

تعارض منافع

۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۵۴۴۸

تیرماه ۱۳۹۶

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. دسته‌بندی انواع تعارض منافع
۷	۱-۱. تعارض منافع شخص محور
۱۱	۱-۲. تعارض منافع سازمانی
۱۶	۲. تاریخچه شروع توجه به مسئله تعارض منافع در کشورهای مختلف
۱۷	۲-۱. تجربه ایالات متحده در برخورد با تعارض منافع
	۲-۲. تجربه کره جنوبی در مدیریت تعارض منافع: تغییر پارادایم در سیاست‌های ضدفساد کره جنوبی از اواخر دهه
۲۰	۹۰ میلادی
۲۳	۲-۳. برخورد با مسئله تعارض منافع در اتحادیه اروپا
۲۴	۲-۴. تاریخچه مبارزه با تعارض منافع در فرانسه
۲۶	۳. مسئله تعارض منافع در متون اسلامی و تاریخ اسلام
۲۷	۳-۱. اجتناب از تعارض منافع، صفوان جمال و اجاره شتر به هارون
۲۷	۳-۲. اجتناب از مواضع تعارض منافع در استنباط فقهی، علامه حلی و ماجرای چاه
۲۸	۳-۳. اجتناب از مواضع تعارض منافع در امر قضاوت
۲۹	۳-۴. تعارض منافع دریافت غنائم، جنگ احد
۳۰	۳-۵. تعارض منافع فوت پدر و تقسیم ارث
۳۰	جمع‌بندی
۳۲	منابع و مآخذ



تعارض منافع

۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی

چکیده

جلوگیری از فساد یکی از اساسی‌ترین خواسته‌های مردم از حکومت‌هاست. اهمیت این مسئله برای جوامع تا حدی است که علت برخی از انقلاب‌ها و تغییر حکومت‌ها را فساد موجود در حکومت پیشین معرفی می‌کنند. فساد موجود در حاکمیت‌ها را می‌توان به شیوه‌های مختلف دسته‌بندی کرد. با این حال می‌توان گفت که شاکله همه این فسادها به وجود آمدن موقعیت‌های تعارض منافع است. بدین معنا که فرد یا سازمان در جایگاهی قرار می‌گیرد که در آن، بین منافع شخصی و منافع اجتماعی تعارضی وجود دارد. اگر در این موقعیت‌ها انتخاب شخص یا سازمان به سمت منافع خودشان باشد فساد رخ خواهد داد. بنابراین به منظور پیشگیری از مفاسد باید جایگاه‌های تعارض منافع را از بین ببریم یا کاهش دهیم، زیرا نمی‌توان از همه آحاد جامعه که در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته‌اند انتظار داشت که اقدام درست را انجام دهند. حتی با نگاهی عمیق‌تر می‌توان گفت که وظیفه حکومت است که کارکنان خود را از قرار گرفتن در پرتگاه‌های فساد محافظت کند.

با پذیرش این موضوع که جلوگیری از فساد مسئله‌ای بسیار مهم برای حاکمیت‌هاست و در نظر گرفتن اینکه راهکار اصلی پیشگیری از فساد حل مسئله تعارض منافع است این سؤال مطرح می‌شود که چه موقعیت و شرایطی موجب بروز تعارض منافع در کارکنان و مسئولین حاکمیتی می‌شود. این گزارش تلاش دارد که ضمن مفهوم‌شناسی مسئله تعارض منافع به این سؤال پاسخ دهد.

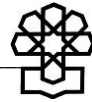
با توجه به ادبیات موجود مسئله تعارض منافع را می‌توان در دو دسته اصلی تعارض منافع شخص‌محور و سازمان‌محور معرفی کرد. تعارض منافع شخص‌محور موقعیتی است که در آن شخصیت‌های حقیقی درگیر تعارض منافع می‌شوند. به فعلیت رسیدن مسئله تعارض منافع معمولاً ناشی از دو خصیصه است. خصیصه اول مربوط به ویژگی‌های ذاتی جایگاهی است که افراد در آن قرار می‌گیرند. تصمیم‌گیری، تخصیص اعتبار، اعطای مجوز، برنامه‌ریزی شهری، معاملات دولتی و... جایگاه‌هایی هستند که با مرتبط شدن با خصیصه دوم یعنی برخی از ویژگی‌های شخصی افراد قرار گرفته در آن جایگاه مانند شغل همزمان، مالکیت دارایی، شرکت‌داری یا سهامداری، اشتغال پسادولتی و... یا قواعد تعیین شده ناظر بر آن جایگاه موجب بروز پدیده تعارض منافع در اشخاص می‌شود. به‌عنوان مثال برنامه‌ریزی برای توسعه شهر یک جایگاه تعارض منافع است، اگر فردی که یک هکتار زمین در اطراف شهر دارد مسئول برنامه‌ریزی توسعه شهر شود، مسئله تعارض منافع به وجود خواهد آمد. به‌عنوان مثالی دیگر دوباره جایگاه تعارض منافع در برنامه‌ریزی شهری را مورد توجه قرار می‌دهیم، اما این بار هیچ‌یک از افراد

تصمیم‌گیر به صورت شخصی منفعتی مرتبط با جایگاه برنامه‌ریزی شهری ندارند و لکن درآمد دستگاه تصمیم‌گیر با افزایش تراکم در شهر افزایش می‌یابد، در این موقعیت نیز ما با مسئله تعارض منافع روبرو هستیم. بنابراین در برخی از موارد اگر بتوانیم شخص دیگری را که دارای ویژگی‌های این‌چنینی نیست در موقعیت تصمیم‌گیری قرار دهیم، مسئله تعارض منافع از بین خواهد رفت، اما در برخی دیگر از موارد حتی با تعویض افراد نیز مسئله تعارض منافع از بین نخواهد رفت. در حالت مشابه سازمان‌های مختلف نیز در تعامل با حاکمیت ممکن است دچار تعارض منافع سازمانی شوند. این مسئله بیشتر در برون‌سپاری خدمات پیمانکاری، تنظیم‌گری‌ها، مشاوره و ارزیابی به‌وجود می‌آید. به‌عنوان مثال شرکت (الف) مسئول اجرای یک پروژه می‌شود و شرکت (ب) به‌عنوان مسئول ارزیابی این پروژه انتخاب می‌شود. پس از مدتی روشن می‌شود که شرکت (ب) خود زیرمجموعه‌ای از شرکت (الف) بوده است. در این موقعیت گفته می‌شود که شرکت (ب) درگیر تعارض منافع سازمانی بوده است. برخی از این تعارض‌های سازمانی به‌علت ویژگی خاص شرکت (ب) (وابستگی سازمانی به شرکت (الف)) به‌وجود آمده است. در برخی موارد دیگر موجودیت سازمان به نحوی است که منجر به تعارض در رفتار وی می‌شود. به‌عنوان مثال ممکن است درآمدها و وظایف یک سازمان در تعارض باشند.

با توجه به اهمیت موضوع تعارض منافع، کشورهای مختلف نیز اقدام به قاعده‌گذاری در این حوزه کرده‌اند. به‌عنوان مثال کشور آمریکا و کره به ترتیب از قبل از سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰ به‌صورت جدی اقدام به مدیریت تعارض منافع نمودند به نحوی که «سیاست‌های سخت»^۱ مبتنی بر کشف و تنبیه پس از رخداد فساد رها و استفاده از «سیاست‌های نرم»^۲ با هدف از بین بردن پیش‌دستانه احتمال وقوع فساد، امری ضروری تلقی شد. همچنین کمیسیون‌های مستقلی برای پیاده‌سازی سیاست‌های مدیریت تعارض منافع ایجاد گردید.

شواهد تاریخی نیز نشان‌دهنده توجه ائمه معصومین و علمای اسلام به مسئله تعارض منافع است. با وجود این این مسئله در نظام تنظیم‌گری کشور به‌صورت جامع مورد توجه قرار نگرفته است، هرچند که در برخی از مصادیق تعارض منافع به‌وسیله قوانین پراکنده محدود شده است. بنابراین به‌منظور پیشگیری از مفاسد نیاز است که قاعده‌گذاران و مسئولین حاکمیت پیشگیری از تعارض منافع را به‌عنوان راهکار اصلی پیشگیری از فساد مورد توجه قرار دهند و پس از بررسی دقیق جایگاه‌های تعارض منافع با استفاده از قواعد مناسب و اقدام قاطع از وقوع فساد جلوگیری نمایند.

1. Hard Policy
2. Soft Policy



هرچند که در جامعه کمتر، عنوان تعارض منافع بر سر زبان‌هاست، اما این موضوع در تاروپود زندگی مردم حضور دارد و بعید است که بتوان مصداقی از فساد را یافت که تعارض منافع پیش‌زمینه و مقدمه آن نباشد. فسادهایی که به‌صورت مستمر با آن روبرو هستیم و تکرار آن باعث آثار مخرب اقتصادی و اجتماعی شده است.

مسئله تعارض منافع شاکله اکثر این فسادهاست. به‌عنوان مثال وزیری با تشکیل یک شرکت خانوادگی در مناقصات شرکت می‌کند یا رئیس دانشگاهی، ساخت ساختمان‌های دانشگاه را به شرکت پسرش واگذار می‌کند و یا مشاور خرید یک کارخانه، خود نمایندگی واردات این کالا را دارد، یا اینکه واردکننده یک کالا به‌عنوان عضوی از انجمن تولیدکنندگان داخلی آن کالا تصمیم‌گیری می‌کند. همه این موارد از جمله مفاسد اقتصادی خرد و کلانی است که عموم مردم آنها را در تعاملات اقتصادی روزمره مشاهده کرده‌اند و وجه اشتراک تمامی آنها وجود نوعی از تعارض منافع در افراد یا نهادهای درگیر است. به‌طوری که فرد یا نهادی در دو جایگاه قرار دارد که هریک از آن جایگاه‌ها به نوعی منافع وی را تحت تأثیر قرار می‌دهند که عملاً زمینه را برای فساد یا تصمیمات ناکارآمد فراهم می‌کند.

به‌عنوان مثال دیگر می‌توان به کارشناسان ارزشیابی، نظارت، استانداردگذاری و قضات اشاره کرد. این افراد در جایگاهی قرار گرفته‌اند که در معرض تعارض منافع قرار دارد. در این جایگاه‌ها کارشناس، بازرس یا ناظر مورد اعتماد حاکمیت، خود را در دوراهی منافع شخصی و حرفه‌ای می‌یابد بدین معنا که آیا صادقانه مسئولیت خود را انجام دهد یا اینکه اقدام به معامله منافع حاکمیت کند و بدین‌وسیله نفع شخصی خود را افزایش دهد.

شرکت‌های حسابرسی که به‌عنوان بازرس براساس اساسنامه‌های سازمانی انتخاب می‌گردند نیز به نوع دیگری با مسئله تعارض منافع روبرو هستند. به‌عنوان مثال بررسی و دقت در پروژه‌های بازرسی می‌تواند منجر به بروز نارضایتی در کارفرما گردد و این موضوع در عقد قرارداد بعدی برای سال‌های آینده تأثیرگذار باشد. مسئله‌ای که اخیراً در رابطه با فیش‌های حقوق نجومی نیز مطرح شد، (حداقل در برخی دستگاه‌ها) نشئت گرفته از مسئله تعارض منافع بود. بدین ترتیب که در برخی از دستگاه‌ها، برخی مدیران، تعیین‌کننده میزان حقوق خود بودند.

با توجه به اهمیت موضوع تعارض منافع و گستره آن، در این گزارش به تبیین مسئله تعارض منافع پرداخته می‌شود. بدین ترتیب که ابتدا مسئله تعارض منافع تعریف شده و رابطه آن با فساد بحث می‌شود. سپس انواع تعارض منافع در قالب دسته‌بندی ارائه شده و نمونه‌هایی از آنها مطرح می‌شوند. سپس مروری بر تاریخچه توجه به مسئله تعارض منافع در کشورهای دیگر و همچنین منابع اسلامی خواهیم داشت.

الف) تعریف تعارض منافع

تعاریف مختلفی برای مسئله تعارض منافع ارائه می‌شود. با وجود این طبق یک تعریف فراگیر: «مجموعه‌ای از شرایط که موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد^۱ را تعارض منافع می‌نامند». همچنین تعارض منافع به‌عنوان نشانه، شاکله و نتیجه فساد مورد نظر قرار گرفته است.^۲ نهادهای مختلف بین‌المللی تعاریف مختلف و البته مشابهی را برای تعارض منافع مطرح کرده‌اند.

راهنمای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD)، تعارض منافع را به‌عنوان تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی تعریف می‌کند، به‌طوری که این منافع می‌تواند به‌صورت ناصحیحی وظایف آنها را تحت تأثیر قرار دهد.^۳

سازمان شفافیت بین‌الملل تعارض منافع را شرایطی می‌داند که در آن افراد یا نهادها (که می‌تواند دولت، رسانه، کسب‌وکار یا سازمان مدنی باشد) مواجه با انتخاب بین وظایف خود و منافع شخصی‌شان می‌گردند.^۴

در طرح نامه کمیسیون اروپا^۵ در مورد دستورالعمل تدارکات دولتی (ماده (۲۱)) آمده است که مفهوم تعارض منافع باید دربرگیرنده تمامی حالت‌هایی باشد که در آن کارکنان پیمانکار یا سایر ارائه‌کنندگان خدمات دخیل در فرآیند، دارای منفعت شخصی از نتیجه این قرارداد بوده، به‌گونه‌ای که بی‌طرفی و عملکردشان را به‌طور ناصوابی تحت تأثیر قرار دهد.^۶

ب) ارتباط تعارض منافع با مسئله فساد

نمونه‌های گوناگونی از فساد را می‌توان برشمرد و لکن اغلب این موارد به‌علت نقطه مشترکی به نام تعارض منافع رخ می‌دهند. برای درک این موضوع که چرا مبحث تعارض منافع نقطه مشترک همه مفاسد است باید به تعریف فساد و تعارض منافع توجه شود. طبق تعریف ارائه شده توسط OECD، تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که فرد یا شرکتی (خصوصی یا دولتی) در موقعیتی است که می‌تواند از شغل حرفه‌ای

1. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union- A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions

۲. در مواد (۷)، (۸) و (۹) کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل (UNCAC) UN Convention Against Corruption (UNCAC) به این موضوع اشاره شده است. گفتنی است که دولت جمهوری اسلامی ایران نیز در سال ۱۳۸۷ به این کنوانسیون پیوسته است. به‌عنوان مثال در ماده (۷) اشاره شده: هر کشور عضو، براساس اصول قانون داخلی خود تلاش خواهد کرد تا نظام‌هایی که شفافیت را ارتقا می‌دهد و از تنازع منافع جلوگیری می‌نماید، اتخاذ و حفظ کرده و تحکیم بخشد.

3. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Country Experiences

4. Transparency international, <http://blog.transparency.org/2009/07/27/what-is-a-%E2%80%98conflict-of-interest%E2%80%99/>

5. EUROPEAN COMMISSION

6. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF#page=51>



یا منصب حاکمیتی در جهت منافع خود یا شرکت سوءاستفاده نماید. به عبارت دیگر وقتی که کسی بتواند از جایگاه خود برای منافع شخصی استفاده نماید، تعارض منافع به وجود می‌آید.

بانک جهانی تعریف فشرده‌ای از فساد ارائه کرده است. «سوءاستفاده از جایگاه عمومی برای به دست آوردن منافع شخصی». اگرچه تعریف بانک جهانی بر موضوع فساد در حاکمیت تمرکز کرده است، اما این تعریف تا حد زیادی قابلیت توسعه برای سایر مفاصد را دارد و به جای واژه جایگاه عمومی می‌توان از هر نوع منصبی (چه عمومی و چه خصوصی) استفاده کرد.

مقایسه بین این دو تعریف روشن می‌کند که چرا مفهوم تعارض منافع و فساد به شدت به هم پیوسته هستند. تعارض منافع زمانی وجود دارد که کارکنان می‌توانند از موقعیت خود سوءاستفاده کنند و فساد زمانی اتفاق می‌افتد که کارکنان از موقعیت خود سوءاستفاده کرده باشند. بنابراین وجود تعارض منافع همیشه به فساد منجر نمی‌شود، ولیکن وقوع هر فساد در بستر یک موقعیت تعارض منافع رخ می‌دهد.^۱

بنابراین با توجه به ارتباط بین تعارض منافع و فساد، پیشگیری از تعارض منافع، راهکاری اساسی جهت پیشگیری از انواع مفاصد خواهد بود.

۱. دسته‌بندی انواع تعارض منافع

مسئله تعارض منافع می‌تواند در حالت‌های مختلف رخ دهد. بدین ترتیب که گاهی افراد حقیقی یا حقوقی به خاطر جایگاهی که در حاکمیت دارند دچار این مسئله می‌شوند بدین ترتیب این دو نوع از تعارض منافع به ویژگی‌های شخصی افراد یا سازمان‌ها مرتبط می‌شوند. دسته دیگری از تعارض منافع را می‌توان براساس جایگاه‌هایی که می‌تواند منجر به تعارض منافع شود معرفی کرد بدین معنا که گاهی ساختارهای نهادی حاکمیت به گونه‌ای طراحی شده است که اگر هر شخصی را در آن موقعیت قرار دهیم در معرض تعارض منافع قرار می‌گیرد و به تعبیری تعارض منافع در ابعاد نهادی به وجود آمده است. با توجه به این توضیحات مسئله تعارض منافع را می‌توان به دو دسته ذیل تقسیم کرد:

– تعارض منافع شخص محور

در این حالت، به علت برخی ویژگی‌های مربوط به شخص قرار گرفته در مناصب حاکمیتی (روابط خانوادگی، روابط سهامداری، اشتغال و...)، منافع شخص در تعارض با منافع حاکمیت و عموم مردم قرار می‌گیرد. به عنوان مثال می‌توان فردی را در نظر گرفت که از یک طرف در یک وزارتخانه دولتی که قرار است برای خرید یک محصول مناقصه برگزار کند، دارای پست حاکمیتی باشد و از طرف دیگر خودش یا خویشاوندانش در شرکتی باشند که آن محصول را عرضه کرده و در مناقصه شرکت خواهد کرد. در این حالت این فرد در موقعیت تعارض منافع قرار دارد. بدین ترتیب که این موقعیت برای وی ایجاد

1. <http://www.fraud-magazine.com/article.aspx?id=4294980862>

می‌شود تا با انواع اقدامات (از قبیل ارائه اطلاعات یا سایر کمک‌ها به شرکت مربوطه) به انگیزه کسب منافع شخصی، منافع حاکمیت را کنارگذارد. در این نوع از تعارض منافع، اگر فرد دیگری بدون ویژگی‌های مزبور (مانند روابط سهامداری، اشتغال و...) در آن جایگاه حاکمیتی قرار بگیرد، تعارض منافع بروز نمی‌کند.

نوع دیگری از تعارض منافع شخصی را می‌توان ناشی از ساختار و قواعدی دانست که افراد در آن قرار می‌گیرند. به‌عنوان مثال طبق قواعد سازمانی ممکن است تعیین مبلغ حقوق و مزایای مدیران به عهده خودشان باشد. در این شرایط هر مدیری در آن جایگاه قرار گیرد در مسئله تعیین حقوق و مزایا درگیر تعارض منافع می‌شود یعنی به نوعی قواعد طراحی شده برای آن جایگاه، مستقل از ویژگی‌های مربوط به اشخاص (مانند روابط سهامداری یا شغلی) آنها را در معرض تعارض منافع قرار می‌دهد.

– تعارض منافع سازمان‌محور^۱

این حالت شبیه به تعارض منافع شخص‌محور است، ولی در مورد منافع یک سازمان مصداق پیدا می‌کند. به‌طوری که به‌علت ویژگی‌های مرتبط با سازمان مانند فعالیت‌های شرکت‌های وابسته به سازمان یا خدماتی که سازمان ارائه می‌کند منافع سازمان در تعارض با منافع حاکمیت قرار می‌گیرد. به‌عنوان مثال ممکن است سازمان (الف) به‌عنوان مجری یک طرح توسط حاکمیت انتخاب شود و شرکت (ب) که زیرمجموعه شرکت (الف) است نیز از جانب حاکمیت مسئولیت ارزیابی موفقیت یا عدم موفقیت طرح را برعهده بگیرد یا اینکه شرکت (ب) مسئولیت مطالعات محیط زیستی پروژه‌ای را برعهده می‌گیرد که پیمانکار آن سازمان (الف) است. در این موقعیت‌ها شرکت (ب) در معرض تعارض منافی قرار گرفته که آن را با عنوان تعارض منافع سازمان‌محور معرفی می‌کنیم. همچنین ممکن است ساختاری که سازمان در آن قرار گرفته به نحوی باشد که در هر حالت آن سازمان در معرض تعارض منافع قرار گیرد. به‌عنوان مثال می‌توان گفت که سازمانی که درآمدهایش با وظایفش در تعارض است، همواره در جایگاه تعارض منافع قرار دارد. به‌عنوان مصداقی از این نوع تعارض منافع می‌توان گفت اگر درآمد پلیس حاصل از جرائم رانندگی باشد، پلیس همواره در تعارض تلاش برای کاهش دادن تخلفات یا استفاده از درآمد حاصل از جرائم خواهد بود.

در ادامه هر یک از دو نوع تعارض منافع مذکور به تفصیل مورد بحث قرار می‌گیرند.



۱-۱. تعارض منافع شخص محور

مسئله تعارض منافع شخص محور ممکن است در جایگاه‌های مختلف شغلی بروز کند. این جایگاه‌ها می‌توانند در بخش دولتی یا خصوصی قرار داشته باشند. برخی از جایگاه‌هایی که می‌تواند موضع تعارض منافع شخص محور باشند عبارتند از:

- تعارض منافع کارکنان حاکمیت
- تعارض منافع در روزنامه‌نگاران^۱
- تعارض منافع در پزشکان
- تعارض منافع در شغل حسابداری
- تعارض منافع در شغل مهندسی
- تعارض منافع وکلا (وکیل دو طرف)
- تعارض منافع قاضی
- تعارض منافع اعضای هیئت مدیره با سهامداران
- و.....

شناخت این موارد مقدمه‌ای برای طراحی سازوکارهای برطرف‌کننده تعارض منافع در هر یک از این بخش‌ها خواهد بود. از آنجایی که این گزارش مربوط به مسئله تعارض منافع در بخش حاکمیت است تمرکز اصلی بر روی کارکنان حاکمیت و مواردی است که بخش خصوصی به تعامل با حاکمیت می‌پردازد.

۱-۱-۱. تعارض منافع مسئولان و کارکنان حاکمیت

در طول تاریخ حکومت‌ها به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیر زندگی اجتماعی مطرح بوده‌اند. با تشکیل حکومت‌ها، افرادی به‌عنوان مسئولان حاکمیتی مشخص شده‌اند و تصمیمات و رفتارهای این مسئولین و منصوبین حکومتی تأثیرات زیادی بر منافع عموم جامعه داشته است. تعارض بین منافع شخص و منافع عمومی می‌تواند به‌عنوان عاملی تأثیرگذار بر رفتار مسئولین حکومتی نقش‌آفرینی کند، به نحوی که در تصمیم‌گیری‌ها منافع عموم مردم فدای منافع شخصی مسئولین و کارکنان حاکمیت شود. به‌منظور رفع این مشکل ابتدا باید جایگاه‌هایی که ممکن است افراد را در موقعیت تعارض منافع قرار دهد شناسایی کنیم و پس از آن عواملی که باعث می‌شوند افراد در این موقعیت‌ها دچار تعارض منافع شوند را برشمریم. جایگاه‌های مستعد تعارض منافع شخص محور با رویکرد اختیارات واگذار شده به آنها دسته‌بندی خواهند شد. به‌منظور تبیین عوامل ایجادکننده تعارض منافع نیز عواملی چون ارتباطات مالی و غیرمالی شخص قرار گرفته در جایگاه مستعد تعارض منافع معرفی می‌گردند.

1. Conflict of Interest in the Professions Practical and Professional Ethics Series, Edited by Michael Davis and Rew Stark, Oxford University Press

بدین ترتیب می‌توانیم انتظار داشته باشیم که این بررسی‌ها به نوعی روشن‌کننده مسیر پیشگیری از تعارض منافع باشند. بدین ترتیب که پس از روشن شدن جایگاه‌های مستعد تعارض منافع و عوامل ایجادکننده آن، یا در مورد جایگاه مستعد تعارض منافع تدابیری بیاندیشیم یا اینکه عوامل ایجادکننده تعارض منافع را کنترل کنیم.

۲-۱-۱. جایگاه‌های مستعد تعارض منافع شخص محور در مسئولین و کارکنان حاکمیت

جایگاه‌هایی که حکومت، بخشی از اختیارات خود را به فرد یا افرادی (در قالب شورا) واگذار کرده است را می‌توان بستر اصلی وقوع تعارض منافع در مسئولین و کارکنان حاکمیت معرفی کرد. بدین معنا که فردی که در این جایگاه‌ها قرار می‌گیرد مستعد درگیر شدن با مسئله تعارض منافع خواهد بود و شناسایی این جایگاه‌ها قدم ابتدایی در پیشگیری از مسئله تعارض منافع در مسئولین و کارکنان حاکمیت می‌باشد. برخی از اختیاراتی که افراد را مستعد درگیری با مسئله تعارض منافع می‌نماید عبارت است از:

- اختیار قاعده‌گذاری اعم از قانون، مقررات و دستورالعمل‌ها،
- اختیار نظارت در سطح کلان مانند نظارت نمایندگان بر دولت و در سطوح پایین‌تر مانند نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و نظارت ناظر پروژه بر پروژه‌های پیمانکاری،
- اختیار تأیید یا رد وضعیت و استاندارد، مانند اداره استاندارد و شرکت‌های زیرمجموعه، کارشناسان محط زیست، کارشناسان بهداشت و کارشناسان کار،
- اختیار ارائه مجوز فعالیت،
- اختیار ارائه مجوز واردات،
- اختیار خرید و معاملات دولتی،
- اختیار واگذاری و فروش دارایی‌های دولتی،
- اختیار ارزیابی، مانند کارشناسان دادگستری،
- اختیار انتخاب و استخدام کارمندان،
- حق قضاوت، مانند قضات دادگستری.

هر فرد یا شورایی در سطح ملی، منطقه‌ای، استانی یا شهرستانی که دارای هر یک از اختیارات ذکر شده باشد، به‌صورت خواسته یا ناخواسته مستعد درگیری با مسئله تعارض منافع است. به‌عنوان مثال دادن اختیار ارائه مجوز می‌تواند باعث به‌وجود آمدن موقعیت‌های امضای طلایی شود که مستعد بروز تعارض منافع می‌باشد. این مسئله می‌تواند در سطح وزیر، مدیرکل، استاندار، شهردار یا حتی کارشناسان ادارات فعال در شهرستان‌ها رخ دهد.

به هر حال عوامل ثانویه‌ای می‌توانند بروز تعارض منافع در این موقعیت‌ها را قطعی کنند. برخی از این موارد تحت عنوان مصادیق ایجادکننده تعارض منافع در ادامه ذکر خواهد شد.



۳-۱-۱. مصادیق اصلی ایجادکننده تعارض منافع شخص محور در مسئولین و کارکنان حاکمیت مصادیق ایجادکننده این نوع از تعارض منافع، مواردی هستند که بر انگیزه‌ها و منافع اشخاص تأثیر گذارند. شناسایی این موارد مقدمه طراحی سازوکار پیشگیری از این نوع تعارض منافع خواهد بود. مصادیق اصلی ایجادکننده تعارض منافع اشخاص مشغول در فعالیتهای حاکمیت را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. دسته اول ناشی از ویژگی‌های اشخاصی است که در آن جایگاه قرار گرفته‌اند به‌عنوان مثال فردی که در جایگاه طراحی طرح توسعه شهری قرار گرفته است مقدار زیادی زمین در اطراف شهر دارد. بدین ترتیب این دارایی فرد می‌تواند عامل ایجادکننده تعارض منافع برای وی شود. این موارد تحت عناوین ارتباط سهامداری یا مالکیت دارایی، ارتباطات شغلی و اشتغال همزمان، ارتباط خویشاوندی و... معرفی می‌شوند. دسته دوم از مسائلی که می‌تواند متوجه افراد شاغل در فعالیتهای حاکمیتی و بروز تعارض منافع برای آنها شود می‌تواند به‌صورت برون‌زا و مستقل از ویژگی‌های افراد قرار گرفته در آن جایگاه است. این موارد تحت عنوان عوامل نهادی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص معرفی می‌شوند و نمونه‌های فردی آن را می‌توان در مواردی مانند قاعده‌گذاری برای خود، نظارت بر خود، وجود وظایف متعارض یا تعارض درآمد و وظیفه در یک جایگاه معرفی کرد.

الف) عوامل فردی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص

در ادامه عوامل فردی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص ذکر و در هر مورد به‌صورت مختصر توضیح داده می‌شود.

۱. ارتباطات سهامداری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با تصمیم‌گیری^۱: یکی از مصادیق ایجادکننده تعارض منافع برای کارکنان/ مسئولین حاکمیتی، مالکیت یا ارتباط سهامداری با شرکت یا مؤسساتی است که توسط آن کارکنان/ مسئولین قاعده‌گذاری می‌شوند یا تحت نظارت قرار می‌گیرند. این نوع ارتباطات باعث ایجاد تعارض بین منافع شخص و منافع عموم مردم می‌گردد. برای مثال سهامدار بودن در شرکت‌های مرتبط با حوزه فعالیت وزارتخانه مربوطه مصداق این نوع تعارض منافع است.

۲. اشتغال همزمان^۲: اشتغال همزمان افراد در بخش حاکمیتی و بخش خصوصی، به‌ویژه بخش‌هایی که ارتباط نزدیک با پست حاکمیت افراد دارد، یکی دیگر از مصادیق تعارض منافع شخص محور می‌باشد. به‌عنوان مثال فردی که همزمان با فعالیت خود در بیمه مرکزی، عضو هیئت مدیره یک شرکت بیمه خصوصی است، درگیر این نوع تعارض منافع است.

به‌عنوان مثال دیگر نماینده مجلسی که در زمان نمایندگی، مسئول یک تشکل خصوصی مانند نظام پزشکی است یا از بخش دیگری حقوق دریافت می‌کند نیز مصداقی از این اشتغال همزمان می‌باشد.

1. Conflict of interest restriction and disclosure, World Bank Public Sector and Governance Group, 2013.

۳. دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر: رابطه مالی بین مسئولین حکومتی و نهادهای قاعده‌پذیر ممکن است تحت عناوینی مانند دریافت هدیه یا درخواست رشوه شکل گیرد. این نوع ارتباطات مالی نیز می‌تواند انگیزه‌ای برای مسئولین حاکمیتی باشد تا منافع عمومی را در نظر نگیرند.

۴. ارتباطات خویشاوندی: ارتباطات خویشاوندی یکی دیگر از مواردی است که ممکن است باعث ایجاد تعارض منافع در کارمندان حکومتی گردد. این تعارض ممکن است به علت سهامداری، اشتغال یا رابطه مالی یکی از بستگان مسئولین حاکمیتی با بخش‌های تحت نظارت، قاعده‌گذاری یا پیمانکاری وی به وجود بیاید. به عنوان مثال اگر یکی از خویشاوندان رئیس سازمان غذا و دارو رئیس شرکت دارویی خصوصی باشد، رئیس سازمان غذا و دارو درگیر مسئله تعارض منافع خواهد شد.

۵. ارتباطات پساشغلی و مسئله درب گردان: درب گردان یکی از مواضع پیچیده تعارض منافع شخص‌محور می‌باشد. درب گردان به معنای اشتغال بازنشستگان یا مستعفیان بخش دولتی در بخش خصوصی یا بالعکس است. این پدیده از جنبه‌های گوناگونی باعث ایجاد تعارض منافع می‌شود. اهمال‌کاری در نظارت یا قاعده‌گذاری با انگیزه استخدام در بخش خصوصی پس از خاتمه فعالیت در مشاغل حاکمیتی یکی از این موارد است.

۶. انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای و سلیقه‌ای: انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای ممکن است افراد را در موقعیت‌های تعارض منافع قرار دهد. به عنوان مثال وجود این انگیزه‌ها در نمایندگان مجلس، ممکن است باعث مطرح و اجرا شدن طرح‌هایی گردد که از لحاظ اقتصادی بهینه نبوده و منافع عموم مردم و حاکمیت را تأمین نمی‌کنند، ولی منافع برخی از مناطق جغرافیایی یا احزاب سیاسی را برآورده می‌کنند.

ب) عوامل نهادی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص

در ادامه عوامل نهادی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص ذکر و در هر مورد به صورت مختصر توضیح داده می‌شود.

۱. اتحاد قاعده‌گذار و مجری قواعد: تفویض حق قاعده‌گذاری بر خود یکی از مواردی است که افراد را به واسطه قواعد بیرونی در معرض تعارض منافع شدید قرار می‌دهد. این مسئله ممکن است در بخش‌های مختلف حاکمیت به وجود آید. به عنوان مثال اگر به فردی اختیار قاعده‌گذاری میزان دریافت حقوقش را بدهیم وی را در موقعیت تعارض منافع قرار داده‌ایم.

۲. اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده): همانند مسئله قاعده‌گذاری برای خود، فردی که به صورت شخصی مسئول نظارت بر رفتار و عملکرد خود است نیز با مسئله تعارض منافع روبرو می‌شود به نحوی که می‌توان گفت مسئله نظارت با مشکل روبرو خواهد شد.



۳. **تعارض درآمد و وظایف:** تعارض درآمد و وظایف نیز به صورت ساختاری موجب می‌گردد که مسئولین و کارکنان به وظیفه اصلی خود عمل نکنند. می‌توان نمونه‌های گوناگونی برای این مسئله ذکر کرد. به عنوان مثال نظام پاداش به موفقیت‌های کوتاه‌مدت به نوعی ایجادکننده این نوع تعارض منافع در بین مسئولین، کارکنان دولت و شرکت‌های وابسته به دولت خواهد بود. زیرا این نظام انگیزشی مدیران را تشویق می‌کند که دست به اقداماتی بزنند که در کوتاه‌مدت نتایج ملموس و مناسبی داشته باشد، در حالی که ممکن است این نوع فعالیت‌ها در بلندمدت منجر به نتایج مخربی گردد. از سوی دیگر تعیین مشوق برای موفقیت در کوتاه‌مدت بدون متضرر شدن مدیران از عدم موفقیت، باعث می‌شود که مدیران فعالیت‌های با ریسک بالایی را انتخاب کنند که احتمال شکست در آنها زیاد است. به عنوان مثال راجان^۱ اقتصاددان ارشد صندوق بین‌المللی پول در مقاله^۲ خود به این موضوع اشاره می‌کند که پاداش‌هایی که براساس سودهای کوتاه‌مدت طراحی شده‌اند و جریمه‌ای برای زیان‌های بعدی تحمیل نمی‌کنند بانکداران را تشویق می‌کنند که بیشتر ریسک کنند و این موضوع ممکن است که شرکت یا حتی کل سیستم مالی را ویران کند.

۴. **تعارض وظایف:** بنا به تعریف بخش مرور قوانین دانشگاه آمریکا^۳ و مجله فلسفه، دانش و قانون^۴، تعارض وظایف، تعارض بین دو وظیفه قانونی یا اخلاقی است.^۵ در این موقعیت‌ها فرد نمی‌تواند هر دو وظیفه محول را به درستی اجرا کند، زیرا منفعت حاصل از اجرای وظایف متعارض است. هر چند که بنا بر این تعریف بین تعارض منافع و تعارض وظایف اختلافاتی وجود دارد ولیکن در صورت به وجود آمدن تعارض وظایف برای یک فرد، می‌توان گفت که با مسئله تعارض منافع روبرو هستیم. این تعارض می‌تواند باعث ناکارآمدی عملکرد افراد شود. به عنوان مثال نمایندگان مجلس در برخی از تصمیم‌گیری‌ها دچار این تعارض منافع می‌شوند زیرا از یکسو وظیفه آنها توجه به منافع حوزه انتخابی است و از سوی دیگر باید منافع ملی را در نظر بگیرند و این دو وظیفه ممکن است با یکدیگر تعارض داشته باشند. نمونه این مسئله را می‌توان در پروژه اتیلن غرب یا پروژه‌های مشابه مشاهده کرد.

۲-۱. تعارض منافع سازمانی

همانگونه که در ابتدای این بخش توضیح داده شد، ممکن است در موقعیت‌های گوناگون، یک سازمان، شرکت یا مؤسسه نیز به عنوان شخصیت حقوقی در معرض تعارض منافع قرار گیرد. بدین معنا که به علت فعالیت‌های اقتصادی یا غیراقتصادی اجرا شده در سازمان مورد نظر مسئله تعارض منافع به وجود آید.

1. Rajan

2. Has Financial Development Made the World Riskier? Raghuram G. Rajan, 2005.

3. American University Law Review

4. Journal of Philosophy, Science and Law

5. <http://legalbeagle.com/6661652-conflict-duty-versus-conflict-interest.html>

این نوع از تعارض منافع می‌تواند هنگام تعاملات بخش خصوصی و دولتی که در آنها از شرکت‌ها برای مشاوره، ارزیابی، اجرا و نظارت یا حتی تنظیم‌گری استفاده می‌شود رخ دهد. در بخش حاکمیتی نیز ممکن است با این نوع از تعارض منافع روبرو باشیم. در ادامه ابتدا مصادیقی از این نوع تعارض منافع در مؤسسات یا سازمان‌های خصوصی که در تعامل با حاکمیت هستند ارائه می‌شود و پس از آن انواع تعارض منافع در سازمان‌های دولتی نیز معرفی می‌شوند.

۱-۲-۱. مؤسسات و شرکت‌های خدمات مشاوره‌ای

مؤسسات و شرکت‌هایی که ارائه‌کننده خدمات مشاوره‌ای به دولت یا بخش خصوصی هستند می‌توانند به دلایل مختلفی در معرض تعارض منافع قرار گیرند. به‌عنوان مثال اگر یک مؤسسه مشاوره خود بخشی از یک هلدینگ فعال در رشته مشورت‌دهنده خود باشد ممکن است با تعارض منافع در نظر گرفتن منفعت هلدینگ خود در مشاوره‌ها روبرو باشد.

۱-۲-۲. مؤسسات ارزیابی و صحه‌گذاری

مؤسسات ارزیابی و صحه‌گذاری، مؤسساتی هستند که به نمایندگی از بخش دولتی یا خصوصی اقدام به ارزیابی پروژه‌ها می‌کنند. این مؤسسات ممکن است به‌علت منافع سازمانشان، در فرآیند ارزیابی خود با تعارض منافع روبرو باشند و تحت تأثیر آن، ارزیابی دقیق و صحیحی را انجام ندهند. به‌عنوان مثال ممکن است مؤسسه ارزیاب خود عضو شرکت (الف) باشد که با همکاری شرکت (ب) اجراکنندگان طرحی هستند که قرار است ارزیابی شود. اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده) به‌صورت ساختاری موقعیتی را به‌وجود می‌آورد که مسئله نظارت با مشکل روبرو خواهد شد. نهادهایی که به‌صورت همزمان مسئولیت ایجاد بازارها و نظارت بر آنها را برعهده دارند با یک تعارض ذاتی روبرو هستند زیرا توسعه بازار به‌عنوان شاخصی از موفقیت این نهادها شناخته می‌شود و نظارت سختگیرانه ممکن است باعث کاهش سرعت توسعه بازار شود. بنابراین، این نهادها ممکن است در نظارت سهل‌انگاری کنند. نهادهای خودتنظیم‌گری مانند انجمن ملی فعالین بورس^۱ (NASD) و بورس اوراق بهادار نیویورک^۲ (NYSE) سعی کرده‌اند با مجزا کردن این بخش‌ها در درون خود تعارض منافع بخش نظارت را کاهش دهند.^۳

۱-۲-۳. مؤسسات اعطاکننده استاندارد

مؤسسات اعطاکننده استاندارد از مصادیق تعارض منافع سازمان‌محور هستند. این مؤسسات ممکن است به‌علت ارتباطات مالی یا ارتباط اعضا با شرکت‌های درخواست‌کننده استاندارد یا رقبایشان، در فرآیند اعطای استاندارد درگیر مسئله تعارض منافع شوند.

1. National Association of Securities Dealer (NASD)

2. New York Stock Exchange (NYSE)

3. The Role of Government in Corporate Governance, Regulatory Policy Program Center for Business and Government John F. Kennedy School of Government Harvard University



۴-۲-۱. مؤسسات پیمانکاری

مؤسسات پیمانکاری ممکن است در معرض انواعی از تعارض منافع قرار گیرند. اجرای دقیق و صحیح پروژه یا کم‌کاری در اجرای آن یکی از این موارد است. یکی دیگر از مصادیق تعارض منافع مربوط به پیمانکاران زمانی رخ می‌دهد که شرکت پیمانکار به‌علت ویژگی‌ها و روابط خاص خود یا رانت اطلاعاتی که در یک پروژه خاص به دست آورده است درگیر مسئله تعارض منافع می‌شود. تعارض به‌وجود آمده در این موقعیت می‌تواند انتخاب بین رعایت صادقانه اصول مناقصه یا استفاده از رانت اطلاعاتی خود در مناقصه باشد. این نوع از تعارض منافع نیز با عنوان تعارض منافع سازمانی پیمانکاران شناخته می‌شود. بدین ترتیب علاوه بر ارائه‌دهنده رانت اطلاعاتی به شرکت پیمانکار، خود شرکت پیمانکار دریافت‌کننده رانت اطلاعاتی نیز به‌عنوان مجرم شناخته می‌شود.

۵-۲-۱. سازمان‌های صنفی دارای حق قاعده‌گذاری و نظارت

برخی از اختیارات واگذار شده به نهادهای صنفی خودتنظیم‌گر را می‌توان مصداقی از تعارض منافع سازمانی دانست که ناشی از اتحاد قاعده‌گذار و مجری است. زیرا در این موارد اختیار قاعده‌گذاری به افراد خود آن صنف واگذار شده است. هر چند که در قرن گذشته خودتنظیم‌گری به‌عنوان قاعده اصلی برای تنظیم‌گری رفتار شرکت‌ها و مشاغل تخصصی مورد استفاده قرار گرفته است، اما در سال‌های اخیر این سؤال مطرح شده که این خودتنظیم‌گری در بخش‌های مالی، پزشکی، حسابداری، وکالت و... تا چه اندازه موفق بوده است. بدین ترتیب هرچند که از سال ۱۹۳۰ قواعد تنظیم‌گری در سازمان‌های بورس اوراق بهادار آمریکا و شرکت‌های حسابداری و وکلا مورد استفاده قرار گرفته بود، بعد از بحران‌های به وجود آمده این مسئله مطرح شد که در چه موقعیت‌هایی استفاده از خودتنظیم‌گری باعث صدمه شده است و چه ساختاری برای استفاده از این قواعد مناسب است و چگونه می‌توان مزایای استفاده از خودتنظیم‌گری را افزایش و معایب مرتبط با آن را کاهش داد.

برخی از مزایایی که برای خودتنظیم‌گری ذکر شده است عبارت است از:^۱

- **نزدیکی و مجاورت:**^۲ نزدیکی و مجاورت به این معناست که در این شرایط اطلاعات به‌روزتر و با جزئیات بیشتری در اختیار قاعده‌گذار است. این موضوع مزیتی برای قاعده‌گذاری سازمان‌هایی با سرعت تغییر زیاد می‌باشد.
- **انعطاف‌پذیری:**^۳ استفاده از قاعده‌گذاری به‌وسیله خود نهادها در مقابل قاعده‌گذاری حاکمیتی از انعطاف بیشتری برخوردار است.

1. The Role of Government in Corporate Governance, Regulatory Policy Program Center for Business and Government John F. Kennedy School of Government Harvard University
2. Proximity
3. Flexibility

– **مقبولیت:**^۱ قاعده‌گذاری به وسیله خود صنعت به احتمال زیاد باعث مقبولیت بیشتر قواعد می‌گردد.

– **بهم پیوسته شدن منافع صنعت:**^۲ از آنجایی که خودتنظیم‌گری بر مبنای منافع مشترک افراد فعال در آن صنعت شکل می‌گیرد می‌توان انتظار داشت که در اجرای این نوع از سیاست‌ها موفق‌تر باشد. علیرغم مزیت‌هایی که برای استفاده از خودتنظیم‌گری ذکر شد، باید توجه داشت که این روش قاعده‌گذاری با آسیب‌هایی نیز همراه است:

۱. **تعارض منافع:** اولین مشکلی که در نظام‌های خودتنظیم‌گر مطرح می‌شود مسئله تعارض منافع است. مسئله مجاورت که باعث ایجاد مزیت دسترسی سریع به اطلاعات می‌شد می‌تواند به مشکل تعارض منافع منجر شود. شناخت بهتر از یک صنعت توسط افراد آن لزوماً به معنای این نیست که این افراد انگیزه داشته باشند که به صورت بهینه و بهترین قواعد را برای تنظیم آن صنعت به کار گیرند. موضوع دیگر این است که ممکن است ابزار خودتنظیم‌گری به منظور حفظ انحصار و جلوگیری از ورود سایرین به صنعت، مورد استفاده قرار گیرد.^۳

۲. **عدم اعمال مجازات‌های کافی:**^۴ انعطاف‌پذیری بیشتر خودتنظیم‌گری ممکن است منجر شود که در این نظام به صلاحدید، مجازات‌های کمتری را برای متخلفین در نظر بگیرند و این موضوع متداول است که این نوع سازمان‌ها مجازات‌های ناچیزی را برای متخلفان اعمال کنند.^۵

۳. **عدم اعمال قانون:**^۶ عدم نظارت به علت تعارض منافع تنظیم‌گران در ساختارهای خودتنظیم‌گری و انعطاف‌پذیری این تنظیم‌گران ممکن است که بیشتر از آثار ناشی از مقبولیت قوانین خودتنظیم‌گری باشد. معمولاً در مواردی که منافع صنعت مورد نظر با منافع جامعه در تضاد است، نظارت توسط خودتنظیم‌گری کمتر از حد بهینه اجتماعی خواهد بود.^۷

۴. **جلوگیری از ایجاد بازار رقابتی بین‌المللی:**^۸ رقابت با بازارهای خارجی یکی از ابزارهای مناسب برای تعریف کردن و محدود کردن منافع صنایع گوناگون است. قوانین نامتناسب تنظیم شده به منظور جلوگیری از واردات توسط نظام خودتنظیم‌گران داخلی ممکن است مانعی برای استفاده از رقابت برای توسعه و پیشرفت صنایع باشد.^۹

1. Compliance

2. Collective Interests of Industry

3. The Role of Government in Corporate Governance, Regulatory Policy Program Center for Business and Government John F. Kennedy School of Government Harvard University

4. Inadequate Sanctions.

۵. همان.

6. Under enforcement

۷. همان.

8. Global Competition

۹. همان.



۵. **عدم کفایت منابع:**^۱ اگرچه در نظام خودتنظیم‌گری احتمال افزایش هزینه‌های قاعده‌گذاری از منابع صنعت و احتمال دست‌اندازی به منابع صنعت از طریق نمایندگان کاهش یافته است، اما ممکن است به دلیل تعارض منافع بودجه کافی به بخش قاعده‌گذار اختصاص داده نشود.^۲

۶-۲-۱. سازمان‌هایی که درآمد آنها با وظایف آنها در تعارض است

تعارض درآمد و وظایف به صورت ساختاری موجب می‌گردد که سازمان به وظیفه اصلی خود عمل نکند. می‌توان نمونه‌های گوناگونی برای این مسئله ذکر کرد. مرتبط کردن درآمد پلیس به جرائم یا مرتبط کردن درآمد ستاد مبارزه با قاچاق به کشفیات قاچاق، نمونه‌هایی از این نوع تعارض منافع هستند. به صورت کلی تعیین حق‌العمل برای فعالیت‌هایی که پیرامون موضوع رفع ناهنجاری‌ها شکل می‌گیرند، (بیماری، قاچاق، تخلفات رانندگی و...) مصداقی از تعارض منافع درآمد و وظایف خواهد بود.

یکی دیگر از نمونه‌های تعارض درآمد با وظایف، سازمان‌های حسابرسی است. این سازمان‌ها مسئول بررسی صحت اطلاعات ارائه شده در ترازنامه شرکت‌ها هستند و باید به صورت دقیق و سختگیرانه این کار را انجام دهند، اما انتخاب حسابرس برعهده خود شرکت‌هاست و سختگیری در حسابرسی به نوعی به معنای انتخاب نشدن برای حسابرسی‌های آینده و محروم ماندن از درآمدهای آن است، لذا بین درآمد و وظایف این سازمان‌ها تعارض وجود دارد و این تعارض می‌تواند منجر به کاهش دقت و صحت گزارش حسابرسان گردد.

۷-۲-۱. سازمان‌های دولتی که وظایف داده شده به آنها در تعارض است

مصداق دیگری از تعارض منافع سازمانی می‌تواند زمانی محقق شود که یک سازمان عمومی به صورت همزمان دارای دو وظیفه باشد - به نحوی که این تعدد وظایف موجب تعارض گردد. به عنوان مثال اگر یک سازمان همزمان وظیفه قاعده‌گذاری و ارائه خدمات یا مالکیت را در اختیار داشته باشد ممکن است درگیر تعارض منافع ساختاری شود. یکی از آسیب‌های این تعدد وظایف می‌تواند خطر عدم تصمیم‌گیری بی‌طرفانه و درنظر گرفتن منافع تجاری و علایق مسئولان بخش عمومی و برخورد غیرمنصفانه با دیگر رقبا باشد.^۳ به عنوان مثال در شرایطی که یکی از شرکت‌های زیرمجموعه وزارتخانه‌ای که مسئولیت تنظیم‌گری را برعهده دارد در همان حوزه مشغول به ارائه خدمات باشد وزارت مربوطه در مسئله تنظیم‌گری دچار تعارض منافع می‌شود. به عنوان مثال اگر وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات که وظیفه تنظیم‌گری را برعهده دارد به صورت همزمان مالک یکی از اپراتورهای تلفن همراه نیز باشد در انجام

1. Insufficient Resources

۲. همان

3. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD guidelines and country Experiences, 2003.

وظایف دچار تعارض منافع می‌شود و ممکن است این تعارض منافع موجب رفتار غیرمنصفانه با سایر رقبا شود.

یکی دیگر از مصادیق تعارض وظایف را می‌توان در وظایفی مشاهده کرد که برای سازمان‌های دولتی تعیین می‌شود. به‌عنوان مثال ممکن است وظیفه استخراج حداکثری از میادین نفت و وظیفه توسعه فناوری داخلی استخراج به‌صورت همزمان به وزارت نفت واگذار شده باشد. در این مثال در صورت عدم تعیین قواعد مشخص در مورد میزان اولویت هر وظیفه و نحوه مدیریت کردن تعارض بین آنها، ممکن است به بهانه اجرای یک وظیفه، وظایف دیگر محول شده مورد بی‌توجهی قرار گیرد.

۸-۲-۱. مؤسسات حقوقی

مؤسسات حقوقی ممکن است به‌صورت همزمان در پرونده‌های مختلفی به ارائه خدمات وکالتی بپردازند. این احتمال وجود دارد که نتایج یکی از این پرونده‌ها برای موکلان دیگر نیز با اهمیت باشد. وکالت همزمان دو طرف دعوا به‌وسیله مؤسسات حقوقی یکی از نمونه‌های بارز این مسئله است. در این مواقع ممکن است مؤسسات حقوقی با تعارض منافع سازمانی روبرو باشند.

۹-۲-۱. مؤسسات مدیریت سرمایه‌گذاری

مؤسسات مدیریت سرمایه‌گذاری، نیز ممکن است به‌علت ارتباط مالی یا نیروی انسانی با برخی شرکت‌ها، درگیر این تعارض شود که آیا سرمایه‌های مشتریان خود را به شرکت‌های مرتبط منتقل کند یا اینکه این سرمایه‌ها را در پربازده‌ترین گزینه ممکن سرمایه‌گذاری نماید. این مسئله ممکن است باعث تضییع حقوق مشتریان مؤسسه سرمایه‌گذاری شود.

۲. تاریخچه شروع توجه به مسئله تعارض منافع در کشورهای مختلف

در قسمت‌های پیشین سعی شد تا دسته‌بندی مفهومی از مسئله تعارض منافع ارائه شود. در این قسمت سعی می‌شود تا به برخی از تجربه‌های کشورهای مختلف در برخورد با این مسئله اشاره شود. برای این منظور تجربه ایالات متحده و کره جنوبی، اتحادیه اروپا و تاریخچه پرداختن به موضوع تعارض منافع در فرانسه مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این بخش سعی می‌شود به‌صورت کلی به تجربیات این کشورها اشاره شود. راهکارهای پیشگیری از تعارض منافع در کشورهای مختلف در گزارش مستقلی بررسی خواهد شد.



۱-۲. تجربه ایالات متحده در برخورد با تعارض منافع

پیش از دهه ۶۰ میلادی، ایالات متحده با مسئله تعارض منافع در قالب قوانین و فرآیندهای کیفی برخورد می‌نمود و زمانی که رسوایی و فساد خاصی صورت می‌گرفت قوانین جدیدی برای برخورد با آن تصویب می‌شد. رسوایی‌های برخی از مقامات دولتی در بحبوحه جنگ داخلی آمریکا در سال‌های ۱۸۶۰ منجر به طراحی قوانینی برای جلوگیری از سوءاستفاده مقامات از تصمیمات دولتی گردید که برخی از این اصول هم‌اکنون نیز در قوانین این کشور وجود دارند.

در اوایل دهه ۱۹۶۰ و پس از انتخاب کندی به‌عنوان رئیس‌جمهور این کشور، شغل دولتی به‌عنوان یک حرفه مورد احترام در مرکز توجهات قرار گرفت. در این دوره به روابطی که باید بین کارکنان دولتی و عموم مردم وجود داشته باشد بیشتر توجه شد و در نهایت منجر به دو تغییر اساسی گردید. قوانین جزایی مرتبط با تعارض منافع بازنگری گردید و در فصل مشخصی از قوانین جزایی آورده شد. ثانیاً دولت کندی مرامنامه‌هایی را برای قوه مجریه جهت مدیریت تعارض منافع تهیه نمود. این رویکرد مبتنی بر این برداشت بود که تعارض منافع می‌تواند اعتماد مردم به حکومت را سلب نماید. به همین دلیل رویکرد پیشگیرانه نسبت به رویکرد کیفی بیشتر مورد توجه قرار گرفته است.

پس از ترور کندی، در سال ۱۹۶۵ جانسون دستور اجرایی ۱۱۲۲۲ را صادر کرد که شش اصل برای خدمات بخش دولتی تعیین نموده و محدودیت‌هایی برای هدایا و سایر فعالیت‌ها وضع نمود. اداره مدیریت کارکنان ایالات متحده مقررات نمونه‌ای را ارائه نمود تا دستگاه‌های قوه مجریه به‌واسطه آن بتوانند استانداردهای قانونی مبتنی بر دستور اجرایی مذکور را با توجه به ویژگی‌های منحصر به فرد آن دستگاه تهیه نمایند. پس از آن هر دستگاه مسئول تفسیر و اجرای استانداردهای مخصوص خود گردید. با توجه به نقش محدود اداره مدیریت کارکنان در این مسئله، مقام اجرایی مشخصی برای تضمین هماهنگی اجرای این برنامه در کل قوه مجریه وجود نداشت. به همین دلیل با وجود قواعد مشابه بین دستگاه‌های مختلف، نحوه پیاده‌سازی این قواعد بین دستگاه‌ها بسیار متفاوت بود.

«رسوایی واترگیت»^۱ و «قتل عام شنبه‌شب»^۲ وقایعی بودند که انگیزه لازم برای نمایندگان دوره نودوپنجم کنگره برای تصویب قانونی با نام «اصول اخلاقی در دولت»^۳ را فراهم نمودند. این قانون جنبه‌های مختلفی از «استخدام در دولت فدرال» را تحت تأثیر قرار داده است. این سلسله اقدامات به‌منظور بازیابی اعتماد مردم به دولت اجرایی شد.

۱. رسوایی واترگیت (Watergate Scandal): به وقایعی اطلاق می‌شود که بین سال‌های ۱۹۷۲-۱۹۷۵ در هتلی به همین نام در واشنگتن اتفاق افتاد که منجر به استیضاح و سپس کناره‌گیری ریچارد نیکسون رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده آمریکا شد.
۲. Saturday Night Massacre: عبارتی است که توسط تفسیرگران سیاسی درباره برکناری دادستان ویژه جناب آقای آرچیبالد کاکس (Archibald Cox) و استعفای وزیر دادگستری آقای الیوت ریچاردسون (Elliot Richardson) و قائم‌مقام او در ۲۰ اکتبر ۱۹۷۳ که در زمان رسوایی واترگیت رخ داد، استفاده می‌شود. ریچارد نیکسون با برکناری دادستان ویژه به دنبال فرونشاندن بازجویی‌های پرونده واترگیت بود.

قانون «اصول اخلاقی در دولت»، افشای عمومی و اجباری سابقه استخدامی و مالی مقامات دولتی و بستگان نزدیکشان را بنا نهاد. همچنین برای فعالیت‌های لابی‌گری مقامات دولتی در دوره‌ای پس از ترک شغل دولتی محدودیت ایجاد کرد. به‌علاوه این قانون «دفتر وکیل مستقل ایالات متحده»^۱ را راه‌اندازی کرد. وظیفه این دفتر بازجویی کردن از مقامات دولتی بوده است.^۲ همچنین اداره اصول اخلاقی دولت نیز پس از تصویب این قانون ایجاد گردید که در ادامه هر یک از آنها را به‌صورت مختصر توضیح خواهیم داد.

در سال ۱۹۸۹ بوش دستور اجرایی ۱۲۶۴۷ را صادر نمود که به‌موجب آن ۱۴ اصل مبنایی برای خدمات دولتی در نظر گرفته شد که جانشین ۶ اصل قبلی گردیدند.

در این دستور اجرایی به موارد زیر پرداخته شده بود:

- عدم مالکیت منافع مالی که با انجام درست وظایف دولتی در تعارض باشد،
- عدم اجرای معاملات مالی براساس اطلاعات دولتی غیرعمومی جهت کسب منافع شخصی،
- عدم دریافت هدیه مرتبط با انجام وظایف حرفه‌ای،
- مقام دولتی نباید از منصب خود جهت بهره‌برداری شخصی استفاده کند،
- مأموران دولتی نباید آگاهانه تعهدات غیرقانونی بدهند که به‌موجب آن دولت محدود گردد،
- مأموران دولتی نباید جانبدارانه عمل کنند و منافع اشخاص حقیقی یا حقوقی خاصی را ترجیح دهند،

- مأموران دولتی باید از دارایی‌های دولتی حفاظت نموده و غیر از محل‌های قانونی در جاهای دیگر مصرف ننمایند،

- کارکنان دولتی نباید شغل بیرونی داشته باشند و همچنین نباید اقداماتی انجام دهند که با وظایف دولتی‌شان در تناقض باشند. (مانند مذاکره برای استخدام)،
- کارکنان موظفند اختلاس، کلاهبرداری، اتلاف و فساد مقامات را افشا نمایند.

این دستور اجرایی اداره اصول اخلاقی دولت را مکلف نمود تا استاندارد واحد، مشخص و جامعی را طراحی نماید تا ضمن هدفمند بودن و معقول بودن، قابلیت اجرا نیز داشته باشند. این اداره برای ادای وظایف خود تصمیم گرفت تا قوانین محدود دهه ۱۹۶۰ را بیشتر توسعه داده و موضوعات اصلی این حوزه را به‌طور مشخص‌تر مورد نظر قرار دهد. این تغییرات با هدف یکپارچه‌سازی تفسیر میان دستگاه‌ها و افزایش آگاهی کارمندان دولتی صورت گرفت. به‌طور ویژه این قواعد با هدف ایجاد استانداردهای «اخلاق دولتی مکتوب» تدوین گردید تا در صورت رعایت آنها، از نقض سهوی قوانین کیفری مرتبط با تعارض منافع توسط کارمندان جلوگیری به عمل آورد. در نگارش این استانداردها تمامی تلاش‌ها با این

1. U.S. Office of Independent Counsel

2. https://en.wikipedia.org/wiki/Ethics_in_Government_Act



هدف صورت گرفت که کارکنان دولتی مطمئن باشند با رعایت این استانداردها قوانین کیفری را نقض نخواهند کرد. از طرف دیگر، کارمندی که به‌طور صریح این استانداردها را نقض نماید خود را در معرض ریسک مواجهه با کیفرهای تعبیه شده در قوانین قرار داده است.

این استانداردها مورد نگارش قرار گرفت و پس از بازبینی توسط همه دستگاه‌های اجرایی و دریافت بیش از ۱۰۰۰ نقطه‌نظر از اشخاص ذینفع در سال ۱۹۹۲ به‌عنوان مقررات نهایی تصویب گردید. پس از انتشار قانون شش ماه به تمامی دستگاه‌ها فرصت داده شد تا کارمندان خود را در مورد سیاست‌های آن مطلع سازند. این قواعد بیش از ۱۰ سال است که در حال اجرا می‌باشد.

– تعارض منافع و اداره اصول اخلاقی دولت

در قانون اصول اخلاقی دولت مقررات افشای مالی برای پرسنل دولت آورده شده است. افراد مشمول پر کردن گزارش‌های مالی، اطلاعاتی که در گزارش باید آورده شود، الزامات پر کردن گزارش، محرمانه بودن و دسترسی عمومی به گزارشات از دیگر مواردی است که در این قانون آمده است. همچنین جریمه‌هایی برای عدم انجام وظایف مندرج در قانون نیز لحاظ گردیده است.

این قانون همچنین «اداره اصول اخلاقی دولت»^۱ را راه‌اندازی کرد. رئیس این اداره به پیشنهاد رئیس‌جمهور و به تأیید کنگره برای یک دوره پنج‌ساله تعیین می‌گردد. به‌دلیل همپوشانی بین دوره‌ها و نحوه تعیین رئیس، این نهاد استقلال عمل زیادی از دولت دارد.^۲

رئیس اداره با مشورت اداره مدیریت کارکنان ایالات متحده،^۳ جهت‌گیری کلی سیاست‌های قوه مجریه در رابطه با جلوگیری از تعارض منافع را در دولت تعیین می‌کند.

افق اهداف این اداره، دستیابی به اعتماد عمومی درباره پاکدستی و سلامت قوه مجریه تعیین گردیده است. مأموریت آن نیز رهبری و نظارت بر برنامه‌های اخلاقی دولت فدرال برای جلوگیری و حل مسئله تعارض منافع در دولت می‌باشد. این اداره برای اجرای مأموریت‌های خود بالغ بر ۴۵۰۰ کارمند در ۱۳۰ اداره و سازمان دولتی دارد. یکی از ابزارهای مورد استفاده این اداره برای جلوگیری از بروز مسئله تعارض منافع، افشای منافع مالی هم به‌صورت محرمانه و هم به‌صورت عمومی است.^۴

1. Office of Government Ethics

2. https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Office_of_Government_Ethics

3. the Office of Personnel Management

4. <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Mission%20and%20Responsibilities>

۲-۲. تجربه کره جنوبی در مدیریت تعارض منافع: تغییر پارادایم در سیاست‌های ضدفساد

کره جنوبی از اواخر دهه ۹۰ میلادی

۱-۲-۲. کمیسیون مستقل مبارزه علیه فساد کره جنوبی

در اواخر دهه ۹۰ کره‌ای‌ها به این اتفاق نظر رسیدند که دستیابی به توسعه پایدار بدون حل مسائل فساد ناممکن خواهد بود. این اجماع، نقطه عطفی در سیاست‌های ضدفساد این کشور ایجاد کرد.^۱

رها نمودن «سیاست‌های سخت»^۲ مبتنی بر کشف و تنبیه پس از رخداد فساد و استفاده از «سیاست‌های نرم»^۳ با هدف از بین بردن پیش‌دستانه احتمال وقوع فساد، امری ضروری تلقی شد. بدین منظور کمیسیون مستقل مبارزه علیه فساد کره جنوبی^۴ (KICAC) برای پیاده‌سازی سیاست‌ها و اقدامات جدید در سال ۲۰۰۲ تأسیس گردید.

KICAC با همکاری با دفتر دادستانی، پلیس و هیئت حسابرسی و بازرسی، سیستم ضدفساد نوین را طراحی و اقدامات متعددی برای ارتقای شفافیت و سلامت در بخش دولتی کره جنوبی و جامعه کره به‌طور کل، پیاده‌سازی نمود.

پارادایم جدید سیاست‌های ضدفساد که توسط این کمیسیون به‌کار برده می‌شود از محورهای کلیدی زیر تشکیل می‌گردد:

- تغییر سیاست مبارزه با فساد از تنبیه به پیشگیری
- بهبود نهادی در حوزه‌های مستعد فساد
- مدیریت اجرایی پاسخگو و شفاف
- اصول اخلاقی تقویت شده در خدمات بخش عمومی و مدیریت شرکتی
- نظام یکپارچه حمایت و حفاظت از افشاگران

۲-۲-۲. ابزارها و سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در کره جنوبی

فساد هنگامی رخ می‌دهد که یک مأمور دولتی وظایف خود را به نحو غیرقانونی و ناروا انجام دهد، تا بدین وسیله منافع شخصی خود و نه منافع عموم جامعه را ارضا نماید. به عبارت دیگر فساد در موقعیت‌های تعارض منافع اتفاق می‌افتد. منظور از تعارض منافع مواقعی است که بین وظایف یک مأمور دولتی و منافع شخصی او تعارض وجود دارد. لذا عنصر اصلی سیاست‌های ضدفساد عبارت است از:

ایجاد انگیزه در مأموران دولتی برای انجام وظایف خود در مواقع تعارض منافع به نحوی که منافع عموم جامعه تأمین گردد.

1. Korea's Policies and Instruments to Manage Conflicts of Interest Gae Ok Park Director of Policy Coordination Korea's Independent Commission Against Corruption

2. Hard Policy

3. Soft Policy

4. The Korea Independent Commission Against Corruption



برخی از ابزارهای استفاده شده در کره جنوبی برای اجرای این گونه سیاست‌ها عبارتند از:

- مرامنامه کارکنان و مقامات دولتی،
 - ثبت و افشای دارایی‌های شخصی مقامات ارشد دولتی،
 - محدودیت‌های پسااشتغالی برای مقامات دولتی فاسد،
 - سیستم واگذاری مدیریت سهام به کارگزار ناشناس^۱.
- در میان این ابزارها، مرامنامه و محدودیت‌های پسااشتغالی برای مقامات دولتی فاسد براساس «قانون ضدفساد» اجرا می‌گردند. در حالی که سیستم تراست کور و ثبت دارایی‌های شخصی و محدودیت‌های اشتغال مقامات ارشد دولتی در «قانون اصول اخلاقی خدمات دولتی» قید شده است.

۲-۲-۳. مرامنامه مأموران دولتی

همه مأموران دولتی موظف به پیروی از مرامنامه مقامات دولتی می‌باشند. این مرامنامه از منظر حقوقی به‌عنوان یک حکم ریاست‌جمهوری الزام‌آور می‌باشد. این مرامنامه راهنمای رفتاری مأموران دولتی را در موقعیت‌هایی که به احتمال زیاد دارای تعارض منافع می‌باشند بیان می‌دارد.

بندهای اصلی مرامنامه به شرح زیر است:

الف) مقابله با مواضع خاص تعارض منافع

- هنگامی که یک مقام دولتی به زبردست خود دستوراتی می‌دهد که ممکن است مانع از عملکرد درست آنها به وظایفشان باشد:
- مأمور زبردست باید با بیان دلیل به مقام بالادستی از انجام دستورات سرباز زند.
- هنگامی که مأمور دولتی عمل به وظایف خود را سخت می‌داند چرا که آن وظیفه با منافع شخصی‌اش ارتباط دارد:
- مأمور دولتی می‌تواند از اجرای وظایفی که دارای تعارض منافع است پرهیز کند و آن را به شخص دیگر واگذار نماید.
- هنگامی که یک سیاستمدار از یک مأمور دولتی چه با خواهش و چه به اجبار می‌خواهد تا وظایفش را به‌طور ناصحیحی انجام دهد:
- مأمور دولتی می‌تواند این موضوع را به رئیس اداره گزارش دهد یا اینکه با آفیسر مرامنامه قبل از برخورد با موضوع مشورت نماید.

ب) ممنوعیت اعطا و دریافت منافع غیرعادلانه

- یک مقام دولتی نباید از موقعیت دولتی خود برای سود رساندن به خود و یا یک عده افراد خاص استفاده کند.
- یک مقام دولتی نباید با استفاده از موقعیت خود از انجام وظیفه سایرین جلوگیری کند تا بدین وسیله به خود یا عده‌ای خاص سود برساند.
- مقام دولتی نباید با استفاده از اطلاعات کسب شده به واسطه وظیفه خود در پست دولتی، در معاملات اوراق بهادار دارای بازار، املاک و سایر ابزارهای مالی شرکت کند.
- مقام دولتی نباید از کسی که با وظیفه‌اش مرتبط است پول یا چیز باارزشی دریافت نماید.

ج) ثبت و افشای دارایی شخصی مقامات دولتی

قانون اصول اخلاقی خدمات دولتی سال ۱۹۸۱، ثبت دارایی‌های مقامات دولتی رتبه سه و بالاتر را الزام کرده است. در سال ۱۹۹۳ این قانون اصلاح و مقامات رتبه چهار و بالاتر موظف به ثبت دارایی‌شان شدند علاوه بر این قانون اصلاح شده نظامی را معرفی نمود که در آن افشای دارایی‌های ثبت شده مقامات رتبه یک، رؤسای دولت‌های محلی، اعضای شوراهای محلی و همسران و فرزندان و پدرانشان اجباری است. در حال حاضر مقامات ارشد دولتی کره که دارای رتبه چهار یا بالاتر می‌باشند موظف به ثبت دارایی‌ها و درآمدهایشان در پایان سال هستند. فرم‌های پر شده توسط «کمیته اصول اخلاقی خدمات دولتی» بررسی می‌شود. مقامات سیاسی اجرایی مانند رئیس‌جمهور و سایر مقامات دارای رتبه یک باید دارایی و درآمدهایشان را در روزنامه رسمی دولت افشا نمایند.

سیستم ثبت و افشای دارایی‌ها که بیش از ۲۵ سال به اجرا درآمده است نقش اساسی در جلوگیری از فساد در بخش خدمات دولتی کره جنوبی را ایفا کرده است.

۴-۲-۲. واگذاری سهام به وکیل نامعلوم^۱

علاوه بر سیستم ثبت و افشای دارایی‌ها، برخی از مقامات دولتی موظف به واگذاری سهام به وکیل ناشناس می‌باشند. این سیستم از سال ۲۰۰۶ راه‌اندازی شده است. برطبق این سیستم، مقامات دولتی دارای رتبه چهار یا بالاتر که در وزارت اقتصاد یا سایر دستگاه‌های مالی و اقتصادی دولت مشغول به کار هستند و همچنین دارای سهامی به ارزش حداقل ۳۰ هزار دلار می‌باشند موظف به فروش سهام و یا قرار دادن آن در حساب‌هایی هستند که به وسیله افراد ناشناس مدیریت می‌شوند.



۵-۲-۲. محدودیت برای استخدام مقامات دولتی بازنشسته

محدودیت‌های پسااشتغالی به این دلیل در نظر گرفته شده‌اند تا مأموران دولتی با هدف اشتغال در یک شرکت خصوصی پس از پایان فعالیت در بخش دولتی، در اعمال قوانین برای آن شرکت، تساهل و تسامح به خرج ندهند. اگرچه این محدودیت‌ها در موارد خاص اعمال می‌گردند؛ چرا که در غیر این صورت با حق آزادی انتخاب شغل در تناقض خواهند بود.

مطابق با قانون «اصول اخلاقی خدمات دولتی»، مأمور دولتی دارای رتبه چهار یا بالاتر پس از ترک شغل دولتی به مدت دو سال از استخدام در شرکت‌های خصوصی انتفاعی، که با حوزه خدماتی شغل دولتی آن مأمور در ارتباط باشند، محروم خواهد بود.

به‌علاوه در قانون ضدفساد قید شده است که اگر مقام دولتی به‌خاطر دست داشتن در فساد از کار برکنار شده باشد، با محدودیت پنج‌ساله برای استخدام در سازمان‌های دولتی و همچنین شرکت‌های خصوصی مرتبط با حوزه شغلی‌اش قبل از برکناری، مواجه خواهد شد.

۳-۲. برخورد با مسئله تعارض منافع در اتحادیه اروپا

جوهره تعارض منافع، ناقض تعادل پذیرفته شده اجتماعی میان منافع مقامات دولتی و منافع عموم جامعه است. در صورتی که موقعیت‌های تعارض منافع به‌درستی مدیریت نشود، این امکان وجود دارد که به فساد منتج و موجب اخلال در رقابت و تخصیص منابع عمومی گردند. این مسئله به‌عنوان تهدیدی علیه توسعه ملی قلمداد می‌گردد. همچنین شناسایی و حل مواضع تعارض منافع، برای دستیابی به حکمرانی خوب و ایجاد اعتماد در نهادهای عمومی امری حیاتی است.

در عمل، نظام‌های تعارض منافع در اعضای اتحادیه اروپا با استانداردهای بین‌المللی متفاوت بوده و حتی در داخل یک دولت نیز ممکن است متفاوت باشد.

به‌طور کل، با مسئله تعارض منافع به دو صورت می‌توان برخورد کرد:

۱. ایجاد محدودیت

۲. الزام اعلام

در حال حاضر استانداردهای مشترک بین اعضای اتحادیه در زمینه تعارض منافع متشکل از دو محور اصلی می‌باشد:

۱. مجموعه‌ای از قواعد، کدها، استانداردها و اصول. در بیشتر موارد این ابزارها تعدادی از ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و الزام‌ها را شامل می‌شوند. در اینجا تفاوت عمده میان کشورها در تعداد این ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و الزام‌هاست. ممنوعیت‌ها بر روی رفتارها، ناسازگاری‌ها یا اشتغال‌ها در صد می‌باشند تا از بروز موقعیت‌هایی که به احتمال زیاد موجب ایجاد تعارض منافع می‌گردند جلوگیری کنند. در سال‌های اخیر تعداد این قواعد به‌صورت چشمگیری افزایش یافته و سختگیرانه‌تر شده‌اند.

سختگیرانه‌ترین نظام پیشگیری از تعارض منافع در لتونی مورد استفاده قرار گرفته است. در این کشور تمامی گروه‌های تعارض منافع مشاهده شده، در همه نهادها مقرراتگذاری شده‌اند. در مقابل هم دانمارک، سوئد و اتریش کمترین میزان مقرراتگذاری در این حوزه را دارا می‌باشند. لازم به ذکر است که کم بودن سطح مقررات لزوماً به افزایش فساد منتج نمی‌گردد. به‌عنوان مثال کشورهای شمال اروپا استانداردها و قواعد کمتری نسبت به سایر اعضا دارند و با وجود این سطح کمتری از فساد و ارتشا را تجربه نموده‌اند.

۲. سیاست‌های اعلام و ثبت منافع که در عمل ثبت تعارضات منافع بالقوه را الزامی می‌نماید. در این مورد، تفاوت‌ها در میزان الزامات شفافیتی، سطح جزئیات و الزامات گزارش‌دهی (مثلاً آیا فعالیت‌های همسر نیز باید ثبت گردد یا خیر؟) و همچنین نظارت بر این الزامات می‌باشد. یکی از عناصر جدایی‌ناپذیر چارچوب‌های ضدفساد در سال‌های اخیر استفاده از نظام‌های اعلام مالی بوده است. یک نظام اعلام، مأموران دولتی را ملزم می‌نماید تا هرگونه منفعی که خدمت‌رسانی آنان به‌عنوان کارگزار بی‌طرف را به خطر می‌اندازد اعلام نمایند. با افزایش موقعیت‌های تعارض منافع بالقوه، کشورهای بیشتری قوانین در جهت الزامی نمودن افشای اطلاعات مالی و دارایی‌ها را تصویب نموده‌اند. در اکثر این موارد، قوانین مذکور بخشی از راهبرد جامع مبارزه با فساد بوده‌اند.

اعلام دارایی و درآمدها، ابزار نظارت بر تعارض منافع بالقوه و بالفعل را فراهم می‌آورد. در اروپای شرقی و مرکزی، انگیزه الحاق به اتحادیه اروپا تصویب قوانین ضدفساد را تسریع نموده است. معرفی ابزار اعلام دارایی‌ها راه آسانی برای نمایش عزم این کشورها در مبارزه با فساد بوده است.

هر یک از دو رویکرد «اعمال محدودیت» و «اعلام منافع» می‌تواند به‌عنوان راهکاری برای مقابله با تعارض منافع مورد استفاده قرار گیرد. با وجود این نظام‌های اعلام منافع، نیازمند ظرفیت قابل توجهی برای حسابرسی و بررسی فرم‌های اعلام شده می‌باشد. همچنین نیازمند تأسیس نظام تنبیه معتبری است که اجرای مجازات‌ها را به‌صورت کارآ پیاده‌سازی نماید.

۲-۴. تاریخچه مبارزه با تعارض منافع در فرانسه

پیشگیری از مسئله تعارض منافع در فرانسه از سابقه طولانی برخوردار است و قانون کیفری و قوانین مربوط به مقامات دولتی به این موضوع پرداخته است.

یکی از قدیمی‌ترین منابعی که در تاریخ قانونگذاری فرانسه به این موضوع پرداخته است دستوری است که در سال ۱۲۵۴ توسط Saint Louis صادر شد و دیگری دستور Charles VI در سال ۱۳۸۸ است که این دستورها از اصول روم باستان پیروی می‌کنند. بدین ترتیب که در این دستورها فرمانداران منع شده بودند که در مناطق تحت حکومت‌شان قرض بگیرند یا دارایی به دست بیاورند. در



صورت تخلف، قراردادها لغو می‌شد و دارایی‌های این فرمانداران مصادره می‌شد. به عبارتی این افراد از عقد قرارداد با افرادی که تحت حاکمیتشان بودند، منع شده بودند.

طبق نظام حقوقی فرانسه مقامات حاکمیتی که استانداردهای درستکاری را در فعالیت‌هایشان رعایت نکنند طبق مجازات‌های مطرح شده در قانون جزایی مجازات می‌شدند. در سال ۱۹۱۹ این مجازات‌ها به وسیله مقررات پیشگیرانه‌ای با عنوان پیشگیری از جرم معرفی می‌شدند و شامل موضوع به دست آوردن غیرقانونی امتیاز^۱ نیز بودند.

همچنین به منظور ایجاد محرومیت فعالیت مقامات دولتی در فعالیت‌های خصوصی غیرمرتبط با وظایف سازمان، قوانینی در سال‌های ۱۹۴۶، ۱۹۵۹، ۱۹۸۳-۱۹۸۴ به تصویب رسید. هدف قانونگذاران این بود که هر فردی که به نحوی نقشی در وظایف دولت بازی می‌کند (نه فقط کارکنان رسمی دولت)، در موقعیتی قرار نگیرد که محتمل باشد به خاطر علایق شخصی خود در نظارت و دقت نسبت به یک کمپانی کوتاهی کند به نحوی که این کار به منافع عمومی یا منافع سایر کمپانی‌های فعال در این زمینه صدمه وارد کند. هدف قانون این بود که از هرگونه تعارض منافی که برای کارکنان دولت در زمان اجرای وظایفشان رخ می‌دهد و ممکن است موجب تضییع حقی شود جلوگیری کند.

علاوه بر موارد ذکر شده در سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۶۷ قوانینی به منظور پیشگیری مسئله تعارض منافع مرتبط با درب گردان (اشتغال پسادولتی) - که در زبان فرانسه با عنوان *pantouflage* شناخته می‌شود - به تصویب رسید. به عنوان مثال کمیسیون‌ها مواردی را که افراد شغل دولتی را به منظور فعالیت در بخش خصوصی ترک می‌کنند به اطلاع نخست‌وزیر می‌رسانند.

در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم دولت نقش مهمی در بازسازی فرانسه بازی کرد و اغلب مسئولان دولتی درگیر بازسازی به فعالیت‌های اقتصادی مشغول شدند. در همین سال‌ها سیاست‌های عدم تمرکزگرایی نیز اجرایی شدند و اختیار مستقل زیادی به منتخبین محلی داده شد که تحت نظارت حکومت مرکزی قرار نداشتند. در پایان دهه ۱۹۹۰ اکثر کمپانی‌هایی که در دوره قبل دولتی شده بودند به بخش خصوصی برگردانده شدند و بدین ترتیب مشکل معامله مقامات دولتی با کمپانی‌هایی که با آنها در ارتباط بودند جدی‌تر شد. همچنین در این سال‌ها مقامات محلی در موضوعات اقتصادی ناحیه و منطقه خود درگیر شدند و مسئله تعارض منافع در مقامات محلی بسیار جدی‌تر گردید.

به منظور جلوگیری از تعارض منافع در مجالس محلی نیز قواعد خاصی بر مجالس محلی فرانسه حاکم است. طبق این قاعده اگر موضوعی در دستور کار مجلس باشد که در آن موضوع بین منافع شخص نماینده و منافع منطقه تعارضی موجود باشد، آن شخص باید در جلسات بحث در مورد آن مسئله حضور نداشته باشد. زیرا ممکن است که تصمیمی تحت شرایط تعارض منافع گرفته شود. طبق قواعد مجلس محلی این نوع تصمیمات که در شرایط تعارض منافع گرفته شده است لغو خواهند گردید. به عنوان مثال

1. Unlawful obtaining of an Advantage

تصمیم گرفتن به ساخت پروژه عمرانی در زمینی که متعلق به شهردار یا یکی از اعضای خانواده وی است به صورت اتوماتیک لغو خواهد شد.

همچنین به منظور جلوگیری از تعارض منافع و سوءاستفاده از موقعیت شغلی، برخی از مقامات منتخب سیاسی باید در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت خود، فرم‌هایی را تکمیل کنند که نشان‌دهنده میزان دارایی آنها در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت است. قانون ۱۱ مارس ۱۹۸۸، که در سال‌های ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ مورد بازبینی قرار گرفت ساختاری را فراهم آورد که در آن بررسی می‌شود که این دارایی‌ها در طول دوره مسئولیت به وسیله استفاده غیرقانونی از موقعیت افزایش نیافته باشد.

همانگونه که ذکر شد به علت شرایط خاص به وجود آمده، از سال‌های ۱۹۹۰ برنامه جلوگیری از تعارض منافع به صورت گسترده‌ای در دستور کار دولت فرانسه قرار گرفت. برای کارکنان بخش عمومی قوانین نوسازی شد و ضمانت‌های اجرای شدیدتر و نهادهای جدید پیش‌بینی شد تا به صورت پیشگیرانه اقدام نمایند. کارکنان بخش عمومی به صورت فزاینده‌ای با این مقررات آشنا شدند و این قوانین به اجرا درآمد. علاوه بر بخش عمومی، کمپانی‌ها نیز به صورت فزاینده‌ای با منافع افراد جامعه مرتبط شده‌اند - به ویژه در مواردی که مردم سهامدار این بنگاه‌ها هستند - به همین علت قوانین جدید تلاش می‌کند که به وسیله قواعد خاص در مورد گزارش هیئت مدیره از تعارض منافع در تصمیمات این افراد جلوگیری نماید. در حال حاضر آگاهی فزاینده‌ای در مورد اهمیت مسئله پیشگیری از تعارض منافع در تمام کشور فرانسه به وجود آمده است.^۱

۳. مسئله تعارض منافع در متون اسلامی و تاریخ اسلام

در بخش قبل به تجربه مواجهه با مسئله تعارض منافع در کشورهای مختلف اشاره شد. نکته بسیار مهم آن است که مسئله تعارض منافع هرچند در جوامع مدرن امروزی در ابعاد گسترده‌ای مورد توجه قرار گرفته است، ولی مفهوم تازه‌ای نیست و می‌توان در متون اسلامی مواردی از این مسئله و مواجهه با آن را مشاهده کرد. کلام گوهر بار رسول خدا که فرمودند: «اتقوا مواضع التهم» نیز مؤیدی بر این موضوع است که باید مقدماتی فراهم شود که از مواضع تعارض منافع جلوگیری شود زیرا حضور در موقعیت تعارض منافع، موجب می‌گردد که سلامت رفتاری افراد مورد تردید قرار گیرد. در این بخش به چند مورد از تجربه‌های دینی و تاریخی که در آن به مسئله تعارض منافع توجه شده است می‌پردازیم.

1. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD guidelines and country Experiences, 2003.



۱-۳. اجتناب از تعارض منافع، صفوان جمال و اجاره شتر به هارون

صفوان شتران زیادی داشت که از کرایه دادن آنها، معیشت و زندگی خود را می‌گذراند و از این رو به او «جمال» می‌گفتند. روزی خدمت حضرت امام کاظم (علیه‌السلام) رسید.

– حضرت به او فرمود: همه چیز تو خوب و نیکو است جز یک چیز!

– سؤال کرد: فدایت شوم آن چیست؟

– امام فرمودند: اینکه شتران خود را به این مرد (یعنی هارون عباسی، خلیفه وقت) کرایه می‌دهی.

– صفوان گفت: من از روی حرص و سیری و لهو چنین کاری نمی‌کنم. چون او به راه حج می‌رود،

شتران خود را به او کرایه می‌دهم. خودم هم خدمت او را نمی‌کنم و همراهش نمی‌روم، بلکه غلام خود را همراه او می‌فرستم.

امام فرمودند: آیا از او کرایه طلب داری؟

– گفت: آری.

– امام فرمود: آیا دوست داری او باقی باشد تا کرایه تو به تو برسد؟

– صفوان گفت: آری.

– حضرت فرمودند: کسی که دوست داشته باشد بقای آنها را، از آنان خواهد بود و هر کس از آنان

(دشمنان خدا) باشد، جایگاهش جهنم خواهد بود.

– صفوان جمال بعد از این گفتگو با امام کاظم (ع)، تمامی شتران خود را فروخت. (رجال الکشی،

ج ۲، ص ۷۴۰، ح ۸۲۸).

این روایت نشان می‌دهد که از نظر امام معصوم انگیزه‌های شخصی تا چه اندازه می‌تواند مؤثر باشد تا آنجایی که فردی که از اصحاب نزدیک امام معصوم می‌باشد ممکن است به علت طلب داشتن کرایه، علیرغم عقاید خود مبنی بر لزوم نابودی حاکم جائر، به صورت ناخودآگاه علاقه‌مند به ادامه حکومت وی می‌شود. امام معصوم با توجه به نتایج این مسئله جمال را از حضور در چنین تعارضی که ممکن است نتیجه آن از بین رفتن دین او باشد بر حذر می‌دارد و جمال نیز با فهم درست این مسئله تمام شتران خود را می‌فروشد تا از این موقعیت تعارض منافع خارج شود. بنابراین چند نکته در این روایت روشن است: ۱. احتمال تأثیرگذار بودن منافع شخصی بر افراد هر چند که آن فرد جزء یاران نزدیک امام معصوم باشد. ۲. لزوم جلوگیری یا رفع تعارض.

۲-۳. اجتناب از مواضع تعارض منافع در استنباط فقهی، علامه حلی و ماجرای چاه

نحوه رفتار علامه حلی در استنباط فقهی مربوط به آب چاه نیز مصداقی روشن از توجه به موضوع تعارض منافع در بین علمای دینی است. طبق نقل شهید مطهری ماجرا بدین صورت بوده که نجاستی در چاه خانه علامه حلی افتاده بوده است. نظر اکثر علمای قبل از علامه، بر این بوده است که اگر نجاستی در

چاه بیافتد چاه نجس می‌شود؛ اگر مرغی بیفتد چند دلو آب باید کشید، اگر الاغی بیفتد چقدر و اگر انسانی در آن بمیرد چقدر ... تا آب پاک شود.

علامه تصمیم گرفت که به‌عنوان یک مرجع تقلید فارغ از نظر فقهای گذشته در مورد این مسئله استنباط نماید. وی ملتفت این نکته شد که به دلایل منافع شخصی به‌صورت ناخواسته تمایل دارد فتوایش این باشد که «واجب نباشد». ترسید فتوایی بدهد که این فتوا ناشی از یک فکر جهتدار باشد. بنابراین ایشان دستور دادند چاه را پر کنند و بدین ترتیب خود را از تعارض منافی که در فرآیند استنباط فقه به‌وجود آمده بود رها کرد.^۱ رفتار این عالم دینی را می‌توان مصداقی برای پرهیز از تصمیم‌گیری در شرایط تعارض منافع دانست.

۳-۳. اجتناب از مواضع تعارض منافع در امر قضاوت

یکی از مواضع تعارض منافع در قضاوت این است که فرد قاضی در حالی باشد که به‌جای علاقه به کشف حقیقت علاقمند به اتمام فرآیند دادرسی باشد. مواردی چون گرسنگی و خواب‌آلودگی ممکن است که قاضی را در معرض این نوع از تعارض منافع قرار دهد. حتی این نوع از تعارض منافع که به‌نظر بسیار ظریف و قابل صرف‌نظر است در احادیث مورد توجه قرار گرفته است.

امام علی (ع) به رفاعه قاضی خود در اهواز می‌گوید:

– لاتقض و انت غضبان ولامن النوم سکران: در حال خشم و خواب‌آلودگی قضاوت نکن.

– در حدیثی دیگر خطاب به شریح:

– لاتقعدن فی مجلس القضاء حتی تطعم: تا غذا نخورده باشی بر مسند قضاوت منشین.^۲

یکی دیگر از مواضع ایجادکننده تعارض منافع برای قاضی، ارتباط قاضی با یکی از متهمان بدون حضور متهم دیگر است. این نوع رفتار نیز توسط حضرت علی (ع) منع شده است. زیرا این خلوت با یکی از متهمان می‌تواند زمینه ارتباط قاضی و یک طرف دعوا را به‌وجود آورد و موجب تعارض منافع قاضی در امر داوری شود. به‌عنوان مثال:

«مردی برای طرح دعوایی نزد امام علی (ع) رسید، ولی از ابتدا نگفته بود که به چه منظوری آمده است. امام علی (ع) سؤال کردند: آیا تو طرف دعوا هستی؟ گفت: بلی. فرمودند: از خانه من بیرون شو. پیامبر (ص) از میهمان کردن یک طرف دعوا نهی کرد، مگر آنکه طرف دیگر همراهش باشد».^۳

جالب توجه است که مسئله تعارض منافع در تأمین مالی قاضی نیز مورد توجه قرار گرفته است به نحوی که شهید ثانی در کتاب تحریر الروضه فی شرح المعه می‌نویسد: قاضی در صورتی که نیاز داشته

۱. مجموعه آثار استاد شهید مطهری، ج ۴، ص ۴۹۲.

۲. مجله فقه اهل بیت، امام علی و اصول قضاوت، سید محمود هاشمی شاهرودی، ۱۳۸۲، ش ۳۳.

۳. نقل از عبدالله بن عباس، مناقب خوارزمی.



باشد، می‌تواند از بیت‌المال حقوق دریافت کند و دریافت حق‌العمر و مزد از اصحاب دعوا ممنوع است چون چنین اموری حکم رشوه دارند. در این مثال نیز به این موضوع توجه شده است که دریافت وجه از اصحاب دعوی می‌تواند منجر به تعارض منافع قضایی گردد. بنابراین چنین رفتاری در حکم رشوه شناخته شده است.

۳-۴. تعارض منافع دریافت غنائم، جنگ احد

غزوه احد در سال دوم هجری به وقوع پیوست. در این غزوه، حضرت دو دسته تیرانداز را که ۵۰ نفر بودند روی تپه‌ای مستقر کرد و عبدالله بن جبیر را فرمانده آنان قرار داد و تأکید کرد تحت هیچ شرایطی (پیروزی یا شکست) پست خود را رها نکنند.

در جنگ، پرچم‌داران سپاه مکه یکی پس از دیگری کشته شدند، جنگجویان قریش متواری و قلب سپاه مکه فرو پاشید و جنگ به نفع مسلمین در حال پایان بود. اما تیراندازان مستقر در بالای کوه از دستور فرمانده خود تمرد کرده و به خاطر جمع‌آوری غنیمت محل نهبانی خود را رها کردند زیرا اصول جاهلیت غنائم را متعلق به جنگجویان می‌دانست، بنابراین افرادی که در تنگه احد قرار داشتند خود را در تعارض منافع از دست دادن غنائم جنگی می‌دیدند. هر چند که نحوه تقسیم غنائم بعد از جنگ بدر و نزول سوره انفال تغییر کرده بود، ولی به نظر می‌رسد که این موضوع در زمان جنگ احد هنوز بین مسلمانان نهادینه نشده بوده است. خالد بن ولید که نظاره‌گر ماجرا و در پی فرصت بود، با سواران تحت امرش کوه احد را دور زده و از پشت سر مسلمانان به آنان حمله‌ور شد. صفوف مسلمین به هم‌ریخت و تعداد بسیاری از آنان غافلگیر و کشته شدند.

می‌توان گفت در این جنگ تعارض منافع تیراندازان بین ماندن در بالای کوه یا پیوستن به جمع‌کنندگان غنائم باعث شد که آنها جایگاه خود را رها کنند و این موضوع باعث شد که سپاه اسلام در این جنگ متحمل ضربات سنگینی شود.

البته در اسلام تدبیری برای تقسیم غنائم اندیشیده شده است که این نوع تعارض منافع را از بین ببرد. اینگونه نقل شده است که پیامبر (ص) پس از هر جنگ، غنائم را در جایی گرد می‌آورد^۱ و مأمورانی برای شمارش و پخش آن تعیین و استفاده‌کنندگان از آن را مشخص می‌کرد^۲ و افراد را از گرفتن غنائم قبل از تقسیم باز می‌داشت و بر متخلفان سخت می‌گرفت.^۳

۱. واقدی، محمد بن عمر، المغازی، ج ۱.

۲. همان.

۳. بخاری، محمد بن اسماعیل، صحیح بخاری، ج ۴، ص ۷۴.

۵-۳. تعارض منافع فوت پدر و تقسیم ارث

اگر پدری بمیرد فرزندش از او ارث می‌برد. این موضوع ممکن است به وجود آوردن یک موقعیت تعارض منافع باشد که فرزندان را به کشتن پدران ترغیب کند. برای رفع این تعارض، بنابر اجماع فقهای شیعه و ماده (۸۸۰) قانون مدنی قتل از موانع ارث به حساب آمده است و بدین ترتیب تلاش شده که با از بین بردن تعارض منافع دریافت ارث از انگیزه‌های سوء جلوگیری شود.^۱

با وجود اینکه برای نشان دادن مبانی فقهی مسئله تعارض منافع در اسلام می‌توان به ادله فراوانی اشاره کرد، در این بخش تلاش شد که با ذکر مصادیق ساده و متداول به این مسئله پرداخته شود. مثال‌های ذکر شده نشان‌دهنده بخش کوچکی از توجه معصومین (ع) و علما به مسئله تعارض منافع است و می‌تواند روشن کند که مسئله تعارض منافع در اسلام مطرح بوده است و در مواضع گوناگون سعی شده است که با راهکارهای مختلف این مسئله کنترل یا از بین برده شود.

جمع‌بندی

در این گزارش، تعارض منافع در بخش حاکمیت به‌عنوان تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی تعریف شد که وظایف آنها را به‌صورت ناصحیحی تحت تأثیر قرار می‌دهد.^۲ در ادامه تعارض منافع براساس موجودیتی که در آن قرار می‌گیرد با دو عنوان تعارض منافع شخص‌محور و تعارض منافع سازمانی معرفی گردید و در هر یک از موارد جایگاه‌های وقوع تعارض منافع و علل به وجودآورنده تعارض منافع معرفی گردید.

پس از معرفی مسئله تعارض منافع و دسته‌بندی تعارض منافع تلاش این سؤال مطرح شد که کشورهای مختلف چگونه و از چه زمانی برخورد با مسئله تعارض منافع را به‌عنوان راهکاری اساسی برای پیشگیری از فساد در نظر گرفتند. مطالعات نشان داد که در کشور آمریکا به‌صورت خاص از سال ۱۹۶۰ برخورد با این مسئله آغاز شد، هرچند که در سال‌های قبل از آن به‌صورت پراکنده به این موضوع پرداخته شده بود. «رسوایی واترگیت»^۳ و «قتل عام شنبه‌شب»^۴ وقایعی بودند که انگیزه لازم برای نمایندگان

۱. مرتضی طبیبی و محسن اکبری، قتل مانع حقیقی موانع ارث، فصلنامه پژوهش حقوق کیفری.

2. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Country Experiences http://www.oecd-ilibrary.org/governance/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service_9789264104938-en

۳. رسوایی واترگیت (Watergate Scandal): به وقایعی اطلاق می‌شود که بین سال‌های ۱۹۷۲-۱۹۷۵ در هنتلی به همین نام در واشنگتن اتفاق افتاد که منجر به استیضاح و سپس کناره‌گیری ریچارد نیکسون رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده آمریکا شد.

۴. Saturday Night Massacre: عبارتی است که توسط تفسیرگران سیاسی درباره برکناری دادستان ویژه جناب آقای آرچیبالد کاکس (Archibald Cox) و استعفای وزیر دادگستری آقای الیوت ریچاردسون (Elliot Richardson) و قائم‌مقام او در ۲۰ اکتبر ۱۹۷۲ که در زمان رسوایی واترگیت رخ داد، استفاده می‌شود. ریچارد نیکسون با برکناری دادستان ویژه به‌دنبال فرونشاندن بازجویی‌های پرونده واترگیت بود.



دوره نودوپنجم کنگره برای تصویب قانونی با نام «اصول اخلاقی در دولت»^۱ را فراهم نمودند. قانون «اصول اخلاقی در دولت»، افشای عمومی و اجباری سابقه استخدامی و مالی مقامات دولتی و بستگان نزدیکشان را بنا نهاد. همچنین برای فعالیتهای لابی‌گری مقامات دولتی در دوره‌ای پس از ترک شغل دولتی محدودیت ایجاد شد. همچنین اداره اصول اخلاقی دولت نیز پس از تصویب این قانون ایجاد گردید و معین شد که به‌منظور حفظ استقلال این نهاد رئیس این اداره به پیشنهاد رئیس‌جمهور و به تأیید کنگره برای یک دوره پنج‌ساله تعیین گردد.

به‌عنوان مثال دیگر در اواخر دهه ۹۰ در کره جنوبی این اتفاق نظر به‌وجود آمد که دستیابی به توسعه پایدار بدون حل مسائل فساد ناممکن خواهد بود. بدین ترتیب «سیاست‌های نرم»^۲ با هدف از بین بردن پیش‌دستانه احتمال وقوع فساد، امری ضروری تلقی شد. بدین منظور کمیسیون مستقل مبارزه علیه فساد کره جنوبی^۳ (KICAC) برای پیاده‌سازی سیاست‌ها و اقدامات جدید در سال ۲۰۰۲ تأسیس گردید و محورهای کلیدی زیر مورد توجه قرار گرفت:

- تغییر سیاست مبارزه با فساد از تنبیه به پیشگیری
 - بهبود نهادی در حوزه‌های مستعد فساد
 - مدیریت اجرایی پاسخگو و شفاف
 - اصول اخلاقی تقویت شده در خدمات بخش عمومی و مدیریت شرکتی
 - نظام یکپارچه حمایت و حفاظت از افشاگران
- کشورهای اروپایی و اتحادیه اروپا نیز اقدامات مختلفی به‌منظور پیشگیری از مسئله تعارض منافع انجام داده‌اند. شرح راهکارهای استفاده شده برای کاهش تعارض منافع در گزارش مستقلی بررسی خواهد شد. در پایان نشان داده شد که پیشگیری از تعارض منافع امری مهم و مورد توجه اسلام بوده و در بعد فردی و اجتماعی به آن پرداخته شده است.

با توجه به نکات ذکر شده در این گزارش می‌توان مطرح کرد که:

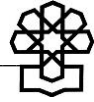
۱. تعارض منافع ریشه و شاکله اصلی وقوع فساد است و به‌منظور پیشگیری از فساد باید مواضع تعارض منافع شناسایی شوند.
۲. نیاز است که مشخص شود که در هر یک از مواضع تعارض منافع چه عاملی موجب ایجاد تعارض منافع شده است، تا بتواند راهکارهای متناسب با آن طراحی گردد. به‌عنوان مثال باید تشخیص داده شود که تعارض منافع از نوع شخص‌محور یا از نوع نهادی است.
۳. نیاز است که مواضع تعارض منافع از منظر قانونی به‌صورت دقیقی تبیین شوند، همچنین

1. Ethics in Government Act
2. Soft Policy
3. The Korea Independent Commission Against Corruption

آیین‌نامه و دستورالعمل‌هایی به صورت روشن تعارض منافع را در هریک از نهادهای حاکمیت احصا کنند.
۴. تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که هرچند که راهکار اصلی پیشگیری از تعارض منافع به وسیله قواعد تعیین می‌شود ولیکن نیاز است که نهادی نیز به صورت متمرکز اجرای قواعد را پیگیری نماید.

منابع و مأخذ

۱. مروری بر ادبیات جهانی پدیده «درب گردان» (جابجایی اشخاص بین بخش خصوصی و عمومی) ۱. انگیزه‌ها، پیامدها و راهبردهای تنظیم‌گری، مرکز پژوهش‌های مجلس، مهدی انصاری، محمدحسین رحمانی، سیدعلی روحانی.
۲. مناقب خوارزمی.
۳. طبیبی، مرتضی و اکبری، محسن. قتل مانع حقیقی موانع ارث، فصلنامه پژوهش حقوق کیفری.
۴. صحیح بخاری، محمد بن اسماعیل.
۵. واقدی، محمد بن عمر، المغازی، ج ۱.
۶. زین‌الدین بن علی (شهیدثانی)، تحریر الروضه فی شرح المعه.
۷. مجله فقه اهل بیت، امام علی و اصول قضاوت، سید محمود هاشمی شاهرودی، ۱۳۸۲، ش ۳۳.
۸. مجموعه آثار استاد شهید مطهری، ج ۴.
۹. رجال الکشی، ج ۲، ص ۷۴۰، ح ۸۲۸.
10. Conflict of Interest in the Professions Practical and Professional Ethics Series, Edited by Michael Davis and Rew Stark, Oxford University Press
11. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union- A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions
12. http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_et_hics_en.pdf#page=27
13. <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf#page=47>
14. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Country Experiences
15. <http://blog.transparency.org/2009/07/27/what-is-a-%E2%80%98conflict-of-interest%E2%80%99/>
16. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF#page=51>
17. <http://www.fraud-magazine.com/article.aspx?id=4294980862>
18. Conflict of interest restriction and disclosure, World Bank Public Sector and Governance Group, 2013
19. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD guidelines and country Experiences, 2003



20. The Role of Government in Corporate Governance, Regulatory Policy Program
Center for Business and Government John F. Kennedy School of Government
Harvard University
21. Has Financial Development Made the World Riskier? Raghuram G. Rajan ,
2005
22. <http://legalbeagle.com/6661652-conflict-duty-versus-conflict-interest.html>
23. Korea's Policies and Instruments to Manage Conflicts of Interest Gae Ok
Park Director of Policy Coordination Korea's Independent Commission Against
Corruption



شماره مسلسل: ۱۵۴۴۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه مالیه عمومی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدعباس پرهیزکاری، ابوالفضل رزقی

ناظر علمی: داریوش ابوحمزه

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۴/۲۶