



شماره ۳ / ۲۸ بهمن ماه ۱۳۹۷

گفت‌وگویی هم افزا

ویژه نامه پیمانکاری

تهیه شده در:

دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

و کمیته ماده ۱۲

فهرست

۳	پیشگفتار
۷	ابزارهای نوین تامین مالی
۲۱	اصلاح شرایط عمومی پیمان
۲۹	اجرای طرح‌های نیمه تمام

ویژه نامه پیمانکاری

ناظر: علی چاغروند

همکاران این شماره: سارا غریبی - میثم قهرمانی

تهیه شده در: دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

www.pfdc.ir

www.madeh12.ir

پیمانکاران وفا به عهد و اعتماد می خواهند

وضعیت بدهی دولت و انتشار اوراق مالی در زمستان ۱۳۹۷ در شرایطی قرار دارد که مرکز پژوهش‌های مجلس از ارائه جزئیات آن برای افکار عمومی اجتناب کرده و گزارش مشروحی تهیه و تنها در اختیار نمایندگان مجلس قرار داده است. یکی از دلایل عدم انتشار جزئیات بدهی‌های دولت می‌تواند شرایط مبهم انواع اوراق بدهی باشد. این ابزارهای مالی که قرار بود یک ابزار در کنار سایر ابزارهای بازار سرمایه باشد اما به دلایل گوناگون شکل و ماهیت تازه‌ای پیدا کرده است. کارشناسان باور دارند که دولت فعلی در ادامه کار دولت یازدهم از این اوراق به جای چاپ اسکناس استفاده می‌کند و کار را دشوار کرده است. این اوراق اکنون و در زمستان ۱۳۹۷ با چالش‌هایی مثل آثار و پیامدهای منفی شرایط کلان اقتصادی و بازارهای مالی و محدودیت ابزارهای فعلی مدیریت نقدینگی، تنوع اندک ابزارهای بدهی، استفاده از ابزارهای مالی با ماهیت کوتاه مدت به جای ابزارهای بلند مدت، تاخیر در واگذاری انتشار یافته، محدود بودن فروش نقدی اوراق مالی در بازار بدهی و تاکید عمده بر واگذاری اوراق به طلبکاران، بروز آشفتگی در بازارهای مالی و تضعیف امکان انتشار نقدی به دلیل عدم تدوین و ارائه جدول زمان بندی سالانه مواجه است.

مجموعه تنگناهای پدیدار شده در بازار این اوراق موجب شده است که دارندگان این اوراق به ویژه شرکت‌هایی که یک سازمان یا موسسه یا شرکت دولتی کارفرمای آنهاست با خطر از دست دادن ارزش دارایی و ارزش طلب خود مواجه شوند. روند کاهنده نرخ بازدهی اوراق تا زمان سررسید یکی از مشکلات پیمانکاران دریافت کننده این اوراق است. نرخ سود اوراق حتی آنهایی که با نرخ سود ثابت عرضه می‌شوند در کنار اوراق تنزیلی از بازارهای پول و سرمایه متاثر شده و عدم تعادل‌های شدید را تجربه می‌کنند. علاوه بر این پیمانکارانی که طرف قراردادشان یک کارفرمای دولتی است از بدعهدی و پیمان شکنی این نهادهای کارفرمایی گلایه دارند که آنها را در این دوران سخت تنها و یکه در بازار پر خطر مالی و کالایی رها کرده است. برخی



از کارفرمایان دولتی با علم به اینکه خریدار انحصاری کالاها و خدمات هستند از انجام تعهدات خود در زمان وعده داده شده اجتناب می‌کنند و نیک می‌دانند که طلبکاران توانایی کافی برای دریافت طلب خود را ندارند. افزایش عرضه سالانه انواع اوراق بدهی در سالهای اخیر ریسک عدم توانایی دولت در پرداخت بدهی‌های خود را افزایش می‌دهد که این فضای نا امنی برای دارندگان اوراق فراهم کرده است. اگر دولت قصد ندارد که صنعت پیمانکاری ایران را در شرایط نابودی کامل قرار دهد باید وعده‌های خویش را متعهدانه دنبال کند و ایران را به سمت یونانی شدن پیش نراند. جلب اعتماد پیمانکاران می‌تواند خطر حذف این صنعت بزرگ را کاهش دهد و باید این اتفاق بیفتد. شایسته است سازمان برنامه و بودجه با استفاده از تجربه‌های روز دنیا و با درس گرفتن از تاریخ پیمانکاری در ایران، توانایی، دانایی و انگیزه لازم و کافی برای اصلاح نظام پیمانکاری ایران را تدارک ببیند تا از نظام پردردسر و مبهم کنونی که انحصارهای دولتی کار را بر پیمانکاران دشوار کرده عبور کنیم. نظام پیمانکاری در ایران اکنون در وضعیتی قرار دارد که برای حضور در بازارهای منطقه‌ای و جهانی با دردها و سدهای قانونی، سیاستگذاری، تداخل و موازی‌کاری‌های سازمان‌های دولتی و مقررات بازدارنده مواجه است. برخی از تنگناها به نظر می‌آید مزمّن شده و برطرف کردن آنها نیاز به تصمیم‌های بزرگ و در سطح ملی دارد.

با توجه به اینکه برطرف نکردن موانع رشد پیمانکاری در کوتاه مدت آسیب ساز است و به بلا استفاده ماندن ظرفیت‌های این بخش منجر خواهد شد و نیروی انسانی شاغل در این فعالیت‌ها را به سمت مهاجرت و خروج از کشور سوق می‌دهد یا اینکه در ایران بماند و سرمایه‌اش را منتقل کند.

نظام قیمت‌گذاری، نظام پرداخت‌ها، نظام اطلاع‌رسانی و رتبه‌بندی و راهبردهای حمایتی به ویژه برای حضور پیمانکاران ایرانی در خارج از کشور، به مدرن شدن و تازه شدن نیاز دارد تا نظام پیمانکاری ایران قد علم کند. نگاهی به تجربه ترکیه در توسعه سازمان و شرکت‌های پیمانکاری و حضور موثر و نیرومند در منطقه و جهان و درس گرفتن از این روند الزامی است و می‌تواند از قرار گرفتن نظام پیمانکاری ایران در تنگنای بیشتر جلوگیری کند. پیمانکاران ایرانی به لحاظ تجربه،

دانش مهندسی و مدیریت می‌توانند در صورت حمایت منطقی و در اندازه عرف نظام بین‌المللی در بازارهای مستعد کامیاب باشند. وضعیتی که اکنون نظام بودجه‌ای در ایران برخوردار است و دولت توانایی کافی برای سرمایه‌گذاری عمرانی و توسعه‌ای ندارد، می‌توان به داستان طرح‌های ناتمام توجه بیشتری کرد. به گفته برخی از مدیران سازمان برنامه و بودجه ارزش طرح‌های ناتمام ۵۰۰ هزار میلیارد تومان است که یک بازار بزرگ برای ساخت و ساز در بخش‌های گوناگون است که پیمانکاران ایرانی می‌توانند در آن حاضر باشند و بخشی از رکود فعلی را پشت سر بگذارند. اطلاع‌رسانی گسترده‌تر درباره امتیازهایی که اجرای طرح‌های ناتمام برای سرمایه‌گذاران و برای پیمانکاران دارد و دادن برخی امتیازات زمان‌دار ترجیحی به پیمانکاران در این باره از بحث‌هایی است که باید انجام شود.

این شماره از نشریه «گفت و گوی هم‌افزا» سه موضوع اصلاح نظام پیمانکاری خطرات ناشی از عدم تعادل در پرداخت بدهی پیمانکاران و همچنین ضرورت ایجاد انگیزه و تحرک در اجرای دهها هزار طرح ناتمام را بررسی می‌کند.

حسین سلاح‌ورزی

قائم‌مقام شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی

و کمیته ماده ۱۲



ابزارهای نوین تامین مالی (اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت)

چکیده

اسناد خزانه، اوراق بهادار بانام یا بی نامی است که خزانه‌داری کل با بهای اسمی معین و بدون کوپن سود با سررسیدهای حداکثر تا سه سال منتشر کرده و در قبال بدهی‌های مسجل بخش دولتی و با توافق بستانکاران در اختیار آنها قرار می‌دهد.

اوراق مشارکت، اوراق بهادار با نام یا بی نامی است که به قیمت اسمی مشخص برای مدت معین منتشر می‌شود و به سرمایه‌گذارانی که قصد مشارکت در اجرای طرح‌های موضوع ماده (۱) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت را دارند واگذار می‌گردد. دارندگان این اوراق به نسبت قیمت اسمی و مدت زمان مشارکت، در سود حاصل از اجرای طرح مربوط، شریک خواهند بود. خرید و فروش این اوراق نیز مستقیماً و یا از طریق بورس اوراق بهادار مجاز می‌باشد.

این اسناد ابزارهای مالی است که مبتنی بر بدهی دولت به نظام بانکی، ذی‌نفعان و تامین‌کنندگان منابع بوده و به وسیله خزانه‌داری کل وزارت امور اقتصادی و دارایی منتشر می‌شوند و دولت تدبیر و امید مقرر نمود تا بدهی‌های معوقه و جاری دولت به بخش خصوصی با انتشار اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت تسویه شود.

در این خصوص باید گفت که اراده دولت برای کاستن از بار بدهی خود به بخش خصوصی قابل تقدیر است؛ لیکن اینکه آیا این روش، در شرایط کنونی پیمانکاران در انجام پروژه‌های عمرانی، نیازمند تکمیل یا اصلاح است، قابل تأمل است؛ زیرا اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت طی سال‌های ۹۵ تا ۹۷ مشکلات عدیده‌ای را از جمله نرخ حفظ قدرت خرید، بازه زمانی حفظ قدرت خرید اسناد، عدم پذیرش در فرابورس، نرخ تنزیل اوراق و خسارت ناشی از تنزیل، عدم پذیرش



هزینه های مالی مترتب بر اوراق به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی، نبود عملیات بازار باز، نبود مکانیزم اعطای سپرده های حسن انجام کار و ... داشته است، بنابراین همین مشکلات سبب شد تا شورای گفتگو به بررسی آن‌ها بپردازد و در نهایت برخی از این مشکلات پس از جلسات شورا با اصلاح آیین نامه‌های اجرایی قوانین بودجه مرتبط به اسناد خزانه و همچنین صدور بخشنامه‌هایی مرتفع گردد.

مقدمه

پیمانکاران بازوی اجرایی دولت در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه ای هستند و همسو با اهداف پیش بینی شده، در عمران و سازندگی کشور گام برمی دارند؛ به تبع آن، مهم‌ترین مانع پیش روی در این عرصه را می‌توان کاهش بودجه عمرانی کشور و سبقت هزینه های جاری دولت نسبت به بودجه عمرانی دانست. همچنین تخصیص بودجه و تحقق حداکثر ۲۰ تا ۳۰ درصد بخش تملک دارایی‌های سرمایه‌ای باعث شده است تا پروژه‌ها، تولید ملی و نرخ اشتغال کشور به شدت تحت تاثیر قرار گیرد و فعالیت‌های عمرانی دچار رکود شوند.

در ارتباط با فعالیت‌های عمرانی دولت تدبیر و امید که مسئولیت اداره کشور را بر عهده گرفت، مقرر نمود تا بدهی‌های معوقه و جاری دولت به بخش خصوصی با انتشار اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت تسویه شود. در این خصوص باید گفت که اراده دولت برای کاستن از بار بدهی خود به بخش خصوصی قابل تقدیر است؛ لیکن اینکه آیا این روش، در شرایط کنونی پیمانکاران در انجام پروژه‌های عمرانی، نیازمند تکمیل یا اصلاح است، قابل تأمل است.

با عنایت به مطالب فوق، دبیرخانه شورای گفتگو موضوع «مشکلات پیمانکاران و مهندسان مشاور بخش خصوصی در صنعت احداث» را با حضور نمایندگان تشکل ها و انجمن های مهندسی مشاور و پیمانکاران صنعت احداث از جمله سندیکای شرکت های ساختمانی، انجمن شرکت‌های راهسازی ایران مورد بررسی قرار داد که مشکلات مربوط به اسناد خزانه و اوراق مشارکت، به عنوان مهم‌ترین مطالبه پیمانکاران و مهندسان مشاور از دولت عنوان شد.

معرفی اسناد خزانه اسلامی

اسناد خزانه، اوراق بهادار بانام یا بی‌نامی است که خزانه‌داری کل با بهای اسمی معین و بدون کوپن سود با سررسیدهای حداکثر تا سه سال منتشر کرده و در قبال بدهی‌های مسجل بخش دولتی و با توافق بستانکاران در اختیار آنها قرار می‌دهد. این اسناد ابزاری مالی است که مبتنی بر بدهی دولت به نظام بانکی، ذی‌نفعان و تامین‌کنندگان منابع بوده و به وسیله خزانه‌داری کل وزارت امور اقتصادی و دارایی منتشر می‌شود که مستندات قانونی این اسناد، در قوانین بودجه کشور در جدول شماره ۱ نشان داده شده است.

جدول شماره ۱- مستندات قانونی اسناد خزانه اسلامی در قوانین بودجه کشور

سقف واگذاری اسناد	قوانین بودجه
۶۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰	ماده ۴۲ قانون بودجه سال ۹۲
۳۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰	بند ط تبصره ۶ قانون بودجه سال ۹۳
۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰	بند ط تبصره ۶ قانون بودجه سال ۹۴
۷۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰	بند ه تبصره ۵ قانون بودجه سال ۹۵
۹۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰	بند ه تبصره ۵ قانون بودجه سال ۹۶
۹۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰	بند ه تبصره ۵ قانون بودجه سال ۹۷

این اسناد از ابزارهای با ماهیت بدهی است که هدف از انتشار آن‌ها تامین کسری بودجه دولت‌ها است؛ در این روش دولت در واقع بدهی‌های خود به بخش غیردولتی را به اوراق تبدیل می‌کند و این اوراق در بازار منتشر می‌شود و پیمانکاران درخواست تسویه حساب خود را به وزارتخانه یا سازمان مربوطه می‌دهند و بعد از تحویل اوراق، آن را یا تا زمان سررسید، نگهداری می‌نمایند و یا در بورس و فرابورس ایران به فروش می‌رسانند.



مشکل اسناد خزانه اسلامی در سال ۹۵

طبق بند (ه) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۹۵ «دولت مجاز است اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید را با سررسید یک تا سه سال به صورت بی نام و یا بانام، صادر کند و به منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و به مابه‌التفاوت قیمت تمام شده برق و آب با قیمت تکلیفی فروش آن در سنوات قبل به شرکت‌های برق و آب مطابق ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ به قیمت اسمی تا سقف هفتاد و پنج هزار میلیارد (۷۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به طلبکاران غیردولتی واگذار کند. اسناد مزبور از پرداخت هرگونه مالیات معاف می‌باشد و به عنوان ابزار مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۱ محسوب شده و با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر می‌شود.

اسناد خزانه اسلامی از قابلیت داد و ستد در بازار ثانویه برخوردار است و سازمان بورس و اوراق بهادار باید ترتیبات انجام معامله ثانویه آنها را در بازار بورس یا فرابورس فراهم کند. خرید و فروش این اوراق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است.»

براساس این بند و آیین‌نامه اجرایی بند (ه) تبصره ۵ قانون بودجه سال ۹۵، از زمان مسجل شدن بدهی‌ها به دلیل زمانبر بودن فرآیند انتشار اوراق، به پیمانکاران به منظور حفظ قدرت خرید، مبلغی نسبت به حجم بدهی‌ها به پیمانکاران پرداخت می‌شد.

در بند (ب) ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی بند (ه) این تبصره از قانون بودجه ۹۵ چنین آمد که «حفظ قدرت خرید عبارت است از مبلغی متناسب با حداکثر مبلغ پانزده درصد (۱۵٪) به ازای یک سال تاخیر در پرداخت طلب طلبکاران غیر دولتی به مبلغ بدهی مسجل اضافه می‌شود.»

لازم به ذکر است طبق تبصره ۱ ماده ۲ آیین‌نامه مذکور، بازه زمانی محاسبه حفظ قدرت خرید، از زمان صدور حواله برای هر یک از صورت وضعیت‌ها یا صورت حساب‌های صادره طلبکاران غیردولتی توسط مقام مجاز دستگاه اجرایی عهده‌دی حساب تا تاریخ انتشار اسناد

خزانه اسلامی است که با عنایت به این بند از آیین نامه و به دلیل اینکه بازه زمانی حفظ قدرت خرید، از زمان مسجل شدن مطالبات تا تاریخ انتشار اسناد است، لیکن سررسید آن اسناد، به مدت یک سال تا سه سال می باشد، ایراد اساسی به این اوراق وارد است.

دلیل تدوین این بند ربوی بودن پرداخت حفظ قدرت خرید برای زمان آتی بود به عبارتی؛ محاسبه حفظ قدرت خرید تا سررسید با اشکال شرعی ربوی بودن مواجه است، لیکن از نظر پیمانکاران، این مشکل باید با یک راه حل فقهی توسط دولت حل گردد، زیرا پیمانکاران وظایف خود را به درستی انجام داده و به نظر می رسد که تعیین میزان خسارت دارندگان اسناد در انتهای زمان سررسید و پرداخت به ایشان متناسب با شاخصی نظیر نرخ تورم بانک مرکزی در دوره سررسید گذشته، فارغ از اشکال شرعی باشد و در عین حال متضمن عدم ضرر طلبکاران دولت گردد.

• پذیرش حفظ قدرت خرید اسناد خزانه اسلامی تا زمان سررسید از سوی کمیته فقهی سازمان بورس در سال ۹۵

موضوع بازه زمانی حفظ قدرت خرید اسناد خزانه اسلامی موضوع تبصره ۱ ماده ۲ آیین نامه اجرایی بند (ه) تبصره ۵ قانون بودجه ۹۵، در شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی مطرح و منتج به برگزاری جلساتی مبنی بر بررسی شرعی بودن حفظ قدرت خرید اسناد خزانه اسلامی تا زمان سررسید در سازمان بورس گردید و در نهایت کمیته فقهی سازمان بورس، نظر مثبت خود را مبنی بر عدم اشکال شرعی حفظ قدرت خرید اسناد خزانه اسلامی تا تاریخ سررسید توسط دولت، به صورت کتبی به دبیرخانه شورا ابلاغ نمود.

مشکلات اسناد خزانه اسلامی در سال ۹۶

اسناد خزانه اسلامی در سال ۹۶ برای پرداخت مطالبات پیمانکاران، طبق تبصره ۳۶ قانون بودجه ۹۵ که برای سال ۹۶ هم تمدید شده است و همچنین تبصره بند (ه) و (ز) تبصره ۵ قانون بودجه ۹۶، واگذار می شود؛ لیکن این واگذاری مشکلاتی را برای پیمانکاران ایجاد نمود. مشکلات



اسناد خزانه اسلامی در سال ۹۶ به شرح ذیل است:

• نرخ حفظ قدرت خرید اسناد خزانه اسلامی

آیین‌نامه اجرایی بند (هـ) تبصره ۵ قانون بودجه ۹۶ در تاریخ ۹۶/۰۳/۲۰ به تصویب هیأت وزیران رسید؛ اگرچه در تبصره ۱ ماده ۲ آیین‌نامه، با توجه به اقدامات سال ۹۵ و اخذ مصوبه کمیته فقهی، بازه زمانی محاسبه حفظ قدرت خرید تا تاریخ سررسید اسناد خزانه اصلاح گشت، لیکن در بند ب ماده ۱، حفظ قدرت خرید که تا قبل از این به میزان ۱۵٪ تا زمان انتشار اسناد بود، معادل مبلغی حداکثر تا ۸٪ شد که به ازای هر سال تاخیر در پرداخت طلب پیمانکاران تا زمان سررسید اسناد خزانه اسلامی به مبلغ بدهی مسجل اضافه می‌شود. لذا آیین‌نامه مذکور برای اوراق اسناد خزانه، صرفاً به لحاظ شکلی اصلاح شد و قدرت خرید اسناد را تا تاریخ سررسید حفظ نمود، لیکن عملاً با کاهش نرخ حفظ قدرت خرید از ۱۵٪ به ۸٪، با فرض سررسید یکساله اسناد، تغییرات مورد نظر فعالان بخش خصوصی اعمال نگشت.

طبق اظهارات برخی مسئولان صاحب‌نظر، نرخ ۸٪ حفظ قدرت خرید در آیین‌نامه، با منطق نرخ تورم کاهنده و انتظاری طبق پیش‌بینی بانک مرکزی، از طرف سازمان برنامه و بودجه برای تصویب به هیأت دولت فرستاده شد، لیکن در روند تدوین این آیین‌نامه از بانک مرکزی کسب نظر نشد، بنابراین مشکل حفظ قدرت خرید ادامه یافت.

در تعیین نرخ ۸٪ کلمه «تا» نیز اضافه شده است که این نرخ باب تفسیر برای کارفرمایان و ذیحسابان دستگاه‌های اجرایی برای پرداخت حفظ قدرت خرید اسناد خزانه اسلامی فراهم می‌نماید و محلی برای تفسیر و سوء استفاده ایجاد می‌گردد.

• عدم پذیرش اسناد خزانه اسلامی در فرابورس و خسارت ناشی از تنزیل

با توجه به حجم بالای اوراق بدهی و اعتقاد بعضی از فعالان بازار به تاثیر منفی انتشار اوراق بدهی بر ارزش معاملات، سازمان بورس از پذیرش این اوراق در بازار ممانعت نمود. این امر سبب شد تا ریسک نقد شوندگی این اوراق را افزایش یابد، زیرا یکی از اهداف پذیرش اسناد خزانه

اسلامی در فرابورس (بازار ثانویه)، کاهش ریسک نقد شوندگی برای دارندگان این اوراق بود. همچنین این امر سبب شد تا معامله این اوراق از طریق غیر رسمی و واسطه‌گری صورت پذیرد و نرخ تنزیل بیشتری به دارندگان این اوراق تحمیل گردد.

به علاوه اسناد خزانه اسلامی با نماد سخاب از این نوع اوراق است که دارنده پس از یافتن مشتری و پرداخت مبلغی حدود ۵ درصد ارزش آن به عنوان حق العمل، به شعب منتخب بانک ملی مراجعه کرده و اوراق را انتقال می‌دهد. معمولاً فروشنده اوراق (پیمانکاران) به سبب نیاز به نقدینگی با کسر بیش از ۳۰ درصد از مبلغ اسمی به فروش اوراق اقدام می‌نمایند.

• عدم پذیرش هزینه‌های مالی مترتب بر اوراق به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی

سازمان امور مالیاتی از پذیرش هزینه‌های مالی مترتب بر اوراق بدهی به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی خودداری می‌کند و دارندگان اسناد خزانه اسلامی، علاوه بر تاخیر در دریافت مطالبات خود و با از دست دادن درصدی از مبلغ اسمی این اوراق در هنگام فروش در بازار غیررسمی، مالیات این مابه‌التفاوت را نیز باید به سازمان امور مالیاتی پرداخت نمایند.

• نبود عملیات بازار باز

عملیات بازار باز در کنار سپرده قانونی و نرخ تنزیل مجدد، یکی از ابزارهای سیاست‌های پولی بانک مرکزی است. با استفاده از این عملیات، بانک مرکزی تلاش می‌کند تا با خرید و فروش اوراق بهادار دولتی، نرخ بهره بازار بین بانکی را تعدیل و تصحیح نماید. از آنجا که تمام بانک‌ها می‌توانند این گروه از اوراق بهادار را بخرند یا در صورت نیاز اوراق تحت تملک خود را بدون محدودیت بفروشند، به آن بازار باز می‌گویند.

در واقع زمانی که اقتصاد به جهت عرضه کم پول با نرخ بهره بالا روبه‌رو است و موسسات تولیدی و تجاری با کمبود نقدینگی روبه‌رو هستند، بانک مرکزی به خرید اوراق بدهی دولتی می‌پردازد و بدین وسیله پایه پولی را افزایش می‌دهد و در نتیجه عرضه پول افزایش و نرخ بهره



کاهش می یابد و به دنبال آن مشکل نقدینگی حل می شود. در مقابل زمانی که اقتصاد به جهت بالا بودن حجم نقدینگی با تورم روبه رو است، بانک مرکزی با فروش اوراق بدهی دولتی به جمع آوری نقدینگی کاهش تقاضای کل و پایین آمدن سطح عمومی قیمت ها می پردازد.

عملیات بازار باز یعنی مدیریت میزان پول موجود در بانکها، بانکها طی عملیاتی با یکدیگر پول رد و بدل می کنند. بانک مرکزی هم در بازار بدهی وارد شده و عرضه و تقاضا همین پول موجود در بانک ها را طوری مدیریت می کند که به سمت نرخ بهره هدف یا نرخ بهره سیاستی هدایت شود؛ بنابراین می بایستی کمیته بازار باز با محوریت بانک مرکزی تشکیل شود تا بانک مرکزی به عنوان بازارگردان بازار عرضه و تقاضا اوراق بدهی، نرخ بهره سیاستی را تا رسیدن به نرخ تعیین شده در سیاستهای اقتصادی کشور تنظیم نماید.

• نبود مکانیزم اعطای سپرده های حسن انجام کار

یکی از مشکلات پیمانکاران این است که در حال حاضر روند اعطای سپرده های حسن انجام کار وجود ندارد؛ در گذشته و قبل از شکل گیری اسناد خزانه اسلامی، ضمانت نامه ای نزد کارفرما گذاشته می شد و سپرده زودتر از موعد به صورت نقدی برای تامین نقدینگی و انجام کارها به پیمانکار پرداخت می گشت، لذا باید مکانیزمی نیز برای این مشکل اندیشیده شود.

برای سپرده های حسن انجام کار، اسناد خزانه به نام دستگاه های اجرایی نزد بانک ملی سپرده می شود و تا زمان سررسید دو اتفاق می افتد، ۱. پیمانکار کار را انجام داده و با امضاء ذی الحساب، به بانک ملی رجوع می نماید و اسناد خزانه به نام او تحویل داده می شود و پیمانکار آن را در فرابورس معامله می نماید. ۲. اگر تا سررسید شرایط به گونه ای پیش رفت که به صورت وضعیت موقت و یا قطعی برسد، وجه نزد حساب وجوه متمرکز سپرده می شود و پیمانکار با ضمانت نامه می تواند آن وجه را دریافت نماید. همچنین برای آزاد کردن حسن انجام کار در فرایند کار، می بایستی با اصلاح آیین نامه تضمین معاملات دولتی مصوب ۹۴، سفته به جای ضمانت نامه بانکی مورد پذیرش قرار گیرد که این امر نیازمند جلسات کارشناسی به منظور

اصلاح آیین نامه مذکور می باشد.

مشکلات اسناد خزانه اسلامی در سال ۹۷

در بند (ب) ماده ۱ آیین نامه بند (ه) تبصره ۵ قانون بودجه ۹۷ حفظ قدرت خرید؛ مبلغی حداکثر معادل سود سپرده های بانکی یکساله شورای پول و اعتبار تا ۱۵ درصد از زمان انتشار تا زمان سررسید اسناد خزانه اسلام به مبلغ بدهی مسجل اضافه می شود. تعریف شده است، در صورتی که در آیین نامه سال ۹۶ حفظ قدرت خرید به ازای هر سال تأخیر در پرداخت طلب طلبکاران از زمان مسجل شدن بدهی تا زمان سررسید اسناد خزانه اسلامی به مبلغ بدهی مسجل اضافه می شود؛^۱ بنابراین در سال ۹۷ به بازه زمانی از تاریخ مسجل شدن تا تاریخ انتشار اسناد، حفظ قدرت خرید (سود) تعلق نمی گرفت و کلمه (تا) نیز باب تفسیر و اختیار را برای دستگاه های اجرایی جهت پرداخت سود را ایجاد نموده است.

همچنین واگذاری اسناد خزانه اسلامی به عنوان حق بیمه پروژه به سازمان تامین اجتماعی یکی دیگر از مشکلات پیمانکاران بوده است.

عدم حفظ ارزش اوراق مشارکت طرح های عمرانی دولت (با هدف تسویه بدهی پیمانکاران حوزه صنعت احداث) در فرآیند فروش آن ها

یکی از گونه های فراگیر تامین مالی در دنیا، چاپ اوراق بدهی می باشد. این اوراق می توانند در طرح های سرمایه گذاری، تامین بودجه های عمرانی و پرداخت بدهی های دولت مورد استفاده قرار گیرند؛ بنابراین یکی دیگر از راه های تسویه بدهی دولت با پیمانکاران، ارائه اوراق مشارکت است.

طبق ماده ۲ قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۱۳۷۶، اوراق مشارکت، اوراق بهادار با نام یا بی نامی است که به موجب این قانون به قیمت اسمی مشخص برای مدت معین منتشر می شود و به سرمایه گذاری که قصد مشارکت در اجرای طرح های موضوع ماده (۱) قانون نحوه

۱. حفظ قدرت خرید: معادل مبلغی حداکثر تا هشت درصد (۸٪) که به ازای هر سال تأخیر در پرداخت طلب طلبکاران تا زمان سررسید اسناد خزانه اسلامی به مبلغ بدهی مسجل اضافه می شود.



انتشار اوراق مشارکت را دارند واگذار می‌گردد. دارندگان این اوراق به نسبت قیمت اسمی و مدت زمان مشارکت، در سود حاصل از اجرای طرح مربوط، شریک خواهند بود. خرید و فروش این اوراق نیز مستقیماً و یا از طریق بورس اوراق بهادار مجاز می‌باشد.

در قوانین بودجه، دولت مجاز به واگذاری این اوراق به پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان تجهیزات تا سقف مطالبات معوق آن‌ها گشت. این اوراق طی موافقت سازمان برنامه و بودجه، وزارت راه و شهرسازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی با عاملیت بانک مسکن بابت طلب پیمانکاران حوزه صنعت احداث به آن‌ها واگذار گردید. حدود ۶۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت در تاریخ‌های ۹۴/۱۲/۱، ۹۴/۱۲/۲۷، ۹۴/۱۲/۳۱، با نرخ‌های سود ۲۱، ۱۸، ۱۶ درصد ۳ ماهه و اوراق مشارکت با تاریخ ۹۵/۹/۹ با پرداخت سود ۶ ماهه ارائه شد؛ لیکن پرداخت مطالبات پیمانکاران از طریق اوراق مشارکت مشکلاتی را برای فعالان حوزه صنعت احداث به شرح ذیل ایجاد نمود:

- پرداخت معوقات پیمانکاران از طریق اوراق مشارکت ۴ ساله با نرخ‌های کمتر از بهره بانکی، خسارت مالی زیادی را به پیمانکاران وارد نموده است.

در سال‌های ۹۴ و ۹۵ به دلیل نبود نقدینگی، بخشی از مطالبات پیمانکاران از طریق اوراق مشارکت ۴ ساله پرداخت گشت. از آنجایی که پیمانکاران برای تأمین نقدینگی مورد نیاز جهت پرداخت حقوق پرسنل و... به ناچار مجبور به فروش این اوراق با تنزیل شدند و این امر ضرر و زیان زیادی را به آن‌ها وارد نمود، در حالیکه در قراردادهای آن‌ها با کارفرمایان دولتی، اینگونه موارد پیش‌بینی نشده بود.

- این اوراق دست کم با ۳۰ درصد تنزیل قابلیت نقدشوندگی دارند که این امر برای نقد کردن آن‌ها، یکی از مضرات پرداخت اوراق به پیمانکاران است.

- اوراق مشارکت ۴ ساله بانک مسکن با نرخ ۱۵ درصد و پرداخت سود ۶ ماهه به پیمانکاران داده می‌شود که عدم امکان فروش آن‌ها در بازار رسمی و عدم قبول وزارت دارایی به هزینه‌های

مترتب بر آن ها در بازار آزاد به عنوان هزینه قابل قبول شرکت، برای شرکت های پیمانکاری ضرر به دنبال داشته است. به عبارت دیگر عدم وجود فرآیند فروش اوراق مشارکت طرح های عمرانی دولت (با هدف تسویه بدهی طلبکاران غیردولتی) در بازار رسمی (عرضه این اوراق در فرابورس) برای پیمانکاران مشکلاتی را ایجاد و سبب می شود تا نقل و انتقال این اوراق از طریق غیر رسمی و واسطه گری صورت پذیرد و نرخ تنزیل بیشتری را به دارندگان این اوراق تحمیل نماید.

- برای خرید و فروش این اوراق در فرابورس باید ناشر این اوراق یعنی وزارت امور اقتصادی و دارایی با بورس هماهنگی لازم را انجام دهد و اجازه انتقال این اوراق به فرابورس را بدهد که این امر نیازمند اطمینان از پرداخت اصل و سود این اوراق در سررسید توسط سازمان برنامه و بودجه می باشد.

نتیجه گیری

پس از بررسی های شورای گفتگو و جلسات بعدی آن با نهادهای متولی این امر از جمله وزارت امور اقتصادی و دارایی، این نتیجه حاصل گردید که اصل ایرادات به اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت وارد است و می بایستی مشکلات فعالان بخش خصوصی در این زمینه مرتفع گردد که به دنبال آن، نتایج ذیل از سال ۹۵ تاکنون در جهت حل مشکلات فعالان حوزه صنعت احداث در خصوص اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت حاصل شده است:

در سال ۹۵ حفظ قدرت خرید اسناد خزانه اسلامی تا زمان سررسید از سوی کمیته فقهی سازمان بورس مورد پذیرش قرار گرفت.

مشکل پذیرش اوراق اسناد خزانه اسلامی طی اطلاعیه شماره ۱۰۱۷۲/ن/۹۶ مورخ ۹۶/۰۶/۰۸ شرکت فرابورس ایران مرتفع گشت و این اسناد جهت بهبود و افزایش شفافیت معاملات مورد پذیرش قرار گرفت و طبق اطلاعیه های متعدد از طریق شبکه کارگزاری های فرابورس در سراسر کشور عرضه گردید.

طبق بند (ب) ماده ۱ آیین نامه اجرایی بند ه تبصره ۵ قانون بودجه سال ۹۷، نرخ حفظ



قدرت خرید اسناد خزانه اسلامی به نرخ حفظ قدرت خرید به مبلغی حداکثر معادل سود سپرده های بانکی یکساله مصوب شورای پول و اعتبار تا ۱۵ درصد از زمان انتشار تا سررسید اسناد خزانه اسلامی به مبلغ بدهی مسجل تغییر یافت و مجدداً نیز در مهر ماه سال ۹۷ اصلاحاتی به شرح ذیل ابلاغ گردید که تغییرات نرخ حفظ قدرت خرید و بازه زمانی در سال ها مختلف در جدول شماره ۲ نشان داده شده است:

اصلاح بند (ب) ماده ۱: نرخ حفظ قدرت خرید، مبلغی معادل پانزده درصد که به ازای هر سال تاخیر در پرداخت طلب طلبکاران تا زمان سررسید اسناد خزانه اسلامی به مبلغ بدهی مسجل اضافه می شود.

جدول شماره ۲- حفظ قدرت خرید و بازه زمانی در سال های ۹۷-۹۵

سال	بازه زمانی نرخ سود	تاریخ مسجل شدن بدهی	تاریخ انتشار اسناد	تاریخ سررسید اسناد
۹۵	٪۱۵			به این بازه حفظ قدرت خرید تعلق نمی گرفت
۹۶	تا ٪۸			
۹۷	۱۰ تا ٪۱۵	به این بازه حفظ قدرت خرید تعلق نمی گرفت		
اصلاحی ۹۷	٪۱۵			

عدم پذیرش هزینه‌های مالی مترتب بر اوراق به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی در اصلاح آیین نامه اجرایی بند (ه) تبصره ۵ قانون بودجه ۹۷ ابلاغی مهر ماه سال جاری، اصلاح شد و ماده ۱۳ به این آیین نامه الحاق و هزینه ناشی از تنزیل به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی، مورد پذیرش واقع گردید. متن ماده ۱۳ به شرح ذیل است:

«هزینه ناشی از تنزیل اوراق بهادار اسلامی اعم از اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت و سایر اوراق مالی اسلامی که توسط دولت منتشر شده و تضمین صد در صد بازپرداخت آن بر عهده دولت است و در قبال طلب اشخاص از دولت بابت درآمدهای غیر معاف مالیاتی نظیر فعالیت های پیمانکاری مستقیماً به آن‌ها واگذار شده است، به استناد ماده ۱۴۷ ق.م.م. صرفاً برای اشخاص دریافت کننده اوراق مذکور از دولت و حداکثر معادل سود مورد انتظار عقود مشارکتی مصوب شورای پول و اعتبار به عنوان هزینه قابل قبول محسوب می شود.»

شورای هماهنگی اقتصادی در مهر ماه سال ۹۷ مصوب کرده است که بانک مرکزی مجاز به عملیات بازار باز می باشد و بر همین اساس بانک مرکزی می تواند برای اعمال سیاست پولی نسبت به خرید و فروش اوراق دولت اقدام نماید. بانک مرکزی نیز تهیه دستورالعمل عملیات بازار باز را با تکیه بر عرضه اوراق مالی و بدهی، تهاتر این اوراق با مطالبات بانکها، معامله اوراق در بازار بین بانکی، اضافه برداشت بانکها با وثیقه‌گذاری اوراق و امکان فروش اوراق از سوی بانک مرکزی در دستور کار خود قرار داده است.

در خصوص مشکلات واگذاری اسناد خزانه اسلامی در حق بیمه پروژه‌ها جهت حل مشکلات پیمانکاران، با اصلاح آیین نامه اجرایی بند (ه) تبصره ۵ قانون بودجه سال ۹۷ مورخ ۱۷/۰۷/۹۷ تبصره (۲) به ماده (۱۲) این آیین نامه به شرح ذیل الحاق گردید:

«تبصره ۲: دستگاه های اجرایی می توانند بابت کسور بیمه تامین اجتماعی با محاسبه حفظ قدرت خرید نسبت به واگذاری اسناد خزانه اسلامی عنوان سازمان تامین اجتماعی اقدام نمایند. سازمان تامین اجتماعی نیز متقابلاً مکلف است در قبال اسناد خزانه اسلامی واگذار شده بابت



مطالبات آن سازمان در اسرع وقت نسبت به صدور مفاصا حساب (بدون محاسبه جریمه) اقدام نماید. همچنین دستگاه‌های اجرای موظفند در چارچوب اعتبارات تخصیص یافته واگذاری اسناد خزانه اسلامی با سررسیدهای کوتاه مدت به سازمان تامین اجتماعی را در اولویت قرار دهند.»

بانک مرکزی با ابلاغ بخشنامه شماره ۹۶/۱۶۶۹۵۷ مورخ ۹۶/۰۵/۳۱ خطاب به بانک‌ها و موسسات اعتباری اعلام نمود معاملات ثانویه اوراق مشارکت و سایر اوراق بهادار در بازار متشکل اوراق بهادار، تحت نظارت سازمان بورس صورت می‌گیرد و بانک‌ها مجاز به انجام معاملات ثانویه هیچ یک از انواع اوراق بهادار مالی در خارج بازارهای فوق نیستند.

همچنین در سال ۹۶، اوراق مشارکت در فرابورس پذیرش و از اوایل اسفند معاملات این اسناد شروع شد و طبق بخشنامه بانک مرکزی به بانک‌های سپه، مسکن و کشاورزی، از ۱۲ بهمن ماه نقل و انتقال این اسناد در این بانک‌ها ممنوع گردید.

اصلاح شرایط عمومی پیمان

چکیده

شرایط عمومی پیمان به عنوان یکی از قدیمی ترین اسناد منتشر شده از طرف سازمان برنامه و بودجه از اجزای لاینفک قراردادهای پروژه‌های عمرانی بوده و اساس مفاد پیمان و شرایط عمومی و اختصاصی قراردادهای را تشکیل می‌دهد.

در شرایط عمومی پیمان که در سال ۱۳۷۸ تهیه و ابلاغ شده است، مشکلات و ایرادات اساسی از جمله دو طرفه نبودن قراردادهای پیمانکاری، نحوه حل اختلاف در قراردادهای پیمانکاری، نبود حق خاتمه پیمان از سوی پیمانکار و عدم جبران خسارت در تاخیرات ناشی از قصور کارفرما وجود دارد که این ایرادات در پیش نویس اصلاح شرایط عمومی پیمان تدوینی سازمان برنامه در سال ۱۳۹۳ نیز مرتفع نشده و کماکان باقی است.

بنابر مطالب فوق شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی اصلاح شرایط عمومی پیمان را در اجرای بندهای (الف)، (ب) و (چ) ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در دستور کار قرار داد و در نهایت با توجه به اظهارات سید جواد قانع فر، رئیس امور نظام فنی اجرایی در مورد این سند و تأکید وی بر آمادگی این سازمان برای همفکری با بخش خصوصی و دریافت نظرات آنها، مقرر شده است تا سازمان برنامه و بودجه کشور (دفتر امور نظام فنی و اجرایی سازمان برنامه و بودجه) تا پایان دی ماه سال ۹۷، نسخه اصلاحی پیش نویس شرایط عمومی پیمان را به شورای هماهنگی تشکل‌های مهندسی، صنفی و حرفه‌ای کشور ارسال نماید. پس از آن، شورای هماهنگی تشکل‌های مهندسی، صنفی و حرفه‌ای کشور، نقطه نظرات تشکل‌های ذینفع را تا ۲۵ اسفند ماه سال ۹۷ به سازمان برنامه و بودجه ارسال کند. سپس سازمان برنامه و بودجه کشور، در نیمه دوم فروردین ماه سال ۹۸، با برگزاری جلسات کارگروه کارشناسی جهت



اعمال نظرات شورای هماهنگی تشکلهای مهندسی، صنفی و حرفه ای کشور، نسخه نهایی شرایط عمومی پیمان جدید را تا پایان اردیبهشت سال ۹۸ ابلاغ نماید.

مقدمه

توسعه جوامع بشری مرهون اجرای پروژههای عمرانی است و به همین دلیل بخش اعظم بودجه کشورهای در حال توسعه در بخشهای عمرانی صرف می‌شود که کشور ایران نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشد و هر ساله در بودجه کشور، یکی از بخشهای بودجه را تشکیل می‌دهد.

یکی از اساسی‌ترین عواملی که بهینه کردن زمان و هزینه را در اجرای پروژهها ممکن می‌سازد، پیمان و شرایط حاکم بر قرارداد اجرای پروژه بین کارفرما و پیمانکار می‌باشد؛ هر چه این شرایط و مبانی کامل تر، دقیق تر، بدون ابهام و تفسیرناپذیر باشد، به طور قطع نتایج مطلوبتری در زمان و هزینه اجرای پروژهها به دست می‌آید.

شرایط عمومی پیمان به عنوان یکی از قدیمی‌ترین اسناد منتشر شده از طرف سازمان برنامه و بودجه از اجزای لاینفک قراردادهای پروژههای عمرانی بوده و اساس مفاد پیمان و شرایط عمومی و اختصاصی قراردادها را تشکیل می‌دهد. از سال‌ها پیش و در جریان اجرای پروژههای بزرگ و مهم کشور، کاستی‌های اساسی، ابهامات و گاه تناقض‌های موجود با سایر قوانین و مقررات مختلف در شرایط عمومی پیمان اولیه، در شرایط عمومی پیمان که در سال ۱۳۷۸ تهیه و ابلاغ گردید، برطرف گشت ولی باز هم این سند، رافع مشکلات به طور دقیق و کامل نشد و کماکان اشکالات اساسی در شرایط عمومی پیمان باقی ماند.

بنابراین مشکلات موجود در شرایط عمومی پیمان و پیش نویس اصلاح شرایط عمومی پیمان تدوینی از سوی سازمان برنامه و بودجه در سال ۹۳ سبب شد تا شورای گفتگو موضوع اصلاح شرایط عمومی پیمان را در اجرای بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۱۱) قانون بهبود

مستمر محیط کسب و کار^۱ در دستور کار قرار دهد.

رئوس برخی از ایرادات و مشکلات در شرایط عمومی پیمان فعلی و پیش نویس شرایط عمومی پیمان تدوینی سال ۹۳

رئوس برخی از ایرادات و مشکلات مطروحه از سوی ذینفعان در خصوص شرایط عمومی پیمان فعلی (شرایط عمومی پیمان ۱۳۷۸) و پیش نویس اصلاحی شرایط عمومی پیمان به شرح ذیل است:

• دو طرفه نبودن قراردادهای پیمانکاری

شرایط عمومی پیمان موجود دو طرفه نمی باشد و در بسیاری موارد یک طرفه است و برخلاف سازوکار قانونی که برای متعهد کردن پیمانکار به ایفای تعهد خود لحاظ شده، در مورد کارفرما، این تدابیر اندیشیده نشده است؛ بنابراین کسانی که از آن استفاده می کنند، مجبور هستند تا برای ادامه کار سازندگی، با آن مدارا نمایند. به طور مثال می توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱. ماده ۱۱: شورای گفت و گو با ترکیب و تبصره های مصرح در ماده (۷۵) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران پس از پایان مدت آن قانون استمرار می یابد. وظایف و اختیارات شورای گفت و گو به شرح ذیل است:

الف- اصلاح، حذف یا وضع مقررات اعم از آیین نامه، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه نامه یا رویه اجرائی در جهت بهبود محیط کسب و کار در ایران به مسؤولان مربوطه بر اساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا

ب- استماع نظرات و پیشنهادهای نمایندگان اصناف یا تشکلهای اقتصادی سراسری با حضور رئیس شورای اصناف کشور و یا حسب مورد رؤسای این تشکلهای در جلسات شورا

ج- ارائه پیشنهاد در مورد قراردادهای دستگاههای اجرائی با فعالان اقتصادی بخشهای خصوصی و تعاونی به منظور ایجاد تراضی و منع تحمیل شرایط ناعادلانه به طرف مقابل در این قراردادها



- حق فسخ قراردادهای پیمانکاری که به دلایل تخلف پیمانکار به استناد ماده ۴۶ شرایط عمومی پیمان و مقتضیات عمومی به استناد ماده ۴۸ شرایط عمومی پیمان قابل اعمال است.

در مورد اول که مستند به فعل پیمانکار است، نحوه اعمال ماده ۴۶ یک طرفه و غیرعادلانه می باشد، زیرا فسخ پیمان به تشخیص کارفرما است و کارفرما به استناد بند (ب) ماده ۴۷ تضامین را ضبط و به حساب خزانه واریز می نماید و بی درنگ کارگاه، تاسیسات و ساختمانها و... را در اختیار می گیرد. با عنایت به اینکه در حال حاضر این ماده در شرایط عمومی پیمان مشکلاتی را برای طرف قرارداد و منافع ملی ایجاد نموده، پیشنهاد بخش خصوصی ضبط تضامین یا ماشین آلات و تجهیزاتاتی که پیمانکار به پروژه آورده است، پس از رای دادگاه باشد.

- طبق ماده ۴۸ کارفرما بنا به مصلحت خود یا علل دیگر، پیمان را خاتمه می نماید؛ علت خاتمه گسترده می باشد و راه برای سوء استفاده از اختیارات را باز می گذارد. همچنین با توجه به هدف نزدیک شدن شرایط عادلانه قرارداد، بایستی این حق برای طرف دوم قرارداد (پیمانکار) قائل شد تا در مواردیکه ادامه پیمان میسر نمی باشد، پیمانکار بتواند با درخواست خاتمه پیمان، پیمان را خاتمه دهد. لازم به ذکر است در حال حاضر این امکان برای طرف دوم قرارداد جهت پایان دادن به قراردادهایی که عملاً قابل انجام و اجرا نیستند، میسر نیست، بنابراین می بایستی در این امر بازنگری گردد.

لازم به توضیح است در پیش نویس اصلاحی مواد ۴۶، ۴۷ و ۴۸ بدون تغییر باقی مانده و طبق این پیش نویس، کماکان شرایط عمومی پیمان یک طرفه و ناعادلانه خواهد بود.

- طبق بند (ز) ماده ۲۲ شرایط عمومی پیمان مهندس مشاور، تمام موافقتها، تصویبها، اخطارها و دستور کارها را به صورت کتبی، به پیمانکار ابلاغ می کند و در موارد لزوم، به نحو پیش بینی شده در اسناد و مدارک پیمان، به تایید کارفرما نیز می رساند و سپس به پیمانکار ابلاغ می کند. پیمانکار، پس از وصول دستور کارها، می تواند برای اصلاح آنها اظهار نظر کند. اما در هر حال، موظف به اجرای چنین دستور کارهایی است؛ لذا دستور کارهایی که جنبه مالی دارند

و با دستور صادره از سوی مهندس مشاور، پیمانکار موظف به اجرای آن‌هاست در پایان کار که نیاز به تایید کارفرما دارد، در صورت عدم تایید کارفرما (در پایان کار) حقوق قانونی پیمانکار تضییع می‌گردد، این مورد مصداق شرایط ناعادلانه، شرایط عمومی پیمان است که پیمانکار باید به اجرا این دستورات عمل نماید.

لازم به ذکر است با توجه به درخواست مکرر تشکل‌های کارفرمایی حوزه صنعت احداث این موضوع در بازنگری مغفول مانده است.

• مشکلات حل اختلاف در قراردادهای پیمانکاری

ماده ۵۳ شرایط عمومی پیمان در خصوص حل اختلاف در قراردادهای پیمانکاری و مرجع رسیدگی به اختلافات است، لیکن رسیدگی در شورای عالی فنی، مشکلاتی را دارد که اکثر پیمانکاران ترجیح می‌دهند، دعاوی خویش را از طریق محاکم دادگستری پیگیری نمایند، به طور مثال می‌توان به چند مورد به شرح ذیل اشاره نمود:

- شورای عالی فنی به عنوان داور به اعتبار مجوز حاصله در اعلام میزان خسارت صرفاً می‌تواند تا ۱۰ درصد مبلغ قرارداد تعیین خسارت نماید.

- داور باید مرجع بی طرف باشد، به زعم طرف قرارداد (پیمانکار) وابستگی شورای عالی فنی به دولت و به طور اخص به سازمان برنامه و بودجه و أخذ تصمیمات داوری بر مبنای مصالح و منافع عمومی و دولتی این امر را تحت تاثیر قرار می‌دهد.

- یکی از مزایای داوری، سرعت در رسیدگی می‌باشد ولی به دلیل حجم ارجاع بین پیمانکاران و کارفرمایان به شورای عالی فنی، رسیدگی در این مرجع، طولانی است.

- عدم استقلال در داوری

لازم به توضیح است با ملاحظه پیش نویس شرایط عمومی پیمان (بند ۳- ۵۳) موارد فوق



الذکر مرتفع نگردیده است و صرفاً شرایط شکلی ارجاع موضوع به داوری مطابق تصویبنامه (شماره ۱۷۹۶۱۱/ت ۱۵۱-۵۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۳ هیأت وزیران) اصلاح شده است.

همچنین در پیش نویس، این بند به گونه‌ای نگارش شده است که پیمانکاران را از مراجعه به دادگستری برای رسیدگی محروم می‌نماید و این امر با اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی یعنی مراجعه به دادگاه صالحه برای احقاق حق در تعارض است و نباید این حق را از پیمانکاران سلب نمود. بنابراین می‌بایستی در ارجاع اختلاف، امکان و انتخاب مرجع حل اختلاف «شورای عالی فنی و یا سایر مراجع صالحه» از طرفین سلب نشود.»

• نبود حق خاتمه پیمان از سوی پیمانکار

چالش اجرایی ماده ۳۰ شرایط عمومی پیمان این است که در جایی که به هر دلیلی امکان تمدید مدت پیمان وجود نداشته باشد، پیمانکار حق خاتمه پیمان را ندارد، به طور مثال با عدم تخصیص بودجه، مدت پیمان به اتمام می‌رسد، لیکن با توجه به اینکه پروژه به اتمام نرسیده است، پیمان همچنان ادامه می‌یابد و پیمانکار نمی‌تواند پیمان را خاتمه دهد.

همچنین اگر در پایان مدت اولیه پیمان و یا هر تمدید مدتی، اگر کار به پایان نرسیده باشد، مهندسین مشاور، علل تاخیر پیمانکار را بررسی و میزان مدت مجاز و غیرمجاز را با توافق پیمانکار تعیین می‌کنند و نتیجه را به کارفرما گزارش می‌دهند و سپس کارفرما نیز نظر خود را در مورد میزان مدت مجاز و غیرمجاز اعلام می‌کند و معادل تاخیر مجاز، مدت پیمان را تمدید می‌نماید. مدت پیمان غیرمجاز باشد، امکان تمدید وجود ندارد.

لازم به ذکر است در پیش نویس اصلاحی علاوه بر عدم چاره جویی در خصوص تمدید مدت پیمان و حق خاتمه پیمان از سوی پیمانکار، ناشی از تاخیر خارج از قصور پیمانکار (تاخیر مجاز) ادامه کار پیش بینی شده است در صورتی که حق پیمانکار جهت خاتمه پیمان در مواردیکه عملاً امکان تمدید مدت پیمان وجود ندارد، می‌بایستی در نظر گرفته شود. بنابراین در خصوص تمدید مدت پیمان و جبران هزینه‌های بالاسری و مستمر کارگاه تدابیری پیش بینی نشده است.

• عدم جبران خسارت در تاخیرات ناشی از قصور کارفرما

در شرایط عمومی پیمان برای تاخیرات ناشی از قصور کارفرما (تأخیر مجاز)، در پرداخت‌ها و اجرای کار فقط مدت پیمان تمدید می‌گردد و خسارت مادی وارده به پیمانکار جبران نمی‌شود؛ لازم است با توجه به تغییر قوانینی بالادستی از جمله ماده ۱۱ آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی مصوب ۹۴، ضمانت تأخیر تعهدات مالی مناقصه گزار (کارفرما) که طبق بند (ب) ماده ۱۰ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، باید در اسناد مناقصه و به تبع آن در قرارداد منعقد قید و تعهد گردد، براساس شاخص تورم اعلامی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعدیل و پرداخت گردد و همچنین مطابق تبصره ذیل بند الف ماده ۱۰ قانون برنامه ششم توسعه و آیین‌نامه اجرایی آن، دستگاه‌های اجرایی موظف به تعیین خسارت در قراردادهای منعقد با پیمانکاران می‌باشند تا اگر در هر پرداختی تأخیر شود، کارفرما بایستی خسارت پرداخت نماید و در قراردادهای نیز خسارت تأخیر تادیه پیش بینی شود و لازمه این امر آن است که شرایط عمومی پیمان متأثر از آخرین اراده قانونگذار (قوانین جدید) اصلاح شود.

لازم به توضیح است در پیش نویس شرایط عمومی اصلاحی (ماده ۳۷) ذیل عنوان تأخیر در پرداخت، نیاز به اصلاح اساسی جهت اجرای دقیق قوانین فوق الذکر می‌باشد.

نتیجه گیری

پس از بررسی‌های شورای گفتگو این نتیجه حاصل شد که باید در پیش نویس شرایط عمومی پیمان، نظرات فعالان بخش خصوصی اعمال گردد و در نهایت با توجه به اظهارات سید جواد قانع فر، رئیس امور نظام فنی اجرایی، در مورد این سند و تأکید وی بر آمادگی این سازمان برای همفکری با بخش خصوصی و دریافت نظرات آن‌ها، مقرر شده است تا سازمان برنامه و بودجه کشور (دفتر امور نظام فنی و اجرایی سازمان برنامه و بودجه) تا پایان دی ماه سال ۹۷، نسخه اصلاحی پیش نویس شرایط عمومی پیمان را به شورای هماهنگی تشکل‌های مهندسی، صنفی و حرفه‌ای کشور ارسال نماید. پس از آن، شورای هماهنگی تشکل‌های



مهندسی، صنفی و حرفه‌ای کشور، نقطه نظرات تشکل‌های ذینفع را تا ۲۵ اسفند ماه سال ۹۷ به سازمان برنامه و بودجه ارسال کند. سپس سازمان برنامه و بودجه کشور، در نیمه دوم فروردین ماه سال ۹۸، با برگزاری جلسات کارگروه کارشناسی جهت اعمال نظرات شورای هماهنگی تشکل‌های مهندسی، صنفی و حرفه‌ای کشور، نسخه نهایی شرایط عمومی پیمان جدید را تا پایان اردیبهشت سال ۹۸ ابلاغ نماید.

اجرای طرح‌های نیمه تمام

چکیده

طرح‌های نیمه‌تمام از محل‌های عمده گردش مالی کشور و مهمترین محل ایجاد اشتغال و توسعه و جزو مطالبات مردمی است، لیکن از آنجایی که بخش اعظمی از اقتصاد کشور در دست بخش خصوصی نیست و از طرف دیگر به علت انواع تصمیمات غیردقیق و کوتاه‌مدت، این طرح‌ها، به یک نقطه بحران در مدیریت بخش عمومی کشور تبدیل شده‌اند، بنابراین دولت، در جهت اتمام کارهای نیمه‌تمام، رویکرد خود را استفاده از توان بخش خصوصی و برون‌سپاری به سرمایه‌گذاران، در قالب ۱۴۵۳۴ پروژه، طبق تبصره ۱۹ لایحه بودجه سال ۹۷ قرار داد؛ لیکن می‌بایستی اشکالات و نواقصی که به تبصره ۱۹ قانون بودجه و پیش نویس آیین‌نامه اجرایی آن وارد است مرتفع گردد تا زمینه برای حضور و مشارکت بخش خصوصی در این حوزه فراهم شود.

بنابراین شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی در مقام اجرای اهداف و وظایف خود و با همکاری فعالان بخش خصوصی؛ به بررسی ایرادات و مشکلات موجود در حوزه طرح‌های نیمه‌تمام، موضوع «تبصره ۱۹ قانون بودجه و پیش نویس آیین‌نامه اجرایی آن» پرداخت تا بتواند پیشنهادهایی را در جهت بهبود محیط کسب و کار در این زمینه، به دولت ارائه نماید.

در نهایت نظرات فعالان بخش خصوصی به وزارت اموراتصادی و دارایی و کمیسیون اقتصادی هیأت دولت ارسال گردید و برخی از ایرادات و مشکلات در پیش‌نویس آیین‌نامه اصلاح و پیشنهادات فعالان بخش خصوصی در آیین‌نامه تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۹۷ پیش‌بینی و ابلاغ گردید.



مقدمه

طرح‌های عمرانی از جمله طرح‌های نیمه‌تمام از محل‌های عمده گردش مالی کشور و مهم‌ترین محل مطالبات مردمی و... است، لیکن از آنجایی که بخش اعظمی از اقتصاد کشور در دست بخش خصوصی نیست و از طرف دیگر به علت انواع تصمیمات غیردقیق و کوتاه‌مدت، این طرح‌ها، به یک نقطه بحران در مدیریت بخش عمومی کشور تبدیل شده‌اند.

این امر سبب شد تا دولت، خود را مکلف به اتمام کارهای نیمه‌تمام بداند و رویکرد خود را استفاده از توان بخش خصوصی و برون‌سپاری به سرمایه‌گذاران، در قالب ۱۴۵۳۴ پروژه (۱۹۶۱ پروژه ملی و ۱۲۵۷۳ پروژه استانی)، طبق تبصره ۱۹ لایحه بودجه سال ۹۷ قرار دهد.

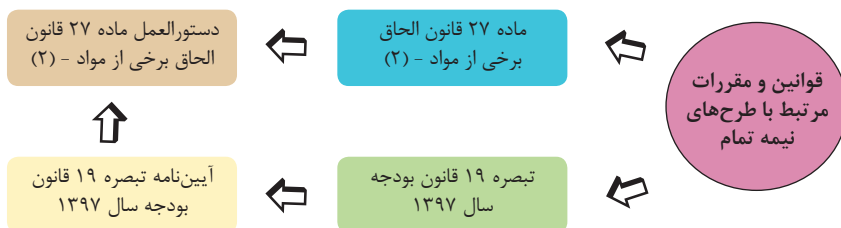
حال با توجه به تلاش‌های دولت تدبیر و امید جهت کوچک کردن دولت، افزایش سهم بخش خصوصی در اقتصاد کشور و همچنین ایجاد بستر مناسب به منظور فعالیت بخش خصوصی در این حوزه و نظر به اهمیت وافر موضوع مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های موضوع تبصره ۱۹ قانون بودجه؛ می‌بایستی اشکالات و نواقصی که به تبصره ۱۹ قانون بودجه و پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی آن وارد است، مرتفع گردد و نظرات فعالان بخش خصوصی در آن اعمال شود.

بنابراین دبیرخانه شورای گفتگو در مقام اجرای اهداف و وظایف خود و با همکاری نمایندگان و فعالین بخش خصوصی؛ به بررسی اشکالات و مشکلات موجود در حوزه طرح‌های نیمه تمام، موضوع «تبصره ۱۹ قانون بودجه و پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی آن» پرداخت تا بتواند پیشنهادهایی را در جهت بهبود محیط کسب و کار در این زمینه ارائه نماید که در فرآیند شناسایی مشکلات و ایرادات، ۱۳ مورد به صورت کلی احصاء گردید که در ادامه بررسی خواهند شد.

بررسی قوانین و مقررات مرتبط با طرح‌های نیمه تمام

قانون‌گذار تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۹۶ و تبصره ۱۹ قانون بودجه ۹۷ را جهت اجرای ماده ۲۷ قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، با موضوع واگذاری طرح‌های نیمه تمام، جدید در قالب سازو کار مشارکت عمومی و خصوصی به بخش خصوصی و تعاونی به تصویب رساند که برای اجرای این تبصره از قانون بودجه، آیین‌نامه‌ای نیز پیش بینی نمود؛ همچنین براساس بند ۱۱ این تبصره، هرگونه فرآیند اجرایی اعم از ارجاع طرح و تضامین در چارچوب دستورالعمل ماده ۲۷ قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) انجام می‌گیرد که این قوانین و مقررات در شکل شماره ۱ نشان داده شده است.

شکل شماره ۱- قوانین و مقررات مرتبط با طرح‌های نیمه تمام



ایرادات و مشکلات و پیشنهادات مرتبط با پیش نویس آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱۹ قانون بودجه ۹۷

با عنایت به اینکه اراده واگذاری و یا اجرای طرح‌ها بصورت مشارکت با بخش خصوصی در



قوانین متعدد^۱ تبلور پیدا کرد؛ لیکن تا اقدام اساسی و اجرایی دقیق موضوع راه طولانی و همت بلندی می‌بایستی صرف گردد؛ در این ارتباط رئوس برخی از ایرادات و مشکلات مرتبط با پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۹۷ به شرح ذیل می‌باشد:

• نبود قانون جامع و دائمی

قوانین بودجه سالیانه است و هر ساله تغییر می‌کند، در صورتی که حکم و ماهیت قوانین

۱. برخی از قوانین موجود برای اجرای طرحهای عمرانی بصورت مشارکت عمومی - خصوصی :

۱. قانون اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲. بند ب ماده ۲۱۴ قانون برنامه پنجم توسعه کشور

۳. ماده ۲۷ قانون الحاق بخشی مقررات به قانون تنظیم بخش از مقررات مالی دولت (۲)

۴. دستورالعمل واگذاری طرح های تملک دارائیهای سرمایه ای - مصوب شورای اقتصاد

۵. قانون بودجه سال ۱۳۹۱

۶. قانون بودجه سال ۱۳۹۲

۷. قانون بودجه سال ۱۳۹۳

۸. قانون بودجه سال ۱۳۹۶

۹. قانون بودجه سال ۱۳۹۷

۱۰. قانون برنامه ششم توسعه

۱۱. قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر

۱۲. قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

۱۳. لایحه مشارکت عمومی - خصوصی

مربوط به اجرای طرح‌های نیمه تمام در قالب مشارکت عمومی - خصوصی، از جنس قوانین دائمی است و بایستی ابتدا یک قانون مادر و بالادستی تصویب شود و پس از آن در قانون بودجه سالیانه احکامی فراخور بودجه تصویب شود؛ بنابراین ضرورت دارد یک قانون جامع و کامل با اعمال نظرات بخش خصوصی با هدف اجرای طرح‌ها در قالب روشی نو اقدام گردد و لایحه مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند با اصلاحاتی بعنوان یک قانون جامع مشکلات را مرتفع نماید.

• نبود بستر امن و شفاف

بخش خصوصی برای ورود به فرآیند مشارکت یا واگذاری نیازمند فضای شفاف، پیش‌بینی‌پذیر و عادلانه و به دور از هرگونه انحصار و رانت است و از سوی دیگر قانون بودجه به عنوان یک فرصت مناسب برای کمک به حل مسئله پیچیده طرح‌های نیمه‌تمام، باید با دقت و به صورت شفاف، برنامه یکساله دولت و دسترسی به اطلاعات پروژه‌ها را بیان نماید تا با اجرای دقیق آن، یک گام عملی و واقعی برای ایجاد بستر سرمایه‌گذاری برداشته شود؛ لیکن در تبصره ۱۹ قانون بودجه، تنها به صدور مجوز توزیع امتیازات و اعطای معافیت‌ها؛ اکتفا شده است و «بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری زیرساختی» پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۹۶ که طبق آن، سازمان برنامه و بوجه ملزم به قراردادن اطلاعات پروژه‌ها در آن گردید؛ در تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۹۷ مغفول ماند.

لازم به ذکر است سامانه بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی، در پیش‌نویس دوم آیین‌نامه اجرایی، به شرح ذیل پیش‌بینی شده است:

«به منظور شفاف سازی و اطلاع رسانی، دستگاه‌های اجرایی متقاضی استفاده از تسهیلات این تبصره، مکلفند حداکثر یک ماه بعد از ابلاغ این آیین‌نامه، اطلاعات و اسناد اولیه طرح‌ها و پروژه‌های مورد نظر را به «سامانه بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری زیرساختی» سازمان ارسال کنند و اطلاعات مربوطه را در طی فرآیند اجرایی به روز رسانی نمایند.»



• عدم پیش‌بینی استفاده از منابع بازار سرمایه در تامین مالی پروژه‌ها

زمانی که سرمایه‌گذاران مجاب به سرمایه‌گذاری جهت راه‌اندازی پروژه می‌شوند؛ نیازمند کمک‌های مجموعه‌های مالی بزرگ از جمله بانک‌ها و اعطای اعتبارات آنان برای تأمین مالی هستند؛ لیکن منابع دولت و بانک‌ها در اعطای اعتبارات و تسهیلات محدود است؛ لذا از آنجایی که در ایران پتانسیل بازار سرمایه از جمله بورس، فرصت مناسبی را برای ایجاد ارتباط مستقیم تامین مالی پروژه‌ها و جذب منابع این بازار به وجود آورده است؛ می‌باید در پیشرفت پروژه‌ها، از نهادهای مالی از جمله بورس نیز استفاده کرد. این امر در صورتی است که در پیش‌نویس آیین‌نامه تبصره ۱۹ قانون بودجه ۹۷ تنها به «بانک عامل»، «قرارداد تامین مالی با بانک عامل»، «تضمین تعهدات قراردادی» و «کمک به تامین وثائق مورد نیاز طرف خصوصی برای دریافت تسهیلات از بانک عامل» اشاره شده و بازار سرمایه مغفول مانده است.

• عدم تضمین خرید محصول

در پیش‌نویس آیین‌نامه تبصره ۱۹، در رابطه به موضوع تضمین مواردی وجود دارد که سبب نگرانی بخش خصوصی شده‌است؛ به طور مثال تضمین تعهدات طرف عمومی در ماده ۱۰ به شکل صحیح بیان نشده و تنها به گواهی سازمان در خرید محصول و انجام تعهدات قراردادی اشاره شده‌است؛ در صورتی که ممکن است گواهی، اعتبار چندانی نداشته باشد؛ لذا باید طرف عمومی نیز به طرف خصوصی که پول و سرمایه خود را در پروژه آورده است، به نحو کافی اطمینان دهد.

• جواز حضور بخش عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات

کشوری در واگذاری طرح‌ها

علیرغم آنکه در تبصره ۱۹ قانون بودجه‌ی سال ۹۷، به‌صراحت آمده است که این طرح‌ها به بخش خصوصی و تعاونی واگذار می‌گردد، لیکن در ماده ۱۵ پیش‌نویس آیین‌نامه؛ حضور نهادهای عمومی غیردولتی را در صورت عدم وجود متقاضی از بخش خصوصی و تعاونی در

فهرست کوتاه مجاز دانسته است که این ماده، موجبات نگرانی بخش خصوصی را فراهم می‌آورد.

- **حذف نحوه محاسبه بیمه تامین اجتماعی در تبصره ۱۹ قانون بودجه ۹۷ و پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی آن**

علیرغم آنکه در لایحه بودجه سال ۹۷ حق بیمه کارکنان شاغل در قراردادهای مشارکتی همانند قراردادهای پیمانکاری طرح‌های عمرانی در نظر گرفته شده بود؛ لیکن این مشوق در تبصره ۱۹ قانون بودجه حذف گردیده و روش جایگزین نیز در پیش‌نویس آیین‌نامه مشخص نشده و این موضوع سبب عدم شفافیت پیش‌نویس در تقویت هر چه بیشتر مشوق‌های محرک و جذاب برای سرمایه‌گذار شده است.

- **نبود فرآیندهای اثر بخش نظارتی و پایش مستمر عملکرد آیین‌نامه اجرایی با مشارکت بخش خصوصی**

اگر قراردادهای واگذاری موضوع ماده ۲۷ قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، تاکنون به توفیق چندانی دست نیافته، به این علت است که فرآیند پایش آن، صحیح به نظر نمی‌رسد، به طور مثال در آغاز دستورالعمل یاد شده کلمات مبهم و کلی «همانگی، پشتیبانی، راهبری و نظارت» در اختیار سازمان قرار گرفته است و همچنین در پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱۹ نیز نظارت بر حسن اجرا و رفع ابهامات اجرایی بر عهده‌ی سازمان برنامه و بودجه‌ی کشور می‌باشد؛ لذا لازم است تا یک فرآیند پایش و نظارت روشن و قابل اندازه‌گیری و ارزیابی با حضور بخش خصوصی برای این موضوع در پیش‌نویس آیین‌نامه پایش‌بینی شود.

- **عدم امکان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای**

طبق ماده ۹ دستورالعمل ماده ۲۷ قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) که مربوط به واگذاری پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است، یکی



از موارد ذکر شده در بخش مشوق‌های واگذاری، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی می‌باشد؛ لیکن از آنجایی که براساس تبصره (۱) بند (خ) اساسنامه صندوق توسعه ملی، استفاده از منابع این صندوق در اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای ممنوع می‌باشد، لذا بسیاری از طرح‌ها و پروژه‌های موضوع تبصره ۱۹ قانون بودجه، نمی‌توانند از آورده صندوق استفاده کنند و نظام تأمین مالی مندرج در آیین‌نامه تبصره ۱۹ قانون بودجه نیز در این زمینه با خلاءهایی مواجه است و این امر در صورتی است که استقرار یک نظام مالی کارآمد، می‌تواند نقش بسزایی در تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام داشته باشد.

با عنایت به مطالب فوق و همچنین از آنجایی که تبصره ۱۹ قانون بودجه ۹۷، محل مناسبی برای هزینه‌کرد منابع صندوق توسعه ملی به شمار می‌رود بنابراین لازم است تا طرح‌های عمرانی اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خارج شوند تا فعالان در این حوزه، بتوانند از منابع صندوق استفاده کنند.

- **عدم تشریح شفاف نوع و میزان و نائق یا تضامین طرف عمومی و طرف خصوصی و نبود تضمین تعهدات طرف عمومی**

در خصوص مشکل تضامین و نائق موارد زیر شایان ذکر است:

- طبق بند ۱۱ تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۹۷، هرگونه فرآیند ارجاع طرح و تضامین، در چارچوب دستورالعمل ماده ۲۷ قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) می‌باشد؛ لیکن براساس ماده ۱۰ دستورالعمل یادشده، میزان، انواع و شرایط تضامین؛ به صورت واضح و شفاف ذکر نشده است.

- با وجود آنکه طبق دستورالعمل ماده ۲۷ قانون الحاق (۲)، یکی از مشوق‌های قراردادهای واگذاری، در راستای تسهیل امور واگذاری پروژه، اجازه توثیق پروژه و قرارداد آن است؛ لیکن تاکنون این امر تحقق نیافته و همچنین در پیش‌نویس آیین‌نامه تبصره ۱۹ نیز، برای تضمینات

بر عهده طرف عمومی و طرف خصوصی سازوکار معینی ذکر نشده است.

- مابین سرمایه‌گذار داخلی و خارجی نیز تفاوتی قائل نگردد تا سرمایه‌گذار داخلی نیز بتواند از ضمانتنامه وزارت امور اقتصادی و دارایی استفاده نماید.

- طرف عمومی که پرداخت بهای خدمات یا محصول را تعهد می‌کند، باید روش پرداخت آن را نیز تعیین و توثیق کند، لیکن این امر در پیش‌نویس آیین‌نامه مسکوت مانده است.

- مدل مالی قراردادهای مشارکت در پیش‌نویس آیین‌نامه تبصره ۱۹ مشخص نشده است و نحوه به روزرسانی تضامین و مدل مالی نیز مغفول است.

• **عدم تعیین شرایط عمومی و خصوصی قراردادهای مشارکت**

با بررسی نمونه قراردادهای واگذاری پروژه‌های موضوع ماده ۲۷ قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، این نتیجه حاصل می‌شود که این نمونه قراردادها کامل نیستند، لذا لازم است تا شرایط عمومی و خصوصی قراردادهای واگذاری در قالب قرارداد مشارکت، به صورت عادلانه تدوین گردد.

• **عدم توازن در هیأت واگذاری**

طبق دستورالعمل ماده ۲۷ قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، ترکیب هیأت واگذاری کارگروهی به ریاست بالاترین مقام دستگاه مرکزی یا نماینده وی و عضویت معاون وی یا رییس دستگاه اجرایی، نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی، نماینده سازمان برنامه و بودجه کشور، نماینده وزارت دادگستری، نماینده اتاق بازرگانی ایران و یک نفر کارشناس به تشخیص رئیس دستگاه مرکزی می‌باشد و تصمیم براساس اکثریت آرای اعضای حاضر و در صورت تساوی بر مبنای نظر اعضای موافق نظر رییس، اتخاذ می‌گردد؛ لذا از منظر فعالان بخش خصوصی، این ترکیب متوازن نیست، زیرا حضور بخش خصوصی کم‌رنگ است.



- **مغفول ماندن برخی از ضوابط و چارچوب‌ها در تبصره ۱۹ و پیش‌نویس آیین‌نامه آن**

در تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۹۷ و پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی آن، ضوابط انتفاعی (سودده) ساختن طرحها و چارچوب اعطای امتیازات به انواع پروژه‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها؛ ضوابط بهره‌برداری، نگهداری، تعمیرات انواع پروژه‌ها و شیوه‌های تحویل و انتقال پروژه مغفول مانده است.

- **نبود مکانیسم تکلیفی و وظیفه‌ای طرفین مشارکت**

در قراردادهای مشارکتی، باید تعادل حفظ گردد و قراردادها عادلانه باشد؛ لیکن در پیش‌نویس آیین‌نامه از کلمات می‌تواند، استفاده شده است که ممکن است اختیار انجام دادن یا ندادن آن تکلیف به طرف عمومی داده شود؛ لذا باید مکانیسم تکلیفی و وظیفه‌ای طرفین مشارکت به جهت تاکید بر اراده و تعهد دولت برای اجرای آیین‌نامه و قرارداد تدوین گردد و از نگارش واژه‌های می‌تواند و مجاز است، خودداری شود.

نتیجه گیری

نتیجه بررسی‌های شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی این شد که پیشنهادات بخش خصوصی می‌بایستی در پیش‌نویس آیین‌نامه تبصره ۱۹ اعمال گردد؛ به همین منظور نظرات فعالان بخش خصوصی به وزارت اموراتقتصادی و دارایی و کمیسیون اقتصادی هیأت دولت ارسال گردید و برخی از ایرادات و مشکلات در پیش‌نویس آیین‌نامه اصلاح و پیشنهادات فعالان بخش خصوصی در آیین‌نامه تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۹۷ پیش‌بینی و ابلاغ شد که رئیس آن به شرح ذیل است:

۱- سامانه بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی در ماده ۶ و ۱۰ آیین‌نامه بدین شکل پیش‌بینی

گردید:

ماده ۶: به منظور شفاف سازی و اطلاع رسانی، دستگاه‌های اجرایی متقاضی استفاده از تسهیلات این آیین‌نامه، مکلفند ظرف یک ماه از ابلاغ این آیین‌نامه، اطلاعات و اسناد اولیه طرح‌ها و پروژه‌های مورد نظر را به «سامانه بازار الکترونیکی طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری زیرساختی» سازمان بازگذاری و منتشر کنند و اطلاعات مربوطه را در طی فرآیند اجرایی به روز رسانی نمایند. سازمان مکلف است اطلاعات پروژه‌های واگذار شده را به صورت الکترونیکی اطلاع رسانی کند.

ماده ۱۰: سازمان موظف است هرگونه تهیه، تغییر، تفسیر و رفع ابهام مقررات یا تبیین قوانین را در سامانه بازار الکترونیکی طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی منتشر نماید. هرگونه حذف و تغییر اطلاعات در این بازار الکترونیکی باید قابل مشاهده و پیگیری بعدی باشد.

۲- در خصوص تامین مالی پروژه‌ها از منابع مالی بازار سرمایه ماده ۴ در آیین‌نامه پیش بینی شده است:

«ماده ۴: بسته‌های تامین مالی از محل منابع زیر تعیین می‌شوند: ج- تسهیلات بانک عامل و نهادهای فعال در بازار سرمایه»

۳- تضمین خرید محصول در ماده ۷ آیین‌نامه پیش بینی گردید:

بند ۷: تضمین خرید محصول پروژه توسط دستگاه مرکزی و یا نماینده وی با امضای بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی

۴- امکان حضور بخش عمومی غیر دولتی در واگذاری طرح‌ها، در آیین‌نامه اجرایی، حذف شده است.

۵- در خصوص حق بیمه کارکنان شاغل ماده ۸ آیین‌نامه پیش بینی شده است:

ماده ۸: حق بیمه کارکنان شاغل در دوران ساخت قرارداد مشارکت معادل شش و شش دهم



درصد (۶/۶٪) و همانند قراردادهای پیمانکاران طرحهای عمرانی دولت خواهد بود. برای دوران بهره‌برداری قرارداد مشارکت، سازمان تأمین اجتماعی در چهارچوب تبصره الحاقی ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی موضوع ماده (۴۰) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ براساس فهرست ارسالی و بازرسی کارگاه نسبت به صدور مفاصاحساب اقدام نماید.

۶- در خصوص فرایندهای نظارتی اثر بخش و عدم توازن در هیأت واگذاری نیز ماده ۹ آیین‌نامه به شکل زیر پیش بینی گردید:

ماده ۹: به منظور تسریع و تسهیل فرآیندهای اجرایی این آیین‌نامه و رفع مشکلات اجرایی و مدیریت چالش‌های آن، کارگروه تسهیل فرآیندهای اجرایی به مسئولیت سازمان و با عضویت نمایندگان اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون ایران و شورای هماهنگی تشکلهای مهندسی، صنفی و حرفه‌ای کشور تشکیل می‌شود. حضور سایر دستگاه‌های اجرایی و تشکلهای صنفی و حرفه‌ای در کارگروه مذکور در موارد ضروری مجاز است.

تبصره: کارگروه موظف است برای انواع روش‌های واگذاری و مشارکت موضوع این آیین‌نامه، شیوه‌نامه‌های لازم از جمله شرایط قراردادی (شامل عمومی - اختصاصی) و چهارچوب‌های الگوی (مدل) مالی و روش‌های بهره‌برداری، نگهداری، تحویل و انتقال و نیز چهارچوب‌های نظارتی و تضامین طرفین را تهیه نموده و به تصویب مراجع ذی صلاح برساند.