

ریشه مشکلات در مناقصات دولتی

و دوران اجرا

مهندس نادر عطایی^۱

مقدمه

از آنجا که مفاهیم کلیدی زیر در ذهن دست اندرکاران ساخت و ساز کشور، بنابر اقتضائات و شرایط حاکم دستخوش تغییر گردیده، لذا بی مناسبت نیست که تعاریف عرفی و منطقی آن‌ها مرور شود:

۱. منظور از مناقصه، ایجاد فضایی منطقی برای رقابت سالم پیمانکاران با توانمندی‌ها و تخصص‌های مختلف است تا بتوان طرح‌های مختلف عمرانی، به ویژه طرح‌های بزرگ، را به شایسته‌ترین پیمانکاران با نرخ‌هایی منطقی واگذار کرد؛ به نحوی که مصالح ملی در بالاترین حد ممکن رعایت شود.

۲. منظور از پیمانکار، شخصیت حقیقی یا حقوقی مستقلی است که با داشتن امکانات و تجهیزات کافی و استخدام مهارت‌های لازم، بتواند در یک یا چند رشته مشخص از عهده اجرای طرح‌های عمرانی در همان رشته‌ها برآید. بنابراین، بین پیمانکار واقعی و مدعیان

۱. رییس هیأت مدیره شرکت مهندسی و ساختمانی جهانپارس.

توانمندی و علاقه‌مندان به این فعالیت اقتصادی، فرق ماهوی وجود دارد که تشخیص آن دشوار است.

۳. منظور از نرخ و بهای قرارداد، مجموعه ارقام ریالی متناظر با شرح کارهای موضوع قرارداد است و این تناظر وقتی معنا دارد که رابطه‌ای منطقی و واقعی بین شرح هر کار یا هر قلم از کار و نرخ نظیر آن، وجود داشته باشد. بنابراین، تأکید بر این که نرخ‌های مورد نظر کارفرما با واقعیت مطابقت دارد، منطقی نیست.

۴. منظور از مدت قرارداد، دوره‌ای است که اجرای کامل موضوع قرارداد، نه به طور تصوری و الزامی، بلکه بر اساس روشهای اجرایی معقول، با در نظر گرفتن احتمالات رکود و توقف‌های ناگزیر کارهای هر قرارداد، به طور جداگانه برآورد می‌شود.

۵. منظور از کارفرما، دستگاه مناقصه‌گذاری است که با سرمایه متعلق به بخش‌های غیر خصوصی، برای گزینش پیمانکار اقدام می‌کند.

۶. منظور از مهندس مشاور، شخصیت حقیقی یا حقوقی مستقلی است که خدماتی نظیر مهندسان مشاور را در قراردادهای دولتی ارائه کند.

۷. منظور از عامل چهارم یا مجری (Managing Contractor, MC)، شخصیت حقیقی یا حقوقی مستقلی است که به دلیل داشتن تجربه و تخصص کافی در امر مدیریت طرح‌های ساختمانی، در مقام مجری قرارداد از طرف کارفرما منصوب می‌شود و خدمات کارفرمایی را با اختیارات کافی انجام می‌دهد.

الف - شرح و تحلیل مشکلات مناقصه‌ها

با توجه به مقدمه بالا به نظر می‌رسد که ریشه مسائل و مشکلات در برگزاری مناقصات، نادیده گذاشتن یا به هم ریختن عمدی یا سهوی تمام یا بعضی از مفاهیم مذکور باشد. ممکن است کارفرمایان به دلایلی مسئول این امر تلقی نشوند؛ اما پیکره دولت و سازمان‌های اجرایی کشور که به هر حال در چارچوب قانون و مقررات انجام وظیفه می‌کنند، مسئول ایجاد شرایطی هستند که طی آن، اصول و مبانی لازم‌الرعایه در برگزاری مناقصات و اجرای

پیمان‌ها، که با حفظ چارچوب مفاهیم مذکور در مقدمه، ممکن است؛ نادیده گرفته می‌شوند. در زیر به مواردی از این قبیل اشاره می‌شود:

۱. سازمان‌های کارفرمایی مختلف، روش‌هایی را برای احراز صلاحیت پیمانکاران بر می‌گزینند که کاملاً با روش سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تفاوت دارد. علاوه بر این، بسیاری از شرکت‌های پیمانکاری که با سرمایه دولت، نیروهای مسلح، بنیادها و غیره تشکیل شده‌اند، بدون ارزیابی، حائز همه صلاحیت‌های لازم برای شرکت در هر مناقصه با هر مبلغ هستند. بدون ارزیابی، گزینش پیمانکاران واجد صلاحیت برای شرکت در مناقصه‌های بزرگ، عملاً منوط به نظر مقامات کارفرمایی است، نه نتایج ارزیابی صلاحیت آن‌ها.

۲. در حال حاضر که غیر از مناقصه روش دیگری برای انتخاب پیمانکار ایرانی مجاز نیست، باید اصول این روش به دقت رعایت شود. روش اجرای پیشنهادی پیمانکار که حاکی از تجربه و دانش فنی اوست (پیشنهاد فنی)، باید همراه با نرخ معقول پیشنهادی (نه حداقل نرخ)، ملاک برنده شدن باشد؛ اما دیده می‌شود که بعد از مناقصه، دوباره از نقرات اول تا سوم خواسته می‌شود که در نرخ پیشنهادی خود تجدید نظر کنند تا به حدود نظر کارفرما برسد.

۳. اسناد و مدارک مناقصه‌ها باید به حدی کامل باشند که پیمانکار بتواند پیشنهاد خود را بر اساس مفاد آن‌ها تنظیم و ارائه کند. در طرح‌های بزرگ که تهیه اسناد به این ترتیب به زمان زیادی نیاز دارد، کارفرمایان ترجیح می‌دهند که بر اساس برآوردی مقدماتی و شرایطی غیر قطعی، کار را به مناقصه بگذارند و پیشنهاد نرخ بگیرند. طبعاً هر پیشنهادی تحت این شرایط، با تغییراتی که حین اجرا رخ خواهد داد، از اعتبار می‌افتد و کار به اختلاف می‌گردد.

۴. برای آن‌که نرخ‌های پیشنهادی از حدودی که تابع سیاست‌گذاری اقتصادی دولت است فراتر نروند، فهرس پایه در اغلب مناقصات بزرگ، ملاک پیشنهاد نرخ هستند. از آنجا که طبق مقدمه‌های فهرس، نرخ‌های مندرج در آن‌ها، قیمت‌های میانگین‌اند، لذا

چنین فهرست بهایی نمی‌تواند برای کارهای بزرگ که احجام برخی اقلام آن‌ها بالغ بر میلیاردها تومان می‌شود، ملاک منطقی و دقیقی به حساب آید. از طرف دیگر، محدود کردن شرکت کنندگان در این قبیل مناقصات به رعایت سقف ۱۰٪ اضافه بر فهرس پایه، مفهومی جز ایجاد محدودیت پیشنهاد ندارد و با فضای منطقی مناقصات برای رقابت سالم پیمانکاران تناقض آشکار دارد.

۵. در طرح‌های بزرگ که استفاده از عامل چهارم (MC) متداول شده، باید دقت کرد که انتخاب بر طبق قواعد بین‌المللی صورت پذیرد.

۶. حضور شرکت‌های دولتی، نظامی و بنیادی، همراه با پیمانکاران خصوصی در مناقصات بزرگ دولتی، موجب می‌شود که فضای مناقصه از حالت استقلال و عدم وابستگی خارج شود و تحت عنوان حفظ منافع دولت، در حقیقت، منافع مدیران این شرکت‌ها مورد توجه قرار گیرد و مفهوم رقابت لوث گردد.

۷. هرگاه اهمیت ساخت و ساز در ابعاد مختلف اقتصاد کشور برای تصمیم گیرندگان و راهبران مملکت روشن باشد، آنان باید شاخص‌هایی را برای انتخاب مدیران اجرایی طرح‌های بزرگ تعیین کنند؛ به نحوی که سرنوشت طرح‌های مهم مملکتی در دست کسانی باشد که دارای تخصص، تعهد و مدیریت سالم هستند و هیچ مصلحت و ملاحظه‌ای را بر پیشبرد طرح ترجیح نمی‌دهند. بدیهی است که پس از انتخاب و انتصاب چنین مدیرانی، تغییر و تعویض آنان تا تحویل موقت طرح، به صلاح نیست. لذا باید ضوابطی نیز برای جابه‌جا کردن مدیران طرح‌های بزرگ، تعیین و تصویب گردد.

۸. در حال حاضر مبانی پیشنهاد نرخ در مناقصات، بسیار متغیر و ناپایدارند. از یک طرف قیمت کالا و تجهیزات ساخت داخل با نوسانات زیاد توأم است و از طرف دیگر، دستیابی به نیروی انسانی کارآمد و متخصص دشوار است و دستمزد آنان نیز با رونق ساخت و ساز به طور چشمگیری افزایش می‌یابد. ظاهراً سازوکار تعدیل آحاد بهای پیمان‌ها به این منظور است که چنین نوسانات تغییرات سرنوشت سازی را پوشش دهد؛ اما تجربه پیمانکاری در سه دهه اخیر نشان داده است که شاخص‌های اعلام شده تعدیل به هیچ وجه با

افزایش قیمت‌های موثر در نرخ‌های ساخت و ساز، همخوانی و همپوشی نداشته‌اند. از طرف دیگر، زمان‌های تعیین شده برای اجرای اغلب طرح‌های بزرگ نیز با واقعیات اجرایی کشور و پیچیدگی‌های ذاتی این قبیل طرح‌ها، سازگاری و تناسب ندارد. در نتیجه، پیمانکار در زمان پیشنهاد نرخ با ابهامات سرنوشت سازی مواجه است و طبعاً نمی‌تواند پیشنهادی معقول ارائه دهد و نیز نمی‌تواند به این دلیل از شرکت در مناقصات امتناع کند؛ زیرا پس از مدتی باید از دور پیمانکاری کنار رود. بنابراین، با تحمل ریسک زیاد به استقبال کاری می‌رود که نتیجه‌اش اصلاً روشن نیست.

بدیهی است که در چنین شرایطی، از یک طرف نرخ‌های پیشنهادی رو به افزایش می‌گذارند و موجب تورم بیش‌تر می‌شوند و از طرف دیگر، توجه پیمانکار را از اجرای صحیح کار به سوی دعاوی قراردادی معطوف می‌سازند که این عوارض بیش‌تری را در پی دارد و علاوه بر صدمات اقتصادی، بر فرهنگ کار به شدت آسیب می‌زند.

۹. سازوکار نظارت بر اجرای طرح و آثار و عواقب آن، بر پیشنهاد نرخ و رغبت پیمانکاران برای مشارکت در امر ساخت و ساز، تاثیر زیادی دارد. از آنجا که سازوکار نظارت به دلخواه کارفرما تغییر می‌کند و استقلال دستگاه نظارت از تشکیلات کارفرما عملاً منتفی است، لذا فضای پیمانکاری، به ویژه در طرح‌های بزرگ، از امنیت لازم برخوردار نیست و پیمانکار یقین دارد که دستگاه نظارت نمی‌تواند حتی در مسائل فنی، بدون رعایت خواست کارفرما، اعمال نظر کند تا چه رسد به حل و فصل اختلافات و ادعاهای پیمانکار که باید به داوری بی‌طرفانه دستگاه نظارت گذاشته شود. کم‌رنگ شدن نقش مهندس مشاور و دستگاه نظارت در حین اجرا، باعث عدم اطمینان پیمانکاران شده که در نتیجه افزایش نرخ پیشنهادی را در برداشته است. علاوه بر این، ارجاع دعاوی پیمانکاری به تشکیلات دادگستری یا به شوراها و داوری به جای دستگاه نظارت، آثار زیانبار سنگینی دارد که هم دوران اجرا را طولانی می‌کند و هم قیمت تمام شده طرح را افزایش می‌دهد. پیمانکار نیز معمولاً از این رهگذر، سودی نمی‌برد.

به ناچار پیمانکار، یا خود را در تشکیلات ناآشنا گرفتار نمی‌کند یا قیمت پیشنهادی را چندان افزایش می‌دهد. که به اصطلاح، این ریسک‌ها را پوشاند. هر دوی این اتفاقات برای سلامت فضای پیمانکاری خطرناک است و به صرفه و صلاح دولت نیز تمام نمی‌شود.

۱۰. از آنجا که سازوکار مناقصه، انتخاب پیمانکار و اجرای طرح‌ها، با ابعاد ریالی و ضرورت‌های تخصصی آن طرح‌ها رابطه دارد، لذا باید طرح‌ها را طبقه‌بندی کرد و بالطبع محدودیتی نیز برای پیمانکاران با توان کاری مختلف، برای شرکت در مناقصه‌های بزرگ و تخصصی، قائل شد. به این ترتیب رتبه‌بندی پیمانکاران باید با طبقه‌بندی طرح‌ها توأمان و به طور متناسب صورت گیرد تا کارفرمایان برای دعوت از پیمانکاران در هر سطحی از مناقصه، دچار مشکل نشوند.

ب- مشکلات و مسائل دوران اجرا

از آنجا که مسائل دوران اجرا ریشه در مشکلات و مسائل مناقصات دولتی دارند، لذا سعی می‌شود که با کوتاه‌ترین عبارات، حداکثر مفاهیم مؤثر در ردیابی مشکلات حین اجرا و راهکارهای متناسب با آن‌ها توضیح داده شود. گفتنی است که تمام موارد دهگانه مذکور در قسمت (ب) که ریشه‌های مشکلات مناقصات به شمار می‌روند، به طور ضمنی شرایط اجرا را نیز تحت تاثیر قرار می‌دهند. بنابراین، دامنه مشکلات به دوران مناقصه محدود نمی‌ماند. آنچه در زیر می‌آید، مواردی است که علاوه بر آن باید مورد توجه قرار گیرد:

۱. مشکلات مالی

۱-۱- صدور انواع ضمانت نامه بانکی مستلزم معرفی وثیقه ملکی است که آن هم نه بر اساس قیمت واقعی، بلکه بر طبق قیمت منطقه‌ای که بسیار نازل‌تر است، ارزیابی می‌شود و این امر، کار را برای پیمانکاران، به خصوص در طرح‌های بزرگ، بسیار دشوار می‌سازد.

۱-۲- کمبود نقدینگی در حین اجرای هر طرحی به دلایل مختلفی نظیر طولانی شدن رسیدگی به صورت وضعیت‌ها، افزایش بی‌رویه قیمت کالاها و دستمزدها، تأخیر در دریافت نقشه‌های اجرایی و غیره روی می‌دهد که ناشی از ضعف بینه مالی پیمانکار نیست.

این کمبود، ضررهای جبران ناپذیری بر پیشرفت به موقع طرح وارد می‌کند. برای رفع چنین نقیصه‌ای باید روش باز کردن ال.سی (L.C) را که در مناقصات با شرکت‌های خارجی مرسوم است، در مورد پیمانکاران ایرانی نیز معمول داشت تا این پیمانکاران به استناد اعتبار باز شده بتوانند با ارائه صورت وضعیت‌های تأیید شده به بانک تا حدود هشتاد درصد مبلغ صورت وضعیت‌ها را به صورت وام با بهره پایین دریافت دارند و در مواقع ضروری نیز کمبود نقدینگی کارگاه را تأمین کنند.

۳-۱- خسارت‌های ناشی از تأخیر در اجرای تعهدات کارفرمایان، به ویژه پرداخت‌های پیش‌بینی شده در قرارداد، باید ارزیابی و به پیمانکاران پرداخت شود تا سبب تضعیف ناروای بینه مالی آن‌ها نگردد.

۴-۱- جالب توجه این که در برآورد قیمت‌ها معمولاً هشت تا ده درصد سود برای پیمانکار منظور می‌شود. این در حالی است که اگر پیمانکار بتواند از تسهیلات بانکی استفاده کند، باید ۲۴٪ بهره بپردازد و اگر هم نتواند از امکانات اعتباری بانک‌ها بهره‌مند شود، ناگزیر خواهد شد که بهره‌های بازار تا میزان ۴۰٪ در سال را تحمل کند.

۵-۱- نظام اقتصادی در کشورهای همسایه که سهم عظیم ساخت و ساز را به عهده دارند، به گونه‌ای است که پیمانکاران بلافاصله پس از انعقاد قرارداد آن را به بانک ارائه می‌دهند و به اعتبار همان قرارداد می‌توانند از تسهیلات بانکی با نرخ‌های مناسب استفاده کنند. در نتیجه، در طول اجرای طرح دچار کمبود نقدینگی که از مهم‌ترین عوامل طولانی و گران شدن کار است، نمی‌گردند. روشن است که با این شرایط جایی برای رقابت پیمانکاران ایرانی در عرصه مناقصات بین‌المللی باقی نمی‌ماند؛ یعنی پیمانکاران کشورهای یاد شده به دلیل این تسهیلات، می‌توانند با قیمت پایین‌تر از پیمانکاران داخلی در کشور ما، کار بگیرند و طرح را با قیمت ارزان‌تر و زمان کوتاه‌تر به اتمام برسانند.

۲. نابسامانی قراردادهای

۲-۱- اقتصاد هر کشور بر سه محور ساخت و ساز، تولید و تجارت استوار است. اگر این سه محور با دقت بررسی شوند، ملاحظه می‌گردد که تجارت بدون تولید و تولید بدون ساخت و ساز عملی نیست. بنابراین، محور اصلی تمام فعالیت‌ها در جهت شکوفایی اقتصاد هر کشور، بستگی به وضع ساخت و ساز آن کشور در زمینه‌های مختلف دارد و بسامان بودن موازین قراردادهای مربوط به ساخت و ساز، به ویژه در طرح‌های کلان، از اهمیت حیاتی برخوردار است که متأسفانه در کشور ما به این مهم توجه لازم مبذول نشده و نمی‌شود. مجلس شورای اسلامی و دولتمردان باید ارزش ساخت و ساز را متناسب با حیاتی بودن ارزش اقتصادی آن احیا کنند و به قراردادهای و ضوابطی که مربوط به این قسمت مهم از فعالیت اجتماعی است، اهمیت خاصی دهند و به اصلاح روش مناقصات، قراردادهای و ضوابط مربوط، توجه کافی نشان دهند. چنانچه مابقی اولیه این پیمان‌ها براساس معاملات اصولی و واقعیات موجود در روند اقتصادی جامعه نباشند، قطعاً از همان ابتدا با مشکلات فراوان و پیچیدگی‌های بسیاری مواجه می‌شوند که به تبع آن، حرکت‌های اقتصادی کشور کند می‌شوند و نظام اقتصاد کشور لطمه کلی می‌بیند.

۲-۲- اگر معیارهای نرخ با واقعیات انطباق نداشته باشند، پیمانکار ممکن است تحت تأثیر شرایطی که در آن قرار دارد و به امیدهای واهی یا برای سر پا نگه داشتن تشکیلات خود، قیمت‌های غیر واقعی پیشنهاد دهد که طبعاً کارفرما را دچار مشکل می‌کند و عملاً کار با قیمتی بالاتر از نرخ واقعی، آن‌هم در مدتی به مراتب طولانی‌تر، انجام می‌شود.

۲-۳- نحوه تنظیم قراردادهای ساخت و ساز، حتی در طرح‌های بزرگ به گونه‌ای است که حل و فصل دعاوی کارفرما علیه پیمانکار با تصمیم کارفرما و بدون توافق پیمانکار به اجرا گذاشته می‌شود؛ اما دعاوی پیمانکار علیه کارفرما معمولاً به آخر کار محول می‌گردد و از پیمانکار انتظار می‌رود که بدون درخواست بهره‌دیرکرد و معمولاً با چشم‌پوشی از بعضی ادعاها در برابر آنچه کارفرما می‌خواهد، تمکین کند. بدیهی است که

این شیوه رسیدگی به دعاوی در طرح‌های بزرگ عملی نیست و گاهی بحران‌های مالی خطرناکی ایجاد می‌کند که ممکن است به ورشکستگی پیمانکار منجر شود.

۳. تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات

به عللی که ذکر آن‌ها خارج از حوصله این گزارش است، فعلاً بیش‌تر ماشین‌آلات و تجهیزاتی که در اختیار پیمانکاران ایرانی هستند، کار کرده و گاه فرسوده‌اند و در مقایسه با وضعیت پیمانکاران موفق خارجی، که در آغاز هر طرح کلیه ماشین‌آلات و تجهیزات آن را یکجا و نو می‌خرند و در آخر کار نیز آن‌ها را به حراج می‌گذارند و می‌فروشند، وضع پیمانکاران ایرانی از این حیث نگران‌کننده است.

پوشیده نیست که تعهد پیمانکار در قبال کار فرما باید با همین ماشین‌آلات کهنه و فرسوده‌ی انجام شود که هیچ اطمینانی به آن‌ها نیست. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که پیمانکار بتواند در موعد مقرر از عهده اجرای تعهدات خود برآید. در برنامه اول و دوم توسعه کشور تا حدودی به مسأله توجه می‌شد و منابع ارزی از محل طرح در اختیار پیمانکاران قرار می‌گرفت تا بتوانند قسمتی از ماشین‌آلات مورد نیاز خود را به صورت نو وارد کنند؛ ولی با کاهش قیمت نفت این امکان از میان رفت و پس از متعادل شدن قیمت نفت نیز دیگر به آن توجه‌ای نشد.

اکنون نیز تخصیص بخشی از مبلغ قراردادهای بزرگ برای خرید قسمتی از ماشین‌آلات و تجهیزات لازم تحت نظر کارفرما، می‌تواند این مشکل اساسی را تا حدودی حل کند؛ به شرطی که این مبالغ از میزان پیش‌پرداخت مقرر کسر نشوند و اقساط بازپرداخت نیز با شرایط پیشرفت کار، متناسب باشند. در این صورت پیمانکاران خواهند توانست از محل حذف هزینه هنگفت تعمیر ماشین‌آلات فرسوده یا هزینه بالای کرایه ماشین‌آلات و همچنین سرعت کافی در اجرای طرح، به دلیل در اختیار داشتن وسایل نو، این اقساط را پرداخت کنند و کشور به تدریج صاحب تعدادی ماشین‌آلات نسبتاً قابل قبول گردد.

۴. نیروی انسانی

مسائل مرتبط با تأمین نیروی انسانی در طرح‌های بزرگ به حدی آشکار است که فقط فهرست وار به آن‌ها اشاره می‌شود:

۴-۱- مشکلات قانون کار؛

۴-۲- کمبود یا فقدان مراجع ارزشیابی مهارت کارکنان؛

۴-۳- عدم مطابقت نظام آموزش دانشگاهی با نیازهای ساخت و ساز؛

۴-۴- کم‌رنج بودن نقش نظام آموزش عالی و حرفه‌ای کشور در ارائه برنامه‌های

آموزشی توأم با کار در کارگاه‌های ساختمانی؛

۴-۵- فقدان مراجع و امکاناتی برای اصلاح ناهنجاریهای اخلاقی و رفتاری کارکنان

در کارگاه‌های ساختمانی که اغلب در نواحی دور افتاده واقع شده‌اند؛

۴-۶- فقدان نظام تعیین دستمزد برای تخصص‌ها و مهارت‌های حرفه‌ای گوناگون، به

نحوی که آثار آن‌ها در تحلیل قیمت‌ها لحاظ گردد؛

۴-۷- عدم دسترسی به افراد متخصص و باهوش که ناشی از فرار مغزها در دوده

گذشته است.

۵. بیمه

از آنجا که ساخت و ساز و خدمات پیمانکاری مرتبط با آن در سطوح مختلف با ریسک توأم است، لذا نقش بیمه در این امر مهم اقتصادی زیاد است، اما هنوز صنعت بیمه کشور نتوانسته در جایگاهی قرار گیرد که این نقش اساسی را ایفا کند. بدیهی است حصول این خواسته ضروری موقوف به عزم دولت است که مقدمتاً باید در قراردادهای ساخت و ساز به نحوی مؤثر نمایان شود.

۶. عدم بررسی طرح‌ها پس از اتمام آن‌ها

متأسفانه هیچ سازمانی طرح‌ها را پس از اتمام بررسی نمی‌کند تا علت این امر را که زمان و مبلغ اجرا به چند برابر زمان و مبلغ اولیه بالغ گردیده‌اند، روشن سازد تا حداقل سعی گردد

که در طرح‌های بعدی اشکالات مشابهی که سبب طولانی شدن زمان و اضافه شدن هزینه می‌شوند، برطرف گردند. پیشنهاد می‌شود هیأتی را سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تشکیل دهد تا گزارش خود را در این زمینه به این سازمان ارائه کند و سازمان مذکور نیز این گزارش‌ها را برای استفاده در اختیار مسئولان مربوط بگذارد و چنان‌چه طرحی به‌طور نسبی به صورت موفق اجرا شده، نام مدیران اجرایی، مهندسان مشاور و پیمانکاران مربوط اعلام شده و موجبات تشویق آنان فراهم آید و اگر طرحی نیز به علت خطاهای فاحش هریک از مسئولان دچار نابسامانی شده و با قیمت و زمان چند برابر به انجام رسیده یا ناتمام مانده، ضمن بیان علت، زمینه مؤاخذه و جریمه مقصر اعم از کارفرما، مشاور یا پیمانکار را مهیا سازد.

۷. اجرای طرح‌های همزمان در یک منطقه بدون توجه به ظرفیت در آن منطقه

اجرای طرح‌های همزمان در یک منطقه بدون در نظر گرفتن امکانات موجود در آن محدوده، مشکلات بسیاری را ایجاد می‌کند. دستمزد کارکنان و هزینه خدمات محلی به شدت افزایش می‌یابد؛ پیمانکاران به علت نیاز، متخصصان شاغل در دواير دولتی یا سایر بخش‌های خصوصی را با قیمت‌های بالاتر جذب می‌کنند و یک رقابت ناسالم در جهت بالا بردن سطح توقع متخصصان و افزایش هزینه‌ها در منطقه به وجود می‌آید که این طبعاً به سایر بخش‌های کشور نیز سرایت می‌کند و در نتیجه، هزینه زندگی مردم بومی به سرعت روند صعودی می‌گیرد و شرایط اشتغال نیز از تعادل خارج می‌شود، بدین ترتیب در منطقه‌ای که طرح‌های فراوانی اجرا می‌شوند، میزان اشتغال افراد محلی به صد درصد می‌رسد؛ در صورتی که در سایر مناطق کشور مشکل بیکاری همچنان به قوت خود باقی می‌ماند. چنان‌چه سازمان‌های دولتی طبق برنامه‌های خود ناگزیر از اجرای همزمان طرح‌های بزرگ در یک منطقه باشند، پیشنهاد می‌شود که یک سازمان مسئول و مقتدر در محل مستقر شود و هزینه‌ها و دستمزدها را تحت کنترل درآورد.

ج- مسائل ویژه طرح های مربوط به شرکت های تابعه وزارت نفت

با توجه به این که شرکت جهانپارس اکثر قریب به اتفاق طرح هایی را که قبلاً به بهره برداری رسانده است و همچنین طرح هایی را که هم اکنون در دست اجرا دارد، مربوط به طرح های نفت، گاز و پتروشیمی هستند، بی مناسبت نمی داند که در مورد نحوه ارجاع این طرح ها و مشکلات موجود در آنها به مسائل زیر پردازد.

در دو سه سال اخیر بیش تر طرح های صنایع نفت، گاز و پتروشیمی به روش سرمایه گذاری فاینانس و بیع متقابل به اجرا در آمده اند که موجب فعالیت های پیمانکاری و ایجاد اشتغال چشمگیر گردیده اند و از این بابت باید سپاسگزار مدیریت عالی وزارت نفت و شرکت های زیر مجموعه آن بود که توانسته اند با مدیریت مؤثر، نظر سرمایه گذاران خارجی را جلب کنند و این صنایع را به رونق کم سابقه ای برسانند.

در گذشته، شرکت های تابعه وزارت نفت برای اجرای طرح های خود، ابتدا مهندسی و طراحی را به طور کامل انجام می دادند؛ زمین مورد نظر طرح را استملاک می کردند و مطالعات ژئوتکنیک را انجام و همچنین کالاهای طرح را خریداری و انبار می کردند. سپس اجرای آن را بین پیمانکاران به مناقصه می گذاشتند؛ ولی در طرح های یاد شده به علت ضرورت دستیابی به تولید سریع که باید پاسخگوی سرمایه گذاران باشد، معمولاً مهندسی (E) و خرید کالا (P) را به یک مشاور می دهند و اجرا را، همزمان به پیمانکار یا کنسرسیومی از پیمانکاران واگذار می کردند و در کلیه این طرح ها زمان بسیار فشرده ای را برای تکمیل و راه اندازی پیش بینی می کردند.

متأسفانه اتخاذ این روش باعث گردیده که پیمانکار در زمان پیش بینی شده به نقشه های اجرایی و کالای طرح دسترسی نیابد و تأخیر فراوان در اجرای طرح پیش آید که ضرر اصلی آن متوجه پیمانکار ساختمان و نصب می شود. همچنین کارفرما موظف است طبق مقررات، قسمتی از کالای طرح را در داخل کشور بسازد که معمولاً این سازندگان از سابقه و تجربه کافی در اجرای دقیق سفارش ها برخوردار نیستند. ضمن این که به علت گسترش بی سابقه طرح های یاد شده و تعداد اندک این سازندگان، کار ارجاع شده به آنها

اغلب بیش از ظرفیت‌شان است. وقتی هم که پس از تأخیر فراوان کالای آن‌ها به کارگاه می‌رسد، نیاز به تغییرات قابل توجه دارد که وقت بسیاری را از پیمانکار اجرایی را به خود اختصاص می‌دهد و فعالیت‌های بعدی را که باید روی آن‌ها انجام پذیرد، دچار تأخیر می‌کند.

این گونه طرح‌ها که به علت نیاز فوری باید در حداقل زمان انجام شوند، در دنیا به مسیر پرشتاب (Fast Track) معروفند که با تمهیدات خاصی، طراحی، خرید و اجرا در آن‌ها تقریباً همزمان انجام می‌شود و به سه روش زیر قابل اجرا هستند:

۱. کارفرما کل کار را به یک شرکت پیمانکار یا کنسرسیومی از یک پیمانکار و مشاور واگذار می‌کند و خود فقط نظارت عالی را به عهده می‌گیرد. چون یک سازمان مسئولیت کل کار را به عهده دارد و خود اقدام به استخدام مشاور، طراح و پیمانکاران مختلف می‌کند، قادر خواهد بود که با تمهیدات لازم عدم هماهنگی احتمالی بین بخش‌های مختلف، مانند مهندسی، خرید کالا و اجرا را به حداقل برساند.

۲. کارفرما اجرا و خرید را (E,C) را به یک گروه پیمانکاری و مهندسی (E) و نظارت بر خرید را به مهندس مشاور واگذار می‌کند.

۳. کارفرما طراحی و خرید (E,P) را به یک مجموعه و اجرا (C) را جداگانه به یک شرکت یا کنسرسیومی از شرکت‌ها واگذار می‌کند.

در هر کدام از سه روش فوق، یک سازمان کارآمد، قوی، مستقل، بی‌طرف و مسئول که مدیریت پیمانکار (Managing Contractor) است، باید به نمایندگی از کارفرما مسئولیت کل اجرای طرح را به عهده بگیرد. حضور این سازمان، یکی از ارکان اصلی اجرای طرح است و با توجه به این که این سازمان کلیه اختیارات مدیریتی را به عهده دارد، قادر خواهد بود که در دوران اجرای کار که اغلب بسیار کوتاه است، طرح را به نحوی اداره کند که نابسامانی‌های ناشی از همزمانی طراحی، خرید و اجرا به حداقل برسد و حقوق کلیه دست‌اندرکاران طرح حفظ شود؛ مثلاً اگر خسارتی در اثر کمبود کالا یا نقشه به پیمانکار وارد شود، آن را جبران کند یا وقتی به همین دلایل، انجام حجم عظیمی از کار

در زمان کوتاه از پیمانکار خواسته می‌شود، عملی بودن آنرا تشخیص دهد و زمینه پرداخت هزینه اضافی را مهیا کند.

با توجه به این که روش های مختلف مدیریت برای انجام سریع طرح‌ها، در بسیاری از کشورهای پیشرفته تجربه شده و بهترین آن‌ها مورد استفاده قرار گرفته است، اجرای طرح‌های (Fast Track) به غیر از اتخاذ یکی از سه روش فوق، موفقیت آمیز نخواهد بود. نکته بسیار مهم در این روش‌ها تأمین نقدینگی (Cash Flow) برای انجام کار توسط پیمانکار است؛ زیرا با توجه به حجم وسیع عملیات اجرایی که باید در زمان بسیار کوتاهی انجام گیرند، چنانچه تأمین مالی صرفاً موقوف به پرداخت صورت وضعیت‌های موقت باشد، به علت طولانی شدن تریبات رسیدگی و پرداخت صورت وضعیت‌ها و عدم موازنه در آمد و هزینه در مقطعی از کار، کارگاه دچار کمبود نقدینگی می‌گردد و سرعت عملیات اجرایی نیز کند می‌شود. برای اجتناب از این امر ضروری است روشی اتخاذ گردد تا بی‌درنگ بتوان به کارگاه پول تزریق کرد. برای این منظور لازم است که تأمین کننده مالی (Financier) یا بانک طرف حساب، کمبود نقدینگی‌های مقطعی کارگاه را جبران کند. بدیهی است چنانچه پیمانکار به علت ناهمزمانی ابلاغ نقشه‌های اجرایی و رسیدن کالا به کارگاه دچار بحران مالی شود، ضرورت دارد که در قالب همان روش، تا رسیدگی و گشایش وضع مالی، تأمین کننده یا بانک نقدینگی مورد نیاز را تأمین کند.

در اغلب طرح‌های واگذار شده شرکت‌های تابعه وزارت نفت، این روش‌ها اعمال نگردیده و در نتیجه، اجرای این طرح‌ها دچار تأخیر فراوانی شده است. این امر علاوه بر آن که باعث ضرر به منافع ملی می‌شود، وضعیت پیمانکاران را دچار نابسامانی‌های فراوان می‌کند. متأسفانه تاکنون اقدام مؤثری در جهت رفع این مسائل و مشکلات به عمل نیامده و نمی‌آید.

در بعضی از طرح‌ها اشکالات ناشی از عوامل فوق کم‌تر است. اگر چه در آن‌ها نیز به خاطر همزمانی طراحی، خرید و اجرا تأخیر وجود دارد، ولی به دلیل این که مدیران با تجربه‌ای به نمایندگی از کارفرما اداره طرح را به عهده دارند، سعی می‌کنند به نحوی، نظیر

بالا بردن حجم عملیات و غیره، خسارات وارده به پیمانکار را به حداقل برسانند تا کمبود نقدینگی که در اثر نرسیدن به موقع نقشه و کالا روی می‌دهد، موجب رکود کار نشود. شایان توجه این است که در برخی از طرح‌های یاد شده به علت دلاری بودن بودجه طرح، پرداخت تعدیل در نظر گرفته نشده و هیچ‌گونه نرخ تسعیر یا برابری دلار با یورو پیش‌بینی نگردیده است. ضمن این که پیش‌بینی نشده چنان‌چه پیمانکار به دلیل تأخیر در دریافت نقشه و کالا دچار خسارت شود، این خسارت از چه محلی باید تأمین گردد.

کارفرمایان به هیچ وجه تمایل ندارند که خسارات وارد شده به پیمانکاران را که به‌علل کمبود نقشه و کالا ایجاد گردیده است، پرداخت کنند؛ زیرا در این زمینه، خود نیز مورد سؤال قرار می‌گیرند. در واقع سازمانی که قرار است به این مسائل رسیدگی کند، خودش هم در آن ذی‌نفع است، که نتیجه آن روشن است.

گاه برخلاف برنامه اجرایی، پس از مدتی تأخیر، کالای فراوانی به کارگاه وارد می‌شود. در این مقطع کارفرما، پیمانکار را مجبور می‌کند تا برای مدت زمان کوتاه تعداد فراوانی کارگر متخصص به کار گیرد؛ برای مثال در یک طرح پالایشگاهی که این شرکت در دست اجرا دارد، بخش عمده‌ای از لوله‌ها و اتصالات مربوط به طرح که تهیه آن در تعهد کارفرما بود، در نیمه دوم آبان‌ماه ۱۳۸۱ (اواخر زمان تمدید شده قرارداد) به کارگاه رسید و به علت اصرار کارفرما، این شرکت مجبور شد ظرف مدت ده روز با صرف هزینه هنگفتی تعداد جوشکاران طرح را از ۴۵ نفر به ۱۰۰ نفر برساند و طی مدت بیست روز روزانه ۲۰۰۰ اینچ قطر جوشکاری انجام دهد. برای تأمین ۵۵ نفر جوشکار درجه یک که می‌بایست قبلاً مورد آزمون قرار می‌گرفتند، ۱۴۰ نفر جوشکار درجه یک سریعاً به کارگاه اعزام شدند که ۵۵ نفر از میان آنان گواهی صلاحیت دریافت کردند. بدیهی است که این افراد برای کار در یک دوره کوتاه دستمزدهای گزافی مطالبه می‌کردند و شرکت هم مجبور به پرداخت آن بود. در صورتی که اگر طبق برنامه زمان‌بندی توافق شده، این کالا به کارگاه می‌رسید، چنین هزینه سنگینی به پیمانکار تحمیل نمی‌شد. شایان ذکر است که وقتی گروه‌های کارگر متخصص به‌طور ناگهانی و پیش‌بینی نشده به کارگاه وارد می‌گردند،

وسایل رفاهی و رفت و آمد آنان نیز باید در نظر گرفته شود و هزینه‌های سنگین بالاسری مانند هزینه‌های استخدام کوتاه مدت کارشناسان دفتر فنی و کنترل کیفیت بر اجرای کار و غیره نیز مزید بر علت می‌گردند. در این مورد و موارد مشابه، کارفرمایان پرداخت هیچ هزینه اضافی به پیمانکار را تقبل نمی‌کنند.

عوامل یاد شده موجب می‌گردند که هزینه پیمانکار ساختمان و نصب به میزان زیادی از درآمد او کم‌تر شود و عامل کمبود نقدینگی باعث می‌شود که پیمانکار نتواند کارهای اجرایی را با توان مالی مناسب انجام دهد و این دشواری به صورت زنجیره‌ای توان پیمانکار را تقلیل می‌دهد و غیر از عقب ماندن بیش‌تر از برنامه، موجب ضرر و زیان هنگفت پیمانکار می‌گردد.

خلاصه، از پیمانکاران اجرایی انتظار می‌رود که کلیه تأخیرهای ناشی از ناهمزمانی و نابسامانی‌های طراحی و مهندسی، تأخیر در ورود کالا به کارگاه و تعمیرات قطعات ساخت داخل را در زمان کوتاهی جبران کند. تأخیر زیاد در اتمام طرح‌ها، علاوه بر به وجود آوردن وضعیت وخیمی برای پیمانکاران ساختمان و نصب، باعث می‌شود که وزارت نفت بهره بیش‌تری را به سرمایه‌گذاران پرداخت کند. همچنین تأخیر در ورود محصولات نفتی به بازار جهانی، رقابت برای فروش آن‌ها را نیز مشکل خواهد کرد و در کل زیان بسیار زیادی را برای منافع ملی به دنبال خواهد داشت.

با توجه به مواردی که بیان شد چنان‌چه در این مقطع یک راه حل اساسی در مورد وضعیت نابسامان فعلی پیمانکاران در نظر گرفته نشود، غیر از این که حیثیت این شرکت‌ها خدشه‌دار می‌گردد، قطعاً تعداد زیادی از این پیمانکاران نیز ورشکست خواهند شد و از پهنه سازندگی کشور کنار خواهند رفت.

در خاتمه باید گفت تا زمانی که پایه و اساس مناقصات نادرست باشد، علی‌رغم امکان دسترسی به اطلاعات نرم‌افزاری گسترده و برآورد دقیق مطالب مناقصات، هنوز هم کارفرمایان و پیمانکاران هر کدام برای منافع خود به چانه‌زنی متوسل خواهند شد که این راه به جایی نخواهد برد؛ مگر این که تغییر روش دهیم و در برآورد مناقصات و امضای

قراردادها صداقت و واقعیت را ملاک عمل قرار دهیم و مطمئن باشیم که برای کارفرمایان و پیمانکاران، تنها راه موفقیت در طرح‌ها انعقاد یک قرارداد صحیح و سالم است که حاوی حفظ منافع منطقی طرفین باشد.

منابع و مأخذ

۱. آیین نامه تعیین برنده مناقصه مصوب ۱۳۵۴.
۲. آیین نامه تشخیص صلاحیت و ارجاع کار به پیمانکاران مصوب ۱۳۶۷.
۳. آیین نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹.

