

قانون مناقصات  
چالش توسعه نفتعلیرضا سلطانی  
کارشناس اقتصاد انرژی

صنعت نفت ایران امروز در موقعیتی قرار دارد که نقش آن فراتر از یک بخش اقتصادی صرف است و به عنوان پیشران اصلی اقتصاد ملی تعریف می‌شود. وابستگی بخش بزرگی از روندهای توسعه‌ای، بودجه‌ای و زیرساختی کشور به عملکرد این صنعت، ضرورت توجه ویژه و رویکردی راهبردی به آن را دوچندان کرده است. درآمدهای نفتی، علاوه بر تأمین منابع مالی دولت، امکان سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی و توسعه‌ای را فراهم می‌آورد و استمرار عملکرد مطلوب این صنعت به حفظ جایگاه ایران در بازار جهانی انرژی و تقویت امنیت اقتصادی و انرژی کشور بستگی دارد. با این حال، تداوم شرایط تحریمی طی بیش از یک دهه، مجموعه‌ای از چالش‌های ساختاری، مالی و فناوریانه را بر این صنعت تحمیل کرده است. کاهش دسترسی به فناوری‌های پیشرفته، محدودیت سرمایه‌گذاری و ناتوانی در اجرای پروژه‌های کلیدی، به‌ویژه در حوزه بالادستی، موجب شکل‌گیری عقب‌ماندگی‌های انباشته‌شده و کاهش انعطاف عملیاتی شده است. در چنین شرایطی، توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز به‌ویژه برای پاسخ به رشد تقاضای داخلی و حفظ سهم ایران در بازار جهانی انرژی، بیش از هر زمان دیگری اهمیت یافته است. پیش‌بینی‌های بین‌المللی نیز نشان می‌دهد که دوره قابل استفاده از نفت و گاز محدودتر از برآوردهای گذشته است و استمرار رویه فعلی در توسعه میادین، موجب می‌شود بخش قابل توجهی از ذخائر هیدروکربوری کشور بدون بهره‌برداری باقی‌بماند. برآوردها نشان می‌دهد که صنعت نفت برای جبران عقب‌ماندگی‌ها و اجرای طرح‌های توسعه‌ای به بیش از ۱۵۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری و دسترسی به فناوری‌های نوین نیاز دارد. از این رو، برداشتن هرگونه مانع در مسیر جذب سرمایه، اصلاح‌گره‌های ساختاری و تسهیل قراردادهای توسعه‌ای، پیش‌شرط احیای توان تولید و تضمین آینده انرژی کشور است. یکی از موانع کلیدی توسعه قراردادهای نفتی در ایران، الزام به رعایت کامل قانون برگزاری مناقصات است که با ماهیت فنی، مالی و راهبردی پروژه‌های بالادستی صنعت نفت همخوانی ندارد. این قانون عمدتاً بر انتخاب پیشنهاد کم‌هزینه مبتنی است و در ارزیابی پروژه‌ها، عایدی بلندمدت دولت، نقش فناوری، توزیع ریسک و مدل‌های مالی لحاظ نمی‌شود. درحالی‌که پروژه‌های نفت و گاز به دلیل پیچیدگی فنی، ماهیت نامطمئن و طولانی‌مدت، به ارزیابی جامع‌تر و انعطاف در انتخاب سرمایه‌گذار نیاز دارند. هر سرمایه‌گذار با توجه به دسترسی به فناوری و منابع مالی، پیشنهاد فنی و مالی منحصر به فرد ارائه می‌دهد و سرمایه‌گذاری با هزینه بالاتر در کوتاه‌مدت ممکن است ارزش افزوده بیشتری برای دولت در طول دوره قرارداد ایجاد کند؛ اما سازوکار قانون مناقصات این ارزش افزوده را لحاظ نمی‌کند. سازوکارهای قانونی موجود محدودیت‌های عملی قابل توجهی ایجاد می‌کنند. الزام به تجدید فراخوان در صورت وجود تنها یک پیشنهاد (بند ب ماده ۷ این‌نامه ارزیابی کیفی مناقصه‌گران) باعث تأخیرهای طولانی و زیان احتمالی می‌شود. دستورالعمل تعیین دامنه مجاز قیمت‌ها، اختیار دولت در انتخاب برنده را محدود کرده و ترکیب عایدی دولت، هزینه، کیفیت، زمان‌بندی و مدل تأمین مالی را نادیده می‌گیرد. علاوه بر این، اولویت‌دهی به پیمانکاران داخلی (ماده ۲۰) ممکن است مانع جذب سرمایه‌گذار خارجی و انتقال فناوری شود؛ امری که در پروژه‌های توسعه‌ای اهمیت بیشتری از صرفه هزینه کوتاه‌مدت دارد. تغییرات طبیعی پروژه‌های بالادستی نیز از دیگر محدودیت‌های قانون مناقصات است. تغییر CAPEX و شرح کار پروژه‌ها غالباً از محدوده ۲۵ درصد تعیین‌شده فراتر می‌رود و انعطاف لازم برای مدیریت مخازن و تجهیزات را محدود می‌کند. از سوی دیگر، مسائل امنیتی و محدودیت تأمین تجهیزات، به‌ویژه در شرایط تحریم یا رقابت منطقه‌ای، موجب می‌شود انتشار عمومی اطلاعات پروژه‌ها غیرمنطقی و زیان‌آور باشد. فراخوان عمومی در چنین شرایطی می‌تواند قیمت تجهیزات محدود و سفارشی را به‌طور غیرضروری افزایش دهد؛ برای نمونه، قیمت دکل‌های حفاری درایی در نیمه دوم سال ۱۴۰۲ از ۱۱۵ میلیون دلار به بیش از ۱۷۵ میلیون دلار رسید. راهکارهای جایگزین موجود، مانند اخذ مصوبه ترک تشریفات مناقصه (ماده ۲۸) یا محرمانه شدن قراردادهای (ماده ۲۹) نیز محدودیت‌های خود را دارند. اخذ مصوبه حداقل ۵ تا ۶ ماه طول می‌کشد و ریسک انصراف پیمانکار یا فروشنده در این مدت بسیار بالاست؛ محرمانه کردن قراردادهای نیز توانایی سرمایه‌گذاران و نهادهای مالی برای تأمین مالی پروژه‌ها را محدود می‌کند. با توجه به این‌نامه داخلی ویژه قراردادهای نفتی وزارت نفت و تکالیف برنامه هفتم توسعه برای افزایش تولید نفت و گاز و اجرای طرح‌های توسعه‌ای، ضروری است قراردادهای نفتی از شمول قانون مناقصات مستثنی شوند. تجربه عملی نشان داده است که فرایند واگذاری و انعقاد قراردادهای نفت و گاز به دلیل پیچیدگی‌های فنی، مالی و استراتژیک، طولانی است و استفاده از مناقصه عمومی در بسیاری از موارد عملی نیست. تسریع و تسهیل این فرایند علاوه بر کاهش زیان ناشی از تأخیر، امکان استفاده بهینه از ذخائر هیدروکربوری، تبدیل ذخائر زیرزمینی به ثروت واقعی و تقویت امنیت انرژی کشور را فراهم می‌کند.

عکس: امیرعلی حیدری / هم‌پهن

## تصمیم سرزشت‌ساز برای میادین نفتی

موافقان و مخالفان مستثنی شدن قراردادهای نفتی

از قانون برگزاری مناقصات

در میزگرد هم‌میهن دلایل خود را مطرح کردند / بخش نخست

فرزانه طهرانی  
دبیر گروه اقتصاد

توزیع یک پاورپوینت بین نمایندگان مجلس در هفته‌های گذشته، واکنش‌های موافق و مخالفی را در محافل کارشناسی به دنبال داشت. موضوع بر سر قراردادهای نفتی است. سرمایه‌های بین‌نسلی که در چند دهه گذشته نقطه اتکای دولت‌ها برای تأمین درآمدها بوده. امروز بر سر واگذاری این منابع به سرمایه‌گذاران بحثی جدی درگرفته. گروه اول معتقدند اگر بخواهیم قراردادهای نفتی را مطابق قانون برگزاری مناقصات، منعقد کنیم، سرمایه‌گذاران بی‌میل می‌شوند و حاضر به حضور نخواهند بود. اما گروه دوم تأکید دارد که مستثنی شدن قراردادهای نفت از قانون، سلیقه را به این حوزه وارد می‌کند و انتخاب سرمایه‌گذاران شمی و تشخیصی می‌شود. بحث بر سر رقم‌های بسیار بزرگی است. ارقامی با بیش از ۱۲ صفر، حساسیت‌ها را بالا برده است. از یک طرف خطر بدون استفاده ماندن منابع به خصوص در میادین مشترک احساس می‌شود و از طرف دیگر نگرانی درباره سوءاستفاده و فسادهای احتمالی وجود دارد. امیر مقیسه، مدیر سرمایه‌گذاری و کسب و کار شرکت ملی نفت ایران به عنوان نماینده گروه اول یعنی طرفداران مستثنی شدن قراردادهای نفتی از قانون برگزاری مناقصات، شهرام حلاج‌نیشابوری، کارشناس، مشاور و تسهیل‌گر در روش‌ها و مهارت‌های بهسازی نظام فنی و اجرایی و تدارکات عمومی (معاملات و مناقصات دولتی) به عنوان نماینده گروه دوم یعنی طرفداران قانون برگزاری مناقصات و امیرمحمد اسلامی عضو هیئت مدیره انجمن شرکت‌های پژوهشی و دانش بنیان نفت در میزگردی که در روزنامه هم‌میهن ترتیب داده شده بود، دلایل خود را درباره ضرورت تبعیت از قانون یا مستثنی شدن از قانون مطرح کردند. لازم به توضیح است امیرمقیسه، مدیر سرمایه‌گذاری و کسب و کار شرکت ملی نفت به صورت مجازی حضور داشت. بخش نخست این میزگرد را در ادامه می‌خوانید.

**امیر مقیسه**  
**مدیر سرمایه‌گذاری**  
**و کسب و کار**  
**شرکت ملی نفت**  
**ایران:**

**انجام معاملات توسط**  
**دستگاه‌های اجرایی**  
**بر اساس قانون**  
**برگزاری مناقصات،**  
**یکی از طولانی‌ترین**  
**و پرتکلف‌ترین**  
**فرایندهای اجرایی**  
**و اداری است.**  
**قانون‌گذار با هدف**  
**جلوگیری از تمرکز**  
**اختیارات و وظایف،**  
**رویه‌هایی را تجویز**  
**کرده که عملاً به ضد**  
**هدف خود که رعایت،**  
**صرفه و صلاح است،**  
**تبدیل شده است**

داشته باشند. قانون برگزاری مناقصات احکامی آورده که صاحب‌منصبان رفتاری پیش‌بینی‌پذیر، شفاف و پاسخگو یانه داشته باشند.

**طولانی بودن فرایند واگذاری و انعقاد قراردادهای یکی از اشکالاتی است که به قانون برگزاری مناقصات وارد می‌شود. آیا فرایندها آنقدر طولانی است که موجب عدم تمایل سرمایه‌گذار به شرکت در مناقصه می‌شود؟**

**حلاج:** روی فرایند بحث می‌کنند. به این بخش از قانون خرده می‌گیرند که ۱۰ روز باید برای ارائه پیشنهادات صبر کنند. می‌گویند اگر ۱۰ روز فرصت بهره‌برداری از میادین را از دست بدهیم، دچار زیان هنگفتی می‌شویم.

**می‌گویند بررسی قراردادهای ۶ ماه زمان می‌برد؟**

**امیر مقیسه:** انجام معاملات توسط دستگاه‌های اجرایی بر اساس قانون برگزاری مناقصات، یکی از طولانی‌ترین و پرتکلف‌ترین فرایندهای اجرایی و اداری است. قانون‌گذار با هدف جلوگیری از تمرکز اختیارات و وظایف، رویه‌هایی را تجویز کرده که عملاً به ضد هدف خود که رعایت صرفه و صلاح است، تبدیل شده است. علاوه بر تأثیر ارزش زمان در شرایط بی‌ثباتی اقتصادی، برخی از این فرایندها از جمله رسیدگی به شکایت مندرج در مواد ۷ و ۸ قانون، از نظر منطقی کسب و کار قابلیت اجرایی مؤثری ندارند چرا که عموماً مناقصه‌گران به منظور حفظ بازار خود و عدم تقابل با کارفرمایان، به خصوص در پروژه‌های تخصصی، در این فرایند وارد نخواهند شد. سایر ظرفیت‌های مندرج در این قانون از جمله مفاد ۲۷، ۲۸ و ۲۹ نیز شاید در زمان تنظیم آن موجه و کاربردی بوده اما در حال حاضر و با توجه به واقعیات اجرایی و اقتصادی کشور عملاً این ظرفیت‌ها تأثیر اجرایی نداشته و موجب تحمیل عدم‌النفع قابل توجه به کشور و دولت می‌شود. به‌طور مثال، فرایندهای مربوط به ترک تشریفات مستلزم صرف زمان چندین ماهه است و این زمان برای طرح‌های توسعه‌ای که برای کشور ایجاد درآمد و عایدی می‌کند، به‌صرفه و صلاح کشور نیست. اخیراً، در دو فقره قرارداد که مستقیماً مرتبط با افزایش تولید نفت خام به میزان ۱۱۵ هزار بشکه در روز بود، صدور مجوز ترک تشریفات موضوع ماده ۲۸ قانون برگزاری مناقصات بیش از ۶ ماه به طول انجامید. این یعنی عدم‌النفعی بالغ بر ۱/۳ میلیارد دلار. کجای این رویه‌ها به‌صرفه و صلاح کشور هست؟ آیا همسایگان نفتی ما هم همینطور با منابع نفت و گاز خود رفتار می‌کنند؟ همچنین بر اساس ماده ۱۰ قانون برگزاری مناقصات، انجام معامله و انعقاد قرارداد مشروط به پیش‌بینی منابع مالی مورد نیاز در طول دوره قرارداد است. این ماده در ظاهر به منزله حفظ منافع و حقوق طرف معامله با دستگاه اجرایی است اما سوال اینجاست که در صورت اثربخشی این ماده، چگونه بیش از ۸۰ هزار پروژه عمرانی به دلیل کمبود منابع مالی نیمه‌کاره رها شده‌اند که حتماً بخش زیادی از آنها با استفاده از این قانون واگذار شده‌اند؟ از سوی دیگر وجود این قید قانونی در شرایط عدم ثبات اقتصادی موجب اتلاف زمان و افزایش هزینه اجرای طرح‌ها و پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی شده است. در فرایند تصویب پروژه‌ها و برگزاری مناقصه، دستگاه اجرایی ابتدا با برآورد اولیه نسبت به اخذ مجوزها و تأمین اعتبار اقدام می‌کند. از زمان انجام این برآورد تا زمان برگزاری مناقصه و دریافت پیشنهادهای مالی از شرکت‌کنندگان در مناقصه در بهترین حالت، بیش از ۶ ماه فاصله زمانی صرف می‌شود. در زمان



بازگشایی پاکات مناقصه‌گران، دستگاه اجرایی مجدداً برآورد روزرسانی‌شده‌ای از پروژه را به کمیسیون مناقصه ارائه می‌کند که علی‌القاعده نباید از سقف اعتبار اولیه بیشتر باشد. تقریباً در اکثر قریب به اتفاق مناقصات سال‌های اخیر، عدد کشف‌شده از پاکات مالی شرکت‌کنندگان در مناقصات انحراف قابل توجهی از برآورد دستگاه اجرایی داشته‌اند. علاوه بر تفاوت در برداشت دو طرف معامله از شرح کار پروژه، پوشش ریسک‌های پروژه از دید پیمانکار و هزینه‌های بالاسری از جمله نرخ‌های انتقال ارز و .... علت اصلی را باید عدم ثبات اقتصادی، تورم بالا و تحولات لحظه‌ای میدانی در اجرای پروژه‌ها دانست. در چنین شرایطی، حتی با فرض پذیرش توجیه اختلاف قیمت ارائه‌شده توسط پیمانکاران با برآورد دستگاه اجرایی، به دلیل مقدم بودن تأمین منابع مالی بر انجام معامله، دستگاه اجرایی باید نسبت به تأمین اعتبار تکمیلی بر اساس مبلغ کشف‌شده از مناقصه (از طریق منابع مالی خود و یا سازمان برنامه و بودجه) اقدام کند که خود این فرایند اغلب اوقات مستلزم صرف زمان چندماهه است و پس از این مرحله، حتی با وجود درج اعتبار زمانی پیشنهادات در اسناد مناقصه، پیمانکاران از پذیرش انجام کار با قیمت تأمین اعتبار‌شده به دلیل تغییر مبالغ ناشی از وجود تورم بالا و تکانه‌های اقتصادی خودداری می‌کنند و دستگاه اجرایی مجبور به تجدید مناقصه و تکرار این دور تسلسل باطل می‌شود. در نهایت هم یا اجرای پروژه از دستور کار دستگاه خارج می‌شود و یا در نهایت با قیمتی بسیار متفاوت و بالاتر از برآورد اولیه در زمان تأیید پروژه، معامله انجام خواهد شد. چنانچه پیش‌تر اشاره شد، این موضوع در خصوص قراردادهای سرمایه‌گذاری بسیار حائز اهمیت‌تر است. چرا که در این دسته از قراردادهای، عده نهایی قرارداد پس از مهندسی ارزش و دستیابی به یک طرح تجاری (و نه صرفاً هزینه) برای پروژه تعیین خواهد شد.

**حلاج:** در قانون مناقصات سه قید زمان وجود دارد که در دو مورد می‌گوید حداکثر مهلت این است. یعنی در دو مورد تأکید دارد که زمان از این بیشتر نشود و ظرف دو هفته پاسخ داده شود. اگر کسی می‌تواند ظرف دو ساعت پاسخ دهد، هیچ منعی برای او طبق قانون مناقصات وجود ندارد. تنها جایی که قید زمانی حداقلی دارد و گفته‌است کمتر از این قید زمان نشود جایی است که گفته شده داوطلبان معامله یا پیشنهاددهنده باید ۱۰ روز مهلت بررسی داشته باشند تا پیشنهادات را بررسی و دقیق ارائه دهند. هیچ بخش دیگر قانون قید زمان ندارد و فقط قیدهای کیفی گذاشته شده است. مثل این که قرارداد روشن باشد یا شروط مشخص باشد. در قانون تأکید شده، معیارها گفته شود و قراردادی که قرار است منعقد شود، به صورت شفاف در اسناد گذاشته شود. مدعیان کنار گذاشتن قانون، باید بگویند چه چیزی را می‌خواهند در این فرایند حذف کنند؟ آیا با ذکر معیارها مخالفت دارند یا با ارائه قرارداد شفاف؟ جالب اینکه در متنی دیگر که پیش از این برای عدم تبعیت از قانون تهیه شده بود آورده بودند که قراردادها اگر تابع قانون برگزاری مناقصات باشد ۳۲۰ روز به تعویق می‌افتد. ما گفتیم جزئیات این ۳۲۰ روز چیست و از کجا به چنین عددی رسیدید؟ گفتند ۱۸۰ روز زمان می‌برد که ما متن قرارداد را بنویسیم. پرسش من این است که چرا این ۱۸۰ روز را به حساب قانون برگزاری مناقصات می‌گذارند؟ در اسناداردهای جهانی که توسط بانک جهانی تدوین شده، برای قراردادهای بلندمدت تا یک سال به منظور بررسی و شفاف شدن همه جنبه‌های قرارداد، زمان