درســــــــــنــــامــه آمــوزشـــــی

«تعارض منافع در بخش دولتی»


بسم الله الرحمن الرحيم

معرفی دوره

سرفصل‌های آموزشی:

- مفهوم تعارض منافع
- انواع موقعیت ها و مصادیق تعارض منافع سازمانی(هدیه، فعالیت شغلی ثانویه، درب‌های گردان، تابعیت مضاعف، تعارض منافع ناشی از روابط و ...)
- اشکال تعارض منافع ساختاری(اتحاد قاعده گذار و مجری، اتحاد ناظر و منظور، تعارض درآمد و وظیفه، تعارض وظایف، امضای طلایی، برخورداری از اطلاعات نهانی و ...)
- راهکارهای کاهش تعارض منافع در محیط کار
- ارائه و بررسی مصادیق و نمونه‌های عینی تعارض منافع در دستگاههای اجرایی

فهرست مطالب

مقدمه ۴
مفهوم تعارض منافع ۴
انواع موقعیت‌های تعارض منافع ۷
تفاوت تعارض منافع فردی و سازمانی ۹
تفاوت تعارض منافع با تضاد منافع ۱۱
تعارض منافع در نظام حکمرانی ۱۲
انواع مصادیق تعارض منافع سازمانی ۱۵
تعارض منافع ناشی از روابط (خویشاوندی، دوستی، سیاسی، قومی‌و .....) ۱۸
تابعیت مضاعف مسئولین و خانواده آنها ۲۲
پذیرش هدیه ۲۶
وجه تمایز بین پذیرش هدیه و رشوه ۲۷
فعالیت شغلی ثانویه ۳۴
درب‌های گردان ۳۶
اشکال تعارض منافع ساختاری ۳۷
اتحاد قاعده‌گذار و مجری ۳۷
خودتنظیم گری ۴۱
اتحاد ناظر و منظور ۴۴
تعارض درآمد و وظیفه ۴۵
تعارض وظایف ۴۶
امضای طلائی ۴۷
راهکارهای مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع ۴۸
راهکارهای کاهش تعارض منافع در محیط کار ۴۹
راهکار تغییر ساختاری قواعد ۵۴
میزان فراگیری استفاده از ابزارهای پیشگیری از تعارض منافع ۶۹
منابع و مآخذ ۷۰

مقدمه

تعارض منافع یک «موقعیت» است؛ در واقع تعارض منافع ناشی از قرار گرفتن افراد در موقعیتی است که برایشان امکان انتخاب میان منافع عمومیو منافع شخصی ایجاد می‌شود و آنها در چنین موقعیتی میان این دو انتخاب قرار می‌گیرند. تعارض منافع نه اتفاقی تازه است و نه صرفاً به عرصه مسائل شغلی بازمی‌گردد. افراد در تمامی‌عرصه‌های زیست اجتماعی‌شان هر روز با چنین انتخاب‌هایی دست به گریبان هستند. اما این مفهوم با معنای مشخصش در خصوص عدم استفاده از موقعیت شغلی در جهت منافع شخصی حاصل عصر صنعتی شدن و مختص دوران مدرن است.

سوزان رز آکرمن بر اهمیت تفکیک قوا برای تعارض منافع تأکید می‌کند. اما او خود تأکید می‌کند که مفهوم تعارض منافع در ۵۰ سال اخیر تغییراتی کرده است و مفهوم جدیدی از آن شکل گرفته است. در این دوران نشانه‌ها و تعاریف عینی برای تعارض منافع مشخص شده است که برمبنای آن‌ها می‌توان مصادیقش را یافت. پیامد اصلی تعارض منافع ایجاد فساد است. وقتی تعارض منافع حالت بالقوه خارج شده و بالفعل می‌شود، فساد شکل می‌گیرد.

مفهوم تعارض منافع

تعاریف مختلفی برای مسئله تعارض منافع ارائه می‌شود. با وجود این طبق یک تعریف فراگیر: «مجموعه‌ای از شرایط که موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد را تعارض منافع می‌نامند»، همچنین تعارض منافع به عنوان نشانه، شاکله و نتیجه فساد مورد نظر قرار گرفته است.

نهادهای مختلف بین‌المللی تعاریف مختلف و البته مشابهی را برای تعارض منافع مطرح کرده‌اند. راهنمای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD) در پاسخ به سؤال تعارض منافع چیست، آن را به عنوان تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی تعریف می‌کند، به طوری که این منافع می‌تواند به صورت ناصحیحی وظایف آن‌ها را تحت تأثیر قرار دهد.

سازمان شفافیت بین الملل تعارض منافع را شرایطی می‌داند که در آن افراد یا نهادها (که می‌تواند دولت، رسانه، کسب و کار با سازمان مدنی باشد) در مواجه با انتخاب بین وظایف خود و منافع شخصی‌شان قرار می‌گردند.

در طرح نامه کمیسیون اروپا در مورد دستورالعمل تدارکات دولتی آمده است که مفهوم تعارض منافع باید در برگیرنده تمامی‌حالت‌هایی باشد که در آن کارکنان پیمانکار با سایر ارائه کنندگان خدمات دخیل در فرایند، دارای منفعت شخصی از نتیجه این قرارداد بوده، به گونه‌ای که بی‌طرفی و عملکردشان را به طور ناصوابی تحت تأثیر قرار دهد.

در پیش‌نویس لایحه تعارض منافع که از سوی معاونت حقوقی نهاد ریاست جمهوری ارائه شده است، تعریف تعارض منافع این‌گونه آمده است: «تعارض منافع عبارتست از تعارض منافع شخصی مشمولان این قانون با انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف و اختیارات قانونی آنها.»

تعارض منافع مجموعه ای از شرایط است که موجب میشود تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد. راهنمای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی نیز، تعارض منافع را تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی تعریف میکند، به طوری که این منافع بتواند به صورت ناصحیحی وظایف آنها را تحت تأثیر قرار دهد .این تعاریف حکایت از آن دارد که تعارض منافع شاکله اصلی وقوع فساد است و مبارزه با آن به نوعی تلاش برای پیشگیری از وقوع مفاسد خواهد بود. لذا بسیار مهم و ضروری است که راهکارهای کنترل و مدیریت تعارض منافع شناسایی شوند و متناسب با موقعیتهای مختلف از آنها استفاده شود.

راهکارهای مدیریت و کنترل تعارض منافع در مراحل مختلف قاعده گذاری، کشف تخلفات و برخورد با متخلفینِ نقض کننده مقررات مدیریت تعارض منافع قابل بررسی است.

تعارض منافع را می‌توان از جهات گوناگون به شیوه‌های مختلفی دسته‌بندی کرد که در اینجا به طور مختصر به برخی از این دسته‌بندی‌ها می‌پردازیم.

❖ **فرد محور یا سازمان محور:** در تعارض منافع فردمحور منافع شخصی یک فرد در تعارض با وظایف و مسئولیت‌های غیرشخصی او قرار می‌گیرد و در تعارض منافع سازمان محور، وظایف یک سازمان در تعارض با منافع خاص آن قرار می‌گیرد مانند زمانی که سازمان بازرسی یک وزارتخانه خاص از همان وزارتخانه‌ای کسب درآمد کند که مسئول نظارت بر آن است.

❖ **نظام‌مند یا غیر نظام‌مند:** تعارض منافع غیر نظام‌مند به معنای آن است که اگر فرد یا سازمانی در یک جایگاه خاص قرار بگیرد ممکن است تعارض منافع ایجاد شود درصورتی‌که اگر فرد یا سازمان دیگری در آن جایگاه قرار داده شود، تعارض منافعی رخ ندهد. اما در تعارض منافع نظام‌مند، مهم نیست چه شخص یا سازمانی در جایگاهی قرارگرفته است زیرا به‌صورت نهادینه‌شده‌ای این نوع از تعارض منافع رخ می‌دهد.

❖ **بالقوه، بالفعل و شبهه تعارض منافع:** در تعارض منافع بالقوه (potential) فرد ممکن است که به خاطر قرار گرفتن در یک موقعیت خاص، در آینده حین انجام وظایف خود، تحت نفوذ منافع متعارض قرار بگیرد. در این تعارض منافع، هرچند هنوز آن موقعیت پدیدار نشده است اما هر آن می‌توان منتظر آن بود اما در تعارض منافع بالفعل (actual) فرد در زمان حال در موقعیتی است که تحت تأثیر منافع شخصی‌اش قرارگرفته است. این موقعیت به منافع متعارضی در زمان حال یا گذشته اشاره دارد. شبهه تعارض منافع (Perceived apparent) زمانی پدیدار می‌شود که به نظر برسد یک فرد ممکن است تحت نفوذ منافع متعارض قرار بگیرد ولی در اصل این‌گونه نباشد.

❖ **مالی یا غیرمالی:** تعارض منافع مالی موقعیت‌هایی را در برمی‌گیرد که شامل منفعتی مالی هستند درحالی‌که در تعارض منافع غیرمالی پای منافع غیرمالی مانند روابط شخصی و خانوادگی، شأن و جایگاه اجتماعی فرد، علاقه یا تعصب و ... در میان است.



انواع موقعیت‌های تعارض منافع

تعارض منافع، بستر یا موقعیتی را ایجاد می‌کند که افراد در آن موقعیت مجبور به تصمیم‌گیری در خصوص انتخاب منافع عمومی‌یا منافع شخصی خود می‌شوند. انواع موقعیت‌هایی که احتمال بروز تعارض منافع در آن‌ها وجود دارد، عبارت‌اند از:

۱ ـ اشتغال بیرونی (اشتغال همزمان): اشتغال بیرونی به معنای حضور همزمان یک مدیر یا کارمند بخش دولتی در بخش خصوصی و در حوزه کاری مشابه است. البته حضور همزمان در دو شرکت بخش خصوصی نیز می‌تواند تعارض منافع ایجاد نماید و مصداق اشتغال بیرونی قلمداد گردد.

۲ ـ ارتباطات پساشغلی (مسأله درب گردان): این نوع از تعارض منافع در دو موقعیت بروز می‌یابد. موقعیت اول زمانی ایجاد می‌شود که فردی پس از فراغت از مسئولیتش در بخش دولتی به هر دلیلی (بازنشستگی، استعفا و ...) بلافاصله در همان حوزه کاری در بخش خصوصی مشغول به کار شود. این موقعیت موجب می‌شود فرد در زمانی که در بخش دولتی مشغول به کار است، توجه ویژه‌ای به یک سازمان بیرونی داشته باشد و به‌گونه‌ای عمل کند که بتواند بعد از فراغت به آن سازمان بپیوندد. همچنین وی بعد از حضور در بخش خصوصی از رانت‌های اطلاعاتی و ارتباطی خود در بخش دولتی برای پیشبرد امور در بخش خصوصی سود می‌برد. در موقعیت دوم فرد بالعکس از بخش خصوصی وارد بخش دولتی می‌شود و معمولاً سمتی بالا در بخش دولتی کسب می‌کند.

۳ ـ تعارض منافع نظارت بر خود (اتحاد ناظر و منظور): به موقعیتی اطلاق می‌شود که فرد یا سازمانی مسئول نظارت بر رفتار و عملکرد خویش باشد یا مسئولیت نظارت بر سازمان یا شخصی را داشته باشد که خودش به کار گمارده است.

۴ ـ تعارض منافع در قاعده‌گذاری برای خود (اتحاد قاعده‌گذار و مجری): قاعده گذاری برای خود همان‌گونه که از نامش پیداست به معنای ایجاد امکان برای یک شخص یا سازمان است که مسئولیت تمام یا بخشی از قاعده گذاری برای خود را بر عهده داشته باشد؛ برای مثال در خصوص میزان حقوق و مزایایش خودش تصمیم‌گیری کند.

۵ ـ تعارض درآمد و وظیفه: این موقعیت ناشی از شیوه و ساختار درآمدی خاص یک سازمان است که موجب می‌شود کارکنان جهت کسب درآمد بیشتر برای خود یا سازمانشان در معرض تعارض منافع قرار بگیرند زیرا کسب درآمد بیشتر با زیر پا گذاشتن بخشی از وظایفشان رخ می‌دهد.

۶ ـ تعارض وظایف: به شرایطی اطلاق می‌شود که در آن میان وظایف گوناگون یک فرد یا سازمان تعارض ایجاد می‌شود و موجب می‌گردد که آن فرد یا سازمان نتواند به‌خوبی همه وظایفش را به انجام رساند.

۷ ـ تعارض منافع در ارتباط/ پیوند/ وابستگی با گروه‌های اجتماعی (قومی، مذهبی، سیاسی یا حرفه‌ای): ارتباط با گروه‌های گوناگون اجتماعی که فرد عضویت یا تعهدی در آن‌ها دارد، یکی دیگر از موقعیت‌های تعارض منافع را ایجاد می‌نماید. زیرا ممکن است فرد منافع آن گروه را به انجام وظایفش ترجیح دهد.

۸ ـ تعارض منافع در ارتباطات خویشاوندی، خانوادگی و دوستانه: هر نوع رابطه‌ای که فرد در حوزه کاریش با خویشاوندان و دوستان داشته باشد، موقعیت تعارض منافع ایجاد می‌کند. این رابطه می‌تواند از نوع اشتغال، سهامداری، رابطه مالی و ... باشد.

۹ ـ تعارض منافع ناشی از قبول هدیه: قبول هدیه ازجمله مصادیقی است که در ادبیات جهانی بسیار پرتکرار و پردامنه است. قبول هر نوع هدیه‌ای می‌تواند به تعارض منافع منجر شود زیرا فرد را از انجام وظایف حرفه‌اش دور می‌کند و به‌سوی منافع شخصی می‌کشاند.

۱۰ ـ تعارض منافع ناشی از در اختیار داشتن اطلاعات درونی: اگر کارکنان یک سازمان دولتی از اطلاعات درونی سازمانشان برای کسب منافع شخصی خود استفاده کنند، با موقعیت تعارض منافع مواجه هستند.



تفاوت تعارض منافع فردی و سازمانی

تعارض منافع فردی زمانی اتفاق می‌افتد که منافع شخصی فرد با مسئولیت‌های او در تعارض باشد، اما مفهوم تعارض منافع در سازمان کمی‌متفاوت است. تعارض منافع در سازمان زمانی رخ می‌دهد که انجام وظایف سازمان در تعارض با منافع آن سازمان باشد، مثلا وقتی سازمانی مأمور نظارت بر فعالیت سازمان‌های مشابه خود شود، ممکن است برخی از فعالیت‌ها مشمول جریمه‌ای شود که همین سازمان مسئول تعیین کردنش است. در این حالت، تعارض منافع سازمان‌محور اتفاق افتاده است.

نمونه دیگر از تعارض منافع در سازمان یا در عالم تجارت، زمانی است که مدیر یک بخش با سازمان دیگری معامله‌ای انجام دهد که به نفع آن مدیر و به زیان سازمانش باشد.

تعارض منافع در سازمان ممکن در زمان گردآوری اطلاعات محرمانه نیز اتفاق بیفتد. مثلا ممکن است مأمور گردآوری اطلاعات محرمانه برای یک سازمان یا شرکت، به اطلاعاتی دست پیدا کند که برای او منفعت شخصی داشته باشد.

❖ مفهوم تعارض منافع در قانون تجارت

تعارض منافع در حقوق تجاری نیز مفهومی‌مشابه آنچه گفتیم دارد. این اصطلاح هم در اسناد و قوانین بین‌المللی تجاری زیاد به کار رفته و هم در حقوق تجاری کشورمان وجود دارد. برای درک بهتر تعارض منافع در اسناد بین‌المللی، می‌توان تعریف‌های موجود را بررسی کرد:

- سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی(OECD) : «تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که یک فرد یا شرکت (اعم از خصوصی یا دولتی) در موقعیتی قرار بگیرد که به نحوی از شرایط رسمی‌یا حرفه‌ای خود در جهت منافع شخصی یا منافع مربوط به شرکت خود بهره ببرد.»
- سازمان بین‌المللی شفافیت: «موقعیتی که فرد یا سازمانی (اعم از دولتی، تجاری، رسانه‌ای یا جامعه مدنی) مجبور به انتخاب میان وظایف شغلی و منافع شخصی خود شود.»

تاکنون راهکارهای مختلفی برای حل مسئله تعارض منافع پیشنهاد شده‌اند که می‌توانند در موقعیت‌های مختلف مفید باشند. مثلا وقتی تعارض منافع بالقوه مطرح است و شاید این ظن وجود داشته باشد که منافع مختلف در تضاد با یکدیگر قرار گرفته‌اند، شفاف‌سازی و افشای وجود تعارض منافع کمک بسیاری خواهد کرد. در این شرایط، شفاف‌سازی رسمی‌و مستند و پاسخگویی مسئولان امر، به درک بهتر سایرین از شرایط می‌انجامد.

راهکارهای دیگری نیز برای جلوگیری از تعارض منافع وجود دارند، مانند:

- اعمال محدودیت‌های پیشگیرانه؛
- پیشگیری از تعارض منافع در مرحله نگارش قانون.

البته این راهکارها بیشتر مناسب سازمان‌ها و نهادهای اصلی و حاکمیتی هستند. این نهادها می‌توانند با وضع قوانین و مقررات مؤثر، از تعارض منافع مهم جلوگیری کنند.

❖ نفع به‌جا و نفع نابجا

در یک تعریف کلی، منظور از تعارض منافع، قرارگیری در موقعیت انتخاب بین دو نفع است:

- نفع به‌جا (یا نفع اولیه)Proper or Primary Interest
- نفع نابه‌جا (یا ثانویه)Improper or Secondary Interest

منظور از نفع به‌جا نفعی است که از منظر قانونی، اخلاقی یا عرفی از فرد، گروه یا سازمان انتظار می‌رود در یک موقعیت خاص، به دنبال تحقق آن نفع باشد. بدیهی است هر نفعی به جز نفع به‌جا در زمره‌ی منافع نابه‌جا (یا ثانویه) قرار می‌گیرد.

برای مثال از رئیس بانک مرکزی انتظار می‌رود به دنبال تحقق نفع عمومی‌جامعه از طریق سیاست‌گذاری و نظارت بر حوزه بانکی کشور باشد (نفع اولیه یا به‌جا). در صورتی که در موقعیت‌های تصمیم‌گیری و اقدام، امکان مداخله‌ی منافع دیگری (از جمله منافع مادی شخصی، سازمانی، حزبی، قومی‌و غیره) فراهم شود، رئیس بانک مرکزی در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است.

از منظر بروز فساد باید گفت موقعیت‌های تعارض منافع، یک مرحله پیش‌از وقوع فساد یا به تعبیری موقعیت‌های در آستانه وقوع به شمار می‌روند و با انجام اقدامات مناسب، معمولاً پیش از آن‌که هرگونه عمل نادرستی به وقوع فساد بپیوندد- به‌صورت داوطلبانه - به سرعت کشف و به سهولت رفع می‌شوند. البته باید افزود، بروز برخی موقعیت‌های تعارض منافع، اجتناب‌ناپذیر است؛ آن‌چه مهم است، ممانعت از تبدیل‌شدن این موقعیت‌ها به خروجی‌های نامطلوب از جمله فساد است.

تفاوت تعارض منافع با تضاد منافع

در زبان فارسی واژه انگلیسی «conflict» به «تضاد» یا «تعارض» برگردانده شده است. این دو واژه اغلب به‌صورت مترادف به کار برده می‌شوند اما به نظر میرسد ترجمه تعارض منافع، دقیق تر از تضاد منافع باشد. تضاد منافع یا منافع متضاد، ناظر بر موقعیتی است که در آن منافع دو موجودیت (دو فرد، یک فرد یا یک سازمان، دو سازمان و غیره) در جهت مخالف یکدیگر قرار دارند به‌گونه‌ای که این تضاد از ماهیت منافع هر یک از طرفین ناشی می‌شود.

کَرسون در تشریح تفاوت بین تضاد و تعارض از مثال منافع کارمندان و کارفرماها استفاده کرده است. از نظر او زمانی که کارفرما به یک کارمند حقوق سالیانه می‌دهد، به نفع کارمند و به ضرر کارفرما است، در این‌جا منافع دو گروه در تضاد با یکدیگر قرار دارد ولی این موقعیت، یک موقعیت تعارض منافع نیست. تصادم و تقابل منافع به تنهایی عامل ایجاد تعارض منافع نیست.

