

موقعیت‌ها و مصادیق تعارض منافع در صنعت برق (وزارت نیرو) و راهکارهای مقابله با آن

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی
مهر ۱۳۹۹

بسم الله الرحمن الرحيم



موقعیت‌ها و مصادیق تعارض منافع در صنعت برق (وزارت نیرو) و راهکارهای مقابله با آن

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

مهر ۱۳۹۹

موقعیت‌ها و مصادیق تعارض منافع در صنعت برق (وزارت نیرو)
وراهکارهای مقابله با آن

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

پژوهشگر: راضیه شیخ رضایی
خبرنگار همکار: ستار محمدی
ارزیابی و اظهار نظر کارشناسی: دو تن از کارشناسان حوزه ی صنعت برق

تاریخ تهیه گزارش: اسفند ۱۳۹۸ - شهریور ۱۳۹۹

فهرست مطالب

مقدمه	۵
تعریف و موقعیت های تعارض منافع	۶
اهمیت مدیریت تعارض منافع	۸
تجربه جهانی مدیریت تعارض منافع: کدهای رفتاری و اخلاقی در بخش انرژی	۹
نحوه برخورد با تعارض های منافع بالقوه	۱۱
مطالعه موردی: تعارض منافع در حوزه برق	۱۳
تاریخچه، مأموریت ها و اهداف وزارت نیرو	۱۴
ساختار اداری وزارت نیرو	۱۴
معرفی شرکت های غیردولتی مرتبط با صنعت برق	۱۸
برنامه خصوصی سازی در وزارت نیرو و بی راهه آستان قدس	۱۹
جمع بندی ساختار صنعت برق	۲۲
روش شناسایی مصادیق تعارض منافع	۲۳
ذینفعان اولیه	۲۳
تحلیل سیستمی	۲۵
مصادیق تعارض منافع در برق	۲۶
۱- اشتغال هم زمان و ارتباطات سهامداری	۲۷
۲- ارتباطات پسا شغلی و درب های گردان	۳۰
۳- تبانی خدمتگزاران	۳۲
۴- روابط خویشاوندی	۳۲
۵- انگیزه های سیاسی و منطقه ای	۳۳
۶- تعارض وظایف	۳۳
۷- اتحاد ناظر و منظور	۳۵
۸- سایر: تعارض منافع وزارت نیرو و وزارت نفت	۳۶
جمع بندی: راهکارها و پیشنهادها	۳۶
فهرست منابع	۴۰
پیوست مصاحبه خبری ۱: رفع تعارض منافع صنعت برق در سایه اصلاح نظام حقوقی	۴۲
پیوست مصاحبه خبری ۲: مناقصه، مهم ترین عرصه تعارض منافع در صنعت برق	۴۵

فهرست شکل ها

- شکل ۱- نمودار سازمانی حوزه ستادی وزارت نیرو ۱۶
- شکل ۲- نمودار ساختار نهادی ارکان وابسته به وزارت نیرو..... ۱۷
- شکل ۳- مراحل تولید تا توزیع برق ۱۸
- شکل ۴- وظایف تولید، انتقال و توزیع ۱۸
- شکل ۵- رویه سهامداری شرکت های غیردولتی ۲۱
- شکل ۶- ذینفعان اولیه صنعت برق ۲۴
- شکل ۷- نقشه ذینفعان صنعت برق..... ۲۶
- شکل ۸- نقشه اشتغال هم زمان ۲۸
- شکل ۹- سهامداری شرکت های سرمایه گذاری کارکنان، مثال خراسان ۳۰
- شکل ۱۰- تعارض میان وظایف سرمایه گذاری در تولید برق و یا بهینه سازی راندمان و بهره وری شبکه انتقال توزیع ۳۵



مقدمه

موضوعاتی نظیر ناکارآمدی دستگاه‌ها، فساد، شفافیت و تعارض منافع در سال‌های اخیر به مسائل اساسی برای مردم ایران و مسئولان تبدیل شده است. اغلب سیاست‌گذاران و مسئولان برای حل چنین مسائلی راهکارهایی را در نظر گرفته‌اند و بعضاً آن‌ها را عملیاتی کرده‌اند.

از این میان، آنچه دغدغه دولت روحانی قرار گرفت، مسئله تعارض منافع بود که بر این اساس در آذرماه ۱۳۹۸ لایحه مدیریت تعارض منافع در هیئت دولت تصویب و به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. پیش از این اقدام محوری دولت، برخی سازمان‌ها و نهادها همچون شهرداری، سازمان بهزیستی و وزارت راه و شهرسازی تلاش کردند تا برخی از مفاد و موقعیت‌های رایج تعارض منافع را در قالب بخشنامه عملیاتی کنند.

در همین راستا، یکی از اقدامات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انعقاد تفاهم‌نامه‌ای سه‌جانبه با جهاد دانشگاهی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در بهمن‌ماه ۱۳۹۸ بود و بر این اساس «مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه» جهاد دانشگاهی به عنوان مرکز پژوهشی و حمایتگری، پروژه شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع و مدیریت آن در دستگاه‌های دولتی را شروع کرد.

متن پیش‌رو، گزارشی از بررسی موقعیت‌های تعارض منافع در وزارت نیرو با تمرکز بر حوزه برق است که در آن تلاش شده است تا کلیاتی از مفهوم تعارض منافع بیان شود. همچنین موقعیت‌های تعارض منافع و نحوه مدیریت آن در شورای ملی انرژی کانادا ترجمه و تلخیص شد تا به عنوان یک تجربه جهانی در نحوه شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع، تدوین قوانین مدیریت تعارض منافع و تعریف اصول رفتاری برای کارکنان و مدیران مورد توجه قرار گیرد. سپس ساختار وزارت نیرو و شرکت‌های زیرمجموعه دولتی و غیردولتی آن تشریح شده است. در انتها نیز به رایج‌ترین مصادیق موقعیت‌های تعارض منافع در بخش برق پرداخته شده است. این مصادیق از تحلیل محتوای رسانه‌ها و مصاحبه‌های عمیق با کارشناسان و صاحب‌نظران استخراج شده است. در آخر گزارش تلاش شده است تا نسبت به هر کدام از یک مصادیق مطرح شده، راهکاری برای مدیریت موقعیت تعارض منافع ارائه شود.

تعریف و موقعیت‌های تعارض منافع

تعارض منافع به عنوان نشانه و زمینه فساد شناخته می‌شود و به همین خاطر است که مسئله مدیریت تعارض منافع می‌تواند به عنوان راه حل پیشگیری از فساد مورد توجه قرار گیرد. وقوع هر فسادی در بستریک موقعیت تعارض منافع رخ می‌دهد اما وجود تعارض منافع لزوماً همیشه به فساد منجر نمی‌شود (پرهیزکاری و رزقی، ۱۳۹۶: ۵).

وجه مشترک تعاریف تعارض منافع، یک تنش و درگیری بین دو موقعیت است. چنانکه سازمان شفافیت بین‌الملل در تعریف خود بر مواجهه بین وظایف و منافع در یک موقعیت تأکید دارد. از سوی دیگر، برخی از تعاریف تعارض منافع بر این تأکید دارد که تعارض میان وظیفه دولتی و منفعت خصوصی، تأثیر ناروا و ناصوابی روی عملکرد فرد دارد. چنانکه در «لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» (۱۳۹۸) این مفهوم چنین تعریف شده است: «تعارض منافع به موقعیتی اطلاق می‌شود 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 بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف مذکور را مانع شود.»

در نتیجه در تعریف ساده‌ای می‌توان گفت، زمانی تعارض منافع به وجود می‌آید که شخص بتواند از جایگاه خود برای منافع شخصی استفاده کند. با این حال تعارض منافع علاوه بر ابعاد فردی می‌تواند در سطح سازمان‌ها نیز رخ دهد که در ادامه توضیحی از هر کدام ارائه شده است:

۱- عوامل فردی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص: تعارض شخص محور می‌تواند شامل تعارض منافع کارکنان حاکمیت، تعارض منافع پزشکان، حسابداران، مهندسان، وکلا و... باشد. آن مسئولان و کارکنان حاکمیتی که در معرض تعارض منافع هستند معمولاً دارای اختیاراتی همچون:

- اختیار قاعده گذاری اعم از قانون، مقررات و دستورالعمل‌ها؛
- اختیار نظارت در سطح کلان مانند نظارت نمایندگان بر دولت و در سطوح پایین‌تر مانند نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و نظارت ناظر پروژه بر پروژه‌های پیمانکاری؛
- اختیار تأیید یا رد وضعیت و استاندارد مانند کارشناسان محیط زیست، کارشناسان بهداشت و کارشناسان کار، اداره استاندارد و شرکت‌های زیرمجموعه؛
- اختیار ارائه مجوز فعالیت؛
- اختیار ارائه مجوز واردات؛
- اختیار خرید و معاملات دولتی؛
- اختیار واگذاری و فروش دارایی‌های دولتی؛
- اختیار ارزیابی مانند کارشناسان دادگستری؛
- اختیار انتخاب و استخدام کارمندان؛
- حق قضاوت مانند قضات دادگستری و... هستند (پرهیزکاری و رزقی، ۱۳۹۶: ۸).

دیگر عوامل ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص و کارکنان عبارت‌اند از:

۱-۱- ارتباطات سهامداری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با تصمیم‌گیری: موقعیتی است که شخصی سهامدار شرکتی است که حیطة کاری آن مرتبط با فعالیت‌های همان دستگاه اجرایی دولتی است که در آن مشغول به کار است.

۱-۲- اشتغال هم‌زمان: اشتغال هم‌زمان یک فرد در دو بخش حاکمیت و بخش خصوصی به‌ویژه وقتی این دو اشتغال مرتبط به هم باشند.

- ۳-۱- دریافت هدیه (نقدی / غیر نقدی) از نهادهای قاعده پذیر: مصداق آن، زمانی است که مسئولی، از نهادهای قاعده پذیر هدیه یا رشوه بگیرد. شکل گیری چنین رابطه مالی می تواند بر روی انگیزه های مسئول دولتی برای در نظر گرفتن منافع عمومی تأثیر بگذارد.
- ۴-۱- ارتباطات خویشاوندی: فعالیت سهامداری، اشتغال، پیمانکاری، خدماتی، تولیدی و ... خویشاوندان و حتی دوستان در حوزه هایی مرتبط با وظایف مسئول دولتی می تواند تعارض منافع ایجاد کند.
- ۵-۱- ارتباطات پسا شغلی و مسئله درب گردان: جابه جایی شغلی بین بخش دولتی و خصوصی می تواند تعارض منافع درب گردان را ایجاد کند. از سویی اشتغال دوباره بازنشستگان یا مستعفیان بخش دولتی در بخش خصوصی که از آن به عنوان ارتباطات پسا شغلی یاد می شود نیز یکی از موقعیت های تعارض منافع است (همان: ۱۰).
- ۶-۱- ارتباط / پیوند / وابستگی با گروه های اجتماعی (قومی، مذهبی، سیاسی یا حرفه ای): هرگونه تعهد به گروه های قومی، مذهبی، سیاسی یا حرفه ای که می تواند وظایف مسئول را تحت تأثیر قرار دهد و در تصمیم گیری ها بی طرفانه عمل نکند (قماشلویان، مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه، ۱۳۹۹: ۳۹). به طور مثال نمایندگان مجلس و مسئولان و احزاب می توانند درگیر این موقعیت شوند که طرح های غیراقتصادی را در مناطق جغرافیایی خود اجرا کنند (پرهیزکاری و رزقی، ۱۳۹۶: ۱۰).
- دیگر عوامل نهادی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص می تواند شامل: الف) اتحاد قاعده گذار و مجری قواعد، ب) اتحاد ناظر و منظور (نظارت شونده)، ج) تعارض درآمد و وظایف، د) تعارض وظایف باشد.
- ۲- تعارض منافع سازمانی: یک سازمان، شرکت یا موسسه نیز می تواند در معرض تعارض منافع قرار گیرد. این تعارض منافع می تواند در مؤسسات یا سازمان های خصوصی در تعامل با حکومت باشد و یا تعارض منافع در درون سازمان دولتی رخ دهد. بخشی از تعارض های منافع سازمانی می تواند متأثر از عوامل نهادی باشد که قبل تر ذکر شد. شایع ترین موقعیت های تعارض منافع سازمانی در ادامه می آید:
- ۱-۲- مؤسسات و شرکت های خدمات مشاوره ای: مصداق آن زمانی است که مؤسسات و شرکت های ارائه دهنده مشاوره به دولت یا بخش خصوصی، خود، بخشی از همان سازمانی باشند که خدمات مشاوره را دریافت می کند. درواقع منافع شرکت ارائه دهنده مشاوره با منافع سازمان دریافت کننده مشاوره در تعارض قرار می گیرند.
- ۲-۲- مؤسسات ارزیابی و صحه گذاری: مؤسسات ارزیابی وابسته به بخش دولتی یا خصوصی به خاطر منافع سازمان متبوع خود، ارزیابی دقیقی انجام ندهد.
- ۳-۲- مؤسسات اعطاکننده استاندارد: سازمان استاندارددهنده به علت ارتباطات مالی و یا خویشاوندی، درگیر تعارض منافع می شوند.
- ۴-۲- مؤسسات پیمانکاری: شرکت یا موسسه پیمانکاری به دلیل روابط و رانت اطلاعاتی پروژه ای را بگیرد. این تعارض منافع می تواند در فرایند مناقصه به خاطر رانت اطلاعات به وجود آید و رعایت صادقانه اصول مناقصه زیر پا گذاشته شود.
- ۵-۲- سازمان های صنفی دارای حق قاعده گذاری و نظارت: این تعارض ناشی از اتحاد قاعده گذار و مجری است ولی در اینجا سازمان ها اختیارات تنظیم گیری در قاعده گذاری و نظارت را دارا هستند.
- ۶-۲- سازمان هایی که درآمد آن ها با وظایف آن ها در تعارض است: تعارض درآمد و وظیفه در سازمان موجب می شود که سازمان به وظیفه اصلی خود عمل نکند. به طور کلی، تعیین حق العمل برای فعالیت هایی که پیرامون موضوع رفع ناهنجاری شکل می گیرند (بیماری، قاچاق، تخلفات رانندگی و ...)، مصداقی از تعارض منافع درآمد و وظایف است مثل ارتباط درآمد راهنمایی و رانندگی از میزان تخلفات و جرائم رانندگی که منجر می شود پلیس کمتر به پیشگیری از جرائم بپردازد.
- ۷-۲- سازمان های دولتی که وظایف محوله به آن ها در تعارض است: مانند اینکه سازمانی دو وظیفه هم زمان داشته باشد و به خاطر انجام یک وظیفه، انجام وظیفه دیگر مغفول بماند.
- ۸-۲- مؤسسات حقوقی: وکالت هم زمان دو طرف دعوا، برای مؤسسات حقوقی موقعیت تعارض منافع است. (همان: ۱۶-۱۱)

اهمیت مدیریت تعارض منافع

هم‌زمان با رشد و توسعه کشورهای نظیر آمریکا و یا کشورهای اتحادیه اروپا و از سوی دیگر رشد اقتصادی بخش خصوصی در اغلب کشورهای جهان و حمایت‌های مسئولان از آن‌ها در دهه‌های اخیر، بر این نگرانی افزوده شد که دولت‌ها دیگر نتوانند منافع مردم و عموم را تأمین کنند، زیرا ممکن است دولت‌ها توسط بخش خصوصی بلعیده شوند. همچنین متوجه شدند که برای حکمرانی خوب و ایجاد اعتماد عمومی و همچنین به جای قوانین مجرمانه فساد می‌توان با تعریف استانداردهایی از موقعیت‌های تعارض منافع، توسعه پایدار را رقم زد. در واقع این کشورها راه‌های پیشگیرانه‌ای را برای مدیریت تعارض منافع در میان مقامات و کارکنان بخش دولتی مد نظر قرار دادند تا نه تنها از منابع عمومی در مقابل بخش خصوصی حمایت کنند، بلکه از فسادها کاسته و به اعتماد اجتماعی افزوده شود. در نتیجه دو محور اصلی، «محدودیت» و «اعلام» در مدیریت تعارض منافع مورد توجه قرار گرفت. محدودیت از این رو است که ممنوعیت‌ها و قواعدی برای کارکنان نهادهای عمومی در نظر گرفته شود تا از هرگونه امکان شکل‌گیری تعارض منافع جلوگیری شود. اعلام و شفافیت نیز این رو است که کارکنان بخش دولتی اطلاعات مالی و دارایی‌شان را شفاف کنند و هر موقعیت بالقوه تعارض منافع را اعلام کنند (پرهیزکاری و رزقی، ۱۳۹۶: ۲۴).

با توجه به ادبیات مرسوم تعارض منافع در سطح جهانی می‌توان گفت که این مفهوم ناظر بر تعارضات منافع در موقعیت‌های فردی است که منفعت شخصی در مقابل منفعت عمومی قرار می‌گیرد و در یک زنجیره‌ای از تصمیمات نادرست در این موقعیت، منجر به ناکارآمدی دستگاه‌ها می‌شود و یا ممکن است به فساد منجر شود. بر این اساس اغلب راهکارهای مدیریت تعارض منافع بر پایه اصول رفتاری و کدهای اخلاقی مدیران و کارکنان ارائه می‌شود.

از سوی دیگر، مفهوم تعارض منافع می‌تواند ناظر بر سطحی وسیع‌تر از موقعیت‌های فردی باشد و سطوح سازمانی را نیز دربرگیرد. چنان‌که در این سطح کلان، ممکن است تعارض منافع به توسعه ملی ضرر برساند. در واقع وجود تعارضات منافع در بین سازوکارهای موجود و قوانین، ضد توسعه خواهند بود و اساساً نظام‌های تصمیم‌گیری را مختل می‌کنند. در نظر گرفتن این سطح وسیع از تعارض منافع می‌تواند شامل رقابت‌های بین سازمانی، اختلافات درون سازمانی، خلأها و همپوشانی‌های وظایف، سوء مدیریت‌ها و... نیز باشد. راهکارهای مدیریت تعارض منافع در این سطح وسیع نیازمند تسلط و شناخت همه‌جانبه از تمامی ذینفعان و متصدیان سازمان‌ها است که بتوان با جلب حمایت و تشریک مساعی، قدم در اصلاح و تغییر سیاست‌ها و رویه‌های موجود گذاشت. گزارش پیش‌رو، باهدف شناسایی رایج‌ترین و پرتکرارترین موقعیت‌های تعارض منافع چه در سطح فردی و چه سازمانی آغاز شد. باین حال اغلب مصاحبه‌شونده‌ها بر روی مصادیق فردی تأکید داشتند و کمتر این فرصت شکل گرفت تا تعارضات سازمانی مورد واکاوی قرار گیرد.

در ادامه دستورالعمل نحوه شناسایی و مدیریت تعارض منافع در شورای ملی انرژی کانادا آمده است که این مورد نیز براساس موقعیت‌های تعارض منافع اشخاص است. به عبارت دیگر، این دستورالعمل مبتنی بر این نوشته شده است که کارکنان و مدیران سازمان ممکن است در چه موقعیت‌هایی از تعارض منافع قرار گیرند و اگر در آن موقعیت بودند چه اقداماتی را باید انجام دهند. اهمیت چنین دستورالعملی برای سازمان‌ها این است که اولاً از تعارض منافع پیشگیری کنند، دوماً در صورت تصمیم نادرست فرد، وضعیت تعارض منافع مدیریت شود، سوماً از وقوع فسادهای ناشی از تعارض منافع پیشگیری کنند. در چنین دستورالعمل‌هایی، اساساً به سطوح وسیع تعارضات درون سازمانی پرداخته نمی‌شود ولی آن به این معنی نیست که سایر تعارضات سازمانی حل و فصل شده است بلکه اغلب با اقداماتی به جز دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها اقدام به حل تعارضات منافع سازمانی می‌کنند.



تجربه جهانی مدیریت تعارض منافع: کدهای رفتاری و اخلاقی در بخش انرژی

مطالعه تجارب جهانی برای مدیریت تعارض منافع از این منظر دارای اهمیت است که نه تنها می‌تواند در فهم کلیات تعارض منافع و اهمیت مدیریت آن به ما کمک کند بلکه می‌تواند در تشخیص موقعیت‌ها و مصادیق تعارض منافع در صنعت برق ایران نیز یاری کند. بر این اساس در این بخش به موقعیت‌ها و توصیه‌های مدیریتی تعارض منافع در شورای ملی انرژی کانادا پرداخته شده است. این محتوا در سایت رگولاتوری انرژی کانادا در دسترس است و مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه (۱۳۹۹) آن را به فارسی ترجمه کرده است. شورای ملی انرژی^۱ در کانادا یک نهاد رگولاتوری انرژی است. از جمله وظایف این نهاد توسعه انرژی و تجارت با رویکرد حمایت از مردم و محیط زیست در حین حمایت از بازارهای کارآمد است. وظیفه شورا ارائه خدمات به مردم و کارکنان خود است و به همین جهت باید برای کسب اعتماد عمومی تلاش کند و این کار را با تعریف نمونه و مدل رفتاری اخلاقی انجام داده است. تهیه کدهای اخلاقی برای کارکنان شورای ملی انرژی راهنمای عملی برای مشکلات و مسائلی اخلاقی است که ممکن است کارمندان با آن روبرو شوند. کدهای رفتاری و ارزش‌های اخلاقی این شورا عبارت‌اند از: نقش‌ها و مسئولیت‌ها، ارزش‌ها و اصول راهنما، حل مسائل اخلاقی، حفظ محرمانگی، اجتناب از تعارض منافع و ... است.

کدهای رفتاری «تعارض منافع» به موقعیت و شرایطی اشاره دارد که کارمندی در موقعیتی منافع خصوصی و شخصی‌اش بر روی عملکرد شورای ملی انرژی تأثیر نامناسبی بگذارد یا کارمندی از موقعیت شغلی شورای ملی انرژی برای منافع شخصی‌اش استفاده کند. کارکنان شورای ملی انرژی باید متوجه هرگونه تعارض منافع واقعی، ظاهری یا بالقوه باشند و اقدامات ممکن برای جلوگیری از آن و حل این تعارض‌ها را انجام دهند.

تعارض منافع «واقعی» در زمان حال و اکنون است؛ وجود تعارض منافع «ظاهری» توسط یک ناظر معقول مشخص و یا درک می‌شود، چه واقعی باشد یا نه؛ تعارض منافع «بالقوه» تعارضی است که پیش‌بینی می‌شود در آینده به وجود آید. بر اساس این تعاریف، هفت موقعیت تعارض منافع و راه‌های حل تعارض منافع بالقوه تشریح شده است:

۱- اموال و دارایی، منافع و فعالیت‌های جانبی

کارکنان نباید دارایی یا منفعی داشته باشند که در تعارضی واقعی، ظاهری و یا بالقوه با منافع فعالیت‌های شورای ملی انرژی باشند. کارکنان نباید درگیر هر نوع از فعالیت تجاری با هیدروکربن یا برق^۲ باشند. این بدان معناست که کارکنان نباید صاحب و یا شریک در سهام باشند؛ همچنین هر نقشی به عنوان مدیر، کارشناس، شریک تجاری، کار تحقیقاتی، تولید، فروش، خرید، توزیع و انتقال، صادرات، واردات و هر فعالیتی مرتبط با معامله در هیدروکربن‌ها و برق را شامل می‌شود.

کارکنان نباید هیچ‌گونه وثیقه، وام، اوراق قرضه، کوپن و سایر موارد ضمانت شرکتی درگیر تجارت یا سرمایه‌های دوجانبه یا سرمایه‌های تجارتی مبادله‌ای که عمدتاً شامل شرکت‌هایی که در چنین تجارتی فعالیت می‌کنند، داشته باشند.

کارکنان ممکن است فعالیت‌هایی جانبی خارج از سازمان داشته باشند مثل مشاغل داوطلبانه یا با دستمزد اما نباید این مشاغل هیچ تعارض منافع واقعی، بالقوه و ظاهری با منافع شورای ملی انرژی داشته باشد. اگر، برای مثال، فعالیت‌های خارج از سازمان یک کارمند منجر به ایجاد رابطه تجاری با شرکتی، فرد یا سازمانی شود که مسائلی را برای شورای ملی انرژی ایجاد کند، یا اگر کارمندی در یک فعالیت جانبی مشاوری بدهد و آن مرتبط با فعالیت‌های شورای ملی انرژی باشد، تعارض منافع وجود دارد.

