

تأثیر بخشنامه تعارض منافع

بر انگیزه و مشارکت اعضای سازمان نظام مهندسی ساختمان



مجتبی فرهمند
کارشناسی ارشد معماری، دانشگاه علم و صنعت، عضو شورای مرکزی و رئیس سازمان نظام مهندسی ساختمان استان یزد
farahmand.mojtaba@gmail.com





به دلیل عدم شفافیت وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها و همچنین نبود قوانین مشخص برای پیشگیری از تعارض منافع مشکلات عدیده در این حوزه ایجاد شده است.

۱- چکیده

سازمان نظام مهندسی ساختمان یک نهاد غیرانتفاعی می‌باشد که بر اساس قانون، وضع مقررات ملی ساختمان به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی و اجرا و کنترل آن در جهت حمایت از مردم به عنوان بهره‌برداران از ساختمان‌ها و فضاهای شهری و ابنیه و مستحقات عمومی و حفظ و افزایش بهره‌وری منابع مواد و انرژی و سرمایه‌های ملی را بر عهده دارد. بستر کار این سازمان در تعامل با سایر ذی‌نفعان به نحوی می‌باشد که دارای پیچیدگی‌های ساختاری می‌باشد.

دستورالعمل اجرایی منع پذیرش و یا قبول منافع متعارض در ارائه خدمات مهندسی ساختمان موسوم به بخشنامه تعارض منافع به عنوان ابزاری نظارتی و اخلاقی در سازمان نظام مهندسی ساختمان با هدف افزایش شفافیت و تقویت مسئولیت‌پذیری فرایندهای صنعت ساختمان با تأکید بر ارتقاء سلامت اداری، رعایت اخلاق حرفه‌ای و حفظ حقوق شهروندی تدوین و توسط وزیر وقت راه و شهرسازی در اسفند ماه سال ۱۳۹۶ ابلاغ گردید.

لیکن به دلیل عدم شفافیت وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها و همچنین نبود قوانین مشخص برای پیشگیری از تعارض منافع مشکلات عدیده در این حوزه ایجاد شده است. به نحوی که فعالیت‌های این سازمان کلیدی در چند سال اخیر تحت تأثیر تبعات بروز تعارض منافع قرار گرفته است و وجود تعارض منافع در آن به صورت مشهود سبب تضعیف عملکرد این سازمان شده است.

این مقاله به بررسی تأثیر بخشنامه فوق‌الذکر بر انگیزه‌ها و مشارکت اعضای سازمان نظام مهندسی ساختمان می‌پردازد و نشان می‌دهد که چگونه این مقررات می‌توانند هم‌زمان چالش‌هایی برای فعالان این حوزه ایجاد و از سوی

دیگر فرصت‌هایی برای ارتقای جایگاه حرفه‌ای آنان فراهم آورد.

نتایج نشان می‌دهد بخشنامه تعارض منافع در سازمان نظام مهندسی ساختمان علی‌رغم محدودیت‌ها و معایب آن اگرچه ممکن است در کوتاه‌مدت با مقاومت‌هایی روبه‌رو شود، اما در صورت ویرایش و اصلاح ابهامات، رفع و به‌روزرسانی آن‌ها در بلندمدت می‌تواند تأثیر مثبتی بر انگیزه و مشارکت اعضا داشته باشد. لیکن موفقیت این بخشنامه در گرو اجرای متعادل، همراه با آموزش و فرهنگ‌سازی مناسب است. سازمان نظام مهندسی ساختمان با اجرای مؤثر این بخشنامه نه تنها کیفیت ساخت و ساز را ارتقا می‌دهد، بلکه جایگاه اجتماعی و حرفه‌ای اعضای خود را نیز تقویت می‌کند. در نهایت، ایجاد توازن بین نظارت و انعطاف‌پذیری و رفع معایب و ابهامات آن کلید موفقیت در اجرای این بخشنامه خواهد بود.

۲- مقدمه

بخش گسترده‌ای از پروژه‌ها، در محدوده شهرها و حريم شهرها واقع شده‌اند که بر اساس قوانین کشور، همچون قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، طراحی و اجرای آن‌ها می‌بایست با رعایت مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی و از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی دارنده پروانه اشتغال به کار و در حدود صلاحیت آن‌ها صورت گیرد. وضع این قوانین به منظور ترویج اصول معماری و شهرسازی و رشد آگاهی عمومی نسبت به آن و مقررات ملی ساختمان و افزایش بهره‌وری، بالا بردن کیفیت خدمات مهندسی و نظارت بر حسن اجرای خدمات، ارتقای دانش فنی صاحبان حرفه‌ها در این بخش و جلب مشارکت حرفه‌ای مهندسان و صاحبان حرفه‌ها و صنوف ساختمانی در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه و آبادانی کشور

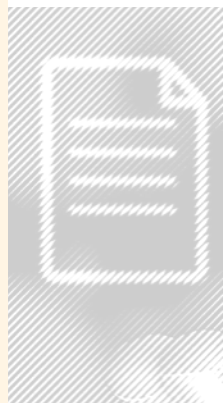
بوده است.

از سوی دیگر طی یک دهه اخیر در ادبیات سیاست‌گذاری کشور، واژه تعارض منافع و مدیریت آن به وفور دیده می‌شود. تهیه لایحه مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی توسط دولت وقت و ارسال آن به مجلس شورای اسلامی و ابلاغ بخشنامه مدیریت تعارض منافع توسط برخی دستگاه‌های اجرایی از جمله وزارت راه و شهرسازی، آموزش و پرورش، سازمان بهزیستی و ... از جدی‌ترین اقدامات انجام شده در این خصوص به شمار می‌رود.

از این روموضوع تعارض منافع از آن دسته مسائلی است که بر ساختار انگیزشی افراد و جوامع اثر گذاشته و می‌توان آن را یکی از مهم‌ترین ریشه‌های نابرابری جوامع، ناکارآمدی و فساد قلمداد کرد. در مقام تعریف، مجموعه‌ای از شرایط که موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد را تعارض منافع می‌نامند. از این رو به مجموعه سازوکارهایی که بتوانند منافع افراد و گروه‌های مختلف را به گونه‌ای هم‌راستا سازد که رفاه عمومی تضعیف نگردد، مدیریت تعارض منافع گفته می‌شود. در این راستا ایجاد سازوکارها معمولاً مستلزم تغییر در قواعد و محدودیت‌های رسمی و فراهم کردن ضمانت‌های اجرایی برای آن‌ها است. بنابراین مدیریت تعارض منافع تلاش دارد با ایجاد چهارچوب‌های شفاف موجب تغییر در رویکرد انگیزشی و در نتیجه ساختاری نهادی جوامع و نهادها از جمله سازمان نظام مهندسی ساختمان باشد [۱].

۳- منع پذیرش و یا قبول منافع متعارض در ارائه خدمات مهندسی

سازمان نظام مهندسی ساختمان با ابلاغ دستورالعمل اجرایی شماره ۳۰۲۷/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۷ با موضوع منع پذیرش و یا قبول منافع متعارض در ارائه خدمات مهندسی





فرهنگ پاسخگویی، مشارکت اعضا در نظارت بر یکدیگر افزایش می‌یابد.

- تشکیل شبکه‌های حرفه‌ای مبتنی بر اعتماد؛ روابط حرفه‌ای بر اساس شایستگی شکل می‌گیرد.

ب- اثرات کاهنده مشارکت:

- خروج برخی اعضا: ممکن است برخی از افرادی که منافع مادی کوتاه‌مدت را ترجیح می‌دهند، از مشارکت فعال دور شوند.

- کاهش انعطاف‌پذیری در روابط کاری: برخی محدودیت‌ها ممکن است انعطاف در همکاری‌ها را کاهش دهد.

- ترس از گزارش دهی: برخی اعضا ممکن است به دلیل ترس از سوءتفاهم یا پیامدهای گزارش دهی، مشارکت کمتری داشته باشند.

۴-۳- راهکارهای بهینه‌سازی تأثیر بخشنامه

- آموزش و فرهنگ‌سازی: برگزاری دوره‌های آموزشی برای درک بهتر فلسفه موضوع و مزایای بخشنامه

- شفاف‌سازی و تفسیر روشن: ارائه راهنماهای عملی و مثال‌های واضح از مصادیق تعارض منافع

- ایجاد سامانه‌های گزارش دهی ساده: طراحی سیستم‌های کاربرپسند برای کاهش بروکراسی اداری

- تشویق و تقدیر: تقدیر از اعضای متعهد به اصول اخلاقی برای تقویت انگیزه‌ها

- بازنگری دوره‌ای: اصلاح بخشنامه بر اساس بازخوردهای دریافتی و شرایط متغیر

- تدریجی بودن اجرا: اجرای مرحله‌ای مقررات برای ایجاد فرصت تطبیق

۵- اعتماد عمومی

با توجه به اطلاعات استخراج شده به نظر می‌رسد تعارض منافع موضوعی است که در کشورهای

اعتماد جامعه به نظام مهندسی را افزایش می‌دهد که به نوبه خود موجب تقویت انگیزه اعضا برای حفظ این اعتماد می‌شود.

- ارتقای جایگاه حرفه‌ای: رعایت اصول اخلاقی حرفه‌ای از طریق این بخشنامه، منجر به ارتقای اجتماعی و حرفه‌ای اعضا می‌گردد.

- کاهش فشارهای غیراخلاقی: با ایجاد چهارچوب مشخص، مهندسان می‌توانند با استناد به مقررات، در برابر درخواست‌های غیرحرفه‌ای مقاومت کنند.

- ایجاد محیط رقابتی سالم: حذف امتیازات ناعادلانه ناشی از روابط خاص، فضای رقابتی منصفانه‌تری ایجاد می‌کند.

ب- تأثیرات چالش برانگیز:

- افزایش بروکراسی یا ساختار سازمانی: الزامات گزارش دهی و شفاف‌سازی اطلاعات ممکن است به عنوان افزایش بروکراسی اداری تلقی شود.

- محدودیت در فرصت‌های شغلی: برخی محدودیت‌ها ممکن است فرصت‌های کاری سنتی را کاهش دهد.

- مقاومت در برابر تغییر: برخی اعضا ممکن است تغییر در رویه‌های مرسوم را دشوار بدانند.

- ابهام در تفسیر مفاهیم: در برخی موارد، تشخیص دقیق تعارض منافع ممکن است با ابهام همراه باشد.

۴-۲- تأثیر بر مشارکت اعضا

الف- اثرات تقویت‌کننده مشارکت:

- جذب نیروهای متعهد: بخشنامه تعارض منافع می‌تواند برای مهندسانی که به اخلاق حرفه‌ای پایبندند، جذاب باشد.

- افزایش همکاری بین حرفه‌ای: کاهش رقابت ناسالم، زمینه را برای همکاری‌های مؤثر فراهم می‌کند.

- تقویت مشارکت در نظارت هم‌متایان: با ایجاد

ساختمان موسوم به بخشنامه تعارض منافع از سوی وزیر وقت راه و شهرسازی و الزامی نمودن آن در رابطه با برخی از مشمولین دستورالعمل تلاش کرده است تا شفافیت و اخلاق حرفه‌ای و اعتماد عمومی را در عملکرد مهندسان تقویت نماید. لیکن با بررسی‌های به عمل آمده و ارزیابی‌های میدانی انجام شده از تأثیر بخشنامه فوق‌الذکر مشاهده گردید، این اثرات جوانب مثبت و منفی توأمان با یکدیگر دارند.

روش تحقیق در این پژوهش از نوع کاربردی-تحلیلی بوده و جامعه آماری شامل ارکان و اعضای سازمان نظام مهندسی ساختمان استان یزد می‌باشد.

در ابتدای کار اهداف و محورهای اصلی بخشنامه موصوف از جمله شفاف‌سازی روابط مالی و اداری، پیشگیری از سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی و تصمیم‌گیری، افزایش اعتماد عمومی به سازمان و ارتقای سلامت اداری و حرفه‌ای تدوین و برای جامعه آماری تبیین گردیده است. در ادامه با هدف بررسی چالش‌ها و مشکلات پیش‌رو در سازمان نظام مهندسی ساختمان تمرکز این مقاله بر سه محور اساسی تعارض منافع، مشارکت و آزادی خلاقیت اعضا قرار گرفته است [۲].

۴- استقلال حرفه مهندسی

با بررسی میدانی در رابطه با بخشنامه موصوف، پیامدهای احتمالی مثبت و منفی به شرح ذیل جمع‌آوری شده است. از این رو در ابتدای امر به نظر می‌رسد اگر تعادلی بین آن‌ها برقرار نگردد و به نحوی مدیریت نشود، ممکن است اجرای این بخشنامه به تضعیف استقلال حرفه مهندسی و کاهش خلاقیت اعضای سازمان منجر شود [۷].

۴-۱- تأثیر بر انگیزه اعضا

الف- تأثیرات مثبت:

- افزایش اعتماد عمومی: کاهش تعارض منافع،



رعایت اصول اخلاقی حرفه‌ای از طریق این بخشنامه، منجر به ارتقای اجتماعی و حرفه‌ای اعضا می‌گردد.



شکل ۱

از سوی دیگر نمودار زیر، اثرات اجرای بخشنامه را در یک محور زمانی فرضی، قبل از بخشنامه تا اثرگذاری بلندمدت آن نشان می‌دهد:

شکل ۲

لذا با بررسی نمودارها و تحلیل داده‌های موجود می‌توان نتایجی به شرح جدول ذیل استخراج نمود:

جدول ۱

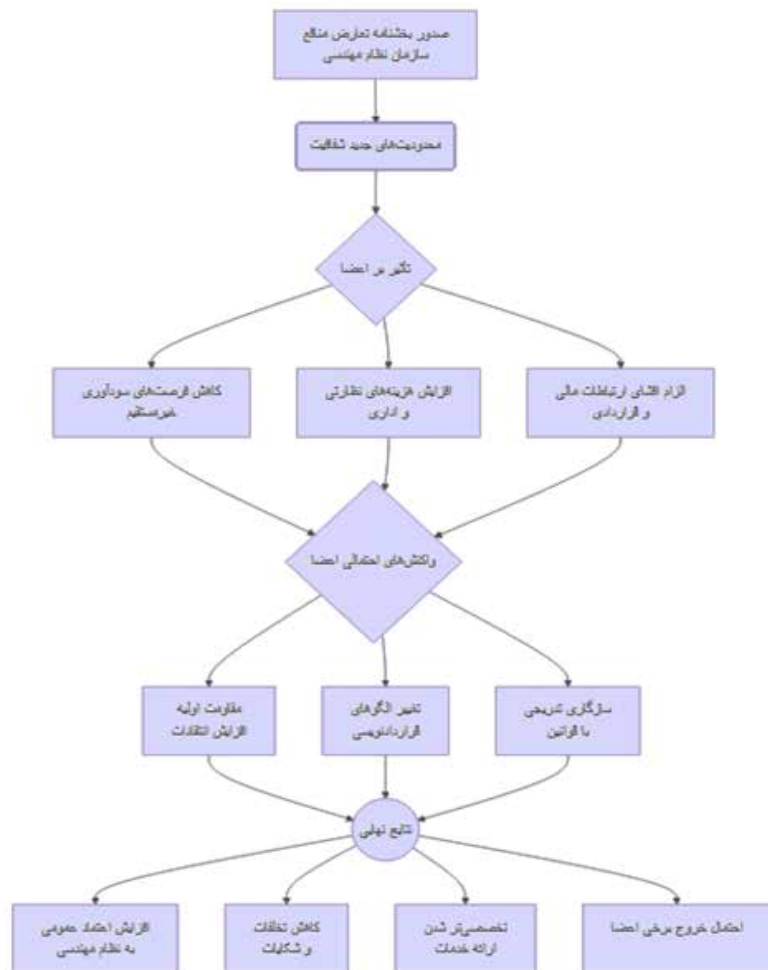
۶- جمع بندی

با بررسی نتایج داده‌ها و تحلیل انجام شده بر روی آن‌ها می‌توان گفت بخشنامه تعارض منافع در سازمان نظام مهندسی ساختمان به دلیل ابهامات و چالش‌های آن از جمله محدودیت گسترده و احتمال محرومیت از اشتغال، عدم تفکیک بین سطوح مختلف مسئولیت و نقش‌ها، مکانیزم اجرایی ناقص، عدم شفافیت در مورد دستگاه‌های مشمول، نادیده گرفتن شرایط مناطق کم‌برخوردار، عدم پیش‌بینی مرجع رسیدگی به اعتراضات، خروج اعضای حرفه‌مند از سازمان نظام مهندسی ساختمان استان‌ها اگرچه ممکن است در کوتاه مدت با مقاومت‌هایی روبه‌رو شود، اما مشروط به رفع محدودیت‌ها و چالش‌های عنوان شده در بلندمدت می‌تواند تأثیر مثبتی بر انگیزه و مشارکت اعضا داشته باشد. موفقیت این بخشنامه پس از رفع ابهامات و به‌روزرسانی آن در گرو اجرای متعادل، همراه با آموزش و فرهنگ‌سازی مناسب است.

به طوری که پس از اصلاح بخشنامه مورد نظر در آینده سازمان نظام مهندسی ساختمان با اجرای مؤثر آن نه تنها کیفیت ساخت و ساز را ارتقا داده، بلکه جایگاه اجتماعی و حرفه‌ای اعضای خود را نیز تقویت می‌نماید. در نهایت، ایجاد توازن بین نظارت و انعطاف‌پذیری، کلید موفقیت در اجرای این بخشنامه خواهد بود.

۶-۱- پیشنهادات

نظر به اینکه موضوع تعارض منافع در حرفه مهندسی با ابهامات زیادی مواجه بوده و امکان



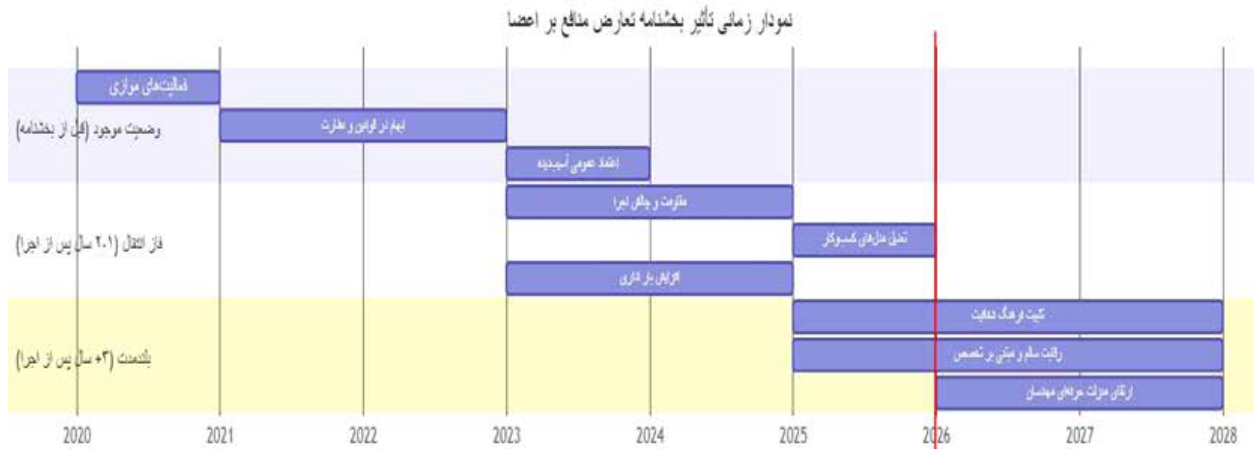
شکل ۱- مسیر تأثیر بخشنامه بر انگیزه و مشارکت سازمان نظام مهندسی ساختمان

مناسب تدوین و اجرا شود [۶]. با این تفاسیر و با توجه به عدم دسترسی به داده‌های دقیق و نبود مطالعات جامع در مورد تأثیر بخشنامه‌های تعارض منافع بر اعضای سازمان نظام مهندسی ساختمان، نمی‌توان یک نمودار واقعی یا دقیق ارائه کرد. لیکن نمودار مفهومی ذیل به منظور نمایش مسیر تأثیر این بخشنامه بر اساس یافته‌های این پژوهش ارائه می‌گردد [۸]:

مختلف مورد توجه قرار گرفته و تنوع و مصادیق آن دائماً در حال افزایش است [۳]. در این راستا در حوزه‌هایی که اعتماد عمومی به دولت در آن مطرح می‌شود، لازم است قوانین و مقررات موجود به نحوی متناسب با نیازهای عمومی این حوزه و همگام با هنجارهای پذیرفته شده تغییر کرده و به ویژه در عرصه نظام مهندسی ساختمان که از جمله مهم‌ترین و اساسی‌ترین ساختارهای اجرای پروژه‌ها در کشور است، مقررات

جدول ۱- خلاصه تحلیل‌ها بر اساس نمودارها

اثر کوتاه مدت (چالش)	اثر بلندمدت (فرصت)	بعد تأثیر
کاهش برخی درآمدهای زودگذر و رانتهی	ایجاد بازار رقابتی پایدار و مبتنی بر شایستگی	اقتصادی
افزایش حجم کار اداری و مستندسازی	استانداردسازی فرایندها و کاهش ریسک حقوقی	اداری - نظارتی
مقاومت در برابر تغییر و ابهام	نهادینه شدن اخلاق حرفه‌ای و افزایش اعتماد عمومی	فرهنگی - اجتماعی
احساس محدودیت در فعالیت‌های سنتی	ارتقای منزلت و استقلال رأی مهندسان	حرفه‌ای



شکل ۲- اثرات اجرای بخشنامه در بازه زمانی

سازمان نظام‌مهندسی ساختمان با اجرای مؤثر این بخشنامه نه تنها کیفیت ساخت و ساز را ارتقا می‌دهد، بلکه جایگاه اجتماعی و حرفه‌ای اعضای خود را نیز تقویت می‌کند.

ها»، چهاردهمین کنفرانس بین‌المللی تحقیقات بین‌رشته‌ای در عمران، معماری و مدیریت شهری قرن ۲۱ [۸] حیدری، رسول و صبحیه، محمد حسین (۱۴۰۰)، «بررسی چالش‌های تعارض منافع در نظام مهندسی کشور»، مجله نخبگان علوم و مهندسی جلد ۶- شماره ۳

منافع در مدیریت شهری و راهکارهای حقوقی مهار آن در شهرداری‌ها»، دهمین کنفرانس بین‌المللی علوم انسانی، حقوق، مطالعات اجتماعی و روانشناسی

[۲] علیزمانی، فاطمه (۱۴۰۴)، «شناسایی مولفه‌های حقوقی برای پیشگیری از تعارض منافع در شهرداری‌ها»، چهاردهمین همایش ملی تحقیقات میان‌رشته‌ای در مدیریت و علوم انسانی Mesick ML. Law West's Encyclopedia of American Conflict of Interest. <http://www.answers.com/topic/conflict-of-interest> (accessed in 2011)

[۴] Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union – A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf#page27

[۵] Financial Disclosure Systems Declarations of Interests, Income, and Assets, World Bank Public Sector and Governance Group, 2013.

[۶] عباسی، مصطفی و عطاردی، محمد رضا (۱۴۰۴)، «تعارض منافع به مثابه موقعیتی مسئله ساز در نظام حکمرانی؛ ارائه چهارچوب نظری نوین»، فصلنامه مطالعات مدیریت دولتی ایران، دوره ۸، شماره ۲

[۷] حیدرزاده، مهدی (۱۴۰۴)، «نقش اخلاق حرفه‌ای در پیشگیری از تعارض منافع در سازمانهای شهری مطالعه موردی: شهرداری

بحث و انجام تحقیقات فراوان و متعددی برای آن میسر می‌باشد، پیشنهادهای به شرح ذیل برای اجرای مؤثر بخشنامه موصوف در قالب رویکردهای ساختاری، نظارتی و فرهنگی ارائه می‌گردد:

الف) تدوین دستورالعمل شفاف و قابل اجرا و تعریف دقیق و مصادیق عینی «تعارض منافع» در مشاغل مهندسی

ب) ایجاد سامانه یکپارچه خدمات مهندسی و کنترل و رصد آن قبل از اجرای بخشنامه

ج) تعریف دقیق و جامع از مشاغل حساس، ایجاد کمیته‌های بررسی و پیش‌بینی مکانیزم‌های نظارتی هوشمند جایگزین ممنوعیت مطلق

د) آموزش و فرهنگ‌سازی با برگزاری دوره‌های آموزشی مبنی بر ضرورت اجرای بخشنامه و انتشار مطالعات موردی از مصادیق تعارض منافع و عواقب آن

ه) شفاف‌سازی در فرایندهای تصمیم‌گیری

و) مرورو به روزرسانی مستمر مقررات

ز) نظرسنجی معتبر از اعضای سازمان نظام مهندسی ساختمان درباره چالش‌های اجرایی بخشنامه مورد نظر، چراکه محققان معتقدند به‌رغم وجود برخی مشکلات، پیمایش افکار عمومی اگر به‌درستی انجام شود، هنوز هم به‌عنوان بهترین ابزار سنجش عینی وضعیت دیدگاه‌های جامعه و در این مورد جامعه مهندسان مطرح است.

ح) مقایسه آمار شکایات شورای انتظامی قبل و بعد از اجرای بخشنامه موصوف، می‌تواند بیانگر میزان اثربخشی آن باشد.

۷- مراجع

[۱] خرسندیپور، شکرالله (۱۴۰۴)، «تحلیل تعارض