تعارض منافع زمانی شکل می‌گیرد که نفع یا منافع نابه‌جا، مانع انجام صحیح و بی‌طرفانه‌ی وظایف محول‌شده می‌شود. تضاد بین کارمند و کارفرما یک تضاد «توجیه‌پذیر» و «طبیعی» است که از ماهیت کنش بین دو موجودیت دارای منافع ناهمسو ناشی می‌شود. بنابراین به عنوان اولین تفاوت باید گفت تضاد منافع یا منافع متضاد، یک موقعیت «میان فردی» (Interpersonal) است؛ در حالی که موقعیت «تعارض منافع» یک موقعیت «درون فردی» (Intrapersonal) است، بدین معنا که دو یا چند نفع در درون یک موجودیت با یکدیگر در تعارض قرار می‌گیرند. به عنوان مثال زمانی‌که یک فرد بین منفعت شخصی خود و منفعت عالی کشور در جایگاه نمایندگی مردم در پارلمان، دچار تعارض منافع می‌شود، هر دو منفعت در درون فرد قرار

دارد. در این‌جا نفع نابه‌جا یک نفع عارضی است که توجیه‌ناپذیر است. در جدول زیر تفاوت‌های بین «تعارض منافع» و «منافع متعارض» آمده است:

تفاوت بین «تعارض منافع» و «منافع متعارض»

تمایز	منافع متعارض	تعارض منافع
معادل لاتین	Conflicting interests	Conflict of interest
تعداد موجودیت	دو یا چند طرف در کشمکش و نزاع هستند	درون یک موجودیت اتفاق می‌افتد
نوع بروز	بروز بیرونی و ملموسی دارد	چون درونی است بروز بیرونی کم‌تری دارد
پیشینه ادبیات آکادمیک	قدمت بیش‌تری در ادبیات علمی دارد	مفهومی نسبتاً جدید در ادبیات حکمرانی است
وضعیت منافع	وجود منافع مختلف که همگی توجیه‌پذیر هستند	وجود یک منفعت به‌جا و یک منفعت نابه‌جا
مدیریت	مدیریت تضاد (در تئوری سازمان و مدیریت)	مدیریت تعارض منافع
مباحث نزدیک در ادبیات حکمرانی	تضاد ارزش‌ها / تحلیل ذی‌نفعان	فساد

تعارض منافع در نظام حکمرانی

تعارض منافع به عنوان یک مفهوم عام در تمام عرصه‌های اجتماعی از روابط خانوادگی تا روابط بین سازمان‌ها وجود دارد. خروجی موقعیت‌های تعارض منافع در هر عرصه‌ای متفاوت است. یکی از عرصه‌های مهم، حوزه‌ی حکمرانی است. از آن‌جایی که حکومت نماینده و مدافع حقوق عمومی‌جامعه است، انتظار می‌رود در تحقق منافع به‌جا و خیر جمعی کوشا باشد. بنابراین شناخت و بررسی مفهوم تعارض منافع در حوزه حکمرانی بسیار ضروری است. مثال‌های زیر می‌توانند در فهم موقعیت‌های تعارض منافع در حوزه حکمرانی راهگشا باشند:

- مثال اول: طی فراخوان عمومی‌یک سازمان دولتی برای استخدام نیروی جدید، عده‌ای داوطلب، جهت مصاحبه و گزینش به سازمان مذکور مراجعه کرده‌اند. بر حسب اتفاق، پسر یکی از اعضای هیئت گزینش نیز در میان مراجعین قرار دارد.
- مثال دوم: یک مسئول در سازمان دولتی «الف» دارای پست تصمیم‌گیری است و شرکت خصوصی «ب» طرف قرارداد این سازمان دولتی است. این در حالی است که آن مسئول دولتی همزمان در شرکت «ب» نیز دارای سهام است.

- مثال سوم: رئیس بانک مرکزی بلافاصله پس از پایان دوره مسئولیت به مدیریت یکی از بانک‌های خصوصی منصوب می‌شود. یا قبل از تصدی سمت ریاست بانک مرکزی، مدیرعامل یک بانک خصوصی بوده است.
- مثال چهارم: در یک مزایده‌ی دولتی، شرکت (الف) به عنوان ناظر و شرکت (ب) به عنوان مجری یک پروژه، انتخاب می‌شوند. این نظارت در حالی صورت می‌گیرد که بیش از ۵۰ درصد سهام شرکت (ب) متعلق به شرکت (الف) است.
- مثال پنجم: طبق آیین‌نامه‌های یک وزارت‌خانه، جهت ارزیابی عملکرد شرکت‌های تابعه، هلدینگ «الف» به عنوان یک سازمان فرادست شرکت‌ها، مکلف است تا گزارش‌های ماهیانه از عملکرد همه‌ی شرکت‌های تابعه را ارائه دهد. این در حالی است که ارزیابی عملکرد هلدینگ «الف» بر اساس گزارش‌های ماهیانه‌ی شرکت‌های تابعه‌ی آن انجام می‌گیرد.

همان‌طور که در تمام مثال‌های بالا مشاهده می‌شود، موجودیتی که در موقعیت تعارض منافع قرار دارد یک کارگزار یا سازمان دولتی است. برای ارائه‌ی تعریفی که موارد مذکور را به‌طور خاص دربرگیرد، لازم است تعریف عمومی‌تعارض منافع، محدودتر شود.



در شکل بالا بطور خلاصه مولفه‌ها و اجزای تعارض منافع در نظام حکمرانی، بیان شده است بر اساس چهار رکن توضیح داده شده، می‌توان تعریف تعارض منافع در نظام حکمرانی را به‌طور اجمالی این‌گونه بیان کرد: «تعارض منافع در نظام حکمرانی به موقعیتی گفته می‌شود که در آن یک مقام دولتی در نقش‌های سازمانی خود، هنگام اِعمال اراده یا تصمیم‌گیری‌های احتمالی در آینده، در مورد موضوعاتی که در حیطه‌ی وظایف اوست، بر سر دوراهی انتخاب بین نفع به‌جا و نفع نابه‌جا قرار گیرد».

❖ نحوه تمایز بین نفع به جا و نفع نابجا

پس از تعریف تعارض منافع در حوزه حکمرانی پرسشی که به ذهن خطور می‌کند این است که چگونه می‌توان در موقعیت‌های مختلف، بین نفع به‌جا و نابه‌جا تمایز قائل شد؟ پاسخ به این سوال، یکی از اساسی‌ترین نکات برای سیاست‌گذاری و مدیریت تعارض منافع در هر نظامی‌خواهد بود. ارزش‌ها، عرف، قوانین، فرهنگ و ... دیگر عوامل، از مهم‌ترین مولفه‌های پاسخ به این پرسش می‌باشند. برای فهم بهتر، برخی از این شاخص‌ها بیان شده‌اند، اما محدود به این موارد نیستند:

- نفع فردی در مقابل نفع جمعی: هرگاه نفع فردی در برابر نفع جمعی قرار بگیرد، نفع فردی به عنوان نفع ثانویه یا نابه‌جا خواهد بود. به عنوان مثال رعایت حقوق عامه مردم توسط یک مسئول دولتی از طریق شایسته‌سالاری یا در نظر گرفتن منافع یک نفر از اقوام مسئول دولتی برای انتصاب در یک مسئولیت.
- نفع کوتاه‌مدت در برابر نفع بلندمدت: معمولاً نفع بلندمدت نفع به‌جا و نفع کوتاه‌مدت نفع نابه‌جا تلقی می‌شود.
- مطابقت با قانون: مطابقت با قانون معیار خوبی برای شناسایی منافع به‌جا و نابه‌جا است.
- مطابقت با عرف: یکی دیگر از معیارهای تشخیص نفع به‌جا از نفع نابه‌جا مطابقت با عرف و باور عمومی‌است.

❖ نقشه الزامات پایه ارتقاء کارآمدی و مبارزه با فساد

برای نشان دادن ارتباط بین تعارض منافع و مبارزه با فساد، نقشه‌ای تهیه شده که الزامات پایه ارتقاء کارآمدی و مبارزه با فساد را نمایش می‌دهد. از جمله این الزامات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- سطح زیرساخت شامل: تعارض منافع، دسترسی آزاد به اطلاعات، داده باز حاکمیتی، گزارشگران تخلفات، چالش (مسابقات حاکمیتی).
- سطح نهادی شامل: دولت الکترونیک، دولت به مثابه زیرساخت، شفافیت (تخصصی و عملکرد) بودجه، روزنامه رسمی، شفافیت خریدهای دولتی، شفافیت شوراها و جلسات کمیسیونی، شفافیت اهداف و عملکرد نهادها.
- سطح فردی شامل: اعلام عمومی‌درآمدها و دارایی‌ها، درب‌های چرخان (سابقه مشاغل مسئولین)، ثبت و اعلام عمومی‌هدایا، ثبت و اعلام عمومی‌لابی‌گری .

انواع مصادیق تعارض منافع سازمانی

تعارض منافع ناشی از روابط، تابعیت مضاعف مسئولین و خانواده آنها، تعارض درآمد و وظیفه، پذیرش هدیه، فعالیت شغلی ثانویه، اتحاد قاعده‌گذار و مجری، مالکیت یا سهام‌داری مدیران دولتی در بخش خصوصی، درب‌های گردان، اتحاد ناظر و منظور، امضای طلائی و عقد قرارداد دولتی جزو اشکال تعارض منافع هستند.

لازمه پیشگیری و مبارزه با فساد، شناخت ریشه‌های فساد است. به همین دلیل شناخت تعارض منافع به عنوان مهم‌ترین ریشه وقوع فساد از اهمیت بسیاری برخوردار است.

موضوع تعارض منافع را می‌توان بر اساس دو منطق مجزا به دو دسته «نوع» (Type) و «شکل» (Form) دسته‌بندی کرد. منظور از انواع، تقسیم‌بندی انتزاعی یا نظری موقعیت‌های تعارض منافع است که بر اساس «وضعیت»، «منشاء بروز» و «سطح» قابل دسته‌بندی است. در مقابل، مقصود از اشکال، شیوه‌های ظهور عینی مفهوم است و اشاره بر این دارد که موقعیت تعارض منافع ممکن است به چه شکلی بروز عینی و ملموس پیدا کند.

❖ انواع تعارض منافع

وضعیت تعارض منافع: تعارض منافع را می‌توان به سه وضعیت: بالفعل، بالقوه و ظاهری یا ادراک شده تقسیم کرد.

تعارض منافع بالفعل یا واقعی ناظر بر موقعیتی است که در زمان حال یا وضع فعلی یک موجودیت در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است، در حالی‌که تعارض منافع بالقوه ناظر بر وجود نفع و بروز موقعیت تعارض منافع در آینده است. به عنوان مثال، یک مقام دولتی مالک تعداد زیادی از سهام‌های یک شرکت تولید چوب است. در صورتی که در آینده او به عنوان مسئول تدارکات آن سازمان دولتی انتخاب شود، ممکن است برای خرید الوار و چوب، با شرکت خود، قرارداد ببندد. نکته قابل توجه آن است که این اتفاقات در زمان آینده رخ خواهد داد.

تعارض منافع ظاهری یا ادراک‌شده به ادراک عمومی‌از موقعیت تعارض منافع مربوط می‌شود. در برخی موقعیت‌ها، ممکن است چنین به نظر برسد که یک فرد یا یک سازمان در موقعیت تعارض منافع قرار دارند، در حالی که در واقعیت چنین نیست. به هر روی، رفع شائبه تعارض منافع، برای افزایش اعتماد عمومی، ضروری است. مثلاً یک مدیر ارشد دولتی که سهام‌دار بزرگ یک شرکت خصوصی است، در سازمان متبوع خود، مقرراتی وضع می‌کند که پیرو آن، از تصمیم‌گیری در خصوص قراردادهایی که شرکت‌اش در آن رقابت می‌کند، معزول و برکنار می‌شود. این وضعیت ممکن است برای عموم مردم، آشکار نباشد و همین مسئله شائبه وجود موقعیت تعارض منافع را به دنبال داشته باشد. به عبارت بهتر، فرد مسئول در این حالت به‌طور واقعی در موقعیت تعارض منافع قرار نگرفته است ولی به‌دلیل جایگاهی که دارد ممکن است شائبه‌ی قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع برای مردم ادراک شود.

منشأ بروز تعارض منافع: منظور از منشأ بروز تعارض منافع، عامل ایجاد کننده موقعیت تعارض منافع است. به‌طور کلی می‌توان دو منشأ بروز را برای موقعیت‌های تعارض منافع در نظر گرفت:

تعارض منافع عامل‌محور یا ناشی از فرد و تعارض منافع ساختار-محور یا ناشی از ساختار. تعارض منافع‌های ناشی از عامل به موقعیت‌هایی اشاره دارد که علت بوجود آمدن آن، ویژگی‌ها، تصمیم‌ها و اقدام‌های عامل یا موجودیت‌هاست، بر خلاف تعارض منافع ناشی از ساختار که فارغ از مداخله عامل، پیشاپیش واجد تعارض منافع هستند. در تعارض منافع ناشی از ساختار، تعارض منافع نه از موجودیت یا عامل، بلکه از ماهیت موقعیت ناشی می‌شود.

به عنوان مثال، فرض کنید در یک سازمان دولتی، قانونی وجود دارد که بر اساس آن میزان پاداش مدیر سازمان، متناسب با عملکرد کارکنان آن سازمان تعیین می‌شود. همچنین در یک قانون دیگر، ارزیابی عملکرد کارکنان سازمان از سوی مدیر سازمان، انجام می‌شود. در چنین موقعیتی، تعجب‌آور نخواهد بود اگر شاخص‌های سنجش عملکرد کارکنان، همواره وضعیت بسیار خوب را برای کارکنان نشان دهند. در این مثال فرضی، موقعیت مدیر سازمان، یک موقعیت تعارض منافع ساختاری است. این موقعیت نه از ویژگی‌های فردی، تصمیم‌ها یا اقدام‌های مدیر سازمان، بلکه از ماهیت درونی یا ذات جایگاه مدیر

سازمان، ناشی می‌شود. در چنین موقعیتی، در صورتی که هر فردی با هر ویژگی و منافعی، در این جایگاه قرار بگیرد، بی‌تردید در موقعیت تعارض منافع قرار خواهد گرفت.

اصلی‌ترین ملاک تشخیص موقعیت تعارض منافع ناشی از ساختار، پاسخ به این پرسش است که آیا با شناسایی و حذف اثرگذاری نامطلوب منافع عامل یا موجودیت در موقعیت خاص یا جابه‌جایی او با یک عامل یا موجودیت دیگر، موقعیت تعارض منافع از بین خواهد رفت یا خیر؟ در صورتی که پاسخ به این سؤال‌ها منفی باشد، این موقعیت یقیناً ساختاری است. به عبارت بهتر، هر فرد یا سازمانی که در موقعیت مذکور قرار بگیرد، به لحاظ منطقی و ناخواسته در موقعیت تعارض منافع قرار خواهد گرفت، اما در صورتی که با جابه‌جایی عامل یا موجودیت، موقعیت تعارض منافع از بین برود، می‌توان نتیجه گرفت که تعارض منافع نهفته در این موقعیت، نه از ساختار، بلکه از عامل یا موجودیت نشأت گرفته است.

سطوح تعارض منافع: در تعارض منافع فردی، فرد، اعم از مقام یا مسئول دولتی، مدیر، عضو هیئت‌مدیره، قاضی، پزشک، استاد و غیره در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرند. به عنوان مثال، یک پزشک، بیماران را در یک کلینیک یا بیمارستان دولتی معاینه می‌کند و برخی از آن‌ها را برای ادامه درمان به مطب خصوصی خود ارجاع می‌دهد، در صورتی‌که این ارجاع ضرورتی ندارد. در این حالت، پزشک در موقعیت تعارض منافع قرار دارد. چرا که قرارگیری در موقعیت «ارجاع به خود» در غیاب نظارت کارآمد، این امکان را برای پزشک فراهم می‌آورد که با نادیده گرفتن تعهد و اخلاق حرفه‌ای و پایمال‌کردن نفع بیمار و انتفاع عمومی(بیماران)، از موقعیت فراهم شده، برای انتفاع شخصی استفاده کند.



در تعارض منافع سازمانی، یک سازمان – در معنای مدیریتی آن – اعم از یک شرکت خصوصی، یک سازمان دولتی، یک هُلدینگ، وزارتخانه و حتی یک دولت در سطح بین‌المللی، در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرد. در سازمان‌های مختلف، این مسئله بیش‌تر در برون‌سپاری خدمات پیمانکاری، تنظیم‌گری‌ها، مشاوره و انجام ارزیابی‌ها به‌وجود می‌آید. به عنوان مثال شرکت «الف» مسئول اجرای یک پروژه می‌شود و شرکت «ب» به عنوان مسئول ارزیابی این پروژه انتخاب می‌شود. پس از

مدتی روشن می‌شود که شرکت «ب» خود زیر مجموعه‌ای از شرکت «الف» بوده است. در این موقعیت گفته می‌شود که شرکت «ب» درگیر تعارض منافع سازمانی بوده است.

تعارض منافع، عوامل و اشکال متفاوتی دارد. اما برخی از آنها، اهمیت و فسادآوری بیشتری نسبت به سایرین دارند که در ادامه مورد اشاره قرار می گیرد:

تعارض منافع ناشی از روابط (خویشاوندی، دوستی، سیاسی، قومیو .....)

این مورد عموماً در نقطه مقابل شایسته‌سالاری قرار می گیرد و از آن‌جایی ناشی می‌شود که احتمال اثرگذاری منافع خانوادگی، دوستی، سیاسی یا قومیو منطقه‌ای بر تعهدهای شغلی و حرفه‌ای، وظیفه‌ی قانونی و نفع عمومی، وجود دارد.

شبکه روابط یک فرد می‌تواند بر مواضع و تصمیم گیری او اثرگذار باشد. این روابط ممکن است در برگیرنده یکی از موارد زیر باشد :

- تعارض منافع ناشی از روابط خانوادگی
- تعارض منافع ناشی از روابط دوستی
- تعارض منافع ناشی از وابستگیهای قومیو قبیله ای
- تعارض منافع ناشی از روابط سیاسی و حزبی

آنگونه که پیش تر نیز ذکر شد، تعارض منافع، دروازه ای به سوی فساد است. از این رو، تمام روابط شخصی، دوستی، خانوادگی، سیاسی، قومیو قبیله ای یک مقام دولتی، بالقوه امکان اثرگذاری بر تصمیم ها و مواضع او را دارند؛ بنابراین تمام موقعیت‌هایی که این روابط امکان اثرگذاری دارند، می‌توانند یک نمونه از موقعیت تعارض منافع مقام دولتی باشند. بدیهی است در صورتی که امکان اثرگذاری به فعل یا تصمیم منجر شود، مقام دولتی از موقعیت رسمی‌خود سوءاستفاده کرده و مرتکب فساد شده است.

بدین منظور زمانی که یک مقام دولتی در نقش تصمیم گیری، بین انتخاب برادرزاده خود و یک فرد صاحب صلاحیت در انتصاب به یک موقعیت شغلی قرار می گیرد، در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است. در صورتی که در این موقعیت، روابط خانوادگی اثرگذار باشند و آن مقام دولتی به طور ناصواب، فرد دارای نسبت خانوادگی را برگزیند، مرتکب فساد شده است. به این حالت از فساد، خویشاوندسالاری گفته می‌شود. این مثال قابل تعمیم به روابط دوستی، وابستگیهای قومی‌و قبیله ای و وابستگیهای حزبی نیز است.

- **تعارض منافع ناشی از روابط خانوادگی**

خویشاوندگماری، خویشاوندسالاری یا فامیل پروری یکی از مصادیق شایع فساد اداری است که به تبعیض و جایگزینی رابطه به جای ضابطه دلالت دارد. در این فرآیند فرد یا افرادی با دسترسی ها و قدرت اعمال نظر در یک اداره، نهاد یا سازمان دولتی یا حتی خصوصی، به نفع یکی از اقوام نسبی یا سببی یا دوستان و نزدیکان خود یا فردی که به دلیل ارتباط با او به صورت شخصی از طرق مادّی یا معنوی منتفع می‌شوند ، اعمال نفوذ می کنند .

این اعمال نفوذ می‌تواند به برتری دادن منافع شخصی به منفعت سازمان منجر شود و به عنوان مثال در اعمال نفوذ برای تصدی یک سمت، دریافت تسهیلات، ارتقا یا برنده شدن در یک مناقصه یا مزایده برای کسی که «آشنا» است، نمود پیدا کنند. تعارض منافع ناشی از روابط خویشاوندی موقعیتی است که در آن، این امکان فراهم می‌شود که منافع خانوادگی یک مقام یا کارمند دولتی، به طور ناشایستی بر اتخاذ تصمیمات قانونی و حرفه ای او، اثر بگذارد و به طور عمده در نقطه ی مقابل شایسته سالاری قرار میگیرد.

این نوع تعارض منافع از آن جایی ناشی میشود که احتمال اثرگذاری منافع خانوادگی، بر تعهدهای شغلی و حرفه ای، وظیفه‌ی قانونی و نفع عمومی، وجود دارد. به عبارت دیگر، در این موقعیت، ممکن است فرد در اتخاذ تصمیم یا اعمال اراده، منافع خانوادگی خود را به طور نادرستی دخالت دهد، اگرچه همانند سایر اشکال تعارض منافع، ممکن است چنین واقعه ای اتفاق

نیفتد و فسادی رخ ندهد. این مسئله پیامدهای نابهنجاری را به دنبال خواهد داشت که از جمله آن می‌توان به شکست ساختار سازمان اشاره داشت که در نتیجه موجب کاهش کارآیی آن سازمان می‌شود.

برای درک این مفهوم مصادیق زیر را در نظر بگیرید: اگر شما (در یک شرکت یا سازمان) در فرآیند تصمیم گیری در زمینه‌ی نیروی انسانی مشارکت دارید، نمیتوانید به خانواده یا دوستان خود که برای استخدام (در آن شرکت) اقدام کرده اند، یاری برسانید. در چنین شرایطی، ضروری است که از فرآیند جذب نیروی انسانی خارج شوید؛

اگر شخصی که خویشاوند است یا رابطه دوستی نزدیکی دارد، در بخشی یا دپارتمانی کار کند که باید گزارش‌های بخش خود را به مقام مافوق که خویشاوند خود است ارائه دهد یا نفوذی داشته باشد که به موجب آن در فرآیند استخدام یا تعیین مسئولیت ها یا وظایف کاری برای خویشاوند خود نقش بازی کند یا در فرآیند اعطای امتیازات خاص، ترفیع یا جابه جایی خویشاوند خود اعمال نفوذ کند ، خویشاوندسالاری اتفاق افتاده است.

این مثال نشان از نوع تفکر افراد در مواجهه با ترفیع یا پاداش خویشاوندسالارانه دارد. این مسئله می‌تواند به صورت تدریجی نارضایتی سازمانی را حاصل کند. به همین دلیل است که در نظام‌های اداری پیشرفته ارتقای شغلی یا وابستگی اندکی به مدیران دارد یا این ارتقا از طرف یک خویشاوند با محدودیت جدی برخوردار است .همچنین مسئله نظارت در سازمانهای اداری نسبت به زیردست باید توسط فردی انجام شود که بی طرف بوده و قرابتهای او به فرد نظارت شونده باعث تحت تأثیر قرار دادن او نسبت به قضاوت واقعی عملکرد فرد نشود. در صورتی که ناظر نسبت به فرد مورد نظارت در دسته خویشاوندان یا دوست گماران یا آشنایان قرار نگیرد، رعایت اخلاق حرفه ای آسانتر خواهد بود .

- **تعارض منافع ناشی از روابط دوستانه**

فرض کنید در یک سازمان دولتی، ارباب رجوع نسبت به روند اداری کار خود از متصدی اداره شاکی می‌شود، در این صورت اگر متصدی وظیفه خود را به خوبی انجام نداده باشد با این حال همکاران او در مقابل ارباب رجوع به جانبداری از همکار خود برمی‌آیند ؛ این مثالی ساده از تعارض منافع ناشی از روابط دوستانه است. همچنین اگر شما به عنوان یک فرد

عادی برای دریافت مجوز تأسیس گاوداری در منطقه‌ای خاص که فقط ظرفیت دریافت مجوز یک واحد دامداری را دارد به سازمان جهاد کشاورزی و متصدی الف مراجعه کنید و هم زمان با شما دوست الف نیز برای دریافت این مجوز اقدام کند و شما صلاحیت بیشتری داشته باشید، در لحظه تصمیم، متصدی الف در موقعیت تعارض منافع است و اگر مجوز را به دوست خود بدهد مرتکب فساد شده است.

- **تعارض منافع ناشی از روابط قومی**

در این موقعیت، منافع قومی‌و طایفه ای فرد، امکان اثرگذاری بر تصمیم ها و اقدام‌های او را می‌یابد. یکی از دلایل مهم گرایش به قوم و طایفه در بین خواص و نخبگان، نبود نهادهای مدرن و نابسامانی‌های سیستمی‌و اجتماعی این نهادها است. به عنوان مثال قوم‌گرایی در انتخابات مجلس یا شوراهای شهر که نوعی ناهنجاری اجتماعی است. در بعضی از موارد اگرچه در انتخابات مختلف، فرد شایسته را می‌شناسیم ولی به صرف اینکه وابستگی طایفه‌ای به ما ندارد، او را انتخاب نمی‌کنیم؛ این یعنی انحراف از هنجار، از حقیقت و از شایسته سالاری. بخش اعظم این پدیده نتیجه‌ی ساختار نادرست فرهنگی و سیاسی جامعه است. قوم‌گرایی موجب محو شدن شایستگی ها و شایسته سالاری است. این پدیده نادرست حتی به افراد تحصیلکرده مثل اساتید دانشگاه ها نیز سرایت کرده است،

آنها به خاطر به دست آوردن امتیازات شخصی به کاندید طایفه‌ای رأی می‌دهند و متأسفانه همراه خواص به موضوع قومیت‌گرایی و قبیله‌گرایی مشروعیت می‌بخشند. قوم‌گرایی در یک دستگاه یا سازمان دارای ویژگی‌های مشهود است که سوای مجموعه کارکنان این ادارات، مراجعین نیز به سادگی با مشاهده و حتی احساس این ویژگی ها به پدیده قبیله سالاری و آثار ملموس آن پی می‌برند.

در رفتار قبیله‌ای، شایسته سالاری جایی ندارد، زیرا خدمتگزاران، شایسته ها و متخصصان کنار زده می‌شوند و متملقان و چاپلوسان بر سرکار می‌آیند. در رفتار قبیله‌ای، اقدامات بعضاً مثبت افراد وابسته برجسته می‌شود، اما کسانی که در مجموعه آن ها نباشند کار بد و عملکرد نامطلوب آنان را برجسته و از عملکردهای خوب آن ها به آگاهی غفلت می‌نمایند.

قبیله سالاری از عوامل اصلی فساد اداری، رانتخواری، ظلم و بیدادگری، به افراد غیر وابسته است. در حالی که حاکمیت شایسته سالاری، هرگونه دور زدن قانون را نفی می‌کند و بر حاکمیت آن اصرار می‌ورزد. شایسته سالاری الگوی برتر خودشکوفایی انسانها و سبب توسعه جامعه در ابعاد مختلف است. در صورتی که قبیله سالاری، عامل تبعیض ناروا، نارضایتی مردم و عقب ماندگی امور و جامعه محسوب می‌شود

تابعیت مضاعف مسئولین و خانواده آنها

یکی از مسائلی است که به ویژه در رابطه با مسئولین ارشد و نیز مسئولین حوزه‌ی امور سیاست خارجه، ممکن است بر منافع ملی و رویکردهای انقلابی تأثیر بگذارد. فرض کنید، یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی دارای گرین کارت کانادا است و فرزندان او در این کشور در حال تحصیل هستند. این نماینده مجلس در طول سال چندین بار با هدف ملاقات فرزندان خود به کانادا سفر می‌کند و مبلغ قابل توجهی نیز در این کشور سرمایه گذاری کرده است. در این اثنا، در مجلس طرحی با هدف اصلاح وضعیت بازار ارز در دست بررسی است. این طرح از طرفی می‌خواهد قیمت دلار را به حداقل ممکن کاهش دهد و از طرف دیگر برنامه بلند مدتی برای کاهش و حذف دلار از مناسبات اقتصادی کشور دارد. پس از کش و قوس‌های فراوان بالاخره طرح در صحن علنی مجلس مطرح می‌شود. نماینده مذکور با توجه به سابقه و وابستگیهای خانوادگی و مالی که به کشور کانادا دارد، تصویب چنین طرحی را به ضرر اقتصاد کشور کانادا و در نتیجه به ضرر منافع مالی و خانوادگی خود می‌داند. دارابودن منافع در زمان رأی گیری طرح، نماینده مجلس را در موقعیت تعارض منافع قرار میدهد. از آن جایی که در کشور ما تعداد مسئولین دو تابعیتی قابل توجه است، این شکل از تعارض منافع، حائز اهمیت است. اگرچه مثال فرضی فوق صرفاً از جهت تسهیل در فهم مسئله ذکر شد، اما نمونه‌های مشابه آن در کشور در عرصه‌های مختلف وجود دارد. اهمیت این موضوع زمانی بیشتر می‌شود که تعارض ناشی از تابعیت مضاعف، مدیریت و کنترل نشود.

تابعیت دوگانه ممکن است ابعاد امنیتی و اطلاعاتی نیز داشته باشد. با توجه به گسترش روزافزون این شکل و پیامدهای ناگوار آن، آشنایی با ماهیت، ابعاد و شیوه‌های مدیریت آن، بیش از پیش ضرورت می‌یابد:

برای تأمل بیشتر درباره منشأ بروز تعارض منافع در تابعیت مضاعف، لازم است با مفهوم وفاداری دو گانه یا وفاداری‌های متقابل آشنا شویم. وفاداری متقابل یا دوگانه منشأ بسیاری از تضادهای هویتی یک فرد است که ممکن است علتهای مختلفی نظیر قومیت، دین، طبقه اجتماعی، جنسیت، گرایش سیاسی و غیر ه داشته باشد . در این میان یکی از مهم ترین علتهای ایجاد وفاداری دوگانه، تابعیت مضاعف است. تابعیت مضاعف، منبع تضاد اطاعت و فرمانبرداری در نظر گرفته می‌شود. از منظر تعارض، چنین به نظر می‌رسد که مسئول سمت و سوی وفاداری، مسئول دولتی نامشخص است و به همین سبب اعتماد عمومی به وی کاهش می‌یابد. به طور کلی منشأ تعارض منافع در این شکل، تقاضاهای متضاد دو کشور یا چند کشور در موضوعات مختلف است؛ زیرا هرکدام از آن ها این حق را به خود می‌دهند که فرد مورد نظر را جزء قلمرو سلطنتی و حاکمیتی خود بپندارد .در مقدمه گزارش تحقیق و تفحص مجلس از مسئولین دوتابعیتی به این مسئله این گونه اشاره شده است: « فرد مورد اشاره دارای تابعیت مضاعف ، دارای تعهدات و تکالیفی نسبت به دولت دیگری است و آن دولت نیز این شخص را مورد حمایت سیاسی و حقوقی خود قرار داده است، در نتیجه این امکان قوی وجود دارد که در صورت اشتغال به خدمت در دولت ایران، با توجه به رابطه سیاسی، حقوقی و تعهداتی که نسبت به دولت دیگر دارد، تعهدات خود به دولت ایران را نتواند انجام داده یا عامدانه در انجام تعهدات خود خلل ایجاد نماید ».

امروزه در بسیاری از کشورهای دموکراتیک به دلایل مختلف از جمله جهانی شدن و اقتصاد جهانی، تابعیت مضاعف امری پذیرفته تلقی می‌شود. اما علیرغم اذعان به فواید آن، نمی‌توان شکل گیری موقعیت تعارض منافع برای مسئولین حکومتی و تبعات سوء آن را انکار کرد و برای مدیریت و کنترل آن قدمی‌برنداشت. بنابراین با تحقق تابعیت مضاعف، تعارض منافع بالقوه برای مسئولین دولتی نیز ایجاد خواهد شد و اگر برای آن سیاستهای کامل و جامعی وضع نشود، این تعارض بالفعل گشته و امکان رخداد فساد و ناکارآمدی در نظام حکمرانی افزایش می‌یابد. بنابراین اگر مسئول دولتی به سبب تابعیت مضاعف (تابعیت دو یا چندگانه) در اقدام یا تصمیم خود، دچار وفاداری بخشی شده شود، به نحوی که نفع عمومی‌و انجام بیطرفانه وظیفه در معرض خطر قرار گیرد، تعارض منافع ناشی از تابعیت مضاعف شکل گرفته است.

- **معایب تابعیت مضاعف**

امروزه کشورهای مختلف جهت بهره مندی از نقاط قوت و مصون ماندن از تبعات سوء این موضوع، به نگارش قوانین و خط‌مشی‌هایی درباره موضوع روی آورده‌اند. برای مثال از بین ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا، ۱۵ کشور به وضع سیاست‌هایی درباره تابعیت دوگانه پرداخته اند. از میان آن ها ۹ کشور تابعیت مضاعف را با ذکر شرایط و قیودی پذیرفته اند و ۶ کشور نیز تابعیت دوم را منوط به لغو و کناره گیری از تابعیت اول نموده اند. همچنان که قبلا توضیح داده شد، روند جهانی به سمتی است که سیاستهای ناظر به تابعیت مضاعف در سال‌های اخیر انعطاف بیش تری به خود گرفته است.

آمارها نشان می‌دهد که امروزه بیش از نیمی‌از کشورهای جهان با این پدیده دست و پنجه نرم می‌کنند و بیش از نیمی از آنها از متوسط تا زیاد، سیاستهایی برای آن وضع کرده اند. اکثر دولت ها تابعیت مضاعف را یک خطر جدی بالقوه برای اقتدار حاکمیتی خود می‌دانند. بنابراین مهم ترین تهدید ناشی از تابعیت مضاعف، شکست حکمرانی یک کشور است.

با بررسی این واقعه تاریخی می‌توان دریافت که ریشه اصلی این جنگ‌های طولانی به شهروندان انگلیسی که به آمریکا مهاجرت کرده بودند، مربوط می‌شود و همین باعث شده بود که دولت بریتانیا نسبت به آمریکا احساس اقتدار داشته باشد. همچنین تابعیت مضاعف، تهدیدی برای امنیت ملی و شکل گیری پروژه نفوذ به شمار میرود.

یکی دیگر از معایب تابعیت مضاعف، تشویش و تشتت آراء در ارائه خدمات عمومی و مسئولیت‌های اجتماعی افراد است. برای نمونه وقتی فردی عضویت چندگانه دارد، مشخص نیست که در کدام کشور باید مالیات بدهد. این قضیه درباره خدمت سربازی نیز مطرح است. آیا فرد دو تابعیتی می‌تواند در منصبهای مختلف دو کشور مسئولیت بپذیرید؟ آیا می‌تواند خدمات مختلف دولت را مانند افراد دیگر دریافت کند؟ آیا اینها منافی عدالت و برابری نیستند ؟ تهدید بعدی به نسبت تابعیت مضاعف و دموکراسی مربوط می‌شود.

به طور صریح تابعیت مضاعف، ناقض اصل هر شخص یک رأی است که از اصول مهم دموکراسی محسوب می‌شود. به عبارتی فرد دو یا چند تابعیتی بیش تر از سایر افراد در تعیین سرنوشت چند کشور مؤثر است و این با ارزش دموکراسی

همخوانی ندارد. از این رو درباره نحوه مشارکت در انتخابات این افراد نیز مباحث و چالشهایی وجود دارد. گزارش تحقیق و تفحص مجلس از مسئولین دو تابعیتی موارد ذیل را به عنوان تهدیدات این شکل مطرح کرده است :

- ✓ آثار حقوقی و قانونی پذیرش تابعیت کشورهای دیگر و تقابل آن ها با منافع ملی: این مورد با تهدیدی که در بندهای پیشین در رابطه با مخدوش شدن حکمرانی و اقتدار کشورها اشاره شد، همخوانی دارد.
- ✓ استحاله فرهنگی و ایدئولوژیک: این تهدید برای کشور ما که دارای فرهنگی غنی و متفاوت از فرهنگ و سبک زندگی غربی است، بسیار حائز اهمیت است.
- ✓ امکان انجام اقدامات پنهان منافی منافع و مصالح کشور
- ✓ تکمیل پروژه نفود

به طور خلاصه تعارض منافع ناشی از تابعیت مضاعف یک تهدید بالقوه جدی است که به نحوی ریشه‌ی بسیاری از تهدیدهای فوق از جمله شکست حکمرانی، به مخاطره افتادن امنیت ملی، تکمیل پروژ ه نفوذ، امکان انجام اقدامات منافی منافع کشور و غیره است. بنابراین می‌توان مهم ترین و اساسیترین تهدید ناشی از شکل گیری تابعیت‌های مضاعف را در ایجاد موقعیت تعارض منافع برای مسئول دولتی خلاصه کرد. از این رو اگر کشوری بتواند با ایجاد خط مشی درست و دقیق این موضوع تعارض آفرین را کنترل و مدیریت کند، می‌تواند از بسیاری از تهدیدها و احیاناً فسادهای سیاسی و اداری ناشی از آن، جلوگیری به عمل آورد .



- **مزایای تابعیت مضاعف**

تابعیت مضاعف علاوه بر تهدیداتی که در بالا ذکر شد، مزایا و فرصت‌هایی نیز برای کشورها فراهم می‌کند. گسترش تابعیت مضاعف تا حد زیادی به جهانی شدن و به طور خاص با اقتصاد جهانی ارتباط داشته است. به عبارتی نیاز به توسعه، کشورها را به سمت و سویی سوق داده است که علیرغم تهدید ها و معایب، تابعیت مضاعف را بپذیرند . نیاز دولت ها به نیروی کار

در توسعه اقتصادی، یکی از علت‌های اثرگذار در پذیرش تابعیت مضاعف بوده است. این مسئله برای کشورهای توسعه یافته با توجه به نرخ رشد کاهشی و هرم جمعیتی آن ها، از اهمیت ویژه ای برخوردار بوده است.

امروزه با توسعه اقتصاد دانش بنیان این نیاز به صورت جذب افراد متخصص و نخبگان کشورهای دیگر مطرح می‌شود.تابعیت مضاعف از منظر آزادی برابر اجتماعی و مشروعیت حکومت ها نیز مورد تأیید قرار می گیرد. آزادی برابر اجتماعی تأکید دارد که فرد بتواند حق انتخاب چند تابعیت را داشته باشد و محدود به یک تابعیت نگردد. به عبارتی اگر تابعیت دو یا چندگانه پذیرفته نشود، چه بر اساس رویکرد خون و چه بر اساس رویکرد خاک، فرد مجبور است از تابعیت اول خود تبعیت کند و این مخالف آزادی اجتماعی افراد است.

حکومتها نیز با پذیرش این موضوع، مشروعیت بیشتری نزد شهروندان و اتباع خود به دست می‌آورند و به پایداری سیاسی خود کمک می کنند. یکی دیگر از دلایل مهم ایجاد و گسترش تابعیت مضاعف، ظهور پدیده ی جهانی شدن است. جهانی شدن به دگرگونی ارتباطات و تعاملات انسانها و از بین رفتن هر چه بیش تر مرزهای مکانی و زمانی در عصر اطلاعات اشاره دارد.

پذیرش هدیه

دریافت هدیه این تصور را ایجاد می کند که دریافت کننده‌ی هدیه در آینده [می‌تواند یا باید] به نفع اهداکننده تصمیم بگیرد. برخی از مثال‌های دریافت هدیه عبارتند از: دریافت امتیاز، تابلو فرش، بلیط مسافرت خارجی و....

در عرف اجتماعی، اهدای هدیه، امری پسندیده به شمار میرود و در مناسبتهای مختلف با اهدافی نظیر: ابراز محبت، عرض تبریک، قدردانی، جبرانِ خدمت، ادای احترام و کسب اعتبار اهداء میشود. اگرچه هر هدیه‌ای، متناسب با زمینه و عرف اجتماعی، معنای خاصی دارد، اما از منظر جامعه شناختی هر نوع هدیه ای، یک کنش مبتنی بر «مبادله» تلقی می‌شود . در این

کنش، دریافت کننده‌ی هدیه، در موقعیت قدردانی و جبران لطف، قرار میگیرد و ممکن است -یا از او انتظار میرود که -در آینده، در پی جبرانِ -مستقیم یا غیرمستقیم- لطفِ ابرازشدهِ برآید یا قدردان آن باشد.

اگرچه اهدای هدیه در حوزه‌ی روابط خانوادگی، دوستانه و شخصی، امری پسندیده محسوب میشود، اما در حوزه حکمرانی، از مطلوبیت برخوردار نیست. از این رو کشورهای مختلف، قوانینی برای منع یا محدودیت پذیرش هدیه از سوی کارگزاران حکومتی وضع کرده‌اند. با این حال، اغلبِ کارگزاران، در طول دوره‌ی خدمتشان، با پیشنهاد هدیه روبه‌رو میشوند و ممکن است با این تصور که این هدایا، کم اهمیت و ناچیز هستند و تأثیری در عملکرد آنها ندارند، برخی از آنها را بپذیرند. برخی از این هدایا ممکن است ارزش مادی ناچیزی داشته باشند و صرفاً به نشانه‌ی قدردانی و سپاسگزاری اهداء شوند، اما برخی ممکن است چشمگیر و با اهداف نابجا (یا نادرست) پیشنهاد شوند. در چنین مواقعی، ممکن است اهداءکننده یا پذیرنده، از چگونگی اثرگذاری هدیه و پیامدهای آن بیخبر باشند . اغلب با تکیه بر معانی عرفی هدیه و با نامگذاری‌هایی نظیر «پولِ شیرینی»، «پولِ چایی»، «تحفه‌ی ناقابل» و نظایر آن، میزان اهمیت پذیرش هدیه در حوزه حکمرانی، نادیده گرفته می‌شود.

وجه تمایز بین پذیرش هدیه و رشوه

پیش از بحث درباره‌ی پذیرش هدیه و شیوه‌های اثرگذاری آن، بهتر است مرزهای آن با رشوه مشخص شوند؛ چرا که اغلب، این دو مفهوم یکسان تلقی میشوند. البته باید اذعان کرد که مرز بین هدیه و رشوه بسیار باریک است و در مواردی تعیین این مرز به سادگی میسر نیست. دشواری تفکیک بین رشوه و هدیه از شباهتهای ظاهری آنها و پیچیدگی تفاسیر ذهنی طرفین تعامل ناشی میشود. هم رشوه و هم هدیه به لحاظ ظاهری، اشکال مختلفی به خود می‌گیرند. هر کالا، خدمات، لطف و بخششی اعم از پول نقد، خوراکی، لوازم تزئینی، لباس، کتاب، بلیط تور سفر تفریحی، بلیط سینما و غیره، تحت شرایط خاصی، ممکن است شکلی از رشوه یا هدیه محسوب شوند.



از منظر تفسیر ذهنی طرفین نیز، شناسایی رشوه آسان نیست. در اغلب موارد، رشوه تحت عنوان هدیه، رد و بدل میشود. ابهام مفهومی بین رشوه و هدیه، به دشواری

وضع قوانین و مقررات و مدیریت موقعیتهای پیشنهاد/پذیرش هدیه منجر شده است. در یک تعریف کلی میتوان گفت در حوزه حکمرانی، رشوه هر نوع وجه، کالا یا خدماتی است که یک کارگزار دولتی در ازای تخطی از وظیفه‌ی رسمی‌و قانونی دریافت میکند. بدیهی است که رشوه یکی از مصادیق فساد –سوءاستفاده از موقعیت رسمی‌و قانونی– است. اگرچه در ظاهر، شباهتهای بسیاری بین رشوه و هدیه وجود دارد، اما به لحاظ ماهوی، میتوان دو تفاوت عمده بین آنها قائل شد:

نخست، رشوه یک کنش دوجانبه و هدیه یک کنش یکجانبه است: رشوه با طرح «مستقیم» یا «غیرمستقیم» یک پیشنهاد غیرقانونی یا غیراخلاقی (از سوی رشوه دهنده) یا تقاضای غیرقانونی یا غیراخلاقی (از سوی رشوه گیرنده) همراه است و در صورت پذیرش پیشنهاد/تقاضا، بین رشوه دهنده و رشوه گیرنده، یک تفاهم صریح یا ضمنی دوسویه برقرار می‌شود. برای نیل به این تفاهم یا توافق، ممکن است طرفین وارد چانه زنی نیز شوند. بنابراین، از این منظر، رشوه یک تفاهم یا توافق دوجانبه است به گونه ای که هر دو سوی تعامل، دخالت مستقیم و آشکار دارند و به لحاظ تفسیر ذهنی، برداشت یکسانی از معنای رشوه دارند.

در مقابل، هدیه یک تعامل یک سویه است که از سوی اهداءکننده به فرد مذکور پیشنهاد یا اهداء می‌شود . بدیهی است در صورتیکه دریافت کننده، نقشی در این تعامل داشته باشد (به عنوان مثال تقاضایی را مطرح کند)، این عمل مصداق رشوه و حتی در برخی مواقع اخاذی به شمار می‌رود.

دوم، رشوه مصداق فساد و هدیه مصداق تعارض منافع است: با دریافت رشوه، دریافت کننده، به صراحت یا به طور ضمنی، متعهد میشود که در قبال آن، برخلاف وظیفه ی رسمی، قانونی و اخلاقی خود، تقاضا یا درخواستِ پرداخت کننده را برآورده سازد. لذا، دریافت رشوه، یکی از مصادیق مهم فساد محسوب میشود. در حالی که در پذیرش هدیه، پذیرنده، تعهدی در قبال تقاضای اهداءکننده ندارد و ممکن است علیرغم دریافت هدیه، به درستی، به وظیفه ی رسمی، قانونی و اخلاقی خود عمل کند. بنابراین، با پذیرش هدیه، پذیرنده، الزاماً مرتکب فساد نمیشود، بلکه، صرفاً در موقعیت ارتکاب به فساد یا همان «تعارض منافع» قرار میگیرد.

این تعارض در دوراهی عمل به وظیفه‌ی رسمی، قانونی و اخلاقی یا جانبداری و ادای دِین به اهداءکننده ی هدیه، پدید می‌آید. به عنوان مثال، از یک مقام دولتی که در موقعیت استخدام یک فرد برای یک سازمان دولتی قرار دارد، انتظار میرود به دنبال تحقق منافع بهجا یا اولیه (اعم از شایسته سالاری، انتخاب نیروی متخصص و توانمند و تبعیت از قوانین و منافع سازمان) باشد. در این موقعیت، منافع خانوادگی، حزبی، مادی و سیاسی، منافع نابهجا یا ثانویه محسوب میشوند. بدیهی است که قرارگیری در موقعیت تعارض منافع به معنای انتخاب نفع نابهجا نیست، بلکه به معنای فراهم شدن امکان، احتمال یا زمینه‌ی انتخاب نفع نابهجا (یعنی انجام عمل یا اتخاذ تصمیم نابهجا از جمله ارتکاب به فساد) است .

با در نظر گرفتن تعریف فوق، با پذیرش هدیه، دریافت کننده در موقعیت تعارض منافع قرار میگیرد؛ چرا که ماهیت مبادله‌ای هدیه باعث میشود که دریافت کننده، آگاهانه یا ناآگاهانه، در موقعیت قدردانی و جبران خدمت یا لطفِ اهداءکننده، قرار گیرد .البته قرارگیری در این موقعیت به معنای انجام عمل نادرست نیست، بلکه به معنای فراهم شدن امکان، احتمال یا زمینه‌ی انجام عمل نابهجا است. از این رو، دریافت هدیه، ممکن است زمینه را برای ارتکاب به فساد یا انجام هر نوع عمل نابهجای دیگر، فراهم کند. همچنین ممکن است تحت شرایط خاصی، هدیه تبدیل به رشوه شود. سه شرط برای تبدیل هدیه به رشوه میتوان در نظر گرفت:

- ✓ اگر درخواست هدیه از سوی کارگزار حکومتی باشد.
- ✓ اگر دریافت هدیه توأم با تعهد کارگزار حکومتی به انجام یک عمل غیرقانونی باشد ولو این تعهد هرگز عملی نشود.
- ✓ اگر دریافت هدیه منجر به انجام عمل نابهجا (سوءاستفاده از موقعیت رسمی) شود.

از شرط اول چنین برمی‌آید که اگر تقاضای هدیه از سوی کارگزار طرح شود، هدیه تبدیل به رشوه میشود و ممکن است متضمن تعهد یا توافق بر سر انجام عمل نابهجا شود (شرط دوم). اما علاوه بر این، شرط سوم بازگوکننده ی مکانیسم پیچیده‌تری است. ممکن است کارگزار هیچ تقاضایی برای دریافت هدیه نکند، اما آگاهانه یا ناآگاهانه، هدیه به واسطه‌ی مکانیسم پیچیده-ی اثرگذاری غیرمستقیم، او را به سمت انجام عمل نابهجا سوق دهد. در ادامه این مکانیسم شرح داده شده است

مکانیسم اثرگذاری هدیه شرط سوم بازگوکننده‌ی این واقعیت است که در مواردی ممکن است هدیه بدون طرح تقاضا یا درخواست از سوی کارگزار حکومتی و بدون هیچگونه تعهد یا توافق ضمنی یا صریح، به کارگزار حکومتی اهداء شود. با اینحال همچنان ممکن است موقعیت تعارض منافع پدید آید و این موقعیت منجر به انجام عمل نابهجا از جمله ارتکاب به فساد شود. این مسئله در مکانیسم اثرگذاری هدیه مستتر است. اگرچه عموماً تکلیف و انتظار متناظر با هدیه، آشکارا بیان نمیشود، اما به طور ضمنی در مفهوم هدیه مستتر است. با دریافت هدیه، دریافت کننده در موقعیت جبران لطف یا خدمت قرار میگیرد.

این موقعیت ممکن است منجر به سوءاستفاده از موقعیت شود. قرارگیری در موقعیت جبران لطف، موجب فعال شدن مکانیسم «اثرگذاری غیرمستقیم» هدیه میشود. هدیه، اغلب، نه به طور مستقیم، بلکه به طور غیرمستقیم و حتی در برخی موارد، غیرآگاهانه، بر پذیرنده اثر میگذارد .برای فهم چگونگی اثرگذاری غیرمستقیم هدیه، به یک مثال توجه کنید.

جوان تحصیل کرده ای را در نظر بگیرید که با انگیزه و شوق فراوان، به عنوان بازرس در یکی از سازمانهای دولتی استخدام شده است. در اولین مأموریت کاری، رئیس اداره از او میخواهد تا جهت بازدید به کارخانه «الف» مراجعه کند. بازرس جوان، مطابق دستور مافوق، به آن کارخانه، مراجعه میکند .مدیر کارخانه، پذیرایی مفصلی از بازرس میکند و پس از اتمام بازرسی، یک بسته از تولیدات کارخانه را به او هدیه میدهد .بازرس با قطعیت تمام از پذیرش هدیه امتناع میکند، اما با اصرار زیاد رئیس کارخانه مواجه میشود و با این استدلال که این بسته صرفاً «هدیه ای ناقابل» از طرف کارخانه «الف» به او است، هدیه را میپذیرد. علیرغم دریافت هدیه، بازرس، گزارش دقیق و منصفانه ای از بازرسی خود تهیه و آن را به مقامات مافوق ارائه میدهد. به نظر میرسد، دریافت هدیه، در گزارش بازرس تأثیری نگذاشته است. مدتی بعد، بازرس جوان به کارخانه «ب» مراجعه میکند. در این کارخانه نیز پس از اتمام بازرسی، هدیه ای به او اهداء میشود. بازرس، با ابراز مخالفت کمتری، هدیه را میپذیرد. در بازرسی از کارخانه «ج» و «د» ، روال قبلی تکرار میشود و این بار، بازرس مخالفتی با دریافت هدیه نمیکند.

دریافت این هدیه، اگرچه بازرس را تحت تأثیر قرار میدهد، اما در گزارشهای او، این تأثیرپذیری، انعکاس پیدا نمیکند. زمانی که بازرس به کارخانه «ه» مراجعه میکند. پس از اتمام بازرسی هیچ هدیه ای از سوی کارخانه به او اهداء نمیشود. عدم دریافت

هدیه، از نظر بازرس، نوعی بی احترامی و عملی خارج از عرف تلقی میشود و این ناراحتی، اگرچه به طور مستقیم از سوی او ابراز نمیشود، اما به طور غیرمستقیم، در گزارش بازرسی انعکاس پیدا میکند.

ممکن است بازرس نسبت به اثرگذاری هدیه بی اطلاع باشد و نگارش جانبدارانه ی گزارش غیرتعمدی باشد، اما به هر حال هدیه اثرگذار بوده است .فهم مکانیسم اثرگذاری هدیه، مستلزم توجه به پیچیدگیهای آن است. با در نظر گرفتن مؤلفه‌های زمان، جایگاه، احتمال مراجعه در آینده، ارزش مادی و امکان شفافسازی هدیه، میتوان هر هدیه ای را از منظر درجه ی تعارض منافع و شدت ریسک بروز فساد (یا عمل نابهجا) درجه بندی کرد.

زمان اهدای هدیه: آیا هدیه قبل از انجام کار یا اتخاذ تصمیم یا پس از اتمام کار و اتخاذ تصمیم، به کارگزار حکومتی اهداء شده است. در حالت اول، کارمند یا مقام دولتی زمانی که در موقعیت تصمیمگیری (اعم از اعطای مجوز، بازرسی و نظارت، ارزیابی، اعطای وام و غیره) در مورد فرد یا سازمانی قرار دارد، از آن فرد یا سازمان، هدیه ای دریافت میکند.

در حالت دوم، کارمند یا مقام دولتی زمانی هدیه را از یک فرد یا سازمان دریافت میکند که فرایند تصمیمگیری مرتبط با منافع آن فرد یا سازمان به اتمام رسیده است. به طور مثال، رئیس شعبه یک بانک، پس از طی مراحل اعطای وام به یک شرکت خصوصی و وصول مبلغ وام، هدیه ای از نماینده این شرکت دریافت میکند.

جایگاه مقام دولتی: هر چه جایگاه مقام دولتی بالاتر باشد، شدت تعارض منافع و ریسک وقوع فساد، بیشتر است. بدیهی است که در یک سازمان دولتی، شدت تعارض منافع و ریسک وقوع فساد ناشی از هدیه ای که یک کارمند میانی دریافت میکند، در مقایسه با هدیه ای که به مدیر آن سازمان اهداء میشود، کمتر است.

احتمال مراجعه در آینده: در برخی موارد، در زمان دریافت هدیه، پذیرنده، در موقعیت تصمیمگیری درباره ی فرد یا سازمان اهداءکننده هدیه قرار ندارد (تصمیم قبلا اتخاذ شده یا اساساً مقام مذکور در موقعیت تصمیمگیری نبوده است) اما این احتمال وجود دارد که در آینده، در چنین موقعیتی قرار بگیرد. در چنین وضعیتی، زمینه برای تاثیرگذاری هدیه بر تصمیمات آتی مقام

دولتی، فراهم میشود. بنابراین، هر چه احتمال تعامل آتی بین اهداءکننده و دریافت کننده بیشتر باشد، شدت تعارض منافع بیشتر و ریسک ناشی از آن شدیدتر خواهد بود.

ارزش مادی هدیه: بدیهی است که میزان اثرگذاری یک خودنویس هزار تومانی با یک ساعت طلا، یکسان نیست. اگرچه هر دو، هدیه محسوب میشوند، اما شدت تعارض منافع و ریسک بروز فساد در هر کدام، متفاوت است. بنابراین هر چه ارزش مادی هدیه، بیشتر باشد، شدت تعارض منافع و ریسک ناشی از آن بیشتر خواهد بود .

امکان شفاف سازی: در برخی موارد، ممکن است دریافت کننده هدیه، نسبت به موقعیت تعارض منافع ای که در آن قرار گرفته است، آگاه نباشد یا میزان شدت و ریسک آن را کم ارزیابی کند، در حالی که همکاران و عموم، چنین نگرشی نسبت به موقعیت او ندارند. در ادبیات تعارض منافع، اصطلاح «تعارض منافع ادراک شده» ناظر بر ادراک دیگران و عموم نسبت به موقعیت موجودیتی است که در تعارض منافع قرار دارد. ممکن است فرد، گروه یا سازمان در موقعیت تعارض منافع قرار نداشته باشد، اما به نظر برسد که در چنین موقعیتی قرار دارد .

در چنین وضعیتی باید دید آیا دریافت کننده ی هدیه میتواند نسبت به هدیه ای که دریافت کرده است، شفاف سازی کند. شفاف سازی ممکن است شامل این موارد باشد:

هدیه از سوی چه کسی اهداء شده است؟ هدف از اهداء هدیه چه بوده است؟ هدیه در چه موقعیتی اهداء شده است؟ بین دریافت کننده و اهداءکننده هدیه چه ارتباطی برقرار بوده است؟ به میزانی که دریافت کننده بتواند پاسخ این سوالات را به طور شفاف به همکاران، مدیران و عموم اعلام کند، شدت تعارض منافع و ریسک ناشی از آن، کاهش می‌یابد.

تعیین این که چه هدایایی، تحت چه شرایطی و چگونه باید شفاف شوند، در سیاست هدیه هر سازمان باید مندرج باشد . با در نظر گرفتن ابعاد فوق، میتوان حالتهای مختلفی از تعارض منافع را متصور شد که در نتیجه دریافت هدیه، ممکن است به وجود آیند و هر کدام از لحاظ شدت تعارض منافع و میزان ریسک از درجات مختلفی برخوردار باشند.

همانند هر موقعیت تعارض منافع دیگر، موقعیت پذیرش هدیه نیز نیازمند مدیریت است. برای یک سازمان یا تشکیلات (دولتی، خصوصی، تعاونی، سمن، انجمن، خیریه و امثالهم) ضروری است که سازوکارهایی برای مدیریت موقعیت تعارض منافع ناشی از پذیرش هدیه طراحی کنند. با در نظر گرفتن تمایز بین رشوه و هدیه و پیچیدگیهای پذیرش هدیه، ضروری است که یک سیاست هدیه جامع، دقیق و فراگیر متناسب با نیازهای هر سازمان طراحی شود .

- **سیاست هدیه**

منظور از سیاست هدیه مجموعه ی قوانین، دستورالعملها و کُدهای اخلاقی ای است که به کارکنان و مقامات دولتی، شیوه‌های مواجهه با پیشنهادات مختلف مشتریان و ارباب رجوعها را می‌آموزد، ممنوعیتها و محدودیتهایی را اعمال میکند یا این محدودیتها و ممنوعیتها را متذکر میشود. در برخی سازمانها، سیاست هدیه ممکن است در قالب قانون تدوین شده باشد. قوانینی که محدودیتها و ممنوعیتهای دقیق و جزئیای برای پذیرش هدیه وضع کرده اند. بدیهی است که این قوانین از ضمانت اجرایی بالاتری برخوردار هستند. همچنین ممکن است در یک سازمان، سیاست هدیه در قالب دستورالعمل باشد. این دستورالعملها موقعیتهای مختلف پیشنهاد هدیه را برای کارکنان تشریح می‌کنند و شیوه‌های صحیح برخورد در این موقعیتها را به آنها می‌آموزند. معمولا دستورالعملها، در مقایسه با قوانین، از ضمانت اجرایی کمتری برخوردار هستند. در نهایت در برخی سازمانها و شرکتها ممکن است سیاست هدیه، در قالب کُدهای اخلاقی ظاهر شوند. در این کُدهای اخلاقی عموماً به کارکنان توصیه میشود که به منظور عمل در راستای اخلاقیات سازمان، در موقعیتهای خاص، در مواجهه با پیشنهاد هدیه، مطابق کُدهای تدوین شده، واکنش نشان دهند. این کُدهای اخلاقی معمولا دارای ضمانت اجرایی نیستند. البته شیوه بهره مندی از هر کدام از این موارد، بستگی به سازمان و تصمیمات اخذشده در آن دارد. در یک سازمان ممکن است هر سه، به صورت همزمان، تدوین شده و کارکنان موظف به پیروی از آنها باشند.

به طور کلی باید گفت، در هر سازمانی ضرورت دارد که سیاست هدیه به طور مدون و رسمی، تدوین گردد. این سیاست باید:

- تعریف دقیقی از هدیه و انواع آن ارائه دهد. در صورتی که به عنوان مثال برخی کالاها، خدمات و غیره هدیه محسوب نمیشوند، به صراحت ذکر کند. به عنوان مثال، در قوانین برخی سازمان به عنوان مثال، هدایای دارای ارزش مادی کمتر ، اساساً هدیه محسوب نمیشوند.
- به صراحت و با جزئیات دقیق، ممنوعیتها و محدودیتهای پذیرش هدیه را اعلام و در صورت لزوم، مجازاتهایی برای متخلفان در نظر بگیرد.
- تا حد امکان حالتهای احتمالی را در نظر بگیرد و با جزئیاتِ فراوان چگونگی مواجهه با این موقعیتها را به کارکنان متذکر شود.
- استثنائات دریافت هدیه را اعلام کند. به عنوان مثال ممکن است عدم دریافت یک هدیه در یک موقعیت خاص به اعتبار سازمان لطمه وارد کند. چگونگی مواجهه با چنین موقعیتهایی باید پیشاپیش طراحی شده باشند.
- یک سیاست هدیه مطلوب نباید ایستا باشد، چرا که در یک سازمان، همواره این احتمال وجود دارد که موقعیتهای جدید و پیشبینی نشده ای از پیشنهاد هدیه ایجاد شوند. لذا ضروری است که سازوکارهایی برای مواجهه با موقعیتهای خاص طراحی شوند.

فعالیت شغلی ثانویه

اشتغال همزمان یک مسئول در بخش دولتی و خصوصی، می‌تواند زمینه را برای سوءاستفاده از قدرت به سود منافع شخصی فراهم آورد. اشتغال مقام دولتی به شغلی غیر از شغل اصلی، یکی از اشکال رایج تعارض منافع محسوب می‌شود. در ادبیات بین المللی تعارض منافع، اصطلاح‌های مختلفی نظیر اشتغال ثانوی ، فعالیتهای فراشغلی و فعالیتهای دوگانه برای اشاره به این شکل از تعارض منافع استفاده شده است. با اینحال تمام این اصطلاح ها ناظر بر این هستند که مسئول دولتی، به شغل یا کاری غیر از فعالیت اش در بخش عمومی اشتغال داشته باشد، به نحوی که این اشتغال بر فعالیت اصلی یا عمل به وظیفه ی قانونی‌اش اثرگذار باشد. در این درسنامه از عبارت «فعالیت شغلی ثانویه» استفاده شده است؛ چرا که «اشتغال همزمان» یا «اشتغال ثانویه» اغلب انجام یک کار یا شغل تمام وقت را در ذهن متبادر می کند، در حالی که «فعالیت شغلی ثانویه» دایره ی وسیعتری اعم از فعالیتهای تمام وقت، پاره وقت، قراردادی،مشاوره، سهامداری، مالکیت، عضویت در هیئت مدیره انواع شرکتها و سازمانهای مردم نهاد، عضویت در یک تعاونی یا سازمان مردم نهاد و غیره را شامل می‌شود.

منظور از اشتغال ثانویه هر نوع فعالیتی است که اثرگذاری قابل توجهی بر عملکرد مقام دولتی یا اعتماد عمومی‌داشته باشد. بنابراین، فعالیت محدودی که تمرکز مقام دولتی را از بین نبرد یا غیرمرتبط و کم حجم باشد یا در کل اثرگذاری مشخصی نداشته باشد، نمیتوان به عنوان اشتغال ثانویه ی مخرب به حساب آورد. بنابراین، فعالیت شغلی ثانویه را میتوان اینگونه تعریف کرد: موقعیتی است که در آن یک مقام/کارمند دولتی (شاغل در بخش عمومی‌یا دولتی) ، همزمان در بخش خصوصی یا بخشی دیگر از یک نهاد عمومی(دولتی یا غیردولتی) مشغول به فعالیت باشد. فعالیت دوم را میتوان، اشتغال ثانویه نامید که به صورت اشتغال موقت یا دائم، امکان بروز دارد.

مقصود اصلی این نوشتار، تبیین اثرگذاری مخرب اشتغال ثانویه بر اشتغال در بخش عمومی(اولیه) است که به اَشکال مختلف میتواند منافع عامه را تحت تأثیر قرار دهد.

○ انواع فعالیت شغلی ثانویه

با در نظر گرفتن یک کارگزار حکومتی که در بخش عمومی‌مشغول به کار است و همزمان در یک شغل دیگر نیز اشتغال دارد، میتوان حالات ذیر را تصور کرد:

- فعالیت شغلی ثانویه در بخش عمومی‌مرتبط با شغل اولیه ؛
- فعالیت شغلی ثانویه در بخش عمومی‌غیر مرتبط با شغل اولیه ؛
- فعالیت شغلی ثانویه در بخش خصوصی مرتبط با شغل اولیه ؛
- فعالیت شغلی ثانویه در بخش خصوصی غیر مرتبط با شغل اولیه.

بی شک هر یک از این اشکال پیامدهایی را به دنبال خواهند داشت. البته برخی پیامدها به صورت مشترک بین حالتهای مختلف فعالیت شغلی ثانویه، وجوددارد ؛ مانند مسئله ی کاهش کارآیی و تمرکز مقام دولتی و برخی پیامدها که به صورت انحصاری برای یک حالت خاص متصور است.

درب‌های گردان



منظور از درب‌های گردان، جابجایی بلافاصله مدیران از بخش دولتی به بخش خصوصی یا بالعکس است. اگر یک مقام دولتی، از بخش دولتی خارج و بلافاصله وارد بخش خصوصیِ مرتبط شود (اشتغال پسادولتی)؛ در این وضعیت، آن مقام دولتی می‌تواند از اطلاعات و روابطی که در بخش دولتی داشته، به نفع بخش خصوصی سوءاستفاده کند. در ادبیات بین المللی به جابه جایی یک مقام دولتی بین بخش خصوصی و دولتی که منجر به نقض بی طرفی او می‌شود، اصطلاحاً «درب گردان» گفته می‌شود. سازمان شفافیت بین الملل درب‌های گردان را به جابه جایی افراد بین مناصب حکومتی (عمومی) و مشاغل خصوصی (کسب و کار) در یک حوزه ی کاری (یا حوزه‌های کاری نزدیک به هم) ، در هر دو جهت (رفت و آمد) تعریف کرده است که اگر به درستی مقررات‌گذاری نشده باشد، امکان سوءاستفاده از آن وجود دارد. دوره «خنک سازی» حداقل زمان لازم بین تغییر جهت از بخش دولتی به خصوصی برای جلوگیری از این پدیده و کم کردن تأثیر آن است.

- **انواع دربهای گردان**

با در نظر گرفتن مبداء و مقصد، هر یک از حالتهای اشتغال پیشادولتی و پسادولتی را به دو حالت زیر می‌توان تقسیم کرد:

جابه جایی از بخش خصوصی به بخش عمومی (اشتغال پیشادولتی)

- ✓ اشتغال واردکنندگان دارو به سمتهای مدیریتی وزارت بهداشت؛
- ✓ اشتغال فعالین بخش خصوصی در مشاغل دولتی مرتبط با حوزه کاری ؛
- ✓ اشتغال مدیران و معلمان مدارس غیردولتی در سمتهای مدیریتی و پرورش.

جابه جایی از بخش عمومی به بخش خصوصی (اشتغال پسادولتی)

- ✓ اشتغال مدیران بانک مرکزی پس از دوره ی مسئولیت به مدیریت بانکهای خصوصی؛
- ✓ اشتغال کارمندان ثبت و صدور مجوزهای حوزه معدن در شرکتهای خصوصی استخراج معدن
- ✓ اشتغال مدیران شهرداری پس از دوره مسئولیت در شرکتهای خصوصی ارائه کننده خدمات شهری

اشکال تعارض منافع ساختاری

اتحاد قاعده‌گذار و مجری

موقعیتی است که در آن، یک فرد یا سازمان، امکان «قاعده‌گذاری برای خود» را پیدا می‌کند. به عبارت دیگر آن فرد یا سازمان، هم‌زمان هم در جایگاه قاعده‌گذار و هم در جایگاه مجری در یک حوزه‌ی مشخص، قرار می‌گیرد.

از تعیین قاعده برای انجام یک بازی دوستانه با هدف سرگرمی‌تا قاعده گذاری درباره میزان تولید آلاینده ها در یک اجلاس بین المللی، همگی مثالهایی از قاعده گذاری هستند. به لحاظ منطقی، هر نظام قاعده گذاری دارای سه بخش است: قاعده، قاعده گذار و ذی نفع.

در یک معنای عام، منظور از قاعده گذاری هر نوع قانون گذاری ، سیاستگذاری ، برنامه ریزی ، تدوین آیین نامه، بخش نامه، دستورالعمل یا طراحی فرآیند، ساختار، الگو و رویه است. قاعده گذار کسی است که به لحاظ عرفی، قانونی یا در نتیجه یک توافق، در مقام تنظیم و تدوین قاعده قرار گرفته است.

ذی نفع قاعده نیز کسی است که منافع او به نحوی از انحاء تحت تأثیر قاعده قرار می‌گیرد. با در نظر گرفتن این تقسیم‌بندی کلی به مثالهای ساده ی زیر توجه کنید:

مثال اول (فرض کنید در یک جمع دوستانه سه نفره، دو نفر از دوستان با هدف سرگرمی، قصد انجام زورآزمایی دارند. از دوست سوم، به عنوان مرضی الطرفین خواسته میشود تا قاعده ای طراحی کند که به کمک آن، بتوان میزان زور هر یک از طرفین را سنجید. دوست سوم، پس از کمی‌تأمل پیشنهاد برگزاری یک مسابقه طنابکشی با شرایط و ضوابط مشخص را می‌دهد که در آن، بازنده بازی موظف است برای او (نفر سوم) یک هدیه بخرد.

مثال دوم(فرض کنید به لحاظ قانونی یک سازمان دولتی در مقام قاعده گذاری برای شرکتهای بیمه ای قرار دارد .این سازمان می‌تواند با استفاده از جایگاه حقوقی خود، در تدوین لایحه‌های قانونی، صدور بخش نامه و دستورالعمل و تعیین ضوابط، اظهار نظر کند. این در حالی است که همین سازمان دولتی، دارای یک شرکت بیمه دولتی تابعه نیز است .

مثال سوم(فرض کنید از یک دانش آموز خواسته شود آزمونی برای سنجش میزان دانش خود در زمینه ریاضی طراحی کند و به سؤالات این آزمون پاسخ دهد .

مثال چهارم(فرض کنید از یک سازمان دولتی خواسته می‌شود تا نسبت به برنامه ها و اقدامات آتی واحدهای تابعه سیاستگذاری کند. به میزانی که واحدهای تابعه در تحقق سیاستهای تعیین شده موفق باشند، عملکرد آن ها مطلوب گزارش خواهد شد. البته ارزیابی عملکرد سازمان دولتی مذکور نیز در گرو عملکرد واحدهای تابعه است).

هر کدام از مثالهای فرضی فوق، مصداقی از تعارض منافع در قاعده گذاری هستند. در این مثال ها، یک موجودیت (فرد یا سازمان) در موقعیت قاعده گذاری قرار می‌گیرد، به گونه ای که امکان انتفاع نابه جا از قاعده گذاری برای او فراهم است. لذا اگر این امکان به واقعیت تبدیل شود، قاعده گذار، به نحوی از انحاء، از قاعده یا خروجی آن، نفع خواهد برد یا حداقل قاعده را به گونه ای طراحی خواهد کرد که خروجی آن، به زیان او نباشد و بدیهی است که این انتفاع خلاف منافع اولیه یا مورد انتظار خواهد بود.

با این حال، تفاوت‌هایی نیز بین چهار مثال فوق وجود دارد .در مثال اول، فرد سوم که از او به عنوان داور بی طرف خواسته شده است که قاعده ای برای زورآزمایی دو نفر دیگر طراحی کند، در موقعیت انتفاع از قاعده گذاری قرار می‌گیرد و قاعده را به گونه‌ای طراحی می‌کند که خروجی آن، به نفع او باشد. چنین موقعیتهایی را می‌توان «موقعیت انتفاع پسینی از قاعده گذاری» نامید. اگرچه فرد سوم، پیش از قرارگیری در موقعیت، دارای نفع خاصی نیست، اما می‌تواند قاعده را به گونه ای طراحی کند که در آینده از آن نفع ببرد. البته طبق تعریف تعارض منافع و مباحث پیشین، قرارگیری در چنین موقعیتی الزاماً به معنای تبدیل تعارض منافع به عمل نادرست یا نامطلوب نیست، بلکه ممکن است این موقعیت به فعل نادرست تبدیل نشود.

به عبارت دیگر، در مثال اول، ممکن است فرد سوم، علیرغم قرارگیری در موقعیت تعارض منافع، قاعده ای طراحی کند که الزاماً نفعی برای او به دنبال ندارد. مثلا شرط کند که بازنده مسابقه، باید برای برنده، یک هدیه بخرد.

مثال دوم، از جهتی با مثال نخست متفاوت است. در این مثال، سازمان دولتی پیشاپیش دارای نفع نابه جا (ثانویه) است و شناسایی این نفع نیز دشوار نیست. بنابراین در زمان قاعده گذاری، به دلیل وجود نفع پیشینی، در موقعیت تعارض منافع قرار دارد. تفاوت این مثال با مثال نخست، در وجود منافع پیشینی است. در مثال اول، نفع هم زمان با وضع قاعده پدید می‌آید ، اما در مثال دوم، نفع، پیش از وضع قاعده وجود دارد و امکان اثرگذاری آن بر چگونگی قاعده گذاری وجود دارد. لذا میتوان چنین موقعیت‌هایی را که در آن موجودیت دارای منافع پیشینی است و امکان قاعده گذاری در موضوع مرتبط با منافع خودش قرار می‌گیرد را «موقعیت قاعده گذاری در راستای منافع پیشین» نامید.

این موقعیت نیز صرفاً یک موقعیت تعارض منافع است و به معنای وقوع عمل نادرست نیست. سازمان مذکور صرفاً امکان قاعده گذاری در راستای منافع پیشین را دارد و از این رو احتمال مداخله‌ی نابه جای این منافع در امر قاعده گذاری وجود دارد، اگرچه این احتمال ممکن است هرگز به واقعیت نپیوندد .

مثال سوم به همان اندازه غیرمنطقی و نامعقول است که از یک سازمان دولتی بخواهیم شاخصی برای سنجش عملکرد خود، طراحی و ارائه کند. با این حال، این نوع موقعیتها و مشابه آن ها در نهادهای خود- تنظیم گر رایج هستند. به عنوان مثال، زمانی که مجموعه ای از تولیدکنندگان شیر، گرد هم جمع میشوند تا قاعده ای درباره سنجش کیفیت شیر تولید شده یا چگونگی رسیدگی به شکایات مشتریان، طراحی کنند. این نوع موقعیت ها را می‌توان «اتحاد قاعده گذار و مجری» نامید. منظور از اتحاد قاعده گذار و مجری، موقعیتی است که در آن، یک موجودیت اعم از فرد یا سازمان، این امکان را می‌یابد تا قاعده ای وضع کند که خودش مجری آن خواهد بود.

احتمال اثرگذاری منافع نابه جا در چنین موقعیتی وجود دارد. موجودیت، این امکان را دارد تا قاعده را به گونه ای وضع کند که منافع شخصی یا سازمانی اش که در این متن از آن ها به عنوان منافع نابه جا یا ثانویه یاد می شود، پیشینه شود. از منظر بازار،

نفع اقتصادی شرکت‌های تولیدکننده شیر در این است که بتوانند با استفاده از ارزان ترین مواد اولیه، شیر را به گران ترین قیمت ممکن در بازار عرضه کنند.

مثال چهارم، حالت خاصی از مثال اول است. اگر چه یک موجودیت واحد، همزمان قاعده گذار و مجری نیست، اما منافع مشترکی بین این دو وجود دارد. به عبارت بهتر، منافع قاعده گذار با منافع مجری، همسو است. این موقعیتها را می‌توان «اتحاد قاعده گذار و ذی نفع» نامید. کلمه «اتحاد» در این جا نه به معنای یکی بودن، بلکه به معنای هم سو بودن منافع است .بی شک در هر موقعیتی، زمانی که یک فرد، سازمان، شرکت و غیره در موقعیت قاعده گذاری قرار می‌گیرد، دارای منافع نابه جای شخصی، سازمانی، شرکتی و غیره است.

در صورتی که این منافع شناسایی و مدیریت نشوند، ممکن است در عادلانه و غیر جانبدارانه بودن قاعده یا خروجی آن اثرگذار باشند. در این بخش تلاش شد تا با مثالهای ساده، به برخی از موقعیتهای تعارض منافع در قاعده گذاری اشاره شود. این نوع تعارض منافع، ممکن است در هر نظام حکمرانی پدیدار شود، به گونه ای که عدم مدیریت آن، پیامدهای نامطلوبی برای آن نظام حکمرانی به دنبال دارد .در برخی مواقع، یک فرد، سازمان یا شرکت، از اجرای یک قاعده، نفع می‌برد. البته ممکن است فرد در فرآیند وضع قاعده نیز دخیل بوده باشد ، که در این صورت با تعارض منافع ساختاری از نوع «اتحاد قاعده گذار و مجری» روبه رو هستیم.

اما در برخی موارد نیز ممکن است یک موجودیت، نقشی در فرآیند قاعده گذاری نداشته باشد، اما اجرای آن قاعده به نفع او باشد. این موقعیت ها، اغلب زمانی پدیدار میشوند که قاعده گذار یا قاعده گذارها، به منافع ذی نفعان قاعده توجهی ندارند. مثال فرضی زیر را در نظر بگیرید :در یک سازمان دولتی مقرراتی وجود دارد که طبق آن، مدیر سازمان مختار است متناسب با عملکرد کارکنان، مبلغی را به عنوان پاداش به حقوق ماهیانه آن ها، اضافه کند. اگرچه در نگاه نخست این قاعده، یک قاعده منطقی و درست به نظر می‌رسد، اما یک ضعف اساسی در آن وجود دارد. اگر مدیر سازمان در جایگاه تعیین پاداش برای کارکنان زیردست قرار دارد، چه کسی باید نسبت به میزان پاداش مدیر، تصمیم گیری کند.

در فقدان تبصره قانونی، از دیرباز رویه ی سازمان به این صورت بوده است که مدیر با رجوع به وجدان شخصی، برای خودش پاداش تعیین می کند. بیشک، این موقعیت، یک موقعیت تعارض منافع است. اگرچه در موقعیت مذکور، وجدان شخصی مدیر، اخلاق حرفه ای او و حتی باورهای دینی اش، ممکن است مانع از ارتکاب به عمل نادرست که همانا تعیین پاداش نامتعارف است، بشوند، اما همچنان امکان یا احتمال مداخله ی منافع مادی–شخصی، در تعیین میزان پاداش وجود دارد. بخشی از موضوع جنجالی حقوق‌های نجومی‌در ایران که در سال ۱۳۹۵ به یک جنجال رسانهای تبدیل شد، ناشی از تعارض منافع در اجرا بود.

صدور یک بخش نامه (قاعده گذاری) زمینه را برای انتفاع برخی مدیران دولتی فراهم ساخته بود که همین مسئله موجب گردیده بود که میزان دریافتی برخی از مدیران، به شکل نامتعارفی بالا باشد. این مثال مصداق موقعیت تعارض منافع ساختاری است، چرا که فارغ از موجودیت (در این جا مدیر دولتی)، در ساختاری اداری، نهادینه بوده است.

خودتنظیم گری

یکی از انواع اتحاد قاعده گذار و مجری، خودتنظیم گری است. در چنین موقعیتی، چینش ساختار به گونه ای است که ذی نفعان یک موضوع در مقام تصمیم گیری در مورد منافع جمعی خود قرار گیرند. در حوزه مطالعات حکمرانی، از این مصداق به عنوان «صنعت خودتنظیم گری» یاد می‌شود. منظور از صنعت خودتنظیم گری فرآیندی است که در آن اعضای یک صنعت، تجارت یا بخش اقتصادی، در مقام تصمیم گیری، قاعده گذ اری، نظارت و ارزیابی عملکردهای خود قرار می گیرند، بی آنکه دولت یا شخص ثالث مستقل بر آن ها نظارت داشته باشد. شاید مهم ترین مثال برای خودتنظیم گری، زمانی است که تعدادی شرکت، به ویژه در درون یک بخش اقتصادی، تحت یک نظام تنظیم گری داوطلبانه از طریق یک انجمن حرفه ای یا انجمن صنفی با یکدیگر همکاری می کنند.

مثالهای فراوانی می‌توان در حوزه ی حقوق، پزشکی، حسابداری، مهندسی و غیره زد. در مطالعات رفتار سازمانی و گفتمان سیاسی، در هنگام رویارویی با چنین موقعیت‌هایی، از ضرب المثل انگلیسی « اصلاح کردن مشق خود» استفاده می‌شود. این

ضرب المثل، اشاره به موقعیتی دارد که در آن یک فرد (یا گروه، سازمان و غیره) در مقام نظارت و ارزیابی و حتی قاعده گذاری بر کار خود قرار می گیرد. بدیهی است که در چنین موقعیتی این امکان فراهم می‌شود که قواعد در راستای منافع شخصی قاعده گذار، طراحی گردند و نظارت و ارزیابی نیز به گونه ای انجام شود که کمترین خطا شناسایی شود. این موقعیت ها به همان اندازه ای نادرست و خلاف منطق است که از یک دانش آموز بخواهیم تا خود ، املای خودش را تصحیح کند. اگرچه چنین موقعیت‌هایی ممکن است برای آزمودن یا ارتقای وجدان فردی و ارتقای سلامت نفس، مفید باشند، اما بی شک، عقل سلیم حکم می کند که با تردید به خروجی کار نگاه شود.

حتی اگر دانش آموز به درستی و با دقت فراوان، املای خود را تصحیح کند، اعتماد به نتیجه کسب شده، کار عاقلانه ای به نظر نمی‌رسد .سازمان نظام پزشکی در ایران، نمونه ای از یک نهاد خودتنظیم گر است. اگرچه مداخله ی دولت، فشار بازار (عرضه و تقاضا، تورم، رکود و غیره) و افکار عمومی، از پیاده سازی کامل نظام تنظیم گری، ممانعت می کنند و اگرچه این خودتنظیم گری، پیامدهای مثبت بسیاری را به همراه دارد، اما نمی‌توان منکر وجود تعارض منافع ساختاری در آن شد.

برخی از مزایایی که برای خودتنظیم گری ذکر شده است، عبارت اند از :

نزدیکی و مجاورت : نزدیکی و مجاورت به این معنا است که در این شرایط اطلاعات به روزتر و با جزئیات بیش تری در اختیار قاعده گذار است. این موضوع مزیتی است برای سازمان‌هایی که سرعت تغییرات قاعده گذاری آنان بسیار زیاد است؛

انعطافپذیری : استفاده از قاعده گذاری به وسیله خود نهادها در مقابل قاعده گذاری حاکمیتی از انعطاف بیش تری برخوردار است؛

مقبولیت : قاعده گذاری به وسیله خود صنعت به احتمال زیاد باعث مقبولیت بیش تر قواعد می گردد ؛

بهم پیوسته شدن منافع صنعت : از آنجایی که خودتنظیم گری بر مبنای منافع مشترک افراد فعال در آن صنعت شکل می گیرد، می‌توان انتظار داشت که در اجرای این نوع سیاستها، موفقتر باشد ؛

منابع : اعضای حاضر در نظام خودتنظیم گری ممکن است توانایی بهتری در حفاظت از منابع مورد نیاز داشته باشند. به علاوه، اگر بودجه نهاد تنظیم گر، توسط خودشان مدیریت شود، نهاد قانون گذار نمیتواند از آن به عنوان اهرمی‌برای فشار بر نهاد تنظیم گر استفاده کند.

علیرغم مزیت‌هایی که یک نظام خودتنظیم گری دارد، اما خطر تعارض منافع، خروجیهای این نظام را تهدید می کند. پیش از پرداخت به پیامدهای منفی خودتنظیم گری، بهتر است اجمالا به نقد استدلال اصلی پشتیبان خودتنظیم گری پرداخته شود.

در ادبیات آکادمیک این استدلال با عنوان «نزدیکی و مجاورت» طرح گردیده است و در بین عموم و حتی برخی از نخبگان نیز اغلب این گونه طرح می‌شود که به عنوان مثال «چه کسی بهتر از پزشکان حوزه درمان را می‌شناسید و چه کسی بهتر از مهندسان می‌توانند بر حوزه تخصصی نظارت داشته باشند؟» پیش فرض این استدلال این است که به عنوان مثال از آنجایی که پزشکان بیش از هر فرد یا گروه دیگری به حوزه پزشکی نزدیک تر و «آشنا» تر هستند، از حق بیش تری برای تنظیم گری در این حوزه برخوردار هستند .نزدیکی به منابع یا مشاغل خاص را نمی‌توان مالک محق بودن و منصف بودن قرار داد. آیا کسی نزدیک تر از خود انسان به فیزیک و روان خودش وجود دارد؟ بدیهی است که پاسخ منفی است. آیا نزدیکی انسان به جسم و روان به این معنا است که در زمینه فیزیولوژی و آناتومی‌بدن و همچنین روان شناسی، انسان جسم و روان خود را بهتر از یک پزشک یا روان شناس می‌شناسد؟ اگرچه ممکن است این مثال کمی‌ساده انگارانه به نظر برسد، اما بر این نکته تأکید دارد که نزدیکی به یک سوژه، به معنای شناخت دقیق و منصفانه آن نیست.

نزدیکی پزشکان به حوزه درمان و سلامت نمی‌تواند گواهی بر این باشد که آن ها متخصص ترین افراد در زمینه مدیریت این حوزه هستند .علاوه بر این، این نزدیکی خطر تضییع حقوق سایر ذی نفعان را نیز به دنبال دارد .به طور کلی باید گفت اگر آرایش نهادی در یک نظام خودتنظیم گر به گونه ای باشد که در یک حوزه ی خاص، فقط بخشی از ذی نفعان آن حوزه، در تصمیم گیری، قاعده گذاری، ارزیابی یا نظارت حضور داشته باشند و سایرین از این امکان محروم باشند، امکان وقوع موقعیت تعارض منافع وجود دارد. به عنوان مثال، نظام سلامت، یک نظام چندذی نفع است که از پزشک، پرستار و سایر کادر

درمانی تا بیمار، همراه او و عموم جامعه را دربرمی‌گیرد .چنآن چه تنظیم گری این حوزه و اختیاراتی نظیر تعرفه گذاری، نظارت، ارزیابی، اعطای مجوز و حتی برخورد با متخلفان، صرفاً به یک دسته ذی نفع مثلا پزشکان تفویض شود و سایرین قدرت کم تری داشته باشند، خطر بروز تعارض منافع و خروجی‌های نامطلوب این نظام را تهدید میکند.

مالکیت یا سهام‌داری مدیران دولتی در بخش خصوصی: مالکیت یا سهام‌داری برخی مسئولین دولتی در بخش خصوصی، یکی از اشکال تعارض منافع است که طبعاً سبب تمایل آنها به سودآوری آن شرکت‌ها می‌شود و ممکن است بر تصمیمات آنها و در نظر گرفتن منافع عامه تأثیر منفی بگذارد.



اتحاد ناظر و منظور

موقعیتی است که در آن یک فرد یا سازمان، مسئولیت «نظارت بر خود» را پیدا می‌کند. به عبارت دیگر آن فرد یا سازمان، هم‌زمان هم در جایگاه «نظارت کننده» و هم در جایگاه «نظارت شونده» در یک حوزه‌ی مشخص، قرار می‌گیرد و ناظر جدی دیگری نیز وجود ندارد.

یکی دیگر از انواع تعارض منافع در نظارت و ارزیابی پدیدار می‌گردد. موقعیتی که در آن عامل یا موجودیت در موقعیت احتمال انتفاع از نظارت و ارزیابی قرار بگیرد. یکی از حالت‌های رایج نظارت عامل یا موجودیت بر عملکرد خود یا ارزیابی عملکرد آن است. این موقعیت ها به اصطلاح «اتحاد ناظر و منظور» نامیده می‌شوند. به عنوان مثال، فرض کنید از یک سازمان دولتی خواسته شده است که شاخصهایی برای ارزیابی عملکرد خود، طراحی کند تا سازمانهای فرا دست با استفاده از این شاخص به ارزیابی عملکرد آن سازمان بپردازند. اتحاد ناظر و منظور نیز همانند تعارض منافع در قاعده گذاری ممکن است در حالتهای مختلفی بروز پیدا کند:

- حالت اول- عامل یا موجودیت یکسانی بر عملکرد خود نظارت داشته باشند یا به ارزیابی آن بپردازند.
- حالت دوم- موجودیت یا عاملی که در موقعیت نظارت و ارزیابی عملکرد یک موجودیت یا عامل دیگر قرار دارد، به نوعی امکان انتفاع از وظیفه محول شده را داشته باشند.

تعارض درآمد و وظیفه

منظور از تعارض درآمد و وظیفه، موقعیتی است که در آن، بین وظیفه سازمانی محول‌شده به یک مقام دولتی، سازمان یا شرکت، و درآمد او تعارض وجود دارد.

یکی از اشکال رایج تعارض منافع در اجرا، تعارض درآمد و وظیفه است. منظور از تعارض درآمد و وظیفه، موقعیتی است که در آن، بین وظیفه سازمانی محول شده به یک مقام دولتی، سازمان یا شرکت، و درآمد او تعارض وجود دارد. به عنوان مثال، فرض کنید در یک شهر، یکی از وظایف شهرداری آن شهر، حفظ انضباط ساخت و ساز شهری مطابق قوانین و طرح‌های فرادست و زیبایی بصری آن است. این در حالی است که یکی از محل‌های کسب درآمد این شهرداری که دارای صراحت قانونی نیز است، اخذ جریمه از تخلف‌های ساخت و ساز است.

چنین موقعیتی یک موقعیت تعارض منافع ساختاری از نوع تعارض درآمد و وظیفه است. شهرداری مذکور در زمان عمل به وظیفه رسمی‌و قانونی خودش، در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرد، به طوری که این موقعیت ممکن است بر کیفیت اجرای وظایف سازمانی اش، تأثیر بگذارد. پیامد این تعارض منافع، نقصان در عمل به وظایف قانونی خواهد بود. لذا اگر در چنین شهری، با ساختمانهای بدقواره با تعداد طبقات ناهمگون روبه رو شدیم، نباید تعجب کرد.

در یک معنای کلی، تعارض درآمد و وظیفه، زمانی پدید می‌آید که یک موجودیت در موقعیت انتفاع مالی از وضعیت نابهنجار قرار بگیرد. برای مثال انتفاع پزشک از بیماری، وکیل از تعدد پرونده‌های قضائی، آتش نشان از تعداد آتش سوزیها و تعمیرکار از تعداد وسائل خراب. منطق حاکم بر این موقعیت، منطق کسب سود از ناهنجاری یا بینظمی‌است. بنابراین اگر منطق حاکم به این صورت باشد که یک پزشک نه از سلامتی افراد جامعه، بلکه از بیماری آن ها کسب درآمد کند، به طور ساختاری، پزشک در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرد. لذا دور از انتظار نیست اگر در مواردی افراد جامعه در چنگال نظام پزشکی، تجویزهای متعدد و آزمایش‌های متعدد گرفتار شوند ، بی آنکه بهبود چشمگیری حاصل شود.

تعارض وظایف



یکی دیگر از انواع تعارض منافع، تعارض وظیفه با وظیفه است که در ادبیات تعارض منافع با عنوانی نظیر تعارض در وفادار ی یا تعارض منافع موقعیتی نیز مطرح شده است. منظور از تعارض وظیفه با وظیفه موقعیتی است که در آن، منافع متناظر با یک وظیفه با منافع متناظر با وظیفه دیگر، در تعارض قرار می‌گیرد؛ زمانی که یک عامل یا موجودیت، از منظر قانونی یا عرفی، متعهد به انجام دو وظیفه متعارض است. البته باید یادآور شد که اگرچه بین «تعارض وظیفه با وظیفه» و «تضاد نقشی» که در علوم اجتماعی مطرح است، شباهتهایی وجود دارد، اما از جهاتی نیز این دو مفهوم با یکدیگر متفاوت هستند. تضاد نقش، اشاره به موقعیتی دارد که در آن یک فرد همزمان نقش‌های متعددی در جامعه بر عهده دارد، مثلا یک مرد بالغ ممکن است به طور همزمان نقش شوهر، پدر، پسر و کارمند را برعهده داشته باشد. با پیچیده تر شدن جوامع، تعدد نقش ها نیز معمولاً افزایش می‌یابد و در نتیجه بین برخی از نقش‌های اجتماعی فرد تضاد ایجاد می‌شود. لذا در تضاد نقشی، تضاد بین نقش‌های مختلف به وجود می‌آید، در حالی که در تعارض وظیفه با وظیفه، تعارض بین وظایف یا مسئولیت‌های مورد انتظار در یک نقش مشخص به وجود می‌آید .سولیتو مفهوم تعارض وظیفه با وظیفه را در قالب مفهوم «تعارض وفاداری» در حوزه پزشکی مطرح کرده است. او بحث خود را با یک مثال فرضی بیان می‌کند: یک بیمار به مدت ۱۵ سال درگیر بیماری ایدز است. پزشک معالج او که اتفاقاً از پژوهشگران برجسته ایدز نیز است، روزی به او پیشنهاد می‌کند که در آزمایش یک روش درمان جدید که یک تیم به سرپرستی او کشف کرده اند، شرکت کند.

اگرچه این درمان جدید میتواند برای بیمار نویدبخش باشد، اما در عین حال، زیان‌های این روش درمانی نیز مشخص نیست و ممکن است به زیان بیمار تمام شود. «پس از طرح این مثال، او اذعان نمی‌کند که موقعیت پزشک در این مثال فرضی یک موقعیت» تعارض « وفاداری» یا «تعارض مأموریت» است، بلکه در این موقعیت از پزشک به عنوان یک متخصص،

مسئولیت‌هایی اخلاقی خاصی انتظار می‌رود نظیر این که مسئولیت سلامتی بیمار را عهده دار باشد ، اما عهده دار بودن وظیفه پژوهش و طراحی شیوه‌های نوین مبارزه با بیماری نیز از پزشک وظیفه ی دیگر را می‌طلبد.

نکته مهم در تعارض وظیفه با وظیفه این است که ممکن است هیچگونه نفع نابه جا در موقعیت دخیل نباشد. به عبارت بهتر، ممکن است در مثال فرضی پزشک و بیمار، پزشک دارای نفع شخصی خاصی نباشد، اما ماهیت موقعیت دارای دو نفع (به جا) متعارض است، به گونه ای که تمییز این منافع از یکدیگر و انتخاب بین آن ها در برخی مواقع امر دشواری است.

موقعیت یک نماینده مجلس در مجلس شورای اسلامی نیز میتواند نمونه یک موقعیت دارای تعارض وظیفه باشد. از سویی نماینده مجلس، به عنوان نماینده حوزه انتخابیه خودش، باید نسبت به منافع حوزه وفادار و متعهد باشد و در عین حال به منافع ملی کشور نیز وفادار باقی بماند. در برخی مواقع، ممکن است یک نماینده مجلس بین دو وظیفه در تعارض قرار بگیرد ، بدون آن که نفع نابه جا (مادی، خانوادگی یا غیره) دخیل باشد.

امضای طلائی

وجود قدرت بیش از اندازه و بعضاً انحصاری، جهت تصمیم‌گیری برای موضوعی خاص که معمولاً به دلیل نظارت و پاسخگویی اندک و نیز عدم شفافیت لازم به وجود می‌آید، موجب می‌شود مسئولِ تصمیم‌گیر، در معرض خطر قرار گرفته و امکان تأثیر حب و بغض و منافع شخصی را داشته باشد.



امضای طلایی به امضاهایی اطلاق می‌شود که در ساختارهای اداری در اختیار عده‌ای خاص قرار دارد و می‌توانند به وسیله این ابزار، امتیازاتی را رد و بدل کنند. مهم‌ترین پاشنه آشیل این امضاها این است که تنها به تشخیص یک نفر یا عده‌ای معدود وابسته است و قدرت فردی در آن چشمگیر است؛ همین قدرت فردی در تشخیص موجب می‌شود تا فرد در معرض تعارض منافع باشد. واگذاری اختیار بدون ایجاد ساز وکار مناسب برای متاثر شدن این افراد از نتایج تصمیم‌شان، مهم‌ترین دلیلی است که موجب شکل‌گیری تعارض

منافع در این حالت می‌شود. زیرا کارشناسان مربوطه در مواضع مختلف می‌توانند حقوق مالکیتی واگذار شده به آنها را معامله کنند.مثلا یک کارشناس محیط زیست با دریافت مبلغی می‌تواند از تخلفات انجام شده توسط صنایع صرف‌نظر کند یا کارشناس استاندارد می‌تواند همین رفتار را در بررسی استانداردها داشته باشد، این رفتار در تمامی زمینه‌های کارشناسی در حوزه‌های گوناگون محتمل است.

راهکارهای مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع

برای مدیریت هر یک از موقعیت‌های ذکرشده روش‌ها و شیوه‌هایی مشخص‌شده است تا بتوان تا حد ممکن آن‌ها را کنترل نمود و یا از رخ دادنشان جلوگیری کرد. در کنار این موارد خاص راهبردهایی نیز برای مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع به‌صورت کلی و عام مطرح هستند که در اینجا اشاره کوتاهی به آن‌ها می‌کنیم:

۱ ـ موارد عام:

- افشای وجود تعارض منافع: افشای تعارض منافع یکی از راه‌های مهم و کم‌هزینه برای مدیریت و کنترل آن است. افراد در زمان‌هایی خاص مانند شروع تصدی یک مسئولیت، بستن قراردادها یا تغییر جایگاه باید تعارض منافع بالقوه موقعیت خود را افشا کنند.
- اعمال محدودیت: یکی از راه‌های کنترل تعارض منافع ایجاد محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های قانونی برای برخی موارد مانند داشتن شغل دوم، دریافت هدایا، سهامداری یا مالکیت شرکت‌های خصوصی توسط خود مسئول یا اعضای خانواده‌اش است.
- اعلام منافع مالی: مسئولان در برخی مشاغل باید دارایی‌های شخصی و خانوادگی‌شان را در زمان تصدی یک مسئولیت اعلام نمایند.

۲ ـ موارد مبتنی بر موقعیت:

- متأثر کردن قاعده گذار از نتایج اجرای قواعد یا تفکیک قاعده گذار و مجری
- تفکیک ناظر و نظارت شونده

- برطرف کردن تعارض میان درآمدها و وظایف سازمان: از طریق تعیین مسیر دیگری برای کسب درآمد برای سازمان که در تعارض با وظایف و اهداف آن نباشد.
- برطرف کردن تعارض بین وظایف یک سازمان: باید وظایف یک سازمان را به‌گونه‌ای تعریف و تعیین نمود که باهم در تعارض قرار نگیرند.
- تغییر قواعد در فرایندهای کارشناس محور: باید به‌گونه‌ای عمل شود که در موارد نیاز به نظر کارشناس (امضای طلایی) احتمال فساد کم شود برای مثال از طریق قطع رابطه کارشناس و متقاضی و کاهش امکان تبانی.

راهکارهای کاهش تعارض منافع در محیط کار

راهکارهای اصلی پیشگیری و مدیریت تعارض منافع شخصی و سازمانی را میتوان در سه دسته کلی اعلام منافع مالی، اقرار به وجود تعارض منافع و اعمال محدودیت در موقعیتهای تعارض منافع دسته بندی کرد .

○ اعلام منافع مالی

شفافیت یکی از ارکان اصلی در پیشگیری و مدیریت تعارض منافع است. شفافیت میتواند با به صحنه آوردن نیروی نظارت مردمی به عنوان ابزاری قدرتمند در پیشگیری از مفاسد اقتصادی عمل کند. به خصوص در مواردی که اثبات تخلف و اعمال مجازات دشوار است، شفافیت میتواند به عنوان ابزاری مناسب برای کنترل رفتار کارکنان حاکمیت توسط مردم استفاده شود. به همین دلیل شفافیت درآمدها، داراییها و هدایا بهعنوان یکی از متداولترین راهکارهای پیشگیری از مسئله تعارض منافع در بین کشورهای مختلف استفاده می‌شود.

✓ اعلام درآمدهای شخصی یا خانوادگی و هدایای دریافتی

اعلام درآمدها و هدایای دریافتی، یکی از سیاستهای فراگیر جلوگیری از تعارض منافع است. آشکار شدن درآمدها و هدایا مانعی بالقوه برای کسب درآمدهای نامشروع حاصل از تعارض منافع است، زیرا درصورت دریافت درآمدهای نامشروع، آحاد جامعه به عنوان ناظر عمل خواهند کرد. کشورهای زیادی از این ابزار در راستای مدیریت تعارض منافع استفاده میکنند برای مثال اسپانیا، آلمان، پرتغال، ایتالیا، مجارستان، لهستان و لتونی از این ابزار استفاده می کنند

✓ اعلام داراییهای شخصی و خانوادگی

اعلام داراییهای شخصی یا خانوادگی از دو طریق میتواند به عنوان کنترل کننده مسئله تعارض منافع عمل کند. در مرحله اول، مشخص بودن میزان و نوع دارایی شخصی و خانوادگی افراد، به نوعی روشن کننده منافعی از فرد است که ممکن است با وظایف وی در تعارض قرار گیرد. بنابراین اعلام داراییها به نوعی تعارض منافع احتمالی شخص را مشخص خواهد کرد. به علاوه دارایی به عنوان متغیری تجمیعی از درآمد عمل می کند و میتواند نشاندهنده صحت یا عدم صحت درآمدهای اعلامی باشد. استفاده از ابزار اعلام دارایی اشخاص در کشورهای متعددی استفاده میشود. برای مثال کشورهایی مانند اسپانیا، آلمان، پرتغال، ایتالیا، فرانسه، مجارستان، لهستان و لتونی از این ابزار استفاده میکنند. کشور لیتوانی و لهستان پیشتاز در عرصه اعلام دارایی هستند و برای منصوبان سیاسی و دولتی، کارمندان دولت، قوه قضائیه، پارلمان و مقامات منتخب محلی از این ابزار استفاده کرده اند البته در سالهای اخیر سایر کشورهای اروپایی نیز اقدام به اصلاح قوانین خود و توسعه حوزه‌های استفاده از این روش کرده اند.

○ اقرار به وجود تعارض منافع اقرار به وجود تعارض منافع و وجود منفعت

در مورد مدیریت انعقاد قراردادها یا تصمیمگیریها و مشاوره ها یکی دیگر از راهکارهای پیشگیری از تعارض منافع است. این دسته از ساز وکارها به همراه منافع‌های تعارض می‌تواند از آسیب ساز وکار اعمال محدودیت برای مشارکت در تصمیمگیری در شرایط تعارض منافع جلوگیری کند.

راهکار اول در این موضوع، اعلام عمومی و اقرار به تعارض منافع است. با وجود این میتوان در ابتدا این مسئله را اعلام عمومی نکرد، ولی اگر مسئولی تصمیم گرفت در شرایط تعارض منافع به فعالیت خود ادامه دهد، باید اقرار وی به تعارض منافع، اعلام عمومی شود. به هر حال اگر مسئولی در موقعیت تعارض منافع قرار گیرد و این موضوع را گزارش نکند، مجرم شناخته خواهد شد. مسئله اقرار به وجود تعارض منافع در سه سطح انعقاد و مدیریت قراردادها، تصمیمگیری و رأی گیری و نیز ارائه مشاوره سیاستی مورد توجه قرارگرفته است.

✓ اعلام وجود منافع شخصی در زمان مدیریت و انعقاد قراردادها

اقرار به وجود تعارض منافع در مدیریت قراردادها، یکی از ابزارهایی است که برای جلوگیری از بروز آسیبهای تعارض منافع در خریدهای دولتی استفاده میشود. در این سازوکار، فردی که مسئول مدیریت قراردادهای دولتی است باید در صورت وجود هرگونه تعارض منافعی (همانند داشتن سهام شرکت پیمانکار، ارتباط خویشاوندی با مسئول پیمانکار و...) قبل از عقد قرارداد، این مسئله را به اطلاع مسئولین برساند.

✓ اعلام وجود منافع شخصی در زمان تصمیمگیری و رأی گیری

اقرار به وجود تعارض منافع شخصی در تصمیم‌گیریها و رأی گیریها نیز یکی دیگر از ساز وکارهای پیشگیری از تعارض منافع است. برای مثال شخصی که مسئول تصمیمگیری شیوه توسعه پروژه خطوط ریلی است، باید در صورت داشتن تعارض منافع این مسئله را اعلام کند.

✓ اعلام وجود منافع شخصی در هنگام ارائه مشاوره سیاستی

یکی دیگر از مواضعی که میتوان در آن از ابزار اقرار تعارض منافع استفاده کرد موقعیتهای ارائه مشاوره سیاستی است. این سازوکار میتواند برای اشخاص یا شرکتهای ارائه خدمات مشاوره ای استفاده شود.

○ اعمال محدودیت

اعمال محدودیتهای قانونی یکی دیگر از سازوکارهای پیشگیری از بروز تعارض منافع است و طیف گسترده ای را شامل میشود، برای مثال، در مورد اشتغال، از محدودیتهای فراگیری مانند محدودیت اشتغال همزمان گرفته تا محدودیتهای جدید برای اشتغال در بخش خصوصی پس از اتمام مسئولیت دولتی (مسئله دربگردان) استفاده میشود. محدودیتهای تملک دارایی نیز به همین شکل طیف گسترده ای را شامل میشود. محدودیتهای مربوط به مالکیت یا سهامداری شرکتهای خصوصی یا واگذاری مدیریت سهام به وکیل ناشناس از محدودیتهای به کار گرفته شده در این بخش هستند . یکی دیگر از ابزارهای

پیشرفته جلوگیری از تعارض منافع ایجاد زیرساختهای قانونی نظام امتناع از مشارکت در تصمیمگیری در شرایط تعارض منافع است .این نظام، تصمیمگیری در شرایط تعارض منافع را محدود کرده است.

✓ محدودیت برای شغل دوم

اعمال محدودیت برای اشتغال در شغل دوم یکی از مرسومترین فعالیتهایی است که در راستای مبارزه با تعارض منافع انجام می‌شود .کشورهای متعددی از این ابزار در سطوح مختلف حاکمیتی (منصوبان سیاسی، کارمندان دولت، قوه قضائیه، پارلمان و مقامات منتخب محلی) استفاده میکنند. .

✓ محدودیت فعالیت در بخش خصوصی وNGO ها

پس از ترک مشاغل حاکمیتی عدم اجازه فعالیت شغلی در بخش خصوصی پس از ترک مشاغل حاکمیتی یکی از ابزارهای پیشگیری از تعارض منافع است که برای مقابله با آسیبهای پدیده دربگردان استفاده میشود. در پدیده دربگردان در واقع جابجایی بین بخش خصوصی و دولتی به وقوع تعارض منافع منجر میشود. به طوری که فرد بین حفظ منافع شخصی و بنگاه اقتصادی متبوع و حفظ منافع عموم مخیر می‌شود که میتواند به تضعیف اعتماد عمومی، مصادره قوانین و رفتار تبعیض‌آمیز منجر شود.

به منظور پیشگیری از این آسیبها، در سالهای اخیر و به ویژه پس از آسیبهای ناشی از پدیده دربگردان در بحران مالی محدودیتهایی برای اشتغال در بخش خصوصی پس از ترک مناصب دولتی در نظر گرفته شده است. هرچند که این محدودیتها بعد از بحران مالی شدت گرفت با این حال در سالهای قبل نیز برخی از این محدودیتها در کشورهای مختلف برقرار بوده است.



✓ محدودیتها و کنترل هدایا

یکی از محدودیتهای که برای پیشگیری از تعارض منافع اعمال می‌شود، محدودیت در دریافت هدایاست. این مسئله علاوه بر راهکار افشای دریافت هدایاست و به نوعی سقف هدیه قابل دریافت را مشخص می کند و دریافت هدیه با ارزش بیش از سقف مذکور را ممنوع می کند.

✓ امتناع از مشارکت در تصمیمگیری در شرایط تعارض منافع

یکی از راهکارهای پیشگیری از آسیبهای مرتبط با مسئله تعارض منافع، استفاده از راهکار پیشگیری از تصمیمگیری مسئولین در شرایط تعارض منافع است. طبق این قاعده افرادی که به نمایندگی از بخش حاکمیتی به فعالیت مشغول هستند نمیتوانند در هنگام عقد قرارداد برای آن سازمان در مواردی که منافع خودشان متأثر از عملکردشان میباشد، تصمیمگیر باشند. برای مثال، شخصی که مسئول خرید تجهیزات برای شرکت ملی نفت است ممکن است در انتخاب شرکت تأمین کننده تجهیزات دچار تعارض منافع شود، زیرا در سال گذشته توسط یکی از شرکتهای تأمین کننده تجهیزات به یک مسافرت تفریحی دعوت شده است. در این مواقع، شخص میتواند مقام دولتی و اداری خود را حفظ کند، اما نباید در تصمیمگیری مرتبط با موضوعی که در آن درگیر تعارض منافع است، مشارکت کند. برای این منظور میتوان تصمیمگیری را به شخص دیگری سپرد و یا حق رأی فرد مورد نظر در مورد آن تصمیم را سلب کرد. راه دیگر، محرومیت فرد از شرکت در مذاکره‌های پروژه و برنامه ای است که در آن منفعت شخصی دارد. همچنین میتوان فرد را از دریافت اطلاعات و اسنادی که میتواند از آنها منفعتی کسب کند محروم کرد.

✓ محدودیتهای شخصی و خانوادگی مالکیت شرکتهای خصوصی

اعمال محدودیت بر امکان مالکیت اشخاص فعال در حاکمیت و خانواده آنها یکی از راهکارهای پیشگیری از تعارض منافع است که در کشورهای مختلف استفاده می‌شود. در بعضی از کشورها مقامات و خانواده هایشان را از داشتن شرکتهایی که با

بخش دولتی قرارداد می‌بندند و یا تحت نظارت آن مقام هستند محروم کرده اند. کشورهای متعددی از این ابزار در راستای مدیریت تعارض منافع استفاده می کنند.

- ✓ **بی‌بهره سازی مالی مسئولین از نتایج سیاستگذاریشان (استفاده از وکیل ناشناس برای اموالی که ممکن است تحت تأثیر تصمیمات سیاستی باشند)**

یکی از روشهای مدیریت مسئله تعارض منافع در هنگامی که مسئولین حاکمیتی، سهامدار شرکتهای خصوصی هستند، سپردن مدیریت سهام ایشان به یک کارگزار «ناشناس» است. بدین ترتیب که کارگزار مورد نظر، سهام مربوطه را مدیریت میکند، ولی مسئول حاکمیتی (مالک سهام) از نحوه مدیریت آنها مطلع نبوده و در نتیجه دچار تعارض منافع بین وظیفه حاکمیتی و منافع فردی خود نمی شود. این روش تحت عنوان تراست کور و کارگزار مربوطه با عنوان تراستی شناخته میشود.

راهکار تغییر ساختاری قواعد

راهکارهای مدیریت تعارض منافع را میتوان به دو بخش کلی تقسیم کرد :

- بخش اول راهکارهایی است که بیشتر ناظر به شخصِ قرار گرفته در موقعیت تعارض منافع طراحی شده اند. این راهکارها با ایجاد محدودیت یا الزام به شفافیت تلاش میکنند که از بروز آسیبهای ناشی از تعارض منافع بکاهند.
- بخش دوم از راهکارهای مدیریت تعارض منافع به جای تمرکز بر شخصیت قرار گرفته در شرایط تعارض منافع، سعی میکند که به صورت ساختاری زمینه‌های پیدایش تعارض منافع را از بین ببرند .تغییر قواعد بازی به نوعی مؤثرترین و پیچیده ترین ساز وکار پیشگیری از تعارض منافع است. طراحی ساز وکار و تغییر قواعد برای پیشگیری از تعارض منافع در موقعیتهای مختلف متفاوت است و در هر موقعیت باید جوانب گوناگون از منظر سازگاری انگیزه‌ها ارزیابی شود. برای روشنترشدن بحث، مثال زیر درباره نحوه کشف قیمت یک کالا راهگشاست.

برای کشف قیمت یک کالا میتوان از سازوکار کارشناس قیمتگذاری استفاده کرد. در این سازوکار، بروز مسئله تعارض منافع ممکن است باعث شود که کارشناس وظیفه خود را به درستی اجرا نکند و بسته به منافع خود قیمتی کمتر یا بیشتر از مقدار واقعی را اعلام کند. در واقع انتظار بر این است که راهکارهایی که محدودیتهایی را بر شخصیتهای قرار گرفته در معرض تعارض منافع ایجاد میکرد بتواند از آسیبهای ناشی از تعارض منافع کارشناسان بکاهد.

با این حال، خود پدیده کارشناسی به صورت ذاتی ایجادکننده موقعیتی مستعد تعارض منافع است. به نحوی که میتواند هر شخص قرار گرفته در آن جایگاه را دچار تعارض منافع کند. به منظور پیشگیری از این مسئله به جای ساز وکار فوق، سازوکار مزایده طراحی شده است تا مسئله تعارض منافع کارشناس قیمتگذاری را از بین ببرد.البته تغییر قواعد در برخی از موارد میتواند پیچیدگی کمتری داشته باشد. قطع ارتباط مالی پلیس از جرائم یا قطع رابطه هویتی پرونده ها و قطع کردن رابطه مالی ارزیاب از ارزیابی شونده نمونه‌های متداول تغییر قواعد به منظور جلوگیری از تعارض منافع است. در ادامه برخی از قواعد عامی که نیاز است در موقعیتهای مختلف برای پیشگیری از تعارض منافع رعایت شوند ذکر میشوند همچنین برخی از راهکارهای تغییر قواعد بازی نیز معرفی می‌شوند.

○ متأثر کردن قاعده گذار از نتایج اجرای قواعد یا تفکیک قاعده گذار و مجری

اعطای حق قاعده گذاری برای خود یکی از مواردی است که افراد (حقیقی و حقوقی) را از منظر ساختاری در معرض تعارض منافع شدید قرار میدهد. این مسئله ممکن است در بخشهای مختلف حاکمیت به وجود آید. به صورت کلی این نوع از تعارض منافع را میتوان به دو دسته اصلی اتحاد قاعده گذار و مجری درون حاکمیت و خودتنظیم گری (به معنی اعطای حق قاعده گذاری به بخش خصوصی یا اصناف)تقسیم کرد.

✓ اتحاد قاعده گذار و مجری درون حاکمیت

واگذاری حق قاعده گذاری بر خود در بخش حاکمیتی میتواند در موضوع امتیازات مربوط به اشخاص یا قاعده گذاری در مورد وظایف و عملکرد سازمان نمایان شود. قاعده گذاری در مورد حقوق و مزایای گروهی از کارکنان دولت، توسط همان

افراد، نمونه ای از تعارض منافع است که باید به صورت قانونی در ساختار دستگاه‌های حاکمیتی و شرکتهای مرتبط منع گردد. در مورد قاعده گذاری یک دستگاه در جهت تعیین اهداف و مأموریتها نیز باید مسئله تعارض منافع مورد توجه قرار گیرد. اما به راحتی نمیتوان عدم اختیار دستگاه در تعیین اهداف و مأموریتها را به عنوان راهکار بهینه مبارزه با تعارض منافع در این موقعیت معرفی کرد. یکی از راهکارهای پیشگیری از این نوع تعارض منافع اعلام علل انتخاب اهداف و راهکارهای اجرای آن است. برای مثال دستگاهی که دارای اختیارات قاعده گذاری برای خود است، باید علت انتخابش را اعلام کند، همچنین عنوان کند که سایر راهکارهای موجود چه بوده اند و چرا از آنها استفاده نشده است.

یکی دیگر از راهکارهای جلوگیری از تعارض منافع در موقعیتهای اتحاد قاعده گذار و مجری متأثر کردن قاعده گذاران از نتایج اجرای قواعد است بدین ترتیب که تحت قواعد عام و هوشمندانه، اختیاراتی برای قاعده گذاری بر خود تعیین میشود. ترکیب قاعده هوشمندانه فراگیر و اختیار قاعده گذاری میتواند موجب افزایش بهره وری شود. برای مثال فرض کنید که قاعده فراگیر بدین شکل باشد که در هر حالتی ۱۰ درصد از سود حاصله شرکت به عنوان حق الزحمه به کارکنان یک شرکت تعلق خواهد گرفت.

در ذیل این قاعده هوشمندانه میتوان اختیار استخدام یا استخدام نکردن کارمند جدید و میزان دستمزد را به خود کارکنان واگذار کرد. در این مثال هرچند که با مسئله اتحاد قاعده گذار و مجری روبرو هستیم، اما به علت قاعده هوشمندانه اولیه، تعداد بهینه ای کارمند استخدام خواهد شد.

- **خودتنظیم گری**

مسئله تعارض منافع در خودتنظیم گری مشاغل حرفه ای بخش خصوصی مورد توجه اقتصاددانان بوده است و از زمانی که فریدمن در سال ۱۹۴۵ مقاله خود تحت عنوان «درآمد از فعالیتهای حرفه ای مستقل» درباره مشاغل را منتشر کرد، این اجماع وجود داشته که سیاست اعطای حق قانونگذاری بر خود به صنف خاص، با خطر ترجیح منافع هم صنفیها بر منافع عموم جامعه

همراه است. مسئله خود تنظیم گری در این نوع از فعالیتها با مشکلاتی روبرو است که محور همه آنها ترجیح منافع صنفی مشغولین به فعالیت در آن بخش به منافع اجتماعی است. برخی از این موارد عبارتند از:

الف) ایجاد انحصار و جلوگیری از ورود سایر افراد به بازار

در صورت واگذاری حق ارائه مجوز به اصناف ممکن است با قواعد انحصاری که مانع از ورود افراد جدید به آن صنف میشود باشیم. برای مثال اگر امکان اشتغال در شغل وکالت منوط به اخذ مجوز از کانون وکلا باشد ممکن است به منظور حفظ انحصار و سهم از بازار از ورود افراد جدید به شغل وکالت جلوگیری شود. این مشکل ممکن است در تربیت پزشکان متخصص نیز وجود داشته باشد.



ب) تعیین بیش از حد تعرفه

واگذاری حق تعیین تعرفه به اصناف خود تنظیم گر، باعث تعیین تعرفه ای می شود که ممکن است منافع مصرف کنندگان را در نظر نگیرد. همراه شدن این موضوع با انحصاری که به واسطه واگذاری اختیار مجوزدهی اصناف شکل گرفته است موجب می شود که با استفاده از انحصار، تعرفه‌های ناعادلانه بر مصرف کنندگان تحمیل شود.

ج) تعیین قواعد نظارتی ضعیف

اگر تنظیم و اعمال قواعد نظارتی به خود اصناف واگذار شود، این گروه ها در تنظیم و اعمال این قواعد درگیر تعارض منافع میشوند، زیرا ممکن است که گروه خودتنظیم گر، از قواعد سختگیرانه نظارتی متضرر شوند. این تعارض باعث تصویب قواعد نظارتی ضعیف یا کوتاهی در اجرای قواعد نظارتی میشود .جهت پیشگیری از آسیبهای مذکور راهکارهای مختلفی مطرح میشود که به موجب آنها گروه‌های خود تنظیم گر نیز مشمول قوانین رقابت و پیشگیری از انحصار باشند. برای مثال تعیین دستمزد توسط این گروه ها در اتحادیه اروپا بر خلاف قواعد رقابت کمیسیون اتحادیه اروپا شناخته شده است و تلاش شده است که از این موضوع جلوگیری شود. علاوه بر این، ایجاد نهادهای قاعده گذار جایگزین برای این گروه ها مورد توجه

سیاستگذاران قرار گرفته است. برای مثال در کشور هلند طرحی پیشنهاد شده است که در آن روش مجوزدهی توسط اصناف به سیستم ارائه گواهی تغییر یافته است. بدین ترتیب که به جای آنکه صرفاً افراد دارای مجوز قادر به فعالیت در آن صنف باشند، همه افراد متخصص مجاز به فعالیت هستند، ولی بر حسب قواعد و مقرراتی به افراد گواهی‌هایی اعطا میشود. لذا افرادی که آن گواهی را ندارند نیز از ورود به بازار منع نمی شوند.در برخی از کشورها نیز محدوده انحصار خودتنظیم گران به شدت کاهش یافته است برای مثال انگلستان اصلاحات شدیدی در این حوزه انجام داده است و به منظور حمایت از مصرف کنندگان و افزایش گزینه‌های در دسترس آنها، بسیاری از انحصارات قانونی که برای مؤسسات حقوقی در نظر گرفته شده بوده، (انحصار دسترسی به اطلاعات و ارائه خدمات موارد خاص وکالت) لغو شده است. در برخی از کشورها نیز تلاش شده است که عرضه خدمات در حوزه هایی که به دلیل خودتنظیم گری با مشکل انحصار روبرو شده اند گسترش یابد برای مثال در هلند برنامه‌ریزی شده است که صنف وکلای مدافع مجبور به تأیید سایر حقوقدانان مانند مشاوران حقوقی شرکتها یا وکلایی که با بیمه‌ها کار می‌کنند به عنوان عضو وکلای مدافع باشند.

- **تفکیک ناظر و نظارت شونده و قاضی و متهم**

استقلال ناظر و استقلال داور همواره اصلی بدیهی بوده تا بی طرفی در فرآیند نظارت یا قضاوت رعایت شود. مسئله استقلال ناظر در حوزه‌های مختلف می تواند مورد توجه قرار گیرد. برای مثال در بخش مالی استقلال ناظر به عنوان شرط حفظ پایداری نظام مالی ذکر می شود .زیرا در صورت عدم استقلال و ذینفع بودن ناظر در مسئله، با شکست نظارت روبرو خواهیم بود.

اتحاد ناظر و نظارت شونده (افراد یا نهادهایی که ناظر بر آنها نظارت میکند) میتواند موجب بروز تعارض منافع گسترده ای شود و به تبع آن امر نظارت را مخدوش کند. مشابهاً در صورت یکی شدن یا هم منفعت شدن قاضی و متهم، قضاوت صحیح و عادلانه دور از دسترس خواهد بود. تعارض منافع ناشی از اتحاد ناظر و نظارت شونده و قاضی و متهم بیشتر در سطح خود تنظیم گران بخش خصوصی مانند صنف پزشکان، حسابداران، وکلا و... اتفاق میافتد. مناقشاتی که برای این اصناف رخ میدهند را میتوان به دو دسته درون صنفی و برون صنفی تقسیم کرد.

مناقشات درون صنفی در دادگاه‌های اصناف قابل پیگیری است، زیرا دو طرف دعوا منتسب به صنف هستند، اما داوری مواردی که یک طرف دعوا افراد عادی باشند، نباید به صنف سپرده شود. در امر نظارت نیز در مواردی که تخلف از اصول مورد نظارت باعث تضییع حقوق افرادی خارج از صنف میشود و به منافع افراد شاغل در صنف آسیب نمیرساند، نمیتوان انتظار داشت که نظارت درون صنفی بتواند به صورت کارآ عمل کند. برای مثال در مواردی که همه افراد صنف از برخورد سهل گیرانه با تخلف سود میبرند سپردن مسئولیت نظارت به اصناف موجب ناکارآمدی نظارت خواهد شد. زیرا در این موارد با مسئله تعارض منافع اتحاد ناظر و نظارت شونده یا قاضی و متهم مواجه هستیم. در موارد مذکور یا باید قدرت نظارت و قضاوت از خود تنظیم گران گرفته شود یا با ایجاد سازوکارهای مناسب، بستری فراهم شود که خود تنظیمگران از وقوع تخلف یا برخورد سهلگیرانه با متخلفین متضرر شوند.

- **برطرف کردن تعارض بین درآمدها و وظایف سازمانها**

یکی از زمینه‌های بروز تعارض منافع ساختاری هنگامی رخ میدهد که درآمد یک فرد حقیقی یا حقوقی، با یک پدیده ناهنجار اجتماعی مرتبط میشود. برای مثال میتوان به مواردی اشاره کرد که به منظور برطرف شدن یک ناهنجاری به عاملان اقتصادی به ازای هر برطرف کردن ناهنجاری حق العمل پرداخت میشود. این مسئله برای موضوع امنیت، سلامت جسمی، سلامت اقتصادی و... مطرح است. برای مثال هنگامی که قاعده کسب درآمد در نظام درمانی به گونه ای است که پزشک در ازای مداوای بیمار درآمد کسب میکند، پزشکان در موقعیت تعارض بین کسب درآمد و سالم ماندن جامعه قرار میگیرد. برخی از متخصصان این نوع از تعارض منافع را تعارض منافع ذاتی اجتناب ناپذیر می‌دانند . پرداخت حق کشف قاچاق به ستاد مبارزه با قاچاق یا بخشی از مبالغ جریمه راهنمایی و رانندگی به پلیس نمونه هایی هستند که باعث ایجاد تعارض منافع بین درآمد و وظایف میشوند.

راهکار ابتدایی برای برطرف کردن این مشکل، مستقل کردن دریافتی این اشخاص حقیقی و حقوقی از عایدی عملکرد است. برای مثال طرحی در کشور هلند پیشنهاد شده که در آن به منظور جلوگیری از تعارض منافع پلیس، درآمد پلیس از درآمد

جرائم مستقل شده است. راهکار دوم میتواند ساده و شفاف کردن شاخصها و گره زدن آنها با هم باشد به نحوی که تخلف از آن به راحتی روشن شود. برای مثال بین وظیفه شهرداری در حفظ فضای سبز شهری و درآمدهای حاصل از فروش تراکم تعارض وجود دارد و شهرداری به انگیزه کسب درآمد اقدام به فروش تراکم کرده و در عمل فضای سبز شهری دچار تهدید میشود. با تعیین شاخص واضحی مانند میزان متر مربع فضای سبز موجود در شعاع مشخصی از ساختمان و اعلام برخط آن، میتوان از آسیبهای این تعارض منافع جلوگیری کرد .راهکار پیچیده تر پیشگیری از این نوع تعارض منافع، اضافه کردن عاملی جدید به ساختار موجود است. عاملی که سلامت و امنیت برای او به عنوان هدفِ مطابق با عایدی مطرح باشد. در اکثر مواردی که ناسازگاری درآمد و وظایف مطرح می شوند، میتوان بیمه ها را به عنوان ضلع سوم، وارد الگوی حل مسئله کرد و به وسیله آنها مسئله تعارض درآمد و وظایف را برطرف کرد. زیرا بیمه ها به صورت طبیعی به تداوم سلامت و امنیت علاقه مند هستند چون عایدی بیمه ها در صورت تداوم سلامت و امنیت افزایش می‌یابد. بدین دلیل که کاهش بیماری، سرقت، یا تصادف موجب میشود هزینه‌های بیمه کاهش یابد. الگوی کلی راه حلهای پیشنهادی در این موارد بدین صورت است که بیمه میتواند با پزشکان و پلیس برمبنای افزایش سلامت و امنیت قرارداد ببندد. این سازوکار در طرحهایی مانند پزشک خانواده مورد استفاده قرار گرفته است. برای مثال در کشور آلمان از سال ۲۰۰۰ ،طرح پزشک خانواده به اجرا گذاشته شد به نحوی که صندوقهای بیمه با پزشکها به عنوان پزشک خانواده قرارداد منعقد میکردند و مردم نیز میتوانستند به صورت داوطلبانه به سیستم پزشک خانواده بپیوندند.

در این طراحی، درآمد پزشک خانواده به وسیله بیمه تأمین خواهد شد، بدین علت ارتقای سلامت افراد موجب افزایش درآمد پزشک خانواده خواهد بود .زیرا در صورت عدم سلامت افراد هزینه بیمه افزایش خواهد یافت و این افزایش هزینه موجب کاهش دستمزد پزشک خانواده خواهد شد. این طرح در سالهای بعد توسعه یافت به نحوی که خدمات درمانی عمومی، پیشگیری، خدمات درمانی تخصصی و فوق تخصصی، خدمات تشخیص، مراقبتهای طولانی و بازتوانی ذیل صندوقهای بیمه شکل گرفتند .

به صورت مشابهی میتوان موضوع امنیت جاده ها را نیز به بیمه‌های شخص ثالث مرتبط کرد. برای مثال به جای تأمین مالی پلیس از جرائم راهنمایی و رانندگی میتوان سازوکاری طراحی کرد که در آن بیمه ها درصدی از سود حاصل از کاهش خسارات جانی و مالی جادهای را به پلیس بدهند، در این صورت پلیس انگیزه خواهد داشت که از میزان تلفات جاده ای بکاهد و این انگیزه به اجرای دقیق قواعد راهنمایی و رانندگی منجر خواهد شد. با کاهش تلفات جاده ای، هزینه بیمه ها کاهش و به تبع آن درآمد پلیس افزایش خواهد یافت.

- **برطرف کردن تعارض بین وظایف یک سازمان**

تعارض وظایف یکی از مواردی است که باعث از بین رفتن انسجام رفتاری مسئولین و دستگاه‌های اجرایی میشود. این مسئله میتواند ناشی از مغایرت وظایف یا عدم اولویتبندی صحیح و دقیق آنها باشد. برای برطرف شدن این مسئله در مرحله اول باید موارد مغایر یا غیر همراستا شناسایی شوند. در صورت امکان اولویتبندی دقیق و تعیین نسبت پیشرفت در هر کدام از وظایف، همچنین امکان اندازه گیری میزان تحقق آنها میتوان اجازه داد که این وظایف مغایر در یک فرد یا سازمان متمرکز باشند، اما در غیر این صورت باید یکی از این وظایف به فرد یا سازمان دیگری محول شود.

برای مثال دو وظیفه کسب درآمد نفتی و توسعه فناوری داخلی به شرکت ملی نفت واگذار شده است که این وظایف همراستا نبوده و در موارد زیادی تحقق یکی از آنها مستلزم صرفنظر کردن از تحقق بخشی از وظیفه دیگر است .شایان ذکر است اگر بتوان شاخصهایی دقیق برای ارزیابی همزمان این دو وظیفه طراحی کرد و میزان پیشرفت مورد انتظار در هر یک از این شاخصها تعیین و فرآیندهای تنبیه و تشویق متناسب با آنها تدوین شود، میتوان انتظار داشت که این وظایف غیر همراستا محقق گردند.

در غیر این صورت، دستگاه اجرایی یا فرد مسئول، آن وظیفه ای را پیگیری خواهد کرد که بیشتر ارزیابی میشود یا اجرای آن راحتتر است. برای مثال قابل پیشبینی است که باید تمرکز شرکت ملی نفت بر افزایش درآمدهای نفتی باشد، زیرا این موضوع بیشتر از طرف دولتها مطالبه شده و نتایج آن نیز به صورت روشنی قابل ملاحظه است. ذکر این نکته ضروری است که در برخی از موارد امکان دارد که دو وظیفه متعارض به یک مسئول یا دستگاه اجرایی واگذار شود و اجرای صحیح این دو وظیفه

به ظاهر متعارض، به نتیجه دلخواه و ملموس برای حاکمیت منجر شود. برای مثال واگذاری وظیفه واردات کالاهای کشاورزی و همچنین قاعده گذاری جهت تولید این محصولات در داخل، به وزارت کشاورزی به صورت ظاهری ممکن است دو وظیفه متعارض به حساب آید. اما در صورتی که تأمین پایدار محصولات کشاورزی به عنوان وظیفه نهایی آن وزارتخانه در نظر گرفته شود دو وظیفه قبلی در این راستا جهت دهی خواهد شد .در مواردی اما امکان اجرای همزمان وظایف به صورت کلی منتفی است و اجرای یکی از وظایف امکان اجرای وظیفه دیگر را از بین میبرد. در این موارد باید یکی از وظایف متعارض از دستگاه گرفته شود.

○ تغییر قواعد در فرآیندهای کارشناس محور (امضای طلایی)

واگذاری اختیارات و حقوق حاکمیت، به نهادها و سازمانها یا اشخاص دولتی و یا غیر دولتی، که معمولا بدون ایجاد سازوکار مناسب جهت متأثر شدن این افراد از نتایج تصمیمشان است، یکی از مواردی است که منجر به پدیده امضای طلایی و تعارض منافع ساختاری میشود. زیرا کارشناسان مربوطه در مواضع مختلف میتوانند حقوق حاکمیتی واگذار شده به آنها را معامله کنند. برای مثال کارشناس محیط زیست میتواند با دریافت مبلغی، از تخلفات انجام شده توسط صنایع صرفنظر کند یا کارشناس استاندارد میتواند همین رفتار را در بررسی استانداردها داشته باشد و حق عموم مردم را در مقابل مبالغ دریافتی ضایع کند. مسئله تعارض منافع فرآیندهای کارشناسی را میتوان در موارد زیر مشاهده کرد:

- ✓ **واگذاری حق نظارت دولت :** نظارت امری است که میتواند به صورت پیوسته در اجرای فرآیندها مورد توجه قرار گیرد. برای مثال میتوان واگذاری حق نظارت بر نحوه اجرای پروژه‌های پیمانکاری را یکی از مصادیق این موضوع دانست که به فرد یا افرادی واگذار شده است.
- ✓ **واگذاری حق تأیید وضعیت و استاندارد :** در برخی از موارد تلاش میشود که با تعیین استانداردهایی چگونگی نظارت به جای نظارت مداوم بر فرآیند به تأیید استاندارد محصول نهایی یا وسایل مورد استفاده تغییر یابد. در این موارد حق تأیید استانداردها به سازمانهایی مانند محیط زیست و استاندارد و مؤسسات خصوصی وابسته به آنها واگذار

میشود و بدینترتیب این سازمانها و مؤسسات در معرض این نوع از تعارض منافع قرار میگیرند. در مواردی، کارشناسان ممیزی اداره مالیات و گمرک نیز با این نوع از تعارض منافع روبرو هستند.

- ✓ **واگذاری حق قاعده گذاری :** این نوع از تعارض منافع بیشتر مربوط به شوراهای تصمیمگیری است، البته در تصمیم‌گیریهای فردی نیز ممکن است شاهد آن باشیم. برای مثال شورای شهر یا شوراهای عالی در معرض این نوع از تعارض منافع قرار دارند که منافع خود را بر منافع عمومی ترجیح دهند. به خصوص که در تصمیمگیری شورایی، افراد کمتر نسبت به تصمیماتی که توسط شوراها گرفته میشود احساس مسئولیت میکنند در نتیجه امکان فرار از پاسخگویی نسبت به تصمیماتی که به سود شخصی افراد منجر میشود نیز بیشتر خواهد بود و بدینترتیب شورا تبدیل به بستری میشود که تعارض منافع در آن به وقوع خواهد پیوست. در مواردی که حق قاعده گذاری به یک شخص واگذار شده نیز ممکن است شاهد این نوع از تعارض منافع باشیم اما چون تصمیمگیر شخص واحدی است در صورت وقوع فساد، شناسایی و برخورد با فرد متخلف امکانپذیرتر خواهد بود، بنابراین فرد با احتیاط بیشتری تصمیمگیری میکند.
- ✓ **واگذاری حق انتخاب خرید و معاملات دولتی :** مسئولین خرید یا کسانی که مسئول واگذاری پروژه‌های دولتی هستند در معرض تعارض منافع ساختاری قرار دارند، زیرا در واگذاری پروژه‌های دولتی فرد بین واگذاری پروژه به افراد کارآمد یا واگذاری رانتی پروژه قرار میگیرد. در موضوع خریدهای دولتی نیز فرد بین خرید بهینه که منفعت حاکمیت را به دنبال دارد یا فساد در خریدهای دولتی دچار تعارض منافع میشود. قوانین مناقصه و مزایده تا حدودی سعی کرده اند که این نوع از تعارض منافع را کاهش دهند.
- ✓ **واگذاری حق داوری و قضاوت :** قضات به عنوان نمایندگان حاکمیت در فرآیندهای قضایی در معرض تعارض منافع قرار دارند و در هر قضاوتی باید بین ارائه بموقع حکم صحیح یا دریافت رشوه از طرف مقابل یکی را انتخاب کنند و یا در پرونده‌های آشنایان خود به صورت جانبدارانه عمل کنند. بخشی از این موضوع در قوانین و تحت عنوان جهات رد دادرسی مورد توجه قرار گرفته است. کارشناسان رسمی دادگستری نیز بخش دیگری از فرآیند قضاوت

هستند که نظرات آنها تأثیر بسزایی بر حکم نهایی دارد و ممکن است در ارائه نظر کارشناسی خود درگیر مسئله تعارض منافع هستند.

- ✓ **واگذاری حق استخدام دولتی :** قدرت انتخاب افراد برای فعالیتهای مختلف شغلی ممکن است به بستری جهت بروز تعارض منافع بدل شود. در این موقعیت ممکن است افراد به جای انتخاب افراد شایسته به انتخاب اقوام و آشنایان خودشان اقدام کنند. برگزاری آزمون استخدامی یکی از راهکارهای جلوگیری از این نوع تعارض منافع است. البته راهکارهای دیگری مانند اعلام عمومی سوابق تحصیلی و شغلی فرد و فردی که معرف وی برای تصدی شغل مورد نظر بوده است نیز میتواند در مدیریت تعارض منافع در این موقعیت مؤثر باشد.
- ✓ **واگذاری حق مجوزدهی :** واگذاری ارائه مجوز فعالیت و مجوزهای مشابه نیز ایجادکننده، تعارض منافع و موقعیت امضای طلایی است. برای مثال اینکه فردی مسئول تصمیمگیری در این مورد باشد که چه افرادی میتوانند در قالب صرافی مجاز فعالیت کنند موجب بروز تعارض منافع خواهد شد. بنابراین، همانطور که مطرح شد، برای مدیریت تعارض منافع در این موقعیتها میتوان محدودیتهایی بر اشخاص قرار گرفته در این جایگاه ها اعمال کرد. علاوه بر این، میتوان از منظر ساختاری نیز مسئله تعارض منافع موجود در این جایگاه ها را مدیریت کرد.

راهکارهای ساختاری مدیریت تعارض منافع در موقعیتهای کارشناس محور را میتوان تحت دو عنوان: روشهای متداول پیشگیری از این نوع تعارض منافع با فرض تداوم فرآیندهای کارشناس محور و تغییر قواعد و خروج از سیستم کارشناس محور دسته بندی کرد که در ادامه ارائه خواهد شد.

- **روشهای متداول پیشگیری از این نوع تعارض منافع با فرض تداوم فرآیندهای کارشناس محور**

✓ **اصلاح نظام جریمه و مجازات**

یکی از راهکارهای متداولی که برای کاهش فساد در موقعیتهای تعارض منافع استفاده میشود در نظر گرفتن جرائم سنگین برای متخلفین است. این موضوع به همراه بالا بردن احتمال کشف تخلف یکی از راهکارهایی است که برای جلوگیری از رفتارهای ناصحیح کارشناسان در موقعیتهای تعارض منافع استفاده میشود.

✓ **قطع رابطه کارشناس با متقاضی و کم کردن امکان تبانی**

یکی دیگر از راهکارهای کاهش تعارض منافع کارشناس محور قطع رابطه بین کارشناسان و متقاضیان خدمات کارشناسی است. برای مثال قطع رابطه بین ممیز مالیاتی و مؤدیان مالیاتی میتواند از تعارض منافع کارشناسان کاسته و درنتیجه امکان تبانی کاهش خواهد یافت.

✓ **شفاف و حافظه دار کردن ادله و نتایج فرآیندهای کارشناسی**

شفاف کردن ادله ای که کارشناسان براساس آنها تصمیمگیری کرده اند، اعلام عمومی و آرشیو کردن نتایج فرآیندهای کارشناسی به همراه اسامی کارشناسان مسئول یکی دیگر از راهکارهایی است که میتواند به جلوگیری از فساد در موقعیتهای تعارض منافع کارشناسان منجر شود.

✓ **متأثر کردن کارشناسان از نتیجه عمل و بحث مخاطرات اخلاقی**

یکی از الگوهایی که میتوان به وسیله آن مسئله تعارض منافع در فرآیندهای کارشناسی را بررسی کرد قرارداد الگوهای مربوط به کژمنشی (مخاطرات اخلاقی) است. این الگوها براساس مسئله عدم تقارن اطلاعات پایه ریزی شده اند. عدم تقارن اطلاعاتی که بعد از بسته شدن قرارداد به وجود میآید و معمولا به عنوان عمل پنهان شناسایی می شود. مثال معروف مسئله کژمنشی در قراردادهای بین کارفرما و کارگزار نمایان میشود. در این مسئله تنها خروجی کار برای کارفرما نمایان است. اما این خروجی

ممکن است که تحت تأثیر عواملی خارج از اختیار یا توان کارگزار به وجود آید و به علت عدم اطلاع کامل کارفرما از میزان تلاشی که کارگزار انجام میدهد، این امکان برای کارگزار وجود دارد که تلاش مورد نیاز را انجام ندهد و عدم موفقیت را به سایر عوامل نسبت دهد.

راهکار بهینه این نوع قراردادها این است که کارفرما پروژه را به کارگزار واگذار کند و مقداری را به عنوان اجاره دریافت کند. بهینه دوم این مسئله، استفاده از قراردادهایی است که عایدی کارگزار را به وضعیت خروجی مرتبط میکند. برای مثال، درصدی از خروجی را به عنوان دستمزد کارگزار تعیین میکند. این راهکار میتواند در فرآیندهای کارشناس محور نیز استفاده شود به نحوی که کارشناس از صداقت خود منتفع و از عدم صداقت و تبانی خود متضرر شود.

برای مثال فرض کنید طبق قاعده ای به مؤسسه قیمت گذار عرضه اولیه سهام، درصدی از قیمتی که خودش برای سهام تعیین کرده پرداخت میشود و در صورت فروش نرفتن سهام عرضه شده مؤسسه قیمتگذار مکلف است سهام را به قیمت پیشنهادی خود خریداری نماید. در این سازوکار انگیزه ها به نحوی ساماندهی شده است که مؤسسه قیمت گذار تمام تلاش خود را متوجه تعیین بیشترین قیمت قابل فروش سهام کند.

- **تغییر قواعد و خروج از سیستم کارشناس محور**

تغییر قواعد در فرآیندهای کارشناس محور به نحوی که این فرآیندها بی نیاز از کارشناس شوند راهکاری است که به صورت کلی مسئله تعارض منافع را از بین خواهد برد. اما طراحی سازوکارهای این چنینی نیازمند تمرکز بر مصادیق مختلف است. حتی ممکن است در برخی از مسائل کارشناس محور نتوان قواعد مناسبی را یافت که بتوان به وسیله آنها فرآیندها از کارشناس مستقل شوند. برخی از اصول پایه ای تغییر فرآیندهای کارشناس محور عبارتند از:

- ✓ **استفاده از انگیزه‌های رقیب**

ایجاد رقیب یکی از راهکارهایی است که میتوان با آن نوعی از تعارض منافع را که در اظهار غیرواقعی قیمت و ارزش کالاها و خدمات بروز پیدا میکند، مرتفع ساخت. برای مثال در قراردادهای پیمانی، متقاضیان علاقه دارند که قیمت بالایی برای کالا و خدمات خود ارائه کنند. میتوان فرآیند قیمتگذاری را به کارشناسان واگذار کرد اما برای جلوگیری از آسیبهای فرآیندهای کارشناس محور، با طراحی مناقصه از اظهار قیمت توسط شرکتهای رقیب کمک گرفته میشود. زیرا در صورت اظهار قیمت غیرواقعی توسط یک متقاضی، رقبا میتوانند با پیشنهاد قیمت کمتر پیروز مناقصه باشند .

از این ایده میتوان در فرآیندهای کارشناسی مربوط به گمرک نیز استفاده کرد. بدین ترتیب که در حال حاضر ارزش اظهار شده توسط واردکننده برای تعیین تعرفه واردات کالا مالک قرار میگیرد. به همین دلیل ممکن است که واردکننده ارزش واردات خود را کمتر از مقدار حقیقی آن گزارش کند. برای رفع این مشکل میتوان بدین صورت عمل کرد که ارزش وارداتی کالاها به علاوه سود انتظاری آن توسط واردکننده اظهار گردد تا میزان تعرفه وارداتی آن مشخص شود.

قیمت اظهار شده توسط واردکننده مبنای تعرفه خواهد بود اما این مشخصات واردات و ارزش اظهار شده اعلام عمومی شود تا اگر این کالا با قیمتی بالاتر از ارزش به علاوه سود اعلامی، خریداری داشته باشد فروخته شده و معادل قیمت اظهار شده و سود آن به واردکننده پرداخت خواهد شد. در این صورت مستقل از فرآیند کارشناس محور، واردکننده انگیزه ندارد تا قیمت کالا را کمتر از واقع اظهار کند.

✓ جمع سپاری

به وسیله جمع سپاری میتوان از برخی از فرآیندهای کارشناسی بی نیاز شد. برای مثال در امر نظارت، فراهم کردن زیرساختهای نظارت عمومی به نوعی باعث از بین رفتن انحصار کارشناسان نظارت خواهد شد و بدین ترتیب قدرت آنها در تبانی را کاهش خواهد داد. مثلا میتوان بررسی رعایت یا عدم رعایت استاندارد در تولید کالاها را جمع سپاری کرد. بدین ترتیب که طی فراخوان عمومی اعلام میشود که به هر فردی که بتواند عدم رعایت استانداردها را اثبات کند پاداش داده خواهد شد. در این شرایط هر آزمایشگاهی میتواند ابزاری برای بررسی عدم رعایت استاندارد باشد.

✓ گذاشتن قواعد مبنای خود کنترل

تدوین قواعدی که بعد از طراحی، به صورت مستقل از نظرات کارشناسان، قابلیت تنظیم گری دارند یکی دیگر از راهکارهای پایه ای مدیریت تعارض منافع در مسائل کارشناس محور است. این قواعد را با عنوان قواعد مبنای خود کنترل معرفی میکنیم. اینگونه قواعد به نحوی عمل میکنند که نیازمند رجوع دوباره به قضاوتهای کارشناسان نیستند. برای مثال از این قواعد میتوان به قاعده میانگین متحرک اشاره کرد .بنابر این قاعده، افرادِ پایینتر از میانگین، تنبیه و افرادِ بالاتر از آن، تشویق میشوند. برای مثال میتوان به استفاده از این قاعده مبنا در محاسبه هزینه‌های مصرف انرژی واحدهای صنعتی اشاره کرد به طوری که واحدهایی که میزان مصرف انرژی به مقدار محصول تولیدی آنها (اعلامی به سازمان امور مالیاتی) ، بیشتر از میانگین است، جریمه شده و قیمت بیشتری پرداخت خواهند کرد و واحدهایی که این نسبت در آنها کمتر از میانگین است، قیمت کمتری برای انرژی پرداخت کنند.

تدوین چنین قاعده ای میتواند به صورت خودکار و به دور از قضاوت کارشناسان به کاهش مصرف انرژی منجر شود. گفتنی است که این قاعده منحصر به مصرف انرژی نیست. برای مثال میتوان از قاعده میانگین متحرک در تشویق کشاورزان یا دامدارانی که با بهره وری بالاتری کار میکنند استفاده نمود. به صورت خاص در ایالت متحده از این قاعده برای تشویق دامداران بهره ورتر استفاده شده است.

نمونه دیگری از این نوع قواعد مبنا که باعث تغییر قواعد بازی و از بین رفتن مقدمات تعارض منافع در موقعیتهای کارشناس محور میشود، را میتوان در طراحی نظام پولی بیت کوین مشاهده کرد. عرضه این پول الکترونیکی به وسیله کاوش کامپیوترهای پیشرفته انجام میشود و قاعده مبنا اینگونه است که میزان سختی عرضه این پول با تعداد کاوشگران و ارزش نسبی این پول الکترونیک نسبت به سایر پولها متناسب شده است و بدین ترتیب بدون نیاز به کارشناس بیرونی، عرضه و تقاضای این پول کنترل خواهد شد.

میزان فراگیری استفاده از ابزارهای پیشگیری از تعارض منافع

اگر چه سیاستهای مدیریت تعارض منافع در کشورهای مختلف متفاوت و گسترده است، اما میتوان گفت بخشی از این سیاستها به عنوان راهکارهای عمومی مدیریت تعارض منافع مورد توافق اکثر کشورها قرار گرفته و به صورت عمومی در بسیاری از کشورها به اجرا درآمده است. سیاستهای عمومی مورد استفاده را میتوان به دو دسته اعمال محدودیت و اعلان عمومی تقسیم کرد .

✓ محدودیتها

بنابر گزارش بانک جهانی، محدودیت‌های اعمالی دارای رتبه بندی مختلفی است. این محدودیتها از ممنوعیت اشتغال در بنگاه‌های خصوصی گرفته تا محدودیتهای پیچیده تری مانند قراردادن حد برای سهام یا دریافت حق مشاوره گسترده است. با این حال در اکثر کشورهای بررسی شده این نوع محدودیتها اعمال شده است.

محدودیتهای اصلی اعمال شده برای کارکنان حاکمیت پیرامون موضوع اشتغال در بخش خصوصی، در کشورهای مختلف را میتوان در چهار دسته زیر عنوان کرد.

- محدودیتهای مربوط به اشتغال پسادولتی،
- محدودیتهای عضویت در سمن NGO ها،
- محدودیت عضویت در هیئت مدیره بنگاه‌های خصوصی،
- محدودیت برای اینکه طرف قراردادهای دولت باشند (مانند قراردادهای برونسپاری و پیمانکاری).

اعلان عمومی دسته دیگری از سیاستهای پیشگیری از تعارض منافع شخص محور برای کارمندان دولت تحت عنوان اعلام منافع و اعلام تعارض منافع معرفی میشوند. بنا به گزارش بانک جهانی، سیاست اصلی دیگری که به منظور مقابله با موضوع تعارض منافع استفاده میشود الزام افشای مقدار واقعی داراییها، مقدار و منبع درآمدها، سهام و پول نقد و حسابهای بانکی است.

منابع و مآخذ

۱. مرتب یحیی، تعارض منافع در بخش عمومی، انتشارات شفافیت و پیشرفت (طاقچه) .

۲. درآمدی بر تعارض منافع در ایران ، انتشارات کتابراه.

۳. آزادی احمدآبادی محمد، یخچالی مهدی ، جعبه ابزار مدیریت تعارض در بخش دولتی ، انتشارات کتابراه .

۴. کاکاوند محمد ، تعارض منافع در داوری بین المللی ، انتشارات شهبازی .

۵. سالاری مصطفی ، مدیریت تعارض منافع ، انتشارات موسسه عالی پژوهش .

۶. جمعی از نویسندگان ، تعارض منافع در حکمرانی جهانی،دولتی و شرکتی ، انتشارات مرکز توانمند سازی حاکمیت و جامعه.

۷. حیدرپور فرشاد ، مقایسه استراتژی‌های مدیریت تعارض ، انتشارات کتابراه .

۸. خبرنامه هفتگی مدیریت تعارض منافع – شماره سی ام – مرکز توانمند سازی حاکمیت و جامعه .