

اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی (تلازمات شفافیت و مدیریت تعارض منافع)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۴۷۹
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

دوره دوازدهم - سال اول

ثبت: ۴۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۲/۱۱

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی (تلازمات شفافیت و مدیریت تعارض منافع)

نوع گزارش: طرح ولایحه ■، نظارتی □، راهبری □

نام دفتر:

دفتر مطالعات مدیریت (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)

تهیه و تدوین کنندگان:

سعید هراسانی (پژوهشگر مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه)، حسین جمور دفتر (مطالعات مدیریت، گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)

مدیر مطالعه:

حسین جمور

اظهار نظر کننده:

امین پژمان (گروه حقوق اساسی دفتر مطالعات حقوقی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

دکتر جواد معدنی (عضو هیئت علمی دانشگاه محقق اردبیلی)

ناظر علمی:

حسین اصلی پور

گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:

- شفافیت
- مدیریت تعارض منافع
- دستگاه‌های اجرایی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۸/۲۵



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. پیشینه پژوهش
۱۳	۳. جایگاه شفافیت و مدیریت تعارض منافع در مبارزه با فساد
۱۷	۴. ظرفیت‌های موجود در قوانین ایران
۱۹	۵. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی
۲۰	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۱۲	جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی
۱۷	جدول ۳. ارتباط ایجاد سازوکارهای شفافیت و کارآمدی قوانین مرتبط با مدیریت تعارض منافع

فهرست شکل

۱۵	شکل ۱. دسترسی عمومی به دارایی‌های افشا شده در کشورهای جهان
----	--



اظهار نظر کارشناسی درباره:

لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی (تلازمات شفافیت و مدیریت تعارض منافع)

چکیده



اگرچه مسئله تعارض منافع به‌عنوان یکی از ابعاد مبارزه با فساد در میانه دهه ۱۳۹۰ در نظام حکمرانی به‌عنوان مسئله شناخته شد، اما پیش از آن قوانین و قواعد پراکنده‌ای در این حوزه وجود داشت که عدم اتصال معنادار آنها به موضوع شفافیت موجب کاهش جدی اثرگذاری آنهاست. پس از فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری، طی روندی طولانی، شفافیت به‌عنوان یکی از ابعاد مقابله با فساد شناخته شد. شفافیت هم به‌عنوان «بزار» و هم به‌عنوان «راهبرد» برای مدیریت تعارض منافع ضروری است. افشای منافع در کنار امتناع و واگذاری اختیارات و وظایف از ابزارهای اصلی مدیریت تعارض منافع شناخته می‌شود. جدا از تأثیر شفافیت منافع افشا شده در مدیریت موقعیت‌های خاص، شفافیت به‌صورت عمومی می‌تواند راهبردی تسهیلگر در نظام مدیریت تعارض منافع باشد. با توجه به ماهیت پنهان منافع شخصی، ایجاد شفافیت در تصمیم‌ها و اقدامات دولتی می‌تواند مشارکت ذی‌نفعان و عموم جامعه را به‌همراه داشته باشد. در شرایطی که موقعیت‌های تعارض منافع از نظر متولیان پنهان است، مردم به‌عنوان ذی‌نفعان عمومی می‌توانند مصادیق تعارض منافع را از میان مدارک و اسناد عمومی‌سازی شده شناسایی و به متولیان گزارش دهند. از سوی دیگر، چنانچه افراد درگیر تعارض منافع، منافع شخصی خود را از متولیان امر پنهان کنند، ذی‌نفعان عمومی در بسیاری از موارد این منافع شخصی را می‌شناسند و امکان افشای آن را دارند. مجموعه این استدلال‌ها نشان می‌دهد که سیاستگذار باید به‌طور فعال بین مدیریت تعارض منافع و ظرفیت‌های قانونی حاکم بر حکمرانی شفاف اتصال برقرار کند.



مسئله اصلی

تاریخچه استقرار مدیریت تعارض منافع در دستور کار سیاسی کشور به نیمه دهه ۱۳۹۰ بازمی‌گردد که پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی از سوی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری منتشر شد. به‌طور کلی، پس از فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری و همچنین ترویج ادبیات حکمرانی خوب در کشور، جنبه نظری و تقنینی مبارزه با فساد به‌طور جدی‌تر مورد توجه قرار گرفت. از آن زمان تاکنون قوانین مرتبط با شفافیت، سلامت اداری، حمایت از افشاگران فساد و بررسی دارایی مقامات به ثمر نشست، اما مدیریت تعارض منافع هنوز به‌طور یکپارچه و منسجم، ماهیت قانونی به‌خود نگرفته است. باید در نظر داشت که شفافیت، حمایت از افشاگران فساد و مدیریت تعارض منافع سه ضلع مرتبط با یکدیگر در مبارزه با فساد هستند. نهادهای مردمی قدرتمند، کنشگری رسانه‌ها، دولت الکترونیک و بسیاری از ابعاد دیگر نیز باید فراهم باشند تا زیست‌بوم مبارزه با فساد بتواند به‌صورت کارآمد عمل کند. متأسفانه عدم پیوستگی مناسب این اجزا با یکدیگر از دلایل عملکرد نامناسب قواعد مرتبط با مدیریت تعارض منافع در قوانین قبلی است. پنجره سیاستی باز شده از طریق ارائه لایحه و طرح «مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» باید امکان ایجاد ارتباط منسجم به‌خصوص میان مدیریت تعارض منافع و شفافیت را فراهم کند.

بررسی لایحه و طرح (نقاط قوت و ضعف)

براساس بررسی لایحه «مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی، عدم اتصال و ارتباط بین لایحه با قوانین حوزه شفافیت مشهود است. بنابراین:

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

ضروری است سیاستگذاران هنگام توجه به مدیریت تعارض منافع رابطه‌ای فعال و سازوکاری منسجم میان قوانین حوزه شفافیت و قواعد مدیریت تعارض منافع ایجاد کنند. با توجه به امکانات موجود در قوانین مرتبط با حوزه شفافیت و همچنین ظرفیت تقنینی مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود:

■ **اول** - به سازوکارهای قانونی اعلام دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی، برای بررسی و مدیریت تعارض منافع انتشار برخی اطلاعات با رعایت ملاحظات امنیتی و بدون ذکر جزئیات افزوده شود؛ نظیر اسامی اعلام‌کنندگان، تأیید و تصدیق قوه قضائیه، نسبت افزایش یا کاهش سرمایه در زمان مسئولیت و نظایر آن.

■ **دوم** - در لایحه، ذیل بخش منع یا تحدید معامله، تبصره‌ای با عنوان ذیل اضافه شود.
«کاربرگ اقرار به عدم تعارض منافع معاملات» به بند «ت» ماده (۲) قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر قوا - مصوب ۱۴۰۳ الحاق شود.

■ **سوم** - با توجه به تکلیف انتشار مشروح مذاکرات و وضعیت آرای مشارکت‌کنندگان به تفکیک رأی (موضوع ماده (۳) قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها)، پیشنهاد می‌شود کاربرگ اقرار عدم تعارض منافع مشارکت‌کنندگان در جلسات به‌صورت عمومی منتشر شود و در مواردی که شخص به‌دلیل تعارض منافع مشارکت ندارد، وجود تعارض منافع (بدون اشاره به جزئیات) افشا شود.

■ **چهارم** - اگرچه فرایندهای خصوصی‌سازی ذیل معاملات متوسط و بزرگ قرار می‌گیرد، اما با توجه به اهمیت فزاینده فرایندهای خصوصی‌سازی و شائبه‌هایی که تاکنون شکل گرفته است، همه مستندات غیرمحرمانه فرایندهای مرتبط با خصوصی‌سازی علاوه بر متن، متمم و الحاقات به‌صورت عمومی منتشر و در اختیار آحاد جامعه قرار گیرد.

■ **ماده پیشنهادی**: سازمان خصوصی‌سازی کشور مکلف است اسامی و سمت تمام مشمولان ماده (۲۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی را که در فرایندهای خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی به‌نحوی مداخله دارند، افشا کند.



■ **پنجم -** فارغ از افشای عمومی مصادیق موقعیت‌های تعارض منافع، همه مصادیق تعارض منافع افشا شده توسط کارکنان دولت در ذیل سامانه‌ای در اختیار سازمان اداری و استخدامی جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد. این پایگاه داده، امکاناتی همچون صحت‌سنجی موقعیت‌ها، بررسی رویه‌های اجرا شده در مدیریت آن موقعیت از سوی دستگاه اجرایی، امکان بررسی و اعمال اقدامات اصلاحی و یا طی فرایندهای قانونی و ارائه خدمات در این حوزه به سایر دستگاه‌های اجرایی و همچنین ارائه گزارش عملکرد به عموم مردم را فراهم خواهد کرد.

■ **ششم -** همه هدایای تبادل شده با مقامات خارجی به صورت عمومی برای آحاد مردم افشا شود.

■ **هفتم -** جدا از افشای منافع و موقعیت‌های تعارض منافع، شفافیت فرایندها، رویه‌ها و عملکرد دستگاه اجرایی در پیاده‌سازی مقررات تعارض منافع، خود موجب مشارکت عمومی و مطالبه‌گری در راستای پیگیری مدیریت تعارض منافع در دستگاه‌ها می‌شود، از این رو، الزام دستگاه‌های مشمول به ارائه گزارشی جامع از اقدامات دستگاه در حوزه مدیریت تعارض منافع به صورت دوره‌ای می‌تواند بسیار کارآمد باشد.

۱. مقدمه

از سال ۱۳۸۰ و پس از فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری تاکنون قوانین متعددی در حوزه مبارزه با فساد و ابعاد مرتبط با آن به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۷ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را تصویب کرد و پس از آن در همان سال قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تصویب شد. سپس در سال ۱۳۹۱ قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران تصویب شد. در ادامه این روند در سال ۱۴۰۲ قانون حمایت از گزارش‌گران فساد تصویب و ابلاغ شد. آخرین قانون در حوزه مبارزه با فساد به شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۳ بازمی‌گردد.

موضوع تعارض منافع از اوایل دهه ۱۳۹۰ به آرامی به عنوان یکی از ابعاد قابل توجه در حوزه مدیریت تعارض منافع شناخته شد و در سال ۱۳۹۶ با انتشار پیش‌نویس آن از سوی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری شکلی جدی‌تر یافت. دولت در سال ۱۳۹۸ به همراه لایحه شفافیت، لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی را تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. پیش از این نیز طرح «مدیریت تعارض منافع» در سال ۱۳۹۷ تقدیم مجلس شورای اسلامی شده بود [۱].

از زمان اعلام وصول لایحه مدیریت تعارض منافع در مجلس شورای اسلامی تاکنون فرازوفرودهای گسترده‌ای در موضوع تعارض منافع شکل گرفته، این لایحه تاکنون سه بار در مجلس اعلام وصول شده است و انتظار می‌رود بار دیگر با همکاری مجلس شورای اسلامی و دولت در دستور کار قرار گیرد. در این بازه زمانی چندین طرح نیز با موضوع مدیریت تعارض منافع ارائه شده که هیچ‌کدام به سرانجام نرسیده است.

مسئله تعارض منافع به عنوان یکی از ابعاد مرتبط با مبارزه با فساد، چه در سطح بین‌المللی و چه داخل کشور، مورد توجه بوده است. همچنین، مرکز پژوهش‌های مجلس و چندین نهاد دیگر چه به صورت راهبردی و چه در قالب اظهارنظر درباره لایحه و طرح‌های ارائه شده، گزارش‌هایی را منتشر کرده‌اند، اما کمتر مسئله تعارض منافع در رابطه با سایر ابعاد مبارزه با فساد مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

در گزارش پیش‌رو، مدیریت تعارض منافع را در کنار سایر ابعاد مرتبط با فساد و با تمرکز بر اصل شفافیت بررسی می‌شود. ابتدا در بخش دوم سوابق مطالعاتی و تقنینی مرتبط با تعارض منافع و سپس در بخش سوم چارچوب مفهومی ضرورت ارتباط ابزارهای شفافیت و مدیریت تعارض منافع مورد بحث قرار می‌گیرد. در این بخش نقش شفافیت به عنوان ابزار و همچنین راهبرد در مدیریت تعارض منافع به طور ویژه بررسی می‌شود. در بخش چهارم این گزارش پیامدهای بی‌توجهی به موضوع شفافیت در قوانین و سپس ظرفیت‌های قانونی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش نهمی این گزارش با جمع‌بندی کلی، پیشنهادهای اجرایی برای مرتبط کردن ظرفیت‌های شفاف‌ساز در کشور و لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی ارائه خواهد شد.



۲-۱. سوابق مطالعاتی

موضوع «مدیریت تعارض منافع» در ایران طی دهه گذشته سوابق چشمگیر پژوهشی ایجاد کرده است. موضوع تعارض منافع در سطح جهانی بیش از همه با حوزه پزشکی گره خورده و در ایران نیز باب توجه به تعارض منافع از صنعت پزشکی باز شد [۲]. با این حال، از سال ۱۳۹۶ و با عمومی ساختن پیش‌نویس لایحه «مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» مطالعات گسترده‌ای توسط نهادهای عمومی و دانشگاهی انجام شده است. در این میان بخش عمده‌ای از مطالعات نیز در مرکز پژوهش‌های مجلس بوده که اولین آنها «تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی» در سال ۱۳۹۶ است [۳]. از آن زمان تاکنون بیش از ۱۰ گزارش مطالعه موردی در حوزه مدیریت تعارض منافع از سوی این مرکز منتشر شده است.

اگرچه گزارش‌های متعددی در حوزه‌های شفافیت و تعارض منافع تولید شده و در اکثر این گزارش‌ها به ارتباط مستقیم مدیریت تعارض منافع و شفافیت اشاره شده، اما فقط یک گزارش (با عنوان «سلامت در برنامه هفتم توسعه؛ ضرورت توجه به شفافیت به‌منظور مدیریت تعارض منافع») به‌طور مستقیم به‌کارگیری شفافیت و ارکان آن در مدیریت تعارض منافع را بررسی کرده است [۴]. موضع‌گیری همه این گزارش‌ها ارتباط مستقیم شفافیت و مدیریت تعارض منافع و ضرورت استقرار شفافیت برای مدیریت تعارض منافع است. تجربه کشورهای اروپایی نشان می‌دهد سیاست‌های شفافیت در کنار نظارت، آموزش، وضع قوانین، طراحی قواعد رفتاری متکی بر امتناع، واگذاری و آشکارسازی جزوی از ارکان اصلی مدیریت تعارض منافع محسوب می‌شود [۵]. اظهارنظر کارشناسی مرکز درباره لایحه مدیریت تعارض منافع به‌وضوح از بی‌توجهی به راهبردهای شفافیت، گزارشگری تخلف و تغییر انگیزه رفتاری در لایحه انتقاد کرده و اشاره می‌کند: «اصولاً بدون ایجاد شفافیت در منافع کارگزاران نظام چگونه می‌توان آن را مدیریت کرد» [۶].

بخش دیگری از گزارش‌های ارائه شده، ضمن توجه به استفاده از سازوکارهای شفافیت در مدیریت تعارض منافع بر ابزار افشای منافع به‌عنوان جزئی از سیاست‌های شفافیت توجه ویژه دارند که در کنار امتناع و واگذاری، از شیوه‌های اصلی مدیریت تعارض منافع محسوب می‌شود. این افشا شامل اعلام منافع مالی (درآمد و دارایی) و همچنین هدایا می‌شود [۷]. همچنین پژوهش‌های دیگری خارج از مرکز پژوهش‌های مجلس به موضوع ضرورت استقرار شفافیت برای مدیریت تعارض منافع در کنار استفاده از ابزارهای سوت‌زنی، دولت الکترونیک، تقویت سمن‌ها و غیره اشاره می‌کنند [۸]. بررسی این ادبیات نشان می‌دهد که ضرورت توجه به شفافیت در مدیریت تعارض منافع مورد اجماع همه پژوهشگران فعال در این حوزه محسوب می‌شود و بدون توجه به سازوکارهای شفافیت و مرتبط کردن مدیریت تعارض منافع با آن، امکان ساخت نظام مدیریت تعارض منافع موفق وجود ندارد. در جدول ۱ فهرستی از این گزارش‌ها آمده است.



جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/ سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	تعارض منافع ۲. راهکارهای پیشگیری و مدیریت	۱۳۹۶	۱۵۸۰۱	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت	بررسی اعلام منافع مالی به خصوص در آمد و هدایا و همچنین دارایی‌های مأموران دولتی به‌عنوان ابزار مدیریت تعارض منافع
۲	اظهار نظر کارشناسی پیرامون: «طرح مدیریت تعارض منافع»	۱۴۰۰	۱-۱۷۲۴۵	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مدیریت	-
۳	مصادیق تعارض منافع ۱. تعارض منافع در حوزه سلامت	۱۴۰۰	۱۷۷۳۱	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مدیریت	-
۴	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ارتقای سلامت اداری و پیشگیری از تعارض منافع»	۱۴۰۰	۱۸۱۰۷	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مدیریت	-
۵	اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه: «نحوه مدیریت تعارض منافع درباره انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»	۱۴۰۱	۱۸۴۴۸	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مدیریت	اشاره به سه راهبرد شفافیت، گزارشگری تخلف و تغییر انگیزه‌های رفتاری در مدیریت تعارض منافع
۶	سلامت در برنامه هفتم توسعه؛ ضرورت توجه به شفافیت به‌منظور مدیریت تعارض منافع	۱۴۰۱	۱۸۴۴۹	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اجتماعی	استفاده از ابزارهای شفافیت و ایجاد پایگاه‌های داده یکپارچه در حوزه فعالیت‌ها، درآمدها و هزینه‌ها برای مدیریت تعارض منافع
۷	مصادیق تعارض منافع ۲. تعارض منافع در نظام بانکی کشور	۱۴۰۱	۱۸۳۸۰	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مدیریت	-
۸	شناسایی مصادیق تعارض منافع درون‌بخشی نظام آموزش عالی، تحقیقات و فناوری و ارائه پیشنهادها سیاستی و قانونی برای مواجهه با آن	۱۴۰۱	۱۸۷۴۵	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ	-
۹	بررسی میزان اثربخشی سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در کشورهای عضو اتحادیه اروپا	۱۴۰۱	۱۸۵۶۶	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مدیریت	توجه به شفافیت به‌عنوان یکی از پنج ابزار اصلی مدیریت تعارض منافع
۱۰	اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»	۱۴۰۲	۱۸۹۰۲	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مدیریت	-
۱۱	پیوست عدالت پیرامون لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»	۱۴۰۲	۱۹۶۵۴	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات حکمرانی	ضرورت مشارکت آحاد جامعه در مدیریت تعارض منافع
۱۲	بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۳): سلامت اداری، شفافیت و تعارض منافع	۱۴۰۲	۱۹۲۶۴	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مدیریت	توجه به شفافیت به‌صورت کلی در فرایند مدیریت تعارض منافع و به خصوص در دو حوزه هدایا و جابه‌جایی افراد در مناصب مختلف

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/ سازمان/ نهاد	توضیحات
۱۳	PDIA در عمل: تجربه مدیریت تعارض منافع در ایران	۱۴۰۲	۲۳۹۸۳	مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی	-
۱۴	گزارش کارشناسی درباره لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»	۱۴۰۲	۲۴۰۲۸	مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی	-
۱۵	قانونگذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری؛ رهنمودهایی برای نظام خطمشی‌گذاری جمهوری اسلامی ایران	۱۴۰۳	۱۹۸۱۵	مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مدیریت	توجه به شفافیت به صورت کلی در فرایند مدیریت تعارض منافع و به خصوص در دو حوزه هدایا و جابه‌جایی افراد در مناصب مختلف

مأخذ: بر اساس یافته‌های پژوهش.

۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

بررسی سوابق تقنینی مجلس در موضوع مدیریت تعارض منافع را می‌توان به سال ۱۳۳۷ بازگرداند، زمانی که قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارکنان دولت در معاملات دولتی به تصویب مجلس شورای ملی رسید. باین‌حال، اتفاق نظر وجود دارد که قوانین تصویب شده تا پیش از ارائه لایحه دولت در مورد مدیریت تعارض منافع اگرچه موضوع مدیریت تعارض منافع را در برخی مواقع پوشش می‌داد، اما با آگاهی کامل درباره نسبت تعارض منافع و فساد نبوده است [۶]، [۷] و [۸].

در این میان توجه ویژه به شفافیت و نقش آن در مبارزه با فساد نیز به بعد از فرمان هشت‌ماده‌ای رهبر معظم انقلاب و همچنین ترویج گفتمان نظری مبارزه با فساد در کشور بازمی‌گردد که دولت لایحه «آزادی اطلاعات» را در سال ۱۳۸۳ تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد و قانون آن تحت عنوان «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سال ۱۳۸۷ به تصویب مجلس رسید [۲]. باین‌حال، باید در این موضوع دقت کرد که اگرچه توجه آگاهانه و فعالانه دولت و مجلس پس از این دوران است، اما سابقه بررسی موضوع شفافیت در قانونگذاری به پیش از آن برمی‌گردد.

قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ اولین قانونی بود که به‌صورت توأمان موضوع مدیریت تعارض منافع و شفافیت را در کنار یکدیگر قرار داد و از شفافیت به‌عنوان ابزاری برای مدیریت تعارض منافع استفاده کرد. براساس ماده (۱۶) این قانون «انجام هرگونه معاملات اوراق بهادار ثبت شده یا در شرف ثبت نزد سازمان یا هرگونه فعالیت و مشارکت مستقیم یا غیرمستقیم در انجام معاملات مذکور توسط اعضای شورا، سازمان، مدیران و شرکای مؤسسه حسابرسی سازمان و نیز اشخاص تحت تکفل آنها ممنوع است» و براساس ماده (۱۷) این قانون «اعضای شورا و سازمان موظفانند فعالیت‌های اقتصادی و مالی خود و همچنین مشاغل تمام‌وقت یا پاره‌وقت خود را که طی دو سال اخیر به آن اشتغال داشته‌اند یا دارند، به رئیس قوه قضائیه گزارش دهند».

اگرچه افشای این فعالیت‌ها نزد رئیس قوه قضائیه در پایین‌ترین سطوح شفافیت قرار دارد، اما نشان‌دهنده اهتمام قانونگذار به استفاده از ابزار شفافیت برای مدیریت تعارض منافع است. علاوه بر این، «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۹۱ نیز اگرچه به‌طور مستقیم موضوع مدیریت تعارض منافع را مطرح نکرده، اما به‌منظور ایجاد شفافیت برای جلوگیری از موقعیت‌های تعارض منافع و همچنین مبارزه با فساد فراهم شده است. هرچند این قانون، افشای عمومی اموال را فراهم نکرده، اما با ایجاد بانک اطلاعاتی در قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران سطحی از شفافیت را ایجاد کرده است.

اگرچه گزارش مستقلی درباره اثرگذاری قانون رسیدگی به دارایی مقامات تدوین نشده است، اما باید توجه داشت که حداقل افشای عمومی برخی موارد (که موجب نقض حریم خصوصی نیست) می‌تواند در موفقیت‌آمیز بودن سازوکار رسیدگی به اموال و دارایی‌ها مؤثر باشد. برای مثال، انتشار عمومی اسامی اشخاص مشمول قانون و تصدیق افشای اموال آنها از یک سو و تعیین میزان تغییر در دارایی‌های آنها پس از ترک سمت از سوی دیگر می‌تواند موجب افزایش کارآمدی این قانون شود. بدیهی است که انتشار این موارد

باید با لحاظ کردن ملاحظات امنیتی صورت گیرد. در سایر بخش‌های این گزارش به مشکلات ناشی از عدم اتصال قوانین مرتبط با تعارض منافع و شفافیت با یکدیگر پرداخته خواهد شد. جدول ۲ فهرستی از قوانین مرتبط با مدیریت تعارض منافع و شفافیت را براساس سال تصویب نشان می‌دهد.

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب‌نامه... / ...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری	مجلس شورای ملی	۱۳۳۷		جلوگیری از عقد قرارداد دولت با کارکنان خود و بستگان آنها
۲	قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۲		جلوگیری از تأثیر سوء پورسانت بر تصمیم‌های مقامات در حوزه معاملات خارجی
۳	قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۳		مبتنی بر اصل یکصد و چهل و یکم (۱۴۱) قانون اساسی و جلوگیری از تأثیر فعالیت‌های خارج از دولت بر اختیارات و وظایف کارکنان
۴	قانون بازار اوراق بهادار	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۴	مواد (۱۶)، (۱۷)، (۱۸) و (۴۶)	جلوگیری از سوءتأثیر فعالیت‌های معاملاتی متولیان در قواعد حاکم بر بازار اوراق بهادار
۵	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	مواد (۲۷)، (۴۷)، (۹۱) و (۹۴)	جلوگیری از سوءتأثیر هدیه و اشتغال بیرونی بر اختیارات و وظایف کارکنان
۶	قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷		ایجاد زیرساختی برای شفاف‌سازی هر چه بیشتر فعالیت‌های دولت
۷	قانون نظارت بر رفتار قضات	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۰		جلوگیری از تأثیر منافع شخصی بر قضاوت قضات
۸	قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹	ماده (۲۴)	جلوگیری از سوءتأثیر منافع شخصی متولیان خصوصی‌سازی در فرایند خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی
۹	قانون رسیدگی به داریابی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۱		شناسایی منافع شخصی مقامات و مسئولان و کارگزاران نظام
۱۰	قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۴	بند «ج» ماده (۵)	جلوگیری از سوءتأثیر منافع حزبی بر فعالیت‌های نظامی و انتظامی یا برعکس

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب نامه... / ...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱۱	بخش نامه مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از تبانی در ارجاع کار	سازمان برنامه و بودجه کشور	۱۴۰۱		جلوگیری از سوء تأثیر منافع شخصی بر ایجاد، اجرا یا نظارت پروژه های عمرانی
۱۲	آیین نامه تبادل هدایا با مقامات خارجی	هیئت وزیران	۱۴۰۲		جلوگیری از سوء تأثیر هدایای خارجی بر تصمیم های سیاسی-اقتصادی
۱۳	قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲	ماده (۶۰)	جلوگیری از سوء تأثیر منافع شخصی بر نظام حاکم بر نظام پولی و مالی کشور
۱۴	قانون شفافیت قوای سه گانه، دستگاه های اجرایی و سایر نهادها	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳		ایجاد امکان شناسایی موقعیت های تعارض منافع در تصمیم ها و معاملات دولتی

مأخذ: همان.

۳. جایگاه شفافیت و مدیریت تعارض منافع در مبارزه با فساد

۳-۱. توسعه ادبیات و قوانین مرتبط با شفافیت و تعارض منافع برای مبارزه با فساد در ایران

توجه به مسئله فساد در ایران به طور ویژه پس از فرمان هشت ماده ای رهبر معظم انقلاب در سال ۱۳۸۰ مورد توجه قرار گرفت. در نتیجه این فرمان ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی با همکاری سه قوا ایجاد شد. در همین بازه زمانی گفتمان نظری و حکمرانی موضوع نیز در کشور جوانه زد [۹]. از یک طرف با وجود اصولی همچون شفافیت و پاسخ گویی در حکمرانی خوب و از طرف دیگر توجه فزاینده به موضوع مبارزه با فساد، نظام حکمرانی به طور تدریجی از برخوردهای منفعل با پرونده های فساد به سمت اقدامات فعال و پیشگیری از شکل گیری فساد حرکت کرد که نتیجه آن تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۸۷ بود [۲]. ادامه این مسیر در اوایل دهه نود توجه به موضوع تعارض منافع به عنوان شکل دهنده اصلی فساد و همچنین ابزارهای مبارزه با فساد همچون سوت زنی در میان سیاستگذاران، پژوهشگران و کنشگران حوزه مبارزه با فساد افزایش یافت. در این میان موضوع سوت زنی در سال ۱۴۰۲ به نتیجه رسید و مجلس شورای اسلامی قانون «حمایت از گزارشگران فساد» را تصویب کرد. لایحه مدیریت تعارض منافع اگرچه در سال ۱۳۹۸ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد، اما فراز و فرودهای زیادی داشت. لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی تاکنون دست کم سه بار تقدیم مجلس شورای اسلامی شده و طرح های زیادی نیز از طرف نمایندگان مجلس در طول این سال ها تقدیم مجلس شده است. از طرف دیگر، هم زمان با لایحه مدیریت تعارض منافع، لایحه شفافیت نیز با ۳۶ ماده تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. باین حال، در نهایت در سال ۱۴۰۳ قانون «شفافیت قوای سه گانه، دستگاه های اجرایی و سایر نهادها» با پنج ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

بررسی سیر تحولات در حوزه مبارزه با فساد نشان می دهد که همه قوانین مرتبط با شفافیت، سوت زنی و مدیریت تعارض منافع ذیل اقدامات حکومت در مبارزه با فساد معنا پیدا می کند. این موضوع بدان معناست که ارتباط مفهومی این اجزا در مدیریت تعارض منافع و همخوانی آنها با یکدیگر باید مدنظر سیاستگذاران قرار گیرد. هدف تدوین تمام این قوانین ایجاد زیست بومی است که این ابزارها در آنجا باهم مرتبط شود و همدیگر را پوشش دهد و نهایتاً سبب ایجاد فضای ضد فساد شود.

۲-۳. استانداردهای سازمانی در حوزه مبارزه با فساد

ذیل استانداردهای ۳۷۰۰۰ که مرتبط با حکمرانی سازمانی است می‌توان مجموعه‌ای از استانداردهای خانواده مبارزه با فساد را مشاهده کرد.

استاندارد ۳۷۰۰۱ به‌صورت مشخص به موضوع مبارزه با رشوه می‌پردازد و استاندارد ۳۷۰۰۲ موضوع سوت‌زنی فساد را مورد بررسی قرار می‌دهد. استاندارد بین‌المللی ۳۷۰۰۳ نیز مهار کلاهبرداری (تقلب) در سازمان را بررسی می‌کند. در این میان، استاندارد مدیریت تعارض منافع نیز ذیل شماره ۳۷۰۰۹ در حال تدوین است. استقرار مجموعه این استانداردها در کنار هم، همان منطق بیان شده درباره قوانین داخلی را دارد. این استانداردها در کنار یکدیگر به‌دنبال مبارزه با فساد در سازمان و در نتیجه گسترش کارآمدی سازمان‌ها به‌صورت عمومی هستند.

اگرچه استاندارد مشخصی برای ایجاد شفافیت در سازمان تدوین نشده، اما تقریباً در همه استانداردهای مورد اشاره در این بخش از شفافیت به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلی یاد شده است. در پیش‌نویس استاندارد مدیریت تعارض منافع آمده: «مدیریت تعارض منافع بر پایه اصول اعتماد، درست‌کرداری، شفافیت و پاسخ‌گویی» است [۲]. همچنین در استاندارد مبارزه با رشوه نیز تصریح شده است: «این مسئولیت می‌تواند از طریق یک نظام مدیریت ضد رشوه که از طریق تعهد به راهبری در تأسیس یک فرهنگ یکپارچگی، شفافیت، پذیرا بودن، و تطابق محقق می‌شود» [۱۰].

ارزیابی مجموعه استانداردهای تدوین شده در حوزه مبارزه با فساد نشان می‌دهد که شفافیت جزء خدشه‌ناپذیر در فرایند مبارزه با فساد و به‌تبع آن مدیریت تعارض منافع به‌حساب می‌آید. با این حال، باید توجه داشت که در این میان، شفافیت نقشی چندوجهی دارد. به‌عبارت‌دیگر، نه‌تنها شفافیت در کنار سایر ابزارها همچون سوت‌زنی، مدیریت تعارض منافع و غیره برای مبارزه با فساد و افزایش اعتماد عمومی به‌کار می‌رود، بلکه هر کدام از اجزا و ابزارها نیز برای تحقق به شفافیت نیاز دارند. بر همین اساس در ادامه این گزارش ابتدا نقش افشای منافع به‌عنوان یکی از ابزارهای مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع بررسی می‌شود و سپس به شفافیت در زیست‌بوم مدیریت تعارض منافع پرداخته خواهد شد.

۲-۳. نقش افشای منافع در مدیریت تعارض منافع

آن‌چنان که پیش‌تر بیان شد، افشای منافع در کنار امتناع و واگذاری یکی از ابزارهای اصلی مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع به‌حساب می‌آید [۶]. در برخی موقعیت‌ها، علاوه‌بر این موارد، از ابزارهایی چون تغییر انگیزه رفتاری، تغییر رویه‌های اداری و تغییر شاخص‌های کلیدی عملکرد نیز برای جلوگیری از شکل‌گیری و یا حذف موقعیت‌های تعارض منافع استفاده می‌شود [۶].

در یک تقسیم‌بندی کلی کارکنان دولت در برخی موقعیت‌های تعارض منافع همچون اشتغال بیرونی، سهام‌داری و مالکیت و مشابه آن به‌طور کلی منع شده و اجازه فعالیت در حوزه مرتبط خود را ندارند. برای مثال براساس قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۰، کارکنان سازمان بورس اجازه اخذ کد بورسی را ندارند. در برخی موارد دیگر، موقعیت‌های تعارض منافع از طریق واگذاری اختیارات به شخص ثالث مدیریت می‌شود. به‌عنوان نمونه، در صورتی که ذی‌نفع دریافت یک مجوز یا نظارت حاکمیتی از خویشاوندان مأمور دولتی باشد، آن مأمور دولتی موظف به واگذاری آن تصمیم یا وظیفه به شخص دیگر است.

چه از ابزارهای فوق استفاده شود و یا خیر، افشای منافع جزء لاینفک مدیریت تعارض منافع محسوب می‌شود. هر شخص هر زمان در موقعیت تعارض منافع قرار گرفت، موظف به افشای موقعیت تعارض منافع است. این افشای موقعیت در اکثر موارد غیرعمومی است و فقط در مستندات ثبت و نگهداری می‌شود و در برخی موارد به‌صورت عمومی افشا می‌شود [۸].

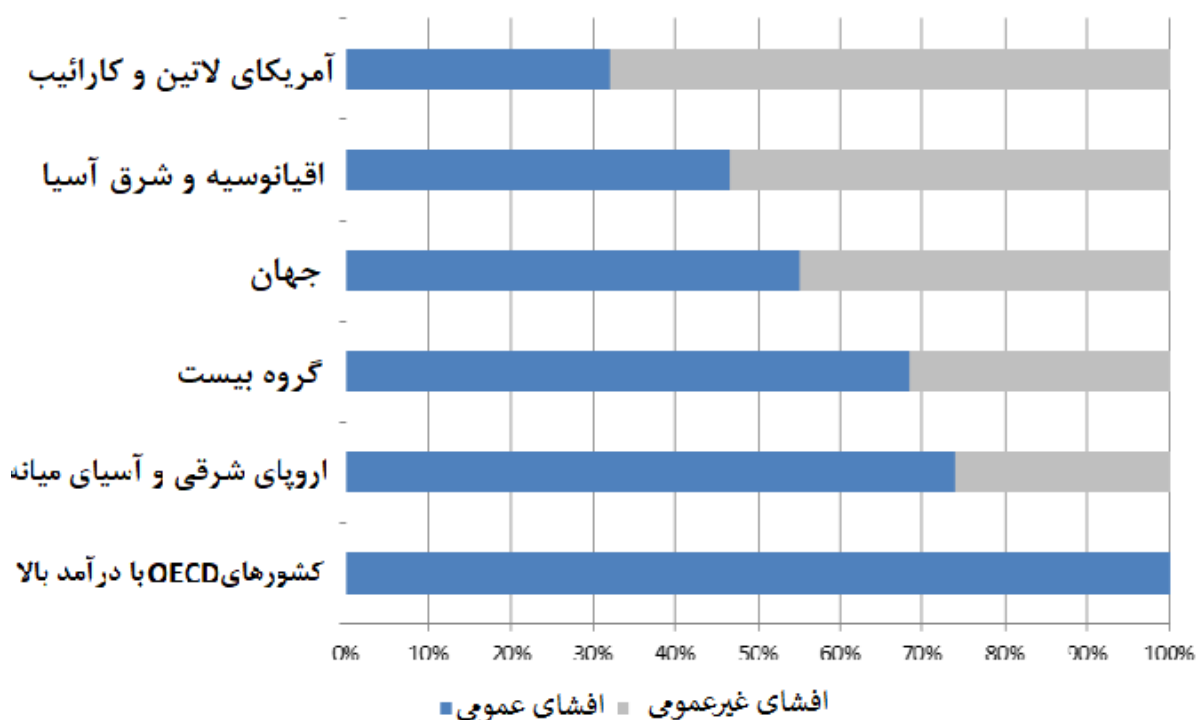
افشای عمومی موقعیت‌های تعارض منافع از آن جهت اهمیت دارد که در برخی موارد، به‌خصوص آنجا که اختیارات و وظایف فرد واگذار نمی‌شود، صرف افشای تعارض منافع به مقامات موجب اطمینان از مدیریت تعارض منافع نمی‌شود و برای مهار تصمیمات شخص یا سازمان و همچنین افزایش اعتماد عمومی در جامعه، ضرورت دارد موقعیت تعارض منافع افشا شود. به‌عنوان مثال، در صورتی که ضرورت دارد برای موضوعی خاص با خویشاوند یکی از مسئولان نظام قراردادی منعقد شود و به دلایلی همچون انحصار، امکان عقد قرارداد با شرکت دیگری وجود ندارد، آنگاه باید این موقعیت تعارض منافع به‌صورت عمومی افشا شود.

در رابطه با مدیران میانی و ارائه‌کنندگان خدمات عمومی فقط در صورتی افشای عمومی منافع ضرورت دارد که آن شخص وظایفش را به دیگری واگذار نکند، اما در مورد مقامات ارشد نظام حکمرانی با توجه به دایره نفوذ آنها، ضرورت دارد موقعیت‌های تعارض منافع در هر حال به صورت عمومی افشا شود.

افشای غیرعمومی منافع در قوانین متعددی از جمله ماده (۱۷) قانون بازار اوراق بهادار و ماده (۶۰) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گرفته است. علاوه بر این، در لایحه پیشنهادی دولت در سال ۱۳۹۸ برای مدیریت تعارض منافع، افشای عمومی موقعیت‌های تعارض منافع در موارد خاص ذیل چتر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در نظر گرفته شده است. علاوه بر افشای منافع خصوصی متعارض، چه در ایران و چه در بسیاری از کشورهای دیگر، افشای منافع به صورت عمومی در مورد مشاغل و مناصب خاص در نظر گرفته شده است. در ایران در قوانین پراکنده به این موضوع توجه شده، اما قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱ به صورت متمرکز افشای منافع مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی را مدنظر قرار داده است.

اگرچه همه دارایی‌های افشا شده مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام در این قانون محرمانه بوده و براساس اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی در اختیار رئیس قوه است، اما این رویه در تمام دنیا یکسان نیست و بسیاری از کشورها دارایی برخی مقامات را به صورت عمومی افشا می‌کنند. برخی از این کشورها عبارت‌اند از: سوئد، نروژ، ایالات متحده آمریکا، کانادا، استرالیا و نیوزلند. بانک جهانی در گزارشی به تحلیل میزان دسترسی عمومی به دارایی‌های افشا شده در کشورهای دنیا پرداخته است. این بانک افشای عمومی و غیرعمومی دارایی‌ها را با معیارهایی تفکیک کرده است، معیارهای افشای عمومی دارایی‌ها عبارت‌اند از: دسترس‌پذیری به اطلاعات، شمولیت همه مقامات، شفافیت و دقت اطلاعات، زمان‌بندی و به‌روزرسانی منظم، افشای کامل اطلاعات و در افشای غیرعمومی دارایی‌ها؛ معیارهای افشای غیرعمومی دارایی‌ها عبارت‌اند از: دسترسی محدود به اطلاعات، محدودیت‌های قانونی یا امنیتی، نیاز به تأیید و بررسی نهادهای نظارتی، محدودیت‌های زمانی و حفظ حریم خصوصی [۱۱].

شکل ۱. نمودار دسترسی عمومی به دارایی‌های افشا شده در کشورهای جهان [۱۱]





در ایران اگرچه براساس قانون، افشای عمومی دارایی مقامات مجاز نیست، اما برخی اصلاحات جزئی و افشای عمومی برخی شاخص‌های آماری می‌تواند در بهبود عملکرد بررسی دارایی مقامات کمک کند. متغیرهای قابل افشا عبارت‌اند از:

- چه کسانی مشمول قانون هستند؛
- کدام مشمولین دارایی خود را افشا کرده‌اند؛
- دارایی کدام‌یک از مشمولین در قوه قضائیه بررسی و تأیید شده است؛
- دارایی مقامات در طول دوره خدمت چقدر رشد کرده است.

۴-۳. نقش شفافیت در مدیریت تعارض منافع

مجزای از ابزار افشای منافع، چه غیرعمومی و چه عمومی، شفافیت نقشی تعیین‌کننده در مدیریت تعارض منافع دارد [۶]. مقررات مدیریت تعارض منافع و ضوابط رفتاری اگرچه تأثیر چشمگیری در مهار موقعیت‌های تعارض منافع دارند، اما به سبب ماهیت پنهان منافع خصوصی معمولاً پیاده‌سازی آنها با دشواری‌هایی همراه است.

خویشاوندی، سهام‌داری و مالکیت، اشتغال بیرونی، تعلقات حزبی، قومی و منطقه‌ای و مشابه آن منافی نیستند که متولیان مدیریت تعارض منافع بتوانند به راحتی آن را شناسایی کنند. بدون وجود درجه‌ای از شفافیت که این منافع آشکار شود، امکان مدیریت تعارض منافع فراهم نیست. پایه استقرار سازوکارهای شفافیت به دنبال درگیر ساختن ذی‌نفعان و عموم جامعه در فرایند مبارزه با فساد و در سطوح پایین‌تر آن، مدیریت تعارض منافع است. مسئله بسیاری از متولیان بازرسی و مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی آن است که توان استخراج روابط خانوادگی، اشتغال بیرونی و سهام‌داری و مالکیت را ندارند. شفافیت در قراردادهای، تدارکات عمومی، تصمیم‌ها و...، امکان مشارکت ذی‌نفعان، سمن‌ها و عموم جامعه مدنی را در فرایند مبارزه با فساد و یا مدیریت تعارض منافع فراهم می‌کند. در صورتی که تصمیم یا وظیفه‌ای در مناسبات اداری همراه با تعارض منافع اتخاذ و یا اجرا شود و این تصمیم‌ها به صورت عمومی منتشر شود، ذی‌نفعان و مطلعان امکان گزارش مصادیق را به متولیان موضوع دارند و همین امر موجب می‌شود مشمولان مدیریت تعارض منافع به دلیل افزایش هزینه پنهان‌کاری، منافع متعارض را افشا کنند و در فرایند مدیریت تعارض منافع قرار گیرند. به عبارت دیگر، استقرار هم‌زمان مقررات مربوط به مدیریت تعارض منافع، شفافیت و حمایت از سوت‌زنان موجب می‌شود تا سازوکار مدیریت تعارض منافع به درستی کار کند. علاوه بر این، تقویت سازمان‌های غیردولتی، رسانه‌های مستقل و مشابه آن، امکان حساس‌سازی جامعه به موقعیت‌های تعارض منافع، استخراج مصادیق تعارض منافع از پایگاه‌های شفافیت و پیگیری برای استقرار منافع عمومی را ممکن می‌کند [۸].

نقص در هر کدام از سازوکارهای فوق‌الذکر می‌تواند به شکست فرایند مدیریت تعارض منافع منجر شود. به عنوان نمونه تجربه ارزیابی مشارکتی سامانه‌های شفافیت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سال ۱۳۹۹ نشان داد که بسیاری از تشکلهای فعال در حوزه مبارزه با فساد آشنایی چندانی با این سامانه‌ها نداشتند و از اطلاعات افشا شده در آن بهره‌ای نبرده بودند [۸]. به عبارت دیگر، اگرچه این وزارتخانه بسیاری از اطلاعات خود را افشا کرده بود، اما به دلیل برخی مشکلات در این سامانه‌ها از یک سو و ضعف عمده در سازمان‌های غیردولتی فعال در مبارزه با فساد از سوی دیگر، شفافیت محقق شده موجب بهبود نظام حکمرانی و مبارزه با فساد نشد. بنابراین ضروری است در مقررات‌گذاری مربوط به مدیریت تعارض منافع به نحوی عمل شود تا تمام سازوکارهای مرتبط با آن همچون شفافیت، افشای تخلف، سمن‌های فعال و... به خوبی با آن متصل و مرتبط شود. چنین فرایندی به متولیان مدیریت تعارض منافع در دستگاه‌ها اجازه می‌دهد تا از همه ظرفیت خود برای مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع استفاده کنند و امکان هر نوع پنهان‌کاری یا تخلف در فرایند مدیریت تعارض منافع را به حداقل ممکن برسانند.

۴. ظرفیت‌های موجود در قوانین ایران

در نظام قوانین جمهوری اسلامی ایران مجموعه متعددی از قوانین و مقررات وجود دارد که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به موضوع شفافیت می‌پردازد. در این میان می‌توان به ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه برای ایجاد سامانه ثبت حقوق و مزایای مقامات، رؤسا و همه مدیران دستگاه‌ها، و افشای مشاغل متولیان سازمان بورس در ماده (۱۷) قانون بازار اوراق بهادار و مشابه آن اشاره کرد. باین حال، به طور کلی می‌توان سه قانون اصلی در حوزه شفافیت را در ایران بازشناخت که عبارت‌اند از: قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷، قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام مصوب ۱۳۹۱ و قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۳.

هر کدام از این قوانین ظرفیت‌های فعالی در مدیریت تعارض منافع دارند و علاوه بر این لازم است که سیاستگذاران در فرایند تدوین قوانین و مقررات مربوط به مدیریت تعارض منافع ضمن بهره‌گیری از این ظرفیت‌ها، امکانات این قوانین در مدیریت تعارض منافع را بهبود بخشند. نتایج گره نخوردن مقررات مربوط به مدیریت تعارض منافع با شفافیت در قوانین متعددی که تاکنون تصویب شده قابل مشاهده است که برخی از آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۴-۱. مشکلات ناشی از عدم ارتباط قوانین مرتبط با تعارض منافع و شفافیت

آن‌چنان که در سوابق تقنینی مربوط به تعارض منافع بیان شد، تاکنون قوانین متعددی تصویب شده که به نحوی با مدیریت تعارض منافع مرتبط است. جدول ۳ نشان می‌دهد که چرا فقدان سازوکارهای شفافیت در هر قانونی موجب عملکرد ناقص این قوانین شده است.

جدول ۳. ارتباط ایجاد سازوکارهای شفافیت و کارآمدی قوانین مرتبط با مدیریت تعارض منافع

ردیف	نام سند (قانون/.../تصویب‌نامه.../..)	تاریخ تصویب	ارتباط شفافیت و کارآمدی
۱	قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارکنان دولت در معاملات دولتی	۱۳۳۷	اگرچه تبصره «۱» ماده اول این قانون خویشاوندان مشمولین را همانند آنان از مداخله در فعالیت‌های قانونی منع می‌کند، اما به دلیل نبود پایگاه داده یکپارچه امکان شناسایی این افراد دشوار است. در صورت شفافیت کامل اقدامات دولتی، ذی‌نفعان امکان شناسایی و گزارش موارد تخلف را به دست خواهند آورد.
۳	قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل	۱۳۷۳	با توجه به انتشار عمومی مدیران عامل و هیئت‌مدیره شرکت‌های خصوصی تاکنون موارد متعددی از تخلف مشمولین این قانون رسانه‌ای شده است.
۸	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی	۱۳۸۶	در صورت افشای عمومی برنامه‌های خصوصی‌سازی و طرفین دخیل در هر برنامه ذی‌نفعان امکان بررسی و ارائه تخلف در این زمینه را خواهند داشت. با توجه به فقدان شفافیت کامل در فرایندهای مرتبط با خصوصی‌سازی در حال حاضر نمی‌توان با اطمینان از عدم مداخله مشمولان در فرایندهای خصوصی‌سازی اطمینان حاصل کرد.
۹	قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران	۱۳۹۱	بر اساس مطالعات بین‌المللی در بسیاری از کشورهای پیشرو نیز اجرایی‌سازی کامل افشای دارایی میسر نشده است. محرمانه بودن کامل اطلاعات مربوط به افشای دارایی مشمولان امکان ارزیابی دقیق از اجرایی‌سازی این قانون را با دشواری مواجه کرده است.
۱۱	بخش‌نامه مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از تبانی در ارجاع کار	۱۴۰۱	اجرایی‌سازی دقیق این دستورالعمل نیازمند اطلاعات کامل از تمام ذی‌نفعان شامل مشاور، مجری، ناظر و مشابه آن است، اجرای کامل این دستورالعمل تنها در صورتی میسر است که اطلاعات کامل پروژه‌ها و مجریان آن منتشر و ذی‌نفعان هرگونه تخلف را شناسایی و به اطلاع مسئولان برسانند.
۱۲	آیین‌نامه تبادل هدایا با مقامات خارجی	۱۴۰۲	با توجه به ماهیت هدایای مرتبط با مقامات خارجی افشای عمومی آنها هیچ مشکلی ندارد. این افشای عمومی امکان بررسی صحت اطلاعات ارائه شده درباره ارقام و نوع هدیه توسط ارائه‌کنندگان و همچنین جلوگیری از هرگونه سوءاستفاده توسط افراد را فراهم خواهد ساخت.

مأخذ: همان.



آن‌چنان که در جدول بیان شد، عملکرد مناسب مقررات مربوط به مدیریت تعارض منافع ارتباط مستقیمی با ایجاد سازوکارهای شفافیت دارد. با این حال، باید توجه داشت که صرف افشای اطلاعات به صورت انبوه کارگشا نبوده و مجموعه‌ای از اقدامات شامل مناسب‌سازی اطلاعات برای مخاطب، روزآمدسازی برخط یا دوره‌ای اطلاعات، تقویت نهادهای مردم‌نهاد برای بررسی این اطلاعات، حمایت از افشاگران تخلف و... ضرورت‌های ارتقای نظام شفافیت است.

بدون استقرار نظام شفافیت در دستگاه حکمرانی، مقررات مربوط به مدیریت تعارض منافع به ابزارهایی در دست متولیان نظارتی تبدیل خواهد شد. در چنین حالتی موفقیت قانون مشروط به امکانات لازم در دست دستگاه‌های نظارتی، اراده دستگاه‌های نظارتی برای مدیریت تعارض منافع، نبود فساد و تعارض در خود این دستگاه‌ها و موارد مشابه دیگر خواهد بود.

۲-۴. امکانات قانونی در حوزه شفافیت

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷، اصول حاکم بر سازوکار شفافیت در کشور را پایه‌ریزی کرده است. براساس این قانون هر اطلاعاتی به جز اطلاعات شخصی که شامل اطلاعات فردی نظیر نام و نام‌خانوادگی، نشانی‌های محل سکونت و کار، وضعیت زندگی خانوادگی، عادت‌های فردی، ناراحتی‌های جسمی، شماره حساب بانکی و رمز عبور باشد به‌عنوان اطلاعات عمومی طبقه‌بندی می‌شود.

همچنین، براساس این قانون همه اطلاعات به جز اسرار دولتی، اطلاعاتی که حریم خصوصی افراد را نقض می‌کند و همچنین اطلاعاتی که موجب مخاطره برای امنیت و آسایش عمومی، پیشگیری از جرائم یا کشف آنها، ممیزی مالیاتی و نظارت بر مهاجرت به کشور باشد واجد شرایط افشا هستند. براساس ماده (۵) این قانون مؤسسات عمومی موظفاند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند.

این قانون امکان افشای عمومی بسیاری از اطلاعات عمومی را فراهم ساخته است. با این حال، با توجه به محدودیت در مورد اطلاعات شخصی استفاده مستقیم از منابع افشا شده برای کمک به مبارزه با فساد و یا مدیریت تعارض منافع سخت و کم‌حاصل بوده است. با این حال تصویب قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها عملاً این مشکل را نیز از میان برداشت. ماده (۲) این قانون اطلاعاتی همچون اطلاعات مدیران و کارکنان، متن، متمم و الحاقات تمامی قراردادهای مربوط به قراردادهای بزرگ و متوسط را جزو اطلاعاتی دانسته که باید افشا شود. از طرف دیگر، ماده (۳) این قانون هیئت‌های تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر را موظف ساخته تا مشروح مذاکرات خود اعم از سخن و کمیسیون‌های تابع آنها را به‌همراه آرای مأخوذه از اعضا به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند را منتشر سازند.

این قانون امکانات گسترده‌ای را در اختیار عموم مردم، به‌خصوص ذی‌نفعان و مطلعان قرار می‌دهد تا در صورت بروز هرگونه تخلف، ناظر بر مدیریت تعارض منافع یا مبارزه با فساد، مصادیق را شناسایی و در اختیار دستگاه‌های نظارتی قرار دهند.

جدا از قوانین بالا، قانون رسیدگی به داریایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱ اطلاعات مربوط به داریایی‌ها و منافع طیف وسیعی از مسئولان را در اختیار قوه قضائیه قرار می‌دهد. این قوانین اگرچه در حال حاضر کاملاً محرمانه است، اما می‌تواند برای شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع مورد استفاده قرار گیرد. در حال حاضر گزارش دقیقی وجود ندارد که چه تعداد از مضمولان داریایی‌های خود را وفق این قانون نزد قوه قضائیه افشا می‌کنند و دستگاه قضایی تا چه حدی تغییرات داریایی این مقامات را مورد بررسی قرار می‌دهد، اما در صورت افشای برخی کلیات همانند اسامی مضمولان این قانون، تأیید دریافت اطلاعات، تأیید بررسی و تصدیق اطلاعات و مشابه آن می‌تواند به اجرای بهتر قانون کمک کند.

۵. نتیجه گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی

شفافیت و مدیریت تعارض منافع ارکان کاملاً مرتبط به یکدیگر در مبارزه با فساد هستند. جدا از آن، شفافیت لازمه لاینفک مدیریت تعارض منافع چه به عنوان «ابزار» و چه به عنوان «راهبرد» است. استدلال شد که در طول دو دهه گذشته سازوکارهای شفافیت، مدیریت تعارض منافع و حمایت از افشاگران فساد (تخلف) به عنوان اجزای یکپارچه مبارزه با فساد در کشور مطرح شده است و همین سازوکار در سامانه استانداردهای مرتبط با فساد نیز مشاهده می‌شود. در سطح جهانی نیز شفافیت به عنوان یکی از اصلی‌ترین راهبردها و ابزارهای مدیریت تعارض منافع مطرح شده است.

در سطح ابزار، افشای منافع یکی از ابزارهای اصلی مدیریت تعارض منافع تلقی می‌شود. در برخی حوزه‌ها این افشا به صورت غیرعمومی بوده و در برخی حوزه‌های دیگر افشای تعارض منافع به صورت عمومی منتشر می‌شود. علاوه بر این، در برخی موارد تنها به افشای موقعیت‌های تعارض منافع بسنده می‌شود، اما در موقعیت‌های پرخطرتر افشای منافع به صورت عام شامل افشای دارایی‌های مقامات در دستور کار قرار می‌گیرد. شفافیت آن‌چنان در مدیریت تعارض منافع حیاتی است که فارغ از نحوه مدیریت شامل واگذاری و یا امتناع، کارگزاران در هر صورت باید موقعیت تعارض منافع را افشا کنند.

اما فارغ از توجه به شفافیت به عنوان ابزار مدیریت تعارض منافع، گسترش شفافیت به عنوان یک راهبرد اساسی در مدیریت تعارض منافع مورد توجه قرار می‌گیرد. منافع خصوصی به سبب ماهیت پنهان خود آن‌چنان برای دستگاه‌های نظارتی قابل شناسایی نیستند و توسعه فناوری اطلاعات نیز تا حدودی این ضعف را پوشش می‌دهد. در نهایت آنچه می‌توان ضمانت اجرای مقررات عمومی باشد، مشارکت ذی‌نفعان و عموم جامعه در فرایند مدیریت تعارض منافع است. جامعه تنها در صورتی می‌تواند در فرایند مدیریت تعارض منافع و مبارزه با فساد مشارکت داشته باشد که به اطلاعات لازم نیز دسترسی پیدا کند.

به عبارت دیگر، عموم جامعه باید نسبت به تصمیم‌ها و تصمیم‌گیران، قراردادهای و مجریان آنها، مجوزدهندگان و مجوزگیرندگان و غیره مطلع باشند تا بتوانند با شناخت قبلی خود موقعیت‌های تعارض منافع را شناسایی کنند. علاوه بر این، نفس افشای عمومی منافع و همچنین موقعیت‌های تعارض منافع موجب گسترش نظارت عمومی می‌شود که در نتیجه آن، سیاستگذاران و کارگزاران نظام حکمرانی با توجه به این اشراف عمومی دست به اتخاذ تصمیم و ارائه خدمات عمومی خواهند زد.

در این گزارش استدلال شد که چگونه نبود سازوکارهای شفافیت موجب شکست و یا عملکرد ناقص بسیاری از قوانین و مقررات مربوط به مدیریت تعارض منافع و یا مبارزه با فساد شده است. توسعه شفافیت عمومی موجب می‌شود تا ظرفیت جامعه برای مبارزه با فساد تقویت و به کار گرفته شود. با این حال بیان شد که صرف شفافیت به تنهایی نمی‌تواند این زنجیره را تکمیل کند و ضرورت دارد حمایت از افشاگران تخلف، تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد، حمایت از رسانه‌های آزاد و مشابه آن نیز در دستور کار قرار گیرد. در حال حاضر سه قانون عمده انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام و شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و ظرفیت گسترده‌ای را در اختیار دستگاه‌های نظارتی، سازمان‌های مردم‌نهاد و عموم جامعه قرار داده است.

با این وجود ضروری است که سیاستگذاران در زمان توجه به مدیریت تعارض منافع رابطه‌ای فعال و سازوکاری منسجم میان این قوانین حوزه شفافیت و قواعد مدیریت تعارض منافع ایجاد کنند. در لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی دولت در سال ۱۳۹۸ توجه اصلی به قانون دسترسی آزاد به اطلاعات بود و در بسیاری از مفاد آن لایحه افشای مصادیق تعارض منافع و یا منافع براساس قواعد حاکم بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات گنجانده شده بود. اما این توجه محدود و در برخی موارد مبهم بود.

با توجه به امکانات موجود در قوانین مرتبط با حوزه شفافیت و همچنین ظرفیت تقنینی مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود:

■ **اول** - به سازوکارهای قانونی اعلام دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی، برای بررسی و مدیریت تعارض منافع انتشار برخی اطلاعات با رعایت ملاحظات امنیتی و بدون ذکر جزئیات افزوده شود؛ نظیر اسامی اعلام‌کنندگان، تأیید و تصدیق قوه قضائیه، نسبت افزایش یا کاهش سرمایه در زمان مسئولیت و نظایر آن.

■ **دوم** - با توجه به افشای متن، متمم و الحاقات قراردادهای متوسط و بزرگ براساس ماده (۲) قانون شفافیت قوای سه‌گانه، پیشنهاد می‌شود مستندات مربوط به مدیریت تعارض منافع در این پروژه‌ها نیز به همراه متن قرارداد با حفظ حریم خصوصی به صورت عمومی منتشر شود.



[1]. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1774009>

- [۲]. س، هراسانی، «انطباق مداوم و شکست‌های موفقیت‌آمیز: تجربه استقرار نظام مدیریت تعارض منافع در ایران»، مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، تهران، ۱۴۰۲.
- [۳]. س، ع، پرهیزگاری و ا. رزقی، «تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۵۴۴۸، ۱۳۹۶.
- [۴]. م، بختیاری علی‌آباد، «سلامت در برنامه هفتم توسعه؛ ضرورت توجه به شفافیت به منظور مدیریت تعارض منافع»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱، ۱۸۴۴۹.
- [۵]. م، جلیلی کناری، «بررسی میزان اثربخشی سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در کشورهای عضو اتحادیه اروپا»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱، ۱۸۵۶۶.
- [۶]. ی، مرتب و م. جلیلی کناری، «اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه: «نحوه مدیریت تعارض منافع درباره انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱، ۱۸۴۸۸، ۲۹۰.
- [۷]. ی، مرتب و ا. عبدلی، «قانونگذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری؛ رهنمودهایی برای نظام خط‌مشی‌گذاری جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۳، ۱۹۸۱۵.
- [۸]. س، هراسانی، تعارض منافع به زبان ساده ویژه کارکنان دولت، تهران: انتشارات سازمان جهاد دانشگاهی تهران، ۱۴۰۰.
- [۹]. ا، میدری و ج. خیرخواهان، حکمرانی خوب و بنیان‌های توسعه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
- [۱۰]. «سیستم مدیریت ضد رشوه- الزامات به همراه راهنمای کاربرد»، سازمان ملی استاندارد ایران، تهران، ۱۳۹۹.
- [11]. "Good Practices in Asset Disclosure Systems in G20 countries," OECD and World Bank, 2014

گزیده سیاستی

افشای منافع در کنار امتناع و واگذاری اختیارات و وظایف از ابزارهای اصلی مدیریت تعارض منافع است. جدا از تأثیر شفافیت منافع افشا شده در مدیریت موقعیت‌های خاص، شفافیت به صورت عمومی نیز راهبردی تسهیلگر در نظام مدیریت تعارض منافع است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روپروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir