

Investigating the supervisory performance of the National Supervisory Organization on government agencies in order to improve the business environment

Ali bahrami*

Received: 2019/06/28

Accepted: 2019/08/20

Given the priority of economic activities, including employment in the general policies of the system and the slogans of the Supreme Leader in recent years, business activities are one of the most important research topics. The Supervision of the judiciary, as one of the basic levers in law enforcement, has a special role in overseeing the executive apparatus and improving the business environment due to its higher binding nature than other oversights. Among the various institutions of this branch, the Inspectorate General of the country has a more supervisory relationship with the executive apparatus, according to the responsibilities set forth in Article 174 of the Constitution and other ordinary laws. There are many gaps in the Supervisory of the National Inspection Organization on these devices, which as a result can have adverse effects on the business environment in the country. Accordingly, in this article, to improve the supervisory performance of the inspection organization in improving the business environment by recognizing the supervisory capacity of the organization and describing its supervisory challenges, solutions that can improve the supervisory quality of the organization and, consequently, facilitate the business environment. And offer lead work.

Keywords: Businesses, National Supervision Organization, Supervisory, Supervisory of Judiciary, Supervisory of Executive Bodies.

* MSc. Student in Public Law, Faculty Islamic Study and Law, Imam Sadiq (AS) University, Tehran, Iran.

a.bahrami@isu.ac.ir

بررسی عملکرد نظارتی سازمان بازرسی کل کشور بر دستگاه‌های دولتی در راستای بهبود فضای کسب و کار

علی بهرامی*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۴/۰۷

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۵/۲۹

نوع مقاله: پژوهشی

چکیده

با توجه به اولویت فعالیت‌های اقتصادی و از جمله اشتغال در سیاست‌های کلی نظام و شعارهای چند سال اخیر مقام معظم رهبری، فعالیت‌های کسب و کار از مهم‌ترین موضوع‌های مهم پژوهشی است. نظارت قوه قضائیه به عنوان یکی از اهرم‌های اساسی در اجرای قوانین، به دلیل الزام‌آوری بالاتر نسبت به سایر نظارت‌ها، نقش ویژه‌ای در راستای نظارت بر دستگاه‌های اجرایی و بهبود فضای کسب و کار دارد. از میان نهادهای متعدد این قوه، سازمان بازرسی کل کشور با توجه به مسئولیت‌های تعیین شده در قانون اساسی در اصل ۱۷۴ و دیگر قوانین عادی، ارتباط نظارتی بیشتری با دستگاه‌های اجرایی دارد. خلأهای بسیاری در امر نظارتی سازمان بازرسی کل کشور بر این دستگاه‌ها وجود دارد که در نتیجه می‌تواند آثار نامطلوبی بر فضای کسب و کارها در کشور بگذارد. بر این اساس، در این نوشتار برای ارتقاء عملکرد نظارتی سازمان بازرسی در بهبود فضای کسب و کارها با شناخت ظرفیت‌های نظارتی این سازمان و توصیف چالش‌های نظارتی آن، راهکارهایی که می‌تواند به ارتقاء کیفیت نظارتی این سازمان و به تبع، تسهیل فضای کسب و کارها منجر شود را ارائه دهد.

واژگان کلیدی: کسب و کارها، سازمان بازرسی کل کشور، نظارت، نظارت قوه قضائیه، نظارت بر دستگاه‌های اجرایی.

* دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران.

مقدمه

یکی از اصلی‌ترین مسائل کنونی جامعه ایران در مقطع کنونی، مسئله اشتغال است. بنابر نظر ولی فقیه عصر حاضر - آیت‌الله خامنه‌ای (حفظه الله) - بهبود فضای کسب‌وکار از جمله کارهایی است که عمده وظیفه دولت هست (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با جمعی از کارآفرینان سراسر کشور، ۱۳۸۹/۶/۱۶).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعددی از جمله اصل ۲۸ خود، یکی از حقوق شناخته شده مردم را برگزیدن شغل و یکی از وظایف دولت را ایجاد امکان آن برای همه افراد دانسته است. در اصل ۴۶ نیز، سلب این حق را از هر کسی گرفته است. بر اساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی، اجرای این قانون بر عهده قوه مجریه است و به عبارت بهتر می‌توان، متولی اصلی در حوزه اشتغال و کسب‌وکارها را دولت دانست. با توجه به مسئولیت مستقیم دولت در این موضوع، یکی از مهم‌ترین حوزه‌هایی که می‌تواند موجبات ارتقاء عملکرد دولت را فراهم کند، نظارت بر عملکرد دولت است.

در نتیجه، در هر مرتبه‌ای که قوه مجریه به نقش‌آفرینی در حوزه کسب‌وکار می‌پردازد، قوه قضائیه نیز می‌تواند دوشادوش دولت بستر بهبود محیط کسب‌وکار را با نظارت بر اعمال این قوه اجرایی فراهم کند. یکی از نهادهایی که نظارت مستقیمی بر عملکرد دولت دارد، سازمان بازرسی کل کشور است که به دلیل پشتیبانی قضائی قوه قضائیه از آن، اهرم الزام‌آوری بالاتری نسبت به سایر نظارت‌ها دارد.

معنای کسب‌وکار، به موجب بند «ث» ماده ۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶، به هر نوع فعالیت تکرارشونده و مشروع اقتصادی از قبیل تولید، خرید و فروش کالا و خدمات به قصد کسب منافع اقتصادی اطلاق شده است. از طرفی، محیط نهادی که تمام کسب‌وکارهای اقتصادی در آن شکل می‌گیرند، ادامه حیات می‌یابند و یا در آن ورشکست شده و از آن خارج می‌شوند، محیط کسب‌وکار فعالیت‌های اقتصادی نامیده می‌شود (شهنازی و دهقان شبانی، ۱۳۹۰، صص. ۱۶۳ و ۱۶۶). به موجب بند ج ماده ۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار نیز، مجموعه عوامل مؤثر در اداره یا عملکرد بنگاه‌های تولیدی که خارج از کنترل مدیران آنها می‌باشند، به‌عنوان تعریف محیط کسب‌وکار مطرح شده است.

سازمان بازرسی کل کشور هرچند ماهیت قضائی ندارد؛ اما کل نظام اداری کشور را

زیر نظر می‌گیرد تا آنچه را که می‌بیند و تشخیص می‌دهد، به مقامات تصمیم‌گیرنده گزارش دهد و در هر مورد که تعقیب جزایی را لازم می‌بیند، تا حصول نتیجه نهایی پیگیری کند (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ص. ۱۴۲).

در حال حاضر، مشکلات بسیاری در حوزه کسب‌وکارها اعم از تولید و صدور مجوز وجود دارد که دستگاه‌های اجرایی از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر این وضعیت بوده و مورد اشاره مقام معظم رهبری نیز واقع شده است.^۱ این بدان معنا است که نهادهای نظارتی بر این دستگاه‌ها، از جمله، سازمان بازرسی کل کشور نیز به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای نظارتی قوه قضائیه، عملکرد قابل نقدی داشته و نواقص قابل توجهی دارد.

در این راستا، هدف اصلی این نوشتار، بهبود نظارت سازمان بازرسی بر دستگاه‌های اجرایی به‌منظور بهبود محیط کسب‌وکار است. بر اساس این هدف، سؤال اصلی این است که مشکلات و چالش‌هایی در نظارت سازمان بازرسی کل کشور وجود دارد که اصلاح آنها منجر به بهبود فضای کسب‌وکار در کشور می‌شود؟

در حوزه نظارت سازمان بازرسی کل کشور مقالات و آثار پژوهشی متعددی در رشته‌های مختلف حقوقی و غیرحقوقی به رشته تحریر درآمده است؛ اما آنچه که این پژوهش را از سایر پژوهش‌های این حوزه مستثنی می‌کند، ارائه راهکارها و پیشنهادهایی است که از بررسی ظرفیت‌های این سازمان و چالش‌ها و مشکلات نظارتی آن در راستای بهبود فضای کسب‌وکار مطرح می‌شود.

پژوهش پیش‌رو، روش «توصیفی - تحلیلی» را مورد توجه قرار داده و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مصاحبه با کنشگران در حوزه سازمان بازرسی، منابع و استنادات کافی در بررسی عملکرد سازمان بازرسی را مورد توجه قرار دهد.

این پژوهش در گام نخست تلاش می‌کند به بررسی ظرفیت‌های خاص سازمان بازرسی بر دستگاه‌های اجرایی که می‌تواند نقش مستقیمی در بهبود فضای کسب‌وکار ایفا می‌کند، می‌پردازد. در گام دوم، به بررسی عملکرد این نهاد و مشکلاتی که این سازمان به آنها دچار شده است دنبال می‌شود. در گام آخر نیز، بر اساس ظرفیت‌های نظارتی این سازمان و نواقص و مشکلات احصا شده، به طرح پیشنهادهای راهکارهای نظارتی این سازمان در راستای بهبود فضای کسب‌وکارها می‌پردازد.

۱. ظرفیت‌های نظارتی سازمان بازرسی بر دستگاه‌های دولتی

سازمان بازرسی کل کشور طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، نظارت بر حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری را برعهده داشته و ذیل قوه قضائیه به این امر می‌پردازد. منظور از نظارت نیز، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ابتدائاً در سال ۱۳۶۰ تصویب شده است و در سال ۱۳۸۷ و ۱۳۹۳ اصلاحاتی نسبت به آن صورت گرفته است. طبق ماده ۱ این قانون، منظور از نظارت، 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 حُسن جریان امور را شامل می‌شود.

طبق ماده ۲ قانون فوق‌الذکر نهادهایی که شامل این نظارت سازمان می‌شوند عبارتند از: کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها، دفاتر اسناد رسمی، مؤسسات عام‌المنفعه، نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌کند و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است.

بر این اساس، کلیه نهادهای دولتی و یا نهادهایی که به نحوی با دولت ارتباط دارند، شامل نظارت سازمان بازرسی بوده و از حیث شمولیت نظارت، این سازمان مشکل چندانی نداشته و دایره وسیعی از نهادهای اثرگذار با فضای کسب‌وکار را تحت نظارت خود دارد.

سازمان بازرسی کل کشور، بر اساس قوانین و مقررات در کشور، مسئولیت‌های نظارتی را بر عهده دارد که در صورت تحقق کامل و اجرای صحیح آنها بر دستگاه‌های تحت نظارت خود، می‌تواند نقش مؤثری در بهبود فضای کسب‌وکار در کشور داشته باشد. در ذیل به ذکر اهم مسئولیت‌های نظارتی این سازمان پرداخته می‌شود.

۱-۱. نظارت بر اساس ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

مسئولیت اصلی و مشخص سازمان بازرسی کل کشور، در ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی مصوب سال ۱۳۶۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۹۳، صریحاً به چهار دسته تقسیم شده است.

نخست آنکه این سازمان نسبت به دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور مذکور در این ماده، مسئولیت بازرسی و نظارت مستمر دارد.

دوم آنکه حسب‌الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رئیس قوه قضائیه و یا درخواست رئیس جمهور و یا کمیسیون اصل نود قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذیربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود موظف به انجام بازرسی‌های فوق‌العاده است. سوم آنکه اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی در خصوص نهادهایی از قبیل وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت، شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته، مؤسسات غیردولتی کمک‌بگیر از دولت و موارد ارجاعی کمیسیون اصل نود (۹۰) قانون اساسی به نهادهای مذکور در بند ج ماده ۲ قانون فوق‌الذکر را برعهده دارد.

چهارم نیز، مربوط به گزارش‌هایی است که متضمن اعلام وقوع جرم هستند. در این موارد، سازمان مکلف است در جرایمی که حیثیت عمومی دارد، برای تعقیب و مجازات به مرجع صالح قضائی ارسال کند و تا حصول نتیجه، موضوع را پیگیری کند. در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی نیز، مستقیماً مراتب را به مراجع ذی‌ربط منعکس کرده و پیگیری لازم را به عمل می‌آورد.

از جمله مهم‌ترین نقش‌هایی که سازمان بازرسی می‌تواند داشته باشد، نظارت بر اقدامات، مصوبات و دستورالعمل‌هایی است که دستگاه‌های اجرایی موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در حوزه کسب‌وکارها اتخاذ می‌کنند. بدین معنا که با پیگیری و طرح دعوا در دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجعی با صلاحیت نظارت قضائی که امکان ابطال آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات دستگاه‌های دولتی را طبق ماده فوق‌الذکر پیدا می‌کنند را دارا است.

بر این اساس، سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند با نظارت بر آیین‌نامه و دستورالعمل‌های صادره از این دستگاه‌ها و اجرای قوانین و مقررات توسط آنها که اثرگذاری مستقیم یا غیرمستقیمی در حوزه کسب‌وکارها دارد، به ارتقا و بهبود بسترهای کسب‌وکار در کشور خدمت کند.

۲-۱. عضویت در هیئت مقررات‌زدایی و بهبود کسب‌وکارها

یکی از ظرفیت‌های سازمان بازرسی کل کشور در بهبود فضای کسب‌وکار، در قالب و ساختار قانون اصلاح مواد ۱ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۹ فراهم شده است. طبق ذیل تبصره ۳ ماده ۷ این قانون، هیئتی تحت عنوان «هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار» تشکیل می‌شود که یکی از اعضای این هیئت، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، یا نمایندگان تام‌الاختیار او است. کلیه مراجع صادرکننده مجوز موظفاند ظرف مدت چهارماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به اظهار عنوان و تکمیل شناسنامه صدور، تمدید، اصلاح و لغو مجوزهای بر اساس استاندارد تعیین شده طبق ضوابط قانونی توسط هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار بر روی درگاه ملی مجوزهای کشور به‌صورت الکترونیکی اقدام کنند.

طبق همین تبصره، مصوبات هیئت مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران پس از تأیید هیئت وزیران برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب‌وکار نقش دارند لازم‌الاجرا است. در نتیجه، رئیس سازمان بازرسی کل کشور بر اساس این قانون، می‌تواند نقش بسیار مؤثر و مستقیمی در وضع مقررات صدور مجوزهای کسب‌وکار و تسهیل و تسریع آن ایفا کند.

۳-۱. نظارت مستمر بر عملیات جاری صندوق توسعه ملی و جلوگیری از انحرافات

طبق بند «و» ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه و بند ج ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶، یکی از اعضای هیئت نظارت بر صندوق توسعه

ملی، رئیس سازمان بازرسی کل کشور است. این هیئت به منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف صندوق و نظارت مستمر بر عملیات جاری آن و جلوگیری از هر گونه انحراف احتمالی از مفاد اساسنامه، خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها، تشکیل شده است.

این صندوق طبق ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مسئولیت مستقیمی در حوزه‌های کسب و کار در کشور از جمله تصویب شرایط و نحوه اعطای تسهیلات برای تولید و سرمایه‌گذاری به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی و همچنین تعیین انواع فعالیت‌های مورد قبول و واجد اولویت پرداخت تسهیلات در بخش‌ها و زیربخش‌های تولیدی و خدماتی زاینده و با بازده مناسب اقتصادی را بر عهده دارد. این مسئولیت‌ها، از اثرگذارترین عواملی است که می‌تواند نقش بسزایی در حوزه کسب و کارها در کشور داشته باشد و نظارت سازمان بازرسی در این هیئت، اهمیت والایی در امر کسب و کارها دارد.

۴-۱. پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

یکی از ظرفیت‌های نقش‌آفرینی قوه قضائیه در حوزه مسائل اقتصادی و به تبع کسب و کارها، به دستورالعمل ابلاغی رئیس قوه قضائیه ابلاغی ۱۳۹۶/۶/۲۹ برمی‌گردد. طبق ماده یک دستورالعمل «پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسط قوه قضائیه»، به منظور استفاده بهینه از ظرفیت‌های قوه قضائیه جهت اجرای ابعاد حقوقی، قضایی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ستادی را تحت عنوان «ستاد مرکزی پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه» تشکیل داده است که یکی از اعضای این ستاد، رئیس سازمان بازرسی کل کشور است. طبق ماده ۱۳ دستورالعمل فوق‌الذکر، سازمان بازرسی موظف است با توجه به وظایف ذاتی خود به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری موضوع ماده ۴ آیین‌نامه قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۸۸، به‌ویژه قوانین و مقررات اقتصادی و مالی و مفاد سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، طی بازرسی‌های مستمر، فوق‌العاده و موردی، موارد زیر را پیگیری و اجرا کند:

۱- اهتمام لازم به برنامه‌ریزی و اقدام در زمینه کشف سوء جریانات احتمالی در روند اجرای الزامات مذکور در سیاست‌های کلی اقتصادی به‌ویژه اقتصاد مقاومتی در جهت پیشگیری از وقوع جرائم و تخلفات در اجرای این سیاست‌ها.

- ۲- نظارت بر فرایند شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و توصیه‌های لازم به‌منظور جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و ایجاد زمینه‌های فساد در حوزه‌های پولی، تجاری و ارزی.
- ۳- حضور فعال در هیأت موضوع ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و شناسایی موانع صدور مجوز برای فعالیت‌های سالم اقتصادی، گلوگاه‌های موجب اطاله صدور مجوز و ارائه پیشنهاد جهت رفع علل اطاله در اعطای تسهیلات به تجار و سرمایه‌گذاران در مواردی مانند حمل و نقل کالا، گمرک و سایر موارد مربوط.
- ۴- شناسایی قصور و تقصیر متولیان دستگاه‌های دولتی به‌ویژه آن دسته از ترک فعل‌هایی که عملاً موجب ایجاد اختلال در نظام اقتصادی کشور می‌شود.
- ۵- نظارت مستمر بر عملکرد دستگاه‌های دولتی متولی صادرات و واردات در چارچوب قوانین و مقررات و ارائه گزارش به مبادی مربوط جهت بهره‌برداری.
- ۶- همکاری لازم با دستگاه‌های متولی به‌منظور شناسایی موانع سرمایه‌گذاری خارجی در کشور، عوامل اختلال در امنیت سرمایه‌گذاران و ارائه پیشنهادهای کاربردی.
- ۷- نظارت بر عملکرد بانک مرکزی در ایفای وظایف قانونی مانند نظارت و پیگیری در وصول مطالبات معوقه بانک‌های دولتی، اصلاح رویه‌های جاری اعطای تسهیلات با رویکرد پیشگیری از وقوع جرم مالی و بانکی.
- ۸- نظارت دقیق و مستمر بر عملکرد دستگاه‌های دولتی در خریدهای خارجی، مناقصات، مزایده‌ها، ترک تشریفات، قراردادهای خارجی و دولتی، پیشگیری و مقابله با جرائم مربوط.
- ۹- اهتمام به نظارت بر اجرای صحیح قوانین مرتبط با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی از جمله قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۴ و قانون نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیرضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی مصوب ۱۳۷۰.
- بر این اساس، با تفویض این مسئولیت‌ها به سازمان بازرسی کل کشور، این صلاحیت به سازمان داده شده است که با نظارت‌های فوق‌العاده‌ای که غالباً در حوزه فعالیت‌های اقتصادی دستگاه‌های اجرایی است، اثرگذاری فعال و مستقیمی در حوزه بهبود فضای کسب‌وکار در کشور داشته باشد.

۲. عملکرد نظارتی سازمان بازرسی در بهبود فضای کسب‌وکار

با مشخص شدن ظرفیت‌های نظارتی سازمان بازرسی، بررسی عملکرد این سازمان در نظارت بر دستگاه‌های اجرایی که طبق قوانین و مقررات، متولی و مسئول جریان کسب‌وکار در کشور هستند، می‌تواند نقش به‌سزایی در بهبود این دستگاه‌های و به تبع بهبود فضای کسب‌وکار در کشور شود.

در این راستا، در ذیل به ذکر چالش‌ها و مشکلاتی که این سازمان در نظارت خود بر دستگاه‌های دولتی دچار شده است، به‌صورت مؤجز و مختصر بررسی و بیان می‌شود.

۲-۱. ریشه‌ای نپرداختن با حل مسئله در نظارت

یکی از چالش‌های پیش‌روی نظارت سازمان بازرسی که نقش مؤثری در بهبود فضای کسب‌وکار اثرگذار است، مقطعی بودن رویکرد این سازمان در نظارت بر دستگاه‌های اجرایی است. با وجود مشکلات متعدد بر سر راه کسب‌وکارها در کشور و در مضیقه بودن شرایط کار، سازمان بازرسی، خود را ملزم به نظارت بر حسن جریان امور می‌داند. این سازمان به‌صورت ریشه‌ای، به‌دنبال نظارتی که به‌رفع موانعی که در آینده امکان دارد بر سر راه کسب‌وکارها قرار می‌گیرد نیست. نظارت سازمان بازرسی، به‌صورت موقت ممکن است چالش‌ها و موانعی که در زمان کنونی بر سر راه اشتغال قرار دارد را به‌صورت دوره‌ای، از میان بردارد؛ اما به‌نظارتی که به‌صورت مبنایی به حل مسئله کسب‌وکارها منجر شود، نمی‌پردازد.

۲-۲. عدم تغییر رو به جلو دستگاه مور نظارت

یکی از مشکلات در نظارت سازمان بازرسی در راستای بهبود محیط کسب‌وکار، عدم اثرگذاری این بازرسی‌ها در عملکرد دستگاه‌های اجرایی است. سازمان بازرسی، پس از نظارت و بازرسی از دستگاه مربوطه و ارزیابی عملکرد آن در بهبود فضای کسب‌وکار، گزارشی را صادر می‌کند که در آن، علاوه بر شرح عملکرد آن نهاد، پیشنهادهایی را در رفع نواقص و ارتقاء عملکرد آن دستگاه ارائه می‌کند تا دیگر آن اشکالات ایجاد نشود؛ اما با وجود این پیشنهادهای، نهاد مربوطه، آن پیشنهادهای را اجرا نمی‌کند و مشکل مانند قبل باقی می‌ماند.

به عبارت بهتر، حتی پس از بازرسی سازمان و ارجاع پرونده تخلفاتی دستگاه مورد نظارت به محاکم، تحول و تغییر رو به جلویی در عملکرد نهاد مربوطه نسبت به گذشته در راستای بهبود فضای کسب و کار ایجاد نمی‌شود. این مسئله، هدف قانون‌گذار از ایجاد سازمان بازرسی را با چالش جدی ناکارآمدی مواجه می‌سازد.

۳-۲. عدم تخصص بازرسان سازمان بازرسی و کارشناسان رسمی مرکز وکلا و کارشناسان رسمی

یکی از مسائل اساسی درباره نظارت سازمان بازرسی در حوزه کسب و کارها، تخصص نیروهایی است که در فرایند نظارت بر دستگاه‌های اجرایی نقش‌آفرین هستند. از دو جهت تخصص کافی ناظر به نظارت سازمان بازرسی مطرح است که در ذیل به تشریح هر یک پرداخته می‌شود.

۱- بازرسان سازمان بازرسی کل کشور

با تشکیل و استقرار گروه بازرسی ناظر به هر نهاد اجرایی، افراد بازرس بر اساس ملاک‌های مختلف قانونی، اقدامات و تصمیمات این نهادها را مورد ارزیابی قرار می‌دهند. حوزه حقوق و تکالیف هر دستگاه اجرایی، مخصوصاً در مسئله کسب و کارها که امری بسیار تخصصی است، مستلزم داشتن کفایت تخصصی بازرسان است. در عمل، سازمان بازرسی در این مسئله وضعیت چندان مناسبی نداشته و بازرسان ناظر به حوزه‌های فعالیت هر دستگاه اجرایی تخصص لازم برای ارزیابی و تحلیل عملکرد دستگاه اجرایی در راستای بهبود کسب و کارها را ندارند. بازرسان به هنگام بازرسی از نهاد مورد نظارت، صرفاً به ارزیابی از طریق تطبیق ظاهری عملکرد این دستگاه‌ها با قوانین و مقررات این حوزه، پرداخته و گزارش می‌کنند.

۲- کانون کارشناسان رسمی دادگستری و مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده

از آنجایی که نظارت بر دستگاه‌های اجرایی از حیث عملکرد این نهادها در راستای بهبود محیط کسب و کار، به دلیل گسترده بودن موضوعات این فعالیت‌ها، ممکن است تخصص بازرسان سازمان کفایت نظارت را نداشته باشد. در همین راستا، بازرس یا هیئت بازرسی بر اساس ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل

کشور مصوب ۱۳۹۸/۳/۲۱، می‌تواند با کسب نظر کارشناسی به این امر بپردازد. از سوی دیگر، در صورت تشخیص سازمان بازرسی به ارجاع پرونده‌ای به محاکم دادگستری، قاضی پرونده بر اساس مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ می‌تواند از نظر کارشناسی استفاده کند.

بر این اساس، از دو جهت، نظر کارشناسان کانون‌های کارشناسان رسمی دادگستری و مرکز وکلا و کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده برای سازمان بازرسی و قضات محاکم، قابل است. بر اساس ماده ۱۸ و تبصره ۱ قانون تبصره ماده ۲۱۱ قانون مجازات اسلامی کارشناسان رسمی دادگستری مصوب ۱۳۸۱/۱/۱۸ در مواردی که به نظر کارشناسی ارجاع شده باشد، این دو نهاد کانون‌های کارشناسان رسمی و مرکز وکلا، مسئولیت کارشناسی امور ارجاع شده را بر عهده دارند.

این مسئولیت اگرچه موجب تخصصی‌تر شدن نظارت می‌گردد؛ اما از دو جهت آسیب‌هایی دارد. اول اینکه ممکن است، نظر و گزارش بازرسی سازمان بازرسی در نظارت بر دستگاه‌های اجرایی در حوزه کسب‌وکارها، از نظر قاضی علم‌آور نبوده و درخواست نظر کارشناسی کند. دوم، این امکان وجود دارد که گزارش سازمان بازرسی با نظر کارشناسی کارشناسان رسمی در تضام باشد. قاضی می‌تواند در صورت تضام نظر سازمان بازرسی با نظر کارشناسان رسمی، نظر کارشناسان را اعتنا کرده و این موجب بی‌اثر شدن نظارت سازمان بازرسی می‌شود.

۲-۴. عدم اتکاء و استناد قضات نسبت به گزارش کارشناسی سازمان بازرسی

یکی از چالش‌های اساسی در نظارت سازمان بازرسی که در راستای بهبود فضای کسب‌وکار، عدم اتکاء قضات به نظر کارشناسی سازمان بازرسی و درخواست کارشناسی از کارشناسان رسمی است. این امر اگرچه، با هدف اتقان و قوت بیشتر ادله برای حکم صادره انجام می‌شود؛ اما به دلیل عدم اعتماد و اتکا به نظر سازمان بازرسی از یک‌سو و از سوی دیگر، امکان تفاوت نظر کارشناسی کارشناسان رسمی با نظر بازرسان سازمان، این واقعه رخ می‌دهد که عمل این نهاد، مورد استناد و استدلال در فرایند دادرسی واقع نشود. کارشناسی مجدد قاضی و صدور رأی متفاوت از گزارش سازمان به دلیل تعارض گزارش با نظر کارشناسی، گزارش سازمان را بی‌اثر شده و نظارت سازمان

بدون ضمانت اجرا می‌شود. از بین رفتن ضمانت اجرای نظارت سازمان در عمل، علاوه بر پامال شدن حق این سازمان که در اصل ۱۷۴ قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است، بی‌انگیزگی و ناامیدی بازرسان این سازمان، می‌تواند آسیب جدی را مخصوصاً در فضای کسب‌وکار ایجاد کند.

۲-۵. وجود امکان فساد

در فرایند نظارت سازمان بازرسی بر دستگاه‌های اجرایی، زمینه‌هایی وجود دارد که می‌تواند امکان بروز فساد را در این نظارت فراهم کند. دو مجرا در این فرایند وجود دارد که این را محقق می‌کند. در ذیل به شرح این دو مورد پرداخته می‌شود.

۲-۵-۱. کارشناسی کارشناسان کانون و کلا و مرکز مشاوران دادگستری

همان‌طور که قبلاً مطرح شد از دو جهت کارشناسان رسمی امکان ورود به حوزه نظارت سازمان بازرسی در مسئله کسب‌وکارها را خواهند داشت. نخست، از جهت ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و دوم، از جهت تبصره ماده ۲۱۱ قانون مجازات اسلامی است. با این واگذاری، امکان تبانی کارشناسان رسمی با دستگاه مورد نظارت فراهم می‌شود. بدین معنا که در صورت ارجاع قاضی پرونده به کارشناسی، کارشناس رسمی این امکان را پیدا می‌کند که با تبانی با دستگاه اجرایی مورد نظارت، گزارش سازمان بازرسی را بی‌اثر کرده و رأی دادگاه را به سمت نظر خود تغییر دهد؛ زیرا قضات غالباً به نظر کارشناسی اکتفا کرده و بر اساس آن، اصدار حکم می‌کنند.

۲-۵-۲. بازرسی‌های سازمان بازرسی

بازرسی بازرسان سازمان بازرسی از دو جهت می‌تواند تحت‌الشعاع قرار گیرد. جهت نخست، وجود امکان اشتغال بازرسی سازمان به امر کارشناسی در کانون مشاوران و یا مرکز مشاوران است؛ زیرا این دو نهاد، غیردولتی بوده و اشتغال به امر کارشناسی با قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل تعارض ندارد. این امر، همان وضعیت امکان داشتن کارشناسان در تبانی با دستگاه‌های دولتی که در فوق مطرح شد را نیز مجدداً ایجاد خواهد کرد. بدین معنا که شخصی در سازمان ممکن است در پرونده‌ای بازرسی بوده؛ می‌تواند با توجه به تخصص خویش، کارشناس رسمی نیز باشد. در این صورت

این امکان وجود دارد که بر اساس ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و تبصره ماده ۲۱۱ قانون مجازات اسلامی در پرونده نهاد مورد نظارت، ورود کند و همان وضعیت امکان تبانی با دستگاه اجرایی برقرار شود.

جهت دوم، امکان استعفای بازرس و اشتغال در نهاد اجرایی تحت نظارت سازمان است. این امر می‌تواند نشان از تبانی بازرس با نهاد مورد نظارت باشد. بدین صورت که در صورت تبانی بازرس با دستگاه اجرایی به اعمال نظر همان دستگاه در گزارش سازمان بازرسی، ظرفیتی برای اشتغال همان بازرس در نهاد مورد نظارت ایجاد شود. اگرچه این امر به دلیل سادگی فهم و شناسایی، اتفاق نیفتد؛ اما ناظر به اطرافیان شخص بازرس وجود داشته و ممکن است تبانی با دستگاه اجرایی مورد نظارت به اشتغال شخص یا اشخاصی از اطرافیان بازرس رخ دهد که شناسایی این امور به سادگی نبوده و امری پیچیده است.

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

سازمان بازرسی کل کشور در امر نظارت بر دستگاه‌های مشول خود طبق قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که در حوزه‌های مختلفی از جمله نظارت مستمر و فوق‌العاده به طور مستقیم و با عضویت در هیئت‌های مختلفی که به موجب قانون، ریاست این سازمان در آن به عضویت درمی‌آید به طور غیرمستقیم به نظارت بر دستگاه‌های مختلف اجرایی دارای مسئولیت در حوزه کسب و کارها می‌پردازد.

سازمان بازرسی در حوزه عملکرد نواقص و چالش‌هایی از جمله، ریشه‌ای نپرداختن به مسائل در نظارت، عدم ایجاد تغییر و تحول مثبت در نهادهای مورد نظارت، عدم تخصص بازرسان و عدم اتکاء قضات به گزارش‌های این سازمان، مواجهه است.

بر اساس این ظرفیت‌ها از یک سو و از سوی دیگر، چالش‌ها و مشکلات نظارتی سازمان بازرسی در نظارت بر دستگاه‌های اجرایی می‌توان به طرح پیشنهادهایی در راستای بهبود عملکرد این سازمان پرداخت.

با توجه به حل نشدن مسائل حوزه کسب و کار به طور ریشه‌ای از طریق نظارت و بازرسی سازمان بازرسی بر دستگاه‌های اجرایی و باقی بودن برخی چالش‌ها تاکنون، یکی از راهکارهای اساسی در این زمینه، موضوع محوری سازمان در نظارت‌های خود

بر دستگاه‌های اجرایی است. بدین صورت که با دستور کار قرار گرفتن نهادی از دولت برای نظارت و بازرسی، با یک موضوع واحد و مسئله مشخص اقدام‌ها و تصمیم‌های نهاد مورد نظارت، ارزیابی شود.

یکی از راهکارهای مهم در حل ریشه‌ای مسائل در حوزه نظارت سازمان بر دستگاه‌های اجرایی در حوزه کسب‌وکارها، انجام و اجرای نظارت با رویکرد خیرخواهانه است. به گونه‌ای که از نگاه نهاد مورد نظارت، سازمان بازرسی به‌عنوان ناظری یاور و کمک‌کننده به دستگاه اجرایی باشد.

از دیگر راهکارهایی که می‌تواند در تغییر رو به جلو و ارتقاء دستگاه‌های اجرایی در بهبود کسب‌وکارها مطرح شود، طرح پیشنهادها و راهکارهایی واقعی و قابل اجرا به دستگاه مورد نظارت است. بازرسان لازم است که در گزارش اصلی خود، در صورت وجود مشکل و چالش برای دستگاه مربوطه در بهبود فضاهای کسب‌وکار، پیشنهادهای اجرایی در راستای از میان برداشتن مشکلات آن دستگاه اجرایی ارائه کند. این امر می‌تواند فرایند نظارت و بازرسی را از وضعیت خطایابی و بیان تخلفات صرف، به سمت حل مسئله و کمک به نهاد مربوطه در بهبود واقعی محیط‌های کسب‌وکار، تبدیل کند. پیشنهاد دیگر نیز آن است که از آنجایی که وظیفه نظارت سازمان در اجرا و عمل بر عهده بازرسان است، استفاده از بازرسان متخصص و کارآمد است. در این راستا بازرسان لازم است تخصص علمی لازم در حوزه کسب‌وکارها، تجربه عملی کافی در محیط‌های کسب‌وکار و تسلط به حقوق و تکالیف نهادهای اجرایی اشاره کرد.

یکی دیگر از راهکارهای مفید، نظارت بر گزارش‌های بازرسی سازمان است. در حال حاضر، نظارت بر گزارش‌های بازرسان، فرایند منسجمی ندارد و این، موجب می‌شود تا در صورت وجود نواقص و مشکلات در گزارش‌ها اعم از ادله، خدشه داشتن و یا غیرقابل اجرا بودن پیشنهادها، اصلاح نشود. اگر سازمان، با برنامه‌ریزی منسجم و در نظر گرفتن افرادی ویژه برای این امر، فرایندی کارآمد را برای نظارت بر خروجی‌های سازمان ایجاد کند، می‌توان نظارت این نهادها را رو به جلو و اثربخش دانست.

یکی دیگر از راهکارهای بهبود نظارت سازمان، تنظیم و تصویب قانونی خاص ناظر به بازرسان سازمان است. بدین معنا که رئیس سازمان بازرسی از طریق معاونت قوانین قوه و سپس از طریق ریاست قوه قضائیه و مجریه در ارائه لایحه به مجلس شورای

اسلامی، قانونی مختص به بازرسان تصویب شود. در صورت جامه عمل پوشاندن سازمان بازرسی کل کشور به این پیشنهادها و مدنظر قرار دادن چالش‌ها در عملکرد نظارتی خود بر دستگاه‌های اجرایی، می‌توان روزنه‌هایی از امید را در بهبود فضای کسب‌وکار در کشور ملاحظه کرد.

یادداشت‌ها

۱. «این ناکامی‌ها بعضی مربوط می‌شود به همراهی نکردن دستگاه‌های اجرایی، [یعنی] کمکی که دستگاه‌های دولتی باید می‌کردند، نکردند؛ لذا آن فعال اقتصادی نتوانسته کاری را که در نظر داشته و می‌توانسته انجام بدهد انجام بدهد» (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی، ۱۴۰۰/۱۱/۱۰).

<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=49494>

کتابنامه

۱. خامنه‌ای، سیدعلی. وب‌گاه: <https://farsi.khamenei.ir>
۲. شهنازی، روح‌اله و دهقان شبانی، زهرا (۱۳۹۰). «بررسی تاثیر فضای کسب‌وکار بر رشد اقتصادی در کشورهای منتخب». پژوهش‌نامه اقتصادی، (۴۲)، صص. ۱۶۱-۱۸۶.
۳. عمید زنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت / داری. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۴. مصاحبه با کارشناس سازمان بازرسی کل کشور، مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۳
۵. مصاحبه با کارشناس سازمان بازرسی کل کشور، مورخ ۱۴۰۰/۲/۲۱



پښتو ښکلا څانګه علوم انساني او مطالعاتو فرعي
پرتال جامع علوم انساني