

شناسنامه گزارش



کمیسیون خدمات فنی مهندسی واحداث



مرکز پژوهش های اتاق ایران

عنوان:

شناسایی حقوق دو بخش خصوصی و تعاونی با بررسی نسبت
ماده‌ی ۲۰ قانون برنامه‌ی پنجساله‌ی هفتم و بند «ث» آن
با آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده‌ی ۴۰ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی و کمیسیون خدمات فنی مهندسی و احداث

تهیه کنندگان: سهیل آل‌رسول، امیرحکمت نورامین، زهره یزدانی، حسین محمدی، مرتضی کریمی، مهرداد اشتری،

محمدامین فدایی

تاریخ انتشار: تیر ۱۴۰۴

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

مسئله:

ماده‌ی ۴۰ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت، اولاً ملاحظات‌ی دایمی را برای مشارکت عمومی و خصوصی بیان و ثانیاً در تبصره‌ی ۲ مقرر کرده‌است که آیین‌نامه‌ی اجرایی آن را دولت تدوین کند. ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی هفتم پیشرفت نیز الزاماتی را برای اجرای مشارکت عمومی و خصوصی در دوره‌ی اجرایی ۱۴۰۳ تا ۱۴۰۷ مقرر کرده‌است. در برخی بندهای ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم نیز الزام شده‌است که دولت آیین‌نامه‌ی اجرایی مربوطه را تدوین کند. اکنون مسئله این است که:

چه نسبتی میان آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده‌ی ۴۰ یادشده و آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده‌ی ۲۰ مزبور هست؟

راه‌حل اجرایی:

«قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)» که در روز ۱۸ تیرماه ۱۴۰۳ در روزنامه‌ی رسمی منتشر شده و طبق ماده‌ی ۲ قانون مدنی از ۳ مرداد ۱۴۰۳ تا ۳ مرداد ۱۴۰۸ لازم‌الاجرا است، مقرر داشته‌است که:

دستگاه‌های اجرایی طرح‌های خود - از محل هر منبع و با هر درصد پیشرفت - را اگر قابل مشارکت هستند اولاً باید از طریق مشارکت با دو بخش خصوصی یا تعاونی جلو ببرند و ثانیاً در تدوین قراردادهای مشارکت، الزاماً ۴ مطلوبیت یا تسهیل مندرج در بندهای «الف»، «ب»، «پ» و «ت» ماده‌ی ۲۰ قانون برنامه هفتم را برای فعالان این دو بخش (خصوصی و تعاونی) در نظر بگیرند و ثالثاً در تشکیل قراردادهای مشارکت نیز حتماً از روش‌های رقابتی میان این فعالان (مناقصه یا مزایده) استفاده کنند که البته هر یک از دو طریق مناقصه و مزایده در کشور ما دارای قانون خود هستند، اما به سبب تأکید قانونگذار بر روش رقابتی (مناقصه یا مزایده) روشن است که احکام یا طرق نارقابتی آن قوانین (مانند مواد ۲۷، ۲۸ و ۲۹ قانون برگزاری مناقصات یا استثنائات ماده‌ی ۷۹ قانون محاسبات عمومی) تا سال ۱۴۰۷ برای قراردادهای مشارکت استفاده نشود.

در واقع گرچه احکام مواد دایمی - مانند ماده‌ی ۴۰ و ماده‌ی ۳۵ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت - پس از سال ۱۴۰۷ نیز همچنان اجرا خواهند شد اما تا مردادماه ۱۴۰۷ به طور موقت باید ملاحظات مصرح در ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم (به شرح فوق‌الذکر) حتماً رعایت شود. شایان ذکر است که رویکرد ماده‌ی ۲۰ قانون برنامه‌ی هفتم مبنی بر ایجاد فرصت‌ها و امتیازاتی برای دو

بخش خصوصی و تعاونی، نه تنها ناقض یا نافی مشارکت و فعالیت نهادها و بنیادهای خارج از دو بخش مصرح در قانون (دو بخش خصوصی و تعاونی) نیست بلکه این مواد قانونی مکمل یکدیگر هستند و این زمینه را فراهم می‌سازند که بخشهای مختلف اقتصاد کشور در صورت رعایت تمهیداتی منصفانه بتوانند به عنوان مکمل یکدیگر وارد فعالیت بشوند. بدین نحو که: در طول برنامه‌ی هفتم (تا سال ۱۴۰۷) تنها پس از برگزاری رقابت قانونی (مناقصه یا مزایده) میان فعالان دو بخش خصوصی و تعاونی، به همراه اعطای ۴ امتیاز مصرح در ماده‌ی ۲۰ به این فعالان و پس از احراز قطعی عدم امکان مشارکت فعالان این دو بخش، راه مشارکت فعالان بیرون از این دو بخش باز شود.

به بیان دیگر: تنها در صورت اثبات میسر نبودن مشارکت فعالان دو بخش خصوصی و تعاونی (علیرغم اعطای امتیازات قانونی ویژه‌ی این دو بخش و برگزاری مناقصه یا مزایده میان فعالان این دو بخش)، می‌توان از مشارکت دیگر فعالان نیز در طرحها و پروژه‌های کشور استفاده کرد. بدین ترتیب، نه پروژه‌ها زمین خواهند ماند و نه دو بخش نیازمند حمایت قانون، از حمایت شایسته در این دوره‌ی پنج‌ساله - که اکنون چهار سال آن باقیمانده است - محروم خواهند شد.

شرح ماده‌ی ۲۰:

بند «ث» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم و نیز بندهای بعدی این ماده از دیدگاه الزام یا تکلیف دستگاه اجرایی، با بندهای پیشین («الف»، «ب»، «پ» و «ت») فرق اساسی دارد.

بندهای «الف» (رعایت بهای محصول و مصونیت آن از تعرفه‌گذاری و مداخلات بیرونی)، «ب» (ایفای کامل و به‌هنگام تعهدات بخش عمومی که حتما باید از طرقی آزموده و اطمینان‌بخش، مانند گشایش اعتبار اسنادی انجام‌گیرد)، «پ» (معافیت‌های مالیاتی دو بخش خصوصی و تعاونی در قراردادهای مشارکت) و «ت» (محاسبه‌ی حق بیمه‌ی دو بخش خصوصی و تعاونی بر اساس فهرست ارسال و نه بر اساس درصدی از یک مبلغ فرضی به عنوان قرارداد) موارد الزامی قانون حاکم به عمل دستگاههای اجرایی هستند.

درحالی‌که بندهای «ث» (اعطای مشوقهایی مانند یارانه‌ی سود تسهیلات به شرط عدم تجاوز از ارقام مصوب مجلس که طبق همین بند مستلزم تدوین آیین‌نامه‌ی اجرایی است)، «ج» (مصرف حداکثر ۱۰٪ اعتبارات برای مشارکت با هر بخش اعم از خصوصی، تعاونی یا عمومی غیردولتی)،

«ج» (انعقاد قراردادهای بلندمدت مشروط به عدم تغییر کاربری)، «ح» (جواز استفاده‌ی سازمان از خدمات مشاوران) و «خ» (احتساب اعتبار مالیاتی برای خیرین طرحهای تملک دارایی سرمایه‌ای که طبق قانون مستلزم آیین‌نامه‌ی اجرایی است) از دیدگاه الزام قانونی به اجرا، باید گفت الزامی نیستند بلکه به صورت صدور جواز (تجویزی) هستند.

طبق ماده‌ی ۲۰ قانون برنامه‌ی هفتم: دولت مکلف است برای اجرای بند «ث» آیین‌نامه بنویسد. طبق عُرف خاص حاکم، یا رویه‌ی جاری: دولت مختار است به تشخیص خود احکام این آیین‌نامه را به شکل یکجا و در ضمن آیین‌نامه‌ی ماده‌ی ۴۰ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت تدوین کند یا این که ضمن حفظ یکپارچگی محتوایی و مفهومی، در قالب جداگانه (با شماره‌ی ابلاغ متفاوت) آیین‌نامه‌ی بند «ث» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم را ابلاغ کند. اما در هر یک از این دو حالت، الزامات بندهای «الف»، «ب»، «پ» و «ت» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم را طی سالهای ۱۴۰۳، ۱۴۰۴ و سالهای آینده‌ی برنامه‌ی هفتم، قطعاً و قانوناً باید در مفاد آیین‌نامه‌ی ماده‌ی ۴۰ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت رعایت کند. آیین‌نامه‌ی ماده‌ی ۴۰ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت در هر قرارداد مشارکت که طرف خصوصی آن، به صورت مشخص «بخش خصوصی و تعاونی» (و نه بخش عمومی) باشد، بدون حفاظت از بهای محصول حاصل از مدل مالی مناقصات مشارکت، بدون تضمین پرداخت به‌هنگام و کامل در قرارداد مشارکت (از طریقى مانند اعتبار اسنادی)، بدون معافیت مالیاتی در قرارداد مشارکت یا بدون کاهش موانع تأمین اجتماعی در برابر کسب‌وکار مشارکت خلاف احکام برنامه‌ی هفتم خواهد بود. پس هر چهار مورد فوق حتماً باید در آیین‌نامه‌ی ماده‌ی ۴۰ برنامه‌ی هفتم برای دو بخش خصوصی و تعاونی در نظر گرفته شود.

تحلیل بند به بند ماده‌ی ۲۰:

[۲۰/ب.هفتم] طبق صدر ماده‌ی ۲۰ قانون برنامه‌ی هفتم: دستگاههای اجرایی موظفند با همکاری سازمان برنامه و بودجه، اولاً هر طرح مشارکت‌پذیر خود را با بخش خصوصی و تعاونی به مشارکت ببرند و ثانیاً روش تشکیل این قراردادها باید روش رقابتی مناقصه و مزایده باشد. شایان ذکر است که: هر دو روش مقرر در قانون (مناقصه و مزایده) در کشور ما قانون خود را دارد. البته چون تفاوت مناقصه با مزایده در قراردادهای مشارکتی به اندازه‌ی دیگر قراردادها، چشمگیر نیست و از آنجا که قانون حاکم بر مناقصات کشور ما برای قراردادهای مشارکت، بسیار

۱- منظور از دیگر قراردادهای معاملات رایج است که قالب آنها داد و ستد عوض پولی در برابر انواع عوض غیرپولی است.

مترقی تر و سازگارتر است. بنابراین پیشنهاد می‌شود: با استفاده از بخشنامه‌ی ۱۲۴۳۹۸ معاونت حقوقی ریاست جمهوری (به تاریخ ۱۶/۰۷/۱۴۰۲)، قراردادهای مشارکت ذیل عنوان «مناقصه» و با استفاده از «قانون برگزاری مناقصات» که بسیار سازگار و مناسب است تشکیل شوند. نکته‌ی مهم دیگر این است که طرحهای مشارکت‌پذیر دستگاهها با همکاری سازمان برنامه در اسرع وقت شناسایی یا به اصطلاح غربالگری شوند. باید توجه کرد که طبق صدر ماده‌ی ۲۰ این غربالگری و مشارکت، شامل طرحهایی با هر درصد پیشرفت و با هر نوع از منابع می‌شود. با این تعداد کثیر و این حجم عظیم پروژه‌ها اگر غربالگری برای تعیین و تشخیص طرحهای مشارکت‌پذیر با معیارهای درست و به صورت شفاف، عملیاتی نشود دیگر گامهای مشارکت نیز بر زمین خواهدماند یا تنها به شکلی ظاهری جلو خواهدرفت.

[الف/۲۰/ب.هفتم] طبق بند «الف» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم: تکلیف دستگاه اجرایی است که در قرارداد سرمایه‌گذاری و مشارکت، «بهای محصول» مفروض در هنگام مناقصه را در طول «دوره‌ی ایفای قرارداد» از مداخلات بیرونی مصون نگاه دارد. بنابراین تا انتهای دوره‌ی ایفای قرارداد باید از مداخلات بیرون پروژه بر «بهای محصول» مقرر در «دوره‌ی تشکیل قرارداد» (اعم از مقرر در اسناد مناقصه‌ی تنظیم‌شده توسط بخش عمومی یا مستخرج از مدل مالی پیشنهادی برنده‌ی مناقصه) جلوگیری کرد. پس باید گفت که: طبق قانون برنامه‌ی هفتم «بهای محصول» از مفروضات یا پیش‌بینی‌های کلیدی دوره‌ی مناقصه محسوب می‌شود. ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم و بند «الف» آن از این حیث دارای اهمیت است که نشان می‌دهد: مفروضات کلیدی در قراردادهای مشارکت، مطابق نعل به نعل مفروضات کلیدی در دیگر انواع معاملات (مانند قراردادهای کوتاه‌مدت و بدون انعطاف یا قراردادهای دارای ترکیب تعهدات ساده، یعنی تعهد به ارایه‌ی صرفا کالا یا خدمت) نیست. در حالی که متأسفانه برخی افراد دقت نمی‌کنند و مواردی مانند قیمت انواع نهاده‌های ورودی پروژه، از جمله دستمزد (که قانوناً خارج از تصمیم طرفین معامله است) را از مفروضات کلیدی قرارداد تصور می‌کنند و اتفاقاً به سبب همین اشتباه، برگزاری مناقصات شفاف و پیش‌بینی‌پذیر (طبق قانون برگزاری مناقصات) را برای قراردادهای مشارکت غیرممکن اعلام می‌کنند.

[ب/۲۰/ب.هفتم] طبق بند «ب» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم: تکلیف طرف عمومی (دستگاه اجرایی) که تعهدات مالی خود را به طور کامل در برابر تعهدات انجام‌شده‌ی طرف خصوصی انجام دهد.



باید توجه داشت که:

اولاً انجام تعهد طرف عمومی در قانون، مقید شده است به قید «به همان میزان»، که این قید «به همان میزان» متناظر است با قید «کامل» برای انجام تعهدات طرف خصوصی. به بیان دیگر تعهد طرف عمومی نیز باید «کامل» باشد.

ثانیاً شرط «کامل» بودن طبق منطق اقتصادی و عقلانی، شامل زمان، اندازه و نحوه است. بنابراین راه منطقی، تجربه شده و متعارف برای تحقق این تکلیف، چیزی نیست جز گشایش اعتبار اسنادی.

از آنجا که در همین بند از ماده‌ی ۲۰ همزمان با تکلیف ایفای کامل (اعم از به هنگام) تعهدات طرف عمومی، نقش راهبری و مسئولیت سازمان هم تصریح شده است، پس باید گفت: مهمترین اقدامی که انتظار است سازمان برنامه و بودجه در طول دوران برنامه هفتم به انجام رساند، پیاده سازی سریعتر اعتبار اسنادی بلندمدت برای قراردادهای مشارکت و تسهیل آن برای تمام پروژه های مشارکت عمومی و خصوصی (دست کم در موارد مشارکت دو بخش خصوصی و تعاونی) است. طبعاً انتظار می رود که بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و هر دستگاه ذیمدخل دیگر باید تمام همکاریهای لازم را در اجرای این تکلیف قانونی به انجام رساند.

[پ/۲۰/هفتم] طبق بند «پ» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم: تکلیف دستگاههای اجرایی که در طول برنامه‌ی هفتم، برای تسهیل و تشویق بخش خصوصی و تعاونی به منظور مشارکت در پروژه ها و تحقق مشارکت این دو بخش، در دوره‌ی اجرا و بهره برداری از پروژه های هر دستگاه اجرایی، باید امتیازات و معافیت های مالیاتی به شرح مقرر در بند «پ» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم را برای این دو بخش (خصوصی و تعاونی) رعایت کنند. روشن است که این تکلیف لفظی (منطوقی) برای دستگاه اجرایی، در عمل و به صورت مفهومی نیازمند همکاری کامل سازمان امور مالیاتی کشور است و در صورت عدم رعایت یا تعلل سازمان نامبرده، عملاً حکم مورد نظر قانونگذار بر زمین خواهد ماند. انتظار می رود که در اسرع وقت سازمان برنامه بودجه با همکاری کامل سازمان امور مالیاتی کشور تمامی سازوکارهای لازم برای اجرای این حکم را (به عنوان مقدمه‌ی واجب) فراهم و روش کار را بروشنی به دو بخش خصوصی و تعاونی و نیز به دستگاههای اجرایی اعلان نماید.

[ت/۲۰/هفتم] طبق بند «ت» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم: تکلیف دستگاههای اجرایی در موضوع

حق بیمه که در طول برنامه‌ی هفتم، برای کاهش موانع کسب و کار مشارکت بخش خصوصی و تعاونی یا تسهیل و تشویق این دو بخش در مشارکت با دولت، مبنای مطالبه‌ی حق بیمه این قراردادها را با روش «مطالبه‌ی حق بیمه درمورد پیمان‌هایی که دارای کارگاه‌های صنعتی و خدمات تولیدی یا فنی مهندسی ثابت می‌باشند و موضوع اجرای پیمان توسط افراد شاغل در همان کارگاه انجام می‌شود» قرار بدهند؛ یعنی بر اساس «فهرست ارسالی» و بازرسی کارگاه حق بیمه دریافت کنند، و نه بر اساس «اعمال ضریب حق بیمه جهت قرارداد پیمان». زیرا اساساً در قراردادهای مشارکت چیزی به نام «مبلغ پیمان» به صورت قراردادهای پیمانکاری، یک موضوع نادر و تقریباً غیرعملی است؛ همانگونه که در برگزاری مناقصات قراردادهای مشارکت، سنجهی رقابت گاهی ممکن است طول زمان باشد و تصور وجود چیزی به نام «مبلغ پیمان» به عنوان مبنای محاسبه‌ی حق بیمه اساساً از نظر فنی و حسابداری، یک تصور کاملاً غلط است. بنابراین سازمان تأمین اجتماعی - که قانونگذار نام آن را به صراحت در بند «ت» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم توسعه ذکر کرده است - باید مفاد حساب اینگونه قراردادها را بر اساس فهرست ارسالی کارکنان آن پروژه محاسبه و صادر کند. اصلاً و ابداً جا ندارد که شمشیر داموکلوس ضرایب تأمین اجتماعی را بر بالای سر آن سرمایه‌گذاری نگاه داشت که بر اساس محاسباتی مشخص آمده است تا به سودی مشخص برسد. هیچکسی حق ندارد در هیچ مقطعی به سرمایه‌گذار بگوید: اناشریک به میزان فلان درصد. این رفتار قطعاً پروژه را از توجیه می‌اندازد و فضای سرمایه‌گذاری را بیش از این مبهم می‌سازد و از موانع خطرناک بر سر راه سرمایه‌گذاری و مشارکت است. باید توجه داشت که بدون استناد صریح به بند «ت» ماده‌ی ۲۰ قانون برنامه‌ی هفتم برای تسهیل فضای کاری بخش خصوصی و تعاونی، نمی‌توان مقاومت بسیار شدید سازمان تأمین اجتماعی را رفع کرد. چه بسا در پیش‌نویس قبلی آیین‌نامه‌ی ماده‌ی ۴۰ قانون تأمین مالی تولید و زیرساختها نیز نظر بر همین قاعده بود، اما به سبب عدم صراحت ماده ۴۰ مزبور امکان تکلیف کردن به سازمان تأمین اجتماعی وجود نداشت. در حالی که با اتکا و استناد به ماده‌ی ۲۰ قانون برنامه‌ی هفتم این حکم در آیین‌نامه‌ی دولت از مشروعیت و پایه‌ی قانونی برخوردار می‌شود. تصویر زیر نشان‌دهنده‌ی همین چالش است:



دفتر هیئت دولت

ریاست جمهوری

پیش
پس

ب- در اجرای ماده (۴۱) قانون، درآمدهای پروژه از مشوق‌های مالیاتی جزءهای (۱) و (۲) بند «ث» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم موضوع ماده (۳۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن و آورده نقدی برای تامین مالی پروژه اشخاص حقیقی و حقوقی مطابق ماده (۱۳۸) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم برخوردار می‌باشد.

پ- وزارت تعاون مکلف است حق بیمه افراد شاغل در پروژه را بر مبنای فهرست کارکرد کارکنان محاسبه، وصول و حداکثر ظرف مدت دو ماه پس از وصول درخواست طرف خصوصی، مقاصحساب را صادر نماید. سازمان تامین اجتماعی می‌تواند در هر زمان با انجام بازرسی، صحت فهرست‌های دریافتی را کنترل کند. طرف خصوصی مکلف است شرایط بازرسی را برای کارشناسان معرفی‌شده توسط سازمان تامین اجتماعی فراهم نماید. **امتن جایگزین ارائه شود. (وزارت تعاون مکلف است ... در شورای عالی تامین اجتماعی ارائه و تصویب رساند)**

[ث/۲۰/هفتم] طبق بند «ث» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم: اجازه به دستگاه اجرایی برای تجاری‌سازی و اعطای مشوق از قبیل اعطای یارانه‌ی سود تسهیلات و خرید تضمینی محصولات به موجب آیین‌نامه‌ی تکلیفی (تکلیف سازمان برنامه و بودجه در تدوین آیین‌نامه) و البته بدون هیچ بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی.

[ج/۲۰/هفتم] طبق بند «ج» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم: اجازه به دستگاه اجرایی برای مصرف تا سقف ده درصد (۱۰٪) سرجمع اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای برای مشارکت با بخشهای خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی در زیرطرح (پروژه)های همان دستگاه و همان فصل.

[چ/۲۰/هفتم] طبق بند «چ» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم: اجازه به دستگاه اجرایی برای انعقاد قرارداد بلندمدت بهره‌برداری زیرساختها به شرط حفظ کاربری،

[ح/۲۰/هفتم] طبق بند «ح» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم: اجازه به سازمان برنامه و بودجه برای استفاده از خدمات مشاوران ذیصلاح در بررسی گزارش توجیهی طرحها.

[خ/۲۰/هفتم] طبق بند «خ» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم: اجازه به دستگاه اجرایی برای اعطای اعتبار مالیاتی به خیرین اجرا یا تکمیل کننده‌ی طرحهای تملک دارایی سرمایه‌ای، طبق آیین‌نامه‌ی تکلیفی (تکلیف وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه در تدوین آیین‌نامه).

جمع‌بندی پایانی^۱:

- از دیدگاه الزام قانونی به تدوین آیین‌نامه‌ی اجرایی (وظیفه‌ی مقررات‌گذاری): دو بند «ث» و «خ» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم، دولت را ملزم به تدوین آیین‌نامه کرده‌است.
- از دیدگاه الزام قانونی به اجرا توسط دستگاه اجرایی (الزام به اجرا که متضاد «جواز» یا «اختیار قانونی» دستگاه اجرایی است): چهار بند «الف»، «ب»، «پ» و «ت» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم درباره‌ی اقدام به مشارکت دستگاه اجرایی با دو بخش خصوصی و تعاونی، نسبت به دستگاه اجرایی، الزامی هستند اما پنج بند بعدی، یعنی بندهای «ث» و «پس» از آن (تا بند «خ») از نظر اجرایی، اختیاری است.
- از دیدگاه منطق اجرایی: آیین‌نامه‌ی بند «ث» ماده‌ی ۲۰ برنامه‌ی هفتم نیازمند یکپارچگی مفهومی با آیین‌نامه‌ی ماده‌ی ۴۰ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت است. به بیان دیگر: آیین‌نامه‌ی ماده‌ی ۴۰ مزبور باید در دوران برنامه‌ی هفتم تمام الزامات ماده‌ی ۲۰ و تسهیل مشارکت بخش خصوصی و تعاونی طبق چهار بند «الف» تا «ت» آن را کاملاً رعایت کند، چه احکام هر دو ماده به شکل یکجا و در یک مصوبه درج شوند، چه احکام این دو ماده به شکل جداگانه در دو مصوبه‌ی جداگانه ابلاغ شوند.

۱- در این جمع‌بندی، به منظور جامعیت، مجموعه‌ی موارد موسوم به نقلی و عقلی در کنار هم بیان شده‌است. الزام عقلی یا «منطق اجرایی» یک ضرورت همیشگی است. اما رعایت الزامات نقلی (مثل: الزام قانونی بر اجرا توسط دستگاه اجرایی) در دوره‌ی زمانی برنامه‌ی هفتم الزامی است و پس از برنامه قابلیت بررسی مجدد یا تجدید نظر خواهد یافت.