

بررسی عملکرد ماده (۱۲)
قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و
ارتقای نظام مالی کشور و آیین نامه اجرایی آن

(طرح های افزایش بهره وری توسط بخش غیردولتی داخلی یا خارجی)

معاونت پژوهش های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۰۹۹
آبان ماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	۲
۲. معرفی آیین نامه	۴
۲-۱. موضوع قرارداد	۴
۲-۲. شرط قرارداد	۴
۲-۳. نحوه انتخاب سرمایه گذار	۴
۲-۴. تضمین بازپرداخت سرمایه گذاری	۵
۲-۵. سقف بازپرداخت سرمایه گذاری	۵
۲-۶. نحوه بازپرداخت سرمایه گذاری	۵
۲-۷. نکات بودجه ای و خزانه داری	۶
۲-۸. میزان سود سرمایه گذاری، توجیه اقتصادی طرح ها، قیمت های در نظر گرفته شده برای بازپرداخت، امکان بازپرداخت، جدول بازپرداخت و ...	۶
۳. سوابق قانونی	۶
۳-۱. قوانین تصویب شده	۷
۳-۲. جمع بندی سوابق قانونی	۹
۴. عملکرد	۱۰
۵. انتقادات وارده بر ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آیین نامه	۱۵
۵-۱. انتقادات وارده به کلیت قانون	۱۵
۵-۲. اشکالات به بندها و تبصره های ماده (۱۲) قانون	۱۶
۵-۳. اشکالات وارده به متن آیین نامه ماده (۱۲)	۱۸
جمع بندی	۱۹
پیوست ها	۲۱



بررسی عملکرد ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر
و ارتقای نظام مالی کشور و آیین نامه اجرایی آن
(طرح های افزایش بهره‌وری توسط بخش غیردولتی داخلی یا خارجی)

چکیده

ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور با هدف اجرای طرح‌های افزایش بهره‌وری توسط بخش غیردولتی داخلی یا خارجی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و آیین‌نامه آن نیز به نگارش درآمده است.

اگرچه مفهوم و ایده استفاده شده برای نگارش قانون ایده متریقی و صحیحی است، لکن نحوه نگارش قانون و وجود ابهامات و پیچیدگی‌های مختلف موجب شده فهم قانون و آیین‌نامه برای خوانندگان آن دشوار باشد و بالطبع اجرای صحیح آن توسط دستگاه‌های مشمول این قانون با مشکلاتی از جمله:

۱. در نظر نگرفتن تشویقات لازم برای ایجاد انگیزه در دستگاه‌های دولتی،

۲. ناهماهنگی‌های مالی بین دستگاه‌های مختلف (مثل وزارت نفت و نیرو)

۳. پایین بودن توان دولت در پرداخت مطالبات بخش خصوصی فعال در این حوزه همراه باشد. در

نتیجه ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و قوانین مشابه آن (بند «ه» تبصره «۱۱» و بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳) در مرحله اجرا به صورت کامل موفق نبوده‌اند.

مقدمه

افزایش بهره‌وری دولت و بخش خصوصی در استفاده از انرژی و منابع زیست‌محیطی همواره یکی از اهداف سیاستگذاران و تصمیم‌گیران کشور بوده است. به طوری که در همین راستا قوانین بسیاری مانند قانون اصلاح الگوی مصرف، بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳، بند «ه» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳، ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و مواد (۱۳۴) و (۱۳۸) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب گردیده و در دستور کار دولت و دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته است.

ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور با هدف افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه با استفاده از ظرفیت افزایش بهره‌وری در بخش انرژی به تصویب مجلس

شورای اسلامی رسیده است. ایده اصلی این قانون استفاده از طرح، تخصص و سرمایه بخش خصوصی برای کاهش هزینه و افزایش منابع درآمدی دستگاه‌های اجرایی است. استفاده از سرمایه بخش خصوصی برای افزایش درآمدهای دولت و کاهش هزینه‌های آن، به‌خصوص در زمانی که دولت با کاهش درآمدهای نفتی نیز مواجه است بسیار حائز اهمیت بوده و اجرای این قانون را ضروری می‌نماید.

در این گزارش ابتدا ماده (۱۲) این قانون و آیین‌نامه آن به‌طور اجمالی معرفی می‌شود. سپس سوابق قانونی این ماده ذکر شده و عملکرد آن بررسی خواهد شد. در نهایت با بهره بردن از نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران، ابهامات و اشکالات قانون و آیین‌نامه ذکر خواهد شد تا با لحاظ این موارد و اجرای اصلاحات لازم بتوان به سمت افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه دستگاه‌های اجرایی گام برداشت.

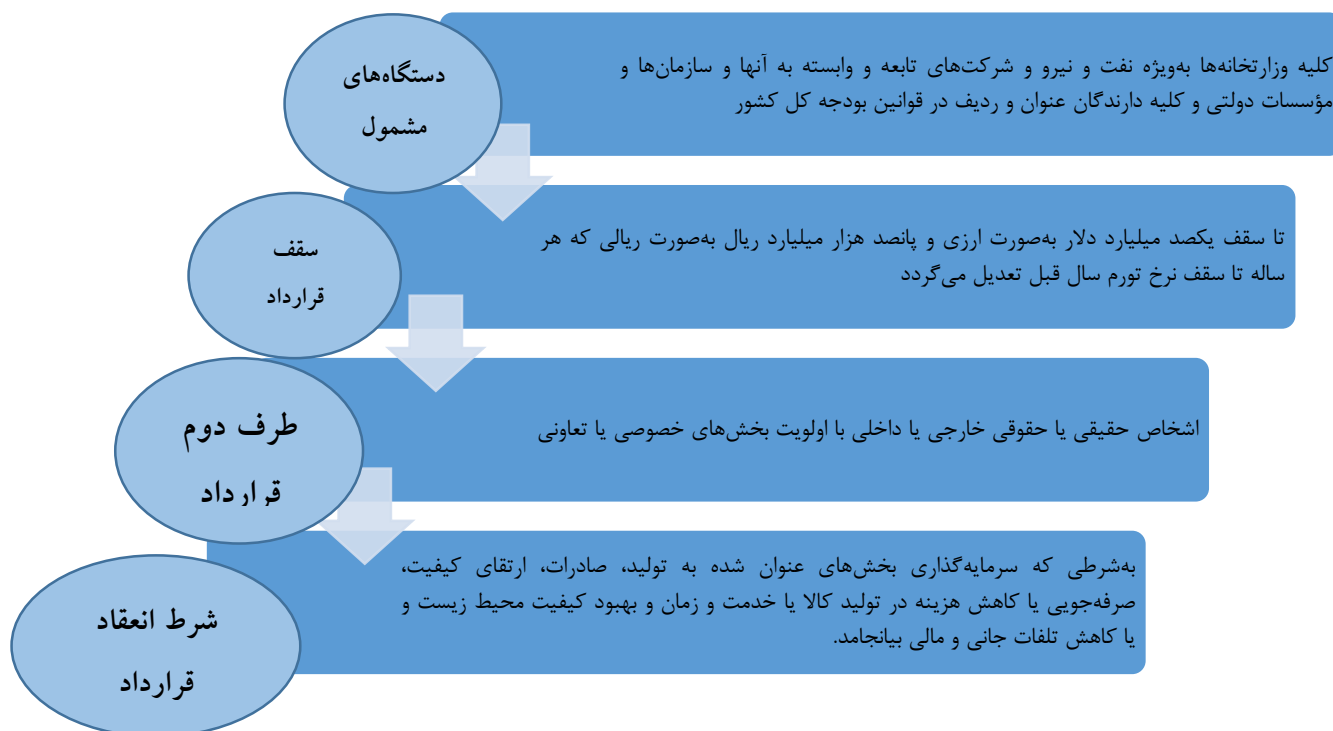
۱. ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

از آنجا که قوانین مذکور در گذشته مانند بند «ق» تبصره «۲» و بند «ه» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳، جنبه دائمی نداشتند، دولت برای ادامه دادن به اجرای طرح‌های افزایش بهره‌وری با سازوکار مطرح شده در قوانین گذشته، نیاز به تصویب مجدد قانون داشت. در همین راستا دولت در لایحه رفع موانع تولید، دو ماده (مواد ۱۵ و ۱۶ لایحه) را به ذکر دوباره مفاهیم مطرح در بند «ق» تبصره «۲» و بند «ه» تبصره «۱۱» اختصاص داد. پس از بررسی‌های انجام شده در مجلس شورای اسلامی دو ماده مذکور در همدیگر ادغام و شمول دستگاه‌های دولتی مشمول قانون بیشتر شده و به شکل کنونی ماده (۱۲) مندرج در قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور درآمد.

اهم موارد مندرج در ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در نمودار ۱ قابل مشاهده است.



نمودار ۱. اهم موارد مندرج در ماده (۱۲) قانون رفع موانع توليد رقابت پذير و ارتقاي نظام مالي کشور



در اجرای طرح‌های موضوع این ماده دولت مکلف است:

- کالا یا خدمت تولید شده یا صرفه‌جویی شده و منافع یا ارزش حاصله را حسب مورد و از محل درآمد، صرفه‌جویی، منافع یا ارزش حاصله خریداری کند.
 - اصل و سود سرمایه‌گذاری و حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه یا منافع اقدام موضوع این ماده را به سرمایه‌گذاران پرداخت نماید.
- به علاوه مجری طرح بهره‌وری مجاز می‌باشد که:**
- طبق قرارداد یا مجوز صادره نسبت به فروش کالا یا خدمت تولید شده یا صرفه‌جویی شده و منافع یا ارزش حاصله از سرمایه‌گذاری یا اقدام در داخل یا خارج کشور و یا بهره‌برداری و استفاده از آنها اقدام نماید.

۲. معرفی آیین‌نامه

مفاد آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران را می‌توان به شکل زیر طبقه‌بندی کرد:

۲-۱. موضوع قرارداد

کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۱۲) در زمینه وظایف مصوب خود قراردادهای لازم را در چارچوب قوانین و مقررات با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی با اولویت بخش خصوصی یا تعاونی منعقد می‌نمایند.^۱

۲-۲. شرط قرارداد

سرمایه‌گذاری یا اقدام صورت گرفته، صرفاً از محل درآمد اضافی و یا صرفه‌جویی ایجاد شده بازپرداخت شود.^۲

خرید کالا و یا خدمت تولید شده در اجرای قراردادهای موضوع این آیین‌نامه توسط دستگاه‌های اجرایی صرفاً در مواردی که قانون اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی دولت را مجاز به دخالت می‌داند- تا سقف سرمایه‌گذاری صورت گرفته- انجام می‌شود.^۳

۲-۳. نحوه انتخاب سرمایه‌گذار

صلاحیت حرفه‌ای، توانایی تأمین سرمایه و صلاحیت انجام کار اشخاص متقاضی انجام کار با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تابعه و وابسته آنها حسب مورد به تأیید وزیر یا مقام مجاز از سوی وی و در خصوص سایر دستگاه‌های مستقل به تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی برسد.^۴

به منظور جلوگیری از ایجاد انحصار و موقعیت ویژه، دستگاه‌های اجرایی موظفند قراردادهای موضوع این آیین‌نامه را با رعایت قانون برگزاری مناقصات منعقد نموده و در مواردی که سرمایه‌گذاری و صرفه‌جویی حاصله، در تأسیسات متعلق به بخش خصوصی یا تعاونی صورت می‌گیرد، قیمت قرارداد و یا مبلغ بازپرداخت سرمایه‌گذاری از قیمت‌های مشابه قراردادهای منعقد شده در مناقصه، بالاتر نباشد.^۵

۱. ماده (۱) آیین‌نامه ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.