۲- فعالیت‌های سیاسی

کارکنان حق دارند در فعالیت‌های سیاسی مشارکت کنند تا زمانی که کار سازمان مختل نشود، یا به عنوان یک اختلال تلقی نشود،

1. the National Energy Board (NEB)

2. hydrocarbons or electricity

همچنین کارمند در انجام وظایفش، رفتار سیاسی بی‌طرفانه‌ای داشته باشد. کمیسیون خدمات عمومی^۳ مسئول امور فعالیت‌های سیاسی نظام کانادا است و مثلاً کارمندان برای نحوه فعالیت سیاسی و کاندیداتوری باید از این نهاد کسب اطلاعات کنند.

۳- جرائم و اتهامات

اگر یک کارمند به نقض قانون یا مقررات کانادا محکوم شود و این بر توانایی شغلی‌اش تأثیر بگذارد، او باید سریعاً به سرپرست خود اطلاع دهد. همچنین اگر کارمندی متهم به تخلفی شود و این اتهام بر شغلش تأثیرگذار باشد (مثلاً گواهینامه رانندگی راننده تعلیق شود و رانندگی بخشی از کار او باشد)، باید فوری به سرپرستش اطلاع دهد.

۴- هدایا، دریافتی‌ها و دیگر مزایا

هر چیز باارزشی که قابل گرفتن و دادن باشد یا از سر لطف و یا به عنوان تشکر و هر موردی که مزایایی محسوب می‌شود و به کارکنان داده می‌شود باید ماهیتی اتفاقی و تصادفی داشته باشد و به اندازه عرف، مناسب و عادی باشد. به طور کلی، چنین هدایا و مزایایی که به خاطر اشتغال در شورای ملی انرژی تعلق می‌گیرد در صورتی پذیرفته شده است که:

(الف) پیشنهاد در شکلی عادی باشد (مثلاً در ساعت ناهار جلسه)؛

(ب) ارزش پیشنهاد بیشتر از ۲۰۰۰۰ دلار نباشد و

(ج) مطمئن بود که این هدیه بر نحوه کار کارمند و قضاوتش تأثیر ندارد.

اگر کارمند فکر کند که هدیه نامناسب است و نمی‌تواند آن را رد کند، حتماً باید به سرپرست خود اطلاع دهد. اگر کارمند از تناسب هدیه مطمئن نیست، باید از مدیر و یا کمیته اخلاق مشورت بگیرد.

اگر هدایا و مزایا بی‌ارتباط با شغل کارمند باشد و یا به همسر و اعضای خانواده داده شود، قابل قبول است. اما اگر کارمند روی یک پروژه‌ای کار می‌کند که شرکت یا افرادی درگیر آن هستند و آنان به او هدایا و مزایایی دهند، پیشنهاد را نباید پذیرفت.

کارکنان نباید خواستار دریافت کمک‌های مالی یا جویزی برای رویدادهای اجتماعی شورای ملی انرژی که از سوی شرکت‌های تجاری هیدروکربن و برق یا هر بخشی از شورای ملی انرژی است، باشند.

برای شفافیت بیشتر، هدایای فیزیکی دریافتی از افراد در مراسم یا در بخشی از پروتکل‌ها به عنوان نماینده شورای ملی انرژی پذیرفته می‌شود و نه به عنوان کارمندان مستقل.

۵- اعضای خانواده

اگر کارمندان سازمان در یک فرایند داوری قرار گیرند که ممکن است یکی از اعضای نزدیک خانواده‌شان جزئی از طرفین روند داوری باشد، یعنی تصمیم نهایی کارمند روی خانواده‌اش تأثیرگذار باشد، آن را باید به اطلاع سرپرست و معاون برسانند. منظور از اعضای نزدیک خانواده کارکنان، همسر، والدین، فرزند، خواهر و برادر، پدر یا مادر همسر، داماد یا عروس، همسر خواهر و برادر و هرکسی را که در محل اقامت کارمند زندگی کند، شامل می‌شود. پس از اطلاع، معاون تصمیم می‌گیرد که کارمند به روند داوری ادامه بدهد یا خیر. کارمند ممکن است یک درخواست کتبی برای مدیرعامل بنویسد تا تصمیم معاون را بررسی کند و در نهایت مدیرعامل تصمیم نهایی را می‌گیرد.

۶- پیشنهادهای دیگر برای اشتغال

کارمندان نباید اجازه دهند که کارشان تحت تأثیر پیشنهادهای اشتغال خارج از سازمان باشد. اگر کارمندی یک پیشنهاد کاری دریافت کند که منجر به تعارض منافع واقعی، ظاهری و یا بالقوه با وظایف شورای ملی انرژی شود، باید فوراً سرپرست خود و یا معاون را در جریان



بگذارد. همچنین کارمند، سرپرست یا معاون اجرایی هر بخشی را از فعالیت‌های شغل بعدی که تأثیرات احتمالی بر آیین نامه رفتاری دارد، مطلع سازد. سرپرست یا معاون اجرایی ممکن است بسته به شرایط اشتغال بعدی، کارمند را به وظایفی که در شورای ملی انرژی داشت بازگرداند.

اگر کارمندی مطمئن نیست که پیشنهاد کاری منجر به تعارض منافع می‌شود، از او انتظار می‌رود که از رئیس یا کمیته اخلاق مشورت بگیرد.

۷- پساشغلی

در طی یک سال بعد از ترک سازمان، کارمند سابق نباید به عنوان نماینده شرکت یا فردی که قبلاً در شورای ملی انرژی بوده، معرفی شود. موارد زیر شامل این ممنوعیت می‌شود اما تنها محدود به موارد زیر نیست:

- کاری به عنوان شاهد؛
- کاری به عنوان مشاور؛
- خدمتی به عنوان نماینده رسمی؛ یا
- امضای مکاتبات ارسال شده به شورای ملی انرژی.

در طول مدت دوره یک سال پس از اشتغال، کارمند سابق می‌تواند درخواست‌های معمولی از شورای ملی انرژی داشته باشد. تعهدات کارمندان نسبت به بخش محرمانگی اطلاعاتی که در دسترس عموم نیست، حتی پس از اشتغال بعدی ادامه می‌یابد. اگر کارمندی مطلع شود که همکار سابقش الزامات و مقررات را رعایت نمی‌کند، او باید از رئیس یا کمیته اخلاق مشورت بگیرد. اگر کارمند سابق الزامات را رعایت نکرد، تصمیم‌گیرنده بخش مرتبط برای جلوگیری از تعارض منافع واقعی یا انحرافی ممکن است تصمیم بگیرد که برای روند قضایی، ملاقات و صحبتی با آن فرد نداشته باشد و یا شواهدی را که او ارائه می‌دهد، نپذیرد.

نحوه برخورد با تعارض‌های منافع بالقوه

کارمندان شورای ملی انرژی به افشای هر شرایطی که کارمندان فکر می‌کنند، می‌تواند منجر به تعارض منافع با فعالیت‌های شورای ملی انرژی شود تشویق می‌شوند. افشاگری مطابق با آیین نامه به حفاظت از کارکنان و شورای ملی انرژی کمک می‌کند. اگر تعارض منفعی آشکار نشود، نمی‌توان به طور مؤثری به آن رسیدگی کرد.

۱- اعلام دارایی و منافع

در مدت ۶۰ روز پس از شروع کار در شورای ملی انرژی و تقریباً هر ساله پس از آن، کارکنان سازمان باید سند گواهی اشتغال یا اظهارنامه‌ای را تکمیل کنند. کارکنان باید بنویسند که آیا آن‌ها به هر طریقی با مشاغل و تجارتی که با هیدروکربن و برق مرتبط است و یا هر فعالیتی که می‌تواند تعارض منافع واقعی، ظاهری و بالقوه با فعالیت‌های شورای ملی انرژی داشته باشد، ارتباط دارند یا خیر. اگر کارمندی به چنین سؤالاتی پاسخ مثبت دهد، او باید نحوه مشارکت و فعالیتش را در یک گزارش محرمانه توصیف و مکتوب کند.

اگر در هر زمان دیگری، کارکنان شورای ملی انرژی به هر طریقی با اشتغال و تجارت در هیدروکربن و یا برق مشغول شدند و یا در هر فعالیتی خارج از سازمان که می‌تواند تعارض منافع واقعی، ظاهری و بالقوه با فعالیت‌های شورای ملی انرژی داشته باشد؛ کارمند باید گزارش محرمانه خود را تکمیل کند. این شامل یک تعهد ادامه دار برای اعلام هرگونه تغییر مرتبط با شرایط کارکنان است از زمانی که آن‌ها آخرین سند گواهی اشتغال و یا اظهارنامه محرمانه را می‌نویسند.

۲- بررسی گزارش‌های محرمانه توسط کمیته اخلاق

کمیته اخلاق تمام گزارش‌های محرمانه را بررسی می‌کند. در طول این بررسی، از کارکنان خواسته می‌شود پاسخگو باشند به:

- ارائه اطلاعات مرتبط شامل دارایی‌ها، منافعشان و فعالیت‌های خارج از سازمان به کمیته اخلاق.

- ملاقات با کمیته اخلاق درباره گزارش محرمانه به‌طور شخصی یا از طریق نماینده.

همچنین کمیته اخلاق ممکن است از سرپرست یا معاونت اطلاعاتی را بخواهد.

کمیته تمامی اطلاعات در گزارش محرمانه، هرگونه اطلاعاتی که توسط کارمند یا معاونت ارائه شده و تمامی اطلاعات و عوامل را مثل موارد زیر مدنظر قرار می‌دهند:

- سطح و موقعیت کارمند در شورای ملی انرژی؛

- امکان استفاده نادرست از مزایای اطلاعات به‌دست‌آمده در دوره انجام وظیفه و مسئولیت‌های کارمند؛

- امکان سوءاستفاده از موقعیت شورای ملی انرژی برای بهره‌برداری از مزایا و به دست آوردن موقعیت‌های اشتغال خارج از سازمان.

۳- توصیه کمیته اخلاق

کمیته اخلاق پس از بررسی موارد قبلی به کارمند اعلام می‌کند که آیا دارایی‌ها و منافع مطرح‌شده با فعالیت‌های خارج از سازمان، تعارض منافع واقعی، ظاهری و بالقوه با فعالیت‌های سازمان دارد. در این صورت، کمیته اخلاق به کارمند اقدامات لازم را برای رعایت آیین‌نامه رفتاری توصیه می‌کند. این توصیه‌ها می‌تواند شامل محدودیت، تغییر یا متوقف کردن فعالیت‌های خارج از سازمان یا واگذاری دارایی و گذشتن از منافع باشد.

بعد از توصیه‌های کمیته اخلاق، به کارکنان ۱۲۰ روز اجازه می‌دهند تا دستورات را اجرایی کنند. دارایی‌ها و منافع باید به یکی از روش‌های زیر واگذار شود:

- فروش دارایی به دیگری که کارمند با آنان هیچ رابطه‌ای از جمله همسر، والدین، خواهران و برادران و فرزندان و ... نداشته باشد.

- امانت دارایی به شخصی که کارمند هیچ‌گونه کنترل و نظارتی بر دارایی نداشته باشد ولی به او اعتماد داشته باشد.

اگر کارمندی بخواهد دارایی‌اش را به امانت بگذارد، این امانت نباید منجر به هیچ قدرت کنترلی و یا حق تصمیم‌گیری برای او شود. زمانی که دارایی به امانت گذاشته می‌شود، کمیته اخلاق تمام توافقات و تأییدیه مدیرعامل را بررسی می‌کند که آیا آن مورد قبول است یا خیر. بنا به اختیار مدیرعامل، هزینه‌های امانت‌گذاری بازپرداخت می‌شود.

برای جلوگیری از رعایت الزامات این بخش، فروش یا انتقال دارایی و منافع به اعضای خانواده یا دیگران مورد قبول نیست.

طبق این آیین‌نامه، کارکنان باید ظرف ۳۰ روز توصیه‌نامه کمیته اخلاق را دریافت کنند و به‌طور کتبی تأیید کنند که آن‌ها، آن را اجرا می‌کنند. اگر کارکنان آن را اجرایی نکنند و یا به زمان مشخص شده پایبند نباشند، کمیته اخلاق برای مدیرعامل نامه‌هایی خواهد نوشت.

در صورتی که مدیرعامل از تعارض منافع بالقوه مطلع شود و از این منظر اقدامی فوری برای رسیدگی به آن نیاز باشد، مدیرعامل می‌تواند هر زمان (از جمله قبل یا بعد از توصیه کمیته اخلاق) کارمند را به قبول تغییرات موقت در وظایف ملزم کند تا کمیته اخلاق یا مدیرعامل وضعیت او را بررسی کند.

اگر معاون اجرایی، رئیس، مدیر یک بخش از اداره در یک گزارش محرمانه اعلام کند که فعالیت‌های جانبی خارج از سازمان می‌تواند با فعالیت‌های شورای ملی انرژی تعارض منافع داشته باشد، کمیته اخلاق قبل از ارائه توصیه خود به کارمند، مدیرعامل را از فعالیت اعلام‌شده مطلع می‌کند. کمیته اخلاق یک نسخه کپی از توصیه را برای مدیرعامل تهیه می‌کند.

توصیه‌های کمیته اخلاق در این بخش باید مورد اجماع واقع گردد. اگر بین اعضای کمیته اخلاق برای یک توصیه اختلاف نظری وجود داشته باشد، موضوع آرای متفاوت باید به مدیرعامل برای تصمیم‌نهایی ارائه شود. پس از اطلاع و توصیه ارائه شده به کارمند، او فرصتی دارد تا درباره نظرات متفاوت اعضای کمیته اخلاق پاسخ دهد. مدیرعامل ممکن است از معاونت اجرایی کارمندان، رئیس یا سرپرست کارمند درخواست اطلاعات بیشتری کند. اگر مدیرعامل به نظر حقوقی نیاز داشته باشد، مشورت حقوقی را می‌تواند از مشاوره که خود از اعضای کمیته اخلاق نیست، بگیرد. مدیرعامل یک نسخه کپی از تصمیم‌نهایی برای کارمند را تهیه می‌کند و برای نگهداری از آن به کمیته اخلاق می‌دهد.

۴- بررسی توصیه کمیته اخلاق توسط مدیرعامل

اگر کارمندی با توصیه کمیته اخلاق مخالف باشد، می‌تواند ظرف ۳۰ روز پس از دریافت توصیه کمیته اخلاق، درخواست کتبی بازبینی را به مدیرعامل برای بررسی و تصمیم‌آرایی دهد. درخواست کتبی بازبینی باید دلایل مخالفت کارمند با کمیته اخلاق را بیان کند. به محض دریافت درخواست کتبی بازبینی، مدیرعامل آن را به کمیته اخلاق می‌فرستد و گزارش کتبی از کمیته اخلاق برای رسیدگی به نگرانی‌های کارمند و توضیح توصیه به او را می‌خواهد. کمیته اخلاق گزارش کتبی خود را به مدیرعامل و کارمند ارسال می‌کند. کارمند در طی ۳۰ روز پاسخ کمیته اخلاق به گزارش و واکنش به محتوای گزارش را دریافت می‌کند. کارمند پاسخ کتبی به مدیرعامل را ارائه می‌کند و نسخه‌ای از پاسخ‌ها برای نگهداری به کمیته اخلاق داده می‌شود.

مدیرعامل برای درخواست بازبینی تصمیم‌نهایی را می‌گیرد. تصمیم مدیرعامل می‌تواند شامل محدودیت کارمند، تغییر یا توقف وضعیت فعالیت‌های خارج از سازمان، واگذاری دارایی یا منافع، یا محدود کردن فعالیت‌های پسااشتغال باشد و ممکن است برای انجام این موارد یک بازه زمانی در نظر گرفته شود. اگر کارمند با تصمیم مدیرعامل مخالفت کند، ممکن است خود را در معرض اقدام انضباطی تا نهایتاً اخراج از کار قرار دهد.

مطالعه موردی: تعارض منافع در حوزه برق

دسترسی به برق جزء جدایی‌ناپذیر از زندگی مردم است. فرایند تولید برق، انتقال و توزیع آن به مردم و دیگر صنایع و از سوی دیگر قیمت تمام‌شده برق بر روی کیفیت دسترسی به برق اثرگذار است. مدیریت قطعی‌های برق در تابستان و یا تولید مازاد برق در زمستان، یارانه و قیمت‌گذاری برق، خرید و فروش برق در بورس انرژی، صادرات و واردات برق از جمله مسائلی است که صنعت برق همواره باید در مورد آن تصمیم‌گیری کند.

با تمام مسائلی که وزارت نیرو با آن روبرو است، مطالعه تعارض منافع در بخش برق از آنجایی اهمیت دارد که اولاً برق جزو خدمات عمومی محسوب می‌شود، دوماً در بخش‌هایی از زنجیره تولید و توزیع برق، بخش خصوصی فعال است، سوماً فعالان بخش خصوصی در قالب پیمانکاری بسیاری از پروژه‌های وزارت نیرو را انجام می‌دهند. بنابراین کارمندان و مدیران دولتی می‌توانند در یک موقعیت بالقوه تعارض منافع قرار داشته باشند. به عبارت دیگر، کارمندان و مدیران حوزه برق بر اساس نقش و سطح دسترسی به اطلاعات کلیدی همواره می‌توانند از موقعیت‌ها برای منافع شخصی خودشان بهره‌برداری کنند و منافع عمومی و مردم را در درجات بعدی اهمیت قرار دهند که به فرض می‌توان به این موقعیت اشاره کرد که تعدادی از مدیران و کارکنان بخش برق هم‌زمان سهامدار شرکت‌های خصوصی باشند و یا در قالب مهندسین مشاور پروژه در بخش خصوصی اشتغال داشته باشند.

همچنین به لحاظ سازمانی نیز نحوه تولید و فروش برق می‌تواند بین نهادها و سازمان‌ها تعارض منافع ایجاد کند و نهایتاً منفعت عمومی در بین اختلافات نهادی فراموش شود. چنانچه در این موضوع، همواره بین منافع وزارت نفت و وزارت نیرو بر سر مسئله فروش مستقیم گاز و یا تبدیل گاز به برق و فروش برق اختلاف وجود دارد و نهایتاً مشخص نیست که تصمیم کدام وزارتخانه به نفع عموم

خواهد بود. براین اساس برخی براین باور هستند که این یک بحث سوء مدیریتی در سطح ملی است و باید در سطح دولت این مسئله حل شود.

سطح دیگر این اختلاف می‌تواند بین منافع سازمان‌ها و نهادها در داخل وزارت نیرو بر سر سیاست‌گذاری‌ها برای نیروگاه‌های فسیلی و تجدید پذیر باشد. چنانکه در سایر کشورها یکی از شایع‌ترین موقعیت‌های تعارض منافع در حوزه انرژی بر سر تولید برق نیروگاه‌های هسته‌ای، فسیلی و تجدیدپذیر است.

در ادامه این گزارش، مأموریت‌های وزارت نیرو، ساختار اداری حوزه برق و روند خصوصی‌سازی توضیح داده شده و سپس مصادیق تعارض منافع در این حوزه تشریح می‌شود.

تاریخچه، مأموریت‌ها و اهداف وزارت نیرو

پیشینه وزارت نیرو به مصوبه نظام‌نامه موسسه برق تهران در سال ۱۳۱۵ و اجازه تأسیس بنگاه آبیاری در سال ۱۳۲۲ برمی‌گردد که در سال ۱۳۴۲ با تصویب لایحه «وزارت آب و برق» در مجلس، ساختار سازمانی آن رسمیت یافت. با افزایش خدمات و مسئولیت‌های این وزارتخانه، تأسیس «وزارت نیرو» در دستور کار قرار گرفت و در نهایت در سال ۱۳۵۳ قانون آن تصویب شد. با این حساب، در طول تاریخ سازمانی ایران، آب و برق همواره با هم بوده‌اند.

در حال حاضر وزارت نیرو یک سازمان چندوجهی است که چهار وظیفه مدیریت صنعت آب، صنعت برق، صنعت فاضلاب و صنعت انرژی‌های تجدیدپذیر را بر عهده دارد. دو وظیفه «تولید، انتقال و توزیع برق در سراسر کشور» و «مطالعه و اجرای طرح‌های تولید نیروی برق با کاربست انرژی‌های تجدیدپذیر» به موضوع این گزارش مرتبط است.

مهم‌ترین هدف وزارت نیرو در حوزه برق، «تأمین نیازهای انرژی با کیفیت مطلوب و تمام‌وقت برای انواع مصارف شهروندان» است. درواقع کیفیت برق و دسترسی دائم شهروندان به برق، هدف کلان وزارت نیرو است (سایت وزارت نیرو).

ساختار اداری وزارت نیرو

به‌طور کلی ساختار وزارت نیرو شامل سه سطح حاکمیتی، میانی و عملیاتی است. از این حیث که سطح میانی و عملیاتی وزارتخانه، شرکت‌ها هستند و مانند سایر وزارتخانه‌ها اداره کل و یا سازمان نیستند، متفاوت است. به عبارتی نماینده وزارت نیرو در سطح استان‌ها، ادارات کل یا سازمان‌ها نیستند بلکه تمام بخش‌های زیرمجموعه وزارت نیرو که وظیفه‌شان ارائه خدمات برق و آب و فاضلاب است و در استان‌ها به‌عنوان نماینده وزارت نیرو انجام وظیفه می‌کنند، شرکت هستند. درواقع، در مدل شرکتی، مجموعه‌ها اجازه برگزاری مناقصه، مزایده، عقد قرارداد خرید و فروش و ... را دارند که در مدل ادارات کل چنین اختیاراتی وجود ندارد. ساختار وزارت نیرو نیز از همان زمان تأسیس مبتنی بر مدل شرکتی سامان یافت و بعد از انقلاب این شکل گسترش یافت.

شرکت‌های دولتی مانند شرکت توانیر شرکت‌هایی هستند که سهامشان صد درصد دولتی است. در اساسنامه شرکت‌های دولتی ذکر شده است که در مجمعشان دو یا سه وزیر حضور دارد و بر اساس قانون محاسبات عمومی عمل می‌کنند. در این قانون برای خرید و فروش ضوابط سفت و سختی تعریف شده است. فرایند تأسیس شرکت‌های دولتی طولانی است و با مصوبه مجلس تأسیس می‌شود. در این دسته از شرکت‌ها عموماً قانون استخدام کشوری برای استخدام کارکنان حاکم است.

مدل دیگری از شرکت‌های وزارت نیرو که بعد از انقلاب اسلامی شکل گرفت، شرکت‌های غیردولتی هستند که ۴۹ درصد سهامشان در مالکیت دولت است. دلیل شکل‌گیری این نوع شرکت‌ها به اوایل سال‌های بعد از انقلاب اسلامی برمی‌گردد که فعالیت شرکت‌های مهندسین مشاور و شرکت‌های پیمانکاری خارجی در ایران متوقف شد و محدوداتی برای فعالیت بخش خصوصی ایجاد شد.

در نتیجه وزارت نیرو به منظور راه‌اندازی مجدد فعالیت‌های توسعه‌ای و از سوی دیگر اجتناب از محدودیت‌های شرکت‌های دولتی که



فاقد انعطاف و بهره‌وری لازم بودند، شرکت‌های غیردولتی با مشارکت نهادهای عمومی (غیردولتی) مثل آستان قدس رضوی تأسیس کرد. توافقات انجام شده با این نهادهای غیردولتی بر این اصل استوار بود که وزارت نیرو، مدیریت و کنترل این شرکت‌های جدیدالتأسیس را در دست خواهد داشت و با توجه به ماهیت غیرتخصصی نهادهای عمومی، مداخله‌ای از طرف آنان در مدیریت این شرکت‌ها صورت نخواهد گرفت.

پس به طور کلی ویژگی شرکت‌های غیردولتی را می‌توان چنین بیان کرد که اولاً غیردولتی بودن آن به معنای مشارکت با بخش خصوصی نیست. دوماً، این شرکت‌ها از قانون محاسبات پیروی نمی‌کنند و مرجعشان قانون تجارت است. در این شرکت‌ها عموماً ۵۱ درصد سهام در مالکیت غیردولتی قرار دارد. از نظر قوانین استخدامی نیز تابع قانون کار هستند که انعطاف بیشتری نسبت به قوانین استخدام کشوری دارد و جابه‌جایی نیرو در این شرکت‌ها ساده‌تر است.

اولین مورد تأسیس شرکت غیردولتی در وزارت نیرو مربوط به سال ۱۳۶۰ و تأسیس شرکت مه‌اب قدس بود که ۴۹ درصد سهام مه‌اب قدس در مالکیت شرکت صد درصد دولتی ساتکاب بود و ۵۱ درصد آن را به دو آستان قدس رضوی (۲۶٪) و حضرت معصومه (۲۵٪) دادند. در تمام بخش‌های اساسنامه نیز پیش‌بینی شده بود که سهامداران به غیر از وزارت نیرو دخالتی در مدیریت و اداره شرکت ندارند و وزیر نیرو رئیس مجمع بود و اعضای هیئت مدیره را تعیین می‌کرد.

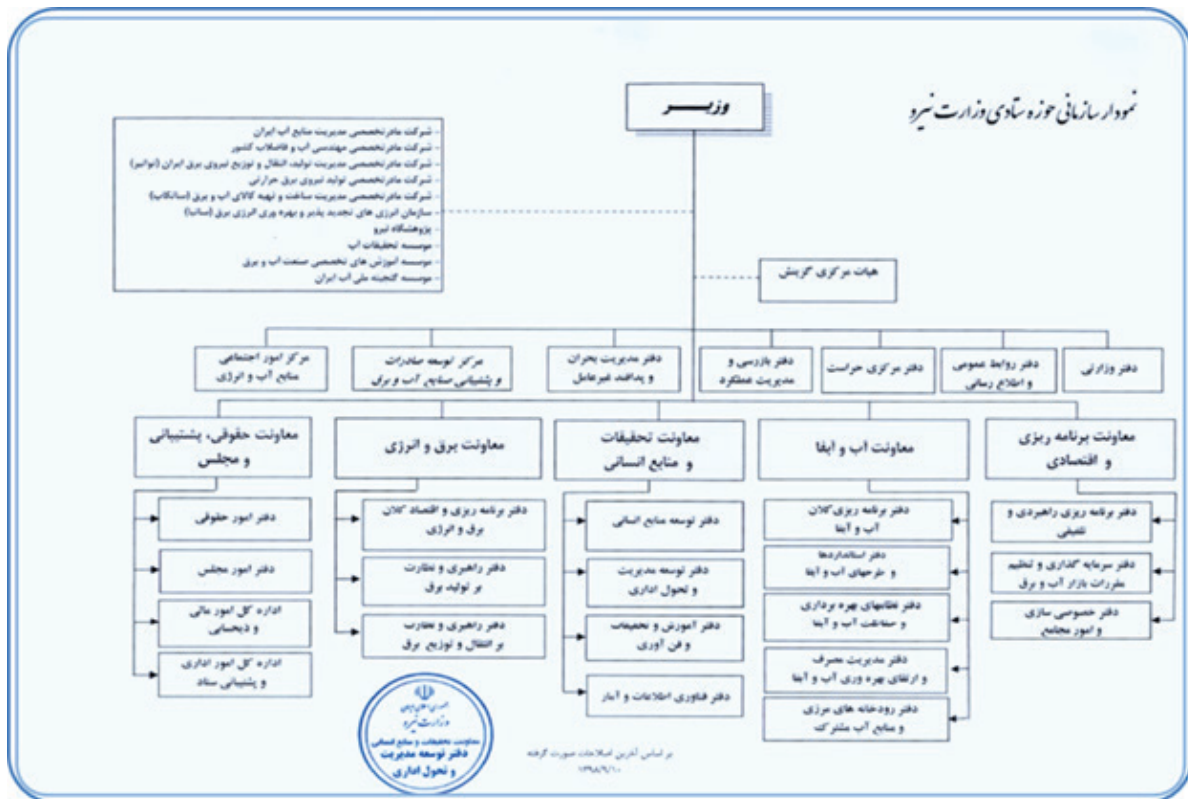
وزارت نیرو با پیاده‌سازی ایده شرکت‌های غیردولتی توانست تمام فعالیت‌های توسعه‌ای در صنعت برق در زمینه طراحی و مهندسی و اجرای پروژه‌ها را تا سال ۱۳۸۹ به خوبی پیش ببرد زیرا مدیریت و کنترل این شرکت‌ها در اختیار وزارت نیرو بود و مدیران این شرکت‌ها همگی در قبال دریافت حقوق و مزایا خدمت می‌کردند و سهامدار شرکت‌ها نبودند.

پس به طور خلاصه می‌توان گفت که یکی از ویژگی‌های شاخص وزارت نیرو، توجه به عدم تمرکز و تفویض اختیار است که در دو دسته شرکت‌های دولتی و شرکت‌های غیردولتی برای انجام عملیات و اجرا فعالیت دارند. به طور کلی در ادامه تقسیم‌بندی وزارت نیرو در سه سطح توضیح داده می‌شود:

سطح یک (سطح حاکمیتی): حوزه ستادی که وظایف حاکمیتی و سیاست‌گذاری را بر عهده دارد. این حوزه از پنج معاون وزیر و ۲۴ دفتر تشکیل شده است و دارای ساختار سازمانی زیر است:

- ۱- معاون وزیر در امور برق و انرژی
- ۲- معاون وزیر در امور آب و آب و فاضلاب
- ۳- معاون وزیر در برنامه‌ریزی و اقتصادی
- ۴- معاون وزیر در امور تحقیقات و منابع انسانی
- ۵- معاون وزیر در امور حقوقی، پشتیبانی و مجلس

شکل ۱- نمودار سازمانی حوزه ستادی وزارت نیرو



سطح دو (سطح میان‌مدتی تخصصی): این سطح شامل پنج شرکت مادر تخصصی است که وظایف برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی شرکت‌های زیرمجموعه تخصصی خود را بر عهده دارند و وظیفه‌شان اجرای سیاست‌های کلان وزارت نیرو توسط شرکت‌های زیرمجموعه است. از این پنج شرکت، دو شرکت مربوط به آب و فاضلاب است و سه شرکت دیگر مرتبط با برق است که عبارت‌اند از:

۱- شرکت سهامی مادر تخصصی تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)

۱-۱- سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) / ادغام سانا و سابا در سال ۱۳۹۵

۱-۲- شرکت تعمیرات نیروگاهی ایران

۱-۳- شرکت سهامی مدیریت شبکه برق ایران

۲- شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی

۳- شرکت مادر تخصصی مدیریت ساخت و تهیه کالای آب و برق - ساتکاب

سطح سه (عملیاتی): شامل شرکت‌ها، موسسه‌ها و مجتمع‌های آموزشی، تحقیقاتی و پژوهشی که در سطح صف و عملیات، اجرای طرح‌ها و برنامه‌های اصلی وزارت نیرو را بر عهده دارند. در این سطح ۹ دسته شرکت وجود دارد که از این میان دسته‌های زیر مرتبط با برق فعالیت دارند:

۱- شرکت‌های برق منطقه‌ای ۱۶ شرکت؛

- ۲- شرکت های توزیع نیروی برق ۴۲ شرکت؛
- ۳- شرکت های مدیریت تولید برق ۲۸ شرکت؛
- ۴- شرکت های تولید نیروی برق ۲۰ شرکت؛
- ۵- سازمان توسعه برق ایران؛
- ۶- سازمان آب و برق خوزستان؛
- ۷- شرکت های اقماری (زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی ساتکاب) ۱۱۰ شرکت.

همچنین طبق اطلاعات سایت وزارت نیرو شرکت های زیر قرار است به بخش خصوصی واگذار شوند:

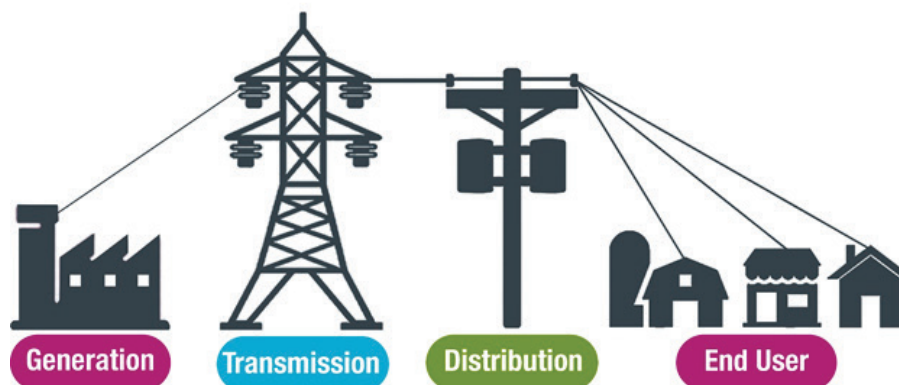
- ۱- موسسه آموزش عالی علمی- کاربردی صنعت آب و برق و مجتمع های آموزشی زیرمجموعه،
- ۲- پژوهشگاه نیرو،
- ۳- دانشگاه صنعت آب و برق (شهید عباسپور) / ادغام شده با دانشگاه شهید بهشتی،
- ۴- موسسه تحقیقات آب،
- ۵- شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران،
- ۶- سازمان آب و برق خوزستان.

شکل ۲- نمودار ساختار نهادی ارکان وابسته به وزارت نیرو

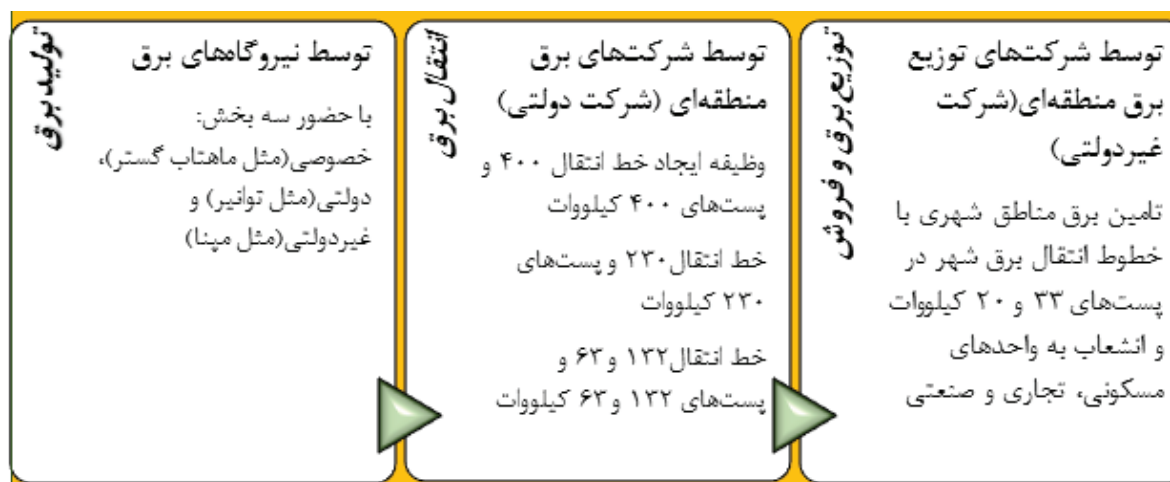


وظیفه اصلی برق رسانی برای مصارف خانگی و تجاری بر عهده سطح میانی و خرد است. از گذشته شرکت توانیر وظیفه تولید و انتقال برق را بر عهده داشته است اما به مرور زمان و برحسب ضرورت، وظایف آن تغییر کرده است و شرکت های دیگری از جمله شرکت های برق منطقه ای و شرکت های توزیع، بخشی از وظایف توانیر را بر عهده گرفتند. در حال حاضر نحوه انتقال برق از نیروگاه ها به خانه و مغازه های شهر بدین نحو صورت می گیرد:

شکل ۳- مراحل تولید تا توزیع برق



شکل ۴- وظایف تولید، انتقال و توزیع



معرفی شرکت‌های غیردولتی مرتبط با صنعت برق

همان‌طور که عنوان شد وزارت نیرو شرکت‌ها و سازمان‌هایی در حوزه برق دارد که این شرکت‌ها از ترکیب حدوداً ۴۹ درصد سهام دولتی و ۵۱ درصد سهام غیردولتی تأسیس شده‌اند و بر اساس قانون تجارت اداره می‌شوند. هدف از تأسیس این شرکت‌ها پویایی و کارآمدی بیشتر بوده است. بر اساس اساسنامه اولیه تأسیس این شرکت‌ها، مدیریت امور بر عهده دولت بوده است و در واقع هیچ تفاوتی با شرکت‌های دولتی نداشته‌اند. تأسیس شرکت‌های غیردولتی بر اساس نوعی از خود سهامداری است که شرکت‌هایی متنوع با سهامداری شرکت‌های غیردولتی تأسیس شده‌اند. در جدول زیر اسامی و مشخصات شرکت‌های بزرگ و معروف آن آمده است:



جدول ۱- معرفی شرکت‌های غیردولتی

۱	شرکت مهتاب قدس	در اوایل دهه ۶۰ شرکت مهندسی مشاور مهتاب قدس با ۴۹٪ سهام دولتی و ۵۱٪ درصد سهام غیردولتی (آستان قدس رضوی و حضرت معصومه) به منظور طراحی و مهندسی پروژه‌های ملی و عمرانی به ویژه در صنعت آب و نیروگاه‌های برقابی تأسیس شد. مدیریت این شرکت تا سال ۱۳۸۹ تماماً در دست وزارت نیرو بود اما از این تاریخ به منظور خصوصی سازی کامل این شرکت، اساسنامه آن تغییر داده شد و آستان قدس رضوی به واسطه اکثریت سهامش مدیریت شرکت را به دست گرفت و سپس با تخلف و فساد، ۴۹٪ سهام دولتی را برای خود کرد. آقای چیت‌چیان وزیر نیروی دوره اول دولت روحانی، با افشای این تخلف از آن به عنوان اختلاس ۱۲ هزار میلیاردی نام برد و به دنبال پس‌گیری اموال دولت بود که تاکنون نتیجه‌ای نداشته است (اقتصادآنلاین: ۱۳۹۲/۶/۱۹).
۲	شرکت سرمایه‌گذاری برق و آب صبا	در سال ۱۳۷۰ شرکت سرمایه‌گذاری ساتکاب که بعدها به نام شرکت سرمایه‌گذاری صنایع برق و آب صبا (در سال ۱۳۸۲) تغییر نام داد با سهامداری ۵۱٪ شرکت مهتاب قدس و ۴۹٪ شرکت ساتکاب (۱۰۰٪ دولتی) تأسیس شد. هدف از تأسیس آن، سرمایه‌گذاری و مشارکت در حوزه‌های صنعت برق شامل احداث و بهره‌برداری از نیروگاه‌ها، تولید انرژی‌های تجدیدپذیر، تأسیسات انتقال و نیرو، تأسیسات توزیع برق و همچنین حوزه‌های صنعت آب نظیر عملیات سدسازی، تولید و تأمین آب شرب و غیره بود. «با واگذاری سهام شرکت مهتاب قدس به آستان قدس رضوی، ۴۹٫۹۸ درصد سهام شرکت سرمایه‌گذاری صنایع برق و آب صبا که در مالکیت شرکت مهتاب قدس بود، در عمل به آستان قدس رضوی واگذار شد.» (تسنیم: ۱۳۹۵/۴/۳۰)
۳	شرکت مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران (مینا)	گروه مینا در سال ۱۳۷۱ با سهامداری حدوداً ۵۱٪ شرکت صنایع برق و آب صبا و ۴۹٪ درصد سهام دولتی تأسیس شد. هدف اصلی از تأسیس مینا در ابتدا پیمانکاری عمومی پروژه‌های نیروگاهی بود و در اثر تحولات، مینا از حوزه صرف پیمانکاری در دهه ۷۰ و تولیدکننده تجهیزات تحت لیسانس در دهه ۸۰، هم‌اکنون به مجموعه‌ای صاحب فناوری تبدیل شده است و در بین رتبه‌های برتر صاحبان فناوری توربین گازی در عرصه جهانی قرار گرفته است. از آنجایی که اختیار مینا با شرکت برق و آب صبا بود، سهام مینا نیز به آستان قدس رسید. بخشی از سهام دولتی آن نیز به عنوان سهام عدالت عرضه شد. در حال حاضر شرکت صبا ۴۷/۵۷٪ سهام و شرکت توسعه و مدیریت سرمایه صبا ۱/۱۱٪ سهام از مینا دارند.
۴	شرکت‌های توزیع برق منطقه‌ای	در سال ۱۳۸۲ شرکت‌های توزیع برق منطقه‌ای برای شانزده منطقه ایران با سهامداری ۶۰٪ شرکت برق و آب صبا (غیردولتی) و ۴۰٪ شرکت ساتکاب (۱۰۰٪ دولتی) تأسیس شد. شرکت‌های توزیع برق وظیفه برق‌رسانی به مناطق داخل شهر را بر عهده دارد. بر اساس مالکیت آستان قدس در اکثریت سهام شرکت صبا، ۶۰٪ سهام شرکت‌های توزیع نیز در اختیار آستان قرار گرفت.

برنامه خصوصی‌سازی در وزارت نیرو و بی‌راهه آستان قدس

اختصاص بخشی از گزارش کارشناسی به موضوع برنامه و روند خصوصی در بخش برق از آنجایی حائز اهمیت است که اولاً به ما تصویری کلی از زمینه و شرایط وضع موجود را ارائه می‌دهد و در گام بعدی یعنی شناسایی ذینفعان و شناسایی مصادیق تعارض منافع به ما کمک می‌کند. در جهت پیوند موضوع تعارض منافع و خصوصی سازی توجه به این نکته ضروری است که اساساً بخشی از ادبیات تعارض منافع حول مسئله جابه‌جایی بین بخش خصوصی و بخش دولتی است زیرا که افراد با انگیزه‌های مختلفی در این دو بخش فعالیت می‌کنند و اگر در هر موقعیتی در این دو بخش، کفه منافع خصوصی و شخصی بر منافع عمومی و مردمی سنگینی کند، تعارض منافع رخ می‌دهد و از سوی دیگر رشد ادبیات مفهومی تعارض منافع نیز هم‌زمان با رشد فعالیت‌های بخش خصوصی در کنار دولت بوده است و در هر حوزه‌ای که بخش خصوصی در کنار دولت فعالیت‌های بیشتری دارد، احتمال تعارض منافع بیشتر است.

خصوصی سازی در وزارت نیرو همچون سایر وزارتخانه‌ها به زمان ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی برمی‌گردد که به ادعای دولت در سال ۱۳۸۹ روند خصوصی در وزارت نیرو پرتعداد بوده و حتی در صدور واگذاری‌ها قرار داشته است (خبرگزاری مهر: ۱۳۹۱/۷/۵؛ پایگاه اطلاع‌رسانی دولت: ۱۳۸۹/۱۰/۶).

در این موضوع می‌توان چهار جهت کلی خصوصی سازی را در سه حوزه اصلی برق دنبال کرد: ۱- خصوصی سازی بابت رد دیون دولت، ۲- خصوصی سازی با برگزاری مزایده، ۳- خصوصی سازی با عرضه سهام عدالت، ۴- خصوصی سازی با قراردادهای BOO. در ادامه توضیحات بیشتری درباره سه حوزه اصلی برق و روش‌های خصوصی سازی در آن ارائه شده است. رویه خصوصی سازی در صنعت برق را می‌توان در سه حوزه اصلی آن دنبال کرد:

۱- بخش تولید برق - نیروگاه‌ها: خصوصی سازی در این بخش به سه شکل صورت گرفته است:

- مزایده نیروگاه‌ها و واگذاری آن به برنده: در این بخش بیشتر نهادهای عمومی غیردولتی مثل بنیاد مستضعفان، بانک پاسارگاد و... در مزایده‌ها نیروگاه‌ها را خریده‌اند و سهم اشخاص و شرکت‌های خصوصی کم است.
- واگذاری نیروگاه‌ها در قبال بدهی‌های دولت: حدوداً ۱۴ نیروگاه در دولت احمدی نژاد به عنوان رد دیون دولت به بانک‌ها و سایر وزارتخانه‌ها داده شده است.
- تعریف و ساخت پروژه‌های BOO^۴ و BOT^۵: بر اساس نمونه‌ها و اسناد بین‌المللی این شکل از قراردادها با بخش خصوصی اجرا می‌شود. در نوع BOO سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری دست بخش خصوصی خواهد بود، اما در BOT ساخت و بهره‌برداری نیروگاه به مدت مشخصی دست بخش خصوصی است و بعد از پایان مهلت، نیروگاه به اموال دولتی برمی‌گردد. در این بخش، تعدادی شرکت‌های واقعاً خصوصی فعال‌اند و دیگر نهادهای عمومی غیردولتی هم مثل بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان، قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء و... برق تولید می‌کنند و به وزارت نیرو می‌فروشند. در همین دسته از خصوصی‌ها شرکت‌هایی همچون مپنا ۱۲ درصد مصرف برق روزانه کشور را تولید می‌کند.

۲- خطوط و پست‌های انتقال برق - انتقال برق تا نزدیکی شهرها: وظیفه انتقال برق مربوط به اختیارات شرکت‌های برق منطقه‌ای است که سهامشان کاملاً در مالکیت دولت است و جزو دارایی‌های حاکمیتی است. به طور کلی به دلیل اینکه این خطوط برای کشور حیاتی است، اصلاً بحث واگذاری آن مطرح نیست.

۳- خطوط توزیع و فوق توزیع برق - شبکه‌های داخل شهری برق: مربوط به اختیارات شرکت‌های توزیع نیروی برق منطقه‌ای است که از اوایل دهه ۸۰ بحث خصوصی سازی آن در ایران مطرح شد. موضوع خصوصی سازی توزیع برق هم بر اساس این دیدگاه است که می‌توان خدمات انتقال برق به مصرف‌کننده نهایی را بر عهده شرکت‌های خصوصی گذاشت که آن‌ها وظیفه فروش برق را داشته باشند تا در یک فضای رقابتی برق را از دولت بخرند و با درصدی نسبتاً مشخص به مشتریان بفروشند و مردم برحسب قیمت و خدمات شرکت‌ها، برق را برای مصرف خانگی، تجاری، خدماتی و تولیدی تهیه کنند. وزارت نیرو هم در راستای چنین دیدگاهی تصمیم به خصوصی سازی این بخش داشت اما طی یک اتفاقی این رویه از حالت طبیعی خود خارج شد.

رویه خصوصی سازی که وزارت نیرو پایه آن را گذاشت این‌طور آغاز شد که شرکت‌های جدیدی با سهامداری حداقلی وزارت نیرو و سهامداری اکثریت بخش غیردولتی تأسیس شد تا در ابتدا دولت، شرکت‌ها را مدیریت کند و پس از مدتی سهام را به بخش خصوصی واگذار کند.

با چنین رویه‌ای، در اوایل اجرای این طرح، از درون شرکت مه‌باب قدس که اکثریت سهامش متعلق به آستان‌های قدس رضوی و حضرت معصومه بود، شرکت سرمایه‌گذاری ساتکاب با مشارکت دولت تأسیس شد و از درون آن‌ها شرکت‌های توزیع تأسیس شدند که در واقع سهامدار شرکت‌های توزیع نیز به‌طور غیرمستقیم آستان‌های قدس بود اما طبق اساسنامه مصوب هیئت دولت، سهامداری این نهاد‌های غیردولتی بدون حق دخل و تصرف در امور اجرایی و مدیریتی شرکت‌ها بود و تمامی مدیریت این مجموعه‌ها بر عهده دولت بوده است.

برنامه اولیه و حالت طبیعی خصوصی سازی در نظر گرفته شده برای شرکت‌های غیردولتی وزارت نیرو این بود که در ابتدا شرکت‌ها از بدنه

4. Build-Own-Operate (ساخت، بهره‌برداری و تملک)

5. Build operate transfer (ساخت، بهره‌برداری و انتقال به مالک)



دولت خارج شوند اما تحت مدیریت دولت باشند و سپس سهام ۵۱٪ غیردولتی به بخش خصوصی واگذار شود و در طی یک مدت زمانی سهام دولتی نیز فروخته شود.

همان طور که پیش از این نیز عنوان شد، در سال ۱۳۸۹ آقای نامجو وزیر نیرو دوره دوم احمدی نژاد به اسم اجرای خصوصی سازی، اساسنامه اولیه شرکت های غیردولتی را تغییر داد و اختیار مدیریت شرکت ها را به آستان قدس داد.

در این بین با هدف خصوصی سازی کامل شرکت غیردولتی مهتاب قدس و با ابزار تخلف و جعل اسناد، آستان قدس رضوی ۴۹٪ سهام دولتی مهتاب قدس را از آن خود کرد (اقتصاد آنلاین: ۱۳۹۲/۶/۱۹).

در نتیجه شرکت های مهم و مؤثر و حتی شرکت هایی که در ارتباط با مردم بودند از کنترل وزارت نیرو خارج شد و به جای آن آستان قدس مسئول امور شد. چنانکه در این ماجرا ریالی بابت این حجم سهام به دولت پرداخت نشد (خبر آنلاین: ۱۳۹۲/۶/۱۹) و هزاران مفسده دیگر در این اتفاق تاریخی و به عبارتی فساد تاریخی رخ داده است. حجم تخلفات آستان قدس به قدری بود که مقام معظم رهبری نیز با توجه به درخواست های پی در پی وزیر وقت نیرو آقای چیت چیان به آن ورود کردند و دستور بازگشت اموال به دولت را به قوه قضاییه صادر نمودند. از آن دستور نیز پنج سال گذشته است. اگرچه قوه قضاییه حکمی صادر کرد اما به دلیل نقص در حکم، وزارت نیرو هنوز نتوانسته است مدیریت شرکت ها را بر عهده بگیرد و هنوز اموال وزارت نیرو در اختیار آستان قدس است.

به غیر از این وضعیت بی راهه در روند خصوصی سازی شرکت های وزارت نیرو مثل وضعیت انحصاری آستان قدس، به گفته صاحب نظران حدود ۱۳/۵ درصد از بخش صنعت برق در دست شرکت های واقعاً مستقل و خصوصی اداره می شود (دنیای اقتصاد: ۱۳۹۷/۴/۱۹). در واقع اگرچه وزارت نیرو سهم بالایی در روند خصوصی سازی شرکت ها داشته است اما اتفاقی که افتاده است این است که اغلب خصوصی سازی ها انتقال از این جیب به آن جیب دولت بوده است یا انتقال به شرکت های عمومی غیردولتی بوده و یا انتقال مالکیت به بانک ها بوده است و بخش واقعاً خصوصی مشارکت کمی داشته است و طبعاً نتیجه آن حذف رقابت سالم بین شرکت ها بوده است.

شکل ۵- رویه سهامداری شرکت های غیردولتی

تأسیس شرکت مهتاب قدس - اوایل دهه ۶۰

(با سهامداری ۵۱٪ آستان های قدس رضوی و حضرت معصومه + ۴۹٪ وزارت نیرو)



تأسیس شرکت سرمایه گذاری برق و آب صبا (همان ساتکاب غیردولتی سابق) - اوایل دهه ۷۰

(با سهامداری ۵۱٪ شرکت مهتاب قدس + ۴۹٪ شرکت ساتکاب دولتی)



تأسیس شرکت های توزیع نیروی برق منطقه ای - اوایل دهه ۸۰

(با سهامداری ۶۰٪ شرکت سرمایه گذاری برق و آب صبا (غیردولتی) و ۴۰٪ شرکت ساتکاب (دولتی))

همچنین نزدیک ۶۰٪ سهام شرکت های زیر در صبا قرار دارد:

شرکت مپنا، شرکت فراب و حدوداً ۱۳۰ شرکت دیگر در حوزه آب و برق از جمله
۳۹ شرکت توزیع برق، ۱۶ شرکت بهره برداری آبیاری، ۲۶ شرکت مدیریت تولید برق نیروگاه،
۳۴ شرکت آبفا، ۸ الی ۱۰ کارخانه

جدای از مسائل و آسیب‌های صنعت برق، آنچه ما باید در این گزارش به آن توجه کنیم آن است که بخشی از کارکنان و مدیران صنعت برق به خصوص آن دسته از افراد که شامل قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نمی‌شوند و طبق قانون خدمات کشوری استخدام دولت نیستند، این امکان را دارند تا در میان سه بخش شرکت‌های دولتی، غیردولتی و خصوصی در رفت‌وآمد باشند یا به اصطلاح در درب‌های گردان و جابه‌جایی‌ها دچار تعارض منافع شوند. به طور مثال، شخصی از جانب دولت در شرکت غیردولتی عضو هیئت مدیره بوده و او باز هم بعد از بازنشستگی عضو هیئت مدیره است اما این بار از جانب بخش غیردولتی عضویت دارد.

جمع‌بندی ساختار صنعت برق

ساختار برق شامل زنجیره‌ای از سه بخش تولید، انتقال، توزیع و خرده‌فروشی است. به دلیل اینکه برق در اغلب کشورها کالا یا خدماتی استراتژیک است، دولت انحصار این شبکه زنجیره را دارد اما بعد از سال‌های بحران انرژی در طی نیم قرن اخیر و نیاز روزافزون به برق، با ایجاد عرصه برای بخش خصوصی، بازارهای تولید و توزیع برق رونق گرفته است (حیدری، مردانی، بی‌تا: ۲). چنانکه امروزه نیروگاه‌های بخش خصوصی تولیدکننده اصلی برق هستند و همچنین بخشی از وظیفه خطوط توزیع انشعاب‌های شهری و فروش برق به مصرف‌کننده نیز بر عهده بخش خصوصی است اما کماکان مدیریت دیسپاچینگ (مدیریت ولتاژ و شبکه‌های انتقال و توزیع برق) و خطوط اصلی انتقال برق وظیفه حاکمیتی برشمرده می‌شود.

در ایران نیز وضعیت صنعت برق به طور کامل انحصاری بود اما بر اساس ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴، بخشی از زنجیره تولید صنعت برق برای حضور بخش خصوصی باز شد. در نتیجه ساختار برق با هدف ایجاد رقابت و بهبود کیفیت تولید برق به سمت خصوصی‌سازی رفت. در سال‌های اخیر، بخشی از ساختار صنعت برق به صورت سنتی و در مالکیت دولت اداره می‌شود (همان: ۳) و بخش دیگر مثلاً در حوزه تولید برق، بخش خصوصی و شرکت‌های غیردولتی حضور دارند. چنانکه از ۷۰ هزار مگاوات تولید برق در ایران، ۵۰ هزار مگاوات آن توسط شرکت‌های غیردولتی (مثل فراب و مپنا) و خصوصی (مثل ماهتاب گستر، قرارگاه خاتم‌الانبیاء، بنیاد مستضعفان و...) تولید می‌شود.

این مدیریت دوگانه در تولید برق معایب و مزایایی نیز دارد، به طور مثال در بحث نرخ‌گذاری قیمت خرید برق از نیروگاه‌ها، وزارت نیرو و شرکت‌های دولتی نقش اصلی را ایفا می‌کنند و بازار رقابتی تولید برق بخش خصوصی تقریباً شکل نگرفته است. تنها زمین بازی برای ایجاد رقابت، بازار بورس انرژی است که تولیدکنندگان خصوصی برق می‌توانند برق را به کارخانه‌ها و بنگاه‌های خصوصی بفروشند. همچنین در بحث صادرات برق نیز اختلافات بسیاری بین نیروگاه‌های دولتی، غیردولتی و خصوصی وجود دارد زیرا به نظر می‌رسد سیاست‌گذاری حوزه برق با نیروگاه‌داری وزارت نیرو در تعارض با یکدیگرند و از سوی دیگر با سیاست‌های خصوصی‌سازی تولید برق در تعارض است.

مسئله دیگری که ساختار صنعت برق را مشوش کرده است، این است که در فرایند واگذاری مالکیت نیروگاه‌ها به بخش خصوصی، نهادهای عمومی غیردولتی مثل صندوق‌های بازنشستگی، بانک‌ها و... مالک نیروگاه‌ها شدند، که به طور غیرمستقیم بخشی از اقتصاد دولتی هستند. در این شرایط، بخش خصوصی واقعی توان و پشتوانه رقابت با بخش دولتی و نیمه خصوصی را ندارد (همان: ۷).

با توجه به این مسائل به نظر می‌رسد که اساساً صنعت برق دچار درگیری‌ها و مشکلات بسیاری است. یکی از راهکارهای پیشنهادی موجود، ایجاد رگولاتور یا نهاد تنظیم‌گر بازار برق است که بخش خصوصی بتواند در برابر بخش اعظم دیگر دولتی از منافعش دفاع کند که این بحث نیز اخیراً تحت عنوان «نهاد تنظیم‌گر بخش برق» به تصویب هیئت دولت رسیده است (پایگاه اطلاع‌رسانی وزارت نیرو: ۱۳۹۹/۳/۱۹).

به غیر از واگذاری نیروگاه‌ها، مدل سهامداری شرکت‌های توزیع هم از این مسئله ساختار اداری مشوش برق مستثنا نیست. همان‌طور که بیان شد ۴۰ درصد سهام شرکت‌های توزیع برق دولتی و ۶۰ درصد غیردولتی است که به تعبیری، پوسته شرکت‌ها خصوصی شده است اما هسته آن دولتی باقی مانده است. به عبارت دیگر بخشی از سهام شرکت‌های توزیع به طور غیرمستقیم در مالکیت آستان‌های مقدس است (امیدی، مقاومتی نیوز: ۱۳۹۷/۱۰/۲۴) و وزارت نیرو تمام تلاش خود را می‌کند که تا در روند اداری شرکت‌های توزیع خلأی پیش نیاید و بر



سر تعیین مدیران با آستان به اختلافی نخورند.

به طور خلاصه باید گفت با تغییر رویکرد از مدیریت دولتی برق به مدیریت با حضور بخش نیمه خصوصی و خصوصی و از سوی دیگر تغییر نگرش به برق، از خدمات عمومی به کالای تجاری، ساختار اداری و سازمانی برق دچار دگرگونی شد و در طی این سال‌ها به جای بهره‌برداری از حضور دیگر بخش‌ها، پیامدهای منفی آن همچون وضعیت انحصار و حذف رقابت‌گريبان وزارت نیرو را گرفته است. با توجه به ارقام کسری بودجه صنعت برق و بدهی‌های دولت به بخش خصوصی، صنعت برق از خزانه دولت ارتزاق می‌کند. در این وضعیت می‌توان گفت که احتمالاً ریشه مسائل، ناکارآمدی است و توان صنعت برق برای اداره این صنعت کافی نیست (امیدی، مقاومتی نیوز: ۱۳۹۹/۱/۲۷). در پیوند مسائل صنعت برق با تعارض منافع هم باید به درهم تنیدگی و غیر شفاف بودن روابط بخش دولتی و غیردولتی اشاره کرد. همان‌طور که در ابتدای مبحث تعارض منافع توضیح داده شد، تعارض منافع در موقعیتی رخ می‌دهد که منافع فرد یا سازمانی در مقابل منفعت عمومی قرار بگیرد و این وضعیت در نهادهایی که بخش غیردولتی و خصوصی همپای بخش دولتی حضور دارد، باید مدیریت شود تا از پیامدهایی همچون فساد جلوگیری شود. در صنعت برق نیز شرکت‌های پیمانکاری، شرکت‌های مهندسين مشاور، نیروگاه‌داران غیردولتی و خصوصی و سایر شرکت‌های تجاری مثل تولید و یا واردات و... با شرکت‌های بخش دولتی و غیردولتی قراردادهای و پروژه‌های بسیاری دارند که می‌تواند مستعد وجود تعارض منافع باشد و باید این وضعیت را مدیریت کرد. در ادامه پژوهش، بعد از مروری در تحلیل ذینفعان و تحلیل سیستم، مصادیق تعارض منافع در صنعت برق از نگاه متخصصین و صاحب‌نظران آمده است.

روش شناسایی مصادیق تعارض منافع

برای شناسایی و کشف مصادیق تعارض منافع روش‌های متعددی وجود دارد. یکی از روش‌ها برای شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع در دستگاه‌ها و سازمان‌ها، تحلیل سیستمی است. در روش تحلیل سیستمی، تمام زیرسیستم‌ها و کل واحدها و روابط بین آن‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این روش با بررسی نقش و وظایف زیرسیستم‌ها می‌توان متوجه موقعیت‌های تعارض منافع شد (گزارش کارشناسی ۱۱۰ مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه، ۱۳۹۹: ۹).

همچنین، مدل گراف نقش نیز برای شناسایی مصادیق تعارض منافع می‌تواند کارآمد باشد (همان: ۱۶). روش دیگری که در اغلب پژوهش‌ها از آن استفاده می‌شود تحلیل تماتیک مصاحبه‌های کیفی است. درواقع، با استفاده از مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته می‌توان مصادیق تعارض منافع را شناسایی و کشف کرد.

در این گزارش نیز با استفاده از محتوای رسانه‌ها و مصاحبه‌های کیفی با متخصصان، مصادیق تعارض منافع شناسایی و تنظیم شده‌اند. انتظارات بیشتری برای انجام مصاحبه وجود داشت اما به دلیل ناشناختگی مفهوم تعارض منافع و عدم تمایل درباره صحبت در حوزه برق افراد حاضر به مصاحبه نشده‌اند. براساس سیاست محرمانگی پژوهش، نام مصاحبه‌شوندگان عنوان نشده است و تنها مشخصات نقل قول از رسانه‌ها ذکر شده است.

در بخش بعدی تلاش شده است نقشه‌ای از ذینفعان اولیه و همچنین تحلیل سیستمی از تشکیلات صنعت برق و روابطشان ارائه شود؛ سپس به مصادیق تعارض منافی که بیشترین فراوانی را در مصاحبه‌ها داشته‌اند، پرداخته شده است.

ذینفعان اولیه

منظور از ذینفعان آن دسته از افراد و سازمان‌هایی است که رابطه معین و قراردادی با وزارتخانه دارند و یا از اجرای قوانین و پروژه‌هایی سود یا ضرر می‌کنند و یا به‌طور کلی از رویداد تأثیر می‌پذیرند. شکل ذینفعان اولیه در زیر شامل افراد و نهادهایی است که با توجه به آیین‌نامه‌ها و... در عرصه صنعت برق کشور نقش و مسئولیت دارند و یا مصرف‌کننده نهایی این کالا هستند.

شکل ۶- ذینفعان اولیه صنعت برق



حمیدی اصفهانی (۱۳۹۵) برای شناسایی ذینفعان در یک پروژه برق منطقه‌ای از تحلیل ذینفعان با ماتریس قدرت/تأثیر استفاده کرده است. منظور از قدرت، قابلیت ذینفع برای وادار کردن، القا نمودن و یا ترغیب کردن مدیران پروژه برای انجام عملی خاص است و منظور از تأثیر، عوایدی است که ذینفعان از فعالیت‌ها و دستاوردهای سازمان به دست می‌آورند. در این تحقیق ۱۹ ذینفع شناسایی شده است که طی پژوهشی جایگاه آنان را در ماتریس قدرت/تأثیر مشخص و رتبه شده‌اند. بر این اساس در جدول زیر ذینفعان به ترتیب بالاترین تأثیر و قدرت فهرست شده‌اند:

ردیف	ذینفع	قدرت	تأثیر
۱	مدیریت عامل	۱۰	۹
۲	معاونت طرح و توسعه	۹	۱۰
۳	معاونت برنامه ریزی	۹	۷
۴	معاونت بهره برداری	۸	۸
۵	توانیر	۱۰	۵
۶	شرکت مشاور مهندسی	۶	۹
۷	استاندارد	۸	۷
۸	سازمان منابع طبیعی	۷	۷
۹	پیمانکاران	۶	۸
۱۰	شهرداری و سازمان ها	۷	۷
۱۱	شرکت نظارت	۶	۷
۱۲	معارضین	۶	۷
۱۳	شرکت توزیع	۴	۷
۱۴	شرکت مدیریت تولید	۴	۷
۱۵	معاونت مالی	۶	۵
۱۶	دفتر حقوقی	۴	۷
۱۷	سازمان های نظامی	۴	۶
۱۸	سازمان های محیط زیست	۳	۶
۱۹	اهالی منطقه	۳	۵

ذینفعان پروژه پست ها و خطوط انتقال برق در این تحقیق به خوبی دیده شده است زیرا نشان می دهد که ۱۹ نهاد، سمت شغلی و گروه های مردمی در پروژه های انتقال برق ذینفع هستند. آنچه باید مورد توجه قرار داد این است که در هر پروژه ای ذینفعان گوناگونی وجود دارند. به طور مثال در پروژه های احداث نیروگاه برق، ذینفعانی شامل وزارت نیرو برای صدور پروانه احداث، بخش خصوصی به عنوان پیمانکار یا صاحب پروژه، سازمان محیط زیست برای اخذ مجوز، گروه ها و ذینفعان محلی و منطقه ای و... ذینفعان اصلی آن پروژه هستند.

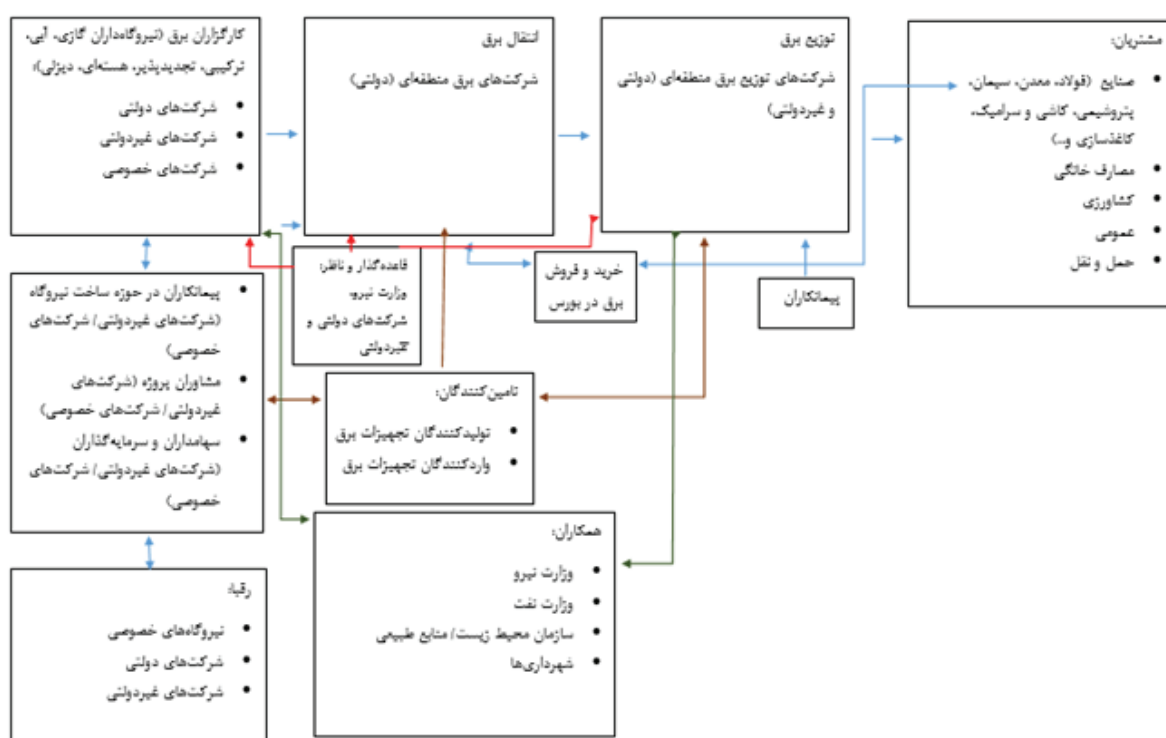
در پروژه مدیریت تعارض منافع در حوزه برق نیز می توان ذینفعانی را در نظر گرفت که در شکل بخش بعدی می توان جایگاه های آنان را مشاهده کرد.

تحلیل سیستمی

به منظور شناسایی موقعیت های فرضی تعارض منافع می توان دیاگرام بازیگران و ذینفعان را مشخص کرد و سپس منافع هر کدام از

اجزای دیگرام و روابطشان را مورد پرسش قرار داد که چه ارتباط و چه نقاط مشترکی باهم دارند. به‌طور کلی به نظر می‌رسد که ذینفعان اصلی در پروژه مدیریت تعارض منافع در صنعت برق، در وهله اول مدیران و مسئولان ارشد در وزارتخانه نیرو و شرکت‌های دولتی هستند. سپس شرکت‌های خصوصی و شرکت‌های غیردولتی از تصمیمات مرتبط با مدیریت تعارض منافع تأثیر نسبتاً مستقیم می‌پذیرند. نهایتاً بیشترین سود به نفع مردم و هزینه‌های بیت‌المال خواهد بود.

شکل ۷- نقشه ذینفعان صنعت برق



مصادیق تعارض منافع در برق

برای کشف مصادیق دو طبقه‌بندی از تعارض منافع وجود دارد: یکی مربوط به تعارض منافع موقعیت‌های کلی مثل اشتغال هم‌زمان و روابط خویشاوندی؛ و دیگری انواع و اشکال تعارض منافع مثل فردمحور/ سازمان محور و یا تعارض منافع بالقوه/ بالفعل/ ظاهری است. به عبارتی می‌توان گفت که موقعیت‌های تعارض منافع ناظر بر موضوعی مشخص است و انواع و اشکال تعارض منافع مبتنی بر معیار کلی و مفهومی است. رویکرد این پژوهش نیز بر این اساس است تا به ۱۰ موقعیت رایج تعارض منافع در ادبیات موجود و اسناد پژوهشی پرداخته شود و مصادیق آن در بخش برق احصا شود اما بر اساس مصاحبه‌ها، هشت موقعیت تعارض منافع در وزارت نیرو شناسایی شد. بخشی از آنچه در ادامه می‌آید موقعیت‌های تعارض منافی است که اشکال فردی دارد ولی مصادیقی نیز بیان شده است که مربوط به تعارضات سازمانی است.



۱- اشتغال هم‌زمان و ارتباطات سهامداری

اشتغال هم‌زمان یا اشتغال بیرونی اشاره به وضعیتی دارد که کارمندی در حوزه‌های کاری نزدیک به هم در دو بخش فعالیت و یا نقشی داشته باشد. کارها و فعالیت‌ها نیز می‌تواند در قبال حقوق و دستمزد باشد و یا حتی سمتی افتخاری و یا داوطلبانه باشد.

رایج‌ترین مصادیق اشتغال هم‌زمان در صنعت برق موقعیتی است که کارمندان یا مدیران سطوح میانی و خرد در شرکت‌های دولتی و یا غیردولتی به‌طور هم‌زمان در شرکت‌های خصوصی فعالیت دارند. اشتغال هم‌زمان بر اساس سطوح کاری افراد می‌تواند شامل فعالیت‌هایی همچون مهندسین مشاور و پیمانکاری باشد اما از آنجایی که تمام معاملات با بخش خصوصی توسط شرکت‌های دولتی و غیردولتی وزارت نیرو انجام و اجرایی می‌شود، مدیران این شرکت‌ها، کارپردازان و مسئولان خرید و کارشناسان برگزارکننده مناقصه و مزایده در معرض تعارض منافع اشتغال هم‌زمان قرار می‌گیرند.

اگرچه طبق قانون «منع مداخله کارمندان در معاملات دولتی» مصوب ۱۳۳۷، وزرا، معاونین، کارکنان شرکت‌های دولتی حق ندارند معاملاتی را مثل مزایده و مناقصه را انجام دهند اما قانونی آن‌ها را از سهامداری و یا هر نوع فعالیت غیر دستمزدی مرتبط، منع نکرده است، در نتیجه راه برای ایجاد تعارض منافع باز است.

اشتغال هم‌زمان در وزارت نیرو عموماً در دو موقعیت رخ می‌دهد:

۱- کار پاره وقت کارمند / حقوق‌بگیر دولت در بخش خصوصی:

این موقعیتی است که مدیران و مسئولان و هر فردی که از وزارت نیرو حقوق‌بگیر است، به‌طور هم‌زمان در شرکت‌های خصوصی هم اشتغال دارد و حقوق می‌گیرد. به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان، مصداق این وضعیت در شرکت‌های توزیع برق است که فردی در آنجا حقوق‌بگیر دولت است اما در شرکت خصوصی دیگری به‌عنوان مشاور پروژه نقش دارد و کارفرمای آن پروژه هم به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم دولت است و یا فرد از شرکت پیمانکار خصوصی طرف قرارداد با دولت، حقوق می‌گیرد. موقعیت دوگانه تعارض منافع آن نیز این است که فرد کارمند ممکن است بین انتخاب منافع شرکت خصوصی و منافع عموم مردم درگیر باشد. به فرض کارمندی مسئول نظارت بر پروژه‌ای است و پروژه توسط شرکت خصوصی که کارمند در آن اشتغال دارد، انجام می‌شود که ممکن است کارمند نتواند به‌خوبی بر روی پروژه نظارت کند.

همچنین در موقعیت‌هایی که کارمندی در شرکتی دولتی مثل توانیر، به‌طور هم‌زمان در شرکتی خصوصی کار کند و یا هر نوع اشتغال دیگر که می‌تواند طرف قرارداد دولت قرار گیرد و در مناقصه‌های حوزه برق شرکت کند، مستعد این نوع از تعارض منافع است. در این سطح، هر نوع روابطی از جمله خرید تجهیزات و تولیدات از بخش خصوصی مثل خرید سیم برق و یا دادن رانت و امتیازاتی از سوی دولت مثل تخصیص ارز دولتی یا مجوز ساخت کارخانه لامپ کم‌مصرف می‌تواند مصداقی از تعارض منافع اشتغال هم‌زمان باشد زیرا فرد کارمند در شرکت دولتی می‌تواند به‌واسطه نقش و اطلاعاتش، مثلاً مناقصه‌ای را به سود شرکت خصوصی‌ای که هم‌زمان در آن شاغل است، تنظیم کند و یا قراردادهای را به سمت شرکت خصوصی خود ببرد یا فرد کارمند بخش دولتی در ارتباط با تخصیص مجوز، طرف منافع شخصی‌اش در شرکت خصوصی را بگیرد و مجوز را به آن شرکت بدهد و دیگر شرکت‌ها را از دور خارج کند و رفتاری انحصاری در پیش بگیرد. در این موضوع به‌طور کلی هر نوع مداخله‌ای در روند مناقصه‌ها، صدور مجوزها و تخصیص منابع که یک طرف آن کارکنان بخش دولتی باشد که هم‌زمان در بخش خصوصی اشتغال دارند، می‌تواند مصداق تعارض منافع اشتغال هم‌زمان باشد.

در همین ارتباط «محمد شیرجیان» تحلیلگر حوزه برق درباره اشکالات ساختاری انرژی، به خبرگزاری فارس گفته بود که یکی از اشکالات در بخش انرژی مدیرانی هستند که هم‌زمان با نقش نظارتی و حاکمیتی، نقش تصدی‌گری نیز دارند. نقش تصدی‌گری آنان شامل عضویت هیئت مدیره شرکت‌ها و یا مدیریت شرکت‌های خصوصی است. به بیان ایشان راهکار هم می‌تواند، ممنوعیت اشتغال مدیران فعال در دستگاه‌های حاکمیتی و نظارتی در شرکت‌هایی باشد که کار تصدی‌گری انجام می‌دهند که این ممنوعیت موجب جلوگیری از تعارض منافع و حفظ استقلال و شأن نظارتی آن‌ها می‌شود (خبرگزاری فارس: ۱۳۹۸/۱۱/۳۰).

به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان، مصداق اشتغال هم‌زمان این بود که شرکتی با سابقه بسیار کم، تعداد بالایی پروژه به‌طور هم‌زمان

از وزارت نیرو گرفته بود، در صورتی که شرکت‌های مشابه با سابقه بیشتر، پروژه‌های کمی داشتند که مشخص شد که مهندس مشاور این شرکت خصوصی یکی از مدیرکل‌های وزارتخانه بوده است و او به واسطه شبکه روابطش و نفوذی که در شرکت‌های دولتی دارد، قراردادهای زیادی را به سمت شرکت خصوصی خود برده بود.

یکی از مصاحبه‌شوندگان درباره فراوانی مسئله اشتغال هم‌زمان به بیان تمثیلی گفت که اگر روزی دستور دهند که افراد با دو شغل هم‌زمان از وزارت نیرو باید استعفا دهند، وزارتخانه خالی می‌شود زیرا اکثر کارکنان، شغل‌های جانبی در حیطه تخصصی و کاری خودشان دارند و دلیل اصلی اشتغالشان در بخش دولتی استفاده از اطلاعات، روابط و نفوذشان برای منافع کار بخش خصوصی‌شان است و اساساً منبع اصلی درآمدی‌شان شرکت‌های خصوصی است چون به غیراز رانت و مزایای کار دولتی، حقوق دولت برایشان کافی نیست.

شکل ۸- نقشه اشتغال هم‌زمان



۲- سهامداری مستقیم یا غیرمستقیم شرکت خصوصی توسط فرد کارمند / حقوق بگیر دولت:

در ادبیات تعارض منافع، موقعیتی که کارمند یا حقوق بگیر دولت در بخش خصوصی سهامدار باشد، به نام تعارض منافع ارتباطات سهام‌داری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با تصمیم‌گیری شناخته می‌شود که این نیز به نوعی تعارض منافع اشتغال هم‌زمان یا اشتغال بیرونی است. در این موقعیت نیز اگر مدیران و کارکنان بخش دولتی وزارت نیرو به عنوان سهام‌دار شرکت خصوصی که می‌تواند طرف معامله با وزارت نیرو و شرکت‌های تابعه و وابسته باشد، اقدام به صدور و دستور و یا عقد قراردادی کنند، در معرض موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرند. در این موقعیت حتی اگر مدیری هیچ مداخله‌ای به نفع شرکتی که خود سهامدار آن است انجام ندهد، باز هم در معرض تعارض منافع ظاهری قرار می‌گیرد، به عبارتی ممکن است دیگر مسئولان و کارمندان گمان کنند که تعارض منافی رخ داده است هرچند که واقعی نباشد.

به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان، مسئله سهامداری در وزارت نیرو می‌تواند چنین شکلی پیدا کند که شرکت‌های خصوصی به عنوان جبران زحمات و خدمات مدیران، چند سهم از شرکتشان را به آنان بدهند. این رویه اساساً منجر به این وضعیت می‌شود که مدیر دولتی همواره در جهت کسب رضایت شرکت‌های خصوصی کار کند و به نوعی وابستگی و دین را به همراه دارد. در نتیجه این ماجرا می‌تواند



اثرات سوئی بر تصمیمات و دستورات آنان داشته باشد و نفع شخص بر نفع عموم ترجیح داده شود. سهامداری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط در بخش برق می‌تواند شامل شرکت‌های مهندسی مشاور، پیمانکاری، بازرگانی، سازندگان و فروشندگان تجهیزات و شرکت‌های مدیریت پروژه باشد. برخی از مسئولان و مدیران به صورت رسمی و ثبت شده در اداره ثبت شرکت‌ها سهامدار هستند و برخی به طور غیررسمی و صرفاً با توافق مالکان شرکت، سهامدار هستند که در هر دو صورت موقعیت تعارض منافع وجود دارد.

همچنین قابل ذکر است که این مورد از تعارض منافع ارتباط وثیقی با تعارض منافع خویشاوندی نیز دارد زیرا که به جای سهامداری مسئولان و مدیران، فرزندان و همسرانشان سهامداری یا مالکیت شرکت‌ها را بر عهده می‌گیرند. این مورد نیز هیچ تفاوتی با سهامداری خود اشخاص ندارد زیرا می‌تواند در تصمیمات آنان اثرگذار باشند.

۱-۲- سهامداری جمعی از کارمندان دولت در شرکت‌های سرمایه‌گذاری کارکنان:

یافته‌های مصاحبه‌ها نشان می‌دهد که یکی از مصادیق تعارض منافع اشتغال هم‌زمان که می‌تواند خودش را هم در اشکال فردی و هم سازمانی نشان دهد، مربوط به شرکت‌های سرمایه‌گذاری کارکنان و یا در فرم دیگری شرکت‌های تعاونی کارکنان و بازنشستگان است. منظور از شرکت‌های سرمایه‌گذاری کارکنان، شرکت‌هایی خصوصی‌اند که سهامداران آن جمعی از کارمندان حقوق بگیر دولت هستند و حوزه کاری و فعالیت تخصصی شرکت‌ها به طور کامل نزدیک و مشابه کار اصلی کارمندان است. این نوع شرکت‌ها صد در صد خصوصی‌اند اما تمام مقاماتشان دولتی‌اند. از سویی اغلب این نوع شرکت‌ها هم طرف معامله با دولت هستند.

شرکت‌های سرمایه‌گذاری کارکنان می‌توانند همچون سایر شرکت‌ها برای انجام امور پیمانکاری و خدماتی طرف قرارداد شرکت‌های دولتی و غیردولتی قرار بگیرند اما مسئله‌ای که وجود دارد این است که اولاً به دلیل هم‌زمانی عضویت در شرکت سرمایه‌گذاری کارمندان و حضور در بخش دولتی یک جریان اطلاعاتی مستمر بین یک شرکت خصوصی و دولتی برقرار است. دوماً به واسطه حضور خود کارکنان دولتی در شرکت سرمایه‌گذاری خودشان موقعیت‌های مختلفی از تعارض منافع از جمله تبانی، اتحاد ناظر و منظور و به خصوص تعارض منافع ارتباط سهامداری رخ می‌دهد زیرا کارکنان بخش دولتی در دستورات و اقداماتشان سود شرکت سرمایه‌گذاری خودشان را بر سایر امور ترجیح می‌دهد. به طور مثال اگر مسئول برگزاری مناقصه به سود شرکت سرمایه‌گذاری خودشان شرایط مناقصه را اعلام کند، دچار تعارض منافع سهامداری شده است. سوماً نتایج چنین تعارض منافی منجر به این می‌شود که شرکت‌های سرمایه‌گذاری انحصار برخی از امور را به دست می‌گیرند و عرصه رقابت بین بخش خصوصی واقعی را تنگ می‌کنند.

شکل پیچیده‌تر از این نوع تعارض منافع در سهامداری بین شرکت‌های سرمایه‌گذاری و شرکت‌های خصوصی وجود دارد. در واقع در این ماجرا یک شرکت خصوصی تأسیس می‌شود که افراد مختلف و حتی نهادهای عمومی غیردولتی دیگر سهامدار می‌شوند و از سوی دیگر یک شرکت سرمایه‌گذاری کارکنان نیز در سهام این شرکت شریک می‌شود. در نتیجه تمام کارکنان بخش دولتی عضو در شرکت سرمایه‌گذاری به طور غیرمستقیم در سود و زیان آن شرکت خصوصی سهیم می‌شوند، در نتیجه اقدامات و تصمیماتشان می‌تواند در معرض تعارض منافع قرار بگیرد.

وضعیت دیگر تعارض منافع ارتباطات سهامداری می‌تواند شرکت‌هایی باشد که از ادغام شرکت‌های سرمایه‌گذاری و شرکت‌های تحت نظر سازمان دولتی تشکیل شود زیرا در این نوع شرکت‌ها مصادیق اشتغال هم‌زمان، درب‌های گردان و ... بسیار اتفاق می‌افتد.

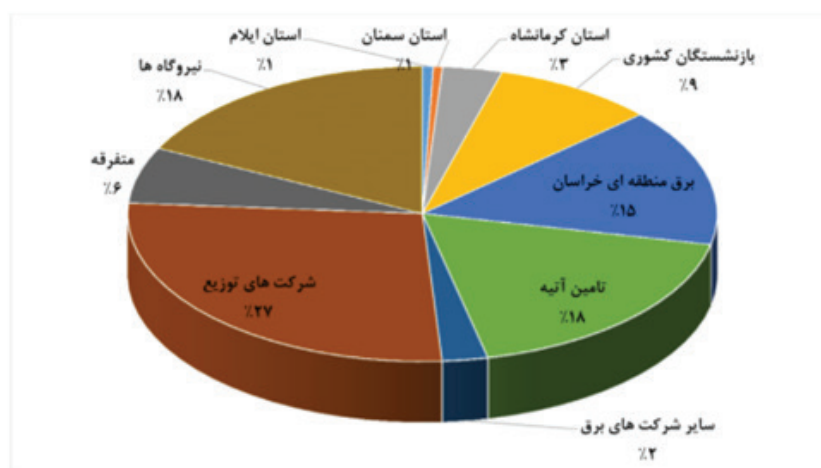
یکی از مصادیق شرکت‌های سرمایه‌گذاری می‌تواند «شرکت تأمین آتیه کارکنان صنعت برق» باشد. در تاریخچه این سازمان نوشته شده است: «موسسه تأمین آتیه کارکنان صنعت برق خراسان در سال ۱۳۸۵ به همت مدیران صنعت برق استان خراسان با سهامداری کارکنان شاغل و بازنشسته صنعت برق و به منظور بهبود معیشت و اشتغال زایی برای فرزندان ایشان تأسیس شده است و در تاریخ ۹۱/۸/۲۰ با هدف مشارکت بیشتر سهامداران در تصمیمات شرکت و استفاده از پتانسیل ایشان ساختار حقوقی خود را از موسسه به شرکت تغییر داده است».

در واقع این شرکت با حضور جمعی از مدیران و کارکنان دولتی تأسیس شده است و هم‌اکنون تبدیل به هلدینگ شده است که حدوداً ۱۰

شرکت در زیرمجموعه خود در حوزه انرژی و خدمات دارد که با دولت قرارداد می‌بندد. به طور مثال «شرکت تولید برق راشد تربت حیدریه» که زیرمجموعه شرکت تأمین آتیه است و ۷۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت مپنا است؛ در سال ۱۳۹۷ قرارداد مشارکت مدنی برای دریافت وام به میزان ۲۱۵ میلیون دلار منعقد کرده است و در سال ۱۳۹۸ موفق به گشایش خط اعتباری (LC) به ارزش ۲۷۰ میلیون یورو شد. مثال دیگر از این هلدینگ، «شرکت بازرگانی آتیه گستر سناباد» است که قطعات و تجهیزات نیروگاهی، خطوط انتقال و پست نیرو را تأمین کند که از جمله کارهای صورت گرفته، خرید تجهیزات مورد نیاز شرکت‌های توزیع برق خراسان و فروش تجهیزات به شرکت توزیع هرمزگان است (سایت تأمین آتیه کارکنان صنعت برق).

در تصویر زیر می‌توان به طور مشخص مشاهده کرد که چه طور شرکت سرمایه‌گذاری کارکنان صنعت برق خراسان توانسته در طول کمتر از یک دهه سهام خودش را با دیگر شرکت‌های توزیع، با نهادهای غیردولتی و ... شریک شود و این شراکت سهام نیز می‌تواند به معنی این باشد که هرکجا سهامداران هستند، این هلدینگ پروژه خواهد داشت. به عبارتی، این شرکت به واسطه جریان اطلاعاتی که از شرکت‌های دولتی دارند، قبل از اینکه سایر شرکت‌های خصوصی در جریان برگزاری مناقصه‌ای قرار بگیرند، می‌توانند مناقصه‌ای را با شرایط خود تهیه کنند و برنده شوند. از سوی دیگر، سهامداران هر یک از شرکت‌های زیرمجموعه این هلدینگ، شرکت مپنا به عنوان شرکت غیردولتی و یک شرکت چینی است که نشان می‌دهد با مپنا پروژه‌های نیروگاه سازی دارند و با شرکت چینی قرارداد خرید کنتور هوشمند برای توانیر داشتند.

شکل ۹- سهامداری شرکت‌های سرمایه‌گذاری کارکنان، مثال خراسان



ترکیب سهامداران تأمین آتیه

۲- ارتباطات پساشغلی و درب‌های گردان

تعارض منافع درب‌گردان به وضعیتی اطلاق می‌شود که مدیران و کارکنان در بخش دولتی و بخش خصوصی در رفت‌وآمد باشند و به واسطه شبکه‌هایی از روابط، نفوذ و اطلاعات به نفع شخصی خودشان و یا نفع شرکت خصوصی‌شان در تصمیمات و اقدامات مداخله کنند.



تعارض منافع ارتباطات پسا‌شغلی به مورد خاص بازنشستگان اشاره دارد که بعد از بازنشستگی بدون هیچ دوره تنفس و استراحتی بلافاصله وارد شغل‌های مرتبط با تخصصشان می‌شود و از رانت روابط و اطلاعات بهره‌برداری شخصی می‌کنند. رایج‌ترین وضعیت ارتباطات پسا‌شغلی این است که بازنشسته‌های برق در قالب کارهای مشاوره‌ای و یا در شرکت‌های خدماتی و پیمانکاری شاغل شوند. اما مصادیق این موقعیت از تعارض منافع در وزارت نیرو و شرکت‌های تابعه برق بسیار رخ می‌دهد و تفاوتی که باید آن را شرح داد این است که در تشکیلات وزارت نیرو علاوه بر بخش دولتی و خصوصی، بخش غیردولتی یا نیمه خصوصی نیز وجود دارد که برخی از مدیران بین این سه بخش، به ویژه بخش دولتی و غیردولتی جابه‌جا می‌شوند و این مسئله باید مورد مطالعه قرار گیرد زیرا این وضعیت مستعد شکل‌گیری تعارض منافع درب گردان است.

همان‌طور که در بخش ساختار تشکیلات برق توضیح داده شد، منظور از شرکت‌های غیردولتی، شرکت‌هایی هستند که بخشی از سهام آن تحت مالکیت دولت است و بخش دیگری از آن در اختیار نهادهای عمومی غیردولتی است. اگرچه عموماً وزارت نیرو تلاش دارد تا مدیریت این شرکت‌ها را بر عهده گیرد اما با توجه به وقایع قدرت گرفتن آستان قدس در مدیریت این مجموعه‌ها ما شاهد هستیم که بخشی از مدیران و معاونان بازنشسته نیرو در چرخشی به نمایندگی از آستان قدس مدیر این مجموعه‌های برقی شدند. به‌طور مثال شخصی معاون وزیر نیرو در امور برق و انرژی بوده اما بعد از بازنشستگی از جانب آستان قدس مدیرعامل شرکت مینا شده است.

مصادق دیگری که شبیه مورد قبلی است، این است که در رویه خصوصی سازی نیروگاه‌ها سه اتفاق عمده: واگذاری نیروگاه‌ها به نهادهای دولتی دیگر به خاطر دیون دولتی، واگذاری نیروگاه‌ها بر اساس مزایده که عموماً نهادهای عمومی غیردولتی مثل بانک‌ها و صندوق‌های بازنشستگی و... مالک نیروگاه شدند و ساخت نیروگاه‌ها طبق قراردادهای BOO و BOT توسط بخش خصوصی افتاد. حال مصادق درب گردان و ارتباطات پسا‌شغلی در این وضعیت هنگامی رخ می‌دهد که نیروگاه‌های بزرگ تحت اختیار نهادهایی غیر از وزارت نیرو و نیروگاه‌هایی که در مالکیت نهادهای عمومی اند، نیروهای متخصص خودشان برای مدیریت نیروگاه‌ها را عموماً از میان بازنشسته‌ها انتخاب می‌کنند. به‌طور مثال اعضای هیئت مدیره و یا مدیرعامل نیروگاه‌های بانک‌های پاسارگاد و ملی و یا سازمان تأمین اجتماعی عموماً بازنشسته‌های وزارت نیرو یا بازنشسته‌های شرکت‌های برق منطقه‌ای هستند که قبلاً سمتی داشته‌اند.

مصادق دیگر این وضعیت در شرکت‌های کاملاً خصوصی رخ می‌دهد که آنان اساساً ترجیح می‌دهند تا از یک بازنشسته استفاده کنند که به واسطه سابقه، اعتبار و آشنایی با مراحل کار، روند پروژه‌های شرکت را تسهیل کند. چنانکه در مصاحبه‌ای عنوان شد که بازنشسته به اعتبار آشنایی‌اش با ساختار مثلاً به جای انتظار دو هفته‌ای در دستگاه دولتی، می‌تواند کار شرکت را تلفنی راه بیندازد. در ادامه چنین موقعیتی، مصادیق دیگری از این دست وجود دارد که شرکت‌های خصوصی بخشی از سهامشان را به بازنشسته تقدیم می‌کنند و پیامد و انتظار از این وضعیت این است که اگر گره‌ای در کار شرکت خصوصی افتاد به لطف سهامدار بازنشسته کار شرکت درست شود.

مصادق دیگر ارتباطات پسا‌شغلی، این است که فردی پس از بازنشستگی اقدام به تأسیس شرکت کند و از روابطش به نحوی استفاده کند؛ گویی که مدیران کنونی شرکت دولتی حافظ منافع همکار قدیمی‌شان باشند. به بیان یک مصاحبه «اصلاً این مدیران و معاونان در این سمت هستند تا منافع یک عده‌ای [بازنشسته] را تضمین کنند و حضورشان منوط به حمایت‌های آنان [بازنشسته‌ها] است».

وضعیت نامناسب دیگر این است که فرد پیش از بازنشستگی مقدمات تأسیس شرکت خود را فراهم می‌کند و بعد از بازنشستگی پروژه‌های کلان را به واسطه شبکه روابط و اطلاعات به سمت شرکت خود می‌آورد. به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان، فردی بازنشسته با ماهی چهار میلیون حقوق، بعد از بازنشستگی توانسته سه پروژه ۲۱۰ میلیاردی را به واسطه روابطش بگیرد.

مصادقی از تعارض منافع ارتباطات پسا‌شغلی می‌تواند ابعاد سازمان یافته‌تر و ساختاری نیز داشته باشد. درواقع کانون‌های بازنشستگان در اقدامی شرکتی تأسیس کنند و یا در سایر شرکت‌های طرف قرارداد با دولت، سهامدار شوند. در این موارد معمولاً جمعی از سهامداران و مدیران از بازنشسته‌های وزارت نیرو هستند که به واسطه قدرت نفوذشان می‌توانند پروژه‌های متنوع و بزرگی را بگیرند. مثال این وضعیت می‌تواند شرکت سرمایه‌گذاری تأمین آتیه کارکنان و بازنشستگان صنعت آب و برق ایران (صبا) باشد که بخشی از سهامدارانشان، بازنشسته‌های صنعت آب و برق هستند و در حال حاضر مدیرعامل این شرکت سابقه معاونت مالی و پشتیبانی شرکت توانیر را در کارنامه خود دارد (برق نیوز، ۱۳۹۹/۳/۱۲).

در کلیت ماجرای اشتغال دوباره بازنشسته‌ها، هیچ مشکلی نیست زیرا بازنشسته‌های صنعت برق سرمایه‌های کشور هستند و استفاده از توانایی و تجارب آنان قطعاً به سود و منفعت عمومی صنعت برق است. آنچه می‌تواند ایجاد مشکل کند آن است که اولاً آن بازنشسته از روابطش به نفع سود شخصی و یا سود شرکت سوءاستفاده کند، دوماً رویه رقابت سالم بین بخش خصوصی را تهدید کند زیرا ممکن است حضور بازنشسته‌ای امتیازی نابرابرانه برای پروژه گرفتن تلقی شود. به طور مثال حضور بازنشسته‌های وزارت نیرو در شرکت مپنا به نحوی مانع رشد بخش خصوصی واقعی شده است. در نتیجه به جای اینکه بودجه‌های صنعت برق به شایسته‌ترین شرکت با بهترین خدمات برسد به شرکتی برسد که بازنشسته‌های بیشتری دارد و ممکن است منابع عمومی کشور را هدر دهند. از سوی دیگر حضور بازنشسته‌های تکنوکرات در صنعت برق ممکن است کرختی را به همراه بیاورد و کمتر ایده‌های جدیدی در بخش‌های غیردولتی و خصوصی داشته باشند.

۳- تبانی خدمتگزاران

تبانی می‌تواند ریشه در تعارض منافع داشته باشد اما در بسیاری از اوقات تبانی از جنس فساد و کلاه برداری است که به طور مستقل اتفاق می‌افتد و پیش از آن، طرف در موقعیت انتخاب بین منافع شخصی و عمومی قرار نگرفته است. در ایران نیز براساس همین شکل از تبانی و فساد، قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی در سال ۱۳۴۸ در مجلس مصوبه شده است. از این منظر که تبانی خدمتگزاران به منظور گرفتن مزایای غیرمنصفانه باشد و یا منجر به شرایط انحصاری شود که منافع عمومی در همکاری خدمتگزاران دیده نشود و در واقع منجر به ناکارآمدی و اختلال سازمان شود، می‌تواند موقعیت تبانی از جنس تعارض منافع باشد. تبانی می‌تواند بر سر مبادله اطلاعات منحصربه‌فرد باشد و یا می‌تواند بر سر تعیین قیمت خدمتی باشد. عمومی‌ترین مصداق تبانی در معاملات یا مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی یا شرکت‌های وابسته است که می‌تواند ضرری را متوجه دولت سازد. اما مسئله‌ای که وجود دارد عموم تبانی‌ها به طور مخفیانه و غیرعلنی بوده در نتیجه اثبات آن دشوار است. در حوزه صنعت برق تبانی می‌تواند وقتی شکل بگیرد که تعداد متقاضیان یک مناقصه به اشکال مختلفی کم باشد و یا با تبانی خدمتگزاران، شرایط را به نحوی به سوی انحصار ببرند. موقعیت تبانی در صنعت برق، پیوند عمیقی با لابی‌گری دارد زیرا افرادی به واسطه روابطشان این توانایی را دارند که با نمایندگان مجلس شورای اسلامی و یا مسئولان ارشد وزارتخانه تبانی کنند. آنچه شرکت‌های خصوصی تولید برق از تعارض منافع تبانی یاد می‌کنند، تبانی بر سر تعیین نرخ فروش برق در بازار بورس انرژی است. به عبارتی برخی معتقدند که شرکت‌های توزیع برق در بازار بورس برق به منظور کاهش قیمت باهم تبانی می‌کنند تا کنترل بازار را در دست داشته باشند و نهایتاً نیروگاه‌دار خصوصی از این کاهش قیمت متضرر می‌شوند. در همین ارتباط «علیرضا اسدی» معاون پژوهشی سندیکای صنعت برق به روزنامه شرق گفت: «دولت از طریق شرکت‌های توزیع، خرده‌فروشی برق را در کنترل دارد. وزارت نیرو برق را از نیروگاه‌داران در بورس انرژی خریداری می‌کند و به صورت انحصاری به مصرف‌کنندگان صنعتی عمومی و خانوارها می‌فروشد. محل اعمال قدرت این وزارتخانه و ایجاد رقابت غیرمنصفانه وقتی رخ می‌دهد که خریداران برق امکان تبانی کردن باهم دارند... نیروگاه‌ها نمی‌توانند برق تولیدی خود را به جای دیگری بفروشند. تنها بازار آن‌ها خرده‌فروشان یا شرکت‌های توزیع برق هستند. شرکت‌های توزیع وقتی با هم هماهنگ می‌کنند که امروز در بورس انرژی قیمت برق را ۲۵ تا ۳۰ تومان در نظر بگیرند، نیروگاه‌دار چاره‌ای ندارد؛ جز اینکه محصولش را بفروشد؛ زیرا بازار جایگزینی ندارد. این مسئله به تولیدکننده فشار می‌آورد.» (روزنامه شرق ۱۳۹۹/۲/۳).

۴- روابط خویشاوندی

تعارض منافع خویشاوندی می‌تواند همپای سایر موقعیت‌های تعارض منافع رخ دهد و یا اساساً خود به طور مستقل منشأ تعارض منافع باشد. در این موقعیت همسران و فرزندان بیشترین مصداق تعارض منافع هستند اما از آنجایی که در ایران شبکه خویشاوندی و قومی



بسیار قوی عمل می‌کند، این شکل از تعارض منافع می‌تواند ابعاد گسترده‌تری از خویشاوندان نزدیک را داشته باشد. اغلب مدیران برای پوشش سهامداری خود و یا اشتغال هم‌زمان از روابط خویشاوندی استفاده می‌کنند اما درواقع این مسئله نیز خود مصداق تعارض منافع است.

مورد شایع از تعارض منافع خویشاوندی، سهامداری خویشاوندان در شرکت‌هایی است که طرف معامله با دولت قرار می‌گیرد و مسئول دولتی بین انتخاب شرکتی با سهامداری خانواده‌اش و شرکت‌های رقیب در موقعیت دوگانه تعارض منافع قرار می‌گیرد. در ساختار وزارت نیرو ممکن است که استخدام خویشاوندان چندان امکان‌پذیر نباشد و یا مورد اقبال نباشد (البته به غیر از مواردی که وزارتخانه سهمیه استخدام فرزندان را در نظر می‌گیرد) اما شایع‌ترین تعارض منافع خویشاوندی این است که طرف در سیستم خدماتی و خارج از نظارت دولت خویشاوندان و اقوامش را در امور دخیل می‌کند. به طور مثال به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان مدیرعامل توزیع برق منطقه‌ای به نام فامیل‌هایش از جمله پسرعمه و دخترعمو تعداد زیادی شرکت پیمانکاری ثبت کرده است و در هرجایی که مناقصه برگزار نشده، همین شرکت‌ها قراردادهای پیمانکاری بسته‌اند.

در سطح واگذاری نیروگاه‌ها به بخش خصوصی نیز مصادیقی از تعارض منافع خویشاوندی وجود دارد که فردی توانسته در جریان خصوصی‌سازی برای پسرعموهایش نیروگاه بگیرد. برخی ممکن است چنین استدلال کنند که اساساً ممکن است که خویشاوندان، به طور غیر برنامه‌ریزی شده و یا از سر تخصص توانسته‌اند نیروگاهی را بخرند و یا قرارداد پیمانکاری بگیرند و تعارض منافی رخ نداده باشد اما باید ذکر کرد که افراد با نسبت‌های فامیلی قبل از هرگونه اقدامی باید امکان بالقوه تعارض منافع را فاش کنند و بعد از شفافیت موضوع، فرد مسئول باید از هرگونه جلسه تصمیم‌گیری و یا موقعیت‌های مشابه استعفا دهد و رویه قراردادهای واگذاری‌ها با شفافیت و به دور از امکان تعارض منافع صورت بگیرد.

۵- انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای

تعارض منافع انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای منجر به این می‌شود که فرد مسئول برخلاف رویه‌های عمومی، خدمتی را انجام دهد که به خاطر روابط سیاسی است و یا خود اهل شهری است که ترجیح می‌دهد به آنجا خدمت کند و به وظیفه عمومی‌اش عمل نکند. در مواردی ریشه انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای می‌تواند خوش خدمتی یا کسب اعتبار و منزلت و محبوبیت باشد به طور مثال به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان، مدیرعاملی به خاطر خوش خدمتی به شخصی، وزارت نیرو را مجبور می‌کند که دکل برق را به منطقه‌ای ببرد که اولویت کمتری در برق‌رسانی دارد.

این تعارض منافع برای نمایندگان مجلس که در انتخاب رئیس اداره برق اعمال نفوذ می‌کنند، شایع است. به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان، در موضوع تقسیم بودجه، روستاهای فامیل نماینده مجلس در اولویت بالاتری در بهبود برق و تأمین روشنایی روستایی نسبت به روستاهایی که برق ندارند قرار دارند زیرا حفظ سمت ریاست اداره برق در جلب حمایت و نظر نماینده مجلس است. در این رابطه هم تعارض منافع انگیزه منطقه‌ای نماینده مجلس و هم تعارض منافع انگیزه سیاسی رئیس اداره برق وجود دارد. مورد دیگری از این نوع انگیزه‌ها که در مصاحبه به آن اشاره شد این است که مدیرعامل شرکت‌های برق منطقه‌ای ممکن است براساس اینکه اهل کدام شهر از مجموعه شهرهای برق منطقه‌ای باشد، ارزیابی واقع‌بینانه‌ای از تعیین جای پست برق ارائه ندهد و بودجه موجود را برای شهر خودش اختصاص دهد. درواقع وظیفه منصفانه و بی‌طرفانه در برابر برق منطقه‌ای را فدای انجام وظیفه برای شهر خودش کند.

۶- تعارض وظایف

تعارض منافع حاصل از دو وظیفه قانونی است که می‌تواند فرد یا سازمان را در یک موقعیت دوگانه‌ای قرار دهد که نهایتاً نتواند آن دو وظیفه را به درستی انجام دهد. در سطح تعارضات سازمانی می‌توان به این اشاره کرد که وزارت نیرو به غیر از وظایفش در حیطه آب، در بخش برق و انرژی‌های تجدیدپذیر نیز وظایف متفاوت و متنوعی دارد که بعضی از آن‌ها در تعارض با یکدیگر قرار دارند.

یکی از مصادیق تعارض وظایف، تعارض میان وظایف تصدی‌گری و تولی‌گری وزارت نیرو است. به گفته «سمیه کاظم‌زاده» مدیر روابط عمومی سندیکای برق، وزارت نیرو در حوزه برق هم نقش نیروگاه‌دار را ایفا می‌کند که تولیدکننده و فروشنده برق است و هم می‌خواهد نقش سیاست‌گذار را در تعیین نرخ برق، با ابزار رگولاتوری، ایفا کند و اساساً این دو وظیفه با یکدیگر در تضادند (کاظم‌زاده، ۱۳۹۹). وزارت نیرو به عنوان مالک تعداد بسیاری از نیروگاه‌های کشور نمی‌تواند هم رقیب بخش خصوصی در تولید برق باشد و هم نرخ برق را تعیین کند زیرا به ضرر بخش خصوصی و به نفع بنگاه اقتصادی خودش عمل می‌کند. نتیجه چنین اقداماتی آن بوده است که بخش خصوصی همواره از این وضعیت آسیب دیده است و تمایلش را برای سرمایه‌گذاری از دست داده است.

مصادیق دیگر این وضعیت در خصوص قراردادهای دو جانبه است. وزارت نیرو مکلف شده است که در راستای حمایت از تولیدکنندگان برق، زمینه قراردادهای تولیدکننده خصوصی برق را با مصرف‌کننده برق مثل کارخانه‌ها فراهم کند اما زیرساخت‌های آن را به درستی فراهم نکرده است زیرا انجام این وظیفه وزارت نیرو با منافع فروش برق تولیدی خودش در تعارض است. به گفته یکی از صاحب‌ه‌شوندگان، موردی بود که حتی قرارداد بین تولیدکننده برق با مصرف‌کننده برق نهایی شده بود اما در آخر وزارت نیرو برق خود را با قیمت کمتر به مصرف‌کننده پیشنهاد داد.

مصادیق دیگر تعارض وظایف در وزارت نیرو مربوط به دو وظیفه افزایش راندمان تولید و بهره‌وری توزیع برق و وظیفه تولید برق و سرمایه‌گذاری روی احداث نیروگاه‌ها است. به گفته یکی از صاحب‌ه‌شوندگان، ظرفیت اسمی نیروگاه‌های برق موجود بیشتر از ظرفیت میانگین مصرف است اما به دلیل راندمان پایین تولید و تلفات برق در شبکه انتقال و توزیع، نیروگاه‌ها به سطح تولید ظرفیت اسمی شان نمی‌رسند. از طرفی برخی از شرکت‌های فعال در ساخت نیروگاه‌ها مثل مپنا با نفوذ در سیاست‌گذاری در وزارت نیرو و با ایجاد جو رسانه‌ای، بر ساخت بیشتر نیروگاه‌ها تأکید می‌کنند و در طول سالیان، وزارت نیرو در میان انتخاب بین وظایفش در ساخت نیروگاه و بهینه‌سازی وضعیت در تعارض است و ساخت نیروگاه را انتخاب می‌کند زیرا منافع آنی و لحظه‌ای همچون افتتاح نیروگاه را در نظر می‌گیرد، در صورتی که سرمایه‌گذاری برای بهینه‌سازی می‌تواند به کاهش هزینه‌های وزارت نیرو و افزایش تعداد مشاغل دائم بیانجامد. ساخت یک نیروگاه هزینه‌های کلانی را بر دوش بودجه‌های عمومی کشور می‌گذارد که تماماً سود آن برای شرکت‌های نیروگاه ساز است. هزینه‌های ساخت نیروگاه‌ها به بیان یک مقام مسئول در وزارت نیرو در سال ۱۳۹۳ چنین بیان شده است: «ساخت یک نیروگاه یک هزار مگاواتی به یک میلیارد دلار سرمایه‌گذاری نیاز است، اگر قیمت هر دلار ۲۷۰۰ تومان باشد برای ساخت یک نیروگاه ۱۰۰۰ مگاواتی نیاز به ۲۷۰۰ میلیارد تومان سرمایه‌گذاری است و در مجموع به منظور ساخت و انتقال برق تولیدی یک نیروگاه یک هزار مگاواتی به مصرف‌کننده باید بیش از پنج هزار میلیارد تومان سرمایه‌گذاری شود» (خبرگزاری مهر: ۱۳۹۳/۱۲/۲۷).

در ارتباط با تعارض وظایف ساخت نیروگاه در برابر بهینه‌سازی، «حمید چیت‌چیان» وزیر نیروی دولت اول آقای روحانی در کنفرانس برق سال ۱۳۹۵ عنوان کرد که نباید متناسب با میزان مصرف کشور مرتب به احداث نیروگاه روی آوریم بلکه باید با مدیریت مصرف و استفاده از امکانات موجود میزان برق کشور را در حالت تعادل نگه داریم. وزیر در این سخنرانی خود وضع موجود را چنین توصیف کرد که ضریب بار شبکه در زمان حاضر ۶۲ درصد است و این موضوع به ما یادآوری می‌کند که از تمام ظرفیت تولید استفاده نمی‌شود و با مدیریت بار و کاهش پیک مصرف می‌توان بخش قابل توجهی از مصرف انرژی را با ظرفیت‌های موجود تأمین کرد. او تجربه مدیریت در بخش توزیع را چنین بیان کرد که در بخش توزیع با مدیریت بار، ۳ هزار مگاوات از بار پیک کاهش داشته است و در صورتی که صرفه‌جویی و مدیریت نمی‌شد ناچار بودیم به همین میزان نیروگاه احداث کنیم (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۵/۸/۳).

شکل ۱۰- تعارض میان وظایف سرمایه‌گذاری در تولید برق و یا بهینه‌سازی راندمان و بهره‌وری شبکه انتقال توزیع



همچنین در سطح سازمانی مصداقی از تعارض وظایف در سازمان ساتبا وجود دارد. سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) در سال ۱۳۹۵ ازدغام دو سازمان سانا و سابا تشکیل شد. با توجه به ادغام دو وظیفه حمایت و تولید از انرژی‌های تجدیدپذیر و وظیفه افزایش بهره‌وری انرژی، وظایف سازمان ساتبا دچار اختلال شده است زیرا به دلیل جذابیت‌های بخش توسعه و احداث، بودجه‌های سازمان بیشتر صرف انرژی‌های تجدیدپذیر می‌شود و در عمل بخش بهره‌وری تعطیل شده است. در صورتی که به گفته یکی از صاحب‌ه‌شوندگان اگر بودجه تجدیدپذیرها برای بهره‌وری هزینه شود، برق بیشتری در چرخه مصرف قرار می‌گیرد. ناگفته نماند که این مسئله نیز بی‌ارتباط با مصداق قبلی نیست. درواقع آنچه به نظر می‌رسد این است که اگرچه موضوع افزایش بهره‌وری و کاهش تلفات برق برای منافع عموم کشور و کاهش هزینه‌ها اهمیت دارد اما درواقع در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است که نتیجه آن ناکارآمدی زنجیره‌ای در بخش برق است.

مصداق دیگر تعارض وظایف در سطح سازمانی مربوط به دو وظیفه حمایت از صنعت برق خورشیدی و حمایت از تولیدکننده تجهیزات خورشیدی است. به گفته سعید نیکان، کارشناس صنعت برق، وزارت نیرو برای حمایت از تولید تجهیزات داخلی، واردات اینورتر خورشیدی را ممنوع کرده و در صورتی با نیروگاه‌دار خورشیدی قرارداد می‌بندد که تجهیزات ایرانی داشته باشد. اما درواقع تولیدکنندگان تجهیزات داخلی خود، صرفاً جنس نامرغوب خارجی را مونتاژ می‌کنند و به اسم ایرانی می‌فروشند و این تجهیزاتی که باید برای ۲۰ سال کار کند با گذشت ۶ ماه کارایی‌اش را از دست می‌دهد. نتیجه تعارض وظیفه حمایت از نیروگاه خورشیدی و تولیدکننده داخلی این می‌شود که صنعت برق خورشیدی از رونق بیافتد و حتی نیروگاه‌های جدید با صرف هزینه‌های بسیار، سریع از دور خارج شوند و صرفاً هزینه‌های زیادی بر گردن دولت می‌افتد (نیکان: ۱۳۹۹).

۷- اتحاد ناظر و منظور

تعارض منافع اتحاد ناظر و منظور موقعیتی است که یک نقش و یا سازمانی به طور هم‌زمان هم مسئولیت نظارت را بر عهده داشته باشد و هم مجری کار باشد. این موقعیت به‌ویژه برای سازمان‌های بزرگ که وظایف ارزیابی و نظارت امور بر عهده یکی از زیرمجموعه‌ها است به وجود می‌آید. در این تعارض منافع، طرف ناظر یا ارزیابی‌کننده ممکن است در این موقعیت قرار بگیرد که نتواند حقیقت را به درستی و بی‌طرفانه ببیند در نتیجه رأی به نفع مجری یا نظارت شونده دهد.

مصداقی از اتحاد ناظر و منظور که در مصاحبه‌ها مطرح شد به این اشاره داشت که در وزارت نیرو پروژه‌های کلان توسط شرکت‌ها مهندسی ارزش می‌شوند تا اثبات کنند که سیستم خطایی ندارد اما معمولاً یکی از زیرمجموعه‌های همان شرکت پیمانکار، این ارزیابی را انجام می‌دهند که اساساً رویه نادرستی است زیرا ممکن است ناظر چشم بر خطاها ببندد و این مسئله منجر به هدر رفت هزینه‌ها و یا صدمات بی‌بازگشتی شود. به نظر می‌رسد که نهادهای بیرونی و متخصص باید از سوی وزارت نیرو موظف شوند تا مهندسی ارزش را انجام دهند. از طرف دیگر وظیفه نظارت باید بر عهده سازمان‌های مستقل و شفاف باشد تا حتی رابطه مالی ناظر و منظور نیز منجر به این تعارض منافع نشود.

۸- سایر: تعارض منافع وزارت نیرو و وزارت نفت

اگرچه تعارض منافع نیرو و نفت مبحثی است که از سطح وزارتخانه نیرو خارج است و چندان این موضوع در دستور کار گزارش قرار نداشت و از سوی دیگر برخی از متخصصان معتقدند که این تعارضات شبیه به اختلافات و از جنس سوء مدیریت است، نمی‌توان این موضوع را ذیل تعارض منافع در نظر گرفت. همچنین می‌توان گفت که چنین تعارضاتی بین وزارت نیرو با سازمان محیط زیست و حتی وزارت جهاد کشاورزی هم وجود دارد. با این اوصاف آنچه به نظر رسید که بخشی از گزارش به این موضوع اختصاص یابد از این جهت است که در رسانه‌ها و در تحلیل‌های برخی از متخصصان، اختلافات میان وزارت نیرو و نفت را از جنس تعارض منافع تلقی می‌کنند زیرا منافع این دو دستگاه در راستای یکدیگر و در راستای منافع عمومی کشور نیست و به نظر می‌رسد این دو وزارتخانه مهم کشور بر سر رقابت برای کسب منافع بیشتر و جلب رضایت مردم تلاش می‌کنند اما در نهایت به نحوی هر دو بابت سیاست‌های نادرست ناکام هستند.

ریشه یکی از اختلافات و تعارضات بین وزارت نفت و نیرو بر سر این است که سوخت اولیه نیروگاه‌های برق غالباً از گاز تأمین می‌شود و مسئولیت تحویل گاز و سایر سوخت‌ها مثل گازوئیل و مازوت برای تولید برق بر عهده وزارت نفت است. از آنجایی که وزارت نفت سودی از ارائه سوخت‌های تقریباً به رایگان به نیروگاه‌ها نمی‌برد، بر سر صادرات برق و گاز با وزارت نیرو دچار تعارض شده‌اند. به عبارتی، صادرات هر کدام به نفع یک وزارتخانه و به ضرر دیگری است. وزارت نفت ترجیح می‌دهد که گاز خود را صادر کند تا اینکه آن تبدیل به برق شود ولی وزارت نیرو می‌خواهد گاز را دریافت کند و با صادرات برق درآمدزایی کند.

گاهی در برهه‌هایی از زمان چنان این اختلافات زیاد می‌شود که مثلاً حتی وزارت نفت با اتکا به آمار راندمان کم و هدر رفتن سوخت اولیه نیروگاه‌های موجود ادعا کرد که خود می‌تواند نیروگاه بسازد و برق تولیدی را صادر کند و درآمدزایی بیشتری داشته باشد چون به هر حال وزارت نفت مایل نیست که نیروگاه‌های وزارت نیرو برق را صادر کنند (روزنامه اعتماد: ۱۳۹۳/۳/۲۰).

تعارض و اختلاف دیگری که در این مدیریت دوگانه انرژی در کشور می‌افتد مربوط به افزایش مصرف برق در تابستان‌ها و افزایش مصرف گاز در زمستان‌ها است که هر ساله کشور را با کمبود و قطعی مواجه می‌کند. منافع وزارت نفت و نیاز کشور در زمستان‌ها ایجاب می‌کند، گاز مردم تأمین شود تا قطعی گاز موجب نارضایتی مردم نشود اما از سوی دیگر نیروگاه‌های گازی کشور تحت فشار کمبود گاز قرار می‌گیرند و وزارت نفت هم سوخت‌هایی مثل مازوت و گازوئیل را برای تولید برق به نیروگاه‌ها می‌دهد که نتیجتاً چنین سوخت‌هایی منجر به آلودگی هوا در فصل زمستان می‌شود (تابناک: ۱۳۹۸/۱۱/۲). از طرفی هم وزارت نفت در تابستان‌ها برای کسب سود بیشتر می‌خواهد گاز مازاد خود را صادر کند تا اینکه بخواهد سوخت را به رایگان به نیروگاه‌ها تحویل دهد. در نتیجه سوخت کافی به نیروگاه‌ها نمی‌رسد و تولید برق را در تابستان‌ها با مشکل مواجه می‌کند.

به نظر می‌رسد که تعارض منافع بین نفت و نیرو منجر به ایجاد زنجیره‌ای از ناکارآمدی‌ها و سوء مدیریت‌هایی در حوزه انرژی کشور می‌شود. در نهایت پیامد چنین تعارض می‌تواند منجر به این شود که سطح رفاه و زندگی مردم کاهش یابد زیرا در تابستان‌ها ممکن است از کمبود برق رنج ببرند و از قطعی برق دچار صدمات اقتصادی شوند؛ در زمستان‌ها نگران کمبود گاز باشند و یا به خاطر نوع سوخت نیروگاه‌ها از آلودگی هوا رنج ببرند. به طور کلی هم به خاطر سیاست‌های ناشایست مدیریتی، ممکن است که به لحاظ درآمدهای کشور، دولت از صادرات گاز و برق منتفع نشود.

جمع‌بندی: راهکارها و پیشنهادها

با توجه به اینکه تعارض منافع ریشه بسیاری از فسادها در کشور است، به نظر می‌رسد که باید راهکارهایی را برای پیشگیری از آن ارائه داد. در مبحث راهکارها عموماً از عبارت مدیریت تعارض منافع یاد می‌شود زیرا تعارض بین منفعت شخصی و عمومی تعارضی نیست که بتوان آن را برای همیشه حل کرد بلکه چنین تعارضی ممکن است انگیزه افراد و سازمان‌ها را به مدت طولانی و یا همیشه تحت شعاع قرار دهد. به همین دلیل اصولاً پیش از هرگونه شکل‌گیری تعارض منافع و حتی برای مداخله در این وضعیت تلاش می‌شود تا تعارضات



به نحوی مدیریت شود که کمترین آسیب به نفع عمومی برسد.

همان طور که در ابتدای گزارش نیز مطرح شد، عموم راهکارها مبتنی بر ایجاد محدودیت و اعلام است. نحوه مدیریت تعارض منافع در شورای ملی کانادا نیز نشان داد که برای هرکدام از موقعیت‌های تعارض منافع در خصوص فعالیت‌های جانبی که ممکن است کار را تحت تأثیر قرار دهد محدود شده‌اند و از سویی برای دارایی‌ها و درآمدها سیستم‌های منظم گزارش دهی و اعلام موارد اجرا می‌شود. در رأس این راهکارهای عملیاتی نیز کمیته اخلاق قرار دارد که مصداق آن در لایحه مدیریت تعارض منافع ایران می‌تواند هیئت‌های مدیریت تعارض منافع باشد. همچنین در ماده‌های ۱۲ و ۱۳ لایحه نیز بر گزارش دهی تعارض منافع و اعلام آنان در سامانه الکترونیک هیئت مدیریت تعارض منافع تأکید شده است.

اما آنچه می‌تواند پس از تصویب لایحه و یا پیش از آن در خصوص تعارض منافع در بخش برق وزارت نیرو مورد توجه قرار گیرد، بخشنامه‌های تکمیلی است که باید از سوی وزیر ابلاغ و پیگیری شود. پیشنهاد می‌شود ویژگی اصلی چنین بخشنامه‌هایی مبتنی بر مصادیق واقعی تعارض منافع در صنعت برق باشد زیرا کلیات تعارض منافع و تمام موقعیت‌های آن ممکن است مصادیق عینی در برق نداشته باشد و نهایتاً منجر به حجیم شدن قوانین شود. در صورتی که اگر مسئله اصلی تعارض منافع در برق شناسایی شود و تلاش شود که برای مدتی طولانی تنها روی یکی از موقعیت‌ها مثل تعارض منافع اشتغال هم‌زمان مانور داده شود، اثرگذاری چنین بخشنامه‌ای بیشتر خواهد بود.

اگر برای وزیر و مسئولان شناسایی مصادیق تعارض منافع دشوار است، پیشنهاد می‌شود که تمام پرونده‌های فساد در وزارت نیرو به شکل مهندسی معکوس بررسی شده و سپس موقعیت‌های تعارض منافع احصا شود تا در نهایت راهکارهایی مصداقی برای مدیریت تعارض منافع اجرایی شود.

با این حال با توجه به کلیات این گزارش می‌توان راهکارها و پیشنهادهایی را برای مدیریت تعارض منافع ارائه داد:

به طور کلی پیشنهاد می‌شود که سامانه‌های شفافیت و نظارت به طور جدی در وزارت نیرو اجرایی شود. چنانکه به طور ویژه باید وضعیت شرکت‌های غیردولتی شفاف شود و تمام درآمدها و روابط نیروها و کارکنان این شرکت‌ها آشکار شود. همچنین به طور مشخص تمام مناقصه‌های این شرکت‌ها به طور شفاف در دسترس همگان قرار گیرد.

در وهله بعدی تشکیل هیئت یا کمیته تعارض منافع در وزارتخانه است که مزیت اصلی آن باید آگاهی و اطلاع از تمام جوانب کارهای وزارت نیرو و شرکت‌های تابعه و وابسته باشد. همچنین این کمیته می‌تواند مسئول سامانه‌های گزارش دهی و اعلام تعارض منافع و به عبارتی مسئول پیگیری و رصد گزارش‌ها باشد. همچنین تیم تحقیقاتی این کمیته نیز باید به طور دقیق وظایف و اختیارات هر نقشی را مطالعه کند و تعارض‌های منافع بالقوه را کشف کنند.

راهکارهای مدیریت برای موقعیت‌های شایع تعارض منافع در بخش برق نیز می‌تواند به شرح زیر باشد:

۱- اشتغال هم‌زمان یا اشتغال بیرونی: آنچه باید در منع اشتغال هم‌زمان در نظر گرفت این است که مدیران و کارکنان

شرکت‌های تابعه و وابسته وزارت نیرو در انجام وظایفشان به خصوص در تصمیم و صدور دستور یا توصیه در رابطه با عقد قرارداد و انجام معامله با شرکت‌های مهندس مشاور، پیمانکار، سازندگان و فروشندگان تجهیزات، شرکت‌های بازرگانی، شرکت‌های مدیریت پروژه، بی طرفانه و بدون تبعیض عمل کنند.

در خصوص اشتغال هم‌زمان و ارتباطات سهامداری باید ممنوعیت‌هایی قائل شد. اینکه کارمندان و مدیران اجازه نداشته باشند که در هر شغل دیگری که ممکن است بر روی کارشان تأثیر بگذارد، فعالیت کنند و یا سهامدار شرکت‌های مرتبط باشند. حتی هرگونه فعالیت جانبی مثل مشاور پروژه بودن، حتی کارهای داوطلبانه بدون دستمزد که می‌تواند مرتبط با کار اصلی باشد، باید ممنوع شود و در صورت افشای چنین مواردی برخورد قانونی صورت بگیرد.

راهکار مدیریت تعارض منافع اشتغال هم‌زمان شامل: مرحله اول، درخواست استعفا از بخش‌های دولتی و یا خصوصی است؛ در مرحله دوم با شفافیت و خودافشاگری می‌توان این تعارض منافع را مدیریت کرد. در واقع چنانکه شخص احساس کند که در رویه قانون‌گذاری، توصیه و انجام معامله ممکن است ذینفع قرار گیرد، مسئله را باید با مافوق خود

در میان بگذارد و آن جلسه را ترک کند تا منافع شخصی‌اش در رویه تأثیرگذار نباشد. اگر حتی شخصی گمان کند که مثلاً یکی از کارمندان به‌طور هم‌زمان سهامدار شرکتی است و درگیر تعارض منافع است، موضوع را باید به مافوق خود اطلاع دهد تا در جلسه‌ای مسئله تعارض منافع ظاهری حل و فصل شود.

۲- ارتباطات پسا شغلی و درب‌های گردان: در خصوص پیشگیری از مسائل درب گردان، اولاً باید چرخش نیروی انسانی بین شرکت‌های غیردولتی، خصوصی و دولتی شفاف شود و هر فردی پیش از خروج از بدنه اصلی وزارت نیرو و یا حتی ورود به آن تمام اموال و دارایی و منافع را که ممکن است بر روی کارش به‌طور مستقیم و غیرمستقیم تأثیر بگذارد اعلام کند. از این جهت این امر مهم است، که بخشی از نیروهایی که در استخدام دولت نیستند و به‌طور قراردادی فعالیت دارند بین شرکت‌های مختلف به‌خصوص از دولتی به غیردولتی و بالعکس جابه‌جا می‌شوند و این امر امکان سوءاستفاده از اطلاعات و شبکه روابط را بالا می‌برد.

درباره تعارض منافع ارتباطات پسا شغلی نیز باید برحسب سطح شغلی افراد بازنشسته در وزارت نیرو و شرکت‌های تابعه و وابسته دوره‌های فراغت از کار بین یک سال تا پنج سال در نظر گرفته شود و پس از آن فرد امکان پیدا کند که در شرکت خصوصی و یا غیردولتی دیگری مشغول به کار شود. از این منظر پس از یک دوره تنفس، نفوذ روابط بازنشسته کم خواهد شد و امکان بهره‌برداری به نفع شخصی کاهش می‌یابد. برخی از شرکت‌های بزرگ همچون زیمنس نیز برای جلوگیری از افشای آخرین دستاوردهای تکنولوژی خود از مدیرانش تقاضا می‌کند که درازای پرداخت حقوقشان برای مدتی در شرکت‌های دیگر کار نکنند. در صورتی که تعارض منافع درب‌گردان در ایران بیشتر ناشی از روابط است، علاوه بر در نظر گرفتن یک دوره تنفس و استراحت باید شرایطی را فراهم کرد که اگر هر شخصی از مصداق تعارض منافع درب‌گردان مطلع شد، آن را مثلاً به کمیته تعارض منافع گزارش دهد.

۳- تبانی خدمتگزاران: در صورتی که شرایط هرگونه همکاری بین بخش دولتی و بخش غیردولتی و خصوصی شفاف شود و نظارت افزایش یابد امکان تبانی کاهش می‌یابد. با این حال کشف مصادیق تبانی به دلیل ماهیت پنهانی آن دشوار است که به نظر می‌رسد تنها راهکار تقویت و حمایت از افشاگران این موقعیت‌ها است.

۴- روابط خویشاوندی و دوستانه: در این خصوص پیشنهاد می‌شود که حتی اشتغال و یا سهامداری خویشاوندان کارمند ممنوع شود تا هیچ امکانی نباشد که فرد از طریق آنان بخواهد فعالیت اشتغال هم‌زمانش را ادامه دهد و یا در هر تصمیم‌گیری بر سر انتخاب بین منافع خویشاوندان و منافع عمومی دچار تعارض شود. همچنین فعالیت‌های خویشاوندان دور نیز باید مورد رصد و ارزیابی قرار بگیرد زیرا می‌تواند منجر به تعارض منافع ظاهری از سوی جامعه شود. اگرچه در تبصره ۱ قانون منع مداخله در معاملات دولتی ذکر شده است که پدر و مادر و برادر و خواهر و زن یا شوهر و اولاد بلا فصل و عروس و داماد مدیران و صاحبان مناصب نمی‌توانند وارد معامله با دولت و یا شرکتی که در آن سمت دارند، بشوند اما باید عنوان کرد که سهامداری شرکت خویشاوندان و تعارض منافع این موقعیت را باید در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های جداگانه مورد توجه قرار داد.

۵- انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای: عموماً یکی از ریشه‌های این تعارض منافع مربوط به نقش نمایندگان مجلس است که به نظر می‌رسد باید قدرت نفوذشان در مناطقشان کاسته شود. از سوی دیگر برای کاهش تعارض منافع انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای انتخاب مدیران و مسئولان باید بر اساس شایسته‌سالاری صورت بگیرد تا انگیزه‌های سیاسی برای انتخاب کاهش یابد.

همچنین اجرای پروژه‌های منطقه‌ای و نیازسنجی برای اجرای آن‌ها را می‌توان بر عهده چند نفر کارشناس خبره از مناطق مختلف تعیین کرد که از مرحله تشخیص نیازهای اصلی تا اجرای آن مشارکت کنند و از سویی تمام پروسه شفاف باشد تا امکان دخالت و نفوذ مدیران کاهش یابد.

۶- تعارض وظایف: مهم‌ترین تعارضی که در این گزارش به آن اشاره شد درباره موقعیت دوگانه وزارت نیرو در سرمایه‌گذاری



در تولید برق و افزایش راندمان نیروگاه‌ها و بهره‌وری شبکه برق‌رسانی بود. این یک تعارض منافع سازمانی است که منجر به این می‌شود وزارتخانه نتواند هر دو وظیفه‌اش را به درستی انجام دهد. برای مدیریت این وضعیت پیشنهاد می‌شود که وزارت نیرو نفوذ و قدرت روابط شرکت‌های نیروگاه‌ساز را کاهش دهد و برای منافع و برنامه‌ریزی بلندمدت سیاست‌گذاری کند. از سویی با اختصاص سرمایه بیشتر به ارتقای شبکه‌های انتقال و توزیع برق در صدد افزایش بهره‌وری باشد تا مجبور نشود هزینه‌های هنگفتی برای ساخت نیروگاه پرداخت کند.

۷- اتحاد ناظر و منظور: در این گزارش یک مصداق درباره مهندسی ارزش پروژه‌ها مطرح شد که می‌تواند منجر به اتحاد مؤسسات ارزیابی‌کننده و شرکت‌های مجری پروژه‌ها شود. برای پیشگیری از این موقعیت پیشنهاد می‌شود که وزارت نیرو شرکت‌هایی را به عنوان ناظران مستقل انتخاب کند و دولت با نظارت بر روابط مالی آن‌ها مانع از هرگونه اتحاد روابط و چشم‌پوشی از خطاهای پروژه بشود. همچنین باید در نظر داشت که هیچ روابط سهامداری، چه شخص حقیقی و چه حقوقی، بین شرکت‌های ارزیابی‌کننده و شرکت مجری برقرار نباشد.

۸- تعارض منافع وزارت نیرو و وزارت نفت: همواره متخصصان و کارشناسان انرژی در رسانه‌ها بیان کرده‌اند که می‌توان با تشکیل وزارت انرژی تمام وظایف مربوط را در یک راستا قرار داد. همچنین می‌توان پیشنهاد داد که وزرای هر دو وزارتخانه در جلساتی در سطح حاکمیت رفتاری‌ها و مشکلات انرژی را با یکدیگر حل کنند تا بیش از این ضررها و زیان‌های بیشتر بر گردن کشور و ملت ایران نیافتد.

در انتهای گزارش نیز باید عنوان کرد که قطعاً این گزارش کم‌وکاستی‌های فراوانی دارد زیرا همان‌طور که مستحضرید موضوع تعارض منافع برای جامعه و بسیاری از دستگاه‌ها موضوعی تازه است و مسئولان و کارشناسان وزارت نیرو مدت زمان بیشتری را لازم دارند تا نسبت به موقعیت‌های تعارض منافع و پیامدهای منفی آن حساس شوند. در نتیجه باید بسیار بیشتر از این گزارش کوشش کرد که ابعاد بیشتری از مصادیق تعارض منافع کشف و بازگو شود تا گزارش‌های کارشناسی به پختگی لازم برسند.

فهرست منابع

- پرهیزکاری، سید عباس و رزقی، ابوالفضل. (۱۳۹۶). تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به سفارش معاونت پژوهش‌های اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۵۴۴۸.
- حمیدی اصفهانی، مهدی. (۱۳۹۵). رتبه‌بندی ذینفعان اصلی در پروژه‌های برق، سومین سمپوزیوم بین‌المللی علوم مدیریت با محوریت توسعه پایدار، تهران، موسسه آموزشی عالی مهراروند و مرکز راهکارهای دستیابی به توسعه پایدار.
- حیدری، کیومرث و مردانی، حسن. (بی‌تا). تأثیر ابلاغ بندج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر صنعت برق کشور، بازنشر در سایت برق نیوز.
- مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه. (۱۳۹۹). چارچوب روش شناختی بررسی تعارض منافع در سازمان‌ها؛ گزارش کارشناسی ۱۱۰.
- مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی. (۱۳۹۹). تعارض منافع در بخش انرژی و راه‌های پیشگیری از آن (ترجمه رضیه شیخ رضایی)، از مجموعه تجارب جهانی مدیریت تعارض منافع-۱ (ترجمه متن راهنمای شورای ملی انرژی کانادا)، کد گزارش ۱۱۱. شماره مسلسل ۹۹۰۵.
- قماشلویان، مسلم. (۱۳۹۹). دسته‌بندی انواع و موقعیت‌های تعارض منافع، مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی: منتشر نشده.
- کاظم‌زاده، سمیه. (۱۳۹۹). «رفع تعارض منافع صنعت برق در سایه اصلاح نظام حقوقی»، مصاحبه با مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، مصاحبه‌کننده: ستار محمدی.
- نیکان، سعید. (۱۳۹۹). «مناقضه، مهم‌ترین عرصه تعارض منافع در صنعت برق»، مصاحبه با مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، مصاحبه‌کننده: ستار محمدی.
- آسایی، بهزاد. (۱۳۹۸/۴/۳۱). «مهندسی یارانه برق و تجدیدپذیرها»، روزنامه دنیای اقتصاد: <https://www.donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-3550595>
- امیدی، احسان. (۱۳۹۷/۱۰/۲۴). «ماهیت نامشخص شرکت‌های توزیع برق»: پایگاه خبری تحلیلی اقتصاد مقاومتی: <https://moqavemati.net/108536/>
- امیدی، احسان. (۱۳۹۹/۱/۲۷). «عامل اصلی کسری بودجه ۱۷ هزار میلیاردی صنعت برق در سال ۹۹»: پایگاه خبری تحلیلی اقتصاد مقاومتی: <https://moqavemati.net/108536>
- «همه چیز راجع به مهتاب قدس و پروژه فاینانس ریلی: ماجرای دود شدن ۱۲ هزار میلیارد تومان؟». (۱۳۹۲/۶/۱۹). اقتصاد آنلاین: <https://www.eghtesadonline.com/n/7jh>
- «خصوصی‌سازی در وزارت نیرو با دقت صورت می‌گیرد». (۱۳۸۹/۱۰/۶) پایگاه اطلاع‌رسانی دولت: <http://dolat.ir/detail/198085>
- «لایحه تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق» به تصویب دولت رسید. (۱۳۹۹/۳/۱۹). پایگاه اطلاع‌رسانی وزارت نیرو: <http://paven.ir/News-List/54134>
- «نقش نفت سیاه یا مازوت در آلودگی هوای تهران». (۱۳۹۸/۱۱/۲). تابناک: <http://tabnak.ir/004062>
- «مدیرعامل سابق مپنا: سهامدار مهتاب قدس یک روز هم سابقه مدیریت ندارد/اساس واگذاری زیر سوال است». (۱۳۹۲/۶/۱۹). خبرآنلاین: <http://khabaronline.ir/news/312348>
- «مپنا به دولت بازگشت/رای دادگاه برای بازگشت مهتاب قدس به وزارت نیرو». (۱۳۹۵/۴/۳۰). خبرگزاری تسنیم:

<https://tn.ai/1135843>

- «تعارض منافع وزارتخانه‌های نفت و نیرو/ مدل مالی تبادل خوراک بالادست و پایین دست انرژی اصلاح شود». (۱۳۹۸/۱۱/۳۰). خبرگزاری فارس:

<http://fna.ir/df0znl>

- «نامجو در گفتگو با مهر؛ جزئیات خصوصی سازی ۱۰۰ شرکت وزارت نیرو/ ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب». (۱۳۹۱/۷/۵). خبرگزاری مهر:

<http://mehrnews.com/xjsNb>

- «احداث نیروگاه‌های برق به ۵۰۰۰ میلیارد تومان سرمایه نیاز دارد». (۱۳۹۳/۱۲/۲۷). خبرگزاری مهر:

<http://mehrnews.com/xsrTk>

- «پیدا و پنهان واگذاری‌ها در صنعت برق». (۱۳۹۷/۴/۱۹). دنیای اقتصاد:

<https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3411531>

- «وزیر نیرو: نباید مرتب نیروگاه احداث کرد». (۱۳۹۵/۸/۳). دنیای اقتصاد:

<https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3118519>

- «توضیحات جدید وزارت نفت در مورد دعوای رسانه‌ای صادرات برق: برای منافع ملی می‌خواهیم برق صادر کنیم». (۱۳۹۳/۱۲/۲۰). روزنامه اعتماد:

<http://www.etemadnewspaper.ir/fa/Main/Detail/10827/>

- «۱۰۸۲۷» «شرق» از تعارض منافع در وزارت نیرو گزارش می‌دهد: چگونه صنعت برق سرمایه‌گریز شد». (۱۳۹۹/۲/۰۳). روزنامه شرق:

<https://www.magiran.com/article/4033622>

- «مدیرعامل جدید شرکت آتیه کارکنان و بازنشستگان صنعت آب و برق منصوب شد». (۱۳۹۹/۳/۱۲). برق نیوز:

barghnews.com/000At3

- سایت وزارت نیرو

<http://www.moe.gov.ir>

- سایت وزارت نیرو: اهداف کلان:

<http://www.moe.gov.ir>

- هلدینگ تأمین آتیه

<http://www.tamin-atieh.ir/>

- Code of Conduct for Canada Energy Regulator Employees (27 November 2019), <https://www.cer-rec.gc.ca/>.

پیوست مصاحبه خبری ۱: رفع تعارض منافع صنعت برق در سایه اصلاح نظام حقوقی

گفتگو با سمیه کاظم‌زاده، مدیر روابط عمومی سندیکای برق

مصاحبه: ستار محمدی

مدیر روابط عمومی سندیکای برق می‌گوید: اگر نظام حقوقی قراردادی وزارت نیرو شفاف و روشن شوند بخش قابل توجهی از تعارض منافع را مدیریت می‌کنیم. در این ساختار شفاف اتفاقات این‌گونه نمی‌افتد که از یک شرکت کارفرمایی یک نفر از هیئت مدیره اقدام به تأسیس شرکت کند. اگر نظام حقوقی صنعت برق درست و نظام‌مند باشد و مناقصات شفاف برگزار شوند. تعارض منافع در بخش صنعت برق مدیریت می‌شود.

یکی از اصول حقوق عمومی، لزوم رعایت منافع عمومی از سوی مقامات، مسئولان، کارگزاران و کلیه کارکنان بخش عمومی در اعمال وظایف و اختیارات تقنینی، اجرایی و قضایی و به‌طور کلی، در ارائه خدمات عمومی است. به موجب این اصل، جانب‌داری، رفتار تبعیض‌آمیز و غرض‌ورزی در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی ممنوع است. با وجود این، اشخاص مذکور ممکن است عمداً یا ناخواسته در موقعیت‌هایی قرار بگیرند که منافع شخصی آن‌ها در تعارض با منافع عمومی قرار گیرد و در نتیجه‌ی این تعارض، تأمین منافع شخصی بر منافع عمومی مرجح دانسته شود یا بر آن تأثیر ناروا بگذارد.

نظر به اهمیت موضوع در آذرماه سال گذشته، دولت لایحه‌ای تحت عنوان «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» را برای تصویب به مجلس دهم ارسال کرد که متأسفانه به دلیل اتمام عمر این مجلس به مرحله بررسی و تصویب نرسید.

مسئله تعارض منافع در حوزه تولید برق و در زمینه‌ی احداث و یا افزایش کیفی و راندمان نیروگاه‌های برق کشور، به شکلی محسوس قابل ملاحظه است. از این رو مصاحبه «مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی» با «سمیه کاظم‌زاده»، مدیر روابط عمومی سندیکای برق در این زمینه حاوی نکات ارزشمندی است که می‌تواند مورد توجه قرار بگیرد.

موضوع تعارض منافع در صنعت برق را چگونه می‌بینید؟

مهم‌ترین نکته این است که بدانیم سازمان برق در کجا و از چند جهت دچار تعارض منافع است. ما در ساختار حقوقی این صنعت با این مشکل مواجه هستیم که وزارت نیرو متصدی و متولی صنعت برق است؛ یعنی ما وزارت نیرو را هم به عنوان سیاست‌گذار داریم و هم در کنار آن به عنوان نیروی کارفرما. یعنی ما سیاست‌گذاری داریم که کارفرمای پروژه‌هاست و همچنین به عنوان مجری بعضی از پروژه‌ها نقش‌های مختلفی را ایفا می‌کند.

به همین خاطر سیستمی که پیاده می‌شود و در آن نقش دارد تعارض منافع را به وجود می‌آورد. وزارت نیرو در نقش سیاست‌گذار و کارفرما، تمامی حوزه‌های قراردادی را به سمت بخش خصوصی هدایت می‌کند. وقتی که همه پروژه‌ها را به پیمانکار می‌دهند، نتیجه آن مشخص است.

در حال حاضر به خاطر جهش‌های نرخ ارز و نوسانات قیمت، که بعد از سال ۹۱ در کشور اتفاق افتاد نزدیک به هزار قرارداد متوقف شده است. این قراردادهای متوقف به معنی ورشکستگی قابل توجهی از شرکت‌های خصوصی است. وقتی قراردادهای فسخ می‌شود در لیست سیاه قرار می‌گیرد به همین خاطر در بانک‌ها نمی‌توانند مبادلات بانکی انجام دهند.

به‌طور کل تعارض منافع از جایی که ساختار ورودی صنعت برق، یعنی وزارت نیرو است شروع می‌شود و به لایه‌های پایین‌تر ورود پیدا می‌کند.



این وضعیت چه مثال و مصداقی دارد؟

مثلاً در یک سازمان توزیع برق استانی وقتی پروژه تعریف می شود خیلی راحت کارمندان این ادارات از طریق خانواده های خود که شرکت پیمانکاری کوچک دارند و یا از طریق مناقصه یا کارشکنی در مناقصه در راستای منافع خود حرکت می کنند و پروژه ها را می گیرند. ظرفیت صنعت برق در طی ۴۰ سال به وجود آمده است. قبل از انقلاب این ظرفیت وجود نداشت. این ظرفیت در یک مشارکت توسعه طلبانه بین وزارت نیرو و بخش خصوصی، توسط این شرکت ها به وجود آمدند و صنعت برق را به خودکفایی رسانده و به بزرگ ترین بخش خدمات فنی مهندسی تبدیل کردند. این ظرفیت در ساختار تعارض منافع در حال از بین رفتن است.

در ساختار صنعت برق بیشترین موارد تعارض منافع به کجا مربوط است؟

صنعت برق دارای سه حوزه تولید، انتقال و توزیع است. بیش از ۶۰ درصد تولید در اختیار بخش خصوصی است. این بخش در طول سال ها تضعیف شده است و منافع مالی کمی در اختیار دارد.

بیشتر کشورهای دنیا انتقال را خصوصی نمی کنند. انتقال بخشی است که ماهیت آن دولتی است. اما ما در حوزه انتقال فقط پیمانکاران را داریم که در این زمینه کار می کنند، می سازند و راه اندازی می کنند و تحویل دولت می دهند.

در حوزه انتقال به دلایل متعدد تعارض منافع کمتر دیده می شود؛ از محل بودجه های دولتی تأمین می شوند، ساختارهای مشخصی دارند و نوع قرارداد آن مشخص است. صنعت برق به خاطر کمبود منابع مالی در این زمینه بدهی هایی دارد. اما فساد ناشی از مشکلات تعارض منافع را در بخش انتقال کمتر داریم.

آسیب پذیرترین بخش صنعت برق در حوزه توزیع است. ساختار بلا تکلیفی دارد، زیرا در یک مرحله دولتی بودند، در مرحله بعد مستقل شده و بودجه سالانه آن از محل خرید و فروش برق تأمین می شود. ساختار آن نه دولتی است نه خصوصی؛ ما هنوز شرکت های توزیع را به خاطر زیان ده بودن خصوصی نکردیم. این شرکت ها به خاطر غیر واقعی بودن قیمت برق زیان می دهند.

ما با شرکت هایی مواجه هستیم که ساختار آن نامشخص است. جاهایی که به نفع آن هاست دولتی می شوند و جاهایی که منتفع می شوند می گویند دولتی نیستیم. در واقع موضوع شفافیت بیشتر باید در بحث توزیع برق مورد توجه قرار گیرد؛ این یکی از موضوعاتی مهمی است که در بحث مدیریت تعارض منافع باید به آن توجه شود.

در تولید هم مشکلاتی وجود دارد. خود دولت هر دو خریدار و تولید کننده برق را تأمین می کند. هیئت تنظیم بازار برق در دل وزارت نیرو است. نرخ گذاری برق در وزارت نیرو انجام می شود. یعنی می تواند به عنوان خریدار برق در قیمت ها دخل و تصرف داشته باشند.

دولت خود یکی از بازیگران عمده در این زمینه است. از محل تصدی گری خود خارج می شود و به عنوان یک بازیگر اقتصادی مطرح است. چون قدرت سیاست گذاری دائم دارد می تواند معادلات این بازار را تغییر دهد. مطالبات بخش خصوصی در حوزه برق بالاتر از ۲۰ هزار میلیارد تومان است. دولت از سمت متولی گری خارج می شود و به سمت یک بازیگر اقتصادی در صنعت برق پدیدار می شود.

نظرتان درباره اشتغال هم زمان به عنوان یکی از عوامل ایجاد تعارض منافع چیست؟

بحث اشتغال هم زمان یکی از موضوعات مهم است که بر منافع سازمان تأثیر می گذارد. مواردی در قراردادهای شرکت توزیع وجود دارد و باید به آن توجه شود. قراردادهایی منعقد می شود که در نوع پرداخت ها منابع مالی در اختیار ندارند و خیلی از پروژه ها از اسناد خزانه ملی تعریف می شود. این اسناد تاریخ نقد شدن در یک زمان مشخصی را دارند، اگر زودتر از این زمان بخواهند نقد شوند، باید ۲۰ درصد هزینه نرخ تنظیم بدهند. در قرارداد، طبق متن مناقصه به این صورت است: نحوه پرداخت بعد از تعیین پیمانکار مشخص می شود. بعد مشخص می شود که پیمانکار همسر یکی از اعضای هیئت مدیره شرکت توزیع است و پرداخت سه روز بعد قرارداد انجام شده است. لازم است قراردادهایی روشن و مشخص و قانون مدار داشته باشیم که نتوان در آن ها اعمال سلیقه کرد. آن طرف اگر حتی عضو هیئت مدیره هم باشد نتواند سوء استفاده کند.

چه راهکاری را برای این مسئله پیشنهاد می‌دهید؟

باید قانونی تصویب شود که فرد شاغل نتواند در بقیه نهادها کار کند. چون می‌تواند با استفاده از موقعیت کاری خود درون ساختارها اعمال نفوذ کند. همچنین لازم است که ساختار قراردادی شرکت‌ها اصلاح شود. یعنی اجازه ندهیم که شرکت در یک ساختار پراپه‌ام هرکسی به هر شکلی بخواهد قراردادی را تفسیر کند اگر این موضوع اصلاح شوند همه این مشکلات حل می‌شود. ولی مشکل ما این است که ابهام را دوست داریم و می‌خواهیم قوانین با تفسیر حل شود، این نوعی قانون‌گریزی است.

اشتغال بازنشستگان یا به اصطلاح «درب‌های گردان» در صنعت برق را چگونه می‌بینید؟

در این مورد افراد متخصصی هستند که نمی‌توان از ورود آن‌ها به شرکت‌ها و بخش خصوصی جلوگیری کرد و قانونی وجود ندارد که بر اساس آن از استخدام مجدد آن‌ها در بقیه سازمان‌ها و شرکت‌های خصوصی جلوگیری کنیم. در موضوع بازنشستگان در حوزه صنعت برق به نظر می‌رسد اگر فرد بازنشسته تجربیات خود را به بخش خصوصی انتقال دهد نمی‌توان مانع شد. با این حال وقتی که ساختار قانونی درست باشد، حتی فرد هم اگر مجدد در بخش خصوصی بکار گرفته شود در یک نظام قانونمند و ضابطه‌مند نمی‌تواند سوءاستفاده کند. درواقع، مشکل ما به کارگیری مجدد افراد نیست، مشکل ما ساختار و قانون غیر شفاف است. اگر ساختار حقوقی و قانونی ما درست باشد و به لحاظ قانونی محکم باشد نگرانی در بخش اشتغال مجدد بازنشستگان را نداریم. مسئله این نیست که افرادی که تجربه خوبی در بحث صنعت برق دارند و برخی سی سال تجربه کاری دارند دوباره در جاهای دیگر به کار گرفته شوند. اگر ساختار قرارداد درست باشد، ساختار برگزاری مناقصه درست باشد هیچ‌گاه آن فرد نمی‌تواند به شکل غیرقانونی در صنعت برق کاری را پیش ببرد. بنابراین، مشکلات ما قانون کنترل بیشتر بر بخش توزیع است.

یعنی تنها راهکار به موضوع قانون بازمی‌گردد؟

بله، مهم‌ترین اقدامی که باید انجام شود اصلاح نظام حقوقی صنعت برق است. نظام حقوقی صنعت برق شامل موضوعات مختلف است. مانند تعیین تکلیف قراردادهای متوقف اصلاح نظام حقوق قراردادی شاه‌کلید حل مشکلات صنعت برق است. نظام عادلانه‌ای بین کارفرما و پیمانکار برقرار می‌کند و اجازه نمی‌دهد که کارفرما خود رأی سلیقه‌ای دهد و از کارشکنی‌ها جلوگیری می‌کند. نکته دیگر اینکه صنعت برق برای نجات از این مهلکه‌ای که در آن گرفتار شده است باید وضعیت شرکت‌های توزیع را مشخص کند. ساختار حقوقی بخش توزیع باید شفاف شود، زیرا بیشترین میزان آسیب در بخش توزیع است. بیشترین قراردادهای متوقف در بخش توزیع است. ساختار حقوقی که در بخش توزیع وجود دارد فسادپذیر است. اگر این ساختار حقوقی شفاف شود علاوه بر اینکه از میزان فساد در این بخش کاسته می‌شود هزینه و درآمد بخش صنعت برق شفاف می‌شود و کمک بیشتری به شفافیت سازی در این حوزه می‌شود.

ما در این مورد مذاکراتی داشته‌ایم. اگر نظام حقوقی قراردادی وزارت نیرو شفاف و روشن شوند بخش قابل توجهی از تعارض منافع را مدیریت می‌کنیم. در این ساختار شفاف اتفاقات این‌گونه نمی‌افتد که از یک شرکت کارفرمایی یک نفر از هیئت مدیره اقدام به تأسیس شرکت کند.



پیوست مصاحبه خبری ۲: مناقصه، مهم‌ترین عرصه تعارض منافع در صنعت برق

گفتگو با سعید نیکان، کارشناس صنعت برق

مصاحبه: ستار محمدی

صنعت برق به صورتی است که بسیاری از پروژه‌های آن از طریق برون سپاری و توسط شرکت‌های خصوصی به اجرا درمی‌آید. این پروژه‌ها از طریق مناقصه واگذار می‌شود. در فرایند واگذاری، از اعلام عمومی مناقصه تا بررسی و مراحل کارشناسی و واگذاری ردپای تعارض منافع دیده می‌شود.

رعایت منافع عمومی از سوی مقامات، مسئولان، کارگزاران و کلیه کارکنان بخش عمومی از ضرورت‌های انکارناپذیر در کارکرد سالم نظام مدیریتی هر کشوری است. طبق اصول قانون هرگونه جانب‌داری، رفتار تبعیض آمیز و غرض ورزی در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی ممنوع است.

اما، موقعیت فرد درون ساختار مدیریتی ممکن است به گونه‌ای باشد که عمداً یا ناخواسته منافع شخصی آن‌ها در تعارض با منافع عمومی قرار گیرد. در این شرایط احتمال اینکه عدم وجود سازوکارهای مناسب نظارتی موجب شود که فرد منافع شخصی‌اش را به منافع عمومی ترجیح دهد بالا می‌رود. در واقع نوعی تعارض منافع رخ می‌دهد. این تعارض منافع منشأ بسیاری از فسادهایی است که درون سیستم مدیریتی کشور اتفاق می‌افتد.

دولت با درک اهمیت این موضوع در آذرماه سال گذشته لایحه‌ای تحت عنوان «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» برای تصویب به مجلس دهم فرستاد.

یکی از این دستگاه‌ها وزارت نیرو و به ویژه صنعت برق است. این صنعت به گونه‌ای است که چه در عرصه تولید و چه در فرایند توزیع و انتقال ذینفعان زیادی در آن درگیر هستند و به همین خاطر امکان شکل‌گیری تعارض منافع در آن بسیار بالا است.

در این رابطه «مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی» مصاحبه‌ای انجام داده است با «سعید نیکان»، کارشناس صنعت برق که حاوی نکات ارزشمندی است و می‌تواند مورد توجه قرار بگیرد.

مهم‌ترین مصداق تعارض منافع در حوزه تولید برق را در چه می‌دانید؟

مثال‌های زیادی در این زمینه وجود دارد. اگر من بخواهم این را در رابطه با کارفرما و مجری در نظر بگیرم، در مناقصاتی که بعضاً ما در آن شرکت می‌کنیم یکسری «قیود» و «محدودیت‌هایی» را برای ما در نظر می‌گیرند. مثلاً دو نوع کارفرما وجود دارد: یک کارفرمای «خصوصی» و دیگری کارفرمای «دولتی». که اصولاً برای کارفرمای بخش خصوصی موارد متعددی از موانع و محدودیت‌ها وجود دارد. مثلاً متقاضی و سرمایه‌گذاری که می‌خواهد یک نیروگاهی را احداث کند که برق این نیروگاه به شبکه وارد شده، طی قرارداد ۲۰ ساله که دولت با آن شرکت می‌بندد، برق این نیروگاه خریداری می‌شود. به عنوان مثال شما یک نیروگاه خورشیدی احداث می‌کنید و هر قدر که از این نیروگاه، به شبکه، برق تزریق کنید دولت هم به شما پول خواهد داد. بدون شک هر قدر میزان برق بیشتری تزریق شود، سرمایه‌گذار هم سود بیشتری خواهد برد. اما یک محدودیت بزرگ وجود دارد. مثلاً نیروگاه خصوصی قصد دارد تا برق «خورشیدی» را تولید و به شبکه وارد کرده و به مدت ۲۰ سال در اختیار دولت قرار دهد اما، دولت به این شرکت خصوصی می‌گوید که حتماً باید از تجهیزات ایرانی استفاده کند و دولت هم گمان می‌کند که با انجام این کار در حال حمایت از تولیدکننده داخلی است. در صورتی که اصلاً این گونه نیست. در واقع تولیدکننده ایرانی در حال وارد کردن تجهیزات از خارج کشور بوده و آن را مونتاژ کرده و به نام برند ایرانی وارد بازار می‌کند!

نکته بعدی این است که تولیدکننده داخلی محدودیت تولید دارد و اگر به او بگوییم که ما نیاز به تجهیزاتی برای تولید ۱۰ مگاوات برق داریم نمی‌تواند این تجهیزات را تأمین کند. در همین حوزه تجهیزات «اینورتر» (تبدیل‌کننده. Inverter) خورشیدی هم اکنون

تولیدکننده‌ای که بتواند بیش از ۵ مگاوات تجهیزات داشته باشد را نداریم! و این تولیدکننده‌ها حتی استانداردهای لازم را هم ندارند. از سوی دیگر می‌بینیم که عملاً دولت واردات «اینورترهای» خورشیدی را هم به دلیل حمایت از تولیدکننده داخلی ممنوع کرده! این باعث شده تا صنعت برق خورشیدی در کشور زمین خورده و کسانی که قصد دارند تا یک نیروگاه ۱۰ مگاواتی را راه‌اندازی کنند، به نوعی هرروز با یک مسئله مواجه می‌شوند. البته باید گفت از دید حاکمیت، حمایت از سرمایه‌گذار داخلی انجام می‌شود ولی از دید سرمایه‌گذار اصلاً این‌گونه نیست. در همین زمان حاضر اگر قرار باشد تا سرمایه لازم در این زمینه وارد بخش سرمایه‌گذاری مسکن، ارز و طلا شود، قطعاً سود بیشتری حاصل می‌شود اما تولیدکننده برق ترجیح می‌دهد باز هم در همین حیطه فعالیت کند.

از طرف دیگر ما یکسری کارفرمای دولتی داریم که می‌گویند در اسناد مناقصه باید حتماً از پنل‌های خورشیدی استفاده کنید، در صورتی که ما می‌دانیم پنلی که خارجی هست به مراتب بهتر و با کیفیت‌تر است. در واقع کارفرما در حال صرف هزینه از بیت‌المال است تا از یک نیروگاه به مدت ۲۰ سال استفاده نماید. در حالی که ما می‌بینیم نیروگاهی که در داخل و با استفاده از پنل‌های داخلی تولید شده، هم اکنون بعد از گذشت ۶ ماه عملاً کارایی خود را از دست داده است. مواردی از این دست زیاد است و در مواردی حتی خود کارفرمای دولتی نمی‌داند که نیروگاه خورشیدی باید از کابل مخصوص استفاده کند، اما چون ناظر دولتی اطلاع ندارد یا اصلاً برایش مهم نیست که در تولید نیروگاه از کابل مخصوص استفاده کند و در اسناد مناقصه آن را بگنجاند، کسی که در مناقصه شرکت می‌کند، بین اینکه بخواهد یک جنس با کیفیت پیشنهاد دهد و از آن طرف قیمت هم به تبع بالا می‌رود، با کسی که قصد دارد تا یک جنس بی‌کیفیت پیشنهاد دهد، فرق زیادی به لحاظ قیمت هست که، این فرق زیاد به نفع کسی تمام می‌شود که قیمت کمتری داده است. با این شرایط خود من هم مناقصه‌های زیادی را از دست می‌دهم اما حاضر به استفاده از اجناس بی‌کیفیت و تحصیل منافع مادی نیستم چرا که در مواردی این بی‌کیفیتی به خسارات «جانی» ختم می‌شود. مثلاً وقتی قصد داریم تا یک نیروگاهی را تولید کنیم باید حتماً سیستم ایمنی را در آن ببینیم که خیلی هم هزینه دارد و کارفرما هم آن را نمی‌داند اما وقتی من در هزینه‌های خودم آن را می‌بینم، مسلماً هزینه‌های من بالا می‌رود. وقتی هم کسی ایمنی کار را نبیند ممکن است منجر به هزینه‌های انسانی فاجعه‌باری بشود.

از گفته‌های شما چنین برمی‌آید که بسیاری از پروژه‌ها در قالب مناقصه واگذار می‌شود، بارزترین مصادیق تعارض منافع در مناقصات چیست؟

چیزی که بسیار عیان است مربوط به برگزاری «مناقصات» است. متأسفانه در تعداد زیادی از مناقصات که تهیه می‌شود، اسناد را یا خودشان تهیه می‌کنند یا مشاور می‌گیرند. مثلاً شرکت تولید برق همدان، می‌خواهد یک مناقصه‌ای را برگزار کند، قبل از هر کاری خودش یک شرکتی را به عنوان شرکت مهندسین مشاور می‌گیرد که اسناد را برای شرکت فراهم می‌کند و بعضاً به کار پیمانکار نظارت می‌کند یا اینکه خودشان اسناد را تهیه می‌کنند که من با هر دو حالت آشنا هستم. مشاور قبل از تهیه اسناد با مجری تعامل (تبانی) می‌کنند و مجری هم ممکن است که نمایندگی انحصاری یک برند خاصی را داشته باشد که تنها این شرکت بتواند انحصار واردات قطعات مورد نیاز کشور را داشته باشد. گهگاه اسم برند را در اسناد می‌آورند و گاهی اوقات هم نمی‌آورند اما آن قدر محدودیت ایجاد می‌کنند که شما چاره‌ای جز استفاده از آن شرکت خاص ندارید و عملاً برنده از قبل مشخص شده و شما کاری نمی‌توانید انجام دهید.

مثال دیگر این است که یک پروژه سالم سه ضلع دارد، کارفرما، مجری و ناظر. متأسفانه در بسیاری از پروژه‌ها چه دولتی و یا چه غیردولتی این ناظر را برمی‌دارند و اگر یکی از این سه ضلع یعنی نظارت برداشته شود همان بحث تعارض منافع پیش می‌آید. مثلاً مجری خودش هم طراح، هم ناظر و هم تأییدکننده است و کارفرما هم یا اطلاعات کافی برای نظارت بر پیمانکار را ندارد و یا اینکه پیمانکار به اندازه‌ای در این زمینه پول خرج می‌کند که بحث کارفرما و منافع کارفرما در آن دیده نمی‌شود.

هرگاه یکی از این سه ضلع (کارفرما، مجری و ناظر) دچار مشکل شوند، یعنی در یکدیگر ادغام شوند، این مشکل ایجاد خواهد شد. زمانی که ما با کارفرما به مشکل برمی‌خوریم باید این مشکل را به سمت یک ناظری ببریم که آن هم از دل کارفرما بیرون می‌آید. بنابراین یا ما باید با کارفرما کنار بیاییم و یا اگر هم کنار نیاییم، به قول خود کارفرماها که مستقیم به ما می‌گویند: آن قدر کار تأیید ما را به عقب می‌اندازند، که عملاً باز هم مجبوریم با خود کارفرما کنار بیاییم. چرا که اگر بخواهیم از کارفرما شکایتی به دستگاه قضایی داشته باشیم،



به قدری با مشکلات اداری روبرو خواهیم بود که ترجیح می‌دهیم عطای یک کار را به لقای آن ببخشیم.

تعارض منافع در مناقصات چگونه منجر به فساد می‌شود؟

جاهایی که تعداد بازیگران صحنه کم می‌شود مثلاً مناقصاتی که تنها سه تا شرکت‌کننده دارد، حال یا به سبب شرایطی که پیمانکاران دارند، مثلاً می‌گوییم تنها پیمانکارانی که گرید A دارند باید در این مناقصه شرکت کنند درحالی‌که اصلاً نیازی نیست در این مناقصه تنها پیمانکاران گرید A شرکت داشته باشند. یا به اشکال مختلف تعداد بازیگران صحنه را کم کنید، امکان تبانی بسیار بالا می‌رود. مشابه این کار را ما در بازار برق داشتیم. مثلاً برای اینکه بیايند جلوی صدور مجوزهای تولیدکنندگان خرده‌فروش برق را بگیرند، در ۱۴ تا ۱۵ سال که نتیجه قانون‌گذاری شرکت مدیریت توزیع برق شبکه بود، به اینجا رسید که باید به شرکت‌های بخش خصوصی هم به مانند تمام کشورهای دنیا، مجوز فروش برق را بدهند. در این حالت بازار رقابتی ایجاد شده و مسلماً نتیجه در یک رقابت بسیار بهتر خواهد بود. اما به یک باره می‌آیند با یک بخشنامه جلوی مجوز را می‌گیرند و به هیچ شرکت متقاضی تولید برق مجوز نمی‌دهند. در این صورت بازار بسیاری از شرکت‌های خرده‌فروشی برق، محدود می‌شوند به چند مورد خاص که این به خودی خود زمینه بروز فساد را فراهم می‌کند. مثلاً برای بازار ایران که ۸۰ میلیون جمعیت داشته و تنها با ۱۵ شرکت تولیدکننده برق روبروست، این عدد بسیار کم است و می‌تواند منجر به تبانی شود.

مثال‌های دیگری از تعارض منافع را می‌توانید نام ببرید؟

مسئله دیگری که در صنف ما وجود دارد این است که مثلاً شخصی در وزارت نیرو هست و از رانت اطلاعاتی و روابطی که دارند در شرکت خصوصی خودشان استفاده می‌کنند و بسیاری از پروژه‌ها را به این شیوه هدایت و مورد بهره‌برداری قرار می‌دهند یا در سوابق فنی شرکت‌ها ما گاهی این اعمال نفوذ را دیده‌ایم که شرکتی که خود در مجموعه [وزارت نیرو] بوده و در بررسی صلاحیت فنی شرکت‌ها دخالت کرده و موجب تعارض منافع شده است.

همچنین، بعد از بازنشستگی مواردی بوده که در حوزه اخذ مجوزهای بسیار بیشتر بوده است. مثلاً ما متقاضی مجوز تولید برق نیروگاهی در یک استان هستیم، اما هم‌زمان با ما یک شرکتی هم هست که در همان استان مورد نظر بوده و روابط بسیار حسنه‌ای هم با مسئولان استانی داشته است. در چنین شرایطی ما بعضاً برای اخذ مجوز زودتر هم اقدام کردیم اما پروسه ما را به قدری زمان بر کردند که در نهایت منجر به پیروزی همان شرکتی شده که با مسئولان استانی روابط حسنه داشته‌اند.

موضوع دیگری که لازم است در اینجا خدمتتون عرض کنم این است که ما یکسری محدودیت منابع مثل زمین، ظرفیت خالی یک پست برق و ... داریم. متأسفانه در این زمینه یعنی در محدودیت منابع یک بازار سیاهی شکل می‌گیرد. بدین شکل که، کسانی که قدرت و نفوذ دارند، با استفاده از اطلاعات زودتر رفته و این منابع را مالک می‌شوند. مثلاً بحث احداث نیروگاه خورشیدی، در هر استانی که بخواهیم نیروگاه بنیم، زمینی نیاز دارد که باید به شبکه توزیع برق سراسری متصل باشد، قاعدتاً در این شرایط زمین‌هایی که به شبکه توزیع برق نزدیک هستند، زمین‌های ارزشمندی خواهند بود. در این شرایط یک بازار عجیب میلیاردری بر سر صدور مجوز این زمین‌ها از سوی ادارات مختلف شکل می‌گیرد. به این ترتیب که شخصی با استفاده از رانت اطلاعاتی خود رفته و زمین‌های منابع طبیعی را که نزدیک به شبکه توزیع برق بوده‌اند را خریداری کرده و بعداً با قیمت میلیاردری آن را به متقاضی احداث نیروگاه واگذار کرده است. به عبارتی چند برگ کاغذ در حال خرید فروش میلیاردری بین افرادی است که اصلاً قصد احداث نیروگاه در این منطقه را هم ندارند! در این شرایط به نوعی کسی که قصد احداث نیروگاه را داشته، به کلی شکست می‌خورد. در این شرایط حجم عظیمی از سرمایه زمین مانده و بدون استفاده به کنار رفته و در نتیجه اصلاً نیروگاهی هم ساخته نشده و فقط بازار دلالتی رواج یافته و پول زیادی ردوبدل شده است. در این حالت یک ارگانی که بیايد قاطعانه اعلام کند که اگر تا تاریخ مشخصی این نیروگاه را نساختم، مجوز باطل شده و به افراد دیگری واگذار می‌شود. این کار باعث می‌شود تا عملاً بسیاری از کارها زمین بماند.

و در نهایت روابط خویشاوندی مصداقی از فساد ناشی از تعارض منافع است. این موارد بسیار زیاد است به خصوص در جاهایی که به یک

ارگان خاص وابسته هستند. مثل بهره‌برداری از یک معدن یا اسکله یا مواردی از این دست. به عنوان مثال مدیرعامل معدن برادرش یک شرکت پیمانکاری داشته و مراجعه کرده و می‌گوید ما پروژه را می‌گیریم ولی ۳۰ یا ۴۰ درصد پروژه برای شما لحاظ می‌کنیم. بعد از مدتی متوجه می‌شویم که این کار توسط یکی از خویشاوندان انجام شده است که تحت هیچ شرایطی درگیر کارهای فنی پروژه نشده است.

موقعیت‌ها و مصادیق تعارض منافع در صنعت برق (وزارت نیرو)

وراهکارهای مقابله با آن

تعارض منافع و راهکارهای مدیریت آن در دستگاه‌های اجرایی - ۱

کد گزارش: ۱۲۸ - مسلسل: ۹۹۲۲

مجری: مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه

