

گزارش

**«روند تهیه پیش‌نویس طرح تشکیل سازمان
نظام پیمانکاری در مرکز پژوهش‌های مجلس»**

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

شماره مسلسل: ۲۳۰۱۱۰۳۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۶/۲۷

۱. طرح موضوع و پیشینه آن

در اواخر سال ۱۳۸۹ متنی حدوداً ۳۰ صفحه‌ای حاصل تلاش و تحقیق سه ساله دفتر مطالعات نظام پیمانکاری «انجمن شرکت‌های ساختمانی و تأسیساتی خراسان رضوی» (یکی از ۳۰ انجمن صنفی استانی عضو کانون سراسری انجمن‌های شرکت‌های ساختمانی، تأسیساتی و تجهیزاتی) برای ایجاد «سازمان نظام پیمانکاری» تهیه و با پشتیبانی کانون سراسری در اختیار برخی از نمایندگان محترم مجلس قرار گرفت. یک مجلد از همین متن مورد تأیید کانون سراسری، به پیوست نامه مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۳ آقای سیداحمد لطفی نماینده محترم اراک، کمیجان و خنداب به ریاست محترم مجلس تقدیم شد. ریاست محترم مجلس موضوع را برای بررسی به مرکز پژوهش‌ها ارجاع کردند و دفتر مطالعات برنامه و بودجه (به‌عنوان دفتر اصلی) و دفاتر مطالعات حقوقی، مطالعات اقتصادی، مطالعات زیربنایی و مطالعات انرژی، صنعت و معدن (به‌عنوان دفاتر فرعی) موضوع را بررسی کردند و گزارش مرکز در این باره بلافاصله پس از بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۰ در ۲۴ صفحه به ریاست محترم مجلس ارائه شد.

۲. ارزیابی متن واصله

آنچه اینک مورد توجه و تأکید دفاتر مختلف مرکز پژوهش‌ها و نیز اکثریت قریب به اتفاق ذینفعان و از جمله خود کانون سراسری انجمن‌های شرکت‌های پیمانکاری قرار گرفته، آن است که:

۱. این متن پیشنهاد اولیه برای طرح موضوع و جلب نظر به لزوم بهبود جایگاه قانونی پیمانکاران کشور بوده است.

برای وصول به یک طرح قانونی قابل بررسی و تصویب در مجلس یا کمیسیون‌های آن، مطالعات جامع و دقیق‌تری درباره گستره موضوع، سوابق قانونی و جایگاه این سازمان در نظام اداری و سیاسی کشور، تجارب مشابه دیگر کشورها و اهداف و ساختار این سازمان نیاز است.

۲. عدم وضوح دامنه و گستره بحث و حتی عدم توافق لازم بر روی مفاهیم و عناوین بنیادی بحث از جمله ماهیت پیمانکاری و پیمانکاران مشمول این نظام، از جمله نخستین چالش‌های پیش‌رو در تدوین این طرح قانونی است. معنای وسیع عنوان پیمانکار (از منظر حقوقی و قراردادی) و تشخیص و تفکیک «پیمانکاری احداث» از سایر انواع پیمانکاری و در وهله بعد توجه به طیف گسترده و متنوع «پیمانکاران صنعت احداث» که از نفت، گاز، پتروشیمی، صنایع، معادن، ساختمان، تأسیسات، ابنیه راه و دیگر انواع را شامل می‌شود، نشانه گستردگی و پیچیدگی این مطالعات است.

۳. در متن واصله، «آیین‌نامه طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران» مرجع تعیین دامنه شمول «پیمانکار» قرار گرفته است. در استفاده از چنین مراجعی برای اقدام بنیادینی مانند تشکیل «سازمان نظام پیمانکاری»، باید کاملاً جانب احتیاط را رعایت کرد. گذشته از آنکه موارد خطای متعددی در بسیاری تعاریف این آیین‌نامه‌ها راه یافته است، باید توجه داشت که در آیین‌نامه مزبور «پیمانکار» تقسیم شده است به «پیمانکار حقوقی» و «پیمانکار حقیقی». شناخت فرایندهای تشخیص صلاحیت

موضوع همان آیین‌نامه و نیز فهرست‌های تشخیص صلاحیت حاصل از آن نشان می‌دهد که بخش اصلی و عمده، پیمانکاران «پیمانکاران حقوقی» هستند که «پس از ثبت در اداره ثبت شرکت‌ها و...» پدید آمده‌اند. تمرکز و تأکید متن واصله نیز بر همین «پیمانکاران حقوقی» است. این وجه تمایز کلیدی و اساسی «سازمان نظام پیمانکاری» با «سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان» و «سازمان نظام مهندسی معدن» و سازمان‌های مشابه است. آن سازمان‌ها، جامع افراد هستند اما تشکل پیشنهادی مورد بررسی، جامع شرکت‌ها. این تفاوت کلیدی از جمله مواردی است که در گزارش مرکز پژوهش‌ها مورد توجه قرار گرفته است.

۳. اقدامات انجام شده

از هنگامی که موضوع «سازمان نظام پیمانکاری» و بررسی لزوم و جایگاه آن در دستور کار نمایندگان محترم و به تبع آن بررسی مرکز پژوهش‌ها قرار گرفت، مرکز نخست متن واصله را به عنوان مبنا و معرف اصلی اهداف و ابعاد کار بررسی و ارزیابی کرد و برای رفع ابهام‌های موجود در این متن، نشست‌های کارشناسی متعددی با تهیه‌کنندگان متن برگزار شد. همچنین به طرق مختلف نظرات سایر ذینفعان (از جمله انجمن صنفی پیمانکاران ساختمانی و انجمن صنفی پیمانکاران تجهیزات و تأسیسات صنعتی ایران و سایر تشکل‌های مرتبط) اخذ شد و با اشخاص مختلف حقوقی و حقیقی این حوزه گفتگو گردید. به علاوه به‌رغم آنکه از آغاز، تفاوت‌های سازمان مورد بررسی با برخی سازمان‌های ظاهراً مشابه (مانند سازمان نظام مهندسی ساختمان و سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و...) کاملاً مد نظر بود، جلسات و مذاکرات با اعضا و مدیران این سازمان‌های مشابه برگزار و سوابق، مزایا و معایب این سازمان‌ها بررسی شد. لزوم مطالعه تجارب دیگر تشکل‌های صنفی و کارفرمایی، همچنین تجارب کشورهای دیگر در تأسیس و استفاده از چنین سازمانی از دیگر موارد مورد توجه بوده است.

۴. برنامه مطالعاتی

حوزه پیمانکاری جزئی است از کل نظام فنی و اجرایی کشور که بررسی مشکلات و چاره‌اندیشی برای آن باید با توجه به الزامات جامع این نظام انجام شود. البته ممکن است پیمانکاران با معضلاتی مواجه باشند که بتوان در کوتاه‌مدت آن را از طرق دیگر مانند بازنگری در شرایط عمومی پیمان محقق ساخت ولی ایجاد سازمانی در ابعاد سازمان نظام پیمانکاری نیازمند یک مطالعه گسترده و همه‌جانبه است.

با توجه به پیچیدگی موضوع و گستردگی ابعاد آثار و تبعاتی که ایجاد چنین سازمانی می‌تواند داشته باشد مرکز پژوهش‌های مجلس برنامه مطالعاتی جامعی را آغاز کرده است و در این راستا با تعدادی از مشاوران و شرکت‌های مشاوره‌ای صاحب صلاحیت وارد مذاکره شده و از برخی از آنها شرح خدمات برای بررسی این موضوع دریافت کرده است. نتایج مطالعات مزبور پس از طرح در مجامع کارشناسی در اختیار نمایندگان محترم مجلس قرار خواهد گرفت.