۲. همان.

۳. ماده (۲)، همان.

۴. ماده (۴)، همان.

۵. ماده (۵) آیین‌نامه ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.



۲-۴. تضمین بازپرداخت سرمایه‌گذاری

درخصوص سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفت و گاز و بهینه‌سازی که منجر به کاهش مصرف سوخت شود، بازپرداخت سرمایه‌گذاری از محل صرفه‌جویی سوخت و یا درآمد حاصل از اجرای طرح، پس از تصویب شورای اقتصاد توسط شرکت‌های تابعه وزارت نفت تضمین می‌گردد.^۱

در سایر موارد مقرر در ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی، سرمایه‌گذار می‌تواند طبق قرارداد یا مجوز صادره، رأساً اقدام به فروش محصول و یا صدور کالا و خدمات تولیدی به خارج کشور و یا بهره‌برداری و استفاده از آنها اقدام نماید.^۲

۲-۵. سقف بازپرداخت سرمایه‌گذاری

حداکثر کمک متناسب با سطح فناوری به کار رفته تا سقف سرمایه‌گذاری صورت گرفته و یا دوره زمانی صرفه‌جویی که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد (هر کدام که کمتر باشد).^۳

۲-۶. نحوه بازپرداخت سرمایه‌گذاری

الف) درخصوص سوخت‌های صرفه‌جویی شده و آب، تحویل همان میزان از همان حامل انرژی یا آب (پس از کسر بهای داخلی آن) و اجازه فروش و صادرات.

ب) پرداخت بلاعوض به میزان مابه‌التفاوت قیمت داخلی و صادراتی سوخت صرفه‌جویی شده در همان سال برای فرآورده‌های نفتی و گاز (در صورت امکان صادرات پس از کسر هزینه و جریمه‌ها) و یا میانگین وزنی فروش داخلی و صادراتی برای برق و گاز و مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و تکلیفی آب.

ج) در مورد طرح‌های کاهش تلفات در شبکه‌های برق مبنای محاسبه سوخت صرفه‌جویی شده میانگین قیمت سوخت مایع و گاز طبیعی خواهد بود.

د) درخصوص گاز طبیعی صرفه‌جویی شده در نیروگاه‌ها، وزارت نفت مکلف است با درخواست سرمایه‌گذار معادل ارزش سوخت صرفه‌جویی شده (با قیمت صادراتی)، را به صورت نفت خام به قیمت صادراتی روز در مبادی صادراتی تحویل و یا وجه آن را با رعایت ضوابط ذکر شده در قسمت بعد (مسائل بودجه‌ای و خزانه)، به سرمایه‌گذار پرداخت نماید و همزمان مراتب را جهت تسویه حساب به خزانه‌داری کل منعکس و در حساب‌های فی‌مابین منظور نماید.^۴

۱. ماده (۲)، همان.

۲. همان.

۳. ماده (۳) آیین‌نامه ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.

۴. همان.

۲-۷. نکات بودجه‌ای و خزانه‌داری

در مواردی که بازپرداخت سرمایه‌گذاری و یا پرداخت بهای کالا یا خدمت تولیدی و یا پرداخت بلاعوض صرفه‌جویی مورد قرارداد از محل درآمد عمومی دولت تأمین می‌گردد، بازپرداخت با پیش‌بینی و تصویب در بودجه سالانه و صرفاً پس از واریز درآمد اضافی یا صرفه‌جویی حاصله به خزانه و نیز از محل ردیف‌های مصوب مربوطه صورت می‌گیرد.

تبصره - در مواردی که بازپرداخت از طریق بخشی از نفت و گاز تولیدی و یا فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی صورت می‌گیرد، وزارت نفت از طریق شرکت‌های تابعه، پس از پرداخت به سرمایه‌گذار (طبق جداول مصوب شورای اقتصاد) مراتب را جهت منظور نمودن پرداخت‌ها به حساب بدهکاری دولت و تسویه حساب به خزانه‌داری کل کشور اعلام می‌نماید.^۱

۲-۸. میزان سود سرمایه‌گذاری، توجیه اقتصادی طرح‌ها، قیمت‌های در نظر گرفته شده برای بازپرداخت، امکان بازپرداخت، جدول بازپرداخت و

در کلیه قراردادهای موضوع این آیین‌نامه توجیه فنی - اقتصادی و زیست‌محیطی، برتری فناوری نسبت به سطح موجود کشور، نحوه اندازه‌گیری و صحت‌گذاری (M&V)، امکان‌پذیری بازپرداخت از محل درآمد حاصله، جدول دریافت و بازپرداخت سرمایه‌گذاری صورت گرفته به شرح بند «۲» ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، یا بهای محصولات مورد خرید حسب مورد، سقف تعهدات دولت (در مورد افزایش درآمد عمومی و یا کاهش هزینه عمومی) و پرداخت بلاعوض بابت جبران سرمایه‌گذاری و یا یارانه صرفه‌جویی‌های انجام شده، با پیشنهاد وزارتخانه ذیربط به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.^۲

۳. سوابق قانونی

در این بخش به بررسی قوانینی که به منظور افزایش بهره‌وری دستگاه‌های دولتی به تصویب رسیده است پرداخته خواهد شد. همچنین عملکرد این قوانین را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱. ماده (۶) آیین‌نامه ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.
۲. ماده (۷)، همان.



۱-۳. قوانین تصویب شده

ماده (۱۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه

به منظور اعمال صرفه جویی، تشویق و حمایت از مصرف کنندگان در راستای منطقی کردن و اصلاح الگوی مصرف انرژی و برق، حفظ ذخایر انرژی کشور و حفاظت از محیط زیست به وزارتخانه های نیرو، نفت و صنایع و معادن اجازه داده می شود براساس دستورالعملی که حداکثر تا پایان سال اول برنامه به تصویب شورای اقتصاد می رسد نسبت به اعمال مشوق های مالی جهت رعایت الگوی مصرف و بهینه سازی مصرف انرژی، تولید محصولات کم مصرف و با استاندارد بالا اقدام نمایند. منابع مالی مورد نیاز اجرای این ماده از محل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها، منابع داخلی شرکت های تابعه وزارتخانه های نفت، نیرو و صنایع و معادن و یا فروش نیروگاه ها و سایر دارایی ها از جمله اموال منقول و غیرمنقول، سهام و سهم الشرکه وزارت نیرو و سایر شرکت های تابعه و وابسته و بنگاه ها در قالب بودجه سنواتی تأمین می شود.

تبصره «۱»- کلیه محصولات و تجهیزات انرژی بر وارداتی مشمول رعایت استاندارد اجباری مصوب می باشند. وزارت بازرگانی و گمرک جمهوری اسلامی ایران موظف به رعایت مفاد این ماده هستند.

تبصره «۲»- به دستگاه های اجرایی اجازه داده می شود، برای صرفه جویی در مصرف انرژی با حفظ و عدم کاهش میزان بهره مندی قبلی، نسبت به انعقاد قرارداد با بخش های خصوصی و تعاونی اقدام نمایند. مبلغ قرارداد فقط از محل صرفه جویی ناشی از کاهش مصرف به شرح قرارداد در قالب موافقتنامه متبادله با معاونت قابل تأمین و پرداخت است.

دستورالعمل این تبصره با پیشنهاد وزارتخانه های نیرو و نفت و معاونت به تصویب هیئت وزیران می رسد.

بند «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۲

به وزارت نیرو اجازه داده می شود:

۱. به منظور اجرای طرح های افزایش بازدهی نیروگاه ها با اولویت نصب بخش بخار در نیروگاه های چرخه (سیکل) ترکیبی، توسعه استفاده از انرژی های تجدیدپذیر، کاهش تلفات، بهینه سازی و صرفه جویی در مصرف سوخت مایع، جایگزینی مصرف برق به جای گاز یا فرآورده های نفتی در مناطقی که توجیه اقتصادی دارد و افزایش سهم صادرات برق تا سقف یکصد و بیست هزار میلیارد (۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به روش بیع متقابل، با سرمایه گذاران بخش های خصوصی و عمومی با اولویت استفاده از تجهیزات ساخت داخل قرارداد منعقد نماید. دولت مکلف است در قبال این تعهد، سوخت صرفه جویی شده یا معادل آن نفت خام را با محاسبه میزان صرفه جویی حاصله در مدت حداکثر دو سال به سرمایه گذاران تحویل نماید (این بند به صورت مشابه در قانون بودجه سال های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ تکرار شده است).

بند «ه» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳

به وزارت نیرو اجازه داده می شود:

۱. به منظور اجرای طرح های افزایش بازدهی نیروگاه ها با اولویت نصب بخش بخار در نیروگاه های چرخه (سیکل) ترکیبی، توسعه استفاده از انرژی های تجدیدپذیر، کاهش تلفات، بهینه سازی و صرفه جویی در مصرف سوخت مایع، جایگزینی مصرف برق به جای گاز یا فرآورده های نفتی در مناطقی که توجیه اقتصادی دارد و افزایش سهم صادرات برق تا سقف یکصد و بیست هزار میلیارد (۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به روش بیع متقابل، با سرمایه گذاران بخش های خصوصی و عمومی با اولویت استفاده از تجهیزات ساخت داخل قرارداد

منعقد نماید. دولت مکلف است در قبال این تعهد، سوخت صرفه‌جویی شده یا معادل آن نفت خام را با محاسبه میزان صرفه‌جویی حاصله در مدت حداکثر دو سال به سرمایه‌گذاران تحویل نماید (این بند به صورت مشابه در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ تکرار شده است).

۲. برای اجرای طرح‌های آب و فاضلاب، بهینه‌سازی و صرفه‌جویی مصرف آب، مهار و بهره‌برداری از آب‌های مشترک و مرزی، اجرای طرح‌های جمع‌آوری و دفع بهداشتی فاضلاب و طرح‌هایی که به مدیریت تقاضای آب می‌انجامد و زهکشی اراضی کشاورزی، تا سقف ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار یا معادل ریالی آن به روش بیع متقابل یا ساخت و بهره‌برداری و تحویل (BOT) و سایر روش‌های مشابه موضوع بند «ب» ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و تضمین خرید آب با سرمایه‌گذار خصوصی یا تعاونی قرارداد منعقد یا مجوز صادر نماید.

بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳

در سال ۱۳۹۳ اجازه داده می‌شود:

۱. وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذیربط برای اجرای طرح‌های نفت و گاز از جمله افزایش ظرفیت تولید نفت خام و گاز با اولویت مخازن مشترک و افزایش ظرفیت پالایش نفت خام و میعانات گازی و محصولات پتروشیمی، رشد صادرات فرآورده‌های نفتی و جلوگیری از سوختن گازهای همراه نفت و جایگزینی گاز داخلی یا وارداتی به جای فرآورده‌های نفتی ذیربط تا سقف یکصد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار به صورت ارزی یا معادل ریالی آن با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی اقدام به سرمایه‌گذاری به روش بیع متقابل، ساخت، بهره‌برداری و تحویل (BOT) و یا روش‌های موضوع بند «ب» ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران با تضمین خرید محصول، اجازه به فروش داخلی یا صادرات برای بلندمدت (حداقل ده سال) قرارداد منعقد و یا مجوزهای لازم را برای سرمایه‌گذاری صادر نماید و همچنین به منظور اجرای طرح‌های بهینه‌سازی، کاهش گازهای گلخانه‌ای و کاهش مصرف انرژی در بخش‌های مختلف از جمله صنعت (با اولویت صنایع انرژی‌بر) و حمل‌ونقل عمومی و ریلی درون و برون‌شهری، ساختمان، توسعه استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، گسترش استفاده از CNG با اولویت شهرهای بزرگ و مسیر راه‌های اصلی بین‌شهری) و تولید خودروهای کم‌مصرف، به وزارت نفت اجازه داده می‌شود با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی با متقاضیان و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و عمومی با اولویت استفاده از تجهیزات ساخت داخل، قرارداد منعقد نماید.

