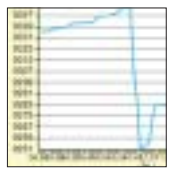
اقتصاد ایران
افزایش قیمت گوشت قرمز در سال جاری ۱۲


بورس
سایپا موتور رشد شاخص را خاموش کرد ۱۳

بورس
استراتژی ماندگاری در بورس تهران . ۱۳

اقتصاد ایران
چاره‌اندیشی برای صنعت چاپ . . ۱۴

عکس: میلاد پیامی، شرق

اقتصاد سیاسی نظام ملی ساخت وساز در ایران

دولت و مسئله پیمانکاری

عباس آخوندی*

■ ۱- مقدمه

کندی رشد توسعه مهندسی در ایران در مقایسه با سایر کشورهای در حال توسعه سئوالی است که ذهن بسیاری از سیاستگزاران ملی، پژوهشگران و از جمله مهندسان را به خود اختصاص داده است. این درحالی است که فعالیت مهندسی در ایران ریشه‌ای تاریخی دارد. فراتر آنکه مدارس مهندسی نوین نیز در ایران همزمان با برخی کشورهای در حال توسعه و در بسیاری موارد زودتر از سایر کشورهایی که در حال حاضر وضعیتی بهتر از ایران دارند شروع به‌کار کرده است. روش مدیریت و نظام تربیت مهندسان در این مدارس نیز گرته گرفته از نظام‌های آموزشی جهان پیشرفته است. هر چند نظام آموزشی ایران همانند هر نظام دیگری احتمالاً دارای کاستی‌هایی است که امکان برطرف کردن و بهبود دارد، پذیرش فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های ایران در دانشگاه‌های معتبر جهان و اجازه به‌کار آنان در کشورهای توسعه‌یافته نشان از آن است که ریشه مشکل در نظام آموزشی ایران قرار ندارد.

این مقاله در پی آن است که ریشه مشکل کندی رشد توسعه مهندسی عمران را در نظام ساخت و ساز ایران جست‌وجو کند. البته این ارجاع به این مفهوم نیست که تنها دلیل کندی رشد مهندسی، ناکارآمدی نظام ساخت و ساز ملی است و سایر عوامل موثر نبوده‌اند؛ بلکه تلقی از آن به‌عنوان یک دلیل موثر و پایه‌ای است. در هر صورت منطق پایه برای این ارجاع مشکل آن است که نهایتاً رشد هر پدیده‌ای نیازمند محیط مساعد برای توسعه است. چنانچه نظام ساخت و ساز ملی ایران شرایط مناسبی را برای بالندگی مهندسی عمران در ایران فراهم می‌آورد، قاعدتاً این کشور با سابقه ۷۰ساله تربیت مهندسی، ظرفیت اقتصادی بالا، میزان تقاضای گسترده داخلی و دسترسی آسان به بازارهای منطقه‌ای می‌بایست در ردیف پیشرفته‌ترین کشورهای تازه توسعه‌یافته قرار می‌گرفت. منظور از نظام ساخت و ساز در این بررسی صرفاً ناظر بر عناصر و روابط درون حوزه مهندسی نیست. بلکه نحوه کارکرد سیستم مهندسی در محیط اقتصادی و اجتماعی ایران مورد توجه است. به عبارت دیگر این مقاله مسئله مهندسی به‌ویژه نظام ساخت و ساز را از منظر درونی (مهندسی) نگاه نمی‌کند بلکه در پی آن است که این مسئله را از یک منظر بیرون رشته‌ای؛ اقتصاد سیاسی مورد بررسی قرار دهد.

از منظر اقتصاد سیاسی توسعه، محصول کارآمدی، ظرفیت مولد، سازگاری و داد و ستد مثبت نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی یک جامعه است. در این نگاه توسعه مهندسی در خلاء وجودی نهادهای اقتصادی کارآمد که هزینه مبادلات خدمات و محصولات مهندسی را کاهش دهند و عدم قطعیت را در بازار به حداقل برسانند امکان‌پذیر نیست. مضافاً آنکه توسعه، نیازمند نهادهای اجتماعی و حقوقی پشتیبان همچون نهادهای حرفه‌ای در بستر جامعه مدنی و نهادهای سیاسی است که از یک سو امنیت توسعه را فراهم آورد و از سوی دیگر مبادلات بین‌المللی را گسترش دهد.

نظام ملی ساخت و ساز در ایران به شدت تحت کنترل و مداخله دولت قرار دارد. از این‌رو است که بررسی توسعه مهندسی در ایران نیازمند بازنگری رابطه دولت و بازارهای مهندسی است. در اواخر دهه ۹۰ میلادی و با اوج گرفتن گفتمان جهانی شدن و موج خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه اساساً رابطه دولت- بازار در تمام حوزه‌های اقتصادی مورد بازنگری قرار گرفت. این موج در ایران نیز تحت عنوان سیاست‌های تعدیل اقتصادی و برنامه‌های خصوصی‌سازی در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران انعکاس یافت. به‌رغم متاثر بودن نظام برنامه‌ریزی ملی ایران از این تحولات جهانی هیچ‌گاه رابطه دولت- بازار به‌طور عام و رابطه دولت و بازارهای مهندسی به‌طور خاص مورد بازنگری جدی قرار نگرفته است. به عبارت دیگر دولتمردان ایرانی با بی‌توجهی به الزامات نهادی‌خواهان توسعه و همراهی با تحولات جهانی بوده‌اند. حال آنکه این امری غیرممکن بوده است. کندی توسعه مهندسی در ایران در حوزه مورد بحث این مقاله موید این ادعا است.

■ ۲- دولت و نظام ملی ساخت و ساز در ایران

نظام ساخت و ساز ملی کلی‌ترین سیستمی است که چارچوب فعالیت‌های مهندسی ساختمان را شکل می‌دهد. سایر سیستم‌ها اعم از قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها، استانداردها، سیستم‌های حرفه‌ای، قواعد ناظر بر فعالیت‌های بازارهای مهندسی، نظام‌های قراردادی و حقوقی مرتبط، روابط تخصصی بین‌المللی و نظام‌هایی از این دست همه به‌عنوان زیرسیستم‌های نظامی ساخت و ساز عمل می‌کنند. با این وجود بسته به آنکه از چه منظری به این نظام نگاه شود تصاویر متفاوتی حاصل می‌شود. از منظر درون‌حرفه‌ای نظام ساخت و ساز متشکل از مهندسان؛ اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی به‌عنوان عرضه‌کنندگان خدمات مهندسی، سایر نیروهای انسانی ماهر و عرضه‌کنندگان مصالح و تجهیزات فنی و روابط حرفه‌ای حاکم بر فعالیت آنها است. لیکن از منظر اقتصاد سیاسی این سیستم در درون یک سیستم بزرگتر دیگری که محیط کار این سیستم را فراهم می‌سازد فعالیت می‌کند. بدون وجود سیستم محیطی شامل نظام اقتصادی و همچنین نظام سیاسی و اجتماعی، نظام ساخت و ساز امکان فعالیت ندارد و اساساً بازاری به‌وجود نمی‌آید که در آن خدمات مهندسی مورد مبادله قرار گیرند.

هر چند این امر در ابتدا بسیار بدیهی به‌نظر می‌رسد و فارغ از هرگونه نوآوری می‌نماید، لیکن کاوز (۱۹۳۷، Coase) برنده جایزه نوبل اقتصاد، نظریه هزینه مبادله خود را بر همین یافته بسیار مقدماتی لیکن بسیار مهم و حیاتی قرار داد. او این گونه استدلال کرد که برخی بازارها آنقدر هزینه به یک طرف و یا طرفین مبادله تحمیل می‌کنند که مانع رشد و توسعه فعالیت‌های بازار می‌شوند. بنابراین رشد و توسعه فعالیت‌ها نیازمند کاهش هزینه مبادله است. لازمه این کار شناسایی منابع هزینه در بازار است.

عوامل متعددی هزینه مبادله را شکل می‌دهند. به‌عنوان مثال می‌توان به اوریب اطلاعات بین عرضه‌کننده و خریدار کالا و یا خدمات، قدرت انحصاری و یا دارایی ویژه عرضه‌کننده و یا خریدار در بازار، نظام حقوقی ناظر بر قراردادها و میزان کارایی آن در الزام طرفین قرارداد به ایفای تعهدات، حد استقلال نظام داوری، میزان ثبات نظام پولی، مالی و تجاری کشور، سطح امنیت درون‌مرزی و برون‌مرزی، سطح همگرایی در روابط بین‌المللی یک کشور با جهان خارج و مسائلی از این دست اشاره کرد.

با این رویکرد بازار وقتی به کارآمدی حداکثر می‌رسد که در آن هزینه مبادله به صفر میل کند. زیرا این هزینه از یک سو به عرضه‌کننده تحمیل می‌شود و قدرت رقابتی آن را کاهش می‌دهد و از سوی دیگر عرضه‌کننده درخواست دارد که متقاضی این هزینه را پرداخت کند. لذا مستقیماً بر قدرت خرید و تابع مطلوبیت خریدار اثر می‌گذارد. از این‌روی است که گفته می‌شود کارایی بازار ارتباط مستقیمی با کاهش هزینه مبادله در آن دارد.

چنانچه عوامل تشکیل‌دهنده هزینه مبادله را به عوامل مستقیم و غیرمستقیم تقسیم کنیم، موضوع این مقاله بررسی عوامل مستقیم اثرگذار بر بازار مبادله کالاها و خدمات مهندسی است. بر این اساس انتظار از دولت کاهش هزینه مبادله در این بازار، تسهیل ارتباط آن با بازارهای مشابه بین‌المللی در عین حمایت از آن است. به عبارت دیگر نقش دولت تعریف قواعد بازی در این بازار و پایش اجرای آنها است. اگر دولت بخواهد خود بازیگران را انتخاب کند، خود به آنها سفارش ایفای نقش بدهد و خود بین آنها داوری کند نه تنها هزینه مبادله کاهش پیدا نمی‌کند بلکه هزینه‌ها به شدت افزایش می‌یابد و اساساً بازار به‌طور ناقص شکل می‌گیرد و شرایط رقابتی تامین نمی‌شود.

جلوتر نشان داده خواهد شد که مبادله در بازار فعالیت‌های مهندسی ایران بسیار پرهزینه است. یکی از منشأهای عمده هزینه در این بازار نحوه عملکرد دولت است.

بنابراین اصلاح نظام مهندسی در ایران در گرو تجدیدنظر در رابطه بین دولت و این نظام است. اصلاحات باید از تغییر رابطه دولت به‌عنوان فراهم آورنده بستر فعالیت نهادهای حرفه‌ای و کاهنده هزینه مبادلات آغاز شود. توسعه مهندسی نیازمند محیط مولد و بالنده‌ای است که در آن نهادهای مهندسی کارآمد رشد کنند. این محیط باید دارای چنان کیفیتی باشد که امکان پرورش و رشد بنگاه‌های مهندسی ایران را در مقیاس بین‌المللی در خود داشته باشد و به‌عنوان یک سکو برای ورود مهندسی ایران به صحنه رقابت جهانی مهندسی عمل کند. بدون وجود چنین محیطی نمی‌توان انتظار مشاهده رشد مهندسی را در ایران در سطح جهانی داشت. پیدایش و رشد بنگاه‌های مهندسی جهانی مقیاس در ایران نیازمند وجود محیط مساعد رشد و توسعه است. به قول آن شاعر هرگز از آب‌های خرد نهنگی برنخواهد خاست!

در این مقاله ویژگی‌های کلی بازار مولد و کارآمد مهندسی و نقش دولت در شکل‌دهی آن بیان خواهد شد. بسیاری وقت‌ها این موضوع با حمایت دولت از پیمانکاران داخلی و یا پرداخت یارانه از سوی دولت اشتباه گرفته می‌شود. مقاله در پی آن نیست که سیاست حمایتی دولت از بازارهای مهندسی را نقد کند، لیکن به‌طور کلی می‌توان بیان کرد که سیاست‌های حمایتی زمانی سودمند هستند که بنگاه‌ها را برای ورود به بازار جهانی آماده سازند وگرنه در دنیای بی‌رقابت بنگاه‌ها رشد نخواهند کرد. با این مقدمه بحث را با شناسایی ارکان نظام ساخت و ساز در ایران و نقش و کارکرد آنها ادامه می‌دهیم. در ابتدا تصویری از وضع موجود نظام ساخت و ساز ارائه خواهد شد و در پی آن به نقد وضع موجود و ارائه پیشنهادهای پایه پرداخته خواهد شد.

۱-۲- شناخت ارکان نظام ملی ساخت‌وساز

به‌رغم آنکه در ایران نظامی تحت عنوان نظام ملی ساخت و ساز تعریف نشده است، در عمل مجموعه نظام فنی و اجرایی کشور و نظام مهندسی و کنترل ساختمان این نظام را در ایران شکل می‌دهند. ارکان نظام ساخت و ساز در ایران عبارت از عوامل زیر است:

■ دولت

■ مهندسان، نیروهای انسانی ماهر و عرضه‌کنندگان مصالح و تجهیزات فنی

■ خریداران خدمات مهندسی

■ نهادهای بازار خدمات مهندسی شامل:

- نظام‌های تایید صلاحیت برای ورود به بازار خدمات مهندسی؛
- فرآیندهای رقابت در بازار؛
- قراردادهای خدمات مهندسی و نظام‌های تضمین آنها؛
- نظام‌های کنترل کیفیت و تضمین خدمات؛
- بیمه مسئولیت‌های حرفه‌ای؛
- نظام‌های حقوقی و داوری؛
- نظام‌های حرفه‌ای؛
- آیین‌نامه‌های فنی و استانداردهای مهندسی.

البته ترکیب این عوامل در هر یک از دو نظام پیش گفته و نحوه داد و ستد آنها با یکدیگر در هرکدام از آنها کاملاً با هم تفاوت دارند. لیکن بیش و کم عناصر مقوم آنها یکی هستند.

اضافه بر ارکان فوق نظام حقوقی هر کشوری در کارکرد بازارهای مختلف نقش بسیار عمده‌ای دارد. لیکن از آنجا که این بررسی بر موضوع رابطه دولت و نظام ساخت و ساز متمرکز است، به این موضوع نمی‌پردازد. در هر صورت ضروری است توجه داده شود که عدم پرداختن به نظام حقوقی ناشی از کم اهمیتی آن نیست. مضافاً آنکه سطح رقابت بازار مهندسی در کشور و سیاست پذیرش و یا طرد رقابت بین‌المللی نیز رکن دیگری از این نظام است. لیکن از آنجا که موضوع رقابت بین‌المللی بخشی از سیاست تجاری دولت است، از ذکر مستقل آن خودداری شد. افزون بر این در این بررسی تاکید عمده بر نحوه کارکرد نظام ساخت و ساز در سطح ملی است، لذا آگاهانه این موضوع در حاشیه قرار داده شده است.

بحث با ارزیابی نقش دولت در نظام ملی ساخت و ساز ادامه پیدا می‌کند. این مقاله در پی آن است نحوه‌ای را که دولت با هر یک از این ارکان رابطه برقرار می‌کند شناسایی و نقد کند. مهم آن است که دریابیم آیا این مداخلات دارای مبانی نظری استوار و متضمن نفع عمومی است یا خیر؟

۲-۲- دولت: یک بازیگر در سه نقش

دولت در ایران دارای سه نقش عمده در نظام ساخت و ساز است که عبارتند از:

۱- سیاستگزار و مجری برنامه‌های توسعه مهندسی

۲- واضع نهادهای بازار خدمات مهندسی

۳- عرضه‌کننده و خریدار خدمات مهندسی (عامل اجرایی)

در نقش اول دولت با تاسیس وزارتخانه‌های تخصصی، سیاستگزاری و قانون‌گذاری در حوزه‌های مهندسی و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای مستقیماً در امر توسعه مهندسی کشور ایفای نقش می‌کند. همچنین دولت با تصویب برنامه‌های توسعه‌ای به‌ویژه برنامه‌های پنج‌ساله توسعه برنامه‌های عملیاتی خود را سازمان می‌دهد. به‌عنوان مثال می‌توان به سیاست‌های دولت در برنامه چهارم شامل سیاست توسعه مبتنی بر دانایی که بخش عمده‌ای از آن ناظر بر توسعه مهندسی است اشاره کرد. در ماده ۴۳ قانون برنامه چهارم آمده است: «دولت موظف است، نظر به اهمیت نقش دانش و فناوری و مهارت، به‌عنوان اصلی‌ترین عوامل ایجاد ارزش افزوده در اقتصاد نوین، اقدام‌های زیر را به عمل آورد:

الف- نوسازی و بازسازی سیاست‌ها و راهبردهای پژوهشی، فناوری و آموزشی، به منظور توانایی پاسخگویی مراکز علمی، پژوهشی و آموزشی کشور به تقاضای اجتماعی، فرهنگی و صنعتی و کار کردن در فضای رقابت فزاینده عرضه جهانی، طی سال اول برنامه چهارم

ب- تهیه برنامه‌های جامع توسعه علمی و فناوری کشور (به‌ویژه فناوری با سطوح عالی علوم و فناوری روز جهانی) در بخش‌های مختلف، طی سال اول برنامه چهارم

ج- پیش‌بینی تمهیدات لازم به منظور بهره‌برداری حداکثر از ظرفیت‌های ملی و منطقه‌ای حوزه‌ای فناوری اطلاعات، فناوری زیستی و ریز فناوری، زیست‌محیطی، هوا فضاها و هسته‌ای

د- بازنگری در ساختار و نوسازی فرآیندهای تحقیقات و آموزش علوم انسانی و مطالعات اجتماعی و فرهنگی، به منظور توسعه کیفی و حرفه‌ای شدن پژوهش در حوزه مذکور و ایجاد توانایی نظریه‌پردازی در حوزه‌های اجتماعی در سطح جهانی و پاسخگویی به نیازهای تصمیم‌سازی در دستگاه‌های اجرایی کشور، طی سال اول برنامه چهارم.

از برنامه دوم توسعه به بعد نیز سیاستی چون تشویق صدور خدمات مهندسی مورد توجه قرار گرفت. در هر صورت دولت در ایران در حوزه نظام ساخت و ساز با استناد به مواد ۲۲ و ۲۳ قانون برنامه و بودجه کشور، تصویب قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، تدوین و تصویب مقررات ملی ساختمان، الزام دولت به بازنگری در نظام فنی و اجرایی کشور و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها در برنامه چهارم و تخصیص اعتبار جهت تحقیق و توسعه در امر مهندسی ساختمان اقدام به سیاستگزاری می‌کند.

مضافاً آنکه دولت با اجرای برنامه‌های مختلف، مستقیماً در اجرای برنامه‌های توسعه مهندسی ایفای نقش می‌کند. اجرای طرح‌های عمرانی پیچیده و متعدد، تربیت نیروهای مهندس و توسعه دانشگاه‌های مهندسی در این ردیف قرار می‌گیرند. دولت همچنان با وضع مقررات فنی همچون مقرراتی که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وضع می‌شود به بهبود امر مهندسی ساختمان کمک می‌کند. در این راستا می‌توان از تدوین و اجرای مقررات ملی ساختمان نیز نام برد. افزون بر اینها موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی با انتشار استانداردهای مختلف در این زمینه دارای فعالیت گسترده‌ای است.

در نقش دوم، دولت واضع نهادهای بازار خدمات مهندسی است. در حوزه اجرای طرح‌های عمرانی دولت واضع نظام فنی و اجرایی کشور است که طی آن صلاحیت و ظرفیت شاغلان به‌کار مهندسی مشخص می‌شود. همچنین طی این نظام ظرفیت کار فعالان مهندسی تعیین می‌شود. مضافاً آنکه دولت با صدور بخشنامه‌های مختلف نحوه توزیع کار و انتخاب مشاوران و پیمانکاران، قیمت کار مهندسی، اصول ناظر بر قراردادها و نحوه رسیدگی به اختلافات و شکایات را مشخص می‌کند.

مداخله دولت در بازار کار مهندسی اختصاص به طرح‌های عمرانی ندارد. دولت کمابیش همین نقش را در بازار آزاد فعالیت‌های ساختمانی نیز ایفا می‌کند. تشخیص صلاحیت مهندسان، صدور پروانه اشتغال برای آنان، تعیین ظرفیت کاری مهندسان، تدوین شرح خدمات فعالیت‌های مهندسی، قیمت‌گذاری و ابلاغ چارچوب قراردادهای مهندسی و اقداماتی از این دست جزء وظایف مسلم دولت در ایران قرار دارد. افزون بر این دولت در ایران در سازماندهی امر حرفه‌ای نیز مداخله مستقیم دارد. نظارت مستقیم دولت بر عملکرد نظام‌های مهندسی ساختمان، شرکت در جلسه‌های مجامع عمومی سازمان‌ها و هیات عمومی، حق انتصاب اعضای شورای مرکزی پس از معرفی از سوی هیات عمومی و همچنین انتصاب رئیس سازمان نظام مهندسی ساختمان با معرفی شورای مرکزی این سازمان از این جمله است. مضافاً آنکه دولت در صورت لزوم، حق انحلال سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان در ایران را نیز در اختیار دارد. اضافه بر دو نقش فوق، دولت در ایران خریدار عمده خدمات مهندسی نیز است. دولت در نقش خریدار تاثیر فوق‌العاده‌ای بر کارکرد مهندسی و تنظیم بازار مهندسی دارد. در بسیاری از بازارهای مهندسی دولت خریدار انحصاری خدمات مهندسی است. به‌عنوان مثال می‌توان بازار خدمات مهندسی نفت، صنایع سنگین، معادن بزرگ، مخابرات، بیمارستان‌ها و یا حتی فضاهای ورزشگاهی را نام برد. هر چند در برخی از این حوزه‌ها اخیراً رسماً انحصار دولت شکسته شده است، لیکن در عمل سهم دولت آنقدر در این بازارها بزرگ است که عملاً قدرت انحصاری بازار در اختیار دولت است.

اضافه بر قدرت انحصاری قانونی دولت، می‌توان سهم عمده دولت در تعریف پروژه‌های مهندسی و کارآفرینی مهندسی را نیز مورد توجه قرار داد. درآمدهای نفتی دولت در ایران آن را در موقعیت برتری نسبت به نیروهای بازار قرار داده است. از منظر اقتصاد سیاسی، در ایران بازار جهت ادامه فعالیت وابسته به درآمدهای دولت است.

حال آنکه در سایر کشورها دولت از حیث درآمد متکی به کارکرد اقتصادی جامعه است. میزان درآمدهای دولت در ایران از ناحیه مالیات در مقایسه با درآمدهای نفتی بسیار ناچیز است. مضافاً آنکه بخش عمده‌ای از درآمدهای مالیاتی دولت نیز ناشی از چرخش پول‌های نفتی در بازار ایران است. بنابراین منشاء درآمدهای مالیاتی نیز که قاعدتاً باید ناشی از ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی ملی باشد در عمل تا حد زیادی وابسته به درآمدهای نفتی دولت است. این ویژگی خاص اقتصادی ایران، بازار را به مفهوم عام آن- به کارگزار دولت کاهش داده است. شدت این وابستگی در بازارهای نوین، صنعتی و مهندسی به دلیل کارآفرینی دولت در این بازارها در مقایسه با سایر بازارها بیشتر است. از همین روی است که نهادهای وابسته با بازارهای سنتی در ایران به دلیل وابستگی نسبی کمتر آنها به دولت در اتخاذ مواضع سیاسی از استقلال بیشتری برخوردار هستند.

در کنار نقش‌های فوق دولت در ایران عرضه‌کننده خدمات مهندسی نیز است. رویکرد سیاسی اقتصادی دولت‌های مختلف در ایران در کنار توان اقتصادی آن همواره مشوق دولت‌ها به تاسیس شرکت‌های دولتی جهت عرضه خدمات مهندسی توسط دولت در ایران بوده است. فارغ از شرکت‌های انحصاری مهندسی که عرضه‌کننده خدمات هستند- همانند شرکت‌های وابسته به وزارت نفت و نیرو- تعداد زیادی از شرکت‌های دولتی هستند که اقدام به ارائه خدمات مشاوره و پیمانکاری عمومی می‌کنند. اخیراً شرکت‌های وابسته به نهادهای نظامی نیز به صورت چشمگیری به این گروه افزوده شده‌اند. در واقع این شرکت‌ها با سایر شرکت‌های خصوصی در بازارهای خدمات مهندسی رقابت می‌کنند. در این مورد دولت در نقش رقیب بخش خصوصی عمل می‌کند. برخی مدیران دولتی از این نقش با این بیان دفاع می‌کنند که واگذاری کامل یک بازار به بخش خصوصی موجب عدم کنترل دولت بر آن بازار می‌شود. بنابراین برای کنترل بازار نیاز است که سهم مشخصی از بازار در اختیار دولت باشد تا عنداللزوم ایفای نقش کند. به این موضوع به هنگام نقد وضع موجود پرداخته خواهد شد.

۳-۲- بازیگران بازارهای مهندسی در ایران: بنگاه‌های مهندسی و دیگران

بازیگران بازارهای مهندسی را قاعدتاً باید بنگاه‌های مهندسی، تولیدکنندگان مصالح ساختمانی، تاسیسات و ماشین‌آلات و عرضه‌کنندگان خدمات مرتبط شکل دهند. در سطح فردی مهندسان و نیروی کار ماهر واحدهای پایه مقوم این بازار هستند. در حال حاضر دو نظام فنی و اجرایی کشور و نظام مهندسی و کنترل ساختمان روابط ناظر بر نحوه فعالیت بازار خدمات مهندسی در ایران را شکل می‌دهند. به دلیل اندازه نسبتاً بزرگ و متوسط پروژه‌هایی که دولت در بازار سفارش می‌دهد، بنگاه‌های مهندسی عمدتاً مخاطب این سیستم هستند. گویی بنگاه‌های مهندسی در ایران به‌وجود می‌آیند که سفارش‌های دولت را انجام دهند. در مقابل به دلیل اندازه عمدتاً کوچک و متوسط پروژه‌هایی که بخش خصوصی سفارش می‌دهد، مهندسان منفرد عمدتاً مخاطب این سیستم هستند. هر چند هیچ‌کدام از دو حکم فوق کلی نیست و دارای استثناهای فراوانی است.

ماهیت بازارهای خدمات مهندسی در ایران و نقش غالب دولت در آن، بنگاه‌های مهندسی را به کارگزاران دولت تبدیل کرده است. بنگاه‌های مهندسی به محض تاسیس درصدد اخذ صلاحیت از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دریافت حداکثر ظرفیت مجاز کاری هستند. این بنگاه‌ها تلاش می‌کنند آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های این سازمان را فرا بگیرند و بسته به حجم کاری که دارند افراد مشخصی را آموزش می‌دهند تا فرصت‌های نهفته در دستورالعمل‌های این سازمان را شناسایی و از آنها در مواقع لزوم به نفع بنگاه استفاده کنند. در این سیستم بنگاهی موفق‌تر است که تمام زوایا و عناصر فعال در دیوان‌سالاری دولت را بشناسد و بتواند در سطوح مختلف با آن تعامل کند. این موضوع در گذشت زمان به یک مهارت برای بنگاه‌های مهندسی تبدیل شده است. معمولاً بنگاه‌های مهندسی توجهی به کارکرد سازمان نظام مهندسی در ایران ندارند. تعداد کمی از آنها در این نظام ثبت شده‌اند و از این نظام پروانه اشتغال به‌کار شخصیت حقوقی دریافت کرده‌اند. همچنین غیر از انتخابات دوره اول نظام مهندسی که بنگاه‌های مهندسی نسبتاً در آن فعال بودند، به تدریج حضور بنگاه‌ها در انتخابات کاهش پیدا کرده است. در انتخابات پیش روی نظام مهندسی ساختمان- خردادماه ۱۳۸۵- در مرکز مشارکت، چهره‌های شاخص بنگاه‌های مهندسی به‌عنوان نامزد عضویت هیات‌مدیره در حداقل خود قرار دارد.

ادامه در صفحه ۱۴

نکته

۱- این مقاله در پی آن است که ریشه مشکل کندی رشد توسعه مهندسی عمران را در نظام ساخت و ساز ایران جست‌وجو کند.

۲-در این مقاله ویژگی‌های کلی بازار مولد و کارآمد مهندسی و نقش دولت در شکل‌دهی آن بیان خواهد شد. بسیاری وقت‌ها این موضوع با حمایت دولت از پیمانکاران داخلی و یا پرداخت یارانه از سوی دولت اشتباه گرفته می‌شود. مقاله در پی آن نیست که سیاست حمایتی دولت از بازارهای مهندسی را نقد کند، لیکن به‌طور کلی می‌توان بیان کرد که سیاست‌های حمایتی زمانی سودمند هستند که بنگاه‌ها را برای ورود به بازار جهانی آماده سازند.

۳-چنانچه عوامل تشکیل‌دهنده هزینه مبادله را به عوامل مستقیم و غیرمستقیم تقسیم کنیم، موضوع این مقاله بررسی عوامل مستقیم اثرگذار بر بازار مبادله کالاها و خدمات مهندسی است.