

The position of conflict of interest management policy in urban management and municipalities with emphasis on nepotism

Naser Garousi¹

Received: 6 June 2024

Reception: 17 September 2024

Abstract

Conflict of interest is a condition in which a person is influenced by personal interests in a situation between choosing primary (organizational) interests and secondary (personal) interests. Conflict of interest is a concept that is necessary to understand correctly in any field; because understanding this concept and its examples paves the way for its correct management. One of the important institutions in urban management that faces many conflicts of interest is the municipalities and Islamic city councils; because municipalities and urban management have more favorable conditions for being in a conflict of interest situation due to the huge and significant resources they have. Accordingly, the present study seeks to answer the main question of what are the dimensions and scope of the conflict of interest debate in urban management and municipalities? The findings of this study, while assuming conflict of interest in the field of urban management, indicate that the lack of conflict of interest management in current laws, inadequacy, vacuum, lack of transparency, ambiguity, generality of current laws, lack of enforcement guarantees of some laws, and lack of accurate performance of supervisory duties by relevant supervisory institutions are the main and legal factors of this conflict in the field of urban management and municipalities.

Keywords: Conflict of interest, urban management, corruption, municipality, nepotism

¹Faculty member of Payam Noor University, Iran. (Corresponding author)

جایگاه سیاست مدیریت تعارض منافع در مدیریت شهری و شهرداری ها با تأکید بر خویشاوند گماری

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۱۷

ناصر گروسی*

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۱۷

چکیده

تعارض منافع عبارت است از شرایطی که شخص در موقعیت بین انتخاب منافع اولیه (سازمانی) و منافع ثانویه (شخصی) تحت تأثیر منافع شخصی قرار گیرد. تعارض منافع از مفاهیمی است که شناخت صحیح آن در هر حوزه‌ای ضروری است؛ چرا که شناخت صحیح این مفهوم و مصادیق آن راه را برای مدیریت صحیح آن فراهم می‌نماید. یکی از نهادهای مهم در مدیریت شهری که با تعارض منافع زیادی روبرو است شهرداریها و شوراهای اسلامی شهر می‌باشند؛ چرا که شهرداریها و مدیریت شهری به دلیل منابع عظیم و قابل توجهی که در اختیار دارند از شرایط مساعدتری برای قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع برخوردارند. بر این اساس، پژوهش حاضر درصدد پاسخ به این سؤال اصلی است که ابعاد و قلمرو بحث تعارض منافع در مدیریت شهری و شهرداریها چیست؟ یافته‌های این پژوهش ضمن مفروض دانستن تعارض منافع در حوزه مدیریت شهری حاکی از آن است که، فقدان مدیریت تعارض منافع در قوانین جاری، نارسایی، خلاء، عدم شفافیت، ابهام، کلیگویی قوانین فعلی، عدم ضمانت اجرایی بعضی از قوانین و عدم انجام دقیق وظایف نظارتی توسط نهادهای نظارتی مرتبط از عوامل اصلی و حقوقی این تعارض در حوزه مدیریت شهری و شهرداریها می‌باشند. کلید واژه‌ها: تعارض منافع، مدیریت شهری، فساد، شهرداری، خویشاوندگماری

* عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور، ایران. (نویسنده مسئول): dr.nasergarousi@pnu.ac.ir

یکی از مهمترین آفت‌های هر نظام سیاسی، فساد می‌باشد اعم از فساد اداری، فساد سیاسی، فساد اقتصادی و فساد قانونی. وجه اشتراک اغلب این فسادها نیز سوء استفاده از موقعیت شغلی و ترجیح منافع شخصی بر منافع عمومی می‌باشد. در فساد قانونی، این قوانین است که نه تنها قادر به اصلاح امور نیست بلکه خود تولید کننده فساد است اگر شاکله فساد را تعارض منافع بدانیم در آن صورت فقدان قوانین شایسته و مخصوصاً قوانینی که بتواند تعارض منافع را مدیریت نماید، شاید بتوان آن را عامل اصلی این فساد دانست.

در حال حاضر شهرداریها یکی از نهادهای مهم عمومی غیر دولتی هستند که بخشی از وظایف حاکمیتی، اجرایی و اداری کشور را بدون وابستگی سلسله مراتبی به دولت و بودجه عمومی با اتکاء به درآمدهای محلی بر عهده دارند. این دستگاه اجرایی با در اختیار داشتن امکانات وسیع از جمله اموال عمومی و اختصاصی، اختیار تعریف و دریافت عوارض محلی، اختیار تهیه طرحهای هادی، تفصیلی و جامع، موافقت و پیشنهاد تغییر کاربری اراضی، الحاق اراضی خارج از محدوده به محدوده‌های شهری، اصلاح حریم شهر، پیش‌بینی و تامین نیروی انسانی مورد نیاز، صلاحیت فروش اراضی اختصاصی، دارا بودن سازمان‌های متعدد تحت پوشش مانند سازمان عمران شهری، سازمان قطار شهری، سازمان فرهنگی، اجتماعی و ورزشی، سازمان آتش نشانی، سازمان حمل و نقل، سازمان آرامستانها و ... از جایگاه مهم و بسیار بالایی در بین دستگاههای دولتی و عمومی غیر دولتی برخوردارند. وسعت اختیارات و منابع موجود که به نمونه‌هایی از آن اشاره شد در کنار قوانین نامناسب و سایر خلاءهای قانونی، امکان ایجاد تعارض منافع و فساد ناشی از آن را بسیار افزایش می‌دهد. این پژوهش ضمن مفروض دانستن وجود تعارض منافع در شهرداریها، تلاش نموده است با مراجعه به مهمترین قوانین و آئین‌نامه‌های موجود در مدیریت شهری و قوانین موجود کشور وضعیت و چگونگی تعارض منافع و خویشاوندگماری را به کمک این قوانین ترسیم و به این سوال اصلی پژوهش پاسخ دهد که ابعاد و قلمرو بحث تعارض منافع در مدیریت شهری و شهرداریها چیست؟

۲-مفهوم شناسی واژه ها

الف-تعارض منافع^۱

در نظام حقوقی ایران به غیر از لایحه پیشنهادی دولت که هنوز به تصویب نهایی نرسیده، تعریفی از تعارض منافع ارایه نشده است هر چند در قوانین مختلف که به منظور پیشگیری از فساد وضع گردیده‌اند مصادیق تعارض منافع قابل شناسایی است. البته فقدان تعریف یا عدم وجود قوانینی که مستقیماً و تحت عنوان تعارض منافع مطرح باشد به معنای عدم توجه به موضوع تعارض منافع نیست در این خصوص هم نهادهای بین‌المللی مانند سازمان شفافیت بین‌الملل^۲ و هم پژوهشگران داخلی و خارجی به دلیل آنکه شاکله فساد را تعارض منافع می‌دانند اقدام به تعریف و تبیین این مفهوم نموده‌اند.

سازمان شفافیت بین‌الملل که یک سازمان غیر دولتی با هدف مبارزه با فساد و آگاهی بخشی است تعارض منافع را «شرایطی می‌داند که در آن افراد یا نهادها (که می‌تواند دولت، رسانه، کسب و کار یا سازمان مهندسی باشد) مواجه با انتخاب بین وظایف خود و منافع شخصی شان می‌گردند» (پرهیزکاری، رزقی، ۱۳۹۶: ۳۶). و یا سازمان همکاری اقتصادی و توسعه که یک سازمان بین‌المللی با ۳۷ عضو می‌باشد در تعریف تعارض منافع می‌گوید: «تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی است بطوریکه این منافع می‌تواند به صورت ناصحیحی وظایف آنها را تحت تاثیر قرار دهد» (همان).

در بند (۱) ماده (۱) لایحه پیشنهادی دولت در خصوص نحوه مدیریت تعارض منافع مصوب سال ۱۳۹۸ هیأت وزیران آمده است: «تعارض منافع موقعیتی است که منفعت شخصی مشمولان این قانون در مقام انجام وظایف یا اعمال اختیارات قانونی آنان در تعارض با منافع عمومی قرار می‌گیرد و می‌تواند انجام بی طرفانه و بدون تبعیض وظایف مذکور را مانع شود». همچنین در یک اظهار کارشناسی که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح مدیریت تعارض منافع منتشر کرده گفته شده است «تعارض منافع شرایطی است که یک شخص بر سر دو راهی منافع اجتماعی و مأموریت‌های سازمانی و از سوی دیگر منافع شخصی، خانوادگی، حزبی یا غیره قرار می‌گیرد در واقع تأمین کردن یکی از این منافع

^۱. Conflict of interest.

^۲. Teransparency International.

منجر به تأمین نکردن دیگری می‌شود» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹: ۱).

برخی نویسندگان بیان نموده اند؛ منظور از تعارض منافع، « مجموعه شرایطی است که موجب می‌شود تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای شخص تحت تاثیر منفعتی ثانویه قرار گیرد. معمولاً در این شرایط به صورت خواسته یا ناخواسته موقعیتی پدید می‌آید که افراد میان انتخاب منفعت عمومی و منفعت شخصی قرار می‌گیرند» (محقق داماد، درویش زاده، ۱۴۰۰: ۱۳۳).

در یک تعریف ساده « تعارض منافع به شرایطی اشاره دارد که فرد یا سازمانی در موقعیتی قرار می‌گیرد که تصمیم‌گیری در آن موقعیت بر منافع فرد یا سازمان تاثیرگذار است» (جلیلی، ۱۳۹۸: ۱۰۴). بنابراین می‌توان گفت تعارض منافع موقعیتی است که فرد در انجام وظایف اصلی سازمان و یا ترجیح و اولویت منافع شخصی در تعارض تصمیم‌گیری و انتخاب قرار می‌گیرد. انتخاب هر کدام آثار و نتایج خاص خود را دارد با این توصیف عناصر و جوهر اصلی تعارض منافع عبارتند از منفعت، مسئولیت، رابطه، تعارض، تصمیم‌گیری (انتخاب) .

ب-خویشاوندسالاری^۳

خویشاوند سالاری حمایت از خویشاوندان، التفات و یا در نظر گرفتن امتیاز برای خویشاوندان مانند استخدام و یا انتصاب (خویشاوند گماری) آنان در مناصب مختلف می‌باشد. خویشاوند سالاری و خویشاوند گماری می‌تواند در بخش عمومی (دولتی و عمومی غیر دولتی) و یا سازمان‌ها و شرکت‌های بخش خصوصی ظهور و بروز پیدا کند.

در فرهنگ علوم سیاسی و روابط بین الملل، خویشاوند گماری یا خویشاوند سالاری، نظام سیاسی است که در آن کسانی که در رأس حکومت اند، مناصب حکومتی را به خویشاوندان خود می‌سپارند. «خویشاوند سالاری مفهومی فرهنگی است که به معانی و ارزش‌های مشترک میان افراد و همچنین به شرایط اجتماعی و اقتصادی بستگی دارد و عموماً بر تبعیض و جایگزینی رابطه به جای ضابطه دلالت دارد و مبنای آن طایفه گرایی، ارتباط خونی و رفیق بازی است» (زارع، فتحی‌زاده و دیگران، ۱۳۹۷: ۳۲).

^۳. Nepotism.

خویشاوند سالاری و خویشاوندگماری نقطه مقابل شایسته سالاری است؛ چرا که مبنای اصلی آن ارتباط خونی و طایفه‌گرایی می‌باشد اما مبنای شایسته سالاری، توانایی و شایستگی افراد است. شایسته سالاری از دو کلمه « شایسته» و « سالار» تشکیل شده است. شایسته به معنی لایق و سزاوار است و سالار نیز به معنی پیشرو و سردار قافله و لشکر می‌باشد. در این صورت شایسته سالاری به معنی پیشرو بودن در لیاقت و شایستگی‌ها است. (مصطفوی، ۱۴۰۱: ۱۴۷). در اصطلاح، شایسته سالاری یعنی توجه به توانمندی‌های علمی، تجربی، معنوی، اجرایی و فنی افراد است. البته در طول تاریخ واژه شایسته سالاری با توجه به شرایط و سنت‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی متفاوت بوده است. اما آنچه در عصر حاضر به عنوان شایسته سالاری مورد نظر است « شیوه ای از حکومت یا مدیریت گفته می‌شود که دست اندرکاران بر پایه توانایی و شایستگی شان برگزیده می‌شوند و نه بر پایه قدرت مالی یا موقعیت اجتماعی و فامیلی» (همان)

به این ترتیب می‌توان گفت، خویشاوند سالاری، اعطای حمایت به دلیل هر گونه رابطه‌ای است که صرفنظر از شایستگی صورت پذیرد. به عبارت دیگر خویشاوند سالاری و خویشاوند گماری، استخدام و ترقی خویشاوندان و رفقای بدون صلاحیت یا کم صلاحیت و یا ناشایست به واسطه ارتباط آنها با یکی از کارکنان، رؤسا یا سهامداران یا مقامات عمومی و خصوصی است. خویشاوند سالاری و خویشاوند گماری در بیشتر کشورهای دنیا علی‌الخصوص در کشورهای کمتر توسعه یافته وجود دارد در کشور ما نیز خویشاوند گرایی که مبتنی بر برخورد‌های شخصی و عاطفی و یکی از ویژگی‌های بارز فرهنگی محسوب می‌شود در سطوح مختلف اجتماعی و سیاسی قابل مشاهده است. در این صورت علایق قومی و خویشاوندی بر نگرش شهروندی که مبتنی بر قانون‌مداری و ترجیح مصالح جمعی است برتری دارد. گرایش به خویشاوند گماری و خویشاوندگرایی از موجبات اتلاف وقت و انرژی و مانعی بر راه توسعه کشور است. (محمدی، ۱۳۷۴: ۳۶).

خویشاوند سالاری می‌تواند جو سازمانی را بر هم زند چرا که جو سازمانی یکی از عوامل بسیار مهم در موفقیت یک سازمان است در بیشتر کشورهای جهان، خویشاوند سالاری جرم تلقی می‌شود و نهادهایی وظیفه مقابله با آن دارند. یکی از عوامل مهم خویشاوند گماری و خویشاوند سالاری، فقدان حاکمیت قانون است. « زمانی که حاکمیت قانون وجود ندارد قدر افراد، از

ارتباطات آنها و نزدیکی به منابع قدرت است که تصمیمات را هدایت و جهت دهی می‌کند» (نشریه امنیت اقتصادی، بی نام، ۱۳۹۷: ۲۳).

مهمترین موانع شایسته سالاری در اسلام عبارتند از: تبار سالاری، جناح‌بازی، باندبازی، نداشتن روش‌های قانونمند در استخدام و فراهم نبودن بستر مناسب برای پرورش افراد شایسته. با این توضیحات می‌توان گفت، شایسته سالاری یک فرهنگ است. شایسته سالاری یک رویکرد و یک نهاد برای انتصاب اشخاص در یک حکومت است. افراد در سیستم شایسته سالاری، بر اساس معیارهای متغیری از شایستگی مورد داوری قرار می‌گیرند. این معیارها می‌توانند زمینه‌های گسترده‌ای از هوش گرفته تا پایبندی به اخلاق، از استمرار عمومی تا دانش در زمینه خاص را در بر بگیرد. « شایسته سالاری بهره‌گیری از انرژی خلاق افراد نخبه و برگزیده اجتماع است» (نصر اصفهانی، ۱۳۸۹: ۱۴۱).

۳- جایگاه مدیریت تعارض منافع در قانون شهرداری ها

الف- ماده ۱۰ قانون شهرداری ها

برابر ماده (۱۰) این قانون که مرتبط با شرایط انتخاب شوندگان می‌باشد تعدادی از مقامات و کارکنان دولت اعم از سیاسی، اداری از عضویت در انجمن شهر محروم هستند. علت اصلی این محرومیت مدیریت تعارض منافع در مهمترین نهاد نظارتی محلی یعنی انجمن شهر می‌باشد. قانون‌گذار تلاش نموده است تا زمینه‌های سوء استفاده از پست و جایگاه‌های اداری و سیاسی مقامات و کارکنان در ایام ثبت نام، تایید صلاحیت و مراحل بعدی منتهی به انتخابات و پس از آن پیش‌گیری نماید. در بند (۱) ماده (۱۰)، نخست وزیر و وزیران و معاونین آنها و نمایندگان مجلس و استانداران و فرمانداران و شهرداران و بخشداران و معاونین آنها، رؤسای دادگاهها و دادستان و بازپرسان و رؤسای ادارات دولتی و سازمانهای وابسته به دولت و شهرداریها، همچنین مدیر عامل جمعیت شیر خورشید سرخ، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع معادن، رئیس اتاق اصناف، رئیس شورای داوری، رئیس انجمن بهداری، رئیس شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای و قائم مقام و معاونان مقامات مذکور در حوزه مأموریت و کار خود به استثنای استادان و دانشیاران و استادیاران و سایر افرادی که در مؤسسات آموزش عالی تدریس می‌کنند، مشروط بر آنکه دارای شغل دولتی دیگری نباشند و همچنین کارکنان آموزشی وزارت آموزش و پرورش که منحصراً به امر تدریس اشتغال ورزند. از نامزد شدن انتخابات انجمن شهر محروم شدند.

در بند (۲) ماده فوق الذکر نیز افسران و نفرات شهربانی و ژاندارمری و ارتش و همردیفان آنها از هر دسته تا موقعی که در خدمت هستند از انتخاب کردن و انتخاب شدن محروم شده‌اند و ژاندارمری و ارتش و همردیفان آنها از هر دسته تا موقعی که در خدمت هستند از انتخاب کردن و انتخاب شدن محروم شده‌اند. همچنین برابر بند (۳) این ماده، اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی و اعضای انجمن نظارت انتخابات انجمن شهر در دوره‌ای که دارای این سمت هستند از انتخاب شدن منع گردیده‌اند. علاوه بر آن به استناد بند (۴) این قانون، هیچ یک از کارمندان و کارگران ادارات و بنگاههای دولتی و سازمانهای وابسته به دولت و کسانی که به نحوی از انحاء از شهرداری مستمراً حقوق و یا کمک مالی دریافت می‌دارند در حوزه مأموریت خود نمی‌توانند انتخاب شوند مگر اینکه قبل از نشر اعلان انتخابات بازنشسته شده یا استعفاء داده یا از خدمت خارج شده باشند. که در این صورت انتخاب آنان مانعی ندارد. ضمن آنکه در تبصره ذیل این بند، شرکت کارمندان و کارگران سازمانهای دولتی که بصورت بازرگانی اداره می‌شوند را بلامانع دانسته است همچنین به استناد بند (۵) قانون، رؤسا و اعضای هیأت مدیره و مدیر عامل شرکت ها و کسانی که تامین تمام یا قسمت اعظم یکی از حوائج عمومی حوزه شهرداری از قبیل خواربار- وسایل نقلیه - برق- آب- دارو و امثال اینها را بر عهده دارند نمی‌توانند به عضویت انجمن شهرداری محلی که مرکز فعالیت آنهاست انتخاب شوند.

ب- ماده ۱۱ قانون شهرداری ها

قانون‌گذار در ماده (۱۱) قانون شهرداری و انتخابات انجمن شهر، به موضوع خویشاوند سالاری توجه نموده است؛ چیزی که در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مشاهده نمی‌شود. به استناد این ماده، پدر و مادر - فرزند- نوه- برادر- خواهر- خواهرزاده- همسر خواهر و برادر همسر- فرزند همسر، فقط آن کسی که رأی او بیشتر است می‌تواند عضویت یک انجمن را دارا باشد. و در صورت تساوی آراء، یکی از آنها به حکم قرعه معین خواهد شد. و اگر قرابت، پس از اتمام انتخابات و صدور اعتبارنامه یا هر زمانی که از دوره قانونی انجمن حاصل و یا معلوم گردد، بلافاصله در اولین باری که انجمن تشکیل جلسه می‌دهد به حکم قرعه، یک نفر ابقاء می‌شود و بجای شخص یا اشخاصی که خارج شده‌اند از شخص یا اشخاصی که رأیشان بیشتر است دعوت خواهد شد.

ماده (۴۹) قانون شهرداری نیز یکی از درخشان‌ترین مواد مرتبط با مدیریت تعارض منافع است. به استناد این ماده « هر یک از اعضای انجمن شهر نمی‌توانند در رأی‌گیری و تصمیماتی که راجع به آن ذینفع می‌باشد شرکت نمایند و اگر رعایت نشود و در رأی‌گیری شرکت نمایند با اعلام وزارت کشور، فرماندار یا بخشدار، انجمن شهر باید در تصمیم اتخاذ شده، تجدیدنظر نماید. در غیر این صورت مطابق ماده (۴۸)، موضوع در انجمن ایالتی و ولایتی مطرح و تعیین تکلیف می‌گردد».

یکی از موارد مهم دیگر که قانون‌گذار در جهت مبارزه با فساد و مدیریت تعارض منافع به آن توجه نموده است مربوط به تبانی اعضای انجمن شهر با مقاطعه کاران و اشخاص طرف معامله با شهرداری و اعمال اغراض شخصی می‌باشد. به استناد ماده (۹۱) قانون شهرداری، در صورت ارتکاب هر یک از جرایم مذکور، با صدور کیفرخواست دادستان، از عضویت انجمن معلق و در صورت ثبوت جرم، علاوه بر مجازاتی که در قوانین برای اینگونه اعمال مقرر است مرتکب برای دو دوره از حق عضویت انجمن نیز محروم می‌گردد.

ج- کمیسیون ماده ۱۰۰ و کمیسیون ماده ۵ قانون شهرداری ها

از نقاط مهم تعارض منافع، حوزه شهرسازی و کمیسیون ماده صد شهرداری می‌باشد متأسفانه بررسی‌ها نشان می‌دهد قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع در این دو حوزه بسیار بالاست. طرحهای جامع، تفصیلی، هادی، مهمترین طرحها و برنامه‌هایی است که در حوزه شهرسازی تهیه می‌شود. این طرحها که با مشارکت شهرداری ها، شوراهای اسلامی شهرها، وزارت راه و شهرسازی و مشاورین مربوط تهیه می‌گردد، دارای ریسک بالای قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع می‌باشد. تعریف کاربری‌هایی مانند تجاری، مسکونی، اداری، فضای سبز، تأسیسات، آموزشی و ...، کاهش و افزایش تراکم‌های ساختمانی، امکان افزایش حریم و محدوده خدمات شهری، شرایط فوق‌العاده‌ای برای مقامات و کارکنان و نهادهای تصمیم‌گیر ایجاد می‌کند. در این صورت مدیریت تعارض منافع بدیهی است به عنوان نمونه یکی از کمیسیون‌هایی که در خصوص طرحهای جامع و تفصیلی شهرهای یک استان تصمیم‌گیری می‌کند کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است که به ریاست استاندار تشکیل می‌شود. اعضای آن نیز عبارتند از استاندار یا معاون عمرانی او، شهردار، نماینده وزارت راه و شهرسازی، نماینده وزارت جهاد کشاورزی، نماینده

میراث فرهنگی، نماینده شورای شهر و نماینده سازمان نظام مهندسی. در این کمیسیون در عین حال که شهرداری، شورای شهر و وزارت راه و شهر سازی تهیه کننده و پیشنهاد دهنده طرحهای جامع و تفصیلی هستند در همان حال عضو کمیسیون مذکور و تصویب کننده نیز محسوب می شوند. یعنی شهردار و نماینده شورای اسلامی شهر در مصوباتی نقش دارند که خودشان پیشنهاد دهنده هستند. در این صورت پس از تصویب ذینفع خواهند بود.

رئیس شورای عالی استانها در خصوص تصویب یا عدم تصویب تراکم در کمیسیون ماده (۵) و ماده (۱۰۰) معتقد است: «مجموع مساحت تمام طبقات تحت عنوان تراکم خوانده می شود و عموماً درصد آن بالاتر از صد درصد می باشد. معمولاً در اکثر کاربری ها، سطح اشغال شصت درصد زمین، تعیین تراکم خوانده می شود اما همین موضوع تولید مشکلات بعدی را بدنبال دارد. بر فرض مثال ما زمینی داریم به مساحت (۱۱۰) متر مربع، طبق قانون، سطح اشغال مجاز، به مساحت (۶۶) متر مربع است. با یک محاسبه حدودی و کسر مشاعات و آسانسور و راه پله، فضای مفید ما حدود (۵۰) متر مربع می شود. بدیهی است معمولاً سازنده با پیشروی از سطح اشغال تعیین شده روی به مساحت نزدیک به (۸۰) تا (۹۰) درصد سطح اشغال زمین می آورد و البته تخلف سازنده بسیار هم برای شهرداری ناراحت کننده نیست. چون با فرستادن مالک به کمیسیون ماده صد شهرداری، هزینه هنگفتی از او گرفته خواهد شد. اما اگر در این زمین، سطح اشغال (۸۰) تا (۸۵) درصد تعیین می شد و قوانین هم سفت و سخت گرفته می شد چه اتفاقی می افتاد؟ در واقع هزینه هنگفت جریمه از لیست درآمدهای شهرداری حذف می شد. البته اتفاق بزرگتر آنکه در این بین افراد بسیاری با مراجع و پیشنهاد رشوه و ... به تصمیم گیران، سعی در کم کردن جریمه خود دارند که همگان در چند سال اخیر عواقب این مسأله را شاهد بودند و در واقع برای برخی اعضای شوراهای شهر و شهرداری، رسوایی های زیادی به بار آورده است. و در اصل محصول قوانینی سخت گیرانه (که توسط همین مسئولان تعیین شده) است و این اتفاقات و درآمدها برای خود آنهاست» (باشگاه خبرنگاران جوان <http://www.yjc.news>).

همانطوریکه ملاحظه می شود نداشتن درآمد پایدار و ضعف سیستم نظارت و کنترل و عدم تفکیک نهادهای مجری و ناظر، قوانین نامناسب از موجبات اصلی این تعارض منافع شخص محور و سازمان محور و در نتیجه ترجیح منفعت ثانویه بر منفعت اولیه می باشد. ضمن آنکه اعتبار مطالعات طرحهای

جامع و تفضیلی توسط شهرداری، وزارت راه شهر سازی تأمین می‌شود و در بسیاری از موارد مشاورین تهیه طرح تحت تاثیر و نفوذ و خواسته‌های مدیریت شهری قرار می‌گیرند.

د- قوانین مربوط به تملک اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها برای اجرای طرحهای مصوب

هدف اصلی این قانون تسریع در تملک اراضی و ابنیه مورد نیاز واقع در طرحهای مصوب شهرداریها در چارچوب ضوابط و مقررات مشخص می‌باشد. لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت پس از پیروزی انقلاب اسلامی توسط شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ به تصویب رسید به استناد ماده یک قانون مذکور، شهرداریها نیز مشمول قانون می‌شوند. با توجه به اینکه به استناد ماده (۳) این قانون بهای عادلانه اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارات وارده از طریق توافق بین دستگاه اجرایی و مالک یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می‌گردد باید دید قانون‌گذار برای اینکه از این ماده سوء استفاده نشود چه تدابیری جهت پیش‌گیری از آن اتخاذ نموده و نحوه مدیریت تعارض منافع در این خصوص به چه نحوی صورت پذیرفته است.

به استناد تبصره (۱) ماده فوق، قانون‌گذار اعلام کرده در صورتی که بهای مورد معامله یا خسارت هر یک از مالکین بیش از یک میلیون ریال نباشد. دستگاه اجرایی می‌تواند رأساً نسبت به خرید ملک و پرداخت خسارت اقدام نماید و هرگاه مبلغ مورد معامله یا خسارت هر یک از مالکین بیش از یک میلیون ریال باشد بهای خرید ملک یا میزان خسارت و انجام معامله باید به تصویب هیأت مقرر در ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی و در مورد شهرداری‌ها به تصویب انجمن شهر برسد. ضمن اینکه در ماده (۴) این قانون آمده است هرگاه نسبت به تعیین بهای عادلانه اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق خسارت وارده بین دستگاه اجرایی و مالک حاصل نشود، بهای عادلانه توسط هیأتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌گردد کارشناسان یک نفر از طرف دستگاه اجرایی، یک نفر از طرف مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین و در صورت عدم توافق یا استنکاف با معرفی دادگاه صالحه محل وقوع ملک انتخاب می‌شوند. در ماده (۵)، ملاک تعیین قیمت بهای عادلانه روز بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح در قیمت آنها می‌باشد در مواردیکه ملک محل سکونت یا ممر اعاشه مالک

باشد به استناد تبصره (۱) ماده مذکور علاوه بر بهای عادلانه، صدی پانزده به قیمت ملک افزوده خواهد شد.

با عنایت به موارد فوق به نظر می‌رسد قانون‌گذار با بالا رفتن بهای اراضی و ابنیه در طرح، تلاش نموده این توافق را با تأیید انجمن شهر معتبر بنماید در این صورت ورود یک نهاد نظارتی می‌تواند از احتمال هر گونه توافق مغایر با حقوق عمومی جلوگیری نماید. ضمن آنکه بهای تعیین شده توسط هیأت کارشناسی سه نفره باید در انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) مورد تأیید قرار بگیرد مهمترین استناد قانونی نظارت شورای اسلامی یا انجمن شهر، بند (۱۴) ماده ۸۰ قانون شوراهای و بند (۹) ماده (۵۵) قانون شهرداری می‌باشد که طی آن هرگونه معامله باید به تصویب این نهاد نظارتی برسد. اما قانون‌گذار مشخص نکرده است در صورتی که مالک یا مالکین اگر یک یا چند نفر از اعضای شورا باشند در این صورت نحوه تصمیم‌گیری در شورا چگونه خواهد بود آیا اعضای شورای اسلامی شهر میتوانند به لایحه ارسالی شهرداری که خودشان در آن ذینفع هستند رأی دهند و در تصمیم‌گیری مشارکت نمایند یا خیر؟ البته در این خصوص همان طوری که قبلاً بررسی شد، اعضای انجمن شهر نمی‌توانستند در تصمیماتی که در آن ذینفع می‌باشند حضور پیدا کنند. اما قانون شوراهای اسلامی شهر در این خصوص سکوت دارد و لذا مدیریت تعارض منافع در این مورد و موارد مشابه با مشکل مواجه می‌شود.

د- قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور

اولین قانون در رابطه با شوراهای و مدیریت شهری پس از انقلاب اسلامی مربوط به مصوبه شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ تحت عنوان قانون شوراهای محلی است هیچیک از مواد و بندهای آن به مدیریت تعارض منافع نپرداخته است علت اصلی آن این بود که در شرایط انقلابی و در دوره فترت مجلس و گذار از رژیم قبلی به نظام جدید صورت پذیرفته، البته نشان دهنده عزم انقلابیون در واگذاری امور به مردم و مشارکت شهروندان و اهالی روستاها در اداره شهرها و محله‌های خودشان می‌باشد، ضمن اینکه این قانون فاقد ساز و کارهای اجرایی است.

دومین قانون تحت عنوان قانون تشکیلات شورای اسلامی کشوری است که در سال ۱۳۶۱ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت این قانون بر

عکس قانون شوراهای محلی نسبتاً از انسجام و ساختار خوبی برخوردار است اما در مدیریت تعارض منافع همان ضعف ها و خلا ها را دارد. پنج سال پس از تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور، قانون مذکور در سال ۱۳۶۵ مورد اصلاحات و الحاقات قرار گرفت. هر چند در مدیریت تعارض منافع، اقدامات خاصی به جز چند مورد کوچک صورت نپذیرفت اما اجراء و نظارت از نکات مهمی بودند که به صراحت در ماده (۲) فصل اول و مواد (۱۴)، (۱۵)، (۱۶) و (۱۷) در فصل چهارم و مواد (۷۳)، (۷۴) و (۷۵) در فصل نهم تعیین تکلیف گردیدند. و هیأت‌های اجرایی و نظارت به قانون اضافه و وزارت کشور و مجلس شورای اسلامی به ترتیب متولی اجراء و نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری شدند.

از موارد مهم مرتبط با مدیریت تعارض منافع می‌توان به ماده (۱۲) اشاره کرد. به استناد این ماده، مسئولین اجرایی و نظارتی انتخابات شوراهای اسلامی کشوری از داوطلب شدن محرومند. هر چند سطوح مدیریتی مسئولین و مقامات که محروم از ثبت نام هستند مشخص نیست و ماده مذکور کلی و در عین حال قابل تفسیر بوده، اما نسبت به قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱ و همچنین قانون شوراهای محلی که هیچ ساز و کاری در این خصوص پیش‌بینی نشده بود، اقدامی مثبت و رو به جلو در مدیریت تعارض منافع محسوب می‌شود به عنوان مثال محرومیت بخشدار و فرماندار از داوطلب شدن در انتخابات شوراهای اسلامی حوزه انتخابیه تحت مدیریت خود، اقدامی خوب و پیش‌گیری از ایجاد تعارض منافع است.

از نکات مثبت این قانون که در قوانین قبلی سالهای ۵۸ و ۶۱ مورد توجه قرار نگرفته بود تشکیل هیأت‌های اجرایی است. هیأت‌های اجرایی با ترکیب اشخاص حقوقی و معتمدین به ریاست فرماندار و بخشدار هسته اصلی برگزار کننده انتخابات شوراها در این قانون پیش‌بینی شدند. به استناد ماده (۱۴) قانون فوق‌الذکر «پس از صدور دستور شروع انتخابات از طرف وزارت کشور در مرکز شهرستان و بخش، هیأت اجرایی شهرستان و بخش به ریاست فرماندار، بخشدار و به عضویت بالاترین مرجع قضایی محل، رئیس ثبت احوال، رئیس اداره آموزش و پرورش و نماینده جهاد سازندگی و شش نفر از معتمدین محل تشکیل می‌گردد.» همانطوریکه ملاحظه می‌گردد این ماده، هیأت اجرایی را تأسیس کرده است.

در مواد (۱۵)، (۱۶) و (۱۷) نیز به چگونگی و کیفیت انتخاب اعضای معتمد اشاره می‌کند. به استناد ماده (۱۵) اعضای اداری هیأت اجرایی ۲۵ نفر از معتمدین اقشار مختلف مردم را از مرکز شهرستان و بخشهای تابعه تعیین خواهند نمود.» علاوه بر آن به استناد ماده (۱۶)، معتمدین شش نفر از بین خود جهت عضویت در هیأت اجرایی انتخاب می‌نمایند. و بالاخره با استناد به اصل (۱۷)، فرماندار و بخشدار، از شش نفر معتمد انتخابی برای شرکت در جلسات هیأت اجرایی مربوطه دعوت به عمل می‌آورد.

همانطوریکه ملاحظه می‌گردد. ترکیب مذکور انتصابی و انتخابی است، اعضای انتصابی هیأت اجرایی شامل فرماندار، بخشدار رئیس آموزش و پرورش، رئیس اداره ثبت احوال و نماینده جهاد سازندگی، همگی مربوط به قوه مجریه بوده و تنها عضو انتصابی خارج از قوه مجریه نماینده قوه قضائیه است به عبارت دیگر (۵) نفر از اعضای هیأت اجرایی مربوط به حاکمیت و ۶ نفر آن مربوط به معتمدین می‌باشد اما همانطوریکه اشاره گردید (۲۵) نفر معتمد موضوع ماده (۱۵) به تشخیص و توسط اعضای اداری که در رأس آنها فرماندار و بخشدار قرار دارند دعوت می‌شوند و هیچ ضابطه خاصی در خصوص شرایط و چگونگی انتخاب آنان مشخص نگردیده است.

در این صورت احتمال یکدست شدن هیأت اجرایی و هماهنگی با یک سلیقه سیاسی حاکم بر دولت وجود دارد. به این ترتیب بستر لازم برای بی‌طرفی اعضای هیأت اجرایی از بین می‌رود. در جوامع دموکراتیک و با سابقه برگزاری انتخابات زیاد، معمولاً قانونگذار تلاش می‌نماید تا هیأت‌های برگزار کننده یا کمیسیون‌های مربوطه، فراگیر و تقریباً از تمامی بخشهای جامعه اعم از اقلیت و اکثریت و تشکلهای مدنی و احزاب و دولت تشکیل شود.

ر-قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

پس از انقلاب اسلامی، قوانین مختلفی در خصوص نظام شوراهای محلی تصویب شد از جمله می‌توان به قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۶۱۱۳ مجلس شورای اسلامی، قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شوراهای مزبور با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی، قانون الحاق موادی به قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۰ مصوب مجلس شورای اسلامی، و

در نهایت قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی، اشاره کرد. در حال حاضر شوراهای اسلامی شهر و روستا بر اساس و به استناد قانون اخیر و اصلاحات بعدی آن فعالیت می‌نمایند. و فعالیت اولین دوره شوراهای نیز در سال ۱۳۷۸ پس از تصویب این قانون آغاز گردید به استناد ماده (۱۰۵) قانون مذکور، کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون لغو گردیده است. همچنین به استناد ماده (۱۰۸) این قانون، پاره‌ای از مواد قوانین سالهای ۱۳۶۱ تا ۱۳۶۵ نسخ شده است. در این صورت برخی از مواد و تبصر قانون شهرداری، مخصوصاً در حوزه انجمن شهر که قبلاً از نظر گذشت، به دلیل مغایرت نسخ شده‌اند ضمن آنکه قانون شوراهای، مصوب ۱۳۷۵، همراه با اصلاحات آن جایگزین قوانین مغایر اعم از پیش از انقلاب اسلامی و پس از آن شده است.

یکی از موضوعات قانون شوراهای، در فصل دوم، انتخابات می باشد. این قانون نیز مانند قانون شهرداری که قبلاً به آن اشاره گردید، به منظور مدیریت تعارض منافع در ماده (۳۲)، تعدادی از مقامات و کارکنان کشوری، استانی و شهرستانی و کارکنان شهرداریها را از عضویت در شوراهای اسلامی شهر و روستا محروم کرده است مگر آنکه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن سمت شاغل نباشند.

همانطوریکه می‌دانیم به استناد ماده (۷۳) قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹، نظارت بر انتخابات شوراهای بر عهده مجلس شورای اسلامی است این تنها انتخاباتی است که شورای نگهبان در آن دخالتی ندارد و نظارت آن بر عهده مجلس گذارده شده است نمایندگان مجلس یک هیأت مرکزی ۵ نفر را انتخاب کرده و بدنبال آن هیأت‌های نظارت استانی و شهرستانی با محوریت نمایندگان مجلس در استان تشکیل می‌شود. به استناد ماده (۷۴) قانون شوراهای در هر استان هیأت عالی نظارت استان مرکب از سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن استان به تعیین هیأت مرکزی نظارت تشکیل می‌شود و به استناد ماده (۷۵) آن، هیأت عالی نظارت هر استان در هر شهرستان، هیأت نظارت شهرستان را برای نظارت بر انتخابات شوراهای حوزه شهرستانی انتخاب می‌نمایند. واگذاری نظارت به مجلس شورای اسلامی به این معنی نیست که در همه امور، نمایندگان استان صرفاً بر اساس سلیقه و نظرات شخصی خود عمل کنند بلکه این مهم باید فراگیر و با مشارکت و حضور

نهادهای مختلف مدنی و حزبی و با بی طرفی کامل انجام پذیرد و مجلس جنبه نظارت کلی را داشته باشد. متأسفانه شیوه فعلی نظارت، جنبه جناحی دارد بطوریکه با تغییر گرایش سیاسی نمایندگان مجلس افرادی که در انتخابات شوراهای اسلامی تایید صلاحیت یا رد می شوند نیز متفاوت است. در دوره ای که مثلاً گرایش الف در مجلس غلبه دارد، داوطلبانی که به این گرایش تمایل دارند به راحتی از فیلتر صلاحیت عبور می کنند و در دوره بعدی که گرایش ب در مجلس حضور دارند با مشکل مواجه می شوند. این نوع رفتارها تعارض منافع نمایندگان مجلس در استانها می باشد.

موضوع دیگر مربوط به تایید طرحهای تفصیلی، جامع و هادی شهری می باشد. به استناد بند (۳۴) ماده (۸۰) قانون شوراها، یکی از وظایف شوراهای اسلامی بررسی و تایید طرحهای هادی، جامع و تفصیلی، حریم و محدوده قانونی شهرها، پس از پیشنهاد شهرداری می باشد. باتوجه به اینکه اعضای شوراهای اسلامی شهر منتخبین و ساکنین همان محل هستند آیا به هنگام تعریف کاربری های اراضی شهری و همچنین افزایش حریم و محدوده خدمات شهری، تصمیم گیری آنها تحت تاثیر منافع شخصی و خویشاوندی، گروهی و قومی قرار نمی گیرد؟ در این صورت مکانیزم و سازکار مدیریت تعارض منافع کدام است؟ این درحالی است که در ماده (۴۹) قانون شهرداری، که قبلاً به آن اشاره شد به خوبی مدیریت گردیده است. به استناد این ماده هریک از اعضای انجمن شهر نمی توانستند در رای گیری و تصمیماتی که راجع به آن ذینفع باشند شرکت نمایند.

به نظر می رسد در بعضی موارد مدیریت تعارض منافع در قانون انجمن شهر (قانون شهرداری) بهتر از قانون فعلی شوراها صورت پذیرفته است. در هر حال اعضای شوراهای اسلامی شهر در انجام وظایف خود مکلف به امانت داری و تامین منافع عمومی هستند. و فلسفه پیش بینی بند (۳۴) ماده (۸۰) قانون شوراها نیز مشارکت شهروندان از طریق نمایندگان خود در تهیه این گونه طرحها، تصمیم گیری مناسب با مقتضیات محلی است و لذا هر گونه اقدام تبعیض آمیز و سوء استفاده از این موقعیت، ترجیح منفعت شخصی بر منفعت عمومی محسوب شده و آغاز یک فساد و عامل آن نیز تعارض منافی است که قانونگذار در بند (۳۴) وظایف شوراهای اسلامی شهر، پیش بینی نکرد است این موضوع مغایر با اصول قانون اساسی که قبلاً نیز به آن اشاره کردیم از جمله اصل نوزده و همچنین بند نوزده و بیست منشور حقوق شهروندی است که طی آن بر بی طرفی مسئولین در انجام

امور شهروندان و دوری از هر گونه منفعت طلبی و خویشاوندگرایی تأکید شده است.

عدم دخالت اعضای شوراهای شهر در اجراء نیز یکی از نکات برجسته و مورد توجه قانونگذار در مدیریت تعارض منافع است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل هفتم ضمن آنکه شوراهای شهر را در کنار مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم گیری و اداره کشور می داند اما هرگز نقش اجرایی به آن نبخشیده است. این مهم در اصول بعدی و مخصوصاً اصل یکصد و یک نیز مورد تأکید قرار گرفته است. همانطور که قانونگذاری و نظارت دو وظیفه اصلی مجلس شورای اسلامی محسوب می شود، تصمیم گیری و نظارت نیز دو مأموریت اصلی و مهم شوراهای شهر می باشد. به این ترتیب قانون اساسی در فصل هفتم به شوراهای نقش نظارتی داده است تا از تمرکز اجراء و نظارت در یک نهاد که منشاء اصلی تعارض منافع است جلوگیری و به عبارتی دیگر مدیریت تعارض منافع نماید.

در این خصوص می توان به وظایف مورد اشاره در ماده (۸۰) قانون شوراهای شهر اشاره کرد. به عنوان نمونه، بند (۱۶)، نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری، بند (۱۷) نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر، بند (۱۹) نظارت بر امور تماشاخانه ها و سینماها و دیگر اماکن عمومی، بند (۲۱) نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و ... وسایل حمل اموات، بند (۳۰)، نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و حساب درآمد و هزینه آنها، و تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمرانی و زیبایی شهر موضوع بند (۲۰)، همگی خارج از حوزه اجرایی بوده و کلیه وظایف اجرایی مربوط به شهرداری از طریق شهردار منتخب شورای اسلامی شهر انجام می پذیرد و شهرداری بالاترین نهاد اجرایی شهری و عامل اجرایی شورای شهر محسوب می شود و کلیه تصمیمات، مقررات و آئین نامه های مصوب از طریق شهرداری عملیاتی می گردد. « شورای اسلامی شهر سازمانی است محلی با شخصیت حقوقی مستقل که به صورت جمعی، مدیریت بر شهر را در دو شکل نظارت و تصمیم گیری اعمال می نماید. » (قاسمی حامد، ۱۳۸۰: ۱۶۲).

در بحث نقش نظارتی شورا و اهمیت آن، شورای نگهبان به هنگام بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص قانون شوراهای شهر، به نقش نظارتی شورا توجه ویژه ای داشته و بسیاری از مصوبات مجلس را به دلیل عدول از نقش نظارتی، آنرا مغایر با اصل یکصد قانون اساسی دانسته که در ذیل به

نمونه‌هایی از آن در طول سالهایی که در ارتباط با شوراها مصوباتی در مجلس شورای اسلامی انجام شده، اشاره می‌شود.

نمونه اول - نظر شماره (۸۱/۳۰/۲۱۹ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۲) شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولید کنندگان کالا، ارایه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱/۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

شورای نگهبان طی نظریه فوق‌الذکر اعلام نموده است. « برقراری عوارض توسط شوراهای اسلامی در ذیل ماده (۵) زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصد و یکم قانون اساسی است. لذا از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد...» (فتحی، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان ۱۳۹۶-

gcrc.ac.ir)

در جزء (۲۱) بند (الف) تبصره (۶) که شورای نگهبان ایراد گرفته چنین آمده است. « ۲-شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌تواند علاوه بر اعتبارات خودیاری مندرج در پیوست شماره (۲) این قانون با هماهنگی شوراهای اسلامی شهر و روستا تا درصد (۱۰٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه استانی را در قالب ساز و کار اجرایی ماده (۴۵) قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت برای پروژه‌های نیمه تمام هزینه نماید.» (همان) مجلس در مصوبه اصلاحی نهایی خود مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۵ به منظور رفع ایراد شورا. سطر دوم جزء (۲) بند (الف) تبصره (۶) عبارت « با هماهنگی شوراهای اسلامی شهر و روستا » را حذف کرد.» (همان)

نمونه دوم. نظریه شماره (۸۲/۳۰/۳۵۰۰ مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۴) شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح مواد (۱)، (۲) و (۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مصوب ۱۳۸۲/۳/۲۰ مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

شورای نگهبان در نظریه خود اعلام نموده است: « شوراهای موضوع اصل یکصد و یکم قانون اساسی وظیفه نظارتی دارند. چون نظارت در ماده (۱) ذکر نشده است لذا این ماده از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد.» (همان، ۲۳ و ۲۴)

ماده (۱) مصوبه اصلاحی (نهایی) مورخ ۱۳۸۲/۵/۵ مجلس به منظور رفع ایراد شورای نگهبان:

« برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با « نظارت» شورایی بنام شورای ده (روستا)، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد...» (همان) همانطوریکه ملاحظه می‌شود کلمه « نظارت» در مصوبه اصلاحی اضافه شده است.

علاوه بر موارد فوق در ماده (۱۰۳) قانون شوراها « استانداران، فرمانداران و بخشداران موظف شده‌اند در کلیه شوراها، و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراها (به جز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) که در سطح منطقه تشکیل می‌شود از نماینده شوراهای بخش، شهر، شهرستان و استان به عنوان عضو « ناظر» جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند.» (مجموعه قوانین قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری اسلامی، ۱۳۹۶، ۱۲۲)

نکته دیگری که قانون گذار در مدیریت تعارض منافع مورد توجه قرار داده است ممنوع نمودن معامله اعضای شوراها و بستگان درجه یک آنها با دهیاری‌ها، شهرداریها، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن است. به نظر می‌رسد برای مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از ورود هر گونه نیرو تحت عناوین شرکتی، کار معین و ... تبصره فوق دارای خلاء بوده و ممکن است نتوان با تفاسیر و نظریه‌های مشورتی اقدام به مدیریت تعارض منافع نمود لذا پیشنهاد می‌گردد هرگونه استخدام نیز به این تبصره اضافه شود.

۴- مصادیق تعارض منافع در شهرداریها و مدیریت شهری

پدیده تعارض منافع در شهرداریها و مدیریت شهری مانند سایر دستگاههای دولتی و حتی بیشتر و تقریباً در تمام شهرداریهای شهرهای کوچک و بزرگ کشور قابل مشاهده است. خویشاوندسالاری نیز که تعریف آن از نظر گذشت یکی از مصادیق مهم تعارض منافع در شهرداریها می‌باشد که در سالهای اخیر تقریباً به یک رویه در حوزه مدیریت شهری تبدیل شده است. استخدام و بدنبال آن واگذاری پست‌های مدیریتی در سطوح مختلف، مهمترین اقدام خویشاوند سالاران می‌باشد ضمن آنکه پدیده چند فامیلی یا همان هزار فامیلی نیز در بعضی از شهرداریهای کشور گزارش شده است البته اقدامات خویشاوندسالاران به استخدام‌های بی‌ضابطه و خویشاوند گماری‌ها محدود نمی‌شود بلکه در برون سپاری فعالیت‌های عمرانی، خدماتی و مشاوره‌ای نیز، خویشاوندان سببی و نسبی بی‌بهره نمی‌مانند. به

عبارتی دیگر خویشاوند سالاران با تمام ظرفیت به میدان آمده‌اند و تمامیت خواهی به وضوح در این نهاد محلی قابل رویت است. (زینانلو و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۲۴-۱۳۶)

افزایش نیروی انسانی غیرمتخصص که عمدتاً از طریق خرده فرمایشات بعضی از اعضای شوراها و حتی نمایندگان مجلس و بعضی از شهرداران صورت پذیرفته موجب کاهش فعالیت‌های عمرانی و بالا رفتن هزینه‌های جاری و در نهایت توسل به شهر فروشی و ایجاد منابع کاذب درآمدی جهت جبران هزینه‌های مذکور و مخصوصاً حقوق و مزایای کارکنانی شده است که هیچ ضرورتی برای حضور آنها وجود نداشته است. شهرداریهای کشور در حال حاضر در باتلاق تعارض منافع مقامات شهری اعم از شهردار، اعضای شورا و سایر مقامات محلی قرار گرفته که مهمترین نتیجه آن عدم انجام وظایف ذاتی و اولیه و عدم رضایت شهروندان می‌باشد. آمار خوبی از مدیریت شهری در ارتباط با استخدام‌های بی ضابطه و توزیع پست های مدیریتی در بین خویشاوندان به گوش نمی‌رسد. ضمن آنکه باید توجه داشته باشیم انتصابات در شهرداریها محدود به خویشاوندان نمی‌گردد بلکه انتصابات خارج از خویشاوندی و حزبی و جناحی جریانات سیاسی نیز در حوزه مدیریت شهری وجود دارد. که در ادامه به این مهم نیز اشاره خواهد شد. در هرحال رویه فعلی خسارت سنگین و جبران ناپذیری به شهرداریها وارده نمود، و ادامه این روند نیز بسیار نگران کننده است (انصاری، ۱۴۰۱) با این توصیف خویشاوند گماری، استخدام های بی رویه، برون سپاری به اقوام، خویشان و آشنایان از مصادیق مهم تعارض منافع در شهرداریها و حوزه مدیریت شهری می باشد.

۵-برآمد

۱- تعارض منافع قرار گرفتن شخص اعم از حقیقی و حقوقی در موقعیت بین انتخاب منافع اولیه و منافع ثانویه است. در این صورت تعارض منافع اختصاص به بخش عمومی ندارد و در بخش خصوصی نیز قابل مشاهده است و مهمترین انواع آن نیز شخص محور، نهاد محور و سازمان محور است.

۲- در شهرداریها و مدیریت شهری که جزء نهادهای عمومی غیر دولتی محسوب می شوند با توجه به منابع عظیم مادی و معنوی در اختیار امکان قرار گرفتن مقامات و کارکنان آن در موقعیت تعارض منافع بسیار بالاست.

ضمن اینکه هر سه نوع تعارض منافع (شخص محور، نهاد محور، سازمان محور) در این نهاد محلی به وضوح قابل رویت است.

۳- خویشاوند گماری که در ذیل مباحث خویشاوندسالاری قرار میگیرد، مصداق مهم تعارض منافع در شهرداریها و مدیریت شهری میباشد و لذا هم با اصل عدالت و شایسته سالاری مورد تاکید در قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات موضوعه کشور و حتی مبانی دینی در تعارض بوده و هم جو سازمانی شهرداریها را بر هم زده و موجب بیانگیزگی سایر کارکنان و احساس بیعدالتی در آنها شده و شهرداریها را از ریل اصلی خدمتگزاری خارج و محلی برای تامین منافع ثانویه مقامات نموده است.

۴- استخدامها و انتصابات بیضابطه در شهرداریهای کشور در سالهای اخیر مصداق مهم تعارض منافع در شهرداریها بوده و متأسفانه این استخدامها و خویشاوند گماریها با وجود قوانین و نهاد های نظارتی صورت پذیرفته است. این مهم نشان میدهد قوانین فعلی قادر به پیشگیری و رفع تعارض منافع در شهرداریها و مدیریت شهری نبوده است.

منابع و مأخذ

- ۱- انصاری، باقر، (۱۴۰۱)، مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۲، ش ۱
- ۲- پرهیزکاری، سید عباس، رزقی، ابوالفضل، (۱۳۹۶)، تعارض منافع- دسته بندی و مفهوم شناسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، کد موضوعی ۲۳۰.
- ۳- پریمی، ابوالفضل، ذاکریان، مهدی، عربیان، اصغر، (۱۴۰۰)، نقش تعارض منافع در شکلگیری آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری، فصلنامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۲۹.
- ۴- جعفری، محمدحسین (علامه جعفری)، (۱۳۹۳)، ترجمه نهج البلاغه امیرالمومنین، تهران، انتشارات نشر فرهنگ اسلامی، چاپ نهم.
- ۵- جلیلی، محدثه، (۱۳۹۸)، استقرار لایحه مدیریت تعارض منافع در حقوق ایران، فصلنامه فرهنگی و اجتماعی گفتگو، شماره ۸۱.
- ۶- زارع، رضا، فتحی زاده، علیرضا، بهمنی، اکبر، (۱۳۹۷)، خویشاوند سالاری سازمانی در نهادهای دولتی، مفهوم پردازی، عوامل موثر و پیشامدها، فصلنامه مطالعات رفتار سازمانی، شماره ۲۵.
- ۷- زینالو، مهدی، علی احمدی، علیرضا، نریمان، سعید، (۱۳۹۸)، بررسی عوامل بروز تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی، فصلنامه سیاست گذاری عمومی، دوره تابستان.
- ۸- فارسی، محمد، خدابخشی، محمد، (۱۳۹۸)، بررسی جایگاه شایسته سالاری در اسلام و تحلیل الگوهای شایستگی مبتنی بر اسلام، مجله اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، سال نهم، شماره دوم، پیاپی ۱۹.
- ۹- محقق داماد، مصطفی، درویش زاده، محمد، (۱۴۰۰)، حقوق را جدی بگیریم (جای خالی قانون مدیریت تعارض منافع در انتخابات ریاست جمهوری سیزدهم)، فصلنامه دانشنامه‌های حقوقی، دوره چهارم بهار، شماره ۱۰.
- ۱۰- محمدی، بیوک، (۱۳۷۴)، خویشاوندگرایی در ایران، نشریه فرهنگ توسعه، شماره ۲۱.

۱۱- مرکز پژوهشهای مجلس، (۱۳۹۹)، اظهارنظر کارشناسی درباره طرح

مبارزه با تعارض منافع و ممنوعیت دانشگاههای غیرانتفاعی، دوره

یازده، سال اول، شماره ثبت ۱۶۵، شماره چاپ ۱۷۹.

۱۲- مرکز پژوهشهای مجلس، (۱۳۹۹)، اظهارنظر کارشناسی درباره

طرح مدیریت تعارض منافع (کلیات- ویرایش دوم)، شماره

مسلسل ۲۳۰۱۷۲۴۵.

۱۳- مصطفوی، سید یوسف، (۱۴۰۱)، مولفه‌های شایسته‌سالاری و مردم

سالاری در نظام اداری، فصلنامه پژوهش‌های جدید و مدیریت و

حسابداری، شماره ۵۵، دوره ۴.

سایتها:

۱- (<https://www.yjc.news>) پایگاه خبری باشگاه خبرنگاران

جوان)

۲- (tabnakghazvin.ir) پایگاه خبری تابناک قزوین)

۳- Www.Amshahrionlin.Ir

۴- Www.Shoratehran.Ir

۵- Www.Jamaran.News

۶- Www.Shoaresal.Ir

۷- Www.Khabarban.Com