

درآمدی بر بازاری و نظارت در ایران

باتالیه برسانان بازاری کل کشور



انتشارات حبله رود

مسعود صفری دنیا جالی

۱۳۹۱

سرشناسه	صفری دنیا چالی، مسعود، ۱۳۳۲-
عنوان و نام پدیدآور	درآمدی بر بازرسی و نظارت در ایران با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور، مسعود صفری دنیاچالی
مشخصات نشر	سمنان، انتشارات حبله رود، ۱۳۹۱
مشخصات ظاهری	: ۱۱۰ ص.
شابک	: ۳-۳۱-۵۷۶۴-۶۰۰-۹۷۸
وضعیت فهرست نویسی	: فیا
یادداشت	: کتابنامه.
موضوع	: سازمان بازرسی کل کشور
موضوع	: سازمان بازرسی کل کشور -- قوانین و مقررات
موضوع	: سازمان های دولتی -- ایران -- بازرسی
رده بندی کنگره	: ۱۳۳۸ ق ۱۳۹۱ الف ۹۰ / ۳
رده بندی دیویی	: ۳۵۲/۸۳
شماره کتابشناسی ملی	: ۲۸۸۱۳۳۷



انتشارات حبله رود

عنوان: درآمدی بر بازرسی و نظارت در ایران

مؤلف: مسعود صفری دنیا چالی

صفحه آرا: محمدتقی رهبری فرد

تاریخ نشر: نوبت اول، ۱۳۹۱

ناشر: انتشارات حبله رود

شابک: ۳-۳۱-۵۷۶۴-۶۰۰-۹۷۸

چاپ و صحافی: زلال کوثر قم

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۳۰۰۰ تومان

فهرست مطالب

پیش گفتار	۱
مقدمه	۳
فصل اول: تاریخچه نظارت در اسلام، ایران و سایر کشورها	۱۱
بخش اول: نظارت از دیدگاه قرآنی و آموزه‌های دینی	۱۳
بخش دوم: تاریخچه نظارت و بازرسی در ایران	۱۸
بخش سوم: نظارت و بازرسی در سایر کشورها (نهاد آمیود زمان)	۲۵
فصل دوم: تشکیلات سازمان بازرسی کل کشور	۲۷
فصل سوم: انواع بازرسی	۳۵
بخش اول: بازرسی مستمر (برنامه‌ای)	۳۷
بخش دوم: بازرسی فوق‌العاده	۴۰
بخش سوم: بازرسی موردی	۴۱
بخش چهارم: بازرسی نامحسوس	۴۴
فصل چهارم: مقایسه سازمان بازرسی کل کشور با سایر دستگاه‌های نظارتی	۴۷
بخش اول: دیوان محاسبات کشور و وجوه اشتراک و افتراق آن با سازمان بازرسی کل کشور	۵۰
بخش دوم: دیوان عدالت اداری و وجوه اشتراک و افتراق آن با سازمان بازرسی کل کشور	۵۷
بخش سوم: سازمان حسابرسی	۶۱
بخش چهارم: کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی	۶۶
بخش پنجم: سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات و وجوه اشتراک و افتراق آن با سازمان بازرسی کل کشور	۷۴
فصل پنجم: نتیجه نظارت و بازرسی‌ها	۷۹
جمع بندی	۱۰۲
منابع و مأخذ	۱۰۵

پیش گفتار

پذیرش اصل نظارت هم جایگاه عقلی داشته و هم شرعی، از طرفی شرط اصلی بقای یک دولت و حکومت آگاهی و وقوف بر اموری است که در قلمروش می‌گذرد، لذا از زمان پیدایش حکومت‌ها، متصدیان امر، ثبات خود را بر آن دیدند تا با قرار گرفتن ناظران و مفتشانی در کنار آن‌ها نظارت لازم بر عملکرد دیگران داشته باشند. این موضوع نه تنها در ادوار تاریخی وجود داشته بلکه در صدر اسلام نیز کم و بیش وجود نظارت و بازرسی‌ها هر روز نسبت به گذشته رونق بیشتر و چشمگیری داشته است؛ چنانکه در نامه حضرت امیرالمؤمنین علی (ع) به مالک اشتر مخفی زمانی که وی را به عنوان والی مصر و اطراف آن معرفی فرمودند آمده است که: «همه کارهای کارگزاران را تحت نظر بگیر و بازرسان مخفی از میان مردمانی که اهل صدق و وفا هستند بر آنان بگمار زیرا تحت نظر قرار دادن پنهانی امور کارگزاران آنان را وادار به حفظ امانت و مدارا با رعیت می‌نماید و معاونان خود را با دقت کامل زیر نظر بگیر در آن هنگام که کسی از آنان دست به خیانت کند و این خیانت را اخبار بازرسان مخفی تأیید کردند از جنبه شهادت به آن اخبار گفتار نموده و کیفر بدنی را برای او اجرا کن و آن چه را که بدست آورده از او بگیر و او را به موقعیت ذلت و خواری بکشان و با نشان خیانت او را مشخص نما و تنگ تهمت را بر گردنش بیاویز.^۱

با ملاحظه این چنین خطبه‌هایی به خوبی در می‌یابیم که خمیره آدمی چنان نهاده شده که هیچ وقت از ارتکاب گناه و معصیت به دور نبوده و

و سوسه‌های شیطانی همواره در صدد است تا وی را به گمراهی و ضلالت کشانده و از مسیر مستقیم که الهام گرفته از دستورات شرع مقدس اسلام و سفارش انبیا و اولیای الهی است دور ساخته و به بیراهه ببرد.

پس در هر برهه از زمان، انسان‌ها جهت پرهیز از انحراف و ارتکاب معصیت نیازمند ناظران و حافظانی هستند که ضرورت وجود آن در هیچ فرهنگ و اجتماعی پوشیده نیست، از سوی دیگر وجود قوانین و مقررات متعدد، متفاوت و بعضاً مغایر با یکدیگر و نیز عدم اطلاع کافی از وجود قوانین جامع و قابل اجرا در بعضی از مجموعه اداری و اجرایی کشور باعث گردیده تا مسئولین عالی کشور بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبادرت به تشکیل مجموعه‌ای نظارتی بنام سازمان بازرسی کل کشور نمایند تا عملکرد دستگاههای مربوطه را که مطابق قانون تشکیل این سازمان و آئین نامه اجرایی آن مشمول بازرسی و نظارت گردیده، ارزیابی نمایند و نهایتاً با متخلفین برخورد قانونی به عمل آید. در این مجموعه هر چند از منابع قابل استناد زیادی استفاده نگردیده اما تلاش نموده‌ام تا از تجربیات بیش از یک دهه عمر قضایی خود در این دستگاه نظارتی استفاده نمایم تا ضمن آشنایی خوانندگان محترم با مقوله نظارت و بازرسی، مراتب مورد استفاده و دانشجویان حقوق نیز قرار گیرد. پیشاپیش بر خود لازم می‌دانم از تذکرات و ارشادات صاحب نظران و بزرگوارانی که نقص و کاستی‌های این مجموعه را ملاحظه و به نگارنده یادآور خواهند شد و از آقای امیر سپهوند که در تنظیم مطالب این کتاب سعی و تلاش وافری نموده و همه عزیزانی که اینجانب را تشویق نموده‌اند از صمیم قلب تشکر و قدردانی نمایم.

مقدمه

بازرسی در لغت «به معنی تفتیش و تفحص کردن و بازرسی یعنی کسی که مأمور رسیدگی به کارهای یک فرد یا یک موسسه و اداره است»^۱ و نظارت در لغت «به مراقبت در اجرای امور و هیأت نظارت به مجموعه افرادی که در امری نظارت کنند اطلاق می‌شود»^۲

«برخی بازرسی را از یک نوع همیزی قلمداد کرده و اطمینان از شرایط و معیارهای پیش ساخته را منوط به بازرسی می‌دانند»^۳

یعنی در حقیقت بازرسی با سازمان بازرسی کننده به نوعی معتمد درخواست کننده بازرسی بوده و به علت نیاز او و یا قوانین خاص که کار بازرسی را ملزم می‌کند، به اجرا در می‌آید.

بازرسی پیش از هر چیز یک نمونه برداری تصادفی است. فرآیندی سیستماتیک، مستقل و مستند که به منظور کسب شواهد بازرسی و ارزیابی هدفمند صورت می‌پذیرد تا مشخص شود چه میزان معیارهای خواسته شده برآورده شده‌اند. بازرسی دارای اهدافی به شرح زیر می‌باشد:

- تعیین تطابق یا عدم تطابق فعالیت‌ها با ویژگی‌های مشخص و تعیین شده؛
- تعیین میزان اثر بخشی فعالیت‌های برنامه ریزی و اجرا شده، برآوردن اهداف معین؛
- فراهم آوردن فرصت برای بهبود؛

۱- محمد معین، فرهنگ فارسی ص ۴۵۴.

۲- همان ص ۴۷۴۶.

۳- حسن فارسیجانی. استراتژی کلاس جهانی در مدیریت کیفیت بازرسی. ص ۲۳۱.

و برآورده ساختن خواسته‌های قانونی.

اما بازرسی و نظارت در اصطلاح حقوقی به معنی نظارتی است که از سوی قدرت عمومی یا دولت بر عملکرد مأموران اداری و ادارات اعمال می‌شود یعنی در واقع وظیفه یا کارکرد اصلی سازمان بازرسی و نظارت کل کشور که در مباحث بعدی بدان پرداخته خواهد شد.

بر اساس بند ۲ اصل ۱۵۶ و اصل ۱۷۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در آن به صراحت به امر نظارت اشاره داشته اعلام نموده است: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری کشور سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد».

همچنین در ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی سال ۱۳۷۵ نیز به صراحت قید گردیده که «به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری و در اجرای اصل ۱۷۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازمانی بنام سازمان بازرسی کل کشور که در این قانون به اختصار سازمان نامیده می‌شود زیر نظر قوه قضائیه، با اختیارات و وظایف مندرج در این قانون تشکیل می‌شود» در ماده ۲ قانون مذکور نیز که به وظایف سازمان می‌پرداخت فقط اشاره به بازرسی گردیده و دیگر اسمی از نظارت به میان نیامده بود اگر چه در باره‌ای از مواد آئین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به امر نظارت نیز اشاره‌ای شده بود که از آن جمله می‌توان به ماده ۵ آئین نامه اجرایی که اعلام نموده:

«سازمان می‌تواند بنا بر اقتضا در هر استان بازرس و یا هیات بازرسی به طور ثابت مستقر نماید تا به موجب تعلیمات سازمان به انجام بازرسی و نظارت مستمر بپردازند».

این نقیصه مدت‌ها وجود داشت و تصور بر این بود که وظیفه سازمان فقط بازرسی از دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور است نه نظارت بر عملکرد آن‌ها چرا که ماده ۲ قانون مذکور در زمینه وظایف سازمان، فقط به بحث بازرسی اشاره نموده و قانون مذکور در زمینه وظایف سازمان، فقط به بحث بازرسی اشاره نموده و موضوع نظارت مطرح نگردیده است.^۱

این امر در نهایت مشکلاتی مانند عدم شرکت بازرسان سازمان در کمیسیون‌های معاملات دستگاه‌ها و یا شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت (مناقصات و مزایده‌ها) ایجاد می‌نمود، اما در بازنگری مجدد قانون سازمان بازرسی کل کشور که منتهی به اصلاح آن در سال ۱۳۸۷ گردید بحث نظارت نیز به آن اضافه شد تا تصور بشود وظیفه سازمان بازرسی فقط بازرسی از دستگاه‌هاست بلکه نظارت کامل بر عملکرد آن‌ها را نیز بر عهده دارد. به این شکل با الحاق تبصره‌ای به ماده ۱ قانون مذکور به شرح ذیل اصلاح گردید و دامنه فعالیت‌های آن گسترده‌تر شد:

«تبصره- (الحاقی ۱۷/۳/۱۳۸۷) نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدفدار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده (۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور.»

بنابراین با اشاره به مواد قانون مذکور در اصلاحات اخیر خصوصاً تک تبصره ماده ۱ قانون تشکیل سازمان که به صراحت به نظارت و بازرسی سازمان از دستگاه‌های اداری پرداخته مشخص گردید که سازمان به منظور

۱- بندهای چهارگانه ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب سال

جمع آوری اطلاعات قادر خواهد بود که در مراحل قبل از اجرا، حین و بعد از اقدامات دستگاهها، به غیر از بازرسی نیز نظارت کنند.

۱- نظارت و بازرسی سازمان قبل از هر گونه اقدامی در دستگاههای اداری و اجرایی کشور: همانند آنکه قبلاً بیان گردید در اصلحیه قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ضمن اشاره به نظارت و بازرسی، در تبصره ماده ۱ قانون مذکور آمده است که نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارتست از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدفدار به منظور جمع آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاههای مشمول قانون، بنابراین یکی از وظایفی که به این نهاد نظارتی محول گردیده بحث نظارت و بازرسی قبل از هرگونه اقدامی است بدین معنی که دستگاههای مشمول نظارت و بازرسی می‌بایست قبل از هرگونه فعالیتی موضوع مورد نظر را به سازمان بازرسی کل کشور و یا ادارات کل آن در استان‌ها اعلام تا بازرسان و ناظران متخصص در رشته‌های مربوطه ارزیابی‌های لازم را انجام دهند. چنانچه اقدامات مسئولین امر خلاف قوانین و مقررات مربوطه باشد و یا اینکه صرفه و صلاح دولت در دستگاههای اجرایی مد نظر قرار نگیرد ناظران با رایحه نظر فنی خود مانع اجرای هرگونه تصمیمی خواهند شد، در این خصوص بند (ج) و تبصره ذیل آن و بند (د) ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۲/۱۷) اعلام می‌دارد:

«بند ج) معرفی نماینده به مجامع و شوراهای تصمیم‌گیر در معاملات دستگاههای دولتی و عمومی غیر دولتی و دستگاههای مشمول بازرسی به عنوان ناظر بدون حق رای در جهت انجام وظیفه نظارتی.»

تبصره: مسئولان ذی‌ربط موظفند زمان تشکیل جلسات مجامع و شوراهای مورد نظر را به اطلاع سازمان برسانند.

(بند د) ارایه گزارش‌های نظارتی هشدار دهنده به هنگام به مقامات مسئول جهت پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوء جریان‌ات احتمالی.

بنابراین به غیر از بحث بازرسی از دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور یکی دیگر از وظایفی که به سازمان بازرسی کل کشور محول گردیده است نظارت قبل از انجام هرگونه عمل از سوی دستگاهها است تا از اقدامات غیر قانونی مسئولین امر اجتناب شده و عملکردها از ابتدا در چارچوب قانون قرار گیرند، چرا که فلسفه وجودی این سازمان تنها برخورد با متخلفین نبوده بلکه یکی از وظایف عمده و اساسی آن هدایت و ارشاد مسئولین دستگاهها در جهت جلوگیری از وقوع هرگونه تخلف است که این اقدام بسیار زیبا و منطقی جلوه نموده و عمده‌ترین مدیران دستگاه‌های اجرایی استقبال خوبی از این روش سازنده دارند و یکی از موفقیت‌های سازمان بازرسی کل کشور و رویکرد جدید آن نیز اقدام بر اساس همین روش پیشگیرانه بوده که دارای ارزش و عظمت خاصی است.

به طور کلی دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور جهت اجرای پروژه‌ها، خرید خدمات و کالا و قبل از انجام آن از طریق کمیسیون معاملات (مناقصه) موظف گردیده‌اند تا زمان برگزاری آن را به سازمان بازرسی کل کشور و یا ادارات کل استانی آن اعلام و تقاضای بازرس و ناظر نمایند در این صورت سازمان با صدور ابلاغی، یکی از بازرسان خود را که عمده‌ترین دارای تخصص ویژه‌ای در رشته مربوطه می‌باشد را به عنوان ناظر اعزام تا دستگاه مربوطه در حضور ایشان و سایر اعضای کمیسیون معاملات خود، پاکات مناقصه را استنوح و ارزیابی کرده نهایتاً فرد یا شرکت واجد شرایط انتخاب می‌گردد. در اینجا لازم به یادآوری است که بازرس سازمان فقط به عنوان ناظر انجام وظیفه نموده و حق رای نخواهد داشت.^۱

گذشته از بحث نظارتی سازمان، یکی دیگر از موضوعاتی که به طور عمده در واگذاری پروژه‌ها مطرح شده و عملاً بسیاری با بهانه‌های گوناگون به انتخاب کمیسیون‌ها معترض می‌شوند، اعمال نظر و جانب داری از شخص یا اشخاص خاص (حقیقی یا حقوقی) است. در این خصوص هرچند ناظر سازمان بازرسی صورتجلسه کمیسیون را امضاء نمی‌نماید یا به اصطلاح ناظر بدون حق رای می‌باشد ولی حضور وی، شرکت کنندگان را از این گونه نگرانی‌ها دور ساخته و از جو سازی‌های پندی علیه دستگاههای اجرایی پرهیز می‌شود که شیوه بسیار سازنده‌ای است.

۲- نظارت و بازرسی در حین انجام کار در دستگاههای اجرایی کشور:

آن چنانکه در تبصره ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اشاره گردیده، نظارت و بازرسی مختص مراحل قبل از هرگونه اقدامی نبوده بلکه این نهاد نظارتی قادر خواهد بود در حین اجرای کار نیز نظارت و بازرسی خود را اعمال نماید ولی نحوه و چگونگی اجرای آن متفاوت خواهد بود. گاه ممکن است مسئولین دستگاههای مشمول بازرسی خود متقاضی معرفی ناظر از سوی سازمان بازرسی جهت نظارت بر عملکرد آنان باشند که این امر به خود اظهاری نیز معروف است. به عنوان مثال مدیر دستگاهی با این هدف که در آینده به لحاظ سهل انگاری در اجرای پروژه‌ای تحت تعقیب قرار نگرفته و پاسخگوی معایب و نواقص احتمالی نباشد، با درخواستی، از کارشناسان و متخصصان سازمان بازرسی تقاضا می‌نماید با نظارت و بازرسی دقیق خود، پروژه مورد نظر را بررسی نمایند چرا که ممکن است بر اثر حوادث قهری ساختمانی تخریب و این امر گذشته از ورود خسارت مادی به دولت و بیت‌المال، موجبات اتلاف جان انسان‌هایی را فراهم نماید مثلاً ساختمان‌هایی که بر اثر وقوع زلزله‌ای فرو می‌ریزد و بعداً مشخص می‌گردد که ناظران پروژه نظارت دقیقی در ساخت و سازها نداشته و به همین لحاظ

افرادی به عنوان مسئول، تحت تعقیب قرار می‌گیرند و یا در سد سازی‌ها که می‌بایست بنای مورد نظر از استحکام لازم برخوردار بوده تا تخریبی صورت نگرفته و نقض مقرراتی مشاهده نشود و یا در پاره‌ای موارد سازمان بازرسی بر اساس حق نظارت خود به طور نا محسوس از پروژه‌های در دست اجرای ادارات بازدید و نظر کارشناسی خود را در خصوص چگونگی اجرای آن‌ها اعلام و یا بر اساس برنامه زمان بندی که در نظارت و بازرسی‌ها دارد در زمان مشخص به عملکرد مسئولین نظارت داشته و سپس اعلام نظر کارشناسی می‌نماید. بالاخره این تشکیلات نظارتی و مراتب را بازرسی نموده و کم و کاستی‌ها را اعلام تا در صدد رفع نارسایی‌ها باشند.

۳- نظارت و بازرسی سازمان پس از اقدام و اتمام امور در دستگاههای مشمول بازرسی:

انجام نظارت و بازرسی سازمان تنها اختصاص به قبل و حین انجام کار ندارد بلکه در پایان عملیات اجرایی نیز این بازرسی‌ها ادامه خواهد یافت و چه بسا ممکن است عدم دقت در اجرای صحیح پروژه‌ها موجبات تعقیب مجریان و ناظران را فراهم نماید. گرچه ممکن است تصور شود که با اتمام امور، کار نظارت و بازرسی نیز خاتمه می‌یابد ولی همیشه نتایج کار بدین نحوه نخواهد بود. به طور مثال، گذشته از نظارت‌های فنی مسئولین اجرایی کشور، در هر موردی که نامبردگان مبادرت به تنظیم صورت وضعیت می‌نمایند و حتی تا تنظیم صورت وضعیت نهایی جهت تحویل قطعی پروژه‌ای می‌بایست وظیفه قانونی خود را انجام و اشرافیت کامل بر عملکرد پیمانکاران طرف قرارداد خود داشته باشند تا احياناً اقدامی بر خلاف قرارداد تنظیمی می‌مایند صورت نگیرد. صرف نظر از نظارت ظاهری پروژه‌ها، در هر موردی که نیازمند نظارت بیشتری باشد ممکن است اقدامی صورت گیرد و حتی ممکن است خسارات جزئی را نیز در بر داشته باشد چرا که نادیده گرفتن بعضی امور ناچیز و جزئی خطراتی را ایجاد می‌کند که جبران آن به مراتب سخت تر خواهد

بود؛ مثلاً در راه سازی‌ها گاه ناظران سازمان بازرسی با سونداز آسفالت بکار رفته، حجم عملیات را ارزیابی و چنانچه ساخت و ساز از استاندارد لازم برخوردار نباشد زمینه تخریب آن فراهم خواهد شد. پس توجه به این امور اگرچه ممکن است خساراتی را به همراه داشته باشد ولی از اهمیت بالایی برخوردار بوده و توجه مسئولین امر را بیشتر خواهد نمود تا در آینده نقش نظارتی سازمان را مد نظر قرار دهند.