

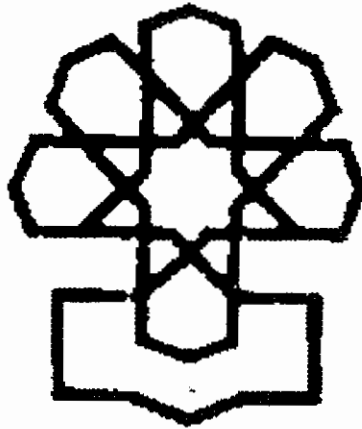
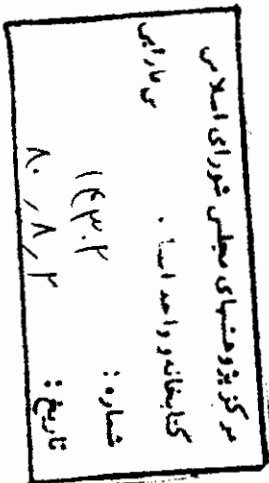
شماره ترتیب چاپ: ۷۴۷
 شماره چاپ سابقه: —
 شماره دفتر ثبت: ۲۹۵



دوره ششم - سال دوم
 ۱۳۸۰-۱۳۸۱
 تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۵/۸

گزارش کارشناسی درباره لایحه :

تسری مفاد برخی از قوانین و مقررات مربوط به بانک‌ها به صندوق تعاون



اقتصادی - برنامه و بودجه و محاسبات

کمیسیون‌های ارجاعی

کلمه موضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۱۸۹

معاونت پژوهشی
 مهر ۱۳۸۰

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی
 دفتر برنامه و بودجه
 دفتر بررسی‌های حقوقی

تسری مفاد برخی از قوانین و مقررات مربوط به
بانک‌ها به صندوق تعاون

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۱۸۹

۱- معرفی صندوق تعاون

صندوق تعاون به عنوان تنها مؤسسه مالی و اعتباری دولتی، در جهت تحقق و پیشبرد اهداف بخش تعاون در فصل چهارم قانون اساسی، با رعایت مفاد اساسنامه خود به فعالیت‌های اعتباری می‌پردازد و در مواردی که در اساسنامه پیش‌بینی نشده تابع قانون تجارت و قانون پولی و بانکی است. این صندوق که در قانون بودجه در قسمت ششم، ردیف ۲۸۰۹۸۰ بودجه شرکت‌های دولتی قرار دارد می‌تواند با توجه به توانایی‌ها و ابزارهای مالی و اعتباری نقش با اهمیتی در تأمین نقدینگی بخش تعاون ایفا کند.

صندوق تعاون کشور به استناد تبصره ۳۱ قانون بودجه سال ۱۳۶۸ کل کشور تأسیس گردید. سپس براساس مصوبه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۶۹/۹/۲۱ از وزارت کشور منتزع و به وزارت کار الحاق شد و پس از آن در تاریخ ۱۳۷۶/۶/۱۶ به موجب تبصره ۲ ماده ۶۵ قانون بخش تعاونی نظام جمهوری اسلامی ایران به وزارت تعاون ملحق گردید. صندوق تعاون کشور جایگاه قانونی خود را بر اساس بند ۳۱ تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۸ به شرح ذیل به دست آورد:

«اجازه داده می‌شود وجوه حاصل از بازپرداخت وام اعطایی دولت در اجرای طرح اشتغال بیکاران به صندوقی به نام صندوق تعاون و اریز و به هزینه قطعی منظور گشته و جهت اعطای وام‌های مورد نیاز اجرای طرح اشتغال بیکاران به مراکز گسترش خدمات تولیدی و عمرانی یا تعاونی‌های زیر نظر آن‌ها یا داوطلبین عضویت با تشکیل تعاونی‌های مذکور اختصاص یابد».

اولین شعبه صندوق تعاون در اسفندماه سال ۱۳۷۲ در همدان افتتاح شد و به تدریج در مراکز استان‌ها و شهرهای بزرگ، شعب صندوق گسترش یافت، به گونه‌ای که در آبان‌ماه ۱۳۷۶ تعداد شعب و باجه‌ها در سطح کشور به ۳۳ واحد بالغ گردید. پس از آن با تأکید بر تقویت ارتباط با تعاونی‌ها به ویژه در مناطق محروم‌تر، برنامه توسعه صندوق تدوین و به اجرا گذاشته شد. تعداد شعب و

باجه‌های صندوق در طول چهار سال گذشته از ۳۳ واحد به حدود ۱۵۰ واحد رسیده است.

هدف اصلی صندوق تعاون، اعطای تسهیلات اعتباری مورد نیاز متقاضیان بخش تعاون با شرایط آسان نسبت به سیستم بانکی است و در راستای تقویت و تجهیز منابع مالی شرکت‌های تعاونی و اعضای آن‌ها فعالیت می‌کند. این صندوق مطابق اساسنامه فعلی که مصوب هیأت محترم وزیران است، به فعالیت‌های اعتباری و مالی در جهت تقویت مالی بخش تعاون نظام اقتصادی کشور می‌پردازد و همه ساله در قالب تبصره‌های قانون بودجه، سرمایه صندوق از طریق اختصاص مبالغی به عنوان افزایش سرمایه دولت در صندوق تعاون، افزایش می‌یابد. سود حاصل از پرداخت تسهیلات نیز به عنوان سرمایه صندوق مجدداً در گردش پرداخت تسهیلات قرار می‌گیرد. در واقع صندوق تعاون یک مؤسسه مالی و اعتباری دولتی است که در موارد مقتضی باید از مقررات قانون پولی و بانکی و قانون تجارت تبعیت کند. این نکته در ماده دوم از اساسنامه به صورت زیر بیان گردیده است:

«صندوق تعاون مؤسسه اعتباری بوده و دارای شخصیت حقوقی و دارای استقلال مالی است. صندوق با رعایت مفاد این اساسنامه فعالیت می‌نماید و در مواردی که در اساسنامه پیش‌بینی نشده تابع قانون تجارت و قانون پولی و بانکی کشور است.»

ماده ۶ از اساسنامه، موضوع و حدود عملیات صندوق را به شرح زیر بیان می‌دارد:

۱- تأمین و تجهیز منابع مالی از محل دریافت وجوه حاصل از بازپرداخت وام‌های اعطایی دولت به مراکز گسترش خدمات تولیدی و عمرانی و تعاونی‌های زیر نظر آن‌ها یا داوطلبین عضویت با تشکیل تعاونی‌های مذکور که از وام‌های مربوط به اجرای طرح اشتغال بیکاران استفاده نموده‌اند.

۲- وصول چهار درصد از سود خالص شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی (موضوع بند ۲ ماده ۲۵ قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران).

۳- دادن وام مورد نیاز طرح اشتغال بیکاران به مراکز گسترش خدمات تولیدی و عمرانی و تعاونی و داوطلبین عضویت با تشکیل تعاونی‌های مذکور و انجام فعالیت‌های اعتباری.

سرمایه اولیه صندوق تعاون مبلغ ۸ میلیارد ریال بوده که از محل بازپرداخت وام اعطایی دولت در جهت اجرای طرح اشتغال بیکاران و کمک بلاعوض به صندوق - موضوع تبصره یک قانون متمم بودجه سال ۱۳۶۹ - تأمین گردیده است. مؤسسات اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی صرفاً متکی به سرمایه‌گذاری مؤسسين (ماده ۱۲) و منابع مالی مورد اشاره در ماده ۱۷ مقررات تأسیس این‌گونه

مؤسسات هستند؛ اما سرمایه صندوق علاوه بر موارد فوق، براساس مصوبه شماره ۷۶۳ مورخ ۱۳۷۱/۱/۲۴ هیأت وزیران از محل تبصره‌های قوانین بودجه (و همچنین مجمع عمومی، از محل سایر اندوخته‌ها و اموال اهدایی) به عنوان سرمایه دولت افزایش یافته است. به طور مثال مطابق بند «ج» تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰، اعتبار موضوع قسمت چهارم که بالغ بر یکصد میلیارد ریال است به منظور افزایش سرمایه دولت به صندوق تعاون اختصاص یافت.

به دلیل محدودیت منابع سرمایه‌ای و فرصت اعطای وام به تعاونی‌ها، از همان اوایل فعالیت صندوق، تلاش برای جذب منابع سپرده‌ای با هدف تکمیل منابع سرمایه‌ای صورت گرفت؛ به گونه‌ای که در اواسط سال ۱۳۷۶، منابع سرمایه‌ای به حدود ۷۰ میلیارد ریال و منابع سپرده‌ای بالغ بر ۵۵ میلیارد ریال گردید. پس از آن نیز منابع سپرده‌ای رشد قابل توجهی یافت، به طوری که سپرده‌های صندوق از رقم ۷۰/۲ در سال ۱۳۷۶ به رقم ۲۲۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ افزایش یافت. با توجه به رشد سریع منابع سپرده‌ای، علی‌رغم افزایش در خور توجه منابع سرمایه‌ای (به دلیل افزایش نرخ سود صندوق در سال‌های مورد نظر و دریافتی‌های حاصل از محل تبصره‌های بودجه برای افزایش سرمایه صندوق) نسبت منابع سپرده‌ای به کل منابع صندوق از ۴۴ درصد در آبان ماه ۱۳۷۶ به حدود ۶۰ درصد در آخر سال ۱۳۷۹ رسید.

صندوق تعاون به عنوان وظایف محوری خود براساس اساسنامه، اعطای تسهیلات به بخش‌های اقتصادی را در قالب عقود اسلامی و با رعایت چارچوب‌های تعیین شده از سوی نظام پولی و بانکی کشور به انجام می‌رساند. مانده تسهیلات از رقم ۱۶۳ میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۷۶ به ۴۱۲ میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۷۹ رسیده است. جدول زیر توزیع تسهیلات اعطایی در بخش‌های مختلف اقتصادی را نشان می‌دهد.

جدول ۱- تسهیلات اعطایی به بخش‌های اقتصادی

ردیف	بخش‌ها	مبلغ	درصد
۱	صنعت و معدن	۱۰۶/۴۳	۳۰
۲	مکن و عمران	۳۴/۱۶	۱۰
۳	کشاورزی	۷۷/۸۷	۲۲
۴	خدمات	۶۹/۴۵	۲۰
۵	بازرگانی	۶۵/۷۹	۱۹

واحد: میلیارد ریال - سال ۱۳۷۹.

توزیع اعتبارات براساس نوع قراردادها نشان می‌دهد که حدود ۶۰ درصد از قراردادها در قالب فروش اقساطی است که ۸۶ درصد از آن‌ها به صورت کوتاه مدت (بالغ بر ۳۰۳ میلیارد ریال) پرداخت شده است.

علی‌رغم محدودیت منابع صندوق نسبت به بانک‌ها که ناشی از عدم امکان افتتاح حساب جاری توسط صندوق است، این مؤسسه با افزایش سرعت گردش منابع، محدود نگه داشتن منابع راکد و کاهش هزینه‌ها، توانسته است میزان تسهیلات اعطایی خود را با سرعتی چشمگیر افزایش دهد. به علاوه عملیات صندوق تعاون از سودآوری نسبتاً بالایی در مقایسه با بانک‌های کشور برخوردار است. در سال ۱۳۷۹ نسبت سود به کل منابع سپرده‌ای و سرمایه‌ای در بانک‌های بزرگ، مانند بانک صادرات و تجارت کم‌تر از ۷/۰ درصد بوده، در حالی که در صندوق تعاون این نسبت به ۸ درصد یعنی به بیش از ۱۱ برابر بانک‌ها رسیده است.

۲- مقاصد لایحه

عدم امکان تسری برخی از قوانین و مقررات مالی و بانکی به صندوق تعاون، فعالیت‌های این واحد را با مشکلاتی مواجه ساخته است. برای رفع بخشی از مشکلات، در این لایحه تسری مقررات ماده ۲۴ قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۶۲) و قانون الحاق دو تبصره به ماده ۱۵ اصلاحی قانون یاد شده (مصوب ۱۳۷۶) به صندوق تعاون پیشنهاد گردیده که عبارتند از:

ماده ۲۴- معافیت از سود بازرگانی یا معافیت‌های مالیاتی اعطایی طبق قانون به کارخانجات و مؤسسات تولیدی به بانک‌هایی که از لحاظ واردات یا مالکیت جانشین کارخانجات یا مؤسسات تولیدی می‌شوند نیز تعلق می‌گیرد.

قانون الحاق دو تبصره به ماده ۱۵ اصلاحی قانون عملیات بانکی بدون ربا:

ماده واحده- تبصره‌های زیر به‌عنوان تبصره‌های ۱ و ۲ به ماده ۱۵ اصلاحی قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۵ اضافه می‌شود و تبصره‌های ۱ و ۲ فعلی به ترتیب به تبصره‌های ۳ و ۴ تغییر می‌یابد:

تبصره ۱- کلیه وجوه و تسهیلات اعطایی که بانک‌ها در اجرای این قانون به اشخاص حقیقی و حقوقی پرداخت نموده یا می‌کنند و برابر قرارداد تنظیمی مقرر شده باشد که اشخاص مذکور در سررسید معین وجوه و تسهیلات دریافتی به انضمام سود و خسارت و هزینه‌های ثبتی و اجرایی،

دادرسی و حق الوکاله را بپردازند، در صورت عدم پرداخت و اعلام بانک بستانکار قابل مطالبه و وصول است و کلیه مراجع قضایی و دوائر اجرایی ثبت و دفاتر اسناد رسمی مکلفند براساس مفاد اسناد و قراردادهای تنظیمی نسبت به صدور حکم و اجراییه و وصول مطالبات بانک، طبق مقررات این قانون اقدام نمایند.

تبصره ۲- اشخاصی که در قالب استفاده از خدمات بانکی از وجود و منابع مالی بانکها به نحو غیرمجاز بهره مند می شوند مکلفند علاوه بر استرداد وجوه مذکور، خسارت مربوطه را به ترتیبی که در قراردادهای تنظیمی مقرر شده باشد پرداخت نمایند.

پرداخت تسهیلات به شکل های تعاونی به منظور تأمین اهداف مندرج در اصول ۲۳ و ۴۴ قانون اساسی و صیانت از وجوه عمومی دو وظیفه عمده صندوق به حساب می آید. در راستای حفظ و صیانت از وجوه عمومی و بازگشت به موقع منابع و استفاده مجدد آنها در اعطای تسهیلات، پیشنهاد شده است تا قراردادهای تسهیلاتی صندوق همانند سیستم بانکی در حکم اسناد لازم الاجرا تلقی شود تا به هنگام ضرورت بدون احتیاج به طی تشریفات طولانی رسیدگی های قضایی به استناد قراردادهای لازم الاجرا اقدام گردد.

در واقع طی سال های گذشته بخشی از تسهیلات اعطایی به دلایل مختلف به صورت سررسید گذشته و معوق شده درآمده و بازپرداخت آنها دچار مشکل گردیده است. مطالبات معوق شده و تعداد آنها در طول سال های ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۹ در جدول ذیل ارائه شده است.

جدول ۲- مطالبات معوق شده مربوط به تسهیلات اعطایی صندوق تعاون

واحد: میلیارد ریال

طی سال های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹

سال	مبلغ (میلیارد ریال)	تعداد عقود معوق شده	درصد رشد نسبت به سال قبل
۱۳۷۶	۶/۱۱۲	۱۵۶	-
۱۳۷۷	۸/۷۱۸	۱۹۷	۲۳
۱۳۷۸	۱۶/۲۱۵	۳۰۶	۸۶
۱۳۷۹	۲۹/۵۰۰	۵۱۶	۸۲

آمار تسهیلات سررسید شده و معوق صندوق تعاون در سال ۱۳۷۹ در جدول ۳ نشان داده شده

است.

جدول ۳- مطالبات سررسید گذشته و معوق صندوق تعاون (سال ۱۳۷۹)

واحد: میلیارد ریال

نوع	مبلغ	نرخ رشد نسبت به سال قبل	درصد نسبت به مانده تعهدات
سررسید گذشته	۱۶/۱۴۸	٪۷۹	۴
معوق	۲۹/۵	٪۸۲	۷
جمع	۴۵/۶۴۸	٪۸۱	۱۱

همان‌طور که ملاحظه می‌شود روند میزان معوقات و تسهیلات سررسید گذشته نسبت به سال قبل از آن به طور قابل ملاحظه افزایش یافته و در سال ۱۳۷۹ نسبت به مانده تعهدات، بالغ بر ۱۱ درصد می‌گردد. به عبارت دیگر حدود ۱۱ درصد از تسهیلات اعطایی، معوق و سررسید گذشته هستند. ضمناً آمارهای صندوق تعاون نشان می‌دهد که در سال ۱۳۷۹ بیش‌ترین سهم معوقات بر حسب بخش‌های اقتصادی در بخش خدمات و کم‌ترین آن در بخش صنعت و معدن بوده است.

با توجه به افزایش میزان معوقات و به لحاظ تأمین اطمینان لازم از بازگشت تسهیلات، در لایحه پیشنهاد شده که دو تبصره اصلاحی ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا، در مورد صندوق تعاون نیز اعمال گردد. طبق این قانون، اشخاص طرف قرارداد صندوق تعاون که طبق قرارداد موظف شده‌اند در سررسید معین، و جوه و تسهیلات دریافتی به انضمام سود را بپردازند، در صورت عدم بازپرداخت موظفند علاوه بر جوه تسهیلات و سود آن، خسارات و هزینه‌های ثبتی و اجرایی و دادرسی و حق‌الوکاله را نیز بپردازند که این مبالغ از سوی صندوق قابل مطالبه است. بدین ترتیب، مراجع قضایی و دوائر اجرایی ثبت و دفاتر اسناد رسمی به هنگام مراجعه صندوق تعاون کشور به آنان، براساس قراردادهای تنظیمی و اسناد نسبت به صدور حکم و اجراییه و وصول مطالبات صندوق اقدام خواهند کرد.

تجربه نزدیک به یک دهه فعالیت صندوق نشان می‌دهد که توسعه بخش تعاون ارتباط نزدیکی با حجم عملیات اعتباری آن دارد و از آن جا که صندوق، تأمین نیازمندی‌های اعتباری شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی را به عنوان اجزای تشکیل دهنده بخش تعاون بر عهده دارد، اتخاذ تدابیر لازم و تأمین سازوکارهای مناسب به منظور بهره‌مندی هر چه بیش‌تر صندوق از حمایت‌های اجرایی قانونمند برای توسعه فعالیت‌های صندوق می‌تواند اعتباری و اجرایی صندوق را در ارائه خدمات و گردش مناسب اعتبارات ارتقا ببخشد. همچنین تسری ماده ۲۴ قانون عملیات بانکی

بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ به صندوق تعاون هزینه‌های واسطه‌گری صندوق را همانند بانک‌ها کاهش داده، با ایجاد انعطاف‌پذیری بیشتر در اتخاذ تصمیمات اقتصادی، تسهیلات بیشتری را برای توسعه فعالیت‌های صندوق فراهم می‌آورد.

پیشنهاد‌های صندوق تعاون

پیشنهاد‌های دیگر صندوق تعاون در خصوص برخورداری از برخی معافیت‌ها و امتیازات بانک‌ها عبارتند از:

- ۱- تبصره الحاقی به ماده ۵۹ قانون مالیات‌های مستقیم مربوط به معافیت مالیات نقل و انتقال در هنگامی است که واثق ملکی در رهن بانک به بانک منتقل می‌شود. از آن جا که صندوق تعاون نیز به هنگام پرداخت تسهیلات چنین واثقی را در رهن می‌گیرد، مناسب است که از معافیت مذکور برخوردار باشد.
- ۲- ماده ۱۰۴ در مورد معافیت کسر ۵ درصد مالیات علی الحساب مربوط به قراردادهای جعاله بانک‌ها است. صندوق تعاون نیز در قالب عقد جعاله مستمراً تسهیلات به تعاونی‌ها پرداخت می‌کند و لازم است نظیر بانک‌ها مشمول معافیت شود.
- ۳- بند ۱۸ ماده ۱۴۸ مربوط به هزینه‌های بانکی است که مؤسسات طرف قرارداد با بانک پرداخت می‌کنند و جزء هزینه‌های قابل قبول در تشخیص مالیات محسوب می‌گردد؛ اما هزینه‌هایی که تعاونی‌ها به صندوق برای عملیات بانکی می‌پردازند مورد قبول ممیزین مالیاتی قرار نمی‌گیرد و تعاونی‌ها در این صورت مجبور به پرداخت مالیات مضاعف می‌شوند که لازم است با تصویب تسری معافیت مالیاتی بانک‌ها به صندوق تعاون، تسهیلات بیشتری برای گسترش تعاونی‌ها فراهم آید.

۳- نتیجه‌گیری

با توجه به عملکرد در خور توجه صندوق تعاون طی دهه گذشته (از زمان شکل‌گیری تاکنون) تمهیدات پیش‌بینی شده در لایحه می‌تواند انعطاف‌پذیری و کارایی تجهیز و تخصیص منابع را در این نهاد مالی افزایش دهد. انتظار می‌رود آثاری که مقررات مورد بحث در سیستم بانکی ایجاد می‌کنند (کاهش هزینه‌های واسطه‌گری، ضمانت اجرایی قراردادهای، رشد عملیات بانکی، تقویت انضباط پولی و انتظام قانونی بیشتر) در خصوص صندوق تعاون نیز مصداق داشته باشد.