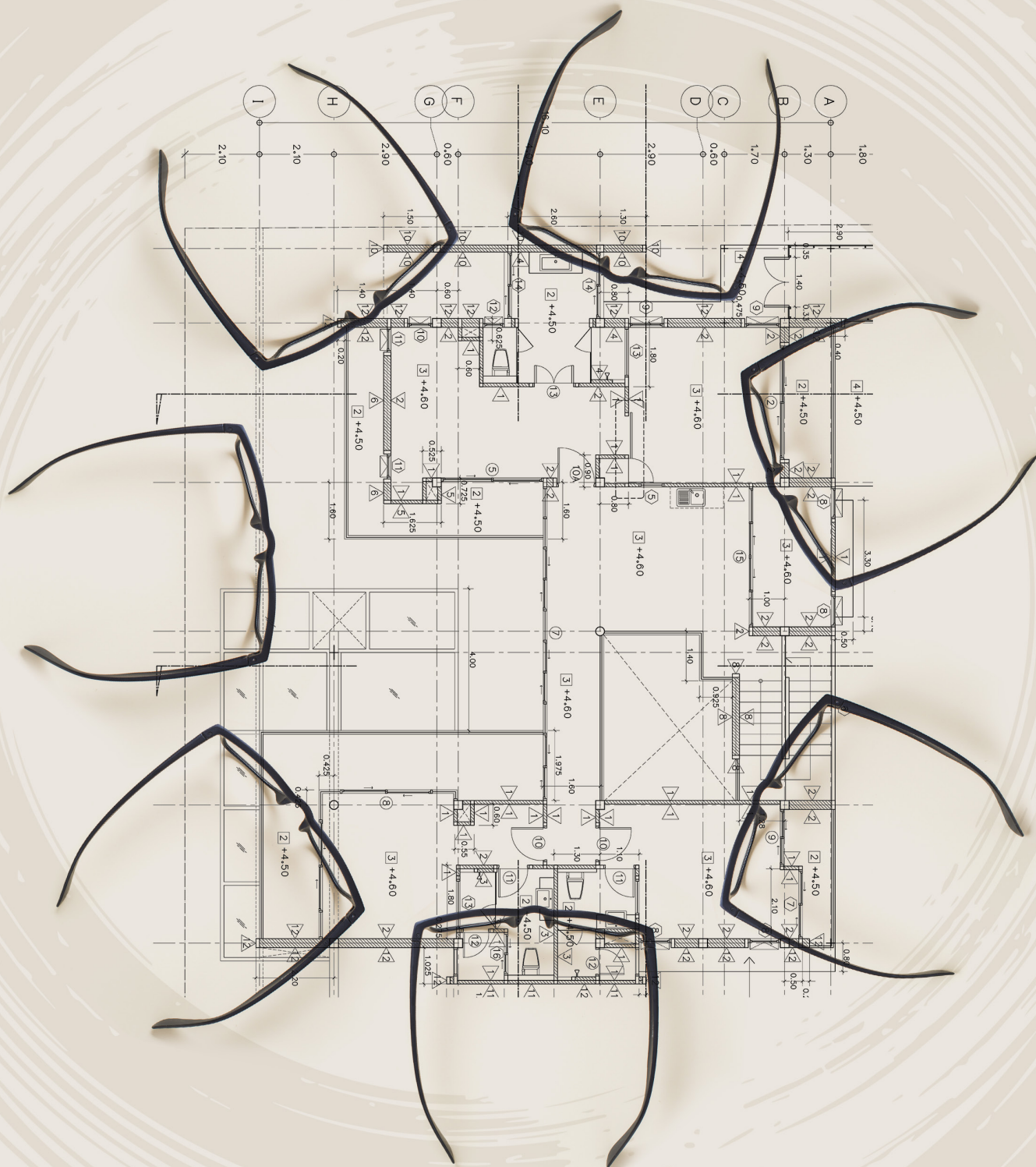




نظارت بر عملکرد سازمان های نظام مهندسی ساختمان استان ها؛ چارچوب حقوقی، نهادها و چالش ها

علی پورآرابی
دکترای عمران-سازه، دانشگاه سیستان و بلوچستان، عضو هیئت علمی، دبیر اجرایی شورای مرکزی و
خزانه دار استان سیستان و بلوچستان
apoorarabi@gmail.com





رشد شهرنشینی، توسعه ساخت‌وساز و افزایش پیچیدگی پروژه‌های عمرانی، ضرورت استقرار نظامی منسجم برای تضمین کیفیت خدمات مهندسی را بیش از گذشته آشکار ساخته است.

۱- چکیده

سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، نقش اساسی در ارتقای کیفیت ساخت‌وساز، تضمین رعایت مقررات ملی ساختمان و صیانت از حقوق بهره‌برداران ایفا می‌کنند. اهمیت این جایگاه، وجود نظامی کارآمد برای نظارت بر عملکرد این سازمان‌ها را به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر تبدیل کرده است. با وجود آنکه قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، آئین‌نامه اجرایی آن و سایر مقررات مرتبط، چارچوبی برای اعمال نظارت پیش‌بینی کرده‌اند، پراکندگی منابع حقوقی، تعدد نهادهای ناظر، تداخل صلاحیت‌ها و نبود نظام یکپارچه ارزیابی عملکرد، موجب بروز چالش‌هایی در تحقق نظارت مؤثر شده است.

پژوهش حاضر، ضمن بررسی چارچوب حقوقی حاکم بر نظارت بر عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها، نهادهای ناظر و حدود صلاحیت هر یک را تحلیل کرده و مهم‌ترین چالش‌های حقوقی و اجرایی این نظام را مورد واکاوی قرار می‌دهد. یکی از دستاوردهای این پژوهش، طبقه‌بندی نظام‌مند منابع حقوقی مؤثر بر سازمان نظام مهندسی ساختمان در قالب هشت گروه اصلی شامل قوانین پایه، مقررات شهرسازی، قوانین مرتبط با مالکیت و بهره‌برداری، مقررات ایمنی و مسئولیت، قوانین محیط زیست و انرژی، اسناد توسعه‌ای، مقررات اجرایی و صنفی و قوانین مالی و قضایی است. همچنین، با ارائه الگوی چندلایه نظارت، ارتباط میان نهادهای حاکمیتی، حرفه‌ای، سازمانی و قضایی تبیین شده و راهکارهایی برای افزایش شفافیت، ارتقای پاسخگویی، کاهش تعارض صلاحیت‌ها و بهبود کارآمدی نظام نظارت پیشنهاد شده است.

۲- مقدمه

رشد شهرنشینی، توسعه ساخت‌وساز و افزایش پیچیدگی پروژه‌های عمرانی، ضرورت استقرار نظامی منسجم برای تضمین کیفیت خدمات مهندسی را بیش از گذشته آشکار ساخته است. در نظام حقوقی ایران، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ با هدف ارتقای کیفیت ساخت‌وساز، ساماندهی فعالیت حرفه‌ای مهندسان، توسعه دانش فنی و تضمین رعایت مقررات ملی ساختمان به تصویب رسید (شکل ۱). در اجرای این قانون، سازمان نظام مهندسی ساختمان در سطح استان‌ها به عنوان نهادی عمومی غیردولتی تشکیل شد تا ضمن ساماندهی فعالیت اعضا حرفه مهندسی، در تحقق اهداف قانون نقش‌آفرینی کند.

با وجود برخورداری این سازمان‌ها از شخصیت حقوقی مستقل، گستره وظایف و آثار عمومی تصمیمات آنان ایجاب می‌کند که عملکردشان تحت نظارت مستمر و مؤثر قرار گیرد. این نظارت تنها محدود به وزارت راه و شهرسازی نیست، بلکه مجموعه‌ای از نهادهای حاکمیتی، حرفه‌ای، انتظامی و قضایی، هر یک در حدود صلاحیت قانونی خود، بر بخش‌هایی از عملکرد سازمان‌های استانی نظارت اعمال می‌کنند. از سوی دیگر، پراکندگی مقررات، تعدد مراجع تصمیم‌گیر، ابهام در مرز استقلال سازمان‌های استانی و تداخل برخی صلاحیت‌ها، موجب شده است که نظام نظارت موجود با چالش‌هایی مواجه باشد.

بخش قابل توجهی از مطالعات انجام‌شده در حوزه نظام مهندسی ساختمان، بر تبیین وظایف سازمان‌های نظام مهندسی، مسئولیت حرفه‌ای مهندسان یا تحلیل قانون نظام مهندسی متمرکز بوده است؛ در حالی که بررسی جامع ساختار حقوقی نظارت بر عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها، با در نظر گرفتن تمامی منابع حقوقی مؤثر و ارتباط میان نهادهای ناظر، کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

براین اساس، سؤال اصلی مقاله حاضر آن است که چارچوب حقوقی حاکم بر نظارت بر عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها چیست و این نظام با چه چالش‌هایی مواجه است؟

فرضیه پژوهش آن است که نظام نظارت بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان صرفاً مبتنی بر قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نیست، بلکه از شبکه‌ای از قوانین، آئین‌نامه‌ها، مقررات فنی، اسناد توسعه‌ای و مقررات اجرایی تشکیل شده است که در کنار یکدیگر، ساختار نظارتی این سازمان‌ها را شکل می‌دهند. با وجود این، فقدان انسجام در منابع حقوقی و همپوشانی صلاحیت برخی نهادهای ناظر، از مهم‌ترین عوامل کاهش کارآمدی نظام نظارتی به شمار می‌رود.

این پژوهش با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، قوانین، آئین‌نامه‌ها و مقررات مرتبط، ضمن تبیین چارچوب حقوقی نظارت، به تحلیل نهادهای ناظر، بررسی چالش‌های موجود و ارائه راهکارهایی برای ارتقای نظام نظارت بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها می‌پردازد. (شکل ۱)

۳- چارچوب حقوقی نظارت بر عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها

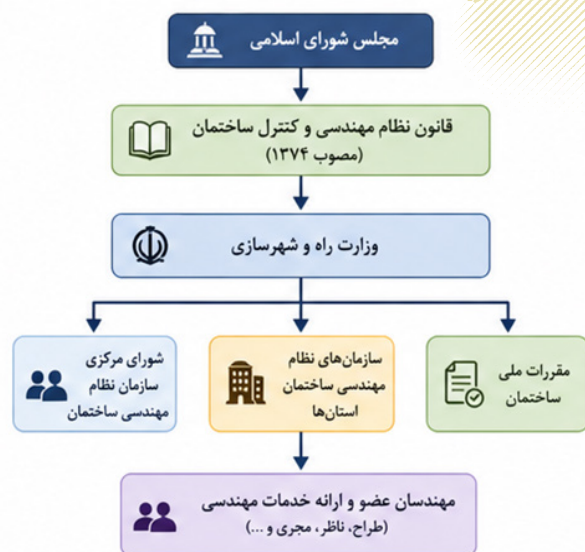
نظام حقوقی حاکم بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها را

سؤال اصلی مقاله حاضر آن است که چارچوب حقوقی حاکم بر نظارت بر عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها چیست و این نظام با چه چالش‌هایی مواجه است؟

جدول ۱- طبقه‌بندی منابع حقوقی مؤثر بر نظام نظارت بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان

گروه قوانین	مهم‌ترین مقررات
۱	قوانین پایه و ساختاری قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، آئین‌نامه اجرایی، آئین‌نامه کنترل ساختمان، مقررات ملی ساختمان
۲	قوانین شهرسازی و کنترل ساخت قانون شهرداری، قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری، قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها، قانون زمین شهری
۳	قوانین مالکیت و بهره‌برداری قانون پیش فروش ساختمان، آئین‌نامه اجرایی آن، قانون تملک آپارتمان‌ها، قانون ثبت اسناد و املاک
۴	قوانین ایمنی، اشتغال و مسئولیت حرفه‌ای قانون کار، قانون مسئولیت مدنی، قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی، آئین‌نامه ایمنی کارگاه‌های ساختمانی
۵	قوانین محیط زیست، انرژی و فناوری‌های نوین قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی، قانون هوای پاک، قانون حمایت از ساخت صنعتی و فناوری‌های نوین ساختمانی
۶	قوانین و اسناد توسعه‌ای قانون برنامه هفتم پیشرفت، اسناد ملی توسعه شهری و روستایی
۷	مقررات اجرایی و صنفی دستورالعمل ارجاع کار، دستورالعمل تعیین حق الزحمه خدمات مهندسی، دستورالعمل شناسنامه فنی و ملکی ساختمان
۸	قوانین مالی، ثبتی و قضایی قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون اجرای احکام مدنی، قانون مجازات اسلامی

نظام مهندسی، دارای ساختاری چندبعدی است و تنها از قواعد تخصصی مهندسی تأثیر نمی‌پذیرد، بلکه مقررات شهرسازی، حقوق خصوصی، حقوق اداری، حقوق مالی، مسئولیت مدنی، حقوق کیفری و سیاست‌های کلان توسعه نیز در شکل‌دهی به حدود اختیارات، مسئولیت‌ها و نظام نظارت بر این سازمان‌ها نقش دارند.



شکل ۱- جایگاه سازمان نظام مهندسی ساختمان در نظام حقوقی و اجرایی کشور

نمی‌توان صرفاً در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ خلاصه کرد. اگرچه این قانون، مهم‌ترین منبع ایجاد، سازماندهی و تعیین حدود وظایف و اختیارات سازمان‌های نظام مهندسی محسوب می‌شود، اما بررسی نظام حقوقی کشور نشان می‌دهد که نظارت بر عملکرد این سازمان‌ها بر مجموعه‌ای از قوانین، آئین‌نامه‌ها، مقررات فنی، اسناد برنامه‌ای و دستورالعمل‌های اجرایی استوار است که هر یک بخشی از ساختار حقوقی این نظام را تشکیل می‌دهند.

پراکندگی این مقررات، ضمن افزایش پیچیدگی نظام نظارتی، در برخی موارد موجب تداخل صلاحیت نهادهای ناظر و برداشت‌های متفاوت از حدود اختیارات آنان شده است. از این رو، شناسایی و طبقه‌بندی این منابع حقوقی، علاوه بر تسهیل تحلیل نظام نظارت، زمینه مناسبی برای اصلاح قوانین و ارتقای حکمرانی حرفه‌ای در حوزه ساخت و ساز فراهم می‌آورد.

بررسی قوانین و مقررات مرتبط نشان می‌دهد که منابع حقوقی مؤثر بر عملکرد و نظارت بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان را می‌توان در قالب هشت گروه اصلی طبقه‌بندی کرد (جدول ۱).

طبقه‌بندی فوق نشان می‌دهد که نظام حقوقی حاکم بر سازمان‌های



سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان در یک محیط حقوقی چندلایه فعالیت می‌کنند و نظام نظارت بر آن‌ها حاصل تعامل مجموعه‌ای از قوانین عمومی، تخصصی و اجرایی است.

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک‌ها و قانون زمین شهری از مهم‌ترین این مقررات هستند. این قوانین رابطه سازمان نظام مهندسی ساختمان با شهرداری‌ها، مراجع صدور پروانه ساختمانی و دستگاه‌های سیاست‌گذار حوزه شهرسازی را مشخص کرده و چارچوب همکاری و نظارت متقابل را ترسیم می‌کنند.

۳-۳- قوانین مرتبط با مالکیت، ایمنی و بهره‌برداری

گروه سوم و چهارم مقررات، آثار حقوقی فعالیت مهندسی پس از اجرای پروژه را پوشش می‌دهد. قانون پیش‌فروش ساختمان، قانون تملک آپارتمان‌ها، قانون ثبت اسناد و املاک، قانون مسئولیت مدنی و قانون کار، از جمله مقرراتی هستند که مسئولیت‌های حرفه‌ای مهندسان و آثار حقوقی عملیات ساختمانی را تنظیم می‌کنند. این قوانین، اگرچه مستقیماً ناظر بر ساختار سازمان نظام مهندسی ساختمان نیستند، اما بر نحوه ارزیابی عملکرد اعضا و مسئولیت حرفه‌ای آنان تأثیر مستقیم دارند. (شکل ۲)

طبقه‌بندی فوق نشان می‌دهد که سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان در یک محیط حقوقی چندلایه فعالیت می‌کنند و نظام نظارت بر آن‌ها حاصل تعامل مجموعه‌ای از قوانین عمومی، تخصصی و اجرایی است (شکل ۲). از این رو، هرگونه اصلاح در نظام نظارت باید با نگاه جامع به این مجموعه مقررات انجام شود و محدود شدن به اصلاح قانون نظام مهندسی، به‌تنهایی نمی‌تواند چالش‌های موجود را برطرف سازد.

۴- نهادهای ناظر بر عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها

با توجه به ماهیت عمومی خدمات سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان، قانونگذار نظارت بر عملکرد این سازمان‌ها را به یک مرجع واحد محدود نکرده است؛ بلکه مجموعه‌ای از نهادهای حاکمیتی، حرفه‌ای، سازمانی و قضایی، هر یک در حدود صلاحیت قانونی خود، بر ابعاد مختلف عملکرد این سازمان‌ها نظارت اعمال می‌کنند. این تنوع، ضمن افزایش ظرفیت‌های نظارتی، در برخی موارد موجب هم‌پوشانی صلاحیت‌ها و بروز اختلاف در حدود اختیارات شده است.

۴-۱- وزارت راه و شهرسازی

وزارت راه و شهرسازی، مهم‌ترین مرجع اعمال نظارت عالیه بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان محسوب می‌شود. مطابق قانون نظام مهندسی و



شکل ۲- نقشه ارتباط قوانین مرتبط با نظام مهندسی ساختمان

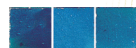
۳-۱- قوانین پایه و ساختاری

در رأس این مجموعه، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان قرار دارد که اهداف، ساختار، وظایف و حدود اختیارات سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان را تعیین می‌کند. آئین‌نامه اجرایی قانون، نحوه تشکیل ارکان سازمان، فرایند انتخابات، اختیارات هیئت‌مدیره، شورای انتظامی، بازرسان و شورای مرکزی را تبیین کرده و بخش مهمی از سازوکارهای نظارتی را مشخص می‌کند.

در کنار این مقررات، مقررات ملی ساختمان به‌عنوان مهم‌ترین مرجع فنی کشور، معیار ارزیابی عملکرد حرفه‌ای مهندسان، ناظران و مجریان پروژه‌های ساختمانی محسوب می‌شود و رعایت آن از شاخص‌های اصلی سنجش عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان است.

۳-۲- قوانین مرتبط با شهرسازی و کنترل ساخت

دسته دوم شامل قوانینی است که اگرچه مستقیماً به سازمان نظام مهندسی ساختمان اختصاص ندارند، اما در تعیین حدود صلاحیت آن و تعامل با سایر دستگاه‌های اجرایی نقش تعیین‌کننده دارند. قانون شهرداری، قانون تأسیس



شورای مرکزی به عنوان عالی‌ترین مرجع حرفه‌ای نظام مهندسی ساختمان، نقش مهمی در ایجاد وحدت رویه، هماهنگی میان سازمان‌های استانی، تدوین دستورالعمل‌های تخصصی و نظارت بر حسن اجرای مقررات حرفه‌ای دارد.



جدول ۲- الگوی چهارلایه نظام نظارت بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان

لایه نظارت	نهادهای اصلی	هدف نظارت	ابزارهای نظارتی
۱ نظارت حاکمیتی	وزارت راه و شهرسازی	اجرای صحیح قانون و صیانت از حقوق عمومی	تصویب مقررات، نظارت عالیه، تأیید انتخابات، رسیدگی به تخلفات
۲ نظارت حرفه‌ای	شورای مرکزی	ارتقا کیفیت خدمات مهندسی و ایجاد وحدت رویه	تدوین دستورالعمل‌ها، ارزیابی عملکرد، پیشنهاد اصلاح مقررات
۳ نظارت سازمانی	بازرسان، حسابرسان و مجمع عمومی	پاسخگویی مدیران و سلامت مالی و اداری	گزارش‌های نظارتی، حسابرسی، نظارت بر اجرای مصوبات
۴ نظارت قضایی و عمومی	دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و مراجع قضایی	تضمین حاکمیت قانون و رسیدگی به تخلفات	رسیدگی قضایی، بازرسی، ابطال تصمیمات مغایر قانون

ساختمان استان‌ها با هماهنگی شورای مرکزی به منظور حسن جریان امور و حفظ حقوق، منافع، حیثیت، شئون حرفه‌ای و اموال سازمان و ارائه نظرات، پیشنهادات و توصیه‌های لازم به سازمان نظام مهندسی استان‌ها و ارائه گزارش آن به شورای مرکزی، اقدامات لازم را انجام می‌دهد.

۴-۳- بازرسان و مجمع عمومی

بازرسان قانونی سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان، از مهم‌ترین ارکان نظارت درون سازمانی محسوب می‌شوند. بررسی عملکرد مالی، نظارت بر رعایت قوانین و مقررات، کنترل اجرای مصوبات مجمع عمومی و ارائه گزارش به اعضا از مهم‌ترین وظایف آنان است.

مجمع عمومی نیز با استماع گزارش هیئت مدیره، بازرسان و حسابرسان، یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق پاسخگویی مدیران سازمان به اعضا به شمار می‌رود.

۴-۴- شورای انتظامی

رسیدگی به تخلفات انتظامی اعضای سازمان، مطابق قانون نظام مهندسی و آئین نامه اجرایی، در صلاحیت شوراهای انتظامی استان و شورای انتظامی مرکزی قرار دارد. این شوراها از طریق اعمال ضمانت اجرای انتظامی، نقش مهمی در حفظ شأن حرفه مهندسی و ارتقای کیفیت خدمات مهندسی ایفا می‌کنند.

با وجود این، محدود بودن صلاحیت شوراهای انتظامی به تخلفات اشخاص حقیقی و فقدان سازوکار مستقل برای رسیدگی به برخی تخلفات مدیریتی، از جمله چالش‌های موجود در این حوزه است.

کنترل ساختمان و آئین نامه اجرایی آن، این وزارتخانه مسئول سیاست‌گذاری، تدوین ضوابط، تصویب دستورالعمل‌ها، نظارت بر اجرای قانون، تأیید انتخابات هیئت مدیره، نظارت بر عملکرد شورای مرکزی و سازمان‌های استانی و رسیدگی به برخی اختلافات و تخلفات است.

نظارت وزارت راه و شهرسازی، ماهیتی حاکمیتی دارد و هدف آن تضمین اجرای صحیح قانون، صیانت از حقوق عمومی، حفظ کیفیت خدمات مهندسی و جلوگیری از انحراف سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان از اهداف قانونی است. با این حال، حدود این نظارت همواره محل بحث بوده و یکی از چالش‌های اساسی، تعیین مرز میان «نظارت عالیه» و «مداخله در اداره امور داخلی سازمان‌ها» است.

۴-۲- شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی ساختمان

شورای مرکزی به عنوان عالی‌ترین مرجع حرفه‌ای نظام مهندسی ساختمان، نقش مهمی در ایجاد وحدت رویه، هماهنگی میان سازمان‌های استانی، تدوین دستورالعمل‌های تخصصی و نظارت بر حسن اجرای مقررات حرفه‌ای دارد.

این شورا اگرچه اختیار دخالت مستقیم در تمامی امور اجرایی سازمان‌های استانی را ندارد، اما از طریق تدوین ضوابط، ارائه تفسیرهای تخصصی، ارزیابی عملکرد و پیشنهاد اصلاح مقررات، نقش مؤثری در هدایت نظام مهندسی کشور ایفا می‌کند.

علاوه بر این، رئیس سازمان نظام مهندسی ساختمان (رئیس شورای مرکزی) نیز به استناد ماده ۱۱۶ آئین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، در حدود اختیارات مقرر، نظارت بر عملکرد سازمان نظام مهندسی



از منظر حکمرانی، استقرار نظام نظارت چندلایه، در صورتی موفق خواهد بود که حدود صلاحیت هر نهاد به روشنی تعیین، سازوکار تبادل اطلاعات میان مراجع نظارتی تقویت و شاخص‌های ارزیابی عملکرد به صورت یکپارچه تدوین شود.



شکل ۴- چالش‌های نظام نظارت بر عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان



شکل ۳- الگوی چهارلایه نظام نظارت

۴-۵- سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری

به موجب اصل (۱۷۴) قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های مشمول نظارت می‌کند. با توجه به ماهیت عمومی وظایف سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان، این سازمان در موارد مقرر قانونی می‌تواند عملکرد آنان را مورد بررسی قرار دهد. از سوی دیگر، دیوان عدالت اداری نیز با رسیدگی به شکایات اشخاص از تصمیمات و اقدامات اداری، نقش مهمی در کنترل قانونی تصمیمات سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان و مراجع وابسته ایفا می‌کند. آرای این مرجع، در بسیاری از موارد موجب اصلاح رویه‌های اداری و تبیین حدود اختیارات نهادهای فعال در نظام مهندسی شده است.

۵- تحلیل ساختار نظارت؛ الگوی چهارلایه نظام نظارت بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان

بررسی مجموعه قوانین، آئین‌نامه‌ها و صلاحیت نهادهای مختلف نشان می‌دهد که نظام نظارت بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان را نمی‌توان یک نظام متمرکز یا تک‌نهادی تلقی کرد؛ بلکه این نظام، ساختاری چندلایه دارد که هر لایه، هدف، ابزار و ضمانت اجرای متفاوتی را دنبال می‌کند.

بر این اساس، می‌توان ساختار نظارت بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان را در قالب چهارلایه اصلی تبیین کرد (جدول ۲). الگوی فوق نشان می‌دهد که کارآمدی نظام نظارت، نه در تقویت یک نهاد

خاص، بلکه در هماهنگی و تکمیل‌کنندگی این چهارلایه نهفته است. ضعف در هریک از این سطوح، می‌تواند کارایی کل نظام را کاهش دهد؛ همان‌گونه که هم‌پوشانی صلاحیت‌ها یا فقدان سازوکار هماهنگ‌کننده نیز موجب تعارض و موازی‌کاری خواهد شد.

از منظر حکمرانی، استقرار نظام نظارت چندلایه، در صورتی موفق خواهد بود که حدود صلاحیت هر نهاد به روشنی تعیین، سازوکار تبادل اطلاعات میان مراجع نظارتی تقویت و شاخص‌های ارزیابی عملکرد به صورت یکپارچه تدوین شود. (شکل ۳)

۶- چالش‌های نظام نظارت بر عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها

بررسی چارچوب حقوقی و ساختار نهادی نظارت بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان نشان می‌دهد که علی‌رغم پیش‌بینی سازوکارهای متعدد نظارتی، نظام موجود با چالش‌هایی مواجه است که کارآمدی آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بخش عمده‌ای از این چالش‌ها ناشی از پراکندگی منابع حقوقی، هم‌پوشانی صلاحیت نهادهای ناظر، فقدان شاخص‌های ارزیابی عملکرد و ضعف برخی ضمانت اجراها است (شکل ۴).

۶-۱- پراکندگی منابع حقوقی

نظام حقوقی حاکم بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان بر مجموعه



وزارت راه و شهرسازی، شورای مرکزی، سازمان‌های استانی، شوراهای انتظامی، بازرسان، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری، هر یک بخشی از وظایف نظارتی را بر عهده دارند.

۵-۶- تعارض منافع در برخی فرایندهای تصمیم‌گیری

ماهیت حرفه‌ای سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان ایجاب می‌کند که مدیران و اعضای ارکان مختلف، ضمن برخورداری از استقلال حرفه‌ای، از هرگونه موقعیت تعارض منافع نیز اجتناب کنند. با این حال، در برخی موارد، هم‌زمانی مسئولیت‌های حرفه‌ای، اجرایی و تصمیم‌گیری، امکان بروز تعارض منافع را افزایش می‌دهد و بر اعتماد ذی‌نفعان نسبت به نظام نظارت اثر می‌گذارد.

۲- پیشنهاد‌های اصلاحی

با توجه به یافته‌های پژوهش، ارتقای نظام نظارت بر عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان مستلزم اتخاذ رویکردی جامع و هماهنگ است. مهم‌ترین راهکارهای پیشنهادی عبارت هستند از:

- تنقیح و یکپارچه‌سازی مقررات مرتبط با نظام مهندسی ساختمان و تدوین مجموعه‌ای منسجم از قواعد حاکم بر نظام نظارت
- تدوین شاخص‌های ملی ارزیابی عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان با تأکید بر کارآمدی، شفافیت، پاسخگویی و کیفیت خدمات
- تبیین دقیق حدود صلاحیت نهادهای ناظر به منظور جلوگیری از هم‌پوشانی وظایف و کاهش تعارضات نهادی
- استقرار سامانه ملی پایش عملکرد سازمان‌های استانی و انتشار منظم گزارش‌های ارزیابی
- تقویت سازوکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در ارکان سازمان و فرایندهای تصمیم‌گیری
- گسترش شفافیت اطلاعات از طریق انتشار عمومی گزارش‌های مالی، عملکردی و نظارتی، با رعایت الزامات قانونی و حفظ اطلاعات محرمانه
- استفاده از فناوری‌های نوین و سامانه‌های هوشمند برای یکپارچه‌سازی فرایندهای نظارتی و افزایش دقت و سرعت در ارزیابی عملکرد

۸- جمع‌بندی

سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، نقشی تعیین‌کننده در ارتقای کیفیت ساخت‌وساز و اجرای مقررات ملی ساختمان ایفا می‌کنند. اهمیت این جایگاه، استقرار نظامی کارآمد برای نظارت بر عملکرد آن‌ها را به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر تبدیل کرده است. یافته‌های این مقاله نشان می‌دهد که نظام نظارت بر سازمان‌های

گسترده‌ای از قوانین، آئین‌نامه‌ها، مقررات ملی ساختمان، دستورالعمل‌های اجرایی و اسناد برنامه‌ای استوار است. این پراکندگی، ضمن دشوار ساختن شناسایی قواعد حاکم، در برخی موارد موجب برداشت‌های متفاوت از حدود اختیارات نهادهای ناظر شده و انسجام نظام نظارت را کاهش داده است. یکی از یافته‌های این پژوهش آن است که تاکنون منابع حقوقی مؤثر بر نظام نظارت به صورت یکپارچه طبقه‌بندی نشده بودند؛ از این‌رو، ارائه الگوی هشت‌گانه منابع حقوقی می‌تواند مبنایی برای بازنگری و تنقیح مقررات این حوزه باشد.

۲-۶- هم‌پوشانی صلاحیت نهادهای ناظر

وزارت راه و شهرسازی، شورای مرکزی، سازمان‌های استانی، شوراهای انتظامی، بازرسان، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری، هر یک بخشی از وظایف نظارتی را بر عهده دارند. با وجود آنکه تنوع نهادهای ناظر می‌تواند موجب افزایش شفافیت شود، در عمل مرز میان «نظارت»، «هدایت» و «مداخله در امور اجرایی» همواره روشن نیست. این ابهام، زمینه بروز اختلاف در تفسیر قوانین و گاه تعارض میان تصمیمات مراجع مختلف را فراهم کرده است.

۳-۶- فقدان نظام جامع ارزیابی عملکرد

در مقررات موجود، شاخص‌های دقیق، قابل اندازه‌گیری و یکپارچه برای ارزیابی عملکرد سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان پیش‌بینی نشده است. در نتیجه، ارزیابی عملکرد سازمان‌ها عمدتاً بر مبنای گزارش‌های موردی یا بررسی انطباق شکلی با مقررات انجام می‌شود و کمتر بر سنجش کارایی، اثربخشی و کیفیت خدمات تمرکز دارد.

نبود شاخص‌های ملی ارزیابی، امکان مقایسه عملکرد سازمان‌های استانی و استخراج تجربیات موفق را نیز محدود کرده است.

۴-۶- محدودیت شفافیت و پاسخگویی

شفافیت، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب است. با این حال، دسترسی عمومی به اطلاعات مربوط به عملکرد مالی، شاخص‌های عملکردی، گزارش‌های بازرسی و نتایج رسیدگی‌های انتظامی در همه سازمان‌های استانی به صورت یکسان فراهم نیست.

افزایش شفافیت، ضمن تقویت اعتماد عمومی، می‌تواند به ارتقای پاسخگویی مدیران و کاهش زمینه‌های بروز تعارض منافع کمک کند.



ساختار نظارت بر سازمان‌های نظام‌مهندسی ساختمان دارای ماهیتی چندلایه است و از تعامل نظارت حاکمیتی، حرفه‌ای، سازمانی و قضایی شکل می‌گیرد.

- [۱۱] قانون کار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۹.
- [۱۲] قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰.
- [۱۳] قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۱۳۸۷.
- [۱۴] قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۴۰۲.
- [۱۵] قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰، با اصلاحات بعدی.
- [۱۶] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴۰۳.
- [۱۷] طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اداری. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- [۱۸] موسی‌زاده، رضا. کلیات حقوق اداری ایران. تهران: انتشارات میزان.
- [۱۹] عباسی، بیژن. حقوق اداری. تهران: انتشارات دادگستر.
- [۲۰] امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش. حقوق اداری ایران. تهران: انتشارات میزان.
- [۲۱] عمید زنجانی، عباسعلی. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات سمت.
- [۲۲] گرجی، علی‌اکبر. «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری». فصلنامه حقوق اساسی.
- [۲۳] صدرالحافظی، سید نصرالله. نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری. تهران: انتشارات شهریار.

نظام مهندسی ساختمان، صرفاً بر قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان استوار نیست، بلکه از مجموعه‌ای از قوانین، آئین‌نامه‌ها، مقررات فنی، اسناد توسعه‌ای و دستورالعمل‌های اجرایی تشکیل شده است که در تعامل با یکدیگر، چارچوب حقوقی این نظام را شکل می‌دهند. در این راستا، پژوهش حاضر با ارائه طبقه‌بندی هشت‌گانه منابع حقوقی مؤثر بر نظام مهندسی ساختمان، کوشید تصویری منسجم از این ساختار حقوقی ارائه دهد و زمینه‌ای برای مطالعات تکمیلی و تنقیح مقررات فراهم سازد.

همچنین، تحلیل نهادهای ناظر نشان داد که ساختار نظارت بر سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان دارای ماهیتی چندلایه است و از تعامل نظارت حاکمیتی، حرفه‌ای، سازمانی و قضایی شکل می‌گیرد. کارآمدی این ساختار، بیش از آنکه به افزایش اختیارات یک نهاد وابسته باشد، نیازمند هماهنگی میان نهادهای ناظر، شفافیت در حدود صلاحیت‌ها، استقرار نظام ارزیابی عملکرد و تقویت پاسخگویی است.

در نهایت، تحقق حکمرانی مطلوب در حوزه نظام مهندسی ساختمان مستلزم اصلاح و روزآمدسازی مقررات، بهره‌گیری از فناوری‌های نوین، ارتقای شفافیت و طراحی نظام ارزیابی عملکرد مبتنی بر شاخص‌های عینی است؛ امری که می‌تواند ضمن افزایش اعتماد عمومی، کیفیت خدمات مهندسی و کارآمدی نظام نظارت را نیز ارتقای بخشد.

۹- مراجع

- [۱] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- [۲] قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوب ۱۳۷۴، با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- [۳] آئین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوب ۱۳۷۵ هیأت وزیران، با اصلاحات بعدی.
- [۴] مقررات ملی ساختمان، وزارت راه و شهرسازی، مباحث ۱ تا ۲۴.
- [۵] قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴، با اصلاحات بعدی.
- [۶] قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مصوب ۱۳۵۱.
- [۷] قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک‌ها و نحوه تعیین آن‌ها، مصوب ۱۳۸۴.
- [۸] قانون پیش‌فروش ساختمان، مصوب ۱۳۸۹.
- [۹] قانون تملک آپارتمان‌ها، مصوب ۱۳۴۳، با اصلاحات بعدی.
- [۱۰] قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹.