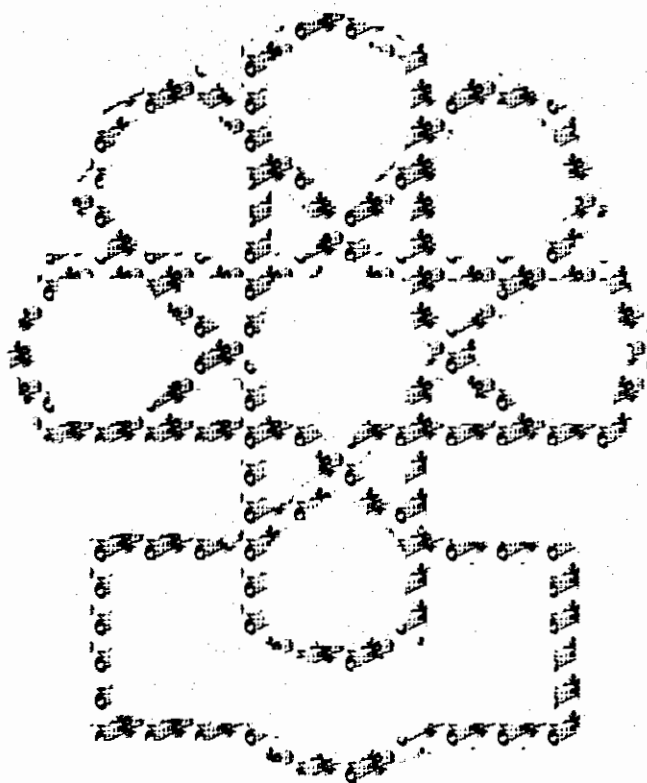




۲۴۶۵

مروری اجمالی بر

شماری از مشکلات قانون بخش تعاون



معاونت پژوهشی
خرداد ۱۳۷۶

کار: دفتر بررسی های حقوقی

کد گزارش: ۲۴۰۲۴۶۵

مروری اجمالی بر شماری از مشکلات قانون بخش تعاون

کد گزارش: ۲۴۰۲۴۶۵

۱- گسترش بیشتر فعالیت اعضا و رفع محدودیت‌ها

در لایحه تقدیمی دولت تحت نام «لایحه اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» با هدف گسترش فعالیت تعاونی‌ها و تقویت آنان پیشنهاد گردید که سایر اشخاص حقوقی نیز بتوانند به عنوان عضو تعاونی تلقی گردند. همان‌گونه که در گزارش شماره ۲۰۰۱۹۴۰ مرکز به تفصیل بیان شده است؛ اولاً عضویت اشخاص حقوقی با اهداف تعاونی‌ها انطباق ندارد؛ زیرا علی‌الاصول تعاونی‌ها به انگیزه جمع شدن سرمایه‌های اندک اعضا و ایجاد زمینه مشارکت و فعالیت مناسب‌تر تشکیل می‌شود تا از محل فعالیت‌های اقتصادی منافی را متوجه سهامداران خود نماید و براین اساس عضویت اشخاص حقوقی در آن با اصول کلی تعاون سازگاری ندارد. ثانیاً حتی در فرضی که اصلاحی در مواد ۸ و ۹ و ۱۷ قانون تعاون به عمل آمده و در تعریف عضو، قید «شخص حقیقی» برداشته شود، مع ذلک دخالت شرکت‌های دولتی، مؤسسات عمومی و سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها در تعاونی‌ها چندان ضرورتی ندارد. بدین ترتیب به نظر می‌رسد که با عنایت به مفاد ماده ۸ قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران می‌توان به ترتیب ذیل عمل نمود:

۱- عضو در شرکت تعاونی اعم از شخص حقیقی و حقوقی باشد.

۲- عضویت شرکت‌های دولتی، نهادها، مؤسسات عمومی و وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی در شرکت‌های تعاونی منع شود و مکانیزم حمایتی ماده ۱۷ قانون تعاون کماکان حفظ شود، به ویژه این‌که بند «ل» تبصره ۲ قانون بودجه نیز مشارکت در سایر شرکت‌ها را توسط شرکت‌های دولتی و توسعه تشکیلات سازمانی شرکت‌های دولتی را ممنوع کرده است.

۳- تبصره‌های ۱ و ۲ ذیل ماده ۸ که ناظر بر اشتغال اعضای تعاونی‌های تولید و اشتغال هیئت مدیره و مدیر عامل در تعاونی‌های چندمنظوره حذف شود.

۴- در جهت حذف محدودیت‌های عضویت، شرایط عضویت مندرج در ماده ۹ می‌تواند اصلاح گردد. بدین معنی که در بند ۵ ماده ۹، «عدم عضویت در تعاونی مشابه» به عنوان شرایط عضویت در تعاونی‌ها درج شده است، در حالی که حذف بند مذکور لطمه‌ای به اصول تعاون نخواهد زد. همچنان‌که در خصوص سایر شرکت‌ها در قانون تجارت چنین معنی وجود ندارد، ظاهراً حذف بند مذکور می‌تواند موجب عضویت اعضای بیشتر در تعاونی‌ها گردد. در بررسی به عمل آمده تنها در کشور آلمان عضویت در شرکت‌های تعاونی دیگر به عنوان سبب خاتمه عضویت در تعاونی یا اخراج عضو تلقی شده و در سایر کشورها محدودیتی برای عضویت وجود ندارد.

۵- در ماده ۶ نصاب حداقل و حداکثر اعضا به آیین‌نامه مصوب وزارت تعاون واگذار شده که در هر حال حداقل اعضا ۷ نفر است. به نظر می‌رسد اولاً ضرورتی ندارد که وزارت تعاون در تعیین نصاب اعضای تعاونی‌ها دخالت نماید، ثانیاً معیار ۷ نفر از قانون شرکت تعاونی مصوب ۱۳۵۰ اقتباس شده که برای

این است که اشخاص محدود برای استفاده از مزایای شرکت‌های تعاونی خود را در قالب تعاونی تشکیل ندهند. مع‌ذکب مناسب است حداقل نصاب بررسی شود چه بسا افزایش این نصاب موجب قدرت بیشتر شرکت‌های تعاونی شده و به جدیت آنان در کار و تلاش به دلیل افزایش سرمایه و اعضا بیانجامد. در بررسی‌های به عمل آمده در خصوص سایر شرکت‌ها معلوم گردید که نصاب مشخصی برای اعضای شرکت‌های تعاونی وجود ندارد بلکه در کشورها معیارهای مختلفی پذیرفته شده و هیچ‌گونه نظام واحدی در آنها مشاهده نمی‌شود که به مواردی از آن اشاره می‌شود:

آلمان، انگلیس، سوئیس، رژیم اشغالگر قدس و اردن حداقل ۷ نفر

فرانسه حداقل ۴ نفر

سوئد حداقل ۵ نفر

بلژیک حداقل ۳ نفر

کانادا حداقل از ۳ تا ۲۵ نفر براساس استان‌های مختلف

پاکستان حداقل ۱۰ نفر

اندونزی حداقل ۲۵ نفر

کشورهای آسیایی و آفریقایی حداقل از ۵ تا ۱۰ نفر

۲- تشریفات ثبت شرکت‌های تعاونی

ماده ۵۱ قانون بخش تعاون مدارک لازم برای تشکیل و ثبت شرکت تعاونی را بر شمرده است. البته در مقایسه با مقررات فصل دوم قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰ مدارک مورد نیاز فعلی بسیار کمتر از آن است که در قانون سابق وجود داشته است. مع‌ذکب به روشنی معلوم نیست که به چه دلیل تشکیل شرکت‌های تعاونی منوط به ارائه «طرح پیشنهادی و ارائه مجوز وزارت تعاون» است؟ بدیهی است که در راستای سیاست‌های حمایتی دولت و گذاری برخی مزایا و امکانات ویژه می‌تواند به اخذ مجوز منوط شود ولی در حالت کلی ضرورتی برای آن وجود ندارد. در بررسی به عمل آمده در خصوص سایر شرکت‌ها نیز در اکثر کشورها صرفاً ارائه مدارکی نظیر تقاضای ثبت و اساسنامه و سرمایه اولیه و در مواردی صورت اسامی اعضا کافی دانسته شده است.

به نظر می‌رسد که بخش عمده‌ای از مشکلات ناظر بر ثبت شرکت‌های تعاونی به ارائه طرح پیشنهادی و اخذ مجوز لازم از وزارت تعاون باز می‌گردد که حذف این تشریفات در مرحله ثبت می‌تواند به تسریع در عملیات ثبتی منتهی شود. براین اساس مناسب است اداره ثبت شرکت‌ها پس از دریافت تأییدیه وزارت تعاون و اسناد و مدارک لازم به ثبت تعاونی‌ها و تغییرات حاصله اقدام نماید.

۳- محدودیت‌های سرمایه‌گذاری در شرکت‌های تعاونی

یکی از مشکلات تعاونی سطح پایین سرمایه‌گذاری در این شرکت‌هاست، که البته این امر به ویژگی تعاونی‌ها ارتباط دارد. بدان جهت که غالباً افراد با سرمایه‌های اندک تمایل به ایجاد تعاونی براساس اهداف مشترک تعاونی دارند و سرمایه‌گذاری‌های عمده در سایر شرکت‌های تجاری به عمل می‌آید. مع‌ذکب در ماده ۱۷ قانون بخش تعاون پیش‌بینی شده است که بنیادها و نهادهای عمومی و مؤسسات و سازمان‌ها و

شرکت‌های دولتی می‌توانند در این تعاونی‌ها سرمایه‌گذاری کنند. مع‌ذک ۵۱ درصد سرمایه شرکت‌های تعاونی باید توسط اعضای تعاونی تأمین شود. برای رفع محدودیت‌های ناشی از مشکلات تأمین سرمایه به شرح مقرر در بند ۱ این گزارش مناسب است فقط سایر شرکت‌های تجاری غیروابسته به دولت امکان سرمایه‌گذاری را داشته باشند و مفاد بند ۱۷ کماکان باقی بماند، چراکه به نظر می‌رسد حضور سرمایه دولتی می‌تواند موجبات دولتی شدن این شرکت‌ها را فراهم سازد. بنابراین دولت باید زمینه‌های آموزش و تشویق را جایگزین دخالت در امر تعاونی‌ها نماید. این امر ظاهراً با افزایش امکانات و اگذاری نظیر آنچه تاکنون در مورد تبصره ۳ بودجه اعمال شده است - که برای سال ۱۳۷۶ رقمی حدود ۸۲۵ میلیارد ریال است - امکان‌پذیر است.

۴- توزیع سود و زیان

در مورد تقسیم سود و زیان در ماده ۲۵ قانون بخش تعاون چنین مقرر شده است که سود خالص شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی‌ها پس از کسر حداقل ۵ درصد ذخیره قانونی (تا حداکثر $\frac{1}{4}$ معدل سرمایه) و حداکثر ۵ درصد به عنوان اندوخته احتیاطی و ۴ درصد حق تعاون و آموزش (حق صندوق تعاون) و درصدی جهت پاداش به اعضا، کارکنان، مدیران و بازرسان (به پیشنهاد هیئت مدیره و تصویب مجمع عمومی) بین اعضا تقسیم می‌شود. این رویه ظاهراً رویه‌ای کاملاً منطقی در تقسیم سود بین اعضای شرکت می‌باشد. چراکه صرف‌نظر از مسائل مربوط به اندوخته‌ها فعالیت‌ها و تلاش افراد در تعاونی نیز در کنار میزان سرمایه آنان مدنظر قرار گرفته است. البته در ماده ۳ قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۳۴ بهره‌حق سهم شرکت‌های تعاونی که در آخر هر سال به شرکای ممکن پرداخت شود علاوه بر سود سالیانه پیش‌بینی شده بود که بعدها در قانون سال ۱۳۵۰ و هم ۱۳۷۰ این امر حذف شده است.

در بررسی به عمل آمده در سایر کشورها نیز وضعیت مشابهی حاکم است که در زیر به مواردی از نحوه تقسیم سود و زیان در آنها اشاره می‌شود.

آلمان: تقسیم سود و زیان در سال اول به نسبت مبلغ پرداخت شده بابت سهام و در سال‌های بعد به نسبت سهم هر یک از اعضا. اساسنامه می‌تواند برای تقسیم سود ترتیب دیگری را مقرر دارد از جمله تمام سود را به حساب ذخیره منتقل کند.

فرانسه: بعد از پرداخت ذخیره‌های قانونی و اختیاری و اندوخته‌های دیگر تقسیم سود بین اعضا طبق اساسنامه انجام خواهد گرفت.

اسپانیا: تقسیم سود پس از کسر ۱۰ درصد سود خالص بابت ذخیره اجباری و کسر ذخایر احتیاطی به تناسب مشارکت هر عضو در عملیات شرکت به عمل می‌آید.

بدین ترتیب به نظر می‌رسد ترتیب مقرر در ماده ۲۵ قانون بخش تعاون که به موجب آن سود خالص پس از کسر ذخایر قانونی و احتیاطی و مبلغ مختص صندوق تعاون، پاداش اعضا، کارکنان، مدیران و بازرسان قابل تقسیم است که ترتیب تقسیم براساس شرایط اساسنامه می‌باشد و رویه‌ای کاملاً منطقی و منطبق با اصول است.

۵- رابطه وزارت تعاون و سایر دستگاه‌ها با شرکت‌های تعاونی

در حال حاضر تعاونی‌ها از حیث ارتباط با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو هستند، برخی از تعاونی‌ها با وزارت جهاد در ارتباط‌اند و سایر تعاونی‌ها به وزارت تعاون مربوط‌اند. تعاونی‌هایی نظیر تعاونی صنعتی و معدنی به تناسب با وزارت‌تخانه‌های مربوطه در تماس‌اند در حالی که از حیث تعاونی بودن تابع وزارت تعاون می‌باشند. در عین حال صرف‌نظر از این‌که تشکیل شرکت تعاونی منوط به اخذ مجوز از وزارت تعاون است، در عین حال صرف‌نظر از این‌که تشکیل شرکت تعاونی منوط به اخذ مجوز از وزارت تعاون است، در عین حال وظیفه جلب و هماهنگی حمایت‌ها و کمک‌ها و تسهیلات و امکانات دولتی و عمومی جهت بخش تعاونی با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و تنظیم برنامه و تعیین نحوه کمک‌های اعتباری در حدود مقررات و اختیارات از طریق بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و کمک‌های دولتی به تعاونی‌ها بر عهده وزارت تعاون قرار دارد. بر همین اساس است که رقمی حدود ۸۲۵ میلیارد ریال از تسهیلات بانک مرکزی به وزارت تعاون اختصاص می‌یابد.

به نظر می‌رسد که همان‌گونه که اصل ۴۳ قانون اساسی مقرر داشته است، بخش تعاونی یکی از بخش‌های سه‌گانه اقتصاد جمهوری اسلامی ایران است و ضروری می‌باشد که دولت از دخالت نمودن در آنها خودداری کند. بدیهی است که در سیاست‌های کلان دولت، تعاونی‌ها می‌توانند نقش عمده‌ای را ایفا کنند. بنابراین، مناسب است که دولت در حد نظارت و آموزش تنها نقش ارشادی و هدایتی داشته و از دخالت اجتناب نماید. بر این اساس، چه بسا ضروری است که تعاونی‌های هر یک از زیربخش‌های اقتصادی ارتباط خود را با وزارت‌تخانه ذی‌ربط حفظ کنند و وزارت تعاون تنها نقش آموزش و هدایت کمک‌های دولتی و برنامه‌ریزی برای آن را داشته باشد. بدیهی است که استفاده از تبصره ۳ بر عهده وزارت تعاون است و استفاده از تسهیلات دولتی عملاً منجر به آن شده است که وزارت تعاون مجرای انحصاری آن شود. در حالی که این تسهیلات از طریق بانک‌ها نیز قابل واگذاری است و بعد نظارتی یا حداکثر پیگیری کلان امور می‌تواند بر عهده وزارت تعاون باشد. بدین ترتیب مناسب است که وظایف وزارت تعاون نسبت به امور تعاونی‌ها به حداقل کاهش یابد و اداره امور به خود تعاونی‌ها واگذار شود. بر این اساس، برخی از اختیارات و وظایف مقرر در قانون بخش تعاون می‌تواند از شرح وظایف این وزارت‌تخانه حذف شود.

۶- اعطای تسهیلات

در حال حاضر تسهیلات اعطایی به تعاونی‌ها از طریق تبصره‌های بودجه و در قالب اعتبارات قابل واگذاری از طریق وزارت تعاون به عمل می‌آید. به نظر می‌رسد که اعطای تسهیلات بیشتری نظیر کاهش نرخ سود تسهیلات اعطایی از جانب دولت و بانک‌ها به تعاونی‌ها یا اولویت در دادن موافقت اصولی و اعطای پروانه بهره‌برداری و ... به تعاونی‌ها می‌توانند مفید باشد. مع‌ذکب دلیلی برای معافیت مالیاتی و عوارض مشاهده نمی‌شود. بدان جهت که قانون مالیات‌های مستقیم براساس نوع فعالیت شرکت‌ها که در مناطق محروم و غیر محروم باشد و نوع صنعت و خدماتی که شرکت در آن فعالیت می‌کند به نحوی معافیت‌های مالیاتی ایجاد کرده است و اعطای معافیت مجدد ضروری نخواهد بود. در واقع شرکت‌های تعاونی نظیر تمامی شرکت‌های تجاری می‌توانند از نوعی معافیت‌های قانونی بهره‌مند شوند.

۷- خروج از شرکت‌های تعاونی

در ماده ۱۳ قانون بخش تعاون موارد اخراج از شرکت تعاونی به شرح زیر پیش‌بینی شده است:

۱- از دست دادن هریک از شرایط عضویت مقرر در قانون؛

۲- عدم رعایت مقررات اساسنامه و سایر تعهدات قانونی پس از دو اخطار کتبی توسط هیئت مدیره؛

۳- ارتکاب اعمالی که موجب زیان مادی تعاونی شود و وی نتواند ظرف یک سال آن را جبران کند یا اعمالی که به حیثیت و اعتبار تعاونی لطمه وارد کرده یا با تعاونی رقابتی ناسالم کند.

تشخیص موارد فوق نیز بنا به پیشنهاد هریک از مدیران و تصویب مجمع عمومی است.

اگر چه در سایر کشورها نیز مقررات ناظر بر اخراج وجود دارد، مع‌ذلک موارد اخراج محدود به از دست دادن شرایط قانونی عضویت (آلمان) و یا عدم انجام تکالیف نظیر پرداخت وجه سهام (فرانسه) یا ورشکستگی عضو (سوئیس) شده و اگر چه ضرر مسلم به شرکت نیز در هلند جزو اسباب اخراج تلقی شده است، مع‌ذلک بند ۳ ماده ۱۳ چندان ضابطه مشخصی ندارد. به ویژه این‌که در بند ۳ ارتکاب اعمال خلاف حیثیت و اعتبار تعاونی در زمره موارد اخراج تلقی شده است که ضابطه چندان روشنی نیست و می‌تواند حذف شود.

در تبصره ذیل ماده ۱۵ قانون بخش تعاون مقرر شده که چنانچه سهم عضو متوفی از عین اموال تعاونی پرداخت شود و تراضی یا مصالحه ممکن نباشد، چنانچه عین قابل واگذاری بوده از همان محل پرداخت می‌شود که به نظر می‌رسد هیچ ضرورتی برای پرداخت دیون شرکت از عین اموال شرکت ندارد، چرا که عین اموال متعلق به شرکت است و دیون باید توسط شرکت پرداخت شود و ظاهراً پرداخت از عین اموال شرکت موردی نخواهد داشت.