

ازموازی کاری تاعارض منافع چرا نظام تصمیم گیری فربوده می شود؟



منصور بهادری

کارشناسی ارشد معماری، عضو دوره دهم شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی ساختمان



تعارض منافع و موازی کاری نهادی، دو آسیب ساختاری و به هم پیوسته در نظام حکمرانی و مدیریت حرفه‌ای کشور به شمار می‌آیند.



۱- چکیده

تعارض منافع و موازی کاری نهادی، دو آسیب ساختاری و به هم پیوسته در نظام حکمرانی و مدیریت حرفه‌ای کشور به شمار می‌آیند که پیامدهای آن‌ها در قالب ناکارآمدی، اتلاف منابع و فرسایش اعتماد عمومی بروز یافته است. وجود نهادهای هم‌پوشان با مأموریت‌های متعارض، از یک سو فرایند تصمیم‌گیری را مختل کرده و از سوی دیگر، زمینه بروز تعارض منافع را در سطوح مختلف، از قانون‌گذاری و مدیریت عمومی تا حوزه‌های تخصصی مانند نظام مهندسی، فراهم آورده است. این یادداشت با بررسی مصادیق عینی تعارض نقش‌ها و تداخل منافع، بر ضرورت تفکیک شفاف وظایف، اصلاح ساختارهای نهادی، استقرار سازوکارهای نظارتی مستقل و تقویت اخلاق حرفه‌ای تأکید می‌کند و نشان می‌دهد گذار از آشفتگی به انسجام، تنها با اولویت‌دادن به منفعت عمومی بر منافع فردی امکان پذیر است.

۲- مقدمه

شناسایی دو آسیب بنیادین دو مانع اصلی در مسیر تحقق حکمرانی مطلوب و حرفه‌ورزی سالم در کشور را می‌توان در قالب دو مفهوم ساختاری خلاصه کرد: نخست، تعارض منافع و دوم، موازی کاری نهادی. این دو پدیده نه به‌عنوان مشکلاتی

حاشیه‌ای، بلکه به‌مثابه بیماری‌هایی ریشه‌دار در نظام اداری و حرفه‌ای کشور عمل می‌کنند. شواهد نشان می‌دهد تعارض منافع به‌صورت الگویی نهادینه، در سطوح مختلف تصمیم‌گیری قوای سه‌گانه تا نظام‌های صنفی و حرفه‌ای نفوذ کرده و کیفیت حکمرانی را به‌طور مستقیم تحت تأثیر قرار داده است.

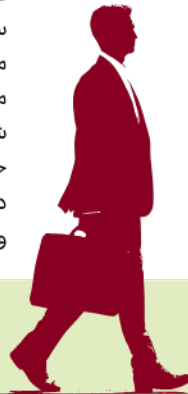
۳- ابعاد و مصادیق تعارض منافع

تعارض منافع پدیده‌ای فراگیر و چندلایه است که مصادیق آن در حوزه‌های مختلف قابل مشاهده است:

در سطح کلان و زیست محیطی؛ چگونه می‌توان پذیرفت که یک کارخانه سیمان همزمان زیر نظر نهادی باشد که مأمور توسعه تولید است و نهادی دیگر که مسئول حفاظت از محیط زیست محسوب می‌شود؟ این تعارض ذاتی در سیاست‌گذاری، تصمیم‌هایی را رقم می‌زند که در نهایت سلامت عمومی را قربانی منافع بخشی می‌کند.

نمونه دیگر، تولید خودروهایی با استانداردهای آلاینده‌ی پایین در دوره‌هایی از فعالیت صنعت خودروسازی کشور است؛ جایی که منفعت اقتصادی کوتاه‌مدت بر سلامت بلندمدت شهروندان ترجیح داده می‌شود.

در عرصه شهرسازی و ساخت‌وساز؛ سودمحوری محض، محرک اصلی تعارض منافع در این حوزه است. شهرداری به‌عنوان نهاد ناظر و حافظ منافع عمومی، زمانی که درآمد خود را به تراکم فروشی و عوارض وابسته می‌بیند،



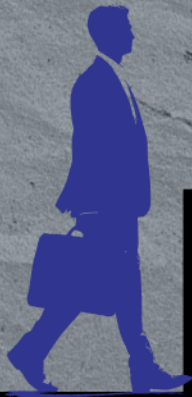
در موقعیتی متعارض قرار می‌گیرد. آیا چنین نهادی می‌تواند همزمان مدافع کیفیت زندگی شهروندان و فضاها را باشد و در عین حال، برای تأمین بودجه به صدور مجوزهای فراتر از ضوابط تمایل نشان دهد؟ در این میان، مالک و سازنده نیز با هدف حداکثرسازی سود، گاه اقدام به تخریب ساختمان‌هایی می‌کنند که هنوز به پایان عمر مفید خود نرسیده‌اند تا امکان ساخت بنایی مرتفع‌تر و پرسودتر فراهم شود. اگر مهندس ناظر یا طراح نیز منافع حرفه‌ای خود را در جلب رضایت کارفرمای قدرتمند ببیند و اصول فنی و ایمنی را نادیده بگیرد، چرخه تعارض منافع کامل می‌شود. در تمام این موارد، منفعت شخصی بر مصالح عمومی ترجیح داده می‌شود و ضابطه جای خود را به رانت می‌دهد.

آلاینده‌های ساختمانی و منفعت عمومی مصالح ساختمانی غیراستاندارد و آلاینده، نمونه‌ای دیگر از پیامدهای تعارض منافع است. تولیدکننده‌ای که برای کاهش هزینه‌ها از مواد اولیه نامرغوب استفاده می‌کند، در کوتاه‌مدت سود می‌برد اما سلامت ساکنان را در بلندمدت به خطر می‌اندازد. مهندسی که این مصالح را بدون بررسی دقیق تأیید می‌کند و نهادی نظارتی که به‌دلیل ضعف ساختاری یا تعارض منافع بر آن چشم می‌پوشد، همگی در این چرخه سهیم‌اند. پرسش اساسی آن است که آیا شهرداری به‌عنوان مرجع صدور پایان کار، در قبال سلامت هوای داخلی ساختمان‌ها مسئولیتی دارد یا خیر؟ هنگامی که درآمد نهاد ناظر از مجوزهایی تأمین می‌شود که خود صادر می‌کند، انتظار نظارت بی‌طرفانه و سخت‌گیرانه تا چه حد واقع‌بینانه است؟ این تعارض منافع، از تولید مصالح تا صدور پروانه



موازی کاری نه نشانه تکثر نهادی، بلکه علامت فقدان طراحی عقلانی و انسجام ساختاری است.





و تضاد در عملکرد می‌انجامد. یکی از نمودهای بازارموازی‌کاری نهادی در حوزه فنی و حرفه‌ای کشور،

هم‌پوشانی مأموریت‌ها و تداخل وظایف میان نظام فنی و اجرایی کشور و سازمان نظام‌مهندسی ساختمان است؛ دو ساختاری که هرچند با پیشینه و منطق شکل‌گیری متفاوت تأسیس شده‌اند، اما در عمل، در برخی حوزه‌ها دارای مأموریت‌های هم‌عرض و گاه یکسان‌اند. این هم‌پوشانی، نه‌تنها موجب ابهام در مرجع تصمیم‌گیری و نظارت می‌شود، بلکه فعالان حرفه‌ای و دستگاه‌های اجرایی را در معرض دستورات عمل‌های چندگانه و بعضاً متعارض قرار می‌دهد. نمونه دیگر، موازی‌کاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با بنیادهای متعدد حمایتی یا تداخل وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان‌ها و ارگان‌های موازی دیگر، به پراکندگی منابع، سردرگمی مخاطبان و کاهش بهره‌وری منجر شده است. حاصل این آشفتگی سازمانی، اتلاف منابع ملی، شکل‌گیری فرایندهای زائد و در نهایت، فرسایش اعتماد عمومی به نظام حکمرانی است. فقدان شفافیت و پاسخگویی مشخص در چنین محیطی، بستری مستعد برای بروز ناهنجاری‌های اخلاقی و سوءمدیریت فراهم می‌آورد.

مسئله اما صرفاً به موازی‌بودن سازمان‌ها و نهادها محدود نمی‌شود. در لایه‌های عمیق‌تر، با پدیده‌ای به مراتب مخرب‌تر مواجه‌ایم: قوانین،

را مخدوش می‌کند. در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، از لحظه‌ای که فرد مسئولیت مدیریتی یا تقنینی می‌پذیرد، سازوکارهای دقیق حسابرسی، شفافیت‌داری و نظارت مستمر فعال می‌شود؛ نه از سر بی‌اعتمادی، بلکه برای صیانت از جایگاه عمومی تصمیم‌گیری.

تعارض منافع، هرچند در نگاه نخست پدیده‌ای فردی یا رفتاری به نظر می‌رسد، اما در واقع ریشه‌ای عمیقاً ساختاری دارد. این تعارض‌ها اغلب نه صرفاً از انتخاب‌های شخصی، بلکه از بسترهای نهادی معیوب و آرایش نادرست ساختارهای تصمیم‌گیری تغذیه می‌شوند. هنگامی که وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها به روشنی تفکیک نشده و مرزهای نهادی مخدوش است، زمینه برای تداخل نقش‌ها و تزامم منافع به‌طور سیستماتیک فراهم می‌شود. در چنین شرایطی، تعارض منافع دیگر یک استثنا یا تخلف فردی نیست، بلکه به پیامد طبیعی یک نظام تصمیم‌گیری چندپاره و نامنسجم بدل می‌گردد. از همین رو، برای فهم ریشه‌های پایدار تعارض منافع، ناگزیر باید به پیامدهای موازی‌کاری نهادی و آثار مخرب آن بر کارآمدی، پاسخگویی و اعتماد عمومی پرداخت.

۴- پیامدهای ویرانگر موازی‌کاری نهادی

نمونه‌های عینی وجود نهادهایی با مأموریت‌های هم‌پوشان و گاه متعارض، نشانه‌ای آشکار از ناکارآمدی در طراحی ساختاری است. در هیچ نظام کارآمدی، چند نهاد مختلف به‌طور هم‌زمان خود را متولی اصلی یک وظیفه واحد نمی‌دانند. چنین وضعیتی به‌جای همکاری و هم‌افزایی، به تعارض و سیاست‌گذاری، تناقض در دستورالعمل‌ها

تعارض منافع در عمیق‌ترین لایه خود تنها با یک معیار قابل تشخیص است: اخلاق حرفه‌ای و وجدان فردی.

ساختمانی، به‌صورت ساری و جاری وجود دارد. در حوزه‌های حرفه‌ای نیز، تعارض منافع اغلب از تداخل نقش مدیریت و اجرا شکل می‌گیرد. مهندسی که براساس تخصص، تجربه و حرفه‌مندی به جایگاه مدیریتی انتخاب می‌شود، دقیقاً به این دلیل برگزیده شده که پیش‌تر مسیر حرفه‌ای خود را طی کرده است؛ نه برای آنکه پس از تصدی مدیریت، پروژه‌های بزرگ را نیز در اختیار بگیرد. انتخاب برای مدیریت، پاداش تجربه گذشته است، نه مجوز بهره‌برداری اقتصادی از موقعیت فعلی.

البته این بدان معنا نیست که افراد فاقد تجربه حرفه‌ای بتوانند مستقیماً وارد مدیریت شوند؛ بلکه مسئله، انتخاب آگاهانه میان «مدیریت» و «حرفه» است. یا باید مسئولیت مدیریتی را پذیرفت و از اجرای مستقیم فاصله گرفت، یا در میدان حرفه باقی ماند و وارد عرصه تصمیم‌گیری نشد. جمع این دو، زمینه‌ساز رانت و بی‌عدالتی است.

در قوه مقننه و قضائیه؛ اشتغال هم‌زمان به فعالیت‌های اقتصادی و تصدی مناصب عمومی، استقلال رأی را مخدوش و اصل نمایندگی واقعی مردم را تضعیف می‌کند. همچنین، عدم تفکیک شفاف نقش‌های دادستانی، قضاوت و تحقیق در برخی پرونده‌ها، از موانع تحقق دادرسی عادلانه به‌شمار می‌رود.

اصل بدیهی در حکمرانی این است که کسی که در جایگاه تصمیم‌گیری عمومی قرار می‌گیرد، نباید هم‌زمان ذی‌نفع اقتصادی باشد. فردی که به‌عنوان قانون‌گذار و ناظر بر منافع عمومی است، نباید هیچ‌گونه فعالیت اقتصادی داشته باشد؛ زیرا حتی احتمال تعارض، اعتماد عمومی

این هم‌زمانی موازی‌کاری نهادی و تکرر مقررات متناقض، نظام تصمیم‌گیری را فرسوده می‌کند.



نقطه آغاز اصلاح، پذیرش صادقانه مسئله و سپس عزم جدی برای بازنگری در قوانین، اصلاح ساختارها و پرورش فرهنگ سازمانی سالم است.

نیست؛ این پدیده به صورت لایه به لایه در بسیاری از مشاغل، سازمان‌ها و ساختارها قابل مشاهده است. اصل بنیادین اما تغییری نمی‌کند؛ هیچ‌کس نمی‌تواند همزمان در دو سوی یک میز بنشیند. نمی‌توان هم قاضی بود و هم دادستان؛ هم اعلام‌کننده جرم و هم صادرکننده حکم.

از طرفی نبود نظارت لحظه‌ای نیز به معنای نبود تخلف نیست؛ همان‌گونه که عبور بدون جریمه از یک تخلف رانندگی، وقوع آن را منتفی نمی‌کند. تخلف، با یا بدون ناظر، همچنان تخلف است و در صورت طرح شکایت یا رسیدگی، ماهیت آن آشکار می‌شود.

ضرورت گذار از آشفتگی به انسجام وضعیت کنونی، حاصل سال‌ها بی‌توجهی به اصول حکمرانی خوب و مدیریت حرفه‌ای است؛ جایی که سودمحوری کوتاه‌مدت و فردی، جایگزین توسعه پایدار و منفعت عمومی شده است. تداوم این روند، به تعمیق بی‌اعتمادی، تضعیف سرمایه اجتماعی و افزایش هزینه‌های مادی و معنوی برای کشور می‌انجامد. نقطه آغاز اصلاح، پذیرش صادقانه مسئله و سپس عزم جدی برای بازنگری در قوانین، اصلاح ساختارها و پرورش فرهنگ سازمانی سالم است. سازمان نظام‌مهندسی ساختمان، به عنوان یکی از ارکان توسعه پایدار، می‌تواند با شفاف‌سازی فرایندها، تقویت نظارت درون‌سازمانی و ترویج اخلاق‌مداری، پیشگام این تحول باشد. آینده‌ای ایمن، عادلانه و پایدار، در گرو انتخاب امروز ما برای اولویت دادن به منفعت عمومی بر منفعت شخصی است.

در نهایت، اگرچه قوانین و سازوکارهای نظارتی ضروری‌اند، اما تعارض منافع در عمیق‌ترین لایه خود تنها با یک معیار قابل تشخیص است: اخلاق حرفه‌ای و وجدان فردی. هر فرد، پیش از هر نهاد ناظری، قادر است تشخیص دهد که آیا تصمیم او در خدمت منفعت عمومی است یا منافع شخصی. حکمرانی سالم، پیش از آنکه محصول قانون باشد، حاصل انسان‌های مسئولیت‌پذیر است.

تقویت فرهنگ سازمانی مقابله با این دو چالش، نیازمند عزم ملی و رویکردی چندوجهی است:

۱-۵- بازطراحی و یکپارچه‌سازی نهادی

با انجام مطالعات کارشناسی، نهادهای موازی با مأموریت‌های هم‌پوشان باید ادغام یا حذف شوند و برای هر وظیفه عمومی، متولی واحد، شفاف و پاسخگو تعیین گردد. همچنین، تأمین مالی نهادهای نظارتی—از جمله شهرداری‌ها—باید از مسیرهای عمومی و شفاف انجام شود، نه فروش امتیازاتی مانند تراکم.

۲-۵- تدوین و اجرای قوانین شفاف ضد تعارض منافع

تصویب قوانین جامع برای ممنوعیت اشتغال همزمان به مناصب عمومی و فعالیت‌های اقتصادی مرتبط، الزام به افشای دارایی‌ها و منافع مؤثر بر تصمیم‌گیری و پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی بازدارنده

۳-۵- استقرار سازوکارهای نظارتی مستقل

ایجاد نهادهای نظارتی مستقل از بدنه اجرایی و صدور مجوز، به منظور پایش تعارض منافع و رسیدگی مؤثر به تخلفات.

۴-۵- تفکیک صریح نقش‌ها در سازمان‌های حرفه‌ای

در نظام‌هایی مانند سازمان نظام‌مهندسی ساختمان، مرز وظایف میان ارکان سازمان و اعضای عادی باید شفاف و غیرقابل تداخل باشد

۵-۵- توسعه آموزش و فرهنگ‌سازی اخلاق حرفه‌ای

نهادینه‌سازی مفاهیم اخلاق حرفه‌ای از طریق آموزش‌های اجباری، منشورهای اخلاقی و ترویج مسئولیت‌پذیری اجتماعی در میان فعالان حرفه‌ای.

۶- جمع‌بندی

تعارض منافع محدود به یک نهاد یا یک صنف

آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های موازی و گاه متناقض. هنگامی که چند متن قانونی، بدون سلسله‌مراتب روشن و منطق هماهنگ، یک حوزه واحد را تنظیم می‌کنند، نتیجه چیزی جز سردرگمی مجریان، تضعیف حاکمیت قانون و گشوده شدن مسیر تفسیرهای سلیقه‌ای نخواهد بود. در چنین فضایی، قانون به جای آنکه ابزار نظم‌بخشی باشد، خود به منبع تعارض و بی‌ثباتی تبدیل می‌شود. این هم‌زمانی موازی‌کاری نهادی و تکرر مقررات متناقض، نظام تصمیم‌گیری را فرسوده می‌کند؛ زیرا مسئولیت‌ها را پخش، پاسخگویی را مخدوش و امکان ارجاع خطا را فراهم می‌سازد. در نهایت، هیچ نهادی خود را پاسخگوی پیامدها نمی‌داند و هزینه این آشفتگی، مستقیماً بر دوش منافع عمومی و سرمایه اجتماعی کشور تحمیل می‌شود.

پرسش اساسی اینجاست که در کجای نظام‌های حکمرانی کارآمد، چند دستگاه موازی به‌طور هم‌زمان خود را متولی یک امر واحد می‌دانند، در حالی که نه تنها مسیر، منطق و عملکردشان با یکدیگر هم‌راستا نیست، بلکه گاه اساساً فعالیت یکدیگر را نیز به رسمیت نمی‌شناسند؟ چنین وضعیتی از بنیان نادرست است. موازی‌کاری نه نشانه تکرر نهادی، بلکه علامت فقدان طراحی عقلانی و انسجام ساختاری است؛ وضعیتی که در آن هر نهاد، به جای پاسخگویی، مسئولیت را به دیگری حواله می‌دهد و در نهایت هیچ‌کس پاسخگوی نتیجه نیست.

۵- راهکارهای

پیشنهادی

از اصلاح ساختار تا

