

تحلیل نقاط قوت و ضعف و کاستیهای ساختاری قراردادهای ساختمان، صنعتی، انتقال تکنولوژی و تأمین مالی

(درسهایی که باید از تجربه بیاموزیم)

کاووس همینیان رضوی، پرویز زاهدی، داود سسار

استاد راهنما: مسعود حیدری

استادان مشاور: غلامرضا نصیرزاده، یدالله پورجلالی

بیان مسئله

اجرای پروژه‌های اقتصادی و صنعتی در زمینه‌های گوناگون، و به‌طور کلی اجرای برنامه‌های توسعه و رشد اقتصادی کشور مستلزم به‌کارگیری دانش فنی و اجرایی از بازارهای داخلی و خارجی در سطح وسیع، انجام عملیات متعدد و متنوع در مراحل مختلف از قبیل مطالعات اولیه طرح، کسب آمادگی، مراحل اجرایی پروژه، نظارت بر اجراء، تحویل موقت، تحویل قطعی و... است. گستردگی کار و تنوع موضوعات و مسائل اجرایی چنان است که تدابیر امور و تعریف حقوق، اختیارات و مسئولیتهای کارفرما و پیمانکاران، می‌بایست در قالب توافقات روشن و جامع تدوین شود. سندی که بدین منظور تدوین می‌شود و به امضای طرفین می‌رسد، قراردادی است که، صرف‌نظر از نوع آن و اینکه آیا طرفین قرارداد اتباع یک کشورند یا از کشورهای مختلف، مراحل مختلف مذاکره، تفاهم‌نامه، موافقت‌نامه‌های پایه، عقد قرارداد و نهایتاً تدوین ضوابط مربوط را از سر گذرانده است.

هر یک از این مراحل حاوی نکات باریک بسیاری است که اثر مهمی بر فرایند عقد قرارداد دارند. معمولاً پس از عقد قرارداد، یک سلسله ناهمواریهای مالی، حقوقی، مهندسی، تدارکاتی و حتی اجتماعی و سیاسی بروز می‌کند که بعید است همگی مربوط به یک طرف قرارداد باشند. شناخت مناسب این ناهمواریها نیازمند وجود سیستم ثبت و ضبط منظم و کارآمد اطلاعات

در پروژه‌هاست که متأسفانه در کشور ما به‌صورت مؤثر به آن پرداخته نشده و به‌خصوص قابلیت دسترسی به اطلاعات ثبت شده نیز بسیار محدود است.

از طرف دیگر، کاربرد شیوه‌های عملی و اصولی نظیر کنترل اصولی پروژه‌ها، نظارت مؤثر و ایجاد مقررات بنیادی نیز امری کم‌سابقه محسوب می‌شود. یکی از نتایج چنین وضعی در قراردادهای خارجی این است که پیوسته در معرض ادعا، گناهی خدعه و فریب از طرف پیمانکاران هستیم و زیانهای دامنه‌دار اقتصاد ناشی از آنها میهنمان را تهدید می‌کند. این نقیصه در دوران انقلاب و پس از آن آثار منفی فراوانی به بار آورده است و هنوز منافع حیاتی ما از تبعات و زیانهای آن لطمه می‌بیند.

سند قرارداد به‌عنوان اصلیت‌ترین و مهمترین سند و محور اساسی هر پروژه‌ای باید چنان تدوین شود که حدود و ثغور اختیارات، مسئولیتها، تعهدات، چگونگی انجام مراحل پروژه و روشهای اعمال نظارت را به‌خوبی آشکار کند.

بررسی و تحلیل متن قراردادهای پروژه‌های مهم، نقاط آسیب‌پذیر قراردادها را آشکار می‌کند و باعث می‌شود تا با استفاده از تدابیر لازم بتوان ارزیابی دقیقی از کارها به‌عمل آورد و پیشنهادات قابل اعتمادی برای حفظ حقوق و منافع کارفرما یا سرمایه‌گذار ایرانی به‌دست کارشناسان و مدیران داد.

بدین منظور و پس از تصویب موضوع پروژه از سوی کمیته تحصیلات تکمیلی سازمان مدیریت صنعتی، مطالعات حاضر تحت عنوان «تحلیل نقاط قوت و ضعف و کاستیهای ساختاری قراردادهای ساختمانی، صنعتی، انتقال تکنولوژی و تأمین مالی (درسهایی که باید از تجربه آموخت)» آغاز شد.

مطالعات با تأکید اولیه بر شناخت ماهیت حقوقی قراردادها، انواع قراردادها، مذاکرات قراردادی، روشهای اجرای پروژه‌ها، مسائل اجرایی، کنترل پروژه، مسائل تأمین مالی پروژه‌ها، روشهای برنامه‌ریزی و زمانبندی عملیات و سپس با تأکید اساسی بر چگونگی تهیه و تدوین قرارداد مناسب با نوع و ماهیت پروژه‌ها سامان داده شد. تأکید اساسی اخیر مستلزم بررسی میدانی وسیع، و نقد و ارزیابی دقیق از پروژه‌های بزرگ صنعتی و ملی و تحلیل نتایج عینی آنها، اعم از پروژه‌های موفق یا ناموفق، و برقراری پیوند و رابطه علی میان این نتایج و نحوه تهیه و تدوین سند قرارداد است.

اهداف ویژه، سؤالات تحقیق

۱. قرارداد چیست و عناصر اصلی و فرعی آن کدام است؟
۲. گلوگاهها در اجرای پروژه‌ها کدام است؟
۳. ساختار قرارداد چگونه می‌تواند گلوگاههای اجرای پروژه‌ها را پرورش دهد؟

۴. نقش هر یک از عناصر اصلی قرارداد در اجرای موفق یا ناموفق پروژه‌ها چیست؟
۵. نقش مدیریت و رهبری در اجرای پروژه‌ها چیست؟
۶. نقش عوامل محیطی در اجرای موفق یا ناموفق پروژه‌ها چیست؟
۷. مذاکرات قراردادی چه نقشی در موفقیت اجرای پروژه‌ها دارد؟
۸. مسائل قانونی و حقوقی در اجرای موفق یا ناموفق پروژه‌ها چه نقش و سهمی دارند؟
۹. مدیران و مجریان پروژه‌ها چه نقش و سهمی را برای عوامل محیطی و درونی قائل هستند.
۱۰. مدیران و مجریان مجرب پروژه‌ها مهمترین عوامل موفقیت یا عدم موفقیت پروژه‌ها را چگونه در کنترل خود قرار می‌دهند؟
۱۱. ابزارهای مالی، برنامه‌ریزی، نظارت، اداری و حقوقی چگونه در اجرای قراردادهای می‌توانند به کار گرفته شوند؟

مراحل تحقیق

۱. جمع‌آوری منابع شامل کتب، مقالات و قراردادها
۲. چکیده نویسی
۳. یافتن الگوریتم چکیده‌نویسی در برگه‌ها و برنامه‌نویسی کامپیوتری به منظور پردازش مؤثر داده‌های جمع‌آوری شده.
۴. تدوین روش‌شناسی مطالعات و تحلیل قراردادها و روشهای اجرای پروژه‌های صنعتی.
۵. بررسی و طبقه‌بندی انواع قراردادها.
۶. بررسی و طبقه‌بندی ابزارهای مدیریتی در اجرای پروژه‌ها شامل ابزارهای مالی، حقوقی، اداری، نظارتی و برنامه‌ریزی.
۷. بررسی و مطالعه موانع اجرای پروژه‌ها و عوامل مؤثر در موفقیت پروژه‌ها و طبقه‌بندی آنها.
۸. بررسی روشهای اجرای پروژه‌ها.
۹. تدوین پرسشنامه‌ها و ارسال یا ارائه آنها به موارد انتخاب شده از میان مدیران مجرب و مؤسسات پرتجربه.
۱۰. شناسایی و طبقه‌بندی شاخصهای ارزیابی و مقایسه پروژه‌ها.
۱۱. بررسی قراردادهای پروژه‌های مهم ملی و ارزیابی نتایج اجرای پروژه‌های مربوط و تحلیل ارتباط نتایج با نحوه تدوین قراردادها.
۱۲. تدوین گزارش مطالعات و ارائه به اساتید همراه با دستاوردهای جنبی مطالعات شامل فرهنگ اختصاصی و نرم‌افزار اختصاصی تحقیق.

یافته‌های تحقیق^۱

الف) یافته‌های میدانی ناشی از پرسشنامه شماره ۱

۱. قرارداد به عنوان سند بیانگر توافقات طرفین از ابعاد مختلفی برخوردار است. این ابعاد هر یک ناظر بر بخشی از ضرورتها و نیازهاست و به تعیین و تحدید آثار مرتب بر این ضرورتها و نیازها می‌پردازد. ابعاد حقوقی، مالی، تجاری، اداری، فرایند عملیات اجرایی و مدیریت پروژه‌ها از این نوع هستند.

۲. موضوع مدیریت و رهبری در اجرای پروژه‌ها از عوامل کلیدی در جهت موفقیت پروژه‌ها به حساب می‌آید. این عامل در تمامی فرهنگها نقش برجسته‌ای دارد. در کشور ما به دلیل فقدان ویژگی ساختاری مناسب در سیستمهای اجرایی و سازمان و کمبود مقررات و قواعد تشکیلاتی و اجرایی لازم، یا ناسازگاری میان آنچه وجود دارد با همدیگر، بر اهمیت این عامل، به صورت کاملاً بارز افزوده می‌شود. در واقع شرایط عدم اطمینان ناشی از فقدان ویژگی ساختاری یادشده و کمبودها، اثربخشی ضوابط و قواعد را محدود و سیستمهای اجرایی تخصیص و توزیع امکانات را عمیقاً فرودمحو یا فرودنگر می‌کند. این امر نقش مدیر در حل و فصل مسائل و گره‌گشایی مبتنی بر روابط شخصی را بسیار توسعه می‌بخشد.

۳. عامل نیروی انسانی در اجرای پروژه‌ها صرف‌نظر از ویژگیهای اختصاصی سیستمهای اجرایی، همواره عاملی کلیدی محسوب می‌شود و ضروری است که جایگاه و نقش مناسب آن به رسمیت شناخته شود.

۴. موفقیت قراردادها به نحو بسیار مؤثری از شیوه تدوین مواد و متون قرارداد، جامعیت و وضوح آن، قابلیت نظارت، انتخاب صحیح پیمانکار، مدیریت و برنامه‌ریزی صحیح و نهایتاً ارتباط خوب طرفین و همسویی مسئولانه در جهت اهداف قرارداد، تأثیر می‌پذیرد.

۵. ابعاد حقوقی، ساختاری، مالی و مقاطع خاصی از مراحل اجرای قرارداد، توان بالقوه ایجاد بحران در هر پروژه را دارند که می‌بایست به‌خوبی مورد ملاحظه قرار گیرند. غالب این عوامل از طریق به‌کارگیری افراد متخصص در مراحل مذاکره و تهیه و تدوین قرارداد، کاربرد روشهای منظم نظارت و شیوه‌های عملی کنترل پروژه قابل کنترل و مهار است.

۶. مسائلی چون ابهام در قراردادها، ضعف مدیریت، نوسانات اقتصادی، عدم تأمین به‌موقع اعتبارات ارزی و ریالی پروژه‌ها و فقدان روشهای نظارت علمی و تخصصی بر مراحل اجرایی، ضعف پیمانکار و بوروکراسی سازمانی، عمده‌ترین دلایل شکست پروژه‌ها در تحقق زمان‌بندی اجرای پروژه و نهایتاً تجاوز هزینه‌های آن از بودجه‌های پیش‌بینی شده است.

۱. این پژوهش در طول فرایند تدوین، نتایج مشخصی به‌دست داد که به‌طور طبیعی و همان‌طور که از هر تحقیق انتظار می‌رود، نتایج مستقیم و نزدیک به اهداف تحقیق محسوب می‌شود. اما علاوه بر نتایج مستقیم، ثمرات فرعی دیگری نیز به‌دست آمد. در اینجا یافته‌های اصلی و فرعی تحقیق معرفی شده است.

۷. عوامل کلان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در سطح کشور یا روابط اقتصادی و صنعتی کشور با سایر کشورها از یک طرف و مسائل فنی اجرای پروژه‌ها و ضعف مدیریت بر اجرای موفق پروژه‌ها تأثیر می‌گذارند.

۸. روابط میان عناصر مثلث کارفرما، مشاور و پیمانکار و برقراری نظم و ساختار مناسب در این امر بر موفقیت پروژه‌ها به شدت تأثیر می‌بخشد. این روابط توسط خود این عناصر قابل کنترل و بهبود هستند.

ب) یافته‌های میدانی ناشی از پرسشنامه شماره ۲

۱. از میان انواع قراردادهای مرسوم جهانی، تعداد محدودی از قراردادهای سنتی در ایران عمومیت دارد و قراردادهای ابداعي سالیان اخیر کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

۲. شکل سنتی - پیمانکاری قراردادها در ایران وجه غالب است و استقلال عناصر سه‌گانه پیمانکار - مشاور - کارفرما از ویژگیهای آن است.

۳. تأمین مالی اغلب قراردادها در ایران از طریق بخش دولتی است.

۴. محدودیت سرمایه و بخش خصوصی کم توان مانع از پذیرش خطر کاربرد روشهای جدید اجرایی پروژه در این بخش است. بخش دولتی نیز به علت محدودیتهای قانونی و آثار و تبعات ساختارهای بوروکراتیک از شیوه‌های جدید اجرایی استقبال چندانی به عمل نمی‌آورد. در نتیجه کاربرد روشهای جدید در ایران توسعه کافی نیافته است.

۵. مسائل قانونی و محدودیتهای اعم از قانونی یا ساختار اداری در سطح کشور از عوامل مؤثر در ضعف و کندی اجراست که به صورت معضل مهمی در اقتصاد و صنعت ظاهر می‌شود.

ج) یافته‌های عمومی تحقیق

۱. تدوین روش شناسی مطالعه انواع قراردادها و ارزیابی ساختارهای مناسب آنها.

۲. بررسی عمومی بر روی فرایند تاریخی شیوه‌های اجرایی / انواع قراردادها در ایران.

این مطالعه در ادامه کار با آگاهی پژوهشگران از مدل مشابهی که توسط پروفیسور میلر در دانشگاه MIT ابداع شده است، و با به‌کارگیری این مدل، وضعیت کلی اجرای پروژه‌ها در ایران را ترسیم و ضرورتها و مطلوبیتهای مناسب با ساختار حقوقی، قانونی، اقتصادی و امکانات کشور را در به‌کارگیری برخی از شیوه‌ها آشکار کرد.

۳. شناخت و معرفی شیوه‌های جدید اجرایی نظیر قراردادهای مهندسی جدید، انواع متعدد قراردادهای تأمین مالی، پیمان مدیریتی و بررسی قرارداد طرح - اجرای کامل، قرارداد طرح - اجرای ناکامل.

۴. بررسی قراردادهای مبادله‌شده بین بنگاههای اقتصادی کشور و سایر کشورها و تدوین و تکوین روش مطالعه مناسب بدین منظور.

د) یافته‌های فرعی تحقیق

۱. مقایسه ماده به ماده شرایط عمومی قراردادها (کتاب سفید FIDIC) با قرارداد طراح-اجرا (کتاب نارنجی FIDIC) به آشکارسازی ویژگیها و تمییز مفهومی مواد اساسی قراردادها کمک می‌کند.

۲. تدوین فرهنگنامه پژوهش به دو شیوه انگلیسی-فارسی و فارسی-انگلیسی شامل ۲۲۵۰ واژه حقوقی و تجاری.

۳. تدوین یک بسته نرم‌افزاری به نام «برگه‌یاب تحقیق».

این برنامه با زبان VISUAL FOXPRO در محیط WINDOWS تهیه شده و می‌تواند از برنامه‌های مایکروسافت و بخصوص MSWORD استفاده کند. نرم‌افزار «برگه‌یاب تحقیق» می‌تواند کمک بسیار مؤثری در سازماندهی برگه‌های تحقیق در مطالعات وسیع به پژوهشگران ارائه و امکان دسترسی و طبقه‌بندی برگه‌ها را برحسب موضوع، مفاهیم خاص، اطلاعات خاص منابع بررسی شده و نویسندگان اصلی در اختیار قرار دهد.

۴. کاربرد مدل تحلیلی چهار منطقه‌ای میلر در ایران و تدوین و پیشنهاد مدل استراتژی سه‌ناحیه‌ای و ۸ مدل تحلیلی برای شناخت، توصیف و تحلیل چگونگی یا مسائل روشهای اجرایی پروژه‌ها در ایران.

ژوئیه‌شگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

پرتال جامع علوم انسانی