

مصادیق تعارض منافع (۳) : تعارض منافع در نظام پیمانکاری

منافع شخصی



تعهد حرفه‌ای



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۳۸۳
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۱۱/۱۰

عنوان گزارش:

مصادیق تعارض منافع (۳): تعارض منافع در نظام پیمانکاری

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه شفافیت و تعارض منافع)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسین جمور، داود جمور (کارشناس ارشد معاونت عمرانی شهرداری ملایر)، یحیی مرتب

اظهار نظر کنندگان:

امیرحسین بامتی طوسی، مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده

گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی
انسیه بهاء بزرگی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:

۱. تعارض منافع
۲. پیمانکاری
۳. فساد
۴. درب گردان
۵. شرایط عمومی پیمان
۶. مناقصه
۷. معاملات

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۰۵/۳۰



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۱۰
۲. پیشینه.....	۱۱
۳. مبانی و مفاهیم تعارض منافع.....	۱۸
۴. روش مطالعه.....	۲۰
۵. نقاط آسیب‌پذیر پروژه‌های پیمانکاری از منظر تعارض منافع.....	۲۰
۶. تعارض منافع در نظام پیمانکاری.....	۲۲
۷. جمع‌بندی و ارائه راهکار.....	۳۱
منابع و مآخذ.....	۳۵

فهرست جدول‌ها

جدول ۱. موارد مرتبط با «تعارض منافع در نظام پیمانکاری» در قوانین کشور.....	۱۲
جدول ۲. موارد مرتبط با «تعارض منافع در نظام پیمانکاری» در مقررات کشور.....	۱۵
جدول ۳. مصادیق تعارض منافع در مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه.....	۲۵
جدول ۴. مصادیق تعارض منافع در مرحله انعقاد قرارداد با پیمانکار.....	۲۶
جدول ۵. مصادیق تعارض منافع در مرحله اجرای پروژه.....	۲۸
جدول ۶. مصادیق تعارض منافع در مرحله خاتمه پروژه.....	۲۹
جدول ۷. مصادیق تعارض منافع در مرحله بهره‌برداری و نگهداری پروژه.....	۳۱
جدول ۸. خلاصه مهم‌ترین مصادیق تعارض منافع در مراحل مختلف انجام پروژه‌های پیمانکاری.....	۳۲

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. عوامل دخیل در یک پروژه پیمانکاری.....	۲۱
شکل ۲. انواع روش‌های اجرای پروژه.....	۲۱
شکل ۳. مراحل انجام پروژه پیمانکاری و اقدامات اصلی هر مرحله.....	۲۲
شکل ۴. نمودار اهمیت مراحل مختلف پروژه از منظر تعارض منافع و وقوع فساد مطابق با نظرات خبرگان.....	۲۴



مصادیق تعارض منافع (۳): تعارض منافع در نظام پیمانکاری

چکیده



تقریباً تمام سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های اجرایی کشور به واسطه طرح‌ها و پروژه‌های مورد نیاز خود به نوعی با نظام پیمانکاری سروکار دارند و بخش عظیمی از بودجه و منابع مالی دستگاه‌های اجرایی به سمت نظام پیمانکاری سرازیر می‌شود. با شناسایی و مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع در نظام پیمانکاری (به‌عنوان یکی از ریشه‌های اصلی فساد در این حوزه)، علاوه بر آنکه گام مهمی در زمینه افزایش شفافیت و کنترل فساد به‌عنوان شاخص‌های اصلی حکمرانی و کشورداری برداشته می‌شود، از هدررفت بخش عمده‌ای از منابع مالی سازمان‌ها جلوگیری می‌شود؛ لذا در این مطالعه تلاش می‌شود با بررسی مطالعات پیشین انجام شده، مرور قوانین و مقررات مرتبط با تعارض منافع در نظام پیمانکاری و همچنین بررسی دقیق ارتباطات بین کنشگران اصلی پروژه‌های پیمانکاری، مصادیق تعارض منافع این حوزه شناسایی و کشف شود. نتایج این مطالعه بیانگر آن است که مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه در بروز تعارض منافع (و به دنبال آن فساد) نسبت به سایر مراحل پروژه دارای اهمیت بیشتری است. در صورت عدم توجه به موضوع تعارض منافع، در مراحل ابتدایی پروژه و عدم مقابله با آن، این مسئله به مراحل بعدی پروژه نیز سرایت کرده و منجر به پیچیده‌تر شدن موضوع و ایجاد چالش‌های جدی می‌شود.



بیان / شرح مسئله

یکی از عمده‌ترین مسائلی که همچنان در معرض بی‌توجهی مسئولان قرار دارد، مسئله تعارض منافع در نظام وسیع پیمانکاری است. موقعیت‌های تعارض منافع موجود در هر مرحله از فرایند پیمانکاری، همچنان یکی از علل اصلی بروز فساد است. البته بیشتر آسیب‌های حوزه پیمانکاری متوجه تعارض منافع شخصی و سازمانی در گام‌های اولیه پروژه است و به تدریج به دلیل عدم توجه و مقابله با آن در گام‌های اولیه، به مراحل بعدی سرایت کرده و منجر به پیچیده‌تر شدن موضوع و ایجاد چالش‌های جدید می‌شود. این موضوع در برخی از مراحل به‌وضوح خود را نمایان ساخته و در برخی مراحل به‌واسطه پیچیدگی کار و زیرکی سودجویان و فرصت‌طلبان، در ظاهر خبری از آن نیست. با توجه به نقش تأثیرگذار انسان به‌عنوان تصمیم‌گیرنده در مراحل نیازسنجی و تعریف پروژه، تهیه اسناد ارزیابی کیفی، فنی و مالی مناقصه، امتیازدهی و انتخاب برنده، انعقاد قرارداد، نظارت بر اجرای قرارداد، تحویل موقت، تحویل قطعی و نگهداری پروژه، بدیهی است که کنشگران پروژه (شامل کارفرما، مهندس مشاور، پیمانکار و مدیریت طرح) در طول پروژه در موقعیت‌های تعارض منافع گوناگونی قرار می‌گیرند و ممکن است منافع شخصی را بر منافع عمومی ترجیح داده و این امر منجر به آلودگی قرارداد پیمانکاری به فساد گسترده شود.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در این مطالعه خلاصه‌ای از مهم‌ترین مصادیق تعارض منافع شناسایی شده در مراحل مختلف انجام پروژه به‌شرح زیر است:

■ مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه:

- ✓ برآورد غیرواقعی هزینه اجرای پروژه،
- ✓ فشار سیاسی و اعمال نفوذ توسط افراد برای تعریف و تصویب پروژه‌ها،
- ✓ انتخاب مشاور به‌صورت سفارشی، اما با ظاهرسازی قانونی،
- ✓ عدم استقلال مشاور در انجام مطالعات توجیهی، زیست‌محیطی و فنی،
- ✓ انتخاب مدیر طرح به‌دلیل ارتباطات خویشاوندی، دریافت رشوه یا پدیده درب‌گردان.

■ مرحله انعقاد قرارداد با پیمانکار:

- ✓ خرد کردن معاملات عمده و تبدیل آنها به معاملات متوسط و کوچک،
- ✓ تبانی مناقصه‌گران،
- ✓ انجام استعلام‌های صوری در واگذاری معاملات متوسط،
- ✓ تهیه و تنظیم اسناد مناقصه (ارزیابی کیفی، فنی و مالی) توسط کارفرما به‌صورت جهت‌دار،
- ✓ ارائه قیمت‌های بالا از سوی مناقصه‌گران به‌منظور برنده کردن شخص خاص.

■ مرحله اجرای پروژه:

- ✓ نفوذ پیمانکار در سیستم کارفرما و مشاور و تعیین ناظر پروژه،
- ✓ تغییر در حجم موارد سودآور برای پیمانکار یا ایجاد آیتم‌های جدید مغایر با برآورد اولیه،
- ✓ نادیده گرفتن دستورالعمل‌های نظارت و چشم‌پوشی بر عدم رعایت مشخصات فنی و نقشه‌ها،
- ✓ تبانی پیمانکار و نماینده کارفرما و ارائه مدارک، صورت‌وضعیت‌های صوری و غیرواقعی،
- ✓ منافع مشترک پیمانکار و دستگاه نظارت (مانند خرید مصالح یا تجهیزات از دستگاه نظارت).



■ مرحله خاتمه پروژه:

- ✓ عجله در افتتاح پروژه به دلایل سیاسی و در نتیجه تحویل پروژه بدون توجه به نواقص آن،
- ✓ تأیید درخواست تحویل موقت پیمانکار از طرف مشاور به رغم عدم تکمیل عملیات موضوع پیمان،
- ✓ عدم دریافت خسارت تأخیر از پیمانکار،
- ✓ تأیید صورت وضعیت قطعی بدون بررسی دقیق نواقص پروژه.

■ مرحله بهره‌برداری و نگهداری پروژه:

- ✓ مطلوب نشان دادن فعالیت‌های انجام شده به صورت صوری با تبنی کنشگران اصلی،
- ✓ عدم رفع نواقص به صورت اصولی و رفع آن به شکل سطحی و کاهش عمر مفید پروژه.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای جلوگیری از بروز موقعیت‌های تعارض منافع در نظام پیمانکاری و به تبع آن کاهش فساد در این حوزه، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

- اصلاح ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات با موضوع موارد عدم الزام به برگزاری مناقصه،
- اصلاح بخشنامه سازمان برنامه و بودجه با عنوان «بلاغ موافقت‌نامه، شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمان‌ها و مقررات آنها»، با تأکید بر مواد زیر:

✓ ماده (۲۸): تحویل کارگاه،

✓ ماده (۲۹): تغییر مقادیر کار، قیمت‌های جدید، تعدیل نرخ پیمان،

✓ ماده (۳۰): تغییر مدت پیمان،

✓ ماده (۳۷): پرداخت‌ها،

✓ ماده (۳۹): تحویل موقت،

✓ ماده (۴۸): خاتمه پیمان.

- استفاده از ظرفیت انجمن‌های صنفی پیمانکاران به منظور مشارکت جدی، مؤثر و بی طرفانه در کلیه مراحل برگزاری مناقصات،
- در قانون برگزاری مناقصات سازوکاری پیش‌بینی شود که طی آن دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مذکور، موظف به انتشار کلیه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی و مؤثر در فرایند برگزاری شوند. با این اقدام، شفافیت بیشتری صورت گرفته و احتمال وقوع بعضی از موقعیت‌های تعارض منافع حذف می‌شود،

■ استفاده از بانک‌های اطلاعاتی انجمن‌های صنفی پیمانکاران.

- تهیه و تدوین آیین‌نامه اجرایی ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت توسط سازمان برنامه و بودجه، با موضوع ممنوعیت دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود. همچنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی،

- اصلاح ماده (۱۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با موضوع گزارش فوری وقوع جرائم مربوط به تبنی در معاملات دولتی، اخذ پورسانت در معاملات داخلی یا خارجی، دخالت در معاملات دولتی، تدلیس در معاملات دولتی و منظور نمودن کمیسیون، پاداش، حق الزحمه یا حق‌العمل در معامله یا مزایده یا مناقصه به مراجع قضایی و اداری توسط مسئولان دستگاه‌های مشمول این قانون بدون فوت وقت،

- نظارت جدی سازمان بازرسی و ذی‌حسابی و حراست دستگاه‌های اجرایی در زمینه کنترل موضوع تعارض منافع در همان نقطه آغاز

- و مرحله اول پروژه پیمانکاری (مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه) به‌منظور جلوگیری از سرایت این مسئله به مراحل بعدی پروژه، نظارت مستمر و دقیق نهادهای نظارتی و بازرسی در کلیه مراحل انجام پروژه‌های پیمانکاری از ابتدا تا پایان (در حال حاضر نهادهای نظارتی عمدتاً پس از پایان پروژه در موضوع ورود می‌کنند)،
- تدوین آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مربوط به نگهداری و بهره‌برداری از طرح‌ها یا پروژه‌های عمرانی، افزایش دوره تضمین و انتخاب اعضای متخصص در کمیسیون تحویل، توسط سازمان برنامه‌بودجه با استفاده از نظرات انجمن‌های صنفی پیمانکاران،
- اصلاح دستورالعمل‌ها و شفاف‌سازی پارامترهای امتیازدهی به پیمانکاران و رتبه‌بندی آنها، توسط سازمان برنامه‌بودجه،
- استفاده بیشتر از پیمان‌های مقطوع و حتی‌المقدور احراز از تغییرات بعدی در موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای پیمانکاری توسط دستگاه‌های اجرایی،
- برگزاری شفاف و بدون نقص تشریفات مناقصات پیمانکاری در بستر سامانه تدارکات الکترونیک دولت توسط دستگاه‌های اجرایی،
- ایجاد شفافیت در کلیه مراحل انجام پروژه پیمانکاری؛ از طریق مستندسازی دقیق و حضور نهادهای نظارتی و انجمن‌های صنفی در کلیه مراحل پروژه،
- سخت‌گیری بیشتر در زمینه ترک تشریفات مناقصه توسط دستگاه‌های اجرایی،
- برآورد دقیق هزینه اجرای پروژه قبل از برنامه‌ریزی و طراحی پروژه (به‌منظور جلوگیری از تعریف پروژه‌های فاقد توجیه اقتصادی).



۱. مقدمه

یکی از شاخص‌های اصلی حکمرانی متعالی، پیشگیری و مبارزه با فساد است. برای پیشگیری و مبارزه با فساد باید ریشه‌های فساد را شناخت. یکی از ریشه‌های اصلی اژدهای هفت‌سر فساد، تعارض منافع است. به همین دلیل شناسایی دقیق مصادیق گوناگون تعارض منافع در بخش‌های مختلف حکمرانی و تدوین راهکارهای مدیریت آن، دارای اهمیت ویژه‌ای در مبارزه با فساد است. هرچند باید توجه کرد که در عمل امکان مدیریت و از بین بردن تمامی موقعیت‌های تعارض منافع وجود ندارد، اما با انجام اقداماتی می‌توان حتی‌الامکان احتمال شکل‌گیری شرایط تعارض منافع را از بین برد یا کاهش داد.

تعارض منافع، به شرایطی گفته می‌شود که یک شخص بر سر دوراهی منافع اجتماعی و مأموریت‌های سازمانی و از سوی دیگر منافع شخصی، خانوادگی، حزبی یا غیره قرار می‌گیرد. در واقع تأمین یکی از این منافع، منجر به تأمین نکردن دیگری می‌شود؛ بنابراین وجود تعارض منافع لزوماً به معنای بروز فساد نیست، بلکه به معنای ایجاد شرایطی است که شخص برای انجام فساد انگیزه دارد و در نتیجه احتمال فساد نیز افزایش می‌یابد [۱].

نکته مهم در این است که در بیشتر قوانین و مقررات ناظر بر نظام پیمانکاری و اجرای پروژه‌های عمرانی، عمدتاً به جلوگیری از فساد و مدیریت تعارض منافع در مراحل ۲ و ۳ توجه شده است. در حالی که یکی از مراحل اصلی وقوع تعارض منافع (و به دنبال آن فساد) مرحله پیشنهاد اولیه پروژه (مرحله اول) است.

گزارش‌های منتشر شده در رسانه‌های عمومی درباره مفاسد اقتصادی و اختلاس‌های کلان در دستگاه‌های دولتی یا وابسته به دولت و همچنین وجود صدها طرح عمرانی نیمه‌تمام یا رها شده شاهدهی بر شکننده و ناکارا بودن بدنه اداری دولت در پاسداری از حقوق عمومی و همچنین فساد گسترده ناشی از تعارض منافع در قراردادهای پیمانکاری است. این مطالعه در پی آن است تا با شناسایی مصادیق گوناگون تعارض منافع در مراحل مختلف پروژه‌های پیمانکاری، گام مهمی را در جهت بهبود شاخص‌های شفافیت و کنترل فساد بردارد. بر این اساس در ادامه، ابتدا به بررسی مبانی تعارض منافع، روش انجام مطالعه و سپس قوانین و مقررات مرتبط با تعارض منافع در نظام پیمانکاری پرداخته می‌شود. پس از آن مصادیق تعارض منافع در حوزه پیمانکاری شناسایی شده و در پایان جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ارائه می‌شود.



۲-۱. پیشینه پژوهشی

براساس مطالعه انجام شده توسط وفایی در سال ۱۳۸۴، برخی از پیمانکاران برای دستیابی به بیشترین منافع، بیشتر از شیوه بسیار ساده پرداخت مستقیم و غیرمستقیم رشوه به عناصر اداری استفاده می‌کنند. نیروی انسانی آلوده به رشوه در این شرایط هویتی دوگانه می‌یابد و عملکرد او مانند فعالیت عوامل نفوذی و جاسوسانی است که با ظاهر فریبنده، حقوق مردمان و کشور را پایمال می‌کنند و آسیب‌ها و خسارت‌های جبران‌ناپذیری به جامعه وارد می‌کنند. در این مطالعه، همچنین تأکید شده است که به‌رغم افزایش بهره‌گیری از خدمات ماشینی بسیار پیشرفته، عامل انسانی به‌عنوان تنها عامل تصمیم‌ساز و داوری‌کننده در همه مراحل تعریف تا تحویل پروژه پیمانکاری، حضور و تأثیر کارساز دارد و می‌تواند شرایط پیمان را در راستای منافع عمومی یا به سود پیمانکار تغییر دهد. تعدد رابطان و دفعات ارتباط عناصر کارفرما با پیمانکار (به‌ویژه بدون توجیه منطقی)، بی‌گمان فسادبرانگیز است و نظارت بر رفتار و عملکرد پیمانکار را بسیار دشوار و حتی ناممکن می‌سازد [۲].

خضری و همکاران، در مقاله‌ای که در سال ۱۳۹۶ منتشر شد، بیان می‌کنند که در مراحل مختلف مناقصه‌های پیمانکاری، ممکن است افرادی موجب اختلال در روند برگزاری مناقصه‌ها شوند و از موقعیت‌های تعارض منافع ایجاد شده به نفع خود سوءاستفاده کنند. تصمیم بر الزامی نبودن برگزاری مناقصه عمومی یا صدور مجوز ترک تشریفات می‌تواند یکی از این موارد باشد. گسترش این نوع معاملات در چند سال اخیر دلیلی بر این مدعاست، به‌گونه‌ای که از نظر ریالی در حال پیشی گرفتن از مناقصه‌های عمومی است [۳]. براساس مطالعه انجام شده توسط حسینی و پورفخریان، در سال ۱۳۹۸، در کشور ما فرصت‌های بی‌شماری برای دستیابی به سودهای کلان، با توجه به نامناسب بودن ساختارها و چارچوب‌های نهادی موجود در فرایند برگزاری مناقصات پیمانکاری ایجاد شده است. این مورد، یکی از آسیب‌پذیرترین و چالشی‌ترین نقاط فسادخیز قراردادهای پیمانکاری دولتی بوده و منشأ پرونده‌های فساد اقتصادی و اداری در دولت است [۴].

پیمان‌های مربوط به خرید کالا و خدمات بخش دولتی به‌تنهایی به‌طور متوسط بین ۱۵ تا ۳۰ درصد از تولید ناخالص داخلی کشورها را دربرمی‌گیرد. این حجم بالا از تولید ناخالص داخلی و در نتیجه گستره مالی وسیع و مطرح شدن موضوع اموال عمومی در آن، امکان وسوسه برای سوءاستفاده از موقعیت‌های تعارض منافع و در نتیجه گسترش فساد در این بخش را فراهم می‌کند. به‌طوری‌که براساس گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل^۱ در سال ۲۰۱۰؛ زیان این فساد در کشورها به‌طور متوسط بین ۱۰ تا ۲۵ درصد و در بعضی از موارد بالاتر از ۴۰ تا ۵۰ درصد در ارزش قرارداد تخمین زده شده است [۵]. براساس مطالعه گران‌آدر سال ۲۰۱۲، برای نمونه در جمهوری چک، تنها ۵۶٪ از قراردادهای پیمانکاری براساس کمترین قیمت پیشنهاد شده واگذار شده‌اند و براساس بررسی‌های انجام شده، پیمان‌های دولتی برای احداث زیرساخت‌ها در این کشور، ۳۸٪ گران‌تر از میزان متوسط پیمان ساخت است [۶].

متچاک^۳ در مطالعه‌ای که در سال ۲۰۰۵ منتشر شد، بیان می‌کند که باید به ترکیب شفافیت، کارایی، به‌صرفه بودن، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی در نظام خریدهای دولتی توجه شود. از دیدگاه ایشان، از آنجاکه قراردادهای پیمانکاری یکی از زمینه‌های کلیدی تعامل مالی بخش دولتی و خصوصی است، در صدر فعالیت‌های فسادآمیز قرار می‌گیرد. او روند انجام یک قرارداد پیمانکاری را در سه مرحله زیر خلاصه می‌کند [۷]:

- ۱ برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی:** در این مرحله، نوع کالا یا خدمات مورد نیاز و مقدار آن تعیین می‌شود که به‌دلیل موقعیت‌های تعارض منافع، همین مرحله خود می‌تواند منشأ فساد باشد. زیرا مجریان و تصمیم‌گیران می‌توانند به‌دلیل منافع شخصی خود یا با دریافت رشوه، کالا یا خدماتی را انتخاب کنند که مورد نیاز دستگاه اجرایی نیست و یا مقدار آن را بیش از نیاز واقعی برآورد کنند.
- ۲ تشریفات مناقصه:** این مرحله شامل تدوین درخواست مناقصه، تهیه اسناد مناقصه و ارزیابی کیفی، فنی و مالی پیشنهاددهندگان

1. Transparency International (2010)
2. Grant (2012)
3. Matechak (2005)



است. در این مرحله نیز ممکن است به دلیل تعارض منافع، معیارهای ارزیابی به نفع فرد یا جریان خاصی نوشته شده یا شرایط برای انجام مناقصه محدود ایجاد شود و یا ترک تشریفات مناقصه رخ دهد.

۳- **انتخاب برنده و اجرای قرارداد:** در این مرحله نیز به دلیل تعارض منافع امکان تغییر در مفاد قرارداد و افزایش هزینه‌ها، تحویل کالا یا خدمات دارای کیفیت پایین‌تر و متفاوت با قرارداد و نبود نظارت کافی بر اجرای قرارداد وجود دارد.

متچاک در پایان مطالعه خود بیان داشته که برای جلوگیری از بروز تعارض منافع و فساد در نظام پیمانکاری، باید در هر مرحله اقدامات مناسب با آن مرحله انجام شود، اما اصول کلی آن عبارتند از: وضع استانداردهای عالی اخلاقی برای مسئولان تهیه اسناد مناقصه و تشریفات، افشای دارایی‌های مسئولین، شفافیت و آزادی اطلاعات در تمام مراحل، وجود نهادهای نظارتی قوی و تقویت نهادهای مدنی مستقل به عنوان ناظران غیردولتی.

۲-۲. پیشینه تقنینی

قانونگذار با علم به موقعیت‌های گوناگون تعارض منافع در مراحل قراردادهای پیمانکاری و به منظور جلوگیری از وقوع تبانی و فساد ناشی از تعارض منافع در این حوزه، در قوانین و آیین‌نامه‌های مختلف سعی در مدیریت یا از بین بردن موقعیت‌های تعارض منافع داشته است. در این بخش به بررسی موضوع «تعارض منافع در نظام پیمانکاری» در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پرداخته می‌شود.

۲-۲-۱. قوانین مصوب کشور مرتبط با تعارض منافع در نظام پیمانکاری

در این بخش به بررسی موارد مرتبط با «تعارض منافع در نظام پیمانکاری» در قوانین کشور پرداخته می‌شود. نتیجه این بررسی (شامل عنوان و سال تصویب قانون، ماده مرتبط با تعارض منافع پیمانکاری و موضوع ماده) در جدول ۱ به طور خلاصه ارائه شده است.

جدول ۱. موارد مرتبط با «تعارض منافع در نظام پیمانکاری» در قوانین کشور

ردیف	عنوان قانون	ماده مرتبط با تعارض منافع پیمانکاری	موضوع ماده
۱	قانون آیین‌نامه معاملات دولتی، (مصوب سال ۱۳۴۹)	ماده (۵)	انجام معاملات عمده از طریق مناقصه عمومی یا محدود.
		ماده (۶)	نحوه انتشار آگهی مناقصه در روزنامه‌های کثیرالانتشار.
		ماده (۱۱)	حداقل مدت قبول پیشنهادها از تاریخ انتشار آگهی ۱۰ روز (در مورد آگهی‌هایی که در داخل کشور منتشر می‌شود).
		ماده (۳۱)	عدم شمول ممنوعیت ذکر شده در قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی، مصوب ۱۳۳۷.
۲	قانون محاسبات عمومی کشور، (مصوب سال ۱۳۶۶)	ماده (۷۹)	انجام معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (به جز موارد استخدامی) حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده مگر در ۱۴ مورد.
۳	قانون مدیریت خدمات کشوری، (مصوب سال ۱۳۸۶)	ماده (۱۷)	تأمین بخشی از خدمات مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌های غیردولتی. ^۱
۴	قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی، (مصوب سال ۱۳۷۲)	ماده واحد	ممنوعیت قبول هرگونه پورسانت به طور مستقیم یا غیرمستقیم در رابطه با معاملات خارجی قوای سه‌گانه، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی، نیروهای مسلح و شهرداری‌ها.

۱. همان گونه که ملاحظه می‌شود براساس ماده (۱۷) قانون خدمات مدیریت کشوری، استثنای ذکر شده در ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی (موارد استخدامی در معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات عمومی) لغو شده است.

موضوع ماده	ماده مرتبط با تعارض منافع پیمانکاری	عنوان قانون	ردیف
دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات	بند «ب» ماده (۱)	قانون برگزاری مناقصات (مصوب سال ۱۳۸۳)	۵
روش انجام مناقصه در معاملات کوچک، متوسط و بزرگ	ماده (۱۱)		
ارزیابی کیفی مناقصه‌گران	ماده (۱۲)		
مفاد فراخوان مناقصه	بند «الف» ماده (۱۳)		
تعداد نوبت‌های انتشار فراخوان مناقصه عمومی	بند «ب» ماده (۱۳)		
ضوابط انتشار آگهی مناقصه بین‌المللی	بند «د» ماده (۱۳)		
تحویل یکسان اسناد مناقصه به داوطلبان	بند «الف» ماده (۱۴)		
حداقل بازه زمانی دریافت پیشنهادهای در مناقصات	بند «ب» ماده (۱۵)		
شرایط تسلیم و تحویل پیشنهادهای	ماده (۱۶)		
رعایت ترتیب مراحل گشایش پیشنهادهای	بند «ب» ماده (۱۸)		
گشایش پاکت قیمت در مناقصات یک و دوم‌رحله‌ای	بند «ج» ماده (۱۸)		
دعوت از مناقصه‌گران جهت حضور در جلسه	بند «د» ماده (۱۸)		
زمان ارزیابی فنی-بازرگانی	بند «ج» ماده (۱۹)		
شرایط تعیین برنده اول و دوم مناقصه	بند «الف» ماده (۲۰)		
نحوه انعقاد قرارداد با برنده اول یا دوم مناقصه	ماده (۲۱)		
در اختیار عموم قرار دادن اطلاعات مناقصات	بند «ج» ماده (۲۳)		
شرایط تجدید و لغو مناقصه	ماده (۲۴)		
نحوه برگزاری مناقصه محدود	ماده (۲۶)		
موارد عدم الزام به برگزاری مناقصه	ماده (۲۹)		
<p>■ کلیه کارمندان و مقامات کشوری و لشکری نمی‌توانند در معاملات با دولت یا شهرداری‌ها یا دستگاه‌های وابسته به آنها شرکت نمایند.</p> <p>■ پدر و مادر و برادر و خواهر و زن یا شوهر و اولاد بلافاصل و عروس و داماد اشخاص مندرج در این قانون نمی‌توانند با وزارتخانه‌ها یا شهرداری‌ها یا مؤسسات و سازمان‌های مذکور در قانون وارد معامله شوند.</p>	ماده (۱)	قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری، (مصوب سال ۱۳۳۷)	۶
<p>منوعیت اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی</p>	ماده (۴)	قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، (مصوب سال ۱۳۸۰)	۷



ردیف	عنوان قانون	ماده مرتبط با تعارض منافع پیمانکاری	موضوع ماده
۸	قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، (مصوب ۱۳۹۳)	ماده (۲۲)	معافیت اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها از قانون منع مداخله وزرا، نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی جهت عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌های دانش‌بنیان
		ماده (۳۲)	عدم الزام سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های تابع به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور، قانون برگزاری مناقصات و قانون مدیریت خدمات کشوری در مقررات مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی در بخش فعالیت‌های تخصصی
		ماده (۴۲)	تسری اختیارات هیئت‌وزیران در مورد تعیین نصاب معاملات به مواردی که به‌صورت مزایده انجام می‌شود.
۹	قانون برنامه‌بودجه کشور، (مصوب سال ۱۳۵۱)	ماده (۲۲)	■ تشخیص صلاحیت و طبقه‌بندی مشاوران و پیمانکاران توسط سازمان برنامه‌بودجه، ■ ارجاع کار به مشاوران و پیمانکاران و روش تعیین برنده مناقصه براساس آیین‌نامه مصوب هیئت‌وزیران
		تبصره ماده (۲۲)	ارجاع کار از طرف دستگاه اجرایی به مؤسسات علمی و تخصصی جهت اجرای طرح‌های مطالعاتی با تأیید سازمان برنامه‌بودجه
		ماده (۳۵)	مراقبت دائم در پیشرفت طرح‌های عمرانی توسط دستگاه اجرایی و ارسال اطلاعات به سازمان برنامه‌بودجه
۱۰	قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، (مصوب سال ۱۳۹۰)	ماده (۱۹)	راه‌اندازی پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی (ثبت اطلاعات کلیه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی اعم از برگزاری مزایده، مناقصه، ترک تشریفات یا دیگر روش‌ها و درج مشخصات، کیفیت و کمیت مورد معامله و مدت و مبلغ قرارداد و سایر جزئیات)
		تبصره «۱» ماده (۱۹)	مستثنا نمودن معاملات نیروهای مسلح و امنیتی از شمول ماده (۱۹)
		تبصره «۲» ماده (۱۹)	کلیه معاملات بخش عمومی بدون رعایت حکم این ماده، مصداق اخلال در رقابت موضوع ماده (۴۵) قانون اصل (۴۴) است.
		ماده (۲۱)	اعلام دلایل ترک تشریفات مناقصه ظرف ۳ روز پس از برگزاری جلسه به پایگاه اطلاع‌رسانی معاملات توسط بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گذار
		ماده (۲۲)	اولویت بخش تعاونی و خصوصی در شرایط برابر در انتخاب پیمانکار
۱۱	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، (۱۳۹۶-۱۴۰۰)	ماده (۹)	مکلف شدن دولت به تکمیل سامانه تدارکات الکترونیکی دولت برای اجرای تمام مراحل انواع معاملات متوسط و بزرگ دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات
۱۲	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، (مصوب سال ۱۳۹۵)	بند «۱» تبصره «۷» ماده (۱)	اعضای هیئت‌علمی در تشکیل شرکت‌های دانش‌بنیان مشمول قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی و اصلاحات بعدی آن نیستند.
		ماده (۵۰)	تکمیل سامانه تدارکات الکترونیکی دولت برای اجرای تمام مراحل انواع معاملات دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و سایر قوانین مالی و معاملاتی بخش عمومی
		ماده (۶۴)	تمامی معاملات و قراردادهای خارجی دولتی بیش از ۱۰ میلیون دلار با رعایت قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آن در امر صادرات» تنها از طریق مناقصه محدود و یا بین‌المللی با درج آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار و رسانه‌های الکترونیکی داخلی و خارجی انجام و منعقد می‌شود.

ردیف	عنوان قانون	ماده مرتبط با تعارض منافع پیمانکاری	موضوع ماده
۱۳	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب سال ۱۳۹۰)	بند «ب» ماده (۳)	متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر که به روش مناقصه، مزایده و ترک تشریفات توسط دستگاه‌های مشمول بندهای «الف، ب و ج» ماده (۲) این قانون منعقد می‌گردد و همچنین هرگونه اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و کلیه پرداخت‌ها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادهای وارد گردد.
۱۴	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، (مصوب سال ۱۳۹۰)	بند «ج» ماده (۸)	ترتیبیاتی اتخاذ گردد که طرف یک‌سال پس از تصویب این قانون کلیه معاملات بزرگ مندرج در قانون مناقصات اشخاص مشمول بندهای «الف، ب و ج» ماده (۲) تنها با گشایش اعتبار ریالی از طریق نظام بانکی صورت گیرد.
		ماده (۱۳)	گزارش فوری وقوع جرائم مربوط به تبانی در معاملات دولتی، اخذ پورسانت در معاملات داخلی یا خارجی، دخالت در معاملات دولتی، تدلیس در معاملات دولتی و منظور نمودن کمیسیون، پاداش، حق الزحمه یا حق العمل در معامله یا مزایده یا مناقصه به مراجع قضایی و اداری توسط مسئولان دستگاه‌های مشمول این قانون

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲-۲. مقررات مرتبط با تعارض منافع در نظام پیمانکاری

در این بخش به بررسی موارد مرتبط با «تعارض منافع در نظام پیمانکاری» در سایر اسناد نظام حقوقی کشور (آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها) پرداخته می‌شود. نتیجه این بررسی (شامل عنوان و سال تصویب سند حقوقی، ماده مرتبط با تعارض منافع پیمانکاری و موضوع ماده مربوطه) در جدول ۲ به‌طور خلاصه ارائه شده است.

جدول ۲. موارد مرتبط با «تعارض منافع در نظام پیمانکاری» در مقررات کشور

ردیف	عنوان مصوبه / بخشنامه	موارد مرتبط با تعارض منافع در نظام پیمانکاری
۱	نقشه ملی پیشگیری و مقابله با فساد اداری و اقتصادی، (ابلاغی رئیس‌جمهور در شهریورماه سال ۱۴۰۰)	بند «۲»- مدیریت تعارض منافع: تفکیک بخش عمومی و خصوصی، بستن درب‌های گردان و اتخاذ تدابیر مؤثر در پیشگیری از شکل‌گیری تعارض منافع اشخاص حقیقی و حقوقی (شرکت‌ها و یا تعاونی‌های تأسیسی توسط دستگاه‌های اجرایی که ارائه بخشی از خدمات به آنها واگذار شده است).
۲	بخشنامه مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از تبانی در ارجاع کار، (ابلاغی مورخ ۱۴۰۱/۰۲/۲۱ سازمان برنامه‌بودجه)	حضور هم‌زمان پیمانکاران، واحدهای مدیریت طرح و یا مهندسان مشاور که دارای اشتراک مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره و یا سهام‌دار مشترک (به میزان ۲۰٪ و بیشتر) باشند، در تمام فرایندهای ارجاع کار، ارزیابی کیفی، مناقصه و معاملات پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی مندرج در بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات (اعم از مناقصه، ترک تشریفات مناقصه، عدم الزام به برگزاری مناقصه و...) به‌شرح زیر ممنوع است: داشتن مدیرعامل، هیئت‌مدیره و یا سهام‌دار مشترک میان: ۱ پیمانکاران یک پروژه، ۲ پیمانکار با مهندس مشاور نظارت یا تهیه‌کننده اسناد مناقصه همان پروژه به‌صورت هم‌زمان و یا ضربدری در پروژه دیگر، ۳ واحد تهیه‌کننده اسناد مناقصه و یا اسناد درخواست پیشنهاد (RFP) به‌ترتیب با پیمانکاران یا مشاوران متقاضی انجام همان پروژه، ۴ واحد خدمات مدیریت طرح با مهندس مشاور یا پیمانکار همان پروژه یا به‌صورت ضربدری در پروژه دیگر، ۵ مهندس مشاور طراحی یا نظارت با پیمانکار همان پروژه، ۶ مهندس مشاور کارفرما در روش طرح و ساخت با واحد پیمانکار طرح و ساخت و یا اعضای مشارکت طرح و ساخت همان پروژه، ۷ پیمانکار طرح و ساخت با واحد تهیه‌کننده اسناد مناقصه همان پروژه رعایت این بخشنامه برای تمام پیمانکاران، مهندسان مشاور و واحدهای مدیریت طرح الزامی است.



موارد مرتبط با تعارض منافع در نظام پیمانکاری	عنوان مصوبه / بخشنامه	ردیف
<p>ماده (۷) - روش تهیه فهرست بلند مشاوران، ماده (۸) - موارد مجاز و غیرمجاز هم‌زمانی خدمات مشاوره، ماده (۹) - استقلال حقوقی مشاوران استعلام شده نسبت به دستگاه کارفرما، ماده (۱۲) - مراحل و ترتیب استعلام ارزیابی کیفی مشاوران، ماده (۱۴) - عدم هم‌زمانی امتیازدهی کیفی مشاوران با ارزیابی فنی و مالی، ماده (۱۵) - تجدید فرایند انتخاب مشاور در صورتی‌که هیچ‌یک از مشاوران حداقل امتیاز کیفی لازم را کسب نکنند، ماده (۱۶) - موارد مجاز انتخاب مشاور به روش تک‌گزینه‌ای، ماده (۲۱) - تفکیک مراحل ارزیابی فنی و مالی پیشنهادها، ماده (۲۲) - انتخاب مشاور در روش QCBS براساس کمترین قیمت تراز شده، ماده (۲۴) - نحوه خرید خدمات مشاوره در معاملات کوچک و متوسط.</p>	<p>آیین‌نامه خرید خدمات مشاوره، (مصوب سال ۱۳۸۸)</p>	<p>۳</p>
<p>بند «ب» ماده (۱۹) - یکی از شرایط عمومی احراز صلاحیت پیمانکاری؛ نداشتن ممنوعیت مقرر در قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری است. تبصره ماده (۱۹) - مستثنا بودن اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها از شمول ممنوعیت بند «ب» این ماده در صورت داشتن سهام یا عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌پیمان. تبصره «۲» بند «ب» ماده (۵) - سایر اشخاص حقوق عمومی (نظیر دولت، سازمان‌های دولتی، شهرداری‌ها، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مؤسسات خیریه و موقوفات و ...) از نظر این آیین‌نامه پیمانکار محسوب نمی‌شوند.</p>	<p>آیین‌نامه طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران، (مصوب سال ۱۳۸۱)</p>	<p>۴</p>
<p>ماده (۱) - دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات باید تمام مراحل معاملات متوسط و بزرگ خود مانند استعلام، فراخوان، توزیع و دریافت اسناد، گشایش الکترونیکی پاکت‌ها، انعقاد قرارداد و نیز هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد را از طریق ستاد انجام دهند. ماده (۱۳) - با توجه به بارگذاری پاکت‌های «ب» و «ج» و اسناد ارزیابی کیفی با امضای الکترونیکی معتبر در ستاد، دستگاه‌های مشمول ستاد مکلفند از انجام معاملات به‌صورت کاغذی اجتناب نمایند. ماده (۱۵) - مواعد زمانی مربوط به شروع و اتمام مهلت دریافت و تحویل اسناد نباید در ایام تعطیلات رسمی تعیین شود.</p>	<p>آیین‌نامه نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت، (مصوب سال ۱۳۹۹)</p>	<p>۵</p>
<p>ماده (۶) - در فرایند ارجاع کار و معاملات خدمات پیمانکاری، تضمین‌ها شامل تضمین شرکت در فرایند ارجاع کار، تضمین انجام تعهدات، تضمین پیش‌پرداخت و حسن اجرای کار است. ماده (۷) - برای انتخاب مشاور، در کارهای مطالعاتی، طراحی، مدیریت طرح، نظارت و امور تحقیقاتی و پژوهشی، تضمین شامل تضمین انجام تعهدات، تضمین پیش‌پرداخت و سپرده حسن اجرای کار است. تبصره ماده (۷) - در قراردادهای پژوهشی و تحقیقاتی دستگاه‌های اجرایی با دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی دولتی، ارائه ضمانت‌نامه کتبی با امضای رؤسای دانشگاه‌ها یا مؤسسات پژوهشی طرف قرارداد مجاز است. ماده (۱۰) - در صورت امتناع برنده اول از انعقاد قرارداد یا عدم ارائه تضمین انجام تعهدات، تضمین شرکت در فرایند ارجاع کار وی ضبط و قرارداد با برنده دوم منعقد می‌گردد. در صورت امتناع نفر دوم، تضمین شرکت در فرایند ارجاع کار وی نیز ضبط و فرایند ارجاع کار تجدید می‌شود.</p>	<p>آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی، (مصوب سال ۱۳۹۴)</p>	<p>۶</p>
<p>بند «ت» ماده (۳) - ضمن رعایت قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری، تمام اشخاص مذکور در فهرست بلند باید دارای شخصیت حقوقی مستقل نسبت به دستگاه مرکزی باشند. تبصره «۱» - شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، نهادهای نظامی، تعاونی‌های کارکنان و ... به‌عنوان پیمانکار یا مشاور مجاز به شرکت در مناقصه‌های محدود نیستند. تبصره «۲» - تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانند با دستگاه‌های ذی‌ربط خود قرارداد منعقد کنند. تبصره «۳» - وزارت امور خارجه از شمول تبصره‌های «۱» و «۲» این بند مستثنا می‌باشد. بند «الف» ماده (۵) - برای تهیه فهرست بلند، باید آگهی ارزیابی صلاحیت در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی و دو تا سه نوبت حداقل در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار کشوری منتشر شود. بند «ب» ماده (۶) - نحوه توزیع اسناد ارزیابی صلاحیت باید برای همه متقاضیان یکسان باشد و هرگونه تبعیض در توزیع اسناد و یا انجام فرایند ارزیابی موجب ابطال ارزیابی صلاحیت می‌شود. بند «الف» ماده (۱۰) - تنزیل امتیاز ارزیابی صلاحیت متقاضیان خارجی با رعایت قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها. بند «ب» ماده (۱۱) - حداقل تعداد مناقصه‌گران فهرست کوتاه در مناقصه محدود در کارهای پیمانکاری فهرست‌نهایی ۵ و در سایر مناقصات ۳ می‌باشد. بند «پ» ماده (۱۱) - در صورتی‌که تعداد مناقصه‌گران صلاحیت‌دار کمتر از تعداد بند «ب» باشد، از همه اشخاص صلاحیت‌دار دعوت می‌شود.</p>	<p>آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات، (مصوب سال ۱۳۸۵)</p>	<p>۷</p>

ردیف	عنوان مصوبه / بخشنامه	موارد مرتبط با تعارض منافع در نظام پیمانکاری
۸	آیین نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات، (مصوب سال ۱۳۸۵)	بند «ب» ماده (۷) - بعد از پایان مهلت تحویل اعلام‌ها، در صورت تحقق شرایط انحصار، به منظور اطمینان یافتن از انحصار، آگهی ارزیابی حداقل برای یکبار باید تجدید شود. بند «پ» ماده (۸) - در ارزیابی کیفی، مفاد و نحوه توزیع اعلام ارزیابی باید برای همه متقاضیان یکسان باشد و هرگونه تبعیض ممنوع است. بند «ج» ماده (۸) - بررسی هم‌زمان اعلام‌های ارزیابی کیفی مناقصه‌گران با پیشنهادهای فنی یا مالی، ممنوع است. بند «الف» ماده (۱۵) - تنزیل امتیاز ارزیابی صلاحیت متقاضیان خارجی با رعایت قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها. بند «الف» ماده (۲۲) - در مناقصات پیمانکاری داخلی، مناقصه‌گران باید گواهینامه صلاحیت معتبر داشته باشند.
۹	شرایط عمومی پیمان، (بخشنامه مورخ ۱۳۷۸/۰۳/۰۳ سازمان برنامه و بودجه)	بند «د» ماده (۱۷) - عدم استخدام کارکنان شاغل کارفرما، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها توسط پیمانکار بدون اجازه مسئولان ذی‌ربط. بند «الف» ماده (۲۴) - پیمانکار حق واگذاری پیمان به دیگری را ندارد. بند «ب» ماده (۲۴) - پیمانکار می‌تواند قسمت‌هایی از عملیات موضوع پیمان را به پیمانکاران جزء واگذار نماید، مشروط به آنکه آنان را از واگذاری کار به دیگران ممنوع کند. ماده (۲۹) - تغییر مقادیر کار به‌وسیله مهندس مشاور محاسبه می‌شود و پس از تصویب کارفرما به پیمانکار ابلاغ می‌شود. بند «ج» ماده (۳۰) - تعیین مدت تأخیر مجاز و غیرمجاز توسط مهندس مشاور با هماهنگی کارفرما. بند «الف» ماده (۳۲) - عملیات اجرایی پیمانکار، همیشه باید زیر نظر و با اطلاع مهندس مشاور انجام شود. بند «ب» ماده (۳۲) - هرگونه تغییرات، اظهارنظرهای فنی و اصلاحات مورد نظر پیمانکاران و سازندگان پس از هماهنگی با مشاور انجام می‌گیرد. بند «ج» ماده (۳۲) - مهندس مشاور به‌منظور اطمینان از صحت اجرای کار، اقدام به آزمایش مصالح یا کارهای انجام‌یافته می‌کند. بند «الف» ماده (۳۳) - مهندس ناظر به‌عنوان نماینده مشاور، وظیفه نظارت دقیق بر اجرای کار و آزمایش مصالح مصرفی را برعهده دارد. بند «ب» ماده (۳۳) - مهندس ناظر حق ندارد از تعهدات پیمانکار بکاهد یا موجب تمدید مدت پیمان یا پرداخت اضافی به پیمانکار شود. ماده (۳۴) - تا هنگامی که تحویل موقت انجام نشده است، پیمانکار مکلف است برای تمدید ضمانت‌نامه انجام تعهدات اقدام نماید. ماده (۳۷) - تنظیم صورت‌وضعیت ماهانه توسط پیمانکار و تحویل ناظر و مهندس مشاور. ماده (۳۹) - درخواست پیمانکار از مشاور جهت تحویل موقت و بررسی مشاور جهت تأیید یا عدم تأیید و تشکیل جلسه هیئت تحویل. ماده (۴۰) - تهیه صورت‌وضعیت قطعی توسط پیمانکار و تحویل به مشاور جهت رسیدگی حداکثر یک‌ماه بعد از تاریخ تحویل موقت. ماده (۴۱) - تحویل قطعی در پایان دوره تضمین با تقاضای پیمانکار و تأیید مهندس مشاور. ماده (۴۴) - فسخ قرارداد در صورتی که در زمان عقد پیمان، پیمانکار مشمول قانون منع مداخله کارکنان دولت باشد. هرگاه ضمن انجام کار تا تحویل موقت، پیمانکار مشمول قانون مذکور شود (به‌علت تغییر در صاحبان سهام یا مدیران شرکت پیمانکار / تغییر در دستگاه کارفرما)، در حالت اول پیمان فسخ می‌گردد. در حالت دوم در صورت اعلام وقوع منع قانونی از طرف پیمانکار به کارفرما پیمان خاتمه و در صورت عدم اعلام پیمانکار، پیمان فسخ می‌گردد.
۱۰	بخشنامه نحوه مدیریت تعارض منافع، (ابلاغی ۱۳۹۹ وزیر نیرو)	بند «۱» - کارکنان و اشخاصی که در قراردادها و معاملات در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرند موظف به افشا و اظهار آن بوده و نباید تأثیری در تصمیمات مرتبط با موارد مذکور داشته باشند. بند «۳» - درج اطلاعات معاملات متوسط و بالاتر در سامانه‌های مربوطه. بند «۵» - تدوین فرآیند شفاف برای احراز صلاحیت و تهیه لیست‌های کوتاه برای پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان کالا و خدمات. بند «۷» - ممنوعیت استفاده از هرگونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره و هدیه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارکنان.
۱۱	دستور العمل مدیریت تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه، (ابلاغی سال ۱۴۰۰ مدیرعامل سازمان)	ماده (۸) - ممنوعیت مداخله اعضای هیئت‌امنا، هیئت‌مدیره، هیئت نظارت، مدیرعامل و کلیه کارکنان سازمان و اعضای درجه یک خانواده آنها در معاملات سازمان در چارچوب قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی.

مأخذ: همان.



۳. مبانی و مفاهیم تعارض منافع

مدیریت قانونی تعارض منافع در دنیا، سابقه‌ای طولانی دارد. برای مثال کشور آمریکا از سال ۱۹۶۰ سیاست‌های خود را از روش‌های سخت مبتنی بر کشف و تنبیه پس از رخداد فساد به روش‌های نرم پیشگیرانه تغییر داد و اقدام به قاعده‌گذاری در زمینه مدیریت تعارض منافع کرد. کشور کره جنوبی نیز از سال ۱۹۹۰ اقدام به ایجاد زیرساخت‌های قانونی در این زمینه کرده است [۱]. در این بخش به تعریف تعارض منافع و ارتباط آن با پدیده فساد، بررسی پدیده درب‌گردان و دسته‌بندی انواع تعارض منافع پرداخته می‌شود.

۳-۱. تعریف تعارض منافع و ارتباط آن با فساد

سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی^۱، تعارض منافع را به‌عنوان تضادی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مقام‌های دولتی تعریف می‌کند، به‌طوری‌که این منافع می‌تواند به‌صورت نامناسبی وظایف رسمی آنها را تحت‌تأثیر قرار دهد [۸]. سازمان شفافیت بین‌الملل نیز تعارض منافع را موقعیتی می‌داند که در آن یک فرد یا یک موجودیت، بر سر دوراهی انتخاب بین انجام وظایف و اقتضائات موقعیتی محول شده و منافع شخصی خودشان قرار می‌گیرد. این مطلب، اشاره به یک مقوله مبتلابه در حیات اجتماعی انسان دارد که در آن شخص بر سر نوعی دوراهی قرار می‌گیرد که در آن ایفای رسالت براساس وظایف حرفه‌ای با منافع خود وی به‌عنوان یکی از تأثیرپذیران از آن تصمیم در تقابل است [۹].

مدیر یا سیاستگذاری که در موقعیت تعارض منافع قرار دارد، ممکن است به‌دلیل سوگیری ذهنی‌اش به‌صورت ناخودآگاه و غیرارادی و به‌دلیل وابستگی به یکی از گروه‌های ذی‌نفع، تصمیمی اتخاذ کند که به جای منافع عمومی، منافع افراد یا گروه‌های خاص را تأمین کند؛ بنابراین تعارض منافع می‌تواند منجر به ارتکاب فسادهای عمدی یا سوءمدیریت‌های غیرعمد شود که در هر دو حالت عملکرد و کارایی حاکمیت را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد [۱۰].

اغلب مفاسد به‌علت نقطه مشترکی به نام تعارض منافع رخ می‌دهد. برای درک این موضوع که چرا موضوع تعارض منافع نقطه مشترک همه مفاسد است، باید به تعریف فساد و تعارض منافع توجه کرد. تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که فرد یا شرکتی (خصوصی یا دولتی) در موقعیتی است که می‌تواند از شغل حرفه‌ای یا منصب حاکمیتی در جهت منافع خود یا شرکت سوءاستفاده کند. از طرفی بانک جهانی فساد را «سوءاستفاده از جایگاه عمومی برای به‌دست‌آوردن منافع شخصی» تعریف کرده است. با دقت در این دو تعریف مشخص می‌شود که تعارض منافع زمانی وجود دارد که کارکنان می‌توانند از موقعیت خود سوءاستفاده کنند و فساد، زمانی اتفاق می‌افتد که کارکنان از موقعیت خود سوءاستفاده کرده باشند [۱۱]. بنابراین وجود تعارض منافع همیشه به فساد منجر نمی‌شود، ولی وقوع هر فسادی در بستر یک موقعیت تعارض منافع رخ می‌دهد [۱۲]. بنابراین پیشگیری از تعارض منافع، راهکاری اساسی جهت پیشگیری از انواع مفاسد خواهد بود.

۳-۲. پدیده درب‌گردان

یکی از عواملی که به شکل قابل‌ملاحظه‌ای به تعارض منافع دامن می‌زند، رفت‌وآمد کارمندان و مقامات دولتی میان بخش عمومی و بخش خصوصی است که به آن «درب‌گردان»^۲ می‌گویند. این جابه‌جایی می‌تواند از بخش خصوصی به دولت باشد یا از بخش دولتی به بخش خصوصی رخ دهد. در واقع درب‌گردان، یک نمونه از مسئله گسترده و چندوجهی تعارض منافع است.

هرچند پدیده درب‌گردان دارای مزایایی چون افزایش مفاهمه میان بخش خصوصی و بخش عمومی است، اما هم‌زمان مخاطرات گسترده‌ای مانند تشدید رانت‌جویی‌های اطلاعاتی، تبعیض در خریده‌ها، برون‌سپاری‌ها و مناقصات دولتی، تصویب سیاست‌های جهت‌دار و ناکارایی نظارت را ایجاد می‌کند. از این‌رو کشورهای مختلف به شکلی فزاینده در پی مقابله با مخاطرات درب‌گردان از طریق طراحی سازوکارهای کنترلی اعم از حقوقی و غیرحقوقی هستند [۱۳].

پدیده درب‌گردان منحصر به حوزه خاصی نیست. هر حوزه‌ای که در آن بخش دولتی (به‌معنای مقررات‌گذار و یا ناظر) و بخش خصوصی، هر دو وجود داشته باشند، در معرض پدیده درب‌گردان است. همواره منفعی در رفت‌وآمد بین بخش خصوصی و دولتی وجود دارد که

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

این منافع در بعضی حوزه‌ها پررنگ‌تر است و بنابراین، چنین حوزه‌هایی بیشتر مستعد بروز پدیده درب‌گردان هستند [۱۴]. در حوزه پیمانکاری نیز پدیده درب‌گردان به‌وفور دیده می‌شود. مدیری قبل از استخدام در دستگاه دولتی، در یک شرکت خصوصی (مهندسین مشاور یا پیمانکاری) کار می‌کرده است. حال احتمال آنکه در واگذاری پروژه‌های مطالعاتی یا پیمانکاری یا در مناقصات دستگاه دولتی متبوعش، منافع شرکت و همکاران سابق خود را لحاظ کند بسیار زیاد است یا برای مثال یک مدیر دولتی بعد از پایان خدمتش، در یک شرکت پیمانکاری مشغول فعالیت می‌شود. بسیار محتمل است که این فرد از اعتبار خود برای گرفتن پروژه به‌صورت خارج از ضوابط (مانند ترک تشریفات) از دستگاه دولتی سابقش اقدام کند.

۳-۳. انواع تعارض منافع

شخصی که در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرد الزماً یک شخص حقیقی نیست و ممکن است یک شخص حقوقی، یک سازمان یا حتی یک صنف باشد که با توجه به شرایط، راهکارهای متفاوتی برای مدیریت تعارض منافع ایجاد شده در نظر گرفته می‌شود. براساس مطالعات انجام شده، به‌طور کلی مسئله تعارض منافع به دو دسته شخص محور و سازمان محور تقسیم می‌شود [۱۱]:

۳-۳-۱. تعارض منافع شخص محور

در این حالت، به‌دلیل برخی ویژگی‌های مربوط به شخص دارای مناصب حاکمیتی (روابط خانوادگی، روابط سهام‌داری، اشتغال و ...)، منافع شخص در تعارض با منافع حاکمیت و عموم مردم قرار می‌گیرد. برای مثال می‌توان فردی را در نظر گرفت که از یک طرف در یک وزارتخانه دولتی که قرار است برای انجام یک پروژه پیمانکاری مناقصه برگزار کند، دارای پست حاکمیتی باشد و از طرف دیگر خودش یا خویشاوندانش در شرکت پیمانکاری باشند که صلاحیت انجام پروژه را داشته و در مناقصه شرکت کنند. در این حالت این فرد در موقعیت تعارض منافع قرار دارد.

نوع دیگری از تعارض منافع شخصی را می‌توان ناشی از ساختار و قواعدی دانست که افراد در آن قرار می‌گیرند. برای مثال طبق قواعد سازمانی ممکن است تعیین مبلغ حقوق و مزایای مدیران به‌عهده خودشان باشد. در این شرایط هر مدیری در آن جایگاه قرار گیرد در مسئله تعیین حقوق و مزایا درگیر تعارض منافع می‌شود.

عوامل فردی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص به‌شرح زیر است:

- ✔ اشتغال هم‌زمان در بخش عمومی و خصوصی،
 - ✔ ارتباط عوامل حاکمیتی با شرکت‌های مرتبط از طریق سهام‌داری یا مالکیت آنها،
 - ✔ دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر توسط عوامل حاکمیتی،
 - ✔ ارتباطات پساشغلی (درب‌های گردان)،
 - ✔ روابط خویشاوندی مسئولان حاکمیتی با بخش‌های تحت نظارت، قاعده‌گذاری یا پیمانکاری،
 - ✔ انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای در مدیران ارشد یا نمایندگان مجلس،
 - ✔ تبانی ارائه‌دهندگان خدمات (تبانی پیمانکار با مشاور یا پیمانکار با مدیر طرح از طریق اعطای هدیه یا تسهیم عواید).
- همچنین عوامل نهادی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص عبارتند از:

✔ اتحاد قاعده‌گذار و مجری قواعد،

✔ اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده)،

✔ تعارض درآمد-وظایف^۱،

✔ تعارض وظایف^۲.

۱. موقعیتی که در آن یک نهاد که متولی تخفیف و کاهش یک آسیب است، به جهت ارتباط مستقیم درآمد وی با تکرار تخلف، منفعی از کثرت و تکرار تخلف می‌یابد. برای مثال اگر درآمد پلیس حاصل از جرائم رانندگی باشد، پلیس همواره در تعارض تلاش برای کاهش دادن تخلفات یا استفاده از درآمد حاصل از جرائم خواهد بود.

۲. تعارض بین دو وظیفه قانونی یا اخلاقی است. در این موقعیت‌ها، فرد نمی‌تواند هر دو وظیفه محول را به‌درستی اجرا کند. زیرا منافع حاصل از اجرای وظایف متعارض هستند. برای مثال نمایندگان مجلس در برخی از تصمیم‌گیری‌ها، دچار این تعارض منافع می‌شوند. زیرا از یک‌سو وظیفه آنها توجه به منافع حوزه انتخابی است و از سوی دیگر باید منافع ملی را در نظر بگیرند و این دو وظیفه ممکن است با یکدیگر تعارض داشته باشند.



۲-۳-۳. تعارض منافع سازمان محور

این حالت شبیه به تعارض منافع شخص محور است، ولی در مورد منافع یک سازمان مصداق پیدا می‌کند. در این وضعیت، منافع یک سازمان (برای مثال درآمدهای آن) با منافع حاکمیتی و بهینه اجتماعی تناقض پیدا می‌کند. برای مثال در یک طرح عمرانی شرکت «الف» به‌عنوان مدیر طرح (نماینده کارفرما) انتخاب می‌شود و شرکت «ب» نیز که زیرمجموعه شرکت «الف» است به‌عنوان پیمانکار طرح تعیین می‌شود. در این حالت شرکت «الف» در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرد. همچنین ممکن است ساختاری که یک سازمان در آن قرار گرفته، به‌گونه‌ای باشد که همواره آن سازمان در معرض تعارض منافع قرار گیرد. برای مثال؛ سازمانی که درآمدهایش با وظایفش در تعارض است، همواره در جایگاه تعارض منافع قرار دارد. به‌عنوان مصداقی از این نوع تعارض منافع می‌توان گفت اگر درآمد پلیس حاصل از جرائم رانندگی باشد، پلیس همواره در تعارض تلاش برای کاهش دادن تخلفات یا استفاده از درآمد حاصل از جرائم خواهد بود.

۴. روش مطالعه

روش مطالعه حاضر، روش توصیفی-اکتشافی است. بدین معنا که در این مطالعه با استفاده از ادبیات علمی موجود و بررسی مطالعات پیشین انجام شده در خصوص تعارض منافع و فساد در پروژه‌های پیمانکاری، مرور قوانین و مقررات مرتبط با تعارض منافع در نظام پیمانکاری و همچنین بررسی دقیق ارتباطات بین کنشگران اصلی پروژه‌های پیمانکاری در مراحل مختلف طرح، مصداق تعارض منافع این حوزه شناسایی و کشف شده است.

۵. نقاط آسیب‌پذیر پروژه‌های پیمانکاری از منظر تعارض منافع

براساس شرایط عمومی پیمان^۱، کنشگران یک پروژه پیمانکاری شامل موارد زیر است:

- **کارفرما (ماده (۶) شرایط عمومی پیمان):** شخص حقوقی است که یک‌سوی امضاکننده پیمان است و عملیات موضوع پیمان را براساس اسناد و مدارک پیمان، به پیمانکار واگذار کرده است. نمایندگان و جانشین‌های قانونی کارفرما، در حکم کارفرما می‌باشند.
- **پیمانکار (ماده (۷) شرایط عمومی پیمان):** شخص حقوقی یا حقیقی است که سوی دیگر امضاکننده پیمان است و اجرای موضوع پیمان را براساس اسناد و مدارک پیمان، به‌عهده گرفته است. نمایندگان و جانشین‌های قانونی پیمانکار، در حکم پیمانکار می‌باشند.
- **مدیر طرح (ماده (۸) شرایط عمومی پیمان):** شخص حقوقی است که به‌منظور مدیریت اجرای کار، در چارچوب اختیارات تعیین‌شده در اسناد و مدارک پیمان، از سوی کارفرما به پیمانکار معرفی می‌شود.
- **مهندس مشاور (بند «الف» ماده (۹) شرایط عمومی پیمان):** شخص حقوقی یا حقیقی است برای نظارت بر اجرای کار، در چارچوب اختیارات تعیین‌شده در اسناد و مدارک پیمان، از سوی کارفرما به پیمانکار معرفی می‌شود.
- **مهندس ناظر (بند «ب» ماده (۹) شرایط عمومی پیمان):** نماینده مقیم مهندس مشاور در کارگاه است و در چارچوب اختیارات تعیین‌شده در اسناد و مدارک پیمان به پیمانکار معرفی می‌شود.
- **رئیس کارگاه (ماده (۱۰) شرایط عمومی پیمان):** شخصی حقیقی دارای تخصص و تجربه لازم است که پیمانکار، او را به مهندس مشاور معرفی می‌کند تا اجرای موضوع پیمان در کارگاه را سرپرستی کند.
- **پیمانکار جزء (ماده (۱۱) شرایط عمومی پیمان):** شخصی حقیقی یا حقوقی است که تخصص در انجام کارهای اجرایی را دارد و پیمانکار برای اجرای بخشی از عملیات موضوع پیمان، با او قرارداد می‌بندد.

۱. موضوع بخشنامه مورخ ۱۳۷۸/۰۳/۰۳ سازمان برنامه‌بودجه با عنوان «بلاغ موافقت‌نامه، شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمان‌ها و مقررات آنها».

شکل ۱. عوامل دخیل در یک پروژه پیمانکاری



مأخذ: بخشنامه شرایط عمومی و خصوصی پیمان‌ها و مقررات آنها - سازمان برنامه و بودجه.

با توجه به حالت‌های مختلف قرارگیری کنشگران اصلی پروژه در کنار یکدیگر، می‌توان روش‌های مختلف اجرای پروژه را مطابق شکل ۲ به چهار روش امانی، طرح و ساخت، سیستم سه عاملی یا متعارف و سیستم مدیریت اجرا دسته‌بندی کرد.

شکل ۲. انواع روش‌های اجرای پروژه

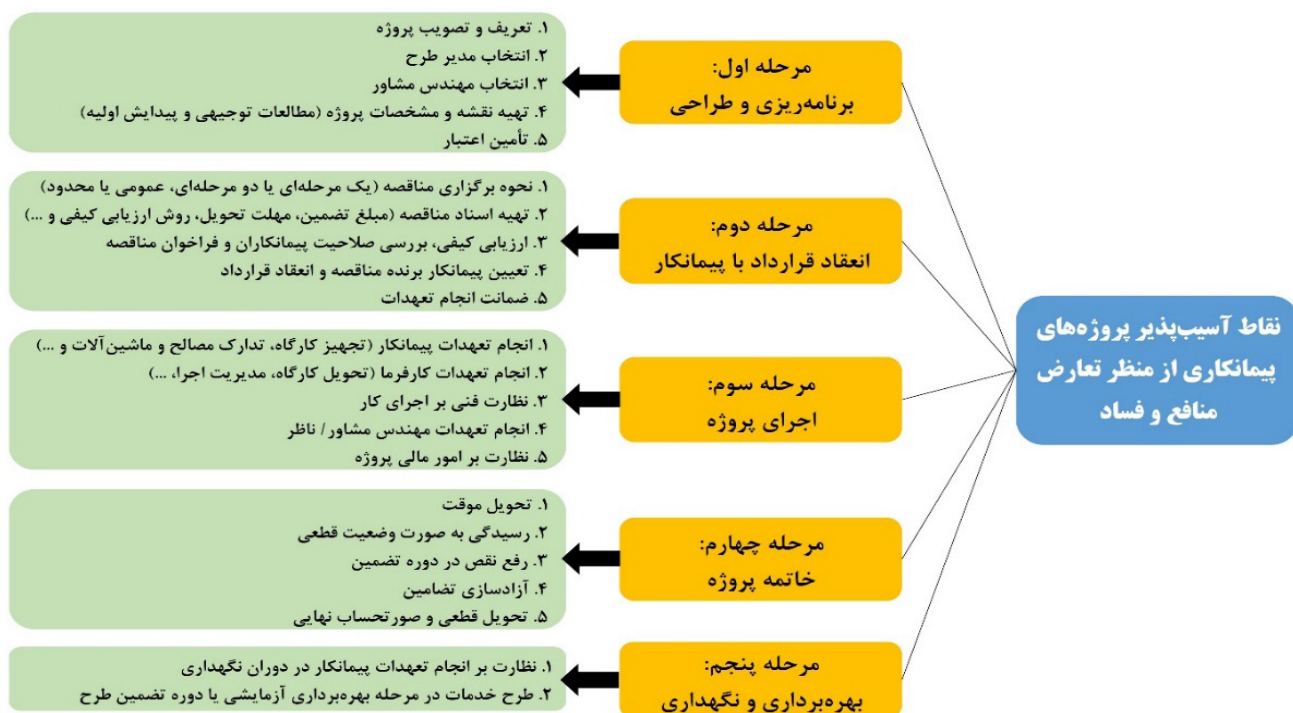
<ul style="list-style-type: none"> انجام کلیه مراحل کار (طراحی و اجرا) توسط کارفرما عدم عقد هرگونه قرارداد با پیمانکاران برون سازمانی 	<p>تک عاملی (امانی) سیستم خود اجرا</p>
<ul style="list-style-type: none"> حضور دو عامل کارفرما و پیمانکار در پروژه به دو روش طرح و ساخت توأم (DB) و روش طراحی، تدارک، ساخت (EPC) انجام می‌شود. در روش DB: فازهای صفر و یک توسط کارفرما و از طرح تفصیلی تا انتهای اجرا بر عهده پیمانکار است. در روش EPC: طراحی، تأمین کالا، ساخت و اجرا بر عهده پیمانکار است. 	<p>دو عاملی سیستم طرح و ساخت</p>
<ul style="list-style-type: none"> حضور سه عامل کارفرما، مشاور و پیمانکار در پروژه عمومی‌ترین روش اجرای پروژه در کشور طراحی توسط مشاور، اجرا توسط پیمانکار، تأمین منابع مالی و هماهنگی بین طراحی و اجرا توسط کارفرما 	<p>سه عاملی سیستم متعارف</p>
<ul style="list-style-type: none"> حضور چهار عامل کارفرما، مدیر طرح، مشاور و پیمانکار در پروژه واگذاری بخشی از اختیارات و مسئولیت‌های کارفرما به مدیر طرح 	<p>چهار عاملی سیستم مدیریت اجرا</p>

مأخذ: ضوابط اجرایی روش طرح و ساخت، سازمان برنامه و بودجه.



با توجه به اینکه در مراحل مختلف اجرای پروژه پیمانکاری (از زمان شکل‌گیری و تعریف پروژه تا تحویل قطعی و بهره‌برداری) امکان وقوع تعارض منافع وجود دارد، بنابراین در این مطالعه برای شناسایی دقیق موقعیت‌های تعارض منافع از مدل شکل ۳ استفاده شده است. مطابق با این شکل به‌طور کلی انجام یک پروژه پیمانکاری به پنج مرحله برنامه‌ریزی و طراحی، انعقاد قرارداد با پیمانکار، اجرای پروژه، خاتمه پروژه و بهره‌برداری و نگهداری تقسیم شده است. همچنین اقدامات اساسی که در هر یک از این مراحل انجام می‌شود، در مدل قابل مشاهده است.

شکل ۳. مراحل انجام پروژه پیمانکاری و اقدامات اصلی هر مرحله



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۶. تعارض منافع در نظام پیمانکاری

در کشور ما هر ساله مبالغ هنگفتی برای اجرای طرح‌های پیمانکاری هزینه می‌شود، اما به دلیل مشکلات متعدد، معمولاً این پروژه‌ها با صرف زمان و هزینه‌ای بیشتر از زمان و هزینه مصوب آنها به انجام می‌رسند. مفسد اقتصادی پروژه‌های پیمانکاری، یکی از معضلات مبتلابه کشور در سطوح مختلف است که بخشی از بودجه عمومی اختصاص یافته را در برمی‌گیرد. این در حالی است که حتی از اینکه چند درصد پروژه‌های عمرانی هیچ‌گاه به بهره‌برداری نرسیده و چه میزان از بودجه صرف شده در این راه به هدر رفته است، آمار روشنی در دسترس نیست.

تجمیع امور مهم و متعارضی نظیر؛ تخصیص بودجه، اختیار تصمیم‌گیری در طرح‌ها و پروژه‌ها، رتبه‌بندی و تشخیص صلاحیت مشاوران و پیمانکاران و نظارت بر اجرای برنامه‌ها و بودجه در یک نهاد خاص (سازمان برنامه‌بودجه) منجر به ایجاد قدرت منحصربه‌فردی می‌شود که تقریباً همه کنشگران نظام پیمانکاری را جهت چانه‌زنی و بهره‌مندی از مزایای تعارض منافع به سمت آن سازمان خواهد کشاند. چنین رخدادی از وجود اقسام تعارض منافع در نهاد مذکور حکایت دارد.

یکی دیگر از نمونه‌های بارز تعارض منافع در نظام پیمانکاری، حضور هم‌زمان پیمانکاران، واحدهای مدیریت طرح و یا مهندسان مشاور دارای اشتراک مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره در پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی است. با توجه به اهمیت این موضوع،

سازمان برنامه و بودجه کشور در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۲۱ بخشنامه‌ای با عنوان «مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از تبانی در ارجاع کار» ابلاغ کرد. براساس بخشنامه مذکور، حضور هم‌زمان پیمانکاران، واحدهای مدیریت طرح و یا مهندسان مشاور که دارای اشتراک مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره و یا سهام‌دار مشترک (به میزان ۲۰ درصد و بیشتر) باشند، در تمام فرایندهای ارجاع کار، ارزیابی کیفی، مناقصه و معاملات پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی به شرح زیر ممنوع است:

داشتن مدیرعامل، هیئت‌مدیره و یا سهام‌دار مشترک میان:

✓ پیمانکاران یک پروژه،

✓ پیمانکار با مهندس مشاور نظارت یا تهیه‌کننده اسناد مناقصه همان پروژه به صورت هم‌زمان و یا ضربدری در پروژه دیگر،

✓ واحد تهیه‌کننده اسناد مناقصه و یا اسناد درخواست پیشنهاد (RFP) به ترتیب با پیمانکاران یا مشاوران متقاضی انجام همان پروژه،

✓ واحد خدمات مدیریت طرح با مهندس مشاور یا پیمانکار همان پروژه یا به صورت ضربدری در پروژه دیگر،

✓ مهندس مشاور طراحی یا نظارت با پیمانکار همان پروژه،

✓ مهندس مشاور کارفرما در روش طرح و ساخت با واحد پیمانکار طرح و ساخت و یا اعضای مشارکت طرح و ساخت همان پروژه،

✓ پیمانکار طرح و ساخت با واحد تهیه‌کننده اسناد مناقصه همان پروژه.

در حال حاضر برخی از پروژه‌ها و طرح‌ها بدون آنکه در مسیر چشم‌انداز برنامه‌ها و اولویت‌های کشور باشد و یا حتی بی‌آنکه توجیه فنی - اقتصادی داشته باشد، صرفاً به دلیل فشارهای سیاسی موجود کلید می‌خورد. تا لابی‌گری و اعمال نفوذ که از مظاهر تعارض منافع (اعم از شخصی و سازمانی) است از جوانب مختلف و توسط افراد گوناگون ظهور یافته و طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی را از مسیر تأمین منافع ملی به سمت منافع شخصی یا گروهی منحرف کند. پروژه‌های ریز و درشت بسیاری با همین مکانیسم پیشنهاد و تصویب می‌شوند که با نیازهای ملی و استانی منطبق نبوده و صرفاً با اعمال نفوذ برخی از نمایندگان مجلس، جهت تأمین منافع بخشی از جامعه به منظور کسب سود مادی و یا معنوی (محبوبیت برای اخذ آرای مردمی در ادوار آینده)، به تصویب می‌رسد. تهیه جدول امتیازدهی سلیقه‌ای توسط دستگاه اجرایی به منظور حذف پیمانکارانی که کارفرما به هر دلیلی علاقه‌مند به حضور آنان در مناقصه نیست و دست‌کاری غیرمنصفانه در رتبه پیشنهاددهندگان به کمک امتیاز فنی از جمله مصادیق تعارض منافع در مرحله برگزاری مناقصه است. در فرایند برگزاری مناقصات برخی افراد با بهره‌گیری از روابط خاص و سوءاستفاده از قدرت خود یا وابستگان و با اعمال نفوذ، اجرای طرح‌های بزرگ را به آسانی در دست می‌گیرند و چون رقیبی برای خود نمی‌بینند، نیازی به خلاقیت و نوآوری احساس نمی‌کنند. این رخداد، زمان، کیفیت و ایمنی پروژه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

وقتی شرکت‌ها راه کسب سود و یا بقا و ادامه فعالیت خود را ارتباطات مالی نامشروع با عوامل نظارت و کارفرما بدانند، به جای تمرکز بر بهینه‌سازی عملکرد سیستم و کاهش هزینه و زمان، به دنبال دریافت هزینه‌های غیرواقعی و مجاز کردن تأخیرات ناموجه خود خواهند بود. در چنین شرایطی فضای رقابتی به شدت تحت تأثیر قرار گرفته و پتانسیل ایجاد ارتباطات و تعاملات ناسالم تعیین‌کننده خواهد بود. بنابراین وجود تعارض منافع در هر مرحله از پروژه پیمانکاری منجر به انحراف از هدف اصلی واگذاری طرح‌ها به بخش خصوصی خواهد بود.

همان‌گونه که گفته شد در این مطالعه برای شناسایی دقیق موقعیت‌های تعارض منافع در نظام پیمانکاری، روند انجام کامل یک پروژه پیمانکاری مطابق مدل شکل ۳ به پنج مرحله زیر تقسیم شده است. سپس با توجه به قوانین و مقررات مرتبط (که در بند قبل شناسایی شد) و نیز بررسی ارتباطات بین کنشگران اصلی پروژه در مراحل مختلف، مصادیق تعارض منافع در هر مرحله شناسایی و کشف شده است:

مرحله ۱: برنامه‌ریزی و طراحی پروژه،

مرحله ۲: انعقاد قرارداد با پیمانکار،

مرحله ۳: اجرای پروژه،

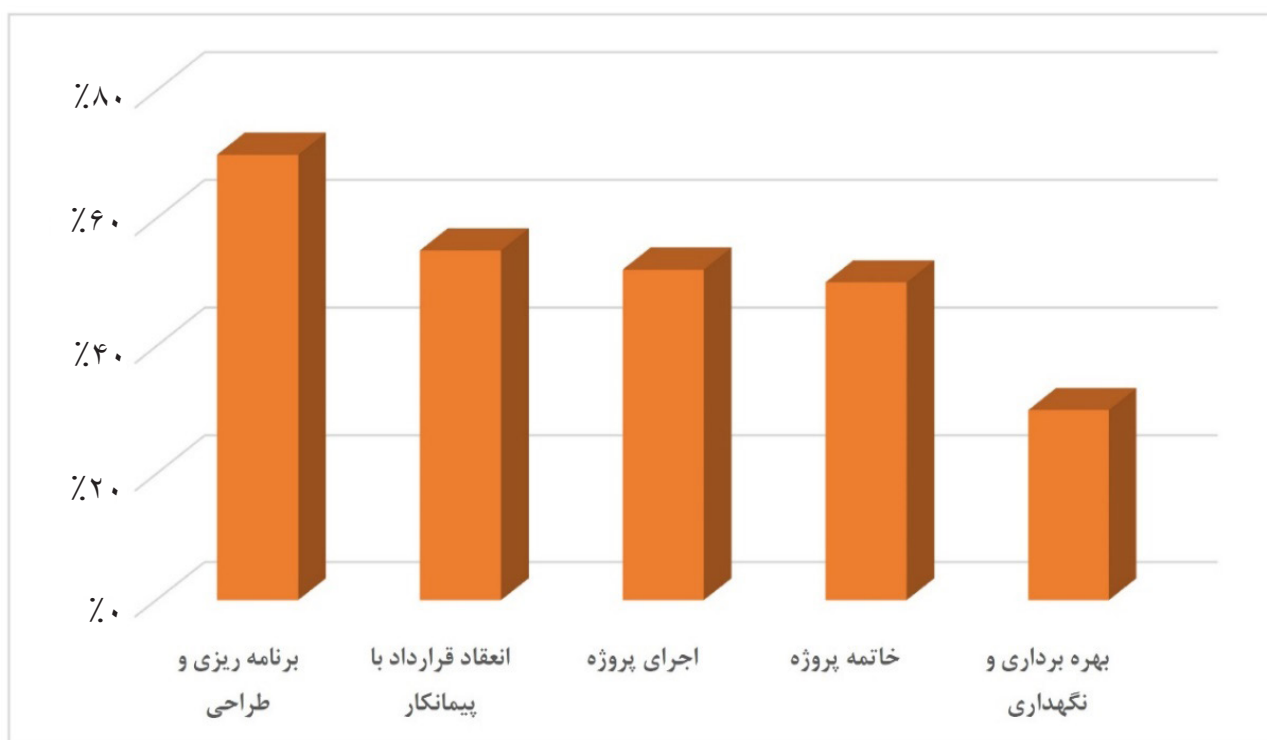
مرحله ۴: خاتمه پروژه،

مرحله ۵: بهره‌برداری و نگهداری.



براساس مطالعات انجام شده، مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه در بروز تعارض منافع (و به دنبال آن فساد) نسبت به سایر مراحل پروژه دارای اهمیت بیشتری است. علت این موضوع آن است که پیشنهاد، تعریف و تصویب پروژه و تعیین مشاور، مدیر طرح و اعتبار پروژه در این مرحله رقم می‌خورد و وقوع هرگونه فساد در این مرحله (که ناشی از تعارض منافع است) پروژه را در مراحل بعدی نیز با مشکل مواجه ساخته و راه را برای جولان فساد و اعمال نظرهای شخصی در پروژه هموار می‌کند. در شکل ۴ اهمیت مراحل مختلف پروژه از منظر تعارض منافع و وقوع فساد، براساس نظرات خبرگان و صاحب‌نظران نمایش داده شده است [۱۵].

شکل ۴. نمودار اهمیت مراحل مختلف پروژه از منظر تعارض منافع و وقوع فساد مطابق با نظرات خبرگان [۱۵]



۱-۶. تعارض منافع در مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه

مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه خود به پنج بخش: پیشنهاد اولیه پروژه (تعریف و تصویب پروژه)، انتخاب مدیر طرح، انتخاب مشاور، تهیه نقشه و مشخصات پروژه و تأمین اعتبار تقسیم می‌شود. در بخش پیشنهاد اولیه پروژه، بیش از سایر بخش‌ها، مصادیق تعارض منافع مشاهده می‌شود. نکته مهم آن است که نظارت‌های قانونی نیز از این مرحله به بعد صورت می‌گیرد و در مرحله پیشنهاد اولیه پروژه تقریباً هیچ نظارتی انجام نمی‌شود.

تعریف پروژه به دلیل فشارهای سیاسی-اجتماعی، لابی‌گری و اعمال نفوذ نمونه‌هایی از ترجیح منافع شخصی بر منافع ملی است. در جدول ۳ مصادیق اصلی تعارض منافع در مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه، سبب بروز و احتمال وقوع آنها ارائه شده است.

جدول ۳. مصادیق تعارض منافع در مرحله برنامه ریزی و طراحی پروژه

ردیف	مصادیق تعارض منافع	سبب بروز	احتمال وقوع
۱	برآورد غیر واقعی هزینه اجرای پروژه برای توجیه صرفه اقتصادی آن و در نهایت تصویب پروژه	۱. ارتباطات پسا شغلی، ۲. دریافت هدیه از نهادهای قاعده پذیر، ۳. اشتغال هم زمان، ۴. ارتباط سهامداری یا مالکیت.	بسیار بالا
۲	تهیه نقشه های پروژه بدون انجام محاسبات فنی و کپی برداری از نقشه های طرح های مشابه قبلی	۱. تعارض درآمد و وظایف، ۲. اتحاد ناظر و منظور.	متوسط
۳	پرداخت رشوه، هدیه یا پورسانت به عوامل کارفرما برای موافقت با تعریف پروژه	۱. دریافت هدیه از نهادهای قاعده پذیر.	بالا
۴	فشار سیاسی و اعمال نفوذ توسط افراد برای تعریف و تصویب پروژه هایی که در آنها منافع شخص یا گروهی خاص تأمین می شود، بدون آنکه پروژه منطبق با نیازهای ملی، منطقه ای و محلی باشد.	۱. دریافت هدیه از نهادهای قاعده پذیر، ۲. ارتباط سهامداری یا مالکیت، ۳. درب گردان، ۴. اتحاد قاعده گذار و مجری.	بسیار بالا
۵	تأمین اعتبار پروژه ها بر اساس سفارشات و روابط و در نتیجه به تأخیر افتادن پروژه های اولویت دار	۱. ارتباط سهامداری یا مالکیت، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. دریافت هدیه از نهادهای قاعده پذیر، ۴. درب گردان.	بسیار بالا
۶	انتخاب مدیر طرح به دلیل ارتباطات خویشاوندی، دریافت رشوه یا پدیده درب گردان و بدون در نظر گرفتن سوابق، صلاحیت و توانایی فنی وی	۱. ارتباط سهامداری یا مالکیت، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. دریافت هدیه از نهادهای قاعده پذیر، ۴. درب گردان.	بالا
۷	انتخاب مشاور به صورت سفارشی، اما با ظاهر سازی قانونی (رعایت قوانین و مقررات مربوطه فقط در حدی که انتخاب مشاور از طرف مراجع نظارتی و بازرسی مورد ایراد قرار نگیرد).	۱. ارتباط سهامداری یا مالکیت، ۲. دریافت هدیه از نهادهای قاعده پذیر، ۳. درب گردان.	بسیار بالا
۸	ارائه اطلاعات مورد نیاز مشاور جهت انجام مطالعات طرح توجیهی یا پیدایش اولیه از سوی کارشناسان ذی ربط با رانت، رشوه یا پورسانت	۱. تعارض درآمد و وظایف، ۲. دریافت هدیه از نهادهای قاعده پذیر.	بالا
۹	واگذاری مطالعات پیدایش و توجیهی با هریک از خدمات طراحی تفصیلی، نظارت عالی و نظارت کارگاهی به یک مشاور	۱. ارتباط سهامداری یا مالکیت، ۲. دریافت هدیه، ۳. ارتباط خویشاوندی.	بالا
۱۰	عدم استقلال مشاور در انجام مطالعات توجیهی، زیست محیطی و فنی، به دلیل فشارهای کارفرما (مشاور تحت فشار کارفرما، پروژه را از نظر اقتصادی و زیست محیطی دارای توجیه اعلام می کند).	۱. تعارض درآمد و وظایف	بالا
۱۱	اعمال تغییرات در پروژه توسط کارفرما یا مشاور در جهت تأمین منافع اقتصادی برخی افراد یا گروه ها که این موضوع سبب کاهش کیفیت فنی و اجرایی کار می شود.	۱. ارتباط سهامداری یا مالکیت، ۲. دریافت هدیه از نهادهای قاعده پذیر، ۳. درب گردان، ۴. ارتباطات خویشاوندی، ۵. انگیزه های سیاسی، ۶. اشتغال هم زمان.	کم
۱۲	عدم قیمت گذاری اصولی و کارشناسی پروژه، به گونه ای که چندین برابر هزینه واقعی یک پروژه، اعتبار به آن تخصیص داده می شود.	۱. ارتباطات خویشاوندی، ۲. دریافت هدیه، ۳. ارتباطات خویشاوندی، ۴. ارتباط سهامداری یا مالکیت، ۵. اتحاد ناظر و منظور.	متوسط
۱۳	طراحی پروژه توسط مشاور به صورت دست بالا و در نتیجه بالا رفتن قیمت تمام شده پروژه و دریافت دستمزد بیشتر توسط مشاور (با افزایش هزینه تمام شده پروژه، دستمزد مشاور نیز افزایش می یابد).	۱. تعارض درآمد و وظایف، ۲. اتحاد ناظر و منظور، ۳. ارتباطات خویشاوندی، ۴. دریافت هدیه، ۵. اشتغال هم زمان، ۶. ارتباط سهامداری یا مالکیت.	کم
۱۴	واگذاری هریک از خدمات مطالعات پیدایش، مطالعات توجیهی، طراحی تفصیلی، نظارت عالی و نظارت کارگاهی به مدیریت طرح	۱. ارتباط خویشاوندی، ۲. ارتباط سهامداری یا مالکیت، ۳. دریافت هدیه.	کم

مأخذ: همان.



۲-۶. تعارض منافع در مرحله انعقاد قرارداد با پیمانکار

مرحله انعقاد قرارداد شامل نحوه برگزاری مناقصه، تهیه اسناد مناقصه، ارزیابی کیفی، بررسی صلاحیت پیمانکاران و فراخوان مناقصه، تعیین پیمانکار برنده مناقصه و عقد قرارداد و ضمانت‌نامه انجام تعهدات است. این مرحله یکی از درگاه‌های جدی بروز تعارض منافع و وقوع فساد در نظام پیمانکاری است.

به‌طور کلی، هرچه خریدهای دولتی (اعم از کالا یا خدمات) از روش مناقصه عمومی فاصله بگیرد و به مناقصه محدود یا ترک تشریفات در مناقصه نزدیک شود، نظارت بر فرایند خریدها کم‌رنگ‌تر و احتمال تبانی بیشتر می‌شود. قانونگذار با تشخیص این مطلب، خریدهای بزرگ دستگاه‌ها را فقط از طریق برگزاری مناقصه عمومی مجاز می‌داند.^۱ بنابراین اگر بیشتر خریدهای دستگاهی از طریق برگزاری مناقصه محدود یا ترک تشریفات انجام شده باشد، باید به حُسن جریان امور در بخش خریدهای آن دستگاه شک کرد. هرچند برگزاری مناقصه عمومی به تنهایی اثبات‌کننده سلامت معاملات انجام شده نیست [۱۶].

انجام معاملات در شرایط غیررقابتی و غیرشفاف و برگزاری مناقصه‌های نمایشی برای افراد خاص، نمونه‌های دیگری از تعارض منافع و فساد در مرحله انتخاب پیمانکار است [۱۷]. در جدول ۴ مصادیق اصلی تعارض منافع در مرحله انعقاد قرارداد با پیمانکار ارائه شده است.

جدول ۴. مصادیق تعارض منافع در مرحله انعقاد قرارداد با پیمانکار

ردیف	مصادیق تعارض منافع	سبب بروز	احتمال وقوع
۱	داشتن مدیرعامل، هیئت‌مدیره و یا سهام‌دار مشترک میان؛ پیمانکاران پروژه، پیمانکار با مهندس مشاور پروژه، واحد تهیه‌کننده اسناد مناقصه با پیمانکاران یا مشاوران متقاضی انجام پروژه، مدیریت طرح با مهندس مشاور یا پیمانکار پروژه	۱. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت	بسیار بالا
۲	خُرد کردن معاملات عمده و تبدیل آنها به معاملات متوسط و کوچک به‌منظور حذف شرایط برگزاری مناقصه عمومی و انجام معامله با پیمانکار دلخواه	۱. دریافت هدیه، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. درب‌گردان، ۴. اشتغال هم‌زمان، ۵. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	بسیار بالا
۳	انتشار آگهی مناقصه در روزنامه کثیرالانتشار دارای مخاطبان محدود	۱. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت، ۲. دریافت هدیه، ۳. ارتباطات خویشاوندی.	متوسط
۴	عدم اعلام مبلغ برآوردی معامله در اسناد مناقصه از سوی کارفرما، به‌منظور اعلام آن به اشخاص مورد نظر	۱. دریافت هدیه، ۲. ارتباطات پسا‌شغلی و درب‌گردان، ۳. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	بالا
۵	بعضی از مناقصه‌گران به‌منظور به حد‌نصاب رسیدن مناقصه و جلوگیری از تجدید آن، در مراحل ابتدایی مناقصه شرکت کرده و در مرحله پایانی و قبل از تعیین برنده مناقصه، ضمن تبانی با دیگران از ادامه رقابت انصراف می‌دهند.	۱. دریافت هدیه، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	بسیار بالا
۶	ارائه قیمت‌های بالا از سوی مناقصه‌گران به‌منظور برنده کردن شخص مورد نظر (مناقصه‌گران با هماهنگی یکدیگر قیمتی را پیشنهاد می‌دهند که سبب برنده‌شدن شخص مورد نظرشان شود).	۱. دریافت هدیه، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	بسیار بالا
۷	تهیه گزارش‌های غیرمستند و کلیشه‌ای و اخذ مجوز از هیئت ترک تشریفات مناقصه و واگذاری معامله به پیمانکار دلخواه	۱. اشتغال هم‌زمان، ۲. ارتباطات پسا‌شغلی و درب‌گردان، ۳. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر، ۴. ارتباطات خویشاوندی، ۵. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	بسیار بالا
۸	انجام استعلام‌های صوری در واگذاری معاملات متوسط (پیمانکار از طریق تبانی با کارفرما، هر ۳ فقره استعلام کتبی را با نام شرکت‌های مختلف تکمیل و تحویل کارفرما می‌دهد).	۱. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر، ۲. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت، ۳. ارتباطات خویشاوندی، ۴. درب‌گردان، ۵. اشتغال هم‌زمان.	بسیار بالا

۱. قانونگذار در جزء «۲» بند «ب» مواد (۴) و (۲۷) «قانون برگزاری مناقصات» انجام معامله از روش‌های دیگر را فقط در شرایط خاص و اضطراری مجاز می‌داند.

ردیف	مصادیق تعارض منافع	سبب بروز	احتمال وقوع
۹	تهیه و تنظیم اسناد مناقصه (ارزیابی کیفی، ارزیابی فنی و ارزیابی مالی) توسط کارفرما به گونه‌ای که یک پیمانکار خاص حائز بیشترین امتیاز شود.	۱. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر، ۲. ارتباطات پسا‌شغلی و درب‌گردان، ۳. ارتباطات خویشاوندی، ۴. اشتغال هم‌زمان، ۵. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	متوسط
۱۰	عدم درج شفاف معیارهای ارزیابی کیفی، فنی و مالی پیشنهادها در اسناد مناقصه و اعطای امتیاز به شرکت‌کنندگان به صورت سلیقه‌ای و مغرضانه در زمان ارزیابی آنها	۱. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر، ۲. ارتباطات پسا‌شغلی و درب‌گردان، ۳. ارتباطات خویشاوندی، ۴. اشتغال هم‌زمان، ۵. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	بالا
۱۱	اعطای امتیاز بالا و خلاف واقع به پیمانکار دلخواه در ارزیابی کیفی و فنی- بازرگانی جهت برنده‌شدن در مناقصه و یا اعطای امتیاز پایین به بعضی از پیمانکاران (که کارفرما تمایلی به معامله با آنها ندارد) و حذف آنها در مرحله ارزیابی کیفی	۱. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر، ۲. ارتباطات پسا‌شغلی و درب‌گردان، ۳. ارتباطات خویشاوندی، ۴. اشتغال هم‌زمان، ۵. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	بالا
۱۲	فراهم کردن شرایط از طرف کارفرما، به گونه‌ای که پروژه انحصاری شده و سپس واگذاری آن به پیمانکار دلخواه (برای مثال: تعیین شرایط خاص توسط کارفرما برای تامین مصالح در قسمت‌های مختلف پروژه، به طوری که شرکت‌های محدودی دارای آن شرایط خاص باشند).	۱. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت، ۲. اشتغال هم‌زمان، ۳. ارتباطات خویشاوندی، ۴. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر، ۵. اشتغال هم‌زمان.	بالا
۱۳	تبانی بین مشاور و پیمانکار به نحوی که مشاور قیمت پایه را بالاتر از برآورد واقعی محاسبه کرده و پیمانکار با علم به این موضوع، قیمت پیشنهادی خود را پایین‌تر از قیمت پایه اعلام کرده و برنده مناقصه می‌شود.	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. دریافت هدیه، ۳. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت، ۴. ارتباطات خویشاوندی یا دوستی.	بالا
۱۴	تبانی و واگذاری پروژه به شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی، نهادهای نظامی و تعاونی‌های کارکنان	۱. دریافت هدیه، ۲. اشتغال هم‌زمان.	متوسط
۱۵	تبانی کارفرما و پیمانکار و ارائه ضمانت ناکافی از طرف پیمانکار (تضمین شرکت در مناقصه، تضمین انجام تعهدات و تضمین پیش‌پرداخت)	۱. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر، ۲. اتحاد ناظر و منظور، ۳. ارتباطات پسا‌شغلی و درب‌گردان، ۴. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت،	متوسط
۱۶	بررسی هم‌زمان استعلام‌های ارزیابی کیفی مناقصه‌گران با پیشنهادهای فنی و مالی	۱. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت، ۲. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر.	متوسط
۱۷	عدم ضبط تضمین برنده اول و دوم مناقصه در صورت انصراف آنها از انعقاد قرارداد	۱. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	کم
۱۸	عدم تجدید مناقصه در صورتی که تعداد مناقصه‌گران از حدنصاب تعیین شده در قانون کمتر باشد.	۱. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت، ۴. درب‌گردان.	کم
۱۹	تعویض پاکت‌های مناقصه‌گر مورد نظر کارفرما، پس از خاتمه مهلت تحویل پاکت‌ها	۱. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر.	کم
۲۰	واگذاری پروژه به پیمانکاران فاقد گواهینامه صلاحیت معتبر به دلیل پرداخت رشوه، هدیه یا پورسانت	۱. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر	کم
۲۱	عدم رعایت حداقل تعداد مناقصه‌گران واجد شرایط (فهرست کوتاه) برای دعوت به مناقصه محدود. (پنج مناقصه‌گر در کارهای پیمانکاری در صورت استفاده از فهرست بهای پایه سازمان و ۳ مناقصه‌گر در سایر مناقصات پیمانکاری)	۱. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر، ۲. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	کم

مأخذ: همان.



۳-۶. تعارض منافع در مرحله اجرای پروژه

مرحله اجرای پروژه شامل انجام تعهدات پیمانکار، انجام تعهدات کارفرما، نظارت فنی بر اجرای کار، انجام تعهدات مهندس مشاور (ناظر) و نظارت بر امور مالی پروژه است. در این مرحله، به دلیل تعامل و ارتباطات مستقیم و مداوم کنشگران اصلی پروژه (کارفرما، مدیر طرح، پیمانکار و مشاور)، وقوع فساد ناشی از تعارض منافع بسیار گسترده است. نکته مهم آن است که چنانچه پیمانکار از روش قانونی و صحیح انتخاب نشده باشد، وقوع فساد در این مرحله و مرحله بعدی تشدید خواهد شد. در جدول ۵ مصادیق اصلی تعارض منافع در مرحله اجرای پروژه ارائه شده است.

جدول ۵. مصادیق تعارض منافع در مرحله اجرای پروژه

ردیف	مصادیق تعارض منافع	سبب بروز	احتمال وقوع
۱	استفاده پیمانکار از نیروهای غیر متخصص و بی تجربه و نادیده گرفتن این موضوع از طرف کارفرما	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. دریافت هدیه از نهادهای قاعده پذیر، ۳. ارتباطات خویشاوندی.	بالا
۲	استخدام کارکنان کارفرما، سازمان‌های دولتی یا شهرداری‌ها توسط پیمانکار	۱. تعارض درآمد و وظایف ۲. اتحاد ناظر و منظور	متوسط
۳	عدم اجرای موضوع پیمان مطابق با اسناد و مدارک ضمیمه پیمان	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. دریافت هدیه از نهادهای قاعده پذیر، ۳. اشتغال هم‌زمان.	بالا
۴	تبانی پیمانکار و مشاور و استفاده از مصالح نامرغوب و بی کیفیت به منظور کم کردن هزینه‌های اجرایی پیمانکار	۱. تعارض درآمد و وظایف، ۲. دریافت هدیه، ۳. ارتباطات خویشاوندی، ۴. اشتغال هم‌زمان.	بالا
۵	نفوذ پیمانکار در سیستم کارفرما و مشاور و تعیین ناظر پروژه	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. درب گردان، ۳. ارتباطات خویشاوندی، ۴. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	بسیار بالا
۶	تبانی پیمانکار و نماینده کارفرما و ارائه مدارک و فاکتورهای صوری	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت، ۳. دریافت هدیه از نهادهای قاعده پذیر، ۴. ارتباطات خویشاوندی.	بالا
۷	تغییر در حجم آیت‌های سودآور برای پیمانکار یا ایجاد آیت‌های جدید مغایر با برآورد اولیه	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. اشتغال هم‌زمان، ۴. ارتباطات پسا شغلی، ۵. دریافت هدیه، ۶. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	بالا
۸	نادیده گرفتن دستورالعمل‌های نظارت و چشم‌پوشی بر عدم رعایت مشخصات فنی و نقشه‌ها از طرف مشاور به دلیل دریافت هدیه، رشوه یا پورسانت	۱. دریافت هدیه	بالا
۹	تبانی با مشاور و ایجاد تأخیر در پروژه برای دریافت تعدیل	۱. تعارض درآمد و وظایف، ۲. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت، ۳. دریافت هدیه، ۴. ارتباطات خویشاوندی.	متوسط
۱۰	تحویل کار با کیفیت پایین، بهرغم دریافت اعتبار بالا و تقسیم مابه‌التفاوت حاصل شده بین پیمانکار و مهندس مشاور	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. تعارض درآمد و وظایف.	کم

ردیف	مصادیق تعارض منافع	سبب بروز	احتمال وقوع
۱۱	محاسبه تأخیر غیرمجاز پیمانکار به عنوان تأخیر مجاز و اعلام به کارفرما	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. تعارض درآمد و وظایف، ۳. دریافت هدیه، ۴. ارتباطات خویشاوندی، ۵. ارتباط سهامداری یا مالکیت.	متوسط
۱۲	ارائه تعدیل‌های غیر واقعی، نرخ حمل بار غیر واقعی و رقم غیر دقیق علی‌الحساب‌ها در صورت وضعیت‌های موقت	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. تعارض درآمد و وظایف، ۳. دریافت هدیه.	بالا
۱۳	ضمن انجام کار تا مرحله تحویل موقت، پیمانکار مشمول قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات، مصوب ۱۳۳۷ شود (به دلیل تغییر در صاحبان سهام یا مدیران شرکت پیمانکار یا تغییر در دستگاه کارفرما).	۱. اشتغال هم‌زمان، ۲. ارتباط سهامداری یا مالکیت.	کم
۱۴	منافع مشترک پیمانکار و دستگاه نظارت (مانند خرید مصالح یا تجهیزات از دستگاه نظارت که اغلب منجر به تأیید صوری کیفیت پروژه می‌شود).	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. تعارض درآمد و وظایف.	بالا

مأخذ: همان.

۴-۶. تعارض منافع در مرحله خاتمه پروژه

این مرحله، نقطه به ثمر نشستن پروژه پیمانکاری است. پس از تحویل موقت و رفع نواقص، زمان تأیید و تحویل قطعی پروژه فرامی‌رسد. در این مرحله، احتمال عینیت یافتن مسئله تعارض منافع و اتحاد ناظر و منظور (نظارت شونده) جهت فیصله دادن به پروژه افزایش می‌یابد. زیرا از یک طرف، پروژه‌های با هزینه هنگفت به مرحله پایانی رسیده و از طرف دیگر کیفیت و کارایی لازم را ندارد و مهلت انجام آن نیز به اتمام رسیده است. طبق نظر کارشناسان مرحله تحویل موقت، رفع نقص و تحویل قطعی یکی از گلوگاه‌های اصلی در بروز تعارض منافع و به دنبال آن فساد است. این مرحله شامل تحویل موقت، رسیدگی به صورت وضعیت قطعی، رفع نقص، آزادسازی تضامین و تحویل قطعی پروژه است. در جدول ۶ مصادیق اصلی تعارض منافع در مرحله خاتمه پروژه بیان شده است.

جدول ۶. مصادیق تعارض منافع در مرحله خاتمه پروژه

ردیف	مصادیق تعارض منافع	سبب بروز	احتمال وقوع
۱	آزادسازی ضمانت انجام تعهدات زودتر از موعد تعریف شده در قانون	۱. دریافت هدیه، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. ارتباطات پسا شغلی و درب‌گردان، ۴. ارتباط سهامداری یا مالکیت.	متوسط
۲	استرداد تضامین حسن انجام کار به پیمانکار قبل از تصویب صورت وضعیت قطعی	۱. دریافت هدیه، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. ارتباطات پسا شغلی و درب‌گردان، ۴. ارتباط سهامداری یا مالکیت.	متوسط
۳	تأیید درخواست تحویل موقت پیمانکار از طرف مشاور به رغم عدم تکمیل عملیات موضوع پیمان و آماده بهره‌برداری نبودن کار	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. تعارض درآمد و وظایف، ۳. ارتباطات خویشاوندی، ۴. دریافت هدیه.	بالا
۴	تأیید صورت مجلس تحویل موقت از طرف هیئت تحویل موقت پروژه، به رغم وجود نواقص و عیوب متعدد در آن	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. دریافت هدیه، ۴. ارتباطات پسا شغلی.	بالا



احتمال وقوع	سبب بروز	مصادیق تعارض منافع	ردیف
کم	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. دریافت هدیه، ۴. ارتباطات پسا‌شغلی، ۵. ارتباط سهام‌داری یا مالکیت.	تحويل قطعی پروژه قبل از پایان دوره تضمین	۵
بسیار بالا	۱. انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای، ۲. اتحاد ناظر و منظور، ۳. ارتباطات خویشاوندی، ۴. دریافت هدیه، ۵. ارتباطات پسا‌شغلی، ۶. اشتغال هم‌زمان، ۷. ارتباط سهام‌داری.	تسریع در افتتاح پروژه به هر قیمت به دلایل سیاسی و در نتیجه آن بررسی کیفیت و کارایی پروژه به صورت سطحی و تحويل پروژه بدون توجه به نواقص و ایرادهای آن	۶
بالا	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. دریافت هدیه.	عدم دریافت خسارت تأخیر از پیمانکار	۷
بالا	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. دریافت هدیه، ۴. ارتباطات پسا‌شغلی و دربگردان، ۵. اشتغال هم‌زمان.	تأیید صورت‌وضعیت قطعی بدون بررسی دقیق نواقص و عیب‌های پروژه	۸
متوسط	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. دریافت هدیه، ۴. ارتباطات پسا‌شغلی و دربگردان، ۵. اشتغال هم‌زمان، ۶. ارتباط سهام‌داری.	چشم‌پوشی از نواقص و ایرادهای موجود در پروژه در اثر تبانی پیمانکار و مشاور و پرداخت وجه‌الضمان	۹
بالا	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. تعارض درآمد و وظایف.	عدم برچیدن کارگاه در موعد مقرر توسط پیمانکار (که موجب تحمیل هزینه‌های اضافی به کارفرما می‌شود).	۱۰
کم	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. ارتباطات خویشاوندی، ۳. دریافت هدیه، ۴. ارتباطات پسا‌شغلی و دربگردان، ۵. اشتغال هم‌زمان، ۶. ارتباط سهام‌داری.	عدم انجام آزمایش‌های لازم برای سنجش کیفیت کار انجام شده و در نتیجه تحويل پروژه با کیفیت و کارایی بسیار پایین	۱۱

مأخذ: همان.

۵-۶. تعارض منافع در مرحله بهره‌برداری و نگهداری پروژه

در مرحله بهره‌برداری و نگهداری پروژه، نظارت اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند. زیرا در صورت تبانی عناصر نظارتی با پیمانکار یا عدم وجود ناظر یا تخطی ناظر از وظایف محوله، پیمانکاری که وجه‌الضمان را نیز دریافت کرده است، می‌تواند به راحتی از انجام مسئولیت‌های قانونی خود سرباز زند. به همین دلیل بخشی از مشکلات و معضلات پروژه‌ها در این مرحله مربوط به نظارت بر پروژه در دوران نگهداری است. پیمانکار در مرحله قبل برخی از عیوب پروژه را به جای رفع نقص اصولی و مبنایی، به صورت سطحی و ظاهری رفع می‌کند و در این مرحله به دنبال تبانی با ناظر، مشاور و کارفرما برای کاهش مدت‌زمان دوره ضمانت است، تا هم مشکلات ثانویه پروژه را از سر خود باز کند و هم با فراغت از پروژه انجام شده، پروژه جدیدی را شروع کند. در جدول ۷ مصادیق اصلی تعارض منافع در مرحله بهره‌برداری و نگهداری پروژه ارائه شده است.

جدول ۷. مصادیق تعارض منافع در مرحله بهره‌برداری و نگهداری پروژه

ردیف	مصادیق تعارض منافع	سبب بروز	احتمال وقوع
۱	تبانی پیمانکار با مشاور و کارفرما برای کوتاه‌کردن مدت‌زمان دوره ضمانت	۱. اتحاد ناظر و منظور	بالا
۲	سهل‌انگاری و عدم رفع نواقص به‌صورت اصولی و مبنایی و رفع عیوب و نواقص به‌صورت سطحی و ظاهری و کاهش عمر مفید پروژه	۱. تعارض درآمد و وظایف	بالا
۳	عدم ضمانت کیفیت کار به‌صورت قانونی و در نتیجه غیرقابل پیگیری بودن آن	۱. اتحاد ناظر و منظور	متوسط
۴	عدم اعمال نظارت عالی‌تر بر پروژه و بازرسی در دوران بهره‌برداری و عدم ارزیابی پروژه‌های اجرا شده	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. ارتباطات خوب‌شاوندی، ۳. دریافت هدیه، ۴. ارتباطات پسا‌شغلی و درب‌گردان، ۵. اشتغال هم‌زمان، ۶. ارتباطات سهام‌داری.	بالا
۵	مطلوب نشان دادن عملیات و فعالیت‌های انجام شده در پروژه به‌صورت مصنوعی و صوری با تبانی کنشگران اصلی پروژه	۱. اتحاد ناظر و منظور، ۲. ارتباطات خوب‌شاوندی، ۳. دریافت هدیه، ۴. ارتباطات پسا‌شغلی و درب‌گردان، ۵. اشتغال هم‌زمان، ۶. ارتباطات سهام‌داری.	بسیار بالا
۶	تحویل پروژه با کیفیت و کارایی پایین به‌دلیل عدم امکان برخورد قانونی با پیمانکار پس از دوره تضمین (ضعف در دستورالعمل رسیدگی به تخلفات پیمانکاران)	۱. اتحاد قاعده‌گذار و مجری	بالا

مأخذ: همان.

۷. جمع‌بندی و ارائه راهکار

با توجه به حجم وسیع قراردادهای پیمانکاری در نظام فنی و اجرایی کشور، حضور گروه‌های مختلف کارفرمایان، مدیران طرح، پیمانکاران، مهندسان مشاور و ناظران در پروژه‌ها و صرف بخش عمده‌ای از بودجه و منابع مالی در این حوزه، می‌تواند نظام پیمانکاری را موقعیت بسیار مستعدی جهت بروز مسئله تعارض منافع برای افراد و سازمان‌های درگیر با موضوع دانست؛ لذا بررسی و شناخت مصادیق تعارض منافع در حوزه پیمانکاری، علاوه بر آنکه از هدر رفتن منابع و سرمایه‌های ملی جلوگیری می‌کند، می‌تواند به‌عنوان یک راهکار اساسی جهت کاهش فساد و افزایش شفافیت در این حوزه مطرح شود.

در این مطالعه با استفاده از ادبیات علمی موجود و بررسی مطالعات پیشین انجام شده در خصوص تعارض منافع و فساد در پروژه‌های پیمانکاری، مرور قوانین و مقررات مرتبط با تعارض منافع در نظام پیمانکاری و همچنین بررسی دقیق ارتباطات بین کنشگران اصلی پروژه‌های پیمانکاری در مراحل مختلف طرح، مصادیق تعارض منافع این حوزه شناسایی و کشف شده است. با شناسایی مصادیق گوناگون تعارض منافع در مراحل مختلف پروژه‌های پیمانکاری (به‌عنوان یکی از ریشه‌های اصلی فساد در این حوزه)، گام مهمی در جهت بهبود شاخص‌های شفافیت و مبارزه با فساد برداشته شده است.

برای شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع در نظام پیمانکاری، روند انجام کامل یک پروژه پیمانکاری به پنج مرحله (برنامه‌ریزی و طراحی، انعقاد قرارداد با پیمانکار، اجرای پروژه، خاتمه پروژه و بهره‌برداری و نگهداری) تقسیم شده است. در جدول ۸ خلاصه‌ای از مهم‌ترین مصادیق تعارض منافع در مراحل مختلف انجام پروژه ارائه شده است.



نتایج، بیانگر آن است که مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه در بروز تعارض منافع (و به دنبال آن فساد) نسبت به سایر مراحل پروژه دارای اهمیت بیشتری است. زیرا پیشنهاد، تعریف و تصویب پروژه و تعیین مشاور، مدیر طرح و اعتبار پروژه در این مرحله رقم می‌خورد. به عبارت دیگر محل ورود تعارض منافع به بحث پیمانکاری، همان نقطه آغاز و مرحله اول آن یعنی برنامه‌ریزی و طراحی پروژه است که بیشترین تأثیر را نیز همین مرحله از تعارض منافع می‌پذیرد. در صورت عدم توجه به موضوع تعارض منافع در مراحل ابتدایی پروژه و عدم مقابله با آن، این مسئله به مراحل بعدی پروژه نیز سرایت کرده و منجر به پیچیده‌تر شدن موضوع و ایجاد چالش‌های جدی می‌شود.

جدول ۸. خلاصه مهم‌ترین مصادیق تعارض منافع در مراحل مختلف انجام پروژه‌های پیمانکاری

ردیف	مرحله پروژه	مهم‌ترین مصادیق تعارض منافع
۱	برنامه‌ریزی و طراحی پروژه	برآورد غیرواقعی هزینه اجرای پروژه برای توجیه صرفه اقتصادی آن
۲		فشار سیاسی و اعمال نفوذ توسط افراد برای تعریف و تصویب پروژه‌ها
۳		تأمین اعتبار پروژه‌ها بر اساس سفارشات و روابط و در نتیجه به تأخیر افتادن پروژه‌های اولویت‌دار
۴		انتخاب مشاور به صورت سفارشی، اما با ظاهر سازی قانونی
۵		پرداخت رشوه، هدیه یا پورسانت به عوامل کارفرما برای موافقت با تعریف پروژه
۶		عدم استقلال مشاور در انجام مطالعات توجیهی، زیست‌محیطی و فنی، به دلیل فشارهای کارفرما
۷		واگذاری مطالعات پیدایش و توجیهی با خدمات نظارت عالی به کارگاهی به یک مشاور
۸		انتخاب مدیر طرح به دلیل ارتباطات خویشاوندی، دریافت رشوه یا پدیده درب‌گردان
۹	انعقاد قرارداد با پیمانکار	خرد کردن معاملات عمده و تبدیل آنها به معاملات متوسط و کوچک
۱۰		تبانی مناقصه‌گران (شرکت در مراحل ابتدایی مناقصه و انصراف در مرحله پایانی و قبل از تعیین برنده)
۱۱		ارائه قیمت‌های بالا از سوی مناقصه‌گران به منظور برنده کردن شخص مورد نظر
۱۲		تهیه گزارش‌های غیرمستند و کلیشه‌ای و اخذ مجوز از هیئت ترک تشریفات مناقصه
۱۳		انجام استعلام‌های صوری در واگذاری معاملات متوسط
۱۴		تهیه و تنظیم اسناد مناقصه (ارزیابی کیفی، فنی و مالی) توسط کارفرما به صورت جهت‌دار
۱۵		عدم اعلام مبلغ برآوردی معامله در اسناد مناقصه، به منظور اعلام آن به اشخاص مورد نظر
۱۶		فراهم کردن شرایط، به گونه‌ای که پروژه انحصاری شده و واگذاری آن به پیمانکار دلخواه
۱۷	اجرای پروژه	نفوذ پیمانکار در سیستم کارفرما و مشاور و تعیین ناظر پروژه
۱۸		تبانی پیمانکار و نماینده کارفرما و ارائه مدارک، صورت‌وضعیت و فاکتورهای صوری و غیرواقعی
۱۹		تغییر در احجام آیتم‌های سودآور برای پیمانکار یا ایجاد آیتم‌های جدید مغایر با برآورد اولیه
۲۰		نادیده گرفتن دستورالعمل‌های نظارت و چشم‌پوشی بر عدم رعایت مشخصات فنی و نقشه‌ها
۲۱		عدم انطباق مبلغ اولیه پیمان با وجوه دریافتی
۲۲		ارائه تعدیل‌ها و نرخ حمل بار غیرواقعی و رقم غیردقیق علی‌الحساب‌ها در صورت وضعیت‌های موقت
۲۳		منافع مشترک پیمانکار و دستگاه نظارت (مانند خرید مصالح یا تجهیزات از دستگاه نظارت)

ردیف	مرحله پروژه	مهم‌ترین مصادیق تعارض منافع
۲۴	خاتمه پروژه	تسریع در افتتاح پروژه به دلایل سیاسی و در نتیجه تحویل پروژه بدون توجه به نواقص و ایرادهای آن
۲۵		تأیید درخواست تحویل موقت پیمانکار از طرف مشاور به‌رغم عدم تکمیل عملیات موضوع پیمان
۲۶		تأیید صورت‌مجلس تحویل موقت از طرف هیئت تحویل، به‌رغم وجود نواقص متعدد در آن
۲۷		عدم دریافت خسارت تأخیر از پیمانکار
۲۸		تأیید صورت‌وضعیت قطعی بدون بررسی دقیق نواقص و عیب‌های پروژه
۲۹	بهره‌برداری و نگهداری پروژه	مطلوب نشان دادن فعالیت‌های انجام شده در پروژه به‌صورت صوری با تیبانی کنشگران اصلی پروژه
۳۰		عدم رفع نواقص به‌صورت اصولی و رفع عیوب و نواقص به‌صورت سطحی و کاهش عمر مفید پروژه
۳۱		تحویل پروژه با کارایی پایین به‌دلیل عدم امکان برخورد قانونی با پیمانکار پس از دوره تضمین

مأخذ: همان.

برای جلوگیری از بروز موقعیت‌های تعارض منافع در نظام پیمانکاری و به‌تبع آن کاهش فساد در این حوزه، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

■ اصلاح ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات با موضوع موارد عدم الزام به برگزاری مناقصه:
در ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات، مواردی برای عدم الزام به برگزاری مناقصه مشخص شده و در اکثر موارد موضوع به نظر بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار ارجاع داده شده است. این موضوع سبب بروز شدید موقعیت‌های تعارض منافع و عدم تحقق رقابت در بازار خریدهای دولتی شده و قراردادهای تدارکات به‌طور انحصاری به تأمین‌کنندگان خاص واگذار می‌شود. لذا باید تا حد امکان شرایط مندرج در ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات سخت‌گیرانه‌تر و محدودتر شده و از گسترش آن جلوگیری شود.

■ اصلاح بخشنامه سازمان برنامه‌بودجه با عنوان «ابلاغ موافقت‌نامه، شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمان‌ها و مقررات آنها»:
با توجه به نقش و اهمیت شرایط عمومی پیمان در قراردادهای پیمانکاری، هرگونه نقص، ابهام و تناقض در مفاد این مجموعه می‌تواند فرصت را برای بروز تعارض منافع در نظام پیمانکاری و وقوع فساد ایجاد کند. پیشنهاد می‌شود بخشنامه فوق توسط سازمان برنامه‌بودجه و با اخذ نظرات انجمن‌های صنفی، مورد بازنگری کامل قرار گرفته (با تأکید بر مواد زیر) و متناسب با نیازهای روز نظام پیمانکاری کشور اصلاح شود:

✓ ماده (۲۸): تحویل کارگاه،

✓ ماده (۲۹): تغییر مقادیر کار، قیمت‌های جدید، تعدیل نرخ پیمان،

✓ ماده (۳۰): تغییر مدت پیمان،

✓ ماده (۳۷): پرداخت‌ها،

✓ ماده (۳۹): تحویل موقت،

✓ ماده (۴۸): خاتمه پیمان.

■ استفاده از ظرفیت انجمن صنفی پیمانکاران به‌منظور مشارکت جدی، مؤثر و بی‌طرفانه در کلیه مراحل برگزاری مناقصات:
دولت نباید بخش خصوصی را نقطه مقابل خود ببیند، بلکه بخش خصوصی می‌تواند در کنار بخش دولتی به‌عنوان یک بازوی اجرایی عمل کرده و با مشورت دادن به دولت زمینه بروز بسیاری از موقعیت‌های تعارض منافع در نظام پیمانکاری را از بین ببرد. از این‌رو لازم است سازوکاری تدوین شود که انجمن‌های صنفی پیمانکاران بر صحت و سلامت مناقصه‌ها (در تمام مراحل برگزاری مناقصه) نظارت کرده و در هنگام وقوع هر نوع تخلف، اقدام لازم را به عمل آورد.

■ در قانون برگزاری مناقصات، سازوکاری پیش‌بینی شود که طی آن دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مذکور، موظف به انتشار کلیه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی و مؤثر در فرایند برگزاری مناقصه شوند. با این اقدام، شفافیت بیشتری صورت گرفته و احتمال وقوع بعضی از موقعیت‌های تعارض منافع حذف می‌شود.



- استفاده از بانک‌های اطلاعاتی انجمن‌های صنفی پیمانکاران در پروژه‌های پیمانکاری پیچیده:
- قانون برای کلیه معاملات، از ساده‌ترین آنها با حجم کم تا پیچیده‌ترین کارهای اجرایی، تقریباً به‌طور یکسان نوشته شده است. حال آنکه ضوابط حاکم بر کارهای ساده و کم‌حجم جواب‌گوی کارهای بسیار پیچیده اجرایی فنی و مهندس پیمانکاری نیست. در این شرایط برخی از پیمانکاران که فاقد توانایی لازم برای انجام کار هستند با اعمال نفوذ و با استفاده از موقعیت‌های تعارض منافع، در مناقصه برنده شده و ضربه شدیدی به اقتصاد کشور وارد می‌کنند. برای رفع این مشکل می‌توان با استفاده از بانک‌های اطلاعاتی و سوابق موجود در انجمن‌های صنفی پیمانکاری، از لیست‌های کوتاه‌تری از پیمانکاران واجد صلاحیت برای کارهای فنی-مهندسی پیچیده اجرایی استفاده کرد.
- تهیه و تدوین آیین‌نامه اجرایی ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت با موضوع ممنوعیت دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود. همچنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی:
- با گذشت بیش از ۲۰ سال از تصویب قانون مذکور و به‌رغم تکلیف تعیین شده برای سازمان برنامه‌بودجه جهت تهیه آیین‌نامه اجرایی ماده فوق، متأسفانه هنوز اقدامی صورت نگرفته و با توجه به اهمیت موضوع ضروری است آیین‌نامه اجرایی این ماده با قید فوریت توسط سازمان برنامه‌بودجه تهیه و در هیئت‌وزیران تصویب شود.
- اصلاح ماده (۱۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با موضوع گزارش فوری وقوع جرائم مربوط به تبانی در معاملات دولتی، اخذ پورسانت در معاملات داخلی یا خارجی، دخالت در معاملات دولتی، تدلیس در معاملات دولتی و منظور کردن کمیسیون، پاداش، حق الزحمه یا حق‌العمل در معامله یا مزایده یا مناقصه به مراجع قضایی و اداری توسط مسئولان دستگاه‌های مشمول این قانون بدون فوت وقت:
- سازمان بازرسی کل کشور، به‌عنوان مسئول نظارت بر اجرای این ماده تعیین شود و این سازمان در بازه‌های زمانی مشخص (۶ ماهه) گزارش اجرای این ماده توسط دستگاه‌های مشمول را منتشر کند. همچنین مدیران متخلف دستگاه‌های اجرایی توسط سازمان بازرسی به مرجع قضایی معرفی شوند.
- نظارت جدی سازمان بازرسی و ذی‌حسابی و حراست دستگاه‌های اجرایی در زمینه کنترل موضوع تعارض منافع در همان نقطه آغاز و مرحله اول پروژه پیمانکاری (مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه) به‌منظور جلوگیری از سرایت این مسئله به مراحل بعدی پروژه.
- نظارت مستمر و دقیق نهادهای نظارتی و بازرسی (دیوان محاسبات، سازمان بازرسی، ذی‌حسابی و حراست) در کلیه مراحل انجام پروژه‌های پیمانکاری از ابتدا تا پایان (در حال حاضر نهادهای نظارتی عمدتاً پس از پایان پروژه در موضوع ورود می‌کنند).
- تدوین آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مربوط به نگهداری و بهره‌برداری از طرح‌ها یا پروژه‌های عمرانی، افزایش دوره تضمین و انتخاب اعضای متخصص در کمیسیون تحویل، توسط سازمان برنامه‌بودجه با استفاده از نظرات انجمن‌های صنفی پیمانکاران.
- اصلاح دستورالعمل‌ها و شفاف‌سازی پارامترهای امتیازدهی به پیمانکاران و رتبه‌بندی آنها، توسط سازمان برنامه‌بودجه با بهره‌گیری از نظرات انجمن‌های صنفی مربوطه.
- استفاده بیشتر از پیمان‌های مقطوع و حتی‌المقدور احراز از تغییرات بعدی در موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای پیمانکاری توسط دستگاه‌های اجرایی.
- برگزاری شفاف و بدون نقص تشریفات مناقصات پیمانکاری در بستر سامانه تدارکات الکترونیک دولت توسط دستگاه‌های اجرایی.
- ایجاد شفافیت در کلیه مراحل انجام پروژه پیمانکاری؛ از تعریف پروژه تا تحویل و بهره‌برداری از پروژه از طریق مستندسازی دقیق و حضور نهادهای نظارتی و انجمن‌های صنفی در کلیه مراحل پروژه.
- سخت‌گیری بیشتر در زمینه ترک تشریفات مناقصه (ایجاد محدودیت شدید در زمینه ترک تشریفات مناقصه) توسط دستگاه‌های اجرایی و نظارت جدی نهادهای بازرسی و نظارتی در این خصوص.
- برآورد دقیق هزینه اجرای پروژه قبل از برنامه‌ریزی و طراحی پروژه (به‌منظور جلوگیری از تعریف پروژه‌های فاقد توجیه اقتصادی).
- شروع پروژه صرفاً براساس مطالعات توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی (که توسط مشاور ذی‌صلاح انجام می‌شود).



- [۱]. پرنیان، احسان. اظهار نظر کارشناسی درباره طرح مدیریت تعارض منافع (کلیات- ویرایش دوم)، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.
- [۲]. وفايي، حسن. فساد مالی در پیمانکاری‌ها؛ ائتلاف منابع ملی، ماهنامه اطلاعات سیاسی- اقتصادی، شماره پیاپی ۲۱۴، ۱۳۸۴.
- [۳]. خضری، محمد، فرهاد، تربتی‌مقدم، محمدرضا، نظری. شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصه‌های دولتی، مجله اقتصاد تطبیقی، سال چهارم، شماره دوم، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، ۱۳۹۶.
- [۴]. حسینی، لیلا و پروین پورفخریان. بررسی راهکارهای مبارزه با فساد در مناقصات دولتی، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۴۰، ۱۳۹۸.
- [5]. Transparency International “Corruption and public procurement”. 2010.
https://images.transparencycdn.org/images/2010_5_TI_CorruptionandPublicProcurement_EN.pdf
- [6]. Grant No, S. “Transparency and Accountability in Public Procurements. The Case of Visegrad Countries.” Final Report. www.visegradfund.org. 2012.
- [7]. Matechak, Jason P. “Washington Fighting Corruption in Public Procurement, Center for International Private Enterprise”. 2005.
- [8]. Bertók J. Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD guidelines and overview: OECD. 2003.
- [۹]. درودیان، حسین. مصادیق تعارض منافع؛ تعارض منافع در نظام بانکی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس اسلامی، دفتر مطالعات مدیریت، ۱۴۰۱.
- [۱۰]. بوذرجمهری، حسین، مهدی، مختاری پیام، داریوش، چپوایی. مصادیق تعارض منافع؛ تعارض منافع در حوزه سلامت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت رصد و مطالعات مدیریت، ۱۴۰۰.
- [۱۱]. پرهیزکاری، عباس و ابوالفضل، رزقی. تعارض منافع؛ دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، ۱۳۹۶.
- [12]. <http://www.fraud-magazine.com/article.aspx?id=4294980862> FRAUD :a publication of association of certified fraud examiners magazine
- [۱۳]. انصاری، مهدی، محمدحسین، رحمانی، سیدعلی، روحانی. مروری بر ادبیات جهانی پدیده درب‌گردان؛ انگیزه‌ها، پیامدها و راهبردهای تنظیم‌گری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۵.
- [۱۴]. تجریشی، سعید، مهدی، اشعری، سیدعلی، روحانی. مروری بر ادبیات جهانی پدیده درب‌گردان؛ حوزه‌های پرمخاطره و تجربیات کشورهای منتخب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۵.
- [۱۵]. سادات موسوی، مهتری. مفساد اقتصادی در اجرای طرح‌های عمرانی در یک نگاه، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۲.
- [۱۶]. کشوریان مقدم، محمد. چگونه می‌توان از احتمال وقوع تبانی در مناقصه‌های دولتی کاست، ۱۳۸۶.
<http://old.alef.ir/vdci5waz.t1ayr2bcct.html?1txt>
- [۱۷]. بیابانی، غلامحسین و سهراب، بهرامی. تبانی و فساد در معاملات دولتی، نخستین هم‌اندیشی سراسری نقد و بررسی قانون برگزاری مناقصه‌ها و آیین‌نامه‌های آن، تهران، پژوهشگاه نیرو، ۱۳۹۰.

گزیده سیاستی

نظام پیمانکاری موقعیت بسیار مستعدی جهت بروز مسئله تعارض منافع برای افراد و سازمان‌های درگیر با موضوع است. با شناسایی مصادیق گوناگون تعارض منافع در مراحل مختلف انجام پروژه‌های پیمانکاری، گام مهمی در جهت افزایش شفافیت و کنترل فساد برداشته می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir