جزوه آموزشی تعارض منافع

جهت ارائه در دوره آموزشی وزارت نیرو

اندیشکده شفافیت برای ایران

آبان ۱۳۹۹

بسم الله الرحمن الرحیم

پیشگفتار

در دهه‌های اخیر فساد به یکی از چالش‌های نظام حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران تبدیل شده است. اگر پیامدهای فساد را به یک کوه یخ تشبیه کنیم، هدررفت سرمایه‌های مادی به مانند نوک این کوه یخ است که بالاتر از سطح آب قرار گرفته است. در واقع بخش عظیمی از این کوه یخ که از نظرها پنهان است، اعتماد عمومی زایل شده در نتیجه فساد است که ترمیم آن به سهولت و در مدت زمان کم، امکان‌پذیر نیست. علیرغم صدور فرمان هشت ماده‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی درباره لزوم مبارزه با فساد اقتصادی و تأسیس ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی در سال ۱۳۸۰، تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ و سایر اقدامات تقنینی، سیاستی و اجرایی، به نظر می‌رسد «اژدهای هفت سر» همچنان به حیات خود ادامه می‌دهد. ریشه‌ی عمده‌ی ناکامی‌ها در حوزه‌ی مبارزه با فساد در این چند دهه را می‌توان در تدوین قوانین، طراحی ساختارها و نیز اجرای خط‌مشی‌ها جست. بر این اساس می‌توان به چهار مسئله‌ی اصلی در مبارزه با فساد اشاره کرد:

۱- ضعف دانشی در مبارزه با فساد

در ارتباطات روزمره در صف نانوایی، تاکسی، محافل دوستانه و خانوادگی و دیگر مکان‌ها، به کرّات این جمله را می‌شنویم که اراده‌ی لازم برای مبارزه با فساد وجود ندارد! این جمله و گزاره‌هایی با مضمون مشابه گهگاه به طور غیررسمی از برخی مسئولین و حتی متخصصان حوزه فساد نیز شنیده می‌شود. پیش فرض موجود در این دیدگاه آن است که تنها راه‌حل در مبارزه با فساد، اراده‌ی مسئولین مربوطه در هر حوزه است. اگرچه اراده برای مبارزه با فساد شرط لازم است، اما شرط کافی نیست. برای مبارزه با فساد باید به دانش، تخصص و ابزارهای لازم نیز تجهیز شد. بدون انباشت دانش در زمینه مبارزه با فساد و مفاهیم مرتبط با آن مانند مباحث جدیدی نظیر شفافیت، مدیریت تعارض منافع، ارزیابی ریسک فساد، حکمرانی داده، گزارشگری تخلف و امثالهم، بدون بررسی تجربیات کشورهای موفق در زمینه فساد و بدون تدوین یک مدل بومی برای مبارزه با فساد، امکان دستیابی به هدف مطلوب وجود ندارد.

۲- رویکرد پسینی و سخت در مبارزه با فساد

رویکرد پساواقعه‌ای (یا پسینی) و سخت عمدتاً مبتنی بر مواجهه‌ی قضایی و پلیسی پس از وقوع فساد هستند. روش‌هایی نظیر شناسایی، کشف، محاکمه و مجازات مفسدین اغلب در دستور کار این قبیل سیاست‌ها قرار دارند. اگرچه رویکرد پساواقعه‌ای و سخت شرط لازم برای مبارزه با فساد است، اما شرط کافی نیست. بی‌شک پیشگیری از وقوع فساد کم هزینه‌تر، عاقلانه‌تر و کارآمدتر از شناسایی، کشف و مجازات مفسدین است. بنابراین اگرچه کشف

مفاسد و رسیدگی قضایی اهمیت زیادی دارد، اما کاهش تعداد پرونده‌های فساد به قوه قضاییه و جلوگیری از شکل‌گیری نطفه فساد، دارای ارجحیت است.

۳- دولت تنها متولی فساد!

در باور مردم و حتی برخی از مسئولین، دولت متولی مدیریت جامعه است و باید به تنهایی بتواند از عهده‌ی مدیریت امور برآید. نتیجه‌ی این تفکر، عدم احساس مسئولیت مردم و اقشار مختلف جامعه نسبت به موضوع فساد است. این مسئله به تضعیف سازمان‌های مردم‌نهاد در مواجهه با فساد و پشتیبانی کم حکومت از نهادهای مدنی منجر خواهد شد. اگرچه دولت در جایگاه فرادست قرار دارد اما بدون مشارکت شهروندان، حل برخی از معضلات و مشکلات امکان‌پذیر نیست. در یک کلام مبارزه موثر با فساد بدون حضور و مشارکت فعالانه‌ی مردم میسر نخواهد بود.

۴- تقدم کنترل درونی

به نظر می‌رسد در دهه‌های اخیر، در سیاست‌های مبارزه با فساد، تقدم بر سطح فرد و کنترل درونی بوده است. در این نوع تحلیل، علل ارتکاب فساد به سطح فرد تقلیل پیدا می‌کنند و فساد یک کنش محدود به فرد و ویژگی‌های شخصیتی، روانی، دینی تلقی می‌شود. راهکارهایی که در این رویکرد تجویز می‌شوند بر آموزش و فرهنگ‌سازی، افزایش حقوق و مزایا، تشویق، تنبیه یا مجازات متخلفین و جایگزین کردن افراد پاکدست متمرکز هستند. در تصحیح این این رویکرد باید گفت اگرچه سطح تحلیلِ فردی در مبارزه با فساد شرط لازم است، اما بشرط کافی نیست. ساختارها، قوانین و رویه‌ها اهمیت بسیار زیادی در وقوع فساد دارند که همزمان و همراه با در نظر داشتن کنترل درونی باید مد نظر قرار گیرند.

از نکات فوق را، مسائل مهم در مبارزه با فساد قلمداد کنیم، مفهوم تعارض منافع، دلالت‌هایی بر هر چهار نکته دارد:

۱- انباشت دانش علمی مدون و تجهیز به ابزارهای به روز و کارآمد: مدیریت «تعارض منافع» به عنوان یکی از راهکارهای کارآمد در مبارزه با فساد، از نظر دانشی و تخصصی یک مفهوم دقیق، علمی و مبتنی بر دانش و تجربیات کسب‌شده است و از این رو یک روش کارآمد در مبارزه با فساد محسوب می شود. این مفهوم به تدریج از دهه‌ی ۱۹۸۰ در ادبیات علمی و متون قانونی و سیاست‌گذاری کشورهای پیشرو در مبارزه با فساد ظاهر و به تدریج به یکی از ابزارهای کلیدی در مبارزه با فساد تبدیل شد.

۲- گذار از رویکرد سخت و پساواقعه ای به رویکرد نرم و پیشا-واقعه‌ای: مدیریت تعارض منافع در زمره رویکرد نرم و پیشا-واقعه‌ای در مقابله با فساد قرار می‌گیرد. این سیاست با شناسایی و مدیریت موقعیت‌های بروز فساد، از تبدیل این موقعیت‌ها به فساد جلوگیری می‌کند.

۳- مشارکت عمومی در مبارزه با فساد: امکان استفاده از ظرفیت‌های مردمی و سازمان‌های مردم‌نهاد در شناسایی و مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع وجود دارد. از سویی بخشی از جامعه مدنی نظیر اندیشکده‌ها، سمن‌ها و سایر تشکلات مردمی می‌توانند در شناسایی مصادیق تعارض منافع با سازمان‌های دولتی همکاری کنند و از سویی می‌توان از ظرفیت عمومی در گزارش‌گری تخلف استفاده کرد.

۴- افزایش تمرکز بر ساختارها و کنترل‌های بیرونی: مدیریت تعارض منافع متکی بر منطق کنترل بیرونی است. به طور کلی مدیریت تعارض منافع بر این پیش‌فرض استوار است که اگرچه کنترل درونی ناشی از وجدان، ارزش‌های اجتماعی، باورهای مذهبی، ترحم یا ترس، می‌توانند مانع از ارتکاب به فساد شوند، اما برای پیشگیری از وقوع فساد، کافی نیستند. مقابله با فساد مستلزم این است که ساختار به گونه‌ای طراحی شود که پیشاپیش امکان، احتمال یا زمینه بروز فساد از بین برود. پر واضح است که اجتناب از قرارگیری افراد در موقعیت ارتکاب به فساد، منطقی‌تر و مقرون به صرفه‌تر از قرارگیری آن‌ها در این موقعیت‌ها و راستی‌آزمایی کنترل درونی‌شان است. از این‌رو، هدف از مدیریت تعارض منافع، شناسایی تمامی منافع دخیل در موقعیت‌های مختلف و جلوگیری از تبدیل‌شدن آن‌ها به فساد است. مفهوم مدیریت، ناظر بر تمامی روش‌هایی است که اثرگذاری منافع نابه‌جا را ممنوع، محدود، کنترل یا حذف می‌کنند. اگرچه منطق حاکم بر تعارض منافع، کنترلِ بیرونی است، اما این کنترل می‌تواند دلالت‌هایی نیز بر کنترل درونی داشته باشد، چرا که قرارگیری مداوم افراد در موقعیت‌های تعارض منافع، به تدریج، به تضعیفِ کنترل‌های درونی منجر می‌شود.

به طور کلی در ادبیات مبارزه با فساد، موقعیت تعارض منافع، یک گام پیش از ارتکاب به فساد محسوب می‌شود و از منظر مدیریت ریسک، احتمال یا امکان ارتکاب به فساد در این موقعیت‌ها وجود دارد. فرد یا سازمانی که در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است، می‌تواند از موقعیت فراهم‌شده برای نفع شخصی یا سازمانی سوءاستفاده کند. از این رو، در نظام حکمرانی، شناسایی و مدیریت جایگاه‌ها یا موقعیت‌هایی که امکان ارتکاب به عمل نابه‌جا در آن‌ها وجود دارد، ضروری است.

تعارض منافع علی‌رغم ظاهر ساده، یک مفهوم پیچیده است. آشنایی با انواع، اشکال و مصادیق تعارض منافع کمک می‌کند تا ضمن شناخت پیچیدگی‌های این مفهوم، امکان مدیریت آن در کشور فراهم شود. در کشورهای پیش‌رو

در مبارزه با فساد، مفهوم تعارض منافع از تاریخچه طولانی و ادبیات غنی برخوردار است. شناخت تجربیات بین‌المللی در زمینه تعارض منافع این امکان را فراهم می‌سازد تا از راهکارها، تجربیات و سازوکارهای آزموده‌شده برای ارتقای مدیریت تعارض منافع در کشور بهره برد. همچنین شناخت قوانین و مقررات موجود و همچنین ایجاد زیرساخت‌های حقوقی و قانونی، یکی از اقدام‌های اساسی برای مبارزه با فساد محسوب می‌شود. شناخت خلاهای موجود در قوانین کشور که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم با مسئله تعارض منافع مرتبط هستند، زمینه را برای تصمیم‌گیری نسبت به اقدامات آتی برای مدیریت تعارض منافع در کشور مهیا می‌کند.

مقدمه

موقعیت‌های فرضی زیر را در نظر بگیرید:

یک دستگاه دولتی می‌خواهد املاک خود را بفروشد و مسئولین اجرایی آن دستگاه در زمره‌ی مشتریان قرار دارند؛

یک وزیر با تشکیل شرکت خانوادگی در مناقصه‌های دولتی شرکت کند؛

یک قاضی دادگستری پس از بازنشستگی بلافاصله در حوزه کاری خودش مشغول به وکالت شود؛

مدیرعامل یک بانک خصوصی به سمت ریاست کل بانک مرکزی انتخاب شود؛

یک ممیز مالیاتی بلافاصله پس از بازنشستگی به عنوان مشاور مالیاتی یک شرکت خصوصی منصوب شود؛

وارد کننده‌ی یک کالا همزمان عضو انجمن تولیدکنندگان داخلی آن کالا نیز باشد.

فارغ از تفاوت‌های ظاهری، به لحاظ ماهوی، موقعیت‌های فوق دارای یک وجه اشتراک ضمنی هستند. منطق حاکم بر تمام موقعیت‌ها به‌گونه‌ای است که احتمال اتخاذ یک تصمیم یا اقدامِ نابه‌جا وجود دارد. بنابراین عقل سلیم حکم می‌کند مادامی که منطق مشکل‌آفرینِ این موقعیت‌ها شناسایی و مدیریت نشده است، به خروجی این موقعیت‌ها با شک و تردید نگریست؛ چرا که همواره احتمال ظهور یک خروجی نامطلوب (غیرقانونی، غیراخلاقی و غیرعرفی) وجود دارد. برای مثال، مسئولین اجرایی دستگاه دولتی ممکن است از جایگاه و موقعیت رسمی خود برای خرید املاک دولتی استفاده کنند؛ یا وزیر ممکن است از جایگاه رسمی و قانونی خود برای انتفاع شرکت خانوادگی بهره ببرد. البته این امکان/احتمال نیز وجود دارد که علی‌رغم وجود منطق مشکل‌آفرین در این موقعیت‌ها، منافع ثانویه اثرگذار نباشند و خروجی موقعیت، قانونی، اخلاقی و منطبق بر عرف باشد. در حوزه حکمرانی، چنین موقعیت‌هایی «تعارض منافع»[1] نامیده می‌شوند.

در یک تعریف کلی، منظور از تعارض منافع، قرارگیری در موقعیت انتخاب بین دو نفع است: نفع به‌جا[2] (یا نفع اولیه)[3] و نفع نابه‌جا[4] (یا ثانویه)[5]. 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

---

[1]- Conflict of Interest
[2]- Proper
[3]- Primary
[4]- Improper
[5]- Secondary

در زمره‌ی منافع نابه‌جا (یا ثانویه) قرار می‌گیرد. برای مثال از رئیس بانک مرکزی انتظار می‌رود به دنبال تحقق نفع عمومی جامعه 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، قومی و غیره) فراهم شود، رئیس بانک مرکزی در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است. مثال‌های زیر به فهم بهتر این موقعیت‌ها کمک می‌کنند:

مثال اول: طی فراخوان عمومی یک سازمان دولتی برای استخدام، عده‌ای داوطلب، جهت مصاحبه و گزینش به سازمان مذکور مراجعه کرده‌اند. بر حسب اتفاق، فرزند یکی از اعضای هیئت گزینش نیز در بین مراجعین قرار دارد. در چنین شرایطی، آن عضو مذکور، در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است.

مثال دوم: یک مسئول دولتی 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. در موقعیت مذکور، مقام دولتی در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است.

البته باید توجه کرد که موقعیت‌های تعارض منافع در نظام حکمرانی در سطوح مختلف ظاهر می‌شوند، برای مثال، موقعیت‌های تعارض منافع صرفاً محدود به سطح فردی نیست و ممکن است در سطح سازمانی نیز بروز پیدا کند:

مثال سوم: 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. در این شرایط، شرکت (الف) در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است.

مثال چهارم: طبق آیین‌نامه‌های یک وزارت‌خانه، جهت ارزیابی عملکرد شرکت‌های تابعه، هلدینگ (الف) به عنوان یک سازمان فرادست شرکت‌ها، مکلف است تا گزارش‌های ماهیانه از عملکرد تمام شرکت‌های تابعه ارائه دهد. این در حالی است که ارزیابی عملکرد هلدینگ (الف) بر اساس گزارش‌های ماهیانه‌ی شرکت‌های تابعه‌ی آن انجام می‌گیرد. در چنین شرایطی، هلدینگ (الف) در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است.

در مثال اول، عضو هیئت گزینش که پسر او در بین مراجعین قرار دارد، در موقعیتی قرار گرفته است که ممکن است به جای انتخاب منفعتی که بدان متعهد یا موظف شده است (شایسته‌سالاری، استخدام بهترین نیرو برای سازمان، خیر عمومی و غیره) دست به انتخاب نفع شخصی خود (استخدام فرزند) بزند. در مثال سوم، شرکت (الف)

به دلیل دارابودن نفع سازمانی، ممکن است خلاف نفع عمومی (یا خیر عمومی) عمل کند و در تصمیم‌گیری‌ها و اقدام‌های خود، نفع شرکتی را لحاظ کند.

ذکر این نکته ضروری است که بروز موقعیت‌های تعارض منافع، ممکن است ناخواسته و تصادفی باشد. در این حالت، فرد یا سازمان، ناخواسته در موقعیتی قرار می‌گیرد که در آن موقعیت دارای نفع شخصی است. در چنین مواقعی، از فرد یا سازمان انتظار می‌رود که داوطلبانه نفع شخصی خود را در موقعیت مذکور اعلام و منافع خود را آشکار کند. همچنین از نهادهای ناظر نیز انتظار می‌رود محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی بر سر راه قرارگیری افراد یا سازمان‌ها در موقعیت‌های تعارض منافع وضع کنند. علاوه بر این، برخی موقعیت‌های تعارض منافع نیز، نه تصادفی، بلکه ناشی از قانون هستند. در این حالت، قانون‌گذار در هنگام تدوین قانون، پیش‌بینی‌های لازم جهت ممنوعیت و محدودیت بر سر راه موقعیت‌های تعارض منافع را نداشته یا افزایش پیچیدگی‌های اداری، باعث بروز موقعیت‌های تعارض منافعی شده است که در قانون پیش‌بینی نشده است.

قرارگیری فرد یا سازمان در موقعیت تعارض منافع، ممکن است شائبه‌ی وقوع فساد را به دنبال داشته باشد که همین مسئله باعث کاهش اعتماد به صداقت و درست‌کاری آن فرد یا سازمان می‌شود. اعتماد مردم به حاکمیت و کارگزاران، حداقلی‌ترین و مهم‌ترین عامل برای توسعه‌ی اقتصادی، رضایت شهروندان و ثبات در هر کشوری است.

از منظر بروز فساد باید گفت موقعیت‌های تعارض منافع، یک مرحله پیش‌از وقوع فساد یا به تعبیری موقعیت‌های در آستانه‌ی وقوع به شمار می‌روند و با انجام اقدامات مناسب، معمولاً پیش از آن‌که هرگونه عمل نادرستی به وقوع 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. در ادبیات بین‌المللی، به روش‌ها و راهکارهای ممانعت از تبدیل موقعیت‌های تعارض منافع به فساد، «مدیریت تعارض منافع» گفته می‌شود. مدیریت تعارض منافع، اغلب به دنبال تحقق چهار سیاست کلی در حکمرانی است:

افزایش اعتماد عمومی به حکومت؛

اثبات امانت‌داری و درست‌کاری مقامات دولتی؛

حصول اطمینان از این‌که عموم مردم، اقدامات مقامات دولتی را تحت نظر دارند؛

ارتقای ارزیابی عملکرد مقامات دولتی.

تعاریف تعارض منافع

از منظر علوم اجتماعی، در یک دسته‌بندی کلی، برای تعریف هر مفهوم سه دسته را می‌توان شناسایی کرد:

تعریف مبتنی بر دانش عامه[1]: این تعریف از ادبیات روزمره مردم ناشی می‌شود و اصطلاحاً به آن معنای عام[2] نیز گفته می‌شود. بدیهی است که مفاهیم در علوم اجتماعی در خلاء خلق نمی‌شوند و ریشه در ادراک عمومی جامعه دارند. تعریف یک مفهوم از دیدگاه دانش عامه عموماً ساده، غیردقیق، سطحی و کلی است. از این رو در حوزه‌ی آکادمیک و عمل، کاربرد چندانی ندارند. البته در رویکردهای تفسیرگرایانه، برداشت کنشگران از واقعیت، اهمیت بسیاری دارد.

تعاریف آکادمیک: این تعاریف بر اساس رویکردهای نظری و پژوهشی ارائه می‌شوند. اگرچه این تعاریف از دقت بالایی برخوردار هستند؛ اما مباحثه بر سر تعریف دقیق یک مفهوم ممکن است هرگز به سرانجام نرسد. پایان‌ناپذیری از ویژگی‌های علم ناشی می‌شود. با این حال، تکیه بر ادبیات آکادمیک اگرچه بسیار ضروری و سودمند است، اما ممکن است در مقام عمل مشکلاتی را به بار آورد.

تعاریف عملیاتی[3]: این تعاریف از تلفیق ادراک عمومی، نظریه‌های آکادمیک و موانع و چالش‌های اجرایی ناشی می‌شوند. این رویکرد اگرچه بر نظریه‌های آکادمیک و حتی دانش عامه تکیه می‌زند، اما ناظر بر مقام عمل است. این دسته تعاریف معمولاً از سوی سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های مردم نهاد، اندیشکده‌ها یا سازمان‌های دولتی ارائه می‌گردد و به دلیل عملیاتی بودن آن در بسیاری از شرایط قابل تطبیق و کاربردپذیر است.

---

[1]- Common Sense
[2]- General Term
[3]- Operational

تعاریف مبتنی بر دانش عامه

تعارض منافع به عنوان یک موقعیت عام در تمام شئون زندگی قابل شناسایی است. افراد در طول زندگی خود بارها و بارها در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرند، بدون آن‌که نسبت به ماهیت موقعیت آشنا باشند. مثال‌های زیر، نمونه‌هایی از تعارض منافع در زندگی روزمره هستند:

مثال اول: راننده‌ای که در شرایط انتخاب میان زود رسیدن و تخطی از قوانین یا عمل به قانون و دیر رسیدن قرار دارد؛

مثال دوم: روزنامه‌ای که میان انتشار مطالب صحیح و به‌دور از حاشیه و از دست‌دادن مخاطبین خود، بر سر دوراهی قرار دارد؛

مثال سوم: کارخانه‌ای که برای تولید یک محصول جدید، میان استفاده از یک ماده‌ی کم‌هزینه و پرضرر برای محیط‌زیست و ماده‌ی پرهزینه و کم‌ضرر بر سر دوراهی قرار دارد؛

مثال چهارم: داور یک مسابقه فوتبال بین دو تیم از دو شهر مختلف که در یکی از این شهرها متولد شده و سکونت دارد بر سر دوراهی داوری بی‌طرفانه یا جانبدارانه قرار دارد.

مشابه موارد بالا، قرارگرفتن بر سر دوراهی انتخاب، در زندگی روزمره‌ی همه‌ی انسان‌ها مشاهده می‌شود. به عبارتی می‌توان گفت زندگی، محل بروز موقعیت‌های تعارض منافع فراوانی است که نوع انتخاب در این موقعیت‌ها مسیر آن را می‌سازد. این تعبیر از تعارض منافع، گستردگی بالایی داشته و مفهوم آن را به‌طور کلی برای همه‌ی انسان‌ها، در نقش‌های مختلف زندگی و بین انواع مختلف منافع، بیان می‌کند.

اگرچه مفهوم «تعارض منافع» برای عموم، یک مفهوم ناآشنا است، اما ماهیت موقعیت برای آن‌ها آشنا است. مثال‌های فوق از نظر عموم مردم، مصداق یک موقعیت «مشکل‌دار» هستند که هر چه سریع‌تر باید رفع شوند. تماشاگران یک بازی فوتبال اگرچه با مفهوم تعارض منافع آشنا نیستند، اما هرگز نخواهند پذیرفت که داور مسابقه اهل شهری باشد که تیم آن شهر یک طرف بازی در یک مسابقه حساس فوتبال است. البته همانند هر تعریف دیگر، مفهوم تعارض منافع در زندگی روزمره، تعریف دقیق، مشخص و دربرگیرنده‌ای ندارد و حد و مرزهای آن بسیار گسترده است.

تعاریف عملیاتی

در تعاریف عملیاتی، تلاش می‌شود تا مفهوم تعارض منافع به ساده‌ترین شکل ممکن تعریف شود به‌طوری که بر اساس تعریف ارائه‌شده بتوان در کشورهای مختلف از این مفهوم بهره برد. به همین سبب، تعریف دقیق و علمی در این تعاریف مدنظر نیست. در ادامه برخی از تعاریف عملیاتی ارائه‌شده آورده شده است:

سازمان توسعه و همکاری اقتصادی

طبق تعریف ارائه شده از سوی سازمان توسعه و همکاری اقتصادی تعارض منافع زمانی پدید می‌آید که «بین [انجام] وظیفه دولتی و [احصاء] نفع شخصیِ یک مقام دولتی، تعارض به‌وجود آید، به‌طوری که نفع شخصی بالقوه‌ی آن مقام دولتی به صورت نادرستی بر اجرای وظایف و مسئولیت‌های رسمی او، اثر بگذارد».

سازمان شفافیت بین‌الملل

سازمان شفافیت بین‌الملل، تعارض منافع را موقعیتی می‌داند که در آن یک فرد یا یک موجودیت (نظیر یک حکومت، یک شرکت تجاری، یک مجموعه رسانه‌ای یا سازمان مردم‌نهاد)، بر سر دوراهی انتخاب بین [انجام] وظایف و اقتضائات موقعیتی محول شده و منافع شخصی خودشان، قرار می‌گیرند.

سازمان امنیت و همکاری اروپا

سازمان امنیت و همکاری اروپا، تعارض منافع را به‌گونه‌ای دیگر تعریف کرده است. در این تعریف تعارض منافع زمانی به وقوع می‌پیوندد که یک فرد، در جایگاه کارمند یا مقام بخش دولتی، در هنگام عمل به وظیفه‌ی شغلی خود، تحت تأثیر ملاحظات شخصی قرار بگیرد. در چنین مواردی، تصمیمات با اتکا به دلایل نادرست، اتخاذ می‌شوند. به علاوه، تعارض منافع ادراک شده، حتی زمانی که تصمیمات درست اتخاذ شده باشد، می‌تواند به اعتبار یک سازمان، لطمه بزند و همانند تعارض منافع واقعی، اعتماد عمومی را خدشه دارکند.

بانک جهانی

بانک جهانی با ارائه‌ی تعریف مختصر، موقعیتی را که هرگونه منافعی موجب تداخل با اعمال ارزیابی بی‌طرفانه باشد یا در ظاهر با اجرای این وظیفه تداخل داشته باشند را موقعیت تعارض منافع می‌داند.

یوروپام (اتحادیه اروپا)

پروژه یوروپام که تحت حمایت اتحادیه اروپا انجام شده است، تعارض منافع را این‌گونه تعریف کرده است: «تعارض منافع اشاره به شرایطی دارد که در آن یک فرد در موقعیت سوءاستفاده از یک ظرفیت رسمی برای کسب سود شخصی قرار دارد، اما هنوز اقدام به سوءاستفاده از موقعیت نکرده است. به‌طور خلاصه، وجود موقعیت تعارض

منافع به معنای وقوع عمل نادرست نیست، بلکه زنگ خطری برای وقوع آن است». در این پروژه، شاخص تعارض منافع با ابعاد زیر سنجیده شده است:

- پذیرش هدیه؛
- مالکیت شرکت خصوصی و/یا دارا بودن سهام؛
- تملک شرکت‌های دولتی؛
- انعقاد قراردادهای دولتی از سوی مسئولان دولتی؛
- عضویت در هیئت‌مدیره، مشاور یا مدیر یک شرکت خصوصی؛
- اشتغال پسادولتی؛
- تصاحب همزمان منصب سیاست‌گذاری و منصب اجرای سیاست؛
- مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری رسمی که بر منافع شخصی اثرگذار هستند؛
- کمک به اعضای خانواده یا دوستان برای اشتغال در بخش دولتی.

تعاریف داخلی

تعاریف ارائه شده در کشور نیز تاکنون تنها به‌وسیله‌ی دولت دوازدهم جمهوری اسلامی ایران در لوایح شفافیت و تعارض منافع تقدیمی به مجلس شورای اسلامی و همچنین بخش‌نامه تعارض منافع همکاران در معاونت ریاست جمهوری مطرح شده است. در ادامه، تعاریف هر کدام ارائه شده است.

طبق تعریف بخش‌نامه تعارض منافع معاونت حقوقی ریاست جمهوری «موقعیت تعارض منافع عبارت از وضعیتی است که رعایت یا تأمین منفعت عمومی در بررسی، تصمیم‌گیری، مشاوره یا اقدام هر یک از همکاران به دلیل وجود منفعت (مالی یا معنوی) یا احتمال آن، برای خود یا یکی از بستگان نسبی یا سببی وی در تعارض با منافع همکار قرار بگیرد. منافع همکار شامل منافع شخصی وی و خویشاوندان نسبی یا سببی درجه دوم از طبقه سوم یا شرکای وی یا اشخاص حقیقی یا حقوقی که همکار معاونت حقوقی به‌گونه‌ای با آن‌ها همکاری می‌کند یا به آن‌ها وابستگی شغلی یا حرفه‌ای مستقیم دارد، می‌گردد».

در لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» که به پیشنهاد معاونت حقوقی ریاست جمهوری با قید دو فوریت در جلسه ۹۸/۰۸/۱۹ به تصویب هیئت وزیران رسید و برای مجلس شورای اسلامی ارائه شد، تعارض منافع این‌گونه تعریف شده است: «[تعارض منافع] موقعیتی است که منفعت

شخصی مشمولان این قانون در مقام انجام وظایف یا اعمال اختیارات قانونی آنان در تعارض با منافع عمومی قرار می‌گیرد و می‌تواند انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف مذکور را مانع شود».

در بخش‌نامه «صیانت از حقوق و منفعت عمومی و جلوگیری از بروز موقعیت تعارض منافع و ارتقای اعتماد عموم»(۳۵) که توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری در سال ۱۳۹۷ به کلیه معاونان، مشاوران، مدیران و رؤسای امور و همکاران معاونت حقوقی صادر شده است، تعارض منافع این‌گونه تعریف شده است: «[تعارض منافع] عبارت از وضعیتی است که رعایت یا تأمین منفعت عمومی در بررسی، تصمیم‌گیری، مشاوره یا اقدام هر یک از همکاران به دلیل وجود منفعت (مالی یا معنوی) یا احتمال آن، برای خود یا یکی از بستگان نسبی یا سببی وی در تعارض با منافع همکار قرار بگیرد».

در مصوبه سال ۱۳۹۷ شهرداری تهران با عنوان «مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران» در ماده یکم بند الف در تعریف تعارض منافع چنین ذکر شده است: «عبارت است از تعارض منافع شخصی مشمولان این مصوبه با انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف حرفه‌ای و اختیارات قانونی آن‌ها در مجموعه مدیریت شهری تهران».

همچنین در پیوست نظام‌نامه تضاد منافع دفتر فنی سازمان و غذا و دارو با عنوان اظهارنامه عدم تضاد منافع شخصی با امور کارشناسی، تعارض منافع «هر گونه منافعی که در زمینه‌های مرتبط با دارو توسط بازرس اداره بازرسی فنی اظهار می‌شود و می‌تواند روی نتیجه یا کیفیت کار او اثر بگذارد» تعریف شده است.

دسته‌بندی تعارض منافع

موضوع تعارض منافع را می‌توان بر اساس دو منطق مجزا به دو دسته «نوع»[1]و «شکل»[2] تقسیم کرد. منظور از انواع، تقسیم‌بندی انتزاعی یا نظری موقعیت‌های تعارض منافع است که بر اساس «منشاء بروز»، «سطح» و «وضعیت» قابل دسته‌بندی است. در مقابل، مقصود از اشکال، شیوه‌های ظهور[3] عینی مفهوم است و اشاره بر این دارد که موقعیت تعارض منافع ممکن است به چه شکلی بروز عینی و ملموس پیدا کند، به‌عبارت بهتر، موقعیت‌هایی که بیش‌تر بروز پیدا می‌کنند و بسامد بیش‌تری دارند، یکی از اشکال تعارض منافع را تشکیل می‌دهند. به عنوان مثال، پذیرش هدیه به عنوان یکی از اشکال تعارض منافع، بروز عینی دارد. هدیه، اهداءکننده و دریافت‌کننده‌ی آن مشخص و رؤیت‌پذیر هستند.

مصداق‌های عینی و واقعی تعارض منافع که قابل رصد و شناسایی هستند را می‌توان «مصداق»[4] نامید. به عنوان مثال، اگر یک مقام دولتی در موقعیت تعارض منافع ناشی از روابط قرار بگیرد، موقعیت واقعی این مقام یک مصداق از تعارض منافع و تعارض منافع ناشی از روابط نیز شکل آن است. از منظر نوع نیز این موقعیت را می‌توان یک موقعیت تعارض منافع در سطح فردی قلمداد کرد. در ادامه انواع تعارض منافع و سپس اشکال آن مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

انواع تعارض منافع

- دسته‌بندی بر اساس وضعیت
- دسته‌بندی بر اساس سطح
- دسته‌بندی بر اساس منشاء بروز

دسته‌بندی بر اساس وضعیت

تعارض منافع را می‌توان بر اساس وضعیت و چگونگی بروز زمانی تعارض منافع دسته‌بندی کرد. آیا موقعیت تعارض منافع در زمان حال وجود دارد یا ممکن است در آینده به‌وجود آید یا تعارض منافع صرفاً در ادراک و تصور دیگران

[1] Type
[2] Form
[3] Emergence
[4] در این جزوه واژه «مصداق» به عنوان برگردان فارسی Case یا Example در نظر گرفته شده است و منظور از آن یک مثال یا مورد واقعی از یک موقعیت تعارض منافع است.

وجود دارد. از این منظر، تعارض منافع را می‌توان به سه وضعیت: بالفعل[1]، بالقوه[2] و ظاهری[3] یا ادراک شده[4] تقسیم کرد.

تعارض منافع بالفعل یا واقعی[5] ناظر بر موقعیتی است که در زمان حال یا وضع فعلی یک موجودیت در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است. برای فهم تعارض منافع بالفعل بهتر است آن را با تعارض منافع بالقوه مقایسه کنیم. تفاوت این دو در زمان وقوع یا بروز موقعیت تعارض منافع است. تعارض منافع بالفعل ناظر بر هم‌زمانی انتفاع از یک موقعیت تعارض منافع و بروز آن موقعیت است، در حالی‌که تعارض منافع بالقوه ناظر بر وجود نفع و بروز موقعیت تعارض منافع در آینده است. به عبارت دیگر، تعارض منافع بالقوه، زمانی رخ می‌دهد که فرد یا سازمان، دارای منافعی باشند که این منافع ممکن است سبب ایجاد موقعیت تعارض منافع در آینده شوند. 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 عمومی از 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 شائبه‌ی 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 شائبه‌ی 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.

---

[1] Actual
[2] Potential
[3] Apparent
[4] Perceived
[5] Real

دسته‌بندی بر اساس سطح

موقعیت‌های تعارض منافع، صرفاً محدود به سطح فردی (مدیر، عضو هیئت مدیره، نماینده مجلس، پزشک و غیره) نیستند و ممکن است در سطح سازمانی (از قبیل شرکت‌های خصوصی، سازمان‌های دولتی، هلدینگ‌ها، وزارتخانه‌ها و غیره) نیز بروز پیدا کنند. البته، اگرچه در ادبیات بین‌المللی تعارض منافع، به وقوع فساد در سطح سازمانی تصریح شده است، اما عموماً به سطوح فردی پرداخته شده است. کم‌توجهی به سطح سازمانی تعارض منافع در ادبیات بین‌المللی، گواه کم اهمیت‌بودن آن نیست، بلکه چنین به نظر می‌رسد در سطح بین‌المللی، وقوع تعارض منافع سازمانی تا حد زیادی مدیریت شده است.

تعارض منافع فردی

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.

تعارض منافع سازمانی

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 می شود 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. در یک مثال دیگر، در بُعد سازمانی یک سازمان، گروه، صنف یا مؤسسه می‌تواند در موقعیت تعارض منافع قرار بگیرد. برای مثال اگر تعیین تعرفه‌های درمانی به سازمان نظام‌پزشکی محول شود، این سازمان که نماینده صنفی پزشکان است، در معرض تعارض منافع قرار می‌گیرد.

دسته‌بندی بر اساس منشأ بروز

تعارض منافع را می‌توان بر اساس منشأ بروز آن نیز دسته‌بندی کرد. 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[1] یا ناشی از ساختار[2].

تعارض منافع‌های ناشی از عامل به موقعیت‌هایی اشاره دارد که علت بوجود آمدن آن، ویژگی‌ها، تصمیم‌ها و اقدام‌های عامل یا موجودیت‌ها است، بر خلاف تعارض منافع ناشی از ساختار که فارغ از مداخله‌ی 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. تعارض منافع نهفته در این موقعیت‌ها، عموماً از ساختار، قوانین و رویه‌ها ناشی می‌شود. در ادبیات علمی به مجموعه‌ای از قواعد و تنظیمات ضابطه‌مند یا قوانین و خط‌مشی‌های نظام حکمرانی یا حتی مقررات و رویه‌های سازمانی اصطلاحاً ساختار گفته می‌شود. از آن‌جایی که این نوع تعارض منافع از مؤلفه‌های ساختاری فوق نشأت می‌گیرند، تعارض منافع ساختارمحور یا ناشی از ساختار نام‌گذاری شده‌اند.

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[3] یا ذات[4] 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

---

[1] Structure-Based
[2] Caused by Structure
[3] Intrinsic Nature
[4] Essence

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.

برای فهم بهتر تفاوت میان این دو نوع تعارض منافع، به مثال‌های ذیل توجه کنید:

- درآمد پزشکان با افزایش تعداد بیماران و شدت بیماری آن‌ها، افزایش خواهد یافت؛ بین افزایش درآمد و سود مادی از طریق مراجعه‌ی بیش‌تر مردم با تعهد کاری و اخلاقی که لازم است بیماران را به‌گونه‌ای معالجه کنند که کم‌ترین بیماری و مراجعه به پزشک را در آینده داشته باشند در تعارض هستند؛
- ساختار و قوانین داخلی یک سازمان در دولت به شکلی است که برای مدیران کل در تصمیم‌گیری، قدرت بیش‌از اندازه و انحصار ایجاد کرده است. به‌طوری‌که بسیاری از اختیارات بدون نظارت کافی به عهده‌ی جایگاه سازمانی خاصی است؛
- نمایندگان مردم، هر کدام از حوزه انتخابیه‌ی خاصی به مجلس راه پیدا کرده‌اند و وظایفی نسبت به آن مناطق دارند؛ از طرفی دیگر برخی قوانین یا تصمیمات ملی وجود دارد که با منافع حوزه انتخابیه آن‌ها در تعارض است؛
- زمانی که هیئت مدیره‌ی بانکی دولتی بر اساس قوانین و ساختار موجود، وظیفه اعطای پاداش و افزایش حقوق برای خودشان را بر عهده داشته باشند؛
- یک مقام دولتی بلندپایه در بانک مرکزی به واسطه‌ی جایگاه و مسئولیتی که بر عهده دارد از تورم برخی اجناس مانند اتومبیل در آینده‌ای نه چندان دور باخبر است. اطلاعاتی که مردم عادی جامعه از آن بی‌بهره‌اند. این مقام دولتی بین خرید اتومبیل قبل از گرانی و در واقع استفاده از رانت اطلاعاتی که به واسطه‌ی مسئولیت او ایجاد شده است با عدم استفاده از اتومبیل در تعارض منافع قرار دارد؛
- نظام پرداخت دقیقه‌ای در برنامه‌های تلویزیونی موجب شده است برنامه‌ساز بین افزایش درآمد و سود مادی با تعهد کاری و اخلاقی و منافع عمومی که لازم است برنامه‌ای با کیفیت و مفید ارائه دهد در تعارض قرار گیرد؛
- در ساختار نظام سلامت کشور، مسئولیت تعرفه‌گذاری و همچنین نظارت به عهده نظام پزشکی است که ترکیب آن از خود پزشکان است.

در مثال‌های مذکور تفاوتی میان افرادی که در موقعیت تعارض منافع هستند، وجود ندارد. به این معنا که ساختار و قواعد آن نهاد به‌گونه‌ای ترتیب داده شده است که هر شخصی در این جایگاه قرار گیرد، در موقعیت تعارض منافع خواهد بود. مگر آن‌که این شخص قدرتی داشته باشد تا قواعد بازی را تغییر دهد و در غیر این صورت

همواره در موقعیت تعارض منافع است. به عبارتی دیگر، تعارض منافع در آن موقعیت قطعاً ایجاد می‌شود و با جابه‌جایی افراد، تغییری در آن رخ نخواهد داد، چرا که در این نوع، تعارض منافع به فرد وابسته نیست. اما مصادیق زیر شرایط متفاوتی دارد:

- هنگامی که رئیس بانک مرکزی پس از اتمام دوره ریاست در دولت، به ریاست یک بانک خصوصی منصوب شود؛
- زمانی که وزیر می‌خواهد در مورد یکی از معاونت‌ها تصمیمی بگیرد؛ در صورتی که چند روز قبل از ایشان هدیه‌ای دریافت کرده باشد؛
- زمانی که مجلس شورای اسلامی بخواهد در مورد دشمنی‌های یک کشور تصمیم‌گیری کند و اقدام متقابل انجام دهد و برخی از نمایندگان تابعیت کشور مورد بحث را داشته باشند؛
- وضعیتی که فردی مسئول تدارکات و خرید در یک سازمان است و یکی از اعضای خانواده‌ی او (دوست یا هم‌شهری) شرکت تولیدی همان محصول را دارد؛
- زمانی که مشاور انعقاد قرارداد در مورد تولید یک کالا در سازمان دولتی، خود شرکتی داشته باشد که همان کالا را تولید کند.

در مثال‌های اخیر، ساختار و قواعد به‌طور مستقیم و ایجابی، موقعیت تعارض منافع را ایجاد نکرده است، بلکه نبود ساختاری قوی و همه‌جانبه زمینه را فراهم کرده است که فرد با کنشی که خود صورت می‌دهد یا ویژگیِ خاصی که دارد در موقعیت تعارض منافع قرار گیرد. بنابراین با جابه‌جایی و تغییر فردی که چنین کنش یا ویژگی خاص را نداشته باشد، این موقعیت از بین خواهد رفت. در واقع بروز این نوع موقعیت تعارض منافع به کنش یا ویژگی فرد وابسته است.

اشکال مهم تعارض منافع

منظور از «اشکال تعارض منافع» شیوه‌های ظهور و بروز عینی موقعیت‌های تعارض منافع است که پرتکرار و ملموس هستند. بی‌شک، با در نظرگرفتن پیچیدگی مفهوم تعارض منافع و سیالیت آن، نمی‌توان تمام موقعیت‌های تعارض منافع را پیشاپیش شناسایی و شکل‌بندی کرد. همچنین، پرواضح است که دسته‌بندی‌های مختلفی از اشکال تعارض منافع می‌توان ارائه کرد. به هر ترتیب، در این بخش، برخی اشکال رایج تعارض منافع تشریح شده‌اند.

اگرچه می‌توان اشکال متفاوتی از موقعیت‌های تعارض منافع ارائه داد و شرایط هر کدام را بررسی و کرد، امام یک اصل اساسی و حاکم بر تمامی اشکال تعارض منافع حاکم است و آن «مشارکت در تصمیم‌گیری‌های رسمی اثرگذار

بر منافع شخصی»[1] است. وقوع این اصل، نشان‌دهنده وقوع موقعیت تعارض منافع خواهد بود، چه این موقعیت شکلی از اشکال نامبرده تعارض منافع باشد، چه نباشد. بعبارت بهتر هرگاه این اصل اساسی بروز یابد، موقعیت تعارض منافع نیز بروز خواهد کرد و ممکن است که شکل جدیدی از موقعیت تعارض منافع را نیز ایجاد کند.

یک مقام یا کارمند دولتی، در طول یک روز کاری، ممکن است بارها در موقعیت تصمیم‌گیری قرار بگیرد. تصمیم‌گیری در ارزیابی، بازرسی، نظارت، تایید، اعطای گواهی، صدور مجوز، عقد قرارداد، استخدام، ترفیع، پاداش و نظایر آن. بی‌شک در هر یک از موقعیت‌های فوق، انتظار می‌رود تصمیم اخذشده به‌جا، قانونی، بی‌طرفانه و اخلاقی باشد. برای مثال، از مقام دولتی در موقعیت استخدام انتظار می‌رود بدون دخالت منافع شخصی، خانوادگی، قومی، سیاسی و غیره و با توجه به اصل شایسته‌سالاری، مناسب‌ترین فرد/افراد را برای استخدام انتخاب کند. با این حال، در تمام موقعیت‌های مذکور، امکان مداخله منافع نابه‌جا وجود دارد. مثلاً ممکن است بین فرد متقاضی استخدام و مقام دولتی، نسبت خانوادگی، دوستی یا قومی وجود داشته باشد. یا مقام دولتی، نسبت به فرد متقاضی، پیش‌داوری داشته باشد. این پیش‌داوری‌ها عمدتاً در جنسیت، سن، قومیت، محل تولد و حتی نوع پوشش افراد، بروز پیدا می‌کنند. همه‌ی موارد نام برده شده، به نوعی از این اصل اساسی موقعیت‌های تعارض منافع پیروی خواهند کرد.

پذیرش هدیه

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. در دریافت هدیه از سوی کارکنان و مقامات دولتی، ادراک همکاران، مراجعان و عموم مردم بسیار مهم است. اگرچه ممکن است مقام یا کارمند دولتی، علی‌رغم پذیرش هدیه، به وظیفه‌ی قانونی و اخلاقی خود، به درستی عمل کند، اما ممکن است این تصور نزد عامه به‌وجود آید که پذیرنده‌ی هدیه، از وظیفه‌ی قانونی و اخلاقی خود تخطی کرده یا خواهد کرد. به عنوان مثال، در فراخوان استخدام یک سازمان دولتی، در هنگامی که متقاضیان زیادی در جلسه مصاحبه حضور پیدا کرده‌اند، در صورتی که یکی از کارکنان برگزاری آزمون، از یکی از شرکت‌کننده‌ها، چیزی ولو کم‌ارزش نظیر یک خودکار یا یک جعبه شیرینی هدیه بگیرد، اگرچه ممکن است این هدیه در استخدام فرد اهداءکننده تأثیری نداشته باشد، اما ممکن است این تصور را ایجاد کند که آن مقام دولتی، در هنگام عمل به وظیفه‌ی رسمی خود، جانبدارانه عمل خواهد کرد. بنابراین با در نظر گرفتن شرایط و زمینه‌های مختلف پیشنهاد هدیه به مقامات دولتی، ضروری است که با هدایای پیشنهادی به‌گونه‌ای مواجه شد که ریسک اثرگذاری هدیه و ادراک دیگران نسبت به موقعیت

[1] Participating in official decision-making processes that affect private interests

دریافت‌کننده، مدیریت شوند. به همین دلیل، کارکنان و مقامات دولتی می‌بایست به خوبی با هدیه و شیوه‌های مواجهه با آن آشنا باشند.

در صورتی که مقام دولتی در هنگام انجام وظیفه‌ی قانونی و سازمانی خود، که بابت انجام آن، دستمزد دریافت می‌کند، اقدام به پذیرش هدیه نماید، اعتماد مردم به آن مقام دولتی، تضعیف می‌گردد. به‌ویژه در صورتی که پذیرش هدیه، در یک سازمان دولتی گسترش یابد، اساساً بی‌طرفی و تبعیت کارکنان آن سازمان از قانون، مورد تردید قرار می‌گیرد. چگونه می‌توان از آن مقام دولتی‌ای که در قبال انجام وظیفه‌ی قانونی‌اش، هدیه‌ای دریافت کرده است انتظار داشت که در تصمیم‌گیری‌های خود اصل بی‌طرفی را رعایت و از قوانین پیروی کند؟ لذا با پذیرش مکرر هدیه از سوی کارکنان یک سازمان دولتی، علاوه بر این که اعتماد عمومی نسبت به عملکرد صحیح و قانون‌مداری کارکنان مورد تردید عموم مردم قرار می‌گیرد، اعتبار سازمان نیز خدشه‌دار می‌شود. در یک مقیاس کلان‌تر، با رایج‌شدن پذیرش هدیه در اغلب سازمان‌های دولتی، اعتماد مردم به حاکمیت کاهش می‌یابد و همین مسئله زمینه‌ساز کاهش اعتماد و مشارکت اجتماعی و حتی کاهش مشروعیت نظام سیاسی می‌شود.

اغلب هدیه با رشوه یکسان در نظر گرفته می‌شود. البته باید اذعان کرد که مرز بین هدیه و رشوه بسیار باریک است، به‌گونه‌ای که در برخی موارد 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.[1]

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 رسمی و قانونی دریافت می‌کند. بدیهی است که رشوه یکی از مصادیق فساد - سوءاستفاده از موقعیت رسمی و 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:

[1] به عنوان مثال ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری تفاوتی بین رشوه و هدیه قائل نشده است: «اخذ رشوه و سوءاستفاده از مقام اداری ممنوع می‌باشد. استفاده از هرگونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به جز دستگاه ذی‌ربط خود تخلف محسوب می‌شود».

نخست، رشوه یک کنش دوجانبه و هدیه یک کنش یک‌جانبه است: رشوه با طرح «مستقیم» یا «غیرمستقیم» یک پیشنهاد غیرقانونی یا غیراخلاقی (از سوی رشوه‌دهنده) یا تقاضای غیرقانونی یا غیراخلاقی (از سوی رشوه‌گیرنده) همراه است و در صورت پذیرش پیشنهاد/تقاضا، بین رشوه‌دهنده و رشوه‌گیرنده، یک **تفاهم صریح یا ضمنی دوسویه** برقرار می‌شود. برای نیل به این تفاهم یا توافق، ممکن است طرفین وارد چانه‌زنی نیز شوند. بنابراین، از این منظر، رشوه یک تفاهم یا توافق دوجانبه است، به‌گونه‌ای 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 دریافت‌کننده، نقشی در این تعامل داشته باشد (به عنوان مثال تقاضایی را مطرح کند)، این عمل مصداق رشوه و حتی در برخی مواقع اخاذی[1] به شمار می‌رود.

دوم، رشوه مصداق فساد و هدیه مصداق تعارض منافع است: با دریافت رشوه، دریافت‌کننده، به صراحت یا به‌طور ضمنی، متعهد می‌شود که در قبال آن، برخلاف وظیفه‌ی رسمی، قانونی و اخلاقی خود، تقاضا یا درخواستِ پرداخت‌کننده 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 وظیفه‌ی 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»[2] قرار می‌گیرد. این تعارض در دوراهی عمل به وظیفه‌ی رسمی، قانونی و اخلاقی یا جانبداری و ادای دِین به اهداءکننده‌ی هدیه، پدید می‌آید. در ادامه، تمایز دوم با تفصیل بیش‌تری شرح داده شده است.

با در نظر گرفتن نکات فوق، اکنون می‌توان تعریفی از هدیه ارائه کرد. در ادبیات موضوع معمولاً در کنار واژه‌ی «هدیه»، واژه‌های «مزایا» و «مهمان‌نوازی» نیز آورده می‌شود. به عنوان مثال در دستورالعمل هدیه یک ایالت محلی استرالیا، تفاوت بین این واژگان این گونه تعریف شده است: «هدیه هر چیز با ارزشی است که خارج از حقوق و مزایایی دولتی به یک کارمند یا مقام دولتی اهداء می‌شود. هدیه ممکن است یک جعبه شکلات یا چیزی دارای ارزش مادی قابل توجهی باشد؛ نظیر بلیط یک سفر تفریحی. مزایا شامل هر تبعیض در استخدام، رجحان در دسترسی، جانبداری و غیره است که به کارگزار دولت اهداء می‌شود. در مقایسه با هدیه که عموماً ملموس و قابل‌رؤیت است، مزایا غیرقابل‌رؤیت و غیرملموس هستند. پیشنهاد یک شغل یا حضور در یک تیم ورزشی، مصادیقی

[1] Extortion
Conflict of Interest[2]

از مزایا محسوب می‌شوند. مهمان‌نوازی نیز به معنای فراهم‌کردن فعالیتی جهت سرگرمی و تفریح یک مقام یا کارمند دولتی است. دعوت به یک رویداد، تهیه بلیط یک سفر خارجی، یا فراهم کردن محل اقامت در سفر، مصادیقی از مهمان نوازی است».

منظور از هدیه، صرفا خدمات و کالاهای رؤیت‌پذیر و ملموس نیست و هر چیزی اعم از نقدی یا غیرنقدی، مزایا یا مهمان‌نوازی نیز شامل هدیه می‌گردد. لذا در یک تعریف کلی، پذیرش هدیه در حوزه حاکمیتی، موقعیتی است که یک مقام دولتی یا یک کارمند دولتی، هر چیزی، اعم از نقدی و غیرنقدی (پول نقد، خوراکی، لوازم تزئینی، هزینه سفرهای تفریحی) را از فرد، گروه یا سازمانی که در مقام تصمیم‌گیری یا اقدام درباره‌ی او قرار دارد، دریافت کند، به‌طوری که این تصور ایجاد گردد که آن مقام یا کارمند دولتی، در آینده به نفع اهداکننده‌ی هدیه، تصمیم‌گیری یا اقدام خواهد کرد.

خودنویس یا **خودنویس**!

این موقعیت فرضی را در نظر بگیرید: آقای حسنی مدیر یک شرکت خصوصی در حوزه عمران است. این شرکت در طول بیست سال گذشته، یکی از شرکت‌های همکار سازمان دولتی راه‌سازی بوده است و در حال حاضر، آقای لطفی یکی از کارمندان آن سازمان دولتی است. فرض کنید در یک جلسه کاری، یک خودنویس، به عنوان هدیه، از سوی آقای حسنی، به آقای لطفی، اهداء شده است. اکنون دو حالت زیر را در نظر بگیرید:

حالت اول: قیمت خودنویس حدوداً ۱۰۰ هزار تومان است و پس از عقد یک قرارداد کاری، از سوی آقای حسنی به آقای لطفی اهداء شده است. البته این هدیه نه با درخواست آقای لطفی، بلکه با اصرار آقای حسنی، اهداء شده است. اگرچه آقای لطفی پس از مواجه شدن با اصرار آقای حسنی، هدیه را پذیرفته است، اما در سلسله مراتب سازمانی، او صرفا یک کارمند میانی محسوب می‌شود و نقشی در تصمیمات مهم و اثرگذار سازمان ندارد. این نکته را نیز باید افزود که آقای لطفی، تلاشی برای انکار یا لاپوشانی هدیه نکرد.

حالت دوم: اگرچه در ظاهر این هدیه یک خودنویس ساده است، اما از آنجایی که متعلق به یک شرکت لوازم و التحریر معروف و گران‌قیمت است و در بدنه‌ی آن از طلا استفاده شده است، ارزش مادی آن بسیار زیاد (حدوداً ۱۰ میلیون تومان) است. این هدیه گران‌قیمت در حالی از سوی آقای حسنی به آقای لطفی اهداء شده است که شرکت او در مناقصه‌ی قرارداد یک پروژه پُر سود که قرار است به زودی در سازمان راه‌سازی برگزار شود، شرکت کرده است. همچنین آقای لطفی در حالی هدیه را از آقای حسنی دریافت کرده است که در سازمان راه‌سازی در موقعیت تصمیم‌گیری و اعمال نظر درباره‌ی مناقصه‌ها و مزایده‌های سازمانی قرار

دارد. آقای لطفی به خوبی می‌داند که در صورت اعلام هدیه‌ی دریافتی، ممکن است دیدگاه سایر همکاران، مدیران سازمان و شرکت‌های خصوصی نسبت به ایشان تغییر کند، از این رو ترجیح می‌دهد تا کسی از این موضوع مطلع نشود.

چه تفاوتی بین دو حالت فرضی فوق وجود دارد؟ قیمت خودنویس چه تأثیری در تعامل بین آقای حسنی و لطفی دارد؟ چگونه پیشنهاددهنده هدیه ممکن است در موقعیت تعارض منافع اثرگذار باشد؟ این که آقای لطفی در جایگاه تصمیم‌گیری قرار داشته باشد یا یک کارمند میانی در سازمان دولتی باشد، چه تأثیری بر هدیه دریافت شده دارد؟

اشتغال ثانویه

اشتغال مقام دولتی به شغلی غیر از شغل اصلی، یکی از اشکال رایج تعارض منافع محسوب می‌شود. در ادبیات بین‌المللی تعارض منافع، اصطلاح‌های مختلفی نظیر اشتغال ثانویه[1]، فعالیت‌های فراشغلی[2] و فعالیت‌های دوگانه[3] برای اشاره به این شکل از تعارض منافع استفاده شده است. با این‌حال تمام این اصطلاح‌ها ناظر بر این هستند که مسئول دولتی، به شغل یا کاری غیر از فعالیت‌اش در بخش عمومی اشتغال داشته باشد، به نحوی که این اشتغال بر فعالیت اصلی یا عمل به وظیفه‌ی قانونی‌اش اثرگذار باشد. در این جزوه 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 می‌کند، در حالی که «فعالیت شغلی ثانویه» دایره‌ی وسیع‌تری اعم از فعالیت‌های تمام وقت، پاره‌وقت، قراردادی، مشاوره، سهام‌داری، مالکیت، عضویت در هیئت مدیره انواع شرکت‌ها و سازمان‌های مردم نهاد، عضویت در یک تعاونی یا سازمان مردم‌نهاد و غیره را شامل می‌شود.

منظور از اشتغال ثانویه هر نوع فعالیتی است که اثرگذاری قابل توجهی بر عملکرد مقام دولتی یا اعتماد عمومی داشته باشد. بنابراین، فعالیت محدودی که تمرکز مقام دولتی را از بین نبرد یا غیرمرتبط و کم‌حجم باشد یا در کل اثرگذاری مشخصی نداشته باشد، نمی‌توان به عنوان اشتغال ثانویه‌ی 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 عمومی یا دولتی)، همزمان در بخش خصوصی یا بخشی دیگر از یک نهاد عمومی (دولتی یا غیردولتی) مشغول به

[1] Secondary Employment
[2] Extra-Occupational Activities
[3] Dual Practice

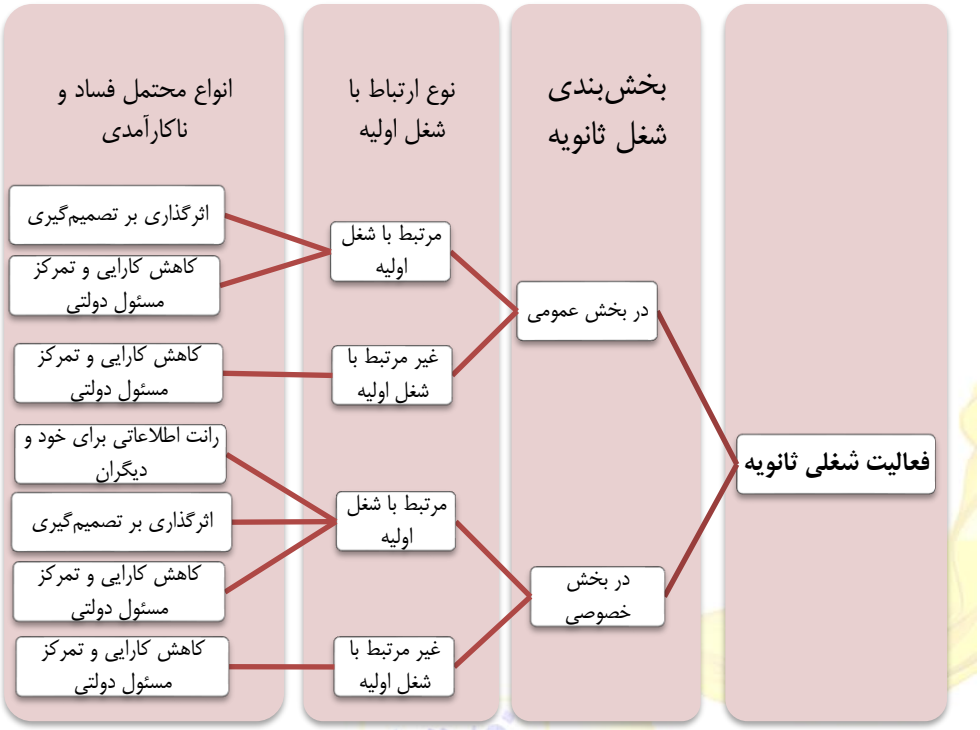
فعالیت باشد. فعالیت دوم را می‌توان، اشتغال ثانویه نامید که به‌صورت اشتغال موقت یا دائم، امکان بروز دارد. مقصودِ اصلی این نوشتار، تبیین اثرگذاری مخرب اشتغال ثانویه بر اشتغال در بخش عمومی (اولیه) است که به اَشکال مختلف می‌تواند منافع عامه را تحت تأثیر قرار دهد.

انواع فعالیت شغلی ثانویه

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

- فعالیت شغلی ثانویه در بخش عمومی مرتبط با شغل اولیه؛
- فعالیت شغلی ثانویه در بخش عمومی غیر 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.

بی‌شک هر یک از این اشکال پیامدهایی را به‌دنبال خواهند داشت. در نمودار ۱ حالت‌های مختلف تعارض منافع ناشی از اشتغال ثانویه بیان شده است. در ستون آخر پیامدهای متصور از هر حالت شامل فساد یا ناکارآمدی محتمل، اشاره شده است. البته برخی پیامدها به‌صورت مشترک بین حالت‌های مختلف فعالیت شغلی ثانویه، وجود دارد؛ مانند مسئله‌ی کاهش کارآیی و تمرکز مقام دولتی و برخی پیامدها که به‌صورت انحصاری برای یک حالت خاص متصور است.



نمودار ۱ حالت‌های مختلف تعارض منافع ناشی از اشتغال ثانویه

درب‌های گردان

در ادبیات بین‌المللی به جابه‌جایی یک مقام دولتی بین بخش خصوصی و دولتی که منجر به نقض بی‌طرفی او می‌شود، اصطلاحاً «دربِ‌گردان» گفته می‌شود. سازمان شفافیت بین‌الملل[1] درب‌های گردان را به جابه‌جایی افراد بین مناصب حکومتی (عمومی) و مشاغل خصوصی (کسب و کار) در یک حوزه‌ی 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 «خنک‌سازی»[2] حداقل زمان لازم بین تغییر جهت از بخش دولتی به خصوصی برای جلوگیری از این پدیده و کم‌کردن تأثیر آن است.

[1] https://www.transparency.org/glossary/term/revolving_door
[2] Cooling-off Periods

چند مثال از درب‌های گردان

اول. آقای «الف» که پیش‌تر رئیس بانک خصوصی «ب» بود، اکنون به سمت ریاست بانک مرکزی منصوب شده است. از زمانی که خبر این انتصاب به گوش اعضای هیئت مدیره بانک خصوصی «ب» رسیده است، آن‌ها درخواست‌هایی را از آقای «الف» داشته‌اند. برای مثال دو نفر از آن‌ها انتصاب در برخی سمت‌های بانک مرکزی را خواستار شده بودند یا برخی از اعضای هیئت‌مدیره خواستار کمک ویژه آقای «الف» به بانک «ب» بودند. فشارهای مختلفی که از سوی همکاران سابق و حتی برخی از خویشاوندان و دوستان به آقای «الف» وارد می‌شد او را در موقعیت سختی قرار داده بود؛ چرا که از سویی باید منافع مردم و کشور را در نظر بگیرد و از طرف دیگر انتظارات همکاران، خانواده و دوستان را برآورده کند. البته چندین سال فعالیت در بانک خصوصی «ب» نیز علقه‌هایی در آقای «الف» نسبت به این بانک و منافع آن ایجاد کرده بود و احتمال بازگشت مجدد ایشان به بانک خصوصی «ب» پس از اتمام دوره ریاست بر بانک مرکزی، این علاقه را دوچندان می‌کرد.

دوم. اکنون که چندین سال از ریاست آقای «الف» در بانک مرکزی می‌گذرد و پنج ماه دیگر این دوره به اتمام خواهد رسید، به سبب تجربیات فراوان و اطلاعاتی که ایشان از نظام بانکی کشور دارند، بانک‌های خصوصی مختلف، تمایل زیادی به جلب ایشان دارند. بانک خصوصی «ج» که یکی از بانک‌های خصوصی مطرح کشور است، بیش از همه پیگیر جلب نظر آقای «الف» است. این پیشنهادها مجدداً آقای «الف» را در موقعیت دشوار تصمیم‌گیری قرار داده است. از سویی هنوز دوره ریاست او بر بانک مرکزی به اتمام نرسیده است و این امکان وجود دارد که پذیرش پیشنهاد بانک «ج» در تصمیمات ایشان در قبال منافع این بانک اثرگذار باشد و از سویی دیگر انبوه اطلاعات محرمانه و غیرمحرمانه‌ای که ایشان در طول دوران ریاست بر بانک مرکزی اندوخته است و نفوذ ایشان در حلقه‌های تصمیم‌گیری نظام بانکی کشور، ممکن است نظام رقابتی بین بانک‌های خصوصی و دولتی را برهم زند.

در این داستان، در هر دو موقعیت، آقای «الف» در موقعیت تعارض منافع قرار داشت. مورد اول اشتغال پیشادولتی و مورد دوم اشتغال پسادولتی 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:

۱- جابه‌جایی از بخش خصوصی به بخش عمومی (اشتغال پیشادولتی)

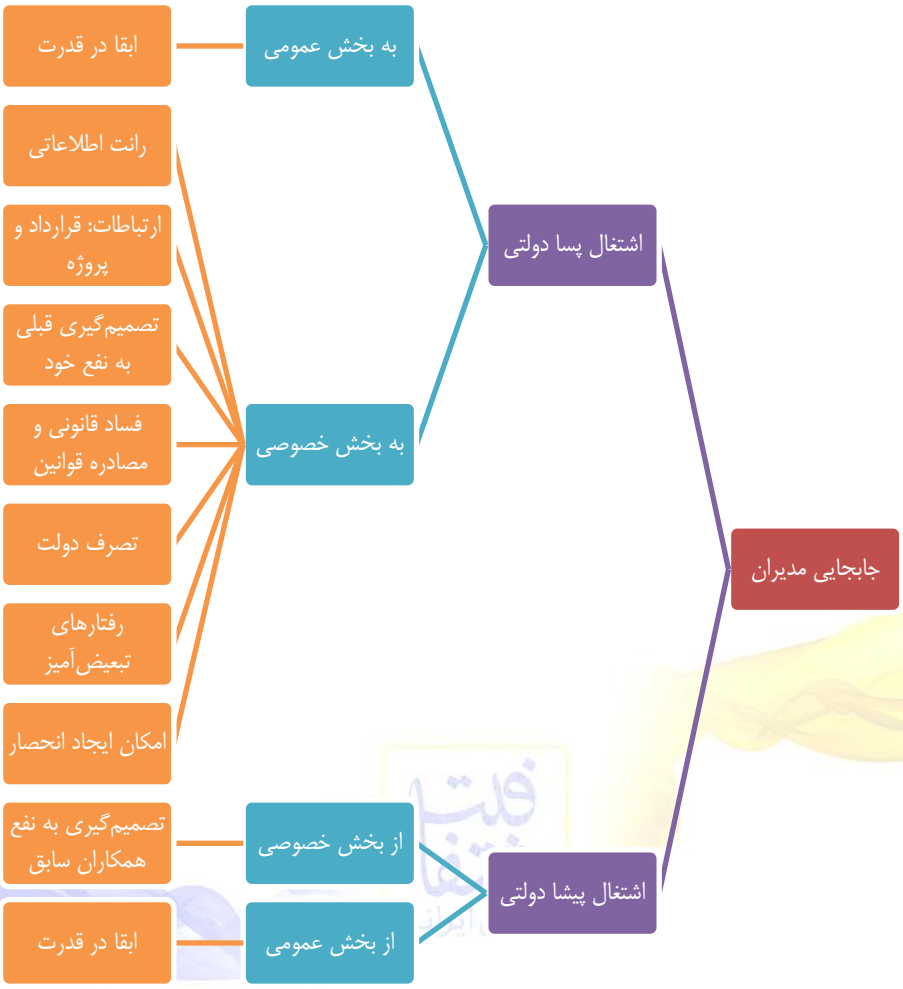
- اشتغال واردکنندگان دارو به سمت‌های مدیریتی وزارت بهداشت؛

- اشتغال فعالین بخش خصوصی در مشاغل دولتی مرتبط با حوزه کاری؛
- اشتغال مدیران و معلمان مدارس غیردولتی در سمت‌های مدیریتی و پرورش.

۲- جابه‌جایی از بخش عمومی به بخش خصوصی(اشتغال پسادولتی)

- اشتغال مدیران بانک مرکزی پس از دوره‌ی مسئولیت به مدیریت بانک‌های خصوصی؛
- اشتغال کارمندان ثبت و صدور مجوزهای حوزه معدن در شرکت‌های خصوصی استخراج معدن پس از بازنشستگی؛
- اشتغال مدیران شهرداری پس از دوره مسئولیت در شرکت‌های خصوصی ارائه‌کننده خدمات شهری.

با در نظر گرفتن اشتغال پیشادولتی و پسادولتی و مبداء و مقصد، نمودار زیر برای حالت‌های مختلف درب‌های گردان و احتمال خطر از هر کدام از موقعیت‌ها در نمودار زیر مشخص شده است.



نمودار ۲ حالت‌های مختلف درب‌های گردان و احتمال خطر هرکدام

تابعیت دوگانه

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 سرمایه‌گذاری 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 بلندمدتی 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 رأی‌گیری طرح، نماینده مجلس را در موقعیت تعارض منافع قرار می‌دهد.

از آن‌جایی 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 دوگانه[1] یا وفاداری‌های متقابل[2] 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 غیره داشته باشد. در این میان یکی از مهم‌ترین 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.

---

[1]- Dual Loyalty
[2]- Competing Loyalty

به‌طور کلی منشأ تعارض منافع در این شکل، تقاضاهای متضاد دو کشور یا چند کشور در موضوعات مختلف است؛ زیرا هرکدام از آن‌ها 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 این‌گونه 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 جهانی‌شدن و اقتصاد جهانی، تابعیت مضاعف امری پذیرفته تلقی می‌شود. اما علی‌رغم اذعان به فواید آن، نمی‌توان شکل‌گیری موقعیت تعارض منافع برای مسئولین حکومتی و تبعات سوء آن را انکار کرد و برای مدیریت و کنترل آن قدمی برنداشت. 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 بخشی‌شده شود، به نحوی که نفع عمومی و انجام بی‌طرفانه وظیفه در معرض خطر قرار گیرد، تعارض منافع ناشی از تابعیت مضاعف شکل گرفته است.

معایب تابعیت مضاعف

امروزه کشورهای مختلف جهت بهره‌مندی از نقاط قوت و مصون‌ماندن 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 پرداخته‌اند. از میان آن‌ها ۹ کشور تابعیت مضاعف را با ذکر شرایط و قیودی پذیرفته‌اند و ۶ کشور نیز تابعیت دوم را منوط به لغو و کناره‌گیری 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 بیش‌تری به خود گرفته است. آمارها نشان می‌دهد که امروزه بیش از نیمی از کشورهای جهان با این پدیده دست و پنجه نرم می‌کنند و بیش از نیمی از آن‌ها از متوسط تا زیاد، سیاست‌هایی برای آن وضع کرده‌اند. اکثر دولت‌ها تابعیت مضاعف را یک خطر جدی بالقوه برای اقتدار حاکمیتی خود می‌دانند. بنابراین مهم‌ترین تهدید ناشی از تابعیت مضاعف، شکست حکمرانی یک کشور است. از نظر تاریخی، این موضوع به جنگ ۱۸۱۲ بین بریتانیا و آمریکا باز

می‌گردد. 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 شکل‌گیری 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. به‌طور صریح تابعیت مضاعف، ناقض اصل هر شخص یک رأی است که از اصول مهم دموکراسی محسوب می‌شود. به عبارتی فرد دو یا چند تابعیتی بیش‌تر 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 آن‌ها با منافع ملی: این مورد با تهدیدی که در بندهای پیشین در رابطه با مخدوش‌شدن 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.

به‌طور خلاصه تعارض منافع ناشی از تابعیت مضاعف یک تهدید بالقوه جدی است که به نحوی ریشه‌ی بسیاری از تهدیده‌های فوق از جمله شکست حکمرانی، به مخاطره افتادن امنیت ملی، تکمیل پروژه نفوذ، امکان انجام اقدامات منافی منافع کشور و غیره است. بنابراین می‌توان مهم‌ترین و اساسی‌ترین تهدید ناشی از شکل‌گیری تابعیت‌های مضاعف را در ایجاد موقعیت تعارض منافع برای مسئول دولتی خلاصه کرد. از این رو اگر کشوری بتواند با ایجاد

خط‌مشی درست و دقیق این موضوع تعارض‌آفرین 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 جهانی‌شدن و به‌طور خاص با اقتصاد جهانی ارتباط داشته است. به عبارتی نیاز به توسعه، کشورها را به سمت و سویی سوق داده است که علی‌رغم تهدیدها و معایب، تابعیت مضاعف را بپذیرند. نیاز دولت‌ها به نیروی کار در توسعه اقتصادی، یکی از علت‌های اثرگذار در پذیرش تابعیت مضاعف بوده است. این مسئله برای کشورهای توسعه‌یافته با توجه به نرخ رشد کاهشی و هرم جمعیتی آن‌ها، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده است. امروزه با توسعه اقتصاد دانش‌بنیان این نیاز به‌صورت جذب افراد متخصص و نخبگان کشورهای دیگر مطرح می‌شود.

تابعیت مضاعف از منظر آزادی برابر اجتماعی و مشروعیت حکومت‌ها نیز مورد تأیید قرار می‌گیرد. 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 می‌کنند. یکی دیگر از دلایل مهم ایجاد و گسترش تابعیت مضاعف، ظهور پدیده‌ی جهانی شدن است. جهانی شدن به دگرگونی ارتباطات و تعاملات انسان‌ها و از بین رفتن هر چه بیش‌تر مرزهای مکانی و زمانی در عصر اطلاعات اشاره دارد.

تعارض منافع ناشی از روابط

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

- تعارض منافع ناشی از روابط خانوادگی[1]؛
- تعارض منافع ناشی از روابط دوستی[2]؛
- تعارض منافع ناشی از وابستگی‌های قومی و قبیله‌ای[3]؛
- تعارض منافع ناشی از روابط سیاسی و حزبی[4].

آن‌گونه که پیش‌تر نیز ذکر شد، تعارض منافع، دروازه‌ای به سوی فساد است. از این رو، تمام روابط شخصی، دوستی، خانوادگی، سیاسی، قومی و قبیله‌ای یک مقام دولتی، بالقوه امکان اثرگذاری بر تصمیم‌ها 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 رسمی خود سوءاستفاده کرده و مرتکب فساد شده است. بدین منظور زمانی که یک مقام دولتی در نقش تصمیم‌گیری، بین انتخاب برادرزاده خود و یک فرد صاحب صلاحیت در انتصاب به یک موقعیت شغلی قرار می‌گیرد، در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است. در صورتی که در این موقعیت، روابط خانوادگی اثرگذار باشند و آن مقام دولتی به‌طور ناصواب، فرد دارای نسبت خانوادگی را برگزینند، مرتکب فساد شده است. به این حالت از فساد، خویشاوندسالاری گفته می‌شود. این مثال قابل تعمیم به روابط دوستی، وابستگی‌های قومی و قبیله‌ای و وابستگی‌های حزبی نیز است.

تعارض منافع ناشی از روابط خانوادگی

[1] Nepotism
[2] Cronyisms
[3] Tribalism
[4] Partisanship

خویشاوندگماری، خویشاوندسالاری یا فامیل‌پروری یکی از مصادیق شایع فساد اداری است که به تبعیض و جایگزینی رابطه به‌جای ضابطه دلالت دارد. در این فرآیند فرد یا افرادی با دسترسی‌ها 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 به‌صورت شخصی از طرق مادّی یا معنوی منتفع می‌شوند، اعمال نفوذ می‌کنند. 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، به‌طور ناشایستی بر اتخاذ تصمیمات قانونی و حرفه‌ای او، اثر بگذارد و به‌طور عمده در نقطه‌ی مقابل شایسته‌سالاری قرار می‌گیرد. این نوع تعارض منافع از آن‌جایی ناشی می‌شود که احتمال اثرگذاری منافع خانوادگی، بر تعهدهای شغلی و حرفه‌ای، وظیفه‌ی قانونی و نفع عمومی، وجود دارد. به عبارت دیگر، در این موقعیت، ممکن است فرد در اتخاذ تصمیم یا اعمال اِراده، منافع خانوادگی خود را به‌طور نادرستی دخالت دهد، اگرچه همانند سایر اشکال تعارض منافع، ممکن است چنین واقعه‌ای اتفاق نیفتد و فسادی رخ ندهد.

این مسئله پیامدهای نابهنجاری را به دنبال خواهد داشت که از جمله آن می‌توان به شکست ساختار[1] 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 تصمیم‌گیری در زمینه‌ی نیروی انسانی مشارکت دارید، نمی‌توانید به خانواده یا دوستان خود که برای استخدام [در آن شرکت] اقدام کرده‌اند، 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 مسئولیت‌ها یا وظایف کاری برای خویشاوند خود نقش بازی کند یا در فرآیند اعطای امتیازات خاص، ترفیع یا جابه‌جایی خویشاوند خود اعمال نفوذ کند، خویشاوندسالاری اتفاق افتاده است.

[1] Design Failure

این مثال نشان از نوع تفکر افراد در مواجهه با ترفیع یا پاداش خویشاوندسالارانه دارد. این مسئله می‌تواند به‌صورت 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 بی‌طرف 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 دوست‌گماران یا آشنایان قرار نگیرد، رعایت اخلاق حرفه‌ای 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 هم‌زمان 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 قومی و طایفه‌ای فرد، امکان اثرگذاری بر تصمیم‌ها و اقدام‌های او را می‌یابد. یکی از دلایل مهم گرایش به قوم و طایفه در بین خواص و نخبگان، نبود نهادهای مدرن و نابسامانی‌های سیستمی و 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 شایسته‌سالاری. بخش اعظم این پدیده نتیجه‌ی ساختار نادرست فرهنگی و سیاسی جامعه است. قوم‌گرایی موجب محو شدن شایستگی‌ها و شایسته‌سالاری است. این پدیده نادرست حتی به افراد تحصیل‌کرده مثل اساتید دانشگاه‌ها 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 ویژگی‌ها به پدیده قبیله‌سالاری و آثار ملموس آن پی می‌برند:

- در رفتار قبیله‌ای، شایسته‌سالاری جایی ندارد، زیرا خدمتگزاران، شایسته‌ها 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 آن‌ها نباشند کار بد و عملکرد نامطلوب آنان را برجسته و از عملکردهای خوب آن‌ها به آگاهی غفلت می‌نمایند.
- قبیله‌سالاری از عوامل اصلی فساد اداری، رانت‌خواری، ظلم و بیدادگری، به افراد غیر وابسته است. در حالی که حاکمیت شایسته‌سالاری، هرگونه دور زدن قانون را نفی می‌کند و بر حاکمیت آن اصرار می‌ورزد.
- شایسته‌سالاری الگوی برتر خودشکوفایی انسان‌ها و سبب توسعه جامعه در ابعاد مختلف است. در صورتی‌که قبیله‌سالاری، عامل تبعیض ناروا، نارضایتی مردم و عقب‌ماندگی امور و جامعه محسوب می‌شود.

اتحاد قاعده‌گذار و مجری

از تعیین قاعده برای انجام یک بازی دوستانه با هدف سرگرمی تا قاعده‌گذاری درباره میزان تولید آلاینده‌ها در یک اجلاس بین‌المللی، همگی مثال‌هایی از قاعده‌گذاری هستند. به لحاظ منطقی، هر نظام قاعده‌گذاری دارای سه بخش است: قاعده، قاعده‌گذار و ذی‌نفع. در یک معنای عام، منظور از قاعده‌گذاری هر نوع قانون‌گذاری[1]، سیاست‌گذاری[2]، برنامه‌ریزی[3]، تدوین آیین‌نامه، بخش‌نامه، دستورالعمل یا طراحی فرآیند، ساختار، الگو و رویه است. قاعده‌گذار کسی است که به لحاظ عرفی، قانونی یا در نتیجه یک توافق، در مقام تنظیم و تدوین قاعده قرار

[1] Regulation
[2] Policy Making
[3] Planing

گرفته است. ذی‌نفع قاعده[1] نیز کسی است که منافع او به نحوی از انحاء تحت تأثیر قاعده قرار می‌گیرد. با در نظر گرفتن این تقسیم‌بندی کلی به‌مثال‌های ساده‌ی 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 مرضی‌الطرفین خواسته می‌شود تا قاعده‌ای طراحی کند که به کمک آن، بتوان میزان زور هر یک از طرفین را سنجید. دوست سوم، پس از کمی تأمل 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 قاعده‌گذاری برای شرکت‌های بیمه‌ای قرار دارد. این سازمان می‌تواند با استفاده از جایگاه حقوقی خود، در تدوین لایحه‌های قانونی، صدور بخش‌نامه 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 دانش‌آموز 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 برنامه‌ها و اقدامات آتی واحدهای تابعه سیاست‌گذاری کند. به میزانی که واحدهای تابعه در تحقق سیاست‌های تعیین شده موفق باشند، عملکرد آن‌ها 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 قاعده‌گذاری هستند. در این مثال‌ها، یک موجودیت (فرد یا سازمان) در موقعیت قاعده‌گذاری قرار می‌گیرد، به‌گونه‌ای که امکان انتفاعِ نابه‌جا از قاعده‌گذاری برای او فراهم است. لذا اگر این امکان به واقعیت تبدیل شود، قاعده‌گذار، به نحوی از انحاء، از قاعده یا خروجی آن، نفع خواهد برد یا حداقل قاعده را به‌گونه‌ای 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 بی‌طرف خواسته شده است که قاعده‌ای برای زورآزمایی دو نفر دیگر طراحی کند، در موقعیت انتفاع از قاعده‌گذاری قرار می‌گیرد و قاعده را به‌گونه‌ای طراحی می‌کند که خروجی آن، به نفع او باشد. چنین موقعیت‌هایی را می‌توان «موقعیت انتفاع پسینی از قاعده‌گذاری» نامید. اگرچه فرد سوم، پیش از قرارگیری در موقعیت، دارای نفع خاصی نیست، اما می‌تواند قاعده را به‌گونه‌ای طراحی کند که در آینده

[1] Beneficiary

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 فعلِ نادرست تبدیل نشود. به عبارت دیگر، در مثال اول، ممکن است فرد سوم، علیرغم قرارگیری در موقعیت تعارض منافع، قاعده‌ای طراحی کند که الزاماً نفعی برای او به دنبال ندارد. مثلاً 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 نابه‌جا (ثانویه) است و شناسایی این نفع نیز دشوار نیست. بنابراین در زمان قاعده‌گذاری، 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 هم‌زمان با وضع قاعده پدید می‌آید، اما در مثال دوم، نفع، پیش از وضع قاعده وجود دارد و امکان اثرگذاری آن بر چگونگی قاعده‌گذاری وجود دارد. لذا می‌توان چنین موقعیت‌هایی را که در آن موجودیت دارای منافع پیشینی است و امکان قاعده‌گذاری در موضوع مرتبط با منافع خودش قرار می‌گیرد را «موقعیت قاعده‌گذاری 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 قاعده‌گذاری در راستای منافع پیشین را دارد و از این رو احتمال مداخله‌ی نابه‌جای این منافع در امر قاعده‌گذاری 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 آن‌ها در نهادهای خود- تنظیم‌گر رایج هستند. به عنوان مثال، زمانی که مجموعه‌ای از تولیدکنندگان شیر، گرد هم جمع می‌شوند تا قاعده‌ای درباره سنجش کیفیت شیر تولید شده یا چگونگی رسیدگی به شکایات مشتریان، طراحی کنند. این نوع موقعیت‌ها را می‌توان «اتحاد قاعده‌گذار و مجری» نامید. منظور از اتحاد قاعده‌گذار و مجری، موقعیتی است که در آن، یک موجودیت اعم از فرد یا سازمان، این امکان را می‌یابد تا قاعده‌ای وضع کند که خودش مجری آن خواهد بود. احتمال اثرگذاری منافع نابه‌جا در چنین موقعیتی وجود دارد. موجودیت، این امکان را دارد تا قاعده را به‌گونه‌ای وضع کند که منافع شخصی یا سازمانی‌اش که در این کتاب از آن‌ها به عنوان منافع نابه‌جا یا ثانویه یاد می‌شود، بیشینه شود. از منظر بازار، نفع اقتصادی شرکت‌های تولیدکننده شیر در این است که بتوانند با استفاده از ارزان‌ترین مواد اولیه، شیر را به گران‌ترین قیمت ممکن در بازار عرضه کنند.

مثال چهارم، حالت خاصی از مثال اول است. اگر چه یک موجودیت واحد، همزمان قاعده‌گذار و مجری نیست، اما منافع مشترکی بین این دو وجود دارد. به عبارت بهتر، منافع قاعده‌گذار با منافع مجری، همسو است. این موقعیت‌ها

را می‌توان «اتحاد قاعده‌گذار و ذی‌نفع» نامید. کلمه «اتحاد» در این‌جا نه به معنای یکی‌بودن، بلکه به معنای هم‌سو بودن منافع است.

بی شک در هر موقعیتی، زمانی که یک فرد، سازمان، شرکت و غیره در موقعیت قاعده‌گذاری قرار می‌گیرد، دارای منافع نابه‌جای شخصی، سازمانی، شرکتی و غیره است. در صورتی که این منافع شناسایی و مدیریت نشوند، ممکن است در عادلانه و غیر جانبدارانه‌بودن قاعده یا خروجی آن اثرگذار باشند. در این بخش تلاش شد تا با مثال‌های ساده، به برخی از موقعیت‌های تعارض منافع در قاعده‌گذاری اشاره شود. این نوع تعارض منافع، ممکن است در هر نظام حکمرانی پدیدار شود، به‌گونه‌ای که عدمِ 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 قاعده‌گذار و مجری» روبه‌رو هستیم. اما در برخی موارد نیز ممکن است یک موجودیت، نقشی در فرآیند قاعده‌گذاری نداشته باشد، اما اجرای آن قاعده به نفع او باشد. این موقعیت‌ها، اغلب زمانی پدیدار می‌شوند که قاعده‌گذار یا قاعده‌گذارها، به منافع ذی‌نفعان 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 آن‌ها، 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، تصمیم‌گیری کند. در فقدان تبصره قانونی، از دیرباز رویه‌ی سازمان به این صورت بوده است که مدیر با رجوع به وجدان شخصی، برای خودش پاداش تعیین می‌کند. بی‌شک، این موقعیت، یک موقعیت تعارض منافع است. اگرچه در موقعیت مذکور، وجدان شخصی مدیر، اخلاق حرفه‌ای او و حتی باورهای دینی‌اش، ممکن است مانع از ارتکاب به عمل نادرست که همانا تعیین پاداش نامتعارف است، بشوند، اما همچنان امکان یا احتمال مداخله‌ی منافع مادی-شخصی، در تعیین میزان پاداش وجود دارد. بخشی از موضوع جنجالی حقوق‌های نجومی در ایران که در سال ۱۳۹۵ به یک جنجال رسانه‌ای تبدیل شد، ناشی از تعارض منافع در اجرا بود. صدور یک بخش‌نامه (قاعده‌گذاری) 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 این‌جا مدیر دولتی)، در ساختاری اداری، نهادینه بوده است.

یکی از انواع اتحاد قاعده‌گذار و مجری، خودتنظیم‌گری[1] است. در چنین موقعیتی، چینش ساختار به‌گونه‌ای است که ذی‌نفعان یک موضوع در مقام تصمیم‌گیری در مورد منافع جمعی خود قرار گیرند. در حوزه مطالعات حکمرانی، از این مصداق به عنوان «صنعت خودتنظیم‌گری»[2] یاد می‌شود. منظور از صنعت خودتنظیم‌گری فرآیندی است که در آن اعضای یک صنعت، تجارت یا بخش اقتصادی، در مقام تصمیم‌گیری، قاعده‌گذاری، نظارت و ارزیابی عملکردهای خود قرار می‌گیرند، بی‌آنکه دولت یا شخص ثالث مستقل بر آن‌ها نظارت داشته باشد. شاید مهم‌ترین مثال برای خودتنظیم‌گری، زمانی است که تعدادی شرکت، به‌ویژه در درون یک بخش اقتصادی، تحت یک نظام تنظیم‌گری داوطلبانه از طریق یک انجمن حرفه‌ای یا انجمن صنفی با یکدیگر همکاری می‌کنند. مثال‌های فراوانی می‌توان در حوزه‌ی حقوق، پزشکی، حسابداری، مهندسی و غیره زد(۶۶).

در مطالعات رفتار سازمانی و گفتمان سیاسی، در هنگام رویارویی با چنین موقعیت‌هایی، از ضرب‌المثل انگلیسی «اصلاح کردن مشقِ خود»[3] استفاده می‌شود. این ضرب‌المثل، اشاره به موقعیتی دارد که در آن یک فرد (یا گروه، سازمان و غیره) در مقام نظارت و ارزیابی و حتی قاعده‌گذاری بر کار خود قرار می‌گیرد. بدیهی است که در چنین موقعیتی این امکان فراهم می‌شود که قواعد در راستای منافع شخصی قاعده‌گذار، طراحی گردند و نظارت و ارزیابی نیز به‌گونه‌ای انجام شود که کم‌ترین خطا شناسایی شود. این موقعیت‌ها به همان اندازه‌ای نادرست و خلاف منطق است که از یک دانش‌آموز 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 بی‌شک، عقل سلیم حکم می‌کند که با تردید به خروجی کار نگاه شود. حتی اگر دانش‌آموز به درستی و با دقت فراوان، املای خود را تصحیح کند، اعتماد به نتیجه کسب شده، کار عاقلانه‌ای به نظر نمی‌رسد.

سازمان نظام پزشکی در ایران، نمونه‌ای از یک نهاد خودتنظیم‌گر است. اگرچه مداخله‌ی دولت، فشار بازار (عرضه و تقاضا، تورم، رکود و غیره) و افکار عمومی، از پیاده‌سازی کامل نظام تنظیم‌گری، ممانعت می‌کنند و اگرچه این خودتنظیم‌گری، پیامدهای مثبت بسیاری را به همراه دارد، اما نمی‌توان منکر وجود تعارض منافع ساختاری در آن شد. برخی از مزایایی که برای خودتنظیم‌گری ذکر شده است، عبارت‌اند از:

- نزدیکی و مجاورت[4]: نزدیکی و مجاورت به این معنا است که در این شرایط اطلاعات به‌روزتر و با جزئیات بیش‌تری در اختیار قاعده‌گذار است. این موضوع مزیتی است برای سازمان‌هایی که سرعت تغییرات قاعده‌گذاری آنان بسیار زیاد است؛

[1] Self Regulation
[2] Industry Self-Regulation
[3] Marking Your Own Homework
[4] Proximity

- انعطاف‌پذیری[1]: استفاده از قاعده‌گذاری به وسیله خودِ نهادها در مقابل قاعده‌گذاری حاکمیتی از انعطاف بیش‌تری برخوردار است؛
- مقبولیت[2]: قاعده‌گذاری به‌وسیله خودِ صنعت به احتمال زیاد باعث مقبولیت بیش‌تر قواعد می‌گردد؛
- بهم پیوسته شدن منافع صنعت[3]: از آنجایی که خودتنظیم‌گری بر مبنای منافع مشترک افرادِ فعال در آن صنعت شکل می‌گیرد، می‌توان انتظار داشت که در اجرای این نوع سیاست‌ها، موفق‌تر باشد؛
- منابع[4]: اعضای حاضر در نظام خودتنظیم‌گری ممکن است توانایی بهتری در حفاظت از منابع مورد نیاز داشته باشند. به علاوه، اگر بودجه نهاد تنظیم‌گر، توسط خودشان مدیریت شود، نهاد قانون‌گذار نمی‌تواند از آن به عنوان اهرمی برای فشار بر نهاد تنظیم‌گر استفاده کند.

علی‌رغم مزیت‌هایی که یک نظام خودتنظیم‌گری دارد، اما خطر تعارض منافع، خروجی‌های این نظام را تهدید می‌کند. پیش از پرداخت به پیامدهای منفی خودتنظیم‌گری، بهتر است اجمالاً به نقد استدلال اصلی پشتیبان خودتنظیم‌گری 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 این‌گونه 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 نزدیک‌تر و «آشنا»تر هستند، از حق بیش‌تری برای تنظیم‌گری در این حوزه برخوردار هستند.

نزدیکی به منابع یا مشاغل خاص را نمی‌توان ملاک محق‌بودن و منصف‌بودن قرار داد. آیا کسی نزدیک‌تر از خودِ 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 آناتومی بدن و همچنین روان‌شناسی، انسان جسم و روان خود را بهتر از یک پزشک یا روان‌شناس می‌شناسد؟ اگرچه ممکن است این مثال کمی ساده‌انگارانه 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 آن‌ها متخصص‌ترین افراد در زمینه مدیریت این حوزه هستند. علاوه بر این، این نزدیکی خطر تضییع حقوق سایر ذی‌نفعان را نیز به دنبال دارد.

به‌طور کلی باید گفت اگر آرایش نهادی در یک نظام خودتنظیم‌گر به‌گونه‌ای باشد که در یک حوزه‌ی خاص، فقط بخشی از ذی‌نفعان آن حوزه، در تصمیم‌گیری، قاعده‌گذاری، ارزیابی یا نظارت حضور داشته باشند و سایرین از این

[1] Flexibility
[2] Compliance
[3] Collective Interests of Industry
[4] Resources

امکان محروم باشند، امکان وقوع موقعیت تعارض منافع وجود دارد. به عنوان مثال، نظام سلامت، یک نظام چندذی‌نفع است که از پزشک، پرستار و سایر کادر درمانی تا بیمار، همراه او و عموم جامعه را دربرمی‌گیرد. چنآن‌چه تنظیم‌گری این حوزه و اختیاراتی نظیر تعرفه‌گذاری، نظارت، ارزیابی، اعطای مجوز و حتی برخورد با متخلفان، صرفاً به یک دسته ذی‌نفع مثلاً پزشکان تفویض شود و سایرین قدرت کم‌تری داشته باشند، خطر بروز تعارض منافع و خروجی‌های نامطلوب این نظام را تهدید می‌کند.

تعارض درآمد و وظیفه

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 محول‌شده 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 رسمی و قانونی خودش، در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرد، به‌طوری که این موقعیت ممکن است بر کیفیت اجرای وظایف سازمانی‌اش، 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 روبه‌رو 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، آتش‌نشان از تعداد آتش‌سوزی‌ها و تعمیرکار از تعداد وسائل خراب. منطق حاکم بر این موقعیت، منطق کسب سود از ناهنجاری یا بی‌نظمی است. بنابراین اگر منطق حاکم به این صورت باشد که یک پزشک نه از سلامتی افراد جامعه، بلکه از بیماری آن‌ها کسب درآمد کند، به‌طور 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، بی‌آنکه بهبود چشمگیری حاصل شود. همین مسئله یکی از چالش‌های نظام درمانی در بسیاری از کشورها محسوب می‌شود و تلاش‌های بسیاری برای مدیریت این چالش انجام شده است. در یکی از این موارد، در نظام درمانی آمریکا، تلاش‌هایی برای‌گذار از نظام پرداخت به ازای خدمت[1] به نظام پرداخت در ازای عملکرد[2] یا نظام سلامت

[1] Fee for Service
[2] Pay for Performance

مبتنی بر ارزش[1] انجام شده است. در نظام جدید تلاش می‌شود تا انتفاع نظام درمانی از بیماری افراد مدیریت شود و نظام درمانی فقط در صورت ایجاد ارزش و عملکرد مطلوب، پاداش دریافت کند.

قانون حق‌الکشف و تعارض درآمد و وظیفه[2]

طبق ماده ۳۰ قانون صید و شکار (مصوب ۱۳۴۶)، وجوه حاصل از اجرای دریافت جرائم ناشی از عدم اجرای قوانین و مقررات شکار و صید که از متخلفان مربوطه اخذ می‌شود به حسابی که توسط خزانه به همین منظور افتتاح شده، واریز می‌شود؛ سپس جهت پرداخت حق‌الکشف در اختیار مأموران کاشف سازمان حفاظت محیط‌زیست و مخبرین قرار داده می‌شود. بر اساس این قانون و دستورالعمل قانون نحوه جبران زحمات و خسارات کارکنان سازمان محیط‌زیست، ۲۵ درصد از بهای جانور کشف شده به کارکنان و مأموران در امر کشف تخلفات و جرائم زیست‌محیطی، ۳۵ درصد به مأموران جلوگیری از تخلفات و جرائم و در نهایت ۱۰ درصد به مأموران امور پیگیری و تعقیب پرداخت شده که جمعاً معادل ۷۰درصد از ارزش لاشه حیوان کشف شده را دربرمی‌گیرد و بقیه آن به سازمان حفاظت از محیط زیست پرداخت می‌شود.

بنابراین زمانی حق‌الکشف ۷۰ درصدی به محیط‌بانان تعلق می‌گیرد که شکار و صید انجام گرفته و بحث انتفاع متخلفان در میان باشد. این در حالی است که اگر محیط‌بان، متخلف را در زمان شروع به شکار شناسایی و دستگیر کند حق‌الکشفی به وی تعلق نخواهد گرفت. این قانون مصداق بارزی از بحث تعارض درآمد و وظیفه است، به‌طوری‌که محیط‌بان را در موقعیتی قرار می‌دهد که اجرای وظیفه محوله به وی به کاهش درآمدش بینجامد.

[1] Value-Based Health Care

[2] تحقیق و پژوهش: مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

تعارض وظیفه با وظیفه

یکی دیگر از انواع تعارض منافع، تعارض وظیفه با وظیفه است که در ادبیات تعارض منافع با عنوانی نظیر تعارض در وفاداری یا تعارض منافع موقعیتی[1] 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»[2] 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، مثلاً یک مرد بالغ ممکن است به‌طور همزمان نقش شوهر، پدر، پسر و کارمند را برعهده داشته باشد. با پیچیده‌تر شدن جوامع، تعدد نقش‌ها نیز معمولاً افزایش می‌یابد و در نتیجه بین برخی از نقش‌های اجتماعی فرد تضاد ایجاد می‌شود. لذا در تضاد نقشی، تضاد بین نقش‌های مختلف به‌وجود می‌آید، در حالی که در تعارض وظیفه با وظیفه، تعارض بین وظایف یا مسئولیت‌های مورد انتظار در یک نقش مشخص به‌وجود 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 کرده‌اند، 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»[3] یا «تعارض مأموریت»[4] است، بلکه در این موقعیت از پزشک به عنوان یک متخصص، مسئولیت‌هایی اخلاقی خاصی انتظار می‌رود نظیر این‌که مسئولیت سلامتی بیمار را عهده‌دار باشد، اما عهده‌دار بودن وظیفه پژوهش و طراحی شیوه‌های نوین مبارزه با بیماری نیز از پزشک وظیفه‌ی دیگر را می‌طلبد.

---

[1] Positional Conflicts of Interest
[2] Role conflict
[3] Conflicts of Loyalty
[4] Conflicts Of Mission

نکته مهم در تعارض وظیفه با وظیفه این است که ممکن است هیچ‌گونه نفع نابه‌جا 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 (به‌جا) متعارض است، به‌گونه‌ای که تمییز این منافع از یکدیگر و انتخاب بین آن‌ها 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 آن‌که نفع نابه‌جا (مادی، خانوادگی یا غیره) دخیل باشد.

اتحاد ناظر و منظور

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 موقعیت‌ها 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 فرادست با استفاده از این شاخص به ارزیابی عملکرد آن سازمان بپردازند. اتحاد ناظر و منظور نیز همانند تعارض منافع در قاعده‌گذاری 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.

گروه ممتاز: یک مصداق از تعارض منافع

برخی حوزه‌های خاص نظیر بهداشت و درمان، آموزش، علم و فناوری، حقوق و نظیر آن‌ها، دربرگیرنده‌ی گروه‌های ذی‌نفع متکثر و متنوعی هستند. با این حال، عموماً تنظیم‌گری در این حوزه‌ها که دربرگیرنده‌ی انجام وظایفی نظیر قاعده‌گذاری، ارزیابی و نظارت است، به یک گروه خاص واگذار می‌شود (یا سهم بیش‌تری به یک گروه خاص اعطاء می‌شود). استدلال نهفته در پسِ تفویض قدرت به این گروه خاص، این است که اعضای این گروه به حوزه خاص «نزدیک‌تر»، و از تخصص و صلاحیت بیش‌تری نسبت به سایر گروه‌ها برخوردار هستند. به

عنوان مثال، در حوزه علم و فناوری، اساتید در مقایسه با دانشجویان، از صلاحیت بیش‌تری برای مدیریت برخوردار هستند. لذا تعجب‌آور نخواهد بود اگر وزیر علوم، تحقیقات و فناوری از میان اساتید انتخاب شود و مدیریت مراکز علمی و پژوهشی نیز به آن‌ها واگذار شود. این قبیل گروه‌های خاص را می‌توان گروه ممتاز[1] در یک حوزه خاص نامید.

اگرچه مدافعان تسلط گروه‌های ممتاز ممکن است ادله‌هایی در حمایت از تسلط این گروه ارائه کنند و ممکن است برخی از ادله‌ها منطقی به نظر برسد، اما اگر از منظر تعارض منافع ساختاری به تسلط «گروه ممتاز» بنگریم، نتیجه قدری متفاوت خواهد بود. برای سهولت فهم مسئله، به‌طور موردی، می‌توان بر حوزه‌ی علم و فناری متمرکز شد. این حوزه دربرگیرنده‌ی گروه‌های ذی‌نفع متعددی است. مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: اساتید، کارکنان دانشگاه، دانشجوها، کارکنان و مدیران وزارتخانه و ادارات مربوطه، پیمانکاران بخش خصوصی و در یک سطح کلی‌تر عموم جامعه. البته دسته‌بندی‌هایی نیز در بین هر یک از این گروه‌های ذی‌نفع وجود دارد. مثلاً بین اساتید دارای مرتبه استادی، استادیاری، دانشیاری و مربی تفاوت وجود دارد. یا بین اساتیدِ استخدام رسمی، قراردادی، پیمانی و حق‌التدریس نیز تفاوت وجود دارد. حتی بین اساتید دارای منصب در دانشگاه نظیر معاون آموزشی، رئیس دانشکده یا رئیس دانشگاه و اساتید فاقد منصب نیز می‌توان تفاوت قائل شد. علی‌رغم این تفاوت‌ها، تمام اساتید، از منظر منافع صنفی، دارای منافع مشترکی هستند و تمایز بارزی با سایر ذی‌نفعان از جمله دانشجوها دارند. البته ممکن است اساتید، ائتلاف آگاهانه‌ای پیرامون منافع خود تشکیل ندهند و همسو بودن منافع‌شان عینیت نیابد، اما منافع مشترک بین‌الاذهانی آن‌ها، منجر می‌شود آگاهانه یا ناآگاهانه، در جهت نگهداشت منافع گروهی تلاش و در راستای این منافع عمل کنند. برخی مؤلفه‌ها در نوع و جهت‌گیری منافع گروه اساتید (به عنوان مثال)، اثرگذار هستند.

۱- **نقش در حوزه:** در یک حوزه، هر گروه، نقش خاصی را ایفاء می‌کند که این نقش، تعیین‌کننده جایگاه گروه است. به لحاظ رسمی و عرفی، هر جایگاه واجد تکریم و پاداش ویژه‌ای است که همین مسئله در رقابت افراد برای دست‌یابی به آن جایگاه اثرگذار است. لذا برخی نقش‌ها در یک حوزه، از منزلت اجتماعی و پاداش بیش‌تری برخوردار هستند. بدیهی است که در حوزه علم و فناوری نیز، گروه اساتید، در مقایسه با سایر گروه‌ها، از منزلت اجتماعی و پاداش مادی بیش‌تری برخوردار است.

۲- **دسترسی به منابع قدرت و ثروت:** نقش و جایگاه هر گروه ذی‌نفع، تعیین‌کننده میزان دسترسی آن گروه به منابع قدرت و ثروت نیز است؛ مؤلفه‌هایی که در میزان نفوذ آن گروه و

[1]- Privileged Group

چگونگی بازتولید مناسبات بین گروهی در آن حوزه تعیین‌کننده هستند. در حوزه علم و فناوری، گروه اساتید، در مقایسه با سایرین به‌ویژه گروه دانشجویان، دسترسی بیش‌تری به منابع قدرت و ثروت دارند. به‌طور کلی، از لحاظ میزان حقوق و مزایا، گروه اساتید در زمره‌ی پردرآمدترین گروه اجتماعی قرار دارند که اتفاقاً در حلقه‌های قدرت و سیاست نیز نفوذ زیادی دارند.

۳- **توان تشکُّل‌یابی:** از لحاظ توان تشکل‌یابی نیز بین گروه‌های مختلف، تفاوت وجود دارد. تعداد اعضاء، نزدیکی بین اعضاء، تخصصی‌بودن، وجود شبکه‌های ارتباطی و برخی عوامل دیگر، موجب تفاوت در میزان توان تشکل‌یابی گروه‌های مختلف می‌شود. برخی گروه‌های خاص از توان تشکل‌یابی و اقدام هماهنگ بیش‌تری برخوردار هستند، درحالی‌که سایرین امکان کم‌تری دارند. این مسئله به‌ویژه در تقابل بین یک گروه اقلیت پرقدرت و عموم جامعه مشهود است. به عنوان مثال، در مسئله میزان تولید آلاینده از سوی شرکت‌های تولیدکننده مواد شیمیایی و عموم مردم، گروه اول علاوه بر قدرت و نفوذ بیش‌تر، از توان تشکل‌یابی بیش‌تری نیز برخوردار است، درحالی‌که گروه دوم، علی‌رغم دارا بودن منافع مشترک، نه تنها متکثر و پراکنده است، بلکه از امکان تشکل‌یابی کم‌تری نیز برخوردار است.

به‌طور خلاصه، هر گروه در یک حوزه خاص دارای منافع گروهی مشترکی است و سه مؤلفه نقش در حوزه، دسترسی به منابع قدرت و ثروت و توان تشکل‌یابی در وضعیت این گروه و جهت‌گیری منافع آن، تعیین‌کننده هستند. این مؤلفه‌ها را به اختصار می‌توان «مؤلفه‌های تعیین‌کننده» نامید. با در نظر گرفتن این مؤلفه‌ها، گروه ممتاز، گروهی است که در مجموع، از منظر مؤلفه‌های تعیین کننده، نسبت به سایرین، دارای برتری است.

اما پرسش این است که چه نسبتی بین «مؤلفه‌های تعیین‌کننده» و صلاحیت تسلط بر یک حوزه خاص وجود دارد؟ در پاسخ باید گفت، برتری گروه ممتاز در مؤلفه‌های تعیین‌کننده، باعث می‌شود این گروه با تکیه بر این مؤلفه‌ها، حق مدیریت آن در یک حوزه را به‌طور تصنعی، برساخته و به خود تفویض کند. به عبارت دیگر، «صلاحیتِ» مدیریت به‌طور منطقی و عادلانه اعطاء نمی‌شود، بلکه به کمک مؤلفه‌های تعیین‌کننده «کسب» می‌شود. اگرچه سازوکارهای «طبیعی‌سازی» نیز در تصدیق و تصلب این موقعیت دخیل هستند. به عنوان مثال، در حوزه علم و فناوری، گروه ممتاز(اعضای هیئت علمی) صلاحیت تکیه بر کرسی‌های تصمیم‌گیری را «کسب» می‌کند، نه به این دلیل که به‌طور تخصصی توان مدیریت در آن کرسی‌ها را دارد، بلکه به این دلیل که در مؤلفه‌های تعیین‌کننده، با اختلاف نسبت به سایر گروه‌های ذی‌نفع، در وضعیت بهتری قرار دارد. این برتری در مقام عمل، پیامدهایی را به‌دنبال دارد: گروه ممتاز (اعضای هیئت علمی) که در مقام تصمیم‌گیری قرار دارد(به عبارت دقیق‌تر این مقام را کسب کرده است) مجلات و فصلنامه‌های علمی- پژوهشی را به عنوان یکی از

ملاک‌های ارزیابی علمی در محیط‌های آکادمیک، تعیین می‌کند. در جایی دیگر تصمیم می‌گیرند که مدیریت این مجلات باید در انحصار اعضای هیئت علمی باشد. تا جایی که در ضوابط کسب مجوز فصلنامه علمی-پژوهشی تصریح گردیده است که: «سردبیر می‌بایست حداقل دارای رتبه دانشگاهی «دانشیار» باشد». بی‌شک، این چرخه دربرگیرنده تعارض منافع ساختاری از نوع قاعده‌گذاری برای خود و انتفاع از نتیجه قاعده است. این چرخه به تولید صلاحیت و بازتولید مؤلفه‌های تعیین‌کننده منجر می‌شود. با چاپ مقاله، اعضای هیئت علمی از منظر مؤلفه‌های تعیین‌کننده مثلاً درجه استادی و میزان حقوق(دسترسی به منافع قدرت و ثروت) و حتی منزلت، ارتقا می‌یابند. به موازات ارتقا در مؤلفه‌های کلیدی، صلاحیت آن‌ها برای تصدی مناصب تصمیم‌گیری نیز افزایش می‌یابد.

بنابراین، چرخه تولید «صلاحیت» و بازتولید «مؤلفه‌های کلیدی» نقش بسیار مهمی در برساخت حقِ تسلط برای گروه ممتاز ایفا می‌کند. به‌طوری‌که، اخذ صلاحیت به ارتقاء در مؤلفه‌های کلیدی و ارتقای مؤلفه‌های کلیدی به سهولت اخذ صلاحیت منجر می‌شود. در این‌جا با دژهای نفوذناپذیر و توجیه‌شده‌ای مواجه هستیم که به‌طور مداوم با تکیه بر مؤلفه‌های تعیین‌کننده در حال توجیه انحصار منافع هستند.

برتری گروه ممتاز بر سایر گروه‌ها، صرفاً در مؤلفه‌های تعیین‌کننده معنادار است و این برتری به معنای سهم بیش‌تر نیست. به‌طور مثال، ممکن است یک ورزشکار حرفه‌ای در ورزش دومیدانی نسبت به یک متخصص مدیریت ورزشی، در مؤلفه‌هایی چون قد، آمادگی جسمانی، سرعت و حتی آشنایی با تکنیک‌های دوومیدانی دارای برتری باشد، اما بدیهی است که این برتری هیچ حقی برای تکیه‌زدن ورزشکار مذکور بر مسند مدیریت فدراسیون دوومیدانی به دنبال ندارد. عطف به این مثال ساده، درباره گروه ممتاز نیز می‌توان گفت، برتری این گروه در مؤلفه‌های تعیین‌کننده به معنای محق بودن آن‌ها در تسلط بر این حوزه نیست. از منظر حکمرانی، در یک حوزه چند ذی‌نفعی، برقراری توازن بین منافع به‌گونه‌ای که قواعد بازی عادلانه و غیرجانب‌دارانه باشند، یک اصل اساسی است. با این حال، در اکثر حوزه‌ها، شاهد این هستیم که گروه ممتاز از قبیل اساتید، پزشکان، وکلا و غیره، ضمن تسلط بر حوزه، در مسند مدیریت و قاعده‌گذاری نیز قرار دارند. جالب‌تر این‌که، این تسلط، طبیعی و منطقی نیز به نظر می‌رسد و اغلب محل مناقشه قرار نمی‌گیرد.

بنابراین، اگر در یک حوزه خاص، با تکیه بر این استدلال که یک گروه خاص نسبت به حوزه آشناتر و از تخصص بیش‌تری برخوردار است، کرسی‌های بیش‌تری در تصمیم‌گیری و نظارت به آن‌ها اعطا شود (به تعبیری اخذ شود)، توازن منافع در حوزه از بین خواهد رفت و امکان اثرگذاری منافعِ نابه‌جا فراهم خواهد شد. به عبارت

دیگر، این امکان فراهم خواهد شد تا قواعدی وضع شود که هم‌سو با منافع گروه ممتاز است[1] یا حداقل زیانی به منافع آن‌ها وارد نمی‌کند یا نظارت‌ها به‌گونه‌ای انجام شود که کم‌ترین میزان تخلف کشف شود؛[2] در چنین وضعیتی، از منظر تعارض منافع، موقعیت گروه ممتاز، یک موقعیت تعارض منافع ساختاری است. آرایش ساختاری به‌گونه‌ای است که اعضای گروه ممتاز، ناخواسته و به‌طور اجتناب‌ناپذیر، در موقعیت تعارض منافع دائمی قرار دارند. این موقعیت، فارغ از اعضای هیئت‌علمی، پیشاپیش در ساختار حوزه علم و فناوری نهادینه شده است. این تعارض منافع ساختاری، آسیب‌هایی نیز برای سایز ذی‌نفعان و عموم جامعه به دنبال دارند.[3و4]

[1] به عنوان مثال سردبیر یک فصلنامه علمی ـ پژوهشی که قانوناً باید عضو هیئت علمی باشد، از این حق برخوردار است که در فصلنامه‌ای که سردبیر آن است، اقدام به انتشار مقاله بکند. بنابراین، یک سردبیر به سهولت می‌تواند چندین و چند مقاله در مجله‌ای که خودش سردبیر آن است، منتشر کند.

[2] در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، به‌منظور رسیدگی به تخلفات اعضای هیئت علمی، یک دفتر با عنوان «دفتر رسیدگی به تخلفات اداری و انتظامی اعضای هیئت علمی» تأسیس شده است. جالب است که اعضای کلیدی این دفتر، عضو هیئت علمی هستند.

[3] به‌طور مثال تقریباً اجماع وجود دارد که دانشگاه پیام نور، بیش از اندازه رشد کرده است، کارایی لازم را ندارد و می‌بایست سیاست‌هایی برای مدیریت بهینه آن اتخاذ شود، اما برخی اعضای هیئت علمی این دانشگاه که اتفاقاً در وزارت علوم هم دارای پُست هستند، با توجیه این مسئله، مانع اجرای این سیاست‌ها می‌شوند.

[4] در مثال دیگری طبق مصوبه جلسه ۷۳۵ مورخ ۹۲/۰۴/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی «پذیرفته‌شدگان آزمون سراسری می‌توانند از دانشگاه مبدأ به یکی از دانشگاه‌های واقع در شهر محل خدمت (ترجیحا دانشگاه محل خدمت) عضو هیئت علمی و یا در صورت نبودن آن رشته در آن شهر، به دانشگاه نزدیک‌ترین شهر به محل خدمت عضو هیئت علمی با تعیین سازمان سنجش آموزش کشور در همان مقطع و گروه آزمایشی و دارا بودن حدنصاب مطابق با ضوابط زیر انتقال یا تغییر رشته بدهند». نگاهی به ترکیب اعضای شورای انقلاب فرهنگی، نشان از تسلط گروه ممتاز (اعضای هیئت علمی) دارد؛ پس اعطای چنین امتیازی که در واقع به تضییع حقوق دیگر دانشجوها و عموم جامعه می‌انجامد، دور از انتظار نیست.

@TP4_ir
www.TP4.ir

اندیشکده شفافیت برای ایران

آدرس: تهران، خیابان جلال آل احمد، جنب دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، پلاک ۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۰۱۹۵۵۰