

اظهار نظر کارشناسی درباره:

**«لایحه اصلاح قانون اعتبار اسناد عادی وامهای پرداختی شرکتهای
تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضاء مصوب ۱۳۶۵ و
قانون اصلاح قانون مذکور مصوب ۱۳۷۱»**

مقدمه

بخش تعاون از اهمیت و جایگاه فوق العاده در قانون اساسی و به خصوص الگوی اسلامی - ایرانی برخوردار است. برنامه پنجم توسعه نیز بندهای مهمی را در خصوص بخش تعاون ارائه کرده است. براساس ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه دولت 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 کم درآمد جامعه، با رعایت تکالیف و اختیارات مقرر در قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی اقدامات زیر را انجام می‌دهد:

الف) افزایش سهم تعاونی‌ها به ۱۵ درصد در بازار پولی کشور تا سال چهارم برنامه از طریق فراهم کردن تسهیلات لازم جهت صدور مجوز فعالیت مؤسسات مالی و پولی و بانک‌های تعاونی.

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 مواد از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در قالب بودجه‌های سنواتی به منظور اعطای تسهیلات بانکی و پوشش خطرپذیری (ریسک) تعاونی‌های فراگیر ملی با اولویت تعاونی‌های کشاورزی، روستایی و عشایری.

طبق ماده (۱۹۴) دولت مکلف است به منظور بهبود وضعیت روستاها در زمینه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش نابرابری‌های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، حمایت لازم را از اقدامات زیر به عمل آورد:

بند «ز» - ساماندهی و استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغالزای کوچک و متوسط تولیدی و خدماتی در مناطق روستایی از طریق ارائه مشوق‌های مالی و اعتباری.

بند «ک» - حمایت مالی از طریق اعطای تسهیلات، وجوه اداره شده، یارانه سود و کارمزد جهت توسعه اشتغال خانوارهای روستایی و عشایری با اولویت روش‌های محلی و بومی و نیز تقویت مدیریت یکپارچه اراضی از طریق مشارکت با تشکل‌های حقوقی به منظور جلوگیری از خرد شدن اراضی و تجمیع مدیریتی اراضی خرد کشاورزی.

بند «ن» - توسعه و هدفمندسازی پژوهش، آموزش، تولید و تبلیغات و همچنین توسعه تجارت الکترونیک فرش و ایجاد خانه فرش در بازارهای هدف و مورد نظر برای هویت بخشی، ارتقای کیفیت تولید و روان‌سازی سفارش‌پذیری، حمایت از ایجاد و توسعه و تجهیز کارگاه‌های متمرکز و غیرمتمرکز و اتحادیه‌ها و شرکتهای تعاونی فرش دستباف روستایی و شهری سراسر کشور و نیز صنایع و خدمات جانبی فرش دستباف

به منظور ارتقا و بهبود بهره‌وری، تثبیت و افزایش سهم صادراتی و بازاریابی‌های داخلی و خارجی. با وجود این تأکیدات و برخلاف برخی توفیقات، شواهد حاکی از آن است که بخش تعاون از چالش‌های مهمی رنج می‌برد. عمده‌ترین مسائل و مشکلات بخش تعاون در اکثر شرکت‌های تعاونی شامل ضعف تأمین اعتبار تسهیلاتی و منابع مالی به‌وسیله بانک‌ها جهت سرمایه در گردش لازم شرکت‌های تعاونی، کافی نبودن سهمیه اعتبارات خاص بخش تعاون، ضعف در همکاری دستگاه‌ها در استفاده از ظرفیت‌های بخش تعاون جهت پیشبرد برنامه‌ها، ضعف در صدور مجوزهای لازم توسط سازمان جهاد کشاورزی و دیگر دستگاه‌ها، مشکل وثایق و ترهینات نزد بانک‌ها و صندوق تعاون، ضعف در شفافیت جایگاه بخش تعاون و همچنین ابهامات در آیین‌نامه و دستورالعمل‌های اجرایی بخش تعاون، داشتن بدهی معوق به سیستم بانکی به منظور استفاده از تسهیلات اعتباری جدید و ضعف ابزار نظارتی قوی در استان‌ها است.

سوابق قانونی

مهمترین کارکرد شرکت‌های تعاونی که در نواحی روستایی به فعالیت مشغول هستند، توانمندسازی کشاورزان، تأمین نهاده‌های کشاورزی، اعتبارات، یکپارچه‌سازی اراضی، بازاریابی محصولات و تأمین کالاهای اساسی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از کشاورزان و روستائیان به دلیل عدم برخورداری از سند ملکی از دریافت وام محروم هستند که به منظور رفع این مشکل و جلوگیری از سودجویی‌های فردی، قانون اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی در سال ۱۳۶۵ به تصویب رسید. توجه به گزارش کمیسیون کشاورزی و عمران روستاهای وقت در خصوص تصویب این قانون در جلسه ۲۵۵ صحن علنی مورخ ۱۳۶۵/۱/۱۷، موضوع را به خوبی روشن می‌سازد:

«از نظر سابقه موضوع، این قانونی است که در سال ۱۳۶۰ (۱۳۶۰/۱۱/۲۶) به صورت آزمایشی برای مدت ۴ سال تصویب شده و منظور اصلی از این قانون هم این بوده که چون در روستاها بسیاری از کشاورزان هستند که اسناد رسمی ندارند و برای پرداخت وام به آنها اگر اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی و بانک بخواهد مطالبه سند رسمی بکند کشاورزان دچار عسر و حرج نشوند و موفق به دریافت وام نمی‌شوند این قانون از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشته و این در حقیقت دائمی شدن همان قانون آزمایشی ۴ سال قبل است...».

این پاراگراف علاوه بر نشان دادن هدف کلی، حاوی نکته بسیار مهمی است که به مرور زمان به دست فراموشی سپرده شده است. همان‌طور که مشخص است، این قانون درصدد اعتباربخشی به اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی در نزد شرکت‌های مذکور و نیز بانک‌ها بوده است. با توجه به افت ارزش مبلغ مندرج در قانون، قانون اصلاح قانون مذکور در سال ۱۳۷۱ به تصویب رسید. برطبق ماده واحده قانون اصلاح، اسناد و قراردادهای مربوط به وام‌ها و اعتبارات اعم از قرض‌الحسنه‌ها و سایر عقود اسلامی پرداختی اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی روستایی، کشاورزی، عشایری، صیادی، صنایع روستایی و فرش به اعضا مشروط بر اینکه اصل مبلغ وام از دو میلیون ریال تجاوز ننماید، در حکم اسناد رسمی تلقی و از حیث اجرا تابع مفاد آیین‌نامه اجرایی اسناد رسمی است.

به‌طور کلی، این قانون و اصلاحیه آن، هزینه اخذ وام و نیز هزینه‌های دادرسی احتمالی را کاهش می‌دهند. ولی با وجود تصویب قوانین فوق، چندین سال است که تورم سبب کاهش ارزش دو میلیون ریال شده و عملاً این قانون، کارآیی و هدف اولیه خود را از دست داده است. همچنین برخلاف گزارش کمیسیون کشاورزی و عمران روستاهای وقت در خصوص تصویب این قانون و نیز علیرغم تلقی عام قانون از اعتبار قراردادهای منعقد شده بین شرکت و اعضا به‌عنوان سند رسمی، شواهد حاکی از آن است که عملاً این اسناد صرفاً بین شرکت و اعضای تعاونی از اعتبار برخوردار بوده و بانک‌ها آنها را به رسمیت نمی‌شناسند.

بررسی لایحه پیشنهادی

با توجه به نوسانات قیمت‌ها و افزایش تورم و به تبع آن کاهش ارزش مبلغ مندرج در قانون یاد شده به‌عنوان مبلغ وام، به‌منظور تقویت و حمایت از تشکل‌ها و تولیدکنندگان و بهره‌برداران بخش کشاورزی، با توجه به نرخ تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، دولت در قالب لایحه‌ای پیشنهاد کرده است مبلغ وام از دو میلیون ریال (۲,۰۰۰,۰۰۰) به مبلغ سی میلیون ریال (۳۰,۰۰۰,۰۰۰) افزایش یابد.

توجه دولت به بحث تورم سالانه و اعمال آن در قانون اصلاح قانون اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضا در راستای تحقق اهداف قانون برنامه پنجم توسعه مثبت ولی ناکافی ارزیابی می‌شود. برای عملیاتی شدن و بهبود لایحه و در راستای تحقق اهداف متعالی اولیه قانون موارد ذیل پیشنهاد می‌شود:

۱. از آنجایی که انواع تعاونی‌های مشارکت‌کننده در فعالیت‌های اقتصادی روستایی و عشایری دائماً در حال تغییر و افزایش هستند، لذا ذکر عنوان تک‌تک تعاونی‌های مربوطه در عنوان قانون، علاوه‌بر اینکه منجر به طولانی شدن آن می‌شود، بعد از چند سال نیز با ایجاد تعاونی‌های جدید، دولت یا مجلس دوباره مجبور به تغییر عنوان قانون خواهد شد. همان‌طور که در حال حاضر نیز باید تعاونی‌های تولید و صندوق تعاون روستایی ایرانیان و تعاونی‌های کشاورزی به‌عنوان قانون افزوده شوند. بنابراین پیشنهاد می‌شود در عنوان لایحه و متن ماده واحده «شرکت‌های تعاونی کشاورزی، روستایی و عشایری» جایگزین «شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی» شده و متن ذیل به‌عنوان تبصره «۱» به ماده واحده لایحه اضافه شود.

تبصره «۱» - شرکت‌های تعاونی کشاورزی، روستایی و عشایری شامل کلیه شرکت‌های تعاونی فعال در پروژه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی روستایی و عشایری از جمله تعاونی‌های تولید، تعاونی‌های روستایی، انواع شرکت‌های تعاونی عشایری و تعاونی‌های صیادی، تعاونی‌های زنان روستایی، تعاونی‌های صنایع روستایی و فرش و صندوق تعاون روستایی ایرانیان می‌شود.

۲. تبصره مندرج در قانون اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضای مصوب ۱۳۶۵، به تبصره «۲» تغییر می‌یابد.

تبصره «۲» - در صورت انکار اصل وام و یا ادعای بازپرداخت آن از طرف وام‌گیرنده، اجرای آن موکول به رأی دادگاه صالح است.

۳. تبصره «۱» لایحه پیشنهادی نیز به‌عنوان تبصره «۳» به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

تبصره «۳» - دولت مجاز است بنابر پیشنهاد وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و تعاون، کار و رفاه اجتماعی و متناسب با نرخ تورم سالانه براساس شاخص‌های بانک مرکزی نسبت به تغییر مبلغ مذکور اقدام نماید.

توضیحات: از آنجایی که نرخ تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی و مرکز آمار ایران در پاره‌ای موارد همخوانی ندارد، لذا جهت اعلام نرخ تورم، پیشنهاد می‌شود منبع اعلام‌کننده نرخ تورم ذکر شود. همچنین عنوان وزارت تعاون باید با توجه به ادغام وزارتخانه‌ها اصلاح شود.

۴. در حال حاضر، لایحه پیشنهادی به‌مانند دو قانون مصوب قبلی خود (قانون اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضای مصوب ۱۳۶۵ و قانون اصلاح قانون مذکور مصوب ۱۳۷۱) تصریحی بر تلقی این اسناد به‌منزله تضمین و وثیقه نکرده است. این درحالی است که اصولاً فلسفه این قانون، رفع مشکل روستاییان عضو تعاونی‌های مختلف روستایی و عشایری از بابت ارائه سند رسمی برای اخذ وام بوده است. شواهد کنونی نیز حاکی از آن است که در برخی از موارد تعدادی از شرکت‌های تعاونی از این قانون تفسیر به رأی کرده و کماکان از اعضای خود، سفته، چک و یا سند رسمی مطالبه می‌کنند. لذا پیشنهاد می‌شود جمله ذیل به انتهای ماده واحده قانون «اصلاح قانون اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضای مصوب ۱۳۷۱» افزوده شود:

«اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی کشاورزی، روستایی و عشایری در ازای اعطای وام و اعتبارات موضوع قانون، نباید علاوه بر این سند رسمی، از اعضای خود هیچ‌گونه وثیقه و تضمینی (اعم از سفته، چک و سند ملکی) مطالبه کنند».

۵. همان‌طور که گفته شد، قانون «اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضای مصوب ۱۳۶۵» درصدد اعتباربخشی به اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی در نزد شرکت‌های مذکور و نیز بانک‌ها بوده است تا کشاورزان عضو شرکت تعاونی، در اخذ وام‌های کمتر از یک میزان مشخص دچار عسر و حرج نشوند. درحالی که هم‌اکنون این اسناد در نزد بانک‌ها و به هنگام اعطای وام به شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی به رسمیت شناخته نمی‌شوند. این امر، هزینه اخذ وام را افزایش داده و برخلاف هدف قانون اصلی، منجر به عسر و حرج می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود جمله ذیل به انتهای ماده واحده قانون «اصلاح قانون اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضای مصوب ۱۳۷۱» افزوده شود:

«بانک کشاورزی در اعطای وام به شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی کشاورزی، روستایی و عشایری، باید اسناد موضوع این قانون را به‌عنوان سند رسمی بپذیرد».

۶. طبق محاسبات علمی صورت گرفته، چنانچه حفظ قدرت خرید روستاییان مد نظر قرار گیرد، معادل یک میلیون ریالی که در قانون سال ۱۳۶۵ تصویب شده است، در سال ۱۳۹۰ و به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳، مبلغی نزدیک به ۱۰۰ میلیون ریال خواهد بود. لذا میزان ۳۰ میلیون ریال پیشنهادی لایحه، اندک است.

۷. در لایحه کنونی، متن ماده واحده قانون اعتبار اسناد عادی به‌عنوان مبنا در نظر گرفته شده است، درحالی که متن ماده واحده قانون اصلاح قانون اعتبار اسناد عادی کامل‌تر است. لذا با توجه به این موضوع و موارد فوق، در نهایت، متن ماده واحده به‌شرح ذیل اصلاح می‌شود:

ماده واحده - اسناد و قراردادهای مربوط به وام‌ها و اعتبارات اعم از قرض‌الحسنه‌ها و سایر عقود اسلامی پرداختی اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی کشاورزی، روستایی و عشایری به اعضا، مشروط بر اینکه اصل مبلغ وام از شصت میلیون ریال تجاوز ننماید در حکم اسناد رسمی تلقی و از حیث اجرا تابع مفاد آیین‌نامه اجرایی اسناد رسمی است. اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی کشاورزی، روستایی و عشایری در ازای اعطای وام و اعتبارات موضوع قانون، نباید علاوه بر این سند رسمی از اعضای خود هیچ‌گونه وثیقه و تضمینی (اعم از سفته، چک و سند ملکی) مطالبه کنند. بانک کشاورزی در اعطای وام به شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی کشاورزی، روستایی و عشایری، باید اسناد موضوع این قانون را به‌عنوان سند رسمی بپذیرد.

۸. شواهد حاکی از آن است که در عمل تعاونی‌های تولید می‌توانند به تشخیص خود به هر میزان به اشخاص مورد نظر خود وام ارائه دهند. افزایش سقف اعطای وام‌ها و اعتبارات که با توجه به نرخ تورم منطقی بوده و باید صورت پذیرد، زمینه را برای برخوردهای سلیقه‌ای فراهم کرده و برای مثال شرکت تعاونی، می‌تواند وام‌های بالایی به اقوام و آشنایان خود (بدون طلب وثیقه) داده و از اعطای وام به اعضای دیگر خودداری کند. ازسوی دیگر بعضاً مشاهده می‌شود براساس این قانون طی سال‌های قبل، شرکت‌های تعاونی به‌دلیل عدم آگاهی و عدم وحدت رویه، به اعطای وام بدون عقد قرارداد مناسب و صرفاً براساس یادداشت کلی اسامی وام‌گیرندگان اقدام کرده و درحال حاضر شاهدهی برای طرح ادعای خود و بازپس‌گیری وام ندارند. برای رفع این دو مشکل (برخوردهای ناعادلانه و فامیلی در اعطای وام و اعتبارات از یک‌سو و فقدان فرمت خاص و الزام‌آور برای عقد قرارداد فیما بین عضو و شرکت تعاونی) و نیز آگاهی نمایندگان مجلس شورای اسلامی از روند اجرای قانون، پیشنهاد می‌شود تبصره ذیل به لایحه افزوده شود.

تبصره «۴» - وزارت جهاد کشاورزی موظف است ظرف ۴ ماه پس از تصویب این قانون، آیین‌نامه اجرایی آن را به نحوی تنظیم کند که توزیع اعتبارات ازسوی شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی کشاورزی، روستایی و عشایری براساس فرم‌های قرارداد یکسان و یکنواخت و به‌صورت عادلانه در بین روستاییان عضو انجام شود. وزارت جهاد کشاورزی موظف است گزارش تفصیلی عملکرد توزیع این اعتبارات را هر شش ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی گزارش کند.