

به نام خدا

خلاصه گزارش «آسیب شناسی و بازنگری قانون حداکثر
استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی و
اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات
به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۲۲»

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	بخش اول - کلیات پژوهش
۶	بخش دوم - روش تحقیق
۷	بخش سوم - جمع‌آوری داده‌ها و تجزیه و تحلیل آنها
۱۴	بخش چهارم - یافته‌ها و نتایج پژوهش
۲۰	منبع و مأخذ

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱-۱۱۰۲۵

دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

مهرماه ۱۳۹۰



خلاصه گزارش «آسیب‌شناسی و بازنگری قانون
حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی
و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات
به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۲۲»

چکیده

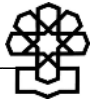
قانون «حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات» یک طرح قانونی بود که توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه شد و پس از طی مراحل قانونی در اسفندماه ۱۳۷۵ از تصویب مجلس گذشت. با گذشت بیش از ۵۰ ماه از تصویب این طرح، خبری از اجرای آن نبود تا اینکه در سال ۱۳۷۹، پس از پیشنهاد اجرای این قانون به رئیس‌جمهور وقت و با توجه به نیاز کشور به امر اشتغال‌زایی، تدوین و تنظیم آیین‌نامه‌های اجرایی قانون در دستور کار قرار گرفت و به تدریج یکی پس از دیگری در هیئت دولت مطرح شد و به تصویب رسید.

مطالعات و بررسی‌های انجام شده در مرکز تحقیقات قوانین و مقررات ایران^۱، حاکی از اجرای نسبی «قانون» تا سال ۱۳۸۵ است، به طوری که براساس نظر برخی از کارشناسان و صاحب‌نظران، سال ۱۳۸۴ به عنوان بهار اجرای این قانون برشمرده شده

است. در سال ۱۳۸۵ با انحلال سازمان مدیریت و برنامه ریزی و کمرنگ شدن کمیته نظارتی و به خصوص تعطیلی شورای اقتصاد، دوران افول این «قانون» شروع شد. مطالعات و بررسی‌های انجام شده در محیط‌های اجرایی و نتایج حاصل از نظرخواهی‌ها نشان می‌دهد قبل از اینکه ایرادات متوجه ضعف‌ها و نارسایی‌های قانون باشد، بیشتر متوجه عدم پایبندی به مفاد قانون و برداشت‌های ناصحیح از آن است که در این پژوهش به تفصیل به آنها پرداخته خواهد شد.

هدف از اجرای پژوهش حاضر این است که با تبیین مشکلات و دلایل عدم تحقق اجرای مطلوب «قانون»، در زمینه بازنگری و اصلاح آن و در نتیجه ارتقای توانمندی صنعت کشور، براساس متدولوژی‌های روز و با بهره‌گیری از رویکرد روش تحقیق ترکیبی، از روش‌های کیفی و کمی به گونه‌ای استفاده شود تا نتایجی در جهت نیل به این هدف به دست آید.

در پژوهش حاضر به منظور گردآوری اطلاعات از سه روش کتابخانه‌ای، توزیع پرسشنامه و انجام مصاحبه‌های عمیق با خبرگان مربوطه استفاده شده است. همچنین به منظور تجزیه و تحلیل یافته‌های تحقیق از استراتژی پژوهش ترکیبی بهره گرفته شده است. استراتژی پژوهش ترکیبی به تلفیق روش‌های تحقیق کمی و کیفی با هم دلالت دارد. روش تحقیق کمی استفاده شده در پژوهش حاضر، استفاده از روش‌های آماری و روش تحقیق کیفی نیز مبتنی بر روش «دلفی» است.



۱-۱. آشنایی با قانون حداکثر ...

در ماده (۱) قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور، قانونگذار اهداف کلی خود را به شرح زیر بیان کرده است: «به منظور استفاده هرچه بیشتر از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، بانک‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (موضوع ماده (۵) قانون محاسبات) مؤسسات عمومی یا عام‌المنفعه، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی و همچنین تمامی سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات، دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز، شرکت پتروشیمی، سازمان هواپیمایی کشور، سازمان صدا و سیما، شرکت ملی فولاد و شرکت ملی صنایع مس ایران اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند و شرکت‌های تابع و وابسته به آنها موظف هستند در ارجاع کارهای خدمات مهندسی مشاور، پیمانکاری، ساختمانی، تأسیساتی و تجهیزاتی پروژه‌های خود اعم از اینکه از بودجه عمومی دولت و یا از درآمدهای خود یا از اعتبارات و تسهیلات ارزی و ریالی دستگاه‌های مزبور استفاده کنند، براساس این مصوبه اقدام کنند».

ماده (۱) قانون حداکثر را می‌توان نشان‌دهنده عزم ملی برای حصول به اهداف قانون خواند تا توان فنی و مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور هرچه بیشتر به خدمت گرفته شود.

در ماده (۲)، قانونگذار خواسته است که با واگذاری مسئولیت و انجام مدیریت پروژه‌های بزرگ به پیمانکاران طراحی و ساخت، توان فنی و اجرایی کشور را تقویت کند. در این ماده آمده است: به منظور تقویت توان فنی و اجرایی کشور در اجرای کارهای بزرگ و استفاده حداکثر از توان داخلی، سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) موظف است ظرف سه ماه با کسب نظر از وزارتخانه‌های ذیربط، آیین‌نامه لازم برای ساماندهی و روش فعالیت واحدهای پیمانکار طراحی و ساخت را تهیه و برای تصویب به هیئت وزیران تسلیم کند.

در ماده (۳) قانون، قانونگذار خواسته است بازاری که در اختیار ایرانی یا مشارکت ایرانی - خارجی قرار گرفته، در داخل کشور در اختیار دیگران نیز قرار گیرد و توسط آنان به خارج از کشور منتقل نشود. در اینجا دستگاه‌های اجرایی باید از پیمانکاران ایرانی طرف ارجاع کار یا شرکت خارجی شریک مشارکت، ارجاع کار بخواهند. در این ماده آمده است: «از تاریخ تصویب این قانون ارجاع کارهای خدمات مهندسی مشاور و پیمانکاری ساختمانی، تأسیساتی، تجهیزاتی و خدماتی صرفاً به مؤسسات و شرکت‌های داخلی مجاز است و در صورت عدم امکان، با پیشنهاد اجرایی و تصویب شورای اقتصاد از طریق مشارکت با شرکت‌های ایرانی - خارجی مجاز و حداقل سهم ارزشی کار طرف ایرانی ۵۱ درصد خواهد بود. قانونگذار با اجرای ماده (۳) قانون حداکثر، خواهان به خدمت گرفتن و تقویت توان ایرانی است. از سویی دیگر کارفرمایان و سیستم بانکی کشور نیز همراه با شرکت‌های ایرانی باید در انعقاد قرارداد، مشابه شرکت‌های خارجی عمل کنند و این مورد به صراحت در ماده (۴) قانون نیز ذکر شده است.



همچنین معافیت کارگران اعزامی موضوع قراردادهای صدور خدمات فنی به خارج از کشور از پرداخت عوارض خروج و صدور کارنامه شغلی برای کلیه کارگران ایرانی که در ارتباط با صدور خدمات فنی اعزام می‌شوند نیز از جمله ماده‌های (۶) و (۷) قانون حداکثر است.

در پایان و در ماده (۸) نیز وزارتخانه‌های صنعتی مکلف شده‌اند در پایان هر سال آن بخش از کالاهای صنعتی را که قادر به ساخت آنها در داخل کشور می‌باشند از نظر نوع و مشخصات فنی، تعداد و زمان ساخت به دستگاه‌های اجرایی موضوع این قانون اعلام دارند.

۲-۱. شناخت و دسته‌بندی مخاطبین و ذینفعان

از نگاه قانونگذار «مخاطبین» اصلی، مشمولین ماده (۱) این قانون هستند که ملزم به رعایت مفاد این قانون شده‌اند، اما از بُعد اجرای قانون، مخاطبین دیگری نیز وجود دارند که عبارتند از دستگاه‌های اجرایی مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی و... که برای هر یک تکالیفی پیش‌بینی شده است.

ذینفعان بالفعل این قانون مشاوران، پیمانکاران، مهندسين، طراحان، تولیدکنندگان تجهیزات و امثال اینها هستند که اجزای آن اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی به تفصیل در پی خواهد آمد، اما ذینفعان بالقوه‌ای نیز وجود دارد که دامنه شمول آنها بسیار گسترده است و آن مجموعه نیروی کار فنی، مهندسی، طراحی، خدماتی و تولیدی است که در صورت اجرای صحیح این قانون به انحاء مختلف منتفع خواهند شد.

بخش دوم - روش تحقیق

روش تحقیق مجموعه‌ای از قواعد، ابزارها و راه‌های معتبر، قابل اطمینان و نظام‌یافته برای بررسی واقعیت‌ها، کشف مجهولات و دستیابی به راه‌حل مشکلات است. در پژوهش حاضر به‌منظور گردآوری اطلاعات از سه روش کتابخانه‌ای، توزیع پرسشنامه و انجام مصاحبه‌های عمیق با خبرگان مربوطه استفاده شده است.

همچنین به‌منظور تجزیه و تحلیل یافته‌های تحقیق از استراتژی پژوهش ترکیبی بهره گرفته شده است. روش تحقیق کمی استفاده شده در پروژه حاضر، استفاده از روش‌های آماری و روش تحقیق کیفی نیز مبتنی بر روش دلفی است.

حوزه‌های پژوهش براساس نظر خبرگان و با استفاده از روش دلفی به ۶ دسته تقسیم‌بندی و مشخص شد. حوزه‌های پژوهش عبارتند از:

۱. نهادهای سیاستگذاری در توسعه صنعتی کشور،
۲. دستگاه‌های اجرایی کارفرمایی،
۳. دستگاه‌های نظارتی،
۴. شرکت‌های سازندگان تجهیزات،
۵. شرکت‌های پیمانکار و مشاور،
۶. اشخاص حقیقی صاحب‌نظر، مدیران و کارشناسان مجموعه‌های مختلف صنعتی کشور.

**بخش سوم - جمع‌آوری داده‌ها و تجزیه و تحلیل آنها**

۳-۱. دلایل عدم اجرای قانون حداکثر از منظر دست‌اندرکاران و کارشناسان؛

مشکلات و راهکارها

براساس نتایج حاصل از اجرای روش دلفی و اجماع نظرات خبرگان، دلایل عدم تحقق قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور و راهکارهای حل هرکدام از مشکلات در ۵ دسته قابل تقسیم است:

۳-۱-۱. مشکلات فنی و اجرایی

از نظر دست‌اندرکاران و کارشناسان، دلایل فنی و اجرایی یا تکنولوژیکی تحقق نیافتن اجرای قانون عبارتند از:

۱. عدم انتقال تکنولوژی ۱۴ درصد،
۲. تدوین نیافتن نظام فنی و اجرایی کارآ ۲۳ درصد،
۳. عدم صلاحیت و آشنایی مسئولان با مسائل فنی و اجرایی ۱۸ درصد،
۴. ناکافی بودن آموزش و دانش فنی به‌روز شده ۲۰ درصد،
۵. عدم ارتباط بین تولیدکننده داخلی و صاحبان تکنولوژی خارجی ۸ درصد،
۶. وابستگی به خارج جهت تأمین قطعات ۱۷ درصد.

- راهکارهای حل مشکلات فنی و اجرایی

۱. تشکیل انجمن‌های صنفی (NGO)،
۲. ایجاد ارتباط بین مؤسسات متقاضی فناوری و مراکز ایجادکننده فناوری،

۳. خرید دانش فنی و تکنولوژی،

۴. مشارکت با شرکت‌های خارجی صاحب دانش فنی برای اجرای پروژه‌ها،

۵. تجهیز پیمانکاران به تجهیزات سنگین و نوین با حمایت دولتی.

۳-۱-۲. کیفیت پایین خدمات و تولیدات (مشکلات و موانع احتمالی مربوط به استاندارد محصولات)

از نظر دست‌اندرکاران و کارشناسان، دلایل پایین بودن کیفیت خدمات و تولیدات عبارتند از:

۱. مشکلات نظارتی ۹ درصد،
۲. عدم وجود فضای رقابتی و انحصاری بودن برخی محصولات به‌علت نیمه‌دولتی بودن ۳۳ درصد،
۳. وجود مواد اولیه نامرغوب و ماشین‌آلات فرسوده ۱۶ درصد،
۴. کیفیت پایین خدمات پس از فروش ۱۳ درصد،
۵. عدم وجود ارتباط میان صنعت و بخش آموزش ۱۵ درصد،
۶. همخوان نبودن استانداردهای داخلی با استانداردهای بین‌المللی ۶ درصد،
۷. عدم توازن قیمت محصولات با استانداردهای کیفی ۸ درصد.

- راهکارهایی برای بهبود کیفیت خدمات و تولیدات

۱. تبیین محورهای اصلی تکنولوژی براساس سند چشم‌انداز،
۲. حمایت از شرکت‌های ایرانی برای ورود به بازار جهانی،
۳. الزام برای استانداردسازی محصولات،



۴. انتقال تکنولوژی جهت افزایش کیفیت،

۵. واگذاری واحدهای تولیدی به بخش خصوصی.

۳-۱-۳. ضعف سیستم اطلاع‌رسانی درخصوص توان داخل

از نظر دست‌اندرکاران و کارشناسان، دلایل ضعف سیستم اطلاع‌رسانی درخصوص توان داخل عبارتند از:

۱. نبود بانک اطلاعاتی جامع از توانمندی‌های بالقوه و بالفعل ۴۳ درصد،

۲. نبود سیستم به‌روزرسانی اطلاعات ۱۹ درصد،

۳. نبود دسترسی به اطلاعات و پژوهش‌های انجام شده ۱۵ درصد،

۴. کمبود نیروی انسانی متخصص ۱۳ درصد،

۵. نبود ارتباط بین مؤسسات متقاضی فناوری و ارائه‌دهنده فناوری ۱۰ درصد.

- راهکارهای تقویت و افزایش توان سیستم اطلاع‌رسانی

۱. ایجاد و به‌روزرسانی سیستم اطلاع‌رسانی جامع و یکپارچه،

۲. تشویق اعضای بانک اطلاعاتی و تکمیل‌کنندگان اطلاعات آن،

۳. ایجاد ارتباط بین دستگاه‌های متقاضی و تولیدکنندگان فناوری،

۴. تأمین نیروی انسانی کارآمد و متخصص جهت تأمین نیازهای اطلاعاتی.

۳-۱-۴. ضعف و ناتوانی سیاست‌های پولی، مالی و اقتصادی

از نظر دست‌اندرکاران و کارشناسان، دلایل ناتوانی سیاست‌های پولی، مالی و اقتصادی عبارتند از:

۱. عدم حمایت مالی و اقتصادی از تولیدکنندگان داخلی ۲۳ درصد،

۲. عدم تناسب توزیع اعتبار یکنواخت با توجه به پیشرفت در طول اجرای پروژه

۱۴ درصد،

۳. متغیر بودن تعرفه‌های گمرکی برای مواد اولیه و تجهیزات ۱۷ درصد،

۴. بالا بودن نرخ بهره بانکی و عدم همکاری بانک‌ها در ارائه تضامین ۲۷ درصد،

۵. عدم گشایش LC داخلی و ریالی در بانک‌های داخل کشور ۱۱ درصد،

۶. عدم جذب تسهیلات فاینانس خارجی به‌علت تحریم‌های بین‌المللی ۸ درصد.

- راهکارهای تقویت و افزایش ظرفیت‌های پولی، مالی و اقتصادی

۱. تدوین قانون حمایت اقتصادی قابل رقابت با قوانین خارجی،

۲. توسعه تسهیلات ریالی و ارزی،

۳. حمایت‌های مالی برای تولیدکنندگان داخلی،

۴. گشایش LC ریالی در بانک‌های داخلی،

۵. کاهش نرخ بهره بانکی،

۶. ارائه تمهیدات بانکی نظیر ضمانت‌نامه‌ها و گشایش اعتبارات برای تولیدکنندگان داخلی.

۳-۱-۵. ساختار نامناسب قانون، نارسایی و خلأهای مواد قانونی

از نظر دست‌اندرکاران و کارشناسان، دلایل نارسایی و خلأهای مواد قانونی عبارتند از:

۱. اختصاص زمان ۶ ماهه برای توانمندی تکنولوژیک در تبصره «۲» ماده (۲)،

۱۵ درصد،

۲. عدم توجه قانونگذار به واگذاری پروژه توسط پیمانکاران دست اول به

سازندگان دست دوم ۲۱ درصد،



۳. عدم اجرای صحیح قوانین جاری (مثل قانون مناقصات و قانون رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری) ۱۸ درصد،
۴. عدم تناسب تعرفه‌های گمرکی مواد و قطعات با قیمت تمام شده محصول ۸ درصد،
۵. ورود بی‌رویه کالای قاچاق ۱۵ درصد،
۶. قوانین نامناسب مالیاتی، مالی و بانکی کشور ۲۳ درصد.

– راهکارهای رفع نارسایی‌ها و خلأهای مواد قانونی

۱. تعامل واحدهای صنفی فنی و مهندسی با تشکل‌های مربوط در خارج از کشور،
۲. اصلاح برخی زیرساخت‌های قانونی برای برابر نمودن شرایط رقابتی،
۳. تنظیم تعرفه‌های گمرکی براساس حوزه‌های صنعتی،
۴. اهتمام در مبارزه با قاچاق کالا،
۵. ایجاد پوشش بیمه‌ای برای فعالیت‌های صنعتی و پیمانکاری،
۶. افزایش انعطاف‌پذیری قانون برای تطبیق بهتر با مقررات بین‌المللی.

۲-۳. نقاط ضعف و علل عدم تحقق اجرای قانون «حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور» از منظر پیمانکاران و کارفرمایان (دینفعان)

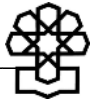
۱. ناکافی بودن آموزش و دانش فنی به‌روز ۹ درصد،
۲. عدم صلاحیت و آشنایی مسئولان با مسائل فنی و اجرایی ۵ درصد،
۳. باور نداشتن به توانمندی‌های شرکت‌های داخلی ۹ درصد،

۴. نبود سیستم نظارتی و ضمانت اجرایی برای اجرای قانون ۱۰ درصد،
۵. نبود فضای رقابتی و انحصاری بودن برخی محصولات به‌علت نیمه‌دولتی بودن ۱۴ درصد،
۶. عدم پرداخت به‌موقع مطالبات و حمایت مالی تولیدکنندگان داخلی ۲۴ درصد،
۷. بالا بودن نرخ بهره بانکی و عدم همکاری بانک‌ها در ارائه تضامین ۱۸ درصد،
۸. عدم تدوین قانون حمایت اقتصادی و نامناسب بودن برخی زیرساخت‌های قانونی برای رقابت با قوانین خارجی ۱۱ درصد.

در راستای تحقق اهداف پژوهش، که یافتن نقاط ضعف قانون «حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور» و برطرف کردن آن در پیش‌نویس جدید است، علاوه‌بر پرسش از دست‌اندرکاران و دینفعان قانون، مصاحبه‌هایی نیز با وزراء، مدیران وزارتخانه‌ها و سیاستگذاران عرصه تولید و صنعت صورت پذیرفت.

در زیر نقاط ضعف و علل عدم اجرای این قانون از منظر سیاستگذاران و مدیران آورده می‌شود:

۱. نسپردن پروژه‌های ایرانی به بنگاه‌های اقتصادی و کارآفرینان حرفه‌ای کشور و تأمین پروژه‌ها و مواد اولیه آنها از طریق واردات و تولیدات خارجی ۱۴ درصد،
۲. نبود پشتیبانی مالی از کارفرمایان داخلی ۱۲ درصد،
۳. واردات بی‌رویه کالا به کشور و پایین بودن تعرفه کالاهای وارداتی ۲۲ درصد،
۴. عدم تحقق اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و قانون مربوط یا خصوصی‌سازی ۱۵ درصد،
۵. اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی نادرست از جمله عدم آزادسازی نرخ ارز ۱۹ درصد،



۶. عدم تضمین دولت به بانکها و در نتیجه عدم توانایی بانکها برای باز کردن

LC ۸ درصد،

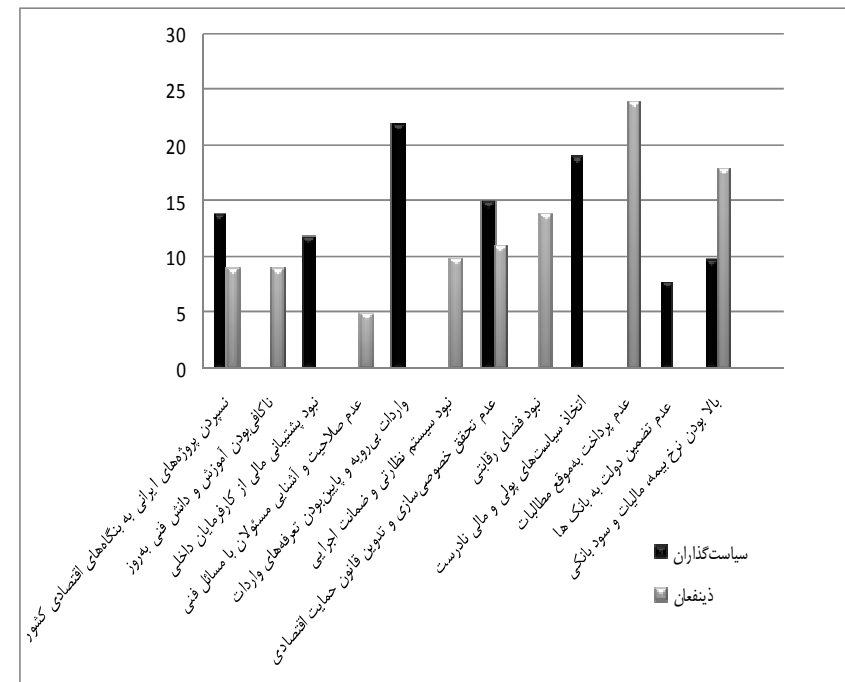
۷. بالا بودن نرخ بیمه و مالیات برای تولیدکنندگان ۱۰ درصد.

برای روشن‌تر شدن مواضع این دو گروه (دست‌اندرکاران یا ذینفعان و

سیاستگذاران)، نظرات هر دو گروه در مورد دلایل عدم تحقق اجرای «قانون» در

نمودار زیر با هم مقایسه شده است:

نمودار مقایسه نظرات ذینفعان و سیاستگذاران در خصوص نقاط ضعف «قانون»



بخش چهارم - یافته‌ها و نتایج پژوهش

۴-۱. جمع‌بندی دلایل عدم اجرای قانون

۴-۱-۱. عدم پایبندی و الزام به اجرای «قانون»

۴-۱-۲. مشکلات مربوط به عدم معرفی کافی قانون و پیگیری مسائل آن

۴-۱-۳. فقدان استراتژی و نقشه راه ملی

۴-۱-۴. فقدان سند و نبود استراتژی در زمینه شکل و حمایت قانونی

۴-۱-۵. فقدان نهادها و زیرساخت‌های لازم برای اجرای «قانون»

۴-۱-۶. عدم آگاهی از وجود قوانین حمایتی دیگر

۴-۲. اصلاحیه‌های قانونی در «قانون» و سایر قوانین حمایتی

۴-۲-۱. پیشنهادهای اصلاحی

۴-۲-۱-۱. در خصوص ماده (۱)

با توجه به جامع بودن ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری پیشنهاد می‌گردد این

ماده جایگزین ماده (۴) قانون محاسبات عمومی شود.

- اصلاحیه در ماده (۱)

- به جای عبارت «موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی» عبارت «موضوع ماده

(۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» جایگزین شود.

- در متن ماده (۱) پس از نهادهای انقلاب اسلامی عبارت «مؤسسات و نهادهای

وابسته به آنها» اضافه شود.



- همچنین کلیه شرکت‌های خصوصی که از تسهیلات ارزی یا ریالی دولتی استفاده می‌نمایند، مشمول این قانون می‌گردند.

۲-۱-۲-۴. در خصوص ماده (۸)

در ارزیابی عملکرد قانون از کارآیی یا عدم کارآیی ماده (۸) قانون، گزارش مثبت یا منفی دریافت نشده است و این امر بیانگر بی‌خاصیت بودن این ماده به شکل فعلی آن است؛ لذا ضمن مشورت با سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران و در پاسخ به یکی از یافته‌های پژوهش مبنی بر عدم وجود اطلاعات متمرکز از توانمندی‌های فنی - علمی و صنعتی کشور لازم است اصلاحاتی به شرح زیر در آن صورت پذیرد:

- اصلاحیه در ماده (۸)

- وزارتخانه‌های تولیدی و صنعتی مکلفند در پایان هر سال آن بخش از کالاهای صنعتی را که فناوری تولید آنها در داخل کشور موجود است را از نظر نوع فناوری، مشخصات فنی محصولات و ظرفیت تولید به سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران اعلام کنند.

۲-۲-۴. مواد اضافه شده به «قانون»

۱. از آنجایی که در حال حاضر برداشت‌های متفاوتی از بعضی واژه‌های «قانون» می‌شود و این واژه‌ها در آیین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌ها تعریف شده است، لازم است برای رفع هرگونه شبهه در برداشت از بعضی واژه‌های کلیدی، آنها تحت عنوان ماده (۱) قبل از ورود به مواد قانونی تعریف شوند:

- ماده (۱) تعاریف

- پروژه: عبارت است از مجموعه فعالیت‌های هدف‌دار مهندسی، طراحی پایه، طراحی

تفصیلی، خرید تجهیزات، پیمانکاری، ساختمانی، تأسیساتی، اجرا، راه‌اندازی و یا بخشی از انجام مراحل فوق که منجر به احداث یک واحد جدید و یا توسعه، بهبود، افزایش تولید یا بهره‌برداری در یک واحد موجود گردد.

- ارجاع کار: عبارت است از واگذاری مسئولیت انجام خدمات مورد نیاز پروژه.

- کار طرف ایرانی: منظور از کار در داخل کشور، سهم ارزشی قرارداد است که مسئولیت و انجام آن به شرکت یا مؤسسه ایرانی واگذار شده است و در داخل کشور انجام و یا ساخته می‌شود.

- کار در داخل کشور: منظور از کار در داخل کشور، سهم ارزشی فعالیت‌های مختلف قرارداد است که توسط طرف قرارداد مستقیماً توسط خود یا از طریق اشخاص ثالث (اعم از ایرانی یا خارجی) در داخل کشور تولید و ارائه می‌گردد.

- ارزیابی عملکرد قانون حداکثر حاکی از عدم کارآیی تبصره «۲» ذیل ماده (۲) قانون است، لذا با توجه به پیشنهادهای واصله و جلسات برگزار شده با رئیس و مدیران سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران ماده ذیل جایگزین تبصره «۲» می‌گردد:

- ماده: سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران موظف است با همکاری انجمن‌های صنفی و تشکل‌های تخصصی نسبت به اطلاع‌رسانی، شناسایی، ارزیابی و صدور گواهینامه تأیید توانمندی‌های فناورانه، ایجاد بانک اطلاعاتی فناوری‌ها و پاسخ‌دهی به استعلامات دستگاه‌های موضوع ماده (۱) این قانون اقدام نمایند. دستورالعمل اجرایی این ماده، با پیشنهاد وزیر علوم تحقیقات و فناوری و تصویب هیئت دولت خواهد شد.

۱. با توجه به اجماع کارشناسان در فقدان ضمانت اجرای قانون و کمبود نظارت



مؤثر بر آن لزوم وجود نهاد نظارتی به صورت فرابخشی و مستقل از دستگاه‌های اجرایی احساس شد، با وجودی که در حال حاضر سازمان بازرسی کل کشور وظیفه نظارتی عام خود را عهده‌دار است با این وجود، ذکر و تکلیف آن به صورت یک ماده قانونی ضروری به نظر می‌رسد.

- ماده: متخلفین از اجرای این قانون پس از احراز تخلف توسط بازرسی کل کشور، جهت رسیدگی و تأدیه خسارات ناشی از عدم اجرای قانون به دادگاه معرفی می‌شوند.

۲. از گره‌های موجود در اجرای پروژه‌های بزرگ صنعتی مانند پروژه‌های صنعت نفت و گاز و نیرو و پاره‌ای از صنایع معدنی، مطالعات مهندسی پروژه‌ها خصوصاً مطالعات مهندسی پایه است. درحقیقت از مطالعات مهندسی پایه مسیر هر پروژه تأیید و هدایت می‌شود. در ایران هنوز بخش مهندسی در کشور ما نتوانسته است مطالعات مهندسی پایه پروژه‌ها را خود به دست بگیرند و عموماً این ضعف به روشنی در پروژه‌های ما دیده می‌شود و از همین نقطه است که پیمانکاران بین‌المللی وارد اجرای پروژه‌ها به صورت لیدر گردیده و عملاً بخش تأمین کالا و تجهیزات پروژه که در پاره‌ای موارد بیش از ۷۰ درصد پروژه را شامل می‌شود به دست می‌گیرند، لذا به منظور رفع خلأ موجود ماده ذیل پیشنهاد می‌گردد:

- ماده: دولت مکلف است برای پروژه‌هایی که تکرارپذیر است، از قبیل نیروگاه‌ها، پروژه‌های نفت و گاز در مراکز تحقیقاتی دستگاه‌های ذیربط مشترکاً با شرکت‌های معتبر خارجی یا منفرداً نسبت به انجام مطالعات مهندسی پایه اقدام نمایند.

۳. به منظور رفع هرگونه شبهه در برداشت از مفاد ماده (۳) و ایجاد شفافیت بیشتر متن ذیل جایگزین ماده (۳) فعلی قانون می‌شود:

- ماده: از تاریخ تصویب این قانون ارجاع کارهای خدمات مهندسی مشاور و پیمانکاری، ساختمانی، تأسیساتی، تجهیزاتی و خدماتی با اولویت زیر صورت می‌گیرد:

- ارجاع کار صرفاً به مؤسسات و شرکت‌های داخلی مجاز است.

- در صورت عدم امکان ارجاع به مؤسسات و شرکت‌های داخلی با پیشنهاد دستگاه اجرایی و تصویب شورای اقتصاد از طریق مشارکت از شرکت‌های ایرانی - خارجی در صورتی مجاز خواهد بود که:

۱. مدیریت پروژه ایرانی باشد.

۲. حداقل مجموع سهم ارزش کار ایرانی از کل پروژه ۵۱ درصد خواهد بود.

۳-۲-۴. اصلاحیه‌های سایر قوانین حمایتی مرتبط با «قانون»

۱-۳-۲-۴. الحاق یک تبصره به بند «۳» ماده (۲۸) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی درخصوص شمول «قانون» به بخش خصوصی، به ناچار می‌بایست در مواضعی که بخش خصوصی از امکانات ارزی یا ریالی یا تسهیلاتی استفاده می‌کند، استفاده از این تسهیلات به رعایت قانون از جمله موارد بند «۳» ماده (۲۸) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی منوط شوند، لذا الحاق یک تبصره به شرح ذیل در انتهای این بند پیشنهاد می‌شود:

- تبصره - تخصیص و پرداخت تسهیلات مذکور در این بند به بخش غیردولتی منوط به رعایت مفاد «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۲۲» توسط آنها می‌باشد.



۱. ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیلات و نوسازی صنایع کشور از جمله قوانین با قید مدت اجرا بوده است که در سال ۱۳۸۶ مدت اجرای آن سپری شده است؛ لذا لازم است توسط قانونگذار این مدت تمدید شود، لذا می‌توان طی ماده واحده‌ای با این مضمون این قانون تمدید شود:

- ماده واحده - مفاده ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیلات نوسازی صنایع کشور مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶ از تاریخ تصویب این ماده واحده برای مدت پنج سال تمدید می‌شود.

۲-۳-۴. اصلاح ماده (۱۱) قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب ۱۳۸۶/۵/۷

یک‌طرفه بودن قراردادهای دولتی با پیمانکاران و مشاوران در خصوص عدم پرداخت مطالبات آنها بعد از تأیید صورت‌وضعیت‌های ارائه شده، بسیاری از پیمانکاران و سازندگان تجهیزات را دچار مشکل کرده و تا آستانه ورشکستگی پیش برده است و این درحالی است که پیمانکاران و سازندگان تجهیزات اغلب با وام‌های بانکی، تجهیزات را تولید و یا هزینه خدمات خود را می‌پردازد که تأخیر در تأدیه مطالبات آنها باعث گرفتاری جدی آنها شده است؛ لذا جهت رفع این مشکل پیشنهاد می‌شود این متن در انتهای بند «ب» ماده (۱۱) قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب ۱۳۸۶/۵/۷ آورده شود:

- ماده (۱۱) قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب ۱۳۸۶/۵/۷.

دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی موظفند، با رعایت قانون

حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور:

- خریدهای داخلی (اعم از پروژه‌های و غیرپروژه‌های) با ارزش بیش از دویلیارد ریال را از طریق گشایش اعتبار ریالی و یا ارزی به نفع سازندگان داخلی انجام دهند.
- صورت‌وضعیت کارهای انجام شده توسط پیمانکاران و صورت‌حساب (فاکتور) فروش سازندگان داخلی را ظرف مدت سی روز بررسی و وجوه آن را به ذینفع پرداخت نمایند. در صورت عدم تأیید صورت‌وضعیت‌های ارائه شده باید مراتب را با ذکر دلیل ظرف سی روز کتباً به ذینفع منعکس نمایند. در غیر این صورت کارفرما نیز متقابلاً مشمول تأدیه غرامت ناشی از تأخیرات خود در مقابل طرف قرارداد خواهد شد.
- وزارت رفاه و تأمین اجتماعی موظف است حق بیمه تأمین اجتماعی پیمانکاران طرح‌های عمرانی و غیرعمرانی یا بدون مصالح و با مصالح را صرفاً بر مبنای لیست ارائه شده توسط پیمانکار دریافت نماید.

منبع و مأخذ

- طرح پژوهشی آسیب‌شناسی و بازنگری قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۲۲، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰) مجری، مرکز تحقیقات قوانین و مقررات ایران.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱-۱۱۰۲۵

عنوان گزارش: خلاصه گزارش «آسیب‌شناسی و بازنگری قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۲۲»

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

تهیه و تدوین: سیدحسین شریفی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، هوشنگ محمدی، سیدعلی اکبر حسین‌زاده‌اطاق‌سرا

متقاضی: جعفر قادری (نماینده شیراز در مجلس شورای اسلامی)

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون حداکثر

۲. بازنگری و اصلاح قانون

۳. تولید و ساخت داخل

۴. توانمندی صنعتی

۵. رقابت‌پذیری تولید

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۷/۹