



تاریخچه، مبانی حقوقی و تحولات سیاستی ارجاع نظارت در سازمان نظام مهندسی ساختمان



علی پورآربابی
دکترای عمران سازه، عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد سیستان و بلوچستان،
دبیر اجرایی شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی ساختمان و خزانه‌دار
سازمان نظام مهندسی ساختمان استان سیستان و بلوچستان
apoorarbabi@gmail.com





ارجاع نظارت یکی از ابزارهای کلیدی برای تضمین کیفیت ساخت و ساز، استقلال ناظر و عدالت حرفه‌ای در سازمان نظام مهندسی ساختمان است.

می‌کند، سپس مبانی قانونی و تفسیری، شامل ماده ۳۷ و سایر مقررات مرتبط را تحلیل می‌نماید. در ادامه، چالش‌ها و دیدگاه‌های طرفداران هر دو نظریه ارائه می‌شود و در نهایت، پیشنهادهایی برای بازآفرینی نظام ارجاع با رویکرد بی‌طرفانه و مبتنی بر شفافیت و عدالت ارائه خواهد شد.

۳- سیر تاریخی شکل‌گیری و تحول نظام ارجاع نظارت

نظام ارجاع نظارت در ایران، نتیجه تحولات چندین دهه‌ای در مدیریت و کنترل ساخت و ساز است. پیش از تصویب قانون نظام مهندسی ساختمان در سال ۱۳۷۴، نظارت فنی ساختمان‌ها عمدتاً در چهارچوب مقررات شهرداری‌ها و دستورالعمل‌های فنی وزارت آبادانی و مسکن انجام می‌شد. در این دوره، تمرکز بر وظایف حاکمیتی و امنیت عمومی بود و انتخاب مهندس ناظر معمولاً توسط نهادهای دولتی یا شهرداری‌ها انجام می‌گرفت، بدون دخالت مستقیم مالک.

با تصویب قانون نظام مهندسی ساختمان، سازمان‌های استانی برای نخستین بار مسئول ثبت، نظارت و کنترل صلاحیت مهندسان شدند. از این زمان به بعد، دو رویکرد درباره نحوه تعیین ناظر شکل گرفت، یکی انتخاب مستقیم توسط مالک و دیگری معرفی ناظر توسط سازمان نظام مهندسی ساختمان. تجربه عملی نشان داد که هر یک از این مدل‌ها مزایا و محدودیت‌های خاص خود را دارد و بسیاری از استان‌ها سامانه‌های اولیه ارجاع را برای مدیریت بهتر و عدالت حرفه‌ای راه‌اندازی کردند. در ادامه، سیر تاریخی این تحول در پنج مرحله بررسی می‌شود.

نحوه انتخاب مهندس ناظر در پروژه‌های ساختمانی مطرح بوده است:

۱. انتخاب ناظر توسط مالک: طرفداران این دیدگاه استدلال می‌کنند که مالک، با توجه به اختیار مالی و سرمایه‌گذاری خود در پروژه، باید آزادی انتخاب ناظر را داشته باشد. مزایای این روش شامل افزایش انعطاف‌پذیری، امکان انتخاب ناظر متناسب با نیاز پروژه و ارتقاء رضایت مالک است. این دیدگاه بر اصول حقوق خصوصی، آزادی قراردادها و مالکیت تأکید دارد.

۲. ارجاع ناظر توسط سازمان نظام مهندسی: طرفداران این نظریه استدلال می‌کنند که نظارت مهندسی، به دلیل ماهیت حاکمیتی و تأثیر مستقیم بر سلامت و ایمنی عمومی، باید از طریق سازمان حرفه‌ای و به صورت مستقل و بی‌طرفانه معرفی شود. مزایای این روش شامل تضمین استقلال ناظر، توزیع عادلانه کار میان مهندسان واجد صلاحیت، کاهش تضاد منافع و ارتقاء کیفیت نظارت است. این دیدگاه بر حقوق عمومی، منافع جامعه و فلسفه قانون نظام مهندسی تأکید دارد.

تجربه عملی استان‌های مختلف، نشان داده است که هر دو مدل، دارای نقاط قوت و محدودیت‌های خود هستند. به همین دلیل، این مقاله از رویکرد بی‌طرفانه استفاده می‌کند و هدف آن بررسی تاریخچه، تحولات، مبانی حقوقی و تحلیل تطبیقی نظام ارجاع نظارت است، بدون آنکه هیچ‌یک از نظریه‌ها را تأیید یا رد کند. در این راستا، مقاله ابتدا سیر تاریخی شکل‌گیری و تحولات نظام ارجاع نظارت را از پیش از تصویب قانون نظام مهندسی ساختمان تا امروز بررسی

