



انجمن مدیران صنایع

گزارش کارشناسی

بررسی و پیشنهادات کارشناسی

«قانون تامین مالی و زیرساخت»

گزارش کارشناسی

بررسی و پیشنهادات کارشناسی «قانون تامین مالی و زیرساخت»

فهرست مطالب

عنوان	شماره صفحه
خلاصه مدیریتی	۱
خلاصه قانون و اهداف کلان	۱
آخرین تغییرات و اقدامات اجرایی	۱
نقاط قوت و فرصت‌ها	۲
موانع و نقاط ضعف احتمالی	۳
بررسی قانون و پیشنهادات	۳
ماده‌محور — بخش‌های کلیدی و تبصره‌ها (انتخاب مهم‌ترین مواد)	۴
تعارضات حقوقی مهم و نقاط نیازمند هماهنگی	۶
پیشنهادهای اصلاحی و عملی (قابل تحلیل برای اصلاح قانون/آیین‌نامه)	۷
نمونه‌بندهای قراردادی پیشنهادشده (خلاصه و کاربردی)	۸
جمع‌بندی اجرایی — چه کاری باید فوراً انجام شود (برای دولت / نهاد ناظر / بخش خصوصی)	۸
منابع اصلی (برای مطالعه دقیق‌تر)	۸

خلاصه مدیریتی

خلاصه قانون و اهداف کلان

قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها با هدف کاهش وابستگی تولید به نظام بانک‌محور، فعال‌سازی بازار سرمایه، تقویت نهادهای اعتبارسنجی و توثیق، تسهیل ورود سرمایه خارجی، تنوع ابزارهای مالی (اوراق، پیش‌خرید، فاکتورینگ، صندوق پروژه و غیره) و ارتقای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیربنایی و تولیدی طراحی شده است.

آخرین تغییرات و اقدامات اجرایی

۱. تدوین مقررات اجرایی

تا کنون حدود ۹۰ درصد از مقررات قانون (آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، شیوه‌نامه‌ها) آماده یا در مراحل نهایی ابلاغ است.

از ۲۶ آیین‌نامه و شیوه‌نامه، ۲۵ مورد (تقریباً ۹۶٪) تدوین شده‌اند. از ۱۵ دستورالعمل هم ۱۲ مورد تصویب یا در دستور کار است.

۲. ابزارهای جدید تأمین مالی فعال شده یا در حال فعال شدن هستند

بانک‌ها مجاز شده‌اند از طریق دارایی‌های مازاد خود در پروژه‌های زیرساختی یا تولیدی مشارکت کنند، ایجاد شرکت پروژه و صندوق پروژه در این قانون امکان دارد.

معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی جدید تصویب شده‌اند:

نرخ صفر برای نقل و انتقال دارایی به شرکت‌های پروژه و بالعکس.

معافیت مالیاتی برای سود تقسیم‌نشده‌ای که جهت افزایش سرمایه استفاده می‌شود.

۳. سرمایه‌گذاری خارجی و تسهیلات آن

قانون ابزارهایی برای تسهیل ورود سرمایه خارجی در نظر گرفته است: اعطای اقامت به سرمایه‌گذاران، امکان استفاده از رمزارزها، سازوکار تهاتر برای سرمایه‌گذاران خارجی.

آیین‌نامه اجرایی بند (ت) ماده ۲۹ نیز برای همین منظور تدوین شده است.

۴. مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) و مدل قرارداد پروژه

توسعه آیین‌نامه مشارکت عمومی-خصوصی در دست اقدام است؛ مشوق‌های جدید برای بخش خصوصی در این مدل دیده می‌شود.

یکی از پروژه‌های قابل توجه، صدور اوراق سلف موازی استاندارد نفت خام توسط شرکت نفتی خصوصی به منظور تأمین مالی پروژه‌های بالادستی نفت و گاز است.

۵. نظام اعتبارسنجی و وثایق

تقویت و توسعه نظام اعتبارسنجی: افزایش پوشش اعتبارسنجی اشخاص حقیقی از حدود ۳۰٪ به تقریباً ۱۰۰٪ جامعه.

توسعه دامنه وثایق و توثیق، طراحی و راه‌اندازی سامانه جامع وثایق موضوع ماده ۹ قانون.

۶. آیین‌نامه‌ها و اصلاحات جزئی

تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۵) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها.

اصلاحاتی در برخی مواد آیین‌نامه‌ها از جمله ماده (۸) آیین‌نامه بند (ب) ماده (۳۱) و بند (الف) ماده (۳۶) و ماده (۱۵) آیین‌نامه آرای مرتبط.

۷. چالش‌ها و درخواست‌های بخش خصوصی برای اصلاح بیشتر

فعالان بخش خصوصی خواستار بازنگری قانون جهت واقعی‌سازی مشوق‌ها، تسهیل فرآیندها، کاهش بروکراسی و استفاده از منابع ارزی غیررسمی هستند.

مشکلاتی همچون وثیقه ملکی به عنوان تقاضای اصلی، ناکارآمدی برخی نهادها، تاخیرها در صدور مجوزها، ضعف در اطلاع‌رسانی نیز مطرح شده‌اند.

نقاط قوت و فرصت‌ها

✓ تنوع ابزارهای تأمین مالی به غیر از بانک‌ها، مانند اوراق، فاکتورینگ، شرکت صندوق پروژه، و قابلیت

مشارکت بانک‌ها به روش‌های جدید.

✓ مشوق‌های مالیاتی و معافیت‌هایی که می‌تواند هزینه سرمایه‌گذاری را برای بخش خصوصی کاهش دهد.

✓ فراهم شدن زیرساخت‌های قانونی برای سرمایه‌گذاری خارجی و امکان تهاتر.

✓ ارتقای شفافیت از طریق سامانه‌ها (وثایق، اعتبارسنجی) که ریسک‌ها را کاهش می‌دهند.

موانع و نقاط ضعف احتمالی

- ✓ نیاز به اجرا و تطبیق دقیق مقررات و آیین‌نامه‌ها در سطح استان‌ها و بنگاه‌های کوچک و متوسط.
- ✓ امکان مقاومت یا کندی در بخش‌هایی از سیستم بانکی یا مراجع صدور مجوز که فرایندها را کند می‌کنند.
- ✓ نگرانی از ضمانت کفایت مشوق‌ها و معافیت‌ها (آیا به اندازه کافی جذاب‌اند؟)
- ✓ چالش‌های عملی در استفاده از منابع ارزی غیررسمی یا تراز کردن مقررات با تحریم‌ها و مقررات بین‌المللی.
- ✓ نیاز به نظارت جدی بر عملکرد ابزارهای جدید تا از اتلاف منابع یا تقویت فساد جلوگیری شود.
- ✓ مبنای متن قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی رسمی است (متن مصوب + آیین‌نامه‌های ماده‌ای که تاکنون ابلاغ شده).
- ✓ در هر مورد: (الف) متن/خلاصه ماده یا تبصره، (ب) اثر حقوقی و اجرایی، (ج) مخاطب اصلی (دولت/بانک/بخش خصوصی/سرمایه‌گذار خارجی)، (د) ریسک‌ها و تعارض‌ها، (ه) پیشنهاد عملیاتی یا اصلاحی.

بررسی قانون و پیشنهادات

- ✓ خلاصه ماده/تعاریف: قانون اهدافی مانند تنوع ابزارهای تأمین مالی، تقویت بازار سرمایه و اعتبارسنجی، توسعه دامنه وثایق و تسهیل ورود سرمایه خارجی را ذکر می‌کند؛ تعاریف «طرح زیرساختی»، «شرکت پروژه»، «صندوق پروژه» و «ابزارهای مبتنی بر پیش‌فروش/فاکتورینگ» در مواد ابتدایی قید شده‌اند.
- ✓ پیامد حقوقی: این مواد تعیین‌کننده قلمرو اعمال قانون و مرجع صدور آیین‌نامه‌ها هستند — هر تفسیر یا اعمالی باید بر اساس این تعاریف صورت گیرد.
- ✓ ریسک/نکات اجرایی: تعاریف وسیع ممکن است مفسده یا اختلاف مرزی ایجاد کند (مثلاً چه فعالیت‌هایی «زیرساخت» محسوب شوند). توصیه می‌شود در آیین‌نامه‌ها فهرست مصادیق نمونه‌دار (مثال‌محور) آورده شود تا تفسیر قضایی و اداری کاهش یابد.

ماده محور — بخش‌های کلیدی و تبصره‌ها (انتخاب مهم‌ترین مواد)

ماده ۲ — اهداف و گستره ابزارها

خلاصه: توسعه و ترویج الگوهای تأمین مالی، هم‌افزایی نهاده‌ها، توسعه دامنه وثایق و تقویت نظارت یکپارچه. تأثیر عملیاتی: مبنای ایجاد سامانه‌های وثیقه‌گذاری و اعتبارسنجی یکپارچه؛ الزام به تبادل اطلاعات بین بانکی و بازار سرمایه.

ریسک/تعارض: حفظ حریم خصوصی و حفاظت داده‌ها (تبادل گسترده اطلاعات اعتباری ممکن است تعارض با مقررات حفاظت داده یا حقوق شهروندی ایجاد کند). باید پیش‌بینی مکانیزم حراست اطلاعات و دسترسی محدود شود.

پیشنهاد: تدوین آیین‌نامه حفاظت اطلاعات مرتبط با سامانه‌های ملی وثایق/اعتبارسنجی.

ماده ۹ — سامانه وثایق (ذکر «دامنه وثایق»)

خلاصه: توسعه دامنه وثایق و ایجاد سامانه جامع وثایق برای تسهیل توثیق دارایی‌ها (مکانیزم ثبت، ترتیب تقدم، امکان انتقال و پذیرش انواع وثایق).

تأثیر حقوقی: می‌تواند منجر به کاهش نیاز به وثایق سنتی (فقط ملک) شود و دارایی‌های متنوع (تجهیزات، اوراق، حقوق آینده و...) را به‌عنوان تأمین قبول کند.

ریسک‌ها: روش اجرای ثبت تقدم و ترتیب اجرایی بر مطالبات ثالث؛ امکان اختلافات در رتبه‌بندی طلبکاران و نیاز به تعامل با ثبت اسناد، گمرک، سازمان ثبت مالکیت معنوی و...

پیشنهاد اجرایی: طراحی دقیق فرایند ثبت (شماره‌گذاری یکتا، گواهی تقدم) و تعیین سازوکار حل اختلاف فوری (داوری تخصصی یا مراجع اجرای سریع).

ماده ۲۰ و بندهای مرتبط (ابزارها و نمایندگی/شخص ثالث)

خلاصه: اجازه استفاده از ظرفیت‌های مختلف قانونی مانند نماینده حقوقی برای بنگاه‌ها، و ابزارهای نوین مالی (صندوق پروژه، شرکت پروژه، فاکتورینگ). بندهای مشخص (از جمله بند پ و بندهای دیگر) مرزهای نمایندگی و حدود استفاده را مشخص می‌کنند.

اثرات: اجازه می‌دهد اشخاص حقیقی و حقوقی غیرمتعارف بتوانند در قالب‌های جدید مشارکت کنند (مثلاً یک بنگاه حقیقی با نماینده حقوقی به‌صورت شفاف وارد قرارداد پروژه شود).

ریسک حقوقی: ابهام در حدود نمایندگی (میزان مسئولیت مدنی و تضامنی)، مسائل وصول مطالبات در مقابل نماینده و صاحب اصلی، و خطر نمایندگی صوری.

پیشنهاد: نمونه قراردادهای استاندارد و استانداردهای حداقلی برای تعیین حدود نمایندگی و تضمین عملکرد نماینده تدوین شود.

ماده ۲۳ — توسعه روش‌های مبتنی بر پیش‌فروش یا خرید اعتباری (آیین‌نامه اجرایی)

خلاصه: توسعه روش‌های تأمین مالی مبتنی بر پیش‌فروش کالا/خدمت (مثلاً اوراق سلف، پیش‌فروش صنعتی)؛ آیین‌نامه اجرایی آن تصویب شده است.

تأثیر: ابزار قدرتمندی برای بنگاه‌های تولیدی کوچک و متوسط جهت نقدشوندگی و تأمین سرمایه در گردش. ریسک‌ها: اگر متناسب با توان تولید و تضمین‌های شفاف همراه نباشد، خطر ایجاد بدهی‌های پیش‌فروش شده بدون تحویل (مشابه کلاهبرداری‌های جمعی) وجود دارد؛ نیاز به تضمین‌های نقدشوندگی و مکانیزم جبران (ضمانت بانکی یا صندوق تضمین).

پیشنهاد اجرایی: الزام به افشاگری (کمی و کیفی) برای انتشار پیش‌فروش، سقف‌های انتشار براساس ظرفیت تولید، و صندوق جبرانی برای خریداران خرد.

ماده ۲۵ — آیین‌نامه‌های مشخص (نمونه: آیین‌نامه ماده ۲۵ ابلاغ شده)

خلاصه: آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۵ توسط هیأت‌وزیران ابلاغ شده که جزئیات فرایندها و نهادهای مسئول را معین می‌کند.

اثر اجرایی: اجرای عملی بسیاری از مواد قانون بدون این آیین‌نامه‌ها غیرممکن است؛ بنابراین وضعیت ابلاغ و کیفیت آیین‌نامه کلیدی‌ست.

ریسک: اگر آیین‌نامه غیرشفاف، متناقض یا اجرایی‌ناپذیر نوشته شود، قانون به‌جای تسهیل، خود سبب بوروکراسی جدید خواهد شد.

پیشنهاد: بررسی آراء هیأت‌های ذی‌ربط برای رفع تعارض و انتشار راهنمای اجرایی برای استان‌ها.

ماده ۲۹ — تسهیل ورود سرمایه خارجی (بند ت) و آیین نامه اجرایی

خلاصه: تسهیلات ورود سرمایه گذار خارجی از جمله ورود اسکناس ارز، واردات کالا و خدمات برای سرمایه گذاری، فروش ارز به اشخاص مجاز و سازوکار تهاتر پیش بینی شده؛ آیین نامه بند (ت) ماده ۲۹ ابلاغ شده است.

آثار و فرصت ها: بازکردن مسیرهایی برای جذب ارز و سرمایه در شرایط تحریم؛ امکان استفاده از پیمان های تهاتری و صرافی های مجاز.

ریسک ها و تعارض ها: مسائل تطبیق با مقررات ارزی و تحریم های بین المللی، ریسک عملیاتی (نقدشوندگی ارز) و ریسک حقوقی پیرامون احراز منشاء ارز.

پیشنهاد: الزام به افشای زنجیره گردش ارز، حسابرسی مستقل برای منابع ارزی وارد شده و شفافیت قراردادهای تهاتر.

مالیات و مشوق ها (مواد مرتبط با معافیت ها)

خلاصه: قانون مشوق هایی شامل معافیت هایی برای نقل و انتقال دارایی به شرکت پروژه، معافیت برای سود تقسیم نشده جهت افزایش سرمایه، و دیگر مشوق های مالیاتی را پیش بینی می کند.

اثر اجرایی: کاهش هزینه سرمایه گذاری و تحریک تشکیل شرکت ها/صندوق های پروژه؛ اما اجرای مشوق ها منوط به آیین نامه های هماهنگ با سازمان مالیاتی است.

ریسک: احتمال سوءاستفاده (برای پنهان سازی نقل و انتقالات مالیاتی) و پیچیدگی در تعیین سقف یا مدت زمان مشوق ها.

پیشنهاد: تعریف شاخص های هدفمند) مثلاً مشوق ها فقط برای پروژه هایی با اشتغال زایی X نفر و بازده اقتصادی Y درصد (و گزارش دهی دوره ای برای جلوگیری از جعل انگیزه های مالیاتی).

تعارضات حقوقی مهم و نقاط نیازمند هماهنگی

۱. تداخل با قانون تجارت، ثبت اسناد و مقررات بانکی: انتقال وثایق و اولویت مطالبات باید با سازمان ثبت و قوانین موجود هماهنگ شود تا تقدم حقوقی واضح بماند.

۲. تعامل با قانون بازار سرمایه و اوراق بهادار: انتشار اوراق مبتنی بر این قانون باید با سازمان بورس/نهادهای ناظر همسو گردد تا از تعارض قواعد افشا یا معاملات جلوگیری شود.
۳. انطباق با مقررات ارزی و تحریم‌ها: ورود سرمایه خارجی و استفاده از سازوکار تهاثر نیازمند هماهنگی با بانک مرکزی و نهادهای بین‌المللی است.
۵. ریسک‌های اجرایی و کنترل فساد
- خطر طراحی ابزار بدون زیرساخت نظارتی: اگر سامانه‌های ثبت وثایق و اعتبارسنجی کامل و مستحکم نباشند، ابزارها می‌توانند ناپایدار یا محمل تقلب شوند.
- مسئله نظارت مستمر: نیاز به گزارش‌دهی دوره‌ای و امکان بازرسی مستقل (مثلاً توسط حسابرس قانونی یا نهاد نظارتی ویژه).
- نقاط شفافیت: انتشار خلاصه قراردادهای پروژه‌های مهم، انتشار آمار اوراق منتشرشده و وضعیت بازپرداخت برای کاهش ریسک سیستماتیک.

پیشنهادهای اصلاحی و عملی (قابل تحلیل برای اصلاح قانون/آیین‌نامه)

۱. اضافه کردن فصل «حفاظت از داده و محرمانگی» مرتبط با سامانه‌های اعتبارسنجی و وثایق.
 ۲. الزام سقف‌های انتشار پیش‌فروش برای بنگاه‌های خرد و ایجاد «صندوق جبران خسارت» برای خریداران خرد.
 ۳. تعیین نهاد تسویه و رتبه‌بندی مستقل برای اوراق مبتنی بر پروژه (rating) مستقل برای پروژه‌ها.
 ۴. پیش‌بینی مکانیسم حل اختلاف سریع (داوری تخصصی اجباری یا هیأت حل اختلاف تسهیلاتی).
 ۵. معیارهای هدفمند برای مشوق‌های مالیاتی (وابستگی مشوق به اشتغال/کاهش واردات/افزایش صادرات).
 ۷. چک‌لیست اجرایی برای بخش خصوصی (وقتی می‌خواهند از امکانات قانون استفاده کنند)
- بررسی تطبیقی: آیا پروژه شما «زیرساختی» یا «تولیدی» طبق تعریف قانون هست؟
- تضمین ظرفیت عملیاتی: آیا ظرفیت تولید یا اجرای پروژه با اوراق/پیش‌فروش متناسب است؟ (نیاز به گزارش فنی/بازرسی دارد).
- اسناد حقوقی: قراردادها با بندهای شفاف درباره «نوبت اجرا، تقدم وثایق، نحوه افشا و شرایط فسخ».
- امور مالیاتی: استعلام از مشاور مالیاتی در مورد مشوق‌ها و نحوه استفاده از معافیت.

ریسک ارزی: در صورت جذب سرمایه خارجی، بررسی سازوکار ورود ارز و انطباق با آیین نامه بند (ت) ماده ۲۹.

نمونه بندهای قراردادی پیشنهادشده (خلاصه و کاربردی)

بند تقدم وثيقه: «کليه وثايق موضوع قرارداد در سامانه ملي وثايق به نام طلبکار ثبت و با شماره ... به عنوان وثيقه اول درج می گردد».

بند افشاگری: «نشر اطلاعات مالی و تولیدی پروژه مطابق دستورالعمل ماده ۲۳ و ضمائم آیین نامه اجرایی انجام می شود».

(بند تهاتر/ارزی (برای سرمایه گذار خارجی): «ورود وجوه و نحوه تبدیل و تهاتر با رعایت آیین نامه بند (ت) ماده ۲۹ انجام می شود و حسابرسی مستقل بر منشأ ارز صورت خواهد گرفت.»

جمع بندی اجرایی — چه کاری باید فوراً انجام شود (برای دولت / نهاد ناظر / بخش خصوصی)

✓ دولت/وزارت خانه ها: تکمیل و انتشار راهنمای اجرایی ملی (practical manual) برای استان ها؛ استقرار سامانه های IT ثبت وثايق و حفاظت از داده .

✓ نهاد ناظر بازار سرمایه /بانک مرکزی: تعریف استانداردهای افشا و چارچوب رتبه بندی پروژه .

✓ بخش خصوصی: تهیه مدل های قرارداد استاندارد، تعیین سقف انتشار و سپرده امن (escrow) برای پیش فروش .

✓ سرمایه گذاران خارجی: الزام به حسابرسی منشأ منابع و تعامل با صرافیهای مجاز براساس آیین نامه بند (ت) .

منابع اصلی (برای مطالعه دقیق تر)

✓ متن کامل قانون در سامانه ملي قوانین و مقررات .

✓ پایگاه مرکز پژوهش های مجلس — شناسنامه و تفسیر مواد .

✓ آیین نامه های اجرایی مرتبط (ماده ۲۵ و ماده ۲۳ و آیین نامه بند (ت) ماده ۲۹) .

✓ متن مصوب (PDF) رسمی /روزنامه رسمی).