

بررسی میزان اثربخشی سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در کشورهای عضو اتحادیه اروپا



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگبخشایش همیشه بخشناید

بنام



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۵۶۶
کد موضوعی: ۲۹۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۹/۲۸

عنوان گزارش:

بررسی میزان اثربخشی سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در کشورهای عضو اتحادیه اروپا

نام دفتر:

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

ترجمه، تخریب و تدوین:

محدثه جلیلی کناری

مدیر مطالعه:

یحیی مرتب

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، شهاب طلائی

صفحه آرا:

انسیه بهاء بزرگی

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

اظهار نظرکننده:

محمد عبدالحسین زاده (مطالعات بنیادین حکمرانی)

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت تعارض منافع

۲. اتحادیه اروپا

۳. اثربخشی سیاست‌ها



فهرست مطالب

۶

چکیده

۷

خلاصه مدیریتی

۸

مقدمه

۱۱

۱. مفهوم تعارض منافع

۱۳

۲. ابزارهای اجرایی بکار گرفته شده در سیاستگذاری مدیریت تعارض منافع در بین کشورهای عضو اتحادیه اروپا

۱۷

۳. ارزیابی اثربخشی سیاست‌های تعارض منافع در کشورهای عضو

۲۲

جمع‌بندی

۲۳

پیشنهاد‌های سیاستی

۲۴

منابع و مآخذ

فهرست اشکال

۱۸

شکل ۱. اثربخشی ابزارهای اخلاقی مختلف

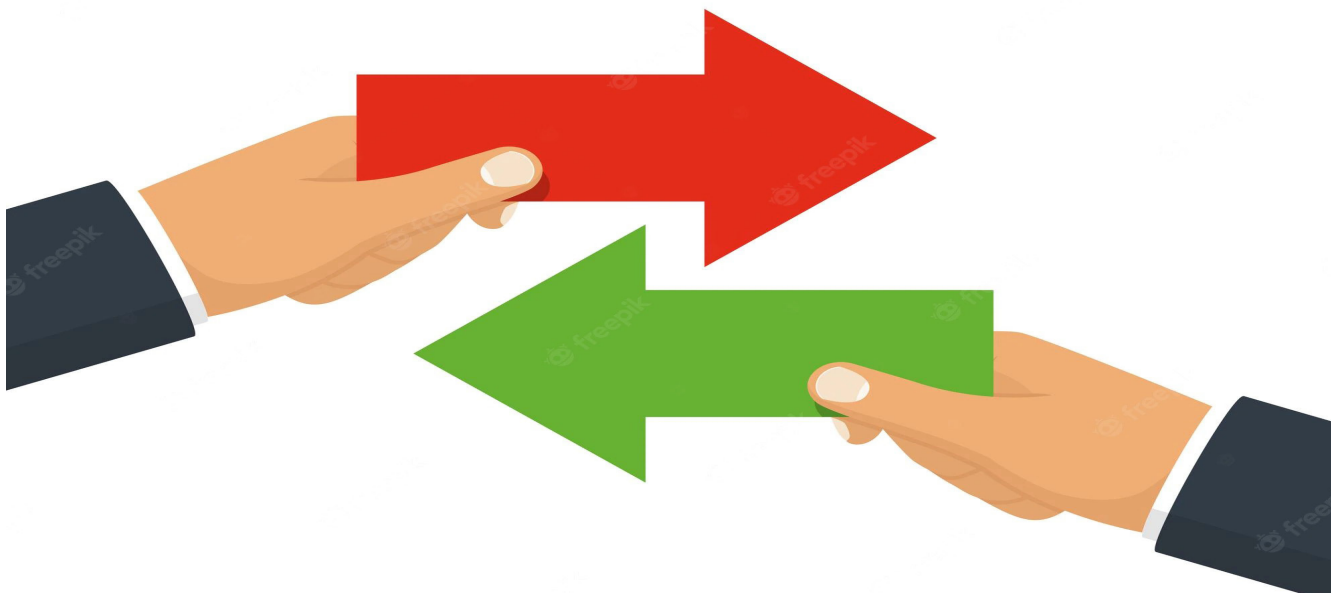
۲۱

شکل ۲. ابعاد درب‌های گردان

۲۲

شکل ۳. گرایش به پیگیری پرونده‌های فساد در سطوح عالی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا.

بررسی میزان اثربخشی سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در کشورهای عضو اتحادیه اروپا



چکیده

گزارش حاضر ترجمه و تلخیصی از مطالعه تطبیقی «اثربخشی سیاست‌های تعارض منافع در بین کشورهای عضو اتحادیه اروپا»^۱ است که به سفارش اداره سیاستگذاری «حقوق شهروندی و امور قانون اساسی» پارلمان اروپا تهیه شده است. این گزارش به بررسی اثربخشی قوانین، سیاست‌ها و عملکرد کشورهای عضو اتحادیه اروپا در خصوص تعارض منافع برای مقامات ارشد سیاسی (رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، وزرا و سایر مقامات عالی‌رتبه) می‌پردازد و در واقع نوعی ارزیابی از اجرای سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در کشورهای مورد بررسی است. مطالب این گزارش مبتنی بر اطلاعاتی است که مقامات ارشد سیاسی در قالب پرسشنامه ارائه کرده‌اند. در مجموع ۱۷ کشور در این پیمایش مشارکت داشتند. در نهایت گزارش در سال ۲۰۲۰ میلادی منتشر شد. محور اصلی سؤال‌های مورد بررسی در این گزارش بر اهداف سیاستی، ابزارها و ضمانت‌های اجرایی به کار گرفته شده در موضوع تعارض منافع است. از این رو، این گزارش به چند سؤال پاسخ می‌دهد: در کشورهای عضو اتحادیه اروپا کدام یک از ابعاد تعارض منافع، بیشتر مورد هدف سیاستگذاری قرار گرفته است؟ در کشورهای مورد بررسی، ضمانت اجرا در مدیریت تعارض منافع با چه ابزاری حمایت می‌شود؟ از جمله مهم‌ترین نتایج بررسی این گزارش آن است که به‌رغم تأکید بر ضرورت ایجاد نظام قانونی در خصوص مدیریت تعارض منافع در کشور، اما تعداد قوانین و قواعد مدیریت تعارض منافع با وجود فساد در کشورهای مورد مطالعه لزوماً رابطه معکوسی نداشته و در برخی موارد شاد رابطه معکوس نیز بوده‌اند.

1. European Parliament (2020). *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU- Member States*.

خلاصه مدیریتی

۷۷ درصد از کل کشورها آموزش‌هایی را در مورد تعارض منافع به مقامات دولتی ارائه کردند. ۶۸ درصد از همه کشورها در مواقعی که مقامات دولتی در مورد قانونی بودن رویدادها، رویه‌ها و سیاست‌ها تردید دارند، مشاوره رسمی ارائه داده‌اند.

● در اکثر کشورها، نظارت و کنترل در موضوع تعارض منافع پراکنده و غیرمتمرکز است. در بیشتر موارد، مسئولیت‌ها بین بازیگران مختلف مانند دیوان محاسبات (مسئولیت در سیاست‌های حسابرسی)، مأموران ممیزی (مسئولیت در بررسی سوءمدیریت)، بخش‌های منابع انسانی (در خصوص سیاست‌های استخدام و آشکارسازی منافع کارمندان)، بخش‌های بررسی‌کننده درب گردان،^۲ بازرسان، نماینده‌های ویژه در موضوع تعارض منافع، کمیته‌ها و نهادهای مشاوره‌ای تعارض منافع که در برخی موارد از اختیارات قانونی و انتظامی برخوردارند، تقسیم می‌شود.

● «آشکارسازی»^۱ ابزار مهمی در نظارت بر سیاست‌های تعارض منافع است. آشکارسازی باید فعالانه انجام شود یعنی اطلاعات باید بدون درخواست، در دسترس عموم باشد. سیاست‌های مرتبط با آشکارسازی مستلزم آگاهی در خصوص: ۱. تصمیم‌گیری در مورد اینکه چه کسی باید اطلاعات را افشا کند (فقط مقامات سطح بالا یا همسر، خانواده، دوستان هم مشمول می‌شوند)؛ ۲. تصمیم‌گیری برای ارسال اطلاعات (در زمان استخدام، ترفیع، انتصاب، سالی یک‌بار)؛ ۳. چه چیزی اعلام شود؟ (چه نوع داده و اطلاعاتی)؛ ۴. سهولت شفافیت (قابلیت مقایسه اطلاعات و داده‌ها)؛ ۵. مدیریت فرایند (چه کسی مسئول است، چه زمانی باید نظارت شود، کدام مراحل باید دنبال شود)؛ ۶. تأیید اطلاعات (بررسی کامل بودن و اعتبار)؛ ۷. فراهم کردن زمینه‌های دسترسی به اطلاعات (تصمیم‌گیری در مورد شفافیت، چه کسی به اطلاعات دسترسی دارد، حق دانستن برای مطبوعات عمومی) و ۸. جمع‌آوری، مدیریت و اجرا (چه کسی در موارد تخلف تصمیم‌گیری می‌کند و براساس کدام معیار).

● در زمینه سیاست‌های «درب‌های گردان»، تمرکز کشورهای عضو بیشتر بر مسائل پس از استخدام بوده است. همچنین به تعارض منافع بالقوه کمتر توجه شده است. درباره درب‌های گردان یکی از چالش‌های جدی، مدیریت داده به‌منظور هماهنگی موارد مختلف درب‌های گردان در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف و نیاز به یک نظام مدیریت داده منسجم است.

● اتخاذ قوانین و سیاست‌های بیشتر و سخت‌گیرانه‌تر در مدیریت تعارض منافع، لزوماً پاسخ کارآمدتری به تعارض منافع ارائه نمی‌کند و حتی ممکن است باعث بدبینی بیشتر در مورد نهادهای ملی و سیاسی شود. باین حال، راه‌حل این مشکل حذف مقررات تعارض منافع نیست. توصیه مشخص این گزارش در این باره به تنظیم سیاست‌های مدیریت تعارض منافع و میزان اعتماد عمومی مرتبط است. اگر در کشوری سطح اعتماد به نهادهای سیاسی پایین باشد، نیاز به مدیریت تعارض منافع با قوانین دقیق است.

1. Code of Conduct & Code of Ethics

۲. به جابه‌جایی کارمندان و مقامات دولتی میان بخش عمومی و خصوصی، درب‌های گردان گفته می‌شود. جهت آشنایی بیشتر ر.ک:

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. مروری بر ادبیات جهانی پدیده «درب گردان»^۱. انگیزه‌ها، پیامدها و راهبردهای تنظیم‌گری، شماره مسلسل: ۱۵۱۶۰.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. مروری بر ادبیات جهانی پدیده «درب گردان»^۲. حوزه‌های پرمخاطره و تجربیات کشورهای منتخب، شماره مسلسل: ۱۵۱۶۴.

3. Disclosure



مقدمه

بررسی مفهوم تعارض منافع چندی است که از سوی پژوهشگران، سیاستمداران و مسئولان کشور مورد توجه قرار گرفته است. موقعیت تعارض منافع به موقعیتی گفته می‌شود که منافع شخصی امکان اثرگذاری بر منافع و مصالح عمومی دارد و همچنین اگر این موقعیت به درستی مدیریت نشود، ممکن است به فساد منجر شود. لذا سیاستگذاری در این حوزه و مدیریت موقعیت‌های مشکل‌زای تعارض منافع، سال‌های زیادی است که به یکی از دستورات اصلی کشورها جهت سالم‌سازی نظام اداری خود تبدیل شده است. اما عدم شناخت کافی از این پدیده و همچنین گرت‌برداری ناقص از تجربیات کشورهای گوناگون در این زمینه، یکی از مشکلات همیشگی در مواجهه با پدیده‌های نوظهور در کشور و به‌خصوص در نظام اداری است. از این‌رو شناسایی دقیق تجربیات کشورهای گوناگون و عمر بیش از پنجاه ساله قانونگذاری و سیاستگذاری در این حوزه در کشورهای مختلف، می‌تواند رهنمون خوبی برای سیاستگذاری مدیریت تعارض منافع در کشور باشد. به همین دلیل نیاز است که در بررسی تجربیات کشورهای مختلف به برخی سؤال‌های بنیادین جواب داده شود:

- مفهوم دقیق تعارض منافع چیست؟ مدیریت تعارض منافع به چه معناست؟
 - چه نوع ابزارها و سیاست‌هایی جهت مدیریت تعارض منافع در کشورهای پیش‌رو در این زمینه استفاده شده است؟
 - پیگیری سیاست‌های مدیریت تعارض منافع از سوی چه نهادی در کشور بیشترین اثرگذاری را خواهد داشت؟
 - به کارگیری ضمانت‌اجراه‌های بازدارنده تا چه میزان در مدیریت تعارض منافع طی سالیان مختلف بر کاهش فساد اثرگذار بوده است؟
- گزارش حاضر ترجمه و تلخیصی از مطالعه تطبیقی «اثر بخشی سیاست‌های تعارض منافع در بین کشورهای عضو اتحادیه اروپا»^۱ است که به سفارش اداره سیاستگذاری «حقوق شهروندی و امور قانون اساسی» پارلمان اروپا تهیه شده است. این گزارش به بررسی اثر بخشی قوانین، سیاست‌ها و عملکرد کشورهای عضو اتحادیه اروپا در خصوص تعارض منافع برای مقامات ارشد سیاسی (رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، وزرا و سایر مقامات عالی‌رتبه) می‌پردازد و در واقع نوعی ارزیابی از اجرای سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در کشورهای مورد بررسی است. مطالب این گزارش مبتنی بر اطلاعاتی است که مقامات ارشد سیاسی در قالب پرسشنامه ارائه کرده‌اند. در مجموع ۱۷ کشور در این پیمایش مشارکت داشتند و پس از دریافت پاسخ‌ها، در مدت زمانی سه ماهه، فرایند پاکسازی داده‌ها انجام شد. در نهایت گزارش در سال ۲۰۲۰ میلادی منتشر شد. محور اصلی سؤال‌های مورد بررسی در این گزارش بر اهداف سیاستی، ابزارها و ضمانت‌های اجرایی به کار گرفته شده در موضوع تعارض منافع است. از این‌رو، این گزارش به چند سؤال پاسخ می‌دهد:
- در کشورهای عضو اتحادیه اروپا کدام یک از ابعاد تعارض منافع، بیشتر مورد هدف سیاستگذاری قرار گرفته است؟
 - در کشورهای مورد بررسی، ضمانت اجرا در مدیریت تعارض منافع با چه ابزاری حمایت می‌شود؟ این سؤال به این موضوع می‌پردازد که آیا سیاستگذاری و مدیریت تعارض منافع، نیازمند به کارگیری ابزار سخت‌مانند مواجهه قهری، تنبیه و به‌طور کلی به کارگیری ابزارهای قانونی است یا نیازمند ابزارهای نرم و به کارگیری استانداردها و توصیه‌های اخلاقی است.
 - سیاست‌های به کار گرفته شده در خصوص تعارض منافع تا چه اندازه در کاهش فساد تأثیرگذار بوده‌اند؟

1. European Parliament. (2020). *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU- Member States*.



● مدیریت تعارض منافع، عمدتاً دو وجه فردی و سازمانی دارد. کدام‌یک از این دو ابعاد در کشورهای عضو اتحادیه اروپا بیشتر مورد هدف سیاستگذاری‌ها قرار گرفته است و چه نتایجی در پی داشته است؟ پاسخ به این سؤال‌ها و اثربخشی سیاست‌های تعارض منافع در کشورهای عضو اتحادیه اروپا در ۱۸۰ صفحه و ۵ فصل اصلی تنظیم و گزارش شده است. در مجموع، محتوای این گزارش را می‌توان در سه محور ارائه کرد:

● **مفهوم تعارض منافع:** این بخش، جنبه‌های نظری و عملی مفهوم تعارض منافع را برجسته می‌کند و تقابل و چالش مفهومی «تعارض منافع»^۱ و «منافع متضاد»^۲ را مورد بررسی قرار می‌دهد. همچنین به اهداف مدیریت تعارض منافع می‌پردازد.

● **ابزارهای اجرایی مدیریت تعارض منافع در کشورهای عضو:** این بخش فعالیت‌های اجرایی به کار گرفته شده در زمینه مدیریت تعارض منافع در کشورهای عضو اتحادیه اروپا را بررسی می‌کند و در خصوص اثربخشی قواعد و قوانین به کار رفته در کشورهای عضو بحث می‌کند.

● **ارزیابی اثربخشی سیاست‌های تعارض منافع در کشورهای عضو:** این بخش به ابزارهای نوآورانه و رفتاری به کار گرفته شده در زمینه مدیریت تعارض منافع در کشورهای عضو توجه دارد. در نهایت از مجموع این سه بخش، توصیه‌های سیاستی به کشورهای عضو ارائه می‌شود. ضرورت پرداختن به این گزارش از چند جهت قابل تأمل است:

● شاخص‌های توصیف‌کننده وضعیت فساد در کشور به نوعی بیانگر آن است که سیاست‌های به کار گرفته شده در مبارزه با فساد در کشور که در سال‌های اخیر مبتنی بر سیاست پسیینی و پس از کشف رویداد فساد و تنبیه خاطیان بوده است؛ قدرت بازدارندگی کافی را نداشته و چه‌بسا تأثیر منفی بر وضعیت سرمایه اجتماعی و اعتماد نهادی داشته است، از این رو ضروری است در شیوه مبارزه با فساد تغییراتی اعمال شود. به کارگیری هر نوع سیاست جایگزین، نیازمند بررسی راه‌های جایگزین و به کار گرفته شده توسط دیگران و بهره‌مندی از تجارب موجود به منظور طراحی سازوکارها و ابزارهای مناسب و متناسب با اقتضات بومی و ارزشی است.

● سابقه طرح موضوع مدیریت تعارض منافع در کشور ما از سال ۱۳۹۶ به بعد است. به عبارتی این موضوع اخیراً وارد ادبیات سیاستگذاری شده است و به رغم تلاش‌های صورت گرفته در بخش‌های مختلف حاکمیتی کشور، هنوز خروجی متناسبی حاصل نشده است. بهره‌مندی از تجارب و سابقه موضوع در کشورهای پیشرو، علاوه بر نکات قابل انتقالی که می‌تواند برای کشور ما داشته باشد، ابتلا به خطا در مسیر پیش رو را کاهش می‌دهد.

این گزارش پاسخ‌های قابل‌اتکایی برای دغدغه‌مندان حوزه مدیریت تعارض منافع دارد. در جلسات هم‌اندیشی سیاستگذاری تعارض منافع در مراکز مطالعاتی و اندیشکده‌ها و یا در سایر نهاد‌های سیاستی، همواره این سؤال‌ها مطرح بوده است که ضرورت سیاستگذاری کدام‌یک از ابعاد تعارض منافع (فردی یا سازمانی) در اولویت است؟ ابزارهای قانونی در این خصوص کارایی بیشتری دارند یا سیاست‌های نرم مؤثرتر خواهد بود؟ اولویت کدام‌یک از ابعاد تعارض منافع تأثیرگذاری بیشتری بر کنترل و پیشگیری از فساد دارد؟ این گزارش تا حدودی به دغدغه‌های مطرح شده در این خصوص پاسخ خواهد داد. در نهایت درباره ترجمه این سند باید متذکر شد که:

● این گزارش ترجمه و تلخیص است به این معنا که پابندی به ترتیب مطالب ارائه شده در سند اصلی نقض شده و عناوین و محتوای این ترجمه، به تشخیص مترجم در ارائه بهتر و قابل‌فهم‌تر مطالب ارائه شده است.

● ساختار ترجمه به گونه‌ای تنظیم شده است که خوانندگانی که فرصت مطالعه محتوای اصلی گزارش را ندارند، با مراجعه به چکیده مدیریتی، مطالب مهم گزارش را دریافت کنند.

1. Conflict of Interest
2. Conflicting Interest





۱. مفهوم تعارض منافع

اعتماد اجتماعی به نهادهای عمومی بالاتر است می‌توان از ابزارهای نرم مانند قواعد اخلاقی، بیشتر استفاده کرد. در مقابل در کشورهایی که سطح اعتماد به نهادهای سیاسی ضعیف‌تر است ابزارهای سخت‌تر مانند قانون مورد استفاده قرار گیرد.

۳. شفافیت: شهروندان حق دارند بدانند که نهادهای عمومی از قدرت و منابعی که به آنها سپرده می‌شود چگونه استفاده می‌کنند.

در مجموع، مفهوم تعارض منافع به بسیاری از منافع فردی اشاره دارد که ممکن است با وظایف حرفه‌ای و عمومی در تعارض باشد. مردم، کارکنان دولت، مدیران و سیاستمداران ممکن است درگیری‌های اخلاقی زیادی از جنس تعارض منافع داشته باشند. اما داشتن زندگی اخلاقی به معنای زندگی عاری از تعارض اخلاقی و تعارض منافع نیست بلکه نحوه برخورد با تعارضات مهم است. بنابراین، منافع، ارزش‌ها و اهداف متعارض روزمره همیشه به تعارض منافع منجر نمی‌شوند.

از طرفی، پذیرش هم‌زمان نقش‌های عمومی و خصوصی، عموماً به تناقض منجر می‌شود. بخش‌های عمومی با کسب و کارها، شهروندان و بخش خصوصی غیردولتی همکاری داشته و از این رو، ظرفیت بالقوه تعارض منافع در این حوزه‌ها ممکن است به تعارض بین وظایف عمومی و منافع خصوصی منجر شود.

چالش‌های مفهوم تعارض منافع در حوزه سیاستگذاری

این مفهوم در حوزه سیاستگذاری با چند چالش مواجه است:

۱. تورم قوانین: سیاست‌های مدیریت تعارض منافع مدت‌ها بر ورودی یعنی بر وضع و تصویب قوانین موضوعی متمرکز بوده و به اجرا و ارزیابی سیاست‌های به‌کار گرفته شده، توجه کمتری شده است. واکنش به شکاف اجرایی خط‌مشی‌های اخلاقی مدیریت تعارض منافع، اولین بار در سال ۱۹۸۰ میلادی و از سوی مؤسسه شفافیت بین‌الملل صورت گرفت. پس از آن سازمان‌های بین‌المللی دیگری مانند سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و اتحادیه اروپا به اتخاذ جعبه ابزار، راهنما و دستورالعمل‌های مرتبط با تعارض منافع روی آوردند. از این زمان به بعد، مطالبات برای نهادینه‌سازی سیاست‌های سلامت اداری و «نهادسازی» اخلاقی رایج شد.

مفهوم تعارض منافع پیچیده است و از این رو تعریف آن چندان آسان نیست. این مفهوم، طیف وسیعی از انواع تعارضات میان نقش‌های رسمی و خصوصی را دربرمی‌گیرد. در واقع در زندگی حرفه‌ای هر کسی می‌تواند منافع متضاد چندگانه‌ای وجود داشته باشد. اما تنها زمانی که منافع متضاد، تعهدات حرفه‌ای را به خطر اندازند، تعارض منافع وجود دارد. در حالی که منافع متضاد در انواع موقعیت‌های زندگی روزمره ظاهر می‌شود، تعارض منافع همیشه به زندگی حرفه‌ای و مسائل مربوط به کار مربوط می‌شود.

معمولاً هنگام تعریف تعارض منافع، به تعریفی اشاره می‌شود که فراتر از اصطلاح فساد است یعنی یک مرحله قبل تر از فساد؛ یعنی پیشگیری از تعارض مدنظر قرار می‌گیرد.

یکی از تعاریف بسیار پرارجاع در مورد این مفهوم، تعریف سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۱ است. تعارض منافع به «تضاد بین وظیفه عمومی و منافع خصوصی یک مقام دولتی که در آن مقام دولتی دارای منافع خصوصی است که می‌تواند بر اجرای وظایف و مسئولیت‌های رسمی آنها تأثیر نامناسبی داشته باشد» تعریف شده است.

بنابراین، طبق دکترین حقوقی، تعارض منافع تنها زمانی به وجود می‌آید که فعالیت‌ها، تصمیم‌ها یا روابط و فساداری کارمندان دولت یا صاحب‌مناصب دولتی موجب شود قضاوت و تصمیم‌گیری‌های مستقل به خطر بیفتد. بنابراین، تعارض منافع ممکن است به سوءاستفاده از منصب دولتی برای منافع خصوصی منجر شود. در تعریف اشاره شده از سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، تعارض منافع براساس عناصر زیر تعریف شده است:

۱. انطباق با قانون در مقابل درستکاری: دورویکرد در اینجا مطرح است. یکی از آنها رویکرد سختگیرانه^۲ است که بر کنترل و تنبیه تأکید دارد. رویکرد دیگر ایجاد انگیزه برای رفتار خوب است که به رویکرد مبتنی بر درستکاری^۴ مشهور است. از این رو، هر چند در مدیریت تعارض منافع، تنظیم‌گری ضروری است اما کافی نیست. این بدان معناست که برای مؤثر بودن مدیریت تعارض منافع، به‌کارگیری هر دو عنصر ضروری است و باید به‌صورت متعادل از آن دو استفاده کرد.

۲. تنوع فرهنگی: هیچ طرح کلی برای مدیریت تعارض منافع وجود ندارد. هر کشوری سنت‌های فرهنگی، اداری و سیاسی خاص خود را دارد و ضروری است به‌کارگیری ابزارهای تعارض منافع متناسب با زمینه فرهنگی، اجتماعی هر جامعه باشد. برای مثال در جامعه‌ای که سطح

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
2. Compliance vs Integrity
3. Strict Rules
4. Integrity

رفتار نمایندگان انجام نمی‌شود و آنها اغلب خودشان بر رفتارشان نظارت کرده و در مورد تشکیل کمیته‌های اخلاقی «مستقل» تصمیم می‌گیرند. در این فرایند تعارض منافع نیز ممکن است رخ دهد. برای حل مشکل خودتنظیم‌گری، بسیاری از کشورها نهادهای مستقل و بین‌سازمانی را وضع کرده‌اند.

۳. ذهنی بودن مفهوم تعارض منافع: چالش دیگر در تعریف تعارض منافع، مشکلات ناشی از ذهنی بودن تعارض منافع است. ذهنی بودن تعارض منافع بدان معناست که فرد ممکن است در موقعیت‌های مبهم مختلفی قرار گیرد اما تبدیل شدن آن موقعیت تصمیم‌گیری به موقعیت تعارض منافع، امری یقینی نیست. به عبارتی، روشن نیست که آیا وضعیت متعارض همیشه به تصمیمات اشتباه منجر می‌شود یا خیر. در واقع، برخی مواقع به‌سختی می‌توان تأیید کرد که آیا فرد تصمیم‌گیرنده واقعاً در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است یا خیر؟ و اینکه آیا آن موقعیت تعارض منافع تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر فرایند تصمیم‌گیری فرد داشته است یا خیر؟ و اینکه آیا آن موقعیت تعارض منافع، نتیجه منافع شخصی فرد بوده است یا خیر؟ چالش دسته سوم موجب شده، در مدیریت تعارض منافع، بیشتر از آنکه به نتایج تصمیم‌گیری توجه شود؛ به انگیزه‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری توجه شود.

حالت ذهنی تعارض منافع به این واقعیت اشاره دارد که دکترین تعارض منافع در تلاقی قانون و اخلاق قرار دارد. از این رو، این مشکل که قوانین و سیاست‌های مدیریت تعارض منافع می‌توانند به راحتی به یک انگ اخلاقی تبدیل شوند، جدی است.

هدف از اجرای سیاست‌های مدیریت تعارض منافع

سیاست‌های مدیریت تعارض منافع دو دسته اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدت یا به عبارتی نتایج فوری و طولانی مدت را دنبال می‌کنند. نتایج فوری، به مواردی از انحراف از اصول اخلاقی اشاره دارد که به کارگیری سیاست‌ها و سازوکارهای تعارض منافع از آن جلوگیری کرده باشد. نتایج بلندمدت، یعنی افزایش اعتماد عمومی به مقامات و مسئولان است که به‌طور غیرمستقیم از طریق میزان پوشش رسانه‌ها اندازه‌گیری می‌شود. دستیابی به این اهداف، منوط به ابزارهای مورد استفاده (قانونی یا قواعد رفتاری)، زمینه فرهنگی و اجتماعی جامعه و میزان حمایت مسئولان از سیاست‌هایی است که به کار گرفته می‌شود. به عبارتی هراندازه حمایت سیاسی از مراحل طراحی تا اجرای سیاست‌های تعارض منافع بیشتر باشد، دسترسی به اهداف مدیریت تعارض منافع امکان‌پذیرتر است.

۲. چالش انطباق قوانین و سیاست‌های تعارض منافع برای نهادها

و مقامات مختلف: در حالی که تعاریف متعددی برای اصطلاح تعارض منافع وجود دارد، باین حال، قوانین و سیاست‌های تعارض منافع برای نهادهای مختلف و بر حسب رتبه سیاسی و اداری، متفاوت است. حتی انطباق سیاست‌های تعارض منافع در بین مقامات سیاسی و اداری مختلف، اهمیت یکسانی ندارد. مثلاً توجه به تعارض منافع وزرا مهم‌تر است چون رسوایی فساد مقاماتی در سطح وزرا تأثیرگذاری بیشتری بر اعتماد عمومی دارد. مردم حق دارند از وزرا انتظار داشته باشند که اصول اخلاقی را بیشتر رعایت کنند؛ چرا که قدرت و نفوذ و اختیار تصمیم‌گیری گسترده‌تری نسبت به سایر کارکنان بخش خدمات عمومی دارند. وزرا از استقلال و اختیار قابل توجهی برخوردارند و جایگاه وزارخانه در نظام سیاسی، امکان دسترسی گسترده به پرونده‌های محرمانه بخش عمومی و سایر اطلاعات ویژه را میسر می‌کند که وزیر را در موقعیت بسیار قدرتمند و غنی از اطلاعات قرار می‌دهد. سوءاستفاده‌های احتمالی از این اطلاعات اغلب محرمانه، وزار را در برابر خطاهای اخلاقی آسیب‌پذیر می‌سازد.

به‌طور کلی، هرچه رتبه یک مقام دولتی (یا سیاستمدار) بالاتر باشد، سیاست، مقررات و قوانین سخت‌گیرانه‌تر و شفافیت بیشتری لازم است. باین حال، از این جهت که معمولاً تمایل سیاسی به منظور مدیریت تعارض منافع مقامات ارشد سیاسی کم است، نظارت بر وزرا و مدیریت تعارض منافع آنها فرایند دشواری است. داده‌های نظرسنجی این گزارش بیانگر آن است که ۳۳ درصد از همه کشورهای پاسخ‌دهنده به این نتیجه رسیده‌اند که کشورها تمایلی به محدودیت وزیران و مقامات ارشد ندارند.

در بین مقامات ارشد سیاسی، قانونگذاران به‌علت برخورداری از منافع شخصی، نمایندگی و سایر منافع مالی و غیرمالی شخصی، با گسترده‌ترین طیف از منافع بالقوه متعارض روبه‌رو هستند. برخی منافع برآمده از ویژگی‌های شخصی (منافع مرتبط با والدین، همسر یا فرزند، منافع ناشی از بومی یا غیربومی بودن و ...) و برخی منافع برآمده از نقش نماینده (مانند عضویت در پارلمان، نمایندگی از رأی‌دهندگان و عضویت در یک حزب سیاسی) است. دسته دوم بُعد دیگری از تعارض منافع به نام تعارض منافع نهادی است و نیاز به معیارهای جداگانه‌ای دارد.

تفاوت مهم بین قانونگذاران و سایر مقامات عمومی آن است که در اکثر کشورها، پارلمان‌ها از طریق یک نظام خودتنظیم‌گر، به موضوع تعارض منافع نمایندگان رسیدگی می‌کنند. نظام خودتنظیم‌گر به این معنی که کنترل مستقل و خارج از پارلمان بر



متعددی باشد و از این رو، این مدرک هم نمی‌تواند خیلی دقیق باشد و اثربخشی قوانین تعارض منافع را به‌طور کامل نشان دهد. در مجموع مدیریت و سیاست‌گذاری تعارض منافع برای نیل به اهداف ذیل مصوب و اجرا می‌شود:

- افزایش اعتماد عمومی به دولت؛
- نشان دادن صداقت مسئولان منتخب و مقامات دولتی؛
- نظارت بر فعالیت‌های رسمی؛
- قضاوت بهتر مردم از عملکرد مقامات دولت؛
- تنبیه آن دسته از مسئولان و افرادی که امور مالی آنها در برابر نظارت عمومی قرار نمی‌گیرد.

۲. ابزارهای اجرایی به کار گرفته شده در سیاست‌گذاری مدیریت تعارض منافع در بین کشورهای عضو اتحادیه اروپا

توانایی بازیگران و سازمان‌های مختلف بستگی دارد. به علاوه اثربخشی اقدام‌ها در حوزه تعارض منافع تنها به انتخاب ابزار (کنترل، الزامات قانونی، اجرای مستقیم، ضمانت اجرا) وابسته نیست، بلکه به بافت و فرهنگ نیز بستگی دارد. اینکه چه مواقع تعارض پیش آمده غیرقانونی شناخته شود و چه زمانی تنها اطلاع‌رسانی در مورد تعارض منافع کافی است، به سطح اعتماد عمومی به دولت بستگی دارد. در مواردی که سطح اعتماد بالاست، شهروندان ممکن است مایل باشند قانونی را بپذیرند که به مسئولان اجازه دهند تا بستگان خود را استخدام کنند به شرط آنکه این رابطه خویشاوندی از قبل اعلام شده باشد. در مواردی که مردم نسبت به دولت بی‌اعتماد هستند، ممکن است به قانون منع استخدام بستگان نیاز باشد.

موقعیت‌های متعارض احتمالی

در گذشته سیاست‌های مدیریت تعارض منافع به‌طور انحصاری بر موقعیت‌های تعارض منافع ناشی از خویشاوندی و امور مالی متمرکز بوده است، اما امروزه، تعارض منافع به دو نوع بسیار گسترده تعارض منافع مالی و غیرمالی طبقه‌بندی می‌شود.

منافع مالی شامل امتیاز خاص، سهام، موقعیت فرد مشمول در بخش دولتی که بر منافع او در بخش خصوصی تأثیرگذار باشد، یا دریافت مزایایی خاص (مانند امتیازات، تخفیف‌ها، هدایا یا مدعو شدن) از بخش خصوصی است. منافع غیرمالی مؤلفه مالی ندارند و ممکن است از روابط شخصی، سیاسی، خانوادگی یا گرایش‌ها و تعصبات شخصی ناشی شوند. در مجموع، موقعیت احتمالی تعارض منافع به موضوع‌های زیر مربوط می‌شود:

- تعارض منافع به دلیل نقض اصول عمومی اداری در حین انجام مناصب دولتی؛
- تعارض منافع به دلیل منافع اقتصادی و مالی خصوصی؛

نتایج فوری مربوط به تغییر رفتار افراد مشمول به معنای جلوگیری از بروز فساد ناشی از موقعیت‌های تعارض منافع است. در این خصوص، اگر چه با شمارش تعداد تخلفات از قوانین می‌توان تا حدودی از میزان اثربخشی سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در اهداف کوتاه‌مدت آگاه شد اما این روش نمی‌تواند بازگوکننده کاملی از میزان تأثیرگذاری سیاست‌های به کار گرفته شده باشد. از طرفی معمولاً در خصوص میزان تخلفات سیاستمداران و مقامات ارشد، اطلاعات دقیقی وجود ندارد. همچنین در مورد آثار بلندمدت سیاست‌های اجرایی تعارض منافع (مانند افزایش اعتماد عمومی) می‌توان تا حدودی به نتایج مدیریت تعارض منافع پی برد. هر چند افزایش اعتماد می‌تواند متأثر از عوامل

در دستیابی به اهداف مدیریت تعارض منافع، ابزارهای مختلفی به کار گرفته می‌شود. برخی از این ابزارها قانونی، برخی شامل قواعد رفتاری و برخی ابزار ترکیبی (قواعد رفتاری و قانون) است. برای نمونه در کشورهای سوئد و هلند قواعد رفتاری (قواعد اخلاقی) کاربرد بیشتری دارد و کشور لوکزامبورگ و بلژیک مسائل مربوط به تعارض منافع از سوی ابزارهای قانونی مدیریت می‌شود.

موفقیت در اجرای سیاست‌های تعارض منافع پیش شرط‌هایی دارد و نیازمند آن است که ابزارهای به کار گرفته شده، از سوی ذی‌نفعان (سیاستمداران، کارمندان و شهروندان و ...) مورد قبول قرار گیرد. فرایند پذیرش ابزارهای مدیریت تعارض منافع، در کشورهایی که تصمیم‌گیری براساس استانداردهای رفتاری و سطح اعتماد به مؤسسه‌های عمومی است، راحت‌تر انجام می‌شود. در این کشورها، دولت می‌تواند از ابزارهای نسبتاً نرم مانند دستورالعمل یا استانداردها و قواعد رفتاری استفاده کند. در هر صورت، فراتر از به کارگیری ابزارهای قانونی، رفتاری یا ترکیبی در اجرای سیاست تعارض منافع، توجه به اصول زیر مهم خواهد بود:

- **انگیزه:** اجرای سیاست‌های مدیریت تعارض منافع، نیازمند انگیزه کافی از سوی کسانی است که موظف به رعایت معیارهای وضع شده هستند.
- **اطلاعات:** اجرای مؤثر بستگی به کیفیت اطلاعات در مورد قوانین و اطلاعات ارائه شده به شهروندان، بخش عمومی و خصوصی دارد.
- **آگاهی از قانون:** بازیگران باید از قوانین و خط‌مشی‌های موجود آگاه باشند.
- **بازدارندگی و تهدید:** متخلفان باید آگاه باشند که تخلف جریمه دارد.
- **منابع:** منابع فنی، شخصی و مالی کافی برای موفقیت پایدار ضروری است.
- **مهارت‌ها:** مسئولان، مدیران، بازرسان باید آموزش ببینند و برای انجام وظایف خود دانش کافی داشته باشند.
- **ساختارهای مدیریتی و هماهنگی کارآمد:** اجرای صحیح به

- قاعده گذاری برای خود: زمانی که یک مقام رسمی در موقعیتی قرار داشته باشد که بتواند از نفوذ آن موقعیت در جهت منافع شخصی قاعده وضع کند.
- نفوذ ناروا: تعارض منافع ممکن است باعث ایجاد یک منفعت ناروا شود. منظور از منفعت ناروا سوءاستفاده فردی از موقعیت قدرت است.
- سوءاستفاده از مقام: به این معنا که مقام رسمی، با استفاده از قدرت، اطلاعات یا منابع، عمل غیر قانونی و غیر اخلاقی انجام دهد که بر انجام وظایف رسمی تأثیر می گذارد.
- کسب منفعت شخصی با استفاده از قانونگذاری و تصمیم گیری عمومی: تعارض منافع این امکان را به شخصی که در موقعیت قانونگذاری و تصمیم گیری است می دهد که با اتخاذ تصمیمات عمومی، به نوعی منفعت شخصی خود را تأمین کند و نوعی منفعت و سود شخصی دریافت کند.
- کسب منفعت شخصی با استفاده از مناصب دولتی: تعارض منافع به موقعیتی اشاره دارد که مقامات از مهارت های دانش، تجربه یا اعتبار ناشی از منصب دولتی خود برای رسیدن به منفعت خصوصی استفاده می کنند.

معیارهای رایج در زمینه تعارض منافع

- به کارگیری هر ابزاری برای مدیریت تعارض منافع، باید بر معیارهایی مبتنی باشد. معیارهای رایج در زمینه تعارض منافع عبارتند از:
۱. قانون و مقررات: عمدتاً این ابزارها شامل ممنوعیت ها و محدودیت هایی است (مثلاً عدم دریافت هدایای بیش از ۲۵۰ یورو). البته از نظر نوع و میزان ممنوعیت، محدودیت و تعهدات تفاوت هایی وجود دارد.
 ۲. راه های مختلف کاهش تعارض منافع شامل امتناع،^۷ واگذاری،^۸ آشکار سازی^۹ و عدم تطابق^{۱۰} با موقعیت تعارض منافع^{۱۱} است. سه مورد از آنها اقدام های پیشگیرانه است. امتناع به معنای کنار رفتن و عدم مشارکت در تصمیم گیری است. واگذاری به این معناست که مقام رسمی منافع متضاد را یکجا فروخته و واگذار کرده است. آشکار سازی به معنای روش های مختلف اطلاع رسانی به نهادی خاص، مقام مافوق و یا عموم

- تعارض منافع به دلیل منافع سیاسی ناشی از نقش های کلیدی، برای مثال به عنوان وزیر و نماینده مجلس؛
 - تعارض منافع به دلیل گسترش شبکه ارتباطی و دسترسی به اطلاعات مهم؛
 - تعارض منافع و دریافت هدایا یا سایر مزایا؛
 - تعارض منافع به دلیل فشار، تسخیر دولت و لابی گری؛
 - تعارض منافع به دلیل ارائه خدمات به خویشاوندان (خویشاوند گرای)^۱ و دوستان؛
 - تعارض منافع به دلیل عضویت افتخاری در هیئت مدیره، سازمان ها و شرکت های غیر دولتی؛
 - تعارض منافع به دلیل در ب های گردان؛
 - تعارض منافع ناشی از فعالیت های بشر دوستانه؛
 - تعارض منافع به دلیل عضویت هایی که باعث تعارض وفاداری می شود (عضویت در انجمن های حرفه ای، اجتماعی، قومی، خانوادگی یا مذهبی)؛
 - تعارض منافع به دلیل وابستگی به اتحادیه های کاری یا سازمان های حرفه ای؛
 - تعارض منافع به دلیل منافع (مالی یا حرفه ای) اعضای خانواده؛
 - تعارض منافع به دلیل فعالیت های جانبی مالی (اشتغال ثانویه)؛
 - تعارض منافع به دلیل وفاداری سیاسی و اقدام برای کشورهای خارجی؛
 - تعارض منافع به دلیل در اختیار داشتن اطلاعات و داده های مهم؛
 - تعارض منافع به دلیل سوءاستفاده از موقعیت خود برای منافع خصوصی؛
 - تعارض منافع به دلیل سوءاستفاده از قراردادهای تدارکات عمومی و اموال دولتی.
- این موقعیت های متعارض می تواند به انواع تعارض منافع منجر شود. رفتارهای منتج از موقعیت های متضاد که به تعارض منافع منجر می شود عبارتند از:
- فساد مقامات از طریق رشوه: منافع مالی می تواند بر رفتار، قضاوت، وظایف، ارزش ها، کار، انگیزه و... تأثیر گذارد.

1. Nepotism
 2. Corruption of Officials Through Bribery
 3. Self-Dealing
 4. Undue Influence
 5. Abuse of Office
 6. Private Gain from Public Office
1. Recusal
 2. Divestiture
 3. disclosure
 4. Incompatibility

۱۱. به معنای عدم پذیرش موقعیت تعارض منافع و تلاش برای مدیریت آن.



مردم در مورد منافع مالی، شخصی و یا حرفه‌ای است.

۳. طراحی قواعد اخلاقی و قواعد رفتاری.

۴. سیاست‌های اطلاع‌رسانی و ثبت منافع فرد مشمول که ممکن است به تعارض منافع منجر شود.

۵. ساز و کارهای نظارت و اجرا: اختیارات و منابع کمیته‌ها و کمیسیون‌های اخلاقی که وظیفه مشاوره، نظارت و کنترل تعارض منافع را برعهده دارند، و همچنین در مورد مجازات (کیفری و اداری) مشمولانی که از اصول اخلاقی و قانونی تعارض منافع تخلف کرده‌اند، تفاوت‌های مهمی وجود دارد.

۶. آموزش، افزایش آگاهی و الزامات آموزشی.

تراکم و پوشش سیاست‌های مدیریت تعارض منافع

بررسی‌های این سند نشان می‌دهد که تراکم پوشش سیاست و قوانین مرتبط با موضوع تعارض منافع در کشورهایی با سطح بالاتر فساد، بیشتر است. در واقع، تراکم قانونی بیشتر در خصوص مبارزه با فساد می‌تواند موجب گسترش ادراک وجود بیشتر فساد در جامعه شود. همچنین در کشورهایی که شاخص دموکراسی بالاتر است، پذیرش فساد کمتر و در کشورهایی که شاخص دموکراسی پایین‌تر است، پذیرش فساد بیشتر است. این یافته به این دلیل مهم است که پذیرش تعارض منافع در کشورهایی با شاخص دموکراسی پایین‌تر، بیشتر و در کشورهایی با شاخص دموکراسی بالاتر، کمتر است. بنابراین، اگر کشورها بخواهند مبارزه با رفتارهای غیر اخلاقی و فساد را جدی بگیرند، یک پیش شرط مهم برای آنها حفظ یا تقویت نظام‌های حکمرانی خوب به‌طور هم‌زمان است.

این منطق در مورد حاکمیت قانون هم وجود دارد. در کشورهایی که شاخص حاکمیت قانون بالاتر است پذیرش کمتری برای فساد وجود دارد و در کشورهایی که این شاخص پایین‌تر است، پذیرش فساد در سطح عمومی بیشتر است.

بر اساس نظر سنجی گزارش پیش‌رو، کشورهایی که نمرات بهتر در شاخص فساد داشته‌اند، آنهایی هستند که ضمانت‌های اجرایی بهتری برای کنترل فساد به کار برده‌اند. این گزاره بیانگر آن است که تنها تمرکز بر اجرای قوانین، ضروری نیست، بلکه اطمینان از اینکه اقدام‌های موجود به‌طور مؤثر عمل کنند نیز مهم است.

در واقع، قواعد و سیاست‌های مختلفی برای پیشگیری از تعارض منافع نهاد‌های عمومی وجود دارد و کشورهای عضو دائماً قوانین جدیدی را برای کنترل تعارض منافع وضع می‌کنند. یکی از دلایل افزایش مقررات، زمانی است که رسوایی‌های سیاسی و تعارض منافع جدید ظاهر می‌شود. شاید از منظر بیرونی، قواعد و منشورهای اخلاقی و قوانین مدیریت تعارض منافع خوب به‌نظر برسند، اما مشکل اصلی غالباً بیش از

آنکه مرتبط با پوشش قوانین باشد، نقص در اجرای آنها و کمبود ظرفیت اجرایی است. به عبارتی مشکل در فرایند اجراست. اصول وضع شده فقط زمانی کار می‌کنند که باورها و عملکردهای موجود افراد را دربرگیرند و کسانی که باید آنها را به کار گیرند، درک و پشتیبانی شوند. به عبارتی اصول و استانداردها تنها در فضای اعتماد می‌توانند مؤثر باشند.

اگر چه مقررات‌گذاری در مورد تعارض منافع بیشتر شده، اما این اتفاق به معنای بهتر شدن مدیریت تعارض منافع نیست. این موضوع، در خصوص تراکم پوشش سیاستی در گردان هم قابل ارائه است. در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، پوشش سیاستی در موضوع در گردان به نسبت سال ۲۰۰۷ بیشتر شده است. با این حال، کشورهای شمالی در اتحادیه اروپا نسبت به سایر کشورهای عضو، مقررات کمتری دارند. یا کشورهای نوردیک^۱ نسبت به کشورهای اروپای مرکزی و اروپای جنوبی و کشورهای قاره اروپا، از قوانین کمتری در موضوع تعارض منافع برخوردارند.

تجزیه و تحلیل آماری این گزارش در مورد تراکم پوشش سیاست تعارض منافع در مورد مقامات ارشد نشان می‌دهد که کشورهایی مانند جمهوری چک، مجارستان، رومانی، اسلواکی و اسلوانی دارای بالاترین تراکم پوشش سیاستی هستند در حالی که فنلاند کمترین تراکم سیاستی را در موضوع تعارض منافع دارد و همچنین کمترین مقررات مربوط به کشور سوئد است.

با وجود آنکه یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد کشورهای اروپای مرکزی و شرقی نسبت به کشورهای اسکاندیناوی، نظام‌های تنظیم‌شده‌تر (و همچنین کمیته‌های اخلاقی متمرکزتر) دارند، با این حال، یافته جالب این گزارش آن است که کشورهایی با نظام‌های نظارتی بالاتر لزوماً سطوح پایین‌تری از تعارض منافع را ندارند. برعکس، داده‌های این گزارش نشان می‌دهد کشورهایی که امتیازات بدتری در شاخص فساد دارند، تراکم پوشش سیاستی بالاتری دارند. در واقع، قوانین بیشتر، این گونه القا می‌کنند که تصویب آنها به دلیل سطح بالای فساد و تعارض منافع مسئولان بوده است. با این حال، این بدان معنا نیست که کشورهایی با سطح بالایی از فساد و تعارض منافع باید قوانین و سیاست‌های کمتری را اعمال کنند. علاوه بر این، وجود قوانین و مقررات کمتر لزوماً به معنای افزایش اعتماد عمومی در کشورهایی که سطح اعتماد عمومی پایین‌تری دارند نخواهد شد. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد، فرهنگ ملی و سطح اعتماد عمومی مردم با میزان تراکم قوانین و مقررات در ارتباط است. بالا بودن اعتماد عمومی این امکان را فراهم می‌آورد که از ابزارهای اخلاقی بیشتر به جای قانون و مقررات استفاده شود.

بررسی این مطالعه نشان می‌دهد که تمرکز صرف بر قوانین، معیارها و ساز و کارهای اجرایی به تنهایی، تأثیر محدودی دارد. مطالعات سازمان

۱. به منطقه‌ای فرهنگی و جغرافیایی در اروپای شمالی و اقیانوس اطلس شمالی گفته می‌شود. این منطقه شامل کشورهای دانمارک، فنلاند، ایسلند، نروژ و سوئد و همچنین قلمروهای خودمختار ایرلند، گرینلند، سولبار و فاروئه را شامل می‌شود.

باشد، پذیرش فساد کمتر است. هر چه شاخص حاکمیت قانون در یک کشور عضو بالاتر باشد، تحمل فساد کمتر است. در مقابل کشورهایی که پذیرش فساد و تحمل آن بیشتر است، کشورهایی هستند که مردم معتقدند دولت و قانون نیاز به بهبودی بیشتری دارد.

مواجهه کشورهای عضو با موضوع تعارض منافع

نوع مواجهه کشورها با موضوع تعارض منافع متفاوت است. مثلاً در کشور آلمان بسیاری از قوانین فدرال را قوانین حقوق جزا، قانون تدارکات عمومی، قانون خدمات کشوری و قانون مبارزه با فساد تنظیم کرده است. رویکرد ترکیبی در کشورهای عضو وجود دارد یعنی هم قواعد رفتاری و هم آیین‌نامه‌های اخلاقی به کار گرفته می‌شود. اما استفاده از قانون در همه کشورها جز هلند غالب است. این قوانین در مورد تعارض منافع یا در قوانین ضد فساد و ضد تقلب کشورها دیده شده یا به طور مستقل قوانین مربوط به تعارض منافع را دارند. تنها تعداد کمی از کشورها قوانین کلی تعارض منافع را که برای همه مؤسسه‌ها اعمال شود، تصویب کرده‌اند. در عوض، اکثر کشورها قوانین متفاوت و مجزایی برای نهادهای مختلف در این زمینه دارند. این موضوع در خصوص قواعد رفتاری نیز صادق است و در هر کدام از کشورها و مناطق و ادارات محلی، دارای اصول اخلاقی و قواعد رفتاری خاص خود هستند.

همکاری‌های اقتصادی و توسعه در طول دهه‌ها نشان داده است که رویکردهای بیش از حد سختگیرانه، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های بیش از حد، آثار سوء دارند. وجود الزامات شفافیت دقیق و سازوکارهای نظارتی، ممکن است به طور خودکار اعتماد عمومی را بهبود ندهد. این اصول باید اثر آموزشی داشته باشند. بدون برنامه راهبردی آموزشی و پشتیبانی نهادهای مؤثر و حمایت نهادهای اجرایی مهم، احتمالاً سیاست‌های تعارض منافع بی‌فایده خواهند بود و به شکست می‌انجامد. باید در نظر داشت که در میان مدت زمان عضویت کشورهای عضو اتحادیه اروپا و میزان قوانین و مقررات ناظر بر مدیریت تعارض منافع در آن کشورها ارتباط وجود دارد. بررسی این گزارش نشان می‌دهد که کشورهای جدیدی که در سال ۲۰۰۵ یا پس از آن وارد اتحادیه اروپا شده‌اند، تراکم قوانین بالاتری نسبت به کشورهای دارند که قبل از این زمان، عضو اتحادیه شده‌اند. البته در اکثر کشورهای عضو، سیاست‌های پوشش‌دهنده تعارض منافع شبیه به هم هستند. به عبارتی این گونه نیست که در کشورهای که سطح اعتماد به نهادهای عمومی کمتر است، سیاست‌های مدیریت تعارض منافع بیشتر باشد. به علاوه، گرچه در مواجهه با تعارض منافع بین مقامات و وزرا باید تفاوت قائل شد، با این حال، میزان سیاست‌های مدیریت تعارض منافع مقامات بیشتر از وزیران نیست. هر چه شاخص دموکراسی در یک کشور بالاتر

۳. ارزیابی اثربخشی سیاست‌های تعارض منافع در کشورهای عضو

البته مطالعه درباره تأثیر قواعد و استانداردهای مدیریت تعارض منافع، نشان می‌دهد که اصول رفتاری ممکن است تأثیر مثبتی بر نگرش‌ها و رفتار کارکنان داشته باشند، در حالی که اکثر مطالعات نتیجه می‌گیرند که این اصول تأثیر محدودی دارند. آثار مثبت تنها در صورتی گزارش می‌شود که اصول و قواعد وضع شده، با فرهنگ‌های محلی مطابقت داشته باشد.

یکی از ضعف‌های اصلی اصول رفتاری این است که از یک سو در برابر عدم رعایت و تخلف بسیار آسیب‌پذیر هستند و از سوی دیگر اجرای موفقیت‌آمیز آنها تا حد زیادی به وجود فضای اعتماد و اطمینان نسبت به پایبندی افراد مشمول بستگی دارد.

یکی از عوامل مهمی که در موفقیت استانداردهای وضع شده مؤثر است، مشاوره با همه ذی‌نفعان کلیدی در مرحله توسعه یا به طور کلی تر مشارکت همه افراد کلیدی در تدوین چنین اصولی است. در نتیجه، یک اصل رفتاری مؤثر و اهداف آن باید در یک فرایند فراگیر از پایین به بالا تدوین شود، کارکنان در توسعه آن مشارکت کرده و از این رو برای رعایت آن همراه‌تر می‌شوند. همچنین با توجه به فرایند تهیه پیش‌نویس فراگیر از پایین به بالا، می‌توان اطمینان حاصل کرد که محتوای این اصول به گونه‌ای بیان شده است که به راحتی قابل درک و اجرا باشد. همچنین،

در مورد تأثیرگذاری ابزارهای به کار گرفته شده بر وضعیت تعارض منافع، نتایج قابل اتکا و قابل قبولی موجود نیست. به عبارتی شواهد آماری قابل اتکایی مبنی بر آنکه سیاست‌ها و ابزارهای به کار گرفته شده در کشورهای مورد بررسی به افزایش یا کاهش تعارض منافع منجر شده باشد، وجود ندارد. تا اواسط دهه ۱۹۶۰، نوع منافعی که گفتمان تعارض منافع به آن پرداخته بود، عمدتاً مالی بود. از این رو، تعارض منافع، عینی و قابل اندازه‌گیری بود. امروزه تعارض منافع می‌تواند مالی، مرتبط با اصول فکری، مرتبط با منافع همسر، مرتبط با خویشاوندان و دوستان، مرتبط با محدودیت‌های اخلاقی، وفاداری‌ها، پیش‌داوری‌ها، سوگیری‌ها و وابستگی‌ها باشد که اندازه‌گیری آن را دشوار می‌کند. در واقع، امروزه کشورهای عضو نه تنها مسائل مربوط به تعارض منافع مالی را مدیریت می‌کنند، بلکه مجموعه گسترده‌ای از مسائل تعارض منافع غیرمالی را نیز مورد توجه قرار می‌دهند که نظارت بر برخی از آنها بسیار دشوار است. با وجود تحقیقات موجود در مورد اثربخشی سیاست‌های تعارض منافع، هنوز مشخص نیست که چگونه و تا چه اندازه اصول قانونی یا رفتاری به کار گرفته شده، به برآورده ساختن اهداف خود قادرند. در توضیح این چالش باید به تفاوت‌های زمینه‌های نهادی، سیاسی و قانونی کشورها توجه شود.



به‌طور دقیق، نظارت بر تعارض منافع فردی غیرممکن است. یک گام کلیدی در پیشبرد کارها، تفکیک تعارض منافع بر اساس ابعاد آن است: چه نوع تعارض منافع بالقوه است، کجا در حال وقوع است، چه کسی درگیر آن است، ابعاد آنها چیست، در چه سطحی (بین‌المللی، ملی، منطقه‌ای، محلی) فعالیت می‌کند. چه وابستگی‌های کلیدی وجود دارد، چه تأثیری بر سازمان و جامعه دارد و ...

تاکنون هیچ کشوری میزان دستیابی به اهداف ناظر بر سیاست‌های مدیریت تعارض منافع را رصد نکرده است. بنابراین، اینکه بدانیم آیا سیاست‌های تعارض منافع مؤثر هستند یا خیر و هزینه‌ها و مزایای قوانین اخلاقی چیست، دشوار است. با این حال، این بدان معنا نیست که هیچ پیشرفتی در این زمینه وجود ندارد. ارزیابی‌های بین‌المللی از منابع مختلفی برای ارزیابی و مقایسه درستی و پاک‌ی نهادهای عمومی، مانند ارزیابی‌های کارشناسی، نظرسنجی از شهروندان، ارزیابی ریسک، ارزیابی فرایندهای قانونی، ضمانت اجرا و جریمه‌ها قابل اتکاست.

بر اساس گزارش سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، کشورها ابزارهایی را برای اندازه‌گیری تأثیر سیاست‌های مختلف به کار می‌برند. در حالی که در سال ۲۰۱۲ تنها ۲۷ درصد از همه کشورها از اقدام‌های ارزیابی در زمینه تعارض منافع استفاده کرده‌اند، این نوع ارزیابی‌ها در سال ۲۰۱۴ به ۵۵ درصد افزایش یافته است.

در مطالعه‌ای در سطح اتحادیه اروپا، اثربخشی ابزارها و اقدام‌های مختلف تعارض منافع بررسی شد. پاسخ کشورها نشان می‌دهد که الگوبرداری و رهبری اخلاقی (مدیریت و هدایت تعارض منافع) مهم‌ترین و سیاست‌های پسا‌اشتبالی به‌عنوان کم‌تأثیرترین ابزار سیاست‌گذاری رتبه‌بندی شده‌اند

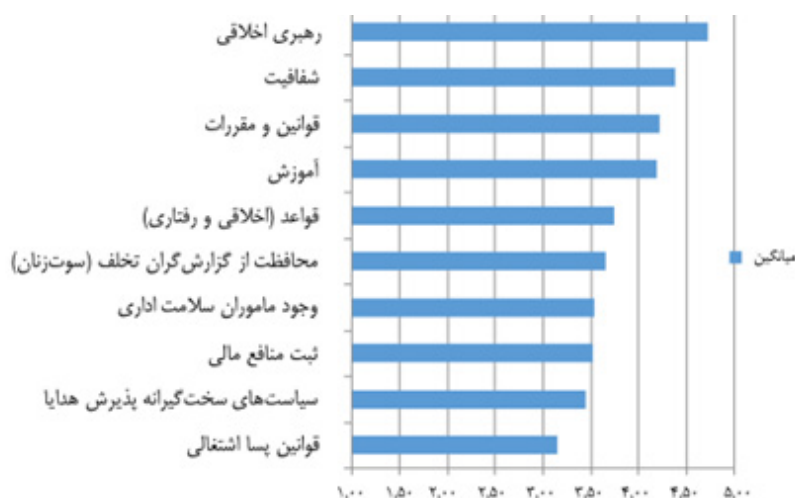
مهم است که این اصول به شیوه‌ای تهیه شوند که با قوانین و رویه‌های موجود هماهنگ باشد و حداقل ابهام را داشته باشد.

یک عامل مهم دیگر برای تضمین عملکرد مؤثر اصول وضع شده، به مرحله اجرا مربوط می‌شود. اغلب اوقات، تهیه و تصویب قوانین رفتاری به‌خودی‌خود یک هدف در نظر گرفته می‌شود. پس از تصویب، آنها اغلب فراموش می‌شوند و دیگر اجرا نمی‌شوند. با این حال، این تنها گام اول است و برای تبدیل اصول وضع شده به یک سند قابل اجرا و تبدیل آن به بخشی از فرهنگ سازمانی، آموزش و افزایش آگاهی از محتوای اصول وضع شده باید یک کار مداوم باشد.

همچنین در بسیاری از کشورها، سیاست‌ها، قوانین و منشورهای اخلاقی موجود به‌خودی‌خود خوب به نظر می‌رسند، اما این بدان معنا نیست که نهادهای مختلف و مردم با آن همراه شوند. اغلب، قوانین چیزی جز کاغذ نیستند بنابراین، غالباً مشکل از قوانین نیست، بلکه نقص در اجرای آنها و کمبود ظرفیت و تلاش در فرایند اجرایی است. اصول و قواعد رفتاری تنها زمانی کار می‌کنند که باورها و عملکردهای موجود افراد را دربرگیرند.

نمونه‌هایی از ارزیابی‌های منظم سیاست‌های اجرایی در سال‌های اخیر انجام شده است. برای نمونه یکی از بهترین آنها گزارشی است که گرکو (مجموعه کشورهای اتحادیه اروپا علیه فساد)^۱ انجام داده است. همچنین در این زمینه دیوان حسابرسی اروپا^۲ هم بررسی‌هایی داشته است. گزارش نشان می‌دهد که چگونه می‌توان سیاست‌های اخلاقی را نظارت کرد و به مشکلات و چالش‌های موجود پی برد. با وجود پیشرفت در زمینه مدیریت و نهادینه کردن سیاست‌های اخلاقی، هنوز در مورد اینکه کدام سازوکار، سیاست‌ها و ابزارها بر نتایج بخش‌ها، نهادها و زمینه‌های مختلف تأثیر می‌گذارند، اتفاق نظر وجود ندارد.

شکل ۱. اثربخشی ابزارهای اخلاقی مختلف



1. The Group of States Against Corruption (GRECO)
2. European Court of Auditors

که پذیرش هدایا و دعوتنامه‌ها را محدود می‌کند تا از تأثیرات ناخواسته در تصمیم‌گیری‌های سیاستی جلوگیری شود. تقریباً همه کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه اطلاعات آشکارسازی را به صورت عمومی منتشر می‌کنند. با این حال کشورهایی که در سال ۲۰۰۷-۲۰۰۵ وارد اتحادیه اروپا شدند، الزامات آشکارسازی بسیار دقیقی درباره درآمدهای کسب شده خارج از مسئولیت، پذیرش هدایا، فعالیت‌های حرفه‌ای و عضویت افتخاری و... دارند. در رتبه‌بندی سازمان همکاری‌های توسعه اقتصادی نسبت به رعایت الزامات آشکارسازی، کشورهای قدیمی ۲۶ امتیاز (از ۱۰۰ امتیاز) کسب کردند در حالی که کشورهای عضو جدید ۳۲ امتیاز کسب کرده‌اند. همچنین داده‌های سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه نشان می‌دهد که الزامات شفافیت در ارتباط با جایگاه سازمانی است. بدین معنا که هر چه رتبه کارمند دولتی بالاتر باشد، سطح الزامات آشکارسازی بالاتر است. در مجموع، در مدیریت سیاست‌های آشکارسازی رعایت اصول زیر الزامی است:

- تعیین افراد مشمول: مهم است که مشخص کنیم چه رده‌ای از کارمندان و مقامات مشمول می‌شوند؟ آیا همسر، خانواده، دوستان هم مشمول می‌شوند؟ (در بسیاری از کشورهای عضو، افشای اطلاعات هم در مورد فرد مشمول و هم در مورد همسر و خویشاوندان او است).
- تصمیم‌گیری در مورد شفافیت اطلاعات: باید مشخص شود که شفافیت چه دوره زمانی از فعالیت حرفه‌ای را شامل می‌شود (در زمان استخدام، ترفیع، انتصاب، سالی یک بار).
- تصمیم‌گیری در مورد آنکه چه نوع داده و اطلاعاتی شفاف شود.
- علاوه بر آنکه شفاف شدن اطلاعات مهم است، سهولت شفافیت یعنی قابلیت مقایسه اطلاعات و داده‌ها حائز اهمیت است.
- مدیریت فرایند (چه کسی مسئول است، چه زمانی باید نظارت شود، کدام مراحل باید دنبال شود)
- تأیید اطلاعات (بررسی اعتبار اطلاعات)
- فراهم کردن دسترسی به اطلاعات و تصمیم‌گیری در مورد آنکه چه کسانی و در چه سطحی به اطلاعات دسترسی داشته باشند.
- مدیریت، اجرا و نظارت بر تخلفات

در واقع، چارچوب تعارض منافع عمدتاً براساس آشکارسازی منافع است و جزئیات فقط زمانی که کارشناس نظارت لازم بدانند مورد نیاز خواهد بود. نظام تعارض منافع بر اعلام توسط فرد متکی است. البته ضروری است اطلاعات به دست آمده مورد بررسی و تأیید قرار گیرد. در یک نمونه، بررسی انجام شده از سوی سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، تنها ۳۲ درصد اطلاعات اعلام شده مورد تأیید قرار گرفته است.

در مورد نمایندگان پارلمان اروپا، اظهار و اعلام منافع، در بر دارنده فعالیت‌های حرفه‌ای طی سه سال قبل از تصدی مسئولیت در پارلمان، فعالیت‌های منظمی است که گاه به گاه دستمزد و پاداشی برای آن

به علاوه، براساس گزارش سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، در زمینه افزایش آگاهی از سیاست‌های تعارض منافع، در سال ۲۰۱۴، ۷۷ درصد از کل کشورها آموزش‌هایی را به مقامات دولتی ارائه کردند. ۶۸ درصد از همه کشورها در مواقعی که مقامات دولتی در مورد قانونی بودن رویدادها، رویه‌ها و سیاست‌ها تردید دارند، مشاوره رسمی ارائه می‌دهند. با این حال، با وجود روندهای در پیش گرفته شده (اکثر کشورها)، در دانش و آموزش تعارض منافع احتمالی کم است.

در اکثر کشورها، نظارت و کنترل برعهده بسیاری از سازمان‌ها و بازیگران مختلف است. از این رو موضوع نظارت در بین دستگاه‌های مختلف پراکنده و غیر متمرکز است. در بیشتر موارد، مسئولیت‌ها بین بازیگران مختلف مانند دیوان محاسبات (مسئولیت سیاست‌های حسابرسی)، مأموران ممیزی (مسئولیت در بررسی سوءمدیریت)، بخش‌های منابع انسانی (با مسئولیت‌های اخلاقی در خصوص سیاست‌های استخدام و آشکارسازی)، بخش‌های بررسی کننده درب گردان، نماینده‌های ویژه و بازرسان اخلاق یا رؤسای شوراها با وظایف مشاوره‌ای و نظارتی مختلف، کمیته‌های اخلاقی غیر متمرکز و کمیته‌های اخلاق متمرکز با مسئولیت‌های مختلف برای یک یا چند مؤسسه، نهادهای خاص استخدام و انتصاب با مسئولیت‌هایی برای اجتناب از تعارض منافع در این فرایند و دادگاه‌ها (با مسئولیت‌های قانونی و انتظامی کنترل و مجازات) تقسیم می‌شود.

اغلب، وظایف و مسئولیت این نهادها با هم تداخل دارند. با توجه به پراکندگی دستگاه‌های متولی در موضوع تعارض منافع، بهتر است یک نهاد مستقل، متولی امر نظارت شود. اغلب قضاوت یک نهاد مستقل خارجی عینی‌تر است و البته وفاداری‌های سیاسی یا شخصی در اجرای تعهدات آنها کمتر است. از این رو، پاسخگویی مؤثرتری خواهند داشت و اعتماد عمومی تقویت خواهد شد.

آشکارسازی

آشکارسازی ابزار مهمی در نظارت بر سیاست‌های تعارض منافع است. در حال حاضر بسیاری از کشورها از این اصل استفاده می‌کنند. شفافیت یا آشکارسازی باید فعالانه باشد. اصل شفافیت فعالانه، یعنی اینکه اطلاعات باید بدون درخواست در دسترس عموم قرار گیرد. تفاوت‌هایی بین رویکردهای داوطلبانه و اجباری شفافیت اطلاعات وجود دارد. در خصوص اینکه چه چیزی باید شفاف شود؟ چگونه بر اطلاعات شفاف شده نظارت شود؟ و پیامدهای آشکارسازی چیست؟ اطلاعات کافی وجود ندارد.

در اکثر کشورها تلاش برای شفافیت و الزامات آشکارسازی، بیشتر بر فعالیت مسئولان منتخب متمرکز است. برای مثال، الزاماتی مانند ثبت مشاغل اضافی، درآمد یا سهام خصوصی، یا الزام به ارائه اطلاعات در مورد مشاغل و فعالیت‌های شریک و شرکا که ممکن است با موقعیت مسئول در بخش خدمات عمومی در تعارض باشد. همچنین قوانینی وجود دارد



در مجموع باید در نظر داشت هر چند نظام‌های آشکار سازی ابزارهای قدرتمندی هستند، اما چنانچه بیش از حد جاه‌طلبانه و وسیع دنبال شوند، یا از سوی منابع کافی پشتیبانی نشوند یا مبتنی بر تعهد و حمایت سیاسی نباشند، مستعد نتایج ناامید کننده و عقب‌نشینی از انجام اصلاح موقعیت‌های تعارض منافع هستند.

درب‌های گردان

اصطلاح «درب‌های گردان» به جابه‌جایی افراد ارشد از سمت‌های دولتی به مشاغل در بخش خصوصی و برعکس اشاره دارد. در بسیاری از کشورها، این امر بیشتر با افرادی که از بخش دولتی خارج می‌شوند سروکار دارد.

در سال‌های اخیر، در زمینه مسائل مربوط به درب‌های گردان، در بسیاری از کشورها بر مدیریت جابه‌جایی به بیرون و کمتر از آن بر انتقال به داخل تمرکز شده است. در طول سال‌های گذشته، تمرکز بیشتر روی مسائل پس از استخدام بوده است. باین حال، توجه به موضوع درب‌های گردان و تعارض منافع احتمالی، نیازمند آن است که به نقش‌های حرفه‌ای که در دنباله یک زمان یا هم‌زمان انجام می‌شود (به‌عنوان مثال، جابه‌جایی پرسنل بین بخش دولتی و خصوصی، افزایش تحرک در بخش‌ها، بازنشستگی یا ترک سمت)، بیشتر مورد توجه قرار گیرد. همچنین ضروری است به تعارض منافع احتمالی ناشی از انجام فعالیت‌های جانبی در کنار وظایف عمومی، بیشتر توجه شود. برای مثال در سال ۲۰۲۰، ۱۵ نماینده پارلمان آلمان با فعالیت‌های جانبی بیش از ۲۵ میلیون یورو درآمد کسب کردند. ابعاد درب‌های گردان شامل درب گردان «تعارض منافع پس از ترک شغل»،^۱ «استخدام و تعارض منافع»،^۲ «تعارض منافع و فعالیت‌های جانبی و موقعیت‌های افتخاری»،^۳ «تعارض منافع و فعالیت‌های پسا شغلی سیاستمداران»^۴ و «جابه‌جایی‌های موقتی شغلی»^۵ است (شکل ۲).

دریافت می‌شود و سایر منافع مالی که ممکن است در انجام وظایف حرفه‌ای از آن متأثر شوند.

آشکار سازی منافع نمایندگان پارلمان اروپا اعتبار سنجی می‌شوند. بررسی اظهارنامه‌های آشکار سازی منافع زیر نظر رئیس شورای اروپا صورت می‌گیرد. رئیس موظف است اطمینان حاصل کند که اظهارنامه‌های آشکار سازی منافع حاوی اطلاعات اشتباه، ناخوانا یا غیر قابل فهم نباشند. خطاهای ویرایشی آشکار، مغایرت بین یک اظهارنامه و اظهارنامه دیگر و زمان بندی‌ها بررسی می‌شود. اگر اطلاعات دریافتی نادرست یا قدیمی باشد، رئیس با کمیته مشورتی درباره رفتار فرد مشمول مشورت می‌کند و در صورت لزوم از فرد می‌خواهند که اظهاراتشان را اصلاح کنند. اگر نقض قوانین وجود داشته باشد، پرونده به کمیته مشورتی ارجاع داده می‌شود. به‌رغم بررسی اعلان‌های صورت گرفته از سوی نمایندگان پارلمان اروپا، رویه‌ای برای راستی‌آزمایی یا ارزیابی اظهارنامه رئیس شورای اروپا وجود ندارد. مطابق با آیین‌نامه رفتار نمایندگان پارلمان اروپا، نمایندگان موظف به ارائه اظهارنامه‌ای درباره منافع و فعالیت‌های مالی شخصی خود هستند. منافع مالی اعضای خانواده آنها فقط در مواردی باید در اظهارنامه گنجانده شود که نمایندگان پارلمان اروپا احتمال دهند چنین منفعی ممکن است بر انجام وظایف آنها تأثیر گذارد و آنها نمی‌توانند تعارض منافع را به روش دیگری حل کنند.

در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، اطلاعات درخواستی از کشوری به کشور دیگر متفاوت است مثلاً کشورهای شمالی عضو اتحادیه اروپا تمایلی به درخواست اطلاعات افشای همسران ندارند. در واقع زمینه فرهنگی و حقوقی یک کشور، مشمول بودن اقوام، اعضای خانواده، وابستگان و همسر یا شریک زندگی را تعیین می‌کند. همچنین اظهارنامه و اعلام منافع اعضای پارلمان اروپا در بر دارنده فعالیت‌های حرفه‌ای طی سه سال قبل از تصدی مسئولیت در پارلمان، فعالیت‌های منظمی است که گاه به گاه دستمزد و پاداشی برای آن دریافت می‌شود و سایر منافع مالی که ممکن است در انجام وظایف حرفه‌ای از آن متأثر شوند.

1. CoI After Leaving the Job
2. Recruitment from Outside and CoI
3. CoI and Side-activities, Honorary Positions
4. Political “After Life: Retirement and Post-career Activities
5. Temporary Public/Private Mobility in and Out

شکل ۲. ابعاد درب‌های گردان

همچنین مطالعات مختلفی نشان می‌دهد، در خصوص درب‌های گردان یکی از چالش‌های جدی، مدیریت داده به‌منظور هماهنگی موارد مختلف درب‌های گردان در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف و نیاز به یک نظام مدیریت داده منسجم است. به‌علاوه، بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد، اغلب کشورهای عضو، موضوع درب گردان و مسائل استخدام پسا‌شغلی را مهم‌ترین چالشی که در موضوع تعارض منافع با آن مواجه‌اند، اعلام کرده‌اند. همچنین براساس بررسی‌های این گزارش، بیش از ۳۰ درصد از پاسخ‌های دریافتی به این موضوع اشاره داشتند که یکی از بزرگ‌ترین چالش‌ها در مبارزه با تعارض منافع «بی‌میلی سیاسی به محدودیت» است. این موضوع به «تحمل بسیار بالای تعارض منافع در مورد وزیران» و «گرایش به سمت سیاسی شدن» موضوع تعارض منافع اشاره دارد. این گزاره مهم در گزارشی دیگر که براساس نظرسنجی یوروبارومتر^۱ انجام شده مورد تأکید قرار گرفته است. یک ضعف ساختاری در مبارزه با فساد (و همچنین در زمینه تعارض منافع) بی‌میلی (و مدارا) در مبارزه با پرونده‌هایی است که مشمولان آن افراد ارشد سیاسی هستند. میزان مدارا با افشای تعارض منافع مدیران و وزرا در شکل ۳ نشان داده شده است.

پنج آسیب که نتیجه جابه‌جایی افراد دارای مشاغل وزارتی و کارمندی و رفتن آنها به بخش خصوصی است عبارتند از:

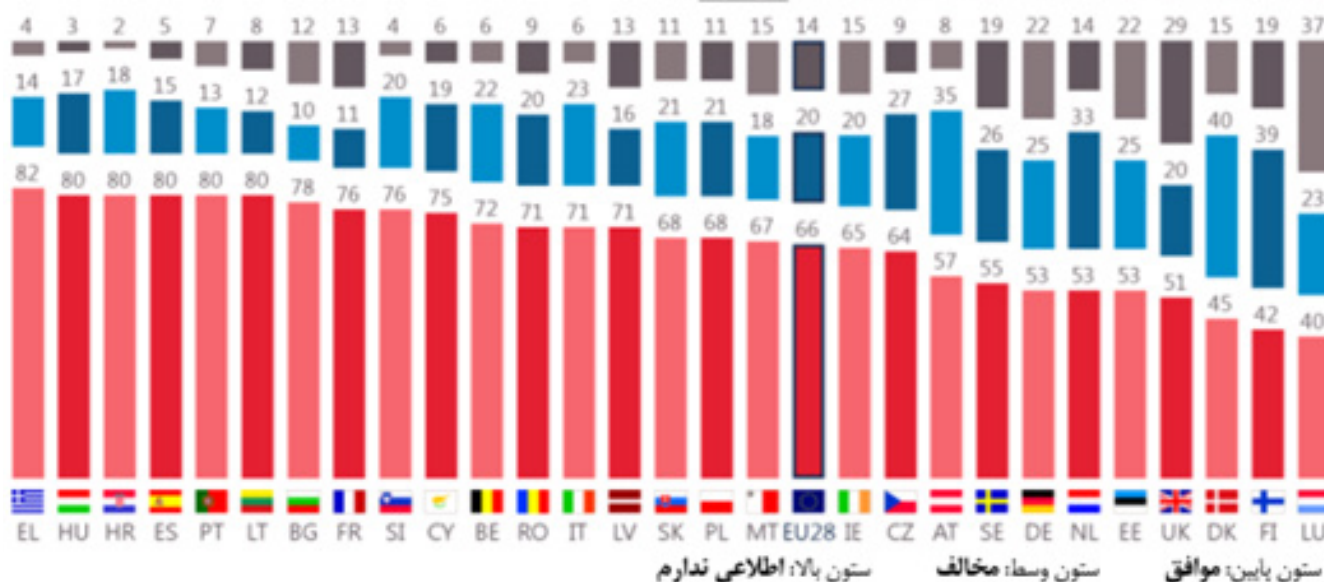
- سوءاستفاده از سمت: برخی از وزرا و کارمندان دولت در حالی که هنوز در موقعیت و پست دولتی هستند، نسبت به شرکتی از بخش خصوصی رفتار ترجیحی دارند.
- نفوذ ناروا: برخی از وزرا و کارمندان دولت از طریق دانش ناشی از موقعیت شغلی‌شان، بر سیاست‌های عمومی نفوذ و دسترسی دارند که برای منافع رقیب در دسترس نیست.
- نفوذ بر فرایند عقد قراردادها: سیاستگذاران سابق می‌توانند از دانش، تماس‌ها و اطلاعات محرمانه تجاری استفاده کنند. در نتیجه فرایندهای مناقصه عادلانه و آزاد قراردادهای دولتی به بهای منافع عمومی تسخیر می‌شود.
- تضعیف اعتماد به دولت و فرایند دموکراتیک: اعتماد عمومی با این تصور که وزرا و کارمندان دولت منفعت شخصی را بر منافع عمومی ترجیح می‌دهند تضعیف می‌شود.

مطالعه سال ۲۰۱۰ سازمان شفافیت بین‌الملل نشان داده است که درب‌های گردان در رتبه‌بندی عمومی فعالیت‌های بالقوه فاسد در رتبه دوم قرار دارد.



شکل ۳. گرایش به پیگیری پرونده‌های فساد در سطوح عالی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا

فسادهای بزرگ و گسترده در کشور ما مورد پیگیری قرار نمی‌گیرند (%)



میانگین از ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا: مجموع موافقین: ۶۸٪، مجموع مخالفین: ۲۰٪، مجموع «اطلاعی ندارم»: ۱۲٪

مجموع پاسخ‌دهندگان: ۲۷,۴۹۸ نفر

جمع‌بندی

بنابراین، براساس نتایج این گزارش، رویکردهای بسیار سختگیرانه و قوانین بیش از حد نیز ممکن است اعتماد عمومی را تضعیف کند. از این رو، روند فعلی اتخاذ قوانین و سیاست‌های بیشتر لزوماً پاسخی کارآمد به تعارض منافع و اعتماد عمومی ارائه نمی‌کند. حتی ممکن است باعث بدبینی بیشتر در مورد نهادهای ملی و سیاسی شود. با این حال، این به معنای عدم مقابله قانونی با تعارض منافع نیست. راه‌حل این مشکل، حذف مقررات و سیاست‌های تعارض منافع برای افزایش اعتماد عمومی نیست. در واقع، مقررات زدایی به احتمال زیاد وضعیت را در کشورهای با سطح اعتماد عمومی کم، بهبود نمی‌بخشد. توصیه مشخص این گزارش در این باره تنظیم سیاست‌ها و ابزارهای مدیریت تعارض منافع و وضعیت اعتماد و سرمایه اجتماعی است: «اگر کشوری سطح اعتماد پایینی به نهادهای سیاسی داشته باشد، نیاز به مدیریت تعارض منافع با قوانین دقیق و پشتیبانی قانونی قوی است. همچنین، چنانچه سطح اعتماد در کشوری بالاتر باشد به مقررات کمتری نیاز است. با این حال، توصیه مقررات زدایی به یک گروه از کشورها، یا مقررات بیشتر به گروهی دیگر از کشورها اشتباه است؛ چراکه کشورها از نظر میزان

آنچه در این گزارش بیان شده است، بر این نکته تأکید دارد که سیاستگذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع چند دهه تحت سلطه رویکردهای قانونی بوده است. نتایج این مطالعه تأکید می‌کند هر چه قوانین و استانداردهای بیشتری در مدیریت تعارض منافع معرفی شوند، نقض قوانین و قواعد نیز بیشتر می‌شود. در باب سختگیری قوانین، رفتاری که قبلاً پذیرفته شده بود اکنون غیراخلاقی و رفتار غیراخلاقی قبلی اکنون مجرمانه تلقی می‌شود. از این رو، تخلفات ثبت شده معمولاً با بالا رفتن اصول اخلاقی افزایش می‌یابد. این جمله به این معناست که افزایش ضوابط اخلاقی یا قانونی در مدیریت تعارض منافع، منجر به آن می‌شود که رفتارهای بیشتری در فهرست اعمال غیراخلاقی یا قانونی قرار گیرد. در نتیجه، رسانه‌ها و مردم ممکن است این را به عنوان نشانه‌ای از کاهش عمل به اصول اخلاقی تفسیر کنند. از این رو منتقدان می‌گویند که قواعد اخلاقی بیشتر، لزوماً پاسخی مؤثری به کاهش اعتماد عمومی و مسائل مربوط به صداقت نمی‌دهد، بلکه ممکن است حتی باعث بدبینی بیشتر به نهادهای عمومی و سیاسی شود. از این رو، اکثر کارشناسان اخلاق فکر می‌کنند که قوانین بیشتر، حتی اگر به خوبی مدیریت شوند، ممکن است به طور خودکار اعتماد بیشتری ایجاد نکنند.

تعاریف اخلاقی (مثلاً فراگیری دامنه دایره مشمولان) است. البته در مورد (ج) استانداردهای سختگیرانه‌تر در قواعد تعارض منافع، نیازمند آشکارسازی دارایی‌های اقوام، دوستان نزدیک یا همسر است.

- ضروری است کشورهای عضو از زبانی دقیق‌تری نسبت به موقعیت‌های تعارض منافع بالقوه انجام دهند.
- معرفی کمیته مستقل در دیوان حسابرسی اروپا به منظور بررسی تعارض منافع و نظارت بر موقعیت در ب‌های گردان نماینده‌های ویژه و بازرسان تعیین شده در طول دوره فعالیت‌شان و انتشار عمومی یافته‌های کمیته مستقل ضروری است.

سیاست‌های شفافیت، اختیارات کمیسیون‌ها و کمیته‌های اخلاقی، آموزش (اجباری یا غیراجباری) و الزامات آشکارسازی (مثلاً اظهار درآمد شخصی، اعلام درآمد خانواده، اظهارنامه شخصی و خانوادگی دارایی‌ها) تفاوت‌های زیادی دارند.»

در نهایت پس از بررسی محورهای ارائه شده، توصیه‌های زیر از نویسندگان گزارش ارائه شده است:

- به‌طور کلی، روندهای مدیریت تعارض منافع در کشورهای عضو اتحادیه اروپا به سمت (الف) قوانین و قواعد و اصول اخلاقی بیشتر، (ب) اخلاقی‌سازی قوانین و ارجاع به اصول اخلاقی، (ج) کاربرد گسترده‌تر

پیشنهاد‌های سیاستی

در راستای بهبود فرایند پیشگیری از تعارض منافع و بهبود مدیریت آن، توصیه‌های سیاستی ذیل قابل ارائه است:

۱. شناسایی دقیق ابزار مدیریت تعارض منافع در کشور:
ابزارهای مورد استفاده جهت مدیریت تعارض منافع در کشورهای مختلف صرفاً قانون و مقررات نیستند. ابزارهای نرم دیگری در این زمینه قابل احصا و شناسایی است. شناخت ابزارهای مختلف از

ابعاد مختلف جهت مدیریت تعارض منافع در موقعیت‌های گوناگون موجب استفاده بهینه و بجا از هر کدام از ابزارها خواهد شد. برای نمونه عامل دیگری نظیر پیچیدگی و چالشی بودن حوزه موضوعی مدیریت تعارض منافع نیز می‌تواند یکی دیگر از عوامل اثرگذار بر انتخاب ابزار باشد در جدول ۱ انواع ابزارهای متصور با توجه به دو بعد سرمایه اجتماعی، حساسیت و پیچیدگی موضوع و حوزه سیاستی بررسی شده است.

جدول ۱. استفاده از ابزارهای مدیریت تعارض منافع با توجه به سرمایه اجتماعی و پیچیدگی موضوع

حساسیت و پیچیدگی موضوع و حوزه سیاستی			
پایین	بالا		
ابزارهای آموزشی – ابزارهای نرم و توصیه‌های اخلاقی	ابزارهای تنظیم‌گر (ابزارهای قانونی مبتنی بر منطق رقابت یا ابزارهای تشویقی)	بالا	سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی به دولت
ابزارهای ترکیبی (هم ابزارهای قانونی هم ابزارهای تنظیم‌گر و هم ابزارهای نرم)	ابزارهای قانونی (تنبیهی و وضع مجازات) – ابزارهای آموزشی	پایین	



به شدت در خصوص مسائل اخلاقی و فردی است. به این معنا که فرد مشمول مدیریت تعارض منافع تضمین می‌کند در هنگام اعمال قدرت اصل بی‌طرفی را رعایت کند. تضمین‌های فردی با کمک ابزارهای قانونی حمایت می‌شود. در واقع قانون به معنای ضمانت اجراست و ضمانت اجرا در صورتی مؤثر و کارآمد عمل خواهد کرد که فرایند درونی شدن آن با آموزش، انجام شود. آموزش کمک می‌کند تا استراتژی‌های جدید به هنجار و عرف رفتاری تبدیل شود. جدی نگرفتن آموزش و تمرکز بر ورودی یعنی تصویب قواعد و قوانین، موجب گرفتار شدن در انبوهی از مقررات قانونی است و موفقیت سیاست‌های وضع شده نیز مردود است.

۴. نظام شفاف‌سازی: آشکارسازی ابزار مهمی در اجرا و نظارت بر سیاست‌های تعارض منافع و پیش‌نیاز اجرای تعارض منافع است. به عبارتی موقعیت‌های متعارض منوط به اعلام هستند و در صورت آشکارسازی امکان کنترل و مدیریت دارند. در واقع آشکارسازی مرحله‌ای قبل از مدیریت تعارض منافع است. راهبرد شفافیت با تعیین سطح شفافیت به «اطلاعاتی که افشای آن نیاز به درخواست ندارد»، «اطلاعاتی که افشا می‌شوند و دسترسی عمومی دارند»، «اطلاعاتی که افشا می‌شوند اما دسترسی عمومی ندارند»، «فعالیت‌های ممنوعه» به آشکارسازی منافع کارگزاران می‌پردازد. معمولاً الزامات آشکارسازی با ارشدیت مرتبط است. بدین معنا که موقعیت و رتبه شغلی در الزام به شفافیت اطلاعات و دسترسی عمومی به آن اطلاعات مؤثر است. با وجود مطالبات شکل گرفته و تلاش‌های صورت گرفته سال‌های اخیر، سیاستگذاری در موضوع شفافیت مانند مدیریت تعارض منافع سرنوشت نامشخص و پیچیده‌ای داشته است که پیشنهاد می‌شود این موضوع با اولویت بیشتری حتی نسبت به موضوع مدیریت تعارض منافع پیگیری شود.

۲. تقویت سرمایه اجتماعی: چنانچه تجربه‌های بررسی شده نشان می‌دهد، به کارگیری ابزار سختگیرانه مانند قانون یا ابزارهای نرم مانند آیین‌نامه و قواعد رفتاری در ارتباط مستقیم با وضعیت سرمایه اجتماعی یک جامعه قرار دارد. وضعیت اعتماد اجتماعی بر میزان همراهی جامعه، در پیشبرد سیاست‌های قانونی مؤثر است. در واقع، کارآمدی هر سیاستی بدون توجه به وضعیت سرمایه اجتماعی آن جامعه شکننده و موقتی است. سرمایه اجتماعی، حلقه وصل تصمیم‌گیری سیاستی از بالا و همراهی جامعه در اجرای صحیح آن تصمیمات است.

متخصصان اجتماعی و سیاسی اذعان دارند که سرمایه اجتماعی که ماهیتش بر رابطه و بنیانش بر اعتماد استوار است، مرکز ثقل نظام حکمرانی است. در صورت فقدان یا ضعف سرمایه اجتماعی، ظرفیت همکاری و کنش‌های جمعی تقلیل یافته و در این شرایط، جامعه همواره به تصمیمات حکمرانان سوءظن داشته و با ایشان همراهی نخواهد کرد. وضعیت سرمایه اجتماعی با کارکرد و کیفیت نهادهای عمومی مرتبط است. چنانچه جامعه نسبت به عام‌گرایی و منفعت‌جمعی سازوکارهای نهادی دستگاه‌های متولی در امر سیاستگذاری و اجرای تصمیمات اتخاذ شده، خوشبین نباشد، همکاری در اجرای سیاست‌های اتخاذ شده شکل نخواهد گرفت و از طرفی چنانچه حمایت و پشتیبانی کافی از نهادهای متولی و اجرایی در پیشبرد سیاست‌هایی که تدوین شده و وجود نداشته باشد، به کارگیری هر ابزاری در مدیریت تعارض منافع از کارایی مناسب برخوردار نخواهد بود. از این رو، «ظرفیت و کیفیت نظام حکمرانی» در سرمایه اجتماعی مؤثر است و وضعیت سرمایه اجتماعی بر حمایت و بهبود فرایندهای اجرایی و عملکرد سیاست‌هایی که نظام حکمرانی اعمال می‌کند مؤثر است. به همین دلیل، اصل اجرای کارآمد مدیریت تعارض منافع، نیازمند همراهی عوامل دیگری نظیر ارتقای سرمایه اجتماعی است.

۳. نهادینه‌سازی و آموزش تعارض منافع: موضوع تعارض منافع

منابع و مآخذ

1. European Parliament (2020). *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU- Member States*.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc@majles.ir