۱- چکیده

ارجاع نظارت یکی از ابزارهای کلیدی برای تضمین کیفیت ساخت و ساز، استقلال ناظر و عدالت حرفه‌ای در سازمان نظام مهندسی ساختمان است. این نظام از دهه ۱۳۸۰ شکل رسمی یافت، اما ریشه‌های آن به قوانین شهرداری‌ها و مقررات فنی پیشین بازمی‌گردد. با وجود مزایای شفافیت، توزیع عادلانه کار و ارتقاء کیفیت، تفسیر ماده ۳۷ قانون نظام مهندسی میان وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان باعث بروز اختلافات حقوقی شده است. این مقاله ضمن بررسی تاریخی سیر شکل‌گیری و تحولات نظام ارجاع نظارت، تحلیل حقوقی و تطبیقی آن را از منظر حقوق عمومی و خصوصی ارائه می‌کند و پیشنهادهایی برای ارتقاء نظام ارجاع در ایران ارائه می‌دهد.

۲- مقدمه

نظارت مهندسی بر ساخت و ساز، از ارکان حیاتی نظام کنترل ساختمان است و نقش آن تضمین ایمنی، کیفیت و تطابق با مقررات ملی ساختمان است. مهندس ناظر، علاوه بر ارائه مشاوره فنی به مالک، نقش «نماینده منافع عمومی» را نیز بر عهده دارد؛ زیرا گزارش‌ها و تصمیمات او بر صدور پروانه‌ها، پایان‌کار و تأیید اجرای مقررات تأثیر مستقیم دارد. به این ترتیب، ناظر به عنوان رابط میان مالک، مجری و نهادهای حاکمیتی عمل می‌کند و از این حیث، نقش او در حفظ حقوق عمومی و اعتماد جامعه به نظام مهندسی اهمیت ویژه‌ای دارد. در طول سال‌های گذشته، دو نظریه در خصوص

مهندس ناظر، علاوه بر ارائه مشاوره فنی به مالک، نقش «نماینده منافع عمومی» را نیز بر عهده دارد.

۳-۱- پیش از تصویب قانون نظام مهندسی (۱۳۷۴-۱۳۸۴)

۳-۱-۱- دوران آغازین کنترل فنی ساختمان‌ها (۱۳۴۵-۱۳۸۴)

نخستین مقررات رسمی توسط وزارت کشور و شهرداری تهران تصویب شد. مهندسان شاغل در شهرداری‌ها نقش بازرسی فنی داشتند و نظارت جنبه حاکمیتی داشت. مالک نقشی در انتخاب ناظر نداشت؛ تصمیم‌گیری عمدتاً بر عهده شهرداری بود.

۳-۲- قانون شهرداری‌ها و ماده ۱۰۰ (۱۳۳۴)

اخذ پروانه ساختمانی و نظارت شهرداری الزامی شد. شهرداری‌ها مهندس یا بازرسی فنی را برای بررسی نقشه‌ها و بازدیدهای میدانی تعیین می‌کردند. استقلال حرفه‌ای مهندسان تأمین می‌شد، اما امکان انتخاب آزاد توسط مالک وجود نداشت.

۳-۱-۳- نقش وزارت آبادانی و مسکن (۱۳۷۰-۱۳۴۷)

تدوین آئین‌نامه‌های کنترل ساختمان و ایجاد دفاتر خدمات مهندسی واسطه میان مالک و شهرداری. شروع تفکیک وظایف مهندس طراح، ناظر و مجری.

۳-۱-۴- تدوین مقررات ملی ساختمان (۱۳۷۰)

تفکیک وظایف ناظر، طراح و مجری در مقررات ملی. انتخاب ناظر هنوز عمدتاً توسط مالک انجام می‌شد، اما تأیید شهرداری لازم بود.

۳-۲- پس از تصویب قانون نظام مهندسی ساختمان (۱۳۷۴-۱۳۸۳)

قانون نظام مهندسی ساختمان استقلال حرفه‌ای مهندسان را هدف قرارداد و سازمان‌های استانی مسئول ثبت و کنترل صلاحیت مهندسان شدند. مالک در انتخاب ناظر دخیل بود، اما چهارچوب

قانونی برای سامان‌دهی حرفه‌ای فراهم شد. دو دیدگاه در این دوره شکل رفت، برخی کارشناسان بر آزادی مالک در انتخاب ناظر تأکید داشتند و برخی بر معرفی ناظر توسط سازمان برای تضمین استقلال حرفه‌ای.

۳-۳- آغاز اجرای ارجاع متمرکز (۱۳۸۳-۱۳۸۵)

سامانه‌های اولیه ارجاع نظارت در استان‌های تهران، اصفهان و خراسان رضوی ایجاد شد. ناظران بر اساس پایه، ظرفیت و نوبت کاری معرفی می‌شدند. دستورالعمل‌های استان‌ها عدالت توزیع کار و شفافیت را هدف قرار داد.

۳-۴- دوره تثبیت و نهادینه‌سازی (۱۳۸۶-۱۳۹۶)

توسعه سامانه‌های الکترونیکی ارجاع در اکثر استان‌ها. گردش مالی شفاف از طریق حساب‌های امانی. استقلال ناظر و نقش حاکمیتی وی تقویت شد. ناظر موظف به گزارش تخلفات به شهرداری بود.

۳-۵- چالش حقوقی و ابلاغیه ۱۳۹۷

بنظر وزارت راه و شهرسازی، ارجاع اجباری برای مالک خصوصی مغایر ماده ۱۰ قانون مدنی است. از سوی دیگر بنظر سازمان نظام مهندسی ساختمان، نظارت حاکمیتی است و استقلال ناظر باید تضمین شود. در نتیجه در برهه‌های مختلف توقف ارجاع در برخی استان‌ها و تعارض دیدگاه‌ها داشته‌ایم.

۳-۶- وضعیت کنونی (۱۴۰۰- تا امروز)

انتخاب مالک از لیست سامانه (در برخی گروه‌های ساختمانی و برخی استان‌ها) یا ارجاع سازمانی با سامانه الکترونیکی شفاف. ثبت قراردادها و کنترل ظرفیت فعال است. تجربه عملی استان‌ها نشان می‌دهد که هر دو رویکرد در بخش‌هایی قابل اجرا هستند، اما نیاز به چهارچوبی منسجم و شفاف دارند.

۴- مبانی حقوقی و قانونی ارجاع نظارت

ارجاع نظارت، علاوه بر جنبه فنی و حرفه‌ای، پایه‌های حقوقی و قانونی محکمی دارد که تضمین‌کننده مشروعیت و تداوم آن هستند. این مبانی حقوقی، دو جنبه مهم را در بر می‌گیرند.

۱. حقوق عمومی و فلسفه حاکمیتی نظارت: نظارت مهندسی به دلیل تأثیر مستقیم بر ایمنی و سلامت عمومی، نوعی خدمت حاکمیتی محسوب می‌شود. بنابراین، ارجاع ناظر توسط سازمان نظام مهندسی ساختمان می‌تواند استقلال حرفه‌ای و رعایت منافع عمومی را تضمین کند.

۲. حقوق خصوصی و آزادی قرارداد: مالک پروژه، به‌عنوان سرمایه‌گذار و کارفرما، از حقوقی برخوردار است که انتخاب ناظر و انعقاد قرارداد را شامل می‌شود. محدود کردن این حق بدون مبنای قانونی صریح می‌تواند با اصول حقوق خصوصی و آزادی قراردادها مغایرت داشته باشد.

در این زمینه، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، آئین‌نامه اجرایی آن، قانون شهرداری‌ها، قانون مدنی و منشور اخلاق حرفه‌ای، منابع اصلی محسوب می‌شوند. دو دیدگاه درباره نحوه اعمال ماده ۳۷ شکل گرفته است:

۱. دیدگاه اول، انتخاب ناظر توسط مالک؛ ارجاع اجباری نیست و مالک در پروژه‌های خصوصی حق انتخاب ناظر دارد.

۲. دیدگاه دوم، معرفی ناظر توسط سازمان؛ تمام پروژه‌های شهری که نیاز به صدور پروانه و نظارت دارند، بخشی از نظم عمومی ساختمان هستند و کار ناظر می‌تواند به صورت ارجاع سازمانی انجام شود.

۴-۱- قوانین و آئین‌نامه‌های مرتبط

قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (۱۳۷۴)؛

■ ماده ۲: هدف قانون حفظ ایمنی، سلامت و کیفیت ساختمان است.

باتصویب قانون نظام مهندسی ساختمان، سازمان‌های استانی برای نخستین بار مسئول ثبت، نظارت و کنترل صلاحیت مهندسان شدند.

جدول ۱- سایر اسناد و مقررات حقوقی و قانونی ارجاع نظارت

منبع	سال تصویب	ارتباط با ارجاع نظارت
آئین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی	۱۳۷۵	ماده ۳۳: اختیار سازمان در معرفی ناظر
دستورالعمل ارجاع نظارت شورای مرکزی	۱۳۸۳	تعیین سازوکار ارجاع و ظرفیت مهندسان
منشور اخلاق حرفه‌ای مهندسان	۱۳۹۴	استقلال رأی و عدم وابستگی مالی ناظر
ابلاغیه وزارت راه و شهرسازی	۱۳۹۷	لغو ارجاع اجباری، تأکید بر آزادی مالک

