

پیشنهاد طرح تشکیل سازمان نظام پیمانکاری

»

کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی

خرداد ۱۳۸۹



(شماره ثبت ۱۰۰)

صفحه	فهرست مطالب
۱	پیشگفتار
۲	مقدمه
۵	نگاهی به حرفه پیمانکاری از آغاز تا کنون
۶	وضعیت موجود حرفه پیمانکاری
۷	نقاط ضعف و تهدید
۸	نقاط قوت و فرصت
۹	اهداف طرح تشکیل سازمان نظام پیمانکاری
۱۴	مقایسه اهداف نظام فنی و اجرایی کشور و نظام پیمانکاری
۱۶	الگوی پیشنهادی جهت ساختار سازمانی نظام پیمانکاری کشور
۱۷	بندهائی از سیاست های کلی نظام اداری کشور
	پیوست: قانون نظام فنی و اجرایی کشور

به نام خدا

پیشگفتار

حرفه پیمانکاری در ایران قدمتی طولانی و سابقه ای درخشان دارد. سازندگی و آبادانی بعنوان یکی از مهمترین شاخص های توسعه مدیون تلاش و کوشش فعالان این حرفه است. حلقه ارتباط میان همت و مدیریت جامعه پیمانکاری و توفیقات گوناگون کشور در عرصه های اقتصاد و صنعت، آموزش و فرهنگ، بهداشت و سلامت، کشاورزی و مسکن و بسیاری حوزه های دیگر را هرگز نمی توان نادیده گرفت واقعیتهایی که امروز بیش از هر زمان دیگر بدان نیازمندیم.

جامعه پیمانکاری ایران بعنوان یکی از نمادهای فعالیت بخش خصوصی همواره در کنار دولت های بعد از انقلاب اسلامی به وظیفه و رسالت حرفه ای و تخصصی خویش عمل نموده و حتی در سخت ترین شرایط اقتصادی نیز از تلاش و حرکت برای ایفای نقش و انجام تعهدات خود باز نایستاده اگرچه در این راه بیش و کم با بی مهری ها و کم لطفی های گوناگون نیز مواجه بوده است.

پیمانکار را با هر عنوان که بنامیم، آبادگر یا سازنده، همواره یار و همراه دستگاه های اجرایی بوده و سخت ترین و طولانی ترین مسیرها و رفیع ترین و محکم ترین بناها را با سرپنجه تلاش و تدبیر خویش پیموده و ساخته است و در این عرصه نامهای نیک بسیار از خود بر جای نهاده اگرچه در این وادی کمتر از تشویق و ترغیب برخوردار شده است.

اگر اعتقاد به این شعار اساسی که ایران عزیز با اتکاء به توانائی و استعدادهای نهفته در ذات هر ایرانی می تواند مسیر رشد و توسعه فراگیر را طی نماید اکنون به یک باور ملی تبدیل شده و آثار آن در جای جای این خطه پهناور هویدا گردیده بی تردید سهمی از آن مدیون تلاش طاقت فرسای فعالان عرصه مهندسی اجرایی کشور است که در طول سه دهه گذشته با وجود همه فراز و نشیب ها بود و نبوده روز به روز بر دامنه حرکت خویش در راستای اهداف توسعه و تعالی کشور افزوده اند و هرگز لحظه ای را برای پیشرفت سازندگی و عمران میهن اسلامی از دست نداده اند.

نگاه واقعی به سهم جامعه پیمانکاری در ایجاد اشتغال و گردش اقتصاد بخوبی بیانگر اهمیت نقش سازنده آنان در توسعه و پیشرفت کشور است لذا بررسی و کنکاش پیرامون مشکلات و تنگناهای پیش روی جامعه پیمانکاری کشور، بعنوان مهمترین بازوی اجرایی دولت در انجام طرحها و پروژه های سرمایه گذاری، اصلی ترین وظیفه انجمنهای صنفی - تخصصی در شرایط حاضر بشمار می رود.

پیشنهاد تشکیل " سازمان نظام پیمانکاری " حاصل تلاش و تحقیق سه ساله دفتر مطالعات نظام پیمانکاری انجمن شرکتهای ساختمانی و تاسیساتی خراسان رضوی است که در راستای تحقق اهداف نظام فنی و اجرایی کشور ارائه گردیده است.



مقدمه

گرچه در طی سالهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی، کمیّت جامعه پیمانکاری رشد روزافزون داشته اما متأسفانه ساختار سازمانی آن از رشد و ارتقاء شایسته ای برخوردار نگردیده که این ضعف بزرگ دلایل و ریشه های بسیار دارد. رشد نیازهای کشورهای به خدمات مهندسی و سهل الوصول بودن تأسیس شرکتهای پیمانکاری و در نتیجه ترغیب و تشویق نیروهای جوان تحصیلکرده جویای کار به حضور زودهنگام در این عرصه یکی از مهمترین دلایل کثرت فعالان حرفه پیمانکاری در دو دهه اخیر است. در طی سالهای گذشته با همه فراز و فرودهایی که در سیاست های اقتصادی و اجتماعی کشور پدید آمده و علیرغم آنکه سرنوشت حرفه پیمانکاری رابطه مستقیم با تدابیر و تصمیمات دولت داشته اما در مقام عمل هیچگاه دولت و مجلس به فکر ساماندهی اساسی و بنیادین این مجموعه و جمعیت کثیر مشغول بکار آن نیفتاده اند.

برای روشن شدن مسیر بحث پیش رو طرح چند سوال اساسی که همواره ذهن صاحب نظران حرفه پیمانکاری را به خود مشغول داشته لازم و ضروری است و بی تردید پاسخ به آنها نیز می تواند راهنما و راهگشای حل بسیاری از معضلات جامعه پیمانکاری باشد اول آنکه؛ چرا ماهیت و محتوای قوانین و آئین نامه های حرفه پیمانکاری در عین وابستگی به بخش خصوصی، شکل و ساختار دولتی دارد؟ دوم آنکه؛ چرا دولت به عنوان مجری قوانین و منویات حکومت در راستای تحقق اهداف خویش، هم از خدمات جامعه پیمانکاری استفاده می کند و هم نوع و روش رفتار سازمانی این جامعه را تعیین و القاء می نماید؟ سوم آنکه؛ اساساً آیا دولت می تواند بعنوان متولی طرحهای عمرانی و ایجاد زیرساختهای توسعه کشور در غیاب یک تشکل منسجم سازمانی متولی امر برنامه ریزی و اداره امور جامعه پیمانکاری بعنوان مجریان پروژه های عمرانی نیز مسئولیت داشته باشد؟

این واقعیت وجود دارد که دولت از یکسو بعنوان یکی از مشتریان عمده خدمات پیمانکاری در قالب یک شخصیت کارفرمایی بزرگ و از دیگر سو بعنوان حافظ منافع بیت المال و مجری قوانین، بایدها و نبایدهایی را که قانونگذار ناگزیر از وضع آنها بوده در قراردادهای پیمانکاری لحاظ می نماید و متأسفانه همین امر بهانه ای برای سیطره بخش دولتی بر جامعه پیمانکاری - بعنوان یکی از برجسته ترین نمادهای بخش خصوصی - در همه اجزاء و لایه های آن شده است. بدون شک این جامعه حقوقی دارد که در رابطه متقابل با دولت باید لحاظ شود اما از آنجا که همواره اصل و محور در قراردادهای اجرائی برتری پول بر کار و سرمایه بر تخصص بوده در نتیجه کمتر به بحث استیفای حقوق پیمانکاری پرداخته شده است.

مجموعه پیمانکاری کشور مانند دیگر فعالان اقتصادی در چارچوب قوانین جاری به فعالیت اجتماعی و اقتصادی می پردازند و بر این اساس انتظار دارند رابطه متوازن با نظام اجرائی و حقوقی کشور داشته باشند و در جهت حفظ و صیانت از هویت حرفه ای و تخصصی خویش برنامه ریزی نمایند.

متأسفانه آنچه که امروز بعنوان زیربنای قوانین پیمانکاری وجود دارد نه تنها در راستای تحقق خواسته های یادشده نیست بلکه در بسیاری جهات نیز زمینه عقب ماندگی این حرفه را فراهم نموده است. بسیاری از مشکلات و مغضلات موجود در حرفه پیمانکاری معلول نگاه غلطی است که از سالیان دور بدلیل عدم وجود الگوی مناسب برای تعریف و تبیین جایگاه و تنظیم روابط متقابل این حرفه با تشکیلات دولتی پدید آمده و در طی سالیان اخیر حتی به قراردادهای بخش خصوصی نیز تسری یافته و در سایه فقدان قوانین کارا و به روز عملاً برخی قوانین ناکارآمد ناگزیر در قراردادهای فیما بین پیمانکاران با بخش خصوصی به عاریت گرفته شده که نتایج نامطلوب آن را به وضوح در عرصه ساخت و ساز کشور می توان مشاهده نمود.

آمار غیر رسمی حکایت از آن دارد که هم اینک بالغ بر ۲۵۰۰۰ شرکت پیمانکاری در رشته و تخصص های گوناگون در کشور موجودیت یافته اند که البته تنها بخشی از آنها مشغول فعالیت هستند. این شرکت ها عمدتاً در طی سه دهه اخیر تأسیس شده و ندرتاً رشد و توسعه کیفی یافته و تنها خاستگاه قانونی آنها در شرایط فعلی انجمن های مختلف صنفی و تخصصی است که اساساً قدرت و اختیار تعریف شده ای ندارند مضافاً آنکه فراز و نشیب های سیاستگذاری پس از پیروزی انقلاب اسلامی فعالیت اینگونه انجمن ها را با افت و خیز فراوان روبرو ساخته به نحوی که بسیاری از آنها در شرایط حاضر جز نام، نشان دیگری ندارند.

مطالعات و بررسی های کارشناسی مؤید این ضرورت است که اولاً؛ روش مدیریت جامعه پیمانکاری کشور نیازمند اصلاح و بهبود است ثانیاً؛ طراحی ساز و کار مدیریت این جامعه باید به گونه ای باشد که بدنه پیمانکاری کشور در چارچوب اصول قانون اساسی و با رعایت حفظ شأن و جایگاه قوای سه گانه و توجه به نیازهای اساسی کشور و همچنین استفاده از ظرفیتهای تخصصی موجود در سیاست گذاریهای کلان و راهبردی این حرفه بزرگ مهندسی اجرائی سهم باشند امری که فقدان آن در طی حداقل یک دهه اخیر کاملاً محسوس و ضرورت پرداختن و یافتن راهکار و بستر مناسب تحقق آن بسیار ملموس بوده است.

انجمن شرکتهای ساختمانی و تاسیساتی خراسان رضوی بعنوان یکی از قدیمی ترین انجمنهای فعال در جامعه پیمانکاری بنا بر اولویتهای یادشده و بمنظور ارتقاء جایگاه حرفه پیمانکاری و با هدف اعتلاء ساختار بخش اعظم مهندسی اجرائی کشور در جلسه مشترک سال ۸۷ با جمعی از نمایندگان محترم استان در مجلس شورای اسلامی پیشنهاد تشکیل "سازمان نظام پیمانکاری" را بعنوان بهترین و کاملترین الگو که می تواند در عین محترم شمردن حقوق حاکمیت، نظرات کارشناسی فعالان جامعه پیمانکاری را در تبیین و تعیین حقوق صنفی و تخصصی آنان دخیل نماید، ارائه نمود مضافاً آنکه در نشست سال گذشته اعضای کانون سراسری انجمنهای شرکتهای ساختمانی، تاسیساتی و تجهیزاتی در مشهد پس از بحث و بررسی و بیان دیدگاه های کارشناسی اصول اولیه و کلیات این پیشنهاد با اکثریت آراء به تائید و تصویب نمایندگان جامعه پیمانکاری کشور رسید.



اینک ضمن ارائه اهداف و چشم انداز این پیشنهاد از ریاست محترم و دیگر اعضاء معزز کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی بعنوان عالی ترین مجموعه ای که در کانون رسیدگی به مشکلات و معضلات جامعه پیمانکاری کشور قرار داشته و بسیاری از تنگناها و مضایق این عرصه را به خوبی شناسائی و رصد نموده است تقاضا دارد با بررسی و مذاقّه در اهداف سازنده این پیشنهاد مجموعه پیمانکاری کشور را در مسیر قانونی احیاء حقوق معنوی خویش مساعدت و معاضدت فرمایند.



قبل از ورود به بحث اصلی لازم است نگاهی گذرا به وضعیت گذشته و حال حرفه پیمانکاری در ایران داشته باشیم و جایگاه این مجموعه را در مقایسه با سطح انتظارات قدیم و آینده بسنجیم. بدون شک نگاه کارشناسانه به سیر تحولات چند دهه اخیر می تواند صاحب نظران و اندیشمندان حوزه های گوناگون را در جهت بازشناسی واقعی نیازهای روز این حرفه و شناسایی راهکارهای رفع آنها یاری نماید.

نگاهی به حرفه پیمانکاری از آغاز تا کنون

متأسفانه تاریخچه مدوتی که بیانگر سابقه شروع حرفه پیمانکاری در ایران باشد وجود ندارد اما رجوع به برخی واقعیات و شواهد مستند می تواند ما را در مسیر یافتن پاسخ این سؤالات که اساساً پیمانکاری چیست و پیمانکار کیست هدایت نماید.

از آن هنگام که ایران به ذخائر عظیم نفت دست یافت شیوه و ماهیت نظام اقتصادی و اجتماعی کشور دستخوش تغییرات اساسی شد به نحوی که وجود این نعمت الهی و سرمایه غنی مادی بعنوان سرچشمه بسیاری از فعالیتهای حرفه ای و تخصصی در ساختار نظام اجتماعی ایران موجب پیدایش نام "صنعت نفت" در نظام اقتصادی کشور گردید. پس از شکل گیری این صنعت به دلیل نوع تفکر حاکم بر نظام مدیریتی آن کلیه فعالیتهای مرتبط با امر انتقال و توزیع نفت و دیگر خدمات جانبی در این حوزه با استفاده از توان محدود داخلی در قالب قراردادهای خاصی که پیمانکاری نام داشت به بخش خصوصی واگذار گردید. در آن هنگام اعتقاد بر این بود که اجرای کار به این شیوه علاوه بر صرفه و صلاح اقتصادی نظم و دقت خاصی را بهمراه دارد که قطعاً دلیل آن فراهم آمدن فرصت دقیق نظارت بر انجام امور بوده است.

پس از ملی شدن صنعت نفت و تأسیس "شرکت ملی نفت ایران" این مجموعه به شکل گسترده ای توسعه و تکوین یافت و بسیاری از فعالیت های فنی و اجرایی حوزه نفت نیز در چارچوب قراردادهای پیمانکاری به شرکتهای فعال در این بخش واگذار گردید و لذا می توان صنعت نفت را پایه پیمانکاری (صنعتی) در ایران دانست.

اهمیت فراوان دو مقوله امنیت و اقتصاد باعث شد تا به موازات توسعه صنعت نفت "راه" نیز بعنوان یکی از محورهای توسعه کشور مورد توجه مسئولان وقت قرار گیرد. ساخت راههای زمینی (ریلی و جاده ای) یکی از مهم ترین فعالیت های بود که در دهه های قبل از انقلاب اسلامی در قالب قراردادهای پیمانکاری به شرکت های بیگانه تحت عنوان پیمانکار خارجی واگذار می شده است بر این اساس شروع صنعت راهسازی را نیز می توان مبنای شکل گیری پیمانکاری (عمرانی) در کشور دانست.

احداث چندین پالایشگاه، سد، نیروگاه، بیمارستان، دانشگاه و برخی ساختمانهای عمومی و دولتی دیگر در سالهای قبل از پیروزی انقلاب اسلامی با استفاده از توان پیمانکاران خارجی و تعداد محدودی از شرکت های پیمانکار داخلی که عمدتاً در دهه پنجاه تأسیس شده بودند مجموعه فعالیت های پیمانکاری در دوران حاکمیت رژیم قبل محسوب می شود.



پس از پیروزی انقلاب اسلامی و از اولین روزهای تأسیس نظام جمهوری اسلامی کار عظیم سازندگی و توسعه و عمران کشور بنا بر نظر و تأکید رهبر فقید انقلاب اسلامی حضرت امام خمینی (ره) آغاز گردید. نقطه شروع این حرکت بطور عمده در روستاها و نقاط محروم و دور افتاده بود که در قالب روشهای امانی توسط نهادهای انقلابی همچون جهاد سازندگی و با مشارکت نیروهای مردمی انجام می شد. پروژه های اجرایی مورد نظر منحصرأ در بخش راه، آب، برق و بهداشت عمومی بود چرا که متأسفانه بسیاری از نقاط روستائی از امکانات حداقلی برای زندگی محروم بودند. تحمیل جنگ و درگیر شدن مردم، دولت و نهادهای انقلابی در جهاد عظیم دفاع مقدس کندی ناخواسته ای را در مسیر سازندگی و عمران کشور ایجاد کرد که تا سالهای پایانی دهه شصت ادامه داشت مضافاً آنکه به دلایل زیر فعالیتهای پیمانکاری در دهه اول انقلاب تقریباً متوقف شده بود:

- ۱- پیمانکاران خارجی بلافاصله پس از پیروزی انقلاب اسلامی از ایران خارج شدند و تقریباً تمامی پروژه های در دست اجرای آنان نیمه کاره رها گردید. در آن هنگام امکان تکمیل چنین طرحها و پروژه هائی توسط نیروهای داخلی فراهم نبود.
 - ۲- بخش عمده ای از توان پیمانکاری داخلی در مالکیت عوامل و ایادی رژیم گذشته بود که با مصادره آنها عملاً در اختیار دولت قرار گرفت و غالباً یا بلا تکلیف بودند و یا در مسیر اهداف دیگری که ضرورت داشت استفاده می گردید.
 - ۳- معدود شرکتهای پیمانکاری داخلی دیگر هم که امکان اجرای کار داشتند به دلیل عدم وجود برنامه ریزی و ترس و نگرانی از مشکلات مالی دولت انگیزه و علاقه ای برای انجام فعالیت های پیمانکاری از خود نشان نمی دادند.
- پایان جنگ و شروع کار بازسازی و استمرار اهداف سازندگی مبتنی بر دیدگاه های برنامه های پنجساله توسعه کشور فصل جدیدی را در باب فعالیتهای پیمانکاری گشود که همچنان ادامه دارد لذا دو دهه اخیر را می توان مراً آغاز شکل گیری نسل جدید پیمانکاری در ایران دانست.

وضعیت موجود حرفه پیمانکاری

تحلیل وضعیت فعلی جامعه پیمانکاری نیازمند مطالعه و شناخت دقیق شرایط حاکم بر این حرفه از ابعاد مختلف است. بدون تردید درک کاملی از مشکلات و معضلات حاکم بر ساختار فعلی این حرفه فراهم نخواهد شد مگر آنکه از منظر گوناگون نگاه واقع بینانه ای نسبت به شرایط موجود بعمل آید. در این راستا لازم است به موضوعات ذیل نگرشی ویژه داشت:

- ۱- قواعد و شیوه مدیریت فعلی جامعه پیمانکاری.
- ۲- مرجع رسمی وضع قوانین مربوط به حرفه پیمانکاری.
- ۳- نقاط قوت و ضعف و تهدید و فرصت پیش روی جامعه پیمانکاری.

ساختار مدیریت فعلی جامعه پیمانکاری مبتنی بر قوانین سنتی حداقل ۵۰ سال گذشته است که در چارچوب قانون برنامه و بودجه در ابتدای دهه پنجاه تدوین شده است. با تصویب و اجرای این قانون فعالیت های عمرانی و سرمایه گذاری در کشور که عمدتاً از سوی دولت به انجام می رسید، آغاز شد و براین اساس در قالب ضوابط و معیارهایی که دولت تدوین می نمود بنگاههای مختلف پیمانکاری فعالیت خود را سازمان دادند. در طی دهه های پس از انقلاب اسلامی و خصوصاً در طی سالهای اخیر اگرچه برخی قوانین پیمانکاری نظیر قانون مناقصات، تشخیص صلاحیت پیمانکاران و شرایط عمومی پیمان دستخوش تغییرات شده اند اما از آنجا که اساساً ساختار پیمانکاری در کشور ما متأثر از چگونگی سرمایه گذاری و حمایت دولت و حضور سازمانهای دولتی در بخش های مختلف اقتصادی است بخش خصوصی بنحو چشمگیری تضعیف شده است. قراردادهای پیمانکاری برای اجرای یک طرح در نوع خود، یک نوع قرارداد خرید خدمات محسوب می شود و خریدار، که در قرارداد کارفرما نامیده می شود و پول در اختیار اوست، در هنگام عقد قرارداد مختار است که نظرات و سلیق خود را در شرایط قرارداد اعمال نماید و لذا پیمانکاران بخش خصوصی بدلیل انحصار دولت در قوانین پیمانکاری ضربات بسیاری را متحمل می شوند به عبارت دیگر شرایط حقوقی نابرابر علاوه بر حضور منحصر به فرد دولت در ساختار پیمانکاری کشور، تأثیر عمیقی در حیطه فعالیت های عمرانی و سرمایه گذاری گذاشته است.

وضعیت موجود حاکم بر حرفه پیمانکاری منشاء بسیاری از ضعف ها و تهدیدهای پیش روی جامعه پیمانکاری است در عین حالیکه این مجموعه از نقاط قوت و فرصت های قابل توجهی نیز برخوردار می باشد.

نقاط ضعف و تهدید

- کمبود نقدینگی و ضعف در تأمین منابع مالی.
- عملکرد ضعیف در حوزه مدیریت دانش.
- فقدان دانش حقوقی.
- ناتوانی در برآورد ریسک پروژه.
- عدم توجه به مدیریت هزینه.
- ناتوانی در تأمین تجهیزات و ماشین آلات.
- عدم ارتباط و همکاری فی مابین پیمانکاران.
- مدیریت ضعیف در حوزه نیروی انسانی.
- ضعف آموزشهای کاربردی.
- کوتاه بودن متوسط عمر مدیریت شرکتهای پیمانکاری.

- ضعف از ناحیه قوانین کلی و عمومی (قانون مالیات، تأمین اجتماعی، کار، تجارت و ...).
- بی توجهی به بخش تحقیق و توسعه.
- یکسان بودن مالکیت و مدیریت پروژه.
- رقابت نابرابر با شرکتهای دولتی و غیر بخش خصوصی.
- عدم سهولت دسترسی به منابع مالی بانکی.
- عدم وجود ضوابط قضائی مناسب در حوزه فعالیت های پیمانکاری.

نقاط قوت و فرصت

- وجود بازار کار بسیار مناسب.
- برخورداری از نیروی انسانی تحصیلکرده.
- وجود بازارهای کار بالقوه در منطقه.
- در اختیار داشتن ثروتهای عظیم طبیعی.
- میل به خصوصی سازی در نظام مدیریت کلان کشور.
- بالابودن نقش اشتغال زایی فعالیت های پیمانکاری.
- گرایش به توسعه نظام های نوین مدیریت در شرکتهای پیمانکاری.

باتوجه به موارد یاد شده بهترین الگو برای دستیابی به نظام جامع پیمانکاری و تبدیل نقاط ضعف به قوت و تهدید به فرصت و همچنین ایجاد شرایط متوازن در قراردادهای دولتی با بخش خصوصی قانون نظام فنی و اجرایی کشور است که بنابر پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی (قدیم) و به استناد قانون برنامه چهارم توسعه در تاریخ ۸۵/۱/۲۰ به تصویب دولت محترم رسیده است.

بنابر تعریف، نظام فنی و اجرایی مجموعه اصول، فرآیندها و اسناد مربوط به مدیریت پدیدآوری و بهره برداری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری است که با هدف استقرار نظامی یکپارچه برای تحقق تعریف یادشده در چارچوب اسناد برنامه های توسعه کشور با در نظر گرفتن افزایش کارآمدی و اثربخشی طرحها و پروژه های سرمایه گذاری طراحی شده است.

جامعه پیمانکاری همچون دستگاههای اجرایی بعنوان یکی از عوامل پنجگانه ذینفع در نظام فنی و اجرایی و انجمنهای صنفی و تخصصی کشور در کنار سازمان مدیریت و دستگاههای اجرایی بعنوان یکی از تهیه کنندگان اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره برداری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری به رسمیت شناخته شده اند.

اصول نظام فنی و اجرایی به صراحت تأکید دارد که تحقق اهداف این نظام منوط به استقرار سامانه های آنست که سه اصل مهم در



میان اصول ۲۴ گانه فوق دقیقاً تأکید بر ارتقاء و استفاده از حداکثر توان فنی و مهندسی کشور، حمایت از استقلال حرفه ای و امنیت شغلی تأمین کنندگان خدمات و کالا و ایجاد زمینه مشارکت تشکلهای قانونی غیردولتی صنفی - تخصصی بخشهای مختلف در سیاستگذاری و برنامه ریزی های مربوط دارد .

بدون تردید شرایط موجود جامعه پیمانکاری به هیچ وجه با اصول و مبانی یادشده مطابقت ندارند . این ضعف از آنجا ناشی می شود که اساساً مجموعه پیمانکاری کشور بدلیل عدم برخورداری از ساختار سازمانی منسجم، و تعریف شده نتوانسته است وزن و جایگاه اصلی خویش را در نظام فنی و اجرایی کشور تبیین و تعیین نماید .

اهداف طرح تشکیل سازمان نظام پیمانکاری

با عنایت به آنچه که اشاره شد و بنابر مطالعات و بررسی های موجود این واقعیت قابل انکار نیست که روش فعلی برای مدیریت جامعه پیمانکاری بهیچ وجه پاسخگوی نیازهای کشور نبوده و پراکندگی و گستردگی تصمیمات در این حوزه مانع از ایجاد یکپارچگی در نظام مدیریت و سازماندهی مجموعه پیمانکاری کشور گردیده و بدون تردید وضعیت فعلی با آنچه که تحت عنوان رویکرد سیستمی مدنظر نظام فنی و اجرایی کشور است فاصله بسیار دارد .

هدف کلی

هدف از پیشنهاد تشکیل "سازمان نظام پیمانکاری" آن است که ضمن بیان تعاریف حرفه ای - تخصصی برای فعالیتهای پیمانکاری در رشته و رسته های گوناگون مهندسی اجرایی ، وظایف مربوط به سیاستگذاری و برنامه ریزی های کلان این حرفه به فعالان ذیربط و متخصصان خبره در این حوزه واگذار گردد . فعالیت در بخش پیمانکاری حاصل تلاش جمعی تخصص های گوناگون مهندسی ، اجرایی ، اقتصادی و مدیریتی است به نحوی که برآیند حضور متخصصین اهل فن در یک مجموعه حقوقی می تواند در راستای تحقق اهداف فعالیت های پیمانکاری اثربخش باشد لذا در تنظیم قانون مربوط ، لازم است به نقش و رابطه هر کدام از مؤلفه های مورد نظر به درستی پرداخته شود .

اهداف درون سازمانی

این اهداف محورهای مهمی هستند که در مطالعات اولیه مورد بررسی ، تحقیق و ارزیابی قرار گرفته و اساساً بعنوان ضعف ها و چالش های پیش روی جامعه پیمانکاری ، در شرایط فعلی ، شناخته شده اند که در فرآیند ایجاد ساختار سازمانی باید بدانها پرداخته شود .

۱) بیان تعاریف تخصصی در حرفه پیمانکاری

در حال حاضر تعریف خاصی از حرفه پیمانکاری در قوانین مربوط وجود ندارد. آنچه که موجود است تنها آئین نامه های موردی است که صرفاً به ساماندهی وضعیت و شرایط موجود که میراث دوران سنتی قدیم است، می پردازد در حالی که رفع نیازهای روز جامعه مهندسی نیازمند بازشناسی واقعیت ها و بازنگری دقیق قوانین در جهت بیان تعاریف علمی و تخصصی از حرفه پیمانکاری است. امروزه بسیاری از مشاغل در ذیل نام پیمانکاری تعریف می شوند که شاید هیچ ارتباطی با این حرفه نداشته و بالعکس برخی فعالیت های حرفه ای دقیقاً در چارچوب وظایف پیمانکاری است که از حیطة اختیار و نظارت قوانین پیمانکاری خارج شده است. فقدان سازمان قانونی مشخص در این حرفه باعث پدید آمدن تعاریف و تفاسیر خاص از حرفه پیمانکاری منطبق بر نیازهای روزمره تشکیلات دولتی یا خصوصی گردیده بگونه ای که حتی قوانین مصوب سالهای اخیر سازمان مدیریت و برنامه ریزی (قدیم) را نیز بلا اثر نموده است.

در حال حاضر عنوان پیمانکاری تنها به بخشی از فعالیت های عمرانی و اجرائی در پروژه های دولتی اطلاق می شود و تنها فعالان این بخش گواهینامه صلاحیت پیمانکاری دریافت می نمایند در صورتی که بسیاری از حرف و وابسته در بخش ساخت و ساز خصوصی شکل و ماهیت پیمانکاری دارند اما از شمول قوانین اجرائی و نظارتی این حرفه خارج شده و در قالب ساختارهای آئین نامه ای برخی وزارتخانه های مرتبط شکل و معنای حرفه ای یافته اند. متقابلاً برخی مشاغل نظیر خدمات تأمین نیروی انسانی تحت نام پیمانکاری و بازم در چارچوب ضوابط درون سازمانی وزارتخانه ها در حال انجام هستند که عملاً هیچ سختی با اهداف پیمانکاری ندارند.

۲) تعیین مرجع قانونی برای وضع قوانین تخصصی پیمانکاری

جامعه پیمانکاری علیرغم گستردگی حوزه های فعالیت و پذیرش مسئولیت های گوناگون فنی، اقتصادی و اجتماعی از وجود یک مرجع قانونی و رسمی که صلاحیت وضع قوانین و آئین نامه های اجرائی مربوط به تعیین حدود، وظایف و اختیارات و مسئولیت ها و پاسخگویی به اختلافات و راهکارهای رسیدگی به تخلفات حرفه ای را داشته باشد محروم است. آنچه که امروز در قالب ماده و تبصره های کلی شرایط عمومی و خصوصی پیمان بعنوان تنها سند و میثاق حرفه پیمانکاری وجود دارد نه کارآمد است و نه کافی چرا که تنوع و تکثر فعالیت ها در این حرفه ایجاب می نماید که قانونگذار، حوزه دید خویش را در این مسیر وسعت بخشد. امروزه نمی توان انتظار داشت جامعه پیمانکاری بنابر قواعد کلی چند دهه گذشته که صرفاً حوزه فعالیت ها در تخصص های راه و ساختمان آنها نه به وسعت و گستردگی شرایط حال محدود می شده، وارد عرصه کار گردد. با کمال تأسف شاهد این واقعیت

هستیم که دستگاه‌های اجرایی در تعریف و تنظیم قراردادهای خود هیچ‌گونه تقسیم‌بندی در نوع کار و خدمات پیمانکاری نداشته و ناآگاهانه و یا از سر اجبار مشکلات و معضلات عدیده‌ای را در مسیر اجرای کار به دستگاه‌های اجرایی و پیمانکار تحمیل می‌نمایند.

۳) برنامه ریزی ایجاد شرکتهای بزرگ پیمانکاری

پیشرفت تکنولوژی و توسعه صنعتی نیاز به تخصص‌های گوناگون را به شدت افزایش داده است همچنان که نیاز کشور به پروژه‌های مختلف تخصصی در سال‌های اخیر افزایش چشمگیر داشته است. شکی نیست که در چرخه کار پیمانکاری نیز ضرورت بکارگیری مهارت‌های گوناگون فردی و جمعی بعنوان یکی از نیازهای اساسی مطرح است لذا بحث تشکیل کنسرسیوم (شرکتهای داخلی و خارجی) و استفاده از توان پیمانکاران جزء (دست دوم) می‌باید بطور خاص و از منظر حرفه‌ای و تخصصی مدنظر قرار گیرد. بدون تردید تحقق شعار صدور خدمات فنی و مهندسی بدون شکل‌گیری ساز و کار همزیستی و همکاری شرکتهای داخلی با یکدیگر و یا با شرکت‌های خارجی امری دور از انتظار خواهد بود.

۴) برنامه ریزی توسعه منابع انسانی حرفه پیمانکاری

حرفه پیمانکاری در کشور ما تنها حرفه تخصصی است که برنامه ریزی برای آموزش نیروی انسانی مورد نیاز آن به دست فراموشی سپرده شده است. نه دانشگاه‌ها و نه مؤسسات آموزشی تخصصی، تجربه‌ای در امر تأمین و تربیت نیروی متخصص این حرفه ندارند. عناوین تحصیلی دانشگاهی به تنهایی پاسخگوی نیازهای فنی، اجرایی و مدیریتی در این بخش نمی‌باشند و لذا باید علاقمندان به این حرفه با مطالعه و یادگیری برخی دروس مرتبط که بنابر نظر کارشناسان و صاحب‌نظران این حوزه تدوین و تألیف می‌گردد خود را برای ورود به عرصه کار پیمانکاری آماده نمایند. این ادعا دور از واقعیت نیست که مدیریت شرکت‌های پیمانکاری فعال در چندین حوزه تخصصی تنها از عهده مدیرانی که صرفاً با علوم مهندسی آشنائی دارند بر نمی‌آید لذا پرداختن به موضوع توسعه منابع انسانی در این حرفه اهمیتی مضاعف دارد. آموزش‌های کوتاه مدت و دوره‌های مداوم بازآموزی برای مجموعه ارکان اداری، مالی، فنی و اجرایی شرکتهای پیمانکاری از ضروری‌ترین نیازهای فعلی آنان محسوب می‌شود.

۵) برنامه ریزی توسعه منابع مالی حرفه پیمانکاری

کمبود منابع مالی یکی از عوامل مخاطره‌آمیز و تهدیدکننده حرفه پیمانکاری است که غالباً متأثر از شرایط اقتصادی و سیاسی کشور بوده و ناخواسته گریبانگیر بسیاری از فعالان این حرفه می‌شود. سالهاست که جامعه پیمانکاری از این درد مزمن در رنج و التهاب بسر می‌برد و متأسفانه تاکنون هیچگونه قانون و ضابطه مشخصی برای علاج این بیماری تهیه و تدوین نگردیده است.



نظام بانکی علیرغم بهره مندی از منافع مالی بخش پیمانکاری، نظیر نقدینگی های فراوان طرح های جاری و عمرانی و کارمزدهای مستمر ضمانت نامه های بانکی، هیچگونه علاقه ای در جهت کاهش مخاطرات مالی پیمانکاران در هنگام بروز بحران های کوتاه مدت و میان مدت از خود نشان نمی دهد. دولت ها نیز علیرغم سهم چشمگیر خویش در تحمیل شرایط سخت مالی به پیمانکاران هیچگونه برنامه ریزی موردی و یا مقطعی برای رفع بلایای این بحران نداشته اند. ایجاد رابطه قانونمند میان جامعه پیمانکاری و نظام بانکی و همچنین پیش بینی تمهیداتی نظیر "صندوق ضمانت پیمانکاری" برای جبران نوسانات و کمبودهای منابع مالی و توسعه و تقویت حرفه پیمانکاری امری ضروری و اجتناب ناپذیر است که باید با مساعدت قوای سه گانه و نظام بانکی و مشارکت جامعه پیمانکاری کشور پایه ریزی و اجرا گردد.

۶) برنامه ریزی توسعه تجهیزاتی شرکت های پیمانکاری

اجرای کار بدون تجهیزات و یا با ماشین آلات فرسوده جز آنکه مدت اجرای پروژه ها را افزایش دهد نتیجه دیگری در بر نخواهد داشت. برنامه ریزی دقیق در جهت تامین مایحتاج تجهیزاتی پیمانکاران از ضروریات خاصی است که متأسفانه در طی سه دهه گذشته هرگز بدان پرداخته نشده و اگر هم برنامه های موقت و کوتاه مدتی در این راستا وجود داشته پاسخگوی نیازهای چشمگیر در این عرصه نبوده است.

۷) تعیین جایگاه حرفه پیمانکاری در نظام اداری کشور

در ساختار اداری امروز کشور تعریف مشخصی از حرفه پیمانکاری وجود ندارد. این معضل بطور عام در همه بخشها و بطور خاص در مجموعه اداری که ارتباط مستقیم با جامعه پیمانکاری دارند مشهود است. تشکیلات وسیعی همچون سازمان تأمین اجتماعی که یکی از مخاطبان اصلی جامعه پیمانکاری است هنوز تعریف خاصی از رشته و تخصصهای گوناگون پیمانکاری ندارد. متأسفانه این سازمان مجموعه پیمانکاری کشور را در قالب تشکلهای صنفی غیر مرتبط خلاصه نموده و خود را مخاطب حتی انجمن های تخصصی حرفه ای در این بخش نیز نمی داند در صورتیکه سازمان های حرفه ای - تخصصی نظیر نظام پزشکی و نظام صنفی در تثبیت جایگاه خویش نزد این سازمان بسیار موفق بوده اند و به همین دلیل نیز توانسته اند از حقوق صنفی خویش بر اساس مقتضیات حرفه ای خود دفاع نمایند. سازمان امور مالیاتی کشور نیز عملکردی بهتر در مقایسه با سازمان تأمین اجتماعی ندارد. متأسفانه خلاء ناشی از عدم وجود متولی سیاستگذاری در بخش پیمانکاری زمینه مساعدی را برای اتخاذ تصمیمات یکسویه و تحکمی در روشهای اجرایی چنین سازمان هائی در قبال جامعه پیمانکاری که اتفاقاً وظایف قانونی خویش را زودتر از موعد نیز انجام می دهند فراهم آورده است.

۸) تعریف جایگاه نظام قضائی در حرفه پیمانکاری

بروز اختلاف و احتمال انجام خطا در حرفه پیمانکاری همچون دیگر حرفه های تخصصی امری بدیهی و اجتناب ناپذیر است. همچنانکه بررسی و قضاوت در خصوص جرائم رخ داده در حرفه های پزشکی و مهندسی و دیگر تخصص های نظام مند در کشور نیازمند سیر طریق کارشناسی و بهره گیری از نظرات اهل فن است در هنگام بررسی جرائم پیمانکاری و اختلافات بوجود آمده در این حرفه نیز لزوم رعایت شیوه مشابه امری ضروری و منطقی است در غیر اینصورت امکان انحراف آراء محاکم داوری و قضائی از نقطه عدل و انصاف کاملاً بدیهی و محتمل است لذا پیش بینی "شورای انتظامی پیمانکاری" برای صیانت از حقوق فعالان این حرفه اهمیتی بسزا دارد. متأسفانه در شرایط فعلی به دلیل فقدان وجود مرجع کارشناسی قانونی و همچنین به دلیل عدم توجه به تربیت کارشناسان رسمی خیره و با تجربه در تخصص های گوناگون پیمانکاری بسیاری از حقوق حقه پیمانکاران تضییع می شود.

۹) بازشناسی ساختار نظارت بر حرفه پیمانکاری

شیوه کنونی نظارت بر فعالیت های پیمانکاری نیازمند تحول و بازنگری جدی است. وجود سیستم های موازی در امر نظارت و عدم تمکین به نظام فنی و اجرایی کشور زمینه ساز بسیاری از مشکلات و اختلافات در مسیر انجام فعالیت های پیمانکاری شده است. ضعف دانش فنی و عدم آگاهی های تخصصی و فقدان قوانین کارشناسی در انتخاب ساز و کارهای نظارتی گاه منجر به تعطیلی و تأخیر در انجام تمهیدات پیمانکار می گردد. متأسفانه قوانین فعلی بگونه ای است که مسئولیت ناشی از اهمال و سستی احتمالی دستگاه نظارت را بگونه ای نامرئی متوجه پیمانکار می نماید در صورتی که هر کدام از این اجزاء می باید پاسخگویی تصمیمات و اقدامات خویش باشند. بازشناسی و تعریف بروز شده ساختار نظارت بر حرفه پیمانکاری در انتخاب رویه واحد و انجام دقیق وظایف قانونی عوامل ذیربط موثر خواهد بود.

۱۰) ضرورت تعریف جایگاه انجمن های تخصصی در حرفه پیمانکاری

اکنون سالهاست که برخی انجمن های صنفی فعال در عرصه پیمانکاری در غیاب یک نظام جامع حرفه ای وظیفه و رسالت سنگین همسو ساختن اعضا و فعالان جامعه پیمانکاری با سیاست های نظام و پیگیری و دفاع از حقوق مادی و معنوی آنان را در دستور کار خود دارند در حالی که اساساً انجمن های صنفی بدلیل الزامات قانونی از هرگونه فعالیت انتفاعی حتی در جهت تأمین نیازهای مادی روزمره خویش محرومند. فلسفه وجودی انجمن های صنف - تخصصی در راستای تعمیق هر چه بیشتر اهداف عالی سازمان های حرفه ای خصوصاً در بخش آموزش و ارتقاء دانش فنی اعضا تعریف می شود.

مقایسه اهداف نظام فنی و اجرایی کشور و نظام پیمانکاری

اکنون برای تعمیق هرچه بیشتر بحث به بیان برخی مؤلفه های نظام فنی و اجرایی که مستقیماً با اهداف این پیشنهاد ارتباط دارد می پردازیم تا با مقایسه آنها آگاهی و شناخت بهتری نسبت به ضرورت و اهمیت موضوع ایجاد شود.

الف) اصول نظام فنی و اجرایی

تحقق اهداف نظام فنی و اجرایی کشور، با استقرار سامانه های آن شکل می گیرد. اصول نظام فنی و اجرایی تبیین کننده خطوط هادی در تهیه اسناد برای استقرار و پیاده سازی سامانه های آن است.

بند ۵-۶- ارتقاء و استفاده از حداکثر توان فنی و مهندسی کشور.

بند ۵-۱۸- حمایت از استقلال حرفه ای و امنیت شغلی تامین کننده خدمات و کالا.

بند ۵-۱۹- ایجاد زمینه مشارکت تشکلهای قانونی غیردولتی صنفی- تخصصی بخشهای مختلف در سیاست گذاری و برنامه ریزی های مربوط.

بند ۵-۲۰- فراهم نمودن بستر لازم برای حضور تامین کنندگان خدمات و کالا در میدان رقابتهای بین المللی.

ب) عوامل ذینفع در نظام فنی و اجرایی کشور

بند ۶-۴- مشاوران، پیمانکاران، سازندگان و عرضه کنندگان کالا، اشخاص واجد صلاحیتی هستند که خدمات و یا کالا را برای دستگاه های اجرایی تامین می کنند.

بند ۶-۵- سازمان، دستگاه های اجرایی و انجمنهای صنفی و تخصصی کشور مسئولیت تهیه یا مشارکت در تهیه اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره برداری طرح ها و پروژه های سرمایه گذاری را برعهده دارند.

پ) مدیریت

مفهوم مدیریت، مجموعه فعالیت های هماهنگ شده برای برنامه ریزی، سازماندهی، راهبری، هدایت و کنترل است که به عنوان یکی از سامانه های نظام ملاک عمل قرار می گیرد. تحقق جنبه هائی مانند:

- حفظ شئون اجتماعی و حقوق فنی و حرفه ای تمامی عوامل اجرایی.

- توانمند سازی سازمانهای عوامل ذینفع برای فعالیت در فضای رقابتی.

- برای راهبری و اداره موفق طرح ها و پروژه های سرمایه گذاری باید سازمان عوامل ذینفع در نظام فنی و اجرایی به طریقی

نظام مند و شفاف هدایت و کنترل گردند. هدایت و کنترل نظام مند و شفاف امور مدیریت طرحها و پروژه های سرمایه گذاری از

ت) الزامات مدیریت

بند ۱- اتخاذ رویکرد فرآیندی و سیستمی در مدیریت .

بند ۸- ایجاد تسهیلات برای آشنائی دانشجویان با نحوهٔ آرایه و مدیریت خدمات فنی و کارهای اجرایی و همفکری در بهبود مستمر برنامه های درسی رشته های فنی و مهندسی و سایر رشته های مرتبط .

بند ۱۰- زمینه سازی و ایجاد تسهیلات برای صدور خدمات فنی ، مهندسی و حرفه ای .

بند ۱۱- بسترسازی برای شکل گیری شرکتهای بزرگ ، توانمند و ماندگار بخش خصوصی .

بند ۱۵- ایجاد فضای رقابتی و منصفانه برای تأمین کنندگان خدمات و کالا در انجام کارهای طرح ها و پروژه های سرمایه گذاری .

بند ۱۷- بستر سازی برای متناسب کردن دایمی ظرفیت ها و تقاضاهای خدمات مهندسی و اجرایی .

بند ۲۰- زمینه سازی و حمایت از ایجاد و شکل گیری شرکتهای کوچک محلی در مناطق کمتر توسعه یافته .

ث) الزامات پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری

بند ۵- شناسائی روشهای مختلف تأمین منابع مالی طرحها یا پروژه ها ، تهیه ضوابط و ترویج استفاده از منابع مالی غیردولتی (مؤسسات مالی غیردولتی) برای پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری .

بند ۷- تدوین روشهای مناسب پدید آوری به منظور بالا بردن کیفیت ، بهینه نمودن هزینه و زمان در اجرای طرحها و پروژه ها با بهره گیری از روشهای پیشرفته جهانی و تطبیق آنها با شرایط داخلی .

بند ۱۱- ارجاع کار با هدف انتخاب مناسب ترین تأمین کننده کالا و خدمات و با رعایت اصول رقابت ، بی طرفی و نظم و اخلاق حرفه ای و اطلاع رسانی سریع و شفاف .

بند ۱۴- نظام مند کردن چارچوب حل و فصل سریع اختلاف های قراردادی برای پیشگیری از اتلاف هزینه و زمان در پدید آوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری .

بند ۱۵- تأکید بر واگذاری کارها تا حد امکان بصورت یکجا در قالب یک پیمان و اجتناب از تفکیک آنها به منظور انتقال مسئولیت مدیریت اجرا به پیمانکاران و حفظ هماهنگی در اجرا و سرعت بخشیدن به اجرای کار .



الگوی پیشنهادی جهت ساختار سازمانی نظام پیمانکاری کشور

ارکان اصلی:

۱- شورای عالی نظام پیمانکاری کشور

۲- شورای انتظامی نظام پیمانکاری

۳- نظام پیمانکاری استان

واحدهای تابعه:

۱- کمیسیون های تخصصی

۲- صندوق ضمانت پیمانکاری

بندهائی از سیاست های کلی نظام اداری کشور

بعنوان حسن ختام بخش هائی از سیاست های کلی نظام اداری کشور را که اخیراً از سوی مقام معظم رهبری به قوای سه گانه ، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ستاد کل نیروهای مسلح ابلاغ و بر رعایت دقیق آنها تأکید گردیده و می تواند بعنوان بهترین الگو برای تهیه و تنظیم ساختار اداری پیشنهادی مورد استفاده قرار گیرد ، بیان می نماید :

- ۱- نهادینه سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزشهای اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه های انسانی و اجتماعی .
- ۲- ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی و بهسازی و ارتقای سطح دانش ، تخصص و مهارت های آنان .
- ۳- چابک سازی ، متناسب سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم انداز.
- ۴- انعطاف پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری.
- ۵- توجه به اثربخشی و کارآیی در فرآیندها و روش های اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری.
- ۶- عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.
- ۷- کل نگری، همسوسازی ، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه های اداری به منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم انداز.
- ۸- دانش بنیان کردن نظام اداری از طریق بکارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه سازی اطلاعات ، با ابتناء بر ارزشهای اسلامی.
- ۹- شفاف سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه مند مردم به اطلاعات صحیح.
- ۱۰- زمینه سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت های مردمی در نظام اداری.
- ۱۱- حفظ حقوق مردم و جبران خسارتهای وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری.