خبرها

چاره اندیشی برای صنعت چاپ

سیداحمد نبوی : شاید روز یازدهم شهریورماه که به نام روز ملی صنعت چاپ ثبت شده است برای بسیاری از مردم ایران شناخته شده نباشد. اما به گمانم برای بسیاری از دست‌اندرکاران صنعت چاپ، این روز همپای عظمت و شکوه روزی مثل روز صنعت نفت است. باور کردن این نکته بسیار سخت است که امروزه صنعت چاپ در جهان با بیش از ۷۰۰ میلیارد دلار گردش مالی در میان صنایع به رتبه سوم صعود کرده است. (البته در برخی از کشورها، صنعت چاپ در میان صنایع دیگر، جایگاه اول را دارا است) اما حقیقتی است انکارنشدنی. حتی می‌شد (اگر گردش مالی برای رتبه‌بندی مدنظر قرار نمی‌گرفت) به صنعت چاپ جایگاه اول را داد، چرا که تمامی صنایع دیگر به گونه‌ای وابستگی شدیدی به این صنعت عظیم دارند. اگر از تاریخ‌نگاری و بررسی چگونگی تاسیس اولین چاپخانه صنعتی در ایران بگذریم و از سالیان پرفراز و نشیب این صنعت گذر کنیم به امروزی می‌رسیم که متولی صنعت چاپ در کشور، دفتر امور چاپ معاونت فرهنگی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. در واقع متولی چنین صنعت عظیم و گسترده‌ای در کشور، یک دفتر از یک معاونت، در وزارتخانه‌ای است که مسئولیت اول آن اشاعه فرهنگ است. عملاً امروزه این صنعت در کشور در یک اتفاق ساده از گردونه صنعتی خود خارج شده و به اشتباه در چارت اداری وزارتخانه‌ای جاخوش کرده است. پاسخ این اتفاق را می‌توان با نیم‌نگاهی به گذشته جست، به زمانی که اولین دسته ماشین‌آلات چاپ وارد کشور شدند. هدف از ورود ماشین‌آلات ابتدایی، فقط تولید کتاب بود آن هم به دو شیوه چاپ مسطح (حروف سربی) و سپس افست، از همین رو این ماشین‌آلات در مراحل اولیه فقط وظیفه چاپ کتاب و اشاعه فرهنگ را به عهده داشتند. سپس با گذر سالیان و نیاز داخلی کشور به صنعت چاپ با نگاهی اقتصادی‌تر به این صنعت، اینگونه ماشین‌آلات به تدریج در کشور نصب و راه‌اندازی شدند و اکنون به جایی رسیده‌ایم که به قول رئیس اتحادیه چاپخانه‌داران ۸۰ درصد اینگونه چاپخانه‌ها ورشکسته و یا در حال ورشکستگی هستند. شاید توجه به این نکته ضروری باشد که اینگونه ماشین‌آلات در جهان فقط قادر به انجام ۷۰درصد از عموم سفارشات چاپی هستند، اما آن بخشی که در کشور به آن پرداخته نشده، در واقع همان بخش صنعتی چاپ است. پرداختن به شعار سازندگی و تولید کالاهای غیرنفتی و توجه به صادرات، جنبش اقتصادی ایران را به وجود آورد، اما نسبت رشد کارخانه‌های تولیدی و مجموعه‌های اقتصادی متناسب با رشد بیمارگونه صنعت چاپ نبوده و نیست. اگرچه به نظر عده‌ای نیاز به تشکیل سازمانی مستقل به نام صنعت چاپ، قدری بزرگنمایی است اما امروزه این نیاز به شدت قابل لمس است. همه ما عمده مصرف‌کننده محصولات لبنی مانند ماست، شیر، پنیر و... هستیم (که این هم حاصل تلاش همان جنبش اقتصادی است چرا که سال‌ها کشور حتی در تولید پنیرهای صنعتی، به کشورهای دیگر وابسته بود) و عمدتاً پیش از اینکه به چاپ روی در آلومینیومی این محصولات توجه کنیم به طعم و لذت تناول آن می‌اندیشیم. اما آنچه که کمتر به آن می‌اندیشیم این است که ۸۰ درصد از همین بسته‌بندی‌های محصولات لبنی که با پوشش تک لایه و یا چند لایه (آلومینیوم فویل) در کشور مورد استفاده قرار می‌گیرند در خارج از کشور تولید و چاپ می‌شود و به عنوان یک کالای وارداتی چاپ محسوب می‌شود. با زبانی ساده و بی‌تعارف ما هنوز قادر نیستیم حتی درپوش آلومینیومی درهای ماست و پنیر را در کشورمان تولید نماییم و اگر ۲۰ درصد آن با افتخار در داخل تولید می‌شود از لحاظ قیمت و کیفیت قابل مقایسه با محصول خارجی نیست و هیچ یک از تولیدکنندگان داخلی از این محصولات راضی نیستند. این مثال بسیار ساده و کوچکی بود از دریای وابستگی به محصولات چاپی خارج از کشور. نکته جالب توجه دیگر اینکه ما در مواد مصرفی چاپ مانند کاغذ، مقوا، انواع فیلم‌های پلی‌استر، انواع آلومینیوم فویل‌ها، انواع روکش‌های کاغذی و فیلمی چندلایه، مرکب‌ها و ماشین‌آلات، در برخی موارد ۱۰۰ درصد و به طور میانگین ۹۰ درصد به خارج از کشور وابسته‌ایم. سئوالی که در این بحث مطرح می‌شود این است که: ۱- خروج ارز به منظور ورود مواد مصرفی و محصولات چاپی چه جایگاهی در میان شعار «شکوفایی اقتصادی و استقلال» که سرلوحه شعارهای ماست، به خود اختصاص داده است؟ ۲- مبلغ ارزی که بدین منظور از کشور خارج می‌شود چه میزان است؟ ۳- اگر این صنعت میل شکوفا شدن دارد به چه مقدار سرمایه‌گذاری نیازمند است.

نگاه کلان مسئولان کشوری ارزآوری و شکوفایی اقتصادی است، به طوری که گاه برای خودکفایی در محصولی به جشن و شادمانی می‌پردازیم و همواره با غرور و شعفی خاص از خودکفا شدن سخن به میان می‌آوریم. اما کمتر از این زاویه به صنعت چاپ نگریسته‌ایم ولو اینکه در این زمینه کاملاً برعکس عمل کرده‌ایم. بی‌تعارف ما امروزه به جهت ورود محصولات وابسته به صنایع چاپ، ارز بسیاری از کشور خارج می‌کنیم و اگر روزی به واسطه تحریم و یا هر اقدامی درهای ورود این محصولات و مواد مصرفی بسته شدند، باید منتظر تعطیلی بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی داخلی باشیم. برای اینکه به راحتی بتوان حجم مالی خروج ارز بابت مواد اولیه و سفارشات چاپی به خارج از کشور را بررسی کرد، می‌توان مثال‌های ساده‌ای آورد. ۱- تنها یکی از شرکت‌های تولیدکننده لبنیات از میان صدها تولیدکننده «فقط» برای چاپ در آلومینیومی ماست و پنیر خود، سالیانه بیش از ۱۳ میلیون دلار ارز از کشور خارج می‌کند. ۲- سالیانه بیش از ۱۰۰ میلیون دلار برای خرید مقوای بسته‌بندی دستمال کاغذی از کشور ارز خارج می‌شود. این به غیر از خود جنس دستمال کاغذی (تیشو) است که عدد آن باورکردنی نیست. ۳- تنها برای تولید آب‌میوه‌های مدت‌دار (معروف به ساندیس) هرساله بیش از ۳۰ میلیون دلار ارز از کشور خارج می‌شود. ۴- یکی از تعاونی‌های نشر هرساله بیش از ۱۳۰ میلیون دلار برای خرید کاغذ ارز از کشور خارج می‌کند (آن هم به صورت سوبسیدی). و صدها مورد دیگر که البته وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌تواند به راحتی آمار مشخص و قابل توجهی از میزان خروج ارز به منظور واردات مواد اولیه و یا کالاهای چاپی ارائه کند. امیدوارم با اشاره به برخی از این موارد کوچک ذهن مخاطب گرامی کمی با صنعت چاپ و میزان نقش استراتژیک آن در دنیای امروز آشنا شده باشد.

اما سئوالی که همیشه برای نگارنده بی‌جواب مانده این است که چرا صنعت چاپ با این وسعت مالی و حرفه‌ای در ایران مورد بی‌مهری و بی‌توجهی قرار گرفته. در صورتی که حداقل با ۲۰ درصد حجم مالی یک‌ساله خروج ارز از محل واردات مواد اولیه و کالاهای چاپی، کشور ایران عزیزمان می‌توانست مجهز به بهترین ماشین‌آلات مدرن صنعت چاپ در گرایش‌های مختلف تکنیکی و کارخانجات عظیم سازنده مواد مصرفی بشود. و اینکه با توجه به موقعیت جغرافیایی ممتاز پس از رفع وابستگی به کشورهای خارجی می‌توانست در امر صادرات کالاهای ساخته شده چاپی پیشتاز باشد.

دولت و مسئله پیمانکاری

ادامه از صفحه ۱۱

در مقابل سازمان نظام مهندسی تبدیل به عرصه فعالیت مهندسان منفرد شده است. بزرگترین دغدغه این نظام نحوه تعامل با شهرداری‌ها و وزارت مسکن و شهرسازی است. اخذ صلاحیت و پروانه اشتغال به‌کار مهندسی عمده‌ترین مسئله‌ای است که مهندسان با آن سر و کار دارند و برای تحصیل آن باید به مقررات منبعث از این نظام تمکین کنند. از همین روی در حد ضرورت با موضوع مقررات ملی ساختمان آشنا می‌شوند و در آزمون‌های اجباری سازمان شرکت می‌کنند. هماهنگی با شهرداری و توافق نسبت به سیستم توزیع کار و فرآیندهای اجرا و نظارت موضوع مهم دیگری است که مهندسان منفرد همواره نگران آن هستند. از همین روی در میان سازمان‌های استانی سازمانی موفق است که بتواند این ارتباط را هرچه هموارتر برقرار سازد و نظام توزیع نسبتاً برابر کار را فراهم آورد. در مقابل بنگاه‌های مهندسی دلیلی نمی‌بینند که خود را با ضوابط ناشی از این قانون وفق دهند زیرا که بازار ناشی از این نظام سهم عمده‌ای از فعالیت حرفه‌ای آنان را شکل نمی‌دهد.

براساس ماده ۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان تمام عناصر فعال در بازار خدمات مهندسی اعم از مهندسان، کاردانان و نیروی کار ماهر باید به نحوی تشخیص صلاحیت شوند. همچنین به موجب این قانون در جاهایی که به تصویب مشترک وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و کشور می‌رسد به‌کارگیری مصالح ساختمانی نیز نیازمند رعایت استانداردهای اجباری است. لیکن در عمل این نظام تاکنون صرفاً موفق شده است که امور کاردانان را به نحوی انتظام بخشد. هنوز کنترل موثری بر نحوه حضور کارگران ماهر در این بازار وجود ندارد. از همین روی است که رقابت در این بازار بین افراد با صلاحیت و افراد فاقد صلاحیت است. این موضوع باعث شده است که تلاش جهت کسب مهارت و صلاحیت از حیث اقتصادی فاقد توجیه باشد. این موضوع در مورد به کارگیری مصالح ساختمانی نیز مصداق دارد. رقابت در این بازار بین تولیدکنندگان مصالح ساختمانی استاندارد و با کیفیت قابل قبول و عرضه‌کنندگان مصالح غیراستاندارد و کم‌دوام است.

رقابت در بازار خدمات مهندسی غیردولتی بین مهندسان و مجریان سنتی است. مهندسان برای غلبه بر این مشکل همواره خواستار تنظیم نظام اجرای ساختمان بوده‌اند و اخیراً موفق شده‌اند با کسب ابلاغ شیوه‌نامه ماده ۳۳ این قانون از سوی وزارت مسکن و شهرسازی موضوع صلاحیت مجریان را به تصویب برسانند. لیکن هنوز دامنه اجرای آن در شهرهای مختلف بسیار محدود است. فارغ از تحلیل محتوای شیوه‌نامه مصوب، طی گفت‌وگویی که نویسنده با برخی مقامات مسئول در شهرداری تهران داشت، آنان از غیراجرایی بودن آن شکایت داشتند.

در سطح بنگاه‌های مهندسی، رقابت بین بنگاه‌های خصوصی و بنگاه‌های مهندسی وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی است. اخیراً سازمان‌های وابسته به نهادهای نظامی نیز به طور جدی‌تر وارد صحنه رقابت شده‌اند. بنگاه‌های خصوصی همواره شکایت داشته و دارند که این رقابت غیرمنصفانه است. معمولاً بنگاه‌های مهندسی وابسته به دولت و نیروهای نظامی دارای برتری اطلاعاتی هستند. هر چند اخیراً تشریفات اخذ صلاحیت و ظرفیت برای آنها نیز الزامی شده است، اغلب آنها موفق به دریافت پروژه‌ها به صورت ترک تشریفات مناقصه می‌شوند. مضافاً آنکه مفهوم پذیرش ریسک، هزینه ارائه تضامین، نحوه رسیدگی به صورت‌وضعیت‌ها و تعهدات آنان در مقایسه با بنگاه‌های خصوصی کاملاً متفاوت است.

به دلیل ماهیت حقوقی مالکیت بنگاه‌های وابسته به دولت، اساساً ریسک عقد قرارداد برای آنها فاقد مفهوم اقتصادی است. این موضوع درباره بحث ارائه تضامین نیز مصداق دارد. چرا که اساساً این گونه بنگاه‌ها یا اقدام به تامین تضامین بانکی و بهادار نمی‌کنند و یا اگر چنین اقدامی را انجام دهند این موضوع دارای مفهوم اقتصادی برای آنان است. لزوماً هزینه صدور تضامین و اوراق بهادار از محل کسب و کار این بنگاه‌ها تامین نمی‌شود بلکه از سوی نهادهای بالادست آنها تامین می‌شود. مضافاً آنکه ریسک به اجرا گذاشته شدن آنها در مورد این بنگاه‌ها مفهوم اقتصادی ویژه‌ای ندارد. این تباین در مورد نحوه رسیدگی به تعهدات و اختلافات نیز مصداق دارد. کم‌فروشی و یا ایفای تعهدات، همچنین دریافت پاداش و یا پرداخت جریمه بین دستگاه‌های دولتی هیچ‌گاه نمی‌تواند همان معنی‌ای را داشته باشد که برای یک بنگاه خصوصی دارد.

