

نکاتی پیرامون پیشنهاد
«تشکیل سازمان نظام پیمانکاری»

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۲۱۵۸

دی ماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱. پیشینه موضوع
۳	۲. علل شکل‌گیری پیشنهاد تشکیل سازمان نظام پیمانکاری
۴	۳. نظام‌های صنفی و حرفه‌ای مشابه داخلی (عملکرد و مشکلات ساختاری)
۴	۳-۱. بررسی چند نظام صنفی داخلی
۸	۳-۲. موانع توسعه نظام‌های صنفی یا حرفه‌ای مشابه
۱۰	۳-۳. برخی مشکلات و راهکارهای مطروحه در حوزه پیمانکاری صنعت احداث
۱۱	۴. وضعیت نظام‌های صنفی پیمانکاری در سایر کشورها
۱۲	۴-۱. مجمع پیمانکاران و ساختمان‌سازان آمریکا (ABC)
۱۲	۴-۲. مجمع ثبت و کنترل پیمانکاران عمران و ساختمان یونان
۱۳	۴-۳. فدراسیون پیمانکاران نیپال
۱۴	۵. بررسی پیشنهاد اولیه
۱۴	۵-۱. وضعیت گذشته و کنونی حرفه پیمانکاری و نقاط ضعف و تهدید، قوت و فرصت آن
۱۵	۵-۲. اهداف طرح تشکیل سازمان نظام پیمانکاری
۱۶	۵-۳. الگوی پیشنهادی جهت ساختار سازمان نظام پیمانکاری کشور
۱۶	۵-۴. ارزیابی پیشنهاد اولیه
۱۸	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۱	پیوست
۲۴	منابع و مأخذ



نکاتی پیرامون پیشنهاد «تشکیل سازمان نظام پیمانکاری»

چکیده

پیشنهاد تشکیل سازمان نظام پیمانکاری موضوعی است که ظرف چند سال اخیر از طرف جامعه ذینفعان آن طرح و به مرور پیگیری شده است. علل اصلی پیگیری ایجاد این سازمان یافتن جایگاه قانونی مناسب بر مخاطبان آن و رفع برخی از مشکلات این حوزه نظیر سازماندهی، اصلاح نحوه تعامل با دولت و... بوده است. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز بعد از دریافت نسخه اولیه پیشنهاد یکی از تشکل‌های پیمانکاری که از سوی رئیس مجلس به مرکز ارجاع شده بوده، موضوع را در دستور کار قرار داد.

در این دوره مطالعات اجمالی به‌ویژه در مورد سازمان‌های مشابه داخلی و خارجی انجام شده و با صاحب‌نظران و ذینفعان جلسات متعددی برگزار شد که حاصل آن تعریف و آغاز مطالعه‌ای جامع با محورهای اصلی ضرورت تشکیل سازمان، جایگاه حقوقی و تشکیلات سازمان بوده است.

مقدمه

این گزارش، مقدمه‌ای بر یک کار تحقیقی جامع درباره تدوین یک طرح قانونی به‌منظور تشکیل «سازمان نظام پیمانکاری» است.

در بخش اول و دوم گزارش، سابقه موضوع و علل شکل‌گیری پیشنهاد به اجمال بررسی شده است. در بخش سوم تجربه سازمان‌های مشابه در داخل و خارج کشور ارائه شده است. شناخت نقاط قوت و ضعف این سازمان‌ها، مشکلات ساختاری اصناف تخصصی موجود در ایران، سازوکار پیگیری اهداف و مأموریت‌های سازمانی در کشورهای خارجی از جمله مواردی است که در این دو بخش بررسی شده است. با ملاحظه تجارب داخلی و خارجی، مفاد طرح پیشنهادی تشکیل سازمان نظام پیمانکاری بررسی شده است. در نهایت در راستای تداوم مطالعات این حوزه تا رسیدن به هدف نهایی و اظهارنظر دقیق درباره تشکیل سازمان، چارچوب مشخصی برای مطالعه ارائه شده است.

۱. پیشینه موضوع

از حدود یک‌ونیم سال پیش، در برخی جلسات و محافل یا بعضی نشریات پیمانکاران، موضوعی با عنوان «تأسیس سازمان نظام پیمانکاری» مطرح می‌شد تا اینکه در اواخر سال ۱۳۸۹، «کانون سراسری انجمن‌های شرکت‌های ساختمانی، تأسیساتی و تجهیزاتی ایران» متنی ۳۰ صفحه‌ای را به برخی نمایندگان محترم مجلس تقدیم کرد. یکی از نمایندگان مجلس نسخه‌ای از همین متن را به ریاست محترم مجلس تقدیم کرد و ریاست مجلس موضوع را برای بررسی به مرکز پژوهش‌ها ارجاع کرد. پنج دفتر از دفاتر تخصصی مرکز بررسی این درخواست را در دستور کار قرار دادند و گزارش این بررسی در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۰ تقدیم شد.

جمع‌بندی نظرهای ذینفعان و کارشناسان این شد که برای دستیابی به یک طرح قانونی قابل بررسی و تصویب در مجلس یا کمیسیون‌های آن، نیاز به مطالعات جامع و دقیق‌تری درباره گستره موضوع، سوابق قانونی و جایگاه این سازمان در نظام اداری و سیاسی کشور و نیز تجارب مشابه دیگر کشورها و اهداف و ساختار این سازمان هست.

از این‌رو مرکز پژوهش‌ها نخست متن واصله را به‌عنوان مبنا و معرف اصلی اهداف و ابعاد کار بررسی و ارزیابی کرد و با توجه به ابهام‌های موجود در متن، به برگزاری نشست‌های کارشناسی متعدد با تهیه‌کنندگان آن متن پرداخت. همچنین نظر سایر ذینفعان (از جمله «شورای هماهنگی تشکل‌های مهندسی، صنفی و حرفه‌ای»، «انجمن صنفی پیمانکاران ساختمانی» و «انجمن صنفی پیمانکاران تجهیزات و تأسیسات صنعتی ایران» و سایر تشکل‌های مرتبط) و صاحب‌نظران دریافت شد. همچنین به‌رغم آنکه از آغاز، تفاوت‌های سازمان نظام پیمانکاری با برخی سازمان‌های مشابه (مانند سازمان نظام مهندسی ساختمان و سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و...) مد نظر بود جلسات و مذاکرات با اعضا و مدیران این سازمان‌ها برگزار شد تا سوابق، چالش‌ها، مزایا و معایب آنها نیز بررسی شود.

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. با توجه به جمیع جهات و گستردگی موضوع و تبعات آن از یکسو و لزوم صرفه‌جویی در زمان و تسریع کار ازسوی دیگر، مرکز پژوهش‌ها اقدام به ارزیابی شرکت‌های مشاوره‌نیصلاح برای انجام صحیح و به‌موقع این مطالعات کرد و با چند مشاور مذاکراتی را انجام داد و در برخی موارد تا مرحله دریافت شرح خدمات تفصیلی و شروع مطالعات پیش رفت.



۲. علل شکل‌گیری پیشنهاد تشکیل سازمان نظام پیمانکاری

بررسی و مذاکره با نمایندگان تشکلهای مختلف پیمانکاری نشان می‌دهد که عنوان «سازمان نظام پیمانکاری» در واقع فقط نامی برای اشاره به نیازهای مورد نظر پیشنهاددهندگان و مطرح کردن خواسته‌های واقعی پیمانکاران بوده است. برای حل درست مسئله پیش رو، شایسته است به اصل و بنیان طرح این مسئله توجه شود. مبدأ مباحث کنونی، این بوده است که:

ده‌ها هزار پیمانکار که در اقصی نقاط کشور و در پروژه‌هایی با نوع و مبلغ بسیار گوناگون (از رتبه پنج تا یک) در طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری کشور اشتغال دارند - اما کمتر فرصت و امکان ارتباط منسجم و گفت‌و شنود اثربخش با نهادهای مؤثر کشور را داشته‌اند - درخواست کرده‌اند که بتوانند بازخورد تصمیمات این نهادها (و گاهی حتی پیش‌بینی آثار این تصمیمات) در طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری نقاط مختلف کشور و سطوح گوناگون اجرایی را به آن نهادها منعکس کنند. این پیمانکاران بر این باور بوده‌اند که با ایجاد یک ساختار قانونی و دارای شاخه‌های «تخصصی» و «منطقه‌ای» متناسب، امکان بهبود این ارتباطات فراهم شده و از این رهگذر بستر کاری پیمانکاران صنعت احداث از وضوح و بهبود برخوردار خواهد شد.

به صورت جزئی‌تر می‌توان این را نیز اضافه کرد که طبق مذاکرات و جلسات انجام شده، خواسته‌های اصلی که نمایندگان جوامع عمده پیمانکاری تاکنون مطرح کرده‌اند و دلیل اصلی ایشان برای ارائه این درخواست به‌شمار می‌آید، به شرح زیر است:

- رشد و تقویت جایگاه انجمن‌های تخصصی پیمانکاری و حضور انجمن‌های مهندسی، صنفی و حرفه‌ای در تدوین نظام فنی و اجرایی کشور،
- استفاده از دیدگاه و نظر انجمن‌های صنفی - تخصصی پیمانکاری و دخالت مستقیم آنان در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های حرفه‌ای مربوط،
- مخاطب قرار گرفتن نمایندگان مشخص انجمن‌های صنفی - تخصصی پیمانکاری در برابر قوای سه‌گانه کشور، در حوزه پیمانکاری (بخش خصوصی) اجرای طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری،
- تفکیک حضور بخش دولتی، شبه‌دولتی و وابسته به نهادهای نظامی (که به امکانات و تسهیلاتی افزون بر بخش خصوصی دسترسی دارند) از بخش خصوصی جامعه فنی و مهندسی کشور در مناقصات مربوط به پروژه‌های بخش عمومی کشور،
- پرداخت بدهی‌های جاری پیمانکاران و اقدام عاجل از طرف دولت،
- واگذاری اختیار کلیه امور اعضای انجمن‌های مهندسی، صنفی و حرفه‌ای (نظیر رتبه‌بندی) به این انجمن‌ها،

- حضور این انجمن‌ها در نقاط تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در رابطه با سازندگی کشور،
- فراهم آمدن زمینه اقداماتی مانند تأسیس صندوق توسعه و ضمانت مالی حرفه پیمانکاری بخش خصوصی.

۳. نظام‌های صنفی و حرفه‌ای مشابه داخلی (عملکرد و مشکلات ساختاری)

یکی از محورهای متن پیشنهادی برای تشکیل سازمان نظام پیمانکاری، مقایسه اهداف نظام فنی و اجرایی کشور و نظام پیمانکاری است. در متن پیشنهادی به سازمان نظام پزشکی به‌عنوان یک سازمان مورد نظر پیمانکاران و موفق در پیگیری اهداف خود اشاره شده است. در این بخش عملکرد سازمان نظام پزشکی به همراه نقاط ضعف و قوت آن ارائه شده است. همچنین در راستای شناسایی و مقایسه وضعیت سایر نظام‌های صنفی، سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان به‌عنوان یک نظام صنفی درون کشور (که ملاحظات ساختاری ایجاد و تداوم نظام‌های صنفی در ایران را نیز نمایان می‌کند) ارائه شده است. براین‌اساس در این بخش محورهای اصلی ملاحظات ساختاری با عنوان موانع توسعه نظام‌های صنفی در ایران ارائه شده است. همچنین در انتهای این بخش مشکلات حوزه پیمانکاری صنعت احداث ارائه شده است.

۳-۱. بررسی چند نظام صنفی داخلی

یک پرسش کلیدی این است که تاکنون چند سازمان نظام صنفی یا حرفه‌ای در کشور تشکیل شده است؟ این سازمان‌ها یا نمونه‌هایی از آنها تاکنون چه آثار و نتایج داشته است؟ صنوف با توجه به نوع فعالیتشان به چهار گروه تولیدی، خدمات فنی، توزیعی و خدماتی تقسیم می‌شوند که نقشی مؤثر و اساسی در پیشرفت و توسعه اقتصاد کشور دارند. نزدیک به ۲ میلیون واحد صنفی در کشور فعالیت دارند و براساس برخی آمارها بیش از ۵۰۰ هزار واحد صنفی نیز فعال، اما فاقد پروانه کسب هستند. تأمین زندگی بیش از بیست میلیون نفر از جمعیت کشور نیز از محل فعالیت اصناف است که این امر نیز اهمیت این بخش مهم اقتصادی کشور را بیشتر مشخص می‌کند. درحال حاضر حدود ۷ هزار سازمان صنفی، نماینده ۲/۵ میلیون واحد صنفی در ایران هستند که عمدتاً با عنوان «اتحادیه» فعالیت دارند.

تعدادی از رسته‌های همگن یک اتحادیه و تعدادی از اتحادیه‌ها با توجه به تولیدی - خدمات فنی یا توزیعی - خدماتی بودن، یک مجمع امور صنفی را تشکیل می‌دهند. نمایندگان مجامع با سازوکار انتخابی خاصی شورای اصناف را تشکیل خواهند داد. در کنار اطلاعات پیش‌گفته درباره



سازمان‌های صنفی موجود، شناسایی ساختار و نکات مثبت و منفی این سازمان‌های صنفی موجود نیز ضروری است.

گذشته از نظام‌های صنفی، برخی سازمان‌های نظام حرفه‌ای نیز در کشور تشکیل شده‌اند که سوابق آنها در پیوست ارائه شده است.

برای داشتن زمینه‌ای از تجارب مشابه در کشور، از این میان دو سازمان نظام حرفه‌ای شاخص انتخاب شده‌اند: سازمان نظام پزشکی به دلیل سابقه بیشتر و سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان به دلیل شباهت موضوعی بیشتر.

مثلاً سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان، برای نظارت بر حسن اجرای خدمات ساختمان تشکیل شد، اما در بسیاری موارد آفت یا رانت مشکل‌سازی در پی داشته است که در بازار کار مهندسی از آن به‌عنوان «برگه‌فروشی» نام می‌برند.

به‌منظور گشایش زمینه بحث، اطلاعات مقدماتی درباره این دو تشکل و از طریق مطالعات کتابخانه‌ای گردآوری شده است که طی ۳ جدول ذیل ذکر می‌شود:

جدول ۱. ارزیابی اجمالی عملکرد سازمان نظام پزشکی

چگونگی عملکرد	اهم وظایف
تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه از قبیل دستورالعمل نحوه تبلیغ و آگهی‌های دارویی و مواد خوراکی، آشنامیدنی، آرایشی، بهداشتی و امور پزشکی. آیین‌نامه استانداردهای سازی تابلو و سرنسخه‌های مؤسسات پزشکی، شاغلان حرف پزشکی و وابسته پزشکی، آیین‌نامه انتظامی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای و آیین رسیدگی دادرها و هیئت‌های انتظامی سازمان	اظهارنظر مشورتی در تهیه و تدوین لوایح، طرح‌ها، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مرتبط با امور پزشکی تدوین و تصویب مقررات و ضوابط خاص صنفی مربوط به استاندارد کردن تابلوها و سرنسخه‌های مؤسسات پزشکی و پزشکان شاغل حرف پزشکی و وابسته پزشکی
برگزاری منظم برنامه‌های آموزش مداوم	اجرای برنامه‌های آموزش مداوم اعضای موضوع این قانون در راستای قانون آموزش مداوم جامعه پزشکی
صدور کارت عضویت برای اعضا	صادر کردن کارت عضویت برای اعضای سازمان موضوع این قانون
شکل‌گیری هیئت‌های انتظامی و شوراهای حل اختلاف	رسیدگی انتظامی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای شاغلین حرف پزشکی
	اظهارنظر کارشناسی در مورد جرائم پزشکی به‌عنوان مرجع رسمی به دادگاه‌ها و دادرها

چگونگی عملکرد	اهم وظایف
	همکاری با مراجع ذیصلاح در جهت رسیدگی به تخلفات غیرصنفي و جرائم شاغلین به حرف پزشکی و وابسته به پزشکی و اظهارنظرهای کارشناسی مشورتی در این رابطه با مراجع ذیربط
	اظهارنظر و مشارکت فعال به هنگام تعیین یا تجدیدنظر در تعرفه‌های خدمات بهداشتی و درمانی بخش دولتی و تعیین تعرفه‌ها در بخش غیردولتی
صدور پروانه مطب در سازمان مرکزی و شهرستان‌ها	صدور پروانه اشتغال مطب‌های پزشکی و حرف وابسته و تمدید آنها و مشارکت در صدور پروانه مؤسسات پزشکی
	همکاری در تدوین آیین‌نامه‌های ارزشیابی و مشارکت در اجرای آن برای مراکز درمانی و بیمارستانی
طراحی و سازماندهی صندوق رفاه و تعاون	کمک به رفع مشکلات رفاهی و مالی شاغلان حرف پزشکی کم‌درآمد و خسارت‌دیده از طریق صندوق تعاون و رفاه
شکل‌گیری کمیسیون‌های تخصصی مشورتی	مشارکت فعال در تدوین برنامه‌های آموزشی گروه پزشکی
	همکاری و مشارکت در جهت اشتغال فارغ‌التحصیلان گروه پزشکی
	انجام کلیه مسئولیت، وظایف و اختیاراتی که تاکنون در قوانین مختلف ازسوی مجلس شورای اسلامی به سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران محول شده است



جدول ۲. دستاوردهای مثبت و منفی سازمان نظام پزشکی

دستاوردهای مثبت	آثار منفی
مشارکت گروهی پزشکان در گروه‌های تخصصی و استفاده مداوم از برنامه‌های آموزشی	بی‌اعتمادی جامعه و گروه خدمت‌گیرنده به دلیل عدم توان و شهادت دولت و نظام پزشکی در برخورد با گروه اندک از بنگاه‌های ارائه خدمت سلامت که وظیفه حرفه‌ای خود را فراموش کرده‌اند
رفع مشکلات رفاهی و مالی شاغلان حرف پزشکی کم‌درآمد و خسارت‌دیده از طریق صندوق تعاون و رفاه	عدم جامعیت نظام پزشکی به دلیل مشارکت پایین اعضای حرفه‌ای
تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه از قبیل دستورالعمل نحوه تبلیغ و آگهی‌های دارویی و مواد خوراکی، آشامیدنی، آرایشی، بهداشتی و امور پزشکی. آیین‌نامه استانداردسازی تابلو و سرنسخته‌های مؤسسات پزشکی، شاغلان حرف پزشکی و وابسته پزشکی. آیین‌نامه انتظامی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای و آیین رسیدگی دادرها و هیئت‌های انتظامی سازمان	عدم وجود رویکرد حرفه‌ای در سطوح بالای سازمان به دلیل رویکردهای سیاسی و چندشغله بودن
	کاهش احساس تعلق جامعه پزشکی به نماد صنفی خود به دلیل انفعال سازمان
	تبدیل سازمان از یک نظام صنفی به یک ستاد اداری برای کارهای بوروکراتیکی نظیر توزیع آرم ترافیک و امکانات رفاهی و حداکثر یک ارگان رسیدگی‌کننده به تخلفات انتظامی (آن هم نه با اختیارات قوه قضائیه)

جدول ۳. دستاوردهای مثبت و منفی سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان

دستاوردهای مثبت	آثار منفی
تشکیل کمیته‌های تخصصی با مشارکت مراکز دانشگاهی و تدوین مباحث بیست‌گانه مقررات ملی ساختمان	اتلاف وقت‌ها و از دست رفتن سرمایه‌ها و منابع اعم از انسانی و مالی به دلیل انجام موازات عملیات مهندسی در نهادهای مختلف
شروع کار مهندسین با فعالیت‌های نظارتی برای کسب تجربه و قرار گرفتن در فضای کاری واقعی	طولانی بودن زمان برای گرفتن پایه در سازمان و صدور پروانه اشتغال
رتبه‌بندی مجوزهای صادر شده برای اعضا براساس سال‌های فعالیت و گذراندن آزمون‌های مورد نظر	عدم توجه کافی به آزمون‌های لازم برای گرفتن پایه‌های بالاتر و تبدیل این آزمون‌ها به کاری برای رفع تکلیف
	کاهش احساس تعلق اعضای سازمان به نماد صنفی خود به دلیل تأثیر اندک رأی آنها در انتخابات
	عدم ایجاد جایگاهی امن و مطمئن برای مهندسان به‌منظور احقاق حقوق خود و اعتلای فرهنگ مهندسی کشور
	کمرنگ شدن نقش نظارتی نظام مهندسی و کنترل ساختمان بر ساخت‌وسازها

۲-۳. موانع توسعه نظام‌های صنفی یا حرفه‌ای مشابه

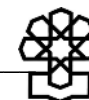
از اصلی‌ترین وظایف اتحادیه‌ها و سازمان‌های صنفی و حرفه‌ای، ارائه خدمات کارشناسی و مشاوره‌ای به دولتمردان در تصمیم‌گیری‌ها، سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها و حتی انجام برخی وظایف حاکمیتی دولت مانند نظارت بر قیمت‌ها، کنترل، نظارت و بازرسی بر واحدهای صنفی و... است، اما با وجود قوانین و مقررات مناسب برای انجام این وظایف تاکنون اقدامات مؤثری انجام نشده است که می‌توان به دلایل زیر در این رابطه اشاره کرد:

۱-۲-۳. اشکالات داخلی نظام‌های صنفی

- وجود رویکرد منفعت‌طلبی صنفی به جای تلاش در بالا بردن منافع ملی در سطوح مختلف،
- نبود رویکرد استراتژیک و برنامه‌ریزی بلندمدت در مجامع صنفی و شورای اصناف،
- عدم توجه به حدود صنفی در صدور پروانه کسب باعث شده که بسیاری از واحدهای صنفی همگن و هم‌رسته در کنار هم افتتاح شوند که این موضوع میزان درآمد واحدهای صنفی را کاهش و تداخل صنفی را افزایش داده است،
- عدم همکاری اتحادیه‌های صنفی با نهادهای دولتی به دلیل اعتراض به تشکیل مجامع صنفی که باعث کاهش اختیارات اتحادیه‌ها شده است،
- کاهش حمایت از تک‌تک اعضای صنفی به دلیل تغییر ساختار و تقویت مجامع صنفی و شورای اصناف و همچنین تضعیف اتحادیه‌های صنفی.

۲-۲-۳. موانع خارجی نظام‌های صنفی

- در اختیار قرار ندادن ابزار و تجهیزات لازم برای انجام وظایف محوله دولت به مجامع صنفی،
- وجود سازمان‌ها یا نهادهای دولتی موازی با تشکلهای صنفی در رابطه با اختیارات محوله به تشکلهای مانند اینکه علاوه بر واگذاری نظارت و بازرسی بازار به اصناف، این وظیفه به سازمانی زیرمجموعه وزارت بازرگانی که در حال حاضر سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان نامیده می‌شود، نیز واگذار شده است،
- دخالت دولت در مواردی مربوط به انتخابات اتحادیه‌ها (تغییر حداکثر سن مجاز و همچنین تقلیل سطح سواد)، انتخاب ناظران انتخابات و همچنین ادغام مجامع صنوف تولیدی و توزیعی برای ورود افراد همسو با سیاست‌های آنان که باعث نارضایتی‌هایی شده است،
- ورود دولت در عرصه فعالیت‌های اقتصادی و به تبع آن محدودیت بخش خصوصی در این عرصه.



جدول ۴. برخی موانع توسعه دو نظام حرفه‌ای نمونه

موانع		نظام حرفه‌ای
موانع	خارجی	<ul style="list-style-type: none">- بروز مقاومت و ایجاد چالش توسط نهادهای دولتی (وزارتخانه‌های بهداشت و رفاه و تأمین اجتماعی) در پی واگذاری برخی اختیارات به نظام پزشکی به موجب اجرای قانون جدید- مشخص نبودن جایگاه تشکل‌های صنفی از قبیل سازمان نظام پزشکی در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی‌های کلان و خرد دولت از جمله اجرای برنامه پزشک خانواده و نظام ارجاع- دخالت نهاد دولت در انتخابات و جایگزینی افرادی همسو با نظرات دولت در راستای هماهنگی بیشتر این سازمان با خود- عدم حضور نمایندگان ناظر مجلس در جلسات شورای عالی.- کمیبود اعتبارات جاری سازمان
	داخلی	<ul style="list-style-type: none">- عدم تدوین برنامه راهبردی و استراتژیک به‌رغم مصوبات مجمع عمومی و شورای عالی- وجود رویکرد سیاسی و غیرحرفه در سطوح بالای سازمان و کاهش مشارکت اعضای حرفه‌ای- عملکرد ضعیف برخی معاونت‌های سازمان و بی‌توجهی به مصوبات شورای عالی- عدم استفاده از قابلیت‌های مجمع عمومی در افزایش مشارکت و پتانسیل انسانی در رویارویی با مقاومت‌های ایجاد شده در دولت- نداشتن ارتباط با سازمان‌های نظام پزشکی شهرستان‌ها و عدم توانایی در استفاده از پتانسیل مجمع عمومی- فقدان مشارکت، وحدت و انسجام لازم جامعه پزشکی برای مقابله با تهدیدها و استفاده از فرصت‌ها- فاقد هویت بودن سازمان نظام پزشکی تهران بزرگ و درگیر بودن مدیران سازمان مرکزی با امور جاری اعضای نظام پزشکی تهران به‌جای پرداختن به برنامه‌ریزی و نظارت بر عملکرد شهرستان‌ها
		مهندسی و کنترل ساختمان
		<ul style="list-style-type: none">- ضعف ساختاری سازمان- وابسته بودن این تشکل به وزارت مسکن و شهرسازی- دخالت‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت در انتخابات این سازمان و کاهش هرچه بیشتر استقلال آن- ناکارآمدی مدیریت سازمان در بخش نظارتی

۳-۳. برخی مشکلات و راهکارهای مطروحه در حوزه پیمانکاری صنعت احداث

حوزه پیمانکاری دچار مشکلات متعددی است که در متن و حاشیه طرح‌های عمرانی و صنعتی کشور بروز می‌کند، مواردی مانند:^۱

- ابهام در نیازهای واقعی کارفرمایان بخش عمومی بر اثر شتاب‌زدگی در آغاز عملیات اجرایی و انواع فشارها و مشکلات ناشی از آن،

- ابهام در توان داوطلبان اجرای عملیات (پیمانکاران) بر اثر نبود ثبت و ضبط متمرکز و دقیق سوابق و امکانات عوامل اجرایی،

- مخدوش شدن شرایط رقابتی و شفاف ارجاع کارها،

- روابط شخصی و پنهانی و انواع مبادلات ناسالم،

- مخدوش شدن استقلال حقوقی شخصیت‌های طرف معامله و واگذاری کار به شرکت‌ها و اشخاص وابسته به کارفرما،

- سهم‌خواهی برخی صاحب‌منصبان در دستگاه اجرایی و تمایل برخی پیمانکاران به پیمودن راه‌های میانبر رسیدن به منافع ناشی از این روابط.

چنین مشکلاتی باعث شده است که سرریزهای عملیات، جایگزین اصل کار عمران و توسعه کشور شود. این وضعیت گذشته از اینکه باعث می‌شود تناسب شایسته‌ای میان هزینه‌های هنگفت انجام شده و دستاوردهای بخش عمومی وجود نداشته باشد، انگیزه‌ای برای ورود بیش از پیش اشخاص فاقد صلاحیت حرفه‌ای به این حوزه‌ها شده است. در این میان رواج برخوردهای غیرپاسخگویانه دستگاه کارفرمایی، مثل عدم ایفای به‌موقع تعهدات مالی دستگاه‌های اجرایی، مشکلی اساسی است که امکان شناخت واقعی نارسایی‌های دیگر این حوزه را از میان برده است. گردش امور این حوزه، در وهله نخست در نیمه‌ای که مربوط به بخش کارفرمایی است جریان دارد و در وهله دوم در نیمه‌ای جاری است که مرتبط به بخش پیمانکاری (کارپذیری) می‌باشد. هر دو نیمه به‌نوعی دچار ناکارآمدی اداری و سازمانی هستند. این بخش از مشکلات حوزه پیمانکاری از آنجا که خاص این حوزه نبوده و به‌نوعی ناشی از نقص بسترهای اداری، آموزشی، تربیتی و اجتماعی است علی‌القاعده باید با بهبود و ارتقای همان بسترها نیز درمان شود.^۲ مشکلاتی مثل: بهره‌وری پایین اوقات کارکنان، نظام بوروکراتیک زمان‌بر و پرهزینه، عدم مستندسازی و بازیابی اطلاعات، عادت به پذیرش کار سطحی و کم‌دوام و سایر موارد مشابه

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، مشکلات حوزه قراردادهای پیمانکاری و... (گزارش به کمیسیون اصل نود)، گزارش شماره ۱۰۲۲۳،

تیرماه ۱۳۸۹.

۲. همان.



نمی‌توان و نباید مشکلات حوزه پیمانکاری را فارغ و خارج از بسترهای عمومی اجتماعی، اداری، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی کشور بررسی و درمان کرد. با این حال تاکنون برخی اقدامات که می‌توانند نتایجی نزدیک‌تر و سریع‌تر در این حوزه داشته باشند، شناسایی و مطرح شده‌اند، مانند:

- شفاف‌سازی روابط و مبادلات، از جمله: درج کلیه فراخوان‌ها (و نه فقط آگهی مناقصات عمومی) در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی،
- دسترسی عموم کارشناسان و پژوهشگران به گزارش‌های ارزیابی و پایش آثار زیست‌محیطی کلیه طرح‌های مشمول ارزیابی،
- دسترسی عمومی کارشناسان و پژوهشگران به گزارش‌های توجیه فنی و اقتصادی تمامی طرح‌هایی که اعتبارات آنها از محل منابع عمومی تأمین می‌شود،
- حضور و تعامل بیشتر «تشکل‌های حرفه‌ای و صنفی» در مراحل مختلف تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری حوزه صنعت احداث،
- بهبود تشکل‌های حرفه‌ای و صنفی از لحاظ سازوکار علمی - فنی و آمادگی آنها برای دادن مشاوره‌های به‌هنگام و کارآمد به نهادهای متولی،
- توسعه اقدامات مدیرانه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی کنونی (به‌عنوان متولی نهایی تحولات این حوزه) به‌منظور کاهش هزینه‌های مبادله و افزایش بهره‌گیری نظام‌مند از تجارب و ظرفیت‌های موجود در سایر دستگاه‌ها و کاهش هزینه‌های مبادله (از روش‌های غیربخشنامه‌ای مانند آموزش مؤثر کارکنان دستگاه‌های اجرایی)،
- الزام دستگاه‌های اجرایی به پاسخگویی به‌موقع و درست به درخواست‌های پیمانکاران و به‌ویژه برنامه‌ریزی دقیق و صحیح «فنی، مالی و حقوقی» به‌منظور امکان ایفای به‌موقع تعهدات مالی دستگاه.

۴. وضعیت نظام‌های صنفی پیمانکاری در سایر کشورها

در دیگر کشورها، تشکل‌های بسیاری وجود دارند که به‌صورت غیردولتی تأسیس شده‌اند و با قدرتمند شدن، امروزه می‌توانند در راستای حمایت از اعضا و حرفه خود بر فرآیند قانونی موجود تأثیرگذار باشند، اما در بررسی انجام شده، تقریباً می‌توان گفت که در کمتر کشوری سازمانی مانند «سازمان نظام پیمانکاری» وجود داشته است. در ادامه تعدادی از تشکل‌هایی که به‌نظر شباهت بیشتری داشته‌اند، به‌صورت مختصر توضیح داده شده‌اند، البته باید توجه داشت که در مطالعات تکمیلی آینده درباره تجارب سایر کشورها، باید به سه نکته توجه شود: یکی ارکان این سازمان‌ها و دیگری حوزه اختیارات و وظایف این سازمان‌ها در تعامل با دیگر بخش‌ها، نهادها و

سرانجام شباهت‌ها و تفاوت‌های نظام‌های فنی و اجرایی آن کشورها و در سطحی عمیق‌تر نظام‌های مدیریت بخش عمومی آن کشورها.

۴-۱. مجمع پیمانکاران و ساختمان‌سازان آمریکا (ABC)^۱

مجمع پیمانکاران و ساختمان‌سازان یک تشکل ملی با ۷۵ نماینده انجمن محلی، ۲۳۰۰۰ فروشگاه و وسایل ساخت‌وساز و شرکت‌های مرتبط با ساخت‌وساز با نزدیک به دو میلیون کارگر است. اعضای ABC نماینده همه متخصصین صنعت ساختمان در ایالات متحده هستند و عمدتاً از شرکت‌هایی که در بخش‌های صنعتی و تجاری صنعت ساختمان کار می‌کنند تشکیل شده است. ABC صدای صنعت ساختمان با شاخه‌های قانونی، اجرایی و قضایی از دولت فدرال و دولت ایالتی و محلی است. فعالیت‌های ABC شامل نمایندگی در دولت، حمایت قانونی، آموزش پیشرفت نیروی کار، افزایش ارتباطات، فناوری‌ها، قردادانی از طریق برنامه‌های جوایز اعطایی محلی و ملی، رسیدگی به امور کارمندان، افزایش اطلاعات اعضا و پیشرفت تجارت از طریق راهنمای جستجوی پیمانکار آنلاین می‌شود.

اهداف ABC از طریق نمایندگان و دفتر ملی‌اش برقراری ارتباط اعضایش با سازمان‌هایی است که در ارتباط با موضوعات و مسائل صنعت ساختمان هستند. ABC در سال ۱۹۵۰ تشکیل شده است هنگامی که هفت پیمانکار با یکدیگر جمع شدند تا انجمنی بر مبنای باور مشترکشان که پروژه‌های ساختمانی باید به شایسته‌ترین و مسئول‌ترین مناقصه‌گر اعطا شود تأسیس کنند. امروزه ABC به‌عنوان یکی از سازمان‌های پیشرو و رهبر در جامعه تجارت آمریکا و در صنعت ساختمان شناخته می‌شود.

۴-۲. مجمع ثبت و کنترل پیمانکاران عمران و ساختمان یونان^۲

این مجمع با هدف ثبت و کنترل افرادی که پیمانکاری حرفه‌ای در طبقه مهندسی عمران و ساختمان انجام می‌دهند در یونان تشکیل شده است و در همان زمان این تشکل برای استقرار پیمانکاری حرفه‌ای در صنعت و به‌تبع آن برای حمایت از عموم تسهیلاتی به‌وجود آورد.

مجمع ثبت و کنترل پیمانکاران به موجب قانون ثبت و کنترل پیمانکاران ۱۹۷۳ تشکیل شده که از سال ۱۹۸۲ اجرایی شده است. مطابق قوانین مرتبط (قانون ۲۹/۱/۲۰۰۱)، دو طبقه پیمانکار وجود دارد: مهندسی عمران و ساختمان. در هر طبقه پنج دسته وجود دارد. هر پیمانکاری بر اساس صلاحیت علمی

1. Associated Builders and Contractors

2. Council for Registration and Control of Building and Civil Engineering Contractors



و تجارب عملی (یا جهت‌گیری فنی در رأس هر شرکت)، ارزش کنونی تجهیزات مکانیکی و صلاحیت علمی و تجارب افراد تکنیکی شرکت دسته‌بندی می‌شود. همه پیمانکاران باید در مجمع ثبت‌نام کنند و آنها فقط اجازه دارند پروژه‌هایی که در طبقه و دسته خودشان است را به‌عهده بگیرند و اجرا کنند به‌شرط آنکه آنها سالیانه تمدید گواهی خود را در دسته مخصوصشان داشته باشند.

۳-۴. فدراسیون پیمانکاران نپال^۱

پیمانکاران نپال که امروزه تقریباً به خوبی استقرار یافته‌اند، حرفه و کار خود را بدون هیچ کمک، دستورالعمل یا آموزشی بیش از دو دهه قبل تأسیس کردند. تداوم فعالیت این سازمان بدون هیچ کمکی از نهادهای سیاسی در طول سال‌های ۱۹۶۰-۱۹۹۰ کار بسیار سختی بوده است، اما آنها توانستند سازمان خود را با نام «مجمع پیمانکاران نپال» تأسیس کنند. طی این سال‌ها این بخش در حدود ۱۱ درصد از تولید ناخالص ملی (GDP) کشور مشارکت دارد. بعد از بخش کشاورزی بزرگ‌ترین سازمانی است که نه تنها برای افراد بیکار بلکه برای افراد نیمه شاغل و یا کارگران فصلی فرصت‌های شغلی فراهم می‌کند. تقریباً ۶۰ درصد بودجه ملی کشور از طریق این بخش در گردش است. با این وجود تلاش دولت در مقابل این بخش تنها به طبقه‌بندی پیمانکاران در رده‌های مختلف و تمدید گواهی آنها محدود شده است. پس از اصلاح سیستم سیاسی کشور در سال ۱۹۹۰ نیاز به اتحاد پیمانکاران به‌منظور توسعه بیشتر مهارت‌های حرفه‌ای در بین پیمانکاران بسیار احساس شد و بدین ترتیب مجمع پیمانکاران نپال در سال ۱۹۹۰ تأسیس شد. به این منظور که همه پیمانکاران در یک گروه قرار بگیرند نام و ساختار این مجمع به «فدراسیون پیمانکاران نپال» تغییر یافت.

طبق مدارک موجود ۱۰۲۶۸ پیمانکار در نپال ثبت شده‌اند. این تعداد در چهار طبقه A, B, C و D طبقه‌بندی شده‌اند. از مهمترین اهداف این فدراسیون عبارتند از:

- متحد کردن پیمانکاران حرفه‌ای موجود در کل کشور در یک جریان به‌منظور حمایت، تشویق و توسعه قابلیت‌های حرفه‌ای‌شان بدون هیچ تبعیضی،
- تشویق و ارتقای حس اتحاد، همکاری و کمک مشترک برای حذف هرگونه رقابت ناسالم و فعالیت‌های تجاری غیرمنصفانه بین پیمانکاران،
- همکاری و راهنمایی اعضا در مسائل فنی، غیرفنی و قانونی،
- پیشنهاد دادن به دولت در رابطه با تدوین، ارزیابی و اجرای همه سیاست‌ها، قوانین و اصول مرتبط با صنعت ساخت‌وساز،

- کاهش وابستگی به پیمانکاران خارجی و تهیه تجهیزات مکانیکی و سنگین لازم، مهارت‌ها و فناوری لازم در دسترس پیمانکاران ملی برای توسعه زیرساخت‌ها به منظور خودکفایی صنعت ساخت‌وساز در نپال،
- افزایش دانش عمومی فنی افرادی که خواهان ورود به صنعت ساخت‌وساز هستند با برگزاری سخنرانی‌ها، دوره‌های آموزشی، نمایشگاه‌ها جلسات و...
- تلاش برای کسب عضویت انجمن‌های پیمانکاران بین‌المللی به منظور ارتباط دوستانه بین پیمانکاران.

۵. بررسی پیشنهاد اولیه

پیشنهاد اولیه ایجاد «سازمان نظام پیمانکاری» حاصل تلاش و تحقیق سه ساله دفتر مطالعات نظام پیمانکاری «انجمن شرکت‌های ساختمانی و تأسیساتی خراسان رضوی» است و از تأیید و حمایت تشکل سراسری و بالادستی انجمن نامبرده، یعنی «کانون سراسری انجمن‌های شرکت‌های ساختمانی، تأسیساتی و تجهیزاتی ایران» نیز برخوردار بوده است. متن پیشنهاد اولیه‌ای که به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است فاقد «پیش‌نویس طرح قانونی» است.

ساماندهی پیشنهاد اولیه ایجاد «سازمان نظام پیمانکاری» بدین صورت است:

- بررسی روند وضعیت حرفه پیمانکاری با تمرکز بر مشکلات و نقاط ضعف و قوت آن ارائه،
- ارائه اهداف طرح تشکیل سازمان نظام پیمانکاری،
- مقایسه اهداف نظام فنی و اجرایی کشور و نظام پیمانکاری،
- ارائه الگوی پیشنهادی ساختار سازمانی نظام پیمانکاری.

قبل از بررسی مفاد و ملاحظات کارشناسی، این محورها به اجمال مرور شده است.

۵-۱. وضعیت گذشته و کنونی حرفه پیمانکاری و نقاط ضعف و تهدید، قوت و فرصت آن

از نکات قابل تأملی که اشاره شده، این است که جامعه پیمانکاران در سال‌های اخیر رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است، سرنوشت آنان با تدابیر و تصمیمات دولت ارتباط مستقیمی دارد، حتی در روابط میان بخش خصوصی (به‌علت نبود جایگزین) از قواعد و الگوهای دولتی استفاده می‌شود. همچنین بیان شده است که در حال حاضر جامعه پیمانکاران کشور دارای مشکلات متعددی است. البته در این گزارش مشاهده می‌شود که این مشکلات نه‌تنها در سطوحی مثل «ساماندهی حرفه پیمانکاری» و «بهبود عملکرد این بخش» محسوس است، بلکه حتی در اساسی‌ترین موارد مثل «ارائه



تعریف دقیقی از پیمانکار و حیطة فعالیت‌ها» نیز وجود دارد. در واقع به‌درستی مشخص نیست که کدام دسته از فعالیت‌ها در حیطة حرفه‌ای پیمانکاری می‌گنجد، البته گذشته از حرفه‌های ساختمانی و تأسیساتی، سایر خدمات فنی و مهندسی و انواع خدمات نیز جزء این دسته قرار می‌گیرند که کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند. به‌عنوان مثال، در پیشنهاد ارائه شده برای تشکیل سازمان نظام پیمانکاری آمده است که: «امروزه بسیاری از مشاغل در ذیل نام پیمانکاری تعریف می‌شوند که شاید هیچ ارتباطی با این حرفه نداشته باشند برخی مشاغل نظیر خدمات تأمین نیروی انسانی تحت نام پیمانکاری و باز هم در چارچوب ضوابط درون‌سازمانی وزارتخانه‌ها در حال انجام هستند که عملاً هیچ‌سختی با اهداف پیمانکاری ندارند».

همچنین در متن مورد بررسی آمده است مسائلی مانند نبود جایگاه سازمانی، نبود ساختار مناسب، نبود نظارت صحیح، رشد کمی روزافزون جامعه پیمانکاری دلایلی است که لزوم بازنگری در ساماندهی جامعه پیمانکاری به‌منظور ارتقای کیفیت، انسجام صنفی و برقراری ضوابط و مقررات ویژه در انتظام و نظارت این حوزه را ضروری می‌سازد. باید پذیرفت که تشکلهای صنفی، انجمن‌ها و اتحادیه‌های متعدد که هر یک شرکت‌های پیمانکاری را با استناد به ضوابط خاصی مانند مفاد قانون کار و سایر مقررات جاری در نظر می‌گیرند، نتوانسته‌اند پاسخگوی نیازهای واقعی این حرفه‌ها باشند.

۲-۵. اهداف طرح تشکیل سازمان نظام پیمانکاری

اهداف تشکیل سازمان نظام پیمانکاری شامل «هدف کلی» و «اهداف درون‌سازمانی» ذکر شده که اهداف درون‌سازمانی به‌ترتیب زیر است:

- بیان تعاریف تخصصی در حرفه پیمانکاری،
- تعیین مرجع قانونی برای وضع قوانین تخصصی پیمانکاری،
- برنامه‌ریزی ایجاد شرکت‌های بزرگ پیمانکاری،
- برنامه‌ریزی توسعه منابع انسانی حرفه پیمانکاری،
- برنامه‌ریزی توسعه منابع مالی حرفه پیمانکاری،
- برنامه‌ریزی توسعه تجهیزاتی شرکت‌های پیمانکاری،
- تعیین جایگاه حرفه پیمانکاری در نظام اداری کشور،
- تعریف جایگاه نظام قضایی در حرفه پیمانکاری،
- بازشناسی ساختار نظارت بر حرفه پیمانکاری،

- ضرورت تعریف «جایگاه انجمن‌های تخصصی در حرفه پیمانکاری».
چنان‌که ملاحظه می‌شود، اهداف ده‌گانه پیش‌گفته بسیار کلان و عام است.

۳-۵. الگوی پیشنهادی جهت ساختار سازمان نظام پیمانکاری کشور

«ارکان اصلی» پیشنهاد شده برای سازمان مورد نظر شامل موارد زیر است:

- شورای عالی نظام پیمانکاری کشور،

- شورای انتظامی پیمانکاری،

- نظام پیمانکاری استان.

علاوه بر ارکان فوق «واحدهای تابعه» با عناوین زیر نیز برای سازمان مزبور پیش‌بینی شده است:

- کمیسیون‌های تخصصی،

- صندوق ضمانت پیمانکاری.

البته در مورد ساختار و سازمان، اطلاعات تفصیلی در گزارش ارائه نشده است.

۴-۵. ارزیابی پیشنهاد اولیه

موارد متعددی در متن پیوست وجود دارد که نیازمند بررسی، تبیین و تحلیل بیشتر است از جمله:

«هدف شماره ۳ - برنامه‌ریزی ایجاد شرکت‌های بزرگ پیمانکاری»، از مجموع «اهداف درون‌سازمانی» مندرج در پیشنهاد اولیه «تشکیل کنسرسیوم‌های داخلی و خارجی با استفاده از پیمانکاران دست دوم» ذکر شده است. بررسی قوانین و مقررات جاری حکایت از آن دارد که بسترهای حقوقی تشکیل کنسرسیوم (شرکت‌های داخلی و خارجی) فراهم است و مصداق این ادعا اجرای فازهای مختلف پارس جنوبی توسط کنسرسیوم داخلی و خارجی است.

برخی صاحب‌نظران نیز معتقدند: عدم تطابق شرایط موجود جامعه پیمانکاری با اصول و مبانی مندرج در «نظام فنی و اجرایی» قبل از هر چیز ضرورت بازنگری در رفتارها و شرایط درون‌سازمانی اشخاص قائل به این ادعا را برای ایشان الزامی می‌کند. واسپاری و ربط دادن ضعف‌ها و مشکلات درون‌سازمانی به بخش‌ها و بسترهای دیگر، از جمله نظام آموزشی کشور، نظام بانکی، بخش‌های صنعتی و اداری (موضوع بندهای «۴»، «۵»، «۶» و «۷» بخش «اهداف درون‌سازمانی» از متن مورد بررسی) از مواردی است که ممکن است با توسل به آنها کاستی‌های درون‌سازمانی نادیده انگاشته شوند.

در برخی موارد برای تعیین دامنه شمول عنوان «پیمانکار»، «آیین‌نامه طبقه‌بندی و تشخیص



صلاحیت پیمانکاران» به عنوان مرجع پیشنهاد شده است. نخست اینکه در استفاده از چنین مراجعی برای اقدامات بنیادینی مانند تشکیل «سازمان نظام پیمانکاری»، باید کاملاً جانب احتیاط را رعایت کرد. بررسی‌های انجام شده در دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها مؤید آن است که آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های تهیه شده این حوزه به دلیل وجود برخی اشکالات نمی‌تواند معیار تعارف مورد نیاز باشد. در ذیل این ملاحظه و احتیاط کلی در استفاده از تعاریف بخشنامه‌ها، باید توجه داشت که با مراجعه به آن مرجع پیشنهادی، یعنی «آیین‌نامه طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران» (تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۴۸۰۱۳/ت/۲۳۲۵۱-هـ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۱)، می‌بینیم که در تعریف پیمانکار آمده است: «شخص حقیقی یا حقوقی که برای انجام کار، طبق مقررات و شرایط مندرج در این آیین‌نامه، گواهی‌نامه صلاحیت پیمانکاری دریافت کرده باشد». سپس در تشریح و تفکیک این مفهوم، در همان آیین‌نامه، پیمانکار حقوقی از پیمانکار حقیقی تفکیک شده و آمده است که:

«پیمانکار حقوقی: پیمانکاری که پس از ثبت در اداره ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و یا در اداره ثبت اسناد و املاک، با داشتن شرایط لازم، گواهی‌نامه صلاحیت پیمانکاری دریافت کرده باشد.» «پیمانکار حقیقی: فردی که با داشتن شرایط لازم، گواهی‌نامه صلاحیت پیمانکاری دریافت کرده باشد.»

دقت در موارد بالا نشان می‌دهد که اتکا به تعاریف مزبور برای تشکیل سازمان نظام پیمانکاری ما را دچار دور منطقی می‌کند. سازمانی می‌خواهد تشکیل شود از پیمانکاران که شاید یکی از وظایف احتمالی آن تشخیص صلاحیت باشد و طبق تعاریف فوق، پیمانکار (که باید این سازمان قبلاً از آنها تشکیل شده باشد) کسی است که صلاحیتش (در آینده) احراز شود، اما گذشته از اینکه چنین تعاریفی برای تشکیل چنین سازمانی کفایت و کارآمدی لازم را ندارد، باید به یک نکته ظریف دیگر نیز توجه کنیم.

«پیمانکار» طبق همین آیین‌نامه مشتمل است بر «پیمانکار حقوقی» و «پیمانکار حقیقی». شناخت فرآیندهای تشخیص صلاحیت موضوع این آیین‌نامه و نیز فهرست‌های تشخیص صلاحیت حاصل از آن نشان می‌دهد که بخش اصلی و عمده، پیمانکاران همان «پیمانکاران حقوقی» هستند که «پس از ثبت در اداره ثبت شرکت‌ها و...» پدید آمده‌اند. تمرکز و تأکید متن مورد بررسی (پیش‌نویس پیشنهاد تشکیل سازمان) نیز بر همین «پیمانکاران حقوقی» است، البته 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. این سازمان‌ها، جامع افرادی از هر طیف هستند و شکل

پیشنهادی مورد بررسی جامع شرکت‌ها.

«تشکیل شورای انتظامی» مندرج در بند «۸» اهداف درون‌سازمانی مندرج در متن پیوست از مواردی است که باید با دقت و تأمل زیاد بدان پرداخته شود. از جمله موارد قابل تأمل در این باره عبارت است از امکان ایجاد تشکیلات شبه‌قضایی یا حمایت‌های درون‌سازمانی نامتناسب از اشخاص وابسته به تشکیلات؛ مانند برخی حمایت‌های مکرر برخی نظام‌های حرفه‌ای از اعضای خود در برابر افرادی که به طرق مختلف حقوقشان به دست اعضای مزبور تضییع شده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظر تشکل‌های حرفه‌ای و صنفی مبنی بر این است که نقش آنها در تدوین قواعد و مقررات حوزه فعالیت‌های ایشان باید در نهادی میان‌بخشی و با حضور مؤثر و واقعی نمایندگان این بخش صورت گیرد. پیشنهاد تشکیل سازمان نظام پیمانکاری نیز در این راستا ارزیابی می‌شود.

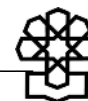
مطالعات اولیه نشان می‌دهد که در حال حاضر سازمان‌هایی با سازوکارهای مشابه در کشورمان وجود دارند مثل سازمان نظام پزشکی، نظام مهندسی و کنترل ساختمان یا نظاماتی مثل قانون نظام صنفی از قبل تشکیل شده‌اند که لازم است نقاط قوت و ضعف و تجارب این سازمان‌ها و سازمان‌های مشابه خارجی نیز بررسی، تحلیل و استفاده شود.

در متن پیشنهادی تشکیل سازمان نظام پیمانکاری مقدمات توجیهی این طرح ارائه شده است. این مقدمات به‌گونه‌ای طرح شده است که مشکلات موجود حوزه پیمانکاری را پوشش می‌دهد، نقاط ضعف و قوت وضعیت موجود حوزه پیمانکاری را نیز تشریح می‌کند. علاوه بر آن، اهداف طرح به صورت کلی ارائه شده‌اند. اما دستیابی به یک طرح با پشتوانه نظری و تجربی قابل قبول نیازمند مطالعه‌ای جامع است.

چارچوب چنین مطالعه‌ای حاصل بررسی اجمالی انجام شده در این گزارش و دریافت اظهارنظرهای ذینفعان و صاحب‌نظران است. برای انجام این مطالعه با مشاورین دارای سابقه موضوع مذاکره شده است و دارای محورهای زیر است:

۱. ضرورت تشکیل

برای روشن شدن ضرورت تشکیل این سازمان باید مهمترین مشکلات کنونی پیمانکاران اعم از مشکلات درون‌ساختاری و مشکلات برون‌ساختاری (مانند مشکلات مرتبط با نظام فنی و اجرایی کشور) احصا شده و مشخص شود تشکیل این سازمان کدامیک از مشکلات پیمانکاران را می‌تواند حل کند.



برای این کار لازم است بررسی شود تاکنون چه راه‌حلهایی برای حل مشکلات فعلی پیمانکاری پیش‌بینی و اجرا شده است و چرا تاکنون این راه‌حل‌ها به مرتفع یا مدیریت شدن این مشکلات کمک نکرده‌اند.

۲. جایگاه سازمان نظام پیمانکاری (ماهیت و تعاریف پایه)

برای تعیین جایگاه این سازمان باید تعریف دقیقی از پیمانکاری مورد نظر این سازمان ارائه شود و ذیل آن نیز اقدامات زیر انجام شود:

- تعیین دامنه کیفی یا حرفه‌ای اعضا (مشاغل و حرفه‌های مشمول و موضوع بحث)،
- تعیین دامنه کمی اعضا (حداقل توان و امکانات اشخاص برای اینکه پیمانکار محسوب شوند چیست؟)،
- تعیین دامنه تشکلهای مرتبط از میان انواع تشکلهای موجود فعلی (اعم از محلی و سراسری)،
- تعیین جایگاه هریک از تشکلهای مرتبط از جوانب مختلف نظیر شناسایی سابقه، گستردگی جغرافیایی، میزان پوشش پیمانکاران سطوح مختلف (در اصطلاح از لحاظ «رتبه‌بندی» یا توان کاری)، تعداد اعضای حقوقی (شرکتهای عضو)، تعداد اشخاص حقیقی و شاغلان وابسته یا مرتبط به تشکل (وزن یا نقش اجتماعی)، گردش مالی ناشی از فعالیت‌های اعضای وابسته (نقش یا وزن اقتصادی)، نوع و سطح فعالیت‌ها (نقش فنی) و مواردی از این قبیل.
- تعیین نحوه عضویت اعضا، اجباری یا اختیاری بودن عضویت و اینکه هر شخص (حقیقی یا حقوقی) پیمانکار، می‌تواند مستقیماً در این سازمان عضو شود یا اینکه این سازمان مجموعه‌ای از اشخاص پیمانکار را در قالب انجمن به عضویت خواهد پذیرفت؟
- تعیین نقش و ارتباط دیگر عوامل صنعت احداث (مشاوران و...) با این سازمان.
- دامنه شمول این سازمان و اینکه آیا سازمان ویژه فعالان «طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای» (طرح‌های عمرانی) است یا به فعالیت‌های پروژه‌های از محل «سایر منابع» تأمین مالی هم می‌پردازد. یا این سازمان به فعالیت‌های صنعت احداث حتی در بخش خصوصی وارد خواهد شد.
- نام مناسب این سازمان یا تأسیس حقوقی با توجه به پاسخ موارد پیش‌گفته چه باید باشد؟
- نحوه ارتباط این سازمان با هریک از قوای سه‌گانه و اینکه چه اموری قابل واگذاری به این سازمان است. برای مثال آیا این سازمان حق وضع مقررات را هم خواهد داشت؟
- تعیین جایگاه حقوقی صحیح ایجاد سازمان، اینکه لزوماً برای ایجاد سازمان باید قانون تصویب شود و یا طرق حقوقی دیگری نیز قابل پیگیری است.

۳. تشکیلات سازمان

- در این بخش ارکان سازمان پیشنهادی با استفاده از ظرفیت قانونی کشور بررسی می‌شود. بنابراین لازم است نکات زیر را مورد توجه قرار داد:
- ارکان اساسی سازمان و نحوه انتخاب نمایندگان آن با ملاحظه رشته‌های تخصصی یا سایر شاخه‌ها مانند تقسیمات جغرافیایی، مدت مسئولیت این نمایندگان، حق رأی اعضا و نحوه تصمیم‌گیری و ضمانت اجرای تصمیمات،
- ارتباط میان ارکان مختلف سازمان،
- نمایندگان سازمان در استان‌های مختلف و وظایف و اختیارات آنها،
- کمیسیون‌ها و انجمن‌های مشورتی و یا تصمیم‌گیر مرتبط با سازمان،
- مرجع رسیدگی به اختلافات و ضوابط مربوط به آن.

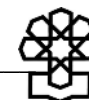


صنوف با توجه به نوع فعالیتشان به چهار گروه تولیدی، خدمات فنی، توزیعی و خدماتی تقسیم می‌شوند که نقش مؤثر و اساسی در پیشرفت و توسعه اقتصاد کشور دارند. براساس آخرین قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۸۲ ساختار تشکیل شبکه اصناف کشور متشکل از واحدهای صنفی، اتحادیه‌ها، مجامع امور صنفی، شورای اصناف کشور، کمیسیون نظارت و هیئت عالی نظارت است که تعاریف، حوزه اختیارات و وظایف هر یک در قانون نظام صنفی آمده است.

نزدیک به دو میلیون واحد صنفی در کشور فعالیت دارند و بر اساس برخی آمارها بیش از ۵۰۰ هزار واحد صنفی نیز فعال، اما فاقد پروانه کسب‌اند. اصناف در ایران در قالب بنگاه‌های کوچک و متوسط و حتی بنگاه‌های بزرگ در زمینه‌های مختلف به خصوص توزیع کالا فعالیت داشته و دارند که ارزش‌افزوده این بخش تنها در بازرگانی شامل خرده‌فروشی و عمده‌فروشی کالاها به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ حدود ۱۶ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۱۳۸۶ بوده است. حال اگر ارزش‌افزوده بنگاه‌های صنفی تولیدی، خدماتی و خدمات فنی (که حدود ۵۰ درصد از اصناف را شامل می‌شوند) نیز به این مقدار اضافه گردد، آنگاه سهم این بخش از تولید ناخالص داخلی حداقل ۳۰ درصد در سال‌های اخیر بوده است. همچنین با در نظر گرفتن شاغلان مستقیم که براساس برخی آمارها ۶ میلیون نفر است و همچنین شاغلان غیرمستقیم واحدهای صنفی، باید اذعان داشت که تأمین زندگی بیش از ۲۰ میلیون نفر از جمعیت کشور نیز از محل فعالیت اصناف است که این امر نیز اهمیت این بخش مهم اقتصادی کشور را بیشتر مشخص می‌کند. در کل در حال حاضر حدود ۷ هزار سازمان صنفی، نماینده ۲/۵ میلیون واحد صنفی در ایران هستند که عمدتاً با عنوان «اتحادیه» فعالیت دارند.

جدول مبنای تشکیل و اهداف اصلی برخی از نظام‌های حرفه‌ای

نظام حرفه‌ای	سال تشکیل	تعداد اعضا	مبنای تشکیل	مختصری از اهداف
پزشکی	در ابتدا از ۱۳۳۹ تا ۱۳۶۵ شروع دوباره از ۱۳۷۰ تاکنون	در حال حاضر ۱۹۷۰۰۰ عضو دارد و هر ساله ۴۰۰۰ تا ۵۰۰۰ نفر به اعضای سازمان اضافه می‌شوند	برای اولین بار قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی در سال ۱۳۳۹ به تصویب مجلس سنا رسیده، جهت اجرا ابلاغ شد. از آن پس، در پی ۶ مرحله انتخابات ۶ دوره بین سال‌های ۱۳۴۸ تا ۱۳۶۵ مشغول فعالیت بود. به علت التهابات پس از انقلاب و اختلاف سلیقه‌ها و سوءتفاهمات در سال ۱۳۶۵ نظام پزشکی منحل و اداره آن از طرف نخست‌وزیر وقت به عهده آقای دکتر هادی منافی گذاشته شد (سایت سازمان نظام پزشکی نیشابور). آغاز به کار دوباره این سازمان در سال ۱۳۸۳ پس از تصویب قانون آن در مجلس شورای اسلامی و تصویب نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام، با دستور ریاست محترم جمهوری به وزارت آموزش، درمان و نظارت پزشکی بوده است	- تلاش در جهت پیشبرد و اصلاح امور پزشکی - مشارکت در جهت ارتقای سطح دانش پزشکی - حفظ و حمایت از حقوق بیماران - حفظ و حمایت از حقوق صنفی شاغلان حرف - تنظیم روابط شاغلین حرف پزشکی با دستگاه‌های ذیربط در جهت حسن اجرای موازین و مقررات و قوانین مربوط به امور پزشکی
مهندسی و کنترل ساختمان	۱۳۷۵	۱۶۰۰۰۰	با تصویب قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در سال ۱۳۷۴ توسط مجلس شورای اسلامی و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۱۳۷۵ به وسیله هیئت دولت، سازمان نظام مهندسی استان‌ها به منظور نظم و انتظام بخشیدن به امور ساخت و ساز تشکیل شد	تنسيق امور مربوط به حرفه‌های مهندسی معماری، ساختمان، شهرسازی، تأسیسات و سایر رشته‌های مرتبط
دامپزشکی	۱۳۷۶		قانون تأسیس سازمان نظام دامپزشکی در تاریخ ۱۳۷۶/۸/۱۸ به تصویب مجلس شورای ملی و در ۲۸ همان ماه به تأیید شورای نگهبان رسید	- حفظ شئون حرفه دامپزشکی - تلاش در جهت پیشبرد و اصلاح امور دامپزشکی - حسن اجرای وظایف فنی و حرفه‌ای دامپزشکان و سایر رده‌های حرفه دامپزشکی تنظیم روابط حرفه‌ای بین دامپزشکان و سایر رده‌های حرفه دامپزشکی



نظام حرفه‌ای	سال تشکیل	تعداد اعضا	مبنای تشکیل	مختصری از اهداف
پرستاری	۱۳۸۱		براساس قانون مصوب مجلس در تاریخ ۱۱ آذرماه ۱۳۸۰ و تأیید شورای نگهبان در ۲۱ آذرماه همان سال تشکیل شد و اولین دوره فعالیت آن پس از برگزاری انتخابات در سال ۱۳۸۱ آغاز به کار کرد	- اصلاح و تعالی حرفه پرستاری در ایران - حفظ و حمایت از حقوق مادی و معنوی پرستاران - ارتقای سطح دانش، مهارت و آموزش حین خدمت این قشر - آشنا ساختن جامعه نسبت به وظایف پرستاری
مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی	۱۳۸۱	تا سه‌ماهه اول سال ۱۳۸۷ قریب به ۱۰۴۰۰۰ نفر عضو حقیقی و ۳۵۰۰ نفر عضو حقوقی بوده است	این سازمان پس از تصویب قانون سازمان نظام مهندسی، کشاورزی و منابع طبیعی در تیرماه ۱۳۸۰ در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۱ پس از ابلاغ حکم رئیس سازمان توسط ریاست محترم جمهوری رسماً شروع به کار کرد	- نظارت بر حسن اجرای مقررات و قوانین مربوط به امور کشاورزی - ایجاد هماهنگی و همکاری با دستگاه‌های مرتبط با کشاورزی - حمایت از تشکلهای صنفی و تولیدی - ارتقای سطح دانش و مهارت کارشناسان و اخلاق حرفه‌ای - حفظ و پایداری محیط زیست و منابع پایه تجدید شونده و افزایش کمی و کیفی تولیدات کشاورزی
مهندسی معدن	۱۳۸۱	تعداد اعضا در کل کشور در چهار رشته زمین‌شناسی، معدن، متالورژی و نقشه‌برداری ۱۵۱۳۵ نفر است	قانون نظام مهندسی معدن در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۲۵ به تصویب مجلس و آیین‌نامه اجرایی آن نیز در تاریخ ۱۳۸۱/۳/۲۹ به تصویب هیئت وزیران رسید. وزارت صنایع و معادن در نیمه دوم سال ۱۳۸۱ تأسیس سازمان را اعلام و عضوگیری برای تشکیل سازمان استان‌ها را آغاز کرد	- حفظ و افزایش بهره‌وری منابع معدنی که سرمایه‌های ملی تجدیدناپذیر هستند - تنسيق امور مربوط به مشاغل و حرفه‌های فنی و مهندسی در فعالیت‌های معدنی - بالا بردن کیفیت خدمات مهندسی و نظارت بر حسن اجرای خدمات - ارتقای دانش فنی صاحبان حرفه‌ها در بخش معدن - وضع مقررات به‌منظور اطمینان از رعایت اصول ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، حفظ محیط زیست، صرفه اقتصادی و نظارت بر اجرای آن

منابع و مأخذ

۱. سایت سازمان نظام پزشکی نیشابور.
۲. قانون نظام پزشکی مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵، مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون نظام پرستاری مصوب ۱۳۸۰/۹/۱۱، مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران.
۴. قانون نظام دامپزشکی مصوب ۱۳۷۶/۸/۱۸، مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران.
۵. قانون نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۰/۴/۳، مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران.
۶. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۳/۷/۳، مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران.
۷. قانون نظام مهندسی معدن مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۲۵، مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران.
۸. سایت سازمان نظام پرستاری جمهوری اسلامی ایران.
۹. سایت سازمان نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران.
۱۰. سایت سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران.
۱۱. سایت نظام مهندسی استان خراسان جنوبی.
۱۲. سایت سازمان نظام مهندسی معدن.
۱۳. غفاری، بهرام. تحول مدیریتی از درون آری، تحول مدیریتی فرمایشی از بیرون هرگز، مصاحبه با خبر آنلاین، ۱۳۸۹/۵/۲۲.
۱۴. مصاحبه با دکتر امامی، مسئول روابط عمومی سایت نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹/۱۱/۱۴.
۱۵. گل‌علیزاده، عزت‌الله. نگاهی اجمالی به عملکرد سازمان نظام پزشکی کشور، ۱۳۸۹/۱۰/۶.
۱۶. مسگریان، ایمان. نقد سیاست‌های اعمال شده در صنعت ساخت‌وساز کشور، روزنامه اعتماد مورخ ۱۳۸۸/۸/۱.
۱۷. چراغی، داوود. ضرورت اصلاح فضای کسب‌وکار اصناف، روزنامه همشهری، ۱۳۸۹/۴/۱۵.
۱۸. روزنامه فناوران اطلاعات، تسهیلات حمایتی وزارت بازرگانی برای واحدهای صنفی و نظام صنفی، روزنامه فناوران اطلاعات، ۱۳۸۹/۹/۲۸.
۱۹. مهربابی، احسان. مقاصد سیاسی ادغام مجامع امور صنفی تولیدی و توزیعی، روزنامه اعتماد ملی، ۱۳۸۶/۷/۳۰.
۲۰. چراغی، داوود. نقش حمایت دولت در موفقیت سازمان‌های صنفی در انجام وظایف محوله، ۱۳۸۹/۱/۱۹.
۲۱. سالاری‌فر، مجتبی. نظام پزشکی باید قدرت چانه‌زنی داشته‌باشد، ۱۳۸۷/۱۱/۱.
۲۲. حریریچی، ایرج. علت مشارکت اندک جامعه پزشکی در انتخابات چیست؟، خبرگزاری آفتاب، ۱۳۸۷/۹/۱۴.
۲۳. وجودی، مهدی. جایگاه و عملکرد علمی سازمان نظام مهندسی ساختمان، ۱۳۸۴/۲/۳۰.
۲۴. وجودی، مهدی. نظام مهندسی یا معضل مهندسی، ۱۳۸۵/۱۱/۱۵.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۱۵۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نکاتی پیرامون پیشنهاد «تشکیل سازمان نظام پیمانکاری»

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: شهرام حلاج‌نیشابوری، رضا زمانی

ناظران علمی: محسن فاتحی‌زاده، علی چشمی

متقاضی: علی لاریجانی (ریاست مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۰/۱۴