

یادداشت

کارنامه

همسایه‌ها

فساد-بی‌اعتمادی

برداشت

نفت ایران

تعارض منافع

بورس کالا



## شاه کلید فساد

موجب بسته شدن گلوگاه‌های فساد در کشور باشد. هرچند هنوز ادبیات تعارض منافع در کشور جا نیافتاده است اما عزم جدی که برای مقابله با فساد اتخاذ شده، تا حدود زیادی مفهوم تعارض منافع را در بخش‌های متعدد کشور بسط داده و آگاهی عمومی و سیستمی را در راستای اصلاح قوانین کنونی، تقویت کرده است. نکته اساسی آنجاست که حل تعارض منافع در لایه‌های اصلی، نیاز به اصلاحات ریشه‌دارتری دارد که در همین اواخر مطالبات عمومی برای اجرای آنها به وجود آمده است. از سیاست‌های مقابله با بدحجابی تا کنترل قاچاق کالا، همگی مالا مال از تعارضات منافی است که نیاز به نگاه تیزبین کارشناسی و مجریان قدرتمند و جسدی دارد. در این پرونده‌گذاری بر تعارض منافع در ساختار حکمرانی ایران می‌شود.

نسبت به گذشته، به افشای زد و بندهای سیاسی همت گمارند. اما این پایان ماجرا نبود. درک فساد و درمان آن، پیش از هر اقدام دیگری، نیاز به شناسایی عوامل آن دارد. فساد معلول شرایط و دلایلی است که بیشتر از نارسایی‌های سیستمی و حکمرانی به وجود می‌آید. نبود شفافیت تنها بخشی از دلایل به وجود آمدن فساد است اما دلیل اصلی‌تر، موقعیت‌هایی است که به فرد اجازه می‌دهد به راحتی میان منافع خود و منافع عمومی، یکی را برگزیند. حسابرسی‌های کند و ضعیف، نظارت‌های پرتکرار بی‌په‌وده، کندی انجام امور اداری و مواردی از این قبیل موجب شده تا تعارض منافع بیش از گذشته به چشم آید. به عبارت دیگر تعارض منافع در ساختار حکمرانی ایران، ابزاری است که می‌تواند تا حدود زیادی



حسن صادقی  
عضو هیأت تحریریه

قبل از روی کار آمدن دولت یازدهم، اکبر ترکان در مصاحبه‌ای گفته بود که فساد مانند موربانه به جان کشور افتاده است. چندی نگذشت که این گفته در لوی تعابیر و واژه‌های دیگری، از زبان بسیاری از مقامات دیگر جاری شد و اکنون معضل فساد در وخیم‌ترین شرایط خود قرار گرفته است. توسعه شبکه‌های اجتماعی و افزایش سرعت انتقال داده‌ها، به تدریج دست فعالان مقابله با فساد را باز گذاشت و آنها توانستند در رسانه‌های آزادتری

# شیوع فساد در بستر تعارض منافع



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 مفاسد 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 فسادی در بستر یک موقعیت تعارض منافع رخ می‌دهد.

بنابراین با توجه به ارتباط بین تعارض منافع و فساد، پیشگیری از تعارض منافع، راهکاری اساسی جهت پیشگیری از

روی شرکت خصوصی اش مؤثر است، مدیران دولتی که به یکباره تصمیم می‌گیرند که حقوق‌شان را افزایش دهند، نماینده مجلسی که می‌داند ساختن فرودگاه در شهرش به صرفه نیست اما رأی‌اش را در انتخابات بعدی بالا می‌برد. مثال‌های تعارض منافع خیلی زیاد است به طوری که می‌توان گفت منشأ تمام فسادها تعارض منافع است. به منظور پیشگیری از مفاسد باید جایگاه‌های تعارض منافع را به حداقل رساند، زیرا نمی‌توان از آحاد جامعه که در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرند انتظار داشت که اقدام درست را انجام دهند.

نمونه‌های گوناگونی از فساد را می‌توان برشمرد ولیکن اغلب این موارد به علت 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 یا منصب حاکمیتی در جهت منافع خود یا شرکت سوءاستفاده نماید. به عبارت



علی زهاوی  
دانشجوی دکتری اقتصاد تالین



محمد حیدری  
دانشجوی دکتری اقتصاد علامه

ناوایی را تصور کنید که دوستش بدون نوبت از او نان می‌خواهد، یعنی بین حقوق دیگران و رابطه دوستی‌اش باید یکی را انتخاب کند. پزشکی که بیمارش توان مالی ندارد هم بین وظیفه حرفه‌ایش و نفع مالی باید یکی را انتخاب کند. تعریف و تمجید غیرواقعی فروشنده از محصول بی‌کیفیتش هم یک انتخاب بین نفع مالی و راستگویی است. به قرار گرفتن در چنین شرایطی تعارض منافع گفته می‌شود.

وقتی بین منافع شخصی و منافع عمومی تعارض پیش بیاید گفته می‌شود تعارض منافع وجود دارد. تعارض منافع باعث می‌شود که یک نفر منافع شخصی، خانوادگی، سازمانی یا حزبی‌اش را به منافع ملی یا عمومی ترجیح دهد.

اهمیت تعارض منافع وقتی بیشتر می‌شود که در سازمان‌ها و ادارات دولتی اتفاق بیفتد. مثلاً وزیری که تصمیم‌اش

یادداشت

کارنامه

همسایه‌ها

فساد-بی‌اعتمادی

برداشت

نفت ایران

تعارض منافع

بورس کالا

انواع مفاسد خواهد بود. اهمیت این مسأله تا حدی است که بسیاری از اقتصاددانان عامل اصلی عدم اجرای اصلاحات اقتصادی در ایران را وجود تعارض منافع می‌دانند. اشخاص و یا گروه‌هایی که با اجرای اصلاحات اقتصادی دچار زیان خواهند شد تا جای ممکن در برابر آن مقاومت می‌کنند. شاید بتوان علت اصلی عدم اجرای قانون دسترسی آزاد اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۷ و همچنین کندی روند خصوصی سازی را در همین راستا تفسیر نمود. تعارض بین منافع کوتاه‌مدت ذی‌نفعان و منافع بلندمدت جامعه، توافق بر سر منافع بلندمدت از طریق تغییر مسیر اقتصاد را دشوار کرده است.

در سطح مدیریت کشور نیز در شرکت‌های دولتی، که متأسفانه بخش زیادی از فساد دستگاه دولت در این شرکت‌هاست، تعارض منافع بسیار زیادی رخ می‌دهد. یعنی کسانی که تصمیم‌گیرنده هستند در سطح وزیران و معاونان وزیران شرکت‌هایی دارند و آن شرکت‌ها با شرکت‌های دولتی یا با خود مجموعه دولتی طرف قرارداد قرار می‌گیرند. در این موارد فساد بسیار گسترده‌تر است. در واقع ابعاد تعارض منافع در دولت بسیار گسترده است و از همین رو لایحه مدیریت تعارض منافع که برای اظهار نظر عمومی منتشر گردیده است، بیش از ۷۰ ماده دارد. موارد تعارض منافع در دولت بسیار متعدد و متنوع است و اصل مدیریت تعارض منافع کشف این مسأله است که چه مواردی از تعارض منافع ممکن است وجود داشته باشد. چون به سادگی نمی‌توان افراد را به دلیل جایگاهی که در آن قرار دارند از حقوقی که همه شهروندان دارند محروم کرد. مثلاً بخشنامه اخیر وزیر راه و شهرسازی در این راستاست که مهندسانی که در دستگاه‌های نام‌برده شده کار می‌کنند حق استفاده از پروانه نظام مهندسی خود را ندارند چون این باعث نوعی تعارض منافع می‌شود، ولی ابتدا کشف شده که این نوعی تعارض منافع است.

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 پیش زمینه و مقدمه آن نباشد؛ فسادهایی که به صورت مستمر با آن روبرو هستیم و تکرار آن آثار مخرب اقتصادی و اجتماعی را در پی داشته است.

مسأله تعارض منافع شاکله اکثر این فسادهاست. به عنوان 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 به عنوان عضوی از انجمن تولیدکنندگان داخلی آن کالا تصمیم‌گیری می‌کند. همه این موارد از جمله مفاسد اقتصادی خرد و کلان 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. به طوری که فرد یا نهادی در دو جایگاه قرار دارد که هر یک از آن جایگاه‌ها به نوعی منافع وی را تحت تأثیر قرار می‌دهند که عملاً زمینه را برای فساد یا تصمیمات ناکارآمد فراهم می‌کند. به عنوان 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 به عنوان بازرس بر اساس اساسنامه‌های سازمانی انتخاب می‌گردند نیز به نوع دیگری با مسأله تعارض منافع روبرو هستند. به عنوان 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. مسأله‌ای که اخیراً در رابطه با فیش‌های حقوق نجومی نیز مطرح شد، (حداقل در برخی دستگاه‌ها) نشئت گرفته از مسأله تعارض منافع بود. بدین ترتیب که در برخی از دستگاه‌ها، برخی مدیران، تعیین‌کننده میزان حقوق خود بودند.

تعارض منافع به کاهش رقابت‌پذیری، افزایش تبعیض و افزایش فرصت‌های رانتی منجر می‌شود. نتیجه این مسائل نیز اصطلاحاً «اداره ناکارآمد» است. در واقع بر اثر تعارض منافع بسیاری از تخلفات و کم‌کاری‌هایی که صورت می‌گیرد پوشانده می‌شود به این دلیل که تصمیم‌گیرنده و کسی که از آن تصمیم منتفع می‌شود

یعنی دو طرفی که در دو سوی میز نشست‌اند، در واقع یک نفر هستند و در سود و هزینه شریک‌اند. در چنین شرایطی نظارت درست صورت نمی‌گیرد. عارضه مهم‌تر تشدید احساس تبعیض و نابرابری در مردم است. تعارض منافع باعث کاهش شدید اعتماد عمومی می‌شود چون این احساس را به عموم شهروندان می‌دهد که عده معدودی از فرصت‌های سرمایه‌گذاری و اشتغال بهره‌مندند که همه فرصت‌ها و منافع را بین خودشان تقسیم می‌کنند، یعنی شبکه پیچیده‌ای از منافع درهم گره‌خورده است که هیچ راهی به این شبکه منافع برای مردم وجود ندارد. حتی اگر این‌گونه نباشد هم مواردی که افشا می‌شود این حس را به مردم می‌دهد. در واقع فامیل‌سالاری و ماجراهایی که در سطح عمومی طرح می‌شود به همین دلیل است.

کشورهای مختلف در سطح قوانینی که برای تعارض منافع تصویب کرده‌اند مشابه نیستند؛ خیلی از کشورها جلو هستند ولی بسیاری از کشورهای پیشرفته همچنان در سطح قوانینی که تعارض منافع را ممنوع کند چندان پیشرو نیستند. درباره اینکه در سال‌های گذشته در کشور ما به این موضوع توجه نشده دو نکته وجود دارد؛ یکی اینکه کشف موارد تعارض منافع اساساً کار ساده و روشنی نیست. موارد تعارض منافع و قوانین مربوط به آن در کشورهای مختلف متفاوت است. هر کشوری بنا به کشفی که از این موارد داشته و خسارتی که گریبانگیرش شده قوانینی را تصویب کرده است. نکته دوم درباره احساس فساد است. در کشور ما موضوع تعارض منافع اهمیت پیدا کرده به این دلیل که احساس فساد در جامعه به طور مداوم رو به گسترش بوده است. به طوری که در اعتراضات دی‌ماه پارسال اصلی‌ترین مطالبه مردم معترض برخورد با فساد و مصادیق آن بوده است. به همین دلیل کاهش فساد در حال حاضر در مجموعه دولت و در سطح مدیریت شهری مطالبه اصلی شهروندان تشخیص داده شده و دولت نیز اعلام نموده که محور برنامه‌های خود را بر افزایش شفافیت و کاهش فساد قرار داده است. اگر کاهش فساد را مطالبه اصلی تشخیص دهیم، حتماً یکی از مواردی که باید به آن پرداخت «تعارض منافع» است. در مجموع چون الان این مطالبه بسیار جدی شده و موارد متعددی از این مورد هم رصد شده، خوشبختانه حساسیت لازم به وجود

آمده و عزم جدی برای تصویب قوانینی در جهت ممنوعیت تعارض منافع شکل گرفته است.

متأسفانه در کشور ما پرداختن به این مسأله کمی دیر شروع شد هر چند فساد گام به گام تشدید می‌گردد و کارکرد پیچیده‌تری نیز پیدا کرده بود.

در دولت‌های نهم و دهم نیز بحث مبارزه با فساد به کرات طرح می‌شد، ولی باید توجه کرد که مبارزه با فساد دو وجه دارد که در بسیاری مواقع با هم خلط می‌شوند و مترادف هم تلقی می‌شوند؛ افشاگری و شفافیت. خیلی مواقع از جمله در دولت‌های نهم و دهم، افشای مواردی از فساد که رخ داده بود راهبرد اصلی بود برای اینکه نشان داده شود مبارزه با فساد در حال انجام است. اما «افشاگری» نه تنها به افزایش اعتماد عمومی کمک نمی‌کند، بلکه به کاهش آن می‌انجامد. مهم‌تر اینکه افشاگری به هیچ اصلاح بنیادینی نمی‌انجامد چراکه فقط موارد اقتصادی را رصد می‌کند و بعضی موارد را آشکار و در نهایت به عنوان تخلف ثبت می‌کند که نهادهای نظارتی پیگیری می‌کنند، ولی هیچ تضمینی برای رخ ندادن موارد مشابه بعدی وجود ندارد. رویکرد جدیدی که دولت و مدیریت شهری دارند یعنی لایحه تعارض منافع در جهت ایجاد شفافیت سیستماتیک و «اصلاح فرایند» است. این اصلاح فرایند حتماً باید با آزادی دسترسی به اطلاعات لازم هم همراه باشد. به عنوان مثال اگر حضور یک مدیر عالی شهرداری در هیأت مدیره شرکت طرف قرارداد با شهرداری ممنوع گردد، این مسأله مطرح می‌شود که وقتی اطلاعات قراردادهای آشکار نباشد، چگونه می‌توان متوجه چنین مواردی شد. اگر جامعه مدنی و شهروندان اطلاعات لازم را در اختیار نداشته باشند، حساسیت لازم را هم پیدا نمی‌کنند. بنابراین شفاف‌سازی سیستماتیک و دسترسی به اطلاعات لازمه پیگیری تعارض منافع است. مدیریت تعارض منافع باید به مطالبه اصلی جامعه مدنی تبدیل شود، ولسی پیش از آن باید زمینه مشارکت جامعه مدنی در کشف تخلف را از طریق فعال کردن نظارت همگانی و امکان‌پذیری دسترسی عمومی به اطلاعات فراهم کرد.

به‌طور کلی درباره مبارزه با فساد دو نوع برداشت وجود دارد و تفاوت این دوره (هرچند در حد حرف باشد) با دولت‌های نهم و دهم نیز همین تفاوت راهبرد مبارزه با فساد است. در این دوره

قرار است راهبرد مبارزه با فساد از سمت افشاگری به سمت اصلاح فرآیندها و شفافیت سیستماتیک جهت‌گیری شود، هرچند این روند تاکنون کند بوده و با انتقادات جدی نیز مواجه گردیده است. مدیریت تعارض منافع نیز از جنس کشف و افشاگری نیست، بلکه از جنس اصلاح فرآیندهایی است که حتی در نظر اول شاید برای بسیاری افراد هم قابل درک نباشد.

سیاست‌گذاری و قانونگذاری برای مدیریت تعارض منافع باید بسیار دقیق و منطبق با واقعیت‌ها صورت بگیرد. در بسیاری از کشورهای دنیا محدودیت جابه‌جایی وجود دارد، یعنی افراد نمی‌توانند سریعاً بین دو بخش خصوصی و دولتی جابه‌جا شوند و برای این جابه‌جایی نوعی محدودیت زمانی وجود دارد چراکه ممکن است افراد از روابط خود در مجموعه دولتی برای پیش بردن کارشان در بخش خصوصی استفاده کنند. به طور کلی برای مدیریت تعارض منافع باید بر اساس شرایط هر جامعه و هر مجموعه تصمیم گرفته شود. اگر به صورت کلی تصمیم‌گیری شود بیم دور زدن قانون و استفاده از خلأهای قانونی وجود دارد. بنابراین باید مورد به مورد بر اساس واقعیت‌هایی که هر جامعه با آن مواجه است، رایج‌ترین موارد تعارض منافع را بررسی و با کمترین پیامدهای ناخواسته نامطلوب، قوانین مورد نظر را تصویب کرد. به‌طور کلی برای سیاست‌گذاری درباره مدیریت تعارض منافع توجه به چند نکته مهم است. یکی اینکه هر مجموعه‌ای قواعد خاص خود را دارد و موارد خاصی از تعارض منافع را شکل می‌دهد. دیگر اینکه نمی‌توان قوانین مربوط به تعارض منافع را کپی کرد؛ چه از کشورهای دیگر، چه از دولت برای شهرداری یا برعکس. نکته دیگری که باید به آن توجه کرد این است که نباید زیاد استثنا تعریف شود چون استثناهای زیاد موجب تفسیرهای مختلف می‌شود. برای بستن راه تفسیر نباید خیلی استثنا و تبصره تعیین شود. چیزی که متأسفانه فعلاً در لایحه دولت وجود دارد این است که این لایحه در مواردی راه تفسیر را خیلی باز گذاشته است. اول اینکه تشخیص تعارض منافع را به یک کمیته واگذار کرده و فرآیند تصمیم‌گیری در آن هم چندگان روشن نیست. در ثانی بسیاری از تبصره‌های این لایحه روشن نیست. البته امیدوارم با کار تخصصی این نواقص رفع شود.

## نقدی بر سیستم حکمرانی در ایران

### شهوۛ کنترل

تحلیل سیستماتیک وضعیت این روزهای جامعه ایران، شرح و بسطی طویل دارد. هرچند جامعه امروز به عمیق‌ترین مشکلات اقتصادی و معیشتی رسیده است اما بحران جدی‌تر در بخش دیگری است. این نظام حکمرانی است که بیش از اقتصاد، نیاز به جراحی دارد و این سرمایه اجتماعی است که هر لحظه که بیشتر فرو می‌ریزد، شدت توفان مصائب نیز شدیدتر می‌شود. برای درک چنین شرایطی و تحلیل درست آن، باید نظام حکمرانی به‌طور سیستمی تحلیل و بررسی شود تا بتوان نقش ساختارهای و اختلال‌های موجود در آن را به روشنی دریافت و سپس چاره‌جویی‌ها و راهکارهای تاثیرگذارتری اتخاذ شود.

تعارض منافع در چنین سیستمی تنها معلول است و نه علت. علت نیز در ضعف ساختارهای حکمرانی باید جست و شاید مهم‌ترین ضعف کنونی ساختار سیاسی ایران، شهوت کنترل‌گری و انحصار است.

#### ♦ گسترش مالکیت دولتی و شبه‌دولتی

نظام حکمرانی «کنترل‌گر» می‌خواهد در مورد همه چیز تصمیم بگیرد و همه چیز را تحت سیطره خود در آورد. نقطه ایده‌آل این نظام حکمرانی، این است که مالکیت همه چیز را در اختیار بگیرد تا در کنترل آنها بی‌رقیب باشد. برای همین است که بعد از دهه‌سال تلاش برای خصوصی‌سازی، درصد مالکیت دولتی و شبه‌دولتی نه تنها کم نشده، بلکه افزایش هم پیدا کرده است. در چنین فضایی نه تنها بنیادها و نهادهایی مانند «بنیاد مستضعفان» و «ستاد اجرایی فرمان امام» روزبه‌روز بزرگ‌تر و ثروتمندتر می‌شوند، بلکه نهادها و سازمان‌هایی مثل «بنیاد شهید» و «سازمان زندان‌ها» و حتی «کمیته امداد» هم به جای پرداختن به وظایف اصلی خود، به بنگاه‌داری و گسترش اموال خود مشغول می‌شوند. کار به جایی می‌رسد که نیروهای مسلح هم به صحنه اقتصاد وارد می‌شوند و حتی بانک و صرافی تاسیس می‌کنند، دانشگاه آزاد هم بهانه‌ای برای تصاحب زمین‌های بزرگ می‌شود، تمایل به فعالیت اقتصادی و به ویژه بانکداری،



حتی قوه قضاییه را هم رها نمی‌کند و هر جا ثروتی برای تصاحب و فرصتی برای کار وجود داشته باشد، حاکمیت به دنبال مصادره آن ثروت و بیرون راندن مردم از آن عرصه خواهد رفت. اگر مردم کسب و کار موفق‌ی راه بیندازند، حاکمیت بلافاصله احساس خطر می‌کند و به آنها فشار می‌آورد تا سهام آنها را خیلی ارزان یا به رایگان در اختیار حاکمیت قرار دهند. نظام مالیاتی هم در خدمت همین تفکر قرار می‌گیرد؛ این بخش نحیف مردمی اقتصاد است که باید مالیات بدهد و اربابان حکومتی اقتصاد، از پرداخت مالیات معاف می‌شوند.

### ◆ سوءاستفاده صاحبان قدرت برای کسب انحصار

نهادهای قدرتمند حکومتی که به اقتصاد وارد شده‌اند، برای پوشش دغدغه‌های اقتصادی و مالکیتی خود، بر نظام تصمیم‌گیری کشور اثر می‌گذارند تا قوانین و بخشنامه‌هایی جاری شود که منافع اقتصادی آنها را تامین کند. اگر ساختمان‌هایی ساخته‌اند که فروش نرفته، وام مسکن افزایش پیدا خواهد کرد؛ اگر شکر وارد کرده‌اند، واردات شکر برای دیگران ممنوع خواهد شد و در نتیجه قیمت شکر بالا خواهد رفت. اگر وارد بازار دارو یا دانه‌های روغنی و خوراک دام شوند یا معادن سنگ را در اختیار بگیرند، قوانین سختگیرانه‌ای برای فعالیت دیگران در این زمینه‌ها وضع خواهد شد. نقطه ایده‌آل آنها، حذف همه رقبا و رسیدن به انحصار کامل است و اگر بتوانند از اقدامات خشن و حذف فیزیکی هم در این زمینه استفاده می‌کنند.

### ◆ جنگ قدرت و رقابت مخرب اقتصادی برای ضربه زدن به رقبای سیاسی

درون نظام حاکمیتی هیچگاه کاملاً یکدست نیست و این بنیادها، نهادها، و سازمان‌های عریض و طویل، دلبستگی‌ها و تعارض‌های سیاسی هم با یکدیگر دارند. نتیجه این است که تعارض‌های سیاسی به درگیری اقتصادی تبدیل می‌شود و گروه‌های مختلف سعی می‌کنند از قدرت سیاسی و اقتصادی خود برای تخریب قدرت اقتصادی رقیب استفاده کنند و منافع اقتصادی کشور، فدای تسویه حساب‌های گروه‌های سیاسی می‌شود. به این ترتیب، حتی بورس هم به محلی برای جنگ سیاسی تبدیل می‌شود و مبنای تغییر قیمت سهام، به جای متغیرهای اقتصادی، تمایلات سیاسی خواهد بود. در نتیجه حتی در بورس هم مردم نمی‌توانند در فضایی آرام و بر مبنای محاسبات اقتصادی سرمایه‌گذاری کنند.

### ◆ بازی با متغیرهای اقتصادی

شهوت کنترل و تفکر کنترل‌گر به توهم کنترل منتهی می‌شود و حاکمیت فکر می‌کند که می‌تواند در مورد همه چیز تصمیم بگیرد. به این ترتیب از قیمت پیاز و سیب‌زمینی و خودرو و گوشی موبایل گرفته، تا نرخ ارز و قیمت طلا و بنزین توسط حاکمیت اعلام می‌شود و زمانی که مکانیزم‌های طبیعی بازار از توهّمات حاکمیت تبعیت نمی‌کند، حاکمیت مانند «دن کیشوت» به جنگ «آسیاب‌های بادی» می‌رود، همه را دشمن خطاب می‌کند و تلاش می‌کند با بگیر و ببند و تهدید و ارباب، به نتایجی که می‌خواهد برسد.

با این حال از یک طرف، این اقدام‌های کنترل‌گرانه، رانت‌های اقتصادی کلانی برای بخش‌های اقتصادی وابسته به حاکمیت به وجود می‌آورند و از طرف دیگر، «شهوت کنترل» چشم حاکمیت را می‌بندد و اجازه نمی‌دهد متوجه شود که همین بگیر و ببندها و همین نگاه کنترل‌گرانه است که در طی زمان زیرساخت‌های اقتصادی را تخریب کرده و اوضاع را به هم ریخته است و با تشدید این رفتار، اوضاع بدتر از قبل خواهد شد. به این ترتیب حاکمیت نمی‌خواهد و نمی‌تواند بپذیرد که این اقدامات خود اوست که مانع پیشرفت کشور شده و بحران در پی بحران به وجود آورده است و در نتیجه توان یادگیری و اصلاح پایه‌های فکری و رفتار خود را از دست می‌دهد.

### ◆ گسترش فساد و نیاز به کنترل بیشتر

تمرکز قدرت و ثروت‌های افسانه‌ای در دستان مسئولان حکومتی، «قدرت‌طلبان، ثروت‌طلبان و رانت‌جویان» را به سمت پست‌های حکومتی جذب می‌کند. حکومت تلاش می‌کند با کنترل بیشتر و فرآیندهای پیچیده‌گزینه‌ش، افرادی که صلاحیت بیشتری دارند را استخدام

کند، اما حاصل این فرآیندهای پیچیده این می‌شود که اغلب افرادی که زندگی معمولی داشته‌اند و صداقت دارند در این گزینش‌ها پذیرفته نمی‌شوند و بیشتر ریاکاران وابسته به صاحبان قدرت صاحب صلاحیت تشخیص داده می‌شوند. کار به جایی می‌رسد که بسیاری از پست‌های حکومتی، قیمت پیدا می‌کنند و خرید و فروش می‌شوند و فرآیند گزینش هم به بازی خودش مشغول می‌شود.

کسی که صدها میلیون تومان برای تصدی یک پست حکومتی پرداخته، تمام فکر و ذهن و عمل خود را به سوءاستفاده از جایگاهش در حکومت برای کسب درآمد نامشروع در کوتاه‌ترین زمان ممکن معطوف می‌کند و تنها چیزی که اهمیت ندارد، وضعیت مردم و حتی آینده حکومت است. کار به جایی می‌رسد که مسئولان وزارت آموزش و پرورش هم برای دریافت بودجه برای پرداخت حقوق معلمان، مجبور به پرداخت رشوه می‌شوند. به این ترتیب، نیاز به کنترل‌گری بیشتر در نظام حکمرانی حس می‌شود؛ از یک طرف، برای حفظ وجهه حکومت، وجود فساد انکار می‌شود، رسانه‌ها تحت فشار قرار می‌گیرند و شبکه‌های اجتماعی فیلتر می‌شوند، و از طرف دیگر، برای هر مسئولی یک واحد نظارتی گذاشته می‌شود و برای آن واحد نظارتی هم یک واحد نظارتی دیگر. نتیجه آن است که افرادی که قصد کار صادقانه داشته باشند، در این ساختار کنترل‌گر افراطی، امکان عمل ندارند و فقط زنجیره فساد است که گسترده‌تر و ریشه‌دارتر از قبل به فعالیت می‌پردازد.

راه‌حل این مجموعه عظیم از مشکلات و بحران‌های ناشی از آنها، تغییر تدریجی پارادایم حکمرانی است. برای تغییر تفکر کنترل‌گر و مبارزه با شهوت کنترل و توهم کنترل اقدامات بسیاری باید انجام شود.

## بازگرداندن اعتماد عمومی به قانون



قانونی جامع دانسته که جنبه پیشگیرانه دارد. دکتر مرادی در مقام نقد، عدم وجود ضمانت برای اجرای این لایحه، مطوب بودن آن و تداخل با سایر قوانین موجود در این زمینه را برشمرده و خاطرنشان کرد این لایحه با وجود مشکلاتی که دارد اگر حل نشده باقی بماند آثار و نتایج خطرناکی همچون تظهير کردن مدیران مفسد را به همراه خواهد داشت.

دکتر فلاح‌زاده، عضو هیات‌علمی دانشگاه علامه طباطبایی کلیت این لایحه را مثبت ارزیابی کرد و تصویب و تبدیل شدن آن به قانون را موجب فرهنگ‌سازی در این زمینه دانست. به‌زعم این استاد دانشگاه بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته نیز در دنیا اینچنین قوانینی را به تصویب رسانده و اجرا کرده‌اند. وی اما مشکل اصلی این لایحه را ضمانت اجرای آن عنوان کرده و بیان داشت که تصویب شدن این قانون موجب وسیع‌تر شدن نظام بوروکراتیک کشور و ایجاد موانع بیشتر برای اخذ مجوز می‌شود.

سید محمدهادی سبحانیان، مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس سخنران بعدی این نشست بود. وی اساساً ساخت تصمیم‌گیری در کشور را موجب تعارض

سوی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور تدوین شد. در این جلسه که مدیریت آن را دکتر باقر انصاری از اعضای هیات‌علمی دانشگاه علامه طباطبایی و از اعضای گروه تدوین این لایحه بر عهده داشت، اساتید و کارشناسان مختلف نظرات خود را در خصوص این لایحه را بیان کرده و آن را مورد مذاقه و بررسی قرار دادند.

دکتر انصاری در ابتدا توضیحات مختصری در خصوص نحوه تنظیم پیش‌نویس لایحه بیان کرد و سپس دلیل برگزاری این نشست را مطالعه و ارزیابی این لایحه در سه سطح بررسی ضرورت تصویب لایحه مدیریت تعارض منافع در کشور، ارزیابی محتوایی لایحه تعارض منافع و بررسی در خصوص آثار و نتایج تصویب و اجرای این لایحه و مطلوبیت بیان کرد.

در ادامه نشست، دکتر حسن مرادی دبیر کمیسیون لوائح دفتر هیات دولت سخنان خود را ایراد کرد. وی از وجود قوانین متعدد در کشور در خصوص تعارض منافع در خدمات عمومی نام‌برده و بیان داشت که بهتر است به‌جای وجود قوانین متعدد ناقص در کشور، یک قانون جامع و کامل در این زمینه وجود داشته باشد. وی لایحه تعارض منافع را در صورت تصویب

هرچند هنوز بررسی موارد قانون از دیدگاه تعارض منافع در لایحه‌های حساس قانونگذاری نفوذ نکرده است اما به نظر می‌رسد بخش‌های تصمیم‌گیرنده نظام، به تدریج در حال توسعه و بسط این مطالب هستند. اولین نشست تخصصی در خصوص ارزیابی لایحه مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی در تاریخ ۵ مردادماه با حضور کارشناسان، مسئولان و اساتید دانشگاه در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری برگزار شد. این نشست جزء گام‌های کوچک اما اثرگذاری بود که می‌تواند نوید بخش اصلاحات اساسی در بخش‌های مدیریتی باشد. به نظر می‌رسد تصمیم‌گیرنده‌های بزرگ نیز باید به تدریج در روند این قبیل موضوعات قرار بگیرند تا در موقعیت‌های تصمیم‌ساز، نیم‌نگاهی نیز به تعارض منافع داشته باشند.

با این حال لایحه «مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی» باهدف ارتقای اعتماد عمومی به نظام سیاسی و اداری کشور، پیشگیری از تاثیر منافع شخصی کارمندان و مدیران بخش عمومی بر نحوه انجام وظایف و اختیارات آنها، ارتقای شفافیت در جامعه و تقویت پاسخگویی نظام سیاسی اداری در برابر مردم، از

منافع دانست. برای مثال زمانی که یک نماینده مجلس در صحن علنی به دنبال منافع منطقه خود است، این منفعت ممکن است با منافع ملی و کلی کشور در تعارض باشد. وی معضل فساد در کشور که به تا حدودی سیستماتیک شده را جزء مشکلات و بحران‌های اصلی کشور بیان کرد که باید در این لایحه و در قوانینی این‌چنینی به آن توجه ویژه شود.

دکترهادی خانی، مدیر دفتر بازرسی ویژه مبارزه با پول‌شویی و فرار مالیاتی سازمان امور مالیاتی آسیب کلی تمامی لوایح و قوانین مصوب شده در زمینه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد را فرد محور بودن آن (برخلاف سیستم محور بودن آن) بیان کرد. به‌زعم وی تأکید چنین لوایح و قوانینی باید بر اصلاح رفتار سیستمی در کنار اصلاح رفتار فردی باشد. برای نمونه ایشان از ضرورت ایجاد یک سیستم جامع اطلاعات در کشور یاد کرده و اظهار داشت با وجود چنین سیستم‌ها و سامانه‌هایی برای مثال مدیران دو شغل در کشور نخواهیم داشت.

دکتر بهاره آروین، از اعضای شورای شهر تهران عنوان کرد که ما نمونه کوچکی از لایحه تعارض منافع را در شورای شهر و شهرداری عملیاتی کردیم. برای نمونه یک مصداق تعارض منافع دادن اجازه به برخی کارمندان شهرداری در استفاده از مهر شهرداری در شرکت‌های خصوصی نظام‌مهندسی بود که مصداق بارز تعارض منافع بود که با آن مخالفت و در شورا مورد بررسی قرار گرفت. به عقیده دکتر آروین باید به‌جای اینکه بخواهیم قانون جامعی بنویسیم می‌بایست مصادیق روشن تعارض منافع را مشخص کنیم و برای آن قانون تصویب کنیم و آن را اصلاح کنیم. اینگونه باز خورد و نتیجه بهتری می‌توان برای حل تعارض منافع گرفت. لایحه شفافیت مقدم بر این قانون است و می‌تواند مکمل لایحه تعارض منافع باشد. لایحه شفافیت باید ضمانت اجرایی داشته باشد و اطلاعات باید به شکل سیستماتیک و نظام‌مند در اختیار مردم قرار گیرد.

آقای دکتر مهدی ثنائی، مدیر سازمان مردم‌نهاد شفافیت برای ایران سخنان خود را در سه حوزه عنوان کرد:

۱- محور فرآیندی لایحه: دکتر ثنائی فرآیند نگارش و تدوین این لایحه را بسته عنوان کرده و اظهار داشت که می‌شد با مشارکت متخصصان و نخبگان و طی فرآیندی گفت‌وگو محور پیش‌نویس این لایحه به رشته نگارش درآید. وی از ارائه

یک لایحه و قانون برای تعارض منافع انتقاد کرده و اظهار داشت که تعارض منافع مصادیق بسیاری دارد. نمونه این موضوع بحث پول در انتخابات است که در این لایحه به این موضوع پرداخته شده است. اگر این لایحه کلان، خرد بود و این عنوان به آن اطلاق نمی‌شد فرآیند بهتر پیش می‌رفت.

۲- تعارض منافع فردی و سازمانی دومین نقد ایشان به این لایحه بود. به‌زعم دکتر ثنائی این لایحه در مقام طراحی به‌جای پرداختن به ساختار بیشتر به فرد پرداخته است.

۳- تفسیرپذیر بودن بندهای مختلف این لایحه، انتقاد سوم ایشان به این لایحه بود. به‌زعم دکتر ثنائی این لایحه می‌بایست مانند قانون تعارض منافع شورای شهر تهران، صریح، شفاف و تفسیر ناپذیر باشد. دکتر فردین خرازی، رئیس امور سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم سازمان اداری و استخدامی در ادامه اظهار داشت که از مهم‌ترین عوامل ایجاد فساد در کشور در چند دهه اخیر وجود قوانین بسیار زیاد در خصوص مبارزه با فساد است. وی از وجود ۷۸ قانون مختلف در خصوص مبارزه با فساد در کشور انتقاد کرده و گفت: «به‌جای اینکه موارد مربوط به تعارض منافع را در قالب یک لایحه عرضه کنیم این موارد را در ذیل قانون سلامت اداری بگنجانیم. ما باید همین قانون ارتقای سلامت را با افزودن فصولی تقویت کنیم. این پیش‌نویس نیاز به بازبینی جدی دارد.»

جناب آقای دکتر محمد بهادری، معاون محترم کارشناسی پژوهش‌گده شورای نگهبان با اعلام اینکه ما در کشور نیاز جدی و اساسی به تصویب چنین قوانینی داریم، وجود خلأهای قانونی در قانون‌های قبلی موجود در کشور را عامل ضرورت تصویب چنین قوانینی برشمرد. به عقیده دکتر بهادری لایحه در بحث ضمانت اجرا ضعیف است و برخی بندهای لایحه با چارچوب قانون اساسی مخالفت آشکار دارد. از منظر دیگر بسیاری از موارد این لایحه انتزاعی و کلی است. برای پر کردن یک نقیصه قانونی و طرح یک لایحه نیاز به طرح مصادیق و حتی مثال و نمونه داریم.

جناب آقای مجید الماسی، کارشناس حوزه فساد مرکز پژوهش‌های مجلس صحبت‌های خود را در چند مورد ایراد کرد. به‌زعم وی در کشور به‌جای نگرش مدیریتی، نگرش سیاستی است. مبحث بعدی تفاوت میان شفافیت و گزارش

و اعلام عمومی است. به عقیده این کارشناس مبارزه با فساد تعریف مشخصی از منفعت ملی در کشور وجود ندارد و به همین دلیل نمی‌توان به مصادیق روشن و شفاف در این زمینه دست‌یافت. وی ضرورت اصلی کشور را تصمیم‌گیری در خصوص ساختار کلان کشور دانست.

دکتر حسن عابدی جعفری، رئیس هیات‌مدیره سمن ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد سخنران بعدی این نشست بود. به عقیده وی بخش عمده این لایحه به بخش اداری-اجرایی کشور برمی‌گردد. ایشان معتقد است که امروزه فساد در کشور بسیار گسترده شده است و در این فضا نمی‌شود فسادگر، قانونی کامل در مبارزه با فساد تصویب کند. به‌زعم وی ریل‌گذاری مبارزه با فساد در کشور خود دچار فساد است. بعضی بخش‌ها در فساد خود عاملی است که نمی‌گذارد لایحه‌ای برای آن پیش‌بینی کرد. به عقیده این استاد دانشگاه در شرایط خاص و حساس کشور می‌توان تصمیماتی طلایی و خاص اتخاذ کرد که در شرایط عادی اتخاذ آن ممکن نیست. برای نمونه تنگناهای کلیدی فساد در کشور را مسدود کنیم و سپس ریل‌گذاری مناسب برای قانون‌گذاری برای مبارزه با فساد را انجام دهیم.

مهدی فلاحیان، پژوهشگر حوزه شفافیت نیز با بیان اینکه مفاهیم مطرح‌شده در این لایحه مفاهیم جدیدی هستند که باید فرآیند اجرای ضمانت و... در آن پیش‌بینی شود، اظهار داشت که در پیش‌نویس لایحه صفر تا صد ماجرا در بسیاری از بندها پیش‌بینی نشده است. به عقیده این پژوهشگر حوزه شفافیت ما بایستی از چارچوب‌های موجود در قوانین قبلی در پیش‌نویس لوایح و تصویب قوانین این‌چنینی استفاده کنیم. همه در کشور به این نظر متفق رسیده‌اند که ما باید از تفاوت متمرکز سازمان‌هایی مانند سازمان بازرسی به نظارت همگانی برویم.

در پایان نشست نیز دکتر انصاری با تشکر از حاضران و سخنرانان در این جلسه، از وجود محدودیت‌ها برای نگارش برخی لوایح انتقاد کرده و انتقادهای بسیاری از کارشناسان در جلسه را وارد دانست. وی اظهار امیدواری کرد که با مساعدت دکتر مرادی و حضور نخبگان و کارشناسان این عرصه در کمیسیون لوایح مجلس، این لایحه به بهترین شکل ممکن برای تصویب تقدیم هیات‌رئیس مجلس شود.

# مصادیق تعارض منافع در بخش آب



تسن  
تقی بازرگان

مرداد ۱۳۹۷

دوره جدید

شماره ۱۱۵

UN

عباس دهقان  
کارشناس اقتصادی



اینها نمونه‌هایی از مشکل حکمرانی است. بحران آب قابل حل است، اما اگر از محققانی که روی بحران آب کار کرده‌اند بپرسید، جملگی رفع تعارض منافع و خلأ قانونی در مقوله حکمرانی آب را مقدم بر تشکیل بازار آب و اجرای جزئیات راه‌حل بحران آب می‌دانند.

یکی از مهم‌ترین مصادیق تعارض منافع در بخش آب به طور کلی و وزارت نیرو به عنوان متولی عرضه آب کشور، تقدم منافع مالی - سازمانی بر خشکسالی و پیامدهای اجتماعی آن بوده است.

وزارت نیرو با اتخاذ رویکرد سازه‌ای و احداث بیش از ۶۴۰ سد و ده‌ها پروژه کلان انتقال آب (به طور متوسط هر ۲۲ روز یک سد، پس از انقلاب) موفق به جذب بودجه‌ای هنگفت به سمت وزارتخانه خود شده است، به نحوی که در خلال سال‌های برنامه پنجم توسعه، به طور متوسط سالانه یک‌پنجم کل بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور تحت عنوان «فصل منابع آب» درج شده است. درحالی که احداث هر سد و آغاز هر پروژه انتقال آب با مخالفت‌ها و اعتراضات گسترده مردم و تحمیل ضررهای هنگفت به محیط زیست همراه است. اغلب کارشناسان علت اصلی کاهش منابع آبی کشور را نرخ بالای

همه بحران آب را به عینه می‌بینیم. همه از بدهکار و بدحساب بودن دولت مطلع هستیم. اینها مشکلات جدیدی هم نیستند. چرا عموم مشکلات کلان جامعه ما شکل مزمن به خود می‌گیرند؟ شیوع اختلاس و فساد مالی جدید نیست، اما به‌رغم برخورد قاطع قوه قضائیه، هر روز ارقام اختلاسی درشت‌تر می‌شوند. چرا بیکاری مزمن شده؟ چرا تورم تکرر می‌آید؟ این چنین ناپایدار است؟ مشکل از عدم استقلال بانک مرکزی است یا از نبود بازار آزاد؟ اگر چه بانک مرکزی مستقل مهم است و داشتن بازار آزاد سالم مهم‌تر، اما مشکل اول ما مشکل حکمرانی است.

«تعارض منافع» شاید مهم‌ترین خلأ در حکمرانی کشور است. امروز معاون وزیر و مدیرکل‌هایی داریم که پا در دولت دارند و سر در سهامداری و مدیریت شرکت‌های خصوصی، آن هم در عرصه‌هایی که از تصمیمات نهاد تحت مدیریتشان متأثر می‌شود. وقتی چنین امری غیرقانونی نباشد، تعارض منافع ایجاد می‌شود و برخی را به مسیر فساد می‌کشاند. وقتی مدیران بانکی از بانک خارج شده و در معاونت نظارتی بانک مرکزی مشغول می‌شوند، محصول، تعارض منافی است که طبیعتاً به ضعف نظارتی می‌انجامد.

«تعارض منافع» یعنی آن شرایطی که فرد یا سازمانی میان منافع شخصی، حزبی، گروهی یا خانوادگی خود، با منافع ملی، حرفه‌ای و کاری خود تعارض می‌یابد. در چنین شرایطی ممکن است فرد علی‌رغم وظیفه کاری یا دینی، منافع دسته اول را ترجیح دهد که در این صورت دچار فساد شده است. در حقیقت هیچ فسادی نیست، الا اینکه از دل یک تعارض منافع بیرون آمده باشد، بنابراین تعارض منافع ریشه و عامل اصلی بروز همه فسادهاست. بدین ترتیب شناخت تعارض منافع و تلاش برای به حداقل رساندن مواضع رخداد آن، از اولویت‌های بحث پیشگیری از فساد به شمار می‌آید. با این حال متأسفانه شناخت اندکی از این مفهوم و تبعات آن در نظام سیاسی - اجتماعی ما وجود همین مسأله است که مبارزه پیشگیرانه با فساد را با دشواری‌های مهمی روبرو کرده است. همه به خطر بحران بانکی واقف هستیم.

- یادداشت
- کارنامه
- همسایه‌ها
- فساد-بی‌اعتمادی
- برداشت
- نفت ایران
- تعارض منافع**
- بورس کالا



تبخیر ناشی از اقلیم کشور می‌داند و ذخیره‌سازی سطحی آب در این شرایط توسط وزارت نیرو مصداق کمک به افزایش نرخ تبخیر است. در واقع وزارت نیرو به دلیل منافع مالی وزارتخانه خود، بر منافع و مصالح ملی چشم پوشیده است.

یکی دیگر از مصادیق تعارض منافع در بخش آب، حضور متولیان مختلف در زنجیره عرضه آب است. زنجیره سیر آب از بالادست تا زمین کشاورزی مدیریت واحد ندارد. تشست در عرضه وجود دارد. آبخیزداری متولی حفظ آب است، وزارت نیرو متولی تخصیص آب (و همچنین تولید برق) از طریق سدهاست و وزارت کشاورزی هم متولی استفاده از آب (متقاضی عمده آب) است. این عدم مدیریت واحد و تعارض منافع هر کدام از این متولیان مشکل ایجاد می‌نماید...

وزارت نیرو سال‌هاست که کشاورزان را قاتل و دشمن آب کشور معرفی کرده و سهم این بخش از منابع آب را بیش از ۹۲ درصد اعلام می‌کند. درحالیکه همواره از اجرای ماده ۲۶ قانون «افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» مصوب ۱۳۸۹، مبنی بر تحویل حجمی آب کشاورزی پای مزرعه به کشاورزان طفره می‌رود تا بتواند با مقصر تراشی در اذهان عمومی و رسانه‌ها، آب حاصل از احداث سدها و یا بستن چاه‌های کشاورزان را به بخش‌های صنعتی و خدماتی بفروشد. چرا که طبق ماده ۳ قانون «تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی» مصوب ۱۳۸۳، اخذ آب بها از بخش کشاورزی ممنوع است. بنابراین وزارت نیرو همواره از غیرشفاف نگه داشتن آمار و اطلاعات دقیق پروانه‌ها و حقایق‌های واگذار شده منتفع گردیده است.

یکی دیگر از مصادیق تعارض منافع در این بخش، اخذ تعرفه بیشتر آب است. وزارت نیرو چند سال است که نسبت به عدم استفاده بهینه آب توسط بخش کشاورزی انتقاد می‌کند. در حالی که دلشان به حال آب و امنیت غذایی مردم نمی‌سوزد و اصلاً متولی آن نیست. بلکه می‌خواهد تخصیص کمتری به بخش کشاورزی داده شود و بیشتر به سمت مصارف دیگر برود. دلیل آن تعرفه پایین آب کشاورزی نسبت به صنعت و سایر مصارف است و لذا منفعتش در درآمد بیشتر از تعرفه آب است.

طبق ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۱ و تبصره ذیل آن، در صورتی که چاهی حفر شود و هیچ دو کارشناسی

از کارشناسان وزارت نیرو آن را مضر به مصالح تشخیص ندهند، آن چاه صلاحیت اخذ مجوز را از سوی سازمان آب منطقه‌ای به نمایندگی از وزارت نیرو خواهد داشت. در این حالت همه کارشناسان وزارت نیرو تلاش خواهند کرد تا با تعیین نرخ مناسبی برای متقاضی به عنوان حق امضای تأیید صلاحیت حفر چاه، گوی رقابت را از سایر همکاران خود برابند و مانع منصرف شدن متقاضی حفر چاه از خود و روی آوردن به کارشناس دیگر شوند. این مورد از مصادیق تعارض منافع است که کارشناسان وزارت نیرو در فرآیند صدور پروانه چاه از منافع آن بهره مند می‌شوند و خود مانعی در برابر حذف مجوزهای حفر چاه شمرده می‌شود. چاه‌های غیرمجاز با پرداخت پول و جریمه (به‌طور قانونی) مجاز می‌شوند. اگر غیرمجاز است که باید با متخلف برخورد شود و نباید با اخذ پول مشکل حل شود. بنا به گفته‌های مهندس جهانگیر حبیبی معاون حفاظت و بهره‌برداری شرکت مدیریت منابع آب، تعداد کل چاه‌های حفر شده در کشور ۸۰۸ هزار حلقه است که از این تعداد ۴۷۸ هزار حلقه چاه مجاز و ۳۲۱ هزار حلقه چاه غیرمجاز می‌باشد. این تعداد حلقه چاه غیرمجاز سالانه باعث تخلیه ۷ میلیارد مترمکعب منابع آب زیرزمینی کشور می‌شود.

یکی دیگر از این مصادیق، تعارض منافع دارندگان قدیمی مجوز چاه و صاحبان قدرت با متقاضیان جدید است. منطبق مجاز بودن یا نبودن اشکال دارد. مثلاً تعیین تاریخ می‌شود ملاک اینکه چاه‌های قبل از فلان تاریخ مجاز و بعد از آن غیرمجاز (براساس قانون تعیین تکلیف چاه‌های غیرمجاز مصوب سال ۱۳۸۹ چاه‌های حفر شده تا پیش از سال ۸۵ مجاز و بعد از آن غیرمجاز هستند). بعد از چند مدت که تعداد چاه‌های غیرمجاز زیاد می‌شود و یا اینکه افراد صاحب قدرت می‌خواهند چاه‌هایشان مجاز شود دوباره تاریخ جدیدی مشخص می‌شود. در حالی که معیار باید پرداخت هزینه تأمین آب و بهره‌ور بودن کشت باشد. این باعث می‌شود که فارغ التحصیلان دانشگاهی که می‌خواهند کشت علمی راه بیاندازند محروم می‌شوند.

طبق ماده ۱۴ قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۱، در صورت صدور مجوز و حفر چاهی جدید، آینده‌ی چاه‌ها و قنات‌های مناطق مجاور نقصان یابد، قانون نه تنها وزارت نیرو را مسئول نمی‌داند، بلکه این اختیار را به وزارت نیرو داده است تا به صاحبان چاه‌ها و قنات‌های مجاور، به

هزینه صاحب پروانه چاه جدید، مجوز کف شکنی و عمیق تر نمودن چاه خود را بدهد. در واقع وزارت نیرو صرفاً پول گرفته و مجوز جدیدی صادر کرده بی‌آنکه بابت نظر کارشناسی اشتباه خود جریمه شود. لذا کارشناسان وزارت نیرو با علم به این مسأله، صرفاً و صلاحیت حفر چاهی را تأیید می‌کنند با اطمینان خاطر از اینکه در صورت تشخیص نادرست، هزینه اشتباه آنان را صاحب چاه پرداخت خواهد کرد

یکی دیگر از مصادیق تعارض منافع در بخش آب، امکان استفاده تعداد معدودی از کارکنان دولت از اطلاعات مربوط به حقایق‌ها و تخصیص آب است. دسترسی به سامانه ساجا (سامانه اطلاعات جامع ایران) بسیار محدود و فقط برای سازمان آب، وزارتخانه و... تعریف شده است. از این اطلاعات، حجم کمی طبقه بندی شده است و مابقی عمدتاً قابل نشر و عمومی است. حقایق‌ها و مصارف و تخصیص و... در ساجا مشخص است. (تعارض منافع: تخصیص آب به مناطق و صنایعی که افراد دستاوردکار به طریقی ذی‌نفع هستند) همچنین ظرفیت پژوهشی کاربردی خوبی با انتشار داده‌ها آزاد می‌شود که در حال حاضر در انحصار افراد معدودی است.

پروژه‌های بزرگ عمرانی که الان از سدسازی به سمت انتقال آب و با احتمال زیاد حفر چاه ژرف شیفیت پیدا کرده، مبتنی بر مطالعات دقیق زیست محیطی، فنی و اقتصادی نیست و اگر هم هست منتشر نمی‌شود و شاخص‌های تصمیم‌گیری ارائه نمی‌شود. عمدتاً تصمیمات متأثر از فساد و لابی نمایندگان و... می‌باشد.

یکی از بزرگ‌ترین مصادیق تعارض منافع زمانی بروز می‌کند که سیاستمداران بخواهند درباره کاهش اختیارات خود تصمیم بگیرند. برای مثال، قانون توزیع عادلانه آب در ایران، اختیارات بسیار گسترده‌ای به وزارت نیرو برای دخل و تصرف در منابع آبی کشور داده است. بسیاری معتقدند همین اختیارات مسبب بسیاری از مصائب و پیدایش مشکلات حاد مدیریت منابع آب در ایران است.

تصور کنید اصلاح این وضعیت مستلزم سلب بخشی از این اختیارات باشد و مسئولیت تدوین لایحه قانون جامع مدیریت منابع آب در ایران نیز به وزارت نیرو واگذار شود بدیهی است منافع ناشی از داشتن اختیارات گسترده و ضرورت سلب بخشی از این اختیارات، تعارض عمیقی ایجاد می‌کند.

## ادبیات تعارض منافع در دانش اقتصاد



باشند حتی اگر در ایجاد یا در نتیجه آن هیچ عمل خلاقیتی صورت نگرفته باشد.

### ♦ مقابله با تعارض منافع در کشورهای توسعه یافته

مقابله با تعارض منافع و برخورد با آن در کشورهای مختلف در غالب فرهنگها و در عرصه های گوناگون مطرح می شود. از این رو، سیاستها در عرصه حقوقی، مقررات متعددی برای پرهیز یا حل آن وضع برشمرده است؛ از جمله پنج شیوه رقابت، همکاری، اجتناب، مصالحه و گاه ترجیح دادن منافع افراد بر منافع خود. کشور کانادا در زمینه سازوکارهای نظارتی، مجموعه های تحت عنوان کمیسیون خدمات دولتی را ساماندهی کرده که از منافع عمومی پاسداری می کند. مطابق قانون تعارض منافع در سمت های دولتی، قرارداد با مزایای اعطای هدیه به کارمندان، باید مورد تایید کمیسیون عمومی بوده و افراد بطور شفاف از آن برخوردار باشند. هر بار که تغییر بزرگی در امور شخصی یا وظایف رسمی مسئولان دولتی کانادا رخ می دهد، آنها باید در صورت وجود تعارض منافع اعم از واقعی، آشکار یا بالقوه، مراتب را به صورت محرمانه گزارش دهند.

در آمریکا، مقامات و کارمندان دولت از اقداماتی نظیر رای دادن، صحبت کردن با هر گونه اقدامی که نفع مستقیم و غیرمستقیم برای خود یا هر یک از اعضای خانواده خود دارد، منع کرده و مقامات دولتی از کسب هر گونه منفعت مالی، در گیر در کسب و کار، مناقصه و استخدام معامله

مشاغل حرفه ای اجتناب از بروز تعارض منافع امکان پذیر نیست. برای مثال، تعارض میان منافع شخصی و عمومی و کلا، مدیران بیمه، اعضای هیات علمی، محققان و پزشکان زمانی که در تعامل گروهها یکی با هر دو طرف از تعارض صدمه ببینند یا از آن مطلع شوند، تمایل به مقابله و مخالفت، به صورت عملی به اتخاذ روش هایی برای مقابله منجر خواهد شد، متخصصان علوم اجتماعی به اثبات تاثیر هدایای هر چند کوچک بر انگیزه ها و روند تصمیم گیری پزشکان پرداخته اند. آنها معتقدند که انتظار از عمل متقابل ممکن است انگیزه اولیه برای هدیه دادن به شمار رود. محققان ضمن بررسی بیشتر دریافته اند که نگرش پزشکان در امور دارویی، در صورت دریافت هدایای هر چند کوچک از افراد و شرکتها تغییر می کند.

### ♦ تعارض منافع در سازمانها

از عوامل تحریک ایجاد تعارض در سازمانها می توان به رقابت برای پاداش، تعارض در ایفای وظایف، نقص در ارتباطات کارمندان با هم و با سازمانها، تعارض در موقعیتها، اهدای پاداش و جبران خسارت مستقیم و غیرمستقیم، اعطای هدیه توسط خود افراد ذی نفع، معاملات مالی بین موسسه خیریه، مدیران و کارمندان آن به عنوان مصادیقی از تعارض منافع اشاره کرد.

نکته مهم دیگر آنکه کسی که متهم به تعارض منافع است ممکن است به دلیل اینکه کار نادرستی انجام شده است، آن را انکار کند. در واقع، تعارض منافع ممکن است وجود داشته

تعارض منافع موضوعی است که به طور عینی اتفاق می افتد. تعارض منافع یا تعارض علایق گاه به حالت وضعیتی اطلاق می شود که شخص یا اشخاصی وجود داشته باشند که از یک سو در مقام و موقعیت محتجج به اعتماد قرار می گیرند، و از سوی دیگر خود دارای منافع شخصی با گروهی مجزا و در تقابل و تعارض با مسئولیت مورد نظر هستند. گاهی فردی به صورت ناخواسته و در حالت بی طرفی در شرایطی قرار می گیرد که میان منافع شخصی و حرفه ای او تضاد ایجاد شده است؛ گاه زمانی نمایان می شود که مسئولیت یک طرف در قبال طرف دومی این محدودیت را برای وی به وجود می آورد که بتواند مسئولیت خود را به طرف سوم محول کند و گاه نیز موقعیت شخصی فرد، تحت تاثیر موقعیت عمومی او قرار می گیرد. در سال ۱۹۸۸، دادگاه انتاریو در کانادا موقعیت تعارض منافع را ارتباط منافع شخصی افراد با وظیفه حرفه ای آنان که موجب ایجاد نگرانی معقولی از تحت تاثیر قرار گرفتن اقدامات حرفه ای باشد، تعریف کرد. وجود تعارض منافع نیاز به اثبات تاثیر حقیقی منافع شخصی روی کار حرفه ای ندارد بلکه وجود یک منفعت ثانویه به تنهایی کفایت می کند.

بر اساس نظریه تامسون تعارض منافع عبارت است از مجموعه شرایطی که در آن تصمیم حرفه ای در مورد یک هدف اولیه صحت پژوهش با رفاه بیمار تحت تاثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد. ذکر این نکته ضروری است که در قانون ایران تعریف دقیق و شفاف از تعارض منافع در دست نیست، اما واضح است که در بسیاری از

یادداشت

کارنامه

همسایه ها

فساد- بی اعتمادی

برداشت

نفت ایران

تعارض منافع

بورس کالا

و فعالیت‌های شخصی ممنوع هستند. با توسعه این مقوله، در کالیفرنیا و ایالت ویسکانسین قانونی تصویب شده است که کارمندان دولت را به اجتناب از منافع اقتصادی و ممنوعیت شرکت در مسائلی که برای آنان نفع اقتصادی دارد، ملزم می‌کند. این قانون کارمندان را در صورت داشتن نفع شخصی، از شرکت در امور دولتی منع می‌کند. از دیگر متون قانونی راجع به تعارض منافع می‌توان به قانون تعارض منافع کارمندان شهرداری آمریکا اشاره کرد که در آن، محدودیت‌هایی برای کارکنان شهرداری در مورد آن چه ممکن است در انجام کار، پس از ساعات کار و بعد از ترک خدمات عمومی اتفاق افتند، وضع شده است. پرداخت پول به کارکنان شهرداری، مقامات منتخب، داوطلبان و مشاوران، با استناد به قانون مذکور پیگیری می‌شود که در آن رشوه و ارتشا ممنوع است. در نهایت، یک کارمند شهرداری امکان استفاده از هیچ پاداشی در قبال اقدامات ناشی از سمت رسمی خود را ندارد.

جامعه دانشگاهی آمریکا در سال ۱۹۶۴ در بیانیه‌ای اعلام کرد، تعارضات بالقوه یا واقعی که در آن فرد سبب به خطر افتادن منافع یا هنجارهای دانشگاه می‌شود، از جمله علل درخواست شفاف‌سازی در انتشار مقالات است. همچنین، افشاسازی برای اعضای تیم تحقیقاتی، دانشجویان یا کارآموزان، پس از تکمیل تحقیقات و زمانی که سردبیران مجله، مقاله حاصل را برای انتشار در روزنامه‌ها برگردانند، صورت می‌گیرد و تلاشی برای دستیابی به شفافیت در سراسر فرآیند پژوهش است. در اساسنامه دانشگاه وسترن اونتاریو آمریکا آمده است که تعارض منافع ممکن است خود را در یکی از سه شکل نشان دهد: ۱- تعارض منافع واقعی، ۲- تعارض منافع بالقوه، ۳- تعارض منافع ظاهری.

کد دولتی ۱۰۹۰ ایالت کالیفرنیا کارمندان دانشگاه ایالتی کالیفرنیا (CS) را از داشتن منافع مالی شخصی در هر قرارداد ممنوع کرده است. نکته مهم قرار داده شده در این قانون کلیدی بحث‌های مقدماتی، مذاکرات، سازش، استدلال، برنامه‌ریزی در طرح‌ها و هر گونه پیشنهاد را شامل می‌شود. برای شفاف‌سازی تعارض منافع، دانشگاه ایالت کالیفرنیا در قانون سال ۱۹۷۴ چندین منفعت اقتصادی را نام برده است، از جمله هر گونه نهاد تجاری که در آن کارمند سرمایه‌گذاری مستقیم یا غیر مستقیم به ارزش ۲ هزار دلار یا بیشتر دارد، از جمله داشتن مالکیت سهام توسط کارکنان یا همسر کارمند با افراد وابسته به او و دوم هر گونه مالکیت که کار مثال در آن دارای منافع مستقیم یا غیر مستقیم به ارزش ۲ هزار دلار یا بیشتر باشد و در درایه‌های کارکنان نیز ذکر نشده باشد. سوم هر گونه منبع درآمد که در هر ماه ۵۰۰ دلار یا بیشتر درآمد

تولید می‌کنند، هر گونه نهاد تجاری که در آن خود فرد یا همسر او به عنوان کارمند یا امانت‌دار شاغل بوده یا دارای هر گونه سمت ملی پستی باشد، سرمایه‌گذاری یک کارمند دولتی یا یکی از اعضای خانواده‌اش در قراردادهای دانشگاه معتبر منع شده است.

منافع دانشگاه و افرادی که در تحقیقات شرکت می‌کنند وضع شده و استفاده از امکانات دانشگاه به منظور انجام امور شخصی امکان‌پذیر نیست. همچنین، استعمال الکل و مواد مخدر، موجب مجازات و تعلیق برای کارمندان است. افراد فدراسیون سوارکاری ایالات متحده باید از شرکت در فعالیت‌های مربوط به اسب‌سواری که موجب ایجاد اصرار در قانون سوارکاری می‌شود، پرهیز کند. در صنعت بیمه انگلستان نیز به تعارض منافع و پرهیز از آن توجه شده است. از جمله آنکه کارمندان بیمه در رفتارهای حرفه‌ای و روابط کسب و خرید و فروش با صداقت عمل کنند. اعضا به هنگام قضاوت در امور و نظرات نباید اجازه دهند که تعصب یا جانبداری یا نفوذ دیگران، بر بی‌طرفی آنها را اثر گذارد. اعضا نباید با هر انگیزه و از هر منبعی که می‌تواند به نحوی به عنوان رشوه تفسیر شود قبول کنند. در کشور فرانسه قواعدی وضع شده که هدف آنها، حفظ و تقویت اعتماد به نفس کارمندان و جلب اعتماد عمومی است. کارمندان باید از دریافت هر نوع منفعت مالی بدون تفهیم علت اصلی آن خودداری کنند. هیچ یک از کارمندان نباید با داشتن نفع مالی در یک شرکت به انعقاد قراردادی با آن مبادرت ورزند.

♦ **تعارض منافع در ادبیات حقوقی ایران**  
تعارض منافع و برخورد با آن در حقوق ایران گسترده‌گی دامنه حدود تعارض منافع، اسباب وضع قانون در ایران را فراهم کرده است و در برخی ماده‌های قانونی احکامی برای مبارزه با بروز تعارض منافع به چشم می‌خورد که از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد. در آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۷/۸/۶ ماده ۲۲ تبصره ۳، مقرر شده که تعیین یک وکیل تسخیری، برای دو یا چند متهم در یک پرونده، به لحاظ تعارض دفاع از موکلین ممنوع است. در این قانون اشاره مستقیم قانون‌گذار، پرهیز از ایجاد تعارض منافع در هنگام دفاع از حقوقی منهنج با هدف حفظ حقوق وی است. ماده ۱۲ کنوانسیون مبارزه با فساد که ایران نیز به آن پیوسته، با هدف جلوگیری از تعارض منافع وضع شده و همچنین پند پنجم ماده ۱۱ کنوانسیون مبارزه با فساد نیز ناظر بر جلوگیری از بروز تعارض منافع خصوصی و عمومی در زمینه فعالیت‌های فنی کارمندان سابق بخش عمومی و اشتغال به کار آنها در

بخش خصوصی پس از استعفا یا بازنشستگی است. مثل آنکه قضات دادگستری به موجب بند ب ماده ۴ قانون کیفیت اخذ پروانه و کالت دادگستری مصوب ۱۳۷۶/۱/۱۷ و بند الف و ب و د ماده ۸ لایحه قانونی استقلال کانون وکلای دادگستری مصوب ۱۳۳۳/۱۲/۵ حق دارند پس از استعفا یا بازخریدی یا بازنشستگی، به شغل و کالت مشغول شوند. قانون اجازه‌ی وکالت دادگستری به افسران قضایی لیسانس حقوق، بازنشسته نیروهای مسلح مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ نیز به مستخدمین مزبور اجازه داد در پایان اشتغال به شغل دولتی به عنوان وکیل دادگستری که از جمله مشاغل خصوصی است فعالیت کنند.

در عین حال، با هدف پیشگیری از بروز تعارض منافع، قوانین ایران سازوکارهایی را نیز برای پیشگیری از فساد در میان مقامات ارشد دولتی پیش‌بینی کرده است برابر اصول ۱۴۱ و ۱۴۲ قانون اساسی نیز بروز تعارض منافع به عنوان یکی از مهم‌ترین خاستگاه‌های فساد مالی و اداری مورد هدف قرار گرفته است. علاوه بر این، قانون منع کارکنان دولت از مداخله در معاملات دولتی و در این زمینه، جرم انگاری مجازات‌های کیفری پیش‌بینی کرده است. تعارض منافع در حقوق تجارت ایران در مباحث راجع به اشخاص حقوقی و اداره آنها توسط اشخاص حقیقی تحت توجه قانونگذار قرار گرفته است. در واقع، با لحاظ این عقیده که تعارض منافع اصولاً در شرایطی رخ می‌دهد که یک نفر امکان آسیب به دیگران را افزایش دهد در شرکت‌های سهامی، انجام معامله شرکت با مدیران ارشد آن تابع مقررات سختی است. در مقوله داوری و تعیین داور نیز تعارض منافع مورد نظر قانون‌گذار ایران قرار گرفته و در ماده ۴۶۹ قانون آیین دادرسی ایران برای پرهیز از تعارض منافع احتمالی مقرر شده که دادگاه نمی‌تواند برخی از اشخاص مشخصه را به سمت داور معین نماید، مگر با رضایت طرفین برای جلوگیری از بروز تعارض منافع در رسیدگی به دعوا برای قاضی نیز در ماده ۴۶ همان قانون شرایط مقرر شده تا در صورت تحقق آنها، قاضی از رسیدگی و تحقیق امتناع کند. با این حال نگاه دقیق‌تر و جامع‌تر به تعارض منافع همچنان در ادبیات حقوقی و قانونگذاری ایران مغفول مانده است. سیاستگذاری و حکمرانی در ساحت اقتصاد ایران هنوز به گونه‌ای پویا نشده که بتواند از مواردی نظیر تعارض منافع جلوگیری کند چراکه دادن امضاهای طلایی و اساساً بروکراتیک زمان بر جزء لاینفک ساختار دیوانسالاری ایران است. از این رو می‌توان امید داشت که هم‌زمان با توسعه فناوری اطلاعات، اصلاحاتی در ساختار بروکراتیک ایران به وجود آید که موقعیت‌های تعارض منافع در این سیستم را به حداقل برساند.



## تنظیم‌گری برای انضباط بیشتر حکمرانی خوب مسدودکننده تعارض منافع

کارکرد تنظیم‌گری شامل «مجموعه مداخلات حاکمیتی در فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی با استفاده از ابزارهای مختلف حقوقی، اقتصادی، اجتماعی و... با هدف تحقق سیاست‌ها یا منافع عمومی است».

بر این اساس تنظیم‌گری بر مبنای اهداف خیرخواهانه و نه رانت جویی گروه‌های ذی‌نفع تعریف می‌شود. این تعریف همچنین بسیار گسترده‌تر از تعریف تنظیم‌گری مبتنی بر مداخلات دولت