جدول ۲- تحلیل حقوقی و تطبیقی ارجاع نظارت از منظرهای مختلف

عنوان تحلیل	محورها/ نکات کلیدی	هدف یا نتیجه مورد انتظار
تحلیل از منظر حقوق عمومی	- نظارت مهندسی به عنوان خدمت حاکمیتی؛ ناظر نماینده منافع عمومی است - ارجاع سازمانی موجب تضمین استقلال ناظر و کاهش تضاد منافع مالک-ناظر می‌شود	ارتقاء سلامت حرفه‌ای، عدالت در توزیع کار و تضمین کیفیت ساخت و ساز
تحلیل از منظر حقوق خصوصی	- آزادی مالک در انتخاب ناظر به عنوان بخشی از آزادی قراردادهای و مالکیت - هرگونه الزام در انتخاب ناظر باید مبنای قانونی شفاف داشته باشد	حفظ حقوق مالک و امکان همکاری با ناظر مورد اعتماد
جمع بندی و رویکرد بی طرفانه	- ارجاع نظارت در مرز میان حقوق عمومی و خصوصی قرار دارد - باید توازن میان استقلال ناظر و آزادی مالک ایجاد شود - مدل‌های ترکیبی یا نیمه ارجاعی راه حل‌های مناسب هستند	دستیابی به نظام عادلانه، شفاف و متوازن در ارجاع نظارت
تحلیل تطبیقی بین المللی	- در کشورهایی مانند آلمان، ژاپن و ترکیه ناظر از میان لیست رسمی و تأیید شده انتخاب می‌شود - مدل نیمه ارجاعی: مالک از میان ناظران واجد شرایط انتخاب می‌کند و نهاد حرفه‌ای صلاحیت ناظر را تضمین می‌کند	تلفیق آزادی انتخاب مالک با تضمین بی طرفی و صلاحیت ناظر

درس برای ایران: استفاده از سامانه‌های شفاف، ظرفیت‌سنجی و ثبت قراردادهای می‌تواند هم استقلال ناظر و هم آزادی انتخاب مالک را فراهم کند.

ارجاعی» است که قانون تعریفی از آن ارائه نکرده است و همین امر منشاء دو برداشت متفاوت شده است:

- تفسیر مضیق (طرفداران آزادی مالک):
 - تنها پروژه‌های دولتی و عمومی مشمول ماده ۳۷ هستند.
 - مالک در انتخاب ناظر پروژه خصوصی آزاد است.
 - مبنای حقوقی: اصل آزادی قراردادهای و حق مالکیت.
- تفسیر موسع (طرفداران ارجاع توسط سازمان):
 - تمام پروژه‌های نیازمند پروانه و نظارت، بخشی از

۴-۱-۲- قانون شهرداری‌ها

ماده ۱۰۰: تأیید ناظر برای صدور پایان کار و رعایت مقررات فنی الزامی است.

۴-۱-۳- منشور اخلاق حرفه‌ای مهندسان

استقلال رأی مهندس ناظر، عدم وابستگی مالی و رعایت منافع عمومی تأکید شده است.

۴-۲- تحلیل ماده ۳۷

ماده ۳۷ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، یکی از مهم‌ترین مواد قانونی در بحث ارجاع نظارت است. کلیدواژه اصلی ماده، «کارهای

- مواد ۱۵ و ۲۳: وظایف ناظر و سازمان نظام مهندسی ساختمان را مشخص می‌کنند.
- ماده ۳۳ آئین نامه اجرایی: اختیار سازمان در معرفی ناظر را تعیین می‌کند.
- ماده ۳۷: سازمان‌های استانی موظف‌اند کارهای ارجاعی را بین دارندگان پروانه واجد شرایط توزیع کنند.

۴-۱-۴- قانون مدنی

ماده ۱۰: اصل آزادی قراردادهای؛ مالک حق دارد با هر فردی که مایل است قرارداد منعقد کند.

ارجاع نظارت، علاوه بر جنبه فنی و حرفه‌ای، پایه‌های حقوقی و قانونی محکمی دارد که تضمین‌کننده مشروعیت و تداوم آن هستند.

جدول ۳- نقش و وظایف نهادهای ذی‌ربط در فرایند ارجاع نظارت

نهاد / سازمان	وظایف اصلی	نقش بی‌طرفانه
سازمان نظام مهندسی ساختمان استان‌ها	- اجرای فرایند ارجاع نظارت - کنترل ظرفیت و توانایی مهندسان برای پذیرش پروژه‌ها - ثبت قراردادهای نظارت و پایش عملکرد ناظران - تضمین رعایت استقلال ناظر و توزیع عادلانه کار	سازمانی حرفه‌ای و واسطه‌ای میان مالک و ناظر برای حفظ کیفیت خدمات مهندسی و برقراری عدالت حرفه‌ای
وزارت راه و شهرسازی	- سیاست‌گذاری کلان در حوزه نظام مهندسی و کنترل ساختمان - تصویب آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی - نظارت عالی بر عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان	تضمین هماهنگی ملی، ایجاد چهارچوب قانونی و هم‌افزایی میان نهادهای استانی و ملی
شهرداری‌ها	- تطبیق گزارش‌های مهندس ناظر با پروانه ساختمانی و مقررات ملی ساختمان - تأیید پایان کار پس از اطمینان از رعایت ضوابط فنی - ارائه بازخورد به سازمان نظام مهندسی ساختمان درباره عملکرد ناظران	نماینده نهاد اجرایی محلی برای نظارت بر رعایت مقررات فنی و شهرسازی
شورای انتظامی سازمان‌های نظام مهندسی	- رسیدگی به تخلفات مهندسان ناظر و اعمال مجازات‌های انتظامی - پایش رعایت منشور اخلاق حرفه‌ای و مقررات قانونی	تضمین انضباط حرفه‌ای و پاسخگویی مهندسان نسبت به عملکرد خود
دیوان عدالت اداری و قوه قضاییه	- تفسیر قوانین و مقررات مرتبط با ارجاع نظارت - رفع تعارضات حقوقی میان نهادها و افراد - رسیدگی به شکایات مالکین و مهندسان درباره ارجاع نظارت	تضمین رعایت حقوق قانونی همه طرف‌ها و حل اختلافات بر پایه اصول حقوقی

سرمایه‌گذار، دارای حق انتخاب ناظر و انعقاد قرارداد است. محدود کردن این حق بدون مبنای قانونی روشن می‌تواند با اصول حقوق خصوصی و آزادی قرارداد مغایرت داشته باشد. تحلیل تطبیقی علاوه بر بررسی قوانین داخلی، تجربه کشورهای دیگر را نیز مدنظر قرار می‌دهد تا الگوهای متوازن و قابل اجرا برای ایران شناسایی شود. خلاصه این تحلیل‌ها در جدول ۲ ارائه می‌گردد.

۶- نهادهای ذی‌ربط در فرایند ارجاع نظارت

اجرای نظام ارجاع نظارت، نیازمند هماهنگی و همکاری میان چند نهاد کلیدی است. شناخت دقیق نقش و مسئولیت هر نهاد، به درک بهتر فرایند

تضمین‌کننده مشروعیت و تداوم آن هستند. این مبانی حقوقی، دو جنبه مهم را در بر می‌گیرند. ارجاع نظارت، نقطه تلاقی دو حوزه حقوقی مهم است: حقوق عمومی و حقوق خصوصی. تحلیل حقوقی این سازوکار به ما کمک می‌کند تا نقاط قوت و محدودیت‌های هر مدل انتخاب ناظر (انتخاب توسط مالک یا معرفی توسط سازمان) را بهتر درک کنیم و توازن مناسبی بین منافع عمومی و خصوصی ایجاد شود.

حقوق عمومی: به دلیل اثر مستقیم نظارت مهندسی بر سلامت و ایمنی جامعه و جلوگیری از تضاد منافع، برخی کارشناسان بر اهمیت ارجاع سازمانی و نقش حاکمیتی ناظر تأکید دارند.
حقوق خصوصی: مالک پروژه، به عنوان

نظم عمومی ساختمان هستند.
 ■ ماده ۳۷ مبنای مشروع برای ارجاع سازمانی محسوب می‌شود.

■ مبنای حقوقی: حقوق عمومی، حفظ منافع عمومی و استقلال ناظر.
 این مقاله به هیچ یک از دو دیدگاه رنگ نمی‌دهد و صرفاً مزایا، مبنای و دلایل هر دیدگاه را ارائه می‌کند.

۴-۳- سایر اسناد و مقررات مرتبط

سایر اسناد و مقررات در جدول ۱ ذکر گردیده است.

۵- تحلیل حقوقی و تطبیقی ارجاع نظارت

ارجاع نظارت، علاوه بر جنبه فنی و حرفه‌ای، پایه‌های حقوقی و قانونی محکمی دارد که

ماده ۳۳ آئین نامه اجرایی: اختیار سازمان در معرفی ناظر را تعیین می‌کند.

جدول ۴- نگاه تطبیقی در برخی کشورها به ارجاع نظارت

کشور	سیستم انتخاب ناظر	کنترل یا ویژگی‌ها	هدف / مزیت
آلمان	مالک می‌تواند از میان مهندسان تأیید شده توسط نهادهای حرفه‌ای انتخاب کند	انجمن مهندسان صلاحیت و بی‌طرفی ناظر را تضمین می‌کند. مدل ترکیبی؛ هم استقلال ناظر و هم آزادی انتخاب مالک حفظ می‌شود	حفظ استقلال حرفه‌ای ناظر و ایجاد تعادل میان کنترل نهادی و اختیار مالک
ژاپن	ناظران از فهرست رسمی و مورد تأیید دولت انتخاب می‌شوند	ثبت نام و تأیید صلاحیت دقیق، نظارت بر ظرفیت کاری و گزارش‌دهی شفاف	جلوگیری از تضاد منافع و تضمین کیفیت ساخت و ساز
ترکیه	مالک می‌تواند ناظر را انتخاب کند، اما فقط از میان مهندسان دارای صلاحیت حرفه‌ای و ثبت شده در نهاد رسمی	ترکیب اختیار مالک و کنترل نهادی بر صلاحیت ناظر	تضمین کیفیت و عدالت حرفه‌ای در توزیع کار

حرفه‌ای، اجتماعی و مدیریتی دارد. شناخت آثار این نظام، می‌تواند به تحلیل میزان موفقیت آن و شناسایی زمینه‌های بهبود کمک کند. ارجاع نظارت با هدف ایجاد توازن میان استقلال ناظر و حقوق مالک، توزیع عادلانه کار میان مهندسان و تضمین کیفیت ساخت و ساز شکل گرفته است. بررسی دستاوردهای آن نشان می‌دهد که این نظام نه تنها به نفع مهندسان و مالکان، بلکه به ارتقاء سلامت عمومی و توسعه شهری پایدار نیز کمک می‌کند.

۱-۸- عدالت حرفه‌ای

- توزیع متوازن کار: ارجاع سازمانی، از تمرکز پروژه‌ها در دست گروه محدودی از مهندسان جلوگیری می‌کند.
- فرصت برابر برای مهندسان: همه مهندسان دارای صلاحیت و ظرفیت فعال، امکان دریافت پروژه دارند.
- مزیت بی‌طرفانه: کاهش انحصار و تبعیض در پذیرش پروژه‌ها.

۲-۸- استقلال ناظر

- کاهش وابستگی مالی به مالک: ناظر دیگر تحت فشار مستقیم مالی مالک قرار نمی‌گیرد.

می‌توانند تعادل مناسبی میان حقوق عمومی و خصوصی برقرار کنند. این رویکردها می‌توانند الگوی مفیدی برای ایران باشند.

۱-۷- جمع‌بندی تطبیقی

مدل‌های رایج: نیمه‌ارجاعی یا ارجاع ترکیبی، با ترکیب آزادی مالک و کنترل حرفه‌ای نهادهای رسمی.

۱-۱-۷- درس‌ها برای ایران:

- ضرورت ایجاد لیست رسمی ناظران واجد شرایط و ثبت دقیق قراردادها.
- سامانه‌های شفاف الکترونیکی برای ارجاع و رصد عملکرد.
- توازن بین استقلال ناظر و حق انتخاب مالک.
- نتیجه: تجربه جهانی نشان می‌دهد که مدل‌های ترکیبی، امکان حفظ کیفیت ساخت، عدالت حرفه‌ای و حقوق مالک را همزمان فراهم می‌کنند و می‌توانند به بهبود نظام ارجاع نظارت در ایران کمک کنند.

۸- آثار و دستاوردهای نظام ارجاع نظارت

اجرای نظام ارجاع نظارت، علاوه بر تأثیر بر کیفیت خدمات مهندسی، پیامدهای گسترده‌ای در حوزه

ارجاع و مدیریت چالش‌ها کمک می‌کند. در ایران، فرایند ارجاع نظارت شامل چند رکن اصلی است که وظایف آن‌ها مکمل یکدیگر بوده و در عین حال، بر توازن میان استقلال ناظر و حقوق مالک تأکید دارند. این نهادها هم شامل نهادهای حرفه‌ای هستند که مسئولیت معرفی و کنترل صلاحیت مهندسان را برعهده دارند و هم نهادهای دولتی و قضایی که نقش نظارتی و سیاست‌گذاری دارند. همکاری هماهنگ این نهادها، تضمین‌کننده اجرای منصفانه و شفاف ارجاع نظارت است و زمینه را برای حفظ کیفیت ساخت و ساز، استقلال ناظر و حقوق مالک فراهم می‌کند.

۷- نگاه تطبیقی جهانی به ارجاع نظارت

بررسی تجارب بین‌المللی در زمینه ارجاع نظارت، امکان تحلیل نقاط قوت و ضعف مدل‌های مختلف و الهام‌گیری برای بهبود نظام داخلی را فراهم می‌کند. در بسیاری از کشورها، انتخاب ناظر پروژه‌های ساختمانی، ترکیبی از کنترل حرفه‌ای توسط نهادهای رسمی و حق انتخاب مالک است، به طوری که هم استقلال ناظر و هم شفافیت فرایند حفظ شود. مطالعه تطبیقی، به ویژه در کشورهای صنعتی و دارای نظام مهندسی پیشرفته، نشان می‌دهد که مدل‌های نیمه‌ارجاعی یا ترکیبی

ماده ۳۷ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، یکی از مهم‌ترین مواد قانونی در بحث ارجاع نظارت است.

جدول ۵- چالش‌ها و موانع اجرایی نظام ارجاع نظارت.

چالش / مسئله	توضیحات کلیدی	پیامد یا نتیجه
تعارض دیدگاه حقوقی	- اختلاف بین وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان درباره تفسیر ماده ۳۷ و اختیار ارجاع ناظر	- توقف یا محدودیت اجرای ارجاع در برخی استان‌ها - سردرگمی مهندسان و مالکین
ناهماهنگی استانی	- تفاوت در اجرای سامانه‌ها و دستورالعمل‌ها در استان‌ها (برخی کامل، برخی محدود)	- کاهش هماهنگی ملی - تفاوت در کیفیت خدمات مهندسی میان استان‌ها
مقاومت ذی‌نفعان اقتصادی	- نگرانی مالکان و پیمانکاران از ارجاع اجباری ناظر - مقاومت برخی مهندسان در برابر کنترل ظرفیت و توزیع کار	- فشار برای تغییر یا دور زدن سامانه‌های ارجاع
ضعف سامانه‌های الکترونیکی	- مشکلات فنی و کمبود زیرساخت در ثبت، رصد و کنترل پروژه‌ها	- کاهش شفافیت و کند شدن فرایند ارجاع - افزایش احتمال خطا یا تبانی
برداشت نادرست از مفهوم ارجاع	- تلقی ارجاع سازمانی به عنوان محدودیت آزادی مالک یا انحصارطلبی سازمان	- کاهش پذیرش اجتماعی و ایجاد مقاومت فرهنگی - نسبت به نظام ارجاع

سامانه‌های ملی شفاف، آموزش ذی‌نفعان و تقویت چهارچوب حقوقی می‌تواند اثرگذاری این نظام را افزایش دهد.

۱۰- راهکارها و پیشنهادهای سیاستی برای بهبود نظام ارجاع نظارت

با توجه به دستاوردها و چالش‌های نظام ارجاع نظارت، تدوین راهکارهای عملی و سیاستی ضروری است تا این نظام ضمن حفظ استقلال ناظر و حقوق مالک، کارآمدتر و شفاف‌تر شود. این پیشنهادها بر پایه تجارب داخلی، تحولات حقوقی و تطبیقی جهانی طراحی شده‌اند و هدف آن‌ها ایجاد توازن میان عدالت حرفه‌ای، کیفیت ساخت و ساز و آزادی انتخاب مالک است. اجرای این راهکارها می‌تواند زمینه را برای توسعه پایدار، افزایش اعتماد عمومی و کاهش تعارضات حقوقی فراهم کند.

اجرای این راهکارها و پیشنهادها می‌تواند باعث افزایش کارآمدی، عدالت حرفه‌ای، شفافیت و کیفیت ساخت و ساز شود. همچنین، با ایجاد توازن میان حقوق عمومی و خصوصی، زمینه برای توسعه پایدار و اعتماد عمومی به سازمان نظام مهندسی ساختمان فراهم می‌شود.

شناسایی نقاط ضعف و بهبود فرایندها. نظام ارجاع نظارت، مجموعه‌ای از دستاوردهای حرفه‌ای، مدیریتی و اجتماعی را ایجاد کرده است. این دستاوردها نشان می‌دهند که ارجاع نظارت، فراتر از یک سازوکار صنفی، بخشی از ساختار حکمرانی و توسعه شهری پایدار محسوب می‌شود.

۹- چالش‌ها و موانع اجرایی نظام ارجاع نظارت

با وجود دستاوردها و مزایای نظام ارجاع نظارت، تجربه دو دهه گذشته نشان داده است که اجرای آن با چالش‌ها و محدودیت‌های قابل توجهی همراه است. شناخت دقیق این چالش‌ها برای بازطراحی و بهبود نظام ضروری است. چالش‌ها می‌توانند حقوقی، مدیریتی، اجرایی و فرهنگی باشند و در صورت عدم مدیریت مناسب، تأثیرات منفی بر کیفیت نظارت، عدالت حرفه‌ای و رضایت ذی‌نفعان داشته باشند. در این بخش، مهم‌ترین موانع و مشکلات موجود در نظام ارجاع نظارت بررسی می‌شوند.

شناسایی و مدیریت این چالش‌ها، پیش‌شرط موفقیت و توسعه پایدار نظام ارجاع نظارت است. راهکارهایی مانند تفسیر رسمی قوانین،

حفظ بی‌طرفی در نظارت، گزارش‌ها بر اساس استانداردهای فنی و قانونی ارائه می‌شود. تأثیر: افزایش اعتماد عمومی به کیفیت نظارت و سلامت حرفه‌ای.

۸-۳- شفافیت مالی

گردش مالی از طریق حساب‌های امانی یا سامانه‌ها؛ امکان کنترل دقیق و جلوگیری از تبانی فراهم می‌شود.

ثبت قراردادهای در سامانه ملی؛ شفافیت در پرداخت حق الزحمه و پیگیری پروژه‌ها.

۸-۴- ارتقاء کیفیت ساخت

کنترل بهتر اجرای مقررات ملی ساختمان؛ ناظر مستقل می‌تواند تخلفات و انحرافات را گزارش کند.

افزایش ایمنی و دوام ساختمان‌ها؛ کاهش خطرات ناشی از کوتاهی در نظارت.

۸-۵- نظم و انضباط اداری

ردیابی عملکرد ناظران و مجریان؛ ثبت فعالیت‌ها و گزارش‌ها در سامانه ملی.

پایش مستمر سامانه‌های استانی؛ امکان

با توجه به دستاوردها و چالش‌های نظام ارجاع نظارت، تدوین راهکارهای عملی و سیاستی ضروری است.

جدول ۶- راهکارها و پیشنهادهای سیاستی برای بهبود نظام ارجاع نظارت.

هدف یا نتیجه مورد انتظار	اقدامات / پیشنهادهای	محور اقدام
رفع ابهام قانونی و ایجاد وحدت رویه در اجرای قانون	- تفسیر رسمی ماده ۷۳ قانون سازمان نظام مهندسی ساختمان توسط مجلس یا دیوان عدالت اداری برای رفع تعارض حقوقی - تعریف دقیق مفهوم «کارارجاعی» در آئین نامه‌ها و دستورالعمل‌ها	شفاف سازی و تفسیر قانونی
افزایش شفافیت، اعتماد عمومی و جلوگیری از تخلفات در فرایند ارجاع	- ایجاد سامانه ملی ارجاع تحت نظارت مشترک وزارت راه و سازمان نظام مهندسی ساختمان - ثبت تمام قراردادهای برای رصد شفاف فعالیت‌ها و گردش مالی - امکان مشاهده اطلاعات برای مالک و شهرداری	تقویت سامانه‌های ارجاع
کاهش تداخل وظایف، پیشگیری از تضاد منافع و توزیع عادلانه کار	- تفکیک واضح وظایف ناظر، طراح و مجری - الزام به رعایت ظرفیت کاری برای جلوگیری از تمرکز پروژه‌ها در دست عده‌ای محدود	تفکیک نقش‌ها و مسئولیت‌ها
ارتقاء دانش فنی و اخلاق حرفه‌ای مهندسان ناظر	- برگزاری دوره‌های آموزشی مستمر برای ناظران - ترویج منشور اخلاق حرفه‌ای با تأکید بر استقلال و بی‌طرفی ناظر	آموزش و تقویت اخلاق حرفه‌ای
بهبود عملکرد سیستم و افزایش پاسخ‌گویی سازمان‌ها	- پایش عملکرد سامانه‌های استانی برای شناسایی نقاط ضعف و فرصت‌های بهبود - انتشار گزارش‌های سالانه شفاف برای اطلاع ذی‌نفعان	پایش و ارزیابی مستمر
بهبود کیفیت خدمات مهندسی و مدیریت هوشمند فرایند ارجاع	- استفاده از SIG و MIB برای رصد دقیق پروژه‌ها و عملکرد ناظران - تحلیل داده‌ها جهت مدیریت ظرفیت و توزیع عادلانه کار	بهره‌گیری از فناوری‌های نوین

۱۱- جمع‌بندی

تحلیل تاریخی، حقوقی و تطبیقی نظام ارجاع نظارت نشان می‌دهد که این سازوکار، ابزار کلیدی برای ارتقاء کیفیت ساخت‌وساز، استقلال ناظر و عدالت حرفه‌ای در ایران است. بررسی مراحل شکل‌گیری، دستاوردها، چالش‌ها و تجارب بین‌المللی، امکان شناسایی نقاط قوت و ضعف و ارائه پیشنهادهای عملی را فراهم می‌کند. ارجاع نظارت نه تنها یک سازوکار صنفی برای توزیع پروژه‌ها میان مهندسان است، بلکه بخشی از ساختار حکمرانی شهری و کنترل کیفیت ساختمان‌ها محسوب می‌شود. تحلیل بی‌طرفانه نشان می‌دهد که بین دو دیدگاه انتخاب ناظر توسط مالک و معرفی توسط سازمان، توازن میان حقوق عمومی و خصوصی باید حفظ شود تا هم استقلال ناظر و هم آزادی مالک رعایت گردد.

ارجاع نظارت، سازوکاری چندبعدی است که ضمن حفاظت از منافع عمومی، عدالت و کیفیت حرفه‌ای را ارتقا می‌دهد. بازآفرینی نظام ارجاع با مدل‌های ترکیبی و شفاف، امکان تحقق اهداف قانون نظام مهندسی و کنترل و ساختمان و توسعه پایدار شهری را فراهم می‌آورد و می‌تواند به عنوان یک ابزار موثر در مدیریت حرفه مهندسی ساختمان ایران تثبیت شود.

۱۲- مراجع

- [۴] منشور اخلاق حرفه‌ای سازمان نظام مهندسی ساختمان
[۵] آرای شورای انتظامی و نظرات دفتر حقوقی وزارت راه و شهرسازی
[۶] گزارش‌های عملکرد سامانه ارجاع استان‌ها (۱۳۸۵-۱۴۰۳)
[۷] OECD, Comparative Building Control Systems, 2018
[۸] MLIT, Construction Supervision Regulations in Japan, 2020

- [۱] قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان - مصوب ۱۳۷۴
[۲] آئین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان - مصوب ۱۳۷۵
[۳] بخشنامه‌های وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت راه و شهرسازی (۱۳۸۳-۱۳۹۷)