

راهبردهای اصلاح

روابط کارفرما و پیمانکار در عرصه

ساخت و ساز و رفع نابسامانی‌های سازندگی

مهندس منوچهر ملیکانی فرد^۱

مقدمه

آمارهای اعلام شده از سوی مراجع رسمی حکایت از آن دارند که در سال ۱۳۸۰ در طرح‌های ملی، میانگین زمان در نظر گرفته شده برای اجرای طرح‌ها ۴/۷ سال و میانگین وزنی مدت اجرای آن‌ها ۸/۴ سال، متوسط تخصیص اعتبار سالیانه ۶۰/۱ درصد و میزان پرداختی خزانه‌داری ۴۵/۷ درصد بوده است. در همین آمارها عمده‌ترین علت تأخیر در اجرای پیمان به میزان ۳۸/۷ درصد، ناشی از نارسایی اعتبار و ضعیف‌ترین علت آن به میزان ۳/۲ درصد، ناشی از ناتوانی پیمانکاران قید شده است.

متأسفانه در این آمارها به این نکته اساسی اشاره نمی‌شود که وقتی اجرای طرحی بیش از دو برابر مدت اولیه طول می‌کشد، چه زیان‌هایی به علت تأخیر در بهره‌برداری آن طرح و

۱. متن سخنرانی آقای منوچهر ملیکانی فرد، نماینده انجمن شرکت‌های ساختمانی در سمینار «معاملات عمومی، آسیب شناسی و راهکارها».

طرح‌های مرتبط با آن و همچنین معطل ماندن و کاهش بازده نیروهای سازنده کشور متوجه جامعه می‌گردد. مثلاً معلوم نیست وقتی یک بیمارستان یا مدرسه یا جاده یا یک مجموعه صنعتی به موقع خود آماده بهره‌برداری نمی‌شود، خسارت ناشی از عدم دسترسی بیمار به بیمارستان، عدم تأمین آموزش کودکان مربوط به آن مدرسه یا عدم تأمین ارتباط دو شهر یا بهره‌برداری نرسیدن آن مجموعه صنعتی چه میزان است. علاوه بر این، آمار نشان نمی‌دهد که کاهش اعتبار و پرداختی خزانه به میزان ۵۵ درصد و عدم پرداخت مطالبات پیمانکار چه عوارضی را برای وضع آن‌ها و صنایع وابسته در پی داشته است. به نظر ما اگر روزی چنین آمارهایی ارائه شود، خواهیم دید که عمق فاجعه بسی بیش‌تر از آن است که در ظاهر نشان داده می‌شود.

در بخشی از پیشگفتار «گزارش نظارتی طرح‌های عمرانی ملی سال ۱۳۸۰» چنین نتیجه‌گیری می‌شود:

« زیر پا گذاشته شدن مفاد موافقت‌نامه که براساس ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه تنظیم و مبادله می‌شود، بدترین اقدامی است که مبنای مشخصات طرح، زمان‌بندی اجرا و تخصیص منابع را مخدوش می‌کند. هر چند در مقررات موجود برای عدول از موافقت‌نامه اقدام متقابلی پیش‌بینی نشده، ولی بدیهی بودن لطمات ناشی از این کار باید مانع انجام آن شود.» به نظر ما لب‌کلام در همین جمله آخر نهفته است که می‌گوید: «در مقررات موجود برای عدول از موافقت‌نامه اقدام متقابلی پیش‌بینی نشده است.»

یعنی می‌توان موافقت‌نامه‌ای را به استناد یک ماده قانونی تنظیم و سپس از آن عدول کرد و عدول از آن می‌تواند لطماتی را برای برنامه‌ریزی‌ها داشته باشد، لیکن برای این عمل غیر قانونی اقدام متقابلی پیش‌بینی نشده است! این امر، نمونه‌ای از داشتن اختیارات بدون الزام به پاسخگویی و مسئولیت متقابل در برابر عملکرد است. همچنان‌که برای عدول از تعهدات دولت در برابر سازندگان نیز اقدام متقابلی پیش‌بینی نشده است و امروز عدم پای‌بندی دولت به ایفای تعهدات خود در قبال سازندگان، به خصوص عدم پرداخت به موقع تعهدات مالی، از علل اساسی عدم پیشرفت و شکوفایی سازندگی در کشور است.

این نحوه نگرش و تنظیم قوانین و عملکردها معلول علت بسیار اساسی و اصلی دیگری فراتر از کمبود اعتبار است که در ادامه به اختصار به آن پرداخته می‌شود.

به نظر ما نظام سازندگی کشور دچار بیماری مزمنی است که اگر به طور بنیادی درمان نشود، اقدامات مقطعی حتی حل مشکل پرداخت تعهدات دولت فقط در حد یک مسکن عمل خواهد کرد. درست است که برای تسکین یک بیماری گاهی از مسکن استفاده می‌شود که در جای خود لازم است، ولی تجویز مسکن وقتی مؤثر خواهد بود که بخشی از درمان باشد و اگر تسکین موقت درد، ما را از پرداختن به معالجه قطعی غافل کند، چه بسا بیمار را از دست خواهیم داد! بیماری مزمن نظام سازندگی نیز خارج از این قاعده کلی نیست و ضمن احتیاج به اقدامات فوری مقطعی و مسکن، نیازمند مداوای ریشه‌ای است. اجرا نشدن برنامه‌های عمرانی کشور و کاهش شدید کیفیت کارهای اجرا شده، همه دست‌اندرکاران و مقامات مرتبط با این امر را به تفکر و تکاپو واداشته است و هریک به گونه‌ای در جستجوی راه چاره‌ای برای حل مشکل هستند که برگزاری این سمینار و سمینارهایی که انجمن شرکت‌های ساختمانی در سال‌های گذشته در مشهد، اصفهان و آبادان برگزار کرده، کوشش‌هایی در جهت همین هدف محسوب می‌شوند. انجمن شرکت‌های ساختمانی، به عنوان یک مرجع با تجربه در امر سازندگی، خود را موظف می‌داند در حد توان در جهت موفقیت این سمینار کوشش نماید.

به نظر ما نابسامانی‌های نظام سازندگی کشور ریشه در تعریف و تلقی ما از روابط فی‌مابین عوامل مختلف دست‌اندر کار سازندگی دارد. این تعریف و نگرش از سالیان دور بر نظام سازندگی حاکم بوده است. در دورانی که حجم کارها کم و نظام اقتصادی کشور از پیچیدگی‌ها و دشواری‌های فعلی مبرا و وضعیت مالی دولت با هزینه‌ها منطبق بود، تأثیر این نگرش در پیشرفت کمی و کیفی کارها زیاد محسوس نبود؛ ولی از همان دوران فرهنگ مخربی پی‌ریزی گردید که متأسفانه با گذشت زمان به دلیل شرایط خاص عمیق‌تر نیز شد و در بخشی از نظام به یقین تبدیل گردید و امروز در همه ارکان سازندگی کشور رسوخ کرده است و مانع اصلی ساماندهی آن است. **عصاره این نگرش آن است که وقتی دولت کارفرما باشد، نظام سازندگی نیازی به قوانین وقواعدی**

که در آن حقوق حقه طرف مقابل قرارداد به طور شفاف و پویا تضمین شده باشد، ندارد؛ زیرا دولت به عنوان متولی پیشرفت جامعه در هر زمان به آنچه مصلحت می‌داند، عمل می‌کند و در حد لزوم حقوق و منافع طرف مقابل را هم ملحوظ می‌دارد. وقتی این نگرش در کشوری که اقتصاد آن به طور مستقیم و غیر مستقیم صد در صد دولتی است اجرا می‌شود، ضوابط و دستورالعمل‌ها نه بر اساس اصول و قواعد بنیادی، بلکه بر حسب شرایط زمان و سلیقه تلقی تدوین کنندگان تدوین می‌شود که در مواردی ناقض یکدیگرند و بعضاً به صورت کاملاً بدیهی و روشن مغایر حقوق مدنی طرف مقابل قرارداد هستند؛ ولی عملاً به صورت شرط ضمن عقد بر او تحمیل می‌شود، اما نمره این کشته، محصول معیوبی است که امروز با آن مواجهیم؛ یعنی دولت با چالش‌هایی مواجه می‌شود که به عنوان یک دولت خدمتگزار و خادم، از آن رنج می‌برد و ناراضی است و عامل سازنده نیز منفعل و ناامید می‌گردد!

۱. تحلیل برخی از ضوابط و دستورالعمل‌ها

الف- شرایط عمومی پیمان

در این سند که رابطه کارفرما را با پیمانکار تعریف می‌کند، در حالی که پیمانکار در مقابل کارفرما در همه موارد متعهد و مکلف به جبران تخلف و پرداخت جریمه است و حتی در برخی موارد حق اعتراض هم ندارد، کارفرما عملاً هیچ گونه تعهد زمانی برای ایفای تعهدات خود ندارد و ملتزم به جبران تخلفات خود نیز نیست. این مسأله شبیه به این است که یک بدهکار، بدون هیچ گونه زمان‌بندی به میل و اراده شخصی پرداخت طلب طرف مقابل را به تشخیص خود انجام می‌دهد. در نسخه جدید این سند که پس از بیست سال بحث و گفتگو تدوین شده، با وجود آن که شیوه تلقی نمایندگان محترم دولت نسبت به گذشته در جهت مثبت متحول گردیده، ولی رسوبات نگرش یاد شده به شدت وجود دارد (مواد ۳۰، ۲۹، ۳۷، ۴۶، و ۵۳ نشان دهنده آن هستند).

ب - فهرست بهای پایه

از علل روند رو به تزاید فهرست بهای پایه، به عنوان یک سند ضد توسعه، از سال‌های ۱۳۵۴ به بعد که بگذریم، در بیست ساله اخیر نیز به جای این که روش صحیح قیمت گذاری و پرداخت جایگزین آن شود، به دلایل و توجهات مختلف، جنبه‌های متکی به نگرش یاد شده قویتر شد و پس از چندین سال عملاً **فهارس پایه به بهای پایه** تبدیل گردید و به کلی خاصیت خود را از دست داد و به صورت سدی در مقابل اجرای قراردادها درآمد؛ ولی سازمان برنامه و بودجه وقت، به جای انتخاب یک روش پویا و صحیح ارائه قیمت از سوی شرکت کنندگان در مناقصه (کاری که در همه دنیا مرسوم است)، پس از چندین سال کار کارشناسی و صرف هزینه، تحلیل‌هایی را تهیه و بهای پایه جدید را منتشر کرد و اما باز هم در اثر وجود نگرش یاد شده، تبصره‌ای به ماده (۲۹) شرایط عمومی پیمان و دستورالعمل‌هایی به بهای پایه اضافه کرد که عملاً پویایی آن را از بین می‌برد و مانع بروز و رشد انگیزه برای مطالعه و بررسی قبل از مناقصه در پیمانکاران می‌شود؛ زیرا اگر قرار است مقدار هر قلم از کار تا حد ۲۵٪ کل پیمان افزایش یا کاهش یابد و پیمانکار متعهد به اجرای آن بر اساس قیمت مندرج در فهرست پایه و متوسط ضریب پیشنهادی خود باشد و نیز اگر قرار است هر کار جدیدی که به پیمانکار ابلاغ می‌شود، آن پیمانکار آن را بر اساس قیمت مندرج در فهرست پایه که اصلاً دخالتی در قرارداد نداشته انجام دهد، دیگر چه نیازی به مطالعه و بررسی قبل از مناقصه وجود دارد. مطالعه و بررسی وقتی ارزش دارد که قیمت پیشنهادی محاسبه و کارشناسی شده در هر قلم از کار مبنای پرداخت قرار گیرد. وقتی انگیزه مطالعه از بین برود، نباید از ارائه پیشنهادی غیرمتعارف و نامعقول تعجب کرد.

ج - تعدیل

اصل پرداخت تعدیل قیمت، در شرایط غیر متعارف اقتصادی، عملی معقول و منطقی است؛ اما به شرطی معتبر است که بر اساس ضوابط صحیح پذیرفته شده طرفین پیمان عمل گردد. می‌دانیم که تعدیل بخشی از بهای کار است که مبلغ آن در زمان عقد قرارداد معلوم نیست

و به نظری برخی افراد، اصلاً نامعلوم بودن بخشی از بهای کار، اصل قرارداد را مخدوش می‌کند. به نظر ما اگر مسیری که برای به دست آوردن تغییرات قیمت و محاسبه تعدیل پیموده می‌شود، شفاف و برای طرفین پیمان معلوم باشد، می‌تواند معتبر باشد؛ ولی وقتی که روش قیمت‌گیری و محاسبه برای پیمانکار معلوم نیست، به فرض اینکه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیز به اصول اولیه محاسبه تعدیل (که در نشریه شماره ۷ سازمان برنامه و بودجه در مورد روش تعدیل است) وفادار باشد، حاصل کار در یک جلسه شواری محترم اقتصادی ۵۰٪ کاهش می‌یابد، در این صورت چه باید کرد؟ اصولاً وقتی که برای محاسبه تعدیل از مسیر پذیرفته شده و معلوم برای طرفین پیمان اقدام می‌شود، آیا می‌توان حاصل محاسبه را به طور یک‌طرفه کاهش داد؟

خارج کردن مصالح کلیدی طرح‌ها مانند آهن آلات و سیمان و اخیراً قیر از سازوکار تعدیلات و پرداخت اختلاف افزایش نرخ‌های این مصالح با آنچه در نرخ‌های تعدیلات محاسبه می‌گردد، به صورت مابه‌التفاوت با ضریب ۱۴٪ خود یک تصمیم یک‌طرفه و غیر عادلانه^۱ است که بر ناسامانی‌های اجرای طرح‌ها می‌افزاید؛ زیرا از طرفی خرید این مصالح از محل پیش پرداخت انجام می‌شود که براساس نرخ‌های منعکس در پیمان محاسبه گردیده که درصد کوچکی از نرخ واقعی است. پس امکان خرید را بسیار محدود می‌سازد و از طرفی مابه‌التفاوت‌ها بر مبنای نرخ‌های غیر واقعی پرداخت می‌گردند. تأمین آهن، سیمان و قیر در کلیه عملیات ساختمانی و راهسازی به یک معضل اساسی و اصلی تبدیل شده است. کاهش حجم ریالی استفاده از تبصره (۲۱) قوانین بودجه سنوات سال قبل از ۱۳۸۰ یا ماده (۸۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به حد ۵۰٪ بدون آن که هیچ‌گونه استدلالی برای آن مطرح شده باشد، خود بر این معضل به میزان زیادی در سال جاری افزوده است.

۱. این بحث از ابتدای سال ۱۳۸۲، هنگام قرارداد ما به التفاوت در فهرست بها آمده و سازوکار مابه‌التفاوت از بین رفته است.

۵- آیین نامه تعیین برنده مناقصه

در آیین نامه تعیین برنده مناقصه نکات مثبتی وجود دارند، که تحت تأثیر نگرش یاد شده نقض یا بی‌اثر شده‌اند. اصول کار چنین است که تعدادی پیمانکار با شرایطی مساوی در مناقصه شرکت می‌کنند و پیشنهادهای خود را در پاکت‌های لاک و مهر شده ارائه می‌دهند و مناقصه‌گذار، یعنی دولت، با اطلاع قبلی از قیمت معقول و منطقی کم‌ترین پیشنهاد عادلانه را به عنوان برنده مناقصه انتخاب می‌کند. شرکت کنندگان در مناقصه برای توجیه قیمت پیشنهادی خود موظف هستند تجزیه بهای اقلام مهم کار را نیز به مدارک پیشنهادی ضمیمه کنند. تا این جا ضابطه بسیار منطقی و معقول است و در صورت اجرا می‌توان به انتخاب صحیح پیمانکار اطمینان نسبی پیدا کرد؛ اما وجود برخی نکات منفی به شرح زیر و نبود تضمین برای اجرای کامل اصول فوق مانع انتخاب صحیح پیمانکار می‌شود و یکی از خشت‌های اول دیوار سازندگی، کج نهاد می‌شود:

- به دلیل این که کمیسیون مناقصه به فهرست پایه متکی است و برآورد کار اصلاً براساس فهرست پایه تهیه می‌شود که با قیمت واقعی کار فاصله دارد.

- انتخاب پیشنهادی که بیش از ۱۰٪ نسبت به برآورد (که خود غیر واقعی است) افزایش داشته باشد، مجاز نیست.

- کارفرما بدون ارائه هیچ گونه دلیلی برای شرکت کنندگان در مناقصه، از حق رد یک یا تمام پیشنهادها برخوردار است و عملاً اعمال هر گونه سلیقه‌ای امکان پذیر است.

- شرکت‌های دولتی برای شرکت در مناقصه از امتیازات خاصی برخوردارند.

- تجزیه بهاهای ارائه شده توسط شرکت کنندگان مورد توجه و بررسی قرار نمی‌گیرد و تأثیری در قیمت‌های قرارداد ندارد.

به این ترتیب عملاً انتخاب پیشنهاد بهتر اگر غیر ممکن نباشد، بسیار دشوار است و نفوذ نگرش یاد شده انگیزه ارائه پیشنهاد مستدل را از پیمانکار و پذیرش مسئولیت انتخاب اصلاح را از کارفرما سلب می‌کند.

گفتگوی کامل درباره مصادیق نفوذ نگرش یاد شده در ضوابط و دستورالعمل‌ها در حوصله این سمینار نیست؛ ولی اگر بپذیریم که نظام سازندگی کشور و به تبع آن حرفه پیمانکاری مانند هر نظام و حرفه‌ای دیگر قواعد و اصولی دارد و در فضا و شرایط ویژه‌ای به رشد و شکوفایی می‌رسد، باید ببینیم که آن اصول و قواعد کدامند. به نظر ما در حال حاضر حرفه پیمانکاری در ایران از هر گونه قاعده و فضای مناسب رشد و پویایی محروم است؛ یعنی اصولاً قاعده‌ای بر آن حاکم نیست که در مورد درستی یا نادرستی آن گفتگو شود. آنچه وجود دارد، ضوابطی است فاقد بنیاد و پایه‌ای تعریف شده. برخی از همکاران ما که توفیق کار و فعالیت در برخی کشورهای خارجی را پیدا کرده‌اند، می‌گویند کاری که آن‌جا انجام می‌دهند، پیمانکاری است؛ در حالی که نمی‌دانند روی کاری که در این‌جا انجام می‌دهند، چه نامی بگذارند. وقتی که صحبت از پیمانکاری در کشور می‌کنیم در حقیقت گفتگو درباره بیش از پنج هزار شرکتی است که در دور افتاده‌ترین نقاط کشور فعالیت دارند و گفتگو در مورد ده‌ها مهندس و صدها هزار نیروی ماهر و میلیون‌ها نیروی غیر ماهر ساختمانی است. مسلماً نیروهای سازنده کشور اعم از پیمانکار و مشاور در زمره سرمایه‌های ملی هستند و دولت وظیفه دارد از آنان به ترتیبی استفاده کند که فرسوده نشوند و روز به روز به سطوح بالاتری از کمیّت و کیفیت ارتقا یابند. متأسفانه آنچه امروز اتفاق می‌افتد، دقیقاً یکصد و هشتاد درجه با آنچه گفته شد، تفاوت دارد و این تفاوت لزوماً به علت سوءنیت مسئولان نیست؛ بلکه به علت عدم پذیرش قواعد اصلی پیمانکاری و سازندگی و حاکمیت نگرش مخرب و غیر سازنده‌ای است که برای ما به ارث رسیده است و متأسفانه خود نیز دانسته یا نادانسته بر آن افزوده‌ایم.

حال و هوایی که امروز بر نظام سازندگی کشور حاکم است، بدون این که قصد خاصی وجود داشته باشد، به طور ناخودآگاه به جای تربیت و رشد یک نیروی خلاق و سازنده، روح تحکم از یک سو و اطاعت و تمکین از سوی دیگر را گسترش می‌دهد و به‌خصوص به نیروهای جوان که بار ساختن ایرانی آباد و آزاد را بر دوش دارند، می‌آموزد که با استفاده از هر وسیله‌ای گلیم خود را از سیلاب نا‌بسامانی بیرون بکشند. ارائه

پیشنادهای ناموجه و نامعقول در مناقصه‌ها به مصداق «از این ستون به آن ستون فرج است»، از یک طرف و صف فزاینده پیمانکاران به سوی زندان یا به سمت حرفه‌های کاذب غیر سازنده از طرف دیگر، باید همه ما را در قبال وقوع فاجعه هوشیار سازد!

۲. پیشنهادها

به نظر ما آنچه باید بدون فوت وقت (که متأسفانه بیش از بیست سال از آن را از دست داده‌ایم) انجام پذیرد، تجدید نظر بنیادی نگرش دولت به قواعد اساسی در حرفه پیمانکاری است. این بازنگری که باید با مطالعه دقیق و پذیرش قواعد جهانی حاکم بر پیمانکاری استوار باشد، لازم است بر مبنای اصول اساسی تعریف شده و برنامه‌بسیار منسجم انجام شود. هر گونه التقاط در این خصوص عملاً ادامه راه گذشته خواهد بود. در این زمینه می‌توان و باید جلسه‌های گفتگوهای سازنده‌ای بین کارشناسان و صاحب‌نظران کارفرمایی و پیمانکاری و مشاور، اعم از بخش دولتی و خصوصی، مجلس شورای اسلامی و سایر ارکان ذی‌ربط برگزار شود و قواعد جهانی به دقت بررسی و از نظر شکلی بر شرایط و امکانات کشور منطبق گردد و اصول و تعاریف جدید و مورد قبول تعیین و سپس ضوابط یا قوانین لازم برای شرایط عمومی پیمان - قانون مناقصات - نظام قیمت‌گذاری و غیره بر حسب اولویت و با همه جانبه‌نگری بازنویسی شوند. مسلماً راه ساماندهی و سازندگی کشور راهی بسیار دشوار و پریچ و خم است و طی آن جز با عزم ملی و تلاش هماهنگ همه دست اندرکاران میسر نخواهد بود. و اما برای این که نیروهای سازنده، اعم از پیمانکار و مشاور که در حال حاضر با شدیدترین فشارها روبرو هستند، بتوانند در طی این مسیر دوام بیاورند، لازم است برخی اشکالات بدیهی ضوابط و رفتارها مانند ساماندهی پرداخت مطالبات آنان با استفاده از تسهیلات بانکی، ایرادهای کاربردی فهارس بها و طرح برگزاری مناقصات (که هم اکنون در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است)، اصلاح ماده (۸۱) قانون بخشی از مقررات مالی دولت و افزایش سقف‌ها حداقل در حد سابق و برای کمک به اقتصاد طرح‌ها برای تدارک مصالح به اعدادی بیش از ۱۰٪ و ۱۵٪ قبلی، حذف سازوکار مابه‌التفاوت و

پوداخت کلیه ردیف‌ها براساس شرایط قراردادی و ضرایب پیمان و تعدیلات واقعی در اولویت اول قرار دارند مرتفع شود تا از ادامه وضع ناگوار و تعمیق بیش‌تر آسیب‌ها جلوگیری شود.

انجمن شرکت‌های ساختمانی آمادگی کامل دارد که با تمام قوا در این زمینه همکاری کند و برگزاری این سمینار را با خوشبینی تمام به عنوان آغاز این جهاد همگانی تلقی می‌نماید و توفیق کامل آن را از درگاه ایزد یکتا مسئلت دارد. از حوصله‌ای که سروران عزیز نشان دادند، صمیمانه سپاسگزاری می‌کنم.

منابع و مآخذ

۱. گزارش نظارتی طرح‌های عمرانی مالی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰.
۲. شرایط عمومی پیمان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۳. آیین‌نامه تعیین برنده مناقصه، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۴.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی