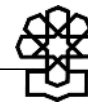


مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران
۱۰. بررسی و ارزیابی جایگاه نظام فنی و اجرایی
در برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. جایگاه نظام فنی و اجرایی در قانون برنامه و بودجه و نظام برنامه‌ریزی در ایران	۳
۲. نقش ساختارهای اقتصادی (دولتی - خصوصی) در عملکرد نظام فنی و اجرایی	۴
۳. ارزیابی جایگاه نظام فنی و اجرایی در برنامه‌های عمرانی و توسعه قبل و بعد از انقلاب	۸
۴. بررسی و ارزیابی تحولات نظام فنی و اجرایی در ایران	۳۴
جمع‌بندی و پیشنهاد	۴۲
منابع و مأخذ	۴۴



مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۱۰. بررسی و ارزیابی جایگاه نظام فنی و اجرایی در برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران

چکیده

نظام فنی و اجرایی که هدف آن به‌کارگیری اصول و ضوابطی فنی و اقتصادی در تنظیم و به‌ثمر رساندن برنامه‌های عمرانی و توسعه است، نظامی است که اصول و مبانی فنی را از آغاز ایده برای انجام یک طرح عمرانی به عرصه عمل وارد می‌کند. اهمیت این نظام به قدری است که در قانون برنامه و بودجه و نظام برنامه‌ریزی ایران به این موضوع اشاره شده است و در حقیقت به‌عنوان حلقه متصل‌کننده بخش خصوصی و دولتی می‌توان از آن یاد کرد. در دوران قبل و بعد از انقلاب و در طی برنامه‌های مختلف این نظام فراوانی را طی کرده است و با رویکرد استفاده بهینه از منابع و ظرفیت‌های موجود و فراهم کردن زمینه ایجاد ظرفیت‌های جدید تغییراتی داشته است که می‌توان در مصوبات سال‌های ۱۳۶۷، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ این تغییرات را مقایسه کرد. علاوه‌بر آن در ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم توسعه نیز دولت موظف شده است به‌منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای با رعایت قانون نحوه اجرای اصل چهارم قانون اساسی نظام فنی و اجرایی مصوب ۱۳۸۵ را با رویکردهای نتیجه‌گرا و کنترل سه عامل هزینه، زمان و کیفیت در اجرای پروژه تا سال سوم برنامه اصلاح و از سال چهارم به‌مورد اجرا گذارد که در این گزارش به تفصیل تمامی تحولات مورد اشاره بررسی شده است.

مقدمه

بدون شک یکی از اساسی‌ترین اهداف و آرمان‌های کشورهای و ملت‌ها توسعه‌یافتگی در زمینه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و فراهم آوردن زمینه‌ها و بسترهای لازم برای این منظور است. برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت به‌عنوان یکی از مهمترین ابزارهای رسیدن به توسعه^۱ همواره

۱. توسعه به معنای ارتقای مستمر کل جامعه و نظام اجتماعی به سوی زندگی بهتر و یا انسانی‌تر است. توسعه را باید جریانی چندبعدی دانست که مستلزم تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم و نهادهای ملی و نیز تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری و ریشه‌کن کردن فقر مطلق است (مایکل تودارو، توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران،

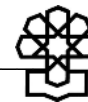
مورد توجه بوده و بخش عظیمی از جریان‌ات و تحولات کشورها تحت تأثیر اهداف و دورنمای برنامه‌های توسعه قرار می‌گیرند.

یکی از ارکان مهم برنامه‌ها که اهداف و آثار برنامه‌های توسعه در به ثمر رساندن آنها تجلی می‌یابد طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی است که در قالب اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای و نیز سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی مورد عمل قرار می‌گیرد. روشن است تعدد، تنوع و گستردگی پروژه‌های عمرانی که در کشور به اجرا درمی‌آیند ایجاب می‌کند که فعالیت‌های مذکور در قالب یک نظم سنجیده و هماهنگ تنظیم و اجرا شده و بر مبنای اصول فنی مورد بهره‌برداری قرار گیرد. **نظام فنی و اجرایی** که هدف مشخص آن به کارگیری اصول و ضوابط فنی و اقتصادی در تنظیم و به ثمر رساندن برنامه‌های عمرانی است؛ نظامی است که اصول و مبانی فنی را از لحظه آغاز تفکر برای انجام یک طرح عمرانی به عرصه عمل وارد می‌نماید. این نظام با توجه به مصوبه شماره ۴۲۳۳۹/ت/۳۳۴۹۷ هـ مورخ ۱۳۸۵/۴/۲۰ به شرح زیر تعریف می‌شود:

نظام فنی و اجرایی کشور عبارتست از مجموعه اصول، فرآیندها و اسناد مربوط به مدیریت، پدیدآوری و بهره‌برداری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری. لازم به ذکر است که در این نظام، واژه اسناد به جای مجموعه واژه‌های استانداردها، معیارهای فنی، ضوابط و مقررات، روش‌های اجرایی و دستورالعمل‌ها به کار برده شده است.

همچنین در مصوبه شماره ۲۴۵۲۵/ت/۱۴۸۹۸ هـ مورخ ۱۳۷۵/۴/۴، **نظام فنی و اجرایی** بدین صوت تعریف شده است: مجموعه‌ای از اصول، روش‌ها، مقررات و ضوابط فنی، حقوقی و مالی حاکم بر تهیه، اجرا و ارزشیابی طرح‌های عمرانی کشور و چگونگی انتخاب و به کارگیری عوامل دست‌اندرکار مربوط به آن و نیز تبیین مشخصات عوامل یاد شده و نحوه ارتباط بین آنها.

نظام فنی و اجرایی در آیین‌نامه استانداردهای فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی کشور (مصوب سال ۱۳۵۲ هیئت وزیران) به مجموعه‌ای از ضوابط، معیارها، آیین‌نامه‌ها و روش‌ها اطلاق شده است که برای اجرای طرح‌های عمرانی مورد استفاده می‌باشند.



۱. جایگاه نظام فنی و اجرایی در قانون برنامه و بودجه و نظام برنامه‌ریزی در ایران

در دهه ۱۳۴۰، سازمان برنامه (وقت) خود مجری تمام طرح‌های عمرانی بود و طرح‌ها پس از اجرا به‌منظور بهره‌برداری به دستگاه‌های اجرایی تحویل داده می‌شد.

با تغییر رویکرد دولت و تغییر قانون برنامه و بودجه و تصویب آن توسط مجلس در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ طبق ماده (۲۱) قانون برنامه و بودجه، تعریف جدیدی از دستگاه اجرایی در قانون ارائه و وظیفه اجرای طرح‌های عمرانی به دستگاه‌های اجرایی سپرده شد و با توجه به گستردگی طرح‌های عمرانی و نیاز به هماهنگی بین عوامل دست‌اندرکار اجرای طرح‌ها، لزوم وجود ماده‌ای قانونی در قانون احساس شد که این موضوع در ماده (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه تبلور یافت.

به استناد ماده (۲۳) قانون برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، متولی تهیه و تدوین نظام فنی و اجرایی کشور به شمار می‌آید و براساس ماده (۲۲) تشخیص صلاحیت و طبقه‌بندی مهندسين مشاور و پیمانکاران توسط سازمان براساس آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران صورت خواهد گرفت. ارجاع کار به مهندسين مشاور و پیمانکاران و روش تعیین برنده مناقصه براساس آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران توسط دستگاه اجرایی انجام می‌گیرد.

همچنین طبق تبصره «۲» ماده (۱۵) قانون برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف است آیین‌نامه مربوط به تهیه و تنظیم و اجرای طرح‌های عمرانی موضوع این ماده را شامل نحوه مشارکت انجمن‌های استان و شهرستان و تفویض اختیار از طرف وزارتخانه‌ها به استانداران و فرمانداران کل و همکاری با آنها و نظارت بر اجرای آن را تهیه و جهت تصویب به هیئت وزیران تسلیم نماید.

طبق این قانون وظیفه نظارت بر طرح‌های عمرانی به سه دستگاه سازمان برنامه و بودجه، دستگاه‌های اجرایی و وزارت دارایی سپرده شده است (که بعداً به وزارت امور اقتصادی و دارایی تغییر نام یافت).

سازمان موظف است در مورد اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تأمین می‌شود به‌منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، دستورالعمل‌ها و مشخصات طرح‌ها و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمانی فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی مربوط نظارت کند و برای انجام این منظور به‌طور مستمر از عملیات طرح‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی بازدید و بازرسی کند و دستگاه اجرایی را مرتباً در جریان نظارت و نتایج حاصل از آن بگذارد (ماده (۳۴)).

براساس ماده (۳۷) قانون سازمان برنامه و بودجه موظف شده است گزارش‌های مربوط به پیشرفت عملیات عمرانی کل کشور را تنظیم و به نخست‌وزیر تسلیم نماید. در اینجا باید اشاره کرد که قانون برنامه و بودجه از جمله قوانین کشور است که علیرغم تحولات متعدد در کشور تاکنون تغییری در آن انجام نشده است.

۲. نقش ساختارهای اقتصادی (دولتی - خصوصی) در عملکرد نظام فنی و اجرایی

به‌طور کلی می‌توان گفت نیروی انسانی با استفاده از ابزار کار و به کار گرفتن مواد اولیه از طبیعت کالایی را تولید یا خدمتی را ارائه می‌نماید. بنابراین در مراحل بعدی تولید مواد اولیه و ابزار کار خود کالایی است که از سیستم قبلی اخذ شده است. در اینجا سرمایه در گردش نقش خود را به‌عنوان عامل تسهیل‌کننده ایفا می‌کند و بالاخره کالای تولید شده یا خدمت ارائه شده به نحوی در اختیار مصرف‌کننده قرار می‌گیرد. برحسب اینکه نیروی انسانی برای تولید این کالا یا ارائه این خدمت چگونه به کار گرفته شود و به‌عبارت دیگر چگونه از حق‌الزحمه خود به‌رمنند شود و مالکیت ابزار کار و سرمایه در گردش و بالاخره کالای تولید شده و خدمت ارائه شده برعهده چه کسی باشد نظام‌های مختلف اقتصادی به وجود می‌آید. نظام اقتصادی بازار آزاد در اصل معتقد به اصالت سرمایه بوده و نیروی انسانی را در اختیار صاحب سرمایه قرار می‌دهد و مالکیت سرمایه و ابزار در این نظام متعلق به بخش خصوصی است. درحالی که در یک نظام اقتصادی ۱۰۰ درصد دولتی مالکیت طبیعت، ابزار کار و محصول تولید شده متعلق به دولت بوده و انسان با فروش نیروی کار یدی یا فکری خود در مقابل حقوق و دستمزد در اختیار نظام قرار می‌گیرد.

در این بخش چون هدف بررسی نقش ساختارهای مختلف اقتصادی در عملکرد نظام فنی و اجرایی است؛ روش اجرای طرح‌های عمرانی در ساختارهای مختلف اقتصادی را بررسی کرده و روش‌های ارائه شده به‌ترتیب از ساختار ۱۰۰ درصد دولتی تا ساختار ۱۰۰ درصد خصوصی تشریح می‌شود.

در کلی‌ترین حالت می‌توان گفت یک طرح عمرانی از لحظه پیدایش تا اتمام، مراحل چهارگانه

زیر را طی می‌کند:

الف) مرحله برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار،

ب) مرحله طراحی،

ج) مرحله ساخت،

د) مرحله بهره‌برداری.

لذا تحلیل مسئله در این مراحل صورت خواهد گرفت.



الف) روش‌های مختلف در مرحله برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار

روش اول - در ساختار اقتصادی ۱۰۰ درصد دولتی، برنامه‌ریزی به‌وسیله دولت به‌عمل آمده و اعتبارات مورد نیاز را دولت تأمین کرده و مالکیت نهایی طرح اجرا شده متعلق به دولت است.

روش دوم - در ساختار مختلط، برنامه‌ریزی به‌وسیله دولت به‌عمل آمده و اعتبارات مورد نیاز در مورد پاره‌ای از طرح‌ها به‌وسیله دولت و در مورد پاره‌ای دیگر به‌وسیله بخش خصوصی تأمین می‌شود یا در طرحی دولت و بخش خصوصی به‌طور مشترک اعتبارات را تأمین نموده و بسته به مورد مالکیت به دولت، بخش خصوصی یا دولت و بخش خصوصی تعلق می‌گیرد.

روش سوم - در ساختار اقتصادی خصوصی هر مؤسسه خصوصی در قلمرو جغرافیایی مشخص خدمات بخش‌های مختلف برای مثال آموزش، بهداشت، کشاورزی را برعهده گرفته و بنابراین طرح‌های توسعه را در بخش مربوطه برنامه‌ریزی کرده، اعتبارات لازم را تأمین و در نهایت مالکیت طرح‌های اجرا شده را در اختیار می‌گیرد و دولت تنها در بخش‌هایی که بازده اقتصادی جذاب وجود نداشته باشد نقش ایفا می‌کند.

ب) روش‌های مختلف در مرحله طراحی

روش اول - دولت طراحان، کارشناسان، تکنیسین‌ها و کارکنان لازم برای ارائه خدمات طراحی را به‌صورت استخدام دائمی در وزارتخانه‌ها یا مؤسسات اداری در اختیار گرفته و این واحدها برحسب رشته تخصصی مربوطه خدمات طراحی را ارائه می‌دهند. این واحدها به‌صورت یک تشکیلات و سازمان اداری اداره می‌شوند.

روش دوم - دولت مؤسسات طراحی تخصصی به وجود آورده و کارکنان لازم را به‌صورت استخدام دائمی در اختیار می‌گیرد و این مؤسسات عهده‌دار ارائه خدمات طراحی بوده، به‌صورت بازرگانی اداره می‌شوند و در مالکیت دولت هستند. شایان ذکر است که روش‌های فوق در اقتصادهای ۱۰۰ درصد دولتی که در آن دولت به‌عنوان یک کارفرمای بزرگ عمل می‌کند متداول است.

روش سوم - دولت و بخش خصوصی به‌طور مشترک نسبت به تأسیس مؤسسات طراحی اقدام کرده و مالکیت این واحدها به‌طور مشترک در اختیار دولت و بخش خصوصی بوده و این مؤسسات به‌صورت بازرگانی اداره می‌شوند.

روش چهارم - در پاره‌ای موارد و بعضی از انواع پروژه‌ها دولت رأساً اقدام به تأسیس مؤسسات طراحی نموده و بخش خصوصی نیز مؤسسات طراحی در همان زمینه یا زمینه‌های دیگر تأسیس نموده و این واحدها به‌صورت بازرگانی اداره می‌شوند. این روش در دوران قبل از انقلاب اسلامی به کار می‌رفته است.

شایان ذکر است که روش سوم و چهارم در کشورهای با ساختار اقتصادی مختلط، نیمه سوسیالیستی و کشورهای فقیر کم و بیش متداول است.

روش پنجم - خدمات طراحی به عهده مؤسسات با مالکیت خصوصی است و اصالت به صاحبان دفاتر داده می‌شود و الزامی برای مالکیت کارکنان بر مؤسسه وجود ندارد ضمن آنکه منعی هم برای آن قائل نیستند. در برخی رشته‌ها که خدمات طراحی بازده اقتصادی ندارد یا پاره‌ای از ملاحظات سیاسی بین‌المللی مطرح است دولت نسبت به تأسیس مؤسسات مربوطه اقدام می‌کند. این روش در ساختارهای اقتصادی خصوصی متداول است.

ج) روش‌های مختلف در مرحله ساخت

روش اول- ۱. دولت مؤسسات اجرایی تخصصی تشکیل داده، امکانات لازم از قبیل ساختمان، وسایل، ابزار کار و ماشین‌آلات مورد نیاز را تأمین و در اختیار این مؤسسات قرار می‌دهد و کلیه نیروی انسانی اعم از مدیریت و نیروی انسانی مستقیم به‌صورت استخدام دائم در اختیار این مؤسسات قرار می‌گیرند. ۲. دولت کارخانجات تولیدکننده مصالح و معادن مواد اولیه و مؤسسات حمل‌ونقل را که خود با روش‌های فوق اداره می‌شوند در اختیار داشته و مصالح مورد نیاز پروژه براساس درخواست مؤسسه اجرایی به کارگاه تحویل می‌گردد.

روش دوم - عیناً مانند روش فوق با این تفاوت که نیروی انسانی مستقیم مورد نیاز (کارگران، استاد کاران) برای اجرای پروژه به‌صورت موقت و برای دوران اجرای پروژه استخدام می‌گردند.

روش سوم - مانند روش قبلی بوده با این تفاوت که کارگران و استادکاران (نیروی انسانی مستقیم) به‌صورت روزمزد استخدام می‌گردند. شایان ذکر است که در هر سه روش فوق کلیه ارگان‌ها به‌صورت یک سازمان اداری اداره می‌شوند و پول جز برای پرداخت حقوق کارکنان نقشی ندارد.

روش چهارم - مؤسسات اجرایی و کارخانجات تولیدکننده مصالح و حمل‌ونقل با مالکیت دولت و در قالب شرکت‌های دولتی تشکیل شده و رابطه استخدامی کارکنان از طریق مؤسسات مذکور برقرار می‌شود. این مؤسسات براساس بازرگانی اداره می‌شوند. در این روش کارها طی قراردادی با مبلغ مشخص یا براساس ضوابطی مشخص به واحدهای اجرایی ارجاع می‌گردد و کارخانجات تولیدکننده مصالح و غیره در مقابل دریافت بها مصالح مورد نیاز را تحویل می‌دهند. بر حسب اینکه نوع استخدام کارکنان چگونه باشد این روش به نوبه خود به روش‌های فرعی مشابه روش‌های اول دوم و سوم تقسیم می‌گردد.

هر چهار روش فوق در قالب اقتصاد ۱۰۰ درصد دولتی مطرح می‌گردد.

روش پنجم - مانند روش اول، دوم و سوم است لکن کارخانجات تولیدکننده مصالح الزاماً دولتی نیستند.



روش ششم - مانند روش چهارم است لکن کارخانجات تولیدکننده مصالح الزاماً دولتی نیستند. روش هفتم - کار در قالب یکی از روش‌های ۱۶ گانه فوق انجام می‌شود، اما نیروی انسانی مستقیم (کارگران و استادکاران) به صورت کارمزدی حق‌الزحمه دریافت می‌دارند. این روش در اجرای برخی از پروژه‌ها که به صورت امانی توسط وزارتخانه‌ها در ایران اجرا شده به کار گرفته شده است. روش هشتم - مؤسسات اجرایی با مشارکت و مالکیت دولت و بخش خصوصی تشکیل شده و اجرای طرح‌ها را به عهده می‌گیرند. روش‌های پنجم تا هشتم در کشورهای با اقتصاد مختلط، نیمه سوسیالیستی و فقیر کم و بیش متداول است.

روش نهم - مؤسساتی در بخش خصوصی و با مالکیت خصوصی تشکیل شده و اجرای کار طی قراردادی از طرف دولت به این مؤسسات واگذار می‌گردد. در این روش اصالت به صاحبان مؤسسه داده شده و الزامی برای مالکیت کارکنان وجود ندارد ضمن آنکه منعی هم برای آن قائل نشده‌اند به تعبیر دیگر ضابطه خاصی برای روابط بین صاحبان شرکت و کارکنان آن وجود ندارد. این روش همان روش پیمان‌کاری در ایران در دوران قبل از انقلاب اسلامی است. روش دهم - مؤسساتی در بخش خصوصی و با مالکیت خصوصی مانند ردیف فوق طرح‌هایی را با نظر خود و با سرمایه خود اجرا نموده و مالکیت طرح متعلق به آنان است. روش‌های نهم و دهم در کشورهای پیشرفته متداول است.

به‌طور کلی اتخاذ روش دولتی برای ارائه خدمات عمرانی دارای نقاط قوت به شرح زیر است:

- امکان سرمایه‌گذاری گسترده در اجرای کار،
- امکان ایجاد واحدهای تخصصی و حفظ آنها صرفنظر از شرایط اقتصادی،
- امکان برنامه‌ریزی دقیق‌تر برای اجرای کارها در رابطه با نیروی انسانی مورد نیاز،
- حذف نسبی استثمار مالی فرد از فرد،
- حذف نسبی احتمال بروز اختلافات مالی و دعاوی حقوقی بین مجری طرح، سازنده، طراح و عوامل دیگر،

- حذف نسبی امکان تکاثر ثروت در دست افراد،

- ایجاد تأمین شغلی به‌طور نسبی برای نیروی کار،

- ایجاد امکان استاندارد کردن کارها و جلوگیری از تکرار کارها.

نقاط ضعف اتخاذ روش ارائه خدمات توسط بخش دولتی به شرح زیر است:

- مغایرت با اصل چهل‌وسوم قانون اساسی در رابطه با حفظ آزادی انسان،

- مغایرت با اصل چهل‌وسوم قانون اساسی در رابطه با عدم تبدیل دولت به کارفرمای بزرگ،

- مغایرت با مقدمه قانون اساسی در رابطه با هدف فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی،
- کم شدن بهره‌وری نیروی انسانی،
- افزایش بوروکراسی اداری،
- ایجاد طبقه ممتاز کارمندان و تشکیل دولت در دولت و احتمال افزایش فساد اداری،
- کم شدن قدرت مانور دستگاه برنامه‌ریزی به علت گستردگی تشکیلات،
- ایجاد سیستم بسته که در آن تشکیلات و سازمان در طول زمان به هدف تبدیل خواهد شد،
- متوقف شدن سیر سریع تکنولوژی،
- عدم امکان اعمال ابتکارهای شخصی در پیشبرد کارها و اجبار به متابعت تشکیلاتی،
- پرداخت حقوق ثابت به جای کارمزد،
- تبدیل انسان به موجودی قالبی در بعد مادی و معنوی،
- اجبار به ایجاد دیکتاتوری به منظور وادار کردن نیروی انسانی به کار و حفظ و نگهداری ابزار و وسایل.

- در مقابل محاسن روش ارائه خدمات در نظام اقتصادی بازار آزاد عبارتند از:
- ایجاد انگیزه شدید مادی برای نیروی کار در ارائه بهتر و بیشتر خدمات،
- ایجاد امکان استفاده از نیروی رقابت شخصی،
- ایجاد آزادی نسبی مادی برای نیروی کار،
- بروز خلاقیت‌های فردی،
- پیشرفت سریع تکنولوژی،
- آزادی رشد افراد در بعد مادی با توجه به لیاقت و پشتکار.

۳. ارزیابی جایگاه نظام فنی و اجرایی در برنامه‌های عمرانی و توسعه قبل و بعد از انقلاب

۳-۱. دوران قبل از انقلاب اسلامی

در این بخش از بررسی، از نظر سهولت بیان، مسائل در قالب عناوین چهارگانه متناسب با مراحل تکوین طرح که عبارت از برنامه‌ریزی، طراحی، ساخت و بهره‌برداری است تشریح می‌شود:

الف) مرحله برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار

در مورد برنامه‌ریزی اجرایی بین سال‌های ۱۳۵۰ تا پیروزی انقلاب اسلامی (مقارن با برنامه عمرانی پنجم)، اصل بر تأمین بودجه و اعتبار بود و تا آنجا که میزان درآمدها اجازه می‌داد



طرح های عمرانی تصویب می شد و عملیات اجرایی آغاز می گردید. در عمل هرگز به امکانات ساخت از قبیل نیروی انسانی، مصالح و تجهیزات و ماشین آلات در تنظیم و تصویب طرح ها اهمیت داده نمی شد. در نتیجه این بی توجهی کمبود شدید نیروی انسانی ماهر، کمبود مصالح و تجهیزات و ماشین آلات به وجود آمده و این کمبودها سبب ایجاد فشار برای واردات می شد. افزایش واردات به نوبه خود باعث تراکم کالا در بنادر و در نتیجه پرداخت های کلان به شرکت های بین المللی به دلیل دموراژ^۱ می گردید. به منظور کاهش تراکم کالا در بنادر نیاز به افزایش غیرطبیعی وسایل حمل و نقل ایجاد شد که برای پاسخ به این نیاز رژیم دست به کار خرید چند هزار تریلر از آمریکا زد و برای رانندگی این تریلرها رانندگان کره ای را به کار گرفت. بعد از تأمین رانندگان مسئله کمبود راه های مناسب به عنوان مانعی در اجرای کار خودنمایی کرد و طرح ساختن راه ها مطرح شد و این حلقه معیوب بسته همچنان دور تسلسل خود را طی می کرد. نتیجه این دور باطل تورم بی سابقه در قیمت تمام شده ساختمان و حضور هزاران خارجی از کارگر ساده تا متخصصین در سطح کشور بود. به منظور حل مسئله تورم در این بخش دست به ابتکار مکانیسم تعدیل قیمت زده شد که منجر به تشدید فساد مالی شد. مروری بر روش ها و بخشنامه های متعدد و ضد و نقیض در مورد روش تعدیل بیانگر وضعیت نابسامان در امر برنامه ریزی در این دوره است.

در مورد روش بودجه نویسی و پرداخت وجوه و تخصیص اعتبار سنواتی به پروژه ها روش این بود که اعتباری برای یک پروژه در نظر گرفته می شد و در هر سال برای آن پروژه اعتباری منظور می گردید و این وجوه یکجا یا به اقساط از خزانه خارج و در اختیار ذی حسابی ها قرار می گرفت که این روش تخصیص اعتبار دارای معایب متعددی است. برای مثال برای پروژه های اعتباری به مبلغ سیصد میلیون تومان در نظر گرفته می شد و دستگاه اجرایی قراردادی به مدت سه سال با پیمانکار منعقد می کرد که باید به طور متوسط سالیانه یکصد میلیون تومان اعتبار پرداخت گردد لکن اعتباری که در بودجه های سنواتی منظور می شد سالیانه مثلاً بیست میلیون تومان بود که برای اتمام پروژه با این حساب پانزده سال زمان لازم می شد. از طرف دیگر مکانیسم تعدیل باعث می شد که قسمت اعظم این اعتبارات به پرداخت تعدیل به عنوان جبران تورم اختصاص یابد.

اشکال دوم این روش ایجاد بوروکراسی غیرضروری است. به این شرح که برای بسیاری از پروژه ها اعتبارات منظور شده کافی نبوده و پروژه ها متوقف می شد و اصلاح طرح ها (اعتبارات) مستلزم انجام تشریفات بود که گاه تا هیئت دولت هم کشیده می شد. کمتر پروژه ای را می توان یافت که در سال دو یا سه بار اصلاح نیاز نداشته باشد. به عبارت دیگر باید گفت که عمل بودجه نویسی هر

سال دو یا سه بار انجام می‌شد. اشکال سوم این روش آن است که وجوه و اعتبارات دولتی از خزانه خارج شده و در حساب‌های مختلف ذیحسابی‌ها بلوکه می‌شد و از قدرت مانور اقتصادی دولت کاسته و هر سال برگرداندن وجوه و باقیمانده حساب ذیحسابی‌ها باعث ایجاد گرفتاری‌های زیاد می‌گردید. اشکال چهارم این روش آن است که دستگاه‌های اجرایی برای جلوگیری از برگشت اعتبارات جذب نشده به خزانه در پایان سال به هزینه‌های کاذب از قبیل پرداخت پیش‌پرداخت‌های پیش‌بینی نشده و غیرضروری، خرید و بلوکه کردن مصالح و انجام هزینه‌های قبل از موعد مبادرت می‌نمودند. در مورد مسئله بوروکراسی^۱ می‌توان گفت یکی از عوامل مهم در تدوین یک تشکیلات و سیستم اداری طراحی روش گردش کار در سیستم است و این طراحی مانند هر برنامه دیگر به منظور نیل به اهدافی صورت می‌گیرد. برخلاف آنچه ادعا می‌شد ایجاد بوروکراسی یکی از اهداف رژیم بود، زیرا ناتوانی حکومت در ایجاد کار واقعی برای افراد و عدم تمایل او به این امر از یک طرف و مسئله بیکاری که موجودیت حکومت را تهدید می‌کرد از طرف دیگر راهی جز ایجاد مشاغل کاذب اداری باقی نمی‌گذاشت و همین ایجاد مشاغل کاذب خود به خود منتهی به کاغذبازی می‌گردید. از طرف دیگر عدم اعتقاد کارمند به سیستم او را از مسئولیت‌پذیری بری می‌داشت که این امر به نوبه خود اثر فزاینده‌ای در بوروکراسی داشت.

نظام اجرایی طرح‌های عمرانی به عنوان بخشی از فعالیت‌های اداری کشور فارغ از مسئله فوق نبود برای مثال یک صورت وضعیت که با اتخاذ یک روش منطقی می‌توانست برای هر پروژه دو بار تهیه شود به‌طور متوسط ۲۰ بار و هر بار با دخالت حداقل ۳ نفر نیروی انسانی تهیه می‌شد. نمونه قابل توجهی از ایجاد بوروکراسی در نظام بودجه طرح‌های عمرانی، مسئله وضع مالیات و بیمه و کسورات صوری دیگر است. توضیح این مسئله این است که رژیم برای آنکه نشان دهد اقتصاد کشور یا به عبارت دیگر بودجه کشور ۱۰۰ درصد به صادرات نفت وابسته نیست سعی در بالا نشان دادن درآمدهای مالیاتی می‌نمود. بنابراین براساس مقررات مربوطه به هر قرارداد پیمانکاری مالیات مشخص ۵/۵ درصد و بیمه معادل ۳/۲ درصد و بابت کارآموزی ۰/۲ درصد و بابت مبارزه با بیسوادی ۰/۳ درصد تعلق می‌گرفت. جمع ارقام فوق که ۹/۲ درصد کل هزینه‌های اجرای کار بود و در تجزیه بها به قیمت‌های قرارداد اضافه می‌شد. یعنی عملاً این پیمان

۱. برای بوروکراسی، تعاریف مختلفی از سوی اندیشمندان ارائه شده است، در اینجا برخی از این تعاریف به اختصار ذکر می‌شود: بوروکراسی گاهی به معنای تشریفات زائد به کار می‌رود یعنی کاغذبازی و مقررات اضافی، گاهی به معنای دستگاه اداری است، یعنی همه ابزار و امکانات دولت مرکزی و محلی و گاهی نوعی خاصی از شکل سازمانی که دارای ویژگی‌های مشخصی چون سلسله‌مراتب اختیار و نظام مقررات است. می‌توان گفت بوروکراسی به معنی نفوذ ادارات دولتی و رژیمی که در آن ادارات بدون اینکه احتیاجی به وجودشان باشد، تکثیر می‌یابند. (ابوالفضل صادقی‌پور، نظریه‌هایی در مورد بوروکراسی و ساختار تشکیلاتی-چاپ سوم، انتشارات مرکز آموزشی مدیریت دولتی، ۱۳۷۴ صص ۶-۷ و گل، جی‌ای، تئوری‌ها و فرآیند مدیریت، ترجمه سهراب خلیلی شورینی، تهران، سمت، ۱۳۸۰، ص ۳۴.



کار نبود که مالیات می‌پرداخت، بلکه دولت از طریق ذیحسابی‌ها این پول را از خزانه خود برداشت می‌کرد و به عنوان مالیات و به نام پیمانکار به خزانه واریز می‌نمود و بدین منظور در هر پرداخت به جای صدور یک فقره چک ۵ فقره چک صادر می‌گردید با یک حساب ساده بوروکراسی و کار کاذب ناشی از این روش قابل محاسبه است.

ب) مرحله طراحی

در برنامه‌های اول و دوم بانک جهانی معمولاً برای اجرای پروژه‌های مورد نظر مؤسساتی را به دولت ایران معرفی می‌کرد که وظیفه مطالعه و طراحی پروژه‌ها را برعهده داشتند. در این زمان تقریباً نحوه مرسوم در مطالعات مهندسی معمول گردید و اغلب مهندسان مشاور خارجی با این مکانیسم در ایران جای پای پیدا کردند که مهمترین آنها را می‌توان مهندسان مشاور عمران و منابع نیویورک مانند هارزا، جان مولم، لیچفیلد، ایتال کنسولت، سوگرا، کامپساکس و جستین کورتنی را نام برد که تعدادی از آنها از جمله ایتال کنسولت و جان مولم خود مجری تعدادی از پروژه‌ها نیز بودند.

باید یادآوری کرد تعدادی افراد فنی یا ذینفوذ و موقع‌شناس به‌طور انفرادی و یا با تشکیل مؤسسه‌ای با مؤسسات مشاور خارجی همکاری می‌نمودند که اغلب کارهای غیرفنی و وظیفه روابط عمومی این شرکت‌ها را برعهده داشتند و یا اینکه کار به نام آنها بود، ولی عملاً کارها را مهندسان مشاور خارجی انجام می‌دادند. البته شرکت‌هایی بودند که براساس یک برنامه آگاهانه ضمن همکاری با مشاورین خارجی از این همکاری برای تشکیل یک واحد فنی و آموزشی استفاده کردند و مؤسسات فنی و باارزشی را بنیان نهادند. در این زمان در بعضی از پروژه‌های بزرگ پیمانکاران با وجود اینکه اسماً مهندس مشاور بر کارهای آنها نظارت داشت ولی عملاً خود وظیفه مشاور را انجام می‌دادند.

یکی دیگر از مشخصه‌های سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۱ در امور کارشناسی و مشاوره‌ای مستقر شدن و فعالیت تعداد زیادی دفاتر وابسته به سازمان‌های بین‌المللی و کشورهای خارجی مختلف بود که هر کدام به‌علل و جهات ظاهری و باطنی خاصی در ایران آغاز به کار کردند. اینان به‌صورت کارشناس انفرادی و یا گروه کار نسبت به تهیه و اجرای تعدادی پروژه اقدام می‌کردند و هر کدام از آنها سعی داشتند کاری برای مهندسین مشاور مورد علاقه خود دست و پا کنند.

در این دوره قرارداد تیپ یا حق‌الزحمه مشخصی وجود نداشت و قراردادهای اغلب توسط شرکت‌ها پیشنهاد می‌شد و پس از مذاکرات بین طرفین روی متن توافق می‌شد و اغلب قراردادهای براساس هزینه + حق‌الزحمه و مجری آنها که اغلب سازمان برنامه بود و نظارت سطحی بر مهندسین مشاور داشت.

در برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۷) کم‌کم بر تعداد کارکنان فنی سازمان برنامه اضافه شد و

تعدادی نیز از افراد فنی که خود مدتی نزد بعضی از شرکت‌های مهندسی مشاور در داخل و یا خارج کشور کار کرده بودند جذب سازمان برنامه شدند و همزمان سوءاستفاده و نابسامانی‌های موجود در فعالیت مهندسی مشاور خارجی برملا شد که لغو فعالیت‌های جان مولم، لیچفیلد، ایتال کنسولت و... را در پی داشت. در این زمان دفتر فنی سازمان برنامه تقویت شد و به جای یک مدیر خارجی در رأس آن یک ایرانی واجد شرایط قرار گرفت و امور مربوط به مشاوران، پیمانکاران، بررسی‌های فنی، مطالعات شناسایی، تهیه استانداردها و غیره در آنجا متمرکز شد و گروه‌های تخصصی برای فعالیت‌های مختلف تشکیل شد.

با افزایش تعداد ایرانیان تحصیل‌کرده در رشته‌های فنی که چند سالی نیز کسب تجربه کرده بودند به مجرد مساعد بودن محیط برای تشکیل مؤسسات در امر خدمات مشاوره ابتدا تعدادی مشاور ایرانی در زمینه معماری و راهسازی و چند رشته دیگر به وجود آمدند.

قرارداد تپ هنوز تدوین نشده بود، ولی با استفاده از قراردادهای قبلی و متون رایج در کشورهای دیگر و نظرات دفتر حقوقی سازمان برنامه متونی تهیه شده بود که در هر مورد با مهندسی مشاور مورد مذاکره قرار می‌گرفت و برای حق الزحمه نیز از منحنی‌های ساده با اقتباس از کارهای رایج در سایر کشورها استفاده می‌شد، ولی تهیه قراردادهای همواره با چانه‌زدن طولانی همراه بود. تشکیل دفاتر مهندسی مشاور نیز دارای ضابطه خاصی نبود و اغلب یک یا دو نفر دفتری تشکیل می‌دادند و تقاضای کار می‌کردند و اگر کاری به آنها داده می‌شد در زمره مهندسی مشاور قرار می‌گرفتند.

یادآوری می‌شود که در برنامه سوم عمرانی مقدار قابل توجهی کار به مهندسی مشاور خارجی ارجاع شد که بیشتر در زمینه آب، برق، راه، بندر و مطالعات اقتصادی کشاورزی بود ضمناً از خارجیان خواسته شد که به منظور آموزش و انتقال تکنولوژی همکار ایرانی انتخاب نمایند، ولی این امر اجباری نبود.

در سازمان برنامه و بودجه واحد خاصی برای امور مهندسی مشاور وجود نداشت و امور مهندسی مشاور در دفتر فنی سازمان و زیر نظر کارشناسان در هر گروه تخصصی مورد رسیدگی قرار می‌گرفت و قراردادهای مهندسی مشاور پس از انتخاب مهندسی مشاور و ابلاغ به مدیریت مربوط با همکاری دفتر فنی و دفتر حقوقی تهیه می‌شد و لذا در برنامه سوم وزارتخانه‌ها چندان دخالتی در امر مهندسی مشاور نداشتند.

اولین خطمشی سازمان برنامه در مورد استفاده از واحدهای مطالعه و طراحی و نظارت و مؤسسات و شرکت‌های خدمات مشاوره برای انجام طرح‌های عمرانی کشور در مجموعه‌ای به نام آیین‌نامه تشخیص صلاحیت و ارجاع کار مشاوران در سال ۱۳۴۹ تدوین و در تاریخ سی‌ام آذرماه



۱۳۴۹ به تصویب شورای عالی برنامه رسید و در تاریخ یازدهم اسفندماه اولین دستورالعمل‌های مربوط به رتبه مهندسین مشاور به تصویب مدیر عامل سازمان رسید.

براساس ماده (۲۲) قانون برنامه عمرانی چهارم سازمان برنامه و دستگاه اجرایی می‌توانستند برای انجام خدمات مشاوره و فنی و بررسی‌ها و مطالعات و تهیه نقشه‌های اجرایی و نظارت در اجرا هر گونه خدماتی که مورد نیاز طرح‌ها باشد از اشخاص حقیقی یا حقوقی ایرانی یا خارجی استفاده نمایند و این اشخاص به پنج طبقه به شرح زیر تقسیم شده بودند:

طبقه اول - کارشناس،

طبقه دوم - مؤسسه مشاور خدمات فنی ایرانی،

طبقه سوم - شرکت مشاوره خدمات فنی ایرانی،

طبقه چهارم - مؤسسه مشاور خارجی،

طبقه پنجم - دفتر فنی و یا مؤسسه خدمات فنی وابسته به دولت و بخش عمومی.

در اواخر برنامه چهارم وظایف دفتر فنی در امور مهندسان مشاور به عهده دفتر امور مشاوران و کارشناسان محول شد.

با تصویب قانون برنامه و بودجه در اسفندماه ۱۳۵۱ و به استناد مواد (۲۱) و (۲۲) و (۲۳) این قانون، آیین‌نامه تشخیص صلاحیت و ارجاع کار به مشاوران در تاریخ ۱۳۵۲/۴/۹ و با همان خط‌مشی و اصول و مبانی که در اسفندماه ۱۳۴۹ به تصویب هیئت عامل سازمان رسیده بود به تصویب هیئت وزیران وقت رسید.

براساس این آیین‌نامه اشخاص حقیقی یا حقوقی وابسته به دستگاه‌های دولتی یا حقوقی ایرانی یا خارجی که سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های اجرایی می‌توانستند طبق ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه کشور خدمات مشاوره فنی و بررسی‌ها و مطالعات و تهیه پروژه‌ها و برآوردها و تهیه نقشه‌های اجرایی و نظارت در اجرا و نیز هر گونه خدماتی که مورد نیاز طرح‌ها باشد به آنها ارجاع و با آنها قرارداد منعقد نماید به پنج طبقه کارشناس، مؤسسه مشاوره و خدمات فنی ایران، شرکت مشاوره و خدمات فنی ایران، مؤسسه مشاوره خارجی، مؤسسه خدمات فنی و مشاوره وابسته به دولت و بخش عمومی تقسیم می‌شدند.

بدین ترتیب و براساس ضوابط تدوین شده‌ای که بر مبنای مقررات فوق تدوین گردیده بود واحدهای مطالعه و طراحی (مهندسین مشاور) متقاضی در سیزده رشته مختلف تخصصی مورد بررسی قرار گرفته و پس از تأیید کمیته تأیید صلاحیت مشاوران اسامی آنها طی بخشنامه‌هایی حاوی فهرست‌های کلی که در بولتن‌های ۶ ماهه تنظیم می‌شد در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گرفت. دستگاه‌های اجرایی می‌توانستند براساس رشته‌های تعیین شده در فهرست‌های فوق

خدمات مورد نیاز طرح‌های عمرانی را به واحدهای مطالعه و طراحی ارجاع و قرارداد منعقد نمایند. در صورتی که خدمات مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی خارج از گروه‌های تعیین شده در فهرست‌های کلی بود از سازمان درخواست لیست فهرست خاص می‌کردند سازمان نیز اسامی چند شرکت را به‌عنوان لیست خاص برای کارهایی که معین شده بود به دستگاه اعلام می‌نمود.

اعمال این روش در زمینه اولویت انجام طرح‌های عمرانی و همچنین رعایت عدالت از نظر توزیع کار بین واحدهای مطالعه و طراحی نتیجه‌ای نامطلوب داشت به طوری‌که پس از گذشت مدتی با این روش سازمان متوجه شد که اکثر کارها بین چند شرکت خاص ارجاع می‌گردد بنابراین روشی را به وجود آورد که ظاهراً می‌توانست در توزیع عادلانه کار بین مهندسين مشاور مؤثر باشد از این‌رو ضریب اشتغال مهندسين مشاور را همه ماهه تهیه و طی بخشنامه‌ای به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌گردید.

در این سیستم هم‌روزه اطلاعات مربوط به کارهای دست اجرای شرکت‌های مهندسين مشاور از طریق سیستم کامپیوتری آنلاین بهنگام می‌شد به طوری‌که در هر لحظه دسترسی به اطلاعات واحدهای مطالعه و طراحی و نظارت امکانپذیر بود.

البته طبق ضوابط آیین‌نامه‌ها هر چند وقت یک بار برای تأیید این اطلاعات از نظر اجرایی کارهای هر دستگاه به‌وسیله کامپیوتر دسته‌بندی شده و به دستگاه‌ها ارسال می‌شد، ولی در دوران ۶ساله این برنامه هیچ‌گاه دستگاه‌های اجرایی اطلاعاتی بیشتر از آنچه سازمان داشت نداشتند به طوری‌که دستگاه‌های اجرایی اطلاعات خود را از روی گزارش‌های سازمان تکمیل می‌نمودند.

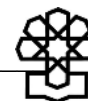
ج) مرحله ساخت

عملیات ساخت در این دوران با سه روش پیمانکاری، امانی ذینفع و امانی انجام می‌شده است:

- پیمانکاری

این روش معمول‌ترین روش انجام کار در گذشته بوده است. اصولاً قبل از آنکه پیمانکاران توسط وزارت برنامه و بودجه درجه‌بندی شوند و امور تعیین صلاحیت پیمانکاران در وزارت برنامه و بودجه متمرکز گردد در برنامه دوم و قبل از آن دستگاه‌ها رأساً اقدام به شناسایی پیمانکاران و صدور کارت صلاحیت برای آنان می‌کرده‌اند. یادآوری می‌گردد قبل از آن یعنی در برنامه اول و پیش از برنامه‌ریزی کارهای بزرگ مقاطعه‌کاری در ایران توسط شرکت‌های آلمانی، سوئدی و فرانسوی که هر یک عهده‌دار احداث راه‌آهن یا راه اصلی، فرودگاه یا برخی کارخانجات بوده‌اند انجام می‌شده است که از نحوه عمل و میزان کار آنان اطلاعی در دست نیست.

در برنامه دوم کم‌کم اشخاص و شرکت‌های کوچکی که با شرکت‌های خارجی مثل سنتاب و



ویلیامز برادر و دیگران کار می‌کردند اقدام به تشکیل هسته‌های کوچک مقاطعه‌کاری نمودند و از وزارتخانه‌ها کار گرفته و انجام می‌دادند که بیشتر هم کارهای آسفالت و راهسازی بود.

در سراسر دو برنامه اول و دوم (۱۳۲۷-۱۳۴۱) وزارت برنامه و بودجه به‌عنوان کارفرما و ناظر کارهای عمرانی عمل می‌کرده است و در مورد کارهای جاری نیز کلیه کارهای کوچک^۱ به‌صورت امانی و بعضاً هم توسط شرکت‌های کوچک و اشخاص به‌صورت مقاطعه انجام می‌شده است.

در برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۷) اختیارات بیشتری برای اجرای کارها به دستگاه‌های اجرایی داده شد و وزارت برنامه و بودجه صرفاً از طریق آیین‌نامه معاملات برنامه در تعیین پیمانکار و نحوه انجام مناقصه و عقد قرارداد و نیز نظارت عالی فنی و برنامه‌ای در کارها دخالت داشته است (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴: ۷).

از این زمان درجه‌بندی پیمانکاران به‌صورت متمرکز در سازمان شروع و قریب ۶۰۰ شرکت اعم از داخلی و خارجی که دارای کارت صلاحیت از دستگاه‌ها بودند براساس ضوابطی که شامل تحصیلات، تجربه، امکانات، سرمایه و ماشین‌آلات، سوابق و تجربه کاری شرکت و حسن عمل شرکت می‌شد مورد شناسایی مجدد قرار گرفت که حدود ۴۰۰ شرکت از آن واجد شرایط شناخته شده و نام آنها برای کارها به‌صورت فهرست مدونی منتشر و ابلاغ گردید.

این فهرست در طول برنامه سوم تغییرات مختصری کرد به طوری که در ابتدای برنامه چهارم تعداد شرکت‌ها حدود ۴۳۰ شرکت بوده است. آیین‌نامه معاملات برنامه سوم (مصوب نهم مهرماه ۱۳۴۲ هیئت وزیران) که مبنای آن بر مناقصه‌گذاری و نیز انجام ترک مناقصه در برخی موارد استثنایی بود در برنامه چهارم نیز کماکان ملاک عمل قرار گرفت و فهرست‌های پیمانکاران برنامه سوم در برنامه چهارم نیز با تغییرات مختصری مورد استناد و استفاده بود. تعداد شرکت‌های ذیصلاح در پایان برنامه چهارم ۴۸۵ شرکت بود.

این شرکت‌ها دارای هیچ نوع ظرفیت و نصابی نبودند؛ فقط از نظر درجه‌بندی به سه درجه یک و دو و سه تقسیم می‌شدند که هر یک در حد مبلغ معینی می‌توانستند به کار دعوت شوند.

- شرکت‌های درجه یک برای کارهای ۱۵۰ میلیون ریال به بالا شامل حدود ۹۰ شرکت،

- شرکت‌های درجه دو برای کارهای ۴۰-۱۵۰ میلیون ریال شامل حدود ۲۷۰ شرکت،

- شرکت‌های درجه سه کمتر از ۴۰ میلیون ریال شامل حدود ۱۲۵ شرکت.

وجود چنین حالتی اصولاً یک نوع انحصار در فهرست پیمانکاران مجاز برای کارها بود و به

۱. این کارها شامل بیمارستان‌های کوچک، ساختمان‌های آموزش عالی و دانشگاهی، راه‌های اصلی و فرعی، پل‌ها، تصفیه‌خانه آب، تأسیسات شهری و کانال‌های آبیاری بوده و قراردادهای بین ۲۲۰۰۰۰۰۰ و ۱۲۵۰۰۰۰۰۰ را در برمی‌گرفته و معمولاً بین ۲ تا ۳ سال طول می‌کشیده است. برای مطالعه بیشتر به نظام فنی و اجرایی، مصوب ۱۳۶۴، صص ۱۲-۱۹ مراجعه شود.

همین دلیل وزارت برنامه و بودجه طی سال‌های ۱۳۴۴ تا ۱۳۴۹ چند بار تصمیم گرفت که نسبت به ایجاد ضوابط جدیدی جهت رتبه‌بندی پیمانکاران اقدام کند، لکن هر بار این تصمیمات با اعمال نفوذهای فشارهای سندیکای پیمانکاران وقت و نیز اشخاص ذینفعی که مایل نبودند کس دیگری نیز بر خوان آنها بنشینند به نتیجه نمی‌رسیدند (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴: ۸-۶).

در سال ۱۳۴۹ با تصویب قانون جدید محاسبات و آیین‌نامه معاملات دولتی مجدداً اختیارات دستگاه‌ها برای شناسایی و تعیین صلاحیت پیمانکاران مطرح شد. در پی این امر قانون برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید که به موجب آن انجام معاملات تابع قوانین عمومی دولت یعنی قانون محاسبات عمومی شد و به این ترتیب پیمانکاران ذینفوذ در مقابل عمل انجام شده قبول نصاب کاری برای خود قرار گرفتند.

طی ماده (۲۲) این قانون تعیین صلاحیت پیمانکاران در قالب آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران به وزارت برنامه و بودجه محول شد و در آیین‌نامه مصوب برای تعیین صلاحیت و ارجاع کار به پیمانکاران برای آنان نصاب و ظرفیت کاری معین شد. به موجب این آیین‌نامه شرکت‌ها به ۲۴ رتبه و بیشتر از آن تقسیم شدند و هر شرکت با توجه به رتبه خود می‌توانست در کارها مشارکت نموده و تا نصاب خود کار بگیرد. براساس این آیین‌نامه تا سال ۱۳۵۷ حدود ۶۵۰ شرکت صلاحیت کسب کردند که حدود ۲۰۰ شرکت آن شرکت‌های بجای مانده از برنامه چهارم و فهرست مربوط به آن و ۴۵۰ شرکت را شرکت‌های جدید تشکیل می‌دادند. در مورد شرکت‌های جدید شرط اصلی گرفتن درجه‌بندی (رتبه‌بندی) داشتن حداقل دو مهندس با پنج سال سابقه کار در شرکت بود، اما شرکت‌های قدیمی باز هم نفوذ خود را اعمال کرده و از این شرط معاف شناخته شده بودند.

برخلاف آنچه تصور می‌شد در آیین‌نامه رتبه‌بندی پیمانکاران اصولاً به سرمایه شرکت نمره چندانی داده نشد و حد قابل قبولی هم نداشت. در مورد ماشین‌آلات می‌توان گفت که اصولاً ضابطه و نمره‌ای برای ماشین‌آلات در نظر گرفته نشده بود و شرکت‌ها مطلقاً براساس موارد ذیل تعیین صلاحیت می‌شدند:

- تحصیلات و تجربه شرکا و کارکنان فنی،

- سابقه کاری شرکت،

- نمره تشکیلات و مدیریت شرکت که صرفاً نمره‌ای نظری بود،

- توان مالی و اعتباری.

لازم به ذکر است که در سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۷ و در سال‌های قبل از آن، که هنوز ضوابط معینی برای رتبه‌بندی نداشتیم، پیمانکاران مربوط همین درجه‌بندی‌ها و نصاب‌ها را نیز رعایت



نکرده و به خصوص در ترک مناقصه‌ها (که به موجب مصوبه خاصی که بعداً از هیئت وزیران گذرانند) اصولاً رتبه و نصاب را ملاک عمل قرار نداده و تقریباً ۶۰ درصد کارهای بزرگ از طریق ترک مناقصه به شرکت‌های مورد نظر واگذار می‌شد و یا آنکه قسمت کوچکی از کار مناقصه‌گذاری می‌شد و بعد به بهانه ناتمام بودن کار تا چند برابر آن ترک مناقصه داده می‌شد (همان: ۱۱-۱۰). با این همه گفتنی است که پیمانکاران خرده‌پا چنانچه پس از عبور از این همه معضلات و مشکلات می‌خواستند کاری بگیرند گرفتار صدور ضمانتنامه و عدم شناسایی کارفرما از خود و عدم دسترسی به ماشین‌آلات و مصالح لازم می‌شدند و خلاصه آنکه برنامه کار طوری تنظیم شده بود که کارها:

- با ترک مناقصه به شرکت‌های به اصطلاح قوی‌تر (با رتبه بیشتر) داده می‌شد،
- در مناقصه‌ها امکان مشارکت شرکت‌های خرده‌پا به خصوص از نظر عدم صدور ضمانتنامه برای آنها فراهم نباشد.

بنابراین اگر گفته شود در رژیم گذشته اصالت به سرمایه و ماشین‌آلات داده شده بود شاید صحیح نباشد، بلکه باید گفت در رژیم قبل اصالت به روابط افراد یا اشخاص وابسته به حاکمیت داده شده بود و قدرت اعمال نفوذ این اشخاص در هر سطح و به عبارت دیگر ضوابط و عوامل ساخت در اختیار عوامل رژیم بود بدین معنی که:

- ضمانتنامه سرمایه ماشین‌آلات مصالح و روش دادن کار از مسیر روابط و اعمال نفوذها در اختیار اشخاص وابسته به حاکمیت قرار می‌گرفت و به اصطلاح فقط این عده مجاز به عقد قرارداد کارهایی بودند که هرگز آن را خودشان انجام نمی‌دادند.

- پس از عقد قرارداد با بدترین کیفیت و با صورت وضعیت‌های صوری و پیش‌پرداخت کار انجام می‌دادند و هیچ‌گاه برای آنها خطری از بابت خلع ید پیش نمی‌آمد.

- زد و بند و فساد و رشوه حاکم بر این امر طوری بود که همگان کم کم با توجه به این عدم ریسک در کار پیمانکاری علاقمند به این رشته شده و حتی پزشکان با وجود درآمدهای تجاری و گزاف خود دنبال درجه‌بندی و کار پیمانکاری بودند. بدتر آنکه پیش‌پرداخت وجه صورت وضعیت‌های صوری حاصل از این امر را برای خرید زمین و بورس‌بازی مستغلات هم به کار می‌بردند.

- برای انجام کار با تنظیم سناریوهای خاص اجازه ورود آهن‌آلات و سیمان و کالاهای مختلف و مصالح گوناگون و ماشین‌آلات و قطعات می‌گرفتند و مرتباً بر مایملک خود از طریق خروج ارز حاصل از سودهای کلان می‌افزودند (همان: ۱۲).

- آنچه علاوه بر مراتب فوق باید اضافه شود این است که نظام پیمانکاری در این دوران اصولاً مانند دیگر فعالیت های اقتصادی بر پایه زد و بند در روابط بوده و منجر به تقسیم سودهای نامشروع و غیرمنصفانه اشخاص وابسته به حاکمیت و ترویج فرهنگ رشوه و دلالی و تداول و تکاثر ثروت در دست عده ای خاص شده و موجب استثمار مادی و انحراف اخلاقی و ترویج فساد بوده است.

- با تزریق پول به دست آمده از بالا رفتن قیمت نفت در سال های ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴ در برنامه عمرانی پنجم تجدید نظر به عمل آمده و ۱۱۰ درصد بر اعتبارات عمرانی افزوده شد و این امر به لحاظ نبود امکانات غیر ریالی از قبیل مصالح و ماشین آلات و قطعات یدکی موجب ترقی سرسام آور قیمت ها و ایجاد تورمی فزاینده و تأثیر منفی بر اجرای کلیه طرح ها شده که در نتیجه آن افزایش حدود ۱/۵ برابری دستمزدها بوده است که صرف مصرف های بی رویه شده و اتلاف این منبع خدادادی را موجب شده است.

- بسیاری از دستگاه ها به خصوص شرکت نفت دارای مقررات و قیمت های خاص برای کارهای خود بوده و از این مسیر نیز خود موجب تورم ها و فسادهای مخصوص دیگری بوده اند.

- نبود امکانات (اعتبار، مصالح و ماشین آلات، پیش پرداخت کافی و مشکل بودن اخذ ضمانتنامه) در مورد کلیه شرکت های ضعیف و خرده پا به شدت حکم فرما بوده است.

- اشکالات دستگاه های اجرایی و کمبود کادر تخصصی آنان و مهمتر از همه فساد حاکم بر آن و ضعف در تصمیم گیری منجر به طولانی شدن زمان قرارداد و در نتیجه هزینه آن شده است.

آنچه به این موارد باید اضافه شود تغییرات شدید در حجم و نوع کار و عدم مطالعه قبلی صحیح در مورد آن و تهیه برآوردهای کامل و مهمتر از همه عدم پیش بینی امکانات مورد نیاز بوده است که همراه با عدم نظارت فنی صحیح و دقیق کارها را به مسیر هر چه گران تر و لوکس تر، ولی در اصل پایین تر از مشخصات اجرا شدن سوق داده است.

- روش امانی ذینفع^۱

از این روش جز در حالت های بسیار استثنایی آن هم برای شرکت های خارجی و یا شرکت های رشته های اختصاصی و یا شرکت های بسیار نزدیک به عوامل نزدیک به قدرت استفاده ای نمی شد و به طور کلی همیشه ارجاع کار به این روش همراه با زد و بند و فساد بوده و غرض از آن عدم پایبندی به یک قیمت از قبل مشخص شده بوده است به خصوص که در این روش با هر چه گران تر

۱. در این روش انجام کلیه فعالیت های مربوط به انجام عملیات به هزینه کارفرما (به صورت انجام هزینه مستقیم) در قبال پرداخت حق الزحمه مقطوعی به عامل مدیریت محول می شد که این حق الزحمه به صورت درصدی از هزینه ها بود (وزارت برنامه و بودجه ۱۳۶۴: ۳).

امانی ذینفع = Cost+Fee

درصد حق الزحمه + هزینه



و لوکس و تجملی تر کردن کار می شد حق الزحمه بیشتری گرفت، لذا به هیچ وجه عملکرد خوب از آن در دست نیست (همان: ۱۵).

- روش امانی

روش امانی تقریباً به همین صورت که در حال حاضر در جریان است در گذشته نیز مصداق پیدا می کرده جز آنکه دستگاه آن را به عنوان منبع درآمدی برای خاصان خود قرار داده بوده است و بهانه امر کارهای تعمیراتی و نگهداری و یا کارهایی که پیمانکار حاضر به انجام آن نیست قرار می گرفته است.

لازم به ذکر است که روش های امانی و امانی ذینفع در سال های قبل از برنامه های چهارم و پنجم رژیم گذشته بیشتر رایج بوده و با قرار گرفتن اشخاص وابسته به حاکمیت در شرکت های پیمانکاری نیاز به انجام کار به صورت امانی نبوده و به تدریج بخش پیمانکار را قوی تر کرده و کارها را به این بخش واگذار می نموده اند (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴: ۱۵).

- مقررات و ضوابط حاکم بر مرحله ساخت

- ضوابط حاکم بر قراردادهای: اصولاً تا سال ۱۳۳۴ (برنامه دوم) در مورد قراردادهای فرم مشخص و معینی وجود نداشت و برای هر پیمان با توجه به وضع مربوط پیمان خاص مربوط به آن منعقد می شد و البته در اغلب پیمانها از متون یکدیگر استفاده می شد. متن پیمان و شرایط عمومی آن در برنامه دوم توسط هیئت عامل برنامه به صورت تیپ مورد تصویب و ابلاغ قرار گرفت. لازم به ذکر است که برای اغلب کارهای ساختمانی و راهسازی پیمان و شرایط عمومی آن تقریباً کافی و کارساز بوده اند، لکن ابهام و نقص های مختلفی در آن وجود داشته که به سبب آن مجریان و عوامل اجرایی بسته به مورد آن را در جهت منافع خود و یا دیگران به کار می گرفته اند و لذا نیاز به اصلاح و تکمیل داشته و دارد.

علاوه بر مراتب فوق برای کارهای دیگر غیر از راهسازی و ساختمانی پیمان و شرایط عمومی پیمان کارساز نبوده و در اغلب کارها لازم بوده است که شرایط خصوصی برای پیمان نوشته شود. این امر به خصوص در مورد پیمان های شبکه برق و احداث سد و اسکله و کارهای صنایع و نفت و گاز و نیز پیمان هایی که با شرکت های خارجی بسته می شد مصداق داشته و لذا در هر مورد طرف قرارداد آن را به نفع خود تنظیم و اغلب با اعمال نفوذ مبالغ سرشاری را به خود اختصاص می داده است (همان: ۱۶).

- در مورد معیارها و مشخصات فنی نیز تا سال ۱۳۴۱ (برنامه سوم) اصولاً معیار و مشخصات فنی مدونی وجود نداشته و مهندسین مشاور بسته به نوع کار خود مشخصات فنی برای

آن می‌نوشته‌اند. در برنامه‌های سوم و چهارم دفترچه مشخصات فنی عمومی ساختمان و راه (راه‌های اصلی و فرعی) تهیه شده که آن هم برای کارهایی مثل سد، اسکله، صنایع نفت و گاز، شبکه برق و حتی ساختمان‌های صنعتی به هیچ‌وجه کارساز نبوده و در این کار نیاز به تنظیم مشخصات فنی خصوصی می‌بوده است. در زمینه معیار و استفاده از تکنولوژی، تکنولوژی معین و مشخصی وجود نداشته و استانداردهای لازم به‌طور موردی و اغلب هم براساس اعمال نفوذهای مشخص صاحبان صنایع و کالاها تهیه و مورد استفاده بوده است.

در این زمینه نیز معیارها اغلب در رشته‌های ساختمانی بوده و معیارهای لازم برای کارهای صنعتی و برقی و نفت و... تهیه نشده است.

- ضوابط نرخگذاری و پرداخت نیز تا قبل از سال ۱۳۵۴ که فهرست‌های پایه تدوین و انتشار یافت دارای ضوابط معینی نبود و به صور مختلف انجام می‌شد و لذا با توجه به این روش‌های مختلف و وجود شرح قیمت و بهای واحد مختلفی که هر کدام توسط یک دستگاه مشاور تهیه می‌شد واضح است که چندگانگی در قیمت‌ها حتی در کارهای یک رشته و یک نوع به وجود می‌آمد که اغلب موجب تورم و جذب پیمانکار به دستگاه‌هایی که قیمت‌های بالاتر و بهتر داشتند می‌شد. در سال ۱۳۵۴ فهرست‌های پایه برای کارهای ساختمانی، تأسیسات و برق در یک جلد منتشر شد که منجر به هماهنگی در قیمت‌های این رشته شد این فهرست بعداً تکمیل گردید. به طوری که پس از انقلاب نیز برای کارهای ساختمانی، تأسیسات مکانیکی، تأسیسات برقی راه و راه‌آهن، انتقال آب، توزیع آب حفاری و چاه آب دارای فهرست پایه بودیم. علاوه بر مراتب فوق پس از تهیه فهرست قیمت‌های پایه که خود موجب شروع ضابطه‌گذاری برای قیمت‌ها و جلوگیری از چندگانگی آنها بود به لحاظ آنکه قیمت‌ها در اثر تورم سال‌های ۱۳۵۴ و قبل از آن دچار ترقی سریع و سرسام‌آور بود به جهت جبران خسارتی که از این مسیر به پیمانکاران وارد می‌شد سیستم تعدیل قیمت‌ها مورد تدوین و استفاده قرار گرفت که به عقیده عده‌ای شاید اثر متقابل نیز بر افزایش تورم داشت.

د) مرحله بهره‌برداری

بین سال‌های ۱۳۵۰ تا پیروزی انقلاب رژیم برای مصرف کالاهای صنعتی روبه ساختن پروژه‌ها و ساختمان‌های لوکس با تجهیزات کم و بیش پیچیده آورد که نگهداری این پروژه‌ها و ساختمان‌ها با توجه به این تجهیزات خود محتاج به تکنولوژی و نیروی انسانی ماهر است.

باید گفت در این دوران به مسئله نگهداری ارزش بهایی داده نشده است و چه بسا تجهیزات و وسایل که یک سوم عمر مفید خود کارکرده‌اند و تعویض شده‌اند و چه بسا ساختمان‌ها و پروژه‌هایی که به سرعت از حیث انتفاع افتاده و به صورت ساختمان‌های کلنگی در آمده‌اند.



۲-۳. دوران بعد از انقلاب اسلامی

همان‌گونه که ذکر شد براساس ماده (۲۳) قانون برنامه و بودجه، سازمان برنامه و بودجه (وقت) موظف است، براساس ضوابط و معیارهای مورد نیاز طرح‌های عمرانی کشور را طبق آیین‌نامه اجرایی آن تهیه و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نماید و در این راستا در سال ۱۳۶۴ تهیه نظام فنی و اجرایی کشور را در دستور کار خود قرار داد و در سال ۱۳۶۶ اصول و مبانی حاکم بر نظام فنی و اجرایی را تدوین کرد و این نظام در سال ۱۳۶۷ به تصویب هیئت وزیران رسید. همزمان با تدوین برنامه دوم پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با توجه به ضرورت‌ها و شرایط جدید کشور کار بررسی و اصلاح نظام مزبور شروع شد و پس از انجام اصلاحات لازم در نهایت پیش‌نویس نهایی آن در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۲ به تصویب هیئت وزیران رسید. برای تطبیق مجدد نظام مذکور با اوضاع و احوال کشور و به‌منظور ارتقای کیفی آن در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) ملاحظاتی به عمل آمده است.

براساس ماده (۳۱) قانون برنامه چهارم توسعه دولت موظف است به‌منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با رویکرد نتیجه‌گرا و دستیابی به سیستم کنترل کیفی، متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی و اقلیمی کشور، تا پایان سال اول برنامه چهارم، نسبت به تدوین نظام فنی و اجرایی کشور و اجرای آن در تمامی دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون به‌شرح ذیل اقدام نماید:

الف) نظام کنترل هزینه، کیفیت و زمان را در تمامی مراحل طراحی، اجرا و بهره‌برداری پروژه‌ها و طرح‌ها و بهره‌مندی از روش‌های نوین، نظیر طرح و ساخت کلید در دست و مدیریت طرح با ارائه برنامه مشخص، ایجاد و در حداقل چهل درصد (۴۰ درصد) از طرح‌ها مستقر کند.

ب) با هدف افزایش ایمنی بناها و استحکام ساخت‌وسازها، نسبت به ترویج فرهنگ بهسازی و تدوین ضوابط، مقررات و بخشنامه‌های مورد نیاز با رویکرد تشویقی و بازدارنده و به‌کارگیری مصالح و روش‌های ساخت نوین اقدام نماید.

ج) سازوکارهای لازم به منظور استقرار نظام مدیریت کیفیت و مهندسی ارزش، در پروژه‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، از سال اول برنامه چهارم فراهم نماید.

د) سازوکار ارزیابی پروژه‌های پیشنهادی پس از حصول اطمینان از تأمین اعتبار، با رویکرد توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی را به‌منظور جلوگیری از اجرای پروژه‌های فاقد توجیه از ابتدای برنامه چهارم ایجاد نماید.

هـ) حذف تقاضای مفاصاحساب حقوق دولتی در خاتمه کار از پیمانکاران و مشاوران.

و) تدوین «استاندارد ملی حسابداری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» برای تعیین دقیق عملکرد حساب‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی و تعیین قیمت تمام شده طرح‌ها براساس شاخص‌های بهره‌وری در هر بخش و اعمال مدیریت ارزش در آنها.

ز) آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

لازم به یادآوری است که هیئت دولت در مصوبه نظام فنی و اجرایی سال ۱۳۷۵ سازمان برنامه و بودجه وقت را موظف کرده بود که لایحه تسری نظام فنی و اجرایی از طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای به تمام طرح‌های سرمایه‌گذاری را تهیه و ارائه کند. در این راستا، نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی مورد بررسی مجدد قرار گرفت و پس از مطالعات مختلف پیشنهاد ماده (۳۱) در قانون برنامه چهارم تهیه و ارائه شد.

سند جدید نظام فنی و اجرایی در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۱/۲۰ هیئت وزیران و به استناد ماده (۳۱) قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳) و اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی تصویب شد. با وجود این سند نیز، آن‌گونه که از یک سند بالادستی انتظار می‌رود، به استراتژی‌ها نمی‌پردازد و روی آرمان‌ها، رسالت و ایدئال‌ها متوقف شده و اصل موضوع استراتژی در آن مغفول مانده است. از این‌رو از سال ۱۳۸۶ تا به امروز این نظام جایگاه خود را در بین عوامل فنی و اجرایی پروژه پیدا نکرده است. لذا در ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم توسعه دولت موظف شده به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رعایت قانون نحوه اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی نظام فنی و اجرایی مصوب ۱۳۸۵ را با رویکردهای نتیجه‌گرا و کنترل هر سه عامل هزینه، زمان و کیفیت در اجرای پروژه، تا سال سوم برنامه اصلاح و از سال چهارم به مورد اجرا گذارد.

- بررسی تعداد و ترکیب شرکت‌های مشاوره و پیمانکاری با تأکید بر برنامه چهارم توسعه

در فرآیند ساماندهی و تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی کشور، مشاوران مسئولیت مطالعه و تهیه طرح و پیمانکاران مسئولیت اجرای طرح را برعهده دارند. علاوه بر این وظیفه نظارت بر عملکرد پیمانکاران در روند اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها نیز برعهده مشاورانی است که به‌عنوان امین دستگاه‌های اجرایی ایفای نقش می‌کنند. بنابراین شرکت‌های مشاوره و پیمانکاری می‌توانند از عوامل کلیدی افزایش کمی و کیفی اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی باشند و ضمن کمک به نظام تصمیم‌گیری و تخصیص اعتبار، مصرف بهینه منابع و ارتقای بهره‌وری سرمایه را موجب شوند. با توجه به گزارش‌های نظارتی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور از پروژه‌های



عمرانی کشور، پروژه‌های عمرانی درگیر مسائل و مشکلات مختلفی هستند که بخشی از آنها به صلاحیت و توانایی انجام کار توسط مشاوران و پیمانکاران برمی‌گردد. نکات زیر در گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۸۶ مورد تأکید قرار گرفته است:

- تعداد پروژه‌ها با منابع موجود اعتباری متناسب نیست،
- در سال ۱۳۸۶، حدود ۶۵ درصد از پروژه‌ها از برنامه زمانی عقب مانده‌اند،
- در سال ۱۳۸۶، میانگین وزنی «مدت اجرای کل پروژه‌ها» حدود ۹/۹ سال بوده که نسبت به سال ۱۳۸۵ حدود یک سال افزایش داشته است. براساس پیش‌بینی‌های اولیه مدت اجرای پروژه‌های جدید در سال ۱۳۸۶ برابر ۲/۶ سال است. این درحالی است که میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های خاتمه یافته برابر ۱۰/۷ سال بوده است. به عبارت دیگر عدم تناسب امکانات موجود و حجم عملیات عمرانی در دست اجرا، حدود ۸ سال در برنامه‌ریزی زمانی پروژه‌ها وقفه ایجاد می‌کند و به تبع آن بهره‌برداری از سرمایه‌هایی که در قالب پروژه‌های ناتمام راکد می‌شود، کاهش می‌یابد.
- امتیاز کیفیت اجرای پروژه‌های عمرانی در سال ۱۳۸۶ حدود ۷۲/۱ بوده که نسبت به سال قبل حدود ۵ امتیاز کاهش یافته است.

• امتیاز شاخص «نیروهای متخصص مشاور ناظر» و «نیروهای متخصص پیمانکار» به‌عنوان دو شاخص مهم کیفیت اجرای پروژه در سال ۱۳۸۶ به ترتیب ۷۲/۱ و ۷۲/۳ بوده است. مجموعه نکات فوق تصویری کلی از وضعیت طرح‌های عمرانی و عملکرد مشاوران و پیمانکاران به دست می‌دهد که حاکی از وجود مسائل و مشکلات مختلف است. بنابراین از آنجایی که عملکرد مشاوران و پیمانکاران به‌طور مستقیم در پیشبرد کمی و کیفی طرح‌های عمرانی کشور تأثیرگذار است، لذا داشتن صلاحیت و توان اجرایی آنها دارای اهمیت اساسی است.^۱

در سال ۱۳۶۸، آیین‌نامه دیگری علاوه بر مصوبه سال ۱۳۵۹ شورای انقلاب، برای تشخیص صلاحیت و ارجاع کار برای مشاوران و پیمانکاران مورد تصویب قرار گرفت که برای مشاوران تا اواسط سال ۱۳۸۳ و برای پیمانکاران تا سال ۱۳۸۱ مورد استفاده قرار گرفت. درحال حاضر در حوزه مشاوران چگونگی تشخیص صلاحیت براساس آیین‌نامه‌ای می‌باشد که مطابق مصوبه

۱. همان‌گونه که در بخش قبل گزارش عنوان شد با تصویب قانون برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۱ نحوه تشخیص صلاحیت و ارجاع کار به مشاوران و پیمانکاران در ماده (۲۲) این قانون، تعیین شد و آیین‌نامه آن در تیرماه ۱۳۵۲ مورد تصویب هیئت وزیران قرار گرفت. در پی تصویب قانون مزبور و ضرورت انجام معاملات بر حسب قانون محاسبات عمومی، پیمانکاران نیز ملزم به رعایت حد نصاب معاملات شدند و برحسب آیین‌نامه مصوب شرکت‌های پیمانکاری به ۲۴ رتبه تقسیم گردیدند که براساس این تا سال ۱۳۵۷ تعداد ۶۵۰ شرکت تعیین صلاحیت و رتبه‌بندی شدند. آیین‌نامه تشخیص صلاحیت و ارجاع کار به مهندسان مشاور و کارشناسان در خردادماه ۱۳۵۹ به‌منظور رفع برخی از مشکلات و اعمال کنترل و ساماندهی مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت و در نهایت به تصویب شورای انقلاب رسید.

شماره ۲۰۶۳۷/ت/ ۲۸۴۳۷ هـ در تاریخ ۲۳ تیر ۱۳۸۳ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. مطابق مفاد این آیین‌نامه، مشاوران در ۱۴ گروه (رشته) خدمات مشاوره تشخیص صلاحیت می‌شوند که عبارتند از:

- شهرسازی و معماری،
- راه و ترابری،
- مهندسی آب،
- کشاورزی،
- انرژی،
- پست و مخابرات،
- نفت و گاز،
- صنعت،
- معدن،
- آمار،
- میراث فرهنگی،
- خدمات مدیریت،
- خدمات برنامه‌ریزی و اقتصاد،
- تخصص‌های مشترک.

هریک از این رشته‌ها شامل تعدادی از تخصص‌های خدمات مشاوره است. رتبه‌بندی مشاوران در هر یک از این رشته‌ها و تخصص‌های مرتبط در ۳ پایه که تعیین‌کننده ظرفیت‌های کاری و ریالی آنهاست انجام می‌شود. در این آیین‌نامه همچنین نحوه انتخاب و ارجاع کار به مشاوران مشخص شده است. مقررات آیین‌نامه برای تشخیص صلاحیت مشاورانی به کار می‌رود که برای انجام پروژه‌هایی با ویژگی‌های زیر گواهی‌نامه دریافت می‌کنند:

الف) بیش از ۵۰ درصد اعتبار آن توسط دولت تأمین شده باشد و یا برای انجام آنها موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (وقت) مبادله شود.

ب) طرح‌های صدور خدمات فنی و مهندسی به خارج کشور که نیاز به تضمین با تسهیلات دولتی داشته باشد. مشاوران در قالب آیین‌نامه مذکور در پایه‌های سه، دو و یک در هر تخصص و همچنین پایه نهایی در گروه‌های تخصصی، تعیین صلاحیت می‌شوند. پایه عددی است که توان مشاور را در هر تخصص تعیین می‌کند و براساس آن مبلغ حداکثر برآورد کار و یا حق‌الزحمه متناسب و تعداد کار مجاز مشاور مشخص می‌شود.



در حوزه پیمانکاران نیز تعیین صلاحیت براساس آیین‌نامه‌ای است که مطابق با مصوبه شماره ۴۸۰۱۳/ت/۲۳۲۵۱ هـ در مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۱ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. این آیین‌نامه مربوط به طبقه بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکارانی است که تمام یا بخشی از منابع مالی پروژه‌های ارجاعی به آنها از بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود و همچنین طرح‌هایی که تأمین مالی و یا اجرای آنها در داخل و یا خارج از کشور نیاز به تضمین یا تسهیلات دولتی داشته باشد. علاوه بر این مقررات آیین‌نامه تشخیص صلاحیت پیمانکاران مربوط به اشخاص زیر هستند:

- اشخاص حقیقی یا حقوقی ایرانی که قصد کار در ایران دارند.

- اشخاص حقوقی خارجی که قصد کار در ایران دارند.

اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی که برای کار در کشورهای خارجی نیاز به تضمین یا تسهیلات دولتی دارند.

طبق آیین‌نامه مزبور (مصوبه شماره ۴۸۰۱۳/ت/۲۳۲۵۱ هـ در مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۱ هیئت وزیران) پیمانکاران برحسب نوع فعالیت (رشته) به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

- ساختمان،

- آب،

- حمل و نقل،

- صنعت،

- برق،

- تأسیسات و تجهیزات،

- کاوش‌های زمینی،

- ارتباطات،

- کشاورزی،

- خدمات.

مطابق این آیین‌نامه پیمانکاران با توجه به معیارهای صلاحیت در ۵ پایه - از بزرگ به کوچک از نظر توان و ظرفیت - رتبه‌بندی می‌شوند. معیارهای تشخیص صلاحیت پیمانکاران عبارتند از: ارزشیابی، تخصص، تجربه و توان مالی.

ماده (۲۰) آیین‌نامه مذکور به شرایط اختصاصی مورد نیاز برای دریافت گواهینامه پیمانکاری اشاره دارد. در دستورالعمل اجرایی ماده مذکور حداکثر مبلغ مناسب و ظرفیت در هر رشته پیمانکاری به عنوان یکی از شرایط اختصاصی برای دریافت گواهینامه پیمانکاری آورده شده است (جدول ۱). این جدول نشان می‌دهد که هر شرکت ساختمانی که در رتبه ۱ تشخیص صلاحیت شده

باشد حداکثر ۲۸۰ میلیارد ریال می‌تواند پروژه بگیرد. این مبلغ برای شرکت ساختمانی دارای رتبه ۲ حدود ۱۷۵ میلیارد ریال است. مطابق این جدول شرکت‌های تعیین صلاحیت شده در رتبه ۱ رشته‌های حمل‌ونقل و صنعت حداکثر به میزان ۴۰۰ میلیارد ریال می‌توانند پروژه بگیرند که در میان رشته‌های تعیین صلاحیت شده بیشترین است. کمترین میزان مربوط به رشته‌های کشاورزی و مرمت آثار باستانی است که حداکثر مبلغ ۱۲۰ میلیارد ریال می‌باشد.

جدول ۱. حداکثر مبلغ مناسب و ظرفیت در هر رشته پیمانکاری (میلیون ریال)

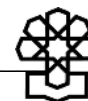
ردیف	ساختمان	آب	حمل‌ونقل	صنعت	برق	تأسیسات و تجهیزات	کاوش‌های زمینی	ارتباطات	کشاورزی	مرمت آثار باستانی
۱	۲۸۰۰۰۰	۳۶۰۰۰۰	۴۰۰۰۰۰	۴۰۰۰۰۰	۲۸۰۰۰۰	۲۸۰۰۰۰	۱۶۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰	۱۲۰۰۰۰	۱۲۰۰۰۰
۲	۱۷۵۰۰۰	۲۲۵۰۰۰	۲۵۰۰۰۰	۲۵۰۰۰۰	۱۷۵۰۰۰	۱۷۵۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	۱۲۵۰۰۰	۷۵۰۰۰	۷۵۰۰۰
۳	۷۰۰۰۰	۹۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	۷۰۰۰۰	۷۰۰۰۰	۴۰۰۰۰	۵۰۰۰۰	۳۰۰۰۰	۳۰۰۰۰
۴	۳۵۰۰۰	۴۵۰۰۰	۵۰۰۰۰	۵۰۰۰۰	۳۵۰۰۰	۳۵۰۰۰	۲۰۰۰۰	۲۵۰۰۰	۱۵۰۰۰	۱۵۰۰۰
۵	۱۰۵۰۰	۱۳۵۰۰	۱۵۰۰۰	۱۵۰۰۰	۱۰۵۰۰	۱۰۵۰۰	۶۰۰۰	۷۵۰۰	۲۱۵۰	۲۱۵۰

مأخذ: آیین‌نامه طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران با اعمال آخرین اصلاحات. اردیبهشت‌ماه، ۱۳۸۶.

پیمانکاران بر حسب توان (پایه) به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

- الف) نوع اول:** به پیمانکاران حقیقی و حقوقی بخش خصوصی ایرانی که ۱۰۰ درصد سهم‌الشرکه یا سهام آنها متعلق به اشخاص حقیقی ایرانی است.
- ب) نوع دوم:** پیمانکارانی که ۱۰۰ درصد مالکیت سهم‌الشرکه یا سهم آنها متعلق به دولت، شهرداری‌ها، مؤسسات یا نهادهاست.
- ج) نوع سوم:** گروه‌های مشارکت و سایر پیمانکارانی که حائز شرایط نوع اول و دوم نباشند، نوع سوم هستند.

به‌طور کلی براساس قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها و ضوابط قانونی، امور (انتخاب و ساماندهی، ارزیابی و نظارت) مربوط به شرکت‌های مشاوران و پیمانکاران داخلی و خارجی مجری طرح‌های عمرانی کشور، به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) محول شده است. مطابق آیین‌نامه پیمانکاران نوع اول در پایه‌های ۳، ۴ و ۵ در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها (وقت) و سایر پیمانکاران توسط دفتر امور مشاوران و پیمانکاران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (وقت) تعیین صلاحیت می‌شوند. اعتبار گواهینامه‌های پیمانکاری ۴ سال است و برای تمدید باید ارزشیابی‌های لازم انجام گیرد. جدول ۲ تعداد شرکت‌های صلاحیت‌دار ارائه‌کننده خدمات مشاوره در سطح کشور به تفکیک رشته را نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود تعداد شرکت‌های مشاور تشخیص



صلاحیت شده در گروه‌ها و تخصص‌های گوناگون از ۱۳۱۰ شرکت در سال ۱۳۸۴ با افزایش قابل توجه به ۵۰۳۳ شرکت در پایان سال ۱۳۸۸ رسیده است. بر طبق این جدول می‌توان گفت که در طول سال‌های برنامه چهارم توسعه تعداد شرکت‌ها در گروه شهرسازی و معماری سالیانه به‌طور متوسط ۴۸/۵ درصد رشد داشته است و رشد شرکت‌ها در بخش معدن از متوسط ۵۹ درصدی و در بخش صنعت از متوسط رشد حدود ۵۶/۲ درصدی برخوردار بوده است. قابل ذکر است در گروه خدمات و بخش کشاورزی متوسط رشد تعداد شرکت‌های مشاوره کم بوده است.

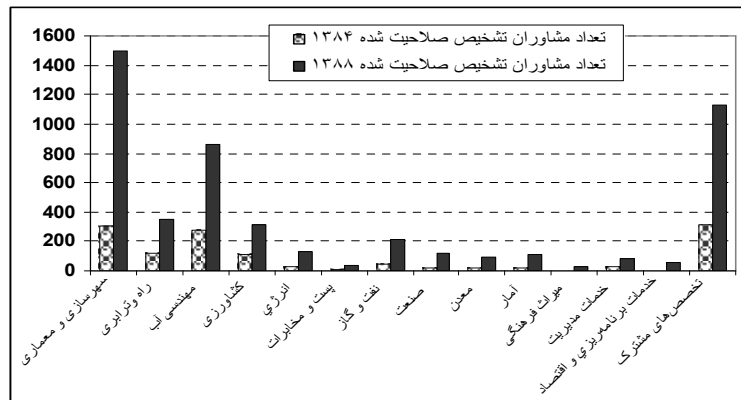
نمودار ۱ تحولات شرکت‌های تشخیص صلاحیت شده را در سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۸۴ نشان می‌دهد. مطابق نمودار مذکور در گروه شهرسازی و معماری، مهندسی آب، راه و ترابری، کشاورزی و نفت و گاز تعداد شرکت‌ها تشخیص صلاحیت شده مشاوره‌ای افزایش قابل توجهی داشته‌اند.

جدول ۲. تعداد مشاوران تشخیص صلاحیت شده در کشور به تفکیک رشته در پایان سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸

رشد متوسط سالیانه طی سال‌های برنامه	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	گروه خدمات مشاوره
۴۸/۵	۱۵۰۱	۱۴۰۷	۱۳۲۱	۹۰۵	۳۰۹	شهرسازی و معماری
۳۰/۳	۳۵۲	۳۳۰	۳۴۴	۲۸۸	۱۲۲	راه و ترابری
۳۲/۳	۸۶۱	۸۲۵	۸۱۹	۷۳۲	۲۸۱	مهندسی آب
۲۹/۳	۳۱۶	۲۹۶	۴۵	۲۵۲	۱۱۳	کشاورزی
۴۳/۴	۱۳۱	۱۲۳	۱۱۰	۸۰	۳۱	انرژی
۴۰/۵	۳۹	۳۷	۳۵	۲۸	۱۰	پست و مخابرات
۴۶/۵	۲۱۲	۱۹۸	۱۲۴	۱۲۱	۴۶	نفت و گاز
۵۶/۲	۱۱۹	۱۱۶	۸۳	۹۲	۲۰	صنعت
۵۹/۱	۹۶	۹۰	۱۹۱	۶۲	۱۵	معدن
۵۷/۹	۱۱۲	۸۲	۲۳	۱۳	۱۸	آمار
۱۲۵/۸	۲۶	۲۴	۷۰	۱۴	۱	میراث فرهنگی
۲۸/۷	۸۵	۸۰	۵۰	۷۷	۳۱	خدمات مدیریت
۳/۹	۵۵	۵۲	۲۸۹	۴۹	---	خدمات برنامه‌ریزی و اقتصاد
۳۷/۸	۱۱۲۸	۱۰۵۸	۱۰۲۵	۸۳۹	۳۱۳	تخصص‌های مشترک
۴۰/۰	۵۰۳۳	۴۷۱۸	۴۵۳۱	۳۵۵۲	۱۳۱۰	مجموع

مآخذ: گزارش اقتصادی سال‌های مختلف معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و سایت معاونت نظارت راهبردی.

نمودار ۱. مقایسه تعداد مشاوران تشخیص صلاحیت شده کل کشور
به تفکیک رشته در پایان سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۸



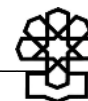
مأخذ: برای سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۶ از گزارش اقتصادی و نظارتی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و برای سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ از سایت معاونت نظارت راهبردی <http://tec.mporg.ir> استفاده شده است.

آمار ترکیب شرکت‌های تشخیص صلاحیت شده بر حسب خصوصی و دولتی و مختلط از سال ۱۳۸۴ منتشر نشده است، ولی براساس آمارهای برنامه سوم توسعه، بیشترین تعداد واحدهای خدمات مشاوره تشخیص صلاحیت شده از نوع خصوصی و کمترین تعداد از نوع مختلط بوده است. همان‌گونه که در جدول ۳ مشاهده می‌شود در انتهای سال ۱۳۸۳ حدود ۹۴ درصد شرکت‌های مشاور تشخیص صلاحیت شده خصوصی و مابقی دولتی و مختلط بوده‌اند. در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ بیشترین افزایش مربوط به شرکت‌های خصوصی با متوسط رشدی برابر با ۸/۴ درصد بوده است.

جدول ۳. تعداد انواع واحدهای خدمات مشاوره تشخیص صلاحیت شده

نوع شرکت	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	رشد متوسط سالیانه
خصوصی	۶۱۲	۵۸۲	۶۸۹	۷۷۵	۸۷۴	۹۱۴	۸/۴
دولتی	۴۰	۳۴	۳۵	۳۸	۴۰	۴۲	۵/۴
مختلط	۱۱	۱۱	۹	۹	۹	۹	-۴/۹
مجموع	۶۶۳	۶۲۷	۷۳۳	۸۸۲	۹۲۳	۹۶۵	۱۱/۴
سهم بخش خصوصی از کل	۹۲/۳	۹۲/۸	۹۴/۰	۹۴/۳	۹۴/۷	۹۴/۷	-----
سهم بخش دولتی از کل	۶/۰	۵/۴	۴/۸	۴/۶	۴/۳	۴/۴	-----
سهم بخش مختلط از کل	۱/۷	۱/۸	۱/۲	۱/۱	۱/۰	۰/۹	-----

مأخذ: گزارش اقتصادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سال‌های مختلف.



جدول ۴ تعداد شرکت های پیمانکاری تشخیص صلاحیت شده برحسب رشته را طی سال های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸ نشان می دهد.^۱ طبق این جدول در پایان سال ۱۳۸۸ تعداد کل شرکت های پیمانکاری تشخیص صلاحیت شده در رشته های گوناگون پیمانکاری ۴۶۵۵۲ شرکت است. مطابق این جدول در پایان سال ۱۳۸۸ در میان رشته های پیمانکاری به ترتیب در رشته های ساختمان، آب، راه و ترابری، تأسیسات و تجهیزات و برق بیشترین ظرفیت سازی انجام شده است.

جدول ۴. تعداد شرکت های پیمانکاری تشخیص صلاحیت شده بر حسب رشته

رشد سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۸۵	۱۳۸۸		۱۳۸۷		۱۳۸۶		۱۳۸۵		رشته
	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	
۶۴/۳	۳۷/۳	۱۷۲۶۶	۳۷/۲	۱۲۳۵۶	۳۷/۵	۱۲۴۵۵	۳۸/۳	۱۱۱۷۱	ساختمان
۶۸/۵	۱۷/۳	۸۰۵۸	۱۷/۹	۵۹۴۸	۱۸/۴	۶۱۲۲	۱۸/۹	۵۵۱۸	آب
۸۵/۹	۱۹/۲	۸۹۱۹	۱۸/۸	۶۲۲۸	۱۷/۹	۵۹۵۱	۱۸/۰	۵۲۵۴	حمل و نقل
۸۱/۵	۱/۵	۶۸۸	۱/۶	۵۲۱	۱/۹	۶۱۵	۱/۹	۵۶۱	صنعت
۵۲/۲	۴/۹	۲۲۹۲	۴/۷	۱۵۷۱	۴/۳	۱۴۱۸	۴/۱	۱۱۹۷	برق
۵۹/۴	۱۶/۳	۷۵۹۰	۱۶/۴	۵۴۳۰	۱۶/۷	۵۵۵۷	۱۵/۵	۴۵۱۲	تأسیسات و تجهیزات
۷۵/۸	۰/۵	۲۱۹	۰/۵	۱۶۰	۰/۵	۱۷۵	۰/۶	۱۶۶	کاوش های زمینی
۴۱/۹	۰/۸	۳۸۷	۰/۸	۲۵۶	۰/۶	۲۰۴	۰/۶	۱۶۲	ارتباطات
۵۷/۶	۲/۰	۹۱۳	۱/۹	۶۴۴	۱/۹	۶۳۵	۱/۸	۵۲۶	کشاورزی
---	۰/۰	۹	۰/۰		۰/۰		۰/۰	۹	خدمات
۵۵/۹	۰/۲	۱۱۱	۰/۲	۷۴	۰/۲	۶۲	۰/۲	۶۲	مرمت آثار بستانای
۶۲/۶	۱۰۰	۴۶۵۵۲	۱۰۰	۳۳۱۸۸	۱۰۰	۳۳۱۹۴	۱۰۰	۲۹۱۳۸	مجموع

مأخذ: گزارش اقتصادی معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی سال های مختلف و سایت معاونت نظارت راهبردی.

جدول ۵ تعداد انواع شرکت های پیمانکاری تشخیص صلاحیت شده بر حسب خصوصی و دولتی را نشان می دهد. طبق این جدول در پایان سال ۱۳۸۵ حدود ۸۷ درصد شرکت های پیمانکاری تشخیص صلاحیت شده خصوصی و مابقی دولتی و عمومی بوده اند.^۲

۱. دلیل ارائه آمارها از سال ۱۳۸۵ وجود اطلاعات کلیه شرکت های تشخیص صلاحیت شده در همه پایه هاست. در آمار سال ۱۳۸۴ فقط پایه های ۱ و ۲ و ۳ منظور شده است.
۲. از سال ۱۳۸۵ به بعد آمار مستند در این خصوص ارائه نشده است.

جدول ۵. تعداد شرکت‌های پیمانکاری تشخیص صلاحیت شده بر حسب نوع

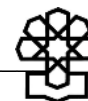
پایان سال ۱۳۸۵		پایان سال ۱۳۸۴		نوع شرکت
درصد	تعداد شرکت	درصد	تعداد شرکت	
۸۶/۸	۱۰۳۳	۸۶/۴	۸۵۷	نوع اول (خصوصی)
۱۲/۱	۱۴۴	۱۲/۴	۱۲۳	نوع دوم (دولتی و عمومی)
۱/۱	۱۳	۱/۲	۱۲	نوع سوم (سایر)
۱۰۰	۱۱۹۰	۱۰۰	۹۹۲	مجموع

مأخذ: گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۵ معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی.

جدول ۶، تعداد شرکت‌های پیمانکاری تشخیص صلاحیت شده در پایه‌های مختلف را نشان می‌دهد. مطابق جدول مذکور طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۸ سهم شرکت‌های تشخیص صلاحیت شده در پایه ۵ با یک روند افزایشی از ۸۳/۵ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۸۷ درصد در سال ۱۳۸۸ افزایش یافته است. سهم شرکت‌های تشخیص صلاحیت شده در پایه‌های ۱ و ۲ تنها حدود ۵ درصد است. با توجه به اینکه تشخیص صلاحیت شرکت‌های با پایه‌های ۳، ۴ و ۵ در معاونت برنامه‌ریزی استان‌ها انجام می‌پذیرد، سهم بالای شرکت‌های پیمانکاری تشخیص صلاحیت شده در پایه ۵ از مجموع شرکت‌های پیمانکاری تشخیص صلاحیت شده، نشان‌دهنده شکل‌گیری تعداد زیادی شرکت پیمانکاری نوپا و جوان طی سال‌های اخیر در استان‌هاست. در افزایش تعداد شرکت‌های پیمانکاری در پایه‌های ۳، ۴ و ۵ احتمالاً پیگیری سیاست‌های تمرکززدایی (حداقل در این حوزه) مؤثر بوده است. از آنجا که افزایش شرکت‌های پیمانکاری در رتبه‌های ۱ و ۲ حاکی از بهبود توان، کیفیت انجام کار و بنابراین توانایی حضور در بازارهای بین‌المللی است، بنابراین به نظر می‌رسد در این زمینه توفیق چندانی حاصل نشده است. سهم شرکت‌های پیمانکاری دارای رتبه ۱ و ۲ فقط ۲/۸ درصد است.

جدول ۶. تعداد شرکت‌های پیمانکاری تشخیص صلاحیت شده در پایه‌های مختلف در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۸

۱۳۸۸		۱۳۸۷		۱۳۸۶		۱۳۸۵		پایه
سهم	تعداد	سهم	تعداد	سهم	تعداد	سهم	تعداد	
۱/۳	۶۱۷	۲/۴	۷۹۱	۲/۳	۷۶۸	۲	۵۹۴	پایه ۱
۱/۵	۶۸۱	۲/۷	۹۰۶	۲/۶	۸۶۳	۲/۸	۸۲۹	پایه ۲
۳/۵	۱۶۵۹	۳/۴	۱۱۱۹	۳/۷	۱۲۳۹	۲/۹	۸۴۴	پایه ۳
۶/۷	۳۱۲۵	۷/۱	۲۳۷۲	۷/۸	۲۵۹۳	۸/۴	۲۴۳۷	پایه ۴
۸۷	۴۰۷۱۰	۸۴/۴	۲۸۰۰۰	۸۳/۵	۲۷۷۳۱	۸۳/۹	۲۴۴۳۴	پایه ۵



جدول ۷. نحوه اجرای پروژه‌های عمرانی طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۶ (درصد)

امانی-پیمانی		پیمانی		امانی		عنوان
اعتبار	تعداد	اعتبار	تعداد	اعتبار	تعداد	
۳۵/۲	۳۰/۳	۵۹/۲	۴۵/۹	۵/۶	۲۳/۸	۱۳۷۹
۲۱/۲	۲۱/۸	۷۰/۷	۶۱/۱	۸/۱	۱۷/۱	۱۳۸۰
۱۸/۲	۲۴/۹	۷۷/۱	۸۵/۵	۴/۷	۱۶/۶	۱۳۸۱
۱۷/۶	۲۹/۳	۷۶/۴	۵۹/۳	۶	۱۱/۴	۱۳۸۲
۱۶/۱	۳/۳	۷۸/۸	۶۳/۹	۵/۱	۵/۸	۱۳۸۳
۲۱/۷	۲۱/۹	۷۲/۴	۵۷/۷	۵/۹	۱۴/۹	متوسط برنامه سوم
۱۶/۳	۲۲/۲	۷۸/۵	۶۹/۱	۵/۳	۸/۸	۱۳۸۴
۲۱/۸	۲۶/۳	۷۵/۹	۶۶/۳	۲/۳	۷/۴	۱۳۸۵
۲۵/۵	۲۷/۹	۶۹/۹	۶۲/۳	۴/۶	۹/۸	۱۳۸۶
۲۱/۲	۲۵/۵	۷۴/۸	۶۵/۹	۴/۰	۸/۶	متوسط سه سال اول برنامه چهارم

مأخذ: جلد اول گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی سال‌های مختلف.

- نحوه ارجاع کار و اجرای پروژه‌های عمرانی

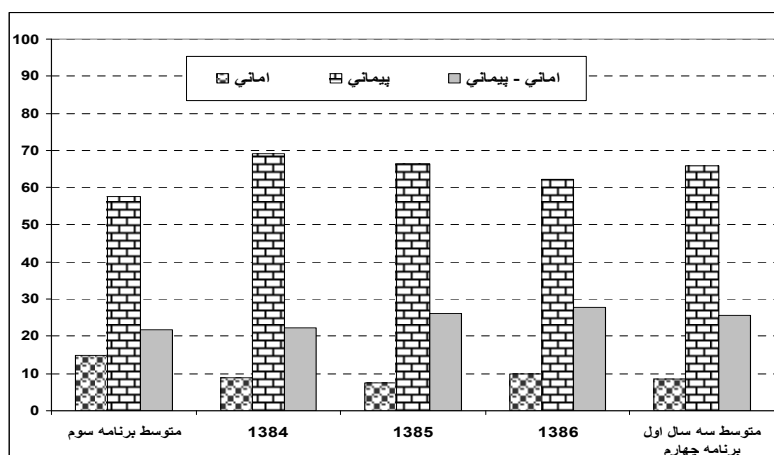
به طور کلی بعد از انقلاب اسلامی از سه روش امانی، پیمانی و امانی-پیمانی به منظور اجرای پروژه‌ها استفاده می‌شود. اگر انجام عملیات اجرایی طرح‌ها توسط عوامل دستگاه اجرایی انجام شود طریقه اجرا امانی خواهد بود. در ایران هر ساله بخش قابل توجهی از عملیات اجرایی طرح‌ها توسط عوامل دستگاه اجرایی انجام می‌شود. طبقاً اجرای امانی پروژه‌ها از یکسو دستگاه اجرایی را از پرداختن به وظایف حاکمیتی باز می‌دارد و از سوی دیگر موجب ایجاد محدودیت در مشارکت بخش‌های خصوصی و تعاونی در امور عمومی و خدمات اجتماعی می‌شود.

طی دو برنامه سوم و چهارم توسعه به منظور ارتقای کارآیی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی و کارآمد کردن دولت در عرصه سیاستگذاری و توسعه و توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی، بر واگذاری بخشی از فعالیت‌های دولت که با حاکمیت دولت منافاتی نداشته باشد تأکید شده است. بنابراین می‌توان گفت در راستای اهداف فوق اجرای پیمانی طرح‌های عمرانی مورد تأکید برنامه‌ها بوده است (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۹: ۲۵).

مطابق جدول زیر در طول برنامه سوم توسعه ۵۷/۷ درصد از پروژه‌های عمرانی با اعتبار ۷۲/۴ درصد از کل اعتبار به روش پیمانی انجام شده است. مقایسه درصد پروژه‌های امانی با درصد مشابه در طول برنامه دوم توسعه که ۲۲/۶ درصد بوده روند کاهشی پروژه‌های امانی را نشان می‌دهد. از سال ۱۳۸۵ اجرای پروژه‌ها به روش پیمانی روند کاهشی داشته و تعداد آن از ۶۶/۳ درصد با اعتبار ۵۷/۹ درصد به ۲/۳ درصد با اعتبار ۶۹/۹ درصد در سال ۱۳۸۶ کاهش یافته

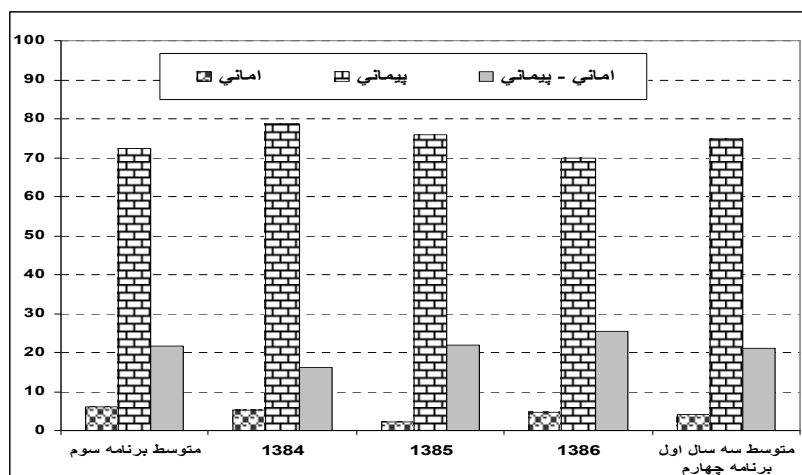
است. با توجه به اینکه درصد اجرای پروژه به روش امانی هم به لحاظ تعداد و هم به لحاظ اعتبار افزایش یافته (نمودار ۲ و ۳) می‌توان گفت که انجام عملیات اجرایی طرح‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی از سال ۱۳۸۵ افزایش یافته که این برخلاف اهداف برنامه چهارم توسعه به‌ویژه سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است.

نمودار ۲. مقایسه نحوه اجرای پروژه‌های عمرانی از نظر تعداد طی سال‌های برنامه سوم و سه سال اول برنامه چهارم توسعه (درصد)

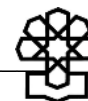


مأخذ: جلد اول گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی، سال‌های مختلف.

نمودار ۳. مقایسه نحوه اجرای پروژه‌های عمرانی از نظر اعتبار طی سال‌های برنامه سوم و سه سال اول برنامه چهارم توسعه (درصد)



مأخذ: همان.



ایجاد فضای رقابت سالم اقتصادی بین شرکت‌های داوطلب اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها از سیاست‌های مورد تأکید قانون برنامه سوم و چهارم توسعه بوده است. در این راستا واگذاری طرح‌ها از طریق برگزاری مناقصه و کاهش ترک تشریفات مناقصه از سیاست‌های مالی مورد تأکید در خصوص هزینه‌های عمرانی بوده است.

بررسی نحوه ارجاع کار و واگذاری پروژه‌های پیمانی نشان می‌دهد که طی سال‌های اجرای برنامه چهارم توسعه درصد ارجاع کار پروژه‌های پیمانی از طریق مناقصه روند افزایشی داشته است (نمودار ۴ و ۵). این امر تا حدی زمینه رقابت‌پذیری لازم را برای ایجاد طرح‌ها و پروژه‌ها ایجاد خواهد کرد. البته اجرای قانون برگزاری مناقصات از سال ۱۳۸۳ و ثبت آمار و اطلاعات در روند افزایشی مذکور مؤثر بوده است. در برنامه سوم توسعه به‌طور متوسط ۳۶/۵ درصد پروژه‌ها با اعتبار ۴۷/۹ درصد به‌صورت مناقصه انجام شده است. طی این مدت ۱۶/۹ درصد طرح‌های ملی با اعتبار ۱۵/۷ درصد از کل اعتبارات از طریق ترک تشریفات مناقصه به پیمانکاران واگذار شده است.

براساس نتایج حاصل از بازدیدهای نظارتی به‌طور متوسط در سه سال اول از اجرای برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۶) ۵۴/۸ درصد از پروژه‌های پیمانی با اعتبار ۶۶/۲ درصد از کل پروژه‌ها از طریق مناقصه عمومی، ۱۵ درصد با اعتبار ۱۰ درصد از کل پروژه‌ها از طریق مناقصه محدود و ۱۰ درصد بقیه با اعتبار ۱۲/۹ درصد از طریق ترک تشریفات مناقصه یا واگذاری به اجرا گذاشته شده است.^۱

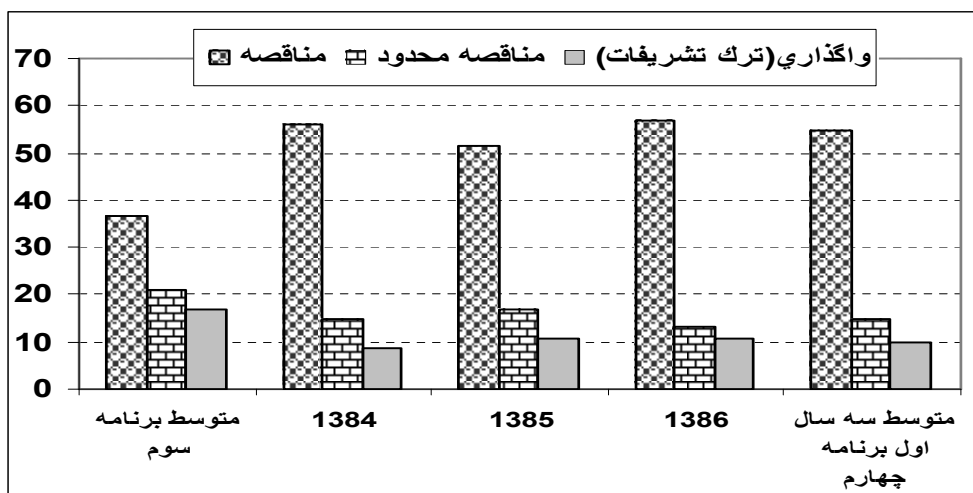
جدول ۸. تعداد و میزان اعتبار پروژه‌های عمرانی برحسب نحوه ارجاع کار طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۷۹

سال	مناقصه		مناقصه محدود		واگذاری (ترک تشریفات)	
	تعداد	اعتبار	تعداد	اعتبار	تعداد	اعتبار
۱۳۷۹	۲۹/۹	۳۶/۹	۲۰/۳	۲۵/۵	۱۸/۶	۱۹/۹
۱۳۸۰	۳۲/۵	۵۵/۸	۱۷/۷	۲۱/۶	۱۶	۱۶/۳
۱۳۸۱	۳۴/۵	۴۹/۶	۲۲/۲	۲۰/۲	۱۸/۱	۱۷/۴
۱۳۸۲	۳۸/۹	--	۲۲/۹	--	۱۸/۳	--
۱۳۸۳	۴۶/۸	۴۹/۴	۲۱/۷	۲۴	۱۳/۷	۹
متوسط برنامه سوم	۳۶/۵	۴۷/۹	۲۱/۰	۲۲/۸	۱۶/۹	۱۵/۷
۱۳۸۴	۵۵/۹	۶۷/۲	۱۵	۱۴/۱	۸/۶	۷/۳
۱۳۸۵	۵۱/۶	۵۷/۴	۱۶/۹	۹/۸	۱۰/۷	۲۳/۶
۱۳۸۶	۵۷	۷۴	۱۳	۶/۱	۱۰/۸	۷/۷
متوسط سه سال اول برنامه چهارم	۵۴/۸	۶۶/۲	۱۵	۱۰	۱۰	۱۲/۹

مأخذ: همان.

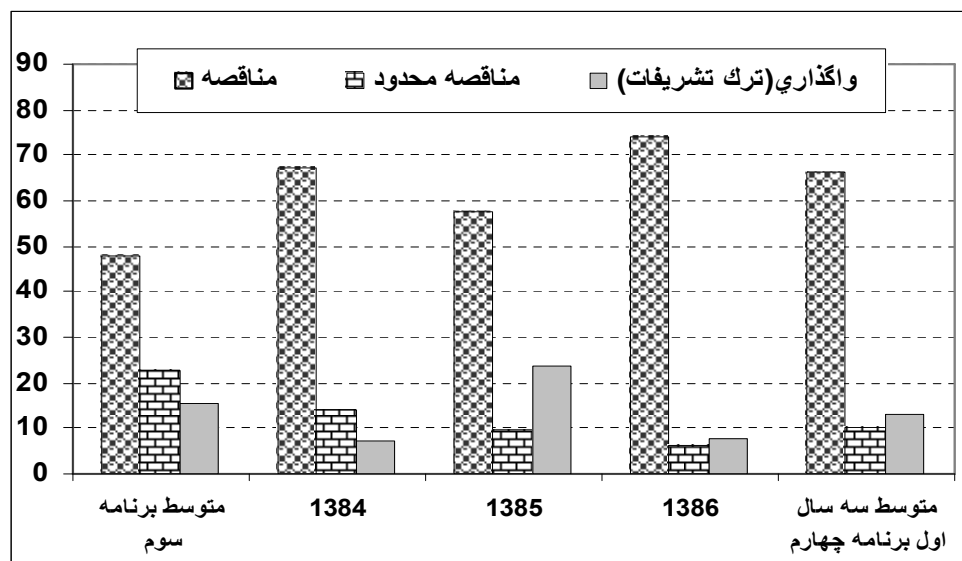
۱. در اینجا لازم است تأکید شود که این اعداد قابل تسری نیست چون گزارش نظارتی کامل و جامع نیست و موردی است.

نمودار ۴. مقایسه تعداد پروژه‌های عمرانی بر حسب نحوه ارجاع کار طی سال‌های برنامه سوم و سه سال اول برنامه چهارم (درصد)



مأخذ: همان.

نمودار ۵. مقایسه اعتبار پروژه‌های عمرانی بر حسب نحوه ارجاع کار طی سال‌های برنامه سوم و سه سال اول برنامه چهارم (درصد)



۴. بررسی و ارزیابی تحولات نظام فنی و اجرایی در ایران

به‌طور کلی واژه نظام فنی و اجرایی، در آیین‌نامه استانداردهای اجرایی مصوب ۱۳۵۱ هیئت دولت برای نخستین بار آورده شده بود. طبق ماده (۳) این آیین‌نامه سازمان برنامه و بودجه (وقت) موظف بود ضوابط و معیارهای فنی را به‌گونه‌ای تهیه کند که بعد از مدتی به‌صورت زبان مشترک



و یک نظام فنی و اجرایی درآید. تاکنون سه نظام فنی و اجرایی تدوین شده است:

- نظام فنی و اجرایی مصوب ۱۳۶۷ هیئت وزیران،

- نظام فنی و اجرایی مصوب ۱۳۷۵ هیئت وزیران،

- نظام فنی و اجرایی مصوب ۱۳۸۵ هیئت وزیران.

هریک از نظام‌های تهیه شده با توجه به رویکرد فنی و اجرایی کشور و نیازهای زمان تدوین شده و تکمیل‌کننده نظام قبلی خود (نه الزاماً از تمام جوانب) است.

۱-۴. نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی کشور مصوب ۱۳۶۷

این نظام پس از حدود دو سال مطالعه، تهیه شد و به تصویب هیئت وزیران رسید که اصول و مبانی حاکم بر آن به شرح ذیل بود:

- استفاده بهینه از منابع و ظرفیت‌های موجود و ایجاد ظرفیت‌های جدید متناسب با نیازهای فنی و اجرایی برنامه،

- به‌کارگیری اصول علمی و ضوابط حاکم بر انتخاب تکنولوژی مناسب در جهت ایجاد صرفه و کیفیت بالاتر در اجرا و بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی و نیز انتقال تکنولوژی مناسب انتخاب شده و همچنین ارتقای سطح دانش فنی کشور، با توجه به سیاست‌های اشتغال در برنامه،

- ایجاد زمینه مناسب برای جلب مشارکت مردم در مدیریت، اجرا و سرمایه‌گذاری،

- ایجاد زمینه مناسب برای بروز ابتکارات و خلاقیت‌ها،

- تأمین هدف خودکفایی کشور در زمینه امور فنی و اجرایی،

- ایجاد نظم و هماهنگی در روش‌های مدیریت اجرایی، مطالعه و طراحی، ساخت، نظارت بر

ساخت، بهره‌برداری و ارزشیابی طرح‌های عمرانی و تنظیم روابط فنی و حقوقی بین عوامل دست‌اندرکار،

- نظارت و ارزشیابی عملکرد نظام و استفاده از نتایج حاصله در جهت تکامل و پویایی نظام

فنی و اجرایی و همچنین اصلاح برنامه.

- جلب مشارکت بانک‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و سایر مؤسسات اعتباری مستقل یا

عام‌المنفعه جهت سرمایه‌گذاری در کارهای عمرانی.

این نظام دارای ۵ رکن بود:

الف) معیارها و ضوابط فنی،

ب) مدیریت اجرایی،

ج) مطالعه و طراحی شامل:

- مطالعات تحقیقاتی، منطقه‌ای و جامع‌بخشی،

- مطالعه و طراحی اجرایی مشتمل بر:

• مطالعات شناسایی،

• مطالعه و طراحی مقدماتی،

• طراحی تفصیلی و اجرایی،

د) ساخت شامل:

- عملیات ساخت،

- نظارت بر ساخت،

- آماده‌سازی برای بهره‌برداری،

ه) ارزشیابی.

رویکرد این نظام مأموریت‌گرا و محدود به تدوین و ارائه اسناد بود.

از نظر کارکرد می‌توان گفت که در تصمیم‌گیری سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و تعیین اولویت‌ها دخالت نداشت، در تعیین روش اجرا و چگونگی آن وارد می‌شد و در کنترل و ارزشیابی، اقدام‌های لازم را انجام می‌داد. طرح‌های عمرانی (طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای) حوزه نفوذ این نظام بود.

۲-۴. نظام فنی و اجرایی مصوب ۱۳۷۵ هیئت وزیران

اصول و مبانی حاکم بر نظام فنی و اجرایی مصوب ۱۳۷۵ شامل موارد زیر است:

الف) استفاده بهینه از منابع و ظرفیت‌های موجود و فراهم نمودن زمینه ایجاد ظرفیت‌های جدید و مورد نیاز،

ب) به‌کارگیری اصول و مبانی علمی و فنی در جهت ارتقای تکنولوژی و سطح دانش فنی و صنعتی کشور و دستیابی به کیفیت مطلوب‌تر،

ج) جلب مشارکت بخش خصوصی و استفاده عملی از این بخش در تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی با توجه به قابلیت‌ها، از طریق تهیه و تدوین روش‌های بهینه برای انجام مراحل مختلف به طور جداگانه یا توأم،

د) ایجاد زمینه مناسب برای بروز ابتکارات و خلاقیت‌ها، به‌ویژه در جهت ایجاد منابع جدید، بالا بردن کیفیت، کم کردن هزینه و مدت اجرا،



ه) شناسایی، سازماندهی، طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت واحدهای مختلف مطالعات بنیادی، تحقیقاتی، پایه، منطقه‌ای، جامع‌بخشی، تهیه و اجرای طرح به‌طور جداگانه یا به‌صورت توأم (در موارد مجاز)، براساس ضوابط معین،

و) تقویت توان فنی و اجرایی کشور، از طریق حمایت از نیروهای فنی داخلی و کمک به ایجاد واحدهای بزرگ برای انجام مراحل مختلف تهیه و اجرای طرح به‌طور جداگانه یا به‌طور توأم (در موارد مجاز).

ز) فراهم ساختن تسهیلات برای صدور نیروی کار و خدمات فنی و مهندسی و اجرایی تشویق و ترغیب و حمایت از آن.

ح) ایجاد زمینه آموزش و تربیت نیروی فنی و کارآمد متخصص برای تهیه و اجرای طرح، از طریق جلب همکاری و مبادله یافته‌های تجربی بین عوامل نظام فنی و اجرایی و دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی و تحقیقاتی کشور،

ط) جلب مشارکت عمومی، بانک‌ها، نهادهای انقلاب اسلامی و مؤسسات اعتباری مستقل یا عام‌المنفعه برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های عمرانی کشور که دارای توجیه فنی - اقتصادی هستند.

ی) ارزشیابی زمانبندی شده از عملکرد این نظام، مشتمل بر ضوابط، معیارها، روش‌ها و عوامل دست‌اندرکار مطالعاتی و تهیه و اجرای طرح و انعکاس نتایج مربوط، به‌منظور اصلاح نظام.

ک) الزام به مستندسازی در مورد تمام وقایع و جریان‌های مربوط به مراحل مطالعاتی و تهیه و اجرای طرح و پیش‌بینی اقدامات مربوط به این فعالیت در شرح وظایف و قراردادهای،

ل) طراحی و استقرار فرآیندی علمی، دقیق و عملی برای الزام به گزارش‌دهی و گزارش‌گیری از جریان تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی در دوره‌های زمانی معین.

گستره یا مباحث طرح شده در این نظام فنی و اجرایی، شامل موارد زیر است:

الف) مطالعات بنیادی، تحقیقاتی، پایه، منطقه‌ای (آمایش سرزمین) و جامع‌بخشی،

ب) معیارها، استانداردها و ضوابط فنی.

پ) تهیه طرح شامل:

- مدیریت بر تهیه طرح که شامل موارد زیر است:

• مدیریت بر تهیه طرح از جنبه ایفای وظایف قانونی غیرقابل واگذاری.

• خدمات مدیریت تهیه طرح.

- مطالعات شناسایی، توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی (امکان‌سنجی) اولیه.

- مطالعه و طراحی اولیه و توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی (امکان‌سنجی) نهایی.

ت) اجرای طرح شامل:

- مدیریت بر اجرای طرح از جنبه ایفای وظایف قانونی غیرقابل واگذاری.

- خدمات مدیریت و کنترل که شامل موارد زیر است:

- خدمات مدیریت اجرای طرح.
- کنترل‌های مهندسی.
- کنترل پروژه.
- نظارت.

- خدمات و فعالیت‌های اجرایی که شامل موارد زیر است:

- طراحی تفصیلی و اجرایی.
- تهیه و ساخت کالا و تجهیزات.
- پیمانکاری اجرا (عملیات اجرایی و نصب).
- آماده‌سازی برای بهره‌برداری.

(ث) ارزشیابی.

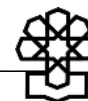
همچنین می‌توان گفت که رویکرد این نظام مأموریت‌گرا و محدود به معرفی عوامل و روابط آنها بود و از نظر کارکرد می‌توان آن را در مسیر توجه به توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی، توجه به روابط عوامل و توجه به روش‌ها و ابزار نوین در نظام، مانند طرح و ساخت توأم، بیمه و مدیریت طرح دانست. حوزه نفوذ آن نیز مطالعات بنیادی، تهیه، اجرا و بهره‌برداری طرح‌های عمرانی بود.

۳-۴. نظام فنی و اجرایی مصوب ۱۳۸۵ هیئت وزیران

این نظام که در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۴/۲۰ هیئت وزیران تصویب شد دارای پنج فصل به شرح زیر است:

فصل اول - کلیات

در این فصل هدف از نظام فنی و اجرایی استقرار نظامی یکپارچه، برای پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری، در چارچوب اسناد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با در نظر گرفتن افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با رویکردی نتیجه‌گرا، با قابلیت پیگیری و ارزیابی و مبتنی بر نظام مدیریت کیفیت، متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی، اقلیمی و زیست محیطی کشور بیان شده است. لازم به ذکر است که اسناد برنامه‌های توسعه، شامل اسناد ملی توسعه بخشی، اسناد ملی توسعه استانی و اسناد ملی توسعه ویژه است.



در این فصل دامنه کاربرد این نظام، طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری تمام دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ و طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی آنان با بخش خصوصی عنوان شده است.

همچنین اصول نظام فنی و اجرایی کشور (مصوب ۱۳۸۵) به شرح زیر عنوان شده است:

- اتخاذ رویکرد فرآیندی در سامانه‌های نظام.

در انجام فرآیندهای مربوط به هریک از سامانه‌های نظام، مشخصات فرآیندها شامل فعالیت‌های اصلی، ماتریس مسئولیت عوامل ذینفع هر فعالیت، درون‌دادها، ابزار و فنون، برون‌دادها و روش‌ها و معیارهای پایش و اندازه‌گیری هر فرآیند مشخص می‌گردند.

- مد نظر قرار دادن بیشترین فایده ملی در تهیه اسناد.

- استفاده از استانداردهای معتبر و شناخته شده ملی و بین‌المللی و روش‌ها و تجربیات جهانی

در تهیه اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره‌برداری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

- شناخت و اولویت‌بندی اسناد مورد نیاز سامانه‌های نظام، در برنامه‌ریزی برای تهیه آنها.

- سازگاری با مفاد برنامه‌های توسعه‌ای کشور و سایر قوانین و مقررات مربوط در تهیه اسناد.

- ارتقا و استفاده از حداکثر توان فنی و مهندسی کشور.

- پاسخگو بودن عوامل ذینفع نسبت به تعهدات و مسئولیت‌های خود در پدیدآوری طرح‌ها و

پروژه‌های سرمایه‌گذاری و قراردادهای مربوط.

- استقرار سامانه تضمین انجام به موقع تعهدات مالی در دستگاه‌های اجرایی و تأمین‌کنندگان

منابع مالی.

- حمایت از ابتکارات، خلاقیت‌ها و نوآوری‌ها در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

- احراز صلاحیت مجریان طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

- احراز صلاحیت تأمین‌کنندگان خدمات و کالا و ایجاد بستر رقابت شفاف در ارجاع کارهای

پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

- انتخاب فناوری مناسب در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و زمینه‌سازی برای

بومی کردن آنها.

- استقرار و نهادینه ساختن نظام مدیریت کیفیت، در سازمان‌های عوامل ذینفع.

- لزوم استقرار از مصالح و فرآورده‌های ساختمانی و کالاهای تأسیسات و تجهیزات مکانیکی

و برقی استاندارد در طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

- تأکید ویژه بر آموزش و کسب مهارت‌های فردی و گروهی و بهبود مستمر آنها،

- استقرار سامانه پایش و ارزشیابی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.
- ترویج اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌ها و تعاملات عوامل ذینفع.
- حمایت از استقلال حرفه‌ای و امنیت شغلی تأمین‌کننده خدمات و کالا.
- ایجاد زمینه مشارکت تشکل‌های قانونی غیردولتی صنفی - تخصصی بخش‌های مختلف در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های مربوط.
- ۲- فراهم نمودن بستر لازم برای حضور فعال تأمین‌کنندگان خدمات و کالا در میدان رقابت‌های بین‌المللی،
- استقرار سامانه مدیریت کارآیی انرژی و زیست‌محیطی در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری توسط دستگاه‌های اجرایی،
- تأکید بر کاهش آسیب‌پذیری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با هدف افزایش ایمنی بناها و استحکام ساخت‌وسازها.
- رعایت اصول پدافند غیرعامل در طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با هدف ملاحظات امنیتی و دفاعی.
- تشویق و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

فصل دوم - مدیریت

مفهوم مدیریت، مجموعه فعالیت‌های هماهنگ شده برای برنامه‌ریزی، سازماندهی، راهبردی، هدایت و کنترل است که به‌عنوان یکی از سامانه‌های نظام، ملاک عمل قرار می‌گیرد.

فصل سوم - پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری

شامل اقدامات در مراحل پیدایش، مطالعات توجیهی، طراحی پایه، طراحی تفصیلی، اجرا، راه‌اندازی، تحویل و شروع بهره‌برداری، در قالب فرآیندهای لازم است.

فصل چهارم - تهیه اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره‌برداری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری، که شامل استانداردها، معیارهای فنی، ضوابط و مقررات و روش‌های اجرایی، دستورالعمل‌ها، گردش کارها و کاربرگ‌های مورد نیاز، برای استقرار سامانه‌های مربوط در نظام فنی و اجرایی کشور است و از نظر موضوع به ۶ عنوان به شرح زیر تقسیم می‌شود:

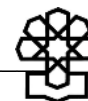
الف) مدیریت،

ب) معیارهای فنی، مالی و اقتصادی، ایمنی و زیست‌محیطی،

پ) امور قراردادی،

ت) امور قیمت‌ها،

ث) امور تأمین‌کنندگان،



ج) ارزیابی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

فصل پنجم - نحوه استقرار سامانه‌های نظام فنی و اجرایی کشور

این نظام دارای ۴ رکن پدیدآوری، مدیریت، تهیه اسناد و ممیزی است.

رویکرد آن فرآیندگرایی، سیستمی، نتیجه‌گرا، توجه به ذینفع‌ها، مسئولیت و پاسخگویی و توجه به فایده ملی است.

از نظر کارکرد می‌توان آن را در جهت استقرار نظام یکپارچه در ساخت و ساز، هدفگذاری برای ارتقای کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و دیده‌بانی مبتنی بر نظام مدیریت کیفیت دانست و حوزه نفوذ آن پیدایش طرح‌ها، تهیه و اجرای طرح‌های سرمایه‌ای و بهره‌برداری پروژه‌های سرمایه‌ای است.

جدول ۹. مقایسه سه نظام

نظام‌های فنی و اجرایی مصوب	ارکان	رویکرد	کارکرد	حوزه نفوذ
نظام فنی و اجرایی سال ۱۳۶۷	<ul style="list-style-type: none"> معیارها و ضوابط فنی مدیریت اجرایی مطالعه و طراحی ساخت 	<ul style="list-style-type: none"> مأموریت‌گرا و محدود به تدوین و ارائه اسناد 	<ul style="list-style-type: none"> تصمیم‌گیری سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تعیین اولویت‌ها روش اجرا 	<ul style="list-style-type: none"> طرح‌های عمرانی
نظام فنی و اجرایی سال ۱۳۷۵	<ul style="list-style-type: none"> مطالعات بنیادی، بخشی و آمایش سرزمین معیارها و ضوابط فنی تهیه طرح مدیریت بر تهیه طرح اجرای طرح خدمات مدیریت و کنترل 	<ul style="list-style-type: none"> مأموریت‌گرا و محدود به معرفی عوامل و روابط آنها 	<ul style="list-style-type: none"> توجه به توجیه فنی و اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی توجه به روابط عوامل توجه به روش‌ها و ابزار نوین در نظام مانند طرح و ساخت توأم، بیمه و مدیریت طرح 	<ul style="list-style-type: none"> مطالعات بنیادی، تهیه و اجرا و بهره‌برداری طرح‌های عمرانی
نظام فنی و اجرایی سال ۱۳۸۵	<ul style="list-style-type: none"> پدیدآوری مدیریت تهیه اسناد (معیارهای فنی) 	<ul style="list-style-type: none"> فرآیندگرایی رویکرد سیستمی نتیجه‌گرا توجه به ذینفعان مسئولیت و پاسخگویی 	<ul style="list-style-type: none"> استقرار نظام یکپارچه در ساخت و ساز هدفگذاری برای ارتقای کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> پیدایش تهیه و اجرای طرح‌های سرمایه‌ای بهره‌برداری

بنا بر آنچه بیان شد، سیر تطور نظام فنی و اجرایی از سال ۱۳۶۷ تا نظام فنی و اجرایی سال

۱۳۸۵ را می‌توان چنین ارزیابی کرد:

- حرکت از تمرکز بر مأموریت‌های سازمان به ویژگی‌های محیط فعالیت و مسئولیت تمام

عوامل ذینفع،

- توجه به روش‌ها و ابزار نوین مانند طرح و ساخت توأم، مدیریت پروژه، مدیریت کیفیت، بیمه و...
- توجه به توان و مشارکت دستگاه‌های اجرایی و تشکل‌ها،
- توجه به فرآیندهای پیدایش تا بهره‌برداری طرح‌های سرمایه‌ای (مدیریت یکپارچه طرح‌های سرمایه‌گذاری)،
- ممیزی نظام.

جمع‌بندی و پیشنهاد

گسترده‌گی ابعاد و ماهیت فعالیت‌های مربوط به تهیه و تدوین و اجرای برنامه‌های عمرانی و آثار ناشی از چگونگی انجام آنها و نیز مصرف حجم قابل توجهی از منابع مالی و غیرمالی کشور برای آن ایجاب می‌کند که فعالیت‌های مذکور در قالب یک چارچوب کلی و نظام فنی و اجرایی کامل و جامع اجرا شود و هدف آن افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با رویکرد نتیجه‌گرا و دستیابی به سیستم کنترل کیفی باشد که متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی و اقلیمی کشور اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری را نظم می‌بخشد. در این راستا سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۶۴ تهیه نظام فنی و اجرایی کشور را در دستور کار خود قرار داد و در سال ۱۳۶۶ اصول و مبانی حاکم بر نظام فنی و اجرایی را تدوین کرد و این نظام در سال ۱۳۶۷ به تصویب هیئت وزیران رسید. همزمان با تدوین برنامه دوم پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با توجه به ضرورت‌ها و شرایط جدید کشور کار بررسی و اصلاح نظام مزبور شروع شد و پس از انجام اصلاحات لازم در نهایت پیش‌نویس نهایی آن در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۲ به تصویب هیئت وزیران رسید. برای تطبیق مجدد نظام مذکور با اوضاع و احوال کشور و به منظور ارتقای کیفی آن در ماده (۳۱) برنامه چهارم توسعه دولت موظف شده بود به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با رویکرد نتیجه‌گرا و دستیابی به سیستم کنترل کیفی، متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی و اقلیمی کشور، تا پایان سال اول برنامه چهارم، نسبت به تدوین نظام فنی و اجرایی کشور و اجرای آن در تمامی دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون به اقدام نماید. لذا به استناد این ماده نظام فنی و اجرایی در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۱/۲۰ هیئت وزیران تصویب شد. با وجود این سند نیز، آن گونه که از یک سند بالادستی انتظار می‌رود، به استراتژی‌ها نمی‌پردازد و روی آرمان‌ها، رسالت و ایدئال‌ها متوقف شده و اصل موضوع استراتژی در آن مغفول مانده است. از این رو از سال ۱۳۸۶ تا به امروز این نظام جایگاه خود را در بین عوامل فنی و اجرایی پروژه پیدا نکرده است. لذا در ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم توسعه دولت موظف شده به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های تملک دارایی‌های



سرمایه ای با رعایت قانون نحوه اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی نظام فنی و اجرایی مصوب ۱۳۸۵ را با رویکردهای نتیجه‌گرا و کنترل هر سه عامل هزینه، زمان و کیفیت در اجرای پروژه، تا سال سوم برنامه اصلاح و از سال چهارم به مورد اجرا گذارد.

پیشنهادهای

استقرار فضایی اقتصادی که در آن رشد اقتصادی پایدار رخ داده و افزایش درآمد سرانه و رفاه آحاد مردم را به دنبال داشته باشد در گرو توجه به اقتصاد بهره‌ور محور است. با افزایش بهره‌وری در فرآیند تولید می‌توان الگوی استفاده از منابع تولید را بهینه کرد. در این میان افزایش قدرت انتخاب کارفرمایان در واگذاری امور مشاوره و پیمانکاری به شرکت‌های صلاحیت‌دار و ایجاد فضای رقابتی بین شرکت‌های دارای گواهینامه برای اجرای پروژه‌های عمرانی می‌تواند به تخصیص بهینه منابع کمک کرده و زمینه دستیابی به اقتصاد بهره‌ور محور را فراهم کند. اتخاذ راهکارهای ذیل می‌تواند در این راستا باشد:

۱. توجه به ایجاد شرکت‌های پیمانکار توانا در سطح ملی و بین‌المللی با هدف بالا بردن استاندارد انجام کار، اجرایی شدن اهداف عمرانی برنامه پنجم توسعه و مشارکت در اجرای طرح در خارج از کشور. یکی از جهت‌گیری‌ها در این بخش می‌تواند سیاستگذاری به منظور ارتقای تعداد شرکت‌های تشخیص صلاحیت شده در پایه‌های ۱ و ۲ در رشته‌های مختلف پیمانکاری باشد.

۲. افزایش کارهای قابل ارجاع به شرکت‌های مشاوران و پیمانکاران تشخیص صلاحیت شده بخش خصوصی و تقویت هرچه بیشتر این شرکت‌ها از طریق مناقصه‌های عمومی و محدود و تقلیل ترک تشریفات مناقصات.

۳. ایجاد فضای رقابت‌پذیری اقتصادی و شکستن انحصارات در ارتباط با انجام امور مشاوره و پیمانکاری از طریق افزایش شرکت‌های تشخیص صلاحیت شده.

۴. شفاف‌سازی فرآیندهای ارجاع کار به مشاوران و پیمانکاران شرکت‌کننده در مناقصات دولتی و برگزاری مناقصات با رویکرد برقراری نظام رقابتی پویا، سالم و شفاف و نظام اطلاع‌رسانی مناسب.

۵. برقراری سازوکار ارتقای توانمندی‌ها و سطح دانش و دانایی محوری در شرکت‌های مشاور و پیمانکار تشخیص صلاحیت شده با هدف افزایش کیفیت اجرای پروژه‌ها.

۶. تسهیل، توسعه و تشویق صادرات خدمات فنی و مهندسی و حضور شرکت‌های مهندسی ایرانی ذیصلاح در بازارهای داخلی و خارجی.

۷. اجرای کامل بندهای «الف»، «ب» و «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به منظور افزایش رقابت‌پذیری.

۸. بهبود کیفی مقررات و ساختار قانونگذاری و نیز احتراز از تعدد دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها که در چارچوب نظام فنی و اجرایی، توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی تهیه و تدوین می‌شود، زیرا تعدد بخشنامه‌ها در عمل موجب اتلاف زمان به دلیل صرف زمان لازم برای اجرای آنها و ایجاد تأخیر در روند اجرای پروژه‌ها شده و از سرعت کار نیز می‌کاهد.
۹. کنترل و نظارت دقیق بر هویت حقوقی و حقیقی افراد فعال در شرکت‌های پیمانکار و مشاور.
۱۰. نظارت بر کنترل بر ارزشیابی شرکت‌ها براساس آیین‌نامه‌های مربوطه.
۱۱. اتخاذ سیاست‌های تشویقی برای شرکت‌های مشاوره موفق در حوزه طراحی، نظارت دقیق و عملکرد موفق.
۱۲. تدوین قوانین دقیق برای جلوگیری از تبانی شرکت‌ها در پیاده شده بهتر نظام فنی و اجرایی کشور.
۱۳. اصلاح فرآیندهای تشخیص صلاحیت مشاوران و پیمانکاران با به‌کارگیری آخرین فناوری‌های روز کشور و دنیا.
۱۴. ایجاد نهادی تخصصی برای رسیدگی به دعاوی و شکایت از نظارت و طراحی شرکت‌های مشاوره و پیمانکار.
۱۵. نظارت دقیق بر اجرای قانون منع مداخله کارکنان و دستگاه‌های دولتی در تشخیص صلاحیت شرکت‌های مشاور و پیمانکار.

منابع و مأخذ

۱. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، لوح حق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، لوح حق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. نظام فنی و اجرایی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۷، لوح حق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. نظام فنی و اجرایی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۵، لوح حق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. نظام فنی و اجرایی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۵، لوح حق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. قانون برنامه و بودجه کشور، لوح حق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. پناهی، علی، عاطفه، جلالی موسوی. ارزیابی ظرفیت و توان پیمانکاری در نظام فنی و اجرایی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۹.
۸. تائب، احمد. نقش مشاوران و پیمانکاران در برنامه‌های عمرانی، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۷.
۹. دولت‌شاهی، علیرضا. مروری بر نظام فنی و اجرایی کشور، فصلنامه مهندس مشاور، پاییز، ش ۳۷، ۱۳۸۶.



۱۰. آیین‌نامه طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران (مصوبه شماره ۴۸۰۱۳/ت/۲۳۲۵۱ هـ در مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۱ هیئت وزیران با اعمال آخرین اصلاحات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی.
۱۱. گزارش اقتصادی سال‌های مختلف، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی.
۱۲. گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی سال‌های مختلف، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی.
۱۳. گزارش کمیته نظام فنی و اجرایی به ستاد برنامه، معاونت فنی وزارت برنامه و بودجه، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴.
۱۴. اصول پیشنهادی جهت اصلاح نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی کشور، معاونت فنی وزارت برنامه و بودجه، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۵.
۱۵. طرح تغییر بنیادی نظام فنی و اجرایی کشور، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۷.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۲۸۲۰

عنوان گزارش: مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۱۰. بررسی و ارزیابی جایگاه نظام فنی و اجرایی در برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: اسفندیار جهانگرد، سمیه اقلامی، حسن ورمزیار

ناظران علمی: حسن سبحانی، محمد قاسمی

متقاضی: معاونت اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام فنی و اجرایی

۲. پیمانکاری

۳. برنامه‌های عمرانی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۱/۲۹