

تعارض منافع

ضرورت بازنگری بخشنامه در چهارچوب قانون

جمال قناعت

کارشناسی ارشد راه و ترابری، دکترای مدیریت کسب و کار،
عضو شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی ساختمان ادوار





بخشنامه موجود بیش از آنکه «مدیریت تعارض منافع» باشد، به «حذف صورت مسئله از طریق محدودسازی افراطی» گرایش پیدا کرده است.

نهادهای حرفه‌ای و تخصصی است که می‌تواند کارآمدی، مشروعیت و اعتماد عمومی را کاهش دهد. مدیریت تعارض منافع یکی از ضروری‌ترین الزامات حکمرانی حرفه‌ای در نهادهای تنظیم‌گر است. با این حال، تجربه نشان داده است که سیاست‌گذاری‌های شتاب‌زده و مبتنی بر ممنوعیت‌های گسترده، نه تنها به حل مسئله منجر نمی‌شوند، بلکه خود می‌توانند منشأ ناکارآمدی‌های جدید شوند. بخشنامه تعارض منافع در سازمان نظام مهندسی ساختمان، اگرچه ممکن است با نیت ارتقاء شفافیت و سلامت نهادی تدوین شده باشد، اما در عمل با چالش‌های حقوقی، اجرایی و حرفه‌ای متعددی مواجه شده است. در رویکردی تحلیلی-انتقادی نشان داده شده که بخشنامه موجود بیش از آنکه «مدیریت تعارض منافع» باشد، به «حذف صورت مسئله از طریق محدودسازی افراطی» گرایش پیدا کرده و نیازمند بازنگری جدی مبتنی بر واقعیت‌های حرفه مهندسی است.

۳- تحلیل اهداف اعلام شده بخشنامه و انطباق آن با نیازهای واقعی سازمان نظام مهندسی ساختمان

بخشنامه مدیریت تعارض منافع می‌بایست با هدف «حفاظت از حرفه، ارتقاء شفافیت، جلوگیری از تصمیم‌گیری‌های متأثر از منافع شخصی و تقویت اعتماد عمومی» تدوین شده باشد. در بسیاری از موارد، بخشنامه به جای پیشگیری و تسهیل رفتار حرفه‌ای مسئولانه، به کنترل و ممنوعیت‌های صرف تمایل دارد که ممکن است با فرهنگ حرفه‌ای مهندسان و مدل‌های مشارکتی در تعارض باشد.

به عهده شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل ساختمان است. اتفاقاً این بخشنامه با شکایت سازمان نظام مهندسی ساختمان استان بوشهر در دیوان عدالت اداری منجر به رأی هیئت تخصصی اراضی و شهرسازی طی دادنامه شماره ۱۳۹۷/۰۷/۲۵ مورخ ۹۷۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۲۰۴ مبنی بر قانونی بودن آن و مردود بودن شکایت شاکی گردید، لذا می‌توان گفت با عضویت در هیئت مدیره سازمان استان و سایر ارکان سازمان استان، مسئولیتی در امور کنترل ساختمان برعهده نخواهند داشت.

در تاریخ ۱۴۰۲/۱۰/۰۳ رئیس وقت سازمان نظام مهندسی ساختمان طی نامه شماره ۵۲۱۴۷/ش م دامنه شمول و تعیین مصادیق بخشنامه تعارض منافع را از معاونت مسکن و ساختمان وزارت راه و شهرسازی خواستار شده‌اند و در پاسخ نامه مورد نظر مدیرکل دفتر توسعه‌ی مهندسی ساختمان وزارت راه و شهرسازی طی نامه شماره ۱۸۰۱۱۷/۴۳۰-۱۸۰۱۱۷ صادره مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۰۴، پس از گذشت حدود ۶ سال از تدوین دستورالعمل مذکور، اعلام داشته‌اند که مراتب پس از سیر تشریفات قانونی ابلاغ خواهد شد که با هدف حذف هیئت مدیره‌های دوره هشتم انجام شده که با ابزار غیرقانونی بند ج ماده ۲۳ آئین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و با توجه به اختیار داشتن نرم افزار انتخابات برابر یک نامه غیرقانونی با انتشار در فضای مجازی کمتر از ۲۴ ساعت مانده به شروع انتخابات، به اهداف غیرحرفه‌ای خود رسیدند.

۲- مقدمه

تعارض منافع یکی از چالش‌های اساسی در

۱- تاریخچه

وزیر راه و شهرسازی در اقدامی عجولانه «دستورالعمل اجرایی منع پذیرش هم‌زمان اموری که زمینه و موجبات نمایندگی یا قبول منافع متعارض را فراهم می‌آورد» را طی دستورالعمل شماره ۱۳۹۶/۱۱/۰۵ مورخ ۵۷۵۷۳/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۰۵ تدوین و فهرستی شامل ۹ دستگاه مشمول دستورالعمل و زیرمجموعه‌های آن را به عنوان برخی از مصادیق بند ۵ ماده ۲ مکرر اصلاحیه آئین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان به آن پیوست نمود.

بر اساس شکایات مطرح شده در دیوان عدالت اداری، به دلیل مغایرت‌های جدی بخشنامه با قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و سلب حقوق اساسی اعضا، وزیر راه و شهرسازی طی نامه به شماره ۳۰۲۷۱۱/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۷ به ریاست وقت دیوان عدالت اداری، اصلاحیه بخشنامه را برای استحضار و دستور لازم به رئیس دیوان عدالت اداری ارسال می‌نمایند، در بخشنامه ارسالی دستورالعمل پیشین را لغو و به پیوست آن فهرستی شامل ۱۲ دستگاه مشمول دستورالعمل و زیرمجموعه‌های آن به عنوان برخی از مصادیق بند ۵ ماده ۲ مکرر ذکر می‌گردد. در بخشنامه مورد مناقشه، برای اینکه دارنده پروانه اشتغال به کار مهندسی مشمول آن گردد باید دارای دو شرط هم‌زمان باشد؛ اولاً در یکی از دستگاه‌ها و نهادهای ۱۲ گانه حضور داشته باشد و ثانیاً مسئولیت بررسی یا تأیید نقشه یا امور کنترل ساختمان را به عهده داشته باشد. مطابق نظریه شماره ۲۹۴۵۰۵/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ وزیر راه و شهرسازی، وظیفه کنترل و بازرسی ساختمان‌ها و امور کنترل ساختمان

در بسیاری از موارد، بخشنامه به جای پیشگیری و تسهیل رفتار حرفه‌ای مسئولانه، به کنترل و ممنوعیت‌های صرف تمایل دارد که ممکن است با فرهنگ حرفه‌ای مهندسان و مدل‌های مشارکتی در تعارض باشد.

استان‌هایی که منابع کمتری برای آموزش، پایش و تفسیر بخشنامه داشته‌اند، در اجرای بخشنامه سلیقه‌ای عمل کرده‌اند.

۴- نقد چهارچوب قانونی و مقررات بخشنامه و بررسی تناقض‌ها یا ابهامات آن

بخشنامه تعارض منافع، در پیوند مستقیم با قانون نظام مهندسی و آئین‌نامه اجرایی آن، دارای چند ابهام قانونی است:

- ابهام در تعریف موضوعی تعارض منافع: قواعد بخشنامه گاه بسیار گسترده و نامشخص تعریف شده‌اند.

- تناقض با اصول آزادی حرفه‌ای: در جایی ممنوعیت‌های شدید در فعالیت‌های حرفه‌ای مهندسان مطرح شده در حالی که قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان بر استقلال و آزادی حرفه‌ای تأکید دارد.

- عدم تطابق با سازوکارهای اجرایی روشن: بخشنامه به ابزارهای شفاف و قابل سنجش برای گزارش و حل تعارض اشاره نکرده است.

این ابهامات قانونی می‌تواند منجر به سردرگمی در اجرا و افزایش احتمال تفسیر سلیقه‌ای شود.

۵- تأثیر بخشنامه بر ترکیب هیئت مدیره‌ها و محدودیت‌های ناشی از آن

بخشنامه تعارض منافع باعث وضع محدودیت‌های اضافی برای نامزدها و اعضا هیئت مدیره شده است؛ از جمله ممنوعیت‌های مالی یا حرفه‌ای که ورود برخی افراد با تجربه را به هیئت مدیره سخت‌تر می‌کند. این محدودیت‌ها اگرچه با هدف جلوگیری از نفوذ منافع شخصی وضع شده‌اند، اما ممکن است باعث کاهش مشارکت داوطلبان واجد صلاحیت شده و از حضور افراد پُرانرژی و متخصص در رأس تصمیم‌گیری بکاهد و در نهایت ترکیب هیئت مدیره‌ها را به سمت افراد فاقد تجربه حرفه‌ای واقعی سوق

دهد (چون افراد دارای تجربه بیشتر ممکن است بیشتر در معرض تعارض منافع باشند).

۶- پیامدهای اجرایی بخشنامه در استان‌های مختلف و تجربه‌های متفاوت استانی

تفاوت‌های چشم‌گیری در اجرای بخشنامه در استان‌های مختلف مشاهده می‌شود:

- استان‌هایی که منابع کمتری برای آموزش، پایش و تفسیر بخشنامه داشته‌اند، در اجرای بخشنامه سلیقه‌ای عمل کرده، بدین‌گونه که مفاد آن کم‌اثر شده است.

- برخی استان‌ها با شفاف‌سازی بهتر و ارائه راهنما

اجرایی، توانسته‌اند بخشنامه را بهبود بخشند، در حالی که دیگران با افزایش شکایت و سردرگمی مواجه شده‌اند.

۷- اثرات بخشنامه بر انگیزه، مشارکت و خلاقیت اعضا

پیاده‌سازی بخشنامه بدون همراهی سازوکارهای حمایتی موجب شده:

- انگیزه مشارکت اعضا در فعالیت‌های داوطلبانه کاهش یابد.

- برخی اعضا به دلیل ترس از پیامدهای تفسیر بخشنامه، از ارائه پیشنهادها و ابتکارات حرفه‌ای

تعارض منافع می‌تواند اعضای سازمان را در موقعیت‌های دشوار اخلاقی قرار دهد که منجر به تصمیمات غیرحرفه‌ای یا غیراخلاقی شود.



بخشنامه فعلی ایران بیش از حد بر ممنوعیت‌های مطلق تکیه دارد و کمتر به راه‌حل‌های مشارکتی و فرهنگی توجه کرده است.

۱۲- پیشنهادها و راهکارهای بازنگری یا اصلاح بخشنامه براساس واقعیت‌های حرفه‌ای

به منظور ارتقاء کارآمدی و افزایش اثربخشی بخشنامه، راهکارهای زیر مبتنی بر واقعیت‌های اجرایی و تجربیات حرفه‌ای ارائه می‌شود:

- تعریف روشن‌تر و موردی تعارض منافع همراه با مثال‌های کاربردی.
- ایجاد سازوکارهای آموزش استانی قبل از اجرایی شدن سخت‌گیرانه.
- راه‌اندازی سامانه دیجیتال اعلام و مدیریت تعارض با امکان گزارش داوطلبانه.
- تدوین شاخص‌های سنجش اثربخشی بخشنامه و گزارش سالانه.
- هماهنگی رویه‌ها در استان‌ها و فراهم کردن دستورالعمل‌های اجرایی مشترک.
- تأکید بر فرهنگ‌سازی حرفه‌ای و نه صرفاً کنترل‌های انضباطی.
- ایجاد تیم‌های مشورتی از اعضای هیئت‌مدیره، نمایندگان استان‌ها و متخصصان حقوقی برای بازنگری دوره‌ای.

۱۳- جمع‌بندی

بخشنامه مدیریت تعارض منافع در سازمان نظام مهندسی ساختمان می‌بایست در چهارچوب قانون و اهداف درست تدوین شود و تحقق واقعی اهداف آن نیازمند بازنگری ساختاری، تقویت سازوکارهای اجرایی و فرهنگی و بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی است. تنها در صورت چنین اصلاحاتی می‌توان به تعادل میان شفافیت، مشارکت حرفه‌ای و آزادی عمل اعضا دست یافت.

در مراحل تصمیم‌گیری به کار گرفته می‌شود. در مقایسه، بخشنامه فعلی ایران بیش از حد بر ممنوعیت‌های مطلق تکیه دارد و کمتر به راه‌حل‌های مشارکتی و فرهنگی توجه کرده است.

۱۰- نقد شفافیت و اثربخشی سازوکارهای کنترلی بخشنامه

اگرچه بخشنامه تلاش می‌کند شفافیت را افزایش دهد، اما:

- سازوکارهای گزارش‌دهی و پاسخگویی مشخص و عملی ندارند.
- شاخص‌های سنجش موفقیت بخشنامه تعریف نشده‌اند.
- روند رسیدگی و حل اختلاف ممکن است طولانی و غیرشفاف باشد.
- بدون وجود معیارهای روشن، بخشنامه به ابزار اداری محدودکننده تبدیل می‌شود که اثرگذاری واقعی بر تعارض منافع ندارد.

۱۱- چالش‌های عملی و اجرایی بخشنامه در سطح استان‌ها و سازمان مرکزی

چالش‌های عمده عملی و اجرایی بخشنامه در سطح استان‌ها و سازمان مرکزی که منجر به اجرا ناکارآمد و نابرابر بخشنامه شده است:

- کمبود منابع انسانی و مالی برای آموزش و پایش
- عدم هم‌سویی رویه‌ها در استان‌های مختلف.
- نبود سامانه‌های الکترونیکی مناسب برای ثبت و مدیریت موارد تعارض منافع.
- مقاومت بخشی از اعضا در برابر تغییرات سریع بدون مشورت گسترده.

خودداری کنند.

- حس (عدم اعتماد به قضاوت حرفه‌ای) در بین اعضا تقویت شود.

تعارض منافع می‌تواند اعضای سازمان را در موقعیت‌های دشوار اخلاقی قرار دهد که منجر به تصمیمات غیرحرفه‌ای یا غیراخلاقی شود که با فرهنگ‌سازی حرفه‌ای و آموزش گسترده قبل از اجرای سخت‌گیرانه می‌توان اثرات منفی آن را کاهش داد.

۸- پیامدهای غیرمستقیم بخشنامه بر روابط حرفه‌ای و شبکه‌های مهندسان

بخشنامه تعارض منافع، در مواردی به روابط حرفه‌ای و شبکه‌های موجود نیز آسیب زده است؛ مهندسان ممکن است از ترس تعارض احتمالی از همکاری‌های متقابل (مثلاً همکاری در پروژه‌های مشترک) خودداری کنند. شبکه‌های حرفه‌ای غیررسمی که معمولاً در انتقال دانش نقش داشته‌اند، تضعیف شده و به جای افزایش اعتماد حرفه‌ای، ممکن است اعتماد اجتماعی به تعاملات کاهش یابد.

۹- مقایسه با تجارت بین‌المللی و سایر حوزه‌های حرفه‌ای در مدیریت تعارض منافع

در نظام‌های حرفه‌ای پیشرفته (مانند انجمن‌های مهندسی در آمریکا، کانادا یا اروپا)، مدیریت تعارض منافع:

- بر مبنای شفافیت داوطلبانه، گزارش منظم و سازوکارهای حل اختلاف مؤثر استوار است.
- تأکید بر آموزش و فرهنگ‌سازی پیش از کنترل‌های انضباطی است
- ابزارهای دیجیتال برای یادآوری و مدیریت تعارض

بدون وجود معیارهای روشن، بخشنامه به ابزار اداری محدودکننده تبدیل می‌شود که اثرگذاری واقعی بر تعارض منافع ندارد.