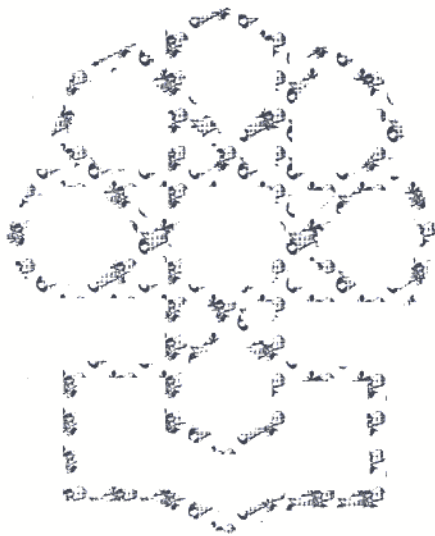


۱۴۷۷

۱۴۷۷



گزارش کارشناسی پیرامون
لایحه چگونگی اداره صندوق
ضمانت صادرات ایران



معاونت پژوهشی
تیرماه ۱۳۷۵

کار: دفتر بررسیهای حقوقی

کد گزارش: ۲۰۰۱۴۷۷

لایحه چگونگی اداره صندوق ضمانت صادرات ایران

عنوان طرح

شماره ترتیب چاپ: ۱۶

شماره چاپ سابقه: ۱۹۳۵

شماره دفتر ثبت: ۱۳

تاریخ چاپ: ۱۳۷۵/۳/۲۸

۱- کمیسیونهای ارجاعی: امور بازرگانی و توزیع

۲- امور اداری و استخدامی

۳- امور اقتصاد و دارایی و تعاون

۴- امور قضایی و حقوقی

مشخصات طرح

درباره لایحه چگونگی اداره صندوق ضمانت صادرات ایران

کد گزارش: ۲۰۰۱۴۷۷

۱- دلایل توجیهی تقدیم لایحه

در راستای گسترش صادرات غیرنفتی ابزارهای مناسبی در جهت سیاستگذاری و اجرایی باید در کنار هم به کار گرفته شود تا جواب مناسب در عمل گرفته شود. معمولاً دولتهایی که بر اساس یک سیاست مناسب و منطقی حرکت می‌کنند «برنامه‌های تشویق و توسعه صادرات» را همواره مد نظر داشته‌اند و یکی از مواردی که غالباً در برنامه کشورها گنجانده می‌شود، ایجاد «صندوقهای تضمین صادرات» است که در عمل برای تضمین بازپرداخت ارزش کالاهای صادراتی در مواردی که به دلیل خطرات سیاسی و تجاری قیمت کالاها پرداخت نمی‌شود به کار برده می‌شود. ایجاد چنین صندوقهایی در عمل می‌تواند برای توسعه صادرات کاربرد فراوانی داشته باشد، چراکه این صندوقها در عمل خطراتی را تحت پوشش قرار می‌دهند که شرکتهای بیمه مبادرت به پوشش آن نمی‌نمایند. به دلایل مختلف از جمله مسائل اقتصادی «صندوق تضمین صادرات» در سالهای پس از انقلاب فعالیت چشمگیری نداشته است و ظاهراً تنها از سال ۱۳۷۲ تا کنون اقدام به صدور حدود یکصد ضمانت نامه به ارزش تقریبی هفت میلیارد تومان نموده است. لایحه تقدیمی به نظر می‌رسد به منظور تغییر ساختاری در تشکیلات و فعالیتهای صندوق و احیای مجدد در چارچوب برنامه‌های دولت در جهت توسعه صادرات غیر نفتی تقدیم شده است.

۲- سوابق قانونی

سوابق قانونی مربوط به صندوق ضمانت صادرات به قبل از انقلاب اسلامی و بعد از انقلاب باز می‌گردد. در این خصوص سوابق موجود به شرح ذیل است:

الف - قبل از انقلاب اسلامی

قانون صندوق ضمانت صادرات در ۹ مرداد ۱۳۵۲ به تصویب رسیده و پیرو آن صندوق به صورت شرکت سهامی و تابع مقررات شرکتهای دولتی و قانون تجارت و وابسته به وزارت بازرگانی تشکیل گردیده است.

پس از آن اساسنامه صندوق در ۲۲ اسفند ماه ۱۳۵۲ به تصویب کمیسیونهای مربوطه در مجلس رسیده و صندوق تاکنون تابع این دو مقررات بوده است. همچنین آیین نامه نحوه محاسبه و تعیین میزان خسارات صادرکنندگان موضوع ماده (۷) قانون صندوق ضمانت صادرات ایران در ۱۱ مرداد ماه ۱۳۵۴ به تصویب هیأت وزیران رسیده است.

ب - پس از انقلاب اسلامی

در ۵۸/۱۰/۲۹ لایحه قانونی به تصویب شورای انقلاب رسید که پیرو آن شرکت سهامی صندوق ضمانت صادرات ایران در مرکز توسعه صادرات ایران ادغام شده و اختیارات مجمع عمومی آن به وزیر بازرگانی و اختیارات و وظایف هیأت مدیره و مدیر عامل به رئیس کل مرکز توسعه صادرات ایران واگذار شده و اساسنامه آن کماکان معتبر می‌باشد.

در ۱۳۷۲/۷/۱۱ قانون مقررات صادرات و واردات به تصویب رسید و بر اساس آن دولت مکلف شد از ابتدای سال ۱۳۷۳ از واردکنندگان بخشهای غیر دولتی که به صورت تجاری کالا وارد می‌نمایند، برابر یک درصد از مجموع وجوه دریافتی بابت حقوق گمرکی و سود بازرگانی کلیه کالاهای وارداتی را افزون بر حقوق گمرکی و سود بازرگانی به عنوان عوارض ویژه دریافت و به حساب درآمد عمومی کشور واریز کند. صدرصد این وجوه با تصویب هیأت وزیران جهت تشویق و توسعه صادرات کالاهای غیر نفتی و همچنین راه‌اندازی صندوق ضمانت صادرات، آموزش و تبلیغات بازرگانی به مصرف برسانند.

نهایتاً شورای عالی اداری در ۱۳۷۲/۱۰/۲۸ به منظور احیاء و راه‌اندازی صندوق تضمین صادرات مقرر نمود که «صندوق از مرکز توسعه صادرات متنوع و به ستاد مرکزی وزارت بازرگانی منتقل می‌گردد.» همچنین بر اساس همین مصوبه اعضای شورای عالی صندوق نیز تغییر نموده و مدیر عامل آن به پیشنهاد وزیر بازرگانی و تصویب مجمع عمومی انتخاب می‌شود.^(۱) بر همین اساس بند (الف ۳) تبصره ۲۵ قانون برنامه دوم نیز به صندوق ضمانت اختصاص یافت، این بند چنین مقرر می‌دارد:

«به منظور حفظ حقوق صادرکنندگان در مقابل خطرات خاص ناشی از عواملی که معمولاً شرکتهای بیمه تجاری آنها را بیمه نمی‌نمایند به دولت اجازه داده می‌شود صندوق ضمانت صادرات را از مرکز توسعه صادرات ایران متنوع و به صورت یک شرکت دولتی با شخصیت حقوقی مستقل و وابسته به وزارت بازرگانی تشکیل و بر طبق اساسنامه‌ای که به پیشنهاد وزارت مذکور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید، ادامه نماید.»

۳- طرح موضوع

در خصوص لایحه مذکور دو نکته اساسی حائز اهمیت می‌باشد:

- الف - آیا با عنایت به وجود قانون تشکیل صندوق و اساسنامه آن نیاز مجددی به ارائه لایحه برای چگونگی اداره صندوق ضمانت صادرات ایران وجود دارد یا خیر؟
- ب - آیا مفاد لایحه با عنایت به قواعد و مقررات موجود کشور و خصوصیات و ویژگیهای صندوق ضمانت صادرات ایران پاسخگوی نیازها خواهد بود و با قواعد کلی انطباق دارد؟

۱- شورای عالی اداری بر اساس قانون برنامه اول و دوم ایجاد شده و هدف از آن اصلاح نظام اداری می‌باشد و اگر چه ابتزاع با ادغام سازمانها و مؤسسات در صلاحیت این شورا می‌باشد، مع ذلک به نظر می‌رسد مصوبات این شورا در خصوص تغییر اساسنامه و تغییر قوانین خارج از حدود صلاحیت و اختیارات آنست.

۱- ضرورت تقدیم لایحه جدید

بدیهی است که با عنایت به سیاستهای تشویقی دولت به منظور گسترش و توسعه صادرات غیرنفتی اهمیت نقش صندوق تضمین صادرات غیر قابل انکار است و روشن است که صندوق به نحو جدی تری در راستای صدور ضمانت نامه برای کالاهای صادراتی و یا اعتبارات و... فعالیت نماید. نکته دیگری که روشن می باشد ضعفهای موجود در قانون صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب ۹ مرداد ۱۳۵۲ می باشد که از نکات بارز آن حجم سرمایه صندوق مبلغ دو بیست میلیون ریال است که امروزه نمی تواند پاسخگوی نیازهای صادراتی کشور باشد. بر همین اساس می توان پذیرفت که ضرورتاً باید اصلاحاتی در قانون و اساسنامه صندوق در جهت احیای مجدد آن به عمل آید، مع ذلک دلیلی برای ارائه لایحه جدید که نهایتاً حاوی مشترکات فراوانی با قانون صندوق و اساسنامه آن می باشد وجود ندارد، مضافاً اینکه عملاً تکلیف قانون و اساسنامه سابق در لایحه تعیین نشده است. بدین ترتیب می توان پذیرفت که احیای مجدد صندوق ضمانت و ایجاد کردن ابزارهای قانونی در جهت فعالیت جدی آن در عرصه صادرات با تقدیم لایحه «اصلاح قانون صندوق ضمانت ایران» نیز امکان پذیر است.

۲- بررسی مفاد لایحه

در خصوص مفاد لایحه با عنایت به مقررات موجود و وضعیت صندوق، متن لایحه تقدیمی را به تفصیل مورد بررسی قرار می دهیم:

۱- در ماده (۱) لایحه هدف از ایجاد صندوق بیان شده است، در این خصوص توجه به این نکته ضروری است که مفاد ماده جدید با ماده (۱) قانون صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب ۹ مرداد ۱۳۵۲ تفاوت اساسی ندارد جز اینکه اولاً تضمین سرمایه گذار بیهای مربوط به کالاها و خدمات صادراتی و ایجاد تسهیلات لازم را تحت پوشش قرار داده و ثانیاً در ذیل ماده مقرر شده که «صندوق ضمانت صادرات ایران» که در این قانون «صندوق» نامیده می شود - از مرکز توسعه صادرات ایران منتزع و برابر این قانون اداره می شود.»

در خصوص مفاد ماده (۱) لایحه آنچه که در صدر ماده افزوده شده نکته مشبته است که می تواند به تنوع کار صندوق و گسترش فعالیتهای آن کمک کند. اما آنچه در ذیل ماده آمده عیناً مصوبه شورای عالی اداری و مفاد بند (الف-۳) تبصره ۲۵ قانون برنامه دوم می باشد که به نظر می رسد ضرورتی برای تکرار آن وجود ندارد و حتی مصوبه شورای عالی اداری با عنایت به حدود اختیاراتش در قانون برنامه می تواند تأمین کننده منظور فوق باشد و تکرار یک امر قانونی برای مرتبه سوم در قانون دیگر مصوب مجلس، فاقد ضرورت است و بر این اساس آنچه در صدر ماده افزوده شده به شکل اصلاح ماده (۱) قانون مصوب ۱۳۵۲ نیز قابل دستیابی است.

۲- در ماده (۲) نوع شرکت و نحوه اداره آن مقرر شده است، نکات حائز اهمیت این ماده به شرح ذیل است:

- صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است.

- شرکت سهامی خاص است و زیر نظر وزارت بازرگانی و طبق این قانون و اساسنامه آن - که به پیشنهاد وزارت بازرگانی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد - اداره خواهد شد و در موارد پیش بینی نشده تابع قانون تجارت می‌باشد.

- در صورتی مشمول قوانین و مقررات عمومی مربوط به شرکتها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت می‌شود که به طور صریح از آن نام برده شود.

با عنایت به مفاد قانون برنامه ناظر بر وضعیت صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب ۱۳۵۲ نکات ذیل حائز اهمیت می‌باشد:

الف - اینکه صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و به صورت شرکت سهامی اداره می‌شود، در ماده (۲) قانون سال ۱۳۵۲ نیز درج شده بود مع ذلک در لایحه جدید مجدداً بر آن تأکید شده و تنها نوع شرکت، از نوع سهامی خاص مقرر شده است که البته با توجه به اینکه شرکت مزبور با عنایت به مفاد ماده ۴ قانون محاسبات عمومی «شرکت دولتی» محسوب می‌گردد لذا تفاوتی در نوع آن اعم از اینکه سهامی خاص باشد یا عام نخواهد داشت.

ب - در ماده (۲) لایحه مقرر شده که شرکت دارای استقلال اداری است و به صورت شرکت سهامی خاص زیر نظر وزارت بازرگانی اداره خواهد شد، که از این حیث ابهامی در قانون وجود دارد که نحوه استقلال اداری شرکت و چگونگی ارتباط آن با وزارت بازرگانی بدین لحاظ که زیر نظر وزارت مذکور است روشن نمی‌باشد.

ج - در ماده (۲) لایحه پیش بینی شده که این شرکت دارای استقلال بوده و بر طبق این قانون و اساسنامه آن اداره خواهد شد و مشمول مقررات عمومی مربوط به شرکتهای دولتی و وابسته به دولت نخواهد بود. این امر اولاً با آنچه که در قانون برنامه به دولت اجازه داده شده است منافات دارد زیرا در قانون برنامه دوم (بند الف - ۳ تبصره ۲۵) تنها اجازه تأسیس یک شرکت دولتی به دولت داده شده است و اگر چه در این بند مقرر شده که این شرکت بر طبق اساسنامه‌ای که به تصویب می‌رسد اداره می‌شود ولی بند مذکور صرفاً ناظر بر چگونگی تصویب اساسنامه است و قید اینکه «شرکت دولتی» است به نحو روشن مشخص می‌سازد که قانون برنامه این شرکت را به عنوان یک شرکت دولتی مد نظر داشته است و لذا دولت علی‌الاصول مجاز نیست تا آنرا از قوانین و مقررات عمومی ناظر بر شرکتهای دولتی متثنی سازد.

ثانیاً، با عنایت به قانون محاسبات عمومی، شرکت مزبور تابع قانون محاسبات بوده و دلیلی برای استثناء کردن آن از مقررات ناظر بر شرکتهای دولتی وجود ندارد.

ثالثاً، توجه مجلس محترم امروزه بر این است که استثنائات بر مقررات عمومی کشور به حداقل برسد و در این راستا صندوق تضمین صادرات نیز در راستای همین هدف با عنایت به عمومات، مشمول مقررات ناظر بر شرکتهای دولتی واقع می‌شود تا تحت کنترل قرار گیرد.

د - در قانون برنامه (بند الف - ۳ تبصره ۲۵) به تبع ماده ۲ قانون صندوق در سال ۱۳۵۲ صندوق یک شرکت وابسته به وزارت بازرگانی عنوان شده در حالی که در ماده ۲ لایحه، تحت عنوان شرکت سهامی خاص زیر نظر وزارت بازرگانی «معرفی شده، اگرچه دلالت دقیق این الفاظ به روشنی معلوم نیست مع ذلک آنچه در لایحه قید شده دقیقاً بر خلاف مصوبه مجلس در قانون برنامه است و دولت باید شرکت مزبور را یک شرکت وابسته به وزارت بازرگانی تلقی نماید. البته به نظر می‌رسد که قید «زیر نظر» ظاهراً برای تأکید بر

استقلال شرکت و عدم شمول مقررات عمومی بر آن انتخاب شده که با عنایت به مطالب فوق الذکر صحیح به نظر نمی‌رسد.

۳- در تبصره نیز مقرر شده که آیین نامه استخدامی مشترک شرکتهای بیمه و بیمه مرکزی ایران و تغییرات بعدی آن در صندوق قابل اجرامی باشد، مع ذلك خصوصیات آیین نامه‌های فوق الذکر و تفاوت آن با آنچه که هم اکنون در صندوق اجرامی شود به روشنی معلوم نیست.

۴- در ماده (۳) لایحه تقدیمی سرمایه صندوق، مبلغ صد میلیارد ریال تعیین شده که به صد هزار سهم یک میلیون ریالی با نام تقسیم می‌شود و تمام آن متعلق به دولت است. ماده (۳) قانون صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب سال ۱۳۵۲ سرمایه آن را دویست میلیون ریال مقرر داشته که تمام آن متعلق به دولت و غیر قابل انتقال می‌باشد، بدیهی است که گسترش فعالیت‌های صندوق و تنوع در خدماتی که صندوق ارائه می‌نماید به منظور گسترش صادرات غیر نفتی، اقتضا دارد که امکانات مالی صندوق نیز افزایش یابد، و به روشنی معلوم است که سرمایه گذشته نمی‌تواند موجب فعالیت وسیع صندوق در این راستا گردد. حجم فعالیت‌های صندوق که از بعد از فعالیت مجدد تاکنون بالغ بر هفت میلیارد تومان ضمانت نامه صادر نموده است، افزایش سرمایه صندوق را ایجاب می‌کند. که لزوماً به لحاظ وضعیت حقوقی شرکت که یک شرکت دولتی است، سرمایه صندوق تماماً متعلق به دولت است. در قانون سابق نیز پیش بینی شده بود که افزایش سرمایه صندوق تابع مقررات اساسنامه است که در قانون جدید عبارت «افزایش و کاهش» صندوق باهم پیش بینی شده است.

۵- در ماده (۴) لایحه تقدیمی ارکان صندوق تعیین شده است. بر طبق این ماده، ارکان صندوق عبارتند از؛ مجمع عمومی و هیأت مدیره و مدیر عامل و بازرس یا بازرسان قانونی بر طبق بند الف این ماده، اعضای مجمع عمومی عبارتند از:

۱- وزیر بازرگانی

۲- وزیر امور اقتصادی و دارایی

۳- وزیر امور خارجه

۴- وزیر صنایع

۵- رئیس سازمان برنامه و بودجه

۶- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی

۷- رئیس کل مرکز توسعه صادرات ایران

و مدیر عامل هم بدون حق رأی به عنوان دبیر شورا در جلسات مجمع خواهد بود. مع ذلك در ماده ۶ قانون سابق، مجمع عمومی متشکل از چند وزیر بوده که البته با عنایت به مصوبه شورای عالی اداری اختیارات مجمع به «وزیر بازرگانی» واگذار شده است. مجمع عمومی عملاً ترکیب گسترده‌ای یافته است که خصوصاً با توجه به وضع موجود به نظر می‌رسد امکان تشکیل جلسات برای آن دشوار باشد، در این باره می‌توان پذیرفت که با عنایت به وضعیت صندوق لزومی ندارد که ضرورتاً اعضای مجمع مرکب از وزرا باشند. در این باره می‌توان یا ترکیب آنرا بنحوی دگرگون نمود که معاونان وزرای عضو مجمع باشند. در قانون سال ۱۳۵۲ اعضای شورای عالی مرکب از تعدادی معاونان وزرا و سایر افراد نظیر رئیس اتاق بازرگانی و قائم مقام رئیس کل بانک مرکزی و... می‌باشد که در قانون جدید شورای عالی از ارکان صندوق حذف شده

و می‌توان ترکیبی از معاونان و وزرا را نظیر شورای عالی سابق به عنوان مجمع عمومی پذیرفت که این امر حتی می‌تواند موجب فعالتر شدن صندوق نیز گردد. مضافاً اینکه در قانون پیش‌بینی شده که اساسنامه صندوق باید به تصویب هیأت وزیران برسد، مع ذلک غیر منطقی است که بر طبق حالت طبیعی همه شرکتها اساسنامه توسط صندوق تهیه شد و پس از تصویب مجمع به تصویب مجدد هیأت وزیران برسد.

توجه به این نکته نیز جالب است که ترکیب مجمع عمومی صندوق عملاً ترکیب بیش از نیمی از اعضای شورای عالی صادرات غیر نفتی را تشکیل می‌دهد که با عنایت به اهمیت شورا ضرورتی برای ترکیب به صورت جمعی از وزرا در این صندوق احساس نمی‌شود.

۶- در ماده (۵) لایحه مقرر شده که «تضمین صندوق به ترتیبی که در آیین‌نامه‌های مربوط تعیین می‌شود شامل موارد زیر خواهد بود...»

در این خصوص به نظر می‌رسد که از حیث عبارتی مناسبتر است اصلاحی به عمل آید بدین ترتیب که «موارد ذیل را صندوق تضمین خواهد کرد». تمامی بند (الف) ماده (۵) لایحه عیناً در ماده (۷) قانون سال ۱۳۵۲ صندوق مذکور است و حاوی نکته جدیدی نمی‌باشد. تنها در بند (ب) ماده (۵) مقرر شده «تسهیلاتی که برای کالاها یا خدمات صادراتی تخصیص می‌یابد» که ناظر بر تنوع فعالیت‌های صندوق است که از جمله تضمین وام خریدار یا ضمانت‌نامه اعتبار و... را در بر می‌گیرد و همچنین بند (ج) ماده مذکور که مقرر می‌دارد در سایر موارد که در امر توسعه صادرات لازم و یا مفید باشد صندوق اقدام می‌کند. در این صورت کافی است بندهای (ب) و (ج) به صورت اصلاحی به قانون سابق افزوده شود.

۶- در ماده (۶) مقرر شده که «صندوق مکلف است پس از پرداخت خسارت ناشی از موارد فوق، نسبت به طرح دعاوی حقوقی در محاکم داخلی و خارجی برای وصول خسارات مربوط اقدام کند». ماده، نکته جدیدی را از این حیث در بر ندارد که اقدام صندوق به نحوی بیمه صادرات است و از اصول مسلم بیمه، اصل جانشینی (Subrogation) شرکتهای بیمه است که پس از پرداخت خسارت به بیمه‌گذار علیه طرف مقابل یعنی عامل زیان، به جانشینی یا قائم مقامی طرف بیمه برای دریافت آنچه پرداخته طرح دعوا می‌کنند و لذا ماده (۶) در عمل همان اصل مسلم در شرکتهای بیمه را تکرار نموده است که این مطلب در قانون سال ۱۳۵۲ شاید به همین علت ذکر نشده است. در این خصوص ماده (۹) آیین‌نامه نحوه محاسبه و تعیین میزان خسارات صادر کنندگان موضوع ماده (۷) قانون صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب ۱۳۵۴ چنین مقرر داشته است:

«با پرداخت خسارت از طرف صندوق کلیه حقوق صادرکننده اعم از اصل و اجور قانونی ولو در این آیین‌نامه ذکر نشده باشد به صندوق منتقل می‌گردد و صندوق می‌تواند به هر نحوی که لازم بداند نسبت به استیفای حقوق خود اقدام و آنرا به نفع صندوق وصول نماید.»

در این صورت با ذکر این مطلب در آیین‌نامه مذکور، به نظر می‌رسد که ضرورتی برای درج ماده (۶) و تکرار همان مطالب نخواهد بود.

۷- در خصوص نحوه تأمین هزینه‌های صندوق بخشی از آن از محل کارمزد تأمین خواهد شد که در ماده (۷) لایحه تقدیمی پیش‌بینی شده و در قانون سال ۱۳۵۲ نیز در ماده (۹) درج شده بود. ذکر این مطلب که نرخ کارمزد پس از تایید مجمع عمومی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد نیز دلیلی دیگر بر این است که لزومی ندارد مجمع عمومی از وزرا تشکیل شود زیرا در عمل پاره‌ای از وزرا (یعنی ۴ وزیر) باید آنرا تایید

کرده و مجدداً به هیأت وزیران ارسال کنند، در حالی که مجمع عمومی می تواند متشکل از معاونان وزراء باشد. ضمناً عبارت «وسایر هزینه های لازم» مندرج در این ماده بسیار ابهام دارد.

۸- در تبصره (۱) ماده (۷) لایحه مقرر شده که معادل ۱ درصد از ارزش سیف (cif) کالا از تمامی واردکنندگان غیر دولتی دریافت می شود و در اختیار صندوق قرار می گیرد تا به حساب اندوخته احتیاطی منظور شود. در این خصوص نکات ذیل حائز اهمیت است:

اولاً- بر طبق ماده (۲۰) قانون مقررات صادرات و واردات معادل ۱ درصد از مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی علیه کالاهای وارداتی به حساب درآمد عمومی کشور واریز می شود و نهایتاً جهت تشویق و توسعه صادرات کالاهای غیر نفتی از جمله «راه اندازی صندوق تضمین صادرات» هزینه خواهد شد که در این صورت به نظر می رسد وضع عوارض ویژه (ابزار مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی) ضرورتی ندارد و اگر از این محل مخارج صندوق تأمین می شود ضرورتی برای دریافت ۱ درصد از ارزش سیف کالا وجود ندارد.

ثانیاً، اگر چه علی الاصول داشتن یک اندوخته احتیاطی جهت باز پرداخت تعهدات صندوق ضروری می باشد، مع ذلک در تبصره (۳) مقرر شده هرگاه درآمدهای صندوق برای پرداخت خسارات و تأمین ذخایر فنی کافی نباشد، مابه التفاوت آن در بودجه سالانه کشور منظور می شود. در این حالت که محلی برای جبران خسارات پیش بینی شده به نظر می رسد که ضرورتی برای دریافت ۱ درصد ارزش سیف کالاها وجود ندارد.

ثالثاً، دریافت ۱ درصد ارزش سیف کالاهای وارداتی از تمامی واردکنندگان غیر دولتی به نظر می رسد که رقم عمده ای را تشکیل می دهد و از این حیث حتی در فرضی که درصدی قابل دریافت باشد مناسب است که میزان آن با یک کار، کارشناسی تأمین گردد و الا چه مانعی دارد که ۰/۵ یا ۰/۲۵ درصد و یا غیر آن شود. بنابراین مناسب است رقم آن به نحو مناسبی تأمین شود.

رابعاً، به نظر می رسد که دریافت حقوق و عوارض وارداتی باید به نحو شفاف و روشنی انجام گیرد و دریافت موارد متعدد به دلایل مختلف دست اندرکاران امر بازرگانی را با مشکل روبرو می سازد. از جمله در ماده (۱۵) قانون صادرات و واردات مقرر شده است وزارتخانه های بازرگانی و امور اقتصادی و دارایی موظفند مبالغ دریافتی از کالاهای وارداتی را تحت هر عنوانی از قبیل سود بازرگانی، عوارض گمرکی، شهرداری، بندری و... را همگی تحت عنوان «سود بازرگانی» تعیین و جهت وصول به گمرک ابلاغ نمایند. و در این خصوص نیز اگر قصد دریافت ۱ درصد ارزش سیف کالا برای صندوق وجود دارد علی الاصول جهت شفافیت آن مناسب است که رقم مذکور در «سود بازرگانی» منظور گردد.

خامساً- تاثیر رقم دریافتی (۱ درصد ارزش سیف کالاهای وارداتی از واردکنندگان غیر دولتی) بر واردات کشور ضرورتاً نیاز به یک کارشناسی اقتصادی مناسب دارد تا مانع تاثیرات منفی آن گردد.

سادساً- در تبصره مذکور عبارت «اندوخته احتیاطی» بکار رفته است در حالی که در قانون تجارت ایران در خصوص شرکتهای سهامی عبارت اندوخته قانونی در مواد ۲۳۸ و ۲۳۹ به کار رفته است و در تبصره (۲) ماده (۷) در کنار اندوخته احتیاطی عبارت «اندوخته قانونی» نیز به کار رفته است و از این حیث مفاهیم فوق الذکر به روشنی وجه تمایزشان معلوم نمی باشد. اگر چه در ماده ۲۵ اساسنامه صندوق مصوب ۱۳۵۲ نیز مقرر شده که سود ویژه صندوق پس از کسر مالیات متعلق و اندوخته قانونی مقرر در قانون تجارت به

حساب اندوخته احتیاطی منظور خواهد شد.

۹- در تبصره (۲) لایحه قانونی نیز مقرر شده که سود ویژه سالانه صندوق نیز که پس از کسر تمامی هزینه‌ها، ذخایر فنی، اندوخته قانونی، مالیات و کسور قانونی محاسبه می‌شود به حساب اندوخته احتیاطی منظور خواهد شد. مفاد این تبصره عیناً در ماده ۲۰ اساسنامه صندوق مصوب ۱۳۵۲ نیز درج شده است که در این خصوص به نظر می‌رسد نیازی به تکرار مجدد آن نیست. مع‌ذلک در تبصره (۲) لایحه در ادامه چنین مقرر گردیده: «چگونگی استفاده از اندوخته احتیاطی توسط مجمع عمومی صندوق تعیین می‌شود» در حالی که در ماده ۲۱ اساسنامه مصوب ۱۳۵۲ مقرر شده بود که پس از اینکه میزان اندوخته احتیاطی تا معادل سرمایه صندوق رسید مجمع عمومی نسبت به انتقال آن به حساب سرمایه یا نگهداری در همان حساب و نحوه اندوخته احتیاطی برای سالهای آتی تصمیم‌گیری می‌نماید که در این خصوص به نظر می‌رسد متن ماده (۲۱) اساسنامه به نحو خوبی تنظیم شده است و با عنایت به وجود ماده ۲۱ مذکور نیازی به تبصره (۲) لایحه تقدیمی نمی‌باشد و با عنایت به اینکه اساسنامه جدید صندوق احتمالاً تصویب خواهد شد مناسب است که مفاد تبصره (۲) لایحه قانونی جدید به نحو روشنی در اساسنامه صندوق تعیین شود.

۱۰- تبصره (۳) ذیل ماده (۷) لایحه در خصوص مواردی است که درآمدهای صندوق برای پرداخت خسارات و تأمین ذخایر فنی کافی نباشد که در این صورت ما به التفاوت آن پس از تصویب هیأت وزیران در بودجه سالانه کل کشور به حساب صندوق منظور خواهد شد و میزان و ترتیب محاسبه ذخایر فنی توسط مجمع عمومی صندوق تعیین می‌شود.

در مضمون صدر تبصره مبنی بر اینکه ما به التفاوت در قانون بودجه سالانه منظور می‌شود در تبصره ذیل ماده (۳) قانون صندوق مصوب ۱۳۵۲ نیز به ترتیب ذیل پیش بینی شده است:

«هرگاه درآمدهای حاصل برای پرداخت خسارتها کافی نباشد در ده سال اول فعالیت صندوق کسری مربوط در هر سال پس از کسر اندوخته‌های سال قبل در بودجه کل کشور منظور می‌گردد.»
بر این اساس منطقی است که چنانچه درآمدهای صندوق برای پرداخت خسارت کافی نباشد در جهت توسعه صادرات و انجام تعهدات صندوق دولت رأساً ضمن پیش بینی امر در قانون بودجه، خسارات مربوطه را جبران نماید. مع‌ذلک در این مورد که مقرر شده: «اگر درآمدهای صندوق برای تأمین ذخایر فنی کافی نباشد»، عبارت «ذخایر فنی» ابهام دارد و مشخص نمی‌سازد که مراد چه ذخایری است.

زیرا در خصوص اندوخته‌های احتیاطی مقرر شده که از محل ۱ درصد ارزش سیف کالاهای وارداتی تأمین شود و همچنین از محل سود ویژه صندوق برای تأمین اندوخته قانونی و اندوخته احتیاطی استفاده خواهد شد که در این صورت به روشنی محل تأمین این اندوخته‌ها روشن است ولی مشخص نمی‌باشد که آیا مراد از ذخایر فنی همین موارد است یا خیر؟ از سوی دیگر به نظر می‌رسد چنانچه محلی برای تأمین اندوخته‌های احتیاطی و قانونی پیش بینی شده ضرورتی ندارد که از بودجه سالانه برای اندوخته‌های احتیاطی در نظر گرفته شود مگر اینکه تمامی اندوخته‌ها و درآمد صندوق برای جبران آن کفاف ندهد که در این صورت ضروری است ردیف خاصی از محل بودجه وزارت بازرگانی برای این امر در نظر گرفته شود.

الف- با عنایت به مطالب مذکور در اظهار نظر کارشناسی پیشنهاد می شود که لایحه مزبور در قالب «لایحه اصلاح قانون صندوق ضمانت صادرات مصوب ۱۳۵۲» تقدیم مجلس شورای اسلامی گردد. زیرا با عنایت به اینکه موارد متعددی از لایحه مربوطه در قانون و اساسنامه سابق درج شده لزومی برای تکرار مجدد آن وجود ندارد خصوصاً که در لایحه تقدیمی در مورد وضعیت قانون سابق و اساسنامه و آیین نامه های مربوطه ذکر می شود به عمل نیامده است.

ب- با عنایت به مراتب فوق الذکر پیشنهاد می شود اصلاحهای ذیل در لایحه تقدیمی به عمل آید:
 ۱- در ماده (۱) لایحه تقدیمی مقرر شود که ماده (۱) قانون سال ۱۳۵۲ به شرح ذیل اصلاح می گردد:
 در ماده (۱) پس عبارت «همچنین تضمین اعتباراتی که به مصرف صدور این گونه کالا و خدمات می رسد» عبارت ذیل افزوده می شود: «و در جهت ایجاد تسهیلات لازم و تضمین سرمایه گذارهای مربوط به کالاها و خدمات صادراتی»

۲- ماده (۲) لایحه حذف می شود و چنین مقرر گردد:

«ماده (۲) قانون صندوق ضمانت صادرات ایران به شرح ذیل اصلاح می شود عبارت «شرکت سهامی» به «شرکت سهامی خاص» تبدیل می شود.

۳- در تبصره ذیل ماده (۲) لایحه تقدیمی چنانچه وضعیت آیین نامه استخدامی مشترک شرکتهای بیمه و بیمه مرکزی ایران و تغییرات بعدی روشن بوده و حاکم بودن آنها بر صندوق مناسب باشد، ابقا می گردد.

۴- در ماده (۳) به شرح ذیل بیان گردد:

در ماده (۳) «مبلغ سرمایه صندوق از رقم دوست میلیون ریال» به «مبلغ صد میلیارد ریال که به صد هزار سهم یک میلیون ریالی با نام تقسیم می شود» اصلاح می گردد.

در ذیل ماده (۳) عبارت «وکاهش» به بعد از «افزایش» افزوده می شود.

۵- ماده (۴) لایحه تقدیمی ابقاء می شود، مع ذلک پیشنهاد می شود اعضای مجمع عمومی از وزرا به «معاون وزیر» تغییر یابد.

۶- ماده (۵) لایحه با عنایت به اینکه عیناً در ماده (۷) قانون سال ۵۲ درج شده کلاً حذف گردد و فقط بندهای (ب) و (ج) مقرر در ماده (۵) لایحه ذیل ماده (۷) قانون سابق افزوده شود.

۷- ماده (۶) لایحه تقدیمی به عنایت به اینکه در آیین نامه مربوطه (ماده ۹) درج شده و از اصول مسلم حقوق بیمه است حذف می شود.

۸- اصل ماده (۷) لایحه تقدیمی عیناً ماده (۹) قانون سابق است لذا پیشنهاد می شود که حذف شود و فقط عبارت شورای عالی صندوق در ماده (۹) سابق به «مجمع عمومی صندوق» اصلاح شود.

۹- در مورد تبصره (۱) ذیل ماده (۷) لایحه به شرح توضیحات مندرج در اظهار نظر کارشناسی به شرح ذیل می تواند عمل شود:

الف) با در نظر گرفتن عوارض ویژه در ماده ۲۰ قانون مقررات صادرات حذف گردد و یا

ب) در صد مربوطه برای تأمین اندوخته احتیاطی به نحو کارشناسی تعیین گردد که آیا ضرورتاً باید

ا در صد باشد یا خیر، ضمناً در صورت ضرورت درج آن مناسب است که در «سودبازرگانی» ادغام شود و از محل سود بازرگانی در وجه صندوق پرداخت گردد.

۱۰- تبصره (۳) ذیل ماده (۷) لایحه تقدیمی نیز در گذشته در مواد ۲۰ و ۲۱ اساسنامه صندوق پیش‌بینی شده بود که البته با عنایت به اینکه اساسنامه صندوق به تصویب کمیسیونهای مجلس رسیده بود و اساسنامه فعلی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد مناسب است که ابقا شود زیرا در این تبصره نکته مهمی پیش‌بینی شده که در صورت عدم تکافوی درآمدهای صندوق برای پرداخت خسارت باید این مبلغ در بودجه سالانه پیش‌بینی شود. بنابراین تبصره (۳) ذیل ماده (۷) ابقا می‌شود مع ذلک عبارت «و تأمین ذخایر فنی» حذف شده و به تبع آن جمله ذیل تبصره (۳) تحت عنوان:

«میزان و ترتیب محاسبه ذخایر فنی توسط مجمع عمومی صندوق تعیین می‌شود» حذف خواهد شد.