

پیشنهاد طرح تشکیل سازمان نظام پیمانکاری

»

کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی

خرداد ۱۳۸۹



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

### پیشگفتار

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

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

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

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

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

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

مقدمه

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

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

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

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



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

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

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

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



(شماره ثبت ۱۰۰)

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

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

### نگاهی به حرفه پیمانکاری از آغاز تا کنون

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

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

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

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

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



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

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

## وضعیت موجود حرفه پیمانکاری

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

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



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

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

## نقاط ضعف و تهدید

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

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

## نقاط قوت و فرصت

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

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

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

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

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

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

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

## اهداف طرح تشکیل سازمان نظام پیمانکاری

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

## هدف کلی

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

## اهداف درون سازمانی

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



### ۱) بیان تعاریف تخصصی در حرفه پیمانکاری

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

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

### ۲) تعیین مرجع قانونی برای وضع قوانین تخصصی پیمانکاری

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

هستیم که دستگاه های اجرایی در تعریف و تنظیم قراردادهای خود هیچ گونه تقسیم بندی در نوع کار و خدمات پیمانکاری نداشته و ناآگاهانه و یا از سر اجبار مشکلات و معضلات عدیده ای را در مسیر اجرای کار به دستگاه های اجرایی و پیمانکار تحمیل می نمایند .

### ۳) برنامه ریزی ایجاد شرکتهای بزرگ پیمانکاری

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

### ۴) برنامه ریزی توسعه منابع انسانی حرفه پیمانکاری

حرفه پیمانکاری در کشور ما تنها حرفه تخصصی است که برنامه ریزی برای آموزش نیروی انسانی مورد نیاز آن به دست فراموشی سپرده شده است . نه دانشگاه ها و نه مؤسسات آموزشی تخصصی ، تجربه ای در امر تأمین و تربیت نیروی متخصص این حرفه ندارند . عناوین تحصیلی دانشگاهی به تنهایی پاسخگوی نیازهای فنی ، اجرایی و مدیریتی در این بخش نمی باشند و لذا باید علاقمندان به این حرفه با مطالعه و یادگیری برخی دروس مرتبط که بنابر نظر کارشناسان و صاحب نظران این حوزه تدوین و تألیف می گردد خود را برای ورود به عرصه کار پیمانکاری آماده نمایند . این ادعا دور از واقعیت نیست که مدیریت شرکت های پیمانکاری فعال در چندین حوزه تخصصی تنها از عهده مدیرانی که صرفاً با علوم مهندسی آشنائی دارند بر نمی آید لذا پرداختن به موضوع توسعه منابع انسانی در این حرفه اهمیتی مضاعف دارد . آموزش های کوتاه مدت و دوره های مداوم بازآموزی برای مجموعه ارکان اداری ، مالی ، فنی و اجرایی شرکتهای پیمانکاری از ضروری ترین نیازهای فعلی آنان محسوب می شود .

### ۵) برنامه ریزی توسعه منابع مالی حرفه پیمانکاری

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



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

#### ۶) برنامه ریزی توسعه تجهیزاتی شرکتهای پیمانکاری

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

#### ۷) تعیین جایگاه حرفه پیمانکاری در نظام اداری کشور

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



#### ۸) تعریف جایگاه نظام قضائی در حرفه پیمانکاری

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

#### ۹) بازشناسی ساختار نظارت بر حرفه پیمانکاری

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

#### ۱۰) ضرورت تعریف جایگاه انجمن های تخصصی در حرفه پیمانکاری

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

### مقایسه اهداف نظام فنی و اجرایی کشور و نظام پیمانکاری

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

#### الف) اصول نظام فنی و اجرایی

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

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

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

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

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

#### ب) عوامل ذینفع در نظام فنی و اجرایی کشور

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

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

#### پ) مدیریت

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

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

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

- برای راهبری و اداره موفق طرح ها و پروژه های سرمایه گذاری باید سازمان عوامل ذینفع در نظام فنی و اجرایی به طریقی نظام مند و شفاف هدایت و کنترل گردند. هدایت و کنترل نظام مند و شفاف امور مدیریت طرحها و پروژه های سرمایه گذاری از

طریق رویکرد فرآیندی امکان پذیر است که طی آن سامانه ای از فرآیندها در درون سازمان عوامل ذینفع با تعیین فصل مشترک کاری آن با سایر عوامل، بکار گرفته شود.

## ت) الزامات مدیریت

بند ۱- اتخاذ رویکرد فرآیندی و سیستمی در مدیریت.

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

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

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

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

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

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

## ث) الزامات پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری

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

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

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

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

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





(شماره ثبت ۱۰۰)

الگوی پیشنهادی جهت ساختار سازمانی نظام بیمانکاری کشور

ارکان اصلی:

۱- شورای عالی نظام بیمانکاری کشور

۲- شورای انتظامی نظام بیمانکاری

۳- نظام بیمانکاری استان

واحد‌های تابعه:

۱- کمیسیون‌های تخصصی

۲- صندوق ضمانت بیمانکاری

بندهائی از سیاست های کلی نظام اداری کشور

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

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



جمهوری اسلامی ایران

رئیس جمهور

تصویب نامه هیأت وزیران

بسمه تعالی

مجلس شورای اسلامی  
کمیسیون برنامه و بودجه  
گروه تخصصی اقتصاد  
تاریخ تصویب  
شماره تصویب

### سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۱/۲۰ بنا به پیشنهاد شماره ۱۰۱/۷۲۲۹۳ مورخ ۱۳۸۴/۴/۲۶ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و به استناد ماده (۳۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۲ - و اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظام فنی و اجرایی کشور را به شرح زیر تصویب نمود:

#### "نظام فنی و اجرایی کشور"

##### فصل اول - کلیات

##### ۱- هدف

استقرار نظامی یکپارچه، برای پدیدآوری طرحها و پروژههای سرمایه گذاری، در چارچوب اسناد برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با در نظر گرفتن افزایش کارآمدی و اثربخشی طرحها و پروژههای سرمایه گذاری با رویکردی نتیجه گرا، با قابلیت پیگیری و ارزیابی و مبتنی بر نظام مدیریت کیفیت، متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی، اقلیمی و زیست محیطی کشور.  
اسناد برنامه های توسعه، شامل اسناد ملی توسعه بخشی، اسناد ملی توسعه استانی و اسناد ملی توسعه ویژه است.

##### ۲- دامنه کاربرد

طرحها و پروژههای سرمایه گذاری تمامی دستگاههای اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۲ - و طرحها و پروژههای سرمایه گذاری مشارکتی آنان با بخش خصوصی.

##### ۳- مراجع

قانون برنامه و بودجه - مصوب ۱۳۵۱ - و قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۲ -





#### ۴- تعاریف و مفاهیم

##### ۴-۱- نظام فنی و اجرایی کشور:

مجموعه اصول، فرآیندها و اسناد مربوط به مدیریت، پدیدآوری و بهره‌برداری طرحها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری است.

یادآوری: در این نظام، واژه اسناد به جای مجموعه واژه‌های استانداردها، معیارهای فنی، ضوابط و مقررات، روش‌های اجرایی، دستورالعمل‌ها بکار برده شده است.

##### ۴-۲- مدیریت پروژه:

کاربرد دانش و دانایی، مهارتها و فنون در انجام فعالیتهای طرح یا پروژه به منظور تحقق اهداف، نیازها و انتظارات عوامل ذی‌نفع از طرح یا پروژه یا بهبود سطح رضایت آنها.

##### ۴-۳- پدیدآوری طرح یا پروژه:

مراحل پیدایش، مطالعات توجیهی، طراحی پایه، طراحی تفصیلی، اجرا، راه‌اندازی و تحویل و شروع بهره‌برداری است.

##### ۴-۴- بهره‌برداری:

بهره‌برداری از نتیجه طرح یا پروژه بر پایه محاسبات و مفروضات طراحی و دستورالعمل‌های مربوط و اطمینان از عملکرد آن بر طبق شرایط خواسته شده.

##### ۴-۵- رویکرد فرآیندی:

حصول نتیجه مطلوب از طریق مدیریت فرآیندها

یادآوری: نتیجه مطلوب هنگامی حاصل می‌شود که فعالیتها و منابع مرتبط با آنها به صورت یک فرآیند مدیریت شوند.

##### ۴-۶- رویکرد سیستمی:

شناسایی، درک و مدیریت فرآیندهای مرتبط با هم به عنوان یک سامانه.

یادآوری: شناسایی، درک و مدیریت فرآیندهای مرتبط با هم به عنوان یک سامانه به اثربخشی و کارایی طرحها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری در دستیابی به اهداف آن کمک می‌کند.

شماره ۳۳۹

تاریخ ۱۳۸۵/۴/۲



جمهوری اسلامی ایران

رئیس جمهور

تصویب نامه هیأت وزیران

۴-۷- رویکرد نتیجه گرا:

جهت گیری لازم در سیاست ها، خط مشی های تدوین اسناد و مدیریت در نظام فنی و اجرایی کشور معطوف به دستیابی به نتیجه و تحقق اهداف برنامه ریزی شده طرحها و پروژه های سرمایه گذاری.

۴-۸- مدیریت کیفیت:

فعالیت های هماهنگ شده برای هدایت و کنترل سازمان عوامل ذینفع از نظر کیفیت و معطوف به نتیجه.

یادآوری: هدایت و کنترل از نظر کیفیت، عموماً شامل برقراری خط مشی کیفیت و اهداف کیفیت، طرح ریزی کیفیت، کنترل کیفیت، تضمین کیفیت و بهبود کیفیت می باشد.

۴-۹- سامانه:

مجموعه عناصر دارای ارتباط درونی و دارای تعامل و معطوف به نتیجه.

۴-۱۰- فرآیند:

مجموعه ای از منابع و فعالیت های به هم مرتبط که درون داده ها را به برون داده ها تبدیل می نماید. یادآوری: منابع شامل مدیریت، خدمات، کارکنان، منابع مالی، تسهیلات، تجهیزات، فنون و روشهاست.

۴-۱۱- مرحله طرح یا پروژه:

مجموعه ای از فعالیت های منطقی و به هم پیوسته طرح یا پروژه که معمولاً در تکمیل یک بخش قابل تحویل انجام می گیرد.

۴-۱۲- هدف طرح یا پروژه:

آنچه که در رابطه با طرح یا پروژه جستجو شود یا منظور باشد.

۴-۱۳- نتیجه طرح یا پروژه:

عنوان و مشخصات اصلی اقلام قابل تحویل به دستگاه بهره بردار.

۴-۱۴- عوامل ذی نفع:

اشخاص حقیقی و حقوقی با منافع مشترک در عملکردهای طرحها یا پروژه های سرمایه گذاری.

۴-۱۵- ماتریس مسئولیت ها:

ساختاری است که برای حصول اطمینان از تعیین مسئول مشخص برای هر یک از مؤلفه های محدوده کار، ساختار اجزای سازمان پروژه را به ساختار اجزای کار ارتباط می دهد.



جمهوری اسلامی ایران

رئیس جمهور

تصویب نامه هیات وزیران

۴-۱۶- پایش:

گردآوری اطلاعات عملکرد طرح یا پروژه در قالب برنامه طرح یا پروژه، سنجش عملکرد، ارایه گزارش و اطلاعات لازم.

۴-۱۷- ارزیابی:

بررسی نظام یافته توانایی عوامل ذی‌نفع، هدف طرح یا پروژه، نتیجه طرح یا پروژه، یک فرآیند و با یک فعالیت در برآورده کردن الزامات مشخص شده.

۴-۱۸- پایدار بودن طرح یا پروژه:

ایفای الزامات پیش‌بینی شده در طرح یا پروژه برای دستیابی به اهداف، نتایج و محصول آن با حفظ کیفیت یا عملکرد مناسب در طول عمر طرح یا پروژه.

۴-۱۹- ایمنی:

حالتی که در آن احتمال خطر آسیب جانی یا خسارت مادی به میزان قابل قبولی محدود شده باشد.

۴-۲۰- روشهای اجرایی:

دامنه کاری، ارتباطات قراردادی، محدوده تعهدات و مسئولیتهای عوامل ذی‌نفع در اقدامات مربوط به فعالیتهای مراحل پدیدآوری طرحها و پروژههای سرمایه‌گذاری.

۴-۲۱- طرح توسعه و عمران:

به منظور تدوین سیاستها و ارایه راهبردها در زمینه هدایت و کنترل توسعه و استقرار مطلوب مراکز فعالیت، مناطق حفاظتی و همچنین توزیع متناسب خدمات برای ساکنان شهرها و روستاها در یک یا چند شهرستان که از نظر ویژگیهای طبیعی و جغرافیایی همگن بوده و از نظر اقتصادی، اجتماعی و کالبدی دارای ارتباطات فعال متقابل باشند، تهیه می‌شود.

یادآوری: برگرفته از قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی

- مصوب ۱۳۵۲- و آیین نامه های آن.

۴-۲۲- سازمان:

منظور سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است.

۴-۲۳- فایده ملی:

بهینه ترین حالت تخصیص منابع برای دستیابی به حداکثر تحقق اهداف مورد انتظار با رعایت معیارها و استانداردها.





جمهوری اسلامی ایران

رئیس جمهور

تصویب نامه هیات وزیران

۵- اصول نظام فنی و اجرایی کشور

تحقق اهداف نظام فنی و اجرایی کشور، با استقرار سامانه‌های آن شکل می‌گیرد. اصول نظام فنی و اجرایی کشور به شرح زیر، تبیین کننده خطوط هادی در تهیه اسناد، برای استقرار و پیاده‌سازی سامانه‌های آن است.

۵-۱- اتخاذ رویکرد فرآیندی در سامانه‌های نظام.

در انجام فرآیندهای مربوط به هر یک از سامانه‌های نظام، مشخصات فرآیندها شامل فعالیتهای اصلی، ماتریس مسئولیت عوامل ذی‌نفع هر فعالیت، درون‌داده‌ها، ابزار و فتون، برون‌داده‌ها و روش‌ها و معیارهای پایش و اندازه‌گیری هر فرآیند مشخص می‌گردند.

۵-۲- مدنظر قرار دادن بیشترین فایده ملی در تهیه اسناد.

۵-۳- 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.

۵-۴- شناخت و اولویت‌بندی اسناد مورد نیاز سامانه‌های نظام، در برنامه‌ریزی برای تهیه آنها.

۵-۵- سازگاری با مفاد برنامه‌های توسعه‌ای کشور و سایر قوانین و مقررات مربوط در تهیه اسناد.

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

۵-۷- پاسخگو بودن عوامل ذی‌نفع نسبت به تعهدات و مسئولیتهای خود در پدیدآوری طرحها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و قراردادهای مربوط.

۵-۸- استقرار سامانه تضمین انجام به‌موقع تعهدات مالی در دستگاه‌های اجرایی و تأمین کنندگان منابع مالی.

۵-۹- حمایت از ابتکارات، خلاقیتها و نوآوری‌ها در پدیدآوری طرحها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

۵-۱۰- احراز صلاحیت مجریان طرحها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

۵-۱۱- احراز صلاحیت تأمین کنندگان خدمات و کالا و ایجاد بستر رقابت شفاف در ارجاع کارهای پدیدآوری طرحها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

۵-۱۲- انتخاب فناوری مناسب در پدیدآوری طرحها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و زمینه‌سازی برای بومی کردن آنها.

۵-۱۳- استقرار و نهادینه ساختن نظام مدیریت کیفیت، در سازمانهای عوامل ذینفع.



جمهوری اسلامی ایران

رئیس جمهور

تصویب نامه هیات وزیران

- ۵-۲۴- لزوم استقرار از مصالح و فرآورده های ساختمانی و کالاهای تأسیسات و تجهیزات مکانیکی و برقی استاندارد در طرحها و پروژه های سرمایه گذاری.
- ۵-۱۵- تأکید ویژه بر آموزش و کسب مهارتهای فردی و گروهی و بهبود مستمر آنها
- ۵-۱۶- استقرار سامانه پایش و ارزشیابی طرحها و پروژه های سرمایه گذاری.
- ۵-۱۷- ترویج اخلاق حرفه ای در سازمان ها و تعاملات عوامل ذینفع.
- ۵-۱۸- حمایت از استقلال حرفه ای و امنیت شغلی تأمین کننده خدمات و کالا.
- ۵-۱۹- ایجاد زمینه مشارکت تشکلهای قانونی غیر دولتی صنفی - تخصصی بخشهای مختلف در سیاستگذاری و برنامه ریزی های مربوط.
- ۵-۲۰- فراهم نمودن بستر لازم برای حضور فعال تأمین کنندگان خدمات و کالا در میدان رقابتهای بین المللی.
- ۵-۲۱- استقرار سامانه مدیریت کارایی انرژی و زیست محیطی در پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری توسط دستگاه های اجرایی.
- ۵-۲۲- تأکید بر کاهش آسیب پذیری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری با هدف افزایش ایمنی بناها و استحکام ساخت و سازها.
- ۵-۲۳- رعایت اصول پدافند غیرعامل در طرحها و پروژه های سرمایه گذاری با هدف ملاحظات امنیتی و دفاعی.
- ۵-۲۴- تشویق و بهره گیری از مشارکتهای مردمی در پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری.

۶- عوامل ذی نفع در نظام فنی و اجرایی کشور

۶-۱- دستگاههای اجرایی:

دستگاههای اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴- که بر اساس ماده (۲۱) قانون برنامه و بودجه - مصوب ۱۳۵۱- و در چارچوب ماده (۳۱) قانون برنامه چهارم توسعه و سایر قوانین مربوط، مسئولیت پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری را بر عهده دارند.



جمهوری اسلامی ایران

رئیس جمهور

تصویب نامه هیات وزیران

## ۶-۲- تأمین کنندگان منابع مالی

سازمانها، واحدها و اشخاص تأمین کننده منابع مالی که در چارچوب قانون، اختیار تصویب طرحها و پروژه های سرمایه گذاری، تأمین و تخصیص منابع مالی، نظارت برنامه ای و ارزشیابی آنها را بر عهده دارند.

## ۶-۳- بهره برداران

سازمانها، واحدها و اشخاص دریافت کننده نتیجه طرحها و پروژه ها که متصدی بهره برداری و نگهداری آن هستند و در تمامی فرآیندهای پدیدآوری طرح یا پروژه با دستگاه های اجرایی برای ایفای الزامات خود هماهنگی و مشارکت دارند.

## ۶-۴- تأمین کنندگان خدمات و کالا

مشاوران، پیمانکاران، سازندگان و عرضه کنندگان کالا، اشخاص واجد صلاحیتی هستند که خدمات و یا کالا را برای دستگاههای اجرایی تأمین می کنند.

## ۶-۵- تهیه کنندگان اسناد

سازمان، دستگاههای اجرایی و انجمنهای صنفی و تخصصی کشور هستند که مسئولیت تهیه یا مشارکت در تهیه اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره برداری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری را بر عهده دارند.

فصل دوم: مدیریت

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

تحقق جنبه هایی مانند:

- دستیابی به استقلال فنی و فناوری پیشرفته، منطبق با شرایط فرهنگی، اجتماعی، اقلیمی و زیست محیطی کشور.
- حفظ شئون اجتماعی و حقوق فنی و حرفه ای تمامی عوامل اجرایی.
- بسترسازی در همگام نبودن برنامه های آموزشی دانشکده های مهندسی، متناسب با پیشرفتهای علوم و فنون و نیازهای صنعتی و اقتصادی کشور.
- تعامل لازم با تشکلهای صنفی و تخصصی کشور.
- دستیابی به نظامهای فنی و اجرایی کشورهای صنعتی و استفاده لازم از روشهای اجرایی آنان.
- توانمندسازی سازمانهای عوامل ذینفع برای فعالیت در فضای رقابتی.
- مدیریت طرحها و پروژه های سرمایه گذاری را، دارای رویکردی پویا و هدفمند و معطوف به حفظ منافع ملی می نماید.





کمیود منابع، الزامات هزینه، زمان، کیفیت، ایمنی و زیست محیطی، ابعاد و پیچیدگی فعالیتهای طرحها و پروژه ها، تعهدات متقابل در فصل مشترک کاری بین عوامل ذینفع، از جمله علل و عواملی هستند که رویکرد مدیریت سامان یافته را برای مدیریت طرحها و پروژه های سرمایه گذاری در نظام فنی و اجرایی کشور ضروری می سازند.

برای راهبری و اداره موفق طرحها و پروژه های سرمایه گذاری باید سازمان عوامل ذی نفع در نظام فنی و اجرایی به طریقی نظام مند و شفاف هدایت و کنترل گردند. هدایت و کنترل نظام مند و شفاف امور مدیریت طرحها و پروژه های سرمایه گذاری از طریق رویکرد فرآیندی امکان پذیر است که طی آن سامانه ای از فرآیندها در درون سازمان عوامل ذینفع با تعیین فصل مشترک کاری آن با سایر عوامل، به کار گرفته شود.

پایش و اندازه گیری استقرار سامانه های نظام فنی و اجرایی کشور و انجام اقدامات برای بهبود مستمر عملکردها، هدفی دایمی در نظام فنی و اجرایی کشور است که از طریق تحلیل و ارزیابی وضعیت موجود برای شناسایی زمینه هایی که نیاز به بهبود دارند و بکارگیری راه حل های انتخاب شده در قالب تهیه اسناد مربوط محقق می شود.

#### الزامات مدیریت

- ۱ - اتخاذ رویکرد فرآیندی و سیستمی در مدیریت.
- ۲ - به کارگیری استانداردهای مدیریت پروژه برای مدیریت طرحها و پروژه های سرمایه گذاری، یادآوری: هماهنگی کافی بین عوامل ذی نفع، توجه به فعالیتهای طرح یا پروژه به صورت جامع و مانع، اتمام طرحها و پروژه های سرمایه گذاری در مدت و اعتبار مصوب، استفاده موثر از نیروهای صلاحیت دار، تولید، جمع آوری، توزیع و مستندسازی اطلاعات و اسناد در زمان مقرر و به طور متناسب، جلوگیری از بروز ریسکهای پیش بینی نشده و تامین کالا و خدمات مورد نیاز طرحها و پروژه های سرمایه گذاری از طریق فرآیندهای لازم در مدیریت پروژه.
- ۳ - استقرار و پیاده سازی نظام مدیریت کیفیت در سطح عوامل ذینفع.
- ۴ - در انجام فرآیندهای مربوط به مدیریت، فعالیتهای اصلی، ماتریس مسئولیت عوامل ذینفع هر فعالیت، دروندادها، ابزار و فنون، بروندادها و روش ها و معیارهای پایش و اندازه گیری هر فرآیند مشخص می گردند.
- ۵ - ترویج کاربری فناوری اطلاعات (IT) با ایجاد بانک اطلاعاتی نظام فنی و اجرایی کشور.
- ۶ - بالا بردن سطح دانش فنی کشور، تبادل دانش و فناوری از طریق ارتباط با مراکز علمی و فنی داخلی و خارجی.



- ۷ - کوشش همه جانبه در دستیابی به خود اتکایی فنی، از طریق تناسب بین اعتبارات پژوهشی و تحقیقاتی با سرمایه گذاریها.
- ۸ - ایجاد تسهیلات برای آشنایی دانشجویان با نحوه ارایه و مدیریت خدمات فنی و کارهای اجرایی و همفکری در بهبود مستمر برنامه های درسی رشته های فنی و مهندسی و سایر رشته های مرتبط.
- ۹ - توسعه ظرفیتهای مشاوره فنی - اقتصادی.
- ۱۰ - زمینه سازی و ایجاد تسهیلات برای صدور خدمات فنی، مهندسی و حرفه ای.
- ۱۱ - بستر سازی برای شکل گیری شرکتهای بزرگ، توانمند و ماندگار بخش خصوصی.
- ۱۲ - بالا بردن سطح آگاهی مردم با اطلاع رسانی از نتایج و آثار اجرای طرحها و پروژه های سرمایه گذاری.
- ۱۳ - استقرار سامانه های تضمین خدمات مانند استفاده از صنعت بیمه و تضمین های صنفی.
- ۱۴ - احراز صلاحیت عوامل ذینفع در انجام فعالیتهای مربوط به سامانه های نظام.
- ۱۵ - ایجاد فضای رقابتی و منصفانه برای تامین کنندگان خدمات و کالا در انجام کارهای طرحها و پروژه های سرمایه گذاری.
- ۱۶ - ترویج مناسبات و روابط روشن و صادقانه، اخلاق حرفه ای و اعتماد سازی در سطح عوامل ذینفع.
- ۱۷ - بستر سازی برای متناسب کردن دایمی ظرفیت ها و تقاضاهای خدمات مهندسی و اجرایی.
- ۱۸ - استقرار ساز و کار لازم برای پایش و اندازه گیری میزان پاسخگویی تعهدات و تکالیف عوامل ذینفع نظام.
- ۱۹ - ارزشیابی حین اجرا و پس از اجرا، به عنوان اطلاعات بازخورد بهبود مستمر عملکردها.
- ۲۰ - زمینه سازی و حمایت از ایجاد و شکل گیری شرکتهای کوچک محلی در مناطق کمتر توسعه یافته.

#### فصل سوم: پدید آوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری

پدید آوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری شامل اقدامات در مراحل پیدایش، مطالعات توجیهی، طراحی پایه، طراحی تفصیلی، اجرا، راه اندازی، تحویل و شروع بهره برداری، در قالب فرآیندهای لازم است.

۴۲۳۲۹ ت ۳۳۴۹۷ هـ

شماره  
تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۰



جمهوری اسلامی ایران

رئیس جمهور

تصویب نامه هیات وزیران

#### مرحله پیدایش:

مجموعه اقدامات لازم برای رسیدن به بهترین راه حل تبدیل تقاضا به طرحها و پروژه های سرمایه گذاری و تعیین عنوان طرح یا پروژه به منظور ایفای الزامات مقرر در سند ملی آمایش سرزمین و اسناد ملی توسعه بخشی، توسعه استانی و ویژه است.

#### مرحله مطالعات توجیهی:

گردآوری اطلاعات و آمار، بررسی و تحلیل نیازها، بررسیهای فنی و ارایه راه حلهای مختلف برای تأمین نیاز و تبدیل آن به طرح یا پروژه، تعیین گزینه های مطلوب طرح یا پروژه (در صورت موجه بودن)، تعیین گزینه برتر با توجه به سودآوری اقتصادی و ملاحظات اجتماعی، زیست محیطی و ایمنی است.

یادآوری: در طرحها و پروژه هایی که به علت شرایط ژئوتکنیکی و زمین شناسی ساختگاه، لازم است مطالعات و طراحی تا حدی توسعه یابد که برآوردهای حاصله دقت مورد نیاز را پاسخگو باشد، مطالعات توجیهی نهایی آنها باید براساس طراحی پایه انجام شود.

#### مرحله طراحی پایه:

بخشی از فرآیند طراحی است که بر مبنای سیمای کلی طرح یا پروژه (مشخص شده در مرحله مطالعات توجیهی) و با بررسی کامل و میدانی و انتخاب دانش فنی مناسب در صورت نیاز و انجام محاسبات مهندسی، مشخصات اجزای اصلی طرح یا پروژه تعیین می شود.

#### مرحله طراحی تفصیلی:

بخشی از فرآیند طراحی است که براساس نتایج طراحی پایه و انجام محاسبات مهندسی، مشخصات و جزئیات اجرایی طرح یا پروژه در بخشهای مختلف طراحی شده و مدارک لازم برای عملیات اجرایی و نصب و راه اندازی مبتنی بر مهندسی ارزش تهیه می شود.

#### مرحله اجرا:

انجام فعالیتهای مربوط به تأمین کالا، عملیات اجرایی (ساختمان و نصب) و سازماندهی برای بهره برداری است.





مرحله راه اندازی، تحویل و شروع بهره برداری :

فعالیت‌های پس از تکمیل عملیات اجرا (ساختمان و نصب) از قبیل اخذ مجوزها، آزمایشها، بازرسیها، کنترلها و به طور کلی انجام کارهای لازم برای قرار دادن طرح یا پروژه در شرایط عملیاتی، به منظور شروع بهره برداری و صدور گواهی تحویل است.

### الزامات پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری

- ۱- اتخاذ رویکرد فرآیندی در پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری.
- ۲- در انجام فرآیندهای مربوط به پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری، فعالیت‌های اصلی، ماتریس مسئولیت عوامل ذینفع هر فعالیت، دروندادهای، ابزار و فنون، بروندادهای و روش و معیارهای پایش و اندازه گیری هر فرآیند، مشخص می گردند.
- ۳- ملحوظ داشتن انجام فعالیت‌های مربوط به مراحل پیدایش، مطالعات توجیهی طرحها و پروژه های سرمایه گذاری در قالب ردیفهای اعتباری تعریف شده.
- ۴- انجام مطالعات توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی طرحها یا پروژه ها، در چارچوب مرحله پیدایش طرحها و پروژه های سرمایه گذاری بخش مربوط و براساس روشهای معتبر، به منظور اطمینان از توجه پذیری اقتصادی طرح یا پروژه، پایدار بودن طرح یا پروژه، رعایت طرحهای توسعه و عمران، ملاحظات زیست محیطی و ایمنی، تأمین منابع مالی و سایر جوانب مربوط و انتخاب گزینه برتر به نحوی که بیشترین فایده ملی را برای کشور داشته باشد.
- ۵- شناسایی روشهای مختلف تأمین منابع مالی طرحها یا پروژه ها، تهیه ضوابط و ترویج استفاده از منابع مالی غیردولتی (مؤسسات مالی غیردولتی) برای پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری.
- ۶- شروع مرحله طراحی پایه پس از انجام، تأیید و تصویب مطالعات توجیهی طرحها و پروژه های سرمایه گذاری (باتوجه به یادآوری ذکر شده در مرحله مطالعات توجیهی).
- ۷- تدوین روشهای مناسب پدیدآوری به منظور بالا بردن کیفیت، بهینه نمودن هزینه و زمان در اجرای طرحها و پروژه ها، با بهره گیری از روشهای پیشرفته جهانی و تطبیق آنها با شرایط داخلی.
- ۸- انتخاب روش اجرایی مناسب برای پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری باتوجه به نوع، اندازه و پیچیدگی طرح یا پروژه.
- ۹- استفاده از بروندادهای مطالعات توجیهی، مطالعات پایه و مطالعات تفصیلی از جمله :
  - برنامه زمانی اجرای طرح یا پروژه.
  - برآورد مقادیر و هزینه ها.



جمهوری اسلامی ایران

رئیس جمهور

تصویب نامه هیات وزیران

- تقویم اعتبار به تفکیک سالهای مختلف اجرای طرح یا پروژه .
  - جریان نقدینگی سالانه.
- به عنوان درونداد تنظیم و مبادله موافقتنامه طرحها و پروژههای سرمایه گذاری و الحاقیه های بعدی آنها.
- ۱۰ - وجود مجوزهای لازم برای ساخت از مراجع مربوط و مشخص بودن وضعیت مالکیت زمین و برنامه استملاک اراضی در شروع مرحله اجرا.
  - ۱۱ - ارجاع کار یا هدف انتخاب مناسبترین تأمین کننده کالا و خدمات و با رعایت اصول رقابت، بیطرفی و نظم و اخلاق حرفه ای و اطلاع رسانی سریع و شفاف.
  - ۱۲ - توجه به پاسخگو بودن عوامل ذینفع در روشها و معیارهای پایش و اندازه گیری هر فرآیند.
  - ۱۳ - نظام مند کردن حمایت از ابتکارات، خلاقیتها و نوآوریها در پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری.
  - ۱۴ - نظام مند کردن چارچوب حل و فصل سریع اختلافهای قراردادی برای پیشگیری از اتلاف هزینه و زمان در پدیدآوری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری.
  - ۱۵ - تأکید بر واگذاری کارها تا حد امکان به صورت یکجا در قالب یک پیمان و اجتناب از تفکیک آنها به منظور انتقال مسئولیت مدیریت اجرا به پیمانکاران و حفظ هماهنگی در اجرا و سرعت بخشیدن به اجرای کار.
  - ۱۶ - ایجاد شرایط لازم برای مشارکت مسئولانه بخش خصوصی در پدیدآوری و مدیریت بهره برداری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری.
  - ۱۷ - ارزیابی اثربخشی فعالیتهای پدیدآوری طرحها و پروژه ها.
  - ۱۸ - مستندسازی فعالیتهای پدیدآوری طرحها و پروژه ها.

### فصل چهارم: تهیه اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره برداری طرحها و پروژه های

#### سرمایه گذاری

اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره برداری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری شامل استانداردها، معیارهای فنی، ضوابط و مقررات و روشهای اجرایی، دستورالعملها، گردش کارها و کاربرگهای موردنیاز، برای استقرار سامانه های مربوط در نظام فنی و اجرایی کشور است.

اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره برداری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری از نظر موضوع شامل شش عنوان به شرح زیر است.

الف - مدیریت



تصویب نامه هیات وزیران

ب - معیارهای فنی، مالی و اقتصادی، ایمنی و زیست محیطی

پ - امور قراردادی

ت - امور قیمتها

ث - امور تأمین کنندگان

ج - ارزیابی طرحها و پروژه های سرمایه گذاری

اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره برداری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری به دو رسته عمومی برای استفاده در طرحها یا پروژه های جدید و اختصاصی تقسیم می شوند. رسته عمومی اسنادی است که به تشخیص سازمان، مورد نیاز بیش از یک دستگاه اجرایی بوده و مدیریت تهیه و ابلاغ آنها، در مسئولیت سازمان است. رسته اختصاصی اسنادی است که در رسته عمومی انتشار نیافته و دستگاههای اجرایی برای نیاز خاص خود آنها را تهیه و استفاده می کنند.

دستگاههای اجرایی موظفند یک نسخه از تمامی اسناد رسته اختصاصی را برای سازمان ارسال دارند. سازمان، با بررسی اسناد اختصاصی که زمینه کاربرد عمومی داشته باشند آنها را با اعمال اصلاحات لازم به صورت عمومی برای استفاده در طرحها و پروژه های سرمایه گذاری جدید ابلاغ می نماید.

سازمان موظف است با تجدیدنظر در آیین نامه استانداردهای اجرایی طرحهای عمرانی موضوع ماده (۲۳) قانون برنامه و بودجه - مصوب ۱۳۵۲ - و رعایت الزامات به شرح زیر، آیین نامه اجرایی اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره برداری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری را در قالب ماده (۲۳) قانون برنامه و بودجه - مصوب ۱۳۵۱ - و ماده (۳۱) قانون برنامه چهارم توسعه تهیه و برای تصویب هیئت وزیران ارسال دارد.

الزامات تهیه اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره برداری طرحها و پروژه های

سرمایه گذاری

۱ - رعایت جنبه های کیفیت، هزینه، زمان، ایمنی، زیست محیطی و پدافند غیرعامل به منظور تحقق بیشترین فایده ملی.

۲ - رعایت فرآیندهای نیازسنجی، پیشنهاد، انتخاب، تهیه، بررسی، تأیید، تصویب، ابلاغ، آموزش و تجدیدنظر در تهیه اسناد.

یادآوری: در انجام فرآیندهای مربوط به تهیه اسناد، فعالیتهای اصلی، ماتریس مسئولیت عوامل ذینفع هر فعالیت، دروندادهای ابزار و فنون، برون دادهها و روشها و معیارهای پایش و اندازه گیری هر فرآیند، مشخص می گردند.





تصویب نامه هیات وزیران

- ۳ - استفاده از روشها و اسناد معتبر بین المللی در فرآیندهای تهیه اسناد، با در نظر گرفتن مقررات و شرایط کشور.
- ۴ - مشارکت دستگاههای اجرایی و تشکلهای صنفی و تخصصی در تهیه اسناد، با تقسیم و تعیین وظایف هر یک از آنان.
- ۵ - توسعه ظرفیت تولید اسناد در سطح تهیه کنندگان آن برای تمام عناوین شش گانه اسناد، به منظور پاسخگویی به نیازهای نظام فنی و اجرایی کشور.
- ۶ - نظام مند کردن اولویت بندی تهیه اسناد.
- ۷ - مطالعه، تحقیق و شناسایی روشهای اجرایی نوین و پیشرفته و استفاده از آنها در تهیه اسناد مربوط.
- ۸ - رعایت اصول کاهش خطرپذیری ناشی از حوادث طبیعی و پیش بینی نشده به ویژه زلزله، سیل و رانش زمین و نظایر آن.
- ۹ - بازنگری مستمر اسناد به منظور تأمین پویایی و روزآمدی آنها.
- ۱۰ - رعایت مفاد مواد مربوط فصول مختلف برنامه های توسعه کشور، آمایش و طرحهای توسعه و عمران.
- ۱۱ - اطلاع رسانی اسناد رسته عمومی و اختصاصی از طریق پایگاه اطلاعاتی نظام فنی و اجرایی کشور.

**فصل پنجم - نحوه استقرار سامانه های نظام فنی و اجرایی کشور**

تحقق الزامات سامانه های نظام فنی و اجرایی کشور منوط به تهیه اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره برداری طرحها و پروژه های سرمایه گذاری می باشد، از این رو سازماندهی لازم برای تهیه اسناد و ممیزی نحوه استقرار سامانه های نظام، به شرح زیر ملاک عمل قرار می گیرد:

۱ - سازمان موظف است با:

- ۱-۱ - تأمین منابع لازم برای تهیه اسناد.
- ۲-۱ - سازماندهی اجرایی برای تهیه اسناد.
- ۳-۱ - مشخص کردن نحوه مشارکت دستگاههای اجرایی و تشکلهای صنفی و تخصصی در تهیه اسناد در هیئت ممیزه.

۴۲۳۳۹ ت/ ۲۳۴۹۷ هـ

شماره

تاریخ: ۱۳۸۵/۴/۲۰



جمهوری اسلامی ایران

رئیس جمهور

تصویب نامه هیات وزیران

۴-۱- مستندسازی تمام فعالیتها و اقدامات در دست انجام استقرار سامانه های نظام.  
۵-۱- ایجاد پایگاه اطلاعاتی نظام فنی و اجرایی کشور برای دسترسی همگان به اطلاعات مربوط و با کاربریهای لازم در سازمان به صورت برخط.  
۶-۱- تهیه و ارائه برنامه اجرایی برای تهیه اسناد ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ سند نظام فنی و اجرایی کشور، شامل تجزیه الزامات به فعالیتهای مشخص اولویت بندی شده و قابل واگذاری به اشخاص حقیقی و حقوقی برای انجام کار یا تهیه سند با تأیید هیئت ممیزه.  
پیاده سازی سامانه های نظام فنی و اجرایی کشور را تحقق بخشد.  
۲- به منظور انجام الزامات سامانه های نظام فنی و اجرایی کشور هیئت ممیزی نظام فنی و اجرایی کشور، به ریاست معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان و معاونان ذی ربط وزارتخانه ها و سازمانهای:

۱-۲- امور اقتصادی و دارایی

۲-۲- راه و ترابری

۳-۲- مسکن و شهرسازی

۴-۲- نفت

۵-۲- نیرو

۶-۲- جهاد کشاورزی

۷-۲- صنایع و معادن

۸-۲- کشور

۹-۲- سازمان حفاظت محیط زیست

۱۰-۲- رئیس شورای هماهنگی تشکلهای صنفی و تخصصی

به دبیری معاون امور فنی سازمان تشکیل می گردد.

یادآوری: دبیرخانه هیئت ممیزی می تواند در صورت نیاز اقدام به ایجاد کارگروههای تخصصی

نماید.

شماره ۴۲۳۳۹ ت. ۳۳۴۹۷ هـ

شماره

تاریخ ۱۳۸۵ / ۴ / ۲۰



جمهوری اسلامی ایران

رئیس جمهور

تصویب نامه هیات وزیران

۳- هیئت ممیزی نظام فنی و اجرایی کشور، از طریق دریافت گزارشهای دوره ای سه ماهه دبیرخانه هیئت، انجام فعالیتها و اقدامات لازم برای استقرار سامانه های نظام فنی و اجرایی کشور را ممیزی می نماید.

پرویز داودی

معاون اول رئیس جمهور

رونوشت به دفتر مقام معظم رهبری، دفتر رئیس جمهور، دفتر ریاست قوه قضاییه، دفتر معاون اول رئیس جمهور، دفتر معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور، دفتر معاون اجرایی رئیس جمهور، دفتر رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، دیوان محاسبات کشور، دیوان عدالت اداری، اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، اداره کل حقوقی، اداره کل قوانین ومقررات کشور، کلیه وزارتخانه ها، سازمانها و مؤسسات دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، دبیرخانه شورای اطلاع رسانی دولت و دفتر هیئت دولت ابلاغ می شود.