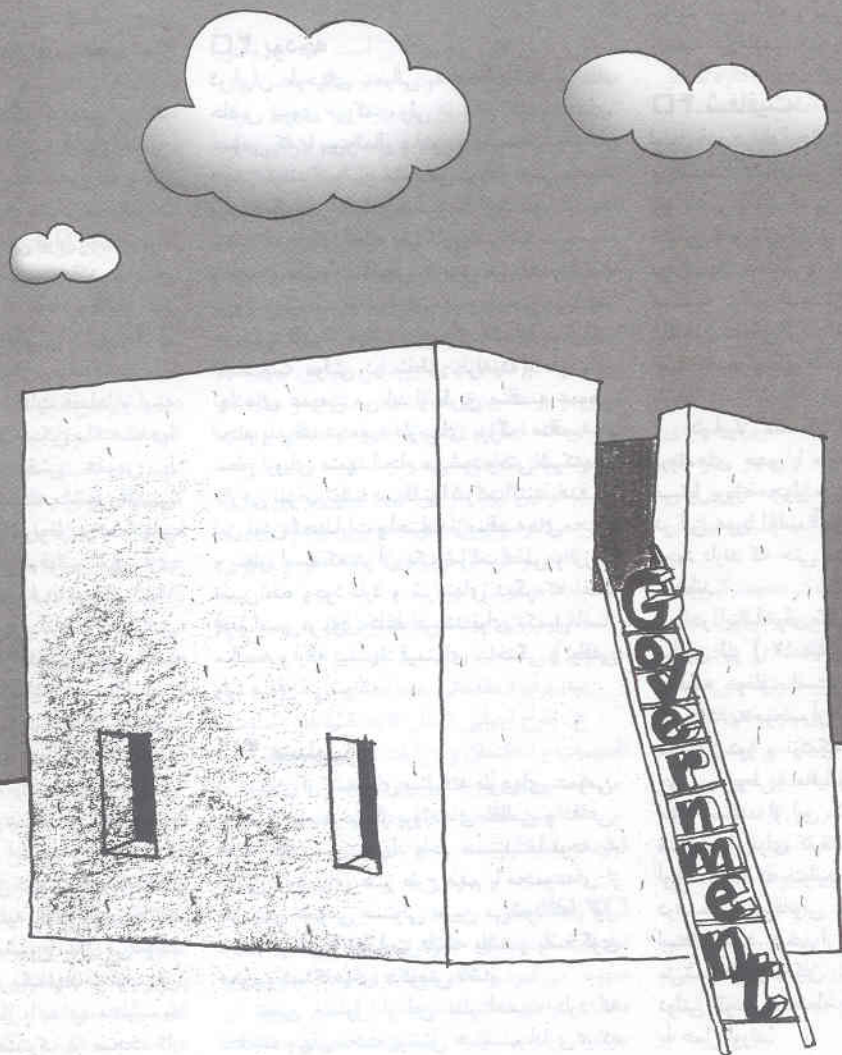


طرح‌های عمومی بدون نظارت و کنترل

□ کامران افشار نادری



باید بهتر و مناسبتر از چیزی باشد که توسط بخش خصوصی انجام می‌شود. اما در عمل، مدیریت‌های پر قدرت و کم‌دوام، عدم پاسخگویی و استفاده از انحصارات و تسهیلات متعدد شرایط رشد روابطی بسیار ناسالم را فراهم کرده است. در روزنامه‌ها می‌خوانیم شهرداری از ساختمان‌سازیهای ارتش بی‌خبر است و صدا و سیما به شهرداری عوارض نمی‌پردازد. حتی اگر فرض می‌کردیم در این ساخت و سازها هیچ‌گونه سوءاستفاده مالی و اتلاف سرمایه ملی صورت نگرفته است حداقل آنچه به چشم دیده

مسکونی متعددی هم توسط وزارت مسکن ایجاد می‌شوند. ارتش، بانکها و صدا و سیما هر کدام اینبه مورد نیاز خود را احداث می‌کنند. در جهانی که به سوی خصوصی‌سازی پیش می‌رود و روز به روز از نقش نهادهای عمومی در فعالیت ساختمانی کاسته می‌شود، فعالیت دهها نهاد و سازمان حکومتی در امر ساختمان نگران‌کننده است. این نه‌نگرانی اصولی و محتوایی، که واقعی و عملی است. البته دولتها در تعریف حافظ نفع عمومی هستند و کاری که توسط نهادهای دولتی (به مفهوم کلی دولت) صورت پذیرد

● امروزه بخش مهمی از فعالیت ساخت و ساز در ایران توسط نهادهای عمومی انجام می‌شود. شهرداریها، وزارتخانه‌ها، سازمانهای دولتی، ارتش و نهادهای غیروابسته به دولت، به دلیل نیاز موجود در جامعه و سود ناشی از سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان، چه از طریق دفاتر فنی خود، چه از طریق مشاوران خصوصی، پروژه‌های بزرگ و مهمی را به انجام می‌رسانند. گفته می‌شود که بنیاد مستضعفان، تنها در تهران، سالیانه حدود یک میلیون متر مربع ساختمان می‌سازد. مجموعه‌های بزرگ و شهرکهای

می‌شود ساختمانهای زشتی هستند که با اصول و معیارهای ساختمان‌سازی زیبا، بادوام و ایمن تطابق ندارند. کافی است به فرهنگسرای خاوران که خانه فرهنگ است و باید سمبل معماری خوب باشد نگاهی بیندازیم تا ببینیم چگونه سرمایه هنگفتی به کار رفته است تا یکی از پیش‌یا افتاده‌ترین آثار ساختمانی (و نه معماری) بزرگ تهران ایجاد شود. شهرکهای پردیس، اندیشه و هشتگرد نیز از هیچ انتقاد تخصصی و بی‌طرفانه معماری و شهرسازی جان سالم به در نمی‌برند. ساختمانهای بانک ملی که در گذشته‌های دور توسط معماران سرشناس چون فروغی و دوبرول طراحی می‌شدند امروزه مظهر بساز و بفروشی شده‌اند.

مشکل اینجاست که بخش عمومی در اکثر اوقات در سوداگری و بی‌توجهی به اصول صحیح معماری و شهرسازی از بخش خصوصی نیز پیشی گرفته است. شاید بخشی از این مشکل به مدیریت صحیح که یکی از مشکلات فعلی ایران است مربوط باشد. آنچه مسلم است حتی مدیریت مقتدر و صالح در شرایط خلاء قانونی قادر به انجام وظایف خود نخواهد بود. در کشور ما ابزار قانونی در کنترل فعالیت ساختمانی نهادهای عمومی بسیار ضعیف است.

«طرحهای عمومی» که احداث فضاها و ابنیه عمومی، تاسیسات عام‌المنفعه و مسکن ساخته شده با سرمایه‌گذاری یا مشارکت بخش عمومی را دربرمی‌گیرد، در کشورهای پیشرفته مشمول قوانینی سخت و دقیق هستند. قوانین مربوط به «طرحهای عمومی» یکی از فصول بسیار مهم قوانین شهرسازی را تشکیل می‌دهند. حکم پارلمان اروپا در سال ۱۹۸۹ کشورهایی عضو را متعهد و ملزم ساخت که قوانین مربوط به «طرحهای عمومی» را تدقیق و تقویت کنند و با اصول مشترکی هماهنگ سازند. هدف افزایش کارایی و شفافیت در بخش ساختمان‌سازی عمومی بود. آشنایی با این قوانین که با آیین‌نامه‌های فنی و اجرایی مربوط صدها صفحه را دربرمی‌گیرد برای کلیه کارمندان بخش عمومی دست‌اندرکار ساختمان ضروری است. در آزمونهای استخدامی، گذشته از کلیات علم حقوق، آیین‌رفقاری کارمند بخش عمومی و مواد خاص تخصصی، کلیه قوانین مربوط به «طرحهای عمومی» به طور مشروح سوال می‌شوند. بدین ترتیب کلیه افرادی که در یک نهاد مسئولیتهای مربوط به فعالیت ساخت و ساز را به عهده دارند، به دلیل آشنایی با ضوابطی مشترک بر صحت کار یکدیگر نظارت دارند و خود را موظف می‌دانند طبق قوانین رفتار کنند، قوانینی که کلیه مراحل برنامه‌ریزی و طراحی و اجرای طرحهای عمومی، از جمله موارد زیر، را دربرمی‌گیرند:

۱. برنامه‌ریزی

قوانین کشورهای پیشرفته و خصوصا اروپای متحد بر مرحله برنامه‌ریزی تأکید زیادی دارند. هدف در درجه اول بهینه‌سازی فعالیت اقتصادی نهادهای عمومی با توجه به منفعت جامعه در چشم‌انداز درازمدت، میان مدت و کوتاه مدت است. مسئله دوم مجموعه هماهنگیهای لازم بین نهادها برای اجتناب از دوباره

کاری، دخالت بی‌رویه در حوزه فعالیت یکدیگر و بهره‌گیری صحیح از تخصصهای ویژه نهادهای مختلف است. قوانین سلسله مراتب قدرتها و چگونگی هماهنگیها را به دقت روشن می‌کند.

در قوانین کشور ایتالیا در مورد کلیه طرحهای عمومی که به دلیل محتوای پروژه، برنامه‌ریزی، محل قرارگیری پروژه، تصمیم‌گیری یا اجرا بیش از یک دستگاه دولتی درگیر است یا تداخل حوزه‌های مسئولیت پیش می‌آید برنامه‌ریزی مشترک و نشستهای هماهنگی اجباری است.

۲. بودجه

در ایران طرحهای عمرانی به لحاظ بودجه از نظام خاصی پیروی می‌کنند، ولی در واقع کلیه نهادهای عمومی که با بیت‌المال و امور عام‌المنفعه سر و کار دارند نیازمند قوانین مشخص در امر تعیین بودجه برای فعالیتهای خود هستند. در قوانین اروپا هر چه بودجه لازم برای انجام یک کار بیشتر باشد حساسیت و جدیت مقررات قانونی افزایش می‌یابد و فرایند بوروکراتیک مربوط به آن نیز پیچیده‌تر می‌شود. جز پروژه‌های کوچک و کارهای اضطراری (نظیر ایجاد ابنیه موقتی در مناطق زلزله‌زده)، طرحهای نهادهای عمومی می‌باید از طریق مناقصه عمومی انجام پذیرند. در مورد طرحهای بزرگ، مناقصه در سطح اروپای متحد انجام می‌شود و حتی شرکتی خارجی نیز می‌توانند در رقابتها شرکت کنند. هدف از بین بردن انحصارات و اجتناب از مناقصه‌های محدود و پنهان است که در آن یک شرکت اصلی و ارزش تعیین شده وجود دارد و شرکتی دیگر که اغلب فقط اسمی بر روی کاغذ هستند برای تکمیل اسناد مناقصه و ارائه پیشنهاد قیمت‌های ساختگی و توافقی وارد میدان می‌شوند.

۳. مسئولین

در بسیاری از کشورهای پیشرفته طرحهای عمومی، به استثنای برخی از پروژه‌های نظامی و دفاعی، تحت نظارت یک نهاد واحد هستند. با توجه به قوانین اروپا برای هر طرح مهم یا مجموعه‌ای از طرحهای عمومی مسئولی تعیین می‌شود که از اول تا آخر بر کارها نظارت داشته باشد و پاسخگوی عموم و دستگاههای حکومتی باشد.

تعیین مسئول از این نظر اهمیت دارد که تخلفات پنهان تحت پوشش «سیستم اداری»، که طبیعتاً قابل پیگرد نیست، انجام نپذیرد و در هر مورد شخص معینی پاسخگو باشد. در مراحل مختلف کار اعم از طراحی، نظارت، پیمانکاری، کنترل نهایی و غیره افراد حقیقی یا حقوقی متفاوت و مستقلی مأمور می‌شوند تا از فساد و سوءاستفاده پیشگیری شود.

در ایتالیا گذشته از مسئولیت مربوط به پروژه‌های مشخص مراجع بالادستی وجود دارند که بر کلیه طرحهای عمومی انجام شده توسط نهادهای مختلف نظارت دارند. بالاترین مرجع «دیده‌بان طرحهای عمومی» است. این سازمان یک بدنه فنی متشکل از متخصصان مختلف دارد که کلیه گزارشهای مربوط به طرحهای بزرگ عمومی را

بررسی می‌کند و به صورت موردی در مورد طرحهای کوچکتر انجام شده توسط استاندارها یا شهرداریها نیز به تحقیقاتی می‌پردازد. مدیریت این سازمان از گروهی پنج نفری تشکیل شده است. این گروه را هیئت دولت و سنا از میان متخصصان بنام و ذی‌صلاح در رشته‌های اقتصاد، حقوق و مهندسی انتخاب می‌کنند. وظایف این سازمان بررسی پروژه‌ها به لحاظ تبعیت از قانون و استفاده بهینه از سرمایه و دقت است. سازمان «دیده‌بان طرحهای عمومی» در هراستان شعبه‌ای دارد که به کارهای جزئیتر نیز پرداخته و گزارشات مورد نیاز دفتر مرکزی را تهیه می‌کند.

۴. شفافیت

اولین قدم در راه ایجاد شفافیت مطلع ساختن عموم و خصوصاً تشکلهای حرفه‌ای در مورد کلیه پروژه‌هایی است که در رده کارهای ویژه دفاعی و نظامی قرار نمی‌گیرند. حق اعتراض مردم و ملزم بودن نهاد مسئول به پاسخگویی قدم دوم است. مسئله دیگر خودداری کارمندان و مدیران نهادهای عمومی از شرکت و تصمیم‌گیری در اموری است که به گونه‌ای با منافع خصوصی آنان در ارتباط باشد.

در ایران متأسفانه مکرراً مشاهده می‌شود که پروژه‌های مهم با سرمایه عمومی به وابستگان مسئول پروژه محول می‌شوند. در کشورهای اروپایی در این مورد اغلب آیین‌نامه‌های مفصل و دقیقی وجود دارند که حتی مجازات تخلفات را نیز تعیین کرده‌اند.

در ایتالیا برای کارهای اجرایی بیش از ۳۰۰ میلیون لیر (۱۲۰ میلیون تومان) شرکت‌کننده در مناقصه موظف است از مراجع قضایی تأییدیه‌ای بگیرد که به موجب آن صاحب شرکت، شرکا و کلیه بستگان دور و نزدیک ایشان از سابقه تخلفات و جرایم مربوط به مافیا و قدرتهای پنهان اقتصادی میرا هستند. از این گذشته قوانین محدودیت‌های مشخصی را برای کارمندان بخش عمومی به وجود آورده است که نتوانند از قدرت خود برای کسب درآمدهای غیرقانونی برای خود یا دوستان و اقوام استفاده کنند. برخی از مواد این قانون در زیر آورده می‌شود تا خوانندگان بتوانند با شرایط دستگاههای دولتی خودی در رابطه با کارهای ساختمانی مقایسه به عمل آورند:

– مستخدم دولت (به معنی کلی کلمه) حق ندارد از اطلاعاتی که به دلایل کاری به دست آورده است یا به آنها دسترسی دارد استفاده شخصی یا به نفع خویش کند و موظف است آنها را طبق قانون در اختیار همه متقاضیان قرار دهد.

– مستخدم دولت حق ندارد در تصمیم‌گیریهایی که بر منافع شخصی او تأثیر می‌گذارد شرکت کند. – مستخدم دولت به هیچ وجه، حتی در موارد اعیاد و جشنها، حق ندارد برای خود یا دیگری هدیه‌ای دریافت کند.

– مستخدم دولت حق ندارد هدایا یا چیز قابل استفاده دیگری را به زیردستان، اقوام یا نزدیکان خود

هدا کند.

– مستخدم دولت موظف است شرکت خود را در جوامع، سازمانها و شرکتهایی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم منافعی مربوط به اداره‌ای که در آن کار می‌کند دارند به رئیس اداره اعلام کند. این ماده در مورد تعلق به جوامع حرفه‌ای و احزاب سیاسی اعمال نمی‌شود.

– مستخدم دولت موظف است رئیس اداره را از کلیه منافع مالی و غیرمالی خویش، اقوام و نزدیکان در رابطه با فعالیت و تصمیم‌گیریهای اداره به رئیس اداره اعلام کند.

– رئیس اداره دولتی موظف است کلیه منافع شخصی خود را که به نحوی با عملکرد اداره تداخل داشته باشند به مراجع بالادست اعلام کند.

– رئیس اداره، پیش از قبول مسئولیت، موظف است گزارش دقیقی را در مورد کلیه اقوام و آشنایانی که به دلایل حرفه‌ای، اقتصادی یا سیاسی مرتباً با اداره مورد نظر سر و کار دارند یا منافع آنها با عملکرد و تصمیمات اداره تداخل دارد به مراجع ذی‌صلاح تسلیم کند.

– مستخدم دولت از شرکت در اتخاذ تصمیمات و انجام فعالیتهایی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم منافع مالی و غیرمالی خود، اقوام یا آشنایان نزدیکش را متاثر می‌کند خودداری می‌کند. حتی در مواردی که چنین منافعی درگیر نباشد، ولی در نظر عام شرکت مستخدم دولت در فعالیتی خاص حس بی‌اعتمادی را نسبت به دستگاه‌های دولتی برانگیزد، این قانون معتبر است.

– مستخدم دولت از شرکت در تصمیم‌گیریها یا فعالیت در زمینه‌هایی که منافع همکاران یا منافع شرکتی را که با آن روابط اقتصادی دارد متاثر می‌سازد خودداری می‌کند. این قانون حتی تا دو سال پیش از قطع رابطه همکاری با شرکتها با افراد مزبور (یا شرکتی که قبلاً در آن کار می‌کرده) معتبر است. چنانچه مستخدم دولت، سابق بر این در شرکتی خصوصی یا دولتی کار می‌کرده است که منافی مربوط به کار فعلی دارد خودداری از اخذ تصمیمات یا شرکت در فعالیتهای مربوطه تا پنج سال پس از تغییر شغل معتبر است.

این قوانین در اصل بسیار مفصلتر است و در اینجا فقط تعدادی از مواد آن برای نمایش اهمیت شفافیت روابط اداری در نهادهای عمومی نقل شده است.

۵. انتخاب طراح

نحوه انتخاب طراح با توجه به بودجه پیش‌بینی شده متغیر است و جز مخارج جزئی مربوط به تعمیرات اضطراری و فوری، دیگر کارها باید از طریق یک نظام رقابتی سالم انجام شود. بعضی از کشورها نهادهای عمومی را موظف می‌کنند که پروژه‌های مهم خود را تنها از طریق مسابقات عمومی انجام دهند. در مورد نحوه برگزاری مسابقات، پارامترهای مهم قضاوت و شیوه داور و محول کردن پروژه به برنده مسابقه نیز قوانین مشخصی وجود دارد. در کشورهای پیشرفته آیین‌نامه‌های برگزاری مسابقات

تا حد تعیین نوع و اندازه پاکتهای حاوی درخواست شرکت در مسابقه و محل نوشتن اسم شرکت‌کننده نیز پیش‌رفته‌اند.

مسابقات که یکی از مهمترین ابزار حفظ سلامت ارجاع طرحهای عمومی و ارتقای فرهنگ معماری هستند در کشور ما کاملاً فراموش شده‌اند. معهود مسابقاتی که تاکنون انجام شده‌اند، به دلیل مدیریت غلط، سوءداوری یا خودداری کارفرما از انجام تعهدات نسبت به برندگان مسابقه زیانزد شده‌اند.

۶. طراحی

طراحی عمل فنی پیچیده‌ای است که مراحل مختلفی را شامل می‌شود. اما در حال حاضر برای کسب مجوز ساختمان از شهرداری عموماً ارائه نقشه‌های ساده و فاقد جزئیات معماری و طراحی سازه کافی هستند. با توجه به اینکه طرحهای عمومی از حساسیت بیشتری نسبت به ساختمان‌سازی عادی برخوردارند انجام دقیق کلیه مراحل طراحی کاملاً ضروری است. گذشته از اهمیت معمارانه و فنی پروژه معماری، نقشه‌های ساختمان مدارک حقوقی برای کنترل کیفیت ساخت و تهیه اسناد مناقصه به شمار می‌آیند. در کشورهای اروپایی طراحی تمهیدات ایمنی و برنامه‌ریزی فعالیت ساخت و ساز، به گونه‌ای که خطرات ناشی از اجرا به حداقل برسند، نیز بخشی از طراحی است.

در قوانین اروپا طراحی کم و بیش مراحل زیر را شامل می‌شود و پروژه‌های عمومی ملزم به رعایت دقیق کلیه مراحل طراحی و تهیه اسناد فنی و حقوقی هر مرحله هستند:

الف. پروژه مقدماتی (طرح اولیه و طرح معماری)

ب. برآورد مقدماتی هزینه‌ها

ج. طرح اجرایی شامل کلیه نقشه‌های سازه و تاسیسات و ساختمان و جزئیات اجرایی و تزیینی

د. متره و برآورد دقیق هزینه‌ها

ه. اسناد مناقصه شامل مدارک حقوقی و فنی قرارداد پیمانکاری

۷. نظارت

نظارت کارهای عمومی طبق روال مشخصی صورت می‌گیرد و ناظر موظف است دفاتر و اوراق متعددی را تهیه کند و کارفرما را به طور منظم در جریان پیشرفت کارها قرار دهد. اصول نظارت، کنترل بر اجرای صحیح و فنی ساختمان، حسابداری دخل و خرج و خرید مصالح، نظارت بر بهره‌گیری از نیروی متخصص، رعایت زمانبندی پروژه و ایمنی کارگاه است. دستورالعمل نظارت و حتی فرمهای استاندارد ثبت و گزارش روند کار در قوانین به دقت تعیین شده‌اند. مجموعه قوانین به صورت کتابهای راهنما منتشر شده و در اختیار ناظران ساختمان قرار می‌گیرند.

در ایران اگر چه نظارت ساختمانی به صورت خیلی ابتدایی آن در مورد ساختمانهای خصوصی وجود دارد و مالکان حداقل در ظاهر موظف هستند در مورد سازه و بخشهای اصلی ساختمان نقشه‌های

تایید شده توسط شهرداری را رعایت کنند، ولی مجریان بخش مهمی از طرحهای عمومی مشمول نظارتی در خور مقیاس و اهمیت این طرحها قرار نمی‌گیرند.

۸. کنترل‌های نهایی

از آنجا که صحت عملکرد هر شخص باید توسط شخص دیگری کنترل شود در کشورهای پیشرفته عموماً طرحهای عمومی تحت مجموعه‌ای از کنترل‌های مضاعف قرار می‌گیرند و صحت کارکرد پیمانکار و ناظر نیز بررسی می‌شود. در حین انجام کار و در پایان عملیات ساختمان، گذشته از پلیس ساختمان، متخصصان کنترل کیفی سازه و تاسیسات اصلی و مهم ساختمان به آزمون ساختمان می‌پردازند و چنانچه عیبی بیابند، پیمانکار و ناظر موظف هستند آن را برطرف کنند. دست آخر عموماً ساختمان به لحاظ بهداشت عملکرد مورد بررسی گروه دیگری از متخصصان قرار می‌گیرد و قابلیت بهره‌برداری از آن تایید می‌شود.

۹. مسئولیتهای دست‌اندرکاران ساختمان

در اروپا قوانین مربوط به طرحهای عمومی مسئولیت کلیه دست‌اندرکاران ساختمان از کارفرما تا مجری را تعیین می‌کنند. در نظامهای جدید عموماً حتی کارفرما در قبال رعایت قوانین و آیین‌نامه‌ها مسئول است. مسئولیتهای پایانی یافتن کار و تحویل پروژه پایانی نمی‌یابند و تا سالها بعد پیمانکار و ناظر مسئول برخی از معایب ساختمان که در آغاز مخفی مانده‌اند هستند. در بسیاری از کشورها پیمانکاران موظف هستند ساختمانها را به مدت پنج یا ده سال بیمه کنند، به گونه‌ای که رفع کلیه معایب و تعمیرات خرابیهای غیرعادی را، که از استهلاک طبیعی ساختمان ناشی نشده باشند، به عهده بگیرند.

در هر حال گذشته از الزامات قوانین و مقررات، توجه به کیفیت طرحهای نهادهای عمومی باید به صورت جزئی از روال عادی اداره امور درآید. نهادهای عمومی سرمشق مردم هستند و تبعات سهل‌انگاریهای آنان بسیار گسترده‌تر است. در کشورهای نظیر ایران بخش عمومی می‌تواند در پیشبرد یا توقف فناوری و هنر نقش مهمی را ایفا کند. وظیفه نهادهای در ایجاد یک اثر از توجه به جنبه‌های عملکردی و اقتصادی بسیار فراتر می‌رود. تشویق بهره‌گیری از فناوری به روز و پیشرفته، اعاده حیثیت ملی از طریق ایجاد آثار مهم و برجسته هم‌تراز آثار برگزیده ملل دیگر، ارتقای فرهنگ معماری، اشاعه روشهای صحیح برخورد با مسائل، حمایت از جوامع حرفه‌ای، کشف استعدادها، شناخته نشده، ایجاد رابطه بین جامعه آکادمیک و صنعت و بسیاری دیگر از امور فرهنگی جزو تعهدات اخلاقی نهادهایی هستند که با سرمایه‌های ملی اداره می‌شوند.