌های انجام شده توسط کمک‌گیرنده با اهداف اعلام شده توسط دستگاه اجرایی پرداخت‌کننده کمک باید توسط حسابرس و بازرس قانونی کمک‌گیرنده رسیدگی شود و نتیجه رسیدگی توسط دستگاه اجرایی کمک‌کننده تا پایان شهریورماه سال بعد به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال شود.

۱. ماده (۲۷۲) (اصلاحی ۱۳۹۴/۴/۳۱) - سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است تا پایان دی‌ماه هر سال نسبت به اعلام آن گروه یا گروه‌هایی از اشخاص حقیقی و حقوقی که علاوه بر شرکت‌های موضوع بندهای «الف» و «د» ماده واحده «قانون استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران ذی‌صلاح به‌عنوان حسابدار رسمی» مصوب سال ۱۳۷۲ براساس نوع و یا حجم فعالیت آنها ملزم به ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده توسط سازمان حسابرسی یا مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی ایران همراه با اظهارنامه مالیاتی و یا حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از مهلت انقضای ارائه اظهارنامه می‌باشند را از طریق مقتضی (درج در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران و یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار و یا سامانه الکترونیکی مربوط) به اطلاع این گروه از اشخاص برساند. علاوه بر آن سازمان یاد شده می‌تواند اشخاص حقیقی و حقوقی معینی را به‌صورت موردی مشمول حکم این ماده نماید، که در این صورت موضوع شمول اشخاص یاد شده باید با ابلاغ کتبی تا پایان دی‌ماه هر سال به آگاهی آنها برسد. اشخاص حقیقی و حقوقی مزبور که سال مالی آنها بعد از اعلام سازمان یاد شده آغاز می‌شود، مشمول حکم این ماده خواهند بود. در صورت ارائه نکردن گزارش حسابرسی مالی موضوع این ماده در مهلت مقرر، علاوه بر تعلق جریمه معادل بیست درصد (۲۰٪) مالیات متعلق، درآمد مشمول مالیات آنها طبق مقررات این قانون از طریق رسیدگی تعیین خواهد شد.

۲. «ب» - دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که در چارچوب وظایف خود مجاز به کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی از محل اعتبارات قوانین بودجه سنواتی می‌باشند، موظفند با رعایت تخصیص اعتبار، نسبت به اخذ شماره ملی اشخاص حقیقی گیرنده و یا سهام‌داران و صاحبان سهم‌الشرکه و اعضای هیئت‌مدیره و بازرس یا بازرسان قانونی اشخاص حقوقی گیرنده کمک و درج آن در بانک اطلاعاتی که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای این منظور ایجاد می‌گردد، اقدام و سپس مبلغ کمک را پرداخت کنند. کمک از محل منابع و ردیف‌های در اختیار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز مشمول این حکم است. گردش عملیات مالی (دریافت‌ها و پرداخت‌ها) و حساب سالیانه اشخاص حقوقی کمک‌گیرنده و انطباق هزینه‌های انجام شده توسط کمک‌گیرنده با اهداف اعلام شده از سوی دستگاه اجرایی پرداخت‌کننده کمک باید توسط حسابرس و بازرس قانونی کمک‌گیرنده رسیدگی شود و نتیجه رسیدگی توسط دستگاه اجرایی کمک‌کننده تا پایان شهریورماه سال بعد به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال شود.



لایحه پیشنهادی که مقرر است در صورت تصویب به بند «ب» ماده (۳۱) قانون موصوف الحاق شود، به شرح زیر است: تبصره: «در خصوص شرکت‌های تعاونی و اتحادیه‌های تعاونی، رسیدگی به گردش عملیات مالی (دریافت‌ها و پرداخت‌ها) و حساب سالیانه آنها و انطباق هزینه‌های انجام شده توسط کمک‌گیرنده با اهداف اعلام شده توسط دستگاه اجرایی پرداخت‌کننده کمک تا زمانی که شرکت‌ها و اتحادیه‌های مزبور در فهرست اشخاص مشمول ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده موضوع ماده (۲۷۲) اصلاحی قانون مالیات مستقیم مصوب ۱۳۹۴ نباشند و کمک دریافتی تا سقف نصاب معاملات کوچک باشد، توسط بازرس قانونی تعاونی با تأیید وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی انجام می‌شود».

۱-۱. شرح مسئله

لایحه‌ای که به مجلس شورای اسلامی ارائه شده با هدف یافتن راه‌حلی برای دو چالش مهم تدوین شده است و تلاش می‌کند مشکلات پیش روی «تعاونی‌های فعال در سه دهک پایینی جامعه» را برطرف کند. مشکل نخست از اینجا نشئت می‌گیرد که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، به دلیل محدودیت‌های ناشی از ماده (۳۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، نتوانسته است به برخی از تعهدات قانونی خود عمل کند. این تعهدات براساس بندهای «ج» و «د» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی تعریف شده‌اند و مستقیماً با حمایت از تعاونی‌های ذکر شده ارتباط دارند. دلیل اصلی این چالش، هزینه‌های بالای حسابرسی رسمی است که گرچه در متن قانون حسابرس قانونی الزام شده است، اما در روال اداری به حسابرس رسمی تعبیر و تفسیر شده و گرفتن گواهی از حسابرسان رسمی مؤسسات دارای مجوز اجباری گردیده است. این هزینه‌ها گاه به مراتب بیشتر از مبلغ حمایتی بوده که وزارت مذکور قادر به اختصاص آن به این تعاونی‌هاست.

مشکل دوم، به نیاز حیاتی این تعاونی‌ها برای یافتن بازارهای جدید و حضور در نمایشگاه‌های داخلی و بین‌المللی مرتبط می‌شود که شرط دریافت این‌گونه حمایت‌هاست. تعاونی‌های مورد بحث، برای بقا و استمرار فعالیت‌های خود به مبالغ خرد حمایتی جهت شرکت در این نمایشگاه‌ها متکی هستند. اما هزینه حسابرسی‌های رسمی، نه تنها مانعی بزرگ برای استفاده آنها از این منابع محدود ایجاد کرده، بلکه روند دسترسی به این حمایت‌ها را نیز پیچیده‌تر نموده است. لازم به ذکر است که کل بودجه حمایتی سالیانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، حتی به شرط تأمین کامل بودجه توسط دولت، رقمی کمتر از ۱۰ میلیارد تومان است. سهم هر یک از این تعاونی‌ها در نهایت تنها چیزی حدود ۱۰ تا ۱۵ میلیون تومان خواهد بود که در مقایسه با هزینه‌های حسابرسی رسمی، توان چندانی برای حمایت از فعالیت‌های مؤثر آنان ندارد. این مسئله لزوم بازنگری جدی در سیاست‌ها و قوانین موجود را بیشتر از همیشه نمایان می‌سازد.

۲. ارزیابی لایحه

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تکالیف قانونی متعددی را در قبال تعاونی‌ها و اتحادیه‌های تعاونی برعهده دارد. لایحه فوق‌الذکر عمدتاً آن بخش از وظایف وزارتخانه را تحت تأثیر قرار می‌دهد که مرتبط با کمک‌های بلاعوض بوده که موضوع بندهای «ج»^۱ و «د»^۲ ماده (۹) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» هستند. تعاونی‌هایی با درآمد

۱. فصل سوم- ماده (۹) - بند «ج»: علاوه بر حمایت موضوع بند «ب» این ماده، حمایت‌های زیر در شرکت‌های تعاونی انجام خواهد گرفت:
۱. کمک بلاعوض و پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه برای تأمین تمام یا بخشی از آورده شرکت‌های تعاونی که اعضای آن در زمان دریافت این حمایت جزء سه دهک اول درآمدی جامعه باشند.
۲. تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای اعضای شاغل در هر تعاونی به میزان بیست درصد.
۳. ارائه مشاوره، کمک به ارتقای بهره‌وری، آموزش کارآفرینی، مهارت، کارآموزی، به‌صورت رایگان.
۴. پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و سایر هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه برای راه‌اندازی شرکت تعاونی.
۵. کمک به انجام مطالعات، تهیه طرح، راه‌اندازی بانک اطلاعاتی، تملک و آماده‌سازی اراضی.
۲. فصل سوم- ماده (۹) - بند «د»: کمک به تشکیل شرکت‌های تعاونی سهامی عام و تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی و ایجاد و گسترش اتحادیه تعاونی تخصصی.



کم، به‌ویژه آنهایی که به گروه‌های خاصی مانند زنان سرپرست خانوار و روستایی یا اقشار کم‌درآمد سه دهک پایینی جامعه تعلق دارند مانند تعاونی‌های فراگیر ملی معمولاً نیازمند حمایت هستند. اما مسئله اینجاست که این حمایت‌ها به چه صورت، در چه قالبی و با چه میزان ارائه می‌شوند؟

کمک‌های مورد اشاره غالباً به‌شکل بلاعوض ارائه می‌شوند تا زمینه حضور این تعاونی‌ها در نمایشگاه‌ها و فروشگاه‌ها فراهم شود. مشارکت در چنین برنامه‌هایی برای تقویت بازاریابی و جذب مشتری اهمیت بسیاری دارد. با این حال، حجم این حمایت‌ها معمولاً به محدودیت‌های بودجه‌ای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بازمی‌گردد. در حالت عادی، این کمک‌ها ممکن است تا سقف ۱۵ میلیون تومان باشد و در موارد بسیار خاص، مانند تعاونی‌های مرتبط با افراد دارای معلولیت یا توان‌خواه، مبلغ آن حداکثر به ۵۰ میلیون تومان^۱ برسد.

قانون جاری و فعلی چه مشکلاتی را به‌همراه دارد و چگونه اجرای آن می‌تواند شرایط را برای بخشی از تعاونی‌ها دشوار کند؟

این قانون به‌طور مشخص تصریح کرده است که بنگاه‌ها یا افرادی که قصد دریافت کمک‌های مالی دارند، نخست باید تحت حسابرسی قرار گرفته و گزارش آن توسط یک حسابرس قانونی تهیه شود. اما در اجرا، از این اصطلاح قانونی به حسابرس رسمی تعبیر شده است و در موارد متعددی تعاونی‌ها وادار به گرفتن گواهی از حسابرسان رسمی مورد تأیید قوه قضائیه شده‌اند. نکته‌ای که در اینجا قابل توجه است؛ هزینه‌های سنگینی است که حسابرسی رسمی بر دوش تعاونی‌های کوچک مقیاس می‌گذارد. براساس استانداردهای تعیین شده توسط جامعه حسابداران رسمی ایران، این هزینه‌ها علاوه بر حق الزحمه کار ساعتی که توسط نرخ‌نامه تعیین می‌شود، شامل معیارهای دیگری مانند گردش مالی تعاونی، محل قرار گرفتن آن و فاصله از مؤسسه حسابرسی، هزینه‌های ایاب‌وذهاب گسترده و پیچیدگی کار، ساعات کاری حسابرس، هزینه‌های عملیاتی و تخصص حرفه‌ای وی بر مبنای درجه تخصص و ... می‌گردد. به‌طوری‌که در بسیاری از موارد تأمین مبلغ نهایی حسابرسی برای تعاونی‌های نام برده بسیار دشوار یا حتی خارج از توان مالی این تعاونی‌هاست.

براساس بررسی‌های انجام شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و استعلام از مؤسسات معتبر مورد تأیید جامعه حسابداران رسمی ایران، هزینه‌های مورد نیاز برای حسابرسی یک تعاونی کوچک در شهر محل استقرار حسابرس تا پایان بهار ۱۴۰۳ بین ۳۷ تا ۵۰ میلیون تومان به‌صورت حداقلی و بدون هزینه‌های ایاب‌وذهاب به مناطق دورتر یا هرگونه دشواری حسابرسی دیگر برآورد شده است. واضح است که با افزایش اندازه تعاونی یا سطح گردش مالی آن، این هزینه‌ها با شیب بیشتری افزایش می‌یابد، به‌گونه‌ای که برای یک اتحادیه تعاونی معمولی ممکن است این ارقام به حدود ۱۰۰ میلیون تومان نیز برسد.

تأثیر اجرای قانون به این شیوه به‌ویژه در تعاونی‌های کوچک مقیاس زنان، تعاونی‌های مستقر در مناطق محروم روستایی، تعاونی‌های مرزنشینان و همچنین تعاونی‌های فراگیر ملی که بیشتر با سه دهک پایین جامعه ارتباط دارند، برجسته‌تر است. این موضوع وقتی بحرانی‌تر می‌شود که دانسته شود پرداختی‌های بلاعوض اختصاص یافته به این تعاونی‌ها تنها بخش کوچکی (نزدیک به یک‌سوم یا حتی یک‌پنجم) از هزینه‌های تخمینی حسابرسی را پوشش می‌دهد.

نبود زیرساخت‌ها و خدمات مرتبط با حسابرسی رسمی در مناطق کم‌برخوردار و مناطق مرزی کشور به قیمت‌های اشاره شده می‌افزاید. در چنین مناطقی ممکن است مؤسسات حسابرسی معتبر با مجوز رسمی فعالیت نداشته باشند. برای مثال، زنان سرپرست خانواری که در یک تعاونی کوچک در مناطق دورافتاده مشغول فعالیت هستند، ناچارند برای اجرای این الزامات یا خودشان متحمل هزینه‌های سفر به مناطق دیگر شوند یا علاوه بر هزینه‌های جاری مربوط به حسابرسی، هزینه‌های اضافی مرتبط با سفر و اقامت حسابرسان را نیز تحمل کنند.

این وضعیت را در کنار سایر مشکلات تعاونی‌ها در این حوزه باید تحلیل کرد. گاهی این تعاونی‌ها برای اینکه بتوانند بازار فروش فراتر از محل فعالیت خود بیابند ناچار به شرکت در نمایشگاه‌های ملی و فراملی می‌شوند. حضور در هر کدام از این نمایشگاه‌ها هزینه‌های غرفه‌داری، حمل‌ونقل، اسکان و تغذیه را به‌دنبال دارد. چنانچه تعاونی‌ها بخواهند بخشی از این هزینه‌ها را از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی دریافت کنند که طبق بررسی کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و اظهار نظر برخی کارشناسان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی رقمی در حدود ۱۵ میلیون تومان است، موظف به ارائه

۱. عدد به دست آمده از استعلام‌های کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و برخی تعاون‌گران حاصل شده است.



صورت حسابرسی رسمی هستند که عملاً نه تنها هیچ فایده‌ای برای ایشان نخواهد داشت بلکه مجبور به هزینه کرد بیشتر هم می‌شوند.

از طرف دیگر با توجه به اینکه اعتبار حسابرسی انجام شده صرفاً برای یک سال است، اگر تعاونی‌های مشمول یعنی زنان و معلولان بخواهند دو سال پیاپی از این امکان قانونی استفاده نمایند، باید هزینه‌ای معادل دو برابر پرداخت کنند. همان‌طور که مشهود است دریافت کمک بلاعوض در موارد مذکور نه تنها به صرفه نیست، بلکه در عمل غیرممکن است. به این ترتیب وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به واسطه نحوه اجرای این قانون از انجام بخشی از تکلیفش بازمانده است. بر این اساس چنانچه قوانین بودجه سنواتی، منابعی را وفق مواد (۹) و (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اختصاص دهند، در نهایت به واسطه تأکید ماده (۳۱) قانون مورد بحث، این تخصیص بدون رسیدن به هدف باید در پایان سال به خزانه عودت داده شود.

لایحه حاضر به منظور رفع دغدغه قانونگذار و همچنین حل مشکلات پیش‌آمده و با در نظر گرفتن اینکه تعداد چنین تعاونی‌هایی اندک است و مبالغ اختصاص‌یافته در سطح کشوری، حتی در بهترین حالت و براساس بودجه سالیانه، کمتر از ۱۰ میلیارد تومان بوده، پیشنهاد شده است. ضمن اینکه لایحه تلاش داشته امتیاز ویژه‌ای برای تعاونی‌هایی با وضعیت مالی مناسب ایجاد نکند. لذا تمرکز اصلی این لایحه بر تعاونی‌های کم‌برخوردار معطوف است؛ تعاونی‌هایی که بقای آنها گاه وابسته به دریافت چنین کمک‌های خردی است و اغلب بدون بازاریابی مناسب یا فروش سالیانه محصولات خود، با کمبود جدی درآمد مواجه‌اند و ادامه فعالیت برایشان دشوار می‌شود.

انجام یک مقایسه در موارد مشابهی که کمک بلاعوض در سایر دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گیرد، به درک بهتر این موضوع کمک می‌کند. اکثر پرداخت‌های مشابه از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت ورزش و جوانان و وزارت نفت نوعی پرداخت «سیاستی» است که برای توسعه موارد مورد حمایتشان صورت می‌گیرد، اما در خصوص پرداخت‌های بلاعوض وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تعاونی‌ها، این کمک‌ها، پرداخت‌های «حمایتی» هستند. یعنی در موارد مشابه در سایر دستگاه‌ها، در غالب موارد کمک‌گیرنده یا با مشکل پرداخت هزینه‌های حسابرسی مواجه نیست یا مبلغ دریافتی آن قدر زیاد است که جبران‌کننده هزینه‌های حسابرسی و ... باشد؛ در حالی که تعاونی‌های مذکور به مساعدت‌های عمومی نیازمندند و جزو اقشار آسیب‌پذیر هستند که با قطع امید و درآمد از تعاونی ممکن است مشکلات دیگری برای خودشان و خانواده‌هایشان ایجاد شود.

لازم به یادآوری است که در اجرای بند «ب» ماده (۳۱) قانون الحاق ۲، دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری موظف هستند با بهره‌گیری از دسترسی داخلی خود به سامانه ویژه سازمان برنامه و بودجه کشور، اطلاعات مربوط به اسامی دریافت‌کنندگان کمک، مبلغ کمک و علت اعطای آن را به صورت شفاف در سامانه ثبت کنند. این اقدام می‌تواند به عنوان گامی مؤثر در ایجاد شفافیت در کمک‌های بلاعوض خرد به تعاونی‌ها تلقی شود و مسیر پذیرش لایحه مورد بحث را هموار کند.

با توجه به موضوعات مطرح شده، به نظر می‌رسد اصولی‌ترین کار، اخذ یک استفساریه است که برای حسابرس قانونی تعیین تکلیف نماید، اما با توجه به اینکه قانون دایره شمول زیادی دارد و به جز تعاونی‌ها و وزارت تعاون، مؤسسات و شرکت‌های دیگر مرتبط با سایر وزارتخانه‌ها را نیز دربرمی‌گیرد و ممکن است اخذ یا استفاده از چنین استفساریه‌ای دشواری‌هایی داشته باشد، تصویب این لایحه مثبت ارزیابی می‌شود.

این لایحه نه تنها مشکلات تعاونی‌های کوچک را برطرف خواهد کرد، بلکه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را قادر می‌سازد وظایف قانونی خود را به شکل مؤثرتری انجام دهد. افزون بر این، هیچ‌گونه تضاد یا ناسازگاری بین لایحه پیشنهادی و قوانین مرتبط از جمله ماده (۲۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی مصوب ۳۱ تیر ۱۳۹۴، قانون استفاده از خدمات تخصصی حسابداران ذی‌صلاح مصوب ۲۱ دی ۱۳۷۲ و ماده (۷) اساسنامه قانونی سازمان حسابرسی مصوب سال ۱۳۶۶ دیده نمی‌شود. تنها اصلاح جزئی برای شفافیت بیشتر متن پیشنهاد می‌گردد که در قسمت بعدی آورده شده است.

۱. الزام بر قید علت کمک در متن قانون مورد بحث نیامده است؛ بلکه در سامانه هوشمند فیلدی اجباری برای قید کردن علت اعطای کمک آورده شده است.



۳. جمع‌بندی و پیشنهادات

لایحه پیشنهادی اقدامی منطقی و مفید و در راستای حمایت از تعاونی‌های کوچک است و علاوه بر اینکه امکان ارائه کمک‌های بلاعوض دولتی به تعاونی‌های کوچک مقیاس را تسهیل می‌کند؛ به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز کمک می‌کند تا وظایف خود را مطابق بندهای «ج» و «د» ماده (۹) قانون سیاست‌های اجرایی اصل (۴۴) قانون اساسی به انجام برساند. مضافاً اینکه این لایحه هیچ‌گونه تضاد یا تناقضی با سایر قوانین موجود ندارد.

از این رو، پیشنهاد می‌شود با توجه به صدر تبصره پیشنهادی که در خصوص تعاونی‌ها و اتحادیه‌هاست، در پذیرش کارشناس حسابرسی نیز هم نام تعاونی و هم نام اتحادیه به این صورت ذکر شود:

تبصره: «در خصوص شرکت‌های تعاونی و اتحادیه‌های تعاونی، رسیدگی به گردش عملیات مالی (دریافت‌ها و پرداخت‌ها) و حساب سالیانه آنها و انطباق هزینه‌های انجام شده توسط کمک‌گیرنده با اهداف اعلام شده توسط دستگاه اجرایی پرداخت‌کننده کمک، تا زمانی که شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی مزبور در فهرست اشخاص مشمول ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده موضوع ماده (۲۷۲) اصلاحی قانون مالیات مستقیم مصوب ۱۳۹۴ نباشند و کمک دریافتی تا سقف نصاب معاملات کوچک (موضوع ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات) باشد، توسط بازرس قانونی تعاونی یا اتحادیه تعاونی با تأیید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انجام می‌شود».

منابع و مآخذ

[۱] ندیری، معصومه (۲۰۴۱)، آسیب‌شناسی بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۵۷۶۹۱.

گزیده سیاستی

لایحه الحاق یک تبصره به بند «ب» ماده (۳۱) قانون الحاق (۲) در راستای تسهیل حمایت از تعاونی‌های کوچک مقیاس است. پیشنهاد می‌شود ابتدا استفساریه در موضوع لایحه صورت گیرد و چنانچه مشکل حل نشود، متن لایحه با تغییرات پیشنهاد شده تصویب گردد.

