



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه:

دوره دوازدهم- سال دوم

شماره ثبت:

۳۸۱

شماره چاپ:

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات اجتماعی

گروه توسعه تعاون،
مشارکت و سرمایه
اجتماعی

نوع گزارش:

- پیش‌نویس قانونی
- طرح / لایحه
- راهبردی
- نظارتی

شماره مسلسل:

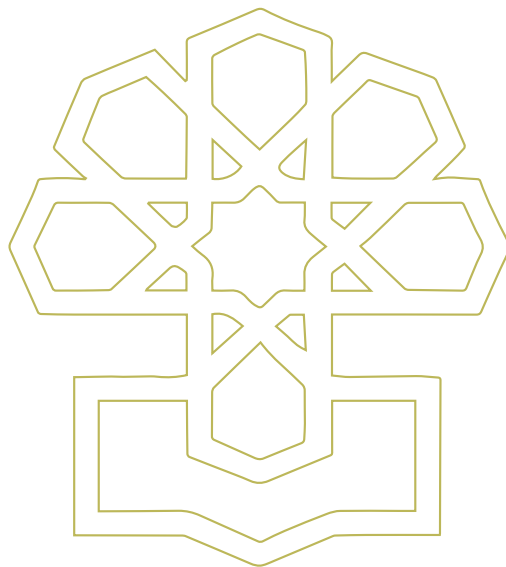
۲۱۲۷۲

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۱۰/۱۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۱/۱۵



اظهار نظر کارشناسی درباره:

بودجه بخش تعاون در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵



سینا شیخی

Doi: [10.22034/mrc.report.21272](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21272)

چکیده

قانون بودجه سالیانه منابعی برای بخش تعاون، عمدتاً ناظر به سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و قانون اجرایی آن در نظر می‌گیرد که این منابع به خوبی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ لحاظ نشده‌اند. فارغ از عدد پایین بودجه این بخش، تقریباً هیچ رشد و برنامه جدیدی در بخش تعاون به چشم نمی‌خورد. در این لایحه صرفاً به افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون و کمک‌هزینه به اتاق تعاون اکتفا شده است. در نتیجه هیچ برنامه‌ای از جمله تحقق برنامه‌های بخش تعاون، تعاونی‌های فراگیر ملی و تخفیف‌های بیمه‌ای و سایر تکالیف و اهداف بخش تعاون در این لایحه وجود ندارد. لازم است در اجرای ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و نیز ایجاد بستر لازم جهت نظارت بر اجرای قانون برنامه، احکام جزئی مرتبط از قانون برنامه هفتم در خصوص بخش تعاونی، مانند بند «۳» ماده (۱۹)، از حیث اجرا یا عدم اجرا به جهت تأمین مالی در لایحه بودجه تعیین تکلیف شوند.

محمد تقی ضرغام افشار (مدیر مطالعه)؛ ربیحه رحمانی پور (ناظر علمی)؛ محمدحسین فاطمی «بخش عمومی» (اظهار نظرکننده)؛ محمد برزگر خسروی «مطالعات حقوقی» (همکار)؛ سمیرا صادقی عسکری (صفحه آرا)؛ زهره عطاردی (ویراستار ادبی).



مسئله اصلی

قانون بودجه سالیانه منابعی برای بخش تعاون ناظر به سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و قانون اجرایی آن در نظر می‌گیرد که این منابع به خوبی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ لحاظ نشده‌اند. طبق پیوست شماره (۴) و در شماره طبقه‌بندی دستگاه به شماره ۱۵۴۰۰۰ و در شماره طبقه‌بندی ۱۴۸، هدف‌گذاری سهم بخش تعاون ۹ درصد عنوان شده است که طبق این سند نسبت به سال ۱۴۰۴، یک درصد افزایش خواهد داشت (یعنی ۲۵ درصد رشد در درون بخش تعاون). در این گزارش به بررسی اهداف بخش تعاون و بودجه‌های پیشنهادی این بخش پرداخته می‌شود.

نقاط قوت و ضعف طرح

در بودجه پیشنهادی بخش تعاون نه‌تنها رشدی به چشم نمی‌خورد، بلکه تکرار ناقص و مبهم برخی ردیف‌ها نشان از بی‌برنامگی و بی‌عزمی دولت نسبت به بخش تعاون است.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد این گزارش، تجدیدنظر کلی درباره موارد مربوط به بخش تعاون در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ است. در نتیجه این بازبینی افزایش بودجه باید متناسب با تورم و رشد کلی بودجه صورت پذیرد و بودجه‌متناسبی برای تحقق اهداف و قوانین حوزه توانمندسازی تعاونی‌ها، تعاونی‌های فراگیر ملی و تخفیف‌های بیمه‌ای و سایر تکالیف و اهداف بخش تعاون تعیین شود.

۱. مقدمه

قانون بودجه سالیانه منابعی برای بخش تعاون ناظر به سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و قانون اجرایی آن در نظر می‌گیرد که این منابع به خوبی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ لحاظ نشده‌اند. طبق پیوست شماره (۴) و در شماره طبقه‌بندی دستگاه به شماره ۱۵۴۰۰۰ و در شماره طبقه‌بندی ۱۴۸ هدف‌گذاری سهم بخش تعاون ۹ درصد عنوان شده است که طبق این سند نسبت به سال ۱۴۰۴، یک درصد افزایش خواهد داشت (یعنی ۲۵ درصد رشد در درون بخش تعاون). مطابق با این هدف‌گذاری، به نظر نمی‌رسد ارقام اختصاص داده شده به بخش تعاون مناسب باشند.

همچنین لازم است در اجرای ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و نیز ایجاد بستر لازم جهت نظارت بر اجرای قانون برنامه، احکام جزئی مرتبط از قانون برنامه هفتم در خصوص بخش تعاونی، مانند بند «۳» ماده (۱۱۹)، از حیث اجرا یا عدم اجرا به جهت تأمین مالی در لایحه بودجه تعیین تکلیف شوند.

طبق ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین و بودجه‌های سنواتی مصوب ۱۴۰۴، دولت باید الزامات بودجه‌ای قوانین از جمله قانون برنامه هفتم را در لایحه بودجه ۱۴۰۵، درج کند؛ در غیر این صورت، نقض صدر اصل (۵۲) (مبنی بر تهیه لایحه بودجه بر اساس ترتیبات قانونی) رخ داده است. یکی از نمونه‌های این الزامات در خصوص بخش تعاونی، حکم جزء «۳» بند «د» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم است. طبق این حکم، یک سوم از سهم بخش تعاون از منابع اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در قالب بودجه‌های سنواتی به منظور افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون اختصاص می‌یابد تا صرفاً برای اعطای تسهیلات و پوشش خطرپذیری (ریسک) به تعاونی‌های فراگیر ملی با اولویت تعاونی‌های فعال در حوزه کشاورزی یا تأمین انرژی و تعاونی‌های مرزنشین مناطق محروم و تحرک بخشی به صادرات مرزی تخصیص یابد. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است منابع مربوط به بخش تعاون حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی را در حسابی مختص به بخش تعاون در خزانه واریز نماید. در ادامه مهم‌ترین بخش‌های لایحه بودجه ۱۴۰۵ در حوزه تعاون را ارزیابی می‌کنیم.



۱-۲. بودجه بخش شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها

مطابق ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، سهم بخش تعاون از اقتصاد ایران باید به ۲۵ درصد برسد [۱]. در بند «ج» این ماده موارد زیر برای تحقق این هدف آورده شده است:

- 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.
- تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای اعضای شاغل در هر تعاونی به میزان بیست درصد (۲۰٪)،
- ارائه مشاوره، کمک به ارتقای بهره‌وری، آموزش کارآفرینی، مهارت، کارآموزی، به‌صورت رایگان،
- پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و سایر هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه برای راه‌اندازی شرکت تعاونی،
- کمک به انجام مطالعات، تهیه طرح، راه‌اندازی بانک اطلاعاتی، تملک و آماده‌سازی اراضی،
- کمک به تشکیل شرکت‌های تعاونی سهامی عام و تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی و ایجاد و گسترش اتحادیه تعاونی تخصصی،
- حمایت مالی برای توانمندسازی اطلاق‌های تعاون.

در بند «ز» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تصریح شده است که منابع لازم برای اجرای این ماده، باید در بودجه سالیانه در ردیف مستقلی با عنوان «شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها» منظور شود.

در بودجه سال جاری و در جدول (۴) پیوست (۱) ذیل شماره طبقه‌بندی ۰۰۷۷ مبلغ ۳۵ میلیارد تومان با عنوان توسعه و توانمندسازی تعاونی‌ها آمده است که ذیل آن به‌طور کل به تجهیز، تکمیل و راه‌اندازی تعاونی‌های تولید اختصاص یافته که بسیار ناچیز بوده و ذکر آن در بودجه بیانگر پایین آوردن شأن بخش تعاون است.

همچنین در جدول (۸) ماده واحده ۲ همت برای افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری لحاظ شده است. لذا بهتر این بود که سهم این دو نهاد با توجه به مدیریت مجزا، متمایز می‌شد. ضمناً این بودجه پیشنهادی برای بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری برای سال ۱۴۰۵، نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ در این بخش هیچ افزایشی نداشته است. همچنین باید توجه داشت که تحمیل تسهیلات در غیر از حوزه تعاون به بانک توسعه تعاون در هدف‌گذاری این تسهیلات اخلال ایجاد کرده است.

علاوه بر این، در جدول شماره (۹) ماده واحده یکصد میلیارد تومان کمک به اتاق تعاون در نظر گرفته شده است که ذیل جزء «۷» بند «ج» قرار می‌گیرد. بودجه اتاق تعاون در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ یکصد میلیارد و صد میلیون تومان بوده است. در این بخش نیز نه تنها با افزایش بودجه روبه‌رو نیستیم که کاهش بودجه (البته به‌صورت جزئی) نیز وجود دارد.

این اعداد با اهداف مذکور در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به هیچ‌وجه همخوانی ندارد؛ چه به‌لحاظ کیفی و چه به‌لحاظ کمی؛ به‌ویژه که بخش تخفیف بیمه هیچ‌رد پای در لایحه ندارد و از مطالبات تعاونی‌ها در سال‌های اخیر بوده است. سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های گذشته در پاسخ به این مطالبه بخش تعاون عنوان کرده که یک سازمان غیردولتی است و دولت باید منابع لازم را برای حوزه بخش تعاون در قوانین بودجه تخصیص دهد.

۲-۲. بودجه تعاونی‌های فراگیر ملی

همچنین طبق ماده (۲۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، باید ۳۰ درصد از منابع حاصل از واگذاری‌ها در اختیار تعاونی‌های فراگیر ملی باشد که این موضوع نیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ لحاظ نشده است. در حالی که در تبصره «۱» همین ماده قانونی، تصریح شده که اعتبارات مربوط به این ماده باید در قوانین بودجه سالیانه در جدولی واحد درج شود؛ که این موضوع



در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ لحاظ نشده است. در لایحه بودجه حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان از محل واگذاری شرکت‌های دولتی درآمد در نظر گرفته شده که باید ۳ هزار میلیارد تومان آن مطابق با قانون در اختیار تعاونی‌های فراگیر ملی قرار گیرد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ برای تعاونی‌های فراگیر ملی بیش از ۱۱ هزار میلیارد تومان بودجه در نظر گرفته شده بود که البته هیچ پرداختی نسبت به آن صورت نپذیرفت. در نظر گرفتن حدود سیصد هزار میلیارد تومان برای یارانه نان و عددی در همین حدود برای یارانه نقدی و مغفول واقع شدن توانمندسازی مستضعفین در قالب تعاونی، آن هم به صورتی پایدار و با مبالغی بسیار کمتر، از نقاط ضعف بودجه‌ریزی در کشور ایران است.

۳-۲. بودجه سهام عدالت

همچنین موضوع سهام عدالت از مصادیق مهم مردمی‌سازی اقتصاد است که در فصل ششم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) آمده است. طبق این ماده باید به ۶ دهک پایین جامعه این سهام اختصاص یابد. لازم به ذکر است، دهک‌بندی نامناسب باعث محرومیت عده زیادی از این حق قانونی شده است که در سال‌های اخیر با عنوان جاماندگان سهام عدالت شناخته می‌شوند. ارائه سهام به این جاماندگان در قانون بودجه ۱۴۰۳، لحاظ شد که البته محقق نشد. موضوعی که گامی مهم در عدالت اجتماعی است و می‌توانست باعث رضایت اقشار مستضعف جامعه شود. البته به دلیل آیین‌نامه داخلی جدید مجلس قانونگذاری در بودجه کاملاً محدود شده است و این موضوع باید از روش‌های دیگر محقق شود. اما در پیوست شماره (۳) بودجه در شماره طبقه‌بندی ۲۶۷۰۰۰ و ذیل کد ۰۵۵۸۰۰۴ برای سهام عدالت درآمد ۲۷۹،۹۳۲/۳۷۰۳ یکصد ریال و هزینه ۷۳۷،۹۴۷/۱۹۷۹ یکصد ریال قید شده است. این موضوع که در قانون بودجه ۱۴۰۴ ردی از آن نیست؛ ذیل بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت آمده است و مشخص نیست منظور از این ردیف چیست؟! در حالی که سهام عدالت موضوعی مردمی و غیردولتی است. متأسفانه این برنامه کلان جزئیات بیشتری در لایحه بودجه نیافته است تا ابهامات آن بیشتر شود!

۳. جمع‌بندی

با توجه به اینکه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) اصلی‌ترین قانون تنظیمی بخش تعاون در حوزه بودجه است و قوانین بودجه باید متناسب با آن باشد، ضروری است تا بازنگری در این موارد صورت پذیرد و روند تضعیف بخش تعاون در کشور متوقف شود. بدیهی است که مردمی‌سازی اقتصاد که مورد تأکید رهبر معظم انقلاب است و ایشان تصریح کردند که اجرای ناقص سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مانع ورود مردم در اقتصاد بوده است، از مسیر تعاون می‌گذرد و قوانین بودجه با نادیده گرفتن منابع بخش تعاون در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، مصداق مهمی در اجرای ناقص سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است. همچنین در اجرای ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و نیز ایجاد بستر لازم جهت نظارت بر اجرای قانون برنامه، باید احکام جزئی مرتبط از قانون برنامه هفتم در خصوص بخش تعاونی، مانند بند «۳» ماده (۱۱۹)، از حیث اجرا یا عدم اجرا به جهت تأمین مالی در لایحه بودجه تعیین تکلیف شوند.

طبق ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین و بودجه‌های سنواتی مصوب ۱۴۰۴، دولت باید الزامات بودجه‌ای قوانین از جمله قانون برنامه هفتم را در لایحه بودجه ۱۴۰۵، درج کند؛ در غیر این صورت، نقض صدر اصل (۵۲) (مبنی بر تهیه لایحه بودجه براساس ترتیبات قانونی) رخ داده است. یکی از نمونه‌های این الزامات در خصوص بخش تعاونی، حکم جزء «۳» بند «د» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم است.

چنانکه در این گزارش اشاره شد در بودجه پیشنهادی بخش تعاون نه تنها رشدی به چشم نمی‌خورد، بلکه تکرار ناقص و مبهم برخی ردیف‌ها نشان از بی‌برنامگی و بی‌عزمی دولت نسبت به بخش تعاون است؛ لذا پیشنهاد این گزارش، تجدیدنظر کلی درباره موارد مربوط به بخش تعاون در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ است. در نتیجه این بازبینی افزایش بودجه بخش تعاون باید متناسب با



تورم و رشد کلی بودجه صورت پذیرد و برنامه‌ای برای تکالیف معطله بخش تعاون مانند تعاونی‌های فراگیر ملی و تخفیف‌های بیمه‌ای و سایر تکالیف و اهداف بخش تعاون تعیین شود. جدول زیر خلاصه‌ای از وضعیت بودجه پیشنهادی بخش تعاون در لایحه ۱۴۰۵ را نشان می‌دهد.

جدول ۱. خلاصه ارزیابی بودجه بخش تعاون در لایحه ۱۴۰۵

ردیف	موضوع	لایحه ۱۴۰۵	قانون ۱۴۰۴	ملاحظه
۱	توسعه و توانمندسازی تعاونی‌ها	۳۵ میلیارد تومان!	ذکر نشده	مبلغ بسیار ناچیز و نامتناسب با اهداف بخش تعاون است.
۲	کمک به اتاق تعاون	۱۰۰ میلیارد تومان	۱۰۰ میلیارد و صد میلیون تومان	بودجه باید متناسب با تورم و افزایش کلی بودجه در نظر گرفته شود.
۳	افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری	۲ هزار میلیارد تومان	۲ هزار میلیارد تومان	بودجه باید متناسب با تورم و افزایش کلی بودجه در نظر گرفته شود. همچنین بودجه بانک و صندوق باید تفکیک شود.
۴	تخفیف بیمه تأمین اجتماعی	ذکر نشده	ذکر نشده	متناسب با نص قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، دولت باید بودجه این بخش را در نظر بگیرد.
۵	بودجه تعاونی‌های فراگیر ملی	ذکر نشده	ذکر نشده	متناسب با نص قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، دولت باید بودجه این بخش را در نظر بگیرد و ۳۰ درصد از واگذاری‌های لایحه را در اختیار ایشان قرار دهد.
۶	سهام عدالت	هزینه‌ها و درآمد سهام عدالت ذکر شده است.	ذکر نشده	سهام عدالت مردمی و غیردولتی است. ذکر این اعداد در بخش شرکت‌های دولتی بی‌وجه است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

منبع و مأخذ

[۱] قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴).

گزیده سیاستی

بودجه پیشنهادی بخش تعاون در لایحه ۱۴۰۵ ناکافی، مبهم و بی‌توجه به اهداف بخش تعاون است؛ لذا بازنگری کلی در این مورد لازم است.