ساختار مالکیت در بنگاه‌های مهندسی بخش خصوصی در ایران عمدتاً فامیلی و یا ترکیب بسیار محدود دوستان هم‌دوره و یا همکار همراه با آشنایی چهره‌به‌چهره است. معمولاً در بنگاه‌های مهندسی در ایران موضوع مالکیت از مدیریت جدا نیست. چرخه رشد و افول بنگاه‌ها تابعی از چرخه زندگی مالکان آنها است. بنگاه‌ها با رشد و افزایش تجربه مالکان خود رشد می‌کنند و با پیری و خستگی آنان خسته و فرسوده می‌شوند. تعداد بنگاه‌های ایرانی با عمری بیشتر از عمر یک انسان بسیار محدود است. فزون‌تر آنکه تعداد بنگاه‌های مهندسی با ساختار حقوقی سهامی عام که تعلق به عموم مردم داشته باشد و در آنها مالکیت از مدیریت جدا باشد بسیار اندک است. همین تعداد محدود در رقابت با بنگاه‌های شبه‌دولتی درمانده‌اند و امکان پاسخگویی به سهامداران خود را ندارند. کارفرمایان دولتی با آگاهی از این موضوع فشار را بر این گونه بنگاه‌ها افزایش می‌دهند تا امتیاز بیشتری از آنها دریافت کنند. در هر صورت عدم شکل‌گیری بنگاه‌های مهندسی بزرگ‌مقیاس و با ساختار سهامی عام قطعاً تابعی از نظام اقتصادی ملی و نحوه سازماندهی بازارهای مهندسی توسط دولت است.

■ ۳- نظام ملی ساخت و ساز در ایران: اقدام بدون رویکرد نظری

بزرگترین مشکل وضع موجود نظام ملی ساخت و ساز در ایران فقدان رویکرد نظری مشخص در هدایت و توسعه آن در نظام حکمرانی کشور است. مداخله گسترده دولت در بازار خدمات مهندسی و امتزاج حوزه‌های عمومی و خصوصی کارایی این بازارها را به شدت کاهش داده است. مضافاً آنکه وجود دو سیستم موازی مانع از استقرار نهادهای بازار خدمات مهندسی شده است. نظام فنی و اجرایی کشور و نظام مهندسی و کنترل ساختمان هر کدام به طور مستقل یک نظام ساخت و ساز را تشکیل می‌دهند. به‌رغم این، نکته مشترک در هر دو آن است که نظام ساخت و ساز را بیشتر از منظر سازماندهی درون‌حرفه‌ای و از پایگاه مهندسی نگاه کرده‌اند و آن را یک بازار فعالیت از منظر اقتصادی سیاسی ندیده‌اند. غفلت از این موضوع تاثیر مهمی بر نحوه عملکرد هر دو نظام گذاشته است. این مقاله بر این ادعا است که یکی از دلایل کندی رشد توسعه مهندسی در ایران ناشی از همین بی‌توجهی به نظام ساخت و ساز از منظر اقتصادی و محصور کردن آن به روابط درون‌حرفه‌ای است.

برای روشن شدن بهتر موضوع می‌توان تجربه کشور کانادا را مورد ملاحظه قرار داد. این کشور که دارای یکی از کارآمدترین نظام‌های مهندسی است و در طراحی آن از تجربیات سایر کشورها به خوبی بهره برده است، نظام ساخت و ساز را این گونه تعریف کرده است: «به طور بنیادی، نظام ساخت و ساز یک بازار فعالیت است که کیفیت محصولات آن منعکس‌کننده کنش و واکنش [عوامل متعددی همچون] هزینه، زمان، فراهم بودن مواد، مهارت و دانش بازیگران آن است.» مالکان، طراحان، پیمانکاران عمومی، پیمانکاران دست دوم، سازندگان، سازمان‌های تدوین‌کننده استانداردها، دولت ملی، ایالت‌ها و شهرداری‌ها عناصر تشکیل‌دهنده این بازار هستند.

هم‌چنان که ملاحظه می‌شود پایه‌ای‌ترین فرضیه در این رویکرد نگاه به نظام مهندسی به مثابه یک بازار خدمات حرفه‌ای است. پذیرش این فرضیه متضمن پذیرش فرض دیگری است مبنی بر آنکه بازار یک نظام خود سازمان در درون یک نظام اقتصادی- سیاسی بزرگ‌تر است. این فرضیه به دولت حق مداخله مستقیم در بازار را نمی‌دهد مگر آنکه متضمن یک نفع عمومی باشد. ایراد عمده‌ای که بر نظام ساخت و ساز ملی ایران وارد است آن است که دو سیستم موجود از منظر درون‌حرفه‌ای تدوین شده‌اند. هر دو آنها به منظور سازماندهی امر مهندسی و با رویکرد مهندسان و توسط آنان طراحی شده‌اند. لذا ترجیحات مهندسان بر انسجام و کارایی اقتصادی- فنی آنها غلبه دارد. حال چنانچه این سیستم‌ها از منظر فعالیت اقتصاد سیاسی تدوین می‌گشتند و طی آن به ویژگی‌های بازار فعالیت‌های حرفه‌ای مهندسی توجه می‌شد نتیجه کاملاً متفاوت بود.

برای اینکه این موضوع بهتر نشان داده شود زیر سیستم‌های صلاحیت، ظرفیت، ارجاع، قیمت‌گذاری، هدایت و کنترل از منظر اقتصاد سیاسی مورد نقد قرار می‌گیرند.

۱- ۳- صلاحیت مهندسان: یک بام و چند هوا

صلاحیت در وضع موجود در نظام فنی و اجرایی کشور توسط نظام دیوانسالاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انجام می‌پذیرد. این سازمان برای اعطای پروانه صلاحیت به بنگاه‌های مهندسی استناد به تعدادی مدارک و گواهینامه‌های تحصیلی و اداری مدیران و کارکنان آنها و عنداللزوم دارایی‌ها و ماشین‌آلات متعلق به بنگاه‌ها می‌کند. واقعیت آن است که تحصیل این مدارک موید و یا نافی صلاحیت ویژه‌ای نیست. زیرا صلاحیت ثمره به کارگیری دانش و ابزارهای مهندسی در انجام موفق پروژه‌ها است وگرنه تجمیع عوامل به خودی خود موید و یا نافی حقیقتی نیست. در بررسی مدارک افراد به ویژه مهندسان در نظام فنی و اجرایی کشور دانشنامه آنها به اضافه مدارک سوابق کاری آنها مورد استناد است. حال آنکه در نظام مهندسی و کنترل ساختمان اضافه بر دانشنامه مهندسی طی دوره‌های آموزشی حرفه‌ای ویژه و به قولی صلاحیت حرفه‌ای افراد مورد درخواست است.

جالب آنکه در نظام فنی و اجرایی کشور صلاحیت عمدتاً به بنگاه تعلق می‌گیرد، حال آنکه در نظام مهندسی و کنترل ساختمان صلاحیت به مهندسان تعلق می‌یابد و اگر به بنگاه‌های مهندسی نیز صلاحیت داده می‌شود در چارچوب مسئولیت و صلاحیت مهندسان آن است. در ماده ۱۶ آئین‌نامه قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان آمده است که مسئولیت فعالیت‌های مهندسی بنگاه‌های مهندسی برعهده مهندسان حقیقی بنگاه‌ها است. این موضوع به نحوی نافی صلاحیت مستقل بنگاه‌های مهندسی در این قانون است.

فارغ از بررسی نقاط قوت و ضعف محتوایی این دو سیستم موازی کشور و تحلیل کارایی فرآیندی آنها، مسئله مورد توجه در این مقاله توجیه منطقی لازم جهت مداخله دولت در امر تشخیص صلاحیت مهندسان است. سئوال مشخص آن است که به چه دلیل دولت باید اقدام به تشخیص صلاحیت مهندسان اعم از حقیقی و حقوقی کند؟ آیا در این امر یک نفع عمومی برجسته و قابل تشخیص نهفته است؟ آیا نظام بازار نمی‌تواند خود امر تشخیص صلاحیت را به انجام برساند؟ آیا در سایر بازارها و سایر مشاغل حرفه‌ای نیز دولت اقدام به تشخیص صلاحیت می‌کند؟ مهم‌تر آنکه اگر در نتیجه اشتباه نظام اداری در تشخیص صلاحیت ضرری به افراد اعم از شخص ثالث و یا مهندسان برسد چه کسی پاسخگو است؟ آیا نظام اداری که صرفاً وظیفه مطابقت شکلی اسناد را همواره برعهده دارد می‌تواند چنین مسئولیتی را در جامعه برعهده بگیرد و یا آنکه راهکارهای بهینه دیگری وجود دارد؟

در سایر کشورها دولت در زمینه تشخیص صلاحیت فعالیت‌های تخصصی حرفه‌ای مداخله محدود و با هدف مشخصی دارد. به‌عنوان مثال در کشور آمریکا مبنای مداخله دولت در امر صلاحیت مهندسان از منظر حمایت از منافع مصرف‌کننده است.

بدین معنی که چون امر مهندسی یک امر حرفه‌ای تخصصی است و خریداران خدمات مهندسی لزوماً قدرت تشخیص کیفیت و کمیت خدمت دریافتی را ندارند، دولت اقدام به تعریف مهندس حرفه‌ای می‌کند. در اینجا تفاوت مهندس حرفه‌ای و مهندس فارغ‌التحصیل دانشگاه‌ها در این نهفته است که مهندس حرفه‌ای شخصی است که توانایی پذیرش مسئولیت ناشی از ارائه یک خدمت مهندسی را دارد. این موضوع در مورد فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها لزوماً مصداق ندارد. بنابراین افراد دارای دانشنامه باید پس از فراغت از تحصیل اثبات کنند که دارای صلاحیت حرفه‌ای نیز هستند. این موضوع طی مراحل خاصی که در کشورهای مختلف به طور متفاوت تعریف شده است صورت می‌گیرد.

از منظر اقتصاد سیاسی این اقدام به این مفهوم است که ورود به بازار خدمات مهندسی نیازمند صلاحیت ویژه‌ای به منظور ایفای تعهدات قراردادی است. بنابراین نقش دولت در اینجا محدود به تعریف این بازار، استقرار نهادهای این بازار شامل ساز و کار عمومی بازار و روش‌های حقوقی ایفای تعهدات اطراف قراردادها و تعریف صلاحیت بازیگران آن محدود می‌شود و نه کنترل عناصر آن. از منظر اقتصاد نهادگرا این اقدام به مفهوم کاهش هزینه مبادله در بازار است. چرا که ورود افراد فاقد صلاحیت به بازار خدمات حرفه‌ای هزینه مبادله را برای طرفین عرضه و تقاضا افزایش می‌دهد. در طرف عرضه افراد با صلاحیت در یک بازار غیرمنصفانه باید متحمل هزینه گزافی شوند تا برتری خدمات خود را به خدمات افراد فاقد صلاحیت به خریداران غیرمتخصص اثبات کنند و در بسیاری از موارد نیز توفیق حاصل نمی‌کنند. این هزینه‌ها اعم از هزینه‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است از جمله قانع کردن نهادهای سیاستگزار ملی مبنی بر لزوم جلوگیری از ورود اشخاص غیرمتخصص به بازارهای تخصصی حرفه‌ای. به همین نحو خریدار همواره در مخاطره عدم دریافت خدمات با مشخصات حرفه‌ای و لطمه دیدن سرمایه خود است. این موضوع موجب افزایش هزینه خریدار به منظور کسب آگاهی لازم جهت شناسایی خدمات حرفه‌ای با استاندارد قابل قبول است.

وجود دو سیستم موازی در ایران موجب آن شده است که مهندس و یا بنگاه مهندسی واحد با مراجعه به دو سیستم رقیب امکان دریافت دو صلاحیت ناهمسان را دارد. این امکان اساس کفایت و سودمندی فرآیند بررسی صلاحیت مهندسان را در ایران مورد تردید قرار می‌دهد. چون از اساسی‌ترین ویژگی‌های یک نظام حکمرانی خوب از یک سو شفافیت و قابل پیش‌بینی بودن نتایج طی فرآیندهای حکمرانی است و از سوی دیگر عدم امکان تخلف از نتایج آن است. وجود دو سیستم موازی موجب پیدایش حاشیه خاکستری در حوزه‌های کارکرد صلاحیت‌ها می‌شود.

این گونه نیست که تمام فعالیت‌های ممکن مهندسی در ایران بین این دو سیستم به نحوی موزائیک شده‌اند که هیچ فعالیتی خارج از آنها قرار نمی‌گیرد. دامنه شمول نظام فنی و اجرایی کشور تعریف شده است و به‌رغم مصوبه برنامه سوم و اخیراً لایحه تسری هنوز بسیاری از فعالیت‌های عمرانی بنگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی را شامل نمی‌شود. از سوی دیگر نظام مهندسی و کنترل ساختمان عملاً محدود به ساخت و سازهای غیردولتی است. این موضوع باعث شده است که مهندسان در این منطقه خاکستری به اقتضا به یکی از این دو سیستم توسل جویند این امر کارایی نظام تشخیص صلاحیت مهندسی در ایران را به طور جدی مورد تردید قرار داده است.

۲-۳- تشخیص ظرفیت کاری مهندسان: جانشینی دولت به جای بازار

مفهوم ظرفیت ناظر بر میزان مجاز ایجاد تعهد تولید کالا و یا ارائه خدمات از سوی مهندسان و بنگاه‌های مهندسی است. از نظر مفهومی این موضوع در ادامه بحث تشخیص صلاحیت مهندسان قرار می‌گیرد. اگر بحث صلاحیت متضمن آزمون توانایی درگیر شدن مهندسان در یک امر مهندسی است و به قولی کیفیت را کنترل می‌کند، بحث ظرفیت ناظر بر توانایی کمی آنها در درگیر شدن در امور مهندسی است. هر دو سیستم نظام فنی و اجرایی کشور و نظام مهندسی و کنترل ساختمان این دو موضوع را به طور همزمان مورد بررسی قرار می‌دهند و در ابلاغیه صلاحیت، ظرفیت‌کاری مهندسان و بنگاه‌های مهندسی را نیز اعلام می‌کنند. بزرگترین نقدی که بر بررسی ظرفیت توسط نظام دیوانسالاری وجود دارد، جانشینی دولت به جای ساز و کار بازار است. این اقدام موجب از کار افتادن ساز و کار اقتصاد مقیاس، کنترل اداری رشد بنگاه‌های مهندسی و توزیع بوروکراتیک تقاضا بین مهندسان و بنگاه‌های مهندسی می‌شود. از منظر اقتصادی ظرفیت یک بنگاه برابر با میزان ریسکی است که می‌تواند مبادله کند. به طور نظری هر مبادله‌ای متضمن ریسک برای دو طرف عرضه‌کننده و متقاضی است. مهم آن است که دو طرف بتوانند ریسک خود را در بازار به فروش برسانند. اصطلاحاً به این موضوع بیمه کردن می‌گویند. بنابراین ظرفیت یک بنگاه برابر میزان ریسک پذیرش مسئولیت حرفه‌ای است که توان بیمه‌سپاری آن را در بازار داشته باشد. میزان ریسک قابل بیمه‌سپاری تابع عوامل متعددی همچون توانایی مالی، مهندسی، مدیریتی و شرایط محیطی است. شرایط محیطی اعم از فضای رقابتی اقتصادی ملی و بین‌المللی، ساختار حقوقی، شرایط سیاسی اجتماعی و امنیتی و مسائلی از این دست است. لیکن مهم آن است که مرجع تشخیص این میزان بازار و نهادهای بازار است و نه دیوانسالاری دولتی!

تعیین دیوانی میزان ظرفیت مهندسان و بنگاه‌های مهندسی در نظام فنی و اجرایی کشور موجب تقلیل عوامل تعیین‌کننده به مدارک نیروی انسانی، دارایی و ماشین‌آلات بنگاه‌های مهندسی شده است. همین موضوع در نظام مهندسی و کنترل ساختمان به تابعی از توان نیروی مهندسی شاغل در دفاتر مهندسی کاهش یافته است. آئین‌نامه نظام مهندسی و کنترل ساختمان ضریبی را برای هم‌افزایی گرد هم آمدن مهندسان در دفاتر مهندسی منظور کرده است همچنان که ملاحظه می‌شود رویکرد هر دو سیستم به موضوع ظرفیت مکانیکی و فاقد ماهیت اقتصادی است. همچنان که گفته شد، از منظر اقتصادی مبادله قرارداد به مفهوم مبادله ریسک است. موضوعی که اساساً در هر دو سیستم مورد غفلت کلی است.

با تفصیل فوق ظرفیت یک دفتر مهندسی نتیجه دانش مهندسی و مهارت مدیریت آن در به‌کارگیری عواملی چون نیروی انسانی، ماشین‌آلات، توانایی مالی و دارایی‌های مختلف در پذیرش ریسک ایجاد تعهد و امکان ایفای آن است. تعیین دیوان‌سالارانه ظرفیت بنگاه‌ها از منظر اقتصادی به مفهوم انتقال بی‌دلیل بخشی از ریسک بنگاه‌ها و همچنین خریداران خدمات آنها به دولت است. زیرا دولت از یک سو میزان ریسک قابل تحمل توسط دفاتر مهندسی را مشخص کرده است و از سوی دیگر با اعلام رسمی آن به طور ضمنی مسئولیت آن را متقبل شده است. در عین حال مفهوم اقتصادی این اقدام کنترل رشد بنگاه‌های مهندسی است. در طرف تقاضا دولت با مداخله خود تحت عنوان دفاع از منابع مصرف‌کنندگان آنان را از یک حق ممکن محروم ساخته است. خریدار کالا و یا خدمات مهندسی می‌تواند از عرضه‌کنندگان تقاضای ارائه بیمه مسئولیت حرفه‌ای کند. بنابراین از منظر وی به طور بالقوه ظرفیت یک دفتر مهندسی برابر است با میزان بیمه مسئولیت حرفه‌ای که آن می‌تواند ارائه کند. مداخله دولت در امر تعیین ظرفیت باعث بیهودگی تعیین میزان بیمه مسئولیت حرفه‌ای قابل ارائه توسط بنگاه‌های بیمه‌ای می‌شود. از آن گذشته دفاتر مهندسی با استفاده از این فرصت تلاش می‌کنند که از ارائه بیمه مسئولیت حرفه‌ای طفره روند. تامین این گونه بیمه‌ها برای مهندسان و بنگاه‌های مهندسی مستلزم هزینه و همراه با نظام‌های کنترلی سختگیرانه است. نظام ساز و کار بازار بیمه دارای ظرفیت اعطای پاداش حسن عملکرد و در عین حال روش‌های مجازاتی غیرقابل فرار است. چرا که نرخ بیمه مسئولیت حرفه‌ای هر مهندس و یا بنگاه حرفه‌ای مهندسی تابعی است از عملکرد گذشته وی هزینه‌ای که وی برای بنگاه بیمه‌گر پیش از آن ایجاد کرده است. این ساز و کار خودکار در نظام دیوانسالاری کاملاً مفقود است و تلاش در مدل‌سازی مکانیکی آن بر ناکارایی سیستم خواهد افزود. تاکنون تجربه نشان داده است که این گونه اقدامات نتیجه‌ای جز افزایش دیوانسالاری نداشته است و در بسیاری از موارد منجر به گسترش فساد اداری شده است. تعیین اداری میزان ظرفیت بنگاه‌های مهندسی تاثیر مستقیمی بر جریان رقابت در بازار خدمات حرفه‌ای می‌گذارد. محدود ساختن ظرفیت بنگاه‌های مهندسی همراه با محدودیت ظرفیت رقابتی بازارهای خدمات مهندسی است. چرا که محدود ساختن ظرفیت بنگاه‌ها امکان حضور آنها در فرصت‌های رقابتی را محدود خواهد کرد. این نتیجه دقیقاً معکوس ماموریت و وظیفه دولت است. معمولاً یکی از ماموریت‌ها و وظایف اساسی دولت‌ها حصول اطمینان از وجود جریان رقابت در بازار است. لذا دولت‌ها اقدام به تعبیه سیستم‌های ضدانحصاری می‌کنند تا از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های بزرگ جلوگیری کنند. نه‌تنها این اتفاق در ایران رخ نمی‌دهد بلکه دولت با مداخله در بازار از افزایش ظرفیت رقابتی بازار جلوگیری و مانع کارکرد نظام اقتصاد مقیاس می‌شود. بنگاه‌ها با توسعه توانایی‌های مدیریتی، مالی، دانش مهندسی، فناوری‌های نوین، ماشین‌آلات و اعتبار حرفه‌ای در پی کاهش هزینه سربار و افزایش قدرت یافتن خود در بازار هستند. این امر مستلزم سرمایه‌گذاری مادی و معنوی در بنگاه است تا در مقابل بتواند مزیت‌های رقابتی بنگاه را در بازار افزایش دهد. میزان سرمایه‌گذاری قابل قبول برای یک بنگاه ارتباط مستقیمی با بازار قابل تحصیل (سطح خدمات قابل فروش) توسط آن بنگاه دارد. وقتی که دامنه خدمات قابل فروش محدود شود بسیاری از سرمایه‌گذاری‌ها فاقد صرفه اقتصادی می‌شوند. لذا بنگاه‌ها از سرمایه‌گذاری توسعه‌ای خودداری می‌کنند. ذکر یک مثال می‌تواند به توضیح بهتر این موضوع کمک کند. در بازار خدمات حرفه‌ای مهندسی بسیار گفته می‌شود که یکی از مشکلات عمومی بنگاه‌های مهندسی در ایران ضعف سیستم‌های برنامه‌ریزی و کنترل پروژه است. معمولاً در ایران بنگاه‌های مهندسی در ابتدا فعالیت‌ها را خوب شناسایی نمی‌کنند. ارزیابی آنها از زمان مورد نیاز برای انجام هر یک از فعالیت‌ها ضعیف است. هماهنگی بین فعالیت‌ها خوب انجام نمی‌گیرد و منابع مورد نیاز برای هر یک از فعالیت‌ها به‌موقع تخصیص داده نمی‌شود. چندی پیش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با درک این مشکل اقدام به برگزاری دوره‌های کنترل پروژه برای کارکنان خود و عموم بنگاه‌های مهندسی کرد. فارغ از آنکه مجهز شدن بنگاه‌ها به نظام‌های کنترل پروژه پیچیده نیازمند رشد اندازه اقتصادی بنگاه‌ها است و بدون آن صرفاً می‌توان به میزان محدودی از موفقیت دست یافت. چرا که تهیه نرم‌افزارهای کنترل پروژه اصیل که قابلیت به روز شدن مستمر داشته باشند مستلزم هزینه برای بنگاه است به امید آنکه قیمت تمام شده خدمات بنگاه را کاهش دهد. فراتر آنکه این امر یک فعالیت تخصصی است. لذا بنگاه باید با استخدام و آموزش افراد کارشناس اقدام به تاسیس قسمت تخصصی کنترل پروژه کند.

*** دکترای اقتصاد سیاسی و وزیر اسبق مسکن**

بخش اول

خبرها

بازدید مدیران موسسه استاندارد از شرکت کاشی و سرامیک الوند

معاون اول ریاست موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، شامگاه روز شنبه ۱۱ شهریور ۱۳۸