

آسیب‌شناسی تعارض منافع و سهم خواهی مهندسان مشاور در پروژه‌های نظام فنی و اجرایی کشور

رسول حیدری مهارلوئی^۱

محمدحسین صبحیه^۲

هانی اربابی^۳

چکیده

«تعارض منافع»، موقعیتی است که منافع شخصی با انجام بی طرفانه و بدون تبعیض وظایف حرفه‌ای و اختیارات قانونی افراد دچار تعارض گردد. وجود تعارض منافع می‌تواند سازمان‌ها را از رسیدن به اهداف خود باز دارد. گزارش‌های سازمان مربوط و داده‌های حاصل از مصاحبه با فعالان نظام فنی و اجرایی کشور حاکی از وجود موقعیت‌های شدید تعارض منافع از سوی مهندسان مشاور در ارائه خدمات است، به نحوی که سازمان برنامه و بودجه در بخش نامه‌ای، چارچوبی را برای مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از تبانی در ارجاع کار به مشاوران ابلاغ کرده است.

این پژوهش، مدل نظری عوامل مؤثر بر مدیریت تعارض منافع در شرکت‌های مهندسی مشاور فعال در پروژه‌های نظام فنی و اجرایی کشور را ارائه کرده است. این تحقیق بر اساس نظریه داده‌بنیاد و با انجام ۲۴ مصاحبه نیمه ساخت یافته و پس از رسیدن به اشباع نظری، با تحلیل داده‌ها در سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی انجام شده است که در آن، مقوله‌های اصلی و فرعی شناسایی و به یکدیگر مرتبط گردیده و در نهایت نیز مدل نظری ارائه شده است.

واژگان کلیدی: تعارض منافع، سهم خواهی، مهندسان مشاور، پروژه‌های عمرانی، نظام فنی و اجرایی کشور، رویکرد داده‌بنیاد.

۱. دانشجوی دکتری مدیریت پروژه و ساخت، گروه مدیریت پروژه، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران، R.heidari.cm@gmail.com

۲. دانشیار، گروه مدیریت پروژه، دانشکده هنر و معماری دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران، (نویسنده مسئول)، sobhiyah@modares.ac.ir

۳. استادیار، گروه مدیریت پروژه، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران، arbabi@modares.ac.ir

مقدمه

طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (پروژه‌های عمرانی) و نحوه اجرای آن‌ها علاوه بر این‌که نماد نظام فنی اجرایی کشور تلقی می‌شود، اصلی‌ترین وسیله برای تزریق منابع بودجه‌ای در اقتصاد کشور با هدف گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی محسوب می‌شوند. به صورت متوسط، در دهه گذشته، سهم اعتبارات طرح‌های عمرانی از بودجه عمومی بین ۱۲ تا ۲۵ درصد بوده است که سهم قابل توجهی از اقتصاد کشور را شامل می‌شود.^۱

مسئولیت تهیه و اجرای پروژه‌های عمرانی با دستگاه‌های اجرایی است^۲ که در مقام عمل، این طرح‌ها را پیمان‌کارانی و مشاورانی اجرا می‌کنند که بر اساس ماده ۲۲ قانون برنامه و بودجه کشور، تشخیص صلاحیت و طبقه‌بندی آن‌ها نیز توسط سازمان برنامه و بودجه کشور انجام می‌گردد. هم‌چنین بر اساس همین قانون، سازمان برنامه و بودجه کشور، مسئول تهیه ضوابط حاکم بر اجرای پروژه‌های عمرانی است. با وجود تزریق حجم عظیمی از منابع مالی در بین سال‌های اخیر در قوانین بودجه سنواتی، به طور متوسط، دو سال بر طول دوره اجرای طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای اضافه شده است.^۳ بر اساس اعلام مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز طولانی شدن دوره ساخت طرح‌های عمرانی به گونه‌ای است که حدود ۶۰ درصد از طرح‌ها در زمان بندی خود به اتمام نرسیده‌اند که نشان‌دهنده ناکارآمدی در تعریف طرح‌ها و نامتناسب بودن حجم آن‌ها با منابع اختصاص یافته به این حوزه است.^۴ طبق تحقیقات صورت‌گرفته، بیش‌تر طرح‌های عمرانی در حال حاضر با مشکل طولانی شدن مدت اجرا و چند برابر شدن هزینه اتمام مواجه هستند.^۵

۱. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه، گزارش وضعیت اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، کد شناسه ۹۷-۹-۱۰۶۰-۱۳۹۷، ص ۱۰۲.

۲. ماده ۲۱ قانون برنامه و بودجه.

۳. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مجموعه آشنایی با بودجه (۴): اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۷۲۱۶، ۱۳۸۳، ص ۵۳.

۴. گزارش کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات، وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۰۶۵، ۱۳۹۹، ص ۲۵.

۵. حکیمیان، محمدحسین، طرح‌های عمرانی، پاشنه آشیل اقتصاد ایران، تهران: مدیرساز، ۱۳۹۲، ص ۵۶.

بر اساس نتایج تحقیقات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسائلی چون تعارض در قوانین، تداوم آگاهانه روند تدوین نادرست پروژه‌ها، غلبه تمایلات فردی، گروهی یا سازمانی بر منافع اجتماعی (تعارض منافع)، وجود فسادهای سیستمی، بی‌اعتقادی به کار کارشناسی، التزام و اعتقاد نداشتن به فرآیند برنامه‌ریزی و نبود فرهنگ کار گروهی، نمونه‌هایی از عواملی است که منجر به شکل‌گیری رفتارها و تصمیماتی شده که بر عملکرد طرح‌های عمرانی اثرگذار است. در حقیقت، ریشه مشکلات، نبود فرآیند و بستر مناسب برای اجرا و بهره‌برداری است که موجب شده است نتایج مورد نظر از اجرای طرح‌های تملک دارایی حاصل نشود.^۱

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه نیز به منظور بررسی مسائل و مشکلات مهم و اساسی کشور در سطوح ملی، فرابخشی، بخشی و هم‌چنین ارائه مشاوره و خدمات کارشناسی به سازمان برنامه و بودجه کشور، در گزارشی به عنوان سامان‌دهی و تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تعارض منافع را یکی از ده ریشه مشکلات این طرح‌ها شمرده است.^۲

مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی، نقش کلیدی در سلامت نظام اداری دارد. سه عنصر مهم تعارض منافع در کشورهای مختلف جهان عبارتند از: داشتن مسئولیت عمومی، وجود نفع شخصی برای کارگزار عمومی و تأثیر منفی آن بر خدمت‌رسانی عمومی، بر حسب تعریف و تفسیرهایی که از این سه عنصر صورت می‌گیرد، تعارض منافع می‌تواند به صورت‌های متفاوت و در لایه‌های مختلف فعالیت‌های انواع کارگزاران عمومی وجود داشته باشد.^۳

از مفهوم تعارض منافع، تعاریف مختلفی ارائه شده که جوهره آن‌ها مشترک است. تعارض منافع، مجموعه شرایطی است که این خطر را ایجاد می‌کند که تصمیمات یا اقدامات حرفه‌ای یک شخص در مورد منفعت اولیه به صورت ناروا تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد. در این تعریف، منظور از منفعت اولیه، اهداف بنیادین حرفه یا فعالیت یادشده، نظیر حمایت از منوَبُ عنه، سلامتی افراد یا

۱. دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی پژوهش‌های اقتصادی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کشور، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۳۶.

۲. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه، گزارش سامان‌دهی و تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ۱۳۹۸، ص ۹۸.

۳. انصاری، باقر، «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱، ۱۴۰۱، ص ۳۱۹.

حفظ اعتماد عمومی در انجام وظایف مأموران رسمی است و منظور از منفعت ثانویه، منافع شخصی کسی است که تصمیم یا اقدام حرفه‌ای را انجام می‌دهد.^۱

با رصد دستگاه‌های اجرایی و مصاحبه مدیران ارشد کشور، در بالاترین سطوح هم‌چون رئیس جمهور و معاونان و وزیران، رئیس مجلس و نمایندگان مجلس و رئیس قوه قضاییه می‌توان به اهمیت تعارض منافع پی برد، به نحوی که بر اساس نیاز و ضرورتی که احساس شده، اقدامات مهمی صورت گرفته است از جمله تهیه طرح مدیریت تعارض منافع از سوی مجلس و تهیه لایحه مدیریت تعارض منافع از سوی دولت و صدور بخش‌نامه‌های متعدد وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی درباره مدیریت تعارض منافع هم‌چون وزارت راه و شهرسازی، وزارت آموزش و پرورش، سازمان بهزیستی کشور و شهرداری تهران. این حجم از تأکید در خصوص وجود تعارض منافع و ضرورت مدیریت آن (در حالی است که قوانین خاصی در این خصوص وجود ندارد و قوانین موجود نیز به اندازه کافی پی‌گیرانه نیست)، بیانگر وجود بیماری فلج‌کننده در ساختار مدیریتی کشور است. به همین دلیل، پروژه‌های کشور با وجود استفاده از ابزارهای پیشرفته مدیریتی هم‌چنان وضعیت مطلوبی ندارند و بر اساس یافته‌های میدانی، پروژه‌ها قبل از شروع، محکوم به شکستند. در این بین، مهندسان مشاور نقش کلیدی بر عهده دارند.

در نظام فنی و اجرایی کشور، مهندس مشاور، شخص حقوقی یا حقیقی است که برای انجام خدمات پژوهشی، مطالعات، طراحی و ارائه خدمات فنی و نظارت بر اجرای کار یا ارائه خدمات مدیریتی در چارچوب اختیارات تعیین شده در اسناد و مدارک قرارداد به کار گرفته می‌شود. مهندسان مشاور به واسطه وسعت و پیچیدگی پروژه‌های صنعت ساخت از تکنیک‌های جدید و تشکیلات سطح بالایی از افراد متخصص استفاده می‌کنند تا خدمات خود را ارائه دهند. وجود تنوع فوق‌العاده زیاد در کارها، متخصصان و افراد درگیر در پروژه در کنار شرایط قراردادی زمینه‌ساز بروز اختلاف می‌شود. این رو، اجرای پروژه، نیازمند قراردادی است که طرفین نیازمندی‌ها، حدود اختیارات، شرح وظایف، تعهدات و مسئولیت‌های قراردادی طرفین در ابعاد مختلف فنی، حقوقی و مالی را به طور کامل، جامع و به دور از هرگونه ابهامی بیان کند تا از اختلافات آتی اجتناب گردد. به علاوه به واسطه

۱. بادینی، حسن و همکاران، «تحلیل مفهوم و مصادیق تعارض منافع در حقوق خصوصی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و پنجم، شماره ۱۱۶، ۱۳۹۹، ص ۲۱۵.

احتمال بروز اختلاف، فرآیند پیش‌بینی شده برای حل آن باید به نحوی باشد که با رعایت انصاف، طرفین قرارداد را در رسیدن به اهداف یاری رساند.^۱

در خصوص وصف جامعیت قوانین مربوط به حوزه تعارض منافع، سمت‌های غیر رسمی و مشاوره‌ای یکی از مهم‌ترین خلأها هستند. این مشاغل می‌توانند موجب تعارض منافع بسیاری باشند، در حالی که به کلی از نظر قانون‌گذار دور مانده‌اند. البته در خصوص ممنوعیت مداخله در معاملات دولتی به این مهم توجه شده و مشاوره‌های فنی و مالی و حتی حقوقی توسط افراد در معرض تعارض منافع ممنوع شده است. در این خصوص، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی وجود دارد که افراد می‌توانند یک سمت دولتی با چندین شغل در بخش خصوصی را به طور هم‌زمان اشتغال کنند. از طرفی در قانون مورد اشاره، منظور از شغل، وظایف مستمر و مربوط به پست سازمانی است که بایستی به صورت تمام‌وقت باشند. پس مشمول سمت‌های مشاوره‌ای نمی‌گردد که یکی از بسترهای مهم ایجاد وضعیت تعارض منافع است. در واقع، می‌توان ادعا کرد که رویکرد این قانون، ایجاد ممنوعیت برای جلوگیری از دریافت مزایای دو شغل دولتی توسط یک فرد بوده است و نه مدیریت تعارض منابع ناشی از اشتغال هم‌زمان.^۲

از سوی دیگر، روابط میان کارفرما و مشاور بایستی مبتنی بر اعتماد متقابل باشد؛ یعنی مشاور بایستی از هر روشی به منظور فعالیت به عنوان نماینده و راهنمای کارفرما دریغ نکند؛ هم‌چون روشی که یک پزشک در معالجه بیمار خود به کار می‌بندد. در حالت ایدئال، مشاور فقط شخصی نیست که طراحی‌ها را انجام می‌دهد، بلکه او معمولاً در فرآیند تصمیم‌گیری و یافتن بهترین راه حل‌ها برای پاسخ به نیازمندی‌ها و علایق کارفرما مداخله می‌کند.^۳

بر اساس آیین‌نامه خرید خدمات مشاوره (بند ۲-۵)، مشاوره هر نوع خدمات مدیریتی، کارشناسی، مشاوره‌ای یا خدمات مهندسی مشاور است که مصادیق متعددی دارد. مهندس مشاور، طیفی

۱. پرجمی، جلال و مجید حیدری، راهنمای جامع مدیریت قراردادهای مشاوران، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۵، ص ۷۸.

۲. اسدی، محمد و همکاران، «تحلیل گفتمان تقنینی مداخله کیفری در وضعیت تعارض منافع»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳۱، ۱۴۰۱، ص ۲۵.

3. Musallami, A. I., *Owner Satisfaction with Consultancy Practices in Saudi Arabia*. Dhahran, Saudi Arabia: MSc Dissertation, King Fahd University of Petroleum and Mineral, 1992, p. 49.

گسترده از خدمات در نقش‌های مختلف ارائه می‌دهد، از امکان‌سنجی و طراحی تا نظارت بر اجرا و از مطالعات پژوهشی تا خدمات مدیریتی. این طیف گسترده خدمات بیانگر نقش بااهمیت مشاوران در صنعت ساخت است. توجه به این نقش بااهمیت و مدیریت تعارض منافع آن، در اجرای موفق پروژه‌ها ضرورت دارد، حال آن‌که به واسطه عوامل مختلفی، این مهم صورت نمی‌گیرد و مدیریت ناصحیح تعارض منافع به عنوان یک آفت اساسی در پروژه‌های نظام فنی و اجرایی به چشم می‌خورد. مسئله این تحقیق، بررسی عوامل مؤثر بر مدیریت تعارض منافع در فعالیت شرکت‌های مهندسان مشاور در پروژه‌های نظام فنی و اجرایی (پروژه‌های عمرانی) و پی‌آمدهای مخرب آن است.

گفتار اول. مبانی نظری و مروری بر ادبیات پژوهش

بند اول. مفهوم‌شناسی تعارض منافع

تعارض در منافع (Conflict of interests) با نام‌های دوگانگی در تعهدات (Dual commitments)، رقابت در منافع (Competing interests) و رقابت در وفاداری (Competing loyalties) نیز شناخته می‌شود.^۱ این پدیده به معنای آن است که گاهی فردی به صورت ناخواسته در وضعیتی قرار می‌گیرد که میان منافع شخصی و حرفه‌ای او تضاد ایجاد شده است؛ گاه زمانی نمایان می‌شود که مسئولیت یک طرف در قبال طرف دومی، این محدودیت را برای وی به وجود می‌آورد که بتواند مسئولیت خود را به طرف سوم محول کند و گاه نیز موقعیت شخصی فرد، تحت تأثیر موقعیت عمومی او قرار می‌گیرد.^۲ تعارض منافع، موضوعی فراگیر است و محدود به مرزهای جغرافیایی و سیاسی خاصی نمی‌شود. در کشور آمریکا، تعاریف متعددی برای تعارض منافع در نظر گرفته شده، به نحوی که به تعداد ایالت‌های این کشور (۵۰)، تعریف متفاوت برای تعارض منافع مطرح گردیده است.

به طور کلی، تعارض منافع به معنای تضادی است که میان منافع یک فرد با منافع دیگران در موقعیت تصمیم‌گیری وی رخ می‌دهد. منافع اصلی به اهداف اصلی حرفه یا یک فعالیت اشاره دارد. در مقابل، منافع ثانویه نه تنها انگیزه‌های مالی، بلکه دیگر منافع هم‌چون منافع سیاسی و

1. Johnson C. **Conflict of interest in scientific publications: a historical review and update.** J Manipulative Physiol Ther 2010; 33(2), p. 19 NCSL, 2018.

2. NCSL. (2018). **50 STATE TABLE: CONFLICT OF INTEREST DEFINITIONS.** Retrieved November, p. 10.

حتی تمایل به پیشرفت حرفه‌ای را نیز شامل می‌شود. بنابراین، تعارض منافع در موقعیت‌های «تصمیم‌گیری» رخ می‌دهد و نیز زمانی که تصمیمات فرد بر دیگران اثر می‌گذارد. این موقعیت می‌تواند در سطوح خرد یا در سطوح کلان باشد که یک سیاست‌گذار باید برای مردم و کشور «تصمیم» بگیرد. در این موقعیت‌های «تصمیم‌گیری»، فرد می‌تواند به جای اولویت دادن به تصمیمی که ضامن منافع دیگران است، به تصمیمی اولویت دهد که منافع خود را بیشینه می‌سازد.

در تهیه، تدوین و شکل‌گیری خط مشی، نظارت ذی‌نفعان در دسترسی و جامعیت خط مشی در سازمان‌های عمومی در راستای تحقق اهداف اصلی می‌تواند مسئولان امور عمومی را در موقعیت تعارض منافع قرار دهد. این تعارض منافع می‌تواند از طریق گروه‌های فشار یا لابی‌گری صورت گیرد. به جهت اهمیت طراحی و تدوین خط مشی لازم است از راهکارهای شفافیت و استفاده از ظرفیت‌های مردم و انجمن‌های مردمی در قالب مشارکت عمومی در راستای کاهش قدرت و اقتدار متمرکز دولت در دستورگذاری و تدوین خط مشی‌گذاری و رفع تعارض منافع احتمالی در فرآیند تدوین بهره‌گرفت.^۱

در نظام اداری، هر یک از کارگزاران در راستای منفعت‌های عمومی، تکلیف‌هایی دارند. آنان در جایگاه‌های مختلف برای انجام دادن مأموریت‌های مربوط به حق‌ها و مصلحت‌های همگان قرار می‌گیرند و به همین دلیل، در برابر کنشگری‌ها و وظیفه‌ای که اجرا می‌کنند، حقوق می‌گیرند. از این رو، واگذاری انجام این وظیفه‌ها به نهادی دیگر که برای اشخاص مشمول یا بستگان آنان دارای سود باشد، جلوه‌ای از تعارض منافع است؛ زیرا این اشخاص به جای انجام دادن تکلیف پیش‌بینی شده در قانون، آن را به مجموعه‌ای دیگر از بخش خصوصی می‌سپارند که برای آنان یا نزدیکان این دسته سودآور است.^۲

بر اساس وجوه مشترک تعاریف که برخی از آن‌ها در جدول ذیل آمده است، معمولاً تعارض منافع به وضعیتی گفته می‌شود که ظرفیت بالقوه نقض بی‌طرفی در تصمیم‌گیری یا اقدام یک مقام وجود داشته باشد؛ چون تضادی بین منافع فردی با منافع حرفه‌ای یا منافع عمومی مربوط وجود دارد.^۳

۱. واثقی بادی، محمد و صالح بنی‌اسد دشتابی، «جایگاه مفهوم تعارض منافع در حکمرانی و خط مشی‌گذاری عمومی»، حکمرانی متعالی، سال سوم، شماره ۹، ۱۴۰۱، ص ۱۶.

۲. نیازپور، امیرحسین، «رویکرد سیاست جنایی لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱، ص ۲۲۸.

۳. زینالو، مهدی و همکاران، «بررسی عوامل بروز تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی»، فصل‌نامه سیاست‌گذاری

در این جدول، مهم‌ترین تعاریف موجود در بین منابع استخراج و ارائه شده است:

جدول شماره ۱. تعاریف مختلف تعارض منافع در منابع مختلف

ردیف	سازمان / نهاد / محقق	سال	تعریف
۱	Higai	۱۹۷۸	مجموعه‌ای از شرایط که موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد (HIGAI, 1978).
۲	سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD)	۲۰۰۳	تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأموران دولتی به طوری که این منافع می‌تواند به صورت ناصحیحی، وظایف آن‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. هم‌چنین از منظر این راهنما، سیاست‌های مقابله با تعارض منافع، دو هدف عمده دارد: اول، اطمینان از اقدام بی‌طرفانه و انجام مسئولیت‌های دولتی بدون در نظر گرفتن خواسته‌های شخصی و دوم، تقویت اعتماد عمومی به نهادهای عمومی (OECD, 2003).
۳	Tuncay	۲۰۰۳	وقوع ناسازگاری میان منافع شخصی و مسئولیت حرفه‌ای فردی که در موقعیت اعتماد قرار گرفته است (Tuncay, 2003).
۴	جورجینی و همکاران	۲۰۰۶	وضعیتی که در آن، شخص، وظیفه‌ای بیش از یک فرد یا سازمان را دارد، اما نمی‌تواند عدالت را نسبت به منافع واقعی یا بالقوه مغایر در هر دو طرف انجام دهد. این امر در شرایطی اتفاق می‌افتد که منافع یا نگرانی‌های شخصی با بهترین‌ها برای مشتری مغایرت داشته باشد یا وقتی که منافع شخصی یک مقام دولتی، مغایر با وفاداری وی به امور عمومی باشد (Giorgini, Paolo, et all, 2006).
۵	سازمان شفافیت بین‌الملل	۲۰۰۹	تعارض منافع را شرایطی است که در آن، افراد یا نهادها (که می‌تواند دولت، رسانه، کسب‌وکار یا سازمان مدنی باشد)، با انتخاب بین وظایف خود و منافع شخصی‌شان مواجه می‌گردند (Transpar-ency international, 2009).

ردیف	سازمان / نهاد / محقق	سال	تعریف
۶	Lo & Field	۲۰۰۹	تعارض منافع شامل موقعیت‌هایی می‌شود که قضاوت یا رفتار حرفه‌ای مربوط به منافع با اهمیت به صورت ناروا تحت تأثیر منافع کم‌اهمیت به مخاطره می‌افتد (Bernard Lo, & Field, M. J., 2009).
۷	طرح‌نامه کمیسیون اروپا ^۱	۲۰۱۱	مفهوم تعارض منافع باید دربرگیرنده تمامی حالت‌هایی باشد که در آن، کارکنان پیمانکار یا دیگر ارائه‌کنندگان خدمات دخیل در فرآیند، از نتیجه این قرارداد، منفعت شخصی داشته باشند، به گونه‌ای که بر بی‌طرفی و عملکردشان به طور ناصوابی اثر می‌گذارد. ^۲
۸	فرهنگ واژگان حقوقی Black	۲۰۱۲	تعارض منافع به حالت و وضعیتی اطلاق می‌شود که شخص یا اشخاصی وجود داشته باشند که از یک طرف در مقام و موقعیت محتاج به اعتمادند و از طرف دیگر، خود، دارای منافع شخصی یا گروهی مجزا و در تقابل و تعارض با مسئولیت موردنظرند. تعارض علایق، تضاد منافع، مناقشه منافع از دیگر واژه‌های همسان برای این واژه است. در کل، به معنای در عرض هم قرار گرفتن منافع مختلف است، به نحوی که نتوان یکی را بر دیگری ترجیح داد (Black's Law Dictionary, 2012).
۹	شهرداری شهر تهران	۱۳۹۷	تعارض منافع عبارت است از تعارض منافع شخصی مشمولان این مصوبه با انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف حرفه‌ای و اختیارات قانونی آن‌ها در مجموعه مدیریت شهری تهران (۱۳۹۷، شهرداری شهر تهران).
۱۰	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۷	تعارض منافع عبارت است از موقعیتی که منافع شخصی مشمولان این قانون با انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف حرفه‌ای و اختیارات قانونی آن‌ها دچار تعارض گردد (۱۳۹۷، مجلس شورای اسلامی).
۱۱	هیئت دولت	۱۳۹۸	تعارض منافع عبارت است از تعارض منافع شخصی مشمولان این قانون با انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف و اختیارات قانونی آن‌ها (۱۳۹۸، هیئت دولت).

1. EUROPEAN COMMISSION

2. www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF#page=51.

ردیف	سازمان / نهاد / محقق	سال	تعریف
۱۲	وزارت نیرو	۱۳۹۹	هر گونه کسب منافع یا همکاری کارکنان وزارت نیرو و شرکت‌های زیرمجموعه، خارج از وظایف و مسئولیت‌های شغلی و ضوابط و چارچوب‌های اداری، با اشخاص حقیقی و حقوقی طرف قرارداد (برداشت محقق) (۱۳۹۹، وزارت نیرو).
۱۳	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۹	تعارض منافع به شرایطی گفته می‌شود که یک شخص بر سر دوراهی منافع اجتماعی و مأموریت‌های سازمانی و از سوی دیگر، منافع شخصی، خانوادگی و حزبی قرار می‌گیرد. در واقع، تأمین یکی از این منافع به تأمین نکردن دیگری منجر می‌شود (۱۳۹۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).

سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۱ (OECD) در کتاب «جعبه ابزار مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، رابطه تابعی یا عملکردی (محور عمودی) بین کارمندان دولت را که با تصمیم‌گیری انجام یا اقداماتی به نمایندگی از حکومت یا مرجع صلاحیت‌دار، اختیارات اداری دارند. با شهروندان عادی (محور افقی) که به دنبال پی‌گیری حقوق و منافع خویشند. در قالب نمودارهایی نشان می‌دهد. این نمودارها نشان می‌دهند که تعارض منافع چگونه ایجاد می‌شود و سبب از بین رفتن اعتماد یا نفس مسئولیت و اگذار شده می‌گردد. این راهنما تأکید می‌کند که کارمند دولت (و افرادی که وظایف آن‌ها را در قالب مشاور انجام می‌دهند) می‌بایست از نظر اعمال قدرت اداری و اگذار شده و پی‌آمدهای مستقیم و غیر مستقیم تصمیماتشان بررسی شوند. بنابراین، مسئولیت‌های کارکردی اساسی کارمندان دولت باید محور اصلی و کانون تمرکز این موارد باشد:

- خط مشی‌های تعارض منافع سازمان؛
- کدهای اخلاقی و رفتاری مرتبط؛
- سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت سازمان.

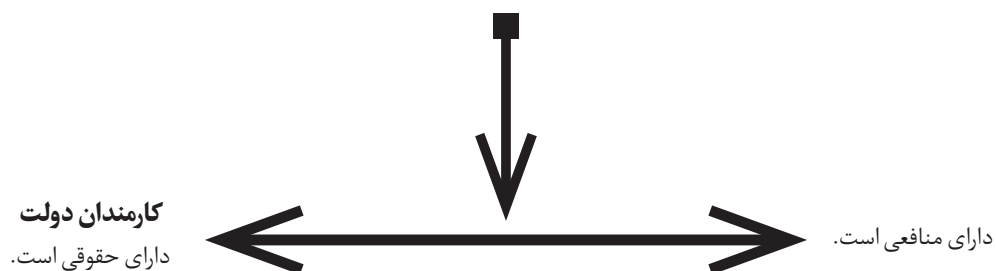
1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

بر اساس فرآیند مشخص شده در این نمودارها نه تنها تعارض منافع شکل می‌گیرد، بلکه به فساد نیز تبدیل می‌شود.

نقش کارمندان دولت

کارمند دولت

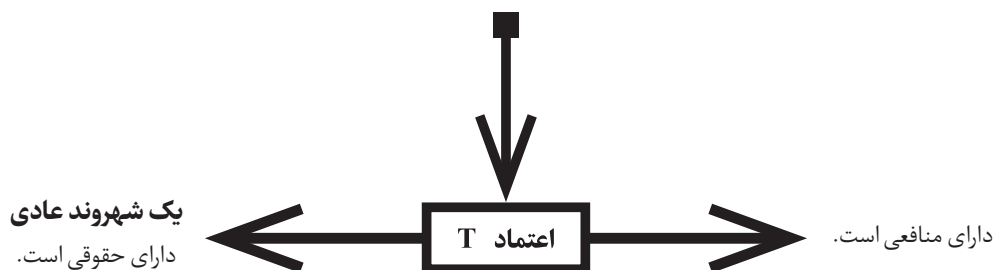
با به‌کارگیری اختیارات حکومتی و انجام وظایفش به صورت قانونی می‌تواند.



منصب دولتی، نوعی اعتماد عمومی است

کارمند دولت

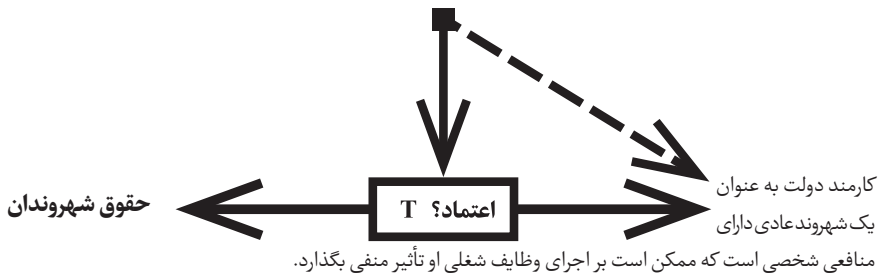
مورد اعتماد واقع شده است تا تصمیماتی بگیرد و این تصمیمات بر حقوق و منافع شهروندان عادی اثرگذار است.



شکل‌گیری تعارض منافع

کارمند دولت

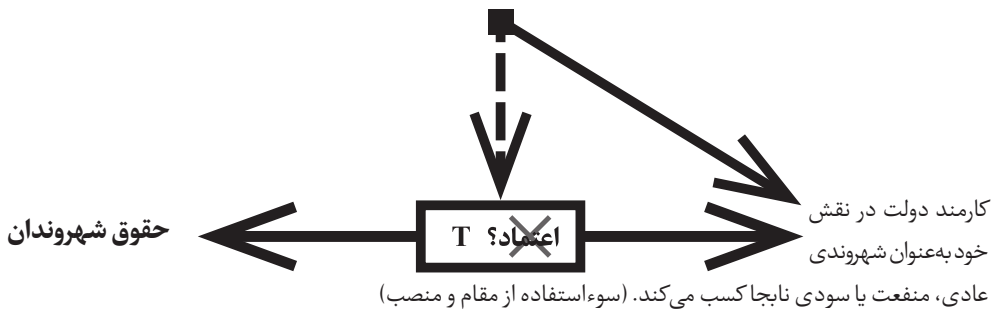
از منصب خود ممکن است در جهت منافع شخصی سوءاستفاده کند.



منصب

کارمند دولت

در واقع از قدرت و منابع دولتی در جهت منابع شخصی و غیرقانونی سوءاستفاده می‌کند.



تصویر شماره ۱. شکل‌گیری تعارض منافع (OECD, ۲۰۰۵)

بند دوم. تعارض قوانین در قوانین نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران بدون این‌که قانون مشخصی در خصوص تعارض منافع مصوب شده باشد، مضمون آن به طور پراکنده در برخی قوانین و مقررات آمده است. در حوزه قضایی، از همان زمان که قوانین آیین دادرسی در ایران تصویب شده، مقرراتی نیز برای موارد تعارض منافع پیش‌بینی گردیده است. این رویه، کم‌وبیش، در مورد مراجع رسیدگی به تخلفات اداری یا انتظامی نیز رعایت شده است. علاوه بر این، قوانین متعدد دیگری به طور مستقیم یا غیر مستقیم به ممنوعیت یا تحدید اقداماتی پرداخته‌اند که به طور غیر مستقیم با تعارض منافع مرتبطند.^۱

قانون‌گذار ایرانی تاکنون کارویژه مدیریت تعارض منافع را در هیچ یک از طرح‌ها یا لوایح قانونی مصوب خود به کار نبرده است. البته این سخن به آن معنا نیست که دولت و قوه مقننه به اهمیت موضوع واقف نیستند یا در این زمینه اقدامی نکرده‌اند. با این حال، به دلیل تصویب قانون الحاق جمهوری اسلامی ایران به دو کنوانسیون بین‌المللی می‌توان گفت که قانون‌گذار ایرانی، تعارض منافع را به رسمیت شناخته است. کنوانسیون‌ها و قوانین یادشده عبارتند از: قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۱۳۸۵/۳/۲۱ مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۲۰ در مجمع تشخیص مصلحت نظام تأیید شد. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل ۱۹۹۲ جهت اصلاح کنوانسیون تأسیس صندوق بین‌المللی برای جبران خسارت آلودگی نفتی مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۴ مجلس شورای اسلامی نیز قانون دیگری است که به بحث تعارض منافع پرداخته است. در آیین‌نامه‌ها نیز در برخی موارد، مدیریت تعارض منافع شناسایی شده است. در اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمانی مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۲ هیئت وزیران، ذیل ماده ۲، اصول اخلاق حرفه‌ای که همه اشخاص در ارائه خدمات مهندسی ملتزم به رعایت آن هستند، شمرده می‌شوند. در اولین اصل، بر مدیریت تعارض منافع به این صورت تصریح شده است: «رجحان منافع عمومی، حفظ محیط زیست، میراث فرهنگی و رعایت قانون بر منافع شخصی خود و صاحبان کار به هنگام تعارض منافع.» آیین‌نامه مورد اشاره به این‌گزاره اکتفا نکرده است و با استفاده از راهکار منع اشتغال هم‌زمان، برای مدیریت تعارض منافع

۱. مقدمه توجیهی پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی (۱۳۹۷).

در تبصره ۳ ماده ۵۹ این‌گونه مقرر می‌دارد: «به منظور رفع تعارض منافع و تسهیل رقابت سالم و اجتناب از اختلال در انجام وظایف، تصدی هم‌زمان کارکنان دستگاه‌های نظارتی یا اجرایی مرتبط با موضوع قانون مجاز نمی‌باشد.» هیئت وزیران در آیین‌نامه ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشهود در طرح‌های سرمایه‌گذاری مصوب ۱۳۹۶/۲/۱۷ به تعارض منافع اشاره کرده است. مطابق ماده ۴ این آیین‌نامه، اصول و روش‌های ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشهود به این شرح است: «ارزش‌گذاری باید با رعایت اصول محرمانگی، شفافیت، بی‌طرفی و اجتناب از تعارض منافع باشد»^۱.

وضع قانون تعارض منافع از لوازم و اقتضائات حاکمیت قانون است و حاکمیت قانون در کشور ما ضعیف است و حاکمیت قانون مستلزم آن است که مقامات بر اساس قوانین و مقررات اقدام کنند، نه از روی سلیقه‌ها و برداشت‌های خود و تحقق ارزش‌های مهمی چون امنیت حقوق قضایی و اجتناب از دیکتاتوری به حاکمیت قانون وابسته است. علاوه بر این، قوانین متعدد دیگری به طور مستقیم یا غیر مستقیم به ممنوعیت یا تحدید اقداماتی پرداخته‌اند که به طور غیر مستقیم با تعارض منافع مرتبطند. لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و نیز قانون رسیدگی دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۹۱.^۲

در حال حاضر، تلاش‌های زیادی در ایران برای معرفی و شناخت تعارض منافع در بخش‌های مختلف در جریان است و این موضوع، یکی از دغدغه‌های مسئولان در رده‌های مختلف است و در سطح اجتماعی و عمومی نیز به آن پرداخته می‌شود. مهم‌ترین نتایج تلاش‌های صورت‌گرفته برای وضع قوانین و مقررات در خصوص تعارض منافع به این شرح است:

۱. دشتی، محمدتقی و همکاران، «تعارض منافع در بخش عمومی: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۶، ۱۴۰۲، ص ۲۷۷.

۲. پریمی، ابوالفضل و همکاران، «نقش تعارض منافع در شکل‌گیری آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۲۹، ۱۴۰۰، ص ۳۱.

جدول شماره ۲. مهم‌ترین نتایج تلاش‌های صورت‌گرفته برای وضع قوانین و مقررات در خصوص تعارض

(منافع (منبع: نگارندگان)

ردیف	سازمان / ارگان	نوع و عنوان ضوابط	شماره	تاریخ
۱	شهرداری شهر تهران	مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران	۱۶۰/۲۴۸۶/۲۰۳۵۵	۱۳۹۷/۰۷/۱۶
	مجلس شورای اسلامی	پیش‌نویس طرح مدیریت تعارض منافع	۱۱۲۷۲۰	۱۳۹۷/۱۲/۲۰
۲	دولت	لایحه مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی	۵۴۰۹۱/۱۱۱۵۳۸	۱۳۹۸/۸/۱۹ مصوب دولت ۱۳۹۸/۹/۴ ارسال به مجلس شورای اسلامی
۳	وزارت راه و شهرسازی	دستورالعمل اجرایی منع پذیرش هم‌زمان اموری که زمینه و موجبات نمایندگی و یا قبول منافع متعارض فراهم می‌آورد.	۵۷۵۷۳/۱۰۰/۰۲	۱۳۹۶/۱۱/۵
۴	وزارت نیرو	نحوه مدیریت تعارض منافع	---	۱۳۹۹/۸/۱۳
۵	وزارت آموزش و پرورش	مدیریت تعارض منافع در آموزش و پرورش	---	۱۳۹۹/۳/۱۹
۶	سازمان برنامه و بودجه	مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از تبانی در ارجاع کار	۱۴۰۱/۷۳۰۳۹	۱۴۰۱/۰۲/۲۱

در نگاه کلی می‌توان عوامل مؤثر بر مدیریت تعارض منافع را از دیدگاه محققان صاحب‌نام در این زمینه در این جدول مشاهده کرد:

✓	✓	✓	✓	✓	✓	مرتب و همکاران (۱۴۰۰)
✓		✓	✓		✓	اشترینان و همکاران (۱۴۰۰)
✓		✓	✓	✓	✓	انصاری (۱۴۰۰)
			✓			وکیلان و درخشان (۱۳۹۹)
✓			✓	✓	✓	بهنام ذوقی و همکاران (۱۴۰۰)
✓	✓	✓	✓		✓	مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی (۱۴۰۰، a)
						پرهیزگاری (۱۳۹۶)
✓	✓	✓	✓	✓	✓	OECD(2007)
✓			✓	✓	✓	OECD(2005)
	✓		✓	✓	✓	Reed (2010)
		✓	✓	✓	✓	Krongkaew(2008)
	✓	✓	✓			Bertók (2007)
	✓		✓			Apostol(2007)
			✓			KANTARCI (2017)
✓			✓			Messick(2007)
						Lankester (2007)
	✓		✓	✓	✓	Yukins(2008)
			✓			Vlassis (2014)
نظام دریافت هدیه	تعهد و رعایت اخلاق سازمانی	محیط یا جو سازمانی	دستورالعمل‌های رفتاری و اخلاقی	تعریف معیارهای بی‌طرفانه در سیستم تصمیم‌گیری	سیستم‌های تدارکاتی مبتنی بر شفافیت و رقابت	عامل

آسیب‌شناسی تعارض منافع و سهم خواهی مهندسان
مشاور در پروژه‌های نظام فنی و اجرایی کشور

✓	✓	✓	✓	✓			مرتب و همکاران (۱۴۰۰)
✓	✓	✓	✓	✓	✓		اشتریان و همکاران (۱۴۰۰)
✓	✓	✓	✓	✓			انصاری (۱۴۰۰)
✓	✓	✓					وکیلیان و درخشان (۱۳۹۹)
	✓	✓	✓	✓			بهنام ذوقی و همکاران (۱۴۰۰)
✓	✓	✓	✓	✓	✓		مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی (۱۴۰۰، a)
							پرهیزگاری (۱۳۹۶)
							OECD(2007)
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	OECD(2005)
✓	✓			✓			Reed (2010)
						✓	Krongkaew(2008)
✓	✓	✓					Bertók (2007)
		✓	✓	✓			Apostol(2007)
		✓					KANTARCI (2017)
✓	✓						Messick(2007)
	✓	✓	✓				Lankester (2007)
	✓					✓	Yukins(2008)
✓							Vlassis (2014)
ایجاد سازوکار افشای بروز تعارض منافع	ایجاد سازوکار اعلام داریی‌ها	دسترسی آزاد به اطلاعات	سیستم مدیریت اطلاعات محرمانه	روز شرایط تعارض منافع	سیستم پایش و کنترل نظام پاداش . تحریم	استانداردسازی فرآیندها	عامل

✓	✓	✓						مرتب و همکاران (۱۴۰۰)
✓	✓	✓						اشتریان و همکاران (۱۴۰۰)
✓	✓							انصاری (۱۴۰۰)
✓	✓	✓						وکیلان و درخشان (۱۳۹۹)
✓	✓	✓	✓	✓				بهنام ذوقی و همکاران (۱۴۰۰)
	✓	✓	✓	✓	✓	✓		مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، a (۱۴۰۰)
								پرهیزگاری (۱۳۹۶)
		✓	✓					OECD(2007)
							✓	OECD(2005)
	✓	✓	✓					Reed (2010)
		✓						Krongkaew(2008)
		✓						Bertók (2007)
✓					✓			Apostol(2007)
		✓						KANTARCI (2017)
	✓	✓					✓	Messick(2007)
✓				✓	✓	✓		Lankester (2007)
					✓		✓	Yukins(2008)
								Vlassis (2014)
عوامل اقتصادی	عوامل سیاسی	هنجارهای اجتماعی	الترامات شخصی یا حزبی و گروهی	حقوق و پداش کافی	نظام استخدامی شفاف	شایسته‌سالاری	غزالیگری پرسنل	حمایت از افشاکنندگان بروز تعارض منافع

آسیب‌شناسی تعارض منافع و سهم‌خواهی مهندسان
مشاور در پروژه‌های نظام فنی و اجرایی کشور

✓	✓	✓	✓	✓	مرتب و همکاران (۱۴۰۰)
	✓	✓		✓	اشتریان و همکاران (۱۴۰۰)
		✓		✓	انصاری (۱۴۰۰)
✓	✓	✓	✓	✓	وکیلیان و درخشان (۱۳۹۹)
		✓	✓	✓	بهنام ذوقی و همکاران (۱۴۰۰)
			✓		مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی (۱۴۰۰، a)
					پرهیزگاری (۱۳۹۶)
✓	✓	✓	✓		OECD(2007)
		✓			OECD(2005)
✓	✓	✓		✓	Reed (2010)
		✓	✓	✓	Krongkaew(2008)
		✓	✓	✓	Bertók (2007)
✓	✓	✓			Apostol(2007)
	✓	✓			KANTARCI (2017)
	✓	✓			Messick(2007)
			✓	✓	Lankester (2007)
		✓			Yukins(2008)
		✓		✓	Vlassis (2014)
ضمانت اجرای قانون	نظام کنترل و نظارت بر قانون	قانون مشخص	مطبوعات مستقل	نظارت همگانی	عامل

بند سوم. تعارض منافع در شرکت‌های مشاوره مهندسی

تعارض منافع در این حوزه، زمانی رخ می‌دهد که به دلیل وجود دیگر روابط با موقعیت‌ها، پیمان‌کار به صورت بالقوه نمی‌تواند مشاوره و کمک بدون سوگیری را به دولت ارائه دهد. پس بی‌طرفی پیمان‌کار در اجرای قرارداد دچار مشکل می‌شود و پیمان‌کار مزیت رقابتی غیر عادلانه پیدا می‌کند. از این رو، مأمور پیمان‌کاری تدارکات دولت باید تعارض منافع سازمانی بالقوه را در فرآیند تملک، ارزیابی و پیش از عقد قرارداد، تعارض منافع قابل توجه را رفع کند. هم‌چنین پیمان‌کار موظف است: **یک** - تضمین دهد که اطلاعات دیگری وجود ندارد که تعارض منافع سازمانی را ایجاد کند و به دولت اطلاع نداده باشد؛

دو - موافقت کند تا گزارش کامل و سریعی به صورت مکتوب در اختیار مأمور پیمان‌کاری دولت از هرگونه تعارض منافع موجود یا بالقوه قرار دهد. گزارش باید حاوی اقدامات پیمان‌کار برای رفع این تعارض‌ها نیز باشد.^۱

ساختار نظام مهندسی در موضوعات مختلف هم‌چون ارجاع کار، حق الزحمه و ارتقای پایه سبب می‌شود مهندسان در خدمات‌رسانی خود بین منافع شخصی و منافع جامعه به منافع شخصی میل داشته باشند. این موضوع را می‌توان در امضافروشی و همراهی ناظر با مجری در تخلفات مشاهده کرد. به واسطه سیاست‌های دولت در بخش وزارت راه و شهرسازی، تصمیم‌گیری در خصوص این سازمان دچار تعارض منافع می‌شود. از طرف دیگر، برخی مهندسان و مشاوران مسئولان سازمان‌های عمومی و دولتی به تدریج علاقه‌مند شدند که در سطح مدیریت سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان‌ها حضور پیدا کنند و رسماً دو سوی میز بنشینند و تعارض منافع دیگری را دامن بزنند. هم‌چنین همه کارشناسان در حوزه‌های مختلف تصمیم‌سازی و مدیران در حوزه‌های تصمیم‌گیری به صورت ساختاری از نوعی اطلاعات مطلع می‌شوند. اگر گردش این اطلاعات آزاد نباشد، نوعی رانت اطلاعاتی برایشان ایجاد می‌شود و در معرض تعارض منافع شدید قرار می‌گیرند

۱. پرهیزکاری، سید عباس و ابوالفضل رزقی، تعارض منافع؛ راهکارهای پیش‌گیری و مدیریت (گزارش پژوهشی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی پژوهش‌های اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۵۸۰، ۱۳۹۶، ص ۱۸.

که با توجه به امکان اشتغالشان در ساختار نظام مهندسی و بخش خصوصی، موقعیت تعارض منافع شدید ایجاد می‌کنند.

در این خصوص، سازمان برنامه و بودجه کشور، بخش‌نامه‌ای با موضوع «مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از تبانی» در تاریخ ۱۴۰۱/۲/۲۱ به شماره ۱۴۰۱/۷۳۰۳۹ تصویب کرده که در آن چنین آمده است: «در اجرای اصل دوم از اصول حاکم بر نقشه ملی پیش‌گیری و مقابله با فساد اداری و اقتصادی و بر اساس این بخش‌نامه برای ایجاد فضایی بدون تبعیض، برابر و عادلانه برای ذی‌نفعان، حضور هم‌زمان پیمان‌کاران، واحدهای مدیریت طرح و یا مهندسان مشاوره که اشتراک مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره، اعم از حقیقی و حقوقی یا سهام‌دار مشترک در تمام فرآیندهای ارجاع کار، ارزیابی کیفی، مناقصه، ترک تشریفات مناقصه و معاملات و پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی مندرج در بند ۱ ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات، ممنوع است. هم‌چنین رعایت این بخش‌نامه برای تمام پیمان‌کاران، مهندسان مشاور و واحدهای مدیریت طرح، الزامی و مسئولیت اجرای کامل و نظارت آن بر عهده دستگاه‌های اجرایی مندرج در بند ۱ ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات است.»

گفتار دوم. مشکلات حقوقی مربوط طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

قانون‌گذار در قوانین مختلف از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سخن گفته است، اما در خصوص ماهیت این طرح‌ها و نیز مسائل مربوط به اجرای آن‌ها برخی ابهام‌ها و مشکلات حقوقی وجود دارد که موضوع گفتار حاضر را تشکیل می‌دهد.

بند اول. ابهام در تعریف طرح‌های تملک

در تعریف طرح‌های تملک دارایی بیان شده است: «مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی، فنی، اقتصادی و اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی طی مدت معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه توسعه پنج ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه‌ای اجرا می‌گردد، منابع مورد نیاز آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود و به دو نوع انتفاعی و غیر انتفاعی تقسیم می‌گردد»^۱.

۱. حجتی، غلام‌رضا، مجموعه کامل قوانین و مقررات مالی و محاسباتی، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۰، ص ۴۳۵.

بر اساس قوانین موجود، تعریف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تناقض‌هایی دارد. طبق بند ۱۰ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه، طرح عمرانی، طرحی است که تمام یا قسمتی از آن از محل اعتبارات عمومی دولت تأمین می‌شود و بر اساس ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات ملی، طرح تملک دارایی به طرحی گفته می‌شود که تمامی منابع مورد نیاز اجرای آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی سرمایه‌ای تأمین می‌شود. از طرف دیگر، در حالی که در قانون برنامه و بودجه، طرح‌ها به سه دسته انتفاعی، غیر انتفاعی و مطالعاتی تقسیم شده، در ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی، طرح‌های مطالعاتی بدون اشاره صریح حذف گردیده است. ماده ۲۱ قانون برنامه و بودجه، مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را بر عهده دستگاه‌های اجرایی می‌گذارد، اما در این ماده و دیگر مقررات قانونی و رویه‌های اداری، نشانی از چگونگی تصویب و مرجع تصویب‌کننده آن‌ها مشاهده نمی‌شود. در سال‌های قبل از ۱۳۵۳، تصویب مشخصات طرح‌های تملک دارایی به پیشنهاد سازمان برنامه و توسط هیئت عامل برنامه صورت می‌گرفت، اما بعد از تصویب قانون برنامه و بودجه و تعیین جایگاه قانونی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در ساختار مدیریتی دولت و نیز عدم شمول مستقیم وظیفه‌های قانونی شورای اقتصاد به تصویب طرح‌ها، پیش‌بینی لازم برای این مرحله صورت نگرفت و این امر یکی از نارسایی‌های بسیار مهم قوانین در فرآیند بودجه‌ای کشور محسوب می‌شود.^۱

بند دوم. مشکلات مربوط به انتفاعی یا غیرانتفاعی بودن و نبود توجیه اقتصادی در مورد طرح‌های تملک

بخشی از مشکلات نظام مالی طرح‌های عمرانی از تعریف نادقیق طرح انتفاعی و غیر انتفاعی سرچشمه می‌گیرد، به طوری که برخی از طرح‌های عمرانی، هنگام شروع، طرح انتفاعی تلقی می‌شوند و طبق ماده ۳۲ قانون برنامه و بودجه، اعتبارات تخصیصی به آن‌ها، «وام» به شمار می‌رود و دستگاه بهره‌بردار باید در دوره بهره‌برداری، آن وام را به خزانه بازگرداند. با این حال، به دلایل مختلف از جمله تطابق نداشتن نوع اجرا با خواست بهره‌بردار در مورد انتفاعی یا غیر انتفاعی بودن طرح، اختلاف ایجاد می‌شود و دولت در عمل از منبع مالی ناشی از برگشت وام محروم می‌گردد.

۱. پناهی، علی و عاطفه جلالی موسوی، «بررسی مشکلات نظام بودجه‌ریزی طرح‌های عمرانی (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) و ارائه برخی راهکارها»، مجلس و راهبرد، سال دوازدهم، شماره ۴۷، ۱۳۸۴، ص ۱۰۸.

بر همین اساس، برای رفع این مشکل باید به موضوع انتفاعی و غیر انتفاعی و تعیین معیارهای آن توجه کرد. حتی اجرای طرح‌های انتفاعی در مقایسه با طرح‌های غیر انتفاعی باید مقررات متفاوت داشته باشند. گزارش‌های توجیهی فنی، اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی برای برخی از طرح‌های عمرانی در حال حاضر وجود ندارد و اگر وجود هم داشته باشد، طبق فرآیند قانونی صورت نمی‌گیرد. برای مثال، طبق قانون باید ابتدا گزارش توجیهی فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی طرح عمرانی توسط دستگاه تهیه و بعد از تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای اجرا به دستگاه ابلاغ گردد و اعتبار برای اجرای طرح در قانون بودجه منظور شود، ولی در حال حاضر، برای برخی از طرح‌ها، قبل از انجام طرح‌ها و پیش از مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی، اعتبار در نظر گرفته می‌شود.^۱

با توجه به تعاریف قانونی در مورد طرح‌های عمرانی و تملک‌داری سرمایه‌ای، تهیه و اجرای طرح عمرانی به سامان‌دهی مناسب در سه حوزه بستگی دارد: فرآیند تصمیم‌گیری؛ عوامل اجرایی و منابع لازم. با توجه به مشکلات موجود در خصوص اجرای طرح‌های عمرانی، دو اقدام ضروری است: اول، اصلاح فرآیند تصمیم‌گیری در سطوح سیاسی و کارشناسی، به طوری که تمایلات شخصی و گروهی بر آن تأثیر نگذارد. دوم، اصلاح نظام فنی و اجرایی. پیمان‌کاری و مشاوره نیز از دیگر مشکلات مربوط به طرح‌های تملک‌داری است. با وجود پیشرفت خوبی که در برنامه سوم توسعه در مجموع این حوزه پدیدار شده است، توسعه همگن نیست و در زمینه‌هایی مانند نفت و گاز، نیرو و مخابرات، کشاورزی و آب‌زیان و صنعت و معدن، نارسایی زیاد است. در طول برنامه سوم توسعه، با وجود سیاست مصوب افزایش واگذاری اجرای پروژه‌ها به بخش خصوصی، تنها ۳۶/۵ درصد پروژه‌ها از طریق مناقصه به پیمانکار داده شده و در ۱۷ درصد موارد نیز با ترک تشریفات مناقصه، کار به پیمان‌کاران مشخص واگذار گشته و تقریباً نیمی دیگر از پروژه‌ها به شکل امانی و امانی-پیمانی اجرا گردیده است. ناکارایی و فساد احتمالی این وضع نیز به استدلال نیاز ندارد.^۲

۱. پناهی، علی، پیشنهادهایی درباره طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای جدید (گزارش پژوهشی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل: ۷۱۸۸، ۱۳۸۴، ص ۳.

۲. توکلی، احمد، «با طرح‌های ناتمام عمرانی چه کنیم؟» پژوهش‌نامه اقتصادی، دوره هفتم، شماره ۲۶، ۱۳۸۶، ص ۱۷.

بند سوم. مسائل مربوط به بودجه طرح‌های تملک

در ایران، حجم گسترده‌ای از اعتبارات بودجه سنواتی هر ساله بابت ایجاد یا تحصیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص می‌یابد.^۱ منظور از بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اعتباراتی است که در برنامه عمرانی پنج ساله به صورت کلی و در بودجه عمومی دولت به تفکیک، جهت اجرای طرح‌های عمرانی و هم‌چنین توسعه هزینه‌های جاری مربوط به برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی دولت پیش‌بینی می‌شود (بند ۷ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور). درآمد بودجه جاری را به طور عمده، مالیات‌ها یا دیگر درآمدهای مرسوم و مستمر دولت تشکیل می‌دهند، در حالی که بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل درآمدهای خاص مانند درآمد نفت یا وام‌های داخلی و خارجی تأمین اعتبار می‌شود. منظور از بودجه عمرانی در ایران، «اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» است؛ یعنی وجوهی که مطابق قانون از محل درآمد نفت به سازمان تعلق می‌گیرد.^۲

سال تقویمی معادل ۱۲ ماه و ۴ فصل است که ویژگی‌های جوی و طبیعی خاص خود را دارند. مصرف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در شش ماه اول سال به علت زمان بر بودن فرآیند ابلاغ بودجه مصوب، مبادله موافقت‌نامه، ابلاغ تخصیص و پرداخت وجوه توسط خزانه و هم‌چنین مصادف بودن این دوره با دوره چهار ماهه مهلت موضوع مواد ۶۳ و ۶۴ قانون محاسبات عمومی، حجم بسیار پایینی دارد. این در حالی است که از نظر زمان اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، این نیمه از سال، بهترین موعد است. بر عکس، در پایان سال که اجرای طرح‌های عمرانی از نظر زمانی نامناسب است و در دوران رکود به سر می‌برند، امکان پرداخت و تخصیص اعتبارات فراهم است.^۳

۱. اسدی، ابومسلم و میثم جعفری پور، «بررسی ضرورت تدوین استانداردهای دولتی (مبنتی بر مفهوم مسئولیت پاسخ‌گویی) در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، حسابداری دولتی، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۴، ص ۷۲.

۲. قاسمی، محمدرضا و همکاران، «نحوه توزیع بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بین استان‌های ایران (۱۳۷۹-۱۳۹۰)»، برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیستم، شماره ۱، ۱۳۹۴، ص ۴۲.

۳. فیاضی، محمدتقی و محمدنقی نظریور، «استفاده از اسناد خزانه اسلامی برای تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت»، اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره ۱۳، ۱۳۹۴، ص ۹۰.

گفتار سوم. پیشینه پژوهش

تاکنون مقالات زیادی در مورد تعارض منافع و چیستی آن منتشر شده است. فاطمه افشاری و داور درخشان در مقاله «مدیریت تعارض منافع بازار بورس و اوراق بهادار در آیین‌ه‌ن‌جارهای تقنینی»، موضوع تعارض منافع را در حیطه بورس بررسی کرده و در نهایت، به طرح پیشنهاد در حوزه تقنینی پرداخته‌اند. الهام قاسمی و مجتبی رفیعیان در مقاله «تحلیلی بر تعارض منافع در پروژه‌های بزرگ مقیاس مشارکتی در شهر با تأکید بر مدل شراکت عمومی، خصوصی و مردمی (مطالعه موردی: پروژه ارگ جهان‌نمای اصفهان)»، با استفاده از روش تحقیق کاربردی و مصاحبه شبه ساختاریافته به تحلیل موضوع پرداخته و نتیجه گرفته‌اند که شراکت گروه‌های مختلف اعم از بخش عمومی، خصوصی و مردمی در فرآیند طرح باعث ایجاد تعارض شده و این امر مانع تحقق اهداف طرح گردیده است.

رسول حیدری مهارلویی و محمدحسین صبحیه در مقاله «بررسی چالش‌های پیاده‌سازی لایحه مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی (مطالعه موردی: سازمان نظام مهندسی کشور)» با استفاده از روش تحقیق سندی، تحلیلی به نقد قوانین موجود در حوزه تعارض منافع پرداخته‌اند. باقر انصاری نیز در مقاله «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی» که به روش توصیفی و تحلیلی نگاشته شده، تأکید کرده است که مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی، در سلامت اداری نقش کلیدی دارد. وی پیشنهاد می‌کند که انواعی از تدبیرهای پیش‌گیرانه و واکنشی برای هر وضعیتی در نظر گرفته شود و حمایت از اعتماد عمومی، سلامت اداری و حکومت قانون، مدیریت تعارض منافع را ایجاب می‌کند.

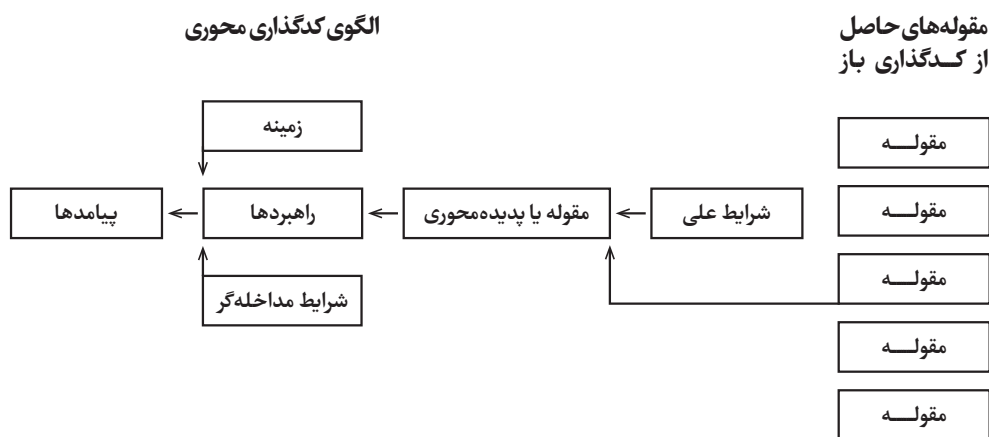
گفتار چهارم. روش‌شناسی پژوهش

علم نه تنها یک نظم یا یک بنیاد است، بلکه نظم بخشی هم می‌کند. آن چه برای دستاوردهای علمی نزدیک به سه قرن گذشته دارای اهمیت بوده، دست‌یابی به روش‌های درست اندیشیدن و پیرایش نتایج اندیشه و ایجاد امکان انباشت و تکامل آن است. «متد» یا «روش» در اصطلاح به «قواعد راه بردن درست فکر» گفته می‌شود.^۱ بهترین روش تحقیق، مجموعه‌ای از قواعد، ابزارها و روش‌های قابل اطمینان و نظام‌یافته برای بررسی واقعیت‌ها، کشف مجهولات و دست‌یابی به راه حل مشکلات است. در این پژوهش، به منظور درک جامع از موضوع پژوهش، نظریه داده‌بنیاد^۲ به کار گرفته شده است.

۱. داوری، رضا، فلسفه در دام ایدئولوژی (ویراست فلسفه در بحران)، تهران: سازمان تبلیغات اسلامی و شرکت چاپ و نشر بین‌الملل، ۱۳۸۶.

بند اول. نظریه داده‌بنیاد (گراندد تئوری، نظریه بر پایه)

به طور کلی، نظریه داده‌بنیاد، رهیافتی است برای بررسی نظام‌مند (غالباً) داده‌های کیفی (هم‌چون مصاحبه‌های پیاده‌شده و پروتکل مشاهده‌ها)، با هدف تولید نظریه^۱. در این راهبرد، گردآوری و تحلیل داده‌ها و نظریه‌ای که در نهایت از داده‌ها استنتاج می‌شود، با یکدیگر ارتباط نزدیک دارند. پژوهشگر، کار را با یک حوزه مطالعاتی خاص آغاز می‌کند و اجازه می‌دهد نظریه از دل داده‌ها پدیدار شود. این نظریه نسبت به نظریه‌ای که حاصل جمع‌آوردن یک سلسله مفاهیم براساس تجربه صرف است، با احتمال بیش‌تری، نمایانگر واقعیت است. چون نظریه داده‌بنیاد از داده‌ها استنتاج می‌شوند، با ایجاد بصیرت و ادراک عمیق‌تر می‌توانند رهنمود مطمئنی برای عمل باشند^۲. نظریه بر پایه [داده‌بنیاد] در طرح‌های متنوعی به اجرا درمی‌آید که در این پژوهش از نظریه داده‌بنیاد کلاسیک استفاده می‌شود که الگوی آن در تصویر شماره ۲ نشان داده شده است.



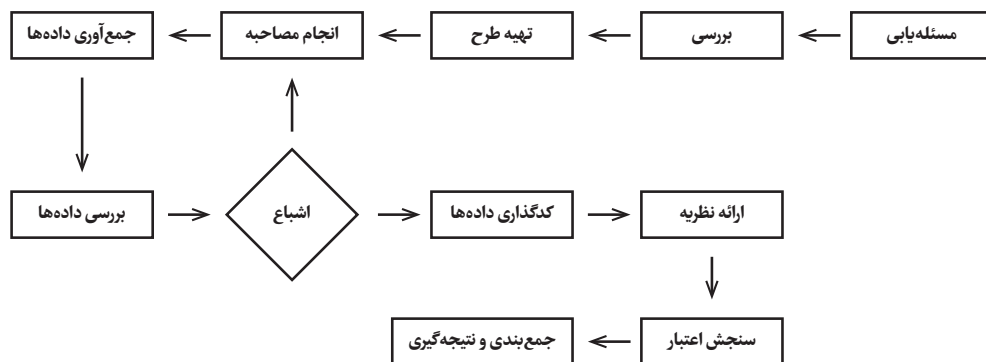
تصویر شماره ۲. کدگذاری نظریه‌سازی داده‌بنیاد: از کدگذاری باز تا کدگذاری محوری

(کرسول، ۲۰۰۵ به نقل از: دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۴)

۱. دانایی فرد، حسن و سید مهدی الوانی، روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع، تهران: صفار اشراقی، ۱۳۹۱، ص ۲۰۱.

۲. بازگان، عباس، مقدمه‌ای بر روش‌های تحقیق کیفی و آمیخته: رویکردهای متداول در علوم رفتاری، تهران: دیدار، ۱۳۸۷، ص ۴۶.

مراحل و فعالیت‌های انجام پژوهش حاضر به صورت تصویر شماره ۳ ترسیم شده است.



تصویر شماره ۳. مراحل و فعالیت‌های انجام پژوهش حاضر (منبع: نگارندگان)

بند دوم. مشارکت‌کنندگان پژوهش

داده‌های پژوهش از طریق مصاحبه با خبرگان کارآزموده در پروژه‌های عمرانی کشور در بخش کارفرمایی، پیمان‌کاری و مشاوران گردآوری شد. مصاحبه‌ها در یک دور تا افزوده نشدن اطلاعات جدید در مصاحبه (اشباع نظری) ادامه یافت. انتخاب اولین مصاحبه‌شونده هدفمند بود و دیگران با پیشنهاد مصاحبه‌شوندگان (نمونه‌گیری گلوله برفی)^۱ انتخاب شدند. مصاحبه‌ها تا اشباع نظری پیش رفتند، بدین صورت که از مصاحبه بیست و یکم به بعد در مصاحبه‌ها، تکرارها به وضوح مشاهده شدند و از مصاحبه بیست و سوم به بعد، اطلاعات دریافتی کاملاً با اطلاعات قبلی هم‌پوشانی داشتند. با این حال، برای اطمینان از نقطه اشباع نظری، مراحل اجرای مصاحبه‌ها تا نمونه بیست و چهارم ادامه یافت. ویژگی‌های جمعیت‌شناختی نمونه آماری تحقیق در جدول شماره ۴ ارائه شده است:

جدول شماره ۴. ویژگی‌های جمعیت شناختی مصاحبه‌شوندگان

ویژگی	شاخص‌ها	تعداد	سهم نسبی
وابستگی	از بدنه سازمان کارفرمایی	۱۱	٪۴۶
	از بدنه شرکت مشاوره	۸	٪۳۳
	از بدنه شرکت پیمان‌کار	۵	٪۲۱
مدرک تحصیلی	کارشناسی	۱۳	٪۵۴
	کارشناسی ارشد	۸	٪۳۳
	دکترای	۳	٪۱۲
	کم‌تر از ۱۵ سال	۸	٪۳۳
	۱۵ تا ۲۰ سال	۱۰	٪۴۱
سابقه کار	بیش‌تر از ۲۰ سال	۶	٪۲۵

بند سوم. روش تحلیل داده‌ها

تحلیل داده با استفاده از کدگذاری انجام شده است. هدف از کدگذاری، افزایش سطح انتزاع و ایجاد مفاهیمی است که داده‌های بیش‌تری را تبیین می‌کنند. در رویکرد استراوس و کربین از سه مرحله کدگذاری باز،^۱ محوری^۲ و انتخابی^۳ برای تحلیل داده‌ها استفاده می‌شود. کدگذاری باز و محوری، کارهایی ترتیبی نیستند و ابعاد، روابط، تراکم و قدرت تبیین به عنوان یک نظریه در زمان تحلیل با هم رشد می‌کنند. پژوهشگر هنگام شکل دادن به ارتباطات بین مفاهیم، کدگذاری برای ویژگی‌ها و ابعاد مقولات کشف شده را متوقف نمی‌کند و ادامه می‌دهد.^۴ فرآیند تحلیل داده به منظور تدوین مدل پارادایمی مطابق تصویر شماره ۴ صورت گرفته است.

1. Open Coding

2. Axial Coding

3. Selective Coding

4. Corbin, J. & Strauss, A., **Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory** (3rd ed.). Los Angeles Calif.: SAGE Publications Inc., 2008, p. 13.



تصویر شماره ۴. فرآیند تحلیل داده به منظور تدوین مدل پارادایمی

بند چهارم. سنجش کفایت فرآیند تحقیق

یکی از روش‌های معتبر ارزیابی پایایی در تحقیقات کیفی، روش حسابرسی فرآیند است. نتایج زمانی قابل حسابرسی‌اند که محقق دیگری بتواند فرآیند تصمیم به کار رفته توسط محقق اصلی در طول مصاحبه را با روشنی و وضوح پی‌گیری کند و سازگاری مطالعه را نشان دهد.^۱

بنابراین، در تحقیق حاضر، فرآیند اجرای تصمیمات و همه داده‌های خام و تحلیل‌شده، کدها، مقوله‌ها، فرآیند مطالعه، اهداف اولیه و سؤال‌ها در اختیار دو تن از صاحب‌نظران قرار گرفت و با حسابرسی دقیق، همه گام‌های پیموده شده تأیید شد. برای اطمینان‌یابی از پایایی ابزار، علاوه بر روش حسابرسی، از روش توافق درونی (درون موضوعی) بهره گرفتیم. بدین منظور، ضمن ارائه آموزش‌های لازم برای کدگذاری مصاحبه‌ها از دو تن از صاحب‌نظران درخواست شد به عنوان کدگذار، سه مصاحبه را کدگذاری کنند که به صورت تصادفی گزینش شدند. میزان کدهای مورد توافق در هر مصاحبه و میزان توافق درون موضوعی (پایایی) در جدول شماره ۵ آمده است.

جدول شماره ۵. روایی و اعتبار بر اساس روش لینکلن و گوبا

شاخص	فرآیند
اعتبار	صرف زمان کافی برای پژوهش و تأیید داده‌های مصاحبه توسط مصاحبه‌شونده
انتقال‌پذیری	دریافت نظر خبرگانی که در پژوهش شرکت نداشتند

1. Downing, S. M., "Reliability: on the reproducibility of assessment data", Medical Education, 2004, 38 (9), p. 1010.

شاخص	فرآیند			
تأییدپذیری	مستندسازی و حفظ همه گام‌های پژوهش و مستندات در فرآیند پژوهش			
قابلیت اعتماد	ثبت همه جزئیات پژوهش و یادداشت‌برداری در طول مصاحبه و روند پژوهش			
جدول شماره ۶. پایایی ابزار پژوهش با استفاده از روش توافق درون موضوعی				
ردیف	شماره مصاحبه	تعداد کل کدها	تعداد توافق‌ها	پایایی بازآزمون (درصد)
۱	هفتم	۳۵	۲۷	٪۷۷
۲	سیزدهم	۴۱	۳۵	٪۸۵
۳	بیستم	۲۶	۲۰	٪۷۷
	کل	۱۰۲	۸۲	٪۸۰

گفتار پنجم. یافته‌های پژوهش

با اطمینان از اشباع نظری و انجام کدگذاری‌های باز، محوری و انتخابی، نخست، اجزای الگو و سپس الگویی بر مبنای نظریه داده‌بنیاد کلاسیک تشریح می‌شود.

بند اول. موجبات علی یا شرایط علی

علل و موجبات اصلی که پدیده مورد اکتشاف (مقوله اصلی در این پژوهش، سهم‌خواهی مشاوران) از آن‌ها ناشی می‌شود،^۱ مفاهیم و مقوله‌های شناسایی شده مرتبط با شرایط علی در جدول شماره ۷ بیان شده است.

۱. فراست‌خواه، مقصود، روش تحقیق کیفی در علوم اجتماعی با تأکید بر «نظریه برپایه» (گراند تئوری GTM)، تهران: آگاه، ۱۳۹۵.

جدول شماره ۷. مفاهیم و مقوله شناسایی شده مرتبط با شرایط علی

مقوله اصلی	مفهوم	کدهای نهایی
شرایط علی	تناسب نداشتن درآمد و هزینه‌های شرکت‌های مشاور	حق الزحمه کم مشاور فشار اقتصادی بر مشاور عوارض دولتی (بیمه - مالیات) سنگین تأخیر در پرداخت حق الزحمه مشاور از سوی کارفرما رقابت شدید بین شرکت‌های مشاور در پیشنهاد قیمت
	تداخل وظایف مشاور با کارفرما	دخالت کارفرما در امور فنی تحمیل نیرو از سوی کارفرما تغییر مدیران کارفرما و تغییر رویکرد برخورد با موضوعات
	اختیارات قراردادی مشاور	اختیارات قراردادی مشاور در تهیه اسناد مناقصه و قرارداد اختیارات قراردادی مشاور در نظارت فرآیند غیر شفاف قراردادی
	گزارش دهی غیر حرفه‌ای مشاور	تصمیم‌سازی‌های جهت‌دار مشاور ارائه اطلاعات فیلترشده به کارفرما از سوی مشاور
	ماهیت خدمات مهندسی	غیر متخصص بودن کارفرما و تکیه زیاد به مشاور اثرگذاری بالای خدمات مهندسی بر هزینه تمام شده پروژه پیچیدگی نسبی خدمات کیفی بودن بخش زیادی از خدمات تفسیرپذیری ضوابط
	مسئولیت‌ناپذیری مشاور	مسئولیت‌ناپذیری شرکت‌های مشاور نسبت به خدمات راحتی ثبت یا خرید شرکت مشاور ثبت نشدن عملکرد مشاوران

بند دوم. شرایط زمینه‌ای

شرایط زمینه‌ای، مفاهیمی هستند که موجبات علی در آن شرایط و زمینه‌ها بر پدیده اصلی اثر می‌گذارند. کارآمدی یا اثربخشی به این معناست که مجری طرح عمرانی با توجه به منابع مالی

و انسانی در اختیار توانسته باشد به اهداف مندرج در قوانین بودجه، برنامه و موافقت‌نامه مبادله شده دست یابد. ملاک نظارت، اهداف مصوب است. قسمت نخست تبصره ذیل ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی و ماده ۳۴ قانون برنامه و بودجه بر «هدف‌ها و سیاست‌های تعیین‌شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه» تأکید دارد و نظارت عملیاتی به معنای ارزش‌یابی مطابقت عملیات و نتایج حاصل‌شده با اهداف مصوب است.^۱

این شرایط بر توسعه یا تحدید پدیده اثرگذارند. شرایط زمینه‌ای در این پژوهش به همراه مفاهیم و مقوله‌ها شامل مواردی است که در جدول شماره ۸ ارائه شده است.

جدول شماره ۸. مفاهیم و مقوله شناسایی شده مرتبط با شرایط زمینه‌ای

مقوله اصلی	مفهوم	کدهای نهایی
شرایط زمینه‌ای	ناکارآمدی نظام فنی و اجرایی کشور	ضوابط یک‌طرفه حاکم بر قرارداد مشاور تعرفه پایین خدمات مهندسی در کشور نظارت ناصحیح بر عملکرد مشاوران تناسب نداشتن معیارهای ارزیابی با خروجی خدمات مشاوران
	برخورد غیر حرفه‌ای کارفرما	عجله و زمان‌بندی غیر واقعی کارفرما پافشاری و الزام کارفرما در ارائه و تأیید موارد مورد نظر کارفرما
	نحوه انتخاب مشاور	انتخاب مشاور بر اساس کم‌ترین قیمت انتخاب مشاور بر اساس بیش‌ترین حرف‌شنوی
	ضعف نهادهای نظارتی	نظارت ناصحیح بر رفتار و عملکرد مشاور ضعف کارفرما در مقابل مشاور نامتخصص بودن افراد نهادهای نظارتی مشارکت کارفرما با مشاور در فرآیندهای غیر قانونی بازخواست نکردن مشاور در صورت عملکرد ضعیف

۱. صادقی، محمدحسین و ولی رستمی، «نهاد مطلوب نظارت عملیاتی بر طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دولت در پرتو تحلیل اقتصادی حقوق و بایسته‌های حقوقی»، پژوهش‌های برنامه و توسعه، سال سوم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱، ص ۱۱۱.

بند سوم. پدیده محوری

پدیده محوری، پدیده‌ای مرکزی است که در زمینه آن اکتشاف می‌کنیم.^۱ با توجه به هدف پژوهش که بررسی اثر نامطلوب مدیریت نشدن تعارض منافع در فعالیت شرکت‌های مهندسان مشاور در پروژه‌های نظام فنی و اجرایی است، پدیده اصلی مورد مطالعه، تعارض منافع و سهم‌خواهی مشاوران در نظر گرفته می‌شود. در جدول شماره ۹، مفاهیم و مقولات مرتبط با آن نشان داده شده است.

جدول شماره ۹. مفاهیم و مقوله شناسایی شده مرتبط با پدیده محوری

مقوله اصلی	مفهوم	کدهای نهایی
پدیده محوری	سهم‌خواهی مشاوران	منفعت‌طلبی خارج از حقوق قانونی و قراردادی تعارض منافع در فرآیند ارائه خدمات فساد و تبانی مشاور با ارکان پروژه

بند چهارم. راهبردها

راهبردها بیانگر این است که کنش‌گران به اقتضای زمینه‌ها و شرایطی که در آن قرار دارند، چه تدبیرها، ترفندها و شگردهایی در پیش می‌گیرند.^۲ این راهکارها و اقدامات، تعاملات و کنش‌هایی هستند که مطابق نظر مشارکت‌کنندگان می‌توان به کار گرفت. در جدول شماره ۱۰، مفاهیم و مقوله‌های مرتبط آمده‌اند.

جدول شماره ۱۰. مفاهیم و مقوله شناسایی شده مرتبط با راهبردها

مقوله اصلی	مفهوم	کدهای نهایی
راهبردها	دریافت پورسانت و درصد	دریافت پورسانت از وندرها و پیمان‌کاران جزء دریافت درصد از پیمان‌کار پروژه
	تبانی با ارکان پروژه	تبانی با پیمان‌کار و پیمان‌کاران جزء تبانی مشاور با کارفرما یا نیروهایشان

۱. فراست‌خواه، پیشین.

۲. همان.

مقوله اصلی	مفهوم	کدهای نهایی
راهبردها	کاهش کیفیت نیروها و خدمات	استفاده از نیروهای کم‌تجربه یا نامتخصص کپی‌کاری برآورد سرانگشتی و نادقیق
	شریک کردن دیگر ارکان پروژه در منافع ناسالم	تهدید افراد پیمان‌کار برای همکاری تطمیع افراد پیمان‌کار برای همکاری رشوه‌دهی به کارفرما و پیمان‌کار
	توجیه عقلانی رعایت نکردن اخلاق حرفه‌ای	رایج بودن و همه‌گیری حق بودن و نداشتن ایراد

بند پنجم. شرایط مداخله‌گر

وقوع عوامل مداخله‌ای باعث تقویت یا بی‌اثر شدن راهبردها برای مدیریت کردن تعارض منافع می‌گردد. در این پژوهش، کدهای نهایی، مفاهیم و مقوله‌های مربوط به شرایط مداخله‌گر به شرح جدول شماره ۱۱ به دست آمد.

جدول شماره ۱۱. مفاهیم و مقوله شناسایی شده مرتبط با شرایط مداخله‌گر

مقوله اصلی	مفهوم	کدهای نهایی
شرایط مداخله‌گر	تغییرات درآمد و هزینه	افزایش هزینه‌های جاری شرکت‌های مشاور تغییر بخش‌نامه‌های نحوه محاسبه حق الزحمه
	اعتبار و شهرت شرکت	حفظ اعتبار و شهرت شرکت‌های مشاور
	اخلاق حرفه‌ای	نیروهای اخلاق‌گرای مشاور اخلاق‌گرایی دیگر ارکان پروژه همراهی نکردن پیمان‌کار با مشاور
	الزامات قانونی جدید	ارتقای سطح دانش کارفرمایان وضع قوانین و مقررات جدید

بند ششم. پی‌آمدها

پی‌آمدها به این امر اشاره دارند که مجموع موجبات علی و راهبردهای برگزیده به چه آثار و نتایجی می‌انجامد.^۱ مفاهیم و مقوله‌های مرتبط با پی‌آمدهای حاصل از به‌کارگیری راهبردهای شناسایی‌شده در جدول شماره ۱۲ آمده است.

جدول شماره ۱۲. مفاهیم و مقوله شناسایی‌شده مرتبط با پی‌آمدها

مقوله اصلی	مفهوم	کدهای نهایی
پی‌آمدها	افزایش مدت و هزینه‌های پروژه‌ها	افزایش هزینه اتمام پروژه‌ها افزایش زمان پروژه‌ها افزایش دعاوی افزایش تعداد پروژه‌های نیمه‌کاره
	کاهش سطح کیفی خدمات مشاوران	کیفیت پایین خدمات (مطالعه، طراحی و نظارت) افزایش اشتباه‌ها و دوباره‌کاری‌ها چشم‌پوشی کارفرما از خطا و اشتباه‌های مشاور

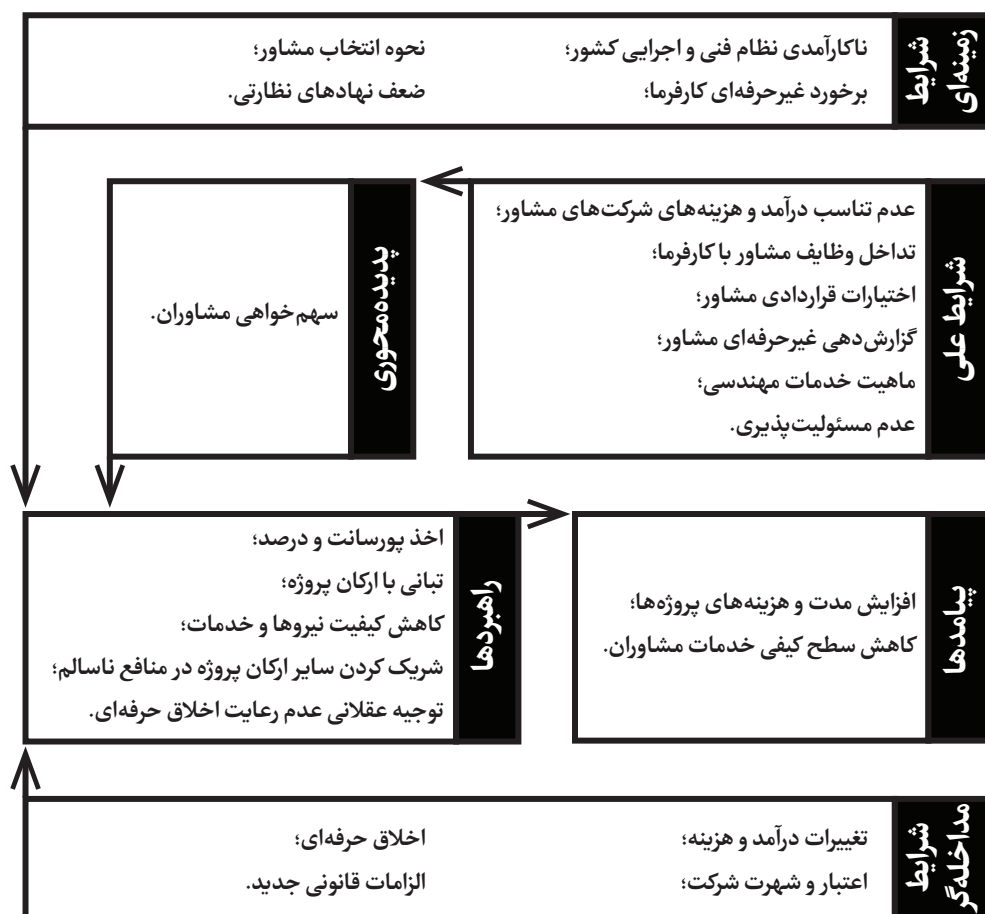
بند هفتم. مدل پارادایمی براساس نظریه داده‌بنیاد نظام‌مند

خروجی فرآیند پژوهش، الگویی با شش بعد اصلی، ۲۲ مقوله فرعی و ۶۴ کد است. شرایط علی مشتمل بر مقوله‌های «تناسب نداشتن درآمد و هزینه‌های شرکت‌های مشاور»، «تداخل وظایف مشاور با کارفرما»، «اختیارات قراردادی مشاور»، «گزارش‌دهی غیر حرفه‌ای مشاور»، «ماهیت خدمات مهندسی» و «مسئولیت‌ناپذیری مشاور»، ایجادکننده پدیده مورد بررسی، تعارض منافع و سهم‌خواهی مشاوران هستند.

مقوله‌های «دریافت پورسانت و درصد»، «تبانی با ارکان پروژه»، «کاهش کیفیت نیروها و خدمات»، «شریک کردن دیگر ارکان پروژه در منافع ناسالم» و «توجیه عقلانی رعایت نکردن اخلاق حرفه‌ای» به عنوان راهبردها مطرح شده‌اند که شرایط مداخله‌ای با مقوله‌های «تغییرات درآمد و هزینه»، «اعتبار و شهرت شرکت»، «اخلاق حرفه‌ای»، «الزامات قانونی جدید» و شرایط زمینه‌ای مشتمل بر

۱. همان، ص ۲۲۶.

مقوله‌های «ناکارآمدی نظام فنی و اجرایی کشور»، «برخورد غیر حرفه‌ای کارفرما»، «نحوه انتخاب مشاور» و «ضعف نهادهای نظارتی» بر راهبردها اثرگذارند. پی‌آمد راهبردها نیز به «افزایش مدت و هزینه‌های پروژه‌ها» و «کاهش سطح کیفی خدمات مشاوران» می‌انجامد. مدل پارادایمی در تصویر شماره ۵ ارائه شده است.



تصویر شماره ۵. مدل نظری عوامل مؤثر بر مدیریت تعارض منافع در فعالیت شرکت‌های مهندسان مشاور در پروژه‌های نظام فنی و اجرایی (منبع: نگارندگان)

نتیجه‌گیری

مطالعه، طراحی و نظارت پروژه به همراه طیفی گسترده از خدمات توسط مهندسان مشاور انجام می‌شود. هدف کارفرمایان از به‌کارگیری مشاوران، انجام کار صحیح به روش درست است، به نحوی که آنان را به اهداف سازمان برساند و منافع پروژه‌ها حاصل گردد. این امر از طریق تنظیم مدل مدیریت تعارض منافع امکان‌پذیر است. چون تعارض منافع یکی از معضلات اساسی مشاوران در ارائه خدمات است، اگر کارفرمایان دولتی بخواهند به اهداف خود برسند، باید وضعیت ارائه خدمات مشاوران را از منظر تعارض منافع نظام‌مند سازند که به همکاری منسجم همه ارکان پروژه بستگی دارد.

مسئله این تحقیق، عوامل مؤثر بر مدیریت تعارض منافع در فعالیت شرکت‌های مهندسان مشاور در پروژه‌های نظام فنی و اجرایی (پروژه‌های عمرانی) و پی‌آمدهای مخرب آن است. در این تحقیق که با استفاده از روش تحقیق کیفی انجام شده است، با مصاحبه با ۲۴ فعال حوزه پروژه‌های عمرانی، مقوله‌های مسئله تحقیق شناسایی گردیدند و داده‌های به دست آمده بر اساس روش گراند تئوری کدگذاری و مقوله‌بندی شدند و با تدوین قضیه‌های پژوهش، به مدل نهایی دست یافتیم. در توضیح مدل نهایی می‌توان گفت که پدیده محوری در کسب و کار شرکت‌های خدمات مشاوره، تعارض منافع و سهم‌خواهی مشاوران است که منفعت‌طلبی خارج از حقوق قانونی و قراردادی، تعارض منافع در فرآیند ارائه خدمات و فساد و تبانی مشاور با ارکان پروژه، جنبه‌های مهم این پدیده هستند.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. ابوحمزه، داریوش و شهرام حلاج نیشابوری، نقد و بررسی اصلاحیه دستورالعمل شرایط واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (گزارش)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بخش عمومی پژوهش‌های اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۴۹۸۷، ۱۳۹۵.
۲. بازرگان، عباس، مقدمه‌ای بر روش‌های تحقیق کیفی و آمیخته: رویکردهای متداول در علوم رفتاری، تهران: دیدار، ۱۳۸۷.
۳. پرچمی، جلال و مجید حیدری، راهنمای جامع مدیریت قراردادهای مشاوران، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۵.
۴. پرهیزکاری، سید عباس و ابوالفضل رزقی، تعارض منافع: راهکارهای پیش‌گیری و مدیریت (گزارش پژوهشی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی پژوهش‌های اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۵۸۰۱، ۱۳۹۶.
۵. پناهی، علی، پیشنهادهایی درباره طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای جدید (گزارش پژوهشی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل: ۷۱۸۸، ۱۳۸۴.
۶. حجتی، غلام‌رضا، مجموعه کامل قوانین و مقررات مالی و محاسباتی، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۰.
۷. حکیمیان، محمدحسین، طرح‌های عمرانی، پاشنه آشیل اقتصاد ایران، تهران: مدیرساز، ۱۳۹۲.
۸. دانایی‌فرد، حسن و سید مهدی الوانی، روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع، تهران: صفار اشراقی، ۱۳۹۱.
۹. داوری، رضا، فلسفه در دام ایدئولوژی (ویراست فلسفه در بحران)، تهران: سازمان تبلیغات اسلامی و شرکت چاپ و نشر بین‌الملل، ۱۳۸۶.
۱۰. دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی پژوهش‌های اقتصادی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کشور،

- طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۱. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مجموعه آشنایی با بودجه (۴): اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۷۲۱۶، ۱۳۸۳.
۱۲. فراست خواه، مقصود، روش تحقیق کیفی در علوم اجتماعی با تأکید بر «نظریه برپایه» (گراند تئوری GTM)، تهران: آگاه، ۱۳۹۵.
۱۳. گزارش کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات، وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۰۶۵، ۱۳۹۹.
۱۴. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه، گزارش سامان‌دهی و تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ۱۳۹۸.
۱۵. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه، گزارش وضعیت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، کد شناسه ۱۰۶۰-۹-۹۷، ۱۳۹۷.

ب) مقاله

۱. اسدی، ابومسلم و میثم جعفری‌پور، «بررسی ضرورت تدوین استانداردهای دولتی (مبتنی بر مفهوم مسئولیت پاسخ‌گویی) در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، حسابداری دولتی، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۴.
۲. اسدی، محمد و همکاران، «تحلیل گفتمان تقنینی مداخله‌کنندگی در وضعیت تعارض منافع»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳۱، ۱۴۰۱.
۳. انصاری، باقر، «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱، ۱۴۰۱.
۴. بادینی، حسن و همکاران، «تحلیل مفهوم و مصادیق تعارض منافع در حقوق خصوصی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و پنجم، شماره ۱۱۶، ۱۳۹۹.
۵. پریمی، ابوالفضل و همکاران، «نقش تعارض منافع در شکل‌گیری آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۲۹، ۱۴۰۰.

۶. پناهی، علی و عاطفه جلالی موسوی، «بررسی مشکلات نظام بودجه‌ریزی طرح‌های عمرانی (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) و ارائه برخی راهکارها»، مجلس و راهبرد، سال دوازدهم، شماره ۴۷، ۱۳۸۴.
۷. توکلی، احمد، «با طرح‌های ناتمام عمرانی چه کنیم؟» پژوهش‌نامه اقتصادی، دوره هفتم، شماره ۲۶، ۱۳۸۶.
۸. دشتی، محمدتقی و همکاران، «تعارض منافع در بخش عمومی: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۶، ۱۴۰۲.
۹. زینالو، مهدی و همکاران، «بررسی عوامل بروز تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی»، فصل‌نامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره پنجم، شماره ۲، ۱۳۹۸.
۱۰. صادقی، محمدحسین و ولی رستمی، «نهاد مطلوب نظارت عملیاتی بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت در پرتو تحلیل اقتصادی حقوق و بایسته‌های حقوقی»، پژوهش‌های برنامه و توسعه، سال سوم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱.
۱۱. فیاضی، محمدتقی و محمدنقی نظرپور، «استفاده از اسناد خزانه اسلامی برای تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت»، اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره ۱۳، ۱۳۹۴.
۱۲. قاسمی، محمدرضا و همکاران، «نحوه توزیع بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بین استان‌های ایران (۱۳۷۹-۱۳۹۰)»، برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیستم، شماره ۱، ۱۳۹۴، ص ۴۲.
۱۳. نیاززیور، امیرحسین، «رویکرد سیاست جنایی لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱.
۱۴. واثقی بادی، محمد و صالح بنی‌اسد دشتابی، «جایگاه مفهوم تعارض منافع در حکمرانی و خط مشی‌گذاری عمومی»، حکمرانی متعالی، سال سوم، شماره ۹، ۱۴۰۱.

۲. Latin Source

۱. Corbin, J. & Strauss, A., Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory (۳rd ed.). Los Angeles Calif.: SAGE Publications Inc., ۲۰۰۸.
۲. Downing, S. M., "Reliability: on the reproducibility of assessment data", Medical Education, ۳۸ (۲۰۰۴), ۹).

۳. Johnson, C., Conflict of interest in scientific publications: a historical review and update, J Manipulative Physiol Ther, ۲) ۳۳ ,۲۰۱۰).
۴. Musallami, A. I., Owner Satisfaction with Consultancy Practices in Saudi Arabia. Dhahran, Saudi Arabia: MSc Dissertation, King Fahd University of Petroleum and Mineral, ۱۹۹۲.
۵. NCSL., ۵۰ STATE TABLE: CONFLICT OF INTEREST DEFINITIONS, Retrieved November ۲۰۱۸.

The conflict of interest and shareholding of consulting engineers is the bane of the country's technical and executive system projects

Rasoul Heidari Maharlooei¹

Mohammad Hossein Sobhiyah²

Hani Arbabi³

Abstract

Conflict of interest is a situation where personal interests conflict with the impartial and non-discriminatory performance of professional duties and legal powers of individuals, and the existence of a conflict of interest can prevent organizations from achieving their goals. The reports of the relevant organization and the data obtained from the interviews with the activists of the country's technical and executive system indicate the existence of severe situations of conflict of interest on the part of the consulting engineers in providing services, so that the program and budget organization, through a circular, established a framework for management Conflict of interest and prevention of collusion in referral work has been notified to the consultants. This research has presented a theoretical model of factors affecting the management of conflict of interests in consulting engineering companies active in the country's technical and executive system projects, and based on foundation data theory and by conducting 24 semi-structured interviews and after reaching theoretical saturation, with Data analysis has been done through three stages of open, central and selective coding, during which the main and sub-categories have been identified and related to each other, and finally the theoretical model has been presented.

Keywords: conflict of interests, shareholding, consulting engineers, construction projects, technical and executive system of the country, foundation's data approach.

1. Phd student of Project and Construction Management, Department of Project Management, Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran, R.heidari.cm@gmail.com

2. Associate Professor, Department of Project Management, Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran, (Corresponding Author), sobhiyah@modares.ac.ir

3. Assistant Professor, Department of Project Management, Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran, arbabi@modares.ac.ir