



تعارض منافع به مثابه تهدید ساختاری حقوق عامه

فاطمه بداعی،* مینا اکبری**

چکیده

تعارض منافع یکی از مهم‌ترین تهدیدات ساختاری حقوق عامه و سلامت حکمرانی در بخش عمومی به شمار می‌آید. هنگامی که منافع شخصی یا گروهی کارگزاران دولتی با منافع عمومی در تضاد قرار می‌گیرد، تصمیمات و سیاست‌ها به جای تأمین حقوق جمعی، به نفع گروه‌های خاص سوق داده می‌شوند و این امر موجب تضعیف عدالت توزیعی، نابرابری دسترسی به خدمات عمومی و کاهش اعتماد عمومی می‌گردد. سؤال اصلی پژوهش حاضر آن است که «مدیریت تعارض منافع چه آثاری بر حفظ و احیای حقوق عامه دارد؟» این مقاله با رویکرد توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر بررسی قوانین، مقررات و پژوهش‌های پیشین، به شناسایی مفهوم، ابعاد و انواع تعارض منافع در بخش عمومی و آثار آن بر حقوق عامه می‌پردازد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مدیریت مؤثر تعارض منافع از طریق شفاف‌سازی، نظارت مالی بر اموال و دارایی مسئولان، محدودیت اشتغال هم‌زمان و تدوین سازوکارهای نهادی می‌تواند زمینه‌ساز کاهش فساد، ارتقای عدالت توزیعی و افزایش اعتماد عمومی باشد. همچنین، بررسی نظام حقوقی ایران و اسناد بین‌المللی مانند کنوانسیون سازمان ملل و دستورالعمل‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که فقدان نظام یکپارچه و سازوکار نظارتی کارآمد، مدیریت تعارض منافع را ناکافی کرده و تهدیدی جدی برای حقوق عامه ایجاد می‌کند. درنهایت، پژوهش حاضر بر ضرورت توسعه چارچوب قانونی، ساختارهای سازمانی نظارتی و فرهنگ سازمانی حساس به تعارض منافع تأکید دارد.

واژگان کلیدی: مدیریت تعارض منافع، پیشگیری، فساد، حقوق عامه، عدالت توزیعی، شفافیت.

dr.bodaghi313@gmail.com

*. مستشار قضایی معاونت حقوقی قوه قضائیه

minaakbari@jri.ac.ir

** . استادیار، گروه حقوق عامه، پژوهشکده قوه قضائیه، تهران، ایران. نویسنده مسئول

مقدمه

امروزه مدیریت تعارض منافع یکی از روش‌های پیشگیری از فساد، افزایش شفافیت، کارآمدی، پاسخ‌گویی و اعتماد عمومی به دولت محسوب می‌شود. (انصاری، ۱۴۰۱: ۲۹۷) فعالیت‌هایی که یک کارگزار دولتی در سازمان دولتی انجام می‌دهد، می‌تواند منجر به تعارض منفعت و در نظرآوری نفع شخصی به جای منفعت عمومی شود. انواع این تعارض منافع را شامل خودقاعده‌گذاری، خودمعامله‌گری، رفتار جانبدارانه و اثرگذاری منفعت‌طلبانه، سوءاستفاده از موقعیت اداری، پرداخت خصوصی برای اقدامات اداری، هدایا، مزایا و پاداش، استفاده از اموال دولتی، استفاده از اطلاعات محرمانه و قراردادهای دولتی دانسته‌اند. (رنجبر: ۲۹-۳۲) در سوی دیگر فساد به معنای «استفاده غیرمجاز از قدرت عمومی برای منافع خصوصی است». (Morris, 1991: 23) فساد در اصطلاح عبارت از بیرون رفتن از حد اعتدال است که با سوءاستفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت کسب منافع شخصی تبلور می‌یابد. (ربیعی، ۱۳۸۳: ۴) تعارض (تضاد) منفعت مفهومی است که به‌عنوان ریشه فساد شناخته می‌شود. به عبارتی، تعارض منفعت همانند یک شاه راه است، در حالی که فساد مانند یک شیار است. (کان، ۲۰۰۵: ۲۶۸). بنابراین محدود و مسدود کردن تضاد منفعت ریشه فساد را خشک می‌کند و فساد را قبل از رخ دادن مهار می‌کند. (رنجبر: ۳) بند ۴ ماده ۷ کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل مصوب ۲۰۰۳، به کشورهای عضو توصیه می‌کند «نظام‌هایی را وضع، حفظ یا تقویت کنند که شفافیت را ارتقا بخشند و از موقعیت تعارض منافع جلوگیری کنند»؛ به عبارت دیگر، رابطه تعارض منافع و فساد همبستگی مثبت است و هر چه موقعیت تعارض منافع کمتری وجود داشته باشد فساد نیز کمتر رخ خواهد داد.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، بدون اینکه صراحتاً چنین مفهومی مورد توجه قرار گیرد؛ اما قوانین مختلف به دنبال حل موقعیت‌های تعارض منافع در بخش عمومی پرآمده است.^۱ رهبر معظم انقلاب تعارض منافع را این‌گونه تصویر نموده‌اند «اگر من و شما یک منفعتی داریم، یک منفعت هم منفعت عمومی کشور است، اینجا تعارض منافع است دیگر؛ کدام را مقدم خواهیم کرد؟ اگر ما آبروی خودمان و توجه مردم به خودمان را مقدم دانستیم بر آنچه نفع کشور در آن است، خب این مصداق تعارض منافع است؛ باید خدا را در نظر داشته باشیم». (۱۴۰۱/۱۱/۲۳) و اتفاقاً مسئول و متولی اصلی مدیریت تعارض منافع را قوه مجریه معرفی می‌نمایند. «.... جای اصلی برخورد با فساد و فسادستیزی قوهی مجریه است که زمینه‌های تولید فساد از بین برود؛ نقش قوهی قضائیه بعد از

۱. به تفصیل در قسمت‌های بعدی مقاله به بررسی آن خواهیم پرداخت.

این‌ها است؛ بعد از آنکه شما تلاش خودتان را کردید، جلوگیری کردید، زمینه‌های فساد را از بین بردید و امثال این‌ها و باز یک اتفاقی افتاد، آن وقت نوبت ورود قوه‌ی قضائیه است. باید مسئله‌ی تعارض منافع شخصی و منافع عمومی و رشوه و اختلاس و (امثال) این حرف‌ها در دستگاه‌های دولتی حل شود و این البته بخشی از ایجاد تحول در قوه‌ی مجریه است.^۱ «تحول در قوه‌ی مجریه کار مهمی است؛ این تحول یک نیاز همیشگی است، همیشه بایستی در نظر باشد که البته تحول به سمت پیشرفت، وابسته است به قانون‌گرایی، ارتقاء شفافیت، انضباط مالی، برطرف کردن زمینه‌های فساد، جلوگیری از تعارض منافع و جدیت در اعمال تصمیم‌ها و مصوبه‌ها» است. (۱۴۰۰/۶/۶) تعارض منافع را فقط محدود در عرصه اقتصادی نمی‌دانند و اعمال منافع شخصی در قانونگذاری را از مصادیق تعارض منافعم طرح می‌نمایند. (۱۴۰۱/۱/۲۳)

قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد (مصوب ۱۳۹۰)، فساد هرگونه فعل یا ترک فعلی دانسته است که «توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به‌صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفا اسناد و سوابق اداری و مالی» انجام می‌شود.

حال پرسش اصلی پژوهش حاضر آن است که مدیریت تعارض منافع چه آثاری در حفظ و احیای حقوق عامه دارد؟ ازاین‌رو این مقاله درصدد است به روش توصیفی و تحلیلی و با بررسی پژوهش‌ها و قوانین و مقررات به این پرسش اصلی پاسخ دهد. نخست لازم است مفهوم و عناصر سازنده تعارض منافع و ضرورت مدیریت آن در بخش عمومی تبیین شود و سپس رویکردهای کلی ناظر بر مدیریت وضعیت‌های تعارض منافع (اعم از پیشگیری و سرکوب) و چگونگی اعمال آن‌ها تبیین گردد و سپس تأثیر مدیریت تعارض منافع در بخش دولتی در حفظ و احیای حقوق عامه و ابعاد آن احصا گردد.

ب- تحلیل معنایی تعارض منافع

برگ استروم^۱ (۱۹۷۰) معتقد است که تعریف مشخصی از تعارض منافع نمی‌توان بیان نمود؛ زیرا این مفهوم در بستر و شرایط مختلف تعاریف متفاوتی خواهد داشت. کتابی که توسط میشل دیویس و اندرو استاک^۲ (۲۰۰۱) و نیز کتابی که توسط دان ای مور و همکاران^۱ (۲۰۰۵) نگارش شده است

1. Bergstorm

2. Michael Davis & Andrew Stark

برگفته سال ۱۹۷۰ برگ استروم صحنه می‌گذارد. در کتاب‌های یادشده تفاوت تعارض منافع در حرفه‌ها را مورد بررسی قرار داده‌اند و حتی اشاره شده که اصول رفتار حرفه‌ای با گذشت زمان تغییر کرده است (Moore et al. 2005: Bergstrom, 1970; Davis & Stark, 2001). همان‌طور که از نظرات اندیشمندان این حوزه پیداست، مفهوم تعارض منافع در گذر زمان معناهای متفاوتی در بر دارد. (جعفری‌نیا و همکاران، ۱۴۰۱: ۳). سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تعارض منافع را این‌گونه تعریف نموده است: «تعارض بین وظیفه عمومی و نفع شخصی کارگزار دولتی که در آن نفع شخصی کارگزار دولتی بر عملکرد و پاسخ‌گویی وی تأثیر ناروا بگذارد را تعارض منافع نامند» (OECD, 2005: 13). تعارض منافع بیرون^۲ و درون‌نقش^۳ منجر به تفاوت تعارض منافع در حرفه‌ها می‌شود. تعارض منافع در بیرون از نقش برای همه حرفه‌های یکی است، اما تعارض منافع درون‌نقش، تمایز تعارض منافع حرفه‌ها را نمایان می‌کند. تمایز منافع در درون‌نقش در آن است که یا متخصص دو نقش را با یک اصل^۴ اجرا می‌کند یا متخصص یک نقش را با دو یا بیش از دو اصل^۵ اجرا می‌کند. در حرفه مدیریت دولتی کارگزار دولتی یک نقش و مخاطبان متعدد وجود دارد. مفهوم اصل در حرفه مدیریت دولتی عموم مردم است و سنجش صحت و سقم تصمیمات کارگزاران دولتی با ابزارهای عینی غیر ممکن است (Davis & Stark, 2001: 335-336). لوینستاین و همکاران^۶ (۲۰۰۱) معتقدند که تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که پاسخ‌گویی حرفه‌ای و منفعت شخصی تخصص در تعارض با یکدیگر باشند که منفعت شخصی اغلب مالی است؛ ولی می‌تواند اهداف دیگری مانند قدرت یا موقعیت را در بر گیرد. همچنین، ساه^۷ (۲۰۱۹) از متخصصان برجسته تعارض منافع، معتقد است که تعارض منافع عبارت از تنش بالقوه بین پاسخ‌گویی حرفه‌ای و منفعت شخصی یک متخصص است. (جعفری‌نیا و همکاران، ۱۴۰۱: ۴).

در نتیجه تعارض منافع موقعیتی است که منفعت شخصی شخص یا سازمان در تعارض با وظایف وی باشد؛ وظایفی که مربوط به تصمیم‌گیری‌هایی است که منفعت شخص یا اشخاص ثالث در آن دخیل و معارض با آن است. تعاریف متعددی از تعارض منافع صورت گرفته است؛ «مجموعه‌ای از شرایط ایجادکننده ریسک است؛ بدین ترتیب قضاوت‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و اعمال حرفه‌ای در مورد منفعت نخستین به شکل نابرابر و منفی بر منفعت ثانویه تأثیرگذار خواهد بود.» (Lo & Field, 2009: 13). در این تعریف،

1. Don A. Moore, et al

2. Out-of-role

3. In-role

4. Many roles and one principal

5. Many principal and one role

6. Loewenstein. et al

7. Sah

منفعت نخستین به اهداف و اصول اولیه حرفه‌ی مربوطه اشاره می‌کند؛ مانند لزوم رعایت مصلحت موکل و رفتار برابر با طرفین دعوا و منظور از منفعت دوم منافع شخصی مالی یا غیرمالی است که ممکن است هر یک به شکل مستقیم یا غیرمستقیم بروز کند، مانند پیشرفت شغلی و تأمین رفاه خانواده. البته منافع ثانویه به خودی خود منافع نامشروعی نیستند؛ بلکه ممکن است ناعادلانه باشند و به‌نحوی منجر به داراشدن بلاجهت شوند. (پاشایی و معتمدی، ۱۳۹۸: ۶۹).

ج- ابعاد تعارض منافع

سلمون^۱ (۲۰۰۱، ۲۲۰) سه دسته از ابعاد تضاد منفعت در حرفه خدمات مالی ارائه می‌دهد، دسته اول: تعارض منفعت واقعی^۲، بالقوه^۳ و ظاهری^۴ که در تقریباً سراسر ادبیات مفهومی این پدیده پذیرفته شده است. دسته دوم تعارض منافع شخصی^۵ و غیرشخصی^۶ است. تعارض منافع شخصی زمانی است که فرد برای کسب منفعت شخصی خود، علیه نماینده یا موکل خود اقدام کند. در حالی که تضاد منفعت غیرشخصی، نماینده یا موکل بین منفعت دو مشتری قرار می‌گیرد که از هر دو سمت منتفع می‌شود و باید در بین این دو نفر هم قضاوت به عمل آورد. دسته سوم تعارض منفعت فردی^۷ و سازمانی^۸ است. همانند افراد گاهی ممکن است که یک سازمان در تأمین منفعت اعتمادکنندگان خود ناقص عمل کند حتی اگر کارکنان وظایف خود را به‌دستی انجام داده باشند.

تضاد منفعت واقعی^۹ در موقعیت‌هایی وجود دارد که منفعت شخصی کارگزار دولتی با وظایف اداری آن در تضاد باشد. (کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ۲۰۲۰: ۸) از آنجا که همه کارگزاران دولتی، ظرفیت داشتن منفعت شخصی در دنیای واقعی را دارند ضروری است که موقعیت‌های منجر به تعارض منافع شناسایی و مدیریت شوند. این توضیح دقیقاً معادل تعارض منافع واقعی یا حقیقی است؛ یعنی کارگزار دولتی در موقعیتی قرار دارد که تصمیم و رفتار او بین وظیفه عمومی و منفعت شخصی قرار گرفته است (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۰۵: ۱۷). (رنجبر، ۱۴۰۲: ص ۲۰-۱۹).

1. Salmon
2. Actual
3. Potential
4. Apparent
5. Personal
6. Impersonal
7. Individual
8. Organizational
9. Actual conflict of interest

د- انواع تعارض منافع در بخش دولتی

در فرایندهای حکومتی انواع تعارض منافع عبارت از معاملات دولتی،^۱ اعطای گواهینامه‌ها و مجوزها^۲، قوانین یا مقررات،^۳ انتصاب و استخدام کارگزاران دولتی^۴ و نیز بخش قضائی^۵ هستند. (کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد؛ ۲۰۲۰: ۹) (چوستینن ۲۰۱۵: ۳۹-۴۰) معتقد است که در گذر تغییر رویکردها در مدیریت دولتی اشکال جدیدی از منافع اقتصادی برای کارگزاران دولتی به وجود آورد و این اشکال عبارت از: همکاری با بخش دولتی و خصوصی هم‌زمان،^۶ خودتنظیم‌گری،^۷ مبادله با کارکنان^۸ و حامیان مالی^۹ هستند. اشکال جدیدی از استخدام در بخش دولتی و وفاداری و تعهد به این بخش را به‌طورکلی تغییر داده است و این خود تضاد منفعت را برای کسانی ایجاد می‌کند که در بینابین این شرایط قرار دارند.

(دیویدز ۲۰۰۱: ۹۹) انواع تضاد منفعت را بر دو دسته سازمانی و برون سازمان تقسیم می‌کند. تضاد منفعت برون‌سازمانی به سبب فعالیت‌ها و درگیری‌های بیرون از شغل برای کارگزار دولتی در وظایف اداری ایجاد می‌شود. در کشور سوئد در خصوص فعالیت‌های خارج از شغل کارگزاران دولتی انجام شد. نتایج پژوهش مذکور نشان می‌دهد که نوع فعالیت اصلی خارج از شغل که می‌تواند بر عملکرد کارگزار دولتی تأثیر منفی بگذارد عبارت است از:

- ۱- فعالیت‌هایی که به اعتماد عمومی نسبت به سازمان‌های دولتی صدمه می‌زند.
- ۲- فعالیت‌هایی که بر عملکرد سازمان اثر منفی دارد.
- ۳- فعالیت‌هایی که اساساً با فعالیت‌های دولت در رقابت باشد. به‌عبارتی کارگزار دولتی در زمینه‌ای فعالیت می‌کند که دقیقاً دولت همان محصول یا خدمت را به جامعه عرضه می‌کند (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (الف)، ۲۰۰۳: ۶۰). سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در مطالعه‌ای از کشورهای عضو خود نشان داد که استخدام ثانویه در بخش خصوصی اصلی‌ترین موقعیت برون‌سازمانی یک کارگزار دولتی است که می‌تواند منجر به تعارض منفعت شود. (رنجبر، ۱۴۰۲: ۲۴).

1. Public Procurement
2. Awarding of licenses or permits
3. Regulation
4. Appointment and hiring of public officials
5. Justice sector
6. Public/Private partnership
7. Self-regulation
8. Interchange of personnel
9. Sponsorships

فعالیت‌ها و موقعیت‌های بیرونی منجر به تعارض منافع را شامل استخدام در بخش دولتی توسط افرادی که در بخش خصوصی قبلاً فعال بوده‌اند، حامی مالی، دخالت سیاسی، حضور در انجمن‌ها، رفتارهای فردی و روابط شخصی، سخنرانی‌های عمومی، کسب منفعت شخصی از طریق اداره دولتی مطرح می‌نمایند. (رنجبر، ۱۴۰۲: ۲۸).

به‌عنوان نمونه اشتغال و حضور هم‌زمان یک مدیر یا کارمند بخش دولتی در بخش خصوصی و در حوزه کاری مشابه می‌تواند از موقعیت‌های تعارض منافع باشد. البته حضور هم‌زمان در دو شرکت بخش خصوصی نیز می‌تواند تعارض منافع ایجاد نماید. ارتباطات پساشغلی به این ترتیب که پس از پایان خدمت دولتی در بخش خصوصی مشغول می‌شود و رانت اطلاعات و سوءاستفاده از موقعیت صورت می‌گیرد، یا اینکه پس از اشتغال در بخش خصوصی در بخش دولتی در سمت‌های بالا قرار می‌گیرند و موقعیت ناشی از اختیارات خاص و پدیده امضای طلایی ایجاد می‌شود. اتحاد ناظر و نظارت‌شونده، اتحاد قاعده‌گذار و مجری، تعارض درآمد و وظیفه، تعارض وظایف متعدد فرد یا سازمان، تعارض منافع ناشی از وابستگی به گروه‌های اجتماعی، تعارض ناشی از وابستگی خانوادگی، تعارض ناشی از دریافت هدیه، تعارض ناشی از اطلاعات و خودتنظیم‌گری به‌خصوص در اصناف و اتحادیه‌ها از دیگر موقعیت‌های تعارض منافع محسوب می‌شوند.

ز- سابقه تقنینی مصادیق تعارض منافع در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران نیز بدون اینکه نامی از تعارض منافع برده شود، قوانین متعددی^۱ با رویکرد اغلب کیفری به منع یا تحدید اقداماتی پرداخته‌اند که به‌طور غیرمستقیم با تعارض منافع مرتبط‌اند. بااین‌وجود، مدیریت تعارض منافع به‌عنوان قاعده عمومی و در سطوح ساختاری، شناسایی نشده و در مورد نحوه رفتار با برخی وضعیت‌های شایع تعارض منافع، خلأ قانونی وجود دارد. (انصاری، ۱۴۰۱: ۲۹۸)

۱. قانون اساسی

سه اصل مهم در این زمینه اصول ۱۴۱، ۱۴۲ و ۴۹ قانون اساسی است که هر یک در سطحی

۱. لایحه قانونی در خصوص منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری (مصوب ۱۳۷۳)، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی (مصوب ۱۳۷۳)، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (مصوب ۱۳۷۳)، قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷)، قانون بازار اوراق بهادر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴، قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، و قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴ در این زمره‌اند.

خاص با مسئله تعارض منافع ارتباط دارند. اصل ۱۴۱ قانون اساسی با ممنوع کردن اشتغال هم‌زمان رئیس‌جمهور، معاونان، وزیران و کارمندان دولت در بیش از یک شغل دولتی یا حضور در شرکت‌های خصوصی و مؤسسات عمومی، درواقع کوشیده است، از شکل‌گیری موقعیت‌های بالقوه تعارض منافع جلوگیری کند. فلسفه این اصل آن است که مقام دولتی در فرایند تصمیم‌گیری تحت تأثیر منافع شخصی یا وابستگی‌های سازمانی دیگر قرار نگیرد. باین حال، محدودبودن دامنه شمول اصل و وجود استثناهایی مانند فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی موجب شده که در عمل زمینه‌هایی برای دورزدن این ممنوعیت فراهم شود. اصل ۱۴۲ قانون اساسی ناظر بر بررسی دارایی‌های مقامات عالی‌رتبه قبل و بعد از تصدی مسئولیت است. این اصل از منظر تعارض منافع نوعی ابزار شفافیت مالی و نظارت پیشگیرانه محسوب می‌شود که می‌تواند از سوءاستفاده مقامات از موقعیت سیاسی خود جلوگیری کند. باین وجود، محدودبودن اشخاص مشمول، تمرکز نظارت در اختیار رئیس قوه قضائیه و عدم انتشار عمومی نتایج بررسی‌ها باعث شده کارکرد بازدارندگی این اصل در عمل کاهش یابد. اصل ۴۹ قانون اساسی به‌طور عمده به پیامدهای تحقق‌یافته تعارض منافع می‌پردازد. براساس این اصل، دولت موظف است ثروت‌های ناشی از سوءاستفاده از قدرت یا موقعیت شغلی، همچون رشوه، اختلاس، معاملات دولتی یا سوءاستفاده از موقوفات را بازپس گیرد و به صاحب حق یا بیت‌المال بازگرداند. این اصل اگرچه ابزار مهمی برای مقابله با نتایج تعارض منافع است، اما بیشتر جنبه پسینی دارد و اجرای آن نیازمند رسیدگی قضائی و اثبات شرعی است که فرایند را دشوار و زمان‌بر می‌سازد.

به‌طورکلی، می‌توان گفت که اصول ۱۴۱، ۱۴۲ و ۴۹ قانون اساسی سه سطح متفاوت از مدیریت تعارض منافع را پوشش می‌دهند: پیشگیری ساختاری (اصل ۱۴۱)، نظارت و شفافیت مالی (اصل ۱۴۲) و مقابله با پیامدهای تحقق‌یافته (اصل ۴۹). باین حال، فقدان یک نظام منسجم و یکپارچه موجب شده است این اصول به‌تنهایی کارآمدی کافی در مدیریت تعارض منافع نداشته باشند و زمینه‌ساز خلأهای جدی در نظام حقوقی و اداری کشور شوند.

۲. قانون اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد

قانون اجازه الحاق دولت ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مصوب ۱۳۸۷) حاوی مقررات مهمی در زمینه تعارض منافع است که تکالیف مشخصی را بر عهده دولت‌ها قرار می‌دهد. در بند ۴ ماده ۷ این کنوانسیون^۱ تأکید شده است که کشورهای عضو باید بر اساس اصول

۱. بند ۴ ماده ۷ قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد: «هر کشور عضو، براساس اصول قانون داخلی خود تلاش خواهد کرد تا نظام‌هایی که شفافیت را ارتقا می‌دهد و از تنازع منافع جلوگیری می‌نماید، اتخاذ و حفظ کرده و تحکیم بخشد».

حقوق داخلی خود نظام‌هایی را ایجاد و تحکیم کنند که ضمن ارتقای شفافیت، از بروز تعارض منافع جلوگیری نمایند. این حکم آشکارا نشان می‌دهد که تعارض منافع در سطح بین‌المللی به‌عنوان یکی از سرچشمه‌های اصلی فساد شناسایی شده و مقابله با آن مستلزم طراحی سازوکارهای نهادی و ساختاری است، نه صرفاً اقدامات مقطعی.

علاوه‌براین، ماده ۱۲ کنوانسیون به‌طور خاص به بخش خصوصی و رابطه آن با دولت می‌پردازد. جزء «ث» بند ۲ این ماده^۱ بر ضرورت وضع محدودیت‌هایی برای فعالیت‌های حرفه‌ای مقامات دولتی پس از ترک خدمت تأکید دارد. این مقرر به هدف جلوگیری از پدیده موسوم به «در گردان» طراحی شده است؛ وضعیتی که در آن مقامات دولتی بلافاصله پس از بازنشستگی یا استعفا در شرکت‌هایی استخدام می‌شوند که پیش‌تر بر آن‌ها نظارت داشته یا درباره آن‌ها تصمیم‌گیری می‌کرده‌اند. چنین انتقالی می‌تواند منجر به تعارض منافع آشکار و سوءاستفاده از اطلاعات محرمانه یا روابط نهادی گردد. بنابراین، این بخش از کنوانسیون نه تنها تعارض منافع در زمان تصدی مسئولیت، بلکه پیامدهای آن پس از پایان خدمت را نیز مورد توجه قرار داده است.

جزء «ب» بند ۲ ماده ۱۲^۲ نیز توسعه استانداردهای اخلاقی و آیین‌نامه‌های رفتاری در بخش خصوصی را برای پیشگیری از تعارض منافع ضروری می‌داند. برخلاف رویکرد غالب در حقوق داخلی ایران که عمدتاً بر بخش دولتی متمرکز است، کنوانسیون بر اهمیت نقش بخش خصوصی در ارتقای سلامت اداری تأکید می‌کند و خواستار وضع قواعد رفتاری مشخص در روابط تجاری، قراردادی و حرفه‌ای میان فعالان اقتصادی و دولت است.

در مجموع، مقررات کنوانسیون مبارزه با فساد نشان می‌دهد که تعارض منافع یک موضوع فرعی یا صرفاً اخلاقی نیست، بلکه به‌عنوان عامل مستقیم و مولد فساد شناسایی شده و مقابله با آن جنبه الزام‌آور پیدا کرده است. این مقررات سه سطح اصلی مدیریت تعارض منافع را در بر می‌گیرند:

۱. جزء «ث» بند ۲ ماده ۱۲: «جلوگیری از تعارض منافع از طریق وضع محدودیت‌ها به‌نحو مقتضی و برای مدت معقولی بر فعالیت‌های حرفه‌ای مقامات دولتی قبلی یا استخدام مقامات دولتی توسط بخش خصوصی بعد از استعفا یا بازنشستگی در صورتی که چنین فعالیت‌ها یا استخدام‌ها به‌طور مستقیم به وظایفی مربوط شود که این‌گونه مقامات دولتی در زمان تصدی بر عهده یا بر آن‌ها نظارت داشته‌اند».

۲. جزء «ب» بند ۲ ماده ۱۲ قانون اجازه الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد: «ترغیب توسعه استانداردها و تشریفات طراحی شده جهت حفظ یکپارچگی واحدهای خصوصی مربوط از جمله نحوه رفتار جهت اجرا درست، آبرومندانه و مناسب فعالیت‌های شغلی و کلیه حرف مربوط و جلوگیری از تنازع منافع و جهت ارتقاء استفاده از رویه‌های تجاری مناسب در بین مشاغل و در روابط قراردادی مشاغل با دولت».

نخست، پیشگیری نهادی از طریق ایجاد نظام‌های شفافیت (ماده ۷)؛ دوم، مدیریت پسینی با محدودسازی فعالیت مقامات پس از ترک مسئولیت (جزء «ث» ماده ۱۲)؛ و سوم، توسعه فرهنگ سازمانی سالم در بخش خصوصی از طریق تدوین استانداردهای رفتاری (جزء «ب» ماده ۱۲).

مقایسه این رویکرد جامع با حقوق داخلی ایران نشان می‌دهد که اگرچه اصولی از قانون اساسی همچون اصول ۱۴۱، ۱۴۲ و ۴۹ به‌طور پراکنده به مسئله تعارض منافع پرداخته‌اند، اما هنوز قانون جامع و منسجمی برای اجرای تعهدات ناشی از کنوانسیون وجود ندارد. به بیان دیگر، ایران با الحاق به کنوانسیون متعهد به ایجاد سازوکارهای یکپارچه در زمینه مدیریت تعارض منافع شده است، اما در عمل، این مقررات بین‌المللی بیشتر در سطح تعهد باقی مانده و به قانون داخلی الزام‌آور تبدیل نشده است.

۳. قانون بانک مرکزی

فصل دوازدهم این قانون^۱ به‌طور ویژه به مدیریت تعارض منافع در بانک مرکزی و شبکه بانکی پرداخته است. ماده ۶۰ و سایر مواد مرتبط، شامل تکلیف تکمیل «کاربرگ عدم تعارض منافع» توسط اعضای مجمع عمومی، هیئت عالی، شوراهای تخصصی، هیئت عامل، هیئت نظار، شورای فقهی و کارکنان مؤثر می‌شوند و دارایی‌ها و فعالیت‌های اقتصادی خود و خانواده نزدیکشان را قبل و بعد از تصدی مسئولیت اعلام می‌کنند. علاوه بر این، حضور نمایندگان مجلس به‌عنوان ناظر بدون حق رأی مشروط به رعایت قواعد تعارض منافع است. این مقررات سه ویژگی مهم دارند: گستردگی دامنه شمول، ابزار پیشگیری و شفافیت، و نظارت مستقل توسط هیئت نظار و رئیس قوه قضائیه. در عمل، این قانون نمونه‌ای از پیاده‌سازی نظام‌مند و مؤثر تعارض منافع در یک نهاد حساس دولتی است و می‌تواند الگوی نهادهای دیگر باشد.

۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

ماده ۲۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، به‌طور مستقیم به مدیریت تعارض منافع در فرایند واگذاری سهام و حقوق مالکانه شرکت‌های دولتی می‌پردازد. براساس

۱. ماده ۶۰- اعضای مجمع عمومی، هیئت عالی و شوراهای تخصصی ذیل آن، هیئت عامل، هیئت نظار، شورای فقهی، هیئت انتظامی، مدیران و سایر کارکنان مؤثر بانک مرکزی به تشخیص هیئت نظار مشمول احکام زیر هستند: الف- در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت، باید «کاربرگ عدم تعارض منافع» را تکمیل نموده و به رئیس هیئت نظار تحویل دهند. رئیس هیئت نظار موظف است کاربرگ‌های تکمیل شده را برای رئیس قوه قضائیه ارسال کند. اطلاعات زیر باید در کاربرگ عدم تعارض منافع درج گردد: ۱- فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان در زمان آغاز مسئولیت در بانک مرکزی ۲- فعالیت‌های اقتصادی، مالی، تجاری و مشاغل تمام‌وقت یا پاره‌وقت خود، همسر و فرزندان در پنج سال.

این ماده، وزیر، معاونان و مدیران وزارت امور اقتصادی و دارایی، اعضای هیئت واگذاری، اعضای شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، وزرا، مشاوران، معاونان و مدیران دستگاه‌هایی که سهام شرکت‌ها و مؤسسات تابعه و وابسته آن‌ها مورد واگذاری قرار می‌گیرد، اعضای هیئت عامل، رئیس و کارکنان سازمان خصوصی‌سازی و اعضای شرکت‌های مشاور و کمیته‌های فنی و تخصصی دست‌اندرکار واگذاری، حق ندارند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم سهام، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام، حقوق مالکانه یا حق بهره‌برداری مدیریت قابل واگذاری را خریداری کنند.

این ممنوعیت یک ابزار پیشگیرانه برای مقابله با تعارض منافع محسوب می‌شود، زیرا افراد در جایگاه تصمیم‌گیری هم‌زمان امکان بهره‌برداری شخصی از فرایند واگذاری را ندارند و از سوءاستفاده احتمالی از موقعیت دولتی جلوگیری می‌شود. تبصره ۱ ماده ۲۴، جنبه بازدارنده و اجرایی قانون را تقویت می‌کند؛ هرگونه معامله یا واگذاری برخلاف این ماده باطل است و دادگاه مکلف است موارد واگذارشده را مجدداً به مالکیت دولت بازگرداند. این سازوکار، علاوه بر پیشگیری، امکان مقابله با پیامدهای تحقق‌یافته تعارض منافع را نیز فراهم می‌سازد. تبصره ۲ دامنه شمول قانون را به بستگان افراد مذکور تسری می‌دهد، مطابق قانون منع مداخله کارکنان دولت مصوب ۱۳۳۷ و اصلاحات بعدی آن. این بند نشان‌دهنده توجه قانونگذار به تعارض منافع غیرمستقیم است و مانع بهره‌برداری خانواده‌ها و نزدیکان از موقعیت دولتی می‌شود.

ماده ۲۴ یک قانون پیشگیرانه و بازدارنده است که هم جنبه پیشگیری از تعارض منافع را تأمین می‌کند و هم با بطلان معاملات، جنبه مقابله با پیامدهای تحقق‌یافته را فراهم می‌سازد. شمول گسترده آن شامل تصمیم‌گیرندگان، کارکنان مؤثر و بستگان نزدیکشان باعث افزایش اثربخشی قانون شده است.

۵. قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها (مصوب ۱۳۳۷)

ماده ۶- رسیدگی به صورت‌های مزبور تشخیص انطباق موضوع با مواد ۴ و ۵ در قسمت کارمندان کشوری به‌عهده اداره کل بازرسی کشور و در قسمت نیروهای مسلح به‌عهده اداره بازرسی ارتش خواهد بود. ادارات مزبور در صورتی که تشخیص دادند موضوع قابل تعقیب کیفری است آن را به دادسرای صلاحیت‌دار ارجاع می‌نمایند تا طبق مقررات کیفری اقدام به عمل آید.

۶. قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۱)

ماده ۱ این قانون مقرر می‌دارد که مقامات تعیین‌شده در اصل ۱۴۲ قانون اساسی موظف‌اند فهرست

دارایی‌های خود، همسر و فرزندانشان را در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت، مطابق آیین‌نامه‌ای که توسط قوه قضائیه تهیه و ابلاغ می‌شود، به رئیس قوه قضائیه ارائه دهند. سپس قوه قضائیه موظف است نسبت به بررسی اموال و اطمینان از عدم افزایش غیرمجاز دارایی‌ها اقدام نماید. ارائه فهرست دارایی‌ها قبل و بعد از تصدی مسئولیت، امکان نظارت دقیق بر تغییرات مالی مقامات را فراهم می‌کند و ریسک بهره‌برداری شخصی از موقعیت دولتی کاهش می‌یابد. سپردن رسیدگی به قوه قضائیه به‌عنوان مرجع مستقل، تضمین می‌کند که بررسی‌ها بدون دخالت سایر نهادهای اجرایی انجام شود و تعارض منافع در فرایند رسیدگی کاهش یابد. نظارت بر افزایش غیرمجاز دارایی‌ها، هم جنبه پیشگیری از سوءاستفاده مالی و هم جنبه بازدارندگی دارد، زیرا مقامات را از اعمال خلاف قانون باز می‌دارد. حکم این ماده شامل همسر و فرزندان می‌شود، بنابراین جلوگیری از تعارض منافع غیرمستقیم با انتقال منافع به نزدیکان نیز مدنظر قرار گرفته است.

ماده ۶ این قانون نیز مشخص می‌کند که رسیدگی به دارایی مقامات و کارکنان باید مطابق مواد ۴ و ۵ این قانون انجام شود و مرجع تشخیص انطباق یا تخلف به‌صورت تفکیک‌شده تعیین شده است. براین اساس، برای کارکنان کشوری این وظیفه برعهده اداره کل بازرسی کشور و برای نیروهای مسلح برعهده اداره بازرسی ارتش است. در صورتی که این ادارات تشخیص دهند موضوع قابلیت تعقیب کیفری دارد، پرونده به دادسرای صلاحیت‌دار ارجاع می‌شود تا اقدامات قانونی مطابق مقررات کیفری انجام شود. ماده ۶ با تعیین مرجع مشخص برای بررسی دارایی‌ها، امکان شناسایی تضاد منافع و سوءاستفاده مالی مقامات را فراهم می‌کند و زمینه شفافیت مالی را تقویت می‌کند. تفکیک رسیدگی بین اداره کل بازرسی کشور و اداره بازرسی ارتش به‌عنوان نهادهای مستقل، باعث افزایش اثربخشی نظارت و کاهش احتمال تعارض منافع می‌شود. ارجاع پرونده‌های قابل تعقیب به دادسرا تضمین می‌کند که تخلفات جدی، حتی پس از بررسی اولیه، قابل پیگیری و مجازات باشند. وجود فرایند رسیدگی و احتمال تعقیب کیفری، نقش بازدارنده مهمی دارد و مانع سوءاستفاده مقامات از موقعیت دولتی می‌شود.

۷. قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۳ و اصلاحات ۱۳۹۸)

ماده ۴ قانون مقرر می‌دارد که وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها موظف‌اند سوابق همه وزرا، معاونان، مدیران کل، ذی‌حسابی‌ها، استانداران، فرمانداران، شهرداران و رؤسای سازمان‌ها و شرکت‌ها را بررسی کنند. همچنین پرونده‌های طرفین

قراردادها، مقاطعه‌کاری‌ها، سوءاستفاده‌ها و تبانی‌های غیرقانونی و افراد و عوامل حیف و میل بیت‌المال نیز تحت بررسی قرار می‌گیرند. در صورتی که موارد مشمول اصل ۴۹ قانون اساسی شناسایی شود، باید به صورت شکایت، دادخواست یا گزارش در محاکم قضائی صالحه طرح شود. این ماده با تأکید بر نظارت جامع بر مدیران و مسئولان، زمینه شناسایی تعارض منافع و سوءاستفاده از بیت‌المال را فراهم کرده است. اصلاحات ماده ۱۶ الحاقی سال ۱۳۹۸، دامنه شمول قانون را گسترش داده و شامل رؤسا، مدیران و مسئولان دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، همسران و بستگان نسبی و سببی درجه اول از طبقات اول و دوم، رؤسا و معاونان و مدیران کل دانشگاه آزاد اسلامی و هم‌ترازان آن‌ها، ذی حسابان و کارکنان دستگاه‌های اجرایی که در امور مالیاتی، اسناد و املاک، منابع طبیعی، اراضی، امور گمرکی، بانکی، بیمه‌ای، وقفی و خیریه، شهرداری‌ها، مناطق آزاد و ویژه اقتصادی فعالیت دارند نیز می‌گردد. این شمول گسترده نشان‌دهنده توجه قانونگذار به تعارض منافع غیرمستقیم و فعالیت‌های حساس اقتصادی و مالی است و مانع بهره‌برداری مقامات یا نزدیکان آن‌ها از موقعیت دولتی و منابع عمومی می‌شود.

۹. سابقه تقنینی مصادیق تعارض منافع در فرایند رسیدگی قضائی به دعاوی

۹-۱- جهات رد دادرس: مواد ۴۲۹ قانون آیین دادرسی کیفری، ۴۶۹ قانون آیین دادرسی مدنی، ماده ۹۱ قانون آیین دادرسی مدنی و ماده ۲۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، بند «ج» ماده ۵ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی از جمله موارد تعارض منافع در جریان رسیدگی هستند که در قوانین مورد اشاره قرار گرفته اند.

۹-۲- جهات رد کارشناس: تبصره ۲ ماده ۱۸ قانون کارشناسان رسمی (مصوب ۱۳۸۱)، کارشناسان رسمی مکلف‌اند در امور ارجاعی در صورت وجود جهات رد، موضوع را به طور کتبی اعلام و از مبادرت به کارشناسی امتناع نمایند، در غیر این صورت متخلف محسوب و به مجازات انتظامی موضوع این قانون محکوم می‌شوند. جهات رد کارشناس رسمی همان جهات رد دادرس مندرج در قانون آیین دادرسی مدنی می‌باشد.

۹-۳- منع وکالت در آخرین حوزه: تبصره ۴ ماده ۶ قانون کیفیت اخذ پروانه وکالت دادگستری کسانی که دارای رتبه قضائی بوده‌اند به مدت سه سال در آخرین محل خدمت خود حق وکالت نخواهند داشت. متخلف از این مقرر به ترتیب تکرار مستوجب مجازات‌های درجه ۳ الی ۶ خواهد بود.

۹-۴- منع کارشناس رسمی در قبول کارشناسی در دستگاه متبوع: ماده- ۳۳ کارشناسانی که

مستخدم شاغل دولت یا مؤسسات دولتی یا شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت یا شهرداری‌ها یا سایر نهادهای عمومی غیردولتی و یا سایر شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام یا ذکر صریح نام است، می‌باشند، نمی‌توانند در دعاوی و سایر امور مستلزم امر کارشناسی رسمی که مربوط به دستگاه متبوع آن‌هاست به‌عنوان کارشناس رسمی مداخله و اظهارنظر کنند، مگر اینکه در آن رشته کارشناس رسمی دیگری وجود نداشته و یا مرضی‌الطرفین باشند یا آنکه کارمند مذکور طبق مقررات مربوط به آن دستگاه قانوناً ملزم به اظهارنظر باشد. هیچ‌کدام از مراجع قضائی و ادارات دادگستری و ثبت اسناد و املاک نمی‌توانند امر کارشناسی رسمی را به کارشناسانی که کارمند شاغل قضائی یا اداری دادگستری یا ثبت اسناد و املاک می‌باشند ارجاع کنند، مگر اینکه در آن رشته جز قاضی و یا کارمند شاغل، کارشناس دیگری وجود نداشته باشد.

لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲۲ مجلس شورای ملی اشخاص موضوع ماده واحده... نمی‌توانند (اعم از اینکه در مقابل خدمتی که انجام می‌دهند حقوق یا مالی دریافت دارند یا آنکه آن خدمت را به‌طور افتخاری و رایگان انجام دهند) در معاملات یا داوری در دعاوی با دولت یا مجلسین یا شهرداری‌ها یا دستگاه‌های وابسته به آن‌ها و یا مؤسسات مذکور در بند ۴ و ۶ این ماده شرکت نمایند اعم از اینکه دعاوی مزبور در مراجع قانونی مطرح شده یا نشده باشد به استثنای معاملاتی که قبل از تصویب این قانون قرارداد آن منعقد شده باشد.

همان‌طور که مشاهده می‌شود در نظام حقوقی کشور ما راهکارهای متعددی برای مدیریت تعارض منافع مقامات قضائی پیش‌بینی شده است. در برخی زمینه‌ها، مانند ممنوعیت اشتغال هم‌زمان، ممنوعیت دریافت هدیه و ایجاد امنیت شغلی رویکرد تقنینی کشورمان مطلوب ارزیابی می‌شود؛ لیکن در برخی زمینه‌ها از جمله "اعلام دارایی مقامات قضائی لازم است اعلام دارایی شرط تصدی سمت باشد و در صورتی که فهرست دارایی در مدت مقرر اعلام نشود، از تصدی شخص مزبور به سمت مربوط جلوگیری شود و نیز در صورت احراز خلاف واقع بودن فهرست دارایی، شخص مزبور از سمت خود برکنار شود. به علاوه لازم است نظام اعلام دارایی شامل پدر، مادر و نیز سایر اقوام نزدیک فرد نظیر خواهر و برادر نیز شود و در نهایت تشکیلات ساختاری کارآمدی پیش‌بینی شود تا قابلیت نظارت مستمر بر دارایی‌های مقامات قضائی و ارزیابی فهرست‌ها را دارا باشد. در حوزه ممنوعیت قضات برای رسیدگی به دعاوی، حصری بودن جهات رد دادرس، نقص بزرگی است و سبب شده موارد روشنی از تعارض منافع قضات نادیده گرفته شود؛ ازاین‌رو لازم است حصری بودن مصادیق اصلاح شود تا در

سایر مواردی که بیم جانبداری قاضی می‌روند نیز امکان اعتراض از سوی اصحاب دعوی و رسیدگی به این موضوع فراهم شود. (سیاه‌بیدی کرمانشاهی، ۱۴۰۰: ۴۰)

ح- پیوستگی میان تعارض منافع و تضییع حقوق عامه

مدیریت کارآمد تعارض منافع به‌طور مستقیم به صیانت از حقوق عامه منجر می‌شود. حقوق عامه مفهومی فراتر از حقوق فردی است و شامل منافع جمعی جامعه مانند امنیت، سلامت، محیط‌زیست و اعتماد به عدالت می‌باشد. هنگامی که نظام حکمرانی از شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری برخوردار باشد، احتمال تصمیمات مغایر با منافع عمومی کاهش یافته و زمینه برای حمایت از حقوق همگانی فراهم می‌شود. اجرای سیاست‌های مدیریت تعارض منافع، موجب افزایش سلامت اداری و کاهش فساد در ساختار اداری می‌گردد. شفاف‌سازی روابط مالی و شغلی کارکنان دولت، ممنوعیت اشتغال هم‌زمان در بخش‌های خصوصی مرتبط، و الزام به افشای منافع شخصی، ازجمله اقداماتی است که مانع از سوءاستفاده از مقام یا نفوذ می‌شود. نتیجه طبیعی این فرایند، ارتقای کارآمدی و افزایش احساس عدالت در جامعه است؛ بنابراین، مدیریت تعارض منافع نه صرفاً یک الزام اداری، بلکه ضرورتی برای تحقق عدالت، صیانت از حقوق عامه، و حفظ سرمایه اجتماعی است.

در شرایطی که منافع خصوصی یا گروهی افراد (مانند مدیران، قضات، مقامات عمومی) با منافع عمومی در تقابل قرار گیرد، تصمیم‌گیری‌ها و عملکرد نهادهای عمومی ممکن است به‌جای خدمات به عموم مردم، به سمت تأمین منافع خاص هدایت شود. این شرایط نه تنها به تضییع حقوق عامه می‌انجامد، بلکه به کاهش اعتماد عمومی، آسیب به شفافیت و تضعیف عدالت می‌انجامد. مطالعات بین‌المللی نشان می‌دهد که تعارض منافع به‌عنوان یک عامل مهم در تضعیف یکپارچگی سازمان‌های عمومی تلقی شده است. برای نمونه، گزارش OECD عنوان می‌کند که «اگر تعارض منافع تشخیص داده نشده یا به‌درستی مدیریت نشود، می‌تواند به تسخیر فرایند سیاست‌گذاری توسط منافع خصوصی منجر شود». بنابراین، مدیریت تعارض منافع به معنای «حفاظت از منافع عمومی در برابر نفوذ منافع خصوصی» است؛ امری که مستقیماً با حقوق عامه ارتباط دارد. یکی از نخستین گام‌ها در مدیریت تعارض منافع، افشا (Disclosure) موقعیت‌های تعارض است. شفاف‌سازی باعث می‌شود که ذی‌نفعان (اعم از مردم، نهادهای نظارتی، رسانه‌ها) بتوانند تصمیمات دستگاه‌های عمومی را ارزیابی کنند و از سوءاستفاده احتمالی جلوگیری شود. در این زمینه، مطالعه‌ای نشان داده است که صرف افشا کافی نیست و باید به دنبال راهکارهایی برای «حل تعارض» بود نه فقط «فاش کردن» آن. با افشای تعارض منافع، دستگاه عمومی عملاً تأکید می‌کند که تصمیماتش در خدمت حقوق عمومی است و نه درگیر

منافع خاص؛ بنابراین زمینه برای صیانت از حقوق عامه فراهم می‌شود. علاوه بر این در مواردی که تعارض منافع جدی و غیرقابل کنترل است، یکی از راه‌های مؤثر، کنارگیری فرد دارای تعارض از فرایند تصمیم‌گیری یا مسئولیت است. این اقدام تضمین می‌کند که تصمیمات مهم برپایه منافع عمومی اتخاذ شود و نه منافع شخصی. برای مثال، در سیاست‌های بخش عمومی، راهنمایی‌های ویژه وجود دارد که نوع واقعی، احتمالی یا ظاهری تعارض را شناسایی کرده و برنامه مدیریت عرضه می‌کند. به این ترتیب، تصمیم‌گیری بی‌طرفانه و رابطه سالم با حقوق عامه تقویت می‌شود. ایجاد ساختارهای سازمانی نظارتی (کمیته‌های تعارض منافع، دفاتر مستقل، سامانه‌های گزارش‌دهی) و توسعه فرهنگ سازمانی حساس نسبت به تعارض منافع، دو رکن مهم‌اند. در مطالعه‌ای در آلبانی آمده است که تدوین چارچوب قانونی و تربیت نیروی انسانی حرفه‌ای برای مدیریت تعارض منافع ضروری است، اما بدون نظارت مؤثر، مشکل همچنان باقی می‌ماند. چنین سازوکارهایی موجب می‌شود که حقوق عامه به عنوان مبنای تصمیمات در نظر گرفته شود، نه منافع خصوصی و بدین سان دستگاه عمومی به وظیفه اصلی خود در خدمت به مردم پایبند بماند.

۱. کاهش اعتماد عمومی

مفهوم اعتماد دارای دو بخش مجزا است: الف) معتبر بودن و قابل قبول بودن (۲) خیرخواهی (الوانی و همکاران، ۱۳۸۵: ۳). ما به دیگران اعتماد می‌کنیم تا منفعت‌مان را در نظر گیرند. اگر این افراد صرفاً منفعت طلب باشند، این حالت نسبت به آن‌ها شکل نمی‌گیرد؛ لذا اگر طرف مورد اعتماد تنها نفع شخصی خود را ببیند، اعتماد مفهوم پیدا نمی‌کند. ایده محوری اعتماد این است که اعتماد بر نوعی انتظار استوار است. تخطی از این انتظارات، اعتماد را مخدوش می‌سازد، اما ضرورتاً بی‌اعتمادی ایجاد نمی‌کند. بی‌اعتمادی وقتی ایجاد می‌شود که بدگمانی بروز می‌کند و در نتیجه بی‌توجهی به برخی انتظارات در یک مبادله دو طرفه، احتمالاً به دیگر مبادلات تعمیم داده می‌شود (الوانی و دانایی فرد، ۱۳۸۰: ۸). بنابراین می‌توان اعتماد را نوعی انتظار نتایج مثبت دانست که یک طرف می‌تواند بر مبنای اقدام مورد انتظار طرف دیگر، در یک تعامل که مشخصه اصلی آن عدم اطمینان است، دریافت نماید. بر همین اساس اعتماد عمومی نیز باور مردم نسبت به رفتارها و اقدامات خاصی است که انتظار دارند از دولت ببینند (شهبازی و همکاران، ۱۳۹۱: ۵۶) وقتی سخن از اعتماد عمومی به میان می‌آید بدین معناست که عامه مردم انتظار دارند مقامات و کارکنان سازمان‌های دولتی با اقدامات خود در تعامل با عامه که در این تعامل نوعی عدم اطمینان و عدم شناخت از نحوه انجام امور در سازمان‌های دولتی وجود دارد، به انتظارات آن‌ها پاسخ دهد. به عبارت دیگر، اعتماد عمومی یعنی انتظار عموم از دریافت

مثبت پاسخ به خواسته‌هایشان از طرف متولیان امور عمومی (جابرانصاری و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۱۵). خدمت به منافع عمومی، مأموریت اساسی دولت‌ها و نهادهای عمومی است. شهروندان از تک‌تک مقامات دولتی انتظار دارند که وظایف خود را با صداقت، به شیوه‌ای منصفانه و بی‌طرفانه انجام دهند. از دولت‌ها به‌طور فزاینده‌ای انتظار می‌رود که اطمینان حاصل کنند که مقامات دولتی اجازه نمی‌دهند منافع و وابستگی‌های خصوصی آن‌ها، تصمیم‌گیری‌های رسمی و مدیریت عمومی را به خطر بیندازد. در جامعه‌ای که به‌طور فزاینده‌ای با مطالبات مواجه است، تضاد منافی که به‌طور نامناسبی از سوی مقامات دولتی مدیریت می‌شود، می‌تواند اعتماد شهروندان به نهادهای عمومی را تضعیف کند. (OECD, 2003: 22)

به‌طور خاص، در دستورالعملی که سازمان همکاری اقتصادی و توسعه برای مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی طراحی کرده است یکی از اهداف تنظیم این دستورالعمل را «کمک به نهادها و سازمان‌های دولتی برای توسعه یک سیاست مؤثر در مورد تضاد منافع که اعتماد عمومی به صداقت آن‌ها و صداقت مقامات دولتی و تصمیم‌گیری‌های عمومی را تقویت می‌کند» نام برده است. (OECD, 2003: 24)

۲. ناکارآمدی دولت و کاهش کیفیت حکمرانی

در نظریه حکمرانی خوب، تعارض منافع یکی از موانع اصلی تحقق «مسئولیت‌پذیری»، «شفافیت» و «برابری» است. شفافیت یکی از خصایص روشن حکمرانی مطلوب است که می‌تواند به‌عنوان سازکار مؤثر حامی حقوق سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهروندان، قدرت را به نقطه تراز برساند. (عینعلی، ۱۴۰۳: ۱۸۸)

در گزارش سال ۲۰۱۷ بانک جهانی آمده است، نابرابری قدرت و تعارض منافع میان بازیگران در عرصه سیاستگذاری موجب می‌گردد که سیاست‌ها ناکارآمد اجرا شود و حقوق عمومی شهروندان به خطر بیفتد. این گزارش تأکید می‌کند که در شرایطی که قدرت در اختیار گروه‌های خاص یا منافع خصوصی قرار می‌گیرد، زمینه برای تسلط گروهی بر سیاست‌ها فراهم می‌شود و این فرایند اعتماد عمومی را کاهش داده و اثربخشی سیاست‌ها را مختلف می‌نماید. (World bank, 2017: 65-58).

کلتیگارد نشان می‌دهد زمانی که قدرت و اختیار تصمیم‌گیری زیاد و پاسخ‌گویی کم است، منافع خصوصی می‌تواند بر تصمیمات عمومی غلبه کند. این موضوع زمینه فساد و کاهش کیفیت سیاست‌ها را فراهم می‌کند و حقوق عمومی شهروندان را به خطر می‌اندازد. (Kiltgaard, 1988: 98).

۳. گسترش فساد اداری

همان‌طور که در ابتدا گفته شد تعارض منافع به وضعیتی گفته می‌شود که ظرفیت بالقوه نقض بی‌طرفی در تصمیم‌گیری یا اقدام مقام یا مدیر یا کارمند وجود داشته باشد؛ به عبارت دیگر شرایطی که

در آن یک فرد یا سازمان با منافع مختلفی مواجه است که هر یک از آن منافع می‌تواند تصمیم صحیح آن فرد یا سازمان را فاسد نماید. گرچه تعارض منافع الزاماً به معنای بروز فساد نیست، اما به معنای فراهم آوردن شرایط فساد است. وقتی یک فرد در ساختار حکمرانی کور دارای قدرت و اختیار باشد، این احتمال وجود دارد که با استفاده از قدرت و اختیاراتی که به وی اعطا شده، تصمیماتی بگیرد که بیشتر در راستای افزایش منافع شخصی، صنفی یا حزبی خود باشد؛ بنابراین مادامی که منافع عمومی نوعی محدودیت را برای منافع شخصی یا صنفی فرد مسئول ایجاد می‌کند، ممکن است فرد مسئول، منافع شخصی یا صنفی‌اش را بر منافع آحاد جامعه ترجیح دهد. (پریمی و دیگران، ۱۴۰۰: ۲۷-۲۸)

۴. آسیب به عدالت توزیعی و نابرابری دسترسی به خدمات عمومی

تعارض منافع یکی از مهم‌ترین سازکارهای پنهان بازتولید نابرابری و تضعیف عدالت توزیعی در نظام‌های حکمرانی است. هنگامی که تصمیم‌گیران و مجریان سیاست‌های عمومی در موقعیت‌هایی قرار می‌گیرند که منافع شخصی، سازمانی یا گروهی آنان با منافع عمومی در تعارض قرار می‌گیرد، تخصیص منابع و ارائه خدمات عمومی از منطق عدالت محور فاصله می‌گیرد و به‌سوی ترجیح منافع گروه‌های ذی‌نفوذ سوق داده می‌شود. در چنین شرایطی، سیاست‌ها نه براساس نیازهای واقعی جامعه، بلکه متناسب با قدرت چانه‌زنی و نفوذ بازیگران خاص طراحی و اجرا می‌شود. در سطح توزیع منابع عمومی، تعارض منافع می‌تواند به انحراف در اولویت‌بندی‌های بودجه‌ای، تمرکز منابع در بخش‌ها یا مناطق خاص و محروم‌ماندن گروه‌های کم‌برخوردار منجر شود. برای مثال، حضور ذی‌نفعان مستقیم در فرایند تصمیم‌گیری درباره تخصیص بودجه، تعیین تعرفه‌ها یا اعطای تسهیلات، زمینه‌ای فراهم می‌آورد که منابع عمومی به نفع گروه‌های محدود و به زیان عموم شهروندان بازتوزیع شود. نتیجه چنین وضعیتی، تضعیف عدالت توزیعی و تعمیق شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی است.

از منظر دسترسی به خدمات عمومی، تعارض منافع به ایجاد نابرابری‌های ساختاری منجر می‌شود. زمانی که ارائه‌کنندگان یا ناظران خدمات عمومی در حوزه‌هایی مانند سلامت، آموزش، تأمین اجتماعی یا خدمات مالی، هم‌زمان دارای منافع شخصی یا حرفه‌ای در بخش خصوصی باشند، کیفیت و دسترسی عادلانه به خدمات عمومی تحت الشعاع قرار می‌گیرد. در این شرایط، گروه‌هایی که از توان مالی، روابط سازمانی یا سرمایه اجتماعی بالاتری برخوردارند، از دسترسی آسان‌تر و باکیفیت‌تری به خدمات بهره‌مند می‌شوند، در حالی که اقشار کم‌درآمد یا ساکنان مناطق محروم با محدودیت‌های بیشتری مواجه می‌شوند. در نهایت، استمرار تعارض منافع در ساختار حکمرانی، نه تنها به بی‌عدالتی در توزیع منابع و خدمات عمومی می‌انجامد، بلکه با فرسایش اعتماد عمومی، مشروعیت نظام

تصمیم‌گیری را نیز تضعیف می‌کند. ازاین‌رو، مدیریت و کنترل تعارض منافع را باید پیش‌شرط تحقق عدالت توزیعی و تضمین دسترسی برابر شهروندان به خدمات عمومی دانست؛ امری که بدون اصلاحات نهادی، شفافیت فرایندها و پاسخ‌گویی تصمیم‌گیران امکان‌پذیر نخواهد بود. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) با ارائه دستورالعمل‌ها برای مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی بر اهمیت جلوگیری از تأثیر منافع خصوصی بر تصمیم‌گیری‌های عمومی برای حفظ اعتماد اجتماعی، بی‌طرفی در ارائه خدمات و عدالت در توزیع منابع عمومی تأکید دارد.

ط- آسیب‌شناسی ساختاری حکمرانی در ایران از منظر تعارض منافع

در ساختارهای حکمرانی پیچیده، به‌ویژه در جوامعی که مرز میان منافع عمومی و منافع فردی یا سازمانی شفاف و نهادمند نشده است، موقعیت‌های تعارض منافع به‌طور گسترده‌ای بازتولید می‌شود. نظام حکمرانی ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست و در حوزه‌هایی چون سیاست‌گذاری اقتصادی و پولی، نظام سلامت و مراجع شبه‌قضائی، با اشکال متنوعی از تعارض منافع ساختاری مواجه است. ازاین‌رو، واکاوی و آسیب‌شناسی این موقعیت‌ها می‌تواند زمینه‌ساز فهم عمیق‌تر ناکارآمدی‌های نهادی و طراحی سازوکارهای مؤثر برای مدیریت و کاهش تعارض منافع در ساختار حکمرانی کشور باشد.

۱. ضعف‌های قانونی

پیش‌نویس لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» اولین‌بار در سال ۱۳۹۶ توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری به‌منظور دریافت نظرات نخبگان منتشر شد. پس از دریافت نظر خبرگان و ارجاع لایحه به کمیسیون لوایح دولت، لایحه به‌منظور رفع ایرادها به معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری عودت داده شد تا ارتباط لایحه با سایر قوانین و مقررات حوزه مبارزه با فساد و همچنین لایحه «ارتقای سلامت نظام اداری مبارزه با فساد» مشخص شود. نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۸/۸/۱۹ این لایحه با قید دو فوریت در دولت دوازدهم تصویب و مورخ ۱۳۹۸/۹/۴ در چهار بخش و ۴۰ ماده به مجلس شورای اسلامی ارسال گردید؛ اما تا پایان دولت دوازدهم در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول نشد. هم‌زمان با بررسی لایحه مدیریت تعارض منافع در دولت، در اسفندماه ۱۳۹۷ طرحی با عنوان «مدیریت تعارض منافع» در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. بااین‌حال تا پایان دوره دهم مجلس شورای اسلامی نه طرح و نه لایحه به سرانجام مشخصی رسید. پس از آغاز به کار مجلس یازدهم طرح قبلی بدون هیچ‌گونه تغییری در قالب سه فصل و ۲۷ ماده، در تاریخ سوم تیرماه ۱۳۹۹ به شماره ثبت ۵۷ اعلام وصول شد و به تصویب کمیسیون اجتماعی رسید و در دستور کار صحن علنی مجلس قرار گرفت. مرکز پژوهش‌های مجلس

شورای اسلامی در سه گزارش مجزا به بررسی مفاد این طرح پرداخته است. این طرح در آبان ۱۴۰۰ به صورت دو شوری در صحن علنی مجلس شورای اسلامی تصویب و برای بررسی‌های بیشتر به کمیسیون اجتماعی عودت داده شد. همچنین در تاریخ ۱۶/۶/۱۴۰۰ طرحی با نام «ارتقای سلامت اداری و پیشگیری از فساد» در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد که شباهت بسیاری به طرح مدیریت تعارض منافع داشته است. در زمان بررسی طرح «مدیریت تعارض منافع» در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی، مجدداً لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» در فروردین ۱۴۰۱ در صحن علنی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و یک فوریت آن تصویب شد و به کمیسیون اجتماعی ارجاع داده شد. کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی که مشغول بررسی ماده به ماده طرح مدیریت تعارض منافع در کمیته تخصصی اشتغال و روابط کار بود، با اعلام وصول و تصویب لایحه دولت، بررسی طرح را متوقف کرده و تلاش نمود که متنی واحد از لایحه و طرح ایجاد نماید. هماهنگی میان کمیسیون اجتماعی و دولت در نهاد ریاست جمهوری با حضور معاون حقوقی ریاست جمهوری، ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، سازمان اداری و استخدامی کشور و بازرسی ویژه رئیس جمهور برای ایجاد یک متن واحد صورت پذیرفت و مسئولیت آماده‌سازی متن واحد از طرح و لایحه به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی واگذار شد. دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با برگزاری جلسه با تمامی دستگاه‌های ذی‌ربط در این حوزه، متنی واحد و اولیه از لایحه و طرح به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی تقدیم نمود. کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی با بررسی و تصویب متن آماده‌شده، نهایتاً متن تلفیقی از طرح‌های «مدیریت تعارض منافع»، «ارتقای سلامت اداری و پیشگیری از فساد» و لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» را در قالب لایحه به صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه نموده است که تا زمان نگارش مقاله حاضر به تصویب نرسیده است. در مواد ۳ و ۴ این لایحه «تشکیل ستاد ملی مدیریت تعارض منافع» با هدف «انجام اقدامات لازم در راستای شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع در موسسات عمومی و ارائه پیشنهادها مورد نیاز به منظور مدیریت آن‌ها به مراجع ذی ربط حسب مورد برای تصویب یا اصلاح قوانین و مقررات یا اتخاذ تدابیر اجرایی لازم در چارچوب قوانین و مقررات مربوط» و وظایف دیگر پیش‌بینی شده است که با توجه به تجربه نه‌چندان موق‌کشور در زمینه نهادهای شورایی و همچنین ترکیب اعضای این ستاد که هر یک دارای مشغله‌های متعدد و متکثر هستند؛ لذا احتمال موفقیت این ستاد در انجام وظایف خود محل تأمل است.

۲. موقعیت‌های برجسته تعارض منافع (شهرداری، بهداشت، آموزش)

۲-۱. تعارض منافع در نظام بانکی کشور

تعارضات مربوط به ارتباط بانک مرکزی با بانک‌ها در درجه نخست شامل موضوع درب‌های گردان است. انگیزه‌های شغلی بانکدار مرکزی پس از طی دوره مسئولیت می‌تواند او را به تبعیت از رؤسای در سایه (رؤسای آتی) سوق دهد. همچنین حرفه پیشین بانکدار مرکزی که عمدتاً در شبکه بانکی است، بر جامعه‌پذیری حرفه‌ای او و ترجیحات وی مؤثر است. این مخاطره از آنجا جدی است که رفت‌وآمد اشخاص بین بانکداری مرکزی و تجاری در کشور بسیار شایع بوده و مشمول محدودیت قانونی نیست. اشتغال هم‌زمان در بانکداری تجاری و مرکزی مربوط است به حضور هم‌زمان بانکدار تجاری در هیئت انتظامی بانک‌ها. مهم‌تر از آن، عدم شفافیت کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی است که از قدرت بالا در تخصیص رانت و امتیاز به بانک‌ها برخوردارند و اعضای آن نیز برای بانک‌ها شناخته شده، اما به دور از شناخت و آگاهی افکار عمومی هستند. بانک مرکزی از اضافه برداشت بانک‌ها نفع برده و جریمه آن به عنوان درآمد وی منظور می‌شود که نوعی از تعارض درآمد - وظایف را شکل داده است. سهام‌داری بانک مرکزی در شرکت‌های مربوط به حوزه پرداخت نیز به منزله انتفاع وی از کارمزد خدمات پرداخت است، در حالی که او خود قاعده‌گذار نرخ خدمات است. بخشی از تعارض منافع در ارتباط بانک مرکزی و بانک‌ها ریشه در انتقال قدرت خلق پول به بانک‌های تجاری دارد. تعارضات ناشی از کنشگری دولت در درجه نخست به تعارض تصمیمات مالی (بودجه‌ای) و ارزی با سیاستگذاری پولی مربوط است. اقدام به انتقال بیش از حد کسری بودجه به منابع پایه پولی و تعیین یک نرخ ارز ناموجه از سوی دولت در جستجوی حُسن شهرت، شکلی از تعارض منافع غیرمالی برای دولتمردان است؛ سیاستمدار در کشمکش بین حُسن شهرت خویش و پابندی به رویه‌های حرفه‌ای ممکن است در انتشار آمار اختلال ایجاد کند و از طرف دیگر بانک مرکزی در دوراهی بین پابندی حرفه‌ای در انتشار آمار و حفظ رضایت رؤسای ذی‌نفوذ قرار گیرد. تسخیر تسهیلات بانک‌های دولتی توسط دولت با هدف جبران کسری بودجه تعارض منفعی بین منافع غیرمالی سیاسیون و منافع سایر سهامداران یا عموم مردم به حساب می‌آید. حضور نمایندگان دولت در شورای پول و اعتبار استعداد بروز تعارض وظایف بین اهداف بخشی دستگاه‌های اجرایی و ملاحظات سیاستگذاری پولی را به وجود می‌آورد. در شبکه بانکی تعارض منافع بیش از موارد حاکمیتی، معطوف به انگیزه‌های مالی است. فعالیت‌های اقتصادی مدیران و سهامداران کلان بانک در خارج از بانک، زمینه‌ساز انواع تعارض آنان با منافع سهامداران است. رابطه سهام‌دار و مدیران با یک کسب‌وکار، رابطه نزدیک دوستی یا خویشاوندی آنان با صاحب/صاحبان یک کسب‌وکار، مصادیق زیادی از تعارض منافع بین

مدیران/سهام‌داران ارشد با سهام‌داران خرد و سپرده‌گذاران به وجود می‌آورد. مدیر/کارمند ممکن است در اثر ملاحظه منافع محتمل آتی خود در خارج از بانک، از موضع بی‌طرفی در انجام مسئولیت‌های خویش نسبت به بانک دور شود. مطالبات معوق از محورهای ایجاد تعارض منافع بین مدیران بانکی و سهام‌داران - سپرده‌گذاران است که عمدتاً از انگیزه حسن شهرت مدیران برمی‌خیزد، چراکه تمدید مطالبات الوصول و وضع جریمه دیرکرد بر آن‌ها، سود بیشتر و عملکرد موفق مدیران را القا می‌کند.^۱

۲-۲. مصادیق تعارض منافع در حوزه سلامت

بررسی حوزه سلامت کشور حکایت از وجود انواع گوناگون تعارض منافع در حوزه مذکور دارد. به‌طور مشخص تعارض منافع در نظام پرداخت کارانه، تعیین تعرفه بخش خصوصی و رسیدگی به شکایت از پزشکان توسط نظام پزشکی، فعالیت مدیران ارشد وزارت بهداشت و سازمان تأمین اجتماعی در بخش خصوصی، سهام‌داری مدیران دولتی در بیمارستان‌ها و شرکت‌های دارویی و تجهیزات پزشکی از جمله مهم‌ترین مصادیق و موقعیت‌های تعارض منافع در نظام سلامت کشور به حساب می‌آیند. شایان ذکر است که قرارگرفتن در موقعیت تعارض منافع، به‌منزله ارتکاب فساد نیست، بلکه آنچه مسلم است، تأثیرپذیری و تصمیم‌گیری غیربهرینه اشخاص (حقیقی و حقوقی) قرار گرفته در آن موقعیت است. وجود پدیده تعارض منافع در حوزه سلامت را می‌توان به‌عنوان یکی از دلایل اصلی عدم اجرای کامل برنامه‌های اصلاحی در نظام سلامت از جمله «پرونده الکترونیک سلامت»، «پزشک خانواده و نظام ارجاع» معرفی کرد. بنابراین، مدیریت تعارض منافع نه‌تنها منافع ملی کشور و رضایت عمومی را تأمین خواهد کرد بلکه به بهبود فرایندها، افزایش بهره‌وری و ارتقای مدیریت نظام سلامت منجر خواهد شد.^۲

۲-۳. تعارض منافع در مراجع شبه‌قضائی

در ایران مراجع شبه‌قضائی تحت عناوین مختلفی ازجمله دادگاه‌های اختصاصی اداری و کمیسیون‌ها و هیئت‌های رسیدگی به دعاوی اداری در خارج از سازمان‌های قضائی کشور فعالیت می‌کنند و بستری به وجود می‌آورند که دستگاه‌های دولتی و یا نظام‌های صنفی و حرفه‌ای اختلافات خود را با شهروندان در همان‌ها حل و فصل نمایند (سالاری و همکاران، ۱۳۹۸: ۴۸۵). فارغ از تعدد و

۱. نک: درودیان، حسین (۱۴۰۱). مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی کشور، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. نک: بوذرجمهری، حسین؛ مختاری پیام، مهدی؛ چیوای، داریوش، (۱۴۰۰). مصادیق تعارض منافع در حوزه سلامت، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس.

شمار زیاد این مراجع در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ترکیب اعضای تشکیل‌دهنده این مراجع نیز در همه موارد، همگن و یکسان نیست (پروین و آینه نگینی، ۱۳۹۹: ۳۰). ریشه اصلی اشکالات وارد به مراجع اختصاصی در ایران را باید در تأسیس پراکنده و نامتجانس هر یک بدون توجه به ماهیت ترافی جستجو کرد (خسروی و رستمی، ۱۳۹۲: ۹۷). افزون بر مورد فوق، مهم‌ترین آسیب‌های موجود در دیوان‌های اداری در نظام حقوقی ایران عبارت از فقدان یا ضعف استقلال، محدودیت دادخواهی (دسترسی)، فقدان یا نقص آیین دادرسی (آیین شفاف)، نادیده‌گرفتن اصول دادرسی منصفانه، نبود نظارت منسجم، عام و فراگیر بر دیوان‌های اداری هستند (فتحی و همکاران، ۱۳۹۸: ۸۶-۸۱). در نتیجه، در کشور ایران مراجع اختصاصی اداری یا شبه قضائی دچار مشکلات جدی هستند که که قالب مشکلات موجود از جمله عوامل ساختاری یا محتوایی ایجاد موقعیت‌های تعارض منافع نیز محسوب می‌شوند. (رنجبر، ۱۴۰۳: ۲)

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

پژوهش حاضر نشان می‌دهد که تعارض منافع، به عنوان یک تهدید ساختاری برای حقوق عامه، سلامت حکمرانی و عدالت اجتماعی عمل می‌کند. مدیریت کارآمد تعارض منافع مستقیماً به صیانت از حقوق عامه منجر می‌شود و با افزایش شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری، زمینه اتخاذ تصمیمات منصفانه و عدالت‌محور را فراهم می‌سازد. یافته‌ها حاکی از آن است که در نبود مدیریت مؤثر، تعارض منافع موجب کاهش اعتماد عمومی، ناکارآمدی دولت، گسترش فساد اداری، آسیب به عدالت توزیعی و نابرابری دسترسی به خدمات عمومی می‌شود. بررسی قوانین داخلی و اسناد بین‌المللی مانند کنوانسیون مبارزه با فساد و دستورالعمل‌های OECD نشان می‌دهد که فقدان چارچوب قانونی یکپارچه و نظارت مؤثر، ضعف اساسی در مدیریت تعارض منافع است و زمینه بازتولید نابرابری و تضییع حقوق عمومی را فراهم می‌کند. در نتیجه، ایجاد یک نظام جامع مدیریت تعارض منافع، تقویت نهادهای نظارتی مستقل، افزایش شفافیت، ترویج فرهنگ سازمانی حساس به تعارض منافع و اعمال سازوکارهای پیشگیرانه و بازدارنده، از الزامات ضروری برای ارتقای عدالت توزیعی، حفظ حقوق عامه، افزایش اعتماد عمومی و بهبود کیفیت حکمرانی است. براین اساس بایسته‌های مدیریت تعارض منافع در کشور به شرح پیشنهاد می‌گردد:

- ۱- شناخت دقیق مصادیق تعارض منافع و اتخاذ ملاک واحد در مدیریت تعارض منافع بدون تبعیض
- ۲- تعیین ضمانت اجرای مناسب برای پایش مقامات دولتی و سیاسی و غیرممکن نمودن افزایش

من غیر حق

- ۳- منع مداخله در معاملات دولتی هر نوع معامله و در هر سطح وابستگی
- ۴- منع اشتغال هم‌زمان در مشاغل دولتی و خصوصی
- ۵- تعیین مدت تنفس پس از اشتغال دولتی و خصوصی
- ۶- مدیریت اطلاعات مربوط به امور مالی و تسهیلات کلان
- ۷- توجه به رابطه شفافیت و موقعیت تعارض منافع و رصد آن (افشا دارایی و اقرار به موقعیت تعارض)
- ۸- مطالعه تعارض منافع در اشخاص حقوقی
- ۹- حذف اختیارات استثنایی یا خاص یا امتیازات ویژه یا پدیده امضای طلایی یا توصیه‌نامه
- ۱۰- قاعده علنی‌سازی تصمیمات و آراء و احکام دادگاه‌ها و مراجع مقررگذار و اعلام دلایل آن
- ۱۱- کاهش سطح ارتباط خصوصی و مستقیم غیرعلنی بین مقامات تصمیم‌ساز و مراجعان
- ۱۲- برطرف کردن وظایف سازمانی متعارض
- ۱۳- استقلال ناظر و عدم ذی‌نفع بودن ناظر نسبت به شخص یا اشخاص نظارت‌شونده
- ۱۴- عدم واگذاری اختیارات تقنینی و تعرفه‌گذاری و رسیدگی به تخلفات به نهادهای صنفی و تخصصی ذی‌نفعان
- ۱۵- مدیریت تعارض منافع در بخش خصوصی
- ۱۶- ممنوعیت دریافت هدیه، پاداش مقامات سیاسی و دولتی در سطح داخلی و خارجی
- ۱۷- تغییر قواعد برای خودداری از ایجاد موقعیت تعارض منافع
- ۱۸- کار تیمی به جای کار فردی
- ۱۹- دادن امتیاز جمعی به جای امتیازات فردی
- ۲۰- قطع رابطه مستقیم پولی ارائه‌دهنده خدمت و دریافت خدمت
- ۲۱- جایگزینی انجام کار به جای تعیین ساعت کار
- ۲۲- خودران کردن اتومبیل به جای تخلف رانندگان



منابع

- الوانی، سیدمهدی؛ دانایی-فرد، حسن (۱۳۸۰). «مدیریت دولتی و اعتماد عمومی»، دانش مدیریت، ش ۵۵، صص ۲۷-۵.
- الوانی، سیدمهدی؛ میرسپاسی، ناصر؛ محمدیان ساروی، محسن (۱۳۸۵). نقش عملکرد دولت در توسعه اعتماد عمومی، پژوهشگر، ش ۶، ص ۱-۲۰.
- انصاری، باقر (۱۴۰۱). «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۲، ش ۱، ص ۲۹۷.
- بادینی، حسن؛ سیاهبیدی کرمانشاهی، سعید (۱۴۰۰). «تحلیل مفهوم و مصادیق تعارض منافع در حقوق خصوصی»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۱۱۶.
- پروین، خیرالله و آینه نگینی، حسین (۱۳۹۹). صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضائی «تأملی بر یک رأی». حقوق اداری. ۸(۲۴). ۲۹-۴۷.
- پریمی، ابوالفضل؛ ذاکریان، مهدی؛ عربیان، اصغر، (۱۴۰۰)، «نقش تعارض منافع در شکل‌گیری آسیب‌های سیاست سلامت اداری»، حقوق اداری، ش ۲۹.
- جابرانصاری، محمدرضا؛ نجف‌بیگی، رضا؛ الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۵). «عوامل زمینه‌ای مؤثر بر اعتماد عمومی به سازمان‌های دولتی»، مطالعات الگوی پیشرفت اسلامی ایران، ش ۸.
- جعفری‌نیا، سعید؛ عابدی جعفری، حسن؛ وکیلی، یوسف؛ کبوترخوانی، مصطفی، (۱۴۰۱)، «سنخ‌شناسی تعارض منافع کارگزاران دولتی: پهنه‌کاوی مطالعات تعارض منافع در بخش دولتی»، مطالعات مدیریت دولتی ایران، ش ۱، ص ۱-۲۹.
- خسروی، احمد و رستمی، ولی (۱۳۹۲) الگوی مناسب برای تدوین قانون آیین دادرسی اداری در ایران و ضرورت آن؛ نظام فرانسوی یا انگلیسی؟. پژوهش‌های حقوق تطبیقی. ۱۷(۲). ۹۵-۱۱۷.
- سالاری، امین‌الله؛ سراجی، مصطفی و رنجبر، احمد (۱۴۰۱). «جایگاه دادرسی شبه قضائی در قانون اساسی و سند تحول قضائی»، جامعه‌شناسی ایران. ۵(۳). ۸۶۶-۸۳۵.
- سیاهبیدی کرمانشاهی، سعید. (۱۴۰۰). «بررسی تعارض منافع مقامات قضائی»، دانش حقوق عمومی، ص ۱۹-۴۹.
- شهبازی، مهدی؛ دروش، حسن؛ زارعی، فرهاد، (۱۳۹۱). «تأثیر پاسخ‌گویی عمومی بر بهبود اعتماد عمومی شهروندان»، مدیریت سازمان‌های دولتی، ش ۱، ص ۵۳-۶۳.
- عین‌علی، محسن؛ ابراهیمی، سیدعباس؛ فرهادی‌نژاد، محسن؛ دانایی‌فرد، حسین (۱۴۰۳). «شناسایی چالش‌های تحقق شفافیت در مجلس شورای اسلامی» مجلس و راهبرد، ش ۱۱۷.
- فتحی، یونس؛ شفیعی سردشت، جعفر و وهیبی فخر، مریم (۱۳۹۸). نظام مطلوب دادرسی اداری در ایران. فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری. ۱(۱). ۷۳-۹۴.
- Bergström, L. (1970). What is a Conflict of Interest? Journal of Peace Research, 7(3), 197-217.
- Davis, M., & Stark, A. (Eds.). (2001). Conflict of interest in the professions. Oxford: Oxford University Press on Demand.

- Moore, D. A., Cain, D. M., Loewenstein, G., & Bazerman, M. H. (Eds.). (2005). Conflicts of interest: Challenges and solutions in business, law, medicine, and public policy. Cambridge University Press .
- OECD (2005). Managing conflict of interest in the public sector: A toolkit. Orts, E. W. (2001). Conflict of interest on corporate boards. Oxford: Oxford University Press on Demand .
- Robert Klitgaard (1988). Controlling Corruption.
- <http://nazarat.shora-rc.ir>

