



مشکلات کلیدی فراروی پیمانکاران در طرحهای عمرانی کشور

بهار اشرف^۱

۱- کارشناس ارشد مدیریت و ساخت دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات (bahar859@yahoo.com)

خلاصه

طرحهای عمرانی به عنوان زیربنای توسعه و شکوفایی کشور به حساب می‌آید و در نظام اقتصادی و بودجه‌بندی کشور از اهمیت خاصی برخوردار می‌باشد. بنابراین بخش بزرگی از بودجه کشور را به خود اختصاص می‌دهد. ولی متأسفانه در رابطه با اجرای پروژه‌های عمرانی و زیر بنایی کشور از مرحله تصمیم، طراحی، تصویب، نحوه اجرا، مناقصه، انتخاب پیمانکار و مشاور، اجرای پروژه، کنترل پروژه، تحویل و در نهایت بهره‌برداری طرح، مشکلات فراوانی پیش‌روی مجریان طرح، پیمانکاران، مشاوران و بهره‌برداران، یعنی همان سه راس مثلث سازندگی کشور قرار دارد که برآیند همه این معضلات در طولانی شدن اجرای پروژه‌ها و بعضاً نیمه کاره ماندن آنها خود را نشان داده تا جایی که هم‌اکنون با تعداد بیشماری پروژه نیمه کاره و یا پروژه‌هایی که اصلاً توجیه وجودی خود را از دست داده‌اند، روبرو هستیم. بنابراین سازندگی در کشور ما هم‌اکنون با بحران عمیقی روبرو شده که تاخیر در اجرای پروژه‌ها و پایین آمدن کیفیت کارها از یک سو و نابسامانی حاکم بر روابط بین عوامل سازندگی از سوی دیگر نشانگر آن می‌باشد. در این بین پرداختن به مشکلات سازندگان صنعت ساخت و ساز به عنوان بازوان اجرایی پروژه‌های عمرانی در جهت حل موثر این معضلات، از اهمیت والایی برخوردار می‌باشد. در این مقاله با مطالعه پنج پروژه عمرانی ابتدا مشکلات پیمانکاران در زمینه‌های نحوه ارتباط پیمانکار و کارفرما (شرایط عمومی پیمان)، پرداختها، تعدیل، بیمه و مالیات، طرح و مورد توجه قرار گرفت و سپس با عنوان این مشکلات در یک پرسشنامه، از پیمانکاران و پیشکسوتان این وادی خواسته شد که ضمن اضافه کردن موارد دیگری که شاید در طول مدت خدمت با آن برخورد کرده‌اند، درصد تاثیر هر یک از مشکلات را در روند انجام پروژه، بیان کنند. به این ترتیب با استفاده از نظرات حدود سی شرکت ساختمانی از سراسر کشور، مشکلات پیمانکاران وزن‌دهی و مشکلات کلیدی آنها مشخص شده و در آخر سعی شده است پیشنهاداتی برای بهبود و کمرنگ کردن مشکلات کلیدی ارائه شود.

کلمات کلیدی: طرحهای عمرانی، پیمانکار، کارفرما، بودجه

مقدمه

در کشور ما با توجه به حرکت کشور به سمت توسعه و اهمیت احداث زیرساختهای مورد نیاز، همه ساله درصد بالایی از بودجه کشور تحت عنوان بودجه‌های عمرانی به بخش زیرساختی اختصاص داده می‌شود. لذا توجه کافی و پرداختن به مشکلات فراروی اجرای به موقع و با کیفیت طرحهای عمرانی و تمام دست‌اندرکاران این مقوله از پیمانکار گرفته تا کارفرما و مشاور و... و حل به موقع و موثر آنها از اهمیت والایی در توسعه پایدار کشور و رسیدن به اهداف والای برنامه‌های توسعه حال و آتی کشور برخوردار می‌باشد. در این مقاله سعی بر این است که بخشی از این فرآیند گسترده یعنی موانع و مشکلاتی که در رابطه با تعامل پیمانکار و کارفرما در جهت اجرای طرح مورد نظر، فراروی پیمانکاران قرار دارد مورد بررسی قرار گیرد. در رابطه با این مقوله، از حدود بیش از نیم قرن پیش که توسعه عمرانی به معنی مدرن آن در ایران شروع شد، وضع قوانین و آیین نامه‌های مختلف جهت تفکیک وظایف و شفاف سازی روابط بین پیمانکار به عنوان بازوی اجرایی پروژه‌های عمرانی و کارفرما بعنوان صاحب کار، ضروری به نظر رسید. در این رابطه، ابتدا فهرستی شامل برخی از ردیفهای کاری ساختمانی توسط ارتش آن زمان بوجود آمده مبنای قیمت کارهای نظامی بود. بعدها سازمان برنامه آن زمان (سازمان مدیریت و برنامه ریزی فعلی) فهرست بهای ساختمانی و شرایط عمومی پیمان را تدوین کرد و در ادامه، فهرست بهای رشته‌های تاسیسات مکانیکی، برقی، آب و فاضلاب و... منتشر شد. برای رفع مشکلات پیمانکاران در جهت پیشبرد سازندگی در کشور، تقریباً از بیش از ۵۰ سال پیش، سندیکای شرکتهای ساختمانی در سال ۱۳۲۶ به صورت رسمی در تهران کار خود را آغاز کرد. این سندیکا با مشارکت معدود شرکتهایی پایه گذاری شد که تعدادشان از حد انگشتان دو دست بیشتر نبود. در سال ۱۳۷۲ سندیکای شرکتهای ساختمانی به انجمن شرکتهای ساختمانی تغییر نام داد و در همان راستا به کار خود ادامه داد. انجمن‌های فوق‌الذکر برای انسجام بیشتر و هماهنگی بهتر در راستای فعالیت صنفی خود اقدام به تشکیل کانون سراسری انجمن‌های شرکتهای ساختمانی و تاسیساتی و تجهیزاتی ایران به مرکزیت تهران نموده‌اند. [۲]

۱. شاغل به عنوان مهندس عمران در امر سازندگی

**معرفی پروژه‌های مورد مطالعه**

بررسی و رسیدگی به مشکلات هر صنف، نیاز به شناخت مشکلات آن گروه از طریق وارد شدن به بطن کار و آشنایی با موانع فراروی آنها از نزدیک و شنیدن مشکل کار مستقیماً از زبان دست اندرکاران در صنف مربوطه دارد. در مورد پیمانکاران طرح‌های عمرانی نیز طبیعتاً وضع به همین منوال است. لذا برای نیل به این هدف، پنج پروژه عمرانی مورد مطالعه قرار گرفته و در این مسیر با نیت آشنایی کامل با تمام مشکلاتی که پیش‌رو دارند، از مدیریت شرکت، مدیران پروژه‌ها و روسای کارگاه‌های آنها، کمک گرفته و تمام نظریات ابراز شده آنها مورد توجه و تجزیه و تحلیل دقیق قرار گرفت. پروژه‌های مورد مطالعه به شرح زیر می‌باشند:

- ساختمان اداره پست جزیره کیش
- ساختمان ممیزی کلی جزیره کیش
- استخر سرپوشیده هفت تیر بندرعباس
- ۹۶ واحد مسکن استیجاری شهرستان قشم
- دبیرستان ۲۰ کلاسه ابن سینا واقع در بندرعباس

لازم به ذکر است که پروژه‌های مورد مطالعه از لحاظ مبلغ، در ردیف پروژه‌های کوچک و متوسط قرار دارند.

بررسی مشکلات طرح شده در پروژه‌های مورد مطالعه

با عنایت به صحبت‌های پیمانکاران، مدیران پروژه و روسای کارگاهها در پروژه‌های یاد شده، مشکلات پیمانکاران در رابطه با اجرای طرح‌های عمرانی به شکل زیر دسته‌بندی می‌شود:

الف) مشکلات مربوط به کارفرما

مشکلات این بخش به طور کلی به چند بخش به شرح زیر تقسیم می‌گردند:

الف-۱- مشکلات مربوط به موافقتنامه و مواد شرایط عمومی پیمان

موافقتنامه و مواد شرایط عمومی پیمان، بصورت کاملاً "یک طرفه و به نحوی تنظیم شده است که پس از انعقاد پیمان، تقریباً" سرنوشت پیمانکار، تمام و کمال در اختیار کارفرما قرار می‌گیرد. کارفرما می‌تواند تا سقف ۲۵٪ مبلغ پیمان، هر کاری را که لازم میدانند اجرای آن را از پیمانکار خواستار شود و یا تا همین سقف، هر آنچه را لازم میدانند بدون هیچ ضابطه‌ای از کار پیمانکار کسر نماید. کارفرما این توانایی را دارد که مطالبات پیمانکار را هر چند مدت که تشخیص داد، دیر پرداخت نماید و در این رابطه، پیمانکار باید در هر شرایطی کار خود را ادامه حق هیچگونه اعتراض ندارد، جز اینکه مثلاً" در مورد پرداخت نکردن مطالبات، مقداری به زمان قرارداد اضافه می‌گردد و مشکلات و مواد دیگری در همین راستا. این وضعیت که عملاً" سرنوشت یک طرف پیمان را در اختیار طرف دیگر قرار می‌دهد، مشکلات عدیده‌ای را بوجود می‌آورد از جمله :

- عدم امنیت کاری پیمانکار در مقابل کارفرما
- از صحنه بیرون رفتن و حذف پیمانکاران با سابقه طولانی و گاهی اشتغال آنان در مشاغل غیر مفید و دلالی
- در مواردی، تمسک به فساد مالی، جهت حل مشکلات بوجود آمده از طرف کارفرما.
- رعایت نکردن ضوابط فنی و اجرایی در پروژه‌ها برای جبران هزینه‌های ناشی از موارد فوق و در نتیجه تقلیل عمر مفید پروژه‌ها
- بکارگیری افراد غیرحرفه‌ای و بدون تخصص پیمانکار برای جبران ضرر و زیان حاصل از عملکرد کارفرما و مشکلات متعدد دیگری که از این رهگذر، دامنگیر پروژه‌های عمرانی کشور می‌شود.

الف-۲- مشکلات عدم تخصص فنی و اجرایی کارفرما:

معضل فوق علاوه بر موارد ذکر شده در بند الف _ ۱، و علاوه بر اینکه این مشکل، خود به خود باعث استفاده غلط کارفرما از اختیارات نامحدود خود در پیمان‌ها می‌گردد که برخی از مشکلات حاصل از آن در بند الف-۱ شرح داده شد، مسائل دیگری نیز بوجود می‌آید از جمله:

- صدور دستور کارهای غیر کارشناسانه و اعمال تغییرات غیر فنی در پروژه‌ها که ضرر حاصل از آن مستقیماً" تاثیر منفی بر سرنوشت پروژه‌ها دارد.
- آشنا نبودن با زیر و بم‌های دقیق پروژه که در خیلی از موارد منجر به درگیری‌های غیرضروری و بحث و جدلهای بیهوده با پیمانکار و تلف کردن زمان به ضرر انجام پروژه‌ها میگردد و یا امکان سوءاستفاده پیمانکار از ناآگاهی کارفرما را فراهم می‌آورد.
- پرداخت نکردن حقوق حقه پیمانکار توسط برخی از کارفرمایانی که آشنایی کافی به مسائل فنی و تخصصی پروژه و مواد پیمان و شرایط عمومی پیمان را ندارند باعث تسریع در حذف پیمانکاران دلسوز و زحمتکش از صحنه شده و یا پرداختهای اضافه به پیمانکار، باعث بروز نوعی فساد مالی و کاری خواهد گردید. در این رابطه، به نظر می‌رسد، اجرای قانون نظام فنی و اجرایی کشور و در نتیجه رتبه بندی کارفرما همانند پیمانکار و مکلف کردن دولت به گماشتن افرادی با تخصص و تجربه و کارآیی کافی در مسئولیت مجریان طرح‌های عمرانی، راهکار خوبی برای پرهیز از این مشکل است.



ب- مشکلات مربوط به سازمان مدیریت

ب-۱- شفاف نبودن بخشنامه‌های صادره و عدم پاسخگویی صریح و سریع سازمان مدیریت در موارد لازم:

در خیلی از موارد، اختلافی بین طرفین قرارداد در رابطه با تفسیر بخشنامه‌های موجود و یا تعلق حقی به یکی از طرفین قرارداد، بروز می‌نماید. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تنها مرجع صدور و ابلاغ ضوابط فنی در مورد مسائل اجرایی طرح‌های عمرانی در کشور است. این سازمان با صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های صریح و شفاف و همچنین پاسخ روشن و بیطرفانه به مشکلات مطرح شده باید بتواند در اینگونه موارد راهگشا باشد که متأسفانه اینطور نیست.

ب-۲- مشکلات مربوط به تفسیر مفاد پیمان:

این مشکل نیز دقیقاً مانند ردیف ب-۱- مربوط به حاضر بودن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بعنوان تنها متولی قضیه در صحنه، و نه بعنوان یک ارگان دولتی، که کاملاً بیطرف و در جهت اجرای دقیق ضوابط و احقاق حقوق هر دو طرف قرارداد در تمام پیمانهای منعقد می‌باشد. ولی متأسفانه به دلیل عمل نکردن سازمان فوق‌الذکر به شرح فوق، پیمانکار این احساس را که مرجعی برای رسیدگی به مشکلاتش هست، ندارد و در نتیجه خود را ناچار می‌بیند که به هر طریق و به هر قیمتی با کارفرما به گونه‌ای کنار بیاید و در این صورت تو خود حدیث مفصل بخوان از این مجمل. اصولاً ارگانهای طرف قرارداد با پیمانکاران و بخصوص سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی باید شرکت‌های پیمانکاری و توان اجرایی آنان را به عنوان سرمایه‌های کشور به حساب آورند و در حفظ این سرمایه عظیم، نیروی کافی می‌بذول دارند نه این که به آنان بصورت طرف مقابل قرارداد که با آنان تضاد منافع دارد نگاه کنند و با این تفکر که باید با هر چه در توان دارند در مقابل آنان بایستند به موضوع نگاه کنند. سختگیری در رعایت اصول فنی و ضوابط اجرایی، بسیار خوب و بجاست، ولی در تدوین معیارها باید به گونه‌ای عمل شود که آبادگران توانا، خلاق و صادق، پیوسته مورد حمایت بوده و تشویق به ادامه کار شوند این حقیقت که ما در حال حاضر، در ممالک پیشرفته، با شرکت‌هایی با بیش از یک قرن سابقه کاری مواجه هستیم و متأسفانه در کشور عزیزمان تعداد شرکت‌های با بیش از ۳۰ سال سابقه انگشت‌شمار می‌باشد، جای تأسف بسیار دارد و این چیزی نیست جز حاصل نگرش یک طرفه و تنگ‌نظرانه و عموماً به نفع یک طرف پیمان در تدوین معیارها و صدور دستورالعمل‌ها و بخشنامه در این رابطه.

ب- مشکلات در رابطه با مشاور

ب-۱ شفافیت در تعریف مسئولیت مشاور:

یکی از شخصیت‌های حقوقی که در پیمان و در شرایط عمومی پیمان از او نامبرده می‌شود دستگاه نظارت است که این مهم معمولاً به مهندسین مشاور واگذار می‌گردد. از این گذشته، مهندسین مشاور قبل از انعقاد پیمان با پیمانکار جهت اجرای پروژه، مسئولیت طراحی و محاسبات و تهیه نقشه‌های اجرایی پروژه را به عهده دارد. در این رابطه، متأسفانه نقش و مسئولیت مشاور، در متن پیمانهای پیمانکاری، بصورت شفاف و واضح مشخص نیست.

- آیا مشاور، بعنوان ناظر بیطرف پیمان تلقی شده و علاوه بر اینکه نظارت در اجرای درست مفاد پیمان را دارد، در موارد اختلاف نظر بین کارفرما و پیمانکار، نقش نفر سوم و قاضی مرضی‌الطرفین را دارد و یا نه، مشاور کارفرما بوده و فقط و فقط باید منافع کارفرما را مد نظر داشته باشد؟
- مسئولیت مشاور در رابطه با طراحی و محاسبات نقشه‌ها تا کجاست، اینکه در شرایط عمومی پیمان (مثلاً) بندهای ب و ج ماده ۲۲ شرایط عمومی پیمان (بصورت مبهم مسئولیت صحت و یا کمبود نقشه‌ها که در مسئولیت مستقیم مشاور است را نیز به عهده پیمانکار می‌داند، به چه معنی است؟

ب-۲- ارتباط مالی مشاور و کارفرما:

اگر قرار بر این است که مشاور بعنوان ناظری بیطرف و صرفاً متکی بر شرایط پیمان منعقد و بخشنامه‌های صادره و همچنین نقشه‌های ابلاغی و نحوه اجرا در کارگاه‌ها عمل کند، قاعدتاً نباید ارتباط مالی با یکی از طرفین پیمان داشته باشد. که در اینصورت، طبیعتاً زیر مجموعه آن طرف خواهد شد، نه مستقل، که در حال حاضر همینطور است.

ت- مشکلات مربوط به پرداختها

ت-۱- تطویل مراحل پرداخت صورت وضعیت:

بر اساس ماده ۳۷ شرایط عمومی پیمان، کارفرما موظف است ظرف مدت ۱۰ روز از تاریخ ارسال کارکرد توسط دستگاه نظارت، نسبت به پرداخت مطالبات پیمانکار اقدام نماید. دستگاه نظارت هم باید در مدت ۱۰ روز از تاریخ ارسال کارکرد توسط پیمانکار، نسبت به رسیدگی آن اقدام نماید. یعنی مطالبات پیمانکار حداکثر در مدت ۲۰ روز از تاریخ ارائه کارکرد ماهانه، باید پرداخت گردد. متأسفانه در پروژه‌های مورد مطالعه این مقاله، این مدت تا



چندین ماه به درازا می‌کشد و آنچه در بخشنامه‌های صادره، از این بابت به سازنده تعلق می‌گیرد، فقط و فقط تمدید مدت پیمان است. یعنی در این صورت تخیرات پیمانکار در این زمینه مجاز شمرده شده و مدت پیمان تمدید می‌شود و در موارد دیگر مثلاً در مورد ضریب ۰,۹۵، تعدیل، قانون به این شکل است که در تاخیرات مجاز هم که از ید سازنده خارج است این ضریب در آخر پروژه ۰,۹۷۵ خواهد شد و به ۱ نمی‌رسد.

ت-۲- تاخیر در تامین بودجه:

در این مورد طبق تحقیقات این مقاله به نظر می‌رسد که مشخص نبودن تخصیص سالیانه به یک پروژه خاص به این ترتیب که در زمانی که طرح مورد نظر مراحل تعریف و تصویب کلیات و طراحی را پشت سر گذاشته و آماده به مناقصه رفتن هست در تقسیم بودجه‌های عمرانی و روی کاغذ، رقمی به آن اختصاص می‌یابد. بر مبنای این رقم کار به مناقصه رفته و سازنده انتخاب و قرارداد منعقد می‌گردد و معمولاً در شروع پروژه و زمان پرداخت پیش‌پرداخت به پیمانکار درصدی از بودجه پیش‌گفته در اختیار کارفرما قرار داشته و مشکل خاصی به چشم نمی‌خورد اما در ادامه و در اکثر موارد بودجه واقعی اختصاص یافته به پروژه که معمولاً در دوره‌های سه ماهه و یا شش ماهه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ابلاغ می‌گردد، فقط درصدی از رقم اختصاصی اولیه است و حتی در مواردی این درصد حتی به زیر ۵۰ درصد می‌رسد، در حالیکه هم کارفرما قرارداد و زمانبندی آن را بر مبنای رقم اولیه که قرار بوده به پروژه داده شود منعقد و تنظیم نموده است و هم پیمانکار قیمت پیشنهادی و تجهیز و تمام امکانات خود را بر همان مبنای برای اجرای پروژه بسیج نموده است. پر واضح است که در این شرایط چیزی جز ضرر و زیان و از همه مهمتر بی‌برنامگی و آماده نشدن به موقع پروژه حاصل نخواهد شد. حال اگر به مورد فوق، جریان غیر پایدار و سرعت غیر ثابت تغذیه مالی پروژه را اضافه کنیم، چندین ماه پروژه بدون ریالی بودجه، رها می‌گردد و ناگهان تمام تخصیص عقب افتاده، (بخصوص چند ماه مانده به پایان سال مالی) ابلاغ می‌گردد و در این مواقع، فشار زیادی را به سازنده برای تسریع در اجرای پروژه اعمال می‌نماید و در نتیجه سازنده اجباراً متوسل به اتخاذ روشهای غیر حرفه‌ای و غیرفنی برای اداره کارگاهی با سرعتهای متغیر در طول سال می‌گردد. این وضعیت موجب رواج نوعی روزمرگی و بدون برنامه کارکردن شرکتهای پیمانکاری شده تا آنجا که می‌توان این حالت را حالت غالب بیشتر سازندگان موجود دانست و به نظر می‌رسد زیان حاصل از رواج این وضعیت شاید بیشتر از ضرر مستقیمی است که به یک پروژه خاص از این طریق وارد می‌گردد.

ث- مشکلات مربوط به تعدیل

تعدیل عبارتست از اتخاذ سامانه‌ای که در آن دولت به سازندگان پروژه‌های عمرانی اطمینان می‌دهد که تورم ناشی از وضعیت اقتصادی مملکت را که باعث ایجاد هزینه پیش‌بینی نشده‌ای در طول اجرای پیمان برای سازنده می‌گردد، جبران نماید. این سامانه در صورتیکه وظیفه خود را به خوبی به انجام برساند موجب صرفه و صلاح دولت و به نفع توان پیمانکاری و سازندگی کشور خواهد بود. اگر این سامانه وجود نداشته و یا به خوبی عمل نکند باعث می‌شود که پیمانکاران در زمان ارائه پیشنهاد قیمت، برای فرار از ضرر و زیان حاصل از تورم احتمالی قیمت‌های پیشنهادی خود را به مراتب بیشتر از آنچه محاسبات (به اصطلاح مرسوم آنالیز قیمت) نشان می‌دهد، ارائه دهند که در اینصورت نه تنها تعیین قیمت پیشنهادی درست و قابل قبول، امکان پذیر نیست (به علت نامعلوم بودن ضریب تورم) بلکه اگر سازنده ضریب تورم را بیشتر از واقعیتی که در آینده اتفاق خواهد افتاد دیده باشد، سود دور از انتظار و نامعقولی را خواهد برد و در صورت عکس، این نیز به موارد ضرر و زیان پیش‌بینی نشده پیمانکار اضافه خواهد شد که عوارض حاصل از آن قبلاً بررسی گردید. در حال حاضر در اکثر قراردادهای پیمانکاری سامانه تعدیل پیش‌بینی شده است ولی این سامانه دچار دو چالش اساسی است:

ث-۱- عدم اعلام به موقع شاخص های تعدیل:

در این رابطه بر اساس تبصره بند ۲ ماده ۳۷ شرایط عمومی پیمان دولت (یک طرف قرارداد) باید حداکثر هر شش ماه شاخصهای تعدیل مربوط به شش ماه قبل را اعلام نماید، که در خیلی از موارد این اتفاق بسیار دیرتر از زمان مقرر می‌افتد (برای مثال شاخصهای تعدیل سه ماهه اول و دوم سال ۸۵ در تاریخ ۱۳۸۶/۱/۱۹ ابلاغ گردید یعنی یک سه‌ماهه دیرتر از زمان مقرر در پیمان برای شاخصهای سه ماهه اول) این اتفاق علاوه بر اینکه به پیمانکار حق می‌دهد که پروژه محوله را دیرتر از زمان پیمان تمام کند (بند ۹ ماده ۳۰ شرایط عمومی پیمان) و این به نفع هیچ یک از طرفین نیست، بلکه به علت به تحلیل رفتن بنیه مالی سازنده به خصوص در زمانهایی که با تورم زیاد و ناگهانی روبرو هستیم پروژه دچار ضعف در اجرا هم در زمینه سرعت اجرا و هم کیفیت خواهد گردید.

ث-۲- واقعی نبودن شاخصها:

در این مورد وضعیت به مراتب بدتر است. متأسفانه شاخصهای اعلام شده به خصوص در چند سال اخیر عمدتاً با تورم و قیمت‌های واقعی همخوانی نداشته است که بارزترین مثال در این رابطه را می‌توان در اعلام شاخصهای آهن آلات در شش ماهه نخست سال ۸۵ دید. در حالیکه قیمت واقعی آهن‌آلات در کشور بر اساس واقعیت موجود گاهی تا ۸۰ درصد رشد داشت و رشد دستمزد ها در این مدت بیشتر از ۲۰ تا ۳۰ درصد بود برای دوره فوق در این بخش ۲۰ درصد تعدیل اعلام گردید. تأثیر این وضعیت به دو صورت خود را نمایان می‌سازد: اول اینکه به علت وارد شدن ضرر پیش‌بینی نشده و دور از انتظار به سازنده، نامبرده در ادامه این پیشه با چالش روبرو خواهد شد که اثرات آن را قبلاً برشمردیم دوم اینکه عدم اطمینان ایجاد شده در این رابطه بین پیمانکار بخش خصوصی و دولت، پیمانکار را بر آن می‌دارد که در محاسبات خود برای ارائه قیمت، تعدیل پرداختی دولت را را نادیده انگاشته و خود در محاسبات تورم را منظور نماید که این هم به مثابه حذف سامانه تعدیل هست که مشکلات آن را برشمردیم.

**ح - مشکلات مربوط به بیمه**

در رابطه با مساله بیمه پروژه‌های عمرانی، وضعیت بدین منوال است:

چنانچه بودجه پروژه از محل طرح‌های عمرانی تامین گردد، در اینصورت ۱۶ درصد از هر کارکرد پیمانکار بعنوان حق بیمه سهم پیمانکار کسر می‌گردد و بقیه حق بیمه را (معمولا ۴،۴ درصد) از محل بودجه طرح بدون اینکه به حساب بدهکار پیمانکار منظور گردد، پرداخت می‌نمایند. (جدول مربوط به بیمه طرح‌های عمرانی در پیوست ۲ وجود دارد). [۶]

در این حالت، ظاهرا پیمانکار مسئولیتی در قبال حق بیمه پرداختی ندارد ولی با این وجود، هنگام تسویه حساب با پیمانکار، کارفرما از نامبرده مفاصا حساب بیمه طلب می‌کند که در نتیجه پیمانکار بین اداره بیمه و کارفرما بدون اینکه قانونا مسئولیتی داشته باشد، اجبارا بایستی سرگردان بماند.

ح - مشکلات مربوط به مالیات

در ماده (۱۰۵) نرخ مالیات مستقیم بر درآمد اشخاص حقوقی داریم: جمع درآمد شرکتها و درآمد ناشی از فعالیتهای انتفاعی سایر اشخاص حقوقی که از منابع مختلف در ایران یا خارج از ایران تحصیل می‌شود، پس از وضع زیان‌های حاصل از منابع غیرمعاف و کسر معافیتهای مقرر به استثنای مواردی که طبق مقررات این قانون دارای نرخ جداگانه ای میباشد، مالیات آن به نرخ بیست و پنج درصد (۲۵٪) خواهند بود. [۵]

در رابطه با کسر مالیات از کارکرد پیمانکاران در حال حاضر نیز طبق ماده فوق به شرح زیر عمل می‌شود:

از کل دریافتی پیمانکار که توسط ذیحسابهای مربوطه به ادارات امور مالیاتی اعلام می‌گردد، ۱۶ درصد آن به عنوان سود پیمانکار تلقی شده (طبق جدول ضرایب تشخیص درآمد سال ۱۳۸۵ [۵]) و ۲۵ درصد از این سود بعنوان مالیات شرکت از پیمانکار مطالبه می‌گردد. در طول اجرای پروژه، از هر کارکرد پیمانکار، ۵ درصد بعنوان علی‌الحساب مالیات کسر شده و به ادارات کل مالیاتی پرداخت می‌گردد. در پایان پروژه، بر مبنای ارقام پرداخت شده محاسبه دریافتی و مالیات متعلقه به پیمانکار بر اساس روش پیش گفته، باید با پیمانکار تسویه حساب گردد. (ضرایب مالیاتی سال ۱۳۸۵ در پیوست ۲ قابل رویت می‌باشد) مشکلاتی که در این رابطه به نظر می‌رسد به شرح زیر است:

۱. درآمد پیمانکار در قبال اجرای پروژه، بر مبنای تحلیل هزینه بالاسری پرداختی به نامبرده برابر با ۱۰ درصد مبلغ پروژه است (جدول مربوطه در پیوست ۲ این تحقیق گنجانده شده است)، در حالیکه سامانه مالیاتی کشور در سال ۱۳۸۵ مقدار ۱۶ درصد را بعنوان سود پیمانکار منظور و مالیات آن را مطالبه می‌نماید. شایان ذکر است که این درصد در سال ۱۳۸۴ برابر با ۱۵ درصد و سال ۱۳۸۳ و ۱۳۸۲ این مقدار ۱۲ درصد بوده است. [۵]

۲. با یک محاسبه ساده، مبلغ مالیات متعلقه به پیمانکار که برابر ۲۵ درصد از ۱۶ درصد دریافتی پیمانکار (در سال ۸۵) است معادل ۴ درصد مبلغ پیمان می‌گردد. در حالیکه از هر دریافتی پیمانکار، مبلغ ۵ درصد بعنوان علی‌الحساب مالیات کسر می‌گردد. پر واضح است که در پایان، پیمانکار بایستی معادل ۱ درصد باقیمانده را از ادارات مالیاتی طلبکار باشد که متاسفانه پرداخت این ۱ درصد به بهانه‌های متعدد و حتی اعمال مالیاتی تحت عنوان درآمدهای متفرقه و غیره، با چالش روبرو بوده و در نهایت پرداخت نمی‌گردد.

وجود معضلات فوق، در این مورد نیز همانند مشکل بیمه، اتخاذ یک روش شفاف و روشن برای محاسبه درآمد پیمانکار و اخذ مالیات متعلقه کاملا ضروری به نظر می‌رسد.

اولویت‌بندی مشکلات یاد شده بر اساس میزان تاثیر هر یک در روند اجرای پروژه‌ها

پس از طرح مشکل در مطالعات موردی، برای اولویت‌بندی مشکلات جهت تلاش برای از میان برداشتن آنها طی یک بررسی آماری از پیمانکاران با تجربه از طریق یک پرسشنامه در نقاط مختلف کشور، اولاً درصد تاثیر هر یک از مشکلات مطرح شده در روند اجرای پروژه یا به عبارت دیگر وزن هر یک از مشکلات در پروژه‌ها، مشخص شد و ثانیاً با استفاده از تجربه پیمانکاران مشکلات احتمالی دیگری که ممکن است از قلم افتاده باشد به شرح زیر مشخص شدند:

۱. موفقیت پایین‌ترین قیمت در مناقصه به جای مناسبترین قیمت طبق قانون برگزاری مناقصات (طبق ماده ۲۰ قانون برگزاری مناقصات، برنده مناقصه باید مناقصه گری باشد که مناسبترین قیمت را (با توجه به صرفه و صلاح دستگاه مناقصه گذار که در ماده ۱۱ ذکر شده) وجود ارگانهای بزرگ برآمده از دولت در رقابت با بخش خصوصی در مناقصه‌ها
۲. عدم تطبیق هزینه بالاسری با ضریب مربوطه (با توجه به عوض شدن قوانین مالیاتی در هر سال، این ضریب تغییر نکرده است).
۳. عدم تطبیق قیمت‌های فهرست بها با بازار
۴. ارائه طرح ناقص از طرف مشاور، که در طول پروژه باعث به وجود آمدن تغییرات بسیار زیاد می‌شود.
۵. عدم وجود قانون برای جلوگیری از تورم
۶. هزینه های سنگین تجهیز کارگاه در زمانی که پروژه‌ها خارج از ید پیمانکار با تاخیرات روبرو می‌شوند.
۷. نوسانات شدید قیمت‌ها و عدم تاثیر آنها در شاخصهای تعدیل
۸. نقوص بخشنامه های ۲۰۰۰ و ۱۰۰۰۰ مربوط به قراردادهای متر مربع زیر بنا (مثلا عدم وجود تعدیل برای این قراردادها)

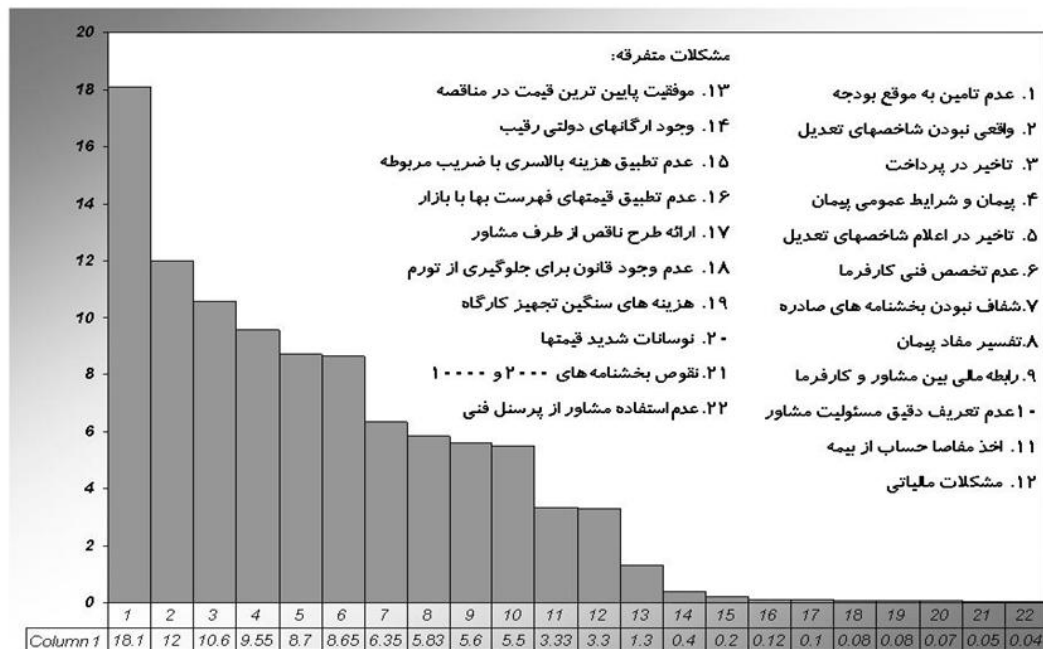


۱۰. عدم استفاده مشاور از پرسنل فنی خصوصا برای نظارت مقیم پروژه‌ها

پس از جمع‌آوری پرسشنامه‌ها از حدود سی شرکت ساختمانی در سراسر کشور، با کمک روشهای آماری مشکلات طرح شده، با توجه به درصد تاثیر هر کدام از نظر پیمانکاران، در نمودار اولویت‌بندی شدند. (در این نمودار مشکلاتی که در پرسشنامه‌ها علاوه بر مشکلات طرح شده از طریق مطالعات موردی، به وسیله پیمانکاران اضافه شده، مشکلات متفرقه خوانده شده است.) با توجه به نمودار ۱ به راحتی می‌توان تصمیم گرفت که کدامیک از موارد برای بررسی و اندیشیدن راهکاری مناسب در جهت بهبود بخشیدن به وضع موجود، ارجحیت دارد. بنابراین ارائه این نمودار به صنف پیمانکاران و همچنین کارفرمایان دولتی که برآند تا بتوانند گوشه‌ای از این مشکلات را بکاهند، می‌تواند کمک زیادی در جهت دادن آنها به تلاشهایشان در این راستا انجام دهد.

در مورد نمودار فوق همانطور که مشاهده می‌شود مشکلاتی که بیش از ۱۰ درصد وزنی را در جهت نا کام ماندن پروژه‌های عمرانی از آن خود کرده‌اند، و از این پس آنها را مشکلات کلیدی می‌خوانیم عبارتند از:

۱. عدم تامین به موقع بودجه
۲. واقعی نبودن شاخصهای تعدیل
۳. تاخیر در پرداختها



نمودار ۱: اولویت بندی مشکلات پیمانکاران در طرحهای عمرانی کشور بر اساس میزان تاثیر منفی هر یک در روند اجرایی پروژه‌ها

ارائه پیشنهادات در ارتباط با مشکلات کلیدی

در پایان، سعی شده است در رابطه با مشکلات کلیدی راهکارهای قابل اجرا و عملی ارائه شود.

۱. عدم تامین به موقع بودجه جهت ادامه مستمر پروژه:

در نمودار ارائه شده مشخص شد که کلیدی‌ترین مشکل موجود، نرسیدن پول لازم برای اجرای طرحهای عمرانی در زمان پیش‌بینی شده است. در راستای رفع این مشکل و پایین آوردن بار منفی حاصل از آن، یکی از راههای موثر، افتتاح اعتبار پروژه‌ها نزد بانکهای کشور، قبل از واگذاری آنها به پیمانکار جهت اجرا می‌باشد. در این صورت هر دستگاه دولتی به کمک سیستم بانکی و گشایش یک حساب بانکی مشترک با بانک، اعتبارات دریافتی را در این حساب واریز می‌نماید. در این حالت با عدم ارسال صورت وضعیت‌ها یا شروع نشدن پروژه به هر دلیل، بانک می‌تواند از مبالغ واریز شده فوق استفاده نماید و در صورت کمبود و یا دیر رسیدن اعتبار، و ارسال کارکرد پیمانکار، بانک متعهد به پرداخت صورت وضعیتها در یک دوره زمانی مشخص می‌باشد تا زمانی که اعتبار عقب افتاده پروژه به حساب واریز گردد. در این رابطه مشکل قانونی هم وجود ندارد زیرا، بر اساس ماده ۲ از قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوبه مورخه ۱۳۸۴/۸/۲۹ دولت اجازه دارد برای اجرای پروژه‌های



طرحهای عمرانی به نفع پیمانکاران داخلی طرف قرارداد نزد شبکه بانکی دولتی و غیر دولتی کشور اعتبار اسنادی ریالی افتتاح نمایند. [۷] متأسفانه این قانون در حال حاضر به دلیل یا دلایل نامعلومی اجرا نمی‌شود. بنابراین یکی از مهمترین کارها پی‌گیری جهت اجرایی شدن این قانون است که خوشبختانه وجود داشته و تصویب و ابلاغ هم شده است. این مهم با همکاری مدیران اجرایی و کمک و همیاری و پیگیری انجمنهای صنفی شرکتهای ساختمانی در سراسر ایران می‌تواند حاصل گردد.

۲. واقعی نبودن شاخص‌های تعدیل:

در این رابطه، پیشنهاد می‌گردد صنف سازندگان به نحوی منطقی و مستدل، در محاسبات شاخص‌های تعدیل درگیر شده و سهیم باشند و برای اجرای عملی این پیشنهاد، نمایندگان صنف پیمانکار از طریق کانون سراسری انجمن‌های شرکتهای ساختمانی و تاسیساتی و تجهیزاتی ایران و انجمن شرکتهای ساختمانی و انجمن شرکتهای تاسیساتی و تجهیزاتی بصورت مجزا با تخصص در رشته‌های گوناگون معرفی می‌گردند. نمایندگان فوق با همیاری و همکاری نمایندگان دولت (کارفرما) با بررسی مدارک و مستندات موجود در رابطه با تورم در دوره زمانی مورد بحث، شاخصهای واقعی را که مستند به مدارک قابل ارائه و شفاف است محاسبه و اعلام می‌نمایند. لازم به ذکر است که این محاسبات صرفاً فنی و اقتصادی بوده و هیچگونه ملاحظات دیگری در آن ملحوظ نخواهد گردید.

۳. تطویل مراحل از تقدیم کارکرد تا مرحله صدور چک:

بارزترین دلیل این تاخیر یکی سکوت پیمان یا شرایط عمومی منضم به آن در رابطه با اختیارات پیمانکار در صورت به وجود آمدن این حالت و بسنده کردن به بخشنامه‌های شماره ۱۱۰۸۲/۵۴/۵۰۹۰ مورخ ۱۳۶۰/۹/۲ و شماره ۵۱۸۸/۵۷/۱۳۰۰ مورخ ۱۳۶۱/۴/۸ مربوط به سازمان مدیریت در رابطه با مجاز دانستن تاخیرات پیمانکار است که کارفرما را برای تطویل زمان پرداخت کارکردها با هیچ جریمه و مشکل ملموسی روبرو نمی‌سازد.

راه حل پیشنهادی در این رابطه با شرحی که داده شد به شرح زیر است:

- اضافه کردن ماده جدیدی در پیمان یا شرایط عمومی منضم به آن که کارفرما را موظف به پرداخت جریمه‌ای متناسب با تاخیر در پرداخت و مقدار ریالی آن نماید که این رقم علاوه بر جبران ضرر و زیان پیمانکار و جلوگیری از ورشکستگی و از رده خارج شدن نامبرده، بتواند انگیزه یا احساس مسئولیت لازم را در کارفرما برای جلوگیری از بروز تاخیر در پرداخت ایجاد نماید. در این ماده بایستی علاوه بر جریمه تاخیر، سقفی نیز برای تاخیر در پرداخت مطالبات پیمانکار تعیین شود و در صورت عبور از این سقف زمانی پیمانکار حق خاتمه دادن به پیمان را داشته باشد.
- اجرای قانون نظام فنی و اجرایی کشور که به تصویب رسیده و به دولت هم ابلاغ شده است و به دلیل یا دلایل نامعلومی اجرا نمی‌گردد. با اجرای این قانون دولت موظف خواهد بود همانطور که شرکتهای پیمانکاری را از نظر صلاحیتهای فنی رتبه‌بندی می‌کند، همین کار را در مورد مجریان طرحها نیز انجام داده و مجریان ذیصلاح را برای اجرای طرحهای عمرانی در سمت کارفرما به کار بگیرد [۳]. که این امر مشکل تطویل در پرداخت مطالبات پیمانکار ناشی از بی‌تجربگی و آشنا نبودن کارفرمایان با ضوابط پیمان، شرایط عمومی و فهرست بها را حل خواهد کرد.

توجه به این نکته هم ضروری است که معضل فوق (تاخیر در پرداخت مطالبات) در زمانی که تامین بودجه پروژه هم با مشکل روبرو باشد که قبلاً شرح آن رفت دوچندان خواهد شد.

ارائه راهکارهای کلی

در این بخش سعی می‌شود راهکارهای کلی که بتواند تاثیر مشکلات مطرح شده در کل این تحقیق را به حداقل برساند بیان شود.

- اهمیت بیشتر به بخش خصوصی و عملکرد دولت به عنوان سایه و حامی:

در جهان امروز تجربه ثابت کرده است که تمام دولتهایی که به جای درگیر شدن در کارهای اجرایی و در نتیجه بزرگ شدن بدنه دولت و تصدی‌گری در همه امور مملکتی، نسبت به ایفای نقش نظارتی خود عمل می‌کنند و کلیه کارهای اجرایی را به بخش خصوصی واگذار می‌نمایند، به مراتب موفقترند. بخش خصوصی به دلیل امکان تحرک بیشتر و همچنین ایجاد فضای رقابتی بالاتر و در نتیجه راندمان کاری قابل قبول در کارهای اجرایی به مراتب سریعتر و با کیفیت بیشتر نسبت به دولت عمل می‌کند.
- اجرای پروژه‌ها به صورت کلید در دست:

اجرای پروژه‌ها به صورت کلید در دست شامل طراحی + اجرا + تحویل + تضمین بلند مدت آن توسط سازنده است.

محاسن استفاده از این روش که در بیشتر کشورهای پیشرفته مورد استفاده قرار می‌گیرد را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱. سازنده احساس مسئولیت بلند مدت نموده و کیفیت ساختمان‌ها بسیار بالا خواهد رفت.
۲. هماهنگی کامل بین طراح و سازنده از نظر اجرایی بودن طرح، شفاف بودن نقشه‌ها، و بطور کلی از هر نظر بوجود می‌آید.
۳. بروز تغییرات لازم در حین اجرا و تصمیم‌گیری‌های در حین کار در اسرع وقت و بدون تاثیر در اجرای پروژه به انجام می‌رسد.



۴. مسئولیت کل طرح بصورت شفاف و روشن به عهده یک شخصیت حقوقی واحد بوده و در مواقع سهل‌انگاری و بروز مشکلات احتمالی امکان بهانه جویی و انداختن تقصیر به گردن طراح و یا بالعکس وجود ندارد و در نتیجه سازنده تمام دقت و توان خود را در طراحی و اجرای صحیح پروژه به کار خواهد گرفت.
۵. کشمکش‌های موجود بین پیمانکار و دستگاه نظارت که عموماً منجر به تاخیر در اجرای پروژه می‌گردد بطور کلی از میان خواهد رفت.
۶. رواج اجرا به این روش موجب ظهور شرکت‌های طراحی و ساخت توانمندی خواهد شد که در عرصه جهانی قابل عرضه بوده و کمک شایانی در ارتقا صدور خدمات فنی و مهندسی کشور خواهد شد.
۷. صرفه‌جویی قابل ملاحظه‌ای در هزینه اجرای طرح به دلیل حذف دستگاه نظارت و انتقال تمام مسئولیت به یک شخصیت حقیقی یا حقوقی بوجود خواهد آمد.

نتیجه‌گیری

در کشور ما با چند هزار سال سابقه تمدن و تاریخی درخشان در همه زمینه‌ها بخصوص در امر سازندگی و با تقدیم دانشمندان به نامی چون شیخ بهایی و خیام و سازندگان گمنامی که عظیم‌ترین آثار افتخار آمیز معماری امروز را در اصفهان و یزد و کاشان و کرمان و جای جای میهن عزیزمان به یادگار گذاشته‌اند و به عنوان اولین کشوری که شبکه ارتباطی مانند راهها و پست در آن راه اندازی گردید، مسلماً از نظر فنی و اجرایی و وجود افراد متخصص در امور مختلف سازندگی با مشکل خاصی روبرو نیستیم و حتی اگر در این زمینه کمبودهایی هم نسبت به جهان پیشرفته داشته باشیم با بهره‌گیری از تجربیات موجود و استعداد‌های موجود در جوانان و استادان و دانشمندان ایرانی، به راحتی قابل حل است. باشد که به یاری خداوند و با همت پیمانکاران و آبادگران دلسوز، وباضاعت فنی و علمی بالا همراه با راهنمایی و همراهی و همدلی استادان دانشگاهی و متخصص در این زمینه و همزمان با اعتماد و همکاری بیشتر دولتمردان کشور، هرچه زودتر شاهد سرعت بیشتر و بیشتر چرخهای سازندگی ایران عزیز باشیم انشاء...

مراجع

۱. شاکری اقبال، قربانی علی، بررسی منشا قراردادی ادعاهای پیمانکاران در پروژه‌های عمرانی، اولین کنفرانس ملی توسعه نظام پیمانکاری در ساختار صنعتی کشور، ۱۳۸۵.
۲. علی‌زاده غلام‌رضا، انجمن شرکتهای ساختمانی سازمانی نو و تلاشی دیگر، ۱۳۸۳-۱۳۸۴.
۳. وب سایت سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور <http://tec.mporg.ir>
۴. موافقتنامه، شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمانها. نشریه ۴۳۱۱، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
۵. وب سایت سازمان امور مالیاتی ایران <http://www.intamedia.ir>
۶. وب سایت سازمان تامین اجتماعی <http://www.tamin.org.ir>
۷. وب سایت ذیحسابی و اداره کل امور مالی <http://www.financial.post.ir>