توجیه فنی و اقتصادی و زیست‌محیطی، زمانبندی اجرا و بازپرداخت و سقف تعهد دولت در هریک از طرح‌ها با پیشنهاد وزارت نفت به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.

تعهد بازپرداخت اصل سرمایه‌گذاری‌های موضوع این بند به‌عهد دولت بوده و شرکت ملی نفت ایران منابع ناشی از صادرات سوخت صرفه‌جویی حاصل شده (نفت خام معادل) را در هر پروژه پس از اعلام وزارت نفت در سال‌های سررسید به سرمایه‌گذار پرداخت و همزمان به حساب بدهکار دولت (خزانه‌داری کل کشور) منظور و تسویه حساب می‌نماید.

به شرکت‌های تابعه و وابسته وزارت نفت اجازه داده می‌شود با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی با سرمایه‌گذار بخش غیردولتی مشارکت نمایند. طرح‌های موضوع این بند تا سقف تعهد دولت تا پانصد میلیون (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار یا معادل ریالی آن به تأیید وزیر نفت و بیش از آن با پیشنهاد وزیر نفت به تأیید شورای اقتصاد می‌رسد.



۳-۲. جمع‌بندی سوابق قانونی

در مورد قوانینی که با هدف اجرای طرح‌هایی در جهت افزایش بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی تصویب می‌گردند باید ویژگی‌های مهم زیر بررسی شوند:

۱. داشتن مفهوم افزایش درآمد و کاهش هزینه
 ۲. امکان انعقاد قرارداد با بخش خصوصی
 ۳. نحوه تأمین هزینه قرارداد
 ۴. ایجاد انگیزه برای مشارکت دولت و شرکت‌های دولتی در طرح‌های افزایش بهره‌وری
 ۵. نحوه گزینش طرح‌ها
- ویژگی‌های فوق را در قوانین مذکور می‌توان به‌صورت زیر خلاصه کرد:

جدول ۱. ویژگی‌های قوانین مورد بررسی

نحوه برگزیدن طرح‌ها	ایجاد انگیزه برای مشارکت دولت و شرکت‌های دولتی	چگونگی تأمین هزینه قرارداد	قرارداد با بخش خصوصی	داشتن مفهوم افزایش درآمد و کاهش هزینه	
در متن قانون اشاره‌ای به این موضوع نشده است. در متن آیین‌نامه بند «۱۹» قانون بودجه ۱۳۹۲ به برگزاری مناقصه تا سقف صرفه‌جویی انجام شده در دو سال اشاره شده است. در متن آیین‌نامه بند «ه» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۳۹۳ به موضوع مناقصه اشاره‌ای نشده است.	در بندهای «۱۹» قانون بودجه ۱۳۹۲ و بند «ه» قانون بودجه ۱۳۹۳ مکانیسم انگیزشی برای وزارت نیرو (به ویژه مشارکت‌کنندگان در طرح) در نظر گرفته نشده است.	از محل افزایش درآمد و کاهش هزینه			بند «۱۹» قانون بودجه ۱۳۹۲ و بند «ه» تبصره «۱۱» قانون برنامه بودجه ۱۳۹۳
در متن قانون اشاره‌ای به نحوه برگزیده شدن طرح‌ها نشده است.	به‌صورت مستقیم به این مسئله پرداخته نشده است. ولی به‌نظر می‌رسد به‌علت سهم ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت از فروش نفت، این شرکت انگیزه لازم را خواهد داشت.				بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۹۳
به این مسئله اشاره‌ای نشده است.	به این مسئله اشاره‌ای نشده است - نیازمند دستورالعمل وزارتخانه‌های نیرو و نفت و معاونت	فقط از محل صرفه‌جویی انرژی		در تبصره «۲» به صرفه‌جویی در انرژی دستگاه‌ها اشاره کرده	ماده (۱۳۴) قانون برنامه پنجم

۴. عملکرد

عملکرد بند «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۲

آیین‌نامه اجرایی این بند بنا به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های نفت و نیرو و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۱۲ به تصویب رسیده است. فهرست قراردادهای موضوع این بند به شرح زیر است.

جدول ۲. قراردادهای احداق بخش بخار نیروگاه‌های غیردولتی (مبالغ به میلیارد ریال)

ردیف	عنوان سرمایه‌گذار	موضوع سرمایه‌گذاری (عنوان پروژه)	مدت اجرای قرارداد	مبلغ قرارداد	میزان تولید (مگاوات)	
۱	آرین ماهتاب گستر	نیروگاه رود شور	۴ سال و ۲۳ روز	۸.۹۶۱	۳۱۶/۵	
۲	تولید برق عسلویه مینا	نیروگاه عسلویه	۴ سال و ۲۳ روز	۱۲۰۰۱۹	۴۷۷	
۳	تولید برق پرند مینا	نیروگاه پرند	۴ سال و ۲۳ روز	۱۰۰۷۸۷	۴۷۷	
۴	تولید برق فردوسی مینا	نیروگاه فردوسی	۴ سال و ۲۳ روز	۱۱۰۲۹۷	۴۷۷	
۵	تدبیر سازان سرآمد	نیروگاه ارومیه	۴ سال و ۲۳ روز	۱۱۰۱۵۲	۴۷۷	
۶	سیلان برق امید	نیروگاه سیلان	۳ سال و ۸ ماه و ۲۳ روز	۱۱۰۱۲۷	۴۸۰	
۷	تولید نیروی برق آذرخش	نیروگاه گلستان	۴ سال و ۲۳ روز	۱۲۰۴۸۶	۴۸۶	
۸	گهر انرژی سیرجان	نیروگاه سمنان	۴ سال و ۲۳ روز	۳۶۵۲	۱۵۹	
۹	تولید برق زرگان صبا	نیروگاه چابهار	۴ سال و ۲۳ روز	۳۸۲۲	۱۶۰	
۱۰	انرژی نوین	نیروگاه کاشان	۴ سال و ۲۳ روز	۳۵۹۶	۱۶۰	
جمع					۳۰۶۶۹/۵	۸۸۰۸۹۹

جدول ۳. قراردادهای توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر (مبالغ به میلیارد ریال)

ردیف	عنوان سرمایه‌گذار	موضوع سرمایه‌گذاری (عنوان پروژه)	مدت اجرای قرارداد	مبلغ قرارداد	میزان تولید (مگاوات)	
۱	آرین مه باد	نیروگاه بادی سباهوش	۵ سال و ۲۰ ماه	۱۰۰۹۲	۳۱/۵	
۲	آترین پارسیان	نیروگاه خورشیدی ملارد	۵ سال و ۵ ماه و ۱۵ روز	۸	۰/۵	
۳	پیشرو صنعت صلصال	نیروگاه برق آبی تالش	۵ سال و ۲۰ ماه	۸۵	۱	
۴	تجدیدپذیر مینا	نیروگاه بادی کهک	۵ سال و ۹ ماه	۷۳۶	۲۰	
۵	آترین ایرانیان	نیروگاه بادی خواف	۵ سال و ۹ ماه	۱۹۷	۵	
۶		نیروگاه بادی نشتیفان	۶ سال و ۸ ماه	۲۰۷۱۰	۹۷/۵	
۷		نیروگاه بادی بینالود	۵ سال و ۹ ماه	۱۲۱	۴	
۸		نیروگاه بادی میل نادر	۶ سال و ۸ ماه	۲۰۷۸۰	۱۰۰	
۹	توربین برق هامون	نیروگاه بادی رامشار	۵ سال و ۲۰ ماه	۶۲۳	۲۰	
۱۰	بازیافت تیم کیان	نیروگاه بیه‌گازی آبعلی	۵ سال و ۴ ماه	۱۴۹	۱/۹	
۱۱	پویش کار	نیروگاه برق آبی گلپور	۵ سال و ۲۰ ماه	۱۶۵	۱/۹۵	
۱۲	کنکاش نگاه‌نوین	نیروگاه بادی اهر	۶ سال و ۴ ماه	۲۰۷۸۳	۱۰۰	
۱۳	جاده ابریشم گیتی	نیروگاه برق آبی یامچی	۶ سال و ۸ ماه	۵۰	۰/۶	
۱۴	توسعه افق انرژیهای نو آسیا	نیروگاه بادی میل نادر	۶ سال و ۸ ماه	۲۰۸۴۲	۱۰۰	
۱۵	بهین ارتباط مهر	نیروگاه بادی خواف (۲)	۶ سال و ۸ ماه	۲۰۹۴۲	۱۰۰	
۱۶		نیروگاه بادی خواف (۳)	۶ سال و ۸ ماه	۳۰۷۸۵	۹۶	
۱۷	آترین پارسیان	نیروگاه خورشیدی ری	۶ سال و ۷ ماه	۸۳	۵	
۱۸	آسیا سازان	نیروگاه بادی خواف	۵ سال و ۲۰ ماه	۲۰۹۵۷	۷۵	
۱۹	آبان انرژی سیلان	نیروگاه بادی قزوین	۶ سال و ۸ ماه	۸۵۷	۲۵	
۲۰	مشانیر	نیروگاه بادی کوهین	۶ سال و ۸ ماه	۱۰۰۱۹	۳۰	
۲۱	تجدیدپذیر مینا	نیروگاه بادی سراب	۶ سال و ۸ ماه	۲۰۱۵۶	۸۰	
۲۲		نیروگاه بادی خواف	۶ سال و ۸ ماه	۱۰۹۷۱	۵۰	
جمع					۹۴۴/۹۵	۳۱۰۱۰۰



طبق گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۲ قراردادهای موضوع جدول ۲ جهت اجرای بخش بخار در طرح‌های افزایش بازدهی نیروگاه‌های بخش خصوصی منعقد گردیده، لکن هیچ‌گونه قراردادی بابت اجرای طرح‌های افزایش راندمان در نیروگاه‌هایی که در لیست واگذاری قرار دارند، منعقد نشده است. در خصوص میزان سوخت واقعی صرفه‌جویی شده ناشی از اجرای قرارداد در دوره بهره‌برداری، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری اعلام نظر خود را موکول به کارکرد نیروگاه‌ها و تأیید وزارت نفت دانسته است.

بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۹۳:

بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه را می‌توان به‌عنوان پرمودترین قانون با هدف اجرای طرح‌های افزایش بهره‌وری به‌وسیله کاهش هزینه‌ها از جمله کاهش مصرف انرژی یا افزایش ظرفیت‌های تولیدی دانست. به ادعای وزارت نفت بیش از نیمی از ۱۰۰ میلیارد دلار سقف قرارداد مندرج در بند «ق» به میدان‌های مشترک به‌ویژه میدان مشترک پارس جنوبی و میدان‌های مشترک غرب کارون اختصاص داده شده است.^۱

آخرین وضعیت توسعه طرح یکپارچه میدان گازی پارس جنوبی، میدان‌های مشترک غرب کارون خطوط لوله سراسری گاز طبیعی:

طبق گزارش وزارت نفت، اقدامات انجام شده، جهت اجرای طرح‌های بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۹۳ را می‌توان به‌صورت زیر مورد بررسی قرار داد (جدول آخرین وضعیت توسعه طرح در قسمت پیوست آمده است).

۱. دریافت مجوزها:

این مرحله شامل مصوبات شورای اقتصاد، هیئت‌مدیره شرکت ملی نفت ایران، مصوبه ستاد تدابیر ویژه اقتصادی، مصوبه هیئت‌مدیره بانک‌های عامل و صندوق بازنشستگی نفت به‌صورت کامل انجام شده است.

۲. پاسخگویی به سیستم‌های نظارتی:

فرآیند پاسخگویی به سیستم‌های نظارتی نیز به‌صورت کامل انجام شده است.

۳. قراردادها:

در این بخش مباحث مربوط به انعقاد قرارداد بیع متقابل و قراردادهای بانک‌های عامل انجام شده است. ولی مسائلی همچون ارائه ضمانتنامه شرکت ملی نفت ایران و وزارت نفت به بانک‌های عامل و ابلاغ تاریخ مؤثر شدن قرارداد بیع متقابل انجام نشده است.

۴. اجرا:

به‌منظور اجرای طرح، دو شرکت صبای کنگان و صبا ارونند به‌صورت غیرخصوصی تشکیل شده‌اند و هیئت‌مدیره و مدیران عامل تعیین شده است.

سایر طرح‌های مرتبط با بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۹۳:

به گزارش شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت، طرح‌هایی که تا پایان سال ۱۳۹۳ در قالب بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ به تصویب شورای اقتصاد رسیده‌اند عبارتند از:

جدول ۴. طرح‌های مصوب شورای اقتصاد بر مبنای بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳

نام طرح	سقف بازپرداخت به سرمایه‌گذاران مطابق مصوبه (میلیون دلار)	حداکثر مدت زمان بازپرداخت به ازای هر تجهیز (سال/ماه)	هدف از اجرای طرح	حامل انرژی صرفه‌جویی شده	طول عمر مفید طرح	صرفه‌جویی در طول عمر مفید طرح (میلیون لیتر-میلیون متر مکعب)	میزان تقریبی کاهش گازهای گلخانه‌ای در طول عمر مفید طرح (میلیون تن معادل کربن)
ارتقای کارآیی موتورخانه‌های ساختمان‌های مسکونی، اداری و تجاری	۲۰۰۰	۳۳ ماه مسکونی / ۲۲ ماه تجاری	افزایش کارآیی	گاز طبیعی	۱۴	۳۵۵۱۰	۶۷/۶
حمل‌ونقل عمومی درون‌شهری (۱۷۰۰۰) دستگاه اتوبوس دیزل به CNG)	۱۷۹۵	۵ سال	جایگزینی حامل انرژی	نفت گاز	۱۴	-	۶/۴
تاکسی فرسوده با تاکسی تمام‌گازسوز با برد بالا (۱۴۰۰۰۰ دستگاه)	۶۳۵	۵ سال تاکسی/۷ سال ون	جایگزینی حامل انرژی	بنزین	۱۳	-	۲/۲
برقی کردن چاه‌های کشاورزی	۱۶۵۰	۵ سال	جایگزینی و صرفه‌جویی حامل انرژی	نفت گاز	۱۵	۷۱۷۴	۱۹/۳
راه‌آهن	۷۵۳۱/۹	۱۰ سال	افزایش کارآیی	نفت گاز	۴۰	۳۹۲۷۷۹	۱۰۵۲/۵
طرح نوسازی ۶۵ هزار دستگاه کامیون و کشنده فرسوده بالای ۱۰ تن با سن بالاتر از ۳۵ سال	۲۷۶۲	۵ سال	افزایش کارآیی	نفت گاز	۳۴	۳۴۵۲۵	۹۲/۱
طرح تشویقی فرهنگ‌سازی و آموزش همگانی مشترکان گاز طبیعی (تفاهم)	۵۷	۱ سال	افزایش کارآیی	گاز طبیعی	۱۰	۳۳۴	۶/۳



همچنین شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت، امکانی را فراهم نموده تا صاحبان ایده و طرح‌های افزایش بهره‌وری بتوانند پیشنهادهای خود را ارائه نمایند و در صورت پذیرش به اجرای آنها اقدام نمایند.^۱ طبق گزارش ارسالی توسط وزارت نفت، طرح‌های ارتقای کارایی موتورخانه‌های مسکونی، اداری و تجاری، برقرار کردن چاه‌های کشاورزی دیزلی، نوسازی ۶۵ هزار دستگاه کامیون و کشنده، جایگزینی ۱۷۰۰۰۰ اتوبوس فرسوده دیزلی درون‌شهری با اتوبوس‌های تمام گازسوز نو و جایگزینی ۱۴۰ هزار تاکسی فرسوده با تاکسی پایه گازسوز با پیمایش بالا تا مهر ماه سال ۱۳۹۴ وارد فاز اجرایی نشده است.^۲

بند «ه» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۳۹۳:

شورای اقتصاد در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۵، توجیه فنی اقتصادی و زیست‌محیطی، همچنین سقف تعهد دولت، زمانبندی اجرا و نحوه بازپرداخت اصل سرمایه‌گذاری طرح‌های افزایش بازده نیروگاه‌های گازی با احداث بخش بخار (تبدیل نیروگاه‌های گازی به نیروگاه‌های سیکل ترکیبی) به روش بیع متقابل را در سقف ۳,۶۹۶ میلیارد دلار و با هدف کاهش مصرف سوخت به میزان سالیانه ۵۴۵۶ میلیون مترمکعب تأیید کرد. این طرح‌ها در جدول ۵ معرفی شده است.

جدول ۵. طرح‌های اجرا شده بر مبنای بند «ه» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۳۹۳

ردیف	نام نیروگاه	هزینه سرمایه‌گذاری احداث بخش بخار (میلیون دلار)	سقف تعهد دولت (میلیون دلار)	زمانبندی سرمایه‌گذاری (میلیون دلار)					زمانبندی پرداخت به سرمایه‌گذار (معادل میلیون مترمکعب)
				۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	
۱	خلیج فارس	۵۲۸	۵۲۸	۲۶	۲۱۱	۱۵۸۱	۱۳۳	۸۹۳	۸۹۳
۲	شهد کاه	۳۵۲	۳۵۲	۱۸	۱۴۱	۱۰۶	۸۷	۴۹۷	۴۹۷
۳	شاهرود	۱۷۶	۱۷۶	۹	۷۰	۵۳	۴۴	۲۴۷	۲۴۷
۴	ایران‌شهر	۱۷۶	۱۷۶	۹	۷۰	۵۳	۴۴	۲۷۲	۲۷۲
۵	هرمزگان	۳۵۲	۳۵۲	۱۸	۱۴۱	۱۰۶	۸۷	۵۳۱	۵۳۱
۶	ماهشهر	۳۵۲	۳۵۲	۱۸	۱۴۱	۱۰۶	۸۷	۵۳۱	۵۳۱
۷	جنوب اصفهان	۵۲۸	۵۲۸	۲۶	۲۱۱	۱۵۸	۱۲۳	۷۰۵	۷۰۵
۸	حافظ	۵۲۸	۵۲۸	۲۶	۲۱۱	۱۵۸	۱۲۳	۷۸۴	۷۸۴

۱. برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید به: www.ifco.ir.

۲. شرح فعالیت‌های مربوط به هر طرح در پیوست آمده است.

زمانبندی پرداخت به سرمایه‌گذار (معادل میلیون مترمکعب)	زمانبندی سرمایه‌گذاری (میلیون دلار)					سقف تعهد دولت (میلیون دلار)	هزینه سرمایه‌گذاری احداث بخش بخار (میلیون دلار)	نام نیروگاه	ردیف
	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴				
۴۴۶۰	۴۴۶۰	۷۴۸	۸۹۸	۱۱۹۶	۱۸۰	۲۹۹۲	۲۹۹۲	جمع دولتی	
۴۵۵	۴۵۵	۸۷	۱۰۶	۱۴۱	۱۸	۳۵۲	۳۵۲	سلطانیه	۱
۵۴۱	۵۴۱	۸۷	۱۰۶	۱۴۱	۱۸	۳۵۲	۳۵۲	زاگرس	۲
۹۹۷	۹۹۶	۱۷۴	۲۱۲	۲۸۲	۳۶	۷۰۴	۷۰۴	جمع خصوصی	
۵۴۵۶	۵۴۵۶	۹۲۲	۱۱۱۰	۱۴۷۸	۲۱۶	۳۶۹۶	۳۶۹۶	جمع کل	

از میان طرح‌های عنوان شده در مصوبه شورای اقتصاد، قراردادهای نیروگاه‌های سلطانیه، ایرانشهر، شاهرود و شهید کاوه به ارزش ۶۶۴ میلیون دلار با شرکت فرآب مبادله شده است.

جدول ۶. اطلاعات قرارداد منعقد شده با شرکت فرآب

تاریخ قرارداد	اهداف قرارداد (میزان تولید به مگاوات)	مبلغ قرارداد	مدت قرارداد	موضوع سرمایه‌گذاری (عنوان پروژه)	نوع مالکیت	عنوان شرکت سرمایه‌گذار
۱۳۹۴/۴/۱	افزایش ظرفیت به میزان (۶۴۰) مگاوات - معادل حداقل (۱۴٪) افزایش در راندمان کل نیروگاهها	(۶۶۴) میلیون دلار معادل (۱۸,۳۹۲,۸۰۰) میلیون ریال	شش سال از مبادله قرارداد تا پایان دوره تحویل	احداث (۴) واحد بخش بخار سه نیروگاه سیکل ترکیبی با ظرفیت اسمی (۶۴۰) مگاوات	خصوصی	شرکت فرآب

واگذاری سایر طرح‌ها از طریق ترک تشریفات مناقصه به شرکت مپنا، با مسئولیت وزیر نیرو و هیئت‌مدیره شرکت توانیر مشروط به رعایت قوانین و مقررات ذیربط مورد تأیید هیئت ترک تشریفات مناقصات، قرار گرفته است. ارزش این پروژه‌ها مجموعاً دو میلیارد و صدوپنجاههشت میلیون برآورد شده است.

ضمناً تا زمان تهیه این گزارش قرارداد شرکت مپنا ابلاغ نشده است.

طبق ادعان کارشناسان وزارت نیرو علی‌رغم اخذ مجوز از شورای اقتصاد و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اجرای این طرح‌ها و مشارکت سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی با مشکلاتی روبرو است و این موضوع موجب عدم بهبود راندمان متوسط شبکه تا سطح راندمان هدف تعیین شده، طی سال‌های اخیر شده است.

به‌علاوه بانک‌ها به‌علت مشکلات نقدینگی صنعت برق، حاضر به تأمین مالی طرح‌های مذکور نمی‌باشند. همچنین بانک‌ها و سرمایه‌گذاران، خواستار صدور تضمین سوخت تحویلی توسط وزارت نفت می‌باشند، که این امر هنوز به نتیجه نرسیده است.



۵. انتقادات وارده بر ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آیین‌نامه

در این قسمت انتقادات وارده بر قانون و آیین‌نامه مورد توجه قرار می‌گیرد. برای این منظور ابتدا نقدهایی که به کلیت قانون وارد است مطرح شده سپس اشکالات وارده به بندهای قانون به‌طور جداگانه بررسی می‌شوند. سپس ایراداتی که متوجه آیین‌نامه ماده (۱۲) است مطرح و در نهایت این قانون از منظر رعایت اصول شکلی و نگارشی در قانون‌نویسی بررسی خواهد شد.

۵-۱. انتقادات وارده به کلیت قانون

به‌منظور بررسی انتقادات وارد به ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آیین‌نامه آن با وزارت نیرو و نفت مکاتبه شده است. همچنین با کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیز جلساتی پیرامون این موضوع برگزار شده است. علاوه بر این متن قانون و آیین‌نامه به‌صورت مجزا به وسیله کارشناسان مستقل نیز مورد بررسی قرار گرفته است. جمع‌بندی سؤالات و ابهامات کلی مرتبط با ماده مذکور به‌شرح زیر است:

الف) رابطه این قانون با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی
نحوه ارتباط این ماده با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی نیازمند شفاف‌سازی بیشتری در متن قانون یا آیین‌نامه است. به‌خصوص در مواردی که اجرای طرح‌های موضوع این ماده به مالکیت دولت پس از اتمام دوره بازپرداخت سرمایه‌گذاری منجر می‌شود.

ب) نحوه نظارت بر بازپرداخت سرمایه‌گذاری انجام شده
در قانون هیچ‌گونه مرجعی برای نگهداری «حساب» این ماده پیش‌بینی نشده و مرجع تعدیل منابع موضوع ماده (۱۲) در هر سال مشخص نیست و ارائه هیچ‌گونه گزارشی به مجلس، دیوان محاسبات و حتی دولت نیز مورد نظر قرار نگرفته است.

ج) نامطمئن و دست‌نیافتنی بودن منابع بازپرداخت سرمایه‌گذاری‌ها
منابع مطرح شده برای بازپرداخت سرمایه‌گذاری‌ها نامطمئن و در مواردی دست‌نیافتنی می‌باشند. تغییرات قیمت انرژی می‌تواند پیش‌بینی‌های بازگشت سرمایه را به‌شدت متأثر کند و توجیه اقتصادی طرح را تغییر دهد. با این حال در طراحی سازوکار قانون پیش‌بینی‌هایی برای این موضوع در نظر گرفته نشده است.

د) عدم شفافیت در مراحل گزینش و اجرای طرح‌ها
شفافیت در دولت یکی از راه‌های موثر جلوگیری از ایجاد فساد می‌باشد. اگر چه در آیین‌نامه این قانون به برگزاری مناقصات برای گزینش مجری طرح اشاره شده و تشریفات مناقصه موجب ایجاد شفافیت

می‌گردد، اما این مقدار از شفافیت کافی نمی‌باشد. اصل شفافیت می‌بایست از همان ابتدا و در مرحله ارائه طرح تا گام‌های اجرای طرح توسط مجری و به سرانجام رسیدن آن مورد توجه قرار گیرد تا از ایجاد زمینه هر گونه فساد در مراحل مذکور جلوگیری به عمل آید.

ه) در نظر نگرفتن تشویقات لازم برای ایجاد انگیزه در دستگاه‌های دولتی

با توجه به اینکه قانون مورد بررسی تنها جنبه اجازه‌ای و نه تکلیفی دارد، برای اجرای آن نیاز به ایجاد انگیزه و در نظر گرفتن مشوق‌های مالی در دستگاه‌های دولتی مجری طرح‌های بهره‌وری است. زیرا اجرای طرح‌ها برای دستگاه‌ها به معنای فاصله گرفتن از کارهای روزمره‌شان می‌باشد که به دلیل نبود پویایی کافی در اکثر دستگاه‌های دولتی، اجرای طرح‌ها و به سرانجام رسیدنشان ناممکن به نظر می‌رسد. اوزبرن^۱ و هاچینسون^۲ (۲۰۰۶) در کتاب بهای دولت^۳ این‌گونه مطرح می‌کنند که استفاده بجا از مشوق‌های مالی در دستگاه‌های دولتی می‌تواند تغییرات شگرفی بیافریند. لذا تنها در صورتی می‌توانیم انتظار همراهی دستگاه‌ها و کارمندان آن در اجرای طرح‌ها را داشته باشیم که مشوقات لازم را در قانون و آیین‌نامه آن در نظر بگیریم.

و) عدم رعایت اصول شکلی و نگارشی در قانون‌نویسی

علاوه بر محتوای علمی و اجرایی یک قانون، رعایت اصول شکلی و نگارشی در به ثمر رسیدن و اجرای آن نیز اهمیت والایی دارد. منظور از اصول شکلی و نگارشی در اینجا فراتر از رعایت اصول ویرایشی و دستوری است. به‌طور واضح‌تر هنگامی می‌توانیم یک قانون را از نظر شکلی و نگارشی، قانون بی‌عیبی بدانیم که فاقد اشکالاتی از قبیل کلی‌گویی، مهمل‌گویی، عدم رعایت اصول ویرایشی و دستوری، ایجاد زمینه سوءاستفاده، تحقق‌ناپذیری، نامشخص بودن متولی اجرا، عدم وجود قابلیت ارزیابی، شاخص نداشتن، نبود ضمانت اجرای مناسب در قانون و تعارض با قوانین قبلی باشد.

۲-۵. اشکالات به بندها و تبصره‌های ماده (۱۲) قانون

اشکالاتی که متوجه تبصره‌ها و بندهای ماده (۱۲) قانون هستند، به تفکیک در ادامه آورده شده است:

1. David Osborne
2. Peter Hutchinson
3. The Price of Government



جدول ۷. اشکالات و ابهامات موجود در تبصره‌های ماده (۱۲) قانون

اشکالات و ابهامات موجود در تبصره‌های قانون	
تبصره «۱»	در این ماده مرجع تعیین اینکه طرحی نیاز به تعهد دولت دارد یا ندارد را وزارتخانه قرار داده است در حالی که ممکن است دستگاه تشخیص ندهد طرح به تعهد مالی نیاز دارد و به شورای اقتصاد جهت تأیید ارجاع ندهد و پس از اجرای طرح توسط دستگاه، بدهی برای دولت ایجاد نماید.
تبصره «۲»	چون هیچ مرجعی برای نگهداری حساب این ماده در متن قانون مشخص نشده، این سؤال مطرح است که در حین اجرای ماده، چه مرجعی حساب عدم تجاوز از سقف ریالی و ارزی تبصره را نگه داشته و بر آن نظارت می‌کند؟
تبصره «۳»	— وزارت نفت در مواردی که «تعهد دولت با تصویب شورای اقتصاد» مطرح است، می‌باید به ترتیب مطرح شده در تبصره «۳» حقوق متعلق به سرمایه‌گذار را مطابق مصوبه شورای اقتصاد از محل افزایش درآمد حال یا آتی یا کاهش هزینه‌ها به سرمایه‌گذار پرداخت و همزمان به حساب بدهکار دولت (خزانه‌داری کل کشور) منظور و تسویه حساب نماید. سؤال این است که اساساً درآمد آتی یا کاهش هزینه‌ها با مکانیسم‌های فعلی تصویب بودجه، منجر به منابع ملموس و قابل تشخیصی در بخش‌های مختلف می‌شود؟ — مرجع اندازه‌گیری کاهش درآمد دستگاه‌های اجرایی یا شرکت‌های دولتی (مطرح شده در این بند) که دولت مکلف به جبران معادل آن است از بابت این قبیل سرمایه‌گذاری‌ها کدام است؟ ضمناً چه مرجعی به درج ردیفی در قوانین بودجه از این بابت نظارت دارد؟ — کدام سیستم نظارتی مقرر است به این‌گونه طرح‌ها که با توجه به تنوع آنها در بندهای «الف»، «ب»، «پ» و «ت» دستکمی از طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای نخواهند داشت، نظارت کند و موارد یاد شده را استخراج و اعلام نماید و بر صحت و سقم آنها صحه بگذارد.
تبصره «۴»	مرجع نظارت بر اجرای صحیح و به‌موقع تبصره «۴» کیست و این نظارت چگونه اعمال خواهد شد؟
تبصره «۵»	با توجه به نحوه محاسبه قیمت نفت خام، میعانات گازی و یا فرآورده‌های نفتی در قوانین بودجه سنواتی فیما بین دولت و شرکت ملی نفت ایران (برای انجام وظایف خودش)، نحوه اجرای تبصره «۵» چگونه است؟
تبصره «۷»	— به وزارتخانه‌های مذکور اجازه داده می‌شود در صورت نیاز آب، برق، گاز و فرآورده‌های نفتی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای تولید یا صرفه‌جویی شده را از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی، خصوصی یا تعاونی و یا سایر سرمایه‌گذاران در این زمینه خریداری یا برای ایجاد اشتغال و اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در هر استان و هر شهرستان سرمایه‌گذاری ^۱ کنند. این که چگونه آب و برق و گاز برای اشتغال سرمایه‌گذاری شود جای سؤال است؟ اصولاً آب، برق و گاز که جزء منابع مالی وزارتخانه نیستند که مورد سرمایه‌گذاری واقع شوند. مضافاً اینکه اصلاً آب، برق و گاز متعلق به سرمایه‌گذار بخش خصوصی است و نه وزارتخانه. — منابع تبصره «۷» برای وزارتخانه‌های مورد نظر که قاعداً بودجه آنها با مصارف مشخصی به تصویب مجلس می‌رسد (شامل خریداری آب و ... تولید شده یا صرفه‌جویی شده، سرمایه‌گذاری برای ایجاد اشتغال و اجرای طرح‌های تملک دارایی هر استان و شهرستان) از چه محلی تأمین می‌شود؟
تبصره «۸»	رابطه این تبصره با کلیت ماده (۱۲) مشخص نیست و به نظر بی‌ربط می‌آید. با این وجود می‌توان این سؤال را پرسید که آیا «حد معین برای مصارف مناطق جغرافیایی، نوع مصرف و مصرف‌کنندگان و مقدار دقیق مصارف»، موضوع پاراگراف ماقبل آخر ماده (۱۲) که مقرر بوده ظرف ۲ ماه پس از ابلاغ قانون فوق‌الشاره به تصویب شورای اقتصاد برسد، مصوب شده است؟

۱. احتمالاً منظور از سرمایه‌گذاری در متن قانون، در اختیار تولیدکنندگان قرار دادن است.

اشکالات و ابهامات موجود در تبصره‌های قانون	
شيوه اعمال مفاد تبصره «۸» چگونه است؟ (کاهش به حداقل قیمت یا صفر متناسب با کاهش مصارف)	
در ماده (۱۲) تکلیف به درج ردیفی برای ایفای تعهدات دولت ضمن قوانین بودجه سنواتی نشده و اشاره به مبادله موافقتنامه و خزانه‌داری کل کشور در انتهای بند «۲» متن ماده (۱۲) کمکی به رفع این خلأ نمی‌کند. چون بدیهی است که اگر تمام یا بخشی از منابع اجزای ۱ و ۲ مورد اشاره از منابع عمومی دولت باشد، مبادله موافقتنامه برابر قانون اجتناب‌ناپذیر است.	انتهای بند «۲» متن ماده (۱۲)
از آنجا که شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه در گروه ۳ ابقایی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قرار می‌گیرند، طرح‌های مذکور در تناقض با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم است مگر اینکه بگوییم نگارندگان قانون قصد رفع محدودیت سرمایه‌گذاری برای شرکت‌های فوق را داشته اند که البته به صورت صریح در متن قانون عنوان نشده است.	بند «الف»

۳-۵. اشکالات وارده به متن آیین‌نامه ماده (۱۲)

در جدول زیر اشکالات مواد و بندهای آیین‌نامه در ادامه ارائه می‌شود:

جدول ۸. اشکالات و ابهامات موجود در مورد متن آیین‌نامه

اشکالات و ابهامات موجود در مورد متن آیین‌نامه	
– به‌لحاظ رعایت اختصار، اهداف ماده (۱۲) منحصر به مواردی شده که منجر به افزایش درآمد یا کاهش هزینه گردد. در صورتی که کاهش تلفات مالی و جانی و بسیاری موارد دیگر از جمله اهداف آن است که ذکر نشده (نظیر تولید صادرات، ارتقای کیفیت، بهبود کیفیت محیط زیست)	ماده (۱)
– منظور از «در زمینه وظایف مصوب خود» در ماده (۱۲) روشن نیست و ضمناً ارتباطی به موضوع ماده (۱۲) ندارد. بالاخص که در ماده (۱۲) صرفاً مواردی که منجر به اهداف ماده (۱۲) می‌شود مدنظر است و نه وظایف مصوب دستگاه‌ها.	
– ضمناً تصریح به اینکه سرمایه‌گذاری یا اقدام صورت گرفته باید صرفاً از محل درآمد اضافی یا صرفه‌جویی ایجاد شده بازپرداخت شود (هر چند به نظر به صلاح کشور است) اما در متن ماده (۱۲) نیست (انتهای ماده (۱)).	
موضوع پرداخت بلاعوض که در ماده (۳) آیین‌نامه مطرح شده است، دارای مرجع قانونی در متن ماده (۱۲) نیست. در هر حال در بندهای «الف» و «ب» و «ج» مواردی تصریح شده که در متن ماده (۱۲) مطرح نشده بوده‌اند.	ماده (۳)
در این ماده بحث پرداخت بلاعوض مطرح شده است که در نقد ماده (۳) بدان اشاره شد. ضمناً جریان واریز درآمد اضافی یا صرفه‌جویی به خزانه قابل فهم نیست. مشخص نیست که منظور این ماده آیا این است که باید ابتدا وزارتخانه و شرکت‌ها، سرمایه‌گذاری را از محل درآمدها بازپرداخت کنند و پس از آن دولت یا کاهش هزینه‌ها، آنها را جبران کند یا اینکه تمام یا بخشی از آن را با تصویب شورای اقتصاد متقبل شود، یا منظور چیز دیگری است. پاراگراف آخر ماده (۶) همان مطلبی است که در تبصره «۵» بخش نقد قانون همین گزارش مطرح شده است و لازم است تعیین تکلیف شود.	ماده (۶)



ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر دارای ظرفیت بسیار بالایی برای افزایش بهره‌وری و توسعه اقتصادی در بخش‌های مختلف است. با این وجود بررسی انجام شده نشان می‌دهد که اجرای این قانون با موانعی روبرو است.

مشکلات کلی مربوط به اجرا را می‌توان به صورت زیر برشمرد:

۱. فراهم نبودن ساختار مالی مناسب در دولت به نوعی که صرفه‌جویی‌های انجام شده در بخش‌های مختلف، به درآمدهای ملموس منجر شود.

عدم هماهنگی بین دستگاه‌های مسئول، باعث شده است که تبیین دقیق میزان صرفه‌جویی انجام شده ناشی از اجرای طرح‌ها با مشکل روبرو باشد. به خصوص در مواردی که پروژه‌ها در سطح خرد اجرا می‌شوند و صرفه‌جویی حاصل منجر به افزایش بهره‌وری در بخش‌های کوچک می‌گردد. این عامل سبب خواهد شد که میزان درآمد حاصل از صرفه‌جویی نیز به صورت ملموسی مشخص نگردد.

۲. پایین بودن اعتبار دولت در پرداخت مطالبات بخش خصوصی

عدم تعهد دولت در پرداخت مطالبات پیمانکاران علاوه بر اینکه باعث ایجاد حجم عظیمی از مطالبات شده است به اعتبار دولت نیز صدمه وارد کرده است و این موضوع باعث شده است که سرمایه‌گذاران بخش خصوصی علاقه چندانی به مشارکت در طرح‌های ماده (۱۲) قانون رفع موانع نداشته باشند. عدم اجرایی شدن بسیاری از طرح‌های مصوب شورای اقتصاد شاهدی برای این موضوع است.

۳. عدم در نظر گرفتن مکانیسم‌های انگیزشی و تشویقات لازم برای ایجاد انگیزه در دستگاه‌های دولتی ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، دارای ماهیت اجازه‌ای می‌باشد، بنابراین حتی در صورت مشخص بودن وظایف هر یک از دستگاه‌ها در اجرای این قانون نمی‌توان دستگاه‌های مختلف را مجبور به ارائه و اجرای طرح در قالب این ماده کرد. در هر حال راه مناسب‌تر برای اجرایی شدن قوانین، طراحی نظام انگیزشی برای مجریان می‌باشد. به نوعی که افراد دستگاه‌های مختلف از افزایش بهره‌وری در آن بخش منتفع گردند و خود به دنبال اجرایی شدن طرح‌ها باشند. این موضوع در ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته است ولی در متن قانون و آیین‌نامه ماده (۱۲) قانون رفع موانع از آن غفلت شده است.

در مجموع، احتمال اجرایی شدن کامل ماده (۱۲) به دلیل داشتن ماهیت اجازه‌ای و لحاظ نکردن تشویقات و تنبیهات لازم، کم می‌باشد. با این حال با فرض اینکه قانون دستگاه‌های اجرایی را مکلف می‌نمود، به دلیل عدم تعیین متولی اجرا، عدم در نظر گرفتن شاخص و ضمانت اجرای مناسب، باز هم نمی‌توانستیم به اجرای آن مطمئن باشیم.

همچنین متن قانون ماده (۱۲) به دلیل استفاده از جملات طولانی و عدم رعایت اصول نگارشی دارای

پیچیدگی‌هایی است که فهم آن را دشوار می‌سازد و امکان برداشت مختلف و نادرست را نیز فراهم می‌آورد. البته مشکل پایین بودن اعتبار دولت در پرداخت مطالبات بخش خصوصی را نیز می‌توان به وسیله تعهد دولت به واگذاری منابع صرفه‌جویی شده یا معوض این منابع یا واگذاری اوراق پرداخت مطالبات دولتی (مانند اوراق پرداخت مالیات و حق گمرک و...) برطرف کرد. به نوعی که دولت در صورت تحقق صرفه‌جویی حداقل یکی از موارد ذکر شده را پرداخت نماید.

علاوه بر این، رعایت شفافیت در تمام مراحل اجرای طرح، اخذ ضمانت‌های مرحله به مرحله و برگزاری مزایده بر روی بیشترین عایدی دولت به جای مناقصه بر کمترین دریافتی سرمایه‌گذار، اصولی است که می‌تواند به عنوان سرفصل‌هایی که منجر به افزایش کیفیت اجرا می‌شوند مورد توجه قانونگذار قرار گیرد.



پیوست ۱ - ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

به کلیه وزارتخانه‌ها به ویژه نفت و نیرو و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و کلیه دارندگان عنوان و ردیف در قوانین بودجه کل کشور اجازه داده می‌شود سالانه تا سقف یکصد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار به صورت ارزی و پانصد هزار میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به صورت ریالی که هر ساله تا سقف نرخ تورم سال قبل تعدیل می‌گردد، در موارد مربوط به بندهای ذیل این ماده که سرمایه‌گذاری یا اقدام اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی یا داخلی با اولویت بخش‌های خصوصی یا تعاونی به تولید، صادرات، ارتقای کیفیت، صرفه‌جویی یا کاهش هزینه در تولید کالا یا خدمت و زمان و بهبود کیفیت محیط زیست و یا کاهش تلفات جانی و مالی می‌انجامد برای نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی و کالاها و خدمات قابل صادرات یا واردات به قیمت‌های صادراتی یا وارداتی به نرخ روز ارز بازار آزاد یا معادل ریالی آن با احتساب حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه و برای سایر موارد با قیمت‌های غیرارانه‌ای با احتساب حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه قرارداد منعقد کنند.

دولت مکلف است:

۱. کالا یا خدمت تولید شده یا صرفه‌جویی شده و منافع یا ارزش حاصله را حسب مورد و از محل درآمد، صرفه‌جویی، منافع یا ارزش حاصله خریداری کند.

۲. اصل و سود سرمایه‌گذاری و حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه یا منافع اقدام موضوع این ماده را به آنان پرداخت نماید.

در صورت تأمین تمام یا بخشی از منابع مورد نیاز اجزای (۱) و (۲) از بودجه کل کشور، ضمن مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از طریق خزانه‌داری کل کشور اقدام می‌شود. اشخاص فوق می‌توانند طبق قرارداد یا مجوز صادره نسبت به فروش کالا یا خدمت تولید شده یا صرفه‌جویی شده و منافع یا ارزش حاصله از سرمایه‌گذاری یا اقدام در داخل یا خارج کشور و یا بهره‌برداری و استفاده از آنها اقدام نمایند.

الف) طرح‌های نفت و گاز از جمله افزایش ظرفیت تولید نفت خام، گاز و میعانات گازی با اولویت مخازن مشترک و افزایش ظرفیت پالایش نفت خام و میعانات گازی، افزایش تولید محصولات پتروشیمی، ذخیره‌سازی نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی مخازن مشترک در مخازن غیرمشترک و داخل کشور، ذخیره‌سازی گاز در فصول کم‌مصرف برای استفاده در فصول پرمصرف، تبدیل در جای نفت و گاز و میعانات گازی به محصول یا برق، تزریق گاز به میادین داخلی، رشد صادرات و عبور (ترانزیت) و معاوضه (سواپ) نفت خام، میعانات گازی و گاز و فرآورده‌های نفتی، جلوگیری از سوختن گازهای همراه نفت و

میعانات گازی و جایگزینی گاز داخلی یا وارداتی با فرآورده‌های نفتی ذیربط و کلیه طرح‌هایی که به افزایش تولید یا صرفه‌جویی در مصرف نفت خام و میعانات گازی و گاز و فرآورده‌های نفتی بیانجامد.

ب) طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش‌های مختلف از جمله صنعت با اولویت صنایع انرژی‌بر و حمل‌ونقل عمومی و ریلی درون و برون‌شهری و ساختمان، توسعه استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، گسترش استفاده از گاز طبیعی فشرده یا مایع یا گاز مایع شده با اولویت شهرهای بزرگ و مسیر راه‌های اصلی بین‌شهری، تولید و یا جایگزین کردن خودروهایی کم‌مصرف و یا برقی با خودروهایی پرمصرف و فرسوده و کاهش هزینه‌های حمل بار و مسافر و کاهش دموراژ (خسارت تأخیر) کشتی‌ها و طرح‌های حمل‌ونقل ریلی، جاده‌ای، دریایی، هوایی اعم از زیرساخت‌ها و وسایل حمل‌ونقل، طرح‌هایی که به کاهش گازهای گلخانه‌ای منجر می‌شود، ماشین‌آلات و واحدهای تولیدی بخش کشاورزی.

پ) طرح‌های احداث نیروگاه با بازدهی (راندمان) بالا، افزایش تولید و بازدهی حرارتی نیروگاه‌ها که منجر به افزایش بازدهی حرارتی شود، با اولویت نصب بخش بخار در نیروگاه‌های چرخه (سیکل) ترکیبی اعم از ترکیب برق و گرما (CHP) و ترکیب برق، سرما و گرما (CCHP) و مولدهای مقیاس کوچک (DG) توسعه استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، کاهش تلفات انرژی در تولید، انتقال و توزیع، بهینه‌سازی و صرفه‌جویی در مصرف برق و انرژی، برقی کردن چاه‌های کشاورزی با اولویت استفاده از منابع انرژی‌های نواز جمله انرژی خورشیدی، جایگزینی مصرف برق به جای گاز یا فرآورده‌های نفتی در مناطقی که توجیه اقتصادی دارد و افزایش سهم صادرات و عبور (ترانزیت) برق، تولید برق از تلفات گاز و سوخت کارخانجات (ت) طرح‌های احداث سد، بندر، آب و فاضلاب، طرح‌های جلوگیری از شوری و کاهش کیفیت آب، شیرین کردن آب شور و تولید آب شیرین با استفاده از روش‌های مختلف با اولویت روش‌های حرارتی بازیافتی، بهینه‌سازی و صرفه‌جویی در مصرف آب با کاهش تلفات آب در انتقال و توزیع، مهار و بهره‌برداری بهینه از آب‌های داخلی، مشترک و مرزی و آب‌هایی که به دریا می‌ریزد و طرح‌های جمع‌آوری و دفع بهداشتی فاضلاب و کلیه طرح‌هایی که به بهبود کیفیت و کاهش مصرف آب می‌انجامد، طرح‌های زهکشی اراضی کشاورزی و شیوه‌های نوین آبیاری، تضمین خرید آب یا اجازه فروش آب به سرمایه‌گذاران در کلیه موارد از جمله شرب و بهداشت، صنعت، کشاورزی و آبیاری

ث) سایر طرح‌هایی که به ارتقای کیفیت یا کمیت کالاها و خدمات تولیدی یا صرفه‌جویی و جلوگیری از هدر رفتن سرمایه‌های انسانی، مالی، محیط زیست و زمان منجر می‌شوند.

تبصره «۱»- توجیه فنی و اقتصادی و زیست‌محیطی، زمانبندی اجرا و بازپرداخت و سقف تعهد دولت در هر یک از طرح‌هایی که نیاز به تعهد دولت دارد با پیشنهاد وزارتخانه ذیربط به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد. شورای اقتصاد مکلف است حداکثر تا مدت یک ماه پس از وصول هر طرح به دبیرخانه آن، رسیدگی و تعیین تکلیف کند.



تبصره «۲»- صندوق توسعه ملی و بانک‌های عامل موظفند به طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی این ماده با اولویت، تسهیلات ارزی و ریالی پرداخت نمایند.

تبصره «۳»- در مواردی که سرمایه‌گذاری یا اقدامات اشخاص موضوع این ماده منجر به افزایش درآمد عمومی و یا کاهش هزینه‌های عمومی شود، تعهد بازپرداخت اصل و سود سرمایه‌گذاری و حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه یا منافع و عواید حاصل از اقدامات، به میزان و ترتیبی که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد به‌عهده دولت است.

وزارت نفت مکلف است حقوق متعلق به سرمایه‌گذار یا اقدام‌کننده را مطابق مصوبه شورای اقتصاد از محل افزایش درآمد حال یا آتی یا کاهش هزینه‌ها، حسب مورد به قیمت‌های صادراتی یا وارداتی (برای سوخت) و در سایر موارد، وزارتخانه‌های ذیربط و شرکت‌های تابعه موظفند به سرمایه‌گذار یا اقدام‌کننده، پرداخت کنند و همزمان به حساب بدهکار دولت (خزانه‌داری کل کشور) منظور و تسویه حساب نمایند. در مواردی که در اثر سرمایه‌گذاری یا اقدامات موضوع این ماده، درآمد دستگاه‌های اجرایی یا شرکت‌های دولتی کاهش یابد، دولت مکلف به جبران معادل کاهش درآمد دستگاه‌های اجرایی یا شرکت‌های دولتی مربوط است.

حکم این تبصره شامل بندهای «الف» و «ب» ماده (۸۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران نمی‌گردد.

تبصره «۴»- بازپرداخت تعهدات دولت موضوع بند «ت» این ماده از محل درآمدهای حاصل از اجرای طرح‌ها در قوانین بودجه سنواتی صورت می‌گیرد.

تبصره «۵»- در اجرای بندهای این ماده اولویت با سرمایه‌گذارانی است که نفت خام، میعانات گازی و یا فراورده‌های نفتی را برای تسویه تعهدات دولت قبول می‌کنند.

تبصره «۶»- ارزش سوخت و یا انرژی صرفه‌جویی شده براساس نوع و ترکیب سوخت مصرفی در دوره یک سال قبل از انعقاد قرارداد و طبق قیمت‌های صادراتی و یا وارداتی محاسبه و منظور می‌شود.

تبصره «۷»- به وزارتخانه‌های مذکور اجازه داده می‌شود در صورت نیاز آب، برق، گاز و فراورده‌های نفتی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای تولید یا صرفه‌جویی شده را از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی، خصوصی یا تعاونی حسب مورد به قیمت‌های صادراتی یا وارداتی (برای سوخت) و برای سایر موارد به قیمت‌های غیریارانه‌ای از آنان و یا سایر سرمایه‌گذاران در این زمینه خریداری یا برای ایجاد اشتغال و اجرای طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در هر استان و هر شهرستان سرمایه‌گذاری کنند. در صورت تمایل سرمایه‌گذار می‌تواند کالا یا خدمت تولید یا صرفه‌جویی شده را در داخل یا خارج به فروش برساند.

تبصره «۸»- به‌منظور کاهش هزینه‌ها و تشویق به کاهش مصرف در کالاها و خدمات یارانه‌ای به وزارتخانه‌های مذکور و شرکت‌های تابعه و وابسته ذیربط به آنها در این ماده اجازه داده می‌شود با تصویب

شورای اقتصاد مصارف کمتر از حد معین، آب، برق، گاز، فرآورده‌های نفتی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با توجه به فصل، منطقه جغرافیایی، نوع مصرف و مصرف‌کنندگان، متناسب با کاهش مصرف به حداقل قیمت و یا صفر کاهش دهد.

چگونگی اجرای این تبصره با پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی شامل تعیین حد معین برای مصارف مناطق جغرافیایی، نوع مصرف و مصرف‌کنندگان و مقدار و قیمت مصرف تا دو ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.

آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، نفت و نیرو حسب مورد حداکثر ظرف مدت سه‌ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

آیین‌نامه اجرای ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور:

وزارت امور اقتصادی و دارایی - وزارت نفت - وزارت نیرو - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۴/۴/۲۱ به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، نفت و نیرو و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور - مصوب ۱۳۹۴ - آیین‌نامه اجرایی ماده یاد شده را به شرح زیر تصویب کرد:

ماده (۱)

کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور که در این آیین‌نامه به اختصار «قانون» نامیده می‌شود، می‌توانند به منظور صرفه‌جویی در مصرف نهاده‌ها و کاهش هدررفت، تلفات و هزینه‌ها، افزایش تولید کالاها و خدمات و سایر موارد مذکور در ماده (۱۲) قانون که منجر به افزایش درآمد یا کاهش هزینه گردد، در زمینه وظایف مصوب خود قراردادهای لازم را در چارچوب قوانین و مقررات با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی با اولویت بخش خصوصی یا تعاونی منعقد نموده و ترتیبی اتخاذ نمایند که سرمایه‌گذاری یا اقدام صورت گرفته مطابق بند «۲» ماده (۱۲) قانون، صرفاً از محل درآمد اضافی و یا صرفه‌جویی ایجاد شده بازپرداخت شود.

ماده (۲)

خرید کالا و یا خدمت تولید شده در اجرای قراردادهای موضوع این آیین‌نامه توسط دستگاه‌های اجرایی صرفاً در مواردی که قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی دولت را مجاز به



دخالت می‌داند - تا سقف سرمایه‌گذاری صورت گرفته - انجام می‌شود. در خصوص سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفت و گاز و بهینه‌سازی که منجر به کاهش مصرف سوخت شود، بازپرداخت سرمایه‌گذاری از محل صرفه‌جویی سوخت و یا درآمد حاصل از اجرای طرح، پس از تصویب شورای اقتصاد توسط شرکت‌های تابعه وزارت نفت تضمین می‌گردد. در سایر موارد مقرر در ماده (۱۲) قانون، سرمایه‌گذار می‌تواند طبق قرارداد یا مجوز صادره، رأساً به فروش محصول و یا صدور کالا و خدمات تولیدی به خارج کشور و یا بهره‌برداری و استفاده از آنها اقدام نماید.

ماده (۳)

در مورد پرداخت بلاعوض بابت جبران سرمایه‌گذاری و یا یارانه صرفه‌جویی حامل‌های انرژی و آب و کالاهای یارانه‌ای، حداکثر کمک متناسب با سطح فناوری به کار رفته تا سقف سرمایه‌گذاری صورت گرفته و یا دوره زمانی صرفه‌جویی که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد (هرکدام که کمتر باشد) به یکی از صورت‌های زیر (به ترتیب اولویت) انجام می‌شود:

الف) در خصوص سوخت‌های صرفه‌جویی شده و آب، تحویل همان میزان از حامل انرژی یا آب (پس از کسر بهای داخلی آن) و اجازه فروش و صادرات.

ب) پرداخت بلاعوض به میزان مابه‌التفاوت قیمت داخلی و صادراتی سوخت صرفه‌جویی شده در همان سال برای فرآورده‌های نفتی و گاز (در صورت امکان صادرات پس از کسر هزینه و جریمه‌ها) و یا میانگین وزنی فروش داخلی و صادراتی برای برق و گاز و مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و تکلیفی آب.

ج) در مورد طرح‌های کاهش تلفات طرح‌های افزایش بازدهی و انرژی‌های نو و تجدیدپذیر در شبکه‌های برق مبنای محاسبه سوخت صرفه‌جویی شده میانگین وزنی مصرف واقعی قیمت سوخت مایع و گاز طبیعی خواهد بود.

د) در خصوص گاز طبیعی صرفه‌جویی شده در نیروگاه‌ها، وزارت نفت مکلف است با درخواست سرمایه‌گذار معادل ارزش سوخت صرفه‌جویی شده (با قیمت صادراتی)، را به صورت نفت خام به قیمت صادراتی روز در مبادی صادراتی تحویل و یا وجه آن را با رعایت ماده (۶) این آیین‌نامه به سرمایه‌گذار پرداخت نماید و همزمان مراتب را جهت تسویه حساب به خزانه‌داری کل منعکس و در حساب‌های فیمابین منظور نماید.

ماده (۴)

صلاحیت حرفه‌ای، توانایی تأمین سرمایه و صلاحیت انجام کار اشخاص متقاضی انجام کار با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تابعه و وابسته آنها حسب مورد به تأیید وزیر یا مقام مجاز از سوی وی و در خصوص سایر دستگاه‌های مستقل به تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی می‌رسد.

ماده (۵)

به منظور جلوگیری از ایجاد انحصار و موقعیت ویژه، دستگاه‌های اجرایی موظفند قراردادهای موضوع این آیین‌نامه را با رعایت قانون برگزاری مناقصات منعقد نمایند. همچنین در مواردی که سرمایه‌گذاری و صرفه‌جویی حاصله، در تأسیسات متعلق به بخش خصوصی یا تعاونی صورت می‌گیرد، نباید قیمت قرارداد و یا مبلغ بازپرداخت سرمایه‌گذاری از قیمت‌های مشابه قراردادهای منعقد در مناقصه، بالاتر باشد.

ماده (۶)

در مواردی که بازپرداخت سرمایه‌گذاری و یا پرداخت بهای کالا یا خدمت تولیدی و یا پرداخت بلاعوض صرفه‌جویی مورد قرارداد از محل درآمد عمومی دولت تأمین می‌گردد، بازپرداخت با پیش‌بینی و تصویب در بودجه سالانه و صرفاً پس از واریز درآمد اضافی یا صرفه‌جویی حاصله به خزانه و از محل ردیف‌های مصوب مربوط صورت می‌گیرد.

تبصره - در مواردی که بازپرداخت از طریق بخشی از نفت و گاز تولیدی و یا فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی صورت می‌گیرد، وزارت نفت از طریق شرکت‌های تابعه، پس از پرداخت به سرمایه‌گذار (طبق جداول مصوب شورای اقتصاد) مراتب را جهت منظور نمودن پرداخت‌ها به حساب بدهکاری دولت و تسویه حساب به خزانه‌داری کل کشور اعلام می‌نماید.

ماده (۷)

در کلیه قراردادهای موضوع این آیین‌نامه، توجیه فنی - اقتصادی و زیست‌محیطی، برتری فناوری نسبت به سطح موجود کشور، نحوه اندازه‌گیری و صحت‌گذاری (M&V)، امکان‌پذیری بازپرداخت از محل درآمد حاصله، جدول دریافت و بازپرداخت سرمایه‌گذاری صورت گرفته به شرح بند «۲» ماده (۱۲) قانون، یا بهای محصولات مورد خرید حسب مورد، سقف تعهدات دولت (در مورد افزایش درآمد عمومی و یا کاهش هزینه عمومی) و پرداخت بلاعوض بابت جبران سرمایه‌گذاری و یا یارانه صرفه‌جویی‌های انجام شده، با پیشنهاد وزارتخانه ذیربط به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.

۱۳۹۴/۵/۲۷



پیوست ۲ - وضعیت اجرای طرح‌های بند «ق» تبصره «۱۱» بودجه ۱۳۹۳ در شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت

طرح ارتقای کارآیی موتورخانه‌های مسکونی، اداری و تجاری

درصد پیشرفت تجمعی تا پایان مهرماه ۱۳۹۴			ساختار شکست کار
پیشرفت واقعی	پیشرفت برنامه‌ای	وزن	
۳/۸۶	۳/۶	۱۰۰	طرح ارتقای کارآیی موتورخانه‌ها
جزئیات اجرای طرح			
۹۶/۵	۹۶/۵۵	۴	تهیه، بررسی، ارسال و تصویب طرح توجیهی
۹۹/۵	۹۹/۵	۱/۲	تدوین، نهایی‌سازی فرآیندها و فرم‌ها
۸۸/۲۴	۸۰/۲۴	۲/۱	تهیه، نهایی‌سازی، نمونه قراردادهای مالی
۷۵	۱۰۰	۱/۵	طراحی سامانه
۸۱/۲	۸۱/۲	۰/۶	شناسایی و انتخاب تأمین‌کنندگان، سرمایه‌گذاران و شرکت‌های ناظر
۸۲/۶	۸۲/۶	۰/۳	برگزاری آموزش‌های لازم
۷۱/۵	۷۱/۵	۰/۳	تبلیغ، ترویج و اطلاع‌رسانی
۰/۶۳	۰/۶۳	۹۰	اجرا

طرح برقدار کردن چاه‌های کشاورزی دیزلی

درصد پیشرفت تجمعی تا پایان مهرماه ۱۳۹۴			ساختار شکست کار
پیشرفت واقعی	پیشرفت برنامه‌ای	وزن	
۰/۴	۱/۳۹	۱۰۰	برقدار کردن چاه‌های کشاورزی دیزلی
جزئیات اجرای طرح			
۱۰۰	۱۰۰	۴	- تهیه، بررسی، ارسال و تصویب طرح توجیهی
۸۳	۹۷	۱/۶	- تدوین، نهایی‌سازی فرآیندها و فرم‌ها
۸۷/۸۰	۸۷/۸۷	۱/۹	- تهیه، نهایی‌سازی، نمونه قراردادهای مالی
۰	۴۰	۱/۹	- طراحی سامانه
۸۰	۸۸/۶	۰/۶	- شناسایی و انتخاب تأمین‌کنندگان، سرمایه‌گذاران و شرکت‌های ناظر
۰	۰	۹۰	اجرا

نوسازی ۶۵ هزار دستگاه کامیون و کشنده

درصد پیشرفت تجمعی تا پایان مهرماه ۱۳۹۴			ساختار شکست کار
پیشرفت واقعی	پیشرفت برنامه‌ای	وزن	
۷/۰۴	۱۰	۱۰۰	طرح نوسازی ۶۵ هزار دستگاه کامیون و کشنده
جزئیات اجرای طرح			
۱۰۰	۱۰۰	۴	تهیه، بررسی، ارسال و تصویب طرح توجیهی
۸۲	۱۰۰	۱/۸	تدوین، نهایی‌سازی فرآیندها و فرم‌ها
۵۷	۱۰۰	۱/۵	تهیه، نهایی‌سازی، نمونه قراردادهای مالی
۲۵	۱۰۰	۱/۵	طراحی سامانه
۶۲	۱۰۰	۰/۴	شناسایی و انتخاب تأمین‌کنندگان، سرمایه‌گذاران و شرکت‌های ناظر
۱۳	۱۰۰	۰/۴	برگزاری آموزش‌های لازم
۱۳	۱۰۰	۰/۴	تبلیغ، ترویج و اطلاع‌رسانی
۰	۰	۹۰	اجرا

طرح جایگزینی ۱۷۰۰۰۰ اتوبوس فرسوده دیزلی درون‌شهری با اتوبوس‌های تمام‌گازسوز نو

درصد پیشرفت تجمعی تا پایان مهرماه ۱۳۹۴			ساختار شکست کار
پیشرفت واقعی	پیشرفت برنامه‌ای	وزن	
۵/۱۱	۶/۲۲	۱۰۰	طرح جایگزینی ۱۷۰۰۰۰ اتوبوس فرسوده دیزلی درون‌شهری با اتوبوس‌های تمام‌گازسوز نو
جزئیات اجرای طرح			
۱۰۰	۱۰۰	۴	تهیه، بررسی، ارسال و تصویب طرح توجیهی
۴۲	۶۰	۱/۸	تدوین، نهایی‌سازی فرآیندها و فرم‌ها
۳/۴	۳/۲	۱/۵	تهیه، نهایی‌سازی، نمونه قراردادهای مالی
۱۰	۴۱	۱/۵	طراحی سامانه
۳۵/۷۳	۴۸	۰/۳۸	شناسایی و انتخاب تأمین‌کنندگان، سرمایه‌گذاران و شرکت‌های ناظر
۷	۳۶	۰/۳۸	برگزاری آموزش‌های لازم
۸	۳۹/۶	۰/۳۸	تبلیغ، ترویج و اطلاع‌رسانی
۰	۰	۹۰	اجرا



جایگزینی ۱۴۰ هزار تاکسی فرسوده با تاکسی پایه گازسوز با پیمایش بالا

درصد پیشرفت تجمعی تا پایان مهرماه ۱۳۹۴			ساختار شکست کار
پیشرفت واقعی	پیشرفت برنامه‌ای	وزن	
۵/۹۱	۸/۵	۱۰۰	جایگزینی ۱۴۰ هزار تاکسی فرسوده با تاکسی پایه گازسوز با پیمایش بالا
جزئیات اجرای طرح			
۱۰۰	۱۰۰	۴	تهیه، بررسی، ارسال و تصویب طرح توجیهی
۷۰	۱۰۰	۱/۸	تدوین، نهایی‌سازی فرآیندها و فرم‌ها
۷۰	۱۰۰	۱/۵	تهیه، نهایی‌سازی، نمونه قراردادهای مالی
۰	۰	۱/۵	طراحی سامانه
۱۰۰	۱۰۰	۰/۳۸	شناسایی و انتخاب تأمین‌کنندگان، سرمایه‌گذاران و شرکت‌های ناظر
۲۲	۱۰۰	۰/۳۸	برگزاری آموزش‌های لازم
۲۲	۱۰۰	۰/۳۸	تبلیغ، ترویج و اطلاع‌رسانی
۰	۰	۹۰	اجرا

آخرین وضعیت توسعه طرح یکپارچه میدان گازی پارس جنوبی، میدان‌های نفتی

مشترک غرب کارون خطوط لوله سراسری گاز طبیعی

اجرائی	قراردادها	پاسخگویی به سیستم نظارتی	مجوزها
تشکیل شرکت‌های صبا	انعقاد قراردادهای بیع متقابل	جلسات با وزارت اطلاعات، بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور	مکاتبه و کسب موافقت رئیس‌جمهور
تعیین هیئت مدیره و مدیران عامل شرکت‌ها و جذب سایر افراد	انعقاد قراردادهای مربوط با بانک‌های عامل (سپه و ملت)	پاسخ مکاتبات وزارت اطلاعات بازرسی کشور	مکاتبه و همراهی معاون اول
تجهیز ساختارها به لحاظ ساختاری امکانی بودجه اولیه	صورتحلسه تقسیم وظایف	ارسال قراردادها به دیوان محاسبات حسب درخواست آنها	مصوبات شورای اقتصاد
شکل‌گیری نحوه تهیه صورت‌وضعیت‌ها پرداخت کارمزد کارشناسی بانک‌ها و هزینه تعهد صندوق توسعه ملی باقیمانده: نحوه در اختیار قرار گرفتن وجوه ناشی از عایدات نفت خام/ میعانات گازی و جایگزینی گاز و فروش فرآورده‌های نفتی	باقیمانده: تکمیل و ابلاغ ضوابط قراردادی امضای صورتحلسه بین شرکت گاز و صبای کنگان توسط شرکت گاز واگذاری قراردادهای نفت و گاز به مجریان طرح‌ها (نفت و گاز و پارس و ...)	تهیه گزارش‌های کارشناسی تصویب خواهی تنظیم پیش‌نویس قراردادها و موافقتنامه و صورتحلسات تدوین فرآیند گردش کار و نظام پرداخت‌های تأمین و تخصصی اعتبارات پیگیری مکاتبات صورتحلسات و فرآیندهای اداری و سازمانی	اصلاح مصوبه شورای اقتصاد مصوبه هیئت مدیره شرکت ملی نفت مصوبه ستاد تدابیر ویژه اقتصادی

اجرائی	قراردادها	پاسخگویی به سیستم نظارتی	مجوزها
<p>افزایش سرمایه شرکت‌ها عدم خصوصی بودن شرکت‌های صنای کنگان و صبا ارونند و موضوع بند «م» تبصره «۵» قانون بودجه درخواست تدوین سازمان تشکیلاتی و نمودار ساختار مدیریت بر نظارت طرح‌های موضوع بند «ق» و اداره مهندسی ساختار شرکت ملی نفت ایران و امور تشکیلات و روش‌های وزارت نفت</p>	<p>(متن) ابلاغ تاریخ مؤثر شدن قرارداد بیع متقابل همزمان با قراردادهای واگذار شده مجوز وزیر نفت و هیئت مدیره برای انتقال مانده حساب دارایی‌ها تکمیل شده پس از اتمام کار موضوع صورتجلسه خطوط لوله سراسر گاز (از شرکت ملی نفت ایران به شرکت ملی گاز) ارائه ضمانتنامه شرکت ملی نفت ایران و وزارت نفت به بانک‌های عامل</p>		<p>مصوبه صندوق توسعه ملی مصوبه هیئت مدیره بانک‌های عامل مصوبه صندوق بازنشستگی نفت</p>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۵۰۹۹

عنوان گزارش: بررسی عملکرد ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آیین‌نامه اجرایی آن (طرح‌های افزایش بهره‌وری توسط بخش غیردولتی داخلی یا خارجی)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدعباس پرهیزکاری، ابوالفضل رزقی

همکار: داریوش ابوحمزه

ناظر علمی: میثم پیله‌فروش

منتقاضی: سیدفرید موسوی (نایب‌رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۸/۸