

حل مشکل تاخیر در پرداخت مطالبات پیمانکاران

علی نیکبخت؛ پژوهشگر موسسه شبکه کانون‌های تفکر ایران (ایتان)؛ alinikbakht@ut.ac.ir

چکیده:

یکی از مشکلات جدی پیمانکاران در معاملات بخش دولتی و عمومی کشور تاخیر در پرداخت مطالبات آنها است. تاخیر در پرداخت مطالبات را می‌توان به موارد: ۱- پیش‌پرداخت؛ ۲- مبلغ هر کدام از صورت وضعیت‌های موقت و قطعی تایید شده قرارداد؛ و ۳- سپرده حسن اجرای کار؛ تقسیم‌بندی کرد.

تاخیر در پرداخت مطالبات پیمانکاران ناشی از پایبند نبودن کارفرما به انجام تعهدات خود (اعم از مسئولیت‌های مشخص شده در چهارچوب قرارداد و زمان‌های مشخص شده برای پرداخت مطالبات پیمانکاران) است که ریشه آن در نبود چهارچوب‌های زمانی مشخص در قبال وظایف کارفرما در قرارداد، وجود قواعد یک‌طرفه در معاملات دولتی، پاسخگو نبودن کارفرما نسبت به انجام تعهدات خود و نبود ضمانت اجرای کافی برای پرداخت مطالبات پیمانکاران در قوانین است. برای پرداخت بهنگام مطالبات پیمانکاران نیاز است که مساله در سه سطح مختلف مورد بررسی قرار گرفته و حل شود:

سطح اول) بررسی انواع مطالبات پیمانکاران و ایجاد امکان محاسبه تاخیرها و پرداخت جریمه به پیمانکاران. این سطح از مساله متناظر با شناخت و دسته‌بندی انواع مطالبات و قرار دادن قواعد زمانی مشخص برای پرداخت آنها است. در این سطح همچنین به محاسبه تاخیرهای کارفرما و جریمه مالی وی پرداخته می‌شود. برای حل مشکل در این سطح نیاز است که در حداقل حالت ممکن «آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی» با چنین رویکردی اصلاح شود.

سطح دوم) انجام تمام مراحل قرارداد از جمله تاییدات، پرداخت‌ها و آزادسازی ضمانت‌نامه‌ها از طریق «سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)» به صورتی که در آن امکان مشاهده وضعیت قرارداد و پرداخت بدون تبعیض مطالبات وجود داشته باشد. دومین گام برای پرداخت بهنگام مطالبات پیمانکاران استفاده از یک سامانه دیجیتال است که در آن تمام مراحل قرارداد از جمله چهارچوب‌های زمانی قرارداد، تعهدات پیمانکار، کارفرما، وضعیت تاییدات پروژه، پرداخت‌ها و ضمانت‌نامه‌ها ثبت و ضبط شود. با توجه به اینکه چنین فرایندی در کشورهای پیشرفته از طریق سامانه‌های تدارکات الکترونیکی انجام می‌شود نیاز است که در کشور ما هم تمام این فرآیندها از طریق «سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)» انجام شوند. با چنین تمهیدی:

- ۱- امکان برخورد سلیقه‌ای و تبعیض آمیز با پیمانکاران از بین خواهد رفت.
- ۲- امکان نظارت بیشتر توسط دستگاه‌های نظارتی بر روی رفتار کارفرماهای مختلف فراهم خواهد شد.
- ۳- با خودکار شدن امور، امکان محاسبه دقیق تمام تاخیرها و جریمه مبتنی بر آنها به صورت دقیق فراهم خواهد آمد. در ادامه می‌توان بر مبنای این اطلاعات مطالبات پیمانکاران را به صورت کامل پرداخت کرد.

سطح سوم) اصلاح قوانین در جهت ایجاد نظارت فرا دستگاهی بر بخش‌های مختلف دولتی و عمومی، برای ایجاد ضمانت پرداخت مطالبات پیمانکاران. با حل مساله در دو سطح اول و دوم باز هم یک مشکل اساسی به قوت خود باقی خواهد ماند: "ممکن است کارفرما علی‌رغم تمام سازوکارها باز هم مطالبات پیمانکاران را پرداخت نکند و مازاد بر بودجه خود به تعریف و انجام معاملات بپردازد." به عبارت دیگر ممکن است مسئول مربوطه با نگاه مقطعی و بخشی، با اینکه اعتبارات کافی وجود ندارد به انجام معاملات بپردازد و

سبب افزایش بی حساب تعهدات دستگاه شود. در چنین حالتی با سازوکارهای موجود کسی جوابگوی پرداخت مطالبات پیمانکاران نخواهد بود و از طرفی با ایجاد سازوکار پرداخت جریمه مالی، تعهدات مالی کارفرما روز به روز افزایش خواهد یافت و ابعاد وخیم‌تری پیدا خواهد کرد. با این توضیحات مشخص است چنین فرآیندی در نهایت سبب متضرر شدن کشور خواهد شد. برای رفع این مشکل و منظم کردن عملکرد دستگاه‌های کارفرمایی نیاز است که وزارت امور اقتصاد و دارایی وظیفه نظارت بر پرداخت مطالبات پیمانکاران را بر عهده گرفته و در صورتی که دستگاه کارفرمایی مطالبات را پرداخت نکند آن‌ها را با برداشت از حساب‌های کارفرما تسویه نماید. شبیه مکانیزمی که در ماده (۶) قانون «الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰.۱۱.۲۳)» و آیین‌نامه مرتبط با آن برای پرداخت مطالبات طرف‌های خارجی پیش‌بینی شده است.

تبیین مساله

یکی از مشکلات اساسی پیمانکاران داخلی در قراردادهای دولتی و عمومی، پرداخت با تاخیر مطالبات آنها است. این مشکل یکی از عللی است که سبب شده شرکت‌های داخلی در مقایسه با شرکت‌های خارجی توان رقابت‌پذیری کمتری داشته باشند و در بلند مدت سبب ضعف بخش داخلی تا حد نابودی آن شده است. در رابطه با تاخیر در پرداخت مطالبات پیمانکاران باید به این نکته توجه داشت که این مشکل برای پیمانکاران در بسیاری از کشورها وجود ندارد و علاوه بر این در کشور ما نیز به واسطه قوانین حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، هیچ مشکلی برای پیمانکاران خارجی وجود نداشته و مطالبات آنها بدون تاخیر پرداخت می‌شود.

تشریح ریشه مساله

ریشه بروز تاخیر در پرداخت مطالبات پیمانکاران را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

الف) نبود چهارچوب‌های زمانی مشخص در قبال وظایف کارفرما در قرارداد: این موضوع به این علت سبب تاخیر شده است که در بسیاری از موارد پرداخت‌های معامله متوقف بر انجام تعهدات کارفرما هستند (از جمله تاییدات قسمت‌های مختلف قرارداد، رسیدگی به صورت وضعیت‌ها، انجام آزمایش‌های راه اندازی و . . .) و تا زمانی که تعهدات کارفرما در قرارداد انجام نشوند پیمانکار نمی‌تواند مرحله بعدی قرارداد را شروع کند.

ب) وجود قواعد یک‌طرفه در معاملات دولتی و پاسخگو نبودن کارفرما نسبت به عملکرد خود: متأسفانه مفهوم "مدیریت صحیح قرارداد" که هدف نهایی آن دستیابی به بیشترین بهره‌وری ممکن است در کشور ما با دیکتاتوری بخش دولتی در قبال بخش خصوصی اشتباه گرفته شده است. چون این روش ساده‌ترین راه برای پنهان کردن ضعف بخش دولتی در طراحی قواعد مناسب و مدیریت بهینه معاملات کشور بوده است. نتیجه چنین رویکردی دیکته کردن قواعد یک‌طرفه در معاملات دولتی به جای افزایش بهره‌وری در مدیریت پروژه‌های کشور بوده است. یک‌طرفه بودن معاملات دولتی به معنای عدم طراحی قواعد مناسب برای ایجاد توازن در روابط بین کارفرما و پیمانکار است. در این حالت کارفرما شرایط را به گونه‌ای تنظیم می‌کند که کمترین میزان مسئولیت و پاسخگویی را نسبت به پیمانکار داشته و در نتیجه آزادی عمل بی‌حسابی در اختیار داشته باشد. نتیجه چنین رویکردی پرداخت با تاخیر حقوق و مطالبات پیمانکاران و همچنین عدم پیش‌بینی ضوابط مناسب در زمینه تضمین معاملات دولتی است.

پ) نبود ضمانت اجرای کافی برای پرداخت به موقع مطالبات پیمانکاران در قوانین کشور. متأسفانه قوانین و سازوکارهای مناسبی در زمینه پرداخت مطالبات پیمانکاران معاملات بخش دولتی و عمومی کشور وجود ندارد. به

همین دلیل بدون اینکه کنترلی بر روی بخش دولتی و عمومی وجود داشته باشد به تعریف پروژه بدون پیش‌بینی منابع آن پرداخته می‌شود.

راهکار حل مساله

برای حل مشکل نیاز است که مساله در سه سطح مختلف مورد بررسی قرار گرفته و حل شود:

سطح اول) بررسی انواع مطالبات پیمانکاران و ایجاد امکان محاسبه تاخیرها و پرداخت جریمه به پیمانکاران. این سطح از مساله متناظر با شناخت و دسته‌بندی انواع مطالبات و قرار دادن قواعد زمانی مشخص برای پرداخت آنها است. در این سطح همچنین به محاسبه تاخیرهای کارفرما و جریمه مالی وی پرداخته می‌شود. برای حل مشکل در این سطح نیاز است که در حداقل حالت ممکن «آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی» با چنین رویکردی اصلاح شود. بدین منظور آیین‌نامه مذکور باید به گونه‌ای تغییر کند که کارفرما به ازای تخلفات خود در دیرکرد پرداخت حقوق پیمانکار و همچنین آزادسازی دیر هنگام ضمانت‌نامه‌ها جریمه پرداخت کند. با اتخاذ چنین رویکردی است که می‌توان برای انجام بهنگام تعهدات کارفرما ضمانت اجرا ایجاد کرد. برای تحقق چنین امری اولین کار بررسی دقیق انواع تاخیرهای کارفرما و طراحی جریمه متناسب با هر یک از آنها است. در این راستا جریمه‌های مالی که در حداقل حالت ممکن باید برای یک کارفرما در ازای تاخیر در پرداخت مطالبات پیمانکار در نظر گرفت را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

۱- جریمه به ازای تاخیر در پرداخت صورت وضعیت‌های موقت و قطعی تایید شده.

۲- جریمه به ازای تاخیر در پرداخت مبلغ پیش‌پرداخت.

۳- جریمه به ازای تاخیر در پرداخت سپرده حسن اجرای کار.

برای حل مشکل در سطح اول باید تمام این جریمه‌ها در آیین‌نامه مذکور معتبر دانسته شده و برای اعمال آنها چهارچوب‌های زمانی مناسب پیش‌بینی شود. در ادامه باید با توجه به کیفیت ضرر وارد شده به پیمانکار این جریمه به صورت ضربی از نرخ تورم یا بهره بانکی یا ترکیبی از این دو تعریف محاسبه شده و به پیمانکار پرداخت شود.

سطح دوم) انجام تمام مراحل قرارداد از جمله تاییدات، پرداخت‌ها و آزادسازی ضمانت‌نامه‌ها از طریق یک سامانه دیجیتال (سایت) که در آن امکان مشاهده وضعیت قرارداد و پرداخت بدون تبعیض مطالبات وجود داشته باشد. دومین گام برای پرداخت بهنگام مطالبات پیمانکاران استفاده از یک سامانه دیجیتال است که در آن تمام مراحل قرارداد از جمله چهارچوب‌های زمانی قرارداد، تعهدات پیمانکار، کارفرما، وضعیت تاییدات پروژه، پرداخت‌ها و ضمانت‌نامه‌ها ثبت و ضبط شود. با توجه به اینکه چنین فرایندی در کشورهای پیشرفته از طریق سامانه‌های

تدارکات الکترونیکی انجام می‌شود نیاز است که در کشور ما هم تمام این فرآیندها از طریق «سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)» انجام شوند. با چنین تمهیدی:

- ۱- امکان برخورد سلیقه‌ای و تبعیض آمیز با پیمانکاران از بین خواهد رفت.
 - ۲- امکان نظارت بیشتر توسط دستگاه‌های نظارتی بر روی رفتار کارفرماهای مختلف فراهم خواهد شد.
 - ۳- با خودکار شدن امور، امکان محاسبه دقیق تمام تاخیرها و جریمه مبتنی بر آنها به صورت دقیق فراهم خواهد آمد. در ادامه می‌توان بر مبنای این اطلاعات مطالبات پیمانکاران را به صورت کامل پرداخت کرد.
- سطح سوم) اصلاح قوانین در جهت ایجاد نظارت فرا دستگاهی بر بخش‌های مختلف دولتی و عمومی، برای ایجاد ضمانت پرداخت مطالبات پیمانکاران. با حل مساله در دو سطح اول و دوم باز هم یک مشکل اساسی به قوت خود باقی خواهد ماند: "ممکن است کارفرما علی‌رغم تمام سازوکارها باز هم مطالبات پیمانکاران را پرداخت نکند و مازاد بر بودجه خود به تعریف و انجام معاملات بپردازد". به عبارت دیگر ممکن است مسئول مربوطه با نگاه مقطعی و بخشی با اینکه اعتبارات کافی وجود ندارد به انجام معاملات بپردازد و سبب افزایش بی حساب تعهدات دستگاه شود. در چنین حالتی با سازوکارهای موجود کسی جوابگوی پرداخت مطالبات پیمانکاران نخواهد بود و از طرفی با ایجاد سازوکار پرداخت جریمه مالی، تعهدات مالی کارفرما روز به روز افزایش خواهد یافت و ابعاد وخیم‌تری پیدا خواهد کرد. با این توضیحات مشخص است چنین فرآیندی در نهایت سبب متضرر شدن کشور خواهد شد. برای رفع این مشکل و منظم کردن عملکرد دستگاه‌های کارفرمایی نیاز است که وزارت امور اقتصاد و دارایی وظیفه نظارت بر پرداخت مطالبات پیمانکاران را بر عهده گرفته و در صورتی که دستگاه کارفرمایی مطالبات را پرداخت نکند آن‌ها را با برداشت از حساب‌های کارفرما تسویه نماید. شبیه مکانیزمی که در ماده (۶) قانون «الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰.۱۱.۲۳)» و آیین‌نامه مرتبط با آن برای پرداخت مطالبات طرف‌های خارجی پیش‌بینی شده است.

اثرات و پیامدهای راهکار

پیامد اصلی راهکار پیشنهادی حل مشکل تاخیر در پرداخت مطالبات پیمانکاران است و به صورت غیرمستقیم دارای پیامدهای زیر خواهد بود:

- افزایش جذابیت فضای تولیدی کشور و هدایت نقدینگی به سمت آن؛
- کاهش زمان انجام و افزایش بهره‌وری پروژه‌های کشور؛
- افزایش توان رقابت‌پذیری شرکت‌های داخلی در قیاس با شرکت‌های خارجی؛
- کاهش هزینه انجام پروژه‌های کشور؛

- افزایش سرعت خودکفایی کشور در زمینه کالا، تجهیزات و خدمات؛
- افزایش اشتغال.

نامه به مسئول

با سلام و عرض ادب و احترام

یکی از مشکلات اصلی که اغلب انجمن‌های صنفی و پیمانکاری کشور با آن روبه‌رو هستند تاخیر در پرداخت مطالبات آنان در قراردادهای بخش دولتی و عمومی کشور است. حل این مشکل به اذعان بسیاری از کارشناسان یکی از راهکارهای اصلی حمایت از کار و سرمایه ایرانی است و به علت غفلت از آن بسیاری از شرکت‌های داخلی متحمل زیان‌های گسترده شده‌اند. در این زمینه باید به این نکته توجه داشت که چنین مشکلی در بسیاری از کشورها وجود نداشته و علاوه بر این به سبب قوانین حمایتی کشور، این مشکل در پرداخت مطالبات پیمانکاران خارجی هم وجود ندارد. در چنین فضایی توان رقابت‌پذیری شرکت‌های داخلی در مقایسه با شرکت‌های خارجی به شدت کاهش و علاوه بر این هزینه و زمان انجام پروژه‌ها توسط شرکت‌های داخلی افزایش پیدا کرده است. در این راستا برای حل این مشکل ضمن تشویق برخوردی که به جهت جذب سرمایه با پیمانکاران خارجی صورت می‌گیرد، درخواست می‌شود که چنین رویکردی در قبال پیمانکاران داخلی هم اتخاذ شود. زیرا منافع کوتاه و بلند مدت آن به مراتب بیشتر خواهد بود. برای حل این مشکل پیشنهاد می‌شود که اقدامات زیر صورت بگیرد:

(۱) اصلاح سازوکارهای مرتبط با شناسایی زمان پرداخت مطالبات و جریمه دیرکرد آن‌ها از طریق اصلاح «آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی» توسط هیئت وزیران.

(۲) ایجاد الزام قانونی برای بخش عمومی و دولتی کشور برای استفاده از «سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)» و انجام تمام مراحل قرارداد از جمله تاییدات، پرداخت‌ها و آزادسازی ضمانت‌نامه‌ها از طریق این سامانه با اصلاح «قانون برگزاری مناقصات» و «قانون آیین‌نامه معاملات دولتی» توسط مجلس.

(۳) اصلاح عملکرد دستگاه‌های کارفرمایی از طریق اصلاح «قانون برگزاری مناقصات» و «قانون آیین‌نامه معاملات دولتی» توسط مجلس برای ایجاد ضمانت اجرای پرداخت مطالبات پیمانکاران. برای تحقق این امر نیاز است که مکانیزمی شبیه مکانیزمی که در ماده (۶) قانون «الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰.۱۱.۲۳)» و آیین‌نامه مرتبط با آن برای پرداخت مطالبات طرف‌های خارجی پیش‌بینی شده است در قوانین کشور تصویب شود.