

به نام خدا

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۳۴):
بخش تعاون**



سینا شیخی^۱، محمدرضا مالکی^۲، مهدی مختاری پیام^۳، مهدی بهرامی حسن آبادی^۴

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۶۰

مشخصات گزارش:



دفاتر فرعی:

مطالعات حقوقی

مطالعات بخش عمومی

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۸۷۲۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۱/۱۰



مقدمه

تعاونی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصول چهل و سوم و چهل و چهارم قانون اساسی آورده شده است. بخش تعاون در ایران به موجب اصل چهل و چهارم قانون اساسی یکی از سه رکن اقتصاد کشور است. اما در اصل چهل و سوم قانون اساسی تعاونی به منظور اشتغال کامل برای اقشار مستضعف و ایجاد عدالت در نظام اقتصادی با حمایت دولت عنوان شده است: «به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قراردادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد». در سایر کشورهای جهان، کمتر کشوری را می‌توان یافت که تعاونی را در قانون اساسی خود ذکر کرده باشد. ایران در کنار هند از جمله این کشورها محسوب می‌شود. در قانون اساسی هند ماده (۲۴۳) این قانون، مندرج در بخش IXB (نهم-قسمت «ب»)، به تعاونی پرداخته و به‌طور کامل جامعه تعاونی^۴ را تعریف و نحوه حسابرسی تعاونی‌ها، پرداخت مازاد بازگشتی، اداره هیئت مدیره، عضویت و حدود عملکرد تعاونی‌های سطح عالی^۵ و چند ایالتی^۶ را معرفی کرده است. در واقع، کشور هند، مسائل مهم بخش تعاون خود را در قانون اساسی حل و فصل کرده است.

در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم نیز سهم تعاون از اقتصاد کشور ۲۵ درصد عنوان شده است و دولت مکلف به حمایت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی از جمله تخفیف مالیاتی، ارائه تسهیلات اعتباری حمایتی به وسیله کلیه مؤسسات مالی کشور و پرهیز از هرگونه دریافت اضافی دولت از تعاونی‌ها نسبت به بخش خصوصی شده است.

۱. تهیه و تدوین.

۲. ناظران علمی.

۳. همکار.

4. Cooperative Society

5. Apex Cooperatives

6. Multi-State Cooperative Society

حمایتی از در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم چند بستر مهم برای نیل به اهداف تعاون در قانون اساسی و اسناد بالادستی عنوان شده است که مهم‌ترین آنها در ماده (۲۹) اختصاص ۳۰ درصد از درآمد واگذاری‌ها به تعاونی‌های فراگیر ملی است. تعاونی‌های فراگیر ملی تعاونی‌هایی هستند که ۷۰ درصد از آنها را سه دهک پایین جامعه تشکیل می‌دهند؛ در واقع این الگو هم موجب رشد اقتصادی کشور می‌شود و هم به توانمندسازی مستضعفین و خروج سیستم الگوی صدقه‌ای کمک می‌کند. متأسفانه در سال‌های مختلف سازمان برنامه و بودجه این سهم را به بخش تعاون اختصاص نداده است. یکی از نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ توجه به این مسئله است که پس از تذکر مکرر نهادهای پژوهشی و فعالان حوزه تعاون در این لایحه دیده شده است؛ هرچند که مبلغ اختصاص داده شده کمتر از ۳۰ درصد از واگذاری‌هاست که در ادامه به آن اشاره می‌شود. علاوه بر این مسئله توانمندسازی مسئله بسیار مهمی است که در تشکل‌های مردمی از جمله تعاونی بسیار مهم است و شاید مهم‌ترین نقش دولت در قبال ایشان باشد. این موضوع در بند «ز» ماده (۹) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ذکر شده است و دولت مکلف شده تا برای اجرای این کار ردیف مستقلی در لوایح بودجه در نظر بگیرد که این موضوع نیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مغفول واقع شده است. در ادامه با نگاهی اجمالی به مهم‌ترین بخش‌های اختصاص یافته به تعاون و پیشنهادهایی برای اصلاح و بهبود لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در این حوزه ارائه خواهد شد.

تحلیل بودجه بخش تعاون در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

عمده بودجه بخش تعاون در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در جدول شماره ۱۳ ذکر شده است. طبق ردیف ۲ این جدول ۱۰۰۰۰ میلیارد تومان اعتبار هزینه‌ای و ۱۵۰۰ میلیارد تومان اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به عنوان اختصاص سی درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی به بخش تعاون اختصاص یافته است. با توجه به مبلغ پیش‌بینی شده برای واگذاری شرکت‌های دولتی (در حدود ۱۰۷ هزار میلیارد تومان) این مبلغ چیزی در حدود ۱۰ درصد از محل واگذاری‌ها می‌شود که تا ۳۰ درصد فاصله زیادی دارد و مغایر با قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم است.

شکل ۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ - جدول شماره ۱۳

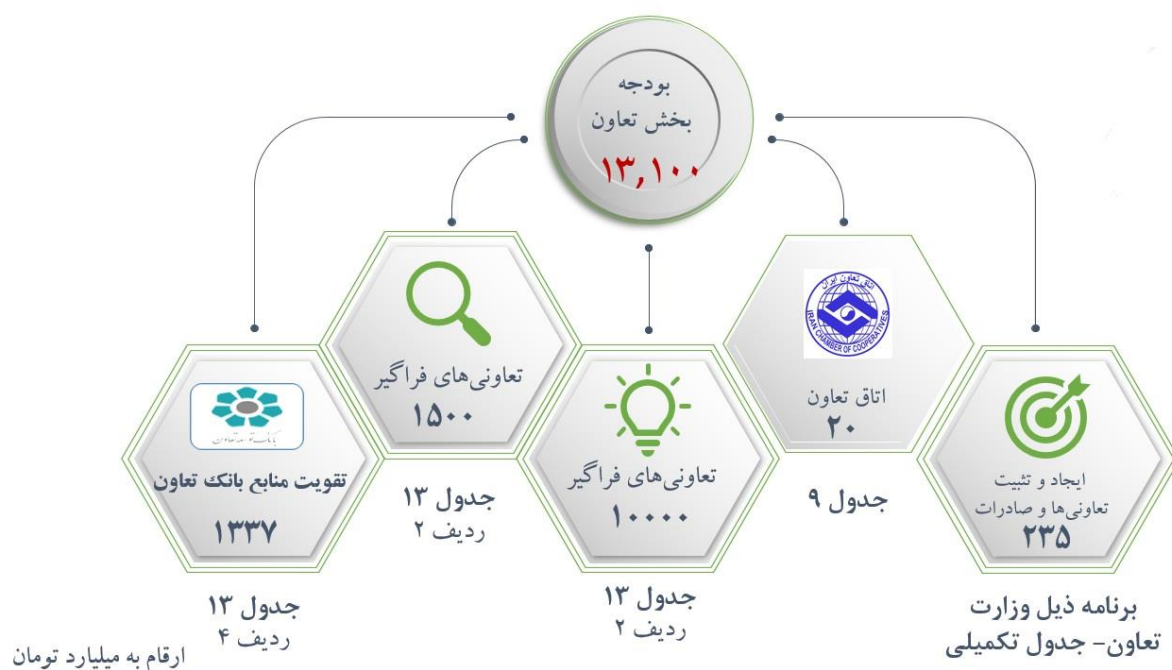
جدول شماره ۱۳- اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی سال ۱۴۰۲

ردیف	امور	شرح	هزینه ای	تملك دارایی های سرمایه ای	جمع	محل مصرف
۱	جاری و زیرساختی	ایجاد خود اتکالی برای خانواده های مستضعف و محروم و تقویت تامین اجتماعی (موضوع بند ۱ ماده ۲۹)	۶۵۰.۴۲۸.۵۰۰	۱۴۸.۸۵۰.۰۰۰	۷۹۹.۲۷۸.۵۰۰	بخشی از اعتبارات هزینه عمومی ردیف‌های ۱۲۹۶۰۰ و ۱۳۱۵۰۰ و ۱۵۴۰۰۰ و ۱۳۱۶۰۰ جدول شماره ۷ و اعتبارات منفرقه جزء ۱ ردیف ۵۲۰۰۰۰ و اجزاء ۸۳ و ۱۰۷ ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹
۲	تعاونی	اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی (موضوع بند ۲ ماده ۲۹)	۱۰۰.۰۰۰.۰۰۰	۱۵.۰۰۰.۰۰۰	۱۱۵.۰۰۰.۰۰۰	بخشی از اعتبارات اشتغال زایی تعاونی‌های فراگیر ملی در قالب مصارف تبصره (۱۸) و بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۳	زیرساختی	ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۳ ماده ۲۹)	.	۱۰۴.۴۰۰.۰۰۰	۱۰۴.۴۰۰.۰۰۰	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اجزاء ۳ و ۴ ردیف ۵۱۰۰۰۰ و اجزاء ۱، ۷، ۱۱، ۳۷ و ۷۱ و بخشی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جزء ۲ ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹
۴	تعاونی	اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته و تقویت منابع بانک تعاون (موضوع بند ۴ ماده ۲۹)	۱۳.۲۷۱.۵۰۰	.	۱۳.۲۷۱.۵۰۰	اعتبارات جزء ۵ ردیف ۱۰۱۰۰۰ و بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۵	توسعه‌ای	مشارکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۵ ماده ۲۹)	.	۲.۴۵۰.۰۰۰	۲.۴۵۰.۰۰۰	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اجزاء ۲۴ و ۲۵ و سرفصل ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹
۶	توسعه‌ای	تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی (موضوع بند ۶ ماده ۲۹)	.	۵۰۰.۰۰۰	۵۰۰.۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۷	توسعه‌ای	ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فن آوری پیشرفته و پرخطر (موضوع بند ۷ ماده ۲۹)	۵.۷۲۰.۰۰۰	۱۶.۷۸۰.۰۰۰	۲۲.۵۰۰.۰۰۰	اعتبارات اجزاء ۱۰، ۱۶ و ۶۰ ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹ و جزء ۱۹ ردیف ۷۵۰۰۰۰ جدول شماره (۷-۱)
۸	توسعه‌ای	بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده سازی بنگاه‌ها برای واگذاری (موضوع بند ۸ ماده ۲۹)	۵۰۰.۰۰۰	.	۵۰۰.۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
		جمع	۷۷۰.۰۴۰.۰۰۰	۲۸۷.۹۸۰.۰۰۰	۱.۰۵۸.۰۰۰.۰۰۰	

همچنین در ردیف ۴ این جدول حدود ۱۳۳۷ میلیارد تومان برای بخش تعاون در نظر گرفته شده است که عمده آن (۱۰۰۰ میلیارد تومان) صرف افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون خواهد شد.

درنهایت در جدول تکمیلی، ۲۲۰ میلیارد تومان برای ایجاد و تثبیت تعاونی‌ها و ۱۵ میلیارد تومان برای کمک به صادرات تعاونی‌ها ذیل بودجه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار داده شده است.

شکل ۱. شمای کلی بودجه بخش تعاون



باید توجه داشت که براساس بند «۲» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، ۳۰ درصد درآمدهای حاصل از واگذاری (موضوع ماده (۲۹) قانون مذکور) به تعاونی‌های فراگیر ملی اختصاص دارد. علی‌رغم صراحت قانونی، تنظیم اعداد در جدول شماره ۱۳ که اعتبارات موضوع ماده (۲۹) را لحاظ نموده است، به‌نحوی تنظیم شده که فقط حدود ۱۰ درصد مجموع واگذاری‌ها به تعاونی‌های فراگیر اختصاص یافته، درحالی که در شرایط فعلی کشور نیاز فراوانی به توسعه تعاونی‌های فراگیر وجود دارد. همچنین در محل مصرف (تبصره «۱۸») اسمی از تعاونی‌های فراگیر نیامده است که احتمال بروز مشکل در تخصیص این ردیف را ایجاد می‌کند.

همچنین براساس بند «ز» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، دولت به ایجاد ردیف مستقل شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها در قوانین بودجه سالیانه مکلف شده است. علی‌رغم این متن صریح قانونی، در لایحه بودجه ردیف مذکور اساساً درج نشده است.

در نهایت صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری بخش تعاون براساس تبصره «۱» بند «و» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم تشکیل شده، به دلیل محدودیت سرمایه (عدم افزایش سرمایه از سال ۱۳۸۹)، امکان پشتیبانی مناسب از طرح‌های تعاونی را ندارد که در فضای سرمایه‌گذاری ریسک اقتصادی موجود، این صندوق به توسعه بخش تعاون می‌تواند کمک شایانی بکند.

پیشنهادها

با توجه به ردیف ۲ جدول شماره ۱۳ و فاصله مبلغ اختصاص یافته به تعاونی‌های فراگیر از تکلیف قانونی، پیشنهاد می‌شود این سهم افزایش یابد و در صورت عدم امکان افزایش، به دلیل عدول از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم و تخصیص صرفاً یک سوم مبلغ لحاظ‌شده در این قانون برای تعاونی‌های فراگیر، در متن بودجه قید شود که سازمان برنامه و بودجه مکلف به تخصیص حداکثری این بخش است و این بخش باید به‌عنوان بخش اجتناب‌ناپذیر در تخصیص بودجه لحاظ شود، زیرا علاوه بر عدول از قانون مذکور، تعاونی‌های فراگیر به توانمندسازی سه دهک پایین جامعه اختصاص دارد و در شرایط فعلی کشور این مسئله بسیار ضروری است.

همچنین با توجه به محل مصرف این ردیف در تبصره «۱۸» و عدم ذکر تعاونی‌ها در این تبصره پیشنهاد می‌شود عبارت **ایجاد و توسعه تعاونی‌های فراگیر** بعد از کلمه **اولویت** اضافه شود یا این موضوعات به عنوان محل مصرف جدول شماره ۱۳ آورده شود. باید توجه داشت که این موضوعات از مهم‌ترین تعاونی‌هایی هستند که می‌توانند به رونق اقتصادی کشور و بخش تعاون کمک شایانی نمایند. همچنین با توجه به تکلیف قانونی برای ایجاد ردیف مستقل شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها، پیشنهاد می‌شود این ردیف در جدول شماره ۷ با مبلغ ۲۲۰ میلیارد تومان اضافه شود. مبلغ مذکور از ردیف ۱۳۰۹۰۰۵۰۰۰ جدول تکمیلی که ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با عنوان ایجاد و تثبیت تعاونی‌ها قرار دارد تأمین می‌شود که به‌صورت مستقل برای بخش تعاون و نه ذیل برنامه‌های وزارتخانه قرار می‌گیرد.

در نهایت برای رونق صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری بخش تعاون پیشنهاد می‌شود جزء «۱۲۳» ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹ با عنوان افزایش سرمایه صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری بخش تعاون با مبلغ ۵۰۰ میلیارد تومان اضافه شود. مبلغ مذکور می‌تواند از یکی از مصارف موجود در ردیف ۴ جدول ۱۳ فراهم شود.

جدول ۲. خلاصه پیشنهادها

ردیف	پیشنهاد	نوع پیشنهاد
۱	افزایش سهم تعاونی‌های فراگیر ملی به ۳۰ درصد از کل واگذاری‌ها	اصلاح جزئی
۲	قید شدن تخصیص حداکثری بودجه ردیف ۲ جدول ۱۳ در صورت عدم افزایش به ۳۰ درصد	اصلاح جزئی
۳	اضافه شدن بخش تعاونی به تبصره «۱۸»	الحاق
۴	ایجاد ردیف مستقل شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها	الحاق
۵	افزایش سرمایه صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری بخش تعاون	الحق