



# ارزیابی عملکرد نظارت و بازرسی در بازار کالا و خدمات در ایران



عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد نظارت و بازرسی در بازار کالا و خدمات در ایران

کمیسیون: بازرگانی داخلی

انتشار: امور کمیسیون های تخصصی اتاق ایران

شماره گزارش: ۰۵۰۱۰۸

بهار ۱۴۰۱

## چکیده

این گزارش با رویکرد بررسی و ارزیابی اجمالی عملکرد بازرسی و نظارت بر بازار کالا و خدمات در ایران تهیه شده است. مبنای تحلیل‌های آماری ارائه شده در این گزارش به استناد آمار ارائه شده از کتاب سال، گزارش عملکرد وزارت صمت و سامانه‌های مرتبط با آن می‌باشد. بررسی‌ها نشان می‌دهد فرایندهای بازرسی و نظارت خود نیازمند چارچوبی برای ارزیابی می‌باشند. ارزیابی سیاست‌ها و فرایندهای مبتنی بر نظارت و بازرسی به مانند سایر سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی در چارچوب میزان تحقق اهداف مرتبط با آنها می‌باشند.

در این راستا مهمترین اهداف کلیدی قابل استنباط برای سیاست‌های مبتنی بر نظارت و بازرسی در بازار کالا و خدمات عبارتند از:

- تقویت نگاه پیشگراانه با رویکرد جلوگیری از بروز و تداوم تخلف
  - در ارتباط با بازرسی و نظارت قبل از وقوع تخلفات در بازار
  - اطمینان از اجرای قوانین و مقررات مرتبط
  - آشکارسازی تخلف و برخورد با متخلف
  - استیفای حقوق مصرف‌کنندگان در مواجهه با تخلف و زمینه‌سازی برای جبران خسارت آنها
  - آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان از تهدیدها و تخلفات احتمالی در بازار کالا و خدمات
- به استناد آمار ارائه شده و یافته‌های تحقیق، چنین استنباط می‌شود که سیستم نظارت و بازرسی بازار کالا و خدمات در حوزه تحقق اهدافی نظیر جلوگیری از بروز و گسترش تخلف در سطح بازار و به تبع آن تهدیدها و تخلفات احتمالی که مصرف‌کنندگان با آن مواجه می‌شوند، از عملکرد مطلوبی برخوردار نبوده است. شاهد این ادعا را می‌توان در سطح و روند تغییرات شاخص‌های مرتبط به شرح ذیل عنوان نمود:

- رشد شاخص نسبت تخلف کشف شده به بازرسی‌های انجام شده و پرونده‌های تشکیل شده و همچنین رشد حدود ۱۵۲ درصدی ارزش ریالی پرونده‌ها حکایت از گسترش دامنه تعدادی و ارزشی تخلفات در فضای کسب و کار می‌باشد و از این رو می‌توان استنباط نمود که هدف جلوگیری از بروز و تداوم تخلف که از اهداف کلیدی سیاست‌های بازرسی و نظارت می‌باشد با چالش جدی مواجه بوده و به تبع آن زمینه تهدیدهای حقوق مصرف‌کنندگان در حال گسترش می‌باشد.
- کاهش رسیدگی به شکایات مردمی در حالی که میزان پرونده‌های متشکله و تخلفات کشف شده به ازای هر پرونده روند رو به رشدی را تجربه نموده است، بطور یقین هم‌گویی کاهش کمی و هم کاهش کیفی زنجیره ارزش نظارت و بازرسی در کشور می‌باشد.
- روند کاهشی درصد رسیدگی به شکایات مردمی، در عین حالی که گویای کاهش عملکرد کمی سیستم نظارت و بازرسی می‌باشد، خود به عنوان یکی از عوامل موثر بر کاهش کل شکایات مردمی و عدم اعتماد مصرف‌کنندگان به عملکرد نهادهای متولی می‌باشد.
- با توجه به اینکه معمولاً تا زمان اعلام رأی قطعی در خصوص پرونده‌های متخلف این بنگاه‌ها می‌توانند به فعالیت خود ادامه دهند، از این رو پایین بودن سطح رسیدگی به شکایات و رسیدگی به پرونده‌های متخلف می‌تواند تبعاتی برای تضییع حقوق مصرف‌کنندگان را به همراه داشته باشد و این امر خود تاثیر منفی بر اذهان عمومی جهت طرح شکایت برای برخورد با متخلفین می‌باشد.

- کاهش شاخص‌هایی نظیر کل شکایات می‌تواند ناشی از کاهش تمایل به ثبت شکایات از سوی مردم (به دلایل گوناگون) و یا کاهش عملکرد دستگاه‌های رسیدگی‌کننده به شکایات نیز باشد. یکی از شواهد این ادعا را می‌توان در درصد رسیدگی به شکایات متخلف که بطور میانگین در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ حدود ۵۲ درصد بوده است جستجو نمود.
- نوین‌سازی شیوه‌های بازرسی و نظارت هم به دلیل تغییر در فضای کسب و کارها و مبادله کالا از حالت فیزیکی مطلق به مبادله در فضای مجازی و هم به دلیل تغییر رویکرد حکمرانی و همچنین ورود تکنولوژی‌هایی که امکان رصد و پایش فعالیت‌ها و مبادله کالا را سریعتر و آسانتر ساخته‌اند، امری ضروری است.
- سیستم نظارت و بازرسی فعالیت‌های مبتنی بر پیشگیری را با دو رویکرد آگاهی بخشی به مصرف‌کنندگان و همچنین آگاهی بخشی به صاحبان کسب و کارها، باید انجام دهد. در خصوص مصرف‌کنندگان از طریق ارتقای سطح آگاهی، معرفی تخلف‌های موجود و احتمالی در بازار و همچنین نحوه برخورد با واحد متخلف می‌باشد. در خصوص واحدهای عرضه‌کننده کالا و خدمات نیز از طریق تبیین تبعات تخلف و تضمین برخورد با متخلف و نمایش این موضوع به شیوه مقتضی، می‌تواند راهکار مؤثری در پیشگیری از تخلف واقع گردد. توجه به نقش قوانین و مقرراتی که بطور کلی فضا را برای تخلف محدود می‌سازد نیز حائز اهمیت است.

## واژگان کلیدی

بازرسی - نظارت - حقوق مصرف‌کنندگان - زنجیره ارزش نظارت و بازرسی



## فهرست

۱	مقدمه.....	۵
۲	تبیین و جایگاه شاخص‌ها در نظام بازرسی و نظارت در بازار کالا و خدمات.....	۵
۲-۱	تقسیم‌بندی شاخص‌ها بر اساس عملکرد کمی و کیفی سیستم نظارت و بازرسی در بازار کالا و خدمات.....	۶
۲-۲	تقسیم‌بندی شاخص‌ها از منظر کارکرد و ارتباط با اهداف سیاست‌های مبتنی بر نظارت و بازرسی در بازار کالا و خدمات.....	۶
۳	وضعیت بازرسی و نظارت بر بازار کالا و خدمات در ایران از نگاه آمار.....	۷
۴	ارزیابی از وضعیت شاخص‌های بازرسی و نظارت در بازار کالا و خدمات در ایران.....	۹
۴-۱	وضعیت عملکرد کمی سیستم نظارت و بازرسی.....	۹
۴-۲	وضعیت عملکرد کیفی سیستم نظارت و بازرسی.....	۱۰
۵	ضرورت‌های نظارت نوین.....	۱۱
۶	نتیجه‌گیری و پیشنهادات.....	۱۱
۱۳	منابع و مراجع.....	۱۳

## ۱- مقدمه

موضوع نظارت و بازرسی در بازار کالا و خدمات بدون تردید یکی از ابزارهای مدیریت بازار در کشورهای مختلف اعم از توسعه یافته یا در حال توسعه تلقی می‌گردد. در واقع فرایندهای بازرسی و نظارت ابزار کلیدی دولت برای کنترل رعایت مقررات و اجرای آنها است. نظارت بر بازار شامل بررسی مستقیم محصولات یا خدمات، چه در مرحله خرده فروشی یا در برخی موارد، در مرحله واردات یا عمده فروشی است. انواع دیگر بازرسی‌ها به رعایت انطباق در مرحله تولید می‌پردازند (این بازرسی‌ها می‌تواند حصول اطمینان برای دستیابی به ایمنی مواد غذایی موثر در سراسر زنجیره غذایی باشد و شامل اطمینان از ایمنی کارگران، همسایگان و محیط زیست و سایر موارد مورد نیاز می‌باشد) (OECD, 2020).

در این راستا وجود چارچوبی قوی برای تشکیل ساختارهای بازرسی و نظارت در هر زمینه‌ای، امری اجتناب‌ناپذیر است. مهمترین ویژگی‌هایی که این چارچوب باید داشته باشد عبارتند از (IOSCO, 1999) :

- شناسایی اهداف نظارتی مناسب
- ایجاد مکانیسم‌هایی جهت دستیابی به اهداف
- پایش و دنبال کردن میزان دستیابی به اهداف
- انجام اقدامات اجرایی یا اصلاحی دیگر در صورت وجود نقض یا عدم انطباق با الزامات
- و ویژگی مهم دیگر در این چارچوب، مشخص نمودن سهم بخش دولتی و غیر دولتی در زنجیره ارزش بازرسی و نظارت می‌باشد. این تفکیک و تمایز میزان پاسخگویی هریک از گروه‌ها را در رسیدن به اهداف نظارت و بازرسی تبیین و معرفی می‌نماید و ذی‌نفعان از این طریق مخاطب خود در هر مرحله از رسیدگی به درخواست‌ها یا وقایع را شناسایی می‌نمایند.

لازم به ذکر است، سهم بخش دولتی در این فرایند به فراخور بلوغ نهادهای موجود در اقتصاد هر کشوری متفاوت می‌باشد. هرچه نهادهای مردمی قویتر باشند، نقش نظارتی و بازرسی آنها در بستر بازار و در ارتباط با کسب و کارها بیشتر بوده و نقش دولت به اجرای احکام محدود می‌گردد.

از دیگر مزایای وجود نهادهای مردمی پیشرفته و قوی می‌توان به تخصصی عمل کردن آنها در حوزه نظارت و بازرسی اشاره نمود، که این امر ضمن شفاف‌سازی مسیر شناسایی تخلفات، در فرایند رسیدگی به شکایات و تسهیل آنها نقش مهمی را می‌تواند ایفا نماید. در بسیاری از کشورهای پیشرفته سیستم‌ها خودنظارتی بر بازار حاکم بوده و هزینه ارتکاب به تخلف بگونه‌ای تبیین شده است، که اساسا بنگاه‌ها به ندرت تمایلی به تخلف دارند (بهرامی، ۱۳۹۶). در ادامه ضمن تبیین و تعریف شاخص‌های نظارت و بازرسی در بازار کالا و خدمات در ایران، به ارزیابی عملکرد نهادهای متولی به استناد آمار ارائه شده از گزارش عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت و صرفنظر از عنوان و سهم نهادهای مذکور در نظارت و بازرسی پرداخته خواهد شد.

## ۲- تبیین و جایگاه شاخص‌ها در نظام بازرسی و نظارت در بازار کالا و خدمات

بررسی‌ها نشان می‌دهد که اساس و پایه سیاست‌های مبتنی بر نظارت و بازرسی اهداف کلیدی ذیل را دنبال می‌نمایند:

- تقویت نگاه پیشگراانه با رویکرد جلوگیری از بروز و تداوم تخلف

- اطمینان از اجرای قوانین و مقررات مرتبط با بازار کالا و خدمات در راستای برقراری نظم در بازار و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان
- آشکارسازی تخلف و برخورد با متخلف
- استیفای حقوق مصرف‌کنندگان در مواجهه با تخلف و زمینه‌سازی برای جبران خسارت آنها
- آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان از تهدیدها و تخلفات احتمالی در بازار کالا و خدمات
- تقویت نگاه پیشگرا در ارتباط با بازرسی و نظارت قبل از وقوع تخلفات در بازار
- لازم به ذکر است سیستم‌های نظارت و بازرسی برای تحقق اهداف خود نیازمند برخورداری از رویکردهایی نظیر پیشنگر، اصلاحی، عینی، سازمانی، غایت‌نگر، مخاطب‌نگر، غیرمتمرکز، مشتری‌مدار و... می‌باشد (صفرخانی، ۱۳۸۸).

### ۱-۱- تقسیم‌بندی شاخص‌ها بر اساس عملکرد کمی و کیفی سیستم نظارت و بازرسی در بازار کالا و خدمات

به منظور بررسی دقیق شاخص‌های ارائه شده از وضعیت سیستم و فرایندهای بازرسی و نظارت در کشور، تقسیم‌بندی شاخص‌ها در دو گروه کمی و کیفی مفید بنظر می‌رسد.

۱-۲-۱- **شاخص‌های کمی:** شاخص‌های کمی به شاخص‌هایی اطلاق می‌شود که تنها بیان‌کننده سطح و میزان فعالیت بوده و بطور معمول برای یک نقطه زمانی مشخص به تنهایی در بیان کیفیت و تاثیرگذاری عملکرد قابل استفاده نمی‌باشند. از جمله شاخص‌های کمی می‌توان به شاخص تعداد بازرسی، کل شکایات، میزان تخلفات کشف‌شده و تعداد پرونده‌های ارسالی به تعزیرات اشاره نمود. لازم به ذکر است این شاخص‌ها در صورتی که در روند زمانی و یا بازه‌های زمانی قابل مقایسه ارائه گردند، برای بیان عملکرد کمی قابل استفاده می‌باشند. در غیر اینصورت برای یک از نقطه از زمان نمی‌توان از آنها استنباط خاصی را برداشت نمود.

۱-۲-۲- **شاخص‌های کیفی:** شاخص‌های کیفی بطور معمول بطور دقیق‌تری در خصوص عملکرد و یا میزان تاثیرگذاری فرایندهای بازرسی و نظارت در بازار کالا و خدمات می‌توانند نکات مفیدی را ارائه دهند. لازم به ذکر است برای کیفی‌سازی یا برداشت کیفی از شاخص‌های کمی ابتدا باید شاخص‌های کمی بصورت ترکیبی یا نسبی تعریف گردند تا بتوان از آنها برای بیان کیفیت عملکرد سیستم نظارت و بازرسی بهره برد. بر این اساس، از جمله شاخص‌های کیفی می‌توان به شاخص‌هایی نظیر شاخص نسبت پرونده‌های تشکیل شده به بازرسی‌های انجام‌شده، درصد رسیدگی به شکایات اعم از متخلف و غیرمتخلف، نسبت میزان جرایم وصولی به ارزش ریالی پرونده‌ها، نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌ها و همچنین پرونده‌های تشکیل شده اشاره نمود.

### ۱-۲- تقسیم‌بندی شاخص‌ها از منظر کارکرد و ارتباط با اهداف سیاست‌های مبتنی بر نظارت و بازرسی در بازار کالا و خدمات

نوع دیگری از تقسیم‌بندی شاخص‌ها می‌تواند در خصوص کارکرد و ارتباط با اهداف سیاست‌های نظارت و بازرسی باشد، که مواردی از آن به شرح ذیل است:

- شاخص نصب پارچه و پلمپ واحد متخلف: این شاخص در جهت پوشش اهداف آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان و جلوگیری از بروز و تداوم تخلف واحد متخلف و سایر واحدها می‌باشد.
- شاخص نسبت میزان جرایم وصولی به ارزش ریالی پرونده‌ها: این شاخص در جهت پوشش هدف برخورد با متخلف و همچنین جلوگیری از بروز و تداوم تخلف و به تبع استیفای حقوق مصرف‌کنندگان و جبران خسارت کاربرد دارد.

- شاخص نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌های انجام شده: بالا بودن و روند رو به رشد این شاخص می‌تواند دو استنباطی که متضاد هم هستند را ایجاد نماید. در حالت خوش‌بینانه بالا بودن و روند رو به رشد آن می‌تواند میزان مؤثر بودن و هوشمند بودن بازرسی‌ها را نشان دهد. در حالت برداشت واقع‌بینانه، حکایت از این واقعیت را دارد که به هر حال سیستم نظارت و بازرسی عامل بازدارنده در جهت بروز و تداوم تخلف‌ها نبوده است. در واقع با گذشت زمان فرایندهای بازرسی و نظارت قادر به جلوگیری از بروز و گسترش تخلف‌ها نبوده است. در این راستا توجه به این نکته ضروری است که یک زنجیره ضعیف از عملکرد بازرسی و نظارت می‌تواند تبعاتی نظیر گسترش دامنه تخلف و افزایش میزان تخلف‌ها را به همراه داشته باشد و تحقق اهدافی نظیر جلوگیری از بروز و تداوم تخلف و استیفای حقوق مصرف‌کنندگان در مواجهه با تخلف و زمینه سازی برای جبران خسارت آنها را با چالش مواجه سازد.
- شاخص تخلفات کشف شده به پرونده‌های تشکیل شده: این شاخص نیز به مانند شاخص نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌های انجام شده، می‌تواند استنباط‌های متضادی را به همراه داشته باشد و شرایطی که در خصوص تحقق اهداف بازرسی و نظارت در شاخص قبلی به آن اشاره گردید، در خصوص این شاخص نیز صدق می‌کند.

### ۳- وضعیت بازرسی و نظارت بر بازار کالا و خدمات در ایران از نگاه آمار

سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به منظور بازرسی و کنترل واحدهای صنفی هرساله برخی از شاخص‌های بازرسی، پرونده‌های تشکیل شده، تخلفات صنفی کشف‌شده، رسیدگی به شکایات مردمی و اقدامات انجام شده در راستای احقاق حقوق مصرف‌کنندگان و درصد رسیدگی به شکایات واصله را گزارش می‌دهد که آمار آن در جدول (۱) ارائه شده است.

جدول (۱). شاخص‌های بازرسی و نظارت از واحدهای صنفی طی دوره ۹۹-۱۳۹۲ و ۹ ماهه ۱۴۰۰

تغییرات	۹ ماهه ۱۴۰۰	۹ ماهه ۱۳۹۹	تغییرات ۱۳۹۹ به ۱۳۹۸ (درصد)	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	سال
بازرسی (میلیون فقره)	۱۲,۹-	۲,۷۸	۳,۱۹	۵,۹	۴,۳۳	۴,۰۹	۳,۸	۳,۶	۴,۱	۶,۱
پرونده‌های متشکله (هزار فقره)	۰,۷	۲۰۲,۵	۲۰۱	-۱۵,۵	۲۸۱	۳۳۲	۲۰۰	۲۰۴	۲۶۲	۳۴۰
نسبت پرونده‌های متشکله به بازرسی‌های انجام شده (درصد)	۱۵,۶	۷,۲۸	۶,۳	-۱۹,۷	۶,۵	۸,۱	۵,۳	۵,۷	۶,۴	۵,۶
تخلفات کشف شده (هزار فقره)	۱,۹-	۲۴۲,۲	۲۴۶,۸	۰	۳۴۶	۳۴۶	۲۸۶	۲۶۰	۳۳۲	۴۲۱
نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌های انجام شده (درصد)	۱۲,۹	۸,۷	۷,۷	۲۳,۲	۵,۳	۴,۳	۵,۴	۴,۶	۵,۲	۷,۶



۱۲۳,۸	۱۲۶,۷	۱۲۷,۵	۱۴۳,۰	۱۰۴,۲	۱۲۳,۱	۱۸,۱	۱۲۲	۱۱۹	-۲,۱	نسبت تخلفات کشف شده به پرونده‌های تشکیل شده (درصد)
۲۳۴	۱۹۷	۱۷۸	۲۶۳	۱۶۰		-۳۹,۲	۱۱۵,۷	۱۰۸	-۶,۷	رسیدگی به شکایات مردمی (هزار فقره)
۲۳۵	۲۰۸	۱۸۸	۲۶۳	۲۵۷	۲۴۰	-۶,۶	-	-	-	پلمپ شده و نصب پارچه (هزار فقره)
۴۱	۴۳	۴۲	۴۰	۳۷	۳۵	-۵,۴	-	-	-	کل شکایات (هزار فقره)
۵۳	۵۲	۵۳	۴۸	۵۲	۵۳	۱,۹	-	-	-	درصد رسیدگی به شکایات (متخلف)
۶	۵	۵	۱۲	۱۱	۱۲	۹,۱	-	-	-	درصد رسیدگی به شکایات (غیر متخلف)
۴۴۲	۲۰۹	۲۳۷	۲۴۹	-	-	-	-	-	-	درصد رسیدگی به شکایات (در دست بررسی)
۵۳۷	۱۲۹	۱۵۶	۳۰۲	-	-	-	-	-	-	تعداد پرونده‌های صنفی از سالی به تعزیرات (هزار فقره)
۱۲۱,۵	۶۱,۷	۶۵,۸	-	-	-	-	-	-	-	مجموع پرونده‌های صنفی رسیدگی شده (هزار فقره)
-	-	۱۳۹,۷	۱۳۷	۱۳۳	۲۳۳	۷۵,۹	-	-	-	نسبت پرونده‌های صنفی رسیدگی شده به پرونده‌های ارسال شده به تعزیرات (درصد)
۰,۷۷۲	۰,۹۲	۰,۳۹۲	۰,۸۵۹	۰,۷۴	۱,۹	۱۵۲,۷	-	-	-	ارزش ریالی پرونده‌های صنفی (میلیارد ریال) <sup>۳</sup>
-	-	۰,۳	۰,۶	۰,۶	۰,۸	۳۳,۳	-	-	-	میزان جرایم وصولی پرونده‌های صنفی (میلیارد ریال)
۶,۱	۴,۱	۳,۶	۳,۸	۴,۰۹	۴,۳۳	۵,۹	-	-	-	نسبت میزان جرایم وصولی به ارزش

<sup>۳</sup> دلیل افزایش شدید در سال ۱۳۹۷، به تبع در نظر گرفتن تمامی پرونده‌های متشکله سازمان حمایت بوده که در سال‌های ۹۴-۱۳۹۶ تنها پرونده‌های صنفی در نظر گرفته می‌شد.

مأخذ: کتاب سال، گزارش عملکرد وزارت صمت و محاسبات پژوهش.

#### ۴- ارزیابی از وضعیت شاخص‌های بازرسی و نظارت در بازار کالا و خدمات در ایران

بر اساس تعاریف ارائه شده و همچنین آمار در دسترس از شاخص‌های مرتبط با زنجیره بازرسی و نظارت در بازار کالا و خدمات کشور و با تأکید بر مورد لحاظ قرار دادن گروه‌بندی‌های مطرح شده در این گزارش، ارزیابی و تحلیل شاخص‌های مذکور به شرح ذیل می‌باشد:

##### ۴-۱- وضعیت عملکرد کمی سیستم نظارت و بازرسی

بر اساس آمار ارائه شده در گزارش عملکرد وزارت صمت در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا پایان سال ۱۳۹۹ و همچنین آمار مربوط به ۹ ماهه سال ۱۴۰۰ مهمترین نکات مربوط به عملکرد کمی بخش نظارت و بازرسی به شرح ذیل می‌باشد:

➤ **میزان بازرسی‌ها:** میزان بازرسی‌ها در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ حدود ۲۹ درصد کاهش داشته است که این امر می‌تواند ناشی از تغییر رویکرد نسبت به موضوع نظارت و بازرسی در فضای اقتصادی کشور باشد. این روند کاهشی با شاخص تشکیل پرونده که در همین بازه ۱۷ درصد کاهش را تجربه نموده، همگرایی دارد.

میزان بازرسی‌ها در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ و علی‌رغم شیوع کرونا و تعطیلی واحدهای صنفی برخی از رشته فعالیت‌ها، حدود ۶ درصد رشد را تجربه نموده است. با این وجود پرونده‌های متشکله در همین بازه حدود ۱۶ درصد کاهش داشته است. شاید بتوان کاهش تشکیل پرونده علی‌رغم افزایش بازرسی‌ها را به این موضوع مرتبط دانست که بخش افزایشی بازرسی‌ها مربوط به بازرسی از واحدهای تولیدکننده و عرضه‌کننده محصولات بهداشتی و شوینده‌ها در دوران همه‌گیری بوده و به علت این تمرکز از یک‌سو و تعطیلی نسبی سایر واحدهای صنفی از سوی دیگر روند تشکیل پرونده کاهشی بوده است.

بررسی آمار بازرسی‌ها در ۹ ماهه ۱۴۰۰ نسبت به ۹ ماهه ۱۳۹۹ کاهش حدود ۱۳ درصدی را نشان می‌دهد، در حالی که در همین بازه زمانی تعداد پرونده‌های متشکله رشد حدود ۱ درصدی را داشته است.

➤ **میزان کل شکایات:** میزان کل شکایات در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ حدود ۱۵ درصد کاهش داشته است. این شاخص در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ حدود ۶ درصد کاهش را تجربه نموده است.

➤ **درصد رسیدگی به شکایات در دست بررسی:** با توجه به آمار موجود روند رسیدگی به شکایات در دست بررسی از ۴۴۲ درصد به ۲۴۹ درصد کاهش یافته است که این موضوع حکایت از کاهش عملکرد کمی ساختار بازرسی و نظارت را دارد.

➤ **میزان رسیدگی به شکایات مردمی:** در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا پایان ۱۳۹۹ میزان رسیدگی به شکایات مردمی حدود ۳۲ درصد کاهش داشته است. این شاخص برای سال ۱۳۹۹ به ۱۳۹۸ حدود ۴۰ درصد کاهش را تجربه نموده است. میزان رسیدگی به شکایات مردمی در ۹ ماهه ۱۴۰۰ به ۹ ماهه ۱۳۹۹ حدود ۷ درصد کاهش را تجربه نموده است

## ۲-۴- وضعیت عملکرد کیفی سیستم نظارت و بازرسی

➤ **شاخص درصد رسیدگی به شکایات متخلف:** درصد رسیدگی به شکایات متخلف در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ بدون تغییر و به میزان ۵۳ درصد بوده است. این نسبت برای سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ حدود ۲ درصد رشد داشته است. سطح پایین رسیدگی به شکایات متخلف گویای کاهش عملکرد کیفی سیستم نظارت و بازرسی می‌تواند تلقی گردد.

درصد رسیدگی به شکایات غیرمتخلف ۱۰۰ درصد رشد را در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ تجربه نموده و این تغییر برای سال ۱۳۹۹ به سال ۱۳۹۸ حدود ۹ درصد رشد بوده است.

➤ **شاخص میزان تخلفات کشف شده:** میزان تخلفات کشف شده در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا پایان سال ۱۳۹۹ حدود ۱۸ درصد کاهش را نشان می‌دهد. این شاخص در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال قبل از خود تغییری نداشته است. که با عنایت به کاهش تعداد پرونده‌های متشکله در سال ۱۳۹۹ به سال ۱۳۹۸ می‌توان استنباط نمود که روند تخلفات کشف شده به ازای پرونده متشکله روند رو به رشدی را تجربه نموده است.

میزان تخلفات کشف شده در بازه زمانی ۹ ماهه ۱۴۰۰ نسبت به ۹ ماهه ۱۳۹۹ حدود ۲ درصد کاهش داشته است.

➤ **شاخص درصد تخلفات کشف شده به ازای پرونده‌های متشکله:** درصد تخلفات کشف شده به ازای پرونده‌های متشکله در بازه زمانی سال ۱۳۹۴ تا پایان سال ۱۳۹۹ حدود ۱۸ درصد رشد را تجربه نموده است. این شاخص از ۱۲۲ درصد در ۹ ماهه سال ۱۳۹۹ به ۱۱۹ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است که این تغییر با کاهش حدود ۲ درصدی همراه بوده است. با این وجود بالا بودن سطح این شاخص می‌تواند گویای تمرکز بالای تخلف به ازای هر پرونده تلقی گردد.

➤ **شاخص نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌های انجام شده:** نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌های انجام شده، در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ با نوساناتی از ۷/۶ درصد به ۵/۳ درصد کاهش داشته است. با این وجود این نسبت در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ رشد ۲۳ درصدی را تجربه نموده است.

نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌های انجام شده در ۹ ماهه ۱۴۰۰ نسبت به ۹ ماهه ۱۳۹۹ حدود ۱۳ درصد رشد داشته است.

➤ **شاخص ارزش ریالی پرونده‌های صنفی:** ارزش ریالی پرونده‌های صنفی در فاصله سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ رشدی معادل ۱۴۶ درصد را تجربه نموده است. این در حالی است که در سال ۱۳۹۹ در مقایسه با سال ۱۳۹۸ این شاخص با رشدی حدود ۱۵۳ درصد مواجه بوده است. یعنی رشد جرایم تعیین شده برای پرونده‌ها طی یک سال از رشد آن طی ۶ سال بیشتر بوده است.

➤ **شاخص میزان جرایم وصولی:** میزان جرایم وصولی نیز در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ رشدی ۳۳ درصدی را تجربه نموده است.

➤ **شاخص نسبت میزان جرایم وصولی به ارزش ریالی پرونده‌ها:** نسبت میزان جرایم وصولی به ارزش ریالی پرونده‌ها از ۶/۱ در سال ۱۳۹۴ به ۴/۳ در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته است. در واقع با وجود رشد ۳۳ درصدی میزان جرایم وصولی تا سال ۱۳۹۹، به دلیل رشد ۱۵۳ درصدی ارزش ریالی پرونده‌ها، شاخص مذکور با کاهش مواجه بوده است.

## ۵- ضرورت‌های نظارت نوین

با توجه به رشد فعالیت‌های مبتنی بر فضای مجازی و استفاده از بستر اینترنت برای تبلیغ ارائه کالا و خدمات و ایجاد فضایی برای عرضه و تقاضای کالا از یک‌سو و تغییر نقش دولت‌ها با شکل‌گیری و بسط مفهوم حکمرانی ایجاد شده از سوی دیگر، روش‌های نظارت و سازوکارهای مربوطه نیز نیازمند دگرگونی می‌باشند. در نگاه سنتی، نظارت صرفاً حضوری و فیزیکی و توسط نهادی خاص صورت می‌گرفت، این در حالی است که امروزه نه تنها با تکامل نهادها و گسترش هرچه بیشتر فناوری‌های نوین بلکه به دلیل اضافه شدن فضای مجازی به بسترهای عرضه کالا و خدمات، نظارت‌ها نیز تغییر ماهیت داده و به سمت نظارت‌های نوین تغییر جهت داده است.

ضرورت این تغییرات علاوه بر هوشمندسازی و کاهش زمان رسیدگی به موضوعات تخلف و استیفای حقوق مصرف‌کنندگان، به بالا رفتن ریسک مبادلات و تهدید حقوق مصرف‌کننده در فضای مجازی نیز مربوط می‌باشد. لازم به ذکر است علی‌رغم مزیت‌های فراوان برای مجازی شدن کسب و کارها، ریسک و امکان بروز تخلف و تهدید حقوق مصرف‌کننده در فضای مذکور به مراتب از فضای بازارهای فیزیکی بیشتر است. از این‌رو تنظیم قواعد و مقررات پیشگیرانه در حوزه کسب و کارهای مجازی باید از اولویت‌های سیستم‌های نظارت و بازرسی در هر اقتصادی و از جمله در فضای کسب و کار کشور باشد.

در این راستا از مهمترین ابعاد نظارت نوین می‌توان به نظارت همگانی، سازمان‌های مردم‌نهاد و الکترونیکی تغییر جهت داده است.

- نظارت همگانی
- خودنظارتی یا خودکنترلی
- سازمان‌های مردم‌نهاد
- نظارت الکترونیک یا دیجیتال

یادآور می‌شود کشورمان نیز از این تغییرات بی‌نصیب نمانده است. گسترش فناوری‌های جدید از جمله فناوری اطلاعات و ارتباطات روش نظارت را به کلی دگرگون ساخته است<sup>۴</sup>. باید توجه داشت که بخشی از نظارت‌ها نیز معطوف به اقدامات پیشگیرانه در حوزه‌های مختلف فعالیت‌های اقتصادی و تجاری است که لازم است این بخش نیز از طریق شناسایی و بستن گلوگاه‌های ایجاد تخلف، فساد و امثال آن در تصمیمات مورد توجه باشد.

## ۶- نتیجه‌گیری و پیشنهادات

اصولاً ارزیابی عملکرد ساختار و فرایندهای بازرسی و نظارت در بازار کالا و خدمات باید در چارچوب میزان تحقق اهداف صورت پذیرد.

در این راستا بر اساس اسناد و مطالعات انجام شده، اهداف کلیدی مربوط به زنجیره ارزش نظارت و بازرسی در بازار کالا و خدمات به شرح ذیل می‌باشد:

- تقویت نگاه پیشگیرانه با رویکرد جلوگیری از بروز و تداوم تخلف
- اطمینان از اجرای قوانین و مقررات مرتبط با بازار کالا و خدمات در راستای برقراری نظم در بازار و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان
- آشکارسازی تخلف و برخورد با متخلف

<sup>۴</sup> صفرخانی (۱۳۸۸):

- استیفای حقوق مصرف‌کنندگان در مواجهه با تخلف و زمینه‌سازی برای جبران خسارت آنها
  - آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان از تهدیدها و تخلفات احتمالی در بازار کالا و خدمات
- از بررسی شاخص‌های بازرسی و نظارت از ابعاد گوناگون و به استناد آمار قابل استناد، موارد ذیل قابل استنباط می‌باشد:

- هرچند از روند کاهشی تعداد بازرسی‌های انجام شده می‌توان پیام تغییر نگرش به بازرسی و نظارت در فضای بازار را استنباط نمود، ولی نمی‌توان به راحتی استنباط می‌شود که فضای کسب و کار ایران در حوزه فعالیت‌های صنفی شاهد تخلفات کمتری بوده است.
- کاهش شاخص‌هایی نظیر کل شکایات می‌تواند ناشی از کاهش تمایل به ثبت شکایات از سوی مردم (به دلایل گوناگون) و یا کاهش عملکرد دستگاه‌های رسیدگی‌کننده به شکایات نیز باشد. یکی از شواهد این ادعا را می‌توان در درصد رسیدگی به شکایات متخلف که بطور میانگین در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ حدود ۵۲ درصد بوده است جستجو نمود. با توجه به اینکه معمولاً تا زمان اعلام رأی قطعی در خصوص پرونده‌های متخلف این بنگاه‌ها می‌توانند به فعالیت خود ادامه دهند، از این‌رو کاهش در رسیدگی به اینگونه پرونده‌ها می‌تواند تبعاتی برای تزییع حقوق مصرف‌کنندگان را به همراه داشته باشد و این امر خود تاثیر منفی بر اذهان عمومی جهت طرح شکایت برای برخورد با متخلفین می‌باشد.
- در این میان افزایش ۳۳ درصدی میزان جرایم وصولی پرونده‌های صنفی بطور مستقل نشان از بهبود عملکرد نهادهای متولی در برخورد با متخلف داشته و این حرکت می‌تواند اثر مثبتی در جلوگیری از بروز و تداوم تخلف در فضای کسب و کار را داشته باشد.
- رشد شاخص نسبت تخلف کشف شده به بازرسی‌های انجام شده و پرونده‌های تشکیل شده و همچنین رشد ارزش ریالی پرونده‌ها، حکایت از گسترش دامنه تعدادی و ارزشی تخلفات در فضای کسب و کار می‌باشد و از این‌رو می‌توان استنباط نمود که هدف جلوگیری از بروز و تداوم تخلف که از اهداف کلیدی سیاست‌های بازرسی و نظارت می‌باشد، با چالش جدی مواجه بوده و به تبع آن زمینه تهدیدهای حقوق مصرف‌کنندگان در حال گسترش می‌باشد.
- از سوی دیگر از رشد شاخص نسبت تخلف کشف شده به بازرسی‌های انجام شده و پرونده‌های تشکیل شده و همچنین رشد ارزش ریالی پرونده‌ها، می‌توان اذعان نمود که میزان تمرکز تخلف در واحدهای صنفی رو به افزایش است و این امر در عین حالی که نشان از بی‌اعتباری و یا بی‌اعتمادی به ضمانت اجرایی قوانین نزد بنگاه‌های متخلف دارد، می‌تواند ذهن عامه مردم را در خصوص برخورد با متخلفین مخدوش سازد.
- کاهش درصد رسیدگی به شکایات مردمی در حالی که میزان پرونده‌های متشکله و تخلفات کشف شده به ازای هر پرونده روند رو به رشدی را تجربه نموده است، بطور یقین هم‌گویای کاهش کمی و هم کاهش کیفی زنجیره ارزش نظارت و بازرسی در کشور می‌باشد.
- در مجموع از بررسی شاخص‌های معرفی شده و آمار متناظر ارائه‌شده برای آنها در حوزه نظارت و بازرسی می‌توان استنباط نمود که اهدافی مانند جلوگیری از بروز تخلف و استیفای حقوق مصرف‌کنندگان در حوزه تخلف‌ها و تهدیدهای احتمالی در وضعیت فعلی با چالش‌های جدی مواجه می‌باشد.

### نکته کلیدی

وجود یک سیستم نظارت و بازرسی ضعیف یا معیوب در ساختار نظارتی و کنترلی فضای کسب و کار هر اقتصادی، به مراتب از احساس عدم وجود آن، اثر مخرب‌تری را برای مدیریت بازار و اعتبار نقش نظارتی حاکمیت بازار به همراه دارد. از این‌رو توصیه می‌شود، چارچوبی برای ارزیابی عملکرد و آسیب‌شناسی فرایندهای بازرسی و نظارت مطابق اسناد بررسی شده طراحی و تدوین گردد.

## منابع و مراجع

۱- بهرامی، ف. ۱۳۹۶. بررسی عوامل مؤثر بر حقوق مصرف‌کننده در ایران. گزارش پژوهشی. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

۲- صفرخانی، ح. (۱۳۸۸). نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن، فصلنامه دانش ارزیابی، شماره ۱، ص: ۲۰-۵۳.

۳- کتاب سال ۱۳۹۵. انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

۴- کتاب سال ۱۳۹۶. انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

5-Implementing Technical Regulations in Mexico•<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1ad664d9>

6- SUPERVISORY FRAMEWORK FOR MARKETS.1999. Report by the Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions