

بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه

فصل پنجم - اقتصادی:

کاهش وابستگی به نفت، اصلاح نظام مالیاتی، توسعه تعاون

شماره (۸)

شماره مسلسل: ۱۰۲۵۶

خردادماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات اقتصادی

مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

پیشگفتار	۱
فصل اول - بررسی نظام مالیاتی کشور و اصلاحات پیشنهادی در لایحه برنامه پنجم توسعه	۲
چکیده	۲
مقدمه	۳
۱. بررسی عملکرد نظام مالیاتی در برخی از شاخص‌ها	۴
۲. محورهای اساسی اصلاحات در نظام مالیاتی کشور	۱۵
۲. بررسی مواد پیشنهادی لایحه برنامه پنجم توسعه	۲۰
جمع‌بندی و پیشنهادها	۲۷
فصل دوم - توسعه بخش تعاون در برنامه پنجم توسعه اقتصادی	۳۳
چکیده	۳۳
مقدمه	۳۴
۱. تنگناهای توسعه بخش تعاون	۳۵
۲. ارزیابی مواد پیشنهادی لایحه برنامه پنجم در بخش تعاونی	۴۳
۳. احکام پیشنهادی برنامه پنجم توسعه اقتصادی در حوزه توسعه بخش تعاون	۴۴
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۴۹
پیشنهادها	۵۱
پیوست‌ها	۵۳
پیوست ۱. حضور پررنگ دولت (وزارت تعاون) در بخش تعاونی	۵۳
پیوست ۲. محاسبه رشد سالیانه مورد نیاز بخش تعاونی برای حصول سهم ۲۵ درصدی این بخش از اقتصاد ملی تا پایان برنامه پنجم	۵۷
منابع و مأخذ	۵۸



بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۸)

فصل پنجم - اقتصادی:

کاهش وابستگی به نفت، اصلاح نظام مالیاتی، توسعه تعاون

پیشگفتار

ضوابط ارزیابی لایحه برنامه پنجم در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

رویکرد مرکز پژوهش‌ها به موضوع برنامه‌ریزی و معیارهای ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه در گزارش این مرکز به شماره مسلسل ۱۰۱۷۴ تبیین و در فروردین‌ماه ۱۳۸۹ منتشر شده است. امور اداری و اجرایی کشور توسط قوانین دائمی و موضوعه سروسامان داده می‌شود. براین اساس هدف از تدوین برنامه‌های میان‌مدت «اولویت‌بندی امور و اختصاص منابع انسانی و مالی محدود کشور به اولویت‌های مزبور» است. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری اهداف و اولویت‌های کشور در پنج سال آتی را تعیین کرده‌اند. براساس این رویکرد ارزیابی احکام لایحه و پذیرش پیشنهادهای جدید بر مبنای معیارهای زیر صورت گرفته است:

۱. هر حکمی که برخلاف سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص برنامه پنجم توسعه بوده است یا به نوعی در پی اصلاح این سیاست‌ها باشد حذف یا اصلاح کلی شده است.
۲. هر حکمی که اصل یا اصولی از قانون اساسی را نقض کرده باشد حذف یا اصلاح کلی شده است. در لایحه دولت در موارد متعددی اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی (که نمایندگی را قائم به شخص دانسته و براین اساس مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند)، اصل پنجاه و یکم قانون اساسی (هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون و موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی نیز به موجب قانون مشخص می‌شود) و اصل پنجاه و سوم قانون اساسی (کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد) نقض شده بود، که حذف یا اصلاح شده است.
۳. برطبق تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی ارائه لایحه توسط دولت باید انجام گیرد. براین اساس نمی‌توان دولت را ملزم به آوردن لایحه کرد مگر در مواردی که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، اصلاح قانون یا رفع خلأ قانونی مورد نیاز



باشد. در این‌گونه موارد پیشنهاد با عبارت «براساس بند ... سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه دولت موظف است برای ... اقدام قانونی لازم را انجام دهد» ارائه شده است.

۴. سند برنامه محل اصلاح قوانین دائمی نیست. هر حکمی که به‌طور صریح یا ضمنی قوانین جاری را نسخ کند (جز در موارد خاص که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیازمند اصلاح قانون باشد) حذف یا اصلاح کلی شده است.

۵. در قوانین فعلی کشور، دولت اختیارات بسیاری برای اداره امور کشور دارد. بنابراین موادی که به این امور پرداخته‌اند یا اساساً انجام آن حکم نیازی به مجوز قانونگذار ندارد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۶. احکام و پیشنهادهایی که فاقد ماهیت برنامه‌ای بوده‌اند و جزء اولویت‌های تعیین شده در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نبوده و فاقد زمانبندی و متولی اجرایی مشخص بوده، حذف شده است.

با اتخاذ رویکرد و معیارهای فوق ۶۶ ماده از لایحه پیشنهادی دولت عیناً مورد پذیرش قرار گرفته یا اصلاح عبارتی (جزئی) شده است، ۵۶ ماده اصلاح کلی و ۷۷ ماده حذف شده است. همچنین به‌منظور پوشش دادن به برخی سیاست‌های کلی برنامه پنجم یا مسائل اساسی کشور (که در بررسی‌های انجام شده توسط دفاتر تخصصی مرکز استخراج شده است) ۵۶ ماده برای الحاق به لایحه پیشنهاد شده است.

فصل اول - بررسی نظام مالیاتی کشور و اصلاحات پیشنهادی در لایحه برنامه پنجم توسعه

چکیده

بررسی شاخص‌های عملکرد نظام مالیاتی، نشان می‌دهد که شاخص نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در ایران با لحاظ پرداخت‌های تأمین اجتماعی، عوارض و ... در مقایسه با سایر کشورها در سطح نسبتاً مطلوبی قرار دارد. بررسی نسبت مخارج عمومی بودجه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای به درآمدهای مالیاتی مؤید این نکته است که بدون اعمال سیاست‌های کنترل‌کننده مخارج دولت نمی‌توان انتظار داشت که حجم بالایی از این مخارج از محل درآمدهای مالیاتی پوشش داده شود. به عبارت دیگر اگر اعتبارات هزینه‌ای دولت کنترل نشود حتی با رشد بالای درآمدهای مالیاتی نیز نمی‌توان کل اعتبارات هزینه‌ای را از محل درآمدهای مالیاتی پوشش داد.

مهمترین چالش‌های نظام مالیاتی ایران عبارت است از تعدد و پیچیدگی قوانین، بالا بودن و تعدد نرخ‌ها، بالا بودن سطح معافیت‌ها، گسترده نبودن پایه مالیاتی و ناکارآمد بودن ساختار نظام مالیاتی.



- معیار ارزیابی احکام مالیاتی برنامه پنجم توسعه، چگونگی پرداختن به چالش‌های فوق است. با توجه به معیارهای ذکر شده از جمله اصلاحات مورد نظر در احکام مالیاتی برنامه به‌ترتیب ذیل است:
۱. حرکت به سمت افزایش نسبت مالیات‌ها به تولید ناخالص داخلی حداقل به ۱۰ درصد با تأکید بر عدم افزایش نرخ‌های مالیاتی، حذف معافیت‌ها و توسعه پایه مالیاتی،
 ۲. مجاز بودن افزایش اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت‌های جاری در هر سال حداکثر معادل ۹ درصد،
 ۳. هدفمند نمودن معافیت‌های مالیاتی و شفاف‌سازی حمایت‌های مالی دولت در بودجه و جایگزین کردن سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ حداکثر ۳ درصد معادل معافیت قانونی یا ثبت معافیت‌ها به صورت جمعی و خرجی،
 ۴. ایجاد بسترهای اجرایی و قانونی جهت انجام برخی از امورات اجرایی مانند دریافت و ابلاغ اظهارنامه‌ها و اوراق مالیاتی که بین مؤدیان و سازمان امور مالیاتی رد و بدل می‌شود با استفاده از فناوری‌های نوین،
 ۵. ممنوع شدن ارائه هرگونه معافیت، ترجیح یا تخفیف مالیاتی.

مقدمه

دولت‌ها برای انجام مأموریت‌ها و مسئولیت‌های اقتصادی و غیراقتصادی خود به منابع مالی نیازمند هستند. این منابع مالی از محل درآمدهای مالیاتی و همچنین درآمدهای غیرمالیاتی تأمین می‌شود. درآمدهای غیرمالیاتی وجوهی هستند که دولت معمولاً از طریق فعالیت‌های اقتصادی خود به دست می‌آورد. ویژگی اصلی این منابع درآمدی، نامنظم و نامطمئن بودن آنهاست. بنابراین هر چقدر سهم این نوع از درآمدها در کل درآمدهای دولت بیشتر باشد، ممکن است آثار بیشتری در قالب کسری‌های مداوم بودجه و عوارض بعدی آن، در اقتصاد بروز کند. در مقابل، بالا بودن سهم درآمدهای مالیاتی در کل درآمدهای دولت به‌عنوان منابع درآمدی باثبات می‌تواند از بروز چنین عوارض نامطلوبی جلوگیری کند.

بررسی ساختار اقتصاد کشور بیانگر این واقعیت است که درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز از اقلام عمده تشکیل‌دهنده درآمدهای دولت هستند. در سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۷ سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدهای دولت به‌طور متوسط معادل ۴۴ درصد بوده است. در دوره مذکور سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدها حدود ۳۷ درصد بوده و بقیه درآمدهای دولت (از محل سایر درآمدهای مالیاتی و فروش نفت و گاز) تأمین شده است.^۱ از یک‌سو، اتکای بیش از حد به

۱. استخراج از بانک داده‌های بانک مرکزی www.cbi.ir



درآمدهای نفتی و نوسان شدید بهای نفت در بازارهای جهانی، بی‌ثباتی کل درآمدهای دولت را طی دهه‌های گذشته در اقتصاد ایران به همراه داشته است. ازسوی دیگر به‌دلیل پایین بودن سهم درآمدهای مالیاتی در تأمین مخارج دولت و همچنین ناکافی بودن و بی‌ثباتی درآمدهای غیرمالیاتی، بودجه دولت در سال‌های مختلف، با کسری مواجه شده است. کسری بودجه در بلندمدت و استقراض از بانک مرکزی جهت تأمین آن و همچنین تزریق درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت به اقتصاد کشور، خود باعث تشدید تورم در اقتصاد ایران شده که این موضوع سرمنشأ پیدایش مشکلات دیگری در بخش‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور است.

البته باید توجه داشت که سهم پایین درآمدهای مالیاتی در تأمین مالی مخارج دولت تنها یک روی سکه است. نکته مهمتر این است که مخارج دولت طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ به‌طور متوسط ۱۵/۶ درصد رشد داشته است^۱ و به‌طور طبیعی درآمدهای مالیاتی باید سالیانه ۱۵/۶ درصد رشد نماید تا نسبت درآمدهای مالیاتی به مخارج دولت ثابت بماند. لذا یکی از مسائل مهم اقتصادی کشور کنترل مخارج دولت است.

مسئله بعدی این است که اگر بنا را بگذاریم بر افزایش درآمدهای مالیاتی، نظام مالیاتی، نرخ‌های مالیاتی و قوانین مالیاتی چگونه باید اصلاح شوند تا ضمن افزایش درآمدهای مالیاتی، محیط کسب‌وکار پرهزینه‌تر نشده و اقتصاد غیررسمی گسترده‌تر نگردد.

بنابراین انتظار می‌رود احکام لایحه به نحوی تنظیم گردد که ضمن محدود شدن رشد مخارج دولت، نظام مالیاتی در چارچوب بهبود محیط کسب‌وکار (شامل، یکسان‌سازی نرخ‌ها، حذف معافیت‌ها، گسترش دامنه شمول مؤدیان و حتی کاهش نرخ مالیات‌های مستقیم) اصلاح گردد. براین اساس در این گزارش سعی شده ضمن بیان برخی از شاخص‌های عملکردی نظام مالیاتی در اقتصاد ایران و مقایسه آن با ظرفیت‌های بالقوه و اهداف ترسیم شده در اسناد و برنامه‌های قانونی موجود، مشکلات و تنگناهای نظام مالیاتی تشریح و برای رفع این نواقص، پیشنهادهایی در قالب احکام مشخص در برنامه پنجم توسعه بیان شود.

۱. بررسی عملکرد نظام مالیاتی در برخی از شاخص‌ها

عملکرد نظام‌های مالیاتی معمولاً با برخی شاخص‌های کمی مورد سنجش قرار می‌گیرد. این شاخص‌ها علاوه بر بیان کارایی و عملکرد نظام مالیاتی، ترکیب درآمدهای تعیین‌کننده مخارج و هزینه‌های دولت‌ها را نیز مشخص می‌کند. شاخص‌های نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص

۱. رشد پرداخت‌های دولت طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ براساس داده‌های گزارش‌های عملکرد مالی دولت در سال‌های مذکور.



داخلی، سهم درآمدهای مالیاتی از کل هزینه‌های جاری دولت، نسبت درآمدهای مالیاتی به ارقام بودجه عمومی و نسبت هزینه‌های وصول مالیات به درآمدهای وصولی مالیات‌ها از جمله این شاخص‌ها می‌باشند که در ادامه مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

۱-۱. نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی

در کشورهای توسعه‌یافته، درآمدهای مالیاتی بیشترین سهم از درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهند و اساساً تکیه بر درآمدهای پایدار مالیاتی، نشانه‌ای از سلامت اقتصادی کشورهاست. بررسی سهم درآمدهای مالیاتی از تولید ناخالص داخلی در اقتصاد ایران نشان‌دهنده آن است که نظام مالیاتی کشور می‌تواند از ظرفیت‌های اقتصادی موجود در جهت کسب درآمدهای مالیاتی بالاتر بهره‌مند شود. جدول ۱ سهم درآمدهای مالیاتی از تولید ناخالص داخلی را طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶ نمایش داده است.

جدول ۱. نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی (به قیمت‌های جاری)

(درصد)

طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۸۶

متوسط ۱۳۸۶-۱۳۸۳	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	سال شاخص
۶/۶	۶/۶	۶/۷	۷/۳	۵/۸	۵/۸	۵/۵	۶/۳	نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی

مآخذ: استخراج از داده‌های بانک مرکزی و گزارش‌های عملکرد مالی دولت طی سال‌های مختلف.

طبق داده‌های جدول، متوسط سهم درآمدهای مالیاتی از تولید ناخالص داخلی طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶ معادل ۶/۶ درصد است. این درحالی است که برآوردهای موجود، ظرفیت‌های بالاتری را برای کسب درآمدهای مالیاتی با توجه به سطح تولید ناخالص داخلی، نمایان می‌سازد. مطالعات تجربی نشان می‌دهد که سطح وصول مالیات‌های دریافتی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی در میان کشورهای درحال توسعه تا حدود قابل ملاحظه‌ای متغیر است. در تعداد محدودی از این کشورها، این نسبت پایین‌تر از ۱۰ درصد و در شمار دیگری از آنها، بالاتر از ۳۰ درصد است. ولی در عین حال، در بیشتر کشورهای درحال توسعه این نسبت به‌طور متوسط، حدود ۱۸ درصد است.^۱ نسبت کل درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی کشورهای عضو

۱. سیدجواد پورمقیم و همکاران، بررسی عوامل مؤثر بر سطح وصول درآمدهای مالیاتی در سیستم مالیاتی ایران، پژوهشنامه اقتصادی، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۴، صص ۱۶۴-۱۶۵.



سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD)^۱ در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ میلادی به ترتیب معادل ۳۵/۸ و ۳۵/۹ درصد بوده است.^۲

مطالعه انجام شده توسط عرب‌مازاد و زایر (۱۳۸۷) که براساس اطلاعات ۲۰ کشور جهان طی سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰ میلادی انجام گرفته است، متوسط ظرفیت بالقوه اقتصادی مالیات ایران در دوره مذکور را (بدون احتساب پرداختی بیمه‌های اجتماعی) حدود ۱۲/۳ درصد برآورد کرده است که در مقایسه با متوسط عملکرد چهار سال اخیر (۶/۶ درصد) رقم بالایی است.^۳ با توجه به اینکه اقتصاددانان معمولاً از نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی (GDP) برای ارزیابی عملکرد نظام مالیاتی کشورها استفاده می‌کنند، لذا با استناد به این شاخص می‌توان ظرفیت‌های بالقوه اقتصاد کشور در تقویت درآمدهای مالیاتی را متذکر شد. می‌توان گفت که علت تغییرات این نسبت به عوامل متعدد اقتصادی و نهادی مانند سطح درآمد سرانه، میزان توسعه شهرنشینی، میزان باسوادی، درجه نوین‌سازی اقتصادی (مدرنیزاسیون کردن اقتصاد)، نسبت صادرات و واردات به تولید ناخالص داخلی، سهم بخش‌های معدن و کشاورزی در تولید ناخالص داخلی، کیفیت مدیریت امور مالیاتی، صداقت مؤدیان مالیاتی، درجه شیوع فساد بین مأموران مالیاتی، فساد مقامات ممیزی و ... بستگی دارد.^۴

در ارزیابی و مقایسه تطبیقی شاخص نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در کشورهای مختلف باید به این نکته توجه شود که تعاریف متفاوتی از دامنه درآمدهای مالیاتی در کشورهای مختلف وجود دارد که این امر می‌تواند مقایسه شاخص مذکور در کشورهای مختلف با تعاریف مالیاتی متفاوت را دچار اشکال کند. برای مثال صندوق بین‌المللی پول (IMF) مالیات‌ها را شامل تمام وجوهی می‌داند که علاوه بر هزینه‌هایی که برای ارائه یا توزیع خدمات دریافت می‌گردد، پرداخت می‌شود. سود ناشی از انحصارات مالی دولت، صادرات و واردات دولتی، انحصار خرید و فروش ارز و انحصار در برخی از محصولات دولتی و برخی از مبالغی که از سوی برخی از سازمان غیردولتی مانند کلیسا و ... دریافت می‌شود جزء مالیات محسوب می‌شوند.^۵ البته تعاریف متعدد و متنوعی از مالیات‌ها وجود دارد، اما با توجه به تعاریف بین‌المللی ارائه شده می‌توان گفت که غیر از درآمدهای مالیاتی اقلام دیگری نیز می‌باید در محاسبه درآمدهای مالیاتی در نظر گرفته

1. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD)

2. www.OECD.org

۳. عباس عرب مازار و آیت زایر، برآورد ظرفیت بالقوه اقتصادی مالیات در ایران، فصلنامه تخصصی مالیات، سازمان امور مالیاتی کشور، دوره جدید، شماره دوم، ۱۳۸۷، ص ۵.

۴. سیدجواد پورمقیم و همکاران، پیشین، صص ۱۶۵-۱۶۶.

۵. گزارش بررسی نسبت واقعی مالیات به GDP در ایران، معاونت برنامه‌ریزی و فناوری اطلاعات، دفتر مطالعات و تحقیقات مالیاتی، سازمان امور مالیاتی، ۱۳۸۸.



شوند. از جمله این اقلام سهم بیمه‌های پرداختی به تأمین اجتماعی، کسورات بیمه صندوق‌های بازنشستگی کشوری و بخش عمده‌ای از درآمدهای شهرداری تحت عنوان عوارض است. طبیعی است با افزودن این اقلام نسبت مالیات بر تولید ناخالص داخلی در کشور افزایش خواهد یافت. جدول ۲ نسبت مذکور را با در نظر گرفتن حالت‌های مختلفی و با دخالت اقلام ذکر شده در مالیات‌های دریافتی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۷ نشان داده است.

جدول ۲. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در حالت‌های مختلف

سال	(۱)	(۲)	(۳)	(۴)	(۵)
۱۳۸۵	۷/۴	۱۰/۱	۱۱/۴	۱۲/۱	۱۲/۴
۱۳۸۶	۷/۲	۹/۸	۱۱/۱	۱۱/۶	۱۱/۹
۱۳۸۷	۷/۵	۱۰/۲	۱۱/۷	۱۲/۳	۱۲/۶
متوسط دوره	۷/۴	۱۰/۰۳	۱۱/۴	۱۲	۱۲/۳

مأخذ: گزارش بررسی نسبت واقعی مالیات به GDP ایران، معاونت برنامه‌ریزی و فناوری اطلاعات، دفتر مطالعات و تحقیقات مالیاتی، سازمان امور مالیاتی، ۱۳۸۸.

توضیحات:

- (۱) نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی براساس تعریف موجود در کشور.
- (۲) نسبت مالیات و حق بیمه به تولید ناخالص داخلی.
- (۳) نسبت مالیات و حق بیمه و عوارض به تولید ناخالص داخلی.
- (۴) نسبت مالیات و حق بیمه و عوارض و کسورات به تولید ناخالص داخلی.
- (۵) نسبت مالیات و حق بیمه و عوارض و کسورات و سایر صندوق‌ها به تولید ناخالص داخلی.

با توجه به اطلاعات مندرج در جدول ۲ مشاهده می‌شود که در صورت جمع کردن درآمدهای مالیاتی با سایر اقلام ذکر شده مانند سهم بیمه‌های پرداختی به تأمین اجتماعی، کسورات بیمه صندوق‌های بازنشستگی و... نسبت مالیات‌ها به تولید ناخالص داخلی برای اقتصاد ایران افزایش خواهد یافت. بنابراین ضروری است در ارزیابی و مقایسه عملکرد نظام‌های مالیاتی کشورهای مختلف با اتکا به این شاخص (نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی $\frac{T}{GDP}$) دقت بیشتری شود.



جدول ۳. متوسط نسبت‌های مجموع درآمدهای مالیاتی و درآمدهای ناشی از بیمه‌های تأمین اجتماعی به تولید ناخالص داخلی و درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۶ میلادی برای کشورهای منتخب

کشورها	نسبت کل درآمدهای مالیاتی و بیمه‌های تأمین اجتماعی به تولید ناخالص داخلی	نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی
ایران	۳۲/۹	۸
آرژانتین	۲۶/۹	۲۰/۱
ارمنستان	۱۹/۱	۱۴/۶
چین	۲۴/۲	۲۱
بلغارستان	۳۸/۹	۲۲/۹
گرجستان	۲۱/۶	۱۵/۸
قزاقستان	۲۲/۲	۲۲/۱
پرو	۱۷/۷	۱۳/۲
مراکش	۳۵/۴	۲۳/۶
رومانی	۳۱/۲	۱۷/۹
روسیه	۴۲/۴	۲۴/۶
آفریقای جنوبی	۳۴/۸	۱۲/۸
تاجیکستان	۱۷/۱	۱۷/۴
تایلند	۲۱/۱	۲۱
اوکراین	۳۹/۵	۲۰/۷
ویتنام	۲۳/۵	---
کانادا	۴۱/۶	۲۹/۱
آمریکا	۳۲/۶	۱۹/۹
استرالیا	۳۵/۶	۲۹/۴
ژاپن	۳۱/۱	۱۶/۷
کره	۲۲/۹	۱۵/۵
اتریش	۴۸/۷	۲۷/۹
دانمارک	۵۶	۴۷/۶
فنلاند	۵۲/۴	۳۱/۸
فرانسه	۴۹/۹	۲۶/۸
آلمان	۴۳/۷	۲۲/۴
یونان	۳۸/۸	۲۰/۳
ایتالیا	۴۴/۲	۲۸/۴
هلند	۴۴/۷	۲۳/۹
اسپانیا	۳۵/۹	۱۷/۹
سوئد	۳۸/۲	۲۲/۷
سوئیس	۵۶/۹	۳۵/۵
ترکیه	۳۷/۳	۲۲
متوسط قاره آسیا	۲۳/۵	۱۲/۷



کشورها	نسبت کل درآمدهای مالیاتی و بیمه‌های تأمین اجتماعی به تولید ناخالص داخلی	نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی
متوسط قاره آمریکا	۳۷/۱	۲۴/۵
متوسط قاره اقیانوسیه	۳۲/۵	۲۲/۸
متوسط قاره اروپا	۴۴/۲	۲۷/۱

Source: IMF, GFS, IFS, World Economic Outlook, 2002-2006.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود متوسط نسبت کل درآمدهای مالیاتی و بیمه‌های تأمین اجتماعی به تولید ناخالص داخلی طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۶ میلادی در اقتصاد ایران معادل ۳۲/۹ درصد است. این شاخص در سایر کشورهای منتخب ارقام مختلفی را به خود اختصاص داده است. کمترین و بیشترین نسبت برای شاخص یاد شده در بین کشورهای بررسی شده به ترتیب معادل ۱۷/۱ و ۵۶/۹ درصد بوده که برای کشورهای تاجیکستان و سوئیس است. متوسط شاخص مذکور در کشورهای قاره‌های آسیا، آمریکا، اقیانوسیه و اروپا طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۶ میلادی به ترتیب معادل ۲۲/۵، ۳۷/۱، ۳۲/۵ و ۴۴/۲ درصد بوده است که این نسبت‌ها در مقایسه با رقم ۳۲/۹ درصدی شاخص یاد شده در اقتصاد ایران، وضعیت مناسبی را برای اقتصاد ایران نشان می‌دهد. شاخص مذکور در اقتصاد ایران از متوسط آن در کشورهای قاره آسیا بالاتر است.

شاخص دیگری که در جدول ۳ به آن اشاره شده است، شاخص متوسط نسبت درآمدهای مالیاتی (بدون لحاظ بیمه‌های تأمین اجتماعی) به تولید ناخالص داخلی طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۶ میلادی است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود متوسط این شاخص در دوره یاد شده برای اقتصاد ایران معادل ۸ درصد است. کمترین و بیشترین رقم متوسط این شاخص به ترتیب معادل ۸ و ۴۷/۶ درصد بود که برای اقتصاد کشورهای ایران و دانمارک می‌باشد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود متوسط این شاخص در کشورهای قاره‌های آسیا، آمریکا، اقیانوسیه و اروپا به ترتیب معادل ۱۲/۷، ۲۴/۵، ۲۲/۸ و ۲۷/۱ درصد است که این امر بیانگر این است که اقتصاد ایران در این شاخص (نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی) در مقایسه با برخی کشورهای مورد بررسی و متوسط کشورهای قاره‌های مختلف از شرایط مطلوبی برخوردار نیست.

متوسط این شاخص در برخی کشورهای آسیایی معادل ۱۲/۷ درصد است و این رقم در مقابل ۸ درصد این شاخص در اقتصاد ایران بالاتر است. به عبارت دیگر بالا بودن نسبت درآمدهای مالیاتی و بیمه‌های تأمین اجتماعی به تولید ناخالص داخلی در اقتصاد ایران به دلیل بالا بودن سهم بیمه‌های تأمین اجتماعی بوده است و با کنار گذاشتن این ارقام نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید



ناخالص داخلی به شدت کاهش می‌یابد.^۱ بنابراین، پرداختی‌های مردم ایران بابت مالیات‌ها، عوارض، بیمه‌های تأمین اجتماعی و مانند آن کمتر از مردم سایر کشورها نیست، ولی سهم بیمه‌های تأمین اجتماعی در مجموع این پرداختی‌ها بسیار بالاست. براساس این، می‌توان گفت که هرچند که در اقتصاد ایران سهم درآمدهای مالیاتی (مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم) نسبت به تولید ناخالص داخلی کم است، اما مجموع پرداختی‌های مردم ایران در مقایسه با پرداختی‌های مردم سایر کشورها کم نیست.

۲-۱. سهم درآمدهای مالیاتی در تأمین مخارج جاری دولت

یکی دیگر از شاخص‌های ارزیابی نظام مالی دولت سهم درآمدهای مالیاتی در تأمین مالی مخارج دولت است. اطلاعات ارائه شده در جدول ۴ سهم درآمدهای مالیاتی از هزینه‌های جاری (اعتبارات جاری پرداختی) دولت را طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷ منعکس نموده و حکایت از آن دارد که طی این دوره نسبت مذکور بین ۳۴ تا ۴۵ درصد در نوسان بوده و منشأ اصلی تأمین مالی مخارج دولت درآمدهای غیرمالیاتی است.

جدول ۴. سهم درآمدهای مالیاتی* از کل هزینه‌های جاری دولت

(درصد)

طی سال‌های ۱۳۸۰ - ۱۳۸۷

سال	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷
شاخص	سهم درآمدهای مالیاتی از کل هزینه‌های جاری دولت							
مأخذ: همان.	۴۱/۴	۳۴/۳	۳۶/۵	۳۶/۴	۴۰/۷	۳۶/۵	۴۵/۵	۴۲/۵

مأخذ: همان.

* با احتساب مالیات بر عملکرد نفت.

کم بودن سهم درآمدهای مالیاتی در تأمین هزینه‌های جاری دولت علیرغم تأکید صریح بند «الف» ماده (۲) قانون برنامه چهارم توسعه، بیانگر این واقعیت است که اقدامات صورت گرفته

۱. برخی از صاحب‌نظران معتقدند یکی از دلایل اصلی عدم توفیق نظام مالیاتی کشور در کسب رقم‌های بالای درآمدی، نبود نیروی کار کافی متخصص و مجرب در ساختار و تشکیلات اداری نظام مالیاتی کشور است. برای مثال مقایسه شاخص نسبت کارکنان نظام‌های مالیاتی به کل جمعیت برخی از کشورها (هرچند که این شاخص صرفاً مقادیر کمی را در نظر می‌گیرد) با این شاخص در نظام مالیاتی ایران، می‌تواند مشکل یاد شده را متذکر شود. براساس این می‌توان گفت یکی از راهکارهای بهبود عملکرد نظام مالیاتی و افزایش درآمدهای مالیاتی تجهیز منابع نیروی انسانی نظام مالیاتی کشور در دو بعد کمی و کیفی است. مقایسه نسبت کارکنان سازمان مالیاتی به کل جمعیت (میلیون نفر) برخی از کشورها در سال ۲۰۰۵ میلادی نشان می‌دهد که این نسبت برای ایران معادل ۲۷۱ نفر است که در مقایسه با ارقام به دست آمده برای اقتصاد کشورهای دیگر مانند استرالیا (معادل ۱۰۲۷ نفر)، فرانسه (معادل ۱۲۱۴ نفر)، آلمان (معادل ۱۴۳۰ نفر)، کره (معادل ۳۶۱ نفر)، ترکیه (معادل ۶۲۰ نفر) و انگلیس (معادل ۱۵۸۸ نفر) بسیار ناچیز است. پایین بودن این نسبت می‌تواند یکی از عوامل مؤثر در عدم توفیق جذب درآمدهای بالقوه مالیاتی در اقتصاد ایران تلقی شود.



اثرگذاری لازم را در تأمین مالی مخارج جاری دولت نداشته است.^۱ البته لازم به ذکر است که بدون کنترل مخارج دولت، امکان افزایش سهم مالیات‌ها در تأمین مالی مخارج دولت وجود نخواهد داشت. لذا در کنار تلاش جهت افزایش درآمدهای مالیاتی، باید برنامه مشخصی برای کنترل مخارج دولت تدوین گردد.

۳-۱. نسبت درآمدهای مالیاتی به بودجه عمومی

گواه دیگر سهم کم مالیات‌ها در تأمین مالی مخارج دولت، پایین بودن نسبت درآمدهای مالیاتی به بودجه عمومی کشور است. بررسی نسبت مذکور طی سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۷ نشان‌دهنده این موضوع است که طی چهار سال اول برنامه توسعه میانگین این شاخص ۲۸/۷ درصد است (جدول ۵) که این امر ناچیز بودن سهم درآمدهای مالیاتی در تأمین مالی مخارج دولت طی دهه مذکور را نشان می‌دهد.

جدول ۵. نسبت درآمدهای مالیاتی به بودجه عمومی دولت در سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۸۷ (درصد)

شاخص	سال										
	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	میانگین
نسبت درآمدهای مالیاتی به بودجه عمومی دولت	۴۳/۴	۳۴/۸	۳۳/۳	۲۲	۲۳/۶	۲۵/۱	۲۸/۷	۲۶/۴	۳۰/۴	۲۹/۴	۲۸/۷

مأخذ: همان.

۴-۱. نسبت هزینه‌های وصول مالیات‌ها به درآمدهای مالیاتی

شاخص دیگری که به وسیله آن می‌توان وضعیت و کارآمدی نظام مالیاتی کشور را مورد بررسی قرار داد، شاخص نسبت هزینه‌های وصول مالیات‌ها به درآمدهای وصولی است. بررسی نسبت هزینه‌های جمع‌آوری مالیات به درآمدهای مالیاتی کالاها و خدمات طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶ بیان‌کننده این واقعیت است که حدود ۲/۱ درصد از مجموع درآمدهای مالیاتی وصولی صرف خرج هزینه‌های جمع‌آوری مالیات‌ها می‌شود (جدول ۶). در برخی از کشورها نسبت هزینه‌های جمع‌آوری مالیات به درآمدهای مالیاتی کالاها و خدمات کمتر از ۱ درصد است. برای مثال، شاخص مذکور در

۱. نتایج حاصل از بررسی رابطه علی بین هزینه جاری دولت و درآمدهای مالیاتی طی سال‌های ۱۳۵۰-۱۳۸۲ در اقتصاد ایران بیانگر آن است که رابطه این دو متغیر دوطرفه و مثبت است. معنای این رابطه دوطرفه آن است که نه تنها افزایش درآمدهای مالیاتی مخارج دولت را تأمین مالی می‌کند، بلکه یکی از منابع اصلی درآمدهای دولت، مخارج خود دولت است. این مشاهده تا حدی ثابت بودن نسبی سهم مالیات‌ها از مخارج دولت را توضیح می‌دهد (علی‌اکبر چهارمحالی و محمد خدایی، پژوهشنامه اقتصادی، شماره ۲، پاییز ۱۳۸۹).



اقتصاد کشور هند در سال ۲۰۰۷ رقمی معادل ۰/۹۶ درصد بوده است.^۱ مقایسه این نسبت با هزینه‌های وصولی درآمدهای مالیاتی، در اقتصاد ایران نشان‌دهنده پرهزینه و ناکارآمد بودن فرآیند جمع‌آوری مالیات در اقتصاد ایران است. به عبارت دیگر بالاتر بودن این شاخص در اقتصاد ایران طی سال‌های اخیر، نشانگر افزایش هزینه‌های جمع‌آوری مالیات‌هاست.

جدول ۶. نسبت هزینه‌های وصول مالیات به درآمدهای وصولی مالیات مستقیم

و مالیات کالاها و خدمات در سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۸۶ (ارقام به میلیارد ریال)*

سال	هزینه‌های وصول	درآمدهای وصولی مالیات مستقیم و مالیات کالاها و خدمات	نسبت هزینه‌های وصول به درآمدها (درصد)
۱۳۸۰	۶۶۱	۲۷۱۶۱	۲/۴
۱۳۸۱	۸۳۹	۳۴۵۰۴	۲/۴
۱۳۸۲	۹۱۷	۳۷۶۸۸	۲/۴
۱۳۸۳	۱۱۰۱	۵۱۳۳۴	۲/۱
۱۳۸۴	۱۵۶۳	۹۸۶۰۰	۱/۶
۱۳۸۵	۲۲۳۶	۱۱۱۸۱۵	۲
۱۳۸۶	۲۹۰۳	۱۴۲۹۱۸	۲

مأخذ: گزارش پشتیبان، چارچوب کلی طرح تحول اقتصادی (مبانی، چارچوب و رؤس تحولات)، گزارش شماره ۱، ویرایش سوم، دبیرخانه کار گروه طرح تحول اقتصادی، مرداد ۱۳۸۷.

* واحد ارقام ستون‌های دوم و سوم جدول که میلیارد ریال است در گزارش ارائه‌کننده این جدول قید نشده بود.

یکی از عوامل اصلی بالا بودن هزینه‌های وصول مالیات، پیچیدگی قوانین و دیوانسالاری نظام مالیاتی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که هزینه‌های تحمیل شده به نظام‌های مالیاتی به واسطه وجود ساختار پیچیده عملیاتی و فرآیند طولانی، پردردسر و پرهزینه در برخی موارد بیشتر از مشکلات و هزینه‌هایی است که از بالا بودن نرخ‌های مالیاتی پدیدار می‌شود. به عبارت دیگر مالیات‌های ساده و متوسط با نظام اداری کم‌هزینه و سریع به معنای دردسر کمتر برای مؤدیان و درآمدهای بالاتر برای نظام‌های مالیاتی است.^۲ بسیاری از کشورها با بازنگری در قوانین مالیاتی، تسهیل مراحل تشکیل پرونده مالیاتی (ایجاد بسترهای قانونی و اجرایی تشکیل پرونده مالیاتی الکترونیکی)، حذف مراحل متعدد و گسترده مربوط به پرداخت مالیات و کاهش مدت زمان مورد نیاز برای رعایت قوانین مالیاتی توانسته‌اند هزینه‌های وصول مالیات را کاهش داده و کارایی نظام مالیاتی را بالا ببرند. جدول ۷ برخی از شاخص‌های بیان‌کننده نحوه عملکرد و پیچیدگی فرآیندهای مالیات‌ستانی را

1. www.thehindubusinessline.com

۲. سیمون دیاکوف و کارالی مکلیش، فضای کسب‌وکار در سال ۲۰۰۶ (ایجاد فرصت‌های شغلی)، ترجمه جعفر خیرخواهان، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۸۶.



در ایران، کشورهای خاورمیانه، شمال آفریقا و کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD) نشان داده است.

جدول ۷. برخی از اجزای شاخص پرداخت مالیات در سال ۲۰۱۰ میلادی

کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی	کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا	ایران	متغیرها
۱۲/۸	۲۲/۹	۲۲	تعداد پرداخت‌ها (در سال)
۱۹۴/۱	۲۰۴/۲	۳۴۴	زمان (ساعت در سال)

Source: www.Doingbusiness.org

همان‌طور که از اطلاعات جدول ۷ قابل استنباط است، تعداد پرداخت‌های هر مؤدی در کشور ایران طی یک‌سال در مقایسه با کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا نسبتاً کمتر است. اما این شاخص در مقایسه با اقتصاد کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به مراتب بالاتر است. یعنی، نظام مالیاتی ایران در مقایسه با این کشورها پیچیدگی و فرآیندهای پربخورد و پرهزینه‌ای را برای مؤدیان خود ایجاد کرده است. این موضوع علاوه بر پرهزینه‌کردن وصول مالیات‌ها در اقتصاد ایران، تمایل مؤدیان مالیاتی به فرار و گریز را برای رهایی از این سیستم پربخورد، بیشتر می‌کند که خود این امر به گسترش فعالیت‌های اقتصاد زیرزمینی یا غیررسمی منجر می‌گردد.

شاخص دیگر ذکر شده در جدول ۷، تعداد ساعات (زمان) صرف شده توسط مؤدیان برای امور مرتبط با مالیات‌ها طی یک‌سال است. بالا بودن تعداد ساعات صرف شده توسط مؤدیان مالیاتی برای انجام امور مالیاتی در اقتصاد ایران نسبت به سایر کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا و همچنین کشورهای عضو همکاری و توسعه اقتصادی، شاخصی است که نشان می‌دهد نظام مالیاتی ایران نسبت به کشورهای مذکور وقت و هزینه بیشتری را از فعالان اقتصادی در فرآیند پرداخت مالیات‌ها می‌گیرد. بنابراین هر اقدامی که بتواند این شاخص‌ها را در نظام مالیاتی کشور بهبود بخشد می‌تواند هزینه‌های وصول مالیات را برای مؤدیان و نظام مالیاتی کاهش داده و مؤدیان مالیاتی را از فرآیندهای مستهلک‌کننده محاسبه و پرداخت مالیات نجات دهد. این اقدامات می‌تواند آثار مثبت را در قالب افزایش قانون‌پذیری مؤدیان، گسترش پایه مالیاتی و در نهایت افزایش درآمدهای مالیاتی در پی داشته باشد.

جدول ۸ بخش دیگری از شاخص‌های مرتبط با نظام مالیاتی را برای ایران، کشورهای خاورمیانه، شمال آفریقا و کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی نشان داده است.^۱

۱. این شاخص‌ها و شاخص‌های ذکر شده در جدول ۷ مجموعاً تحت عنوان شاخص کلی پرداخت مالیات است. این شاخص کلی خود یکی از ۱۰ جزء شاخص تبیین‌کننده فضای کسب‌وکار به‌شمار می‌رود. شاخص پرداخت مالیات‌ها (Paying Taxes) از ۶ شاخص جزئی‌تر



جدول ۸. برخی از اجزای شاخص پرداخت مالیات در کشورهای مختلف در سال ۲۰۱۰

کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی	کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا	ایران	متغیرها
۱۶/۸	۱۲/۷	۱۷/۹	مالیات بر سود (درصد)
۲۴/۴	۱۵/۲	۲۵/۹	نرخ مالیات بر کار و مشارکت (درصد)
۲/۳	۵	۰/۴	نرخ سایر مالیات‌ها (درصد)
۴۴/۵	۳۲/۹	۴۴/۲	نرخ کل مالیات (درصد سود)

Source: Ibid.

همان‌طور که در جدول ۸ آمده است نرخ‌های مالیاتی در اقتصاد ایران در مقایسه با نرخ‌های مذکور در کشورهای خاورمیانه، شمال آفریقا و کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در حد نسبتاً بالایی قرار دارد. برای مثال، مالیات بر سود در اقتصاد ایران با نرخ ۱۷/۹ درصد، در اقتصاد کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا به‌طور متوسط معادل ۱۲/۷ درصد و در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به‌طور متوسط معادل ۱۶/۸ درصد است. درخصوص نرخ مالیات بر کار و مشارکت نیز رقم متوسط اقتصاد ایران از متوسط این نوع از مالیات در کشورهای خاورمیانه، شمال آفریقا و کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی بالاتر است. این درحالی است که نتایج مطالعات و پژوهش‌های صورت گرفته بیانگر آن است که بالا بردن نرخ‌های مالیاتی با هدف افزایش درآمدهای مالیاتی نتایج مطلوب را در برداشته و برعکس نرخ‌های بالا منجر به انتقال فعالیت‌های رسمی اقتصاد به فعالیت‌های غیررسمی و زیرزمینی می‌شود که خود این امر پایه مالیاتی را در این کشورها محدود و کوچک‌تر کرده و در نهایت درآمدهای مالیاتی را کاهش می‌دهد. نتایج اکثر مطالعات صورت گرفته در اقتصاد کشورهای درحال توسعه حاکی از آن است که روش مناسب‌تر برای دستیابی به اهداف درآمدی بالاتر (درآمدهای مالیاتی) تشویق به پرداخت مالیات از طریق پایین نگه داشتن نرخ‌های مالیات است. این امر می‌تواند در شناسایی گسترده فعالان اقتصادی و در نهایت گسترش پایه مالیاتی اقتصاد کشور مؤثر واقع شود و اقتصاد غیررسمی را به سمت رسمی شدن سوق دهد.^۱ البته باید به این نکته توجه شود که کاهش نرخ‌های مالیات در یک نظام مالیاتی با ساختار ساده زمانی می‌تواند منجر به افزایش درآمدهای مالیاتی شود که معافیت‌ها و ترجیحات و تخفیف‌های گسترده در این نظام به کاهش پایه مالیاتی منجر نشود.

تشکیل شده است که اجزای آن به‌ترتیب در جداول ۷ و ۸ آمده است (تعداد پرداخت‌ها در سال، زمان پرداخت به واحد تعداد ساعت صرف شده در سال، نرخ کل مالیات (درصد)، مالیات سود (درصد)، سایر مالیات‌ها (درصد) و مالیات کار و مشارکت (درصد)).

۱. سیمون دیاکوف و کارالی مکلیش، پیشین، ص ۱۱۵.



هرچند که در احکام و قوانین مختلف زمینه‌های اصلاح ساختار نامناسب نظام مالی حاکم بر روابط و چگونگی تأمین منابع بودجه دولت و درآمدهای مالیاتی (از جمله قانون برنامه چهارم توسعه) تدوین شده است، اما بدون ایجاد بستری مناسب برای فعالیت روان و کارآمد نظام مالیاتی، نمی‌توان به اهداف مورد نظر جامعه عمل پوشاند.

۲. محورهای اساسی اصلاحات در نظام مالیاتی کشور

بررسی برخی از شاخص‌های عملکردی نظام مالیاتی در قسمت‌های قبل و مقایسه عملکرد نظام مالیاتی با شرایط نسبی مطلوب به وضوح شکاف میان وضعیت موجود و شرایط مطلوب را نشان می‌دهد. هر نظام مالیاتی براساس اصول خاصی (اصل عدالت، اصل ثبات، اصل سهولت، اصل برائت و اصل مقرون به صرفه بودن) پایه‌گذاری می‌شود.^۱ در ادامه سعی شده است به برخی از دلایل شکل‌گیری این شکاف با اتکا به اصول ذکر شده اشاره شود:

۲-۱. شکاف مالیاتی، فساد و پیچیدگی و تعدد قوانین

در اغلب کشورهای در حال توسعه دستگاه اداری تشخیص و وصول مالیات‌ها به دلایل متعدد با ضعف‌های بسیاری در امور اجرایی مواجه بوده و به این ترتیب زمینه فرار و فساد در امور مالیاتی در این کشورها مهیاست. اندازه شکاف مالیاتی هر کشور به عنوان معیار مهمی در اثربخشی دستگاه مالیاتی شناخته می‌شود. شکاف مالیاتی عبارت است از تفاوت بین مالیات وصول شده و آنچه طبق قانون باید وصول می‌شد. این شکاف می‌تواند به دلایل مختلف از جمله فرار مالیاتی، مالیات‌های معوق، خطای مؤدیان در اظهار و پرداخت مالیات‌ها، خطای ممیزین در تشخیص و دریافت و عوامل دیگری رخ دهد.

ساده‌سازی نظام مالیاتی به دلیل تأثیر آن بر افزایش اثربخشی و کارایی دستگاه مالیاتی موضوعی است که می‌تواند بسیاری از مشکلات ذکر شده را حل و فصل کند. زیرا وجود قوانین پیچیده و مبهم، دشواری‌هایی برای مؤدیان ایجاد می‌کند که این امر علاوه بر افزایش هزینه‌های تمکین، احتمال بروز فساد را نیز افزایش می‌دهد. ساده‌سازی قوانین درک آن را برای مؤدیان آسان کرده و می‌تواند تأثیر بسزایی در کاهش فرار مالیاتی داشته باشد. لذا ساده‌سازی می‌تواند کارایی و اثربخشی نظام مالیاتی را افزایش داده و مؤدیان را وادار به تمکین کند.

ساده‌سازی نظام مالیاتی و قوانین مرتبط با آن می‌تواند زمینه‌های سوءاستفاده مأموران فاسد



از شرایط مذکور را نیز از بین ببرد. برخی از کشورها با تأسیس سازمان دولتی جدید با کارکنان بهره‌مند از حقوق مکفی و در عین حال برخوردار از اقتدار سیاسی و قضایی لازم برای اخذ مالیات‌ها، مدلی مناسب برای وصول مالیات‌ها ارائه کرده‌اند که پیشرفت‌ها و موفقیت آنها در این زمینه چشمگیر بوده است.^۱ دستگاه مالیاتی باید از دیدگاه مالیات‌دهنده نیز ساده باشد. فرم‌ها و رویه‌ها باید تا حدی ساده باشد که تمکین مالیاتی را تشویق کند. پیچیده کردن قوانین مالیاتی با بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و احکام سالیانه در قوانین بودجه همگی در پیچیدگی نظام مالیاتی مؤثرند.

در نظام مالیاتی ایران بخشنامه‌ها و احکام متعدد مالیاتی در کنار قانون مالیات‌های مستقیم با ۲۷۳ ماده، بستر جولانگاه دلالت مالیاتی در هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی را فراهم کرده به طوری که ارقام قطعی مالیاتی نسبت به ارقام مندرج در برگ‌های تشخیص بسیار ناچیز شده است. بسیاری از بخشنامه‌ها، آرای شورای عالی مالیاتی و یا نظریات دفتر فنی با شکایات اشخاص (حقیقی و حقوقی) در دیوان عدالت اداری باطل اعلام شده‌اند. براین اساس تکلیف نهایی آنها در عمل مشخص نشده است. لذا ضروری است یکی از محورهای اصلی اصلاح نظام مالیاتی در راستای کاستن از تعدد و پیچیدگی قوانین صورت پذیرد.

۲-۲. معافیت‌های وسیع و متنوع

یکی از زمینه‌های بروز بسیاری از فرارهای مالیاتی، سیاست‌های حمایتی مالیاتی در قالب گسترش معافیت‌هاست. این پدیده (فرار مالیاتی)، زمانی گسترده‌تر می‌شود که نظام اطلاعاتی جامعی برای کنترل و پایش معافیت‌ها در بخش‌های مختلف وجود نداشته باشد. لذا اگر اعطای معافیت‌ها با دقت لازم صورت نگیرد، دولت برای کسب درآمد مالیاتی مورد نظر، فشار سنگینی را به گروه‌های دیگر جامعه وارد می‌کند. به طور کلی نباید معافیت‌های مالیاتی برای بخش گسترده‌ای از معافیت‌های اقتصادی و برای زمان نامحدودی در نظر گرفته شود. در دوره‌های مختلف باید تحقق اهداف مورد نظر از اعطای این معافیت‌ها مورد بررسی قرار گیرد، چنانچه پاسخ منفی باشد، ضرورت اعطای این معافیت‌ها نیز باید منتفی شود. در ایران بسیاری از صنایع مانند کشاورزی، دامپروری، پرورش ماهی، پرورش زنبور و... از مالیات معاف هستند. از طرفی بخش عمده‌ای از معافیت‌ها در بخش نفت

۱. سیدمحمدرضا سیدنورانی، فرار مالیاتی و رشد اقتصادی در ایران، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، پاییز ۱۳۸۸.



غیر از فرآورده‌ها) نیز مشمول این معافیت هستند.^۱ همچنین بسیاری از مؤسسات دولتی که حجم بسیار وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی را در دست دارند از پرداخت مالیات معاف هستند که این مسئله موجب شده تا درصد بالایی از تولید ناخالص داخلی از پرداخت مالیات معاف باشد. این معافیت‌ها موجب تحمیل بار سنگین مالیاتی بر دوش گروه‌های دیگر شده و زمینه فساد، فرار مالیاتی و... را فراهم می‌کند.

با توجه به تغییر و تحولات صورت گرفته در برخی از ساختارهای اقتصادی کشور و مطابق با اهداف تصریح شده در قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ضرورت بازنگری در برخی از معافیت‌ها، ترجیحات، تخفیفات و در نهایت نرخ‌های مالیاتی در هر بخش، متناسب با شرایط اقتصادی کشور در بخش‌های مذکور و علی‌الخصوص نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده (بدون ایجاد تغییر در نرخ عوارض شهرداری) وجود دارد.^۲

۳-۲. نبود نرخ‌های یکسان در بخش‌های مختلف

در هر نظام اقتصادی و مالیاتی روش‌های مختلفی برای تعیین میزان مالیات‌ها وجود دارد. اعمال نرخ‌های متعدد مالیاتی می‌تواند راه‌های فرار مالیاتی مؤدیان را تسهیل کند. برای مثال تعدد نرخ‌های مالیاتی در قانون مالیات بر کالاهای و خدمات می‌تواند مؤدیان را در معرفی کالای خود بر مبنای ارزش‌افزوده آن، دچار خطاهای عمدی کند. از سوی دیگر احتمال دارد کیفیت کالاها به دلیل عنوان کردن ارزش‌افزوده پایین‌تر کاهش یابد یا اینکه تعداد استرداد‌های مالیاتی بیش از حد شود به نحوی که سازمان مالیاتی نتواند تمام مشمولین مالیاتی را تحت پوشش قرار دهد. علاوه بر این در شرایط چند نرخ مالیاتی، مؤدیان سعی می‌کنند با بیان برخی ویژگی‌ها و توجیه آنها خود را در طبقه‌بندی غیر از آنچه واقعیت دارد قرار دهند تا به واسطه این کار مثلاً مالیاتی در حد پایین‌تر پرداخت کنند. تنها راهکار محدود کردن این نوع تخلفات کاستن از تعدد نرخ‌ها و معافیت‌هاست.

۴-۲. امکان اعمال نظرات شخصی در وصول مالیات‌ها

سهم بالای اعمال سلیقه‌های شخصی و تصمیمات فردی ممیزین مالیاتی و مأموران سازمان مالیاتی در فرآیند تشخیص و نحوه وصول درآمدهای مالیاتی، آسیب‌پذیری درآمدهای مالیاتی را بالا برده

۱. در فصول مختلف قانون مالیات‌های مستقیم بخشی تحت عنوان معافیت‌ها وجود دارد که از جمله می‌توان به معافیت‌های بخش مالیات بر ارث، معافیت‌های مربوط به بخش مالیات حقوق، معافیت‌های موضوع مالیات مشاغل و معافیت‌های مالیاتی اشخاص حقوقی اشاره کرد.

۲. سیدجواد پورمقیم و همکاران، پیشین.



است. بنابراین اصلاح فرآیندهای تشخیص و وصول درآمدهای مالیاتی به گونه‌ای که فرآیند تشخیص مالیات مبتنی بر نظر افراد و ممیزین مالیاتی صورت نگرفته و براساس یک فرآیند سیستماتیک و با اتکا به فناوری‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری نوین و به صورت حرفه‌ای باشد، یک الزام است. استفاده از نیروهای خبره حسابداری نیز در فرآیند تشخیص درآمدهای مالیاتی می‌تواند بسیاری از مشکلات نظام مالیاتی را در کنار فناوری‌های نوین مرتفع سازد.

۲-۵. بالا بودن نرخ‌های مالیاتی

عدم تناسب نرخ‌های مالیاتی تعیین شده در هر بخش با پتانسیل‌های اقتصادی آن بخش می‌تواند منجر به گسترش آسیب‌های فراوان در عملکرد نظام مالیاتی کشور در قالب افزایش فرارهای مالیاتی و... شود که عدم توجه ویژه به این امر نیز به نوبه خود مشکلاتی را در اقتصاد کشور به وجود خواهد آورد. مطالعه نادران و صدیقی (۱۳۸۷) نشان‌دهنده این است که با افزایش بار مالیاتی به واسطه افزایش نرخ‌های مالیاتی، انگیزه مؤدیان برای فرار مالیاتی و ورود به معافیت‌های غیررسمی (زیرزمینی) افزایش می‌یابد که این امر منجر به کاهش پایه مالیاتی شده و درآمدهای مالیاتی را کاهش می‌دهد. این تحقیق همچنین با تفکیک بار مالیاتی کل به دو بخش بار مالیاتی مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم نتیجه می‌گیرد که با توجه به اینکه در اقتصاد ایران امکان فرار مؤدیان از پرداخت مالیات‌های مستقیم به دلیل پیچیدگی این قوانین بیشتر است، لذا با افزایش بار مالیاتی مالیات‌های مستقیم (به واسطه افزایش نرخ‌های مالیات‌های مستقیم) اقتصاد غیررسمی لزوماً افزایش نیافته و نهایتاً پایه مالیاتی نیز محدود نمی‌شود، اما با توجه به ماهیت و سهل‌الوصول بودن مالیات‌های غیرمستقیم، با افزایش نرخ‌های مالیات‌های غیرمستقیم امکان افزایش درآمدهای مالیاتی بیشتر بوده و این امر گسترش اقتصاد زیرزمینی و نهایتاً محدود شدن پایه مالیاتی و درآمدهای مالیاتی را در پی نخواهد داشت.^۱ علاوه بر این، مطالعه مجتهد و احمدیان (۱۳۸۶) حاکی از آن است که افزایش نرخ‌های مالیاتی مالیات بر دستمزد و مالیات بر واردات به ترتیب منجر به بروز اختلالاتی در سطح تولید ناخالص داخلی و نهایتاً سطح رفاه و تشدید سیاست‌های بازرگانی متناقض می‌شود. این تحقیقات افزایش نرخ مالیاتی بر پایه مصرف (مانند نرخ مالیات بر ارزش افزوده) را کارآمدترین سیاست برای افزایش سطح درآمدهای مالیاتی معرفی می‌کنند.

سیاست مذکور علاوه بر کاهش دادن وقفه‌های زمانی وصول مالیاتی و گسترش پایه مالیاتی و در نهایت بالا بردن سطح این درآمدها در شرایط تورمی اقتصاد، می‌تواند سطح پس‌انداز ملی را نیز

۱. الیاس نادران و حسن صدیقی، بررسی اثر مالیات‌ها و اجزای آن بر حجم اقتصاد زیرزمینی در ایران ۱۳۵۱-۱۳۸۲، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۴۳، زمستان ۱۳۸۷.



افزایش دهد.^۱ بنابراین بازبینی و تجدید نظر در نرخ‌های مالیات‌های بر پایه مصرف یکی از راه‌حل‌های اساسی در افزایش کارآمدی نظام مالیاتی است.

۶-۲. نبود نظام جامع اطلاعات مالیاتی

ضعف‌های یاد شده در شرایطی در عملکرد نظام مالیاتی بروز می‌کنند که این نظام به‌عنوان یک سیستم مرتبط با اکثر بخش‌های اقتصادی خرد و کلان، به دلیل نبود نظام جامع اطلاعاتی مالیاتی در شناسایی فراگیر مؤدیان و فعالان اقتصادی، خسارت‌های سنگینی را متحمل می‌شود. براین اساس پیگیری تشکیل چنین نظام جامع اطلاعات مالیاتی در کشور علاوه بر گسترده کردن پایه‌های مالیاتی و در نهایت افزایش تعداد مؤدیان و درآمدهای مالیاتی، آثار دیگری را در قالب ایجاد شفافیت و مستند کردن فعالیت‌های اقتصادی در پی خواهد داشت.

۷-۲. سایر کاستی‌های نظام مالیاتی

عدم توجه به اجرای صحیح قوانین مالیاتی موجود و اصل قرار دادن وصول درآمدهای مالیاتی تشخیص داده شده تحت هر شرایطی توسط برخی از مدیران، مأموران و یا ممیزین مالیاتی، عدم تسلط کافی بعضی از مأموران مالیاتی به اجرای صحیح قوانین و مقررات مربوطه به دلیل نبود آموزش‌های فنی و تخصصی لازم و متناسب با تکنیک‌های روز دنیا برای مأموران و متولیان امر سازمان امور مالیاتی و عدم اشراف برخی از آنها به قوانین مالی کشور، گسترش فساد در برخی از حوزه‌های مالیاتی به دلیل ناکافی بودن نظارت‌های فنی بر فرآیندهای تشخیص و وصول مالیاتی، گستردگی معافیت‌های مالیاتی و ... همگی از جمله ضعف‌ها و نارسایی‌های نظام مالیاتی کشور است که قاعدتاً بدون رفع آنها انتظار بهبود عملکرد از این نظام، انتظار بجایی نخواهد بود. براین اساس ضروری است تا قانونگذاران، مجریان و دست‌اندرکاران این حوزه از اقتصاد کشور با بررسی و تبیین هر کدام از موارد مذکور، راه‌حل‌های اساسی و عملیاتی را در کمترین فاصله برای رفع این معضلات ارائه کنند. لذا ضروری است احکام پیشنهادی برنامه پنجم توسعه، متناسب با اصول کلی و نقایص ذکر شده، بسترهای قانونی و اجرایی اصلاحات مورد نظر را فراهم کند.

۱. احمد مجتهد و اعظم احمدیان، اثر درآمدهای مالیاتی دولت بر رفاه اجتماعی ایران، پژوهشنامه اقتصادی، ویژه‌نامه مالیات، شماره ۷، بهار ۱۳۸۶.



۳. بررسی مواد پیشنهادی لایحه برنامه پنجم توسعه

در این قسمت مواد تصریح شده در پیش‌نویس لایحه برنامه پنجم توسعه در رابطه با نظام مالیاتی در سرفصل‌های کاهش وابستگی به نفت و اصلاح نظام مالیاتی به‌صورت جداگانه مورد بررسی قرار گرفته است.

ماده (۱۱۰) - به‌منظور قطع وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز از طریق افزایش سهم درآمدهای عمومی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای دولت به نحوی اقدام شود که:

الف) در پایان برنامه پنجم نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی حداقل به ۱۰ درصد برسد.

ب) نسبت درآمدهای عمومی به استثنای درآمدهای نفت و گاز به اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط سالیانه ۱۰ درصد افزایش یابد.

ج) اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت ثابت، افزایش پیدا نکند.

اظهار نظر کارشناسی

ماده (۱۱۰) در صدد احیای یکی از اصول اساسی مالیه عمومی است و پیرو بند «الف» ماده (۲) قانون برنامه چهارم توسعه، قطع وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز را هدف اصلی خود معرفی کرده است. برای تحقق هدف مذکور سه مسیر اساسی زیر انتخاب شده است:

- افزایش سهم مالیات‌ها از تولید ناخالص داخلی،

- افزایش درآمدهای عمومی (مالیاتی و غیرمالیاتی)،

- تثبیت اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت ثابت.

درخصوص راهکارهای انتخاب شده نکاتی به شرح ذیل قابل ذکر است:

۳-۱. افزایش نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی تا حداقل ۱۰ درصد

در این مورد چند نکته حائز اهمیت است:

اول اینکه نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی طی سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۷ حدود ۶/۶ درصد بوده است. لذا این پرسش قابل طرح است که مبنای پیشنهاد رقم ۱۰ درصد چیست و آیا با توجه به عملکرد سال‌های گذشته این رقم قابل تحقق است و اگر چنین است برنامه دولت برای تحقق این هدف چیست؟

دوم اینکه طبق مطالعات انجام شده ظرفیت مالیاتی کشور حدود ۱۲ درصد است و به‌طور بالقوه دستیابی به عدد ۱۰ درصد امکانپذیر است، ولی تحقق عملی آن منوط به اصلاحات اساسی



در نظام مالیاتی است.

نکته سوم و مهمتر این است که یکی از دلایل پایین بودن نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران، آن است که عوارض شهرداری و پرداخت‌های تأمین اجتماعی و موارد مشابه دیگر در رقم مذکور محاسبه نمی‌شود که در صورت محاسبه پرداخت‌های مذکور در زمره پرداخت‌های مالیاتی نسبت مالیات به GDP طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۶ میلادی بالغ بر ۳۲/۹ درصد می‌گردد که فاصله چندانی با رقم مشابه در سایر کشورها ندارد. از این رو، می‌توان استنباط کرد که پاشنه آشیل نظام مالی دولت کنترل مخارج دولت است که در سال‌های گذشته بر مبنای درآمدهای غیرمالیاتی رشد کرده است.

چهارم اینکه رشد درآمدهای مالیاتی نباید از طریق افزایش نرخ‌ها دنبال شود، بلکه باید تصریح شود که راه افزایش درآمدهای مالیاتی کاهش نرخ‌ها، یکسان‌سازی نرخ‌ها، حذف معافیت‌ها و توسعه پایه مالیاتی است. لذا پیشنهاد می‌شود بند «الف» این ماده به شرح ذیل اصلاح شود:

الف) در پایان برنامه پنجم نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی با رعایت قیود ذیل حداقل به ۱۰ درصد برسد:

- عدم افزایش نرخ مالیات‌های مستقیم،

- توسعه پایه مالیاتی و شمول همه مؤدیان.

تبصره - برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت مالیاتی و حقوق ورودی علاوه بر آنچه که در قوانین مربوطه تصویب شده است برای اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۱۹۷) این قانون طی سال‌های اجرای آن ممنوع می‌باشد.

۲-۳. افزایش نسبت درآمدهای عمومی (به استثنای درآمدهای نفت و گاز) به اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط سالیانه ۱۰ درصد

این نسبت طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷ به‌طور متوسط ۳۹/۲ درصد بوده است. افزایش سالیانه ۱۰ درصدی این نسبت بدین معناست که در پایان برنامه حدود ۶۰ تا ۶۵ درصد از مخارج دولت از محل درآمدهای عمومی تأمین مالی شود. اگرچه این رقم با هدف قطع وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز فاصله دارد و عدول آشکاری از بند «الف» ماده (۲) قانون برنامه چهارم محسوب می‌شود، نسبت به روند سال‌های گذشته یک گام مهم به حساب می‌آید. حسن این بند نسبت به تکالیف قبلی در این زمینه آن است که شاخص مشخصی را جهت نظارت بر نظام مالی دولت در اختیار مقنن قرار می‌دهد. علاوه بر این، لازم به ذکر است که رشد درآمدهای عمومی لزوماً به معنای رشد درآمدهای مالیاتی نیست و شامل مواردی چون درآمدهای حاصل از واگذاری و... نیز می‌گردد.



۳-۳. تثبیت اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت ثابت

یکی از مهمترین مشکلات مالیه عمومی در ایران رشد معنادار و نامتناسب مخارج دولت است و تا زمانی که مخارج دولت کنترل نشود، درآمدهای مالیاتی حتی با احتساب تحقق کامل ظرفیت مالیاتی پاسخگوی نیازهای درآمدی دولت نخواهد بود. لذا محدود کردن اعتبارات هزینه‌ای دولت یک اصل اساسی مالیه عمومی در ایران است. با توجه به اینکه رشد اعتبارات هزینه‌ای طی سال‌های گذشته به‌طور متوسط $۱۵/۶$ درصد بوده و نرخ تورم فعلی کشور حدود ۱۰ درصد است، تثبیت اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت ثابت یک گام مثبت تلقی می‌شود، اما دو نکته اساسی در این خصوص وجود دارد:

الف) تا وقتی که درآمدهای نفت و گاز وارد خزانه دولت می‌شود امکان منع دولت از هزینه کردن اعتبارات در عمل وجود ندارد. لذا اولین ملاحظه آن است که تدابیری جهت محدود کردن دولت در بهره‌مند شدن از عواید منابع طبیعی اندیشیده شود و تنظیم دریافت‌ها و پرداخت‌های صندوق توسعه ملی یکی از ضرورت‌های تنظیم مالیه عمومی در ایران است.

ب) عملاً پیش‌بینی تورم میسر نیست و تورم تا حد زیادی محصول تأمین مالی مخارج فزاینده دولت‌هاست. یعنی افزایش مخارج دولت منجر به تورم می‌شود و تورم بیشتر به معنای امکان افزایش مخارج دولت به قیمت‌های جاری است. لذا توصیه می‌شود که تورم ثابتی به‌عنوان مبنای رشد اعتبارات هزینه‌ای دولت در برنامه پنجم لحاظ شود. با این تفاسیر پیشنهاد می‌شود که بند زیر جایگزین بند «ج» ماده (۱۱۰) لایحه شود.

«ج» اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت‌های جاری در هر سال نسبت به سال قبل کمتر از ۱۰ درصد افزایش یابد.

شایان ذکر است که عدد ۹ با توجه به نرخ تورم موجود در کشور، متوسط نرخ تورم جهانی و هدف تورم یک رقمی پیشنهاد شده است و با امعان نظر به تورم‌های دو رقمی سال‌های گذشته پیشرفت قابل قبولی به حساب می‌آید.

ماده (۱۱۲) - دولت موظف است در راستای هدفمند نمودن معافیت‌های مالیاتی و شفاف‌سازی حمایت‌های مالی دولت در بودجه، نسبت به جایگزینی سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ صفر معافیت قانونی، ثبت معافیت‌ها به صورت جمعی و خرجی و استرداد مبلغ معافیت اقدام نماید.

۱. این رقم متوسط هندسی ارقام عملکردی و مصوب پرداخت‌ها از گزارش‌های مالی دولت طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ به‌دست آمده است.



اظهار نظر کارشناسی

باید اذعان کرد که الزاماً همه معافیت‌های مالیاتی موجود در قانون مالیات‌ها غیرهدفمند نبوده است، بلکه به اقتضای شرایط اقتصادی و در راستای پیگیری اهدافی در قالب تشویق تولیدات، افزایش سرمایه‌گذاری و افزایش صادرات و ... در برخی از مقاطع زمانی صورت پذیرفته است، اما می‌توان گفت که با گذشت زمان و تغییر مجموعه شرایط حاکم بر اقتصاد در بخش‌های مختلف، یکی از نیازهای اساسی نظام مالیاتی تجدید نظر در این معافیت‌هاست. اعمال سیاست‌هایی همچون اعطای اعتبار مالیاتی با اعمال نرخ صفر مالیاتی یا ثبت معافیت‌ها به صورت جمعی خرجی و استرداد مبالغ معافیت، از راهکارهای مناسب گسترش پایه مالیاتی و کسب اطلاعات اقتصادی فعالان است. براین اساس می‌توان گفت که استفاده از سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ صفر به جای معافیت‌های مالیاتی علاوه بر شفاف‌سازی حمایت‌های مالی دولت فرآیند تکمیل اطلاعات جامع اقتصادی و شناسایی مؤدیان و فعالان اقتصادی را تسهیل می‌کند. باید توجه شود که عملیاتی‌تر کردن این نوع از برنامه‌ها نیازی به احکام قانونی، آن هم در قالب برنامه‌های توسعه‌ای ندارد. براین اساس پیشنهاد می‌شود احکامی در این برنامه گنجانده شود که در آن دولت ملزم به ارائه لوایح قانونی جهت اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم براساس رویکرد ذکر شده طی سال‌های اجرای برنامه پنجم توسعه شود. البته نکته اساسی درخصوص حکم مذکور این است که در صورت ارائه و تصویب چنین احکامی بهتر است اعتبار مالیاتی با نرخ حداکثر معادل ۳ درصد جایگزین معافیت قانونی شود تا سازمان امور مالیاتی انگیزه‌های کافی را جهت شناسایی و ثبت حساب‌های مؤدیان و فعالان اقتصادی داشته باشد، زیرا این فرآیند هزینه‌بر بوده و در صورت انتخاب این نرخ صفر معادل معافیت مالیاتی، تکالیف هزینه‌بری را بدون ایجاد عایداتی در حد هزینه‌های آن به سازمان امور مالیاتی تحمیل خواهیم کرد. براین اساس پیشنهاد می‌شود این ماده حذف گردد.

ماده (۱۱۳) - سازمان امور مالیاتی کشور مجاز است به منظور تسهیل در دریافت اظهارنامه‌های مالیاتی و سایر اوراقی که مؤدی مالیاتی مکلف به تسلیم آن می‌باشد و نیز ابلاغ اوراق مالیاتی به مؤدیان از فناوری‌های نوین نظیر خدمات پست الکترونیکی، امضای الکترونیکی یا سایر روش‌ها استفاده نماید.

اظهار نظر کارشناسی

تأخیر در جمع‌آوری مالیات‌ها یا اصطلاحاً زمانبر بودن فرآیند جمع‌آوری مالیات‌ها (وقفه جمع‌آوری مالیات‌ها) فاصله میان زمانی است که مالیات باید پرداخت شود با زمانی که مالیات واقعاً پرداخت می‌شود. در نظام مالیاتی ایران، متوسط طول وقفه جمع‌آوری کل مالیات حدود ۱۶ ماه برآورد شده



است. یعنی از زمانی که مؤدیان به طور قطعی موظف به پرداخت مالیات می‌شوند، به‌طور متوسط، حدود ۱۶ ماه طول می‌کشد تا مبالغ مذکور واقعاً به دولت منتقل شود. شایان ذکر است که وقفه برآورد شده متوسط وقفه کل درآمدهای مالیاتی است و ممکن است متوسط وقفه برای طبقات مختلف مالیاتی متفاوت باشد. برای مثال بررسی‌ها نشان داده است که حداقل هزینه تحمیل شده برآوردی ناشی از وقفه در جمع‌آوری مالیات‌ها در سال ۱۳۷۶ حدود ۲۰ درصد درآمدهای مالیاتی آن سال بوده است.^۱

بی‌شک استفاده از فناوری‌های نوین اطلاعات در مراحل تشخیص، وصول و ابلاغ اوراق مالیاتی و متقابلاً دریافت اظهارنامه مالیاتی و سایر اوراقی که قانوناً مؤدی می‌باید به دستگاه مالیاتی تسلیم نماید، در تسهیل فرآیندها و بالا بردن سرعت انجام امور و همچنین کاهش هزینه‌های وصول درآمدهای مالیاتی نقش مؤثری خواهد داشت، اما مشکل اساسی در عملیاتی شدن این تصمیم آن است که با توجه به ساختارهای سنتی فعالیت بسیاری از مؤدیان مالیاتی، همه فعالان اقتصادی (مؤدیان مالیاتی) به سیستم‌های شبکه‌های فناوری اطلاعات (شبکه‌های اینترنتی و رایانه‌ای)، دسترسی ندارد و امکانات زیرساختی لازم جهت سرویس‌دهی شبکه‌ای در کشور استقرار نیافته است، پیشنهاد می‌شود که این کار در ابتدا از شرکت‌ها شروع شده و به‌تدریج و طی زمانبندی مشخص و به همراه آموزش گسترده به همه مؤدیان و فعالان اقتصادی گسترش یابد. البته گنجانیدن این حکم نیز در قالب برنامه توسعه مناسبی ندارد و بهتر است حکم کلی در جهت الزام کردن دولت برای ایجاد بسترهای قانونی اجرای این اقدامات پیشنهاد شود. ولی با توجه به اینکه اغلب مواد پیشنهادی لایحه در حوزه مالیات‌ها از ویژگی‌های احکام برنامه‌ای برخوردار نیستند، توصیه می‌شود این ماده به شرح زیر اصلاح شود:

ماده (۱۱۳)

سازمان امور مالیاتی مکلف است پایگاه اطلاعات مؤدیان مالیاتی شامل اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای اشخاص حقیقی را تا پایان برنامه و حقوقی را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه به پایان رساند. کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی و ذیربطان که اطلاعات مورد نیاز پایگاه فوق را در اختیار دارند موظف هستند مطابق با دستورالعمل تبادل اطلاعات با حفظ محرمانگی که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال اول برنامه تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد این اطلاعات را در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهند.

۱. سیدمحمدرضا سیدنورانی، پیشین، صص ۲۵-۲۶.



تبصره «۱» - سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است از سال دوم اجرای قانون برنامه پنجم توسعه به منظور تسهیل در دریافت اظهارنامه‌های مالیاتی و سایر اوراقی که مؤدیان مالیاتی (اشخاص حقوقی) مکلف به تسلیم آن می‌باشند و نیز ابلاغ اوراق مالیاتی به مؤدیان مذکور از فناوری‌های نوین نظیر خدمات پست الکترونیکی، امضای الکترونیکی یا سایر روش‌ها استفاده نماید.

تبصره «۲» - سازمان امور مالیاتی موظف است با همکاری مراکز دولتی صدور گواهی الکترونیکی ریشه و براساس ضوابط آن مرکز حداکثر تا پایان سال دوم نسبت به راه‌اندازی مرکز صدور گواهی الکترونیکی میانی اقدام نماید.

ماده (۱۱۴) - در راستای افزایش ضمانت اجرای وصول درآمدهای مالیاتی و جلوگیری از فرار پرداخت مالیات، آیین‌نامه مربوطه شامل تعیین مجازات‌های تنبیهی نظیر محرومیت مؤدیان متخلف از خدمات عمومی دولتی، تعلیق و ابطال کارت‌های کسب‌وکار (کارت بازرگانی، پروانه کسب‌وکار، پروانه بهره‌برداری و ...) و نظایر آنها به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره - عدم تسلیم اظهارنامه مالیاتی در هر سال (ترازنامه و حساب سود و زیان یا حساب درآمد و هزینه)، ارائه نکردن دفاتر قانونی و اسناد و مدارک مربوط و یا عدم استفاده از سیستم‌های مکانیزه فروش (صندوق فروش) توسط اشخاص حقیقی و حقوقی حسب مورد، در صورت عدم توافق، مانع استفاده از معافیت‌های مالیاتی مقرر در قانون مربوط خواهد بود.

اظهار نظر کارشناسی

● مفاد این حکم با برخی از اصول قانون اساسی (مانند اصل سی‌وششم) مغایر بوده و عملاً امکان اجرایی شدن ندارد. تکیه به این حکم علاوه بر اینکه تحقق درآمدهای مالیاتی مورد نظر را در پی نخواهد داشت، بلکه عملاً برخی از فعالان اقتصادی بخش‌های مختلف را دچار مشکلات بیشماری خواهد کرد. ممکن است برخی از فعالان اقتصادی به دلیل داشتن مشکلات اقتصادی اعم از کمبود نقدینگی و ... نتوانند در مهلت مقرر بدهی مالیاتی خود را تسویه نمایند. برخورد حذفی و سلبی با این بنگاه‌ها نه تنها وصول درآمدهای مالیاتی مورد نظر را در پی نخواهد داشت، بلکه ممکن است به بروز پدیده‌هایی همچون بیکار شدن نیروی کار، تعطیل شدن و راکد ماندن سرمایه‌های فعالان اقتصادی، رکود، زیرزمینی شدن فعالیت برخی فعالان و ... منجر گردد. لذا این اقدام با سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی دولت در حمایت از اقتصاد تولید و کسب‌وکار در تضاد خواهد بود و بهتر است برای رفع مشکل ذکر شده از ابزارهای دیگری استفاده شود.

● ضمانت‌های اجرایی مرتبط با مباحث وصول مالیات‌ها و جلوگیری از فرار مالیاتی در برخی از مفاد قانون مالیات‌های مستقیم آمده است. عدم استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود در این قانون شاید



یکی از علل گسترش فرار مالیاتی و در نهایت تنزل ضمانت مراحل اجرایی و وصول مالیات‌های قطعی شده، باشد. لذا به‌کارگیری و اجرای کامل و دقیق احکام موجود در قانون مالیات‌های مستقیم در این مورد می‌تواند بسیاری از معضلات نظام مالیاتی را که ناشی از عدم وصول درآمدهای مالیاتی است برطرف نماید. در زیر به برخی از این احکام و مواد اشاره شده است:

- ماده (۹۸) قانون مالیات‌های مستقیم در ارتباط با مسئولیت تضامنی مدیران برای پرداخت مالیات،
- ماده (۲۰۲) قانون مالیات‌های مستقیم در ارتباط با فرار مالیاتی و محرومیت‌های تعیین شده برای استفاده از معافیت‌ها و بخشودگی‌ها در این خصوص،
- تبصره ماده (۲۰۲) در ارتباط با انتقال اموال به خویشاوندان برای فرار از پرداخت مالیات،
- مواد (۲۱۰)، (۲۱۱)، (۲۱۲)، (۲۱۳)، (۲۱۴) و (۲۱۵) در ارتباط با نحوه وصول مالیات‌ها،
- ماده (۱۶۰) در ارتباط با حق تقدم بدهی مالیاتی نسبت به سایر بدهی‌های مؤدیان،
- ماده (۱۶۲) در ارتباط با مراجعه به همه افراد یا اشخاص (حقیقی یا حقوقی) و مجموع آنها برای وصول مالیات‌ها.

● با توجه به مراتب مطرح شده درخصوص مفاد ماده (۱۱۴) و به‌دلیل عدم وجود بسترها و زیرساخت‌های اجرایی برخی از مفاد مندرج در تبصره ماده (۱۱۴) بهتر است این ماده و تبصره آن متناسب با زیرساخت‌های فنی، اقتصادی و فرهنگی کشور تعدیل و مورد بازنگری قرار گیرد.

براین اساس پیشنهاد می‌شود این ماده و تبصره آن حذف شود و در صورت نیاز برای اعمال اصلاحات مذکور با ارائه لایحه‌ای احکام مرتبط با موضوع مذکور در قانون مالیات‌های مستقیم اصلاح شود. اما در صورت اصرار بر تصویب این ماده در قانون برنامه پنجم توسعه، پیشنهاد می‌شود مشاغل موضوع بند «ج» ماده (۹۵) قانون مالیات‌های مستقیم از مفاد این تبصره مستثنا شوند.

ماده (۱۱۵) - مدیران اشخاص حقوقی غیردولتی مجتمعاً یا منفرداً نسبت به پرداخت مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی و همچنین مالیات‌هایی که اشخاص حقوقی به موجب مقررات قانون مالیات‌های مستقل و مالیات بر ارزش‌افزوده مکلف کسر یا وصول یا ایصال آن بوده و مربوط به دوران مدیریت آنها باشد با شخص حقوقی مسئولیت تضامنی خواهند داشت. این مسئولیت مانع از مراجعه ضامنین به شخص حقوقی نیست.

اظهار نظر کارشناسی

● این موضوع در ماده (۱۹۸) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفندماه ۱۳۶۶ وجود داشت، اما به‌دلیل وجود برخی از مشکلات اجرایی، مفاد این ماده در سال ۱۳۸۰ و در اصلاحیه قانون



مالیات‌های مستقیم - مصوب ۱۳۸۰ - مورد بازنگری قرار گرفت و در اصلاح آن عبارت «در شرکت‌های منحل» به اول ماده (۱۹۸) قبلی اضافه شد. به نظر می‌رسد گنجاندن این حکم بین برخی از مدیران اشخاص حقوقی دولتی و غیردولتی تبعیض قائل می‌شود. از طرف دیگر به جای مدیران اشخاص حقوقی بهتر است از عبارت مشخص اعضای هیئت مدیره موظف استفاده شود، چون مدیرعامل خارج از اعضای هیئت مدیره موظف، اختیار تام برای پرداخت دیون مالیاتی ندارد. براین اساس و با توجه به ایرادات و موانع مطرح شده پیشنهاد حذف ماده مذکور ارائه می‌شود.

جمع‌بندی و پیشنهادها

ساختار تأمین مالی دولت از کاستی‌های مهمی رنج می‌برد. امکان استفاده از درآمدهای حاصل از منابع طبیعی در تأمین مالی اعتبارات هزینه‌ای دولت، رشد معنادار و بی‌قاعده مخارج دولت، ضعف نظام مالیاتی و بالا بودن هزینه‌های جمع‌آوری مالیات، وجود معافیت‌ها و نرخ‌های ترجیحی مالیاتی، زمانبر بودن پرداخت‌های مالیاتی و محدود بودن پایه مالیاتی از جمله مهمترین کاستی‌های مالییه عمومی در ایران است.

با توجه به کاستی‌های مالییه عمومی در ایران و تأکیدات مندرج در اصول اساسی مالیات‌ستانی منطقی است احکامی در لایحه برنامه پیشنهاد شود که ناظر بر رفع کاستی‌ها و استقرار اصول یاد شده باشد. به عبارت دیگر با عنایت به اصول اساسی مالیات‌ها که در قالب اصل عدالت مالیاتی، اصل ثبات، اصل سهولت، اصل برائت و اصل مقرون به صرفه بودن مطرح شد، انتظار می‌رود تمام برنامه‌های مورد نظر در نظام مالیاتی در راستای تحقق اهداف کلی مصرح در این اصول باشد. براین اساس در ادامه پیشنهادات مقتضی در راستای تحقق این اهداف به صورت کلی ارائه شده است.

۱. در مفاد برنامه هدف قطع وابستگی به درآمدهای نفت و گاز، تثبیت اعتبارات هزینه‌ای به قیمت ثابت و رشد درآمدهای عمومی غیرنفت و گاز نسبت به اعتبارات هزینه‌ای لحاظ شده است که با اصلاحاتی مورد تأیید گزارش حاضر است. از جمله اصلاحات مورد نظر آن است که درآمدهای مالیاتی از طریق توسعه پایه مالیاتی، حذف معافیت‌ها و نرخ‌های ترجیحی و عدم افزایش نرخ مالیات‌های مستقیم توسعه یابد و همچنین برای رشد اعتبارات هزینه‌ای به قیمت جاری یک شاخص کمی و قابل نظارت در برنامه لحاظ گردد.

۲. از پیشنهاد لایحه جهت استقرار دولت الکترونیک در سازمان امور مالیاتی استقبال می‌شود (با وجود اینکه این پیشنهاد ماهیت برنامه‌ای ندارد). با توجه به اینکه در کشور امکانات لازم جهت



استقرار این سامانه وجود دارد پیشنهاد می‌شود سازمان امور مالیاتی مکلف به استقرار دولت الکترونیک در حوزه مالیاتی گردد، ولی استفاده از آن توسط مؤدیان لاقلاً تا پایان برنامه پنجم اختیاری باشد. این رویکرد اولاً باعث می‌شود که با استقرار تدریجی نظام مذکور مشکلات آن کشف و حل و فصل شود و ثانیاً موجب می‌شود با تسهیل فضای کسب و کار، بر مؤدیان که هنوز توانایی یا امکان استفاده از فناوری‌های نوین را ندارند بار جدید تحمیل نشود.

۳. موظف شدن دولت به هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی و جایگزین کردن سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ صفر و یا ثبت معافیت‌ها به صورت جمعی و خرجی سیاستی است که اجرای آن برای سامان دادن به معافیت‌های مالیاتی گسترده در اقتصاد ایران ضروری است. این امر می‌تواند در ثبت فعالیت‌های اقتصادی و شناسایی مؤدیان مؤثر واقع شود. هرچند این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد و می‌تواند در قالب ارائه لوایح اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم ارائه شود، اما در صورت تصویب ضروری است نرخ اعتبار مالیاتی معافیت‌های قانونی از صفر به حداکثر تا ۳ درصد افزایش یابد تا با ایجاد انگیزه‌های کافی شناسایی، ثبت و نگهداری حساب‌های مؤدیان، بخشی از هزینه‌های این سیاست را پوشش دهد.

۴. مفاد ماده (۱۱۴) با هدف افزایش ضمانت‌های اجرای وصول درآمدهای مالیاتی و جلوگیری از فرار پرداخت‌ها تنظیم شده است. احکام متعدد و مواد گوناگونی در قانون مالیات‌های مستقیم ضمانت‌های اجرایی لازم برای وصول درآمدهای مالیاتی را ارائه کردند. براین اساس گنجانیدن این حکم با تغییراتی در قالب برنامه توسعه ضرورتی نداشته و سازمان امور مالیاتی از نظر قوانین مالیاتی و اختیارات قانونی کمبودی در این بخش ندارد. از طرف دیگر تعیین مجازات‌های تنبیهی قید شده برای مؤدیان متخلف با تصویب هیئت وزیران مخالف اصل سی‌وششم قانون اساسی است و طبق مفاد این اصل حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون (مصوب مجلس) باشد. براین اساس پیشنهاد شده این ماده حذف شود.

۵. مفاد ماده (۱۱۵) درخصوص مسئولیت تضامنی مدیران اشخاص حقوقی در رابطه با پرداخت مالیات‌های مستقل و مالیات بر ارزش افزوده و وصول این مالیات‌ها در دوران مدیریت آنهاست. به نظر می‌رسد این ماده نیز ماهیت یک حکم برنامه‌ای ندارد و در صورت نیاز برای اصلاح این احکام بهتر است این اصلاحات با ارائه لوایح قانونی از طریق اصلاح قوانین مربوطه پیگیری شود. در صورت ضرورت تصویب این حکم بهتر است به جای عبارت «مدیران اشخاص حقوقی» از عبارت «اعضای هیئت مدیره موظف» استفاده شود، زیرا مدیرعامل خارج از اعضای هیئت مدیره موظف اختیار تام برای پرداخت دیون مالیاتی را ندارد.



۶. در مطالعات صورت گرفته مشکلات نظام مالیاتی در حوزه‌های مشخص و معینی از قبیل گسترده بودن معافیت‌های مالیاتی، تعدد نرخ‌های مالیاتی، غیرکارشناسی بودن نرخ‌های مالیاتی بخش‌های مختلف، نبود امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مناسب (اعم از تجهیزات، نیروی کارآمد مورد نیاز و ...) و زیرساخت‌های تکنولوژیکی و فناوری جهت تسهیل فرآیندهای اجرایی امور مالیاتی، نبود بانک اطلاعات جامع از مؤدیان و ... تعریف شده است. برای رفع نقایص و مشکلات یاد شده، پیشنهادهای در قالب احکام و مواد پیشنهادی برنامه پنجم توسعه در جدول ۹ ارائه شده است. در جدول ۹ احکام پیشنهادی در لایحه برنامه پنجم توسعه در رابطه با کاهش وابستگی اعتبارات هزینه دولت به درآمدهای نفت و گاز و اصلاح ساختار نظام مالیاتی و همچنین پیشنهادهای کارشناسی این احکام آمده است.

جدول ۹. احکام پیشنهادی در دو حوزه کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی و اصلاح نظام مالیاتی

مواد	لایحه پیشنهادی دولت	پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها	دلایل توجیهی
۱۱۰	<p>به‌منظور قطع کامل وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز از طریق افزایش سهم درآمدهای عمومی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای دولت، به نحوی اقدام شود که:</p> <p>(الف) در پایان برنامه پنجم نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی حداقل به ۱۰ درصد برسد</p> <p>(ب) نسبت درآمدهای عمومی به استثنای درآمدهای نفت و گاز به اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط سالیانه ۱۰ درصد افزایش یابد</p> <p>(ج) اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت ثابت، افزایش پیدا نکند</p>	<p>به‌منظور قطع کامل وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز از طریق افزایش سهم درآمدهای عمومی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای دولت، به نحوی اقدام شود که:</p> <p>(الف) در پایان برنامه پنجم نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی با رعایت قیود ذیل حداقل به ۱۰ درصد برسد:</p> <p>● عدم افزایش نرخ مالیات‌های مستقیم</p> <p>● توسعه پایه مالیاتی و شمول همه مؤدیان</p> <p>تبصره - برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت مالیاتی و حقوق ورودی علاوه‌بر آنچه که در قوانین مربوطه تصویب شده است برای اشخاص حقیقی یا حقوقی از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۱۹۷) این قانون طی سال‌های اجرای آن</p>	<p>● با عنایت به اینکه اغلب نرخ‌های مالیاتی بخش مختلف اقتصاد ایران در مقایسه با نرخ‌های مالیاتی سایر کشورها در حد بالایی می‌باشد و همچنین با توجه به آثار نامناسب افزایش نرخ‌های مالیاتی که در قالب کاهش درآمدهای مالیاتی به‌دلیل گسترش فرار مالیاتی، محدود شدن پایه مالیاتی و تغییر ناعادلانه توزیع درآمدها پیشنهاد می‌شود تأکید شود که اهداف مرتبط با افزایش درآمدهای مالیاتی در قالب گسترش پایه مالیاتی، حذف معافیت‌ها و بدون افزایش نرخ‌ها صورت گیرد</p> <p>● همان‌طور که گفته شد یکی از دلایل کاهش پایه مالیاتی و کاهش درآمدهای مالیاتی و همچنین نبود اطلاعات کامل از فعالان اقتصادی وجود معافیت‌های مالیاتی گسترده است. این حکم در قالب ماده (۴) قانون برنامه نیز منعقد بود و توانسته تا حدودی مشکلات ذکر شده از محل معافیت‌های مالیاتی را در سال‌های اجرای برنامه چهارم تعدیل کند</p> <p>● با توجه به هدفگذاری تکریمی صورت گرفته برای نرخ تورم، پیشنهاد شده است</p>



مواد	لایحه پیشنهادی دولت	پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها	دلایل توجیهی
		ممنوع می‌باشد. (ب) عین پیشنهاد لایحه (ج) اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت‌های جاری در هر سال کمتر از ۱۰ درصد افزایش یابد	تا اعتبارات هزینه‌ای سالیانه به قیمت‌های جاری کمتر از ۱۰ درصد رشد داشته باشد
۱۱۱	به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از محل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و منابع داخلی خود، تسهیلات و کمک‌های مالی و فنی در قالب وجوه اداره شده به متقاضیان سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در طرح‌های حائز اولویت، نوسازی و بهبودی بنگاه‌های اقتصادی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در مناطق کمتر توسعه‌یافته اعطا نماید و قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات مذکور را پرداخت نماید	پیشنهاد حذف	معمولاً در بودجه سنواری ارقامی تحت عنوان وجوه اداره شده توسط دولت پیشنهاد می‌گردد. این اعتبارات می‌تواند صرف اهداف پیشنهادی دولت در ماده (۱۱۱) شود. درحالی‌که در ماده کنونی دولت به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده است که از محل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و منابع داخلی خود نیز اعتباراتی را صرف موارد موضوع این ماده نمایند. چنین اجازه‌ای موجب بی‌انضباطی مالی گسترده‌ای خواهد شد. ضمن آنکه مصوبات مجلس در مورد اعتبارات طرح‌های عمرانی توسط قوه مجریه بدون ضابطه قابل تغییر خواهد بود که خلاف اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است
۱۱۲	دولت موظف است در راستای هدموند نمودن معافیت‌های مالیاتی و شفاف‌سازی حمایت‌های مالی دولت در بودجه، نسبت به جایگزینی سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ صفر معادل معافیت قانونی، ثبت معافیت‌ها به صورت جمعی خرجی و استرداد مبلغ معافیت اقدام نماید	پیشنهاد حذف	● مفاد این ماده به دلیل تسهیل فرآیند شناسایی مؤدیان و ایجاد زمینه‌های گسترش پایه مالیاتی از اهمیت بالایی برخوردار است. اما با توجه به شأن حقوقی و قانونی احکام برنامه‌های توسعه مفاد این ماده سختی با احکام برنامه‌ای ندارد. از طرف دیگر دستگاه مالیاتی می‌تواند با اعمال سیاست‌های اصلاحی جدید و یا در صورت لزوم ارائه لوایح قانونی این اهداف را در قالب اصلاح مواد مرتبط در قوانین مالیاتی پیگیری نماید. اما در صورت تمایل به تصویب این ماده پیشنهاد می‌شود نرخ سیاست اعتبار مالیاتی معادل معافیت قانونی از صفر به حداکثر ۳ درصد افزایش یابد
۱۱۳	سازمان امور مالیاتی کشور مجاز است به منظور تسهیل در دریافت اظهارنامه‌های مالیاتی و سایر	سازمان امور مالیاتی مکلف است پایگاه اطلاعات مؤدیان مالیاتی	● ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مؤدیان مالیاتی امری ضروری بوده و می‌تواند بسیاری از هزینه‌های وصول و پرداخت



مواد	لایحه پیشنهادی دولت	پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها	دلایل توجیهی
	اوراقی که مؤدی مالیاتی مکلف به تسلیم آن می‌باشد و نیز ابلاغ اوراق مالیاتی به مؤدیان از فناوری‌های نوین نظیر خدمات پست الکترونیکی، امضای الکترونیکی یا سایر روش‌ها استفاده نماید	شامل اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای اشخاص حقیقی را تا پایان برنامه و حقوقی را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه به پایان رساند. کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی و ذیربطان که اطلاعات مورد نیاز پایگاه فوق را در اختیار دارند موظف هستند مطابق با دستورالعمل تبادل اطلاعات با حفظ محرمانگی که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال اول برنامه تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد این اطلاعات را در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهند تبصره «۱»- سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است از سال دوم اجرای قانون برنامه پنجم توسعه به منظور تسهیل در دریافت اظهارنامه‌های مالیاتی و سایر اوراقی که مؤدیان مالیاتی (اشخاص حقوقی) مکلف به تسلیم آن می‌باشند و نیز ابلاغ اوراق مالیاتی به مؤدیان مذکور از فناوری‌های نوین نظیر خدمات پست الکترونیکی، امضای الکترونیکی یا سایر روش‌ها استفاده نماید	مالیات‌ها توسط سازمان امور مالیاتی و مؤدیان را کاهش داده و درآمدهای مالیاتی را در مدت زمان معین و کارآمدی جمع‌آوری کند. ایجاد این پایگاه گام مؤثری در جهت بهبود شفافیت و عدالت مالیاتی است. ● با توجه به موانع ساختاری و نحوه توزیع امکانات فنی محدود (از قبیل فناوری‌های نوین در سراسر کشور بهتر است این کار در ابتدا از شرکت‌ها و سایر اشخاص حقوقی به‌عنوان مؤدیان مالیاتی با سطح فناوری مناسب‌تر شروع شود و به تدریج و طی زمانبندی مشخص و به همراه آموزش‌های گسترده به همه مؤدیان تسری یابد
	تبصره «۲»- سازمان امور مالیاتی موظف است با همکاری مراکز دولتی صدور گواهی الکترونیکی ریشه و براساس ضوابط آن مرکز حداکثر تا پایان		



مواد	لایحه پیشنهادی دولت	پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها	دلایل توجیهی
		سال دوم نسبت به راه‌اندازی مرکز صدور گواهی الکترونیکی میانی اقدام نماید	
۱۱۴	<p>در راستای افزایش ضمانت اجرای وصول درآمدهای مالیاتی و جلوگیری از فرار پرداخت مالیات، آیین‌نامه مربوطه شامل تعیین مجازات‌های تنبیهی نظیر محرومیت مؤدیان متخلف از خدمات عمومی دولتی، کسب و کار (کارت بازرگانی، پروانه کسب و کار، پروانه بهره‌برداری و...) و نظایر آنها به هیئت وزیران می‌رسد</p> <p>تبصره - عدم تسلیم اظهارنامه مالیاتی در هر سال (ترازنامه و حساب سودوزیان یا حساب درآمد و هزینه نکردن دفاتر قانونی و اسناد و مدارک مربوط و یا استفاده ننمودن از سیستم‌های مکانیزه فروش توسط اشخاص حقیقی و حقوقی حسب مورد، در صورت عدم توافق مانع استفاده از مالیاتی مقرر در قانون مربوط خواهد بود</p>	پیشنهاد حذف	<p>● استفاده از ابزارهای تصریح شده در این ماده علاوه بر اینکه نمی‌تواند در وصول مالیات‌ها نقش اساسی را داشته باشد، بلکه ممکن است منجر به بروز برخی از برخوردهای صلبی و حذفی با برخی از فعالان اقتصادی مشکل‌دار شود که این خود منجر به بروز پدیده‌هایی همچون افزایش بیکاری، زیرزمینی شدن فعالیت‌ها، راکد ماندن و تعطیل شدن سرمایه‌های فعالان اقتصادی و...</p> <p>● ضمانت‌های اجرایی فراوانی در ارتباط با وصول درآمدهای مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی در مفاد قانون مالیات‌های مستقیم وجود دارد که استفاده کارآمد از آنها می‌تواند مشکلات را در این زمینه حل کند</p> <p>● مغایرت مفاد این حکم با اصل سی‌وششم قانون اساسی</p>
۱۱۵	<p>اشخاص حقوقی غیردولتی مجتمعاً یا منفرداً نسبت به پرداخت مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی و مالیات‌هایی که اشخاص حقوقی به‌موجب مقررات قانون مالیات‌های مستقل و مالیات بر ارزش کسر یا وصول یا ابطال آن بوده و مربوط به دوران مدیریت آنها باشد یا شخص حقوقی تضامنی خواهند داشت. این مسئولیت مانع از مراجعه ضامنین به شخص حقوقی نیست</p>	پیشنهاد حذف	<p>● با توجه به سوابق قانون این حکم در ماده (۱۹۸) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفندماه ۱۳۶۶ و اصلاح این ماده در اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۸۰ و به‌دلیل بروز برخی از مشکلات اجرایی به نظر می‌رسد این حکم منجر به بروز تبعیض در بین برخی مدیران اشخاص حقوقی دولتی و غیردولتی می‌شود. از طرف دیگر مدیرعامل خارج از اعضای هیئت مدیره موظف اختیار تام برای پرداخت دیون مالیاتی را ندارد</p>



فصل دوم - توسعه بخش تعاون در برنامه پنجم توسعه اقتصادی

چکیده

تحقق اهداف مورد نظر در بخش تعاون تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی، نیازمند رشد سالیانه حداقل ۴۷ درصدی این بخش و اختصاص حداقل ۵۲ درصد کل سرمایه‌گذاری سالیانه کشور به بخش تعاون است. اگرچه این هدف واقع‌بینانه نیست، ولی با توجه به مشکلات اساسی بخش تعاون می‌توان جهت توانمندسازی و توسعه این بخش برنامه‌ریزی کرد. از مهمترین مشکلات بخش تعاون که انتظار می‌رود لایحه برنامه به آن پرداخته باشد، می‌توان موارد ذیل را نام برد:

- حضور پررنگ دولت در امور تعاونی‌ها،

- ساختار نامناسب نهادهای مرتبط با بخش تعاون (نظیر اتاق‌های تعاون)،

- ظرفیت‌ها و کاستی‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی،

- عدم انطباق قانون بخش تعاون با سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی.

- فراهم نبودن برخی زمینه‌های توسعه بخش تعاون،

در لایحه برنامه پنجم

- عدم حضور پررنگ تعاونی‌ها در فعالیتهای پولی و مالی،

- محدود بودن سرمایه بانک توسعه تعاون،

- عدم شمول فعالیتهای حوزه فرهنگ، آموزش، تحقیقات و سلامت در قانون اجرای

سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم به‌عنوان مهمترین معضلات توسعه بخش تعاون شناسایی شده و راهکارهایی برای آن ارائه شده است.

این گزارش نشان می‌دهد که مشکلات شناسایی شده در لایحه برنامه تنها بخش کوچک و

کم‌اهمیتی از محدودیتهای توسعه بخش تعاون هستند به‌نحوی که در مورد حضور تعاونی‌ها در

فعالیتهای پولی و مالی محدودیتی وجود ندارد، امکان تأمین مالی تعاونی‌ها از سیستم معمول

اعتبار کشور میسر است و نیازی به مداخله دولت جهت افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و

صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون نیست. همچنین شمول فعالیتهای حوزه فرهنگ، آموزش،

تحقیقات و سلامت در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم مخالف نص صریح این

قانون است.

با توجه به مشکلات فوق و لزوم امتناع از توسعه دستوری و گلخانه‌ای بخش تعاون پیشنهاداتی

بدین شرح جهت فراهم‌سازی شرایط رشد طبیعی بخش تعاون در قالب برنامه پنجم توسعه ارائه

می‌شود:



۱. فراهم‌سازی و تعریف سازوکارهای اجرایی لازم جهت حضور تعاونی‌های سهامی عام و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس اوراق بهادار تهران،
۲. تسریع در فراهم‌سازی تسهیلات لازم جهت صدور مجوز فعالیت مؤسسات مالی و اعتباری و بانک‌های تعاونی توسط بانک مرکزی،
۳. تقویت بانک توسعه تعاون با سرمایه تعاونی‌ها، اتحادیه‌ها و اتاق‌های تعاون،
۴. انجام اقدامات لازم توسط دولت جهت اصلاح قانون فعلی بخش تعاون با رویکرد کاهش دخالت دولت در امور اجرایی تعاونی‌ها، تغییر ساختار اتاق تعاون و انطباق با سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی،
۵. تعیین تکلیف وضعیت اداره تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت و واگذاری آنها به بخش تعاون واقعی،
۶. ارائه گزارش‌های اقتصادی مرکز آمار ایران و بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های اجرایی به تفکیک بخش‌های مالکیتی و گزارش جداگانه نقش بخش تعاون در گزارش‌ها.

مقدمه

با توجه به تمرکز خاصی که در سال‌های اخیر و به خصوص پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانونی اساسی، بر روی بخش تعاون صورت گرفته است، ضرورت توجه ویژه برنامه پنجم توسعه اقتصادی برای پیگیری تحقق اهداف بخش تعاون کاملاً روشن است.

اگرچه در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، تمهیداتی از قبیل حمایت مالی از تعاونی‌ها، تأسیس بانک توسعه تعاون و اختصاص بخشی از درآمدهای حاصل از واگذاری‌های شرکت‌های دولتی به بخش تعاون جهت توسعه این بخش در نظر گرفته شده است، برنامه پنجم توسعه اقتصادی می‌تواند ابزارهای لازم برای عملیاتی شدن تمهیدات مذکور را به صورت جزئی‌تر فراهم کند.

یک برنامه توسعه زمانی می‌تواند اهداف توسعه‌ای را حاصل کند که راهکارهایی عملیاتی برای حل مشکلات اصلی و ساختاری و برطرف‌سازی گلوگاه‌ها و موانع توسعه ارائه دهد. شرط موفقیت برنامه، شناخت درست مشکلات کلیدی و تنگناهای اصلی حوزه مورد بررسی و سپس ارائه راهکار عملیاتی برای آن است.

بدین منظور این گزارش در دو بخش اصلی و یک بخش نتیجه‌گیری ارائه شده است. در بخش اول مشکلات کلیدی توسعه بخش تعاونی ذکر شده و در بخش دوم راهکارها و احکام پیشنهادی ارزیابی می‌شود.



۱. تنگناهای توسعه بخش تعاون

برنامه‌های توسعه اقتصادی اساساً برای رفع مشکلات ساختاری بخش‌های مختلف، جهت فراهم‌سازی زمینه رشد و توسعه این بخش‌ها، ارائه می‌شود. براین اساس در این بخش سعی می‌شود مشکلات اصلی و تنگناهای کلیدی توسعه بخش تعاون ایران با استناد به شواهد موجود ارائه گردد. مهمترین مشکلات حوزه تعاون به شرح زیر است:

۱-۱. حضور پررنگ دولت در بخش تعاون

توسعه گسترده و سریع بخش تعاون مستلزم ایجاد انگیزه برای فعالان اقتصادی جهت مشارکت در تشکیل تعاونی‌هاست و انگیزه افراد برای فعالیت در بخش تعاون و کارآمدی فعالیت آنها تحت تأثیر حفاظت از حقوق مالکیت ایشان است. یکی از مصادیق بارز حفاظت از حقوق مالکیت، عدم مداخله نهادهای تنظیم‌گر و سیاستگذار در امور تعاونی‌هاست. فعالان اقتصادی زمانی راغب به ایجاد و توسعه تعاونی‌ها خواهند بود که امکان اداره مستقل آن را داشته و توان سیاستگذاری در بنگاه خود را بدون احساس سایه سنگین یک نهاد قدرتمند (نظیر دولت) داشته باشند.

بررسی وضع موجود بخش تعاون ایران نشان از آن دارد که دولت حضور بسیار پررنگی در فعالیت و اداره شرکت‌های تعاونی دارد.^۱ مهمترین شاهد مثال این مسئله قانون فعلی بخش تعاون کشور است که امکان مداخله قابل توجه دولت در امور تعاونی‌ها را فراهم کرده است.

براساس قانون فعلی بخش تعاون، وزارت تعاون (به‌عنوان نماینده دولت در حوزه تعاونی) امکان مداخله در همه مراحل و فعالیت یک تعاونی از مرحله شکل‌گیری و تدوین اساسنامه تعاونی (بندهای «۲»، «۲۴»، «۲۸» و «۳۰» ماده (۶۶))^۲ تا اداره تعاونی‌ها (بندهای «۱۱» و «۱۷» ماده (۶۶))^۳ و نظارت بر انتخاب هیئت‌مدیره شرکت‌ها (ماده (۶۸))^۴ را دارد. همچنین در امور کلی مربوط به بخش تعاون از قبیل برقراری ارتباط و تعامل بین تعاونی‌ها و اتحادیه‌های تعاونی (بند «۵» ماده (۶۶)) و شرکت در مجامع بین‌المللی مربوط به تعاون (بند «۸» ماده (۶۶)) که

۱. مصاحبه با آقای ناصر الوکی مشاور دبیر کل اتاق تعاون مرکزی ایران، مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۷.

۲. برای مثال براساس بند «۲۴» ماده (۶۶) قانون بخش تعاون، «مشارکت، ایجاد، توسعه و بهره‌برداری و سرمایه‌گذاری در تعاونی‌ها و نیز انتقال یا واگذاری و فروش سهام دولت در واحدهای تولیدی و توزیعی به بخش تعاونی» به‌عنوان یکی از وظایف و اختیارات وزارت تعاون ذکر شده است.

۳. برای مثال در بند «۱۱» ماده (۶۶) قانون بخش تعاونی ذیل وظایف و اختیارات وزارت تعاون آمده است: «راهنمایی مسئولان تعاونی‌ها در امور حقوقی، مالی، اداری و هدایت آنها در جهت استفاده از روش‌ها و سیستم‌های بهتر».

۴. ماده (۶۸) - «به‌منظور نظارت بر انتخابات شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی و اتاق تعاون انجمنی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های تعاون، کشور و قوه قضائیه و دو نفر از اتاق تعاون (در صورت موجود بودن اتاق) به ریاست نماینده وزارت تعاون تشکیل می‌گردد».



اصولاً به حوزه تعاونی‌ها و نهادهای مرتبط با آنها از قبیل اتحادیه‌ها و اتاق‌های تعاون مربوط می‌شود، حضور دولت توجیه قانونی شده و حتی حضور آن انحصاری است.^۱ مسئله فوق سبب شده است که تعاونی‌های موجود نتوانند به‌صورت کاملاً مستقل عمل کرده و کارآیی اقتصادی را حاصل کنند. از طرف دیگر فعالان اقتصادی هم با توجه به وضع موجود و دخالت دولت در امور تعاونی‌ها (البته در کنار سایر مشکلات موجود در این بخش)، انگیزه کافی برای شروع فعالیت اقتصادی در قالب تعاونی را ندارند.

۲-۱. ساختار نامناسب نهادهای مرتبط با بخش تعاون به‌خصوص اتاق‌های تعاون

اگرچه وجود اتحادیه‌ها، اصناف و به‌طور کلی نهادهای غیردولتی در حوزه‌های مختلف تولیدی، مصرفی و... به‌عنوان یک عامل ایجاد اتحاد و محل پیشبرد اهداف جمعی مورد توجه است، به‌طور خاص شکل‌گیری نهادها، اتحادیه‌ها و اتاق‌های مربوط به حوزه تعاون و فعالیت کارآمد آنها از اهمیت بیشتری برخوردار است. اهمیت ویژه این مسئله ناشی از ماهیت بخش تعاون است که همانا همکاری جمعی برای رفع دغدغه‌های مشترک و پیشبرد اهداف جمعی است. از این منظر، وجود نهادهای غیردولتی مستقل در بخش تعاونی برای ساماندهی و رفع مشکلات جمعی تعاونی‌ها بسیار حائز اهمیت است و عدم وجود آنها می‌تواند در تناقض با ماهیت بخش تعاونی قرار گیرد.

با توجه به مسئله فوق، در قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (ماده ۵۷)، تشکیل اتاق‌های تعاون در تهران و شهرستان‌ها پیش‌بینی شده است. با این حال، علیرغم شکل‌گیری اتاق‌های تعاون در عمده استان‌های کشور، فعالیت آنها عمدتاً مستقل از دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی نیست. برای مثال مطالعه وضعیت اتاق تعاون مرکزی ایران که نماینده اتاق‌های تعاون و اتحادیه‌های تعاونی سراسر کشور بوده و به‌عنوان یک نهاد غیردولتی در کنار وزارت تعاون، مسئول پیگیری و پیشبرد اهداف مشترک بخش تعاونی است، نشان می‌دهد که اعضای هیئت‌مدیره آن، بیش از آنکه نماینده تعاونی‌های کشور باشند، نماینده ارگان‌های حاکمیتی از قبیل دولت و مجلس شورای اسلامی هستند.

در میان هفت عضو هیئت‌مدیره اتاق تعاون مرکزی ایران سه شخصیت برجسته دولتی و دو نماینده مجلس شورای اسلامی وجود دارد و دو عضو دیگر از نمایندگان و وزرای سابق هستند. در میان سه نفر بازرسان اتاق تعاون مرکزی نیز یک شخصیت دولتی و یک نماینده مجلس شورای اسلامی حضور دارند.

مسئله فوق نشان از ساختار دولتی اتاق تعاون مرکزی ایران دارد. لذا به‌نظر می‌رسد که لازم

۱. برای ملاحظه متن کامل بندها و مواد مورد اشاره به پیوست ۱ مراجعه کنید.



است در بلندمدت ساختار این اتاق به نحوی اصلاح شود که اتاق تعاون مرکزی ایران بتواند به صورت مستقل تر و با کارآمدی بیشتری برای پیشبرد اهداف تعاونی‌ها و اتحادیه‌های تعاونی فعالیت کند.

با توجه به اهمیت زیاد فعالیت مستقل اتاق‌های تعاون و دیگر نهادهای مرتبط برای تلاش جهت رفع تنگنایهای بخش تعاون، توجه ویژه برنامه پنجم توسعه به این مسئله و در صورت امکان اصلاح قانون موجود بخش تعاونی اقتصاد ایران ضروری به نظر می‌رسد.

۳-۱ ظرفیت‌ها و کاستی‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به عنوان قانونی که توسعه شتابان بخش تعاون را در کنار اهداف دیگر نشانه گرفته، علیرغم ظرفیت‌هایی که برای توسعه بخش تعاون ایجاد کرده است، دارای کاستی‌هایی نیز برای حصول توسعه بخش مذکور می‌باشد. در این قسمت سعی بر آن است که ظرفیت‌ها و کاستی‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در راستای توسعه بخش تعاون بررسی شود. بدیهی است کاستی‌های موجود در این قانون که در حال حاضر مهمترین قانون با رویکرد توسعه بخش تعاون است، یکی از تنگنایهای توسعه بخش تعاون خواهد بود.

۱-۳-۱. ظرفیت‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی برای

توسعه بخش تعاون

تصویب قانون اجرای اصل چهارم قانون اساسی ظرفیت‌های جدیدی را برای بخش تعاونی ایجاد کرده است که در صورت رفع تنگنایهای موجود برای حضور بخش غیردولتی در این حوزه، می‌تواند زمینه‌ساز توسعه بخش مذکور باشد. مهمترین ظرفیت‌های جدید ایجاد شده در قالب قانون مذکور به شرح زیر است:

الف) تجویز حضور بخش تعاون در بخش‌های مختلف اقتصادی: با توجه به بازتعریف

قلمرو فعالیت‌های بخش‌های مختلف دولتی، خصوصی و تعاونی در اقتصاد کشور، زمینه برای فعالیت بخش غیردولتی (خصوصی و تعاونی) در بیشتر حوزه‌ها و بخش‌های اقتصادی از جمله امور زیربنایی فراهم شده است. در حال حاضر امکان فعالیت تعاونی‌ها در اکثر حوزه‌ها از قبیل بانک، بیمه، بهداشت و ... فراهم شده است.

ب) واگذاری بخشی از سهام شرکت‌های دولتی به تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت:

اگرچه انتقادات زیادی به وضع موجود واگذاری سهام عدالت و به خصوص آینده مبهم آن وارد



است، نفس واگذاری این سهام به شرکت‌های تعاونی سهام عدالت، به معنای ایجاد ظرفیت جدید و قابل توجهی برای توسعه بخش تعاونی است.

ج) تعریف انواع جدید تعاونی: قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی با تعریف تعاونی‌های سهامی عام و فراگیر ملی گزینه‌های جدیدی را به افراد، جهت حضور در بخش تعاون ارائه داده است. تعریف این تعاونی‌ها برخی محدودیت‌های تعاونی‌های متعارف نظیر هر نفر یک رأی را تا حدی تعدیل کرده و به خصوص مشوق‌هایی را برای فعالیت اشخاص حقوقی در تشکیل تعاونی‌ها فراهم کرده است.

نکته آخری که در این خصوص می‌توان گفت آن است که ایجاد ظرفیت‌های جدید، قدم اول پیشبرد اهداف توسعه‌ای است و توسعه عملی زمانی حاصل می‌شود که قدم‌های بعدی برای استفاده از این ظرفیت‌ها برداشته شود. ضمن اینکه کفایت ظرفیت‌های ایجاد شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز جای بحث دارد.

۲-۳-۱. کاستی‌های قانون اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی

مهمترین کاستی‌های قانون مذکور برای توسعه بخش تعاون را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

الف) عدم تناسب ظرفیت‌ها و اهداف تعریف شده برای توسعه بخش تعاون در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی: با در نظر گرفتن متوسط رشد سالیانه ۶/۷ درصدی اقتصاد کشور^۱ و با فرض سهم ۵ درصدی فعلی بخش تعاون از اقتصاد ملی^۲، برای افزایش سهم بخش تعاونی به ۲۵ درصد از اقتصاد کشور لازم است که در ۵ سال آینده بخش تعاون سالیانه رشدی حداقل برابر ۴۷ درصد داشته باشد (اگر سهم فعلی بخش تعاون را برابر نسبت اشتغال این بخش به اشتغال کل کشور یعنی ۳/۸ درصد در نظر بگیریم، حداقل رشد سالیانه مورد نیاز این بخش برای افزایش آن به ۲۵ درصد اقتصاد ملی، ۵۵ درصد خواهد بود).

۱. میانگین رشد اقتصادی در پنج سال منتهی به سال ۱۳۸۶.

۲. سند ملی بخش تعاون جمهوری اسلامی ایران www.icm.gov.ir



جدول ۱۰. رشد سالیانه مورد نیاز بخش تعاونی برای تحقق اهداف

سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در این بخش

رشد سالیانه مورد نیاز تولید بخش تعاونی (درصد)	فروض		
۵۵	سهام فعلی بخش تعاونی برابر ۲/۸ درصد از تولید ملی	رشد تولید ناخالص داخلی برابر ۶/۷ در سال	سناریو اول
۴۷	سهام فعلی بخش تعاونی برابر ۵ درصد از تولید ملی	رشد تولید ناخالص داخلی برابر ۶/۷ در سال	سناریو دوم

مأخذ: محاسبات تحقیق^۱.

محاسبات نشان می‌دهد که حصول این مقدار از رشد بخش تعاونی در سال‌های آینده نیازمند آن است که حداقل ۵۲ درصد از سرمایه‌گذاری سالیانه کل کشور در حوزه تعاونی صورت گیرد.^۲ با توجه به مسئله فوق سؤال اصلی آن است که آیا با روند موجود، امکان تحقق هدف افزایش سهم بخش تعاونی از اقتصاد کشور به ۲۵ درصد اقتصاد ملی، تا انتهای برنامه پنجم اقتصادی وجود دارد؟ آیا با توجه به وضع موجود بخش تعاون اساساً انجام ۵۲ درصد سرمایه‌گذاری سالیانه کل کشور در این بخش ممکن است؟

با وجود گذشت حدود چهار سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و حدود دو سال از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی، روند شکل‌گیری تعاونی‌های نوع جدید (فراگیر ملی و سهامی عام) بسیار کند بوده است، به طوری که درحال حاضر بجز تعاونی‌های سهام عدالت، هیچ شرکت تعاونی فراگیر یا سهامی عام فعالی در کشور وجود نداشته و تنها ۵ شرکت فراگیر ملی و دو شرکت سهامی عام اخیراً مجوز فعالیت دریافت کرده‌اند. در اکثر قریب به اتفاق تعاونی‌های سهام عدالت نیز هنوز انتخابات هیئت‌مدیره برگزار نشده و حداقل‌های لازم جهت کسب، احراز نگریده است. از طرف دیگر بررسی تعاونی‌های متعارف نیز طی سال‌های پس از تصویب قانون اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی رشد قابل توجهی را نشان نمی‌دهد.^۳

(ب) تلاش برای ایجاد بخش تعاون گلخانه‌ای و ایجاد انتظارات بی‌مورد: سراسر قانون اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی سعی در ارائه مشوق‌های تبعیض‌آمیزی به سود بخش تعاونی برای توسعه این بخش دارد. این مسئله نشان از تلاش قانونگذار برای توسعه بخش تعاون

۱. به پیوست ۲ مراجعه شود.

۲. این رقم با احتساب ارزش سهام عدالت به‌عنوان افزایش سرمایه بخش تعاون محاسبه شده است و اگر سهام عدالت را به‌عنوان دارایی بخش تعاون در نظر بگیریم لازم است که سالیانه حداقل ۶۸ درصد سرمایه‌گذاری کل کشور در بخش تعاون صورت پذیرد.

مصاحبه با آقای منوچهر یزدانی، معاون وقت کارآفرینی و توانمندسازی بخش تعاونی، وزیر تعاون، ۱۳۸۸/۱۲/۲۴.

۳. نسبت جمعیت شاغل در بخش تعاونی به کل اشتغال کشور در سال ۱۳۸۴ برابر ۳/۳ درصد و در سال ۱۳۸۷ معادل ۳/۸ درصد بوده است که رشد محدودی را نشان می‌دهد (سامانه جامع آمارهای ثبتی وزارت تعاون و بانک اطلاعات سری زمانی بانک مرکزی).



به هر قیمت ممکن دارد.

این رویکرد، علاوه بر آثار سوء تخصیصی در جهت‌گیری منابع، انتظارات فزاینده و بی‌مورد را برای متولیان این بخش فراهم نموده است که تناسب چندان با ظرفیت‌های بخش مذکور ندارد. ارائه تخفیف‌های مالیاتی قابل توجه، کمک‌های بلاعوض، تخفیف‌های بیمه‌ای، پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی، حمایت مالی از اتاق‌های تعاون، تأسیس بانک دولتی برای این بخش و... (ماده ۹) قانون اجرای اصل چهارم قانون اساسی) از مصادیق حمایت‌های تبعیض‌آمیز از بخش تعاونی است که انتظارات بی‌موردی را ایجاد کرده و می‌تواند تخصیص منابع کشور را با مشکل مواجه سازد. توجه بیشتر این قانون بر ایجاد ظرفیت‌های جدید می‌توانست مفیدتر از قائل شدن این همه حمایت‌های بی‌دریغ باشد.

۳-۳-۱. اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

در کنار ظرفیت‌ها و کاستی‌های قانون اصل چهارم قانون اساسی، مشکلات اجرایی این قانون نیز از جمله مباحث تأثیرگذار بر بخش تعاون است. اگرچه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، افق کاملاً صریحی را برای توسعه بخش تعاون ترسیم کرده و راهکارهایی را نیز برای تحقق آن مشخص کرده است، در عمل بسیاری از بندها و مواد آن در ارتباط با توسعه بخش تعاونی اجرایی نشده است. در ادامه به برخی از این موارد اشاره می‌شود:

- از زمان تصویب قانون اجرایی سیاست کلی اصل چهارم قانون اساسی، ۳۴۱ شرکت تعاونی شهرستانی ایجاد شده و ۳۷۲/۶ هزار میلیارد ریال از سهام شرکت‌های دولتی در قالب سهام عدالت به این تعاونی‌ها واگذار شده است.^۱ این رقم نسبت به کل سرمایه موجود شرکت‌های تعاونی کل کشور، رقم قابل توجهی بوده و گام مؤثری در جهت توسعه بخش تعاون محسوب شود. با این حال علیرغم واگذاری سهام عدالت به شرکت‌هایی تحت عنوان تعاونی‌های شهرستانی، در حال حاضر این شرکت‌ها ساختار تعاونی نداشته و بیشتر به بنگاه‌های خیریه و حداکثر بنگاه‌های دولتی شبیه هستند.^۲ در اکثریت قریب به اتفاق شرکت‌های مذکور، انتخابات هیئت‌مدیره برگزار نشده و مدیریت آنها کاملاً دولتی است.

- براساس بند «۲» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به‌منظور فقرزدایی باید ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به تعاونی‌های

۱. سپیدهدی موسوی نیک، «گذر از اقتصاد دولتی به شبه دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۹۱۵، مهر ۱۳۸۸، ص ۳.

۲. در حال حاضر، این شرکت‌ها مهمترین ویژگی شرکت‌های تعاونی از قبیل داشتن حق رأی و مشارکت اعضا در فعالیت بنگاه را ندارند.



فراگیر ملی اختصاص یابد. از زمان تصویب قانون فوق در سال ۱۳۸۷ تا مرداد ماه ۱۳۸۸ ارزش کل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی ۵۱۷۱۲ میلیارد ریال (پنج هزار و یکصد و هفتاد و یک میلیارد تومان) بوده است که ۳۰ درصد آن یعنی معادل ۱۵۵۱۳ میلیارد ریال (هزار و پانصد و پنجاه و یک میلیارد تومان) باید در اختیار بخش تعاونی قرار می‌گرفت. با این حال، از رقم مذکور تنها ۲۰ میلیارد تومان^۱ (کمتر از ۱/۵ درصد) به این بخش اختصاص یافته است.

- در بند «ز» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی ذکر شده که: «منابع لازم برای اجرای این ماده در بودجه سالیانه در ردیف مستقلی تحت عنوان شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها» منظور خواهد شد. علیرغم تکلیف صریح قانون به دولت برای ایجاد ردیف مستقل شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها در قوانین بودجه سالیانه، این مورد در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ در ذیل اعتبارات ردیف‌های متفرقه در جزء «۱۸» ردیف اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت) آمده است. اگرچه وجود چنین بندی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی از مصادیق تلاش قانونگذار برای ایجاد رشد گلخانه‌ای بخش تعاون است که لزوماً مطلوب نیست، با این حال، این مسئله نشان از نبود عزم جدی در اجرایی ساختن قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در حوزه تعاون است.

۴-۱. عدم انطباق قوانین موجود بخش تعاونی با سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

با وجود تعریف انواع جدید شرکت‌های تعاونی از قبیل شرکت‌های تعاونی فراگیر ملی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت تعاونی شهرستانی سهام عدالت که مفاهیمی جدید در ادبیات اقتصاد تعاونی کشور بوده و در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی تعریف شده‌اند، همچنین با وجود مأموریت جدید واگذار شده به نهادهای مرتبط با بخش تعاونی از جمله اتاق تعاون و وزارت تعاون، در قوانین موجود کشور (قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران و قانون تجارت)، هیچ‌یک از این موارد مورد اشاره قرار نگرفته‌اند. این مسئله لزوم اصلاح قوانین موجود کشور جهت انطباق با شرایط جدید کشور بخش تعاون را نشان می‌دهد که می‌تواند در قانون برنامه پنجم توسعه اقتصاد با الزام دولت برای اقدام عاجل در این زمینه پیگیری شود. اقدام در این جهت می‌تواند گام اول برای تحقق اهداف تصریح شده بخش تعاونی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی باشد.

۱. مصاحبه با آقای منوچهر یزدانی، معاون وقت کارآفرینی و توانمندسازی بخش تعاونی وزارت تعاون، مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴.



۱-۵. فراهم نبودن برخی زمینه‌های توسعه بخش تعاون.

حصول اهداف مورد نظر در بخش تعاون که رشد شتابان این بخش را می‌طلبد، بدون فراهم‌سازی برخی زمینه‌ها امکانپذیر نخواهد بود. از جمله مهمترین این زمینه‌ها، فعالیت قابل توجه بخش تعاونی در بازارهای مالی و پولی کشور است که در حال حاضر فراهم نیست.

۱-۵-۱. **عدم حضور بخش تعاونی در بورس اوراق بهادار:** با توجه به آنکه براساس ماده (۱) قانون تعاونی‌های سهامی عام نوعی شرکت سهامی عام بوده و می‌توانند در قالب قانون تجارت فعالیت کنند، مانع قانونی برای فعالیت این شرکت‌ها در بورس اوراق بهادار وجود ندارد. از طرف دیگر، براساس ماده (۳۵) این قانون، دولت موظف شده است که کمک‌های لازم برای پذیرفته شدن شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس را انجام دهد. با این حال، تاکنون سازوکار اجرایی فعالیت تعاونی‌ها در بازار مالی فراهم نشده است. توسعه بخش تعاون بدون فراهم شدن زمینه فعالیت تعاونی‌ها در بخش‌های مختلف اقتصادی و به‌خصوص بازارهای مالی دشوار به‌نظر می‌رسد.

۱-۵-۲. **سهم محدود بخش تعاون در سیستم بانکی کشور:** هرگونه تحول در بخش تعاون تنها با پشتوانه مالی و پولی که دارای توجیه اقتصادی باشد، امکانپذیر است. علیرغم اینکه در حال حاضر سیستم بانکی کشور مانعی برای حمایت مالی از بخش تعاونی ندارد، فعالیت خود تعاونی‌ها در این حوزه می‌تواند اثر قابل توجهی بر تأمین مالی پروژه‌های تعاون داشته باشد. در حال حاضر سهم بخش تعاونی از بازار پولی کشور بسیار محدود و نزدیک صفر است.

علاوه بر برخی تعاونی‌های مالی و اعتباری که در مقیاس جزئی در بازار پولی کشور فعالیت می‌کنند، تنها بانکی که به‌طور تخصصی جهت توسعه تعاونی ایجاد شده است، بانک توسعه تعاون می‌باشد که عملاً بانکی دولتی است.

بانک توسعه تعاون به‌منظور تأمین مالی منابع سرمایه‌ای بخش تعاون با سرمایه اولیه ۵ هزار میلیارد ریال براساس قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در سال ۱۳۸۸ افتتاح شده است. مقایسه موجودی سرمایه این بانک با حساب سرمایه کل سیستم بانکی (بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی) در ابتدای سال ۱۳۸۸ نشان می‌دهد که این بانک تنها ۲/۲ درصد از کل سرمایه بازار پولی کشور را در اختیار دارد.^۱

۱. حساب سرمایه کل بانک‌ها و مؤسسات غیربانکی کشور در پایان اسفندماه ۱۳۸۷ معادل ۲۲۵۲۲۲ میلیارد ریال (دویست و بیست و پنج هزار و دویست و بیست و دو میلیارد و دو میلیارد ریال) بوده است (گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی، بخش پولی و بانکی، اسفند ۱۳۸۷ www.cbi.ir/simplelist/5377.aspx).



۲. ارزیابی مواد پیشنهادی لایحه برنامه پنجم در بخش تعاونی

در لایحه برنامه پنجم دو ماده (۱۱۶) و (۱۱۷) ذیل بخش توسعه تعاون اختصاصاً به عنوان احکامی جهت توسعه بخش تعاون ارائه شده‌اند.

در بند «الف» ماده (۱۱۶) افزایش سهم تعاونی‌ها به ۱۵ درصد از بازار پولی کشور تا سال چهارم برنامه هدف قرار گرفته و در بند «ب» این ماده افزایش سالیانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون از محل منابع مالی جزء «۲» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به منظور اعطای تسهیلات بانکی و پوشش ریسک تعاونی‌های فراگیر ملی مورد اشاره قرار گرفته است. همچنین طی تبصره‌ای در این بند اعضای مجمع بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون معرفی شده‌اند.

تبصره «۲»، بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بیان می‌کند که «فعالیت حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون (قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی) نیست و هرگونه توسعه بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌های مطابق لایحه‌ای خواهد بود که ظرف مدت یک‌سال از ابلاغ این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد». با این حال، در ماده (۱۱۷) لایحه برنامه پنجم، مشمول شدن فعالیت‌ها، واحدها و بنگاه‌های فعال در حوزه فرهنگ، آموزش، تحقیقات و سلامت در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بیان شده است. این ماده از آن نظر ذیل توسعه تعاون آمده است که معمولاً تعاونی‌ها جزء بنگاه‌ها و نهادهای فعال در حوزه آموزش و فرهنگ تلقی می‌شوند.

علاوه بر موارد فوق که به‌طور ویژه به توسعه تعاون اختصاص یافته‌اند در ۱۵ ماده دیگر^۱ نیز تعاون و تعاونی‌ها مورد اشاره قرار گرفته‌اند. موارد مذکور عمدتاً مربوط به حمایت دولت از بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی جهت فعالیت در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است.

در دو ماده از لایحه برنامه نیز بخش تعاونی در اولویت فعالیت در حوزه مورد نظر قرار گرفته است. در ماده (۱۳۳) حمایت حقوقی و مالی دولت از تشکیل تشکلهای حقوقی با اولویت تعاونی‌های تولید کشاورزی به منظور افزایش تولید و ارتقای بهره‌وری و بازده در هکتار زمین‌های کشاورزی تکلیف شده است و در ماده (۱۴۷) معافیت احداث پایانه‌های مسافری و باری و مجتمع‌های خدمات رفاهی بین راهی توسط بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها از پرداخت عوارض، ذکر شده است. در مورد وضعیت بخش تعاونی در لایحه برنامه پنجم توسعه چند نکته زیر قابل ذکر است:

۱. مواد (۳، ۱۲، ۱۷، ۶۰، ۶۹، ۷۱، ۷۶، ۹۴، ۱۰۵، ۱۱۶، ۱۲۹، ۱۳۰، ۱۳۳، ۱۳۸، ۱۴۷ و ۱۸۱) لایحه برنامه پنجم توسعه.



- هدف اصلی لایحه در رابطه با بخش تعاون افزایش سهم بخش تعاون از بازار پولی کشور با این استدلال است که پله اول توسعه بخش تعاونی تأمین مالی پروژه‌های تعاونی می‌باشد. درحالی که شرکت‌های تعاونی مانند شرکت‌های دیگر می‌توانند از طریق سیستم رسمی بازار پول تأمین اعتبار کنند (همان‌طور که لازم نیست بانکی تشکیل شود که مختص اتاق بازرگانی یا بخش خصوصی باشد)، به همین قیاس ضرورتی برای توسعه سهم بخش تعاون در بازار پولی کشور برای تأمین مالی پروژه‌های تعاونی وجود ندارد.
- تقریباً هر جا که حمایت از بخش غیردولتی به‌منظور مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی مطرح بوده حمایت از بخش تعاونی تصریح شده است؛ البته در دو مورد تبعیض وجود داشته که با منطق اقتصادی موجب تخصیص ناکارآیی منابع می‌شود.
- به مشارکت بخش تعاونی در بازار سرمایه (بورس اوراق بهادار) اشاره‌ای نشده است. درحالی که لازم است امکان توسعه طبیعی هر بخش در اقتصاد کشور فراهم گردد.
- در مورد تعیین تکلیف تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت برای واگذاری اداره آنها به سهام‌داران آن در قالب قانون بخش تعاون حکمی صادر نشده است. درحالی که یکی از معضلات اساسی سهام عدالت ساختار ناکارآیی آن است.
- در رابطه با قرار گرفتن بخش تعاون در محاسبات و گزارش‌های اقتصادی بانک مرکزی و مراکز آماری کشور جهت محاسبه سهم بخش تعاونی از اقتصاد ملی حکمی ارائه نشده است.

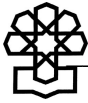
۳. احکام پیشنهادی برنامه پنجم توسعه اقتصادی در حوزه توسعه بخش تعاون

لازم است، هر حکمی در برنامه توسعه اقتصادی در چارچوب ارائه راهکاری جهت برطرف‌سازی مشکلات اصلی و گلوگاهی حوزه مورد نظر باشد. از این منظر، با توجه به مشکلات اشاره شده در قسمت قبل، این قسمت سعی دارد احکامی را پیشنهاد دهد که قدمی در جهت رفع مشکلات مذکور تلقی شود. قبل از بیان احکام، ذکر این نکته ضروری است که با توجه به روند موجود در بخش تعاونی، پتانسیل‌های جاری و عملکرد نهادهای مربوط به این بخش، هدف‌های تعیین شده برای بخش تعاون (از قبیل اختصاص سالیانه حداقل ۵۲ درصد سرمایه‌گذاری کل کشور به این بخش) بلندپروازانه به نظر می‌رسد و قبل از هر چیز تعدیل اهداف با توجه به پتانسیل موجود می‌تواند حائز اهمیت باشد. با این حال، احکام زیر به همراه دلایل توجیهی ارائه آنها، جهت حرکت به سمت توسعه بخش تعاونی پیشنهاد می‌شود، هرچند تفصیل دلایل توجیهی ارائه احکام را در میان مشکلات اشاره شده در قسمت اول این فصل گزارش باید جستجو کرد.



جدول ۱۱. احکام برنامه پنجم توسعه و احکام پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها در حوزه بخش تعاون

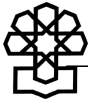
دلائل توجیهی	مواد پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس	مواد پیشنهادی دولت
ماده (۱۱۶)	ماده (۱۱۶)	ماده (۱۱۶)
افزایش سهم بخش تعاون به ۲۵ درصد اقتصاد ملی نیازمند برخی زمینه‌ها و تمهیدات زیرساختی می‌باشد که از جمله آنها فراهم بودن امکان دسترسی آسان فعالیت بخش تعاونی به منابع مالی است. بدین منظور تلاش برای افزایش سهم تعاونی از بازار پولی کشور از طریق فراهم‌سازی تسهیلات لازم جهت صدور مجوز تأسیس بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری تعاونی و فراهم‌سازی سازوکار اجرایی جهت حضور تعاونی‌ها در بورس اوراق بهادار ضروری به نظر می‌رسد	به منظور توسعه بخش تعاون و ارتقای سهم آن به ۲۵ درصد اقتصاد ملی تا پایان برنامه با رویکرد ایجاد اشتغال، گسترش عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه، با رعایت تکالیف و اختیارات مقرر در قانون اصلاح موادی از «قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» اقدام‌های زیر انجام می‌شود:	به منظور توسعه بخش تعاون و ارتقای سهم آن به ۲۵ درصد اقتصاد ملی تا پایان برنامه با رویکرد ایجاد اشتغال، گسترش عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه، با رعایت تکالیف و اختیارات مقرر در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی اقدام‌های زیر انجام می‌شود:
اگرچه در حال حاضر منع قانونی برای فعالیت تعاونی‌ها در بازار پولی کشور وجود ندارد، در شرایط موجود تعاونی‌ها حضور محدودی (کمتر از ۳ درصد) در بازار پولی کشور دارند. جهت تسریع در فعالیت بیشتر تعاونی‌ها در این بازار، فراهم‌سازی تسهیلات لازم جهت صدور مجوز فعالیت مؤسسات مالی و اعتباری و بانک‌های تعاونی می‌تواند راهگشا باشد. از طرف دیگر، به منظور دسترسی به اطلاعات مربوط به فعالیت تعاونی‌ها در بازار پولی کشور جهت تسهیل برنامه‌ریزی در این بخش تعاونی، پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عنوان بالاترین نهاد پولی کشور در پایان دو سال سهم تعاونی‌ها در بازار پولی کشور را محاسبه و اعلام نماید	الف) فراهم‌سازی تسهیلات لازم جهت صدور مجوز فعالیت مؤسسات مالی و پولی و بانک‌های تعاونی توسط بانک مرکزی تبصره - بانک مرکزی موظف است در پایان هر سال سهم تعاونی‌ها در بازار پولی کشور را محاسبه و اعلام نماید	الف) افزایش سهم تعاونی‌ها به ۱۵ درصد در بازار پولی کشور تا سال چهارم برنامه از طریق فراهم نمودن تسهیلات لازم جهت صدور مجوز فعالیت مؤسسات مالی و پولی و بانک‌های تعاونی



دلایل توجیهی	مواد پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس	مواد پیشنهادی دولت
<p>علیرغم آنکه تأسیس بانک توسعه تعاون توسط دولت در بند «و» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تصریح شده است، افزایش سرمایه این بانک در شرایطی که عمده بانک‌های دولتی در حال خصوصی‌سازی هستند، با روح سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی سازگاری نداشته و موجب سیطره بیشتر دولت بر بخش تعاون می‌شود. ضمن آنکه در قانون اجرای سیاست‌های کلی نیز الزامی برای افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون پیش‌بینی نشده است. افزایش سهم بخش تعاون در بازار پولی کشور می‌تواند با فراهم‌سازی تسهیلات لازم و تجویز بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری تعاونی صورت گیرد. ضمن آنکه مشارکت تعاونی‌ها و اتحادیه‌های تعاونی در توسعه بانک توسعه تعاون نیز می‌تواند در این راستا کارساز باشد</p> <p>تبصره بند «ب» این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد و اعضای مجمع عمومی بانک توسعه تعاون در اساسنامه بانک مذکور در تصویبنامه شماره ۹۷۹۱۴/ت/۴۱۴۸۴ هـ مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۳ هیئت وزیران مشخص شده است. بنابراین حذف این تبصره پیشنهاد می‌گردد</p>	<p>مواد پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس</p>	<p>ب) افزایش سالیانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون در جهت ارتقای سهم آنها در رشد بخش تعاونی از محل بخشی از منابع مالی جزء «۲» ماده (۲۹) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به منظور اعطای تسهیلات بانکی و پوشش ریسک تعاونی‌های فراگیر ملی</p> <p>تبصره - اعضای مجمع بانک و صندوق مذکور شامل وزرای تعاون (رئیس)، اقتصاد و دارایی، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور می‌باشند</p>
<p>با وجود آنکه براساس ماده (۳۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دولت موظف شده است، کمک‌های لازم برای پذیرفته شدن شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس اوراق بهادار تهران در سال</p>	<p>(بند الحاقی) فراهم شدن سازوکار اجرایی جهت حضور تعاونی‌های سهامی عام و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس اوراق بهادار تهران در سال اول اجرای برنامه</p>	<p>_____</p>



دلایل توجیهی	مواد پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس	مواد پیشنهادی دولت
<p>سازوکار اجرای فعالیت این تعاونی‌ها در بازار سرمایه فراهم نشده است، از طرف دیگر هیچ‌گونه مانع قانونی برای فعالیت تعاونی‌های سهامی عام در بورس اوراق بهادار وجود ندارد. مشارکت بخش تعاونی در بازار سرمایه یکی از زمینه‌های لازم برای توسعه طبیعی این بخش و فراهم‌سازی تأمین مالی شرکت‌های تعاونی می‌باشد</p>		
<p>با وجود تشکیل ۲۴۱ شرکت تعاونی شهرستانی و واگذاری ۳۷۲/۶ هزار میلیارد ریال از سهام شرکت‌های دولتی در قالب سهام عدالت به آنها، شرکت‌های مذکور در حال حاضر به شکل دولتی اداره شده و نمی‌توان آنها را ذیل شرکت‌های تعاونی قرار داد. این درحالی است که بخشی از هدفگذاری توسعه بخش تعاون و افزایش سهم آن از اقتصاد ملی در قانون اجرای سیاست‌های کلی با اتکا به واگذاری‌های سهام شرکت‌های دولتی به بخش تعاونی بوده است</p> <p>برگزاری جلسه مجمع عمومی تعاونی‌های عدالت شهرستانی جهت انتخاب هیئت‌مدیره و بازرسان تعاونی‌ها و فعالیت مستقل تعاونی‌های مذکور در چارچوب قانون بخش تعاونی، می‌تواند گام مهمی در جهت توسعه بخش تعاونی و استفاده از پتانسیل واگذاری شرکت‌های دولتی در جهت توسعه بخش تعاون باشد</p>	<p>بند الحاقی - برگزاری جلسه مجمع عمومی تعاونی‌های عدالت شهرستانی جهت انتخاب هیئت‌مدیره و بازرسان تعاونی‌ها، بدون مداخله دولت و فعالیت مستقل تعاونی‌های مذکور در چارچوب «قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران و اصلاحیه مصوب مهرماه ۱۳۷۷»</p> <p>بند الحاقی - اتخاذ ترتیبات لازم جهت کاهش دخالت دولت در امور اجرایی تعاونی‌ها و تغییر ساختار اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران جهت کارآمدتر کردن آن در دو سال اول اجرای برنامه</p>	<p style="text-align: center;">—</p>
<p>این ماده ناقض تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. در تبصره مذکور بیان شده است که: «فعالیت‌های حوزه‌های</p>	<p>ماده (۱۱۷) - حذف</p>	<p>ماده (۱۱۷)</p> <p>فعالیت‌ها، واحدها و بنگاه‌های فعال در حوزه فرهنگ، آموزش، تحقیقات و سلامت با رعایت اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون</p>



دلایل توجیهی	مواد پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس	مواد پیشنهادی دولت
<p>سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون (قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم) نیست و هرگونه توسعه توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها مطابق لایحه‌ای خواهد بود که ظرف مدت یک سال از ابلاغ این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد»</p>		<p>اساسی، مشمول قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» خواهند بود</p>
<p>قانون فعلی بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران به‌گونه‌ای است که امکان دخالت دولت در امور تعاونی‌ها از بدو تشکیل تا مراحل مختلف فعالیت آنها را فراهم می‌نماید (مواد ۱۶) و (۶۸) قانون بخش تعاونی اقتصاد ایران). همچنین براساس این قانون ساختار اتاق تعاون مستقل از دولت نیست، به‌گونه‌ای که اکثر اعضای هیئت‌مدیره اتاق تعاون مرکزی ایران از مسئولین دولتی هستند. بنابراین اتخاذ ترتیبات لازم جهت کاهش دخالت دولت و اصلاح ساختار اتاق تعاون شرط اول تحقق سایر برنامه‌های توسعه بخش تعاون خواهد بود</p>	<p>بند الحاقی به ماده (۱۱۶) اتخاذ ترتیبات لازم جهت کاهش دخالت دولت در امور اجرایی تعاونی‌ها و تغییر ساختار اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران جهت کارآمدتر کردن آن در دو سال اول اجرای برنامه</p>	<p>_____</p>



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

محاسبات نشان می‌دهد افزایش سهم بخش تعاونی از اقتصاد ملی به ۲۵ درصد در پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی مستلزم رشد سالیانه حداقل ۴۷ درصدی این بخش و اختصاص حداقل ۵۲ درصد سرمایه‌گذاری سالیانه کل کشور به بخش تعاون است.

تحقق این اهداف دشوار به نظر می‌رسد و ممکن است با توجه به شرایط موجود بخش تعاونی، رشد محدود آن در سال‌های اخیر و ظرفیت‌های محدود ایجاد شده برای توسعه این بخش، تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی مقدور نباشد. اولین قدم در این زمینه می‌تواند کاهش انتظارات از بخش تعاون متناسب با ظرفیت‌های آن و تعدیل اهداف بلندپروازانه (از قبیل رشد حداقل ۴۷ درصد بخش تعاونی و اختصاص ۵۲ درصد سرمایه‌گذاری سالیانه کل کشور) باشد.

ارائه تخفیف‌های مالیاتی قابل توجه، کمک‌های بلاعوض، تخفیف‌های بیمه‌ای، پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی، حمایت مالی از اتاق‌های تعاون، تأسیس بانک دولتی برای این بخش و... براساس ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، از مصادیق این حمایت‌های تبعیض‌آمیز هستند که ضمن دامن زدن به انتظارات بی‌مورد منجر به تخصیص ناکارآمدی منابع می‌گردد. تلاش برای توسعه گلخانه‌ای و غیرطبیعی بخش تعاون از طریق ارائه انواع حمایت‌های تبعیض‌آمیز به سود این بخش، در بلندمدت آثار سوءتخصیصی به دنبال خواهد داشت. با این حال، توسعه طبیعی بخش تعاون به‌عنوان یکی از بخش‌های اصلی اقتصادی کشور براساس قانون اساسی و سیاست‌های کلی، نیاز ضروری کشور است و لازم است که در برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور به آن توجه کافی صورت گیرد.

هرگونه توسعه بخش تعاون مستلزم رفع موانع و مشکلات موجود برای توسعه این بخش است. در صورتی که مشکلات کلیدی و تنگناهای اصلی بخش تعاونی مشخص باشد، برنامه پنجم توسعه اقتصادی در کنار قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی می‌تواند ابزار لازم برای رفع آنها را در اختیار مسئولین قرار دهد. مهمترین مشکلات موجود در بخش تعاونی عبارتند از:

الف) حضور پررنگ دولت در بخش تعاون

براساس قانون فعلی بخش تعاون، وزارت تعاون (به‌عنوان نماینده دولت در حوزه تعاونی) امکان مداخله در همه مراحل و فعالیت یک تعاونی از مرحله شکل‌گیری و تدوین اساسنامه تعاونی (بندهای «۲»، «۲۴»، «۲۸» و «۳۰» ماده (۶۶)) تا اداره تعاونی‌ها (بندهای «۱۱» و «۱۷» ماده (۶۶)) و نظارت بر



انتخاب هیئت‌مدیره شرکت‌ها (ماده (۶۸)) را دارد.

ب) ساختار نامناسب نهادهای مرتبط با بخش تعاون به‌خصوص اتاق‌های تعاون

نهادهای غیردولتی فعال در بخش تعاون ساختار سازمانی مناسبی نداشته و به معنای واقعی کلمه نمایندگان بخش تعاون محسوب نمی‌گردند. برای مثال، در میان هفت عضو هیئت‌مدیره اتاق تعاون مرکزی ایران سه شخصیت برجسته دولتی و دو نماینده مجلس شورای اسلامی وجود دارد و دو عضو دیگر از نمایندگان و وزرای سابق هستند. در میان سه نفر بازرس اتاق تعاون مرکزی نیز یک شخصیت دولتی و یک نماینده مجلس شورای اسلامی حضور دارند.

ج) ظرفیت‌ها و کاستی‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

با وجود ایجاد ظرفیت‌های جدید برای توسعه بخش تعاون در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، این قانون در این خصوص نیز دارای کاستی‌هایی است. تلاش برای توسعه گلخانه‌ای و مصنوعی بخش تعاون بدون توجه به ظرفیت‌های این بخش از مهمترین کاستی‌های این قانون است.

د) عدم انطباق قوانین موجود بخش تعاون با سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

با وجود تعریف انواع جدید شرکت‌های تعاونی از قبیل شرکت‌های تعاونی فراگیر ملی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت تعاونی شهرستانی سهام عدالت که مفاهیمی جدید در ادبیات اقتصاد تعاونی کشور بوده و در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی تعریف شده‌اند، همچنین با وجود مأموریت جدید واگذار شده به نهادهای مرتبط با بخش تعاون از جمله اتاق تعاون و وزارت تعاون، در قوانین موجود کشور (شامل قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران و قانون تجارت)، هیچ‌یک از این موارد مورد اشاره قرار نگرفته است.

ه) فراهم نبودن برخی زمینه‌های توسعه بخش تعاونی

توسعه هر بخش اقتصادی مستلزم فراهم بودن زمینه‌های مختلف از جمله امکان حضور کم‌هزینه و عادلانه در فعالیت‌های اقتصادی، وجود محیط کسب‌وکار کم‌هزینه، امکان تأمین مالی پروژه‌های بخش مذکور و... است. اما در حال حاضر برای مثال امکان حضور تعاونی‌ها در بورس اوراق بهادار وجود ندارد و سهم تعاونی‌ها از بازار پولی کشور کمتر از ۳ درصد است.



پیشنهادهای

هدف اصلی لایحه برنامه پنجم پیشنهاد دولت در رابطه بخش تعاون افزایش سهم این بخش از بازار پولی کشور بوده است. یکی از احکام پیشنهادی برای حصول این هدف افزایش سالیانه سرمایه بانک توسعه تعاون از محل درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی است.

اگرچه افزایش سهم بخش تعاون در بازار پولی و مالی کشور به‌عنوان گام اول برای توسعه بخش تعاون به‌خودی خود مطلوب و قابل قبول است، حصول این هدف با هر وسیله‌ای از جمله گسترش سیطره دولت بر این بخش از طریق افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون که ماهیت دولتی دارد، علاوه بر مشکلات مربوط به حاکمیت و تصدی دولتی، در بلندمدت سبب توسعه طبیعی و درون‌زای بخش تعاون نخواهد شد. برای این منظور حذف موانع و محدودیت‌های پیش روی بخش تعاون جهت تشویق تعاونی‌ها برای مشارکت در بازار پولی و مالی کشور می‌تواند راهگشا باشد. از جمله کارهای که در این خصوص می‌توان انجام داد، فراهم‌سازی امکان حضور شرکت‌های تعاونی سهامی عام در بورس اوراق بهادار و تسریع در فراهم‌سازی تسهیلات لازم برای صدور مجوز فعالیت مؤسسات مالی و پولی و بانک‌های تعاونی توسط بانک مرکزی است.^۱

از طرفی همان‌طور که در قسمت قبلی استدلال شد، حضور پررنگ دولت در بخش تعاون و ساختار نامناسب اتاق‌های تعاون از جمله تنگنای توسعه بخش تعاون هستند. وجود این تنگناها عمدتاً ریشه در ضعف‌های موجود در قانون فعلی بخش تعاون کشور دارد.

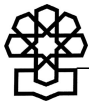
انجام اقدامات لازم برای اصلاح قانون فعلی بخش تعاون می‌تواند علاوه بر رفع این تنگناها و مشکلات، مسئله عدم انطباق قانون فعلی با برخی بندها و مواد سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی را نیز برطرف سازد.

همچنین تعیین تکلیف وضعیت تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت و واگذاری آنها به بخش تعاون واقعی از جمله مسائل مهمی است که پیگیری آنها می‌تواند برای توسعه بخش تعاون مفید واقع شود.

با توجه به موارد ذکر شده فوق و ضمن تأکید مجدد بر لزوم بازنگری در انتظارات از بخش تعاون و امتناع از توسعه دستوری و گلخانه‌ای این بخش پیشنهادی زیر جهت فراهم‌سازی شرایط رشد طبیعی بخش تعاون در قالب برنامه پنجم توسعه ارائه می‌شود:

۱. فراهم‌سازی و تعریف سازوکارهای اجرایی لازم جهت حضور تعاونی‌های سهامی عام و

۱. لازم به‌ذکر است که در حال حاضر محدودیت قانونی برای حضور بخش تعاون در بازار پولی و مالی کشور وجود ندارد و پیشنهاد حاضر صرفاً جهت ترغیب فعالان بخش تعاون جهت ورود به این‌گونه فعالیت‌هاست.



- شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس اوراق بهادار تهران،
۲. تسریع در فراهم‌سازی تسهیلات لازم جهت صدور مجوز فعالیت مؤسسات مالی و اعتباری و بانک‌های تعاونی توسط بانک مرکزی،
۳. تقویت بانک توسعه تعاون با سرمایه تعاونی‌ها، اتحادیه‌ها و اتاق‌های تعاون،
۴. انجام اقدامات لازم توسط دولت جهت اصلاح قانون فعلی بخش تعاون با رویکرد کاهش دخالت دولت در امور اجرایی تعاونی‌ها و تغییر ساختار اتاق تعاون و انطباق با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی،
۵. تعیین تکلیف وضعیت اداره تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت و واگذاری آنها به بخش تعاون واقعی،
۶. ارائه گزارش‌های اقتصادی مرکز آمار ایران و بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های اجرایی به تفکیک بخش‌های مالکیتی و گزارش جداگانه نقش بخش تعاون در گزارش‌ها.

**پیوست‌ها****پیوست ۱. حضور پررنگ دولت (وزارت تعاون) در بخش تعاونی**

پیوست زیر فصل یازدهم قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۰ و اصلاحیه بعدی است که به‌عنوان سند ادعای نقش پررنگ وزارت تعاون در قسمت ۱-۱ فصل دوم گزارش ارائه شده است.

قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۷۰ و اصلاحیه بعدی**فصل یازدهم - وزارت تعاون****ماده (۶۵)**

به‌منظور اعمال نظارت دولت در اجرای قوانین و مقررات مربوط به بخش تعاونی و حمایت و پشتیبانی از این بخش، وزارت تعاون تشکیل می‌گردد.

تبصره «۱» - سازمان‌های تعاون روستایی، مرکزی تعاون کشور، مرکزی تعاونی‌های معدنی، مراکز گسترش خدمات تولیدی و عمرانی و سایر دفاتر، سازمان‌ها و اداراتی که در رابطه با بخش تعاونی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف فعالیت می‌کنند منحل شده و کلیه وظایف اختیارات، اموال، دارایی‌ها، اعتبارات، بودجه، پرسنل و سایر امکاناتی که در اختیار دارند به وزارت تعاون منتقل می‌شود و این وزارت با استفاده از بودجه و امکانات موجود آنها تشکیل می‌گردد.

تشکیلات و پست‌های سازمانی وزارت تعاون که از تعداد پست‌های دستگاه‌های منحل‌شده تجاوز خواهد کرد به پیشنهاد وزیر تعاون و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور ظرف مدت ۶ ماه (که در این مدت تشکیلات منحل‌شده کماکان به وظایف خود عمل می‌کنند) تعیین خواهد شد.

تبصره «۲» - صندوق تعاون جهت فعالیت‌های اعتباری بخش تعاونی با کلیه دارایی‌ها و تعهدات خود از وزارت کار و امور اجتماعی منتزع و به وزارت تعاون الحاق و وظایف و اختیارات مجمع عمومی آن به وزیر تعاون منتقل می‌گردد. تغییر در اساسنامه آن به پیشنهاد وزیر تعاون و تصویب هیئت وزیران خواهد بود.

ماده (۶۶)

وظایف و اختیارات وزارت تعاون عبارت است از:

۱. اجرای آن قسمت از قانون و مقررات در رابطه با بخش تعاونی که مربوط به دولت می‌شود و نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات بخش تعاونی.



۲. تهیه لوایح قانونی و آیین‌نامه‌های این قانون و اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌های تعاونی‌ها مطابق این قانون.
۳. جلب و هماهنگی حمایت‌ها و کمک‌ها و تسهیلات و امکانات دولتی و عمومی جهت بخش تعاونی با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذیربط.
۴. تشویق و کمک و همکاری در تأسیس و گسترش تعاونی‌ها با جلب همکاری و مشارکت عموم مردم و شوراهای اسلامی کشوری.
۵. ایجاد زمینه‌های همکاری و هماهنگی و تعاون بین تعاونی‌ها و همچنین بین اتحادیه‌های تعاونی یا بین بخش تعاونی و سایر بخش‌های اقتصادی.
۶. کمک به فعالیت‌های تبلیغاتی، آموزشی، فرهنگی، فنی، علمی، تحقیقاتی و صنعتی لازم برای بخش تعاونی با همکاری اتحادیه‌های تعاونی.
۷. کمک به شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی در ارائه خدمات حقوقی، مالی، حسابداری و حسابرسی و دیگر خدمات مورد نیاز.
۸. شرکت در مجامع بین‌المللی تعاون به‌عنوان نماینده دولت جمهوری اسلامی ایران.
۹. انجام معاملات لازم و ارائه خدمات مورد نیاز بخش تعاونی.
۱۰. اجرای برنامه‌های ترویج و آموزش تعاون برای تفهیم و تعمیم روش‌ها و برنامه‌های مختلف تعاونی و انتشار کتب و نشریات مورد لزوم تعاونی.
۱۱. راهنمایی مسئولان تعاونی‌ها در امور حقوقی، مالی، اداری و هدایت آنها در جهت استفاده از روش‌ها و سیستم‌های بهتر.
۱۲. انجام تحقیقات آماری و اطلاعاتی و مطالعه درباره فعالیت تعاونی‌ها در زمینه شناخت نارسایی‌ها و نیازهای آنها و همچنین توانایی‌ها و امکانات آنها به‌منظور استفاده در برنامه‌ریزی‌های مربوط.
۱۳. ایجاد هماهنگی در اعمال کمک‌های فنی و اداری و مالی و... توسط دستگاه‌های ذیربط در موارد لازم به‌منظور اداره صحیح تعاونی‌ها.
۱۴. ایجاد تسهیلات لازم جهت توسعه فعالیت تعاونی‌ها در امور تولیدی.
۱۵. فراهم آوردن موجبات صدور تولیدات تعاونی‌ها.
۱۶. تهیه و تنظیم طرح‌های اساسی به‌منظور فراهم آوردن موجبات تحقق اهداف مندرج در اصول چهل‌وسوم و چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۷. وزارت تعاون می‌تواند در صورت احراز تخلف در اداره امور شرکت‌ها یا اتحادیه‌های تعاونی مراتب را به دادگاه صالح اعلام و دادگاه موظف است خارج از نوبت در رسیدگی مقدماتی



در صورت احراز تخلف حکم تعلیق مدیران شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی یاد شده را صادر نماید. در این صورت وزارت تعاون موظف است به‌طور موقت افرادی را برای تشکیل مجمع عمومی و انتخاب هیئت‌مدیره جدید منصوب نماید.

۱۸. جلوگیری از فعالیت اشخاص حقیقی یا حقوقی که به هر نحو از نام یا عنوان تعاونی سوءاستفاده می‌کنند.

۱۹. فراهم آوردن تسهیلات لازم در جهت دستیابی تعاونی‌ها به مواد اولیه و وسایل و کالاهای مورد نیاز.

۲۰. سیاستگذاری، تعیین خط‌مشی و برنامه‌ریزی در حدود مقررات و اختیارات برای توسعه و رشد بخش تعاون.

۲۱. فراهم آوردن تسهیلات لازم برای تهیه طرح، ایجاد، توسعه، بازسازی، نوسازی واحدهای تعاونی و نظارت بر امور آنها.

۲۲. تأمین شرایط و فراهم آوردن امکانات برای سرمایه‌گذاری بخش تعاونی جهت ایجاد تعاونی‌ها با اولویت تعاونی‌های تولید.

۲۳. تنظیم برنامه و تعیین نحوه کمک‌های اعتباری در حدود مقررات و اختیارات از طریق بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و کمک‌های دولتی به تعاونی‌ها.

تبصره - شورای پول و اعتبار موظف است همه‌ساله براساس درخواست وزارت تعاون با رعایت سیاست‌های پولی و مالی دولت نسبت به اعطای وام و کمک‌های لازم به تعاونی‌ها اقدام نماید.

۲۴. مشارکت، ایجاد، توسعه و بهره‌برداری و سرمایه‌گذاری در تعاونی‌ها و نیز انتقال یا واگذاری و فروش سهام دولت در واحدهای تولیدی و توزیعی به بخش تعاونی ضمن رعایت مفاد تبصره ماده (۱۷) این قانون.

۲۵. عضویت در شورای اقتصاد، شورای عالی صنایع، شورای پول و اعتبار، مجمع عمومی بانک‌ها، شورای عالی معادن و کمیسیون‌های مربوط به صادرات و واردات کشور و سایر مجامع با نظر هیئت دولت.

۲۶. مشارکت در تهیه و تدوین مقررات صادرات و واردات کشور.

۲۷. همکاری با مؤسسات علمی، فنی و اقتصادی بین‌المللی و قبول عضویت و شرکت در سازمان‌ها، شوراهای و مجامع بین‌المللی مربوط به امور تعاونی.

۲۸. صدور مجوز موضوع بند «۴» ماده (۵۱).

۲۹. سلب مزایای از تعاونی‌هایی که برخلاف قانون و مقررات بخش تعاونی عمل نموده و یا



برخلاف اساسنامه مصوب اقداماتی کرده باشند.

۳۰. تشکیل تعاونی در بخش کشاورزی.

ماده (۶۷)

آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف مدت ۶ ماه توسط وزارت تعاون تهیه و به تصویب هیئت دولت خواهد رسید.

ماده (۶۸)

به منظور نظارت بر انتخابات شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی و اتاق تعاون انجمنی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های تعاون و کشور و قوه قضائیه و دو نفر از اتاق تعاون (در صورت موجود بودن اتاق) به ریاست نماینده وزارت تعاون تشکیل می‌گردد.

تبصره - آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد وزارت تعاون به تصویب هیئت وزیران خواهد

رسید.



پیوست ۲. محاسبه رشد سالیانه مورد نیاز بخش تعاونی برای حصول سهم ۲۵ درصدی این بخش از اقتصاد ملی تا پایان برنامه پنجم

برآوردهای انجام شده برای رشد مورد نیاز بخش تعاون برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی که در جدول ۱ ارائه شده است، نتیجه محاسبات ریاضی زیر بوده است.

x_1 تولید ناخالص فعلی بخش تعاونی

x_2 تولید ناخالص بخش تعاونی در پایان برنامه پنجم توسعه (۵ سال آینده)

y_1 تولید ناخالص داخلی فعلی کشور

y_2 تولید ناخالص داخلی کشور در پایان برنامه پنجم توسعه (۵ سال آینده)

α سهم فعلی بخش تعاونی از تولید ناخالص داخلی

β رشد سالیانه تولید ناخالص داخلی

رشد سالیانه مورد نیاز بخش تعاونی برای حصول نقش ۲۵ درصدی بخش تعاونی از تولید

γ ناخالص داخلی در پایان برنامه پنجم توسعه

$$x_1 = \alpha y_1 \Rightarrow \frac{y_1}{x_1} = \alpha$$

$$x_2 = 0.25 y_2$$

$$y_2 = y_1 (1 + \beta)^5$$

$$x_2 = x_1 (1 + \gamma)^5$$

$$x_2 = 0.25 y_2 \Rightarrow x_2 = 0.25 y_1 (1 + \beta)^5$$

$$\Rightarrow x_2 = x_1 (1 + \gamma)^5 \Rightarrow x_1 (1 + \gamma)^5 = 0.25 y_1 (1 + \beta)^5$$

$$\Rightarrow (1 + \gamma)^5 = 0.25 \frac{y_1}{x_1} (1 + \beta)^5$$

$$(1 + \gamma)^5 = \frac{0.25}{\alpha} (1 + \beta)^5$$

$$1 + \gamma = \sqrt[5]{\frac{0.25}{\alpha}} (1 + \beta)$$

$$\gamma = \sqrt[5]{\frac{0.25}{\alpha}} (1 + \beta) - 1$$

اگر: $\beta = 0.067$ (درصد ۶.۷)

$\alpha = 0.05$ (درصد ۵)

$$\Rightarrow \gamma = \sqrt[5]{\frac{0.25}{0.05}} (1 + 0.067) - 1 = 0.47$$

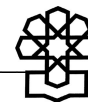
$$\gamma = \%47$$



با توجه به فروض در نظر گرفته شده، رشد مورد نیاز سالیانه بخش تعاونی برای افزایش سهم این بخش از اقتصاد ملی به ۲۵ درصد در پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی ۴۷ درصد است.

منابع و مأخذ

۱. سند ملی بخش تعاون، وبگاه وزارت تعاون www.icm.gov.ir.
۲. سامانه جامع آمارهای ثبتی وزارت تعاون.
۳. وبگاه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران www.cbi.ir.
۴. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، انتشارات شرکت سهامی بیمه البرز.
۵. لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، انتشارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۸۸.
۶. گروه حقوق عمومی و بین‌المللی، بررسی اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در راستای قانون موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۹۳۷۹، ۱۳۸۷.
۷. موسوی‌نیک، سیدهادی. گذر از اقتصاد دولتی به شبه‌دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۹۱۵، ۱۳۸۸.
۸. گزارش‌های سالیانه فضای کسب‌وکار بانک جهانی در وبگاه www.doingbusiness/downloads.
۹. مهاجرانی، مصطفی و جعفر عسگری. تحولات تعاون در ایران، گذشته، حال و آینده، نشر سروستان، ۱۳۸۴.
۱۰. خورشیدی‌تطف، ویدا و همکاران. با نمایندگان مردم در مجلس هشتم ۱۲، آشنایی اجمالی با تعاون و تعاونی‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۷۶۵، ۱۳۸۶.
۱۱. پیش‌نویس لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۲. پورمقیم، سیدجواد و همکاران. بررسی عوامل مؤثر بر سطح وصول درآمدهای مالیاتی در سیستم مالیاتی ایران، پژوهشنامه اقتصادی، شماره ۲، ۱۳۸۴.
۱۳. سیدنورانی، سیدمحمد رضا. فرار مالیاتی و رشد اقتصادی در ایران، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۱۴. دیاکوف، سیمون و کارالی مکلیش. فضای کسب‌وکار در سال ۲۰۰۶ (ایجاد فرصت‌های شغلی)، ترجمه جعفر خیرخواهان، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
۱۵. عرب مازار، عباس و آیت زایر. برآورد ظرفیت بالقوه اقتصادی مالیات در ایران، فصلنامه تخصصی مالیات، سازمان امور مالیاتی کشور، دور جدید، شماره ۲، ۱۳۸۷.
۱۶. چهارمحالی، علی‌اکبر و محمد خدایی. بررسی رابطه علی بین هزینه‌های جاری دولت و درآمدهای مالیاتی طی سال‌های ۱۳۵۰ تا ۱۳۸۲ در اقتصاد ایران، پژوهشنامه اقتصادی، شماره ۳، ۱۳۸۹.
۱۷. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۸. قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن.



۱۹. گزارش بررسی نسبت واقعی مالیات‌ها به GDP در ایران، معاونت برنامه‌ریزی و فناوری اطلاعات، دفتر مطالعات و تحقیقات مالیاتی، سازمان امور مالیاتی، ۱۳۸۸.
۲۰. گزارش پشתיبان، چارچوب کلی طرح تحول اقتصادی (مبانی، چارچوب و رئوس تحولات)، گزارش شماره ۱، دبیرخانه کارگروه طرح تحول اقتصادی، ۱۳۸۷.
۲۱. گزارش‌های عملکرد مالی دولت در سال‌های مختلف.
۲۲. مجتهد، احمد و اعظم احمدیان. اثر درآمدهای مالیاتی دولت بر رفاه اجتماعی ایران، پژوهشنامه اقتصادی، ویژه‌نامه مالیات، شماره ۷، بهار ۱۳۸۶.
۲۳. نادران، الیاس و حسن صدیقی. بررسی اثر مالیات‌ها و اجزای آن بر حجم اقتصاد زیرزمینی در ایران ۱۳۵۱-۱۳۸۲، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۴۳، ۱۳۸۷.
24. www.hamedan.ir/Article-view.asp?IDs97
25. www.thehindubusinessline.com
26. www.Doingbusiness.org
27. www.OECD.org
28. Revenue authority annual reports, Country Surveys, 2005.
29. IMF, GFS, IFS, World Economic Outlook, 2002-2006.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۲۵۶

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۸)، فصل پنجم - اقتصادی: کاهش وابستگی به نفت، اصلاح نظام مالیاتی، توسعه تعاون

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (دفتر اصلی)، مطالعات برنامه و بودجه (دفتر فرعی)
تهیه و تدوین کنندگان: سعید توتونچی ملکی (بخش نظام مالیاتی)، سیده‌ادی موسوی‌نیک (بخش توسعه تعاون)

همکار: علی پناهی

ناظران علمی: علی نصیری‌اقدم، محمد قاسمی

اظهار نظر کنندگان: محمدتقی نژادعمران، مسعود حجاریان، اسداله جلال‌آبادی (بخش نظام مالیاتی)

مقاضی: کمیسیون اقتصادی

ویراستار ادبی: —

ویراستار تخصصی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۱۲