

اصلاح قانون نظام مهندسی و...



اردشیر دیلمی

کارشناس ارشد عمران
عضو شورای دبیران

از آنجا که اصلاح قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است، توجه به نکات زیر می‌تواند فرایند انجام این اصلاحات را به نتایج مطلوب‌تری برساند:

الف - روند تهیه طرح اصلاحی

تهیه هر طرح اصلاحی نیازمند در دست داشتن اطلاعات و داده‌های درست از نتایج انجام طرح پیشی، آسیب‌شناسی و تجزیه و تحلیل کارشناسی این داده‌ها در قالب گزارش‌های پشتوانه‌دار و تهیه طرح اصلاحی با به‌کارگیری یک روش علمی و مهندسی با بهره‌گیری از بازخورد نتایج اجرای آن طرح است. بی‌توجهی به هر یک از پیش‌نیازهای گفته شده و نادیده گرفتن آن‌ها می‌تواند طرح اصلاحی نو را در مرحله اجرا با چالش‌های گوناگونی روبرو سازد و برآورده شدن اهداف آن را ناممکن کند. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در سال ۱۳۷۴ و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن یک سال بعد ابلاغ شد. وجود چالش‌ها و مشکلات پیش آمده در مرحله‌ی اجرای قانون و آیین‌نامه‌ی اجرایی، ضرورت تهیه و ابلاغ شیوه‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های تکمیلی گوناگون را پدید آورد. نتایج اجرای این مجموعه، در سیمای کنونی شهرها، کیفیت ساخت‌وسازها، شیوه‌ی رایج ارائه‌ی خدمات مهندسی و جایگاه و شئون‌های فعلی حرفه‌ی مهندسی در جامعه قابل مشاهده است که با اهداف تعریف شده‌ی نخستین، فاصله دارد. ابتدایی‌ترین پیش‌نیاز تهیه طرح اصلاح قانون، در دست داشتن گزارش کارشناسی و علمی بازخورد اجرای قانون پیشین (و پیوست‌هایش) در مدت زمان جاری بودنش است. آن قانون، دست‌یابی به ده هدف بنیادین (تعریف شده در ماده‌ی ۲) را مورد نظر قرار داده بود. دیگر بخش‌ها، به همراه آیین‌نامه‌ی اجرایی، شیوه‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی که در سال‌های پسین ابلاغ شد، همگی سازوکارهایی برای دست‌یابی به آن هدف‌ها بودند. گزارش بررسی آسیب‌شناسانه‌ی قانون پیشین، باید دربرگیرنده‌ی موارد زیر به عنوان کمینه‌ی اطلاعات مورد نیاز برای تهیه طرح اصلاح قانون باشد:

الف - ۱- میزان اهمیت، درستی و شفافیت اهداف گوناگون نوشته شده در قانون نخست. هماهنگی آن هدف‌ها با برنامه‌ریزی‌های کلان کشور و همچنین، هدف‌هایی که نقش آن‌ها در تأمین منافع ملی و حفظ حرمت و شئون حرفه‌ی مهندسی قابل تعریف نیست، شناسایی شده و مورد بازنگری قرار گیرند. وجود هر انگیزه‌ی غیر

دیدگاه

مهندسی (و از جمله اهداف سیاسی) در قانون اصلاحی می‌تواند باعث سست و بی‌اعتبار شدن آن از همان گام نخست شود. قانونی که قرار است لازم‌الاجرا باشد، نمی‌تواند و نباید میدان طرح آرمان‌ها و اهداف انجام نشدنی باشد؛

الف - ۲- شناسایی آن بخش از اهداف نوشته شده در قانون نخست، که به لحاظ روشن بودن هدف و انجام‌پذیری، قابل اجرا بوده‌اند، ولی به علت استفاده از سازوکارهای ناکارآمد و یا دیگر علت‌ها در حد انتظار تحقق نیافته‌اند. چرایی این وضع باید با روش‌های علمی - مهندسی و تکیه بر آمار و اطلاعات واقعی غیرجانبدارانه آسیب‌شناسی شود و از نتایج به دست آمده برای اصلاح یا دگرگونی سازوکارهای پیشین بهره‌گیری شود؛

الف - ۳- شناسایی نارسایی‌ها، ابهامات و کاستی‌های قانون و آیین‌نامه‌ی اجرایی پیشین که ضرورت تهیه و ابلاغ شیوه‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های تکمیلی را پیش آورده است؛

الف - ۴- شناسایی و بررسی میزان تأثیرگذاری عوامل خارج از اختیارات قانون بر تحقق اهداف آن. به عنوان نمونه، چهارمین هدف تعریف شده در قانون پیشین، که در پیش‌نویس طرح اصلاحی نیز دست نخورده حفظ شده است، بدین‌گونه بیان شده بود: «ترویج اصول معماری و شهرسازی و رشد آگاهی عمومی نسبت به آن و مقررات ملی ساختمان و افزایش بهره‌وری». آیا بیست و پنج سال پس از ابلاغ قانون پیشین، وضعیت کنونی شهرهای ما نشان و گواه خوبی از ترویج اصول (درست) معماری و شهرسازی است؟ آیا به واقع، آگاهی عمومی نسبت به این اصول افزایش یافته است؟ اگر این هدف را با نهمین هدف نوشته شده در قانون پیوند بزیم، پرسش‌های جدیدی فراروی‌مان قرار می‌گیرد: آیا به راستی تمام دستگاه‌های دولتی، شهرداری‌ها، بهره‌برداران و تمام اشخاص





حقیقی و حقوقی مرتبط با بخش ساختمان در ۲۵ سال گذشته خود را ملزم به رعایت مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی می‌دانسته‌اند؟ اگر بپذیریم که برخی از این هدف‌ها برآورده نشده‌اند، آیا نباید پیش از تکرار کمی‌وار و چشم بسته‌ی آن در قانون اصلاحی نو علت برآورده نشدنش را جستجو کنیم؟ آیا بی‌آن‌که عوامل بنیادین مانع دستیابی به این هدف‌ها را بیابیم و چاره‌جویی کنیم، می‌توانیم تنها به پشتوانه‌ی تکرار دوباره آن در قانون اصلاحی نو از برآورده شدنش در سال‌های پیش رو اطمینان یابیم؟ فراموش نکنیم که مهندسی علمی تجربی است و نمی‌توان مهم‌ترین سند حاکم بر فعالیت‌هایش را بی‌بهره‌گیری از ۲۵ سال تجربه‌ی اجرایش تهیه کرد.

ب - روند نظرخواهی از سازمان استان‌ها

یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های سازمان نظام مهندسی ساختمان در ۲۵ سال گذشته که ریشه در قانون دارد، شیوه‌ی نظرخواهی از سازمان نظام مهندسی ساختمان استان‌ها است. در این سال‌ها معمولاً شکل درون‌مایه و حتی جمله‌بندی قوانین، آیین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها، بدون انجام کارشناسی‌های کامل، در وزارت راه و شهرسازی یا کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی شکل گرفته است و در مواردی چند، در ضرب‌الاجل‌های زمانی بسیار کوتاه، از سازمان استان‌ها هم نظرخواهی شده است. وقتی درون‌مایه و ساختار اصلی و حتی جمله‌بندی طرح در وزارت راه و شهرسازی یا کمیسیون عمران مجلس شکل گرفت، زاویه‌ی نگرش و نقد سازمان‌ها به اصلاحات مورد نیاز، جهت‌دهی و محدود می‌شود و دیدگاه کارشناسان سازمان، تنها به سمت ویرایش‌های متنی، پیشنهاد اصلاحات جزئی و در بهترین حالت، تشخیص اشتباهات فاحش آن نوشته‌ها، هدایت می‌شود. بر این گونه روندهای نظرخواهی هر نامی می‌توان گذاشت، جز «مشارکت دادن مهندسان در امور مرتبط به خودشان». مشارکت واقعی مردم در تصمیم‌سازی‌ها مهم‌ترین چالش امروز جوامع بشری و هسته‌ی اصلی و ناکامل دموکراسی است که تنها با داشتن عزم راسخ، برنامه‌ی عملی و نقشه‌ی راه اندیشیده شده قابل پیاده کردن است. اگر قرار است طبق قوانین بالادستی و گفته‌های مسئولان کشور، بیش از نیم میلیون مهندس برای تهیه‌ی اصلاح قانونی که قرار است سرنوشت آن‌ها را تعیین کند، به واقع مشارکت داده شوند؛ این کار می‌تواند با انجام مراحل مشابه روند زیر به صورتی دموکراتیک محقق شود:

ب-۱- کارگروه ملی تهیه‌ی طرح پیش‌نویس اصلاح قانون با عضویت نمایندگان خبره‌ی سازمان استان‌ها، شورای مرکزی، وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و کمیسیون عمران مجلس تشکیل شود. این اعضا باید با قانون و روند و نتایج اجرای آن در گذشته آشنا باشند. ضرورتی ندارد که نمایندگان استان‌ها از میان اعضای هیأت مدیره گزینش شوند؛

ب-۲- با محوریت کارگروه، سازمان استان‌ها با بهره‌گیری از اطلاعات و آمار واقعی ۲۵ سال ساخت‌وسازهای استان و خدمات مهندسی ارائه شده توسط اعضایشان، گزارش کارشناسی آسیب‌شناسانه‌ی اجرای ۲۵ سال قانون پیشین در استان‌های خود را توسط کارگروه‌های استانی گردآوری می‌کنند و در مدت

زمانی مشخص، در فرم‌های همسان به کارگروه ملی می‌فرستند. دیگر دستگاه‌ها و نهادهای عضو کارگروه ملی هم گزارش‌های با پشتوانه‌ی خود را در این مورد فراهم می‌سازند؛

ب-۳- کارگروه ملی در مدت زمانی مشخص گزارش‌های دریافت شده را بررسی و موارد مشترک و ویژه‌ی آن‌ها را شناسایی و بر پایه‌ی آن‌ها، ضمن تهیه‌ی گزارش ملی فراگیر آسیب‌شناسانه، بازخورد تجربه‌ی اجرای ۲۵ سال قانون پیشین، خطوط کلی موارد اصلاح قانون را تعیین می‌کند و برای کار کارشناسی بیشتر و تهیه‌ی جزئیات موردنظر به سازمان استان‌ها و کارگروه‌های مربوط در دیگر دستگاه‌ها می‌فرستد. کارگروه‌های استانی و اداری در زمان مشخص شده، پیشنهادهای نوشتاری خود را برابر با ساختار تعریف شده تهیه می‌کنند و به کارگروه ملی می‌فرستند؛

ب-۴- کارگروه ملی با گردآوری پیشنهادهای دریافت شده و انطباق آن‌ها با قوانین بالادستی کشور، پیشنهاد یکپارچه‌ی این کارگروه را تهیه می‌کنند و از طریق رییس سازمان به وزارت راه و شهرسازی یا مجلس می‌فرستند. دفاع از این پیشنهاد در وزارت راه، هیأت دولت یا مجلس شورای اسلامی هم با حضور نمایندگان کارگروه ملی انجام می‌شود.

شوربختانه طرح پیشنهادی اصلاح قانون که توسط کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی تهیه شده است، به هیچ وجه در جایگاهی نیست که بتواند سیستم ساخت‌وساز و حرفه‌ی مهندسی کشور را برای یک دوره‌ی بیست و پنج ساله‌ی دیگر به درستی راهبری کند. فزون بر طی نشدن فرایند دموکراتیک لازم، ساختار و درونمایه‌ی طرح پیشنهادی نشان‌گر این موضوع است که از روش‌های علمی و کارشناسی تهیه‌ی طرح‌های اصلاحی (که به صورتی فشرده بیان شد) بهره‌گیری نشده است. البته بی‌توجهی به این موضوع که هر جمله و کلمه و واژه‌ای که تصویب می‌شود، تا چه اندازه بر اقتصاد ملی کشور، زیست‌بوم نسل‌های آینده، ایمنی و بهداشت مردم و سرنوشت حرفه‌ی مهندسی تأثیرگذار خواهد بود.

– آیا «وضع و به‌روز رسانی مقررات ملی ساختمان و ضوابط نظام فنی و اجرایی کشور» می‌تواند ما را از تأمین ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه‌ی اقتصادی در ساخت‌وسازها مطمئن کند؟ این عبارت، در قانون پیشین هم نوشته شده بود (البته بدون «نظام فنی و اجرایی»). اکنون که ۲۵ سال از ابلاغ آن قانون گذشته است، آیا نویسندگان طرح اصلاحی، چند ساختمان اجرا شده در این سال‌ها را می‌توانند نشان دهند که بتوان از تأمین ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه‌ی اقتصادی آن‌ها اطمینان علمی داشت؟ واقعیت آن است که با گذشت بیش از ۲۰ سال از تهیه و ابلاغ برخی مبحث‌های مهم مقررات ملی ساختمان (مانند مبحث‌های ۳، ۴، ۱۱، ۱۲، ۱۵، ۱۸، ۱۹ و ۲۲)، هنوز هم نشانی از رعایت بسیاری ضوابط آن‌ها در ساخت‌وسازهای موضوع قانون به چشم نمی‌خورد.

– آیا قرار است پس از اجرای طرح اصلاحی، باز هم مقررات ملی ساختمان و ضوابط نظام فنی و اجرایی کشور (طبق بندهای ۷ و ۹) متفاوت باشند و هر یک راه خود را ادامه دهد؟ و کاربرد آن‌ها در کجاست؟

– منظور از صرفه‌ی اقتصادی چیست؟ اگر هدف تأمین صرفه‌ی اقتصادی جامعه است، چرا به صراحت بیان نمی‌شود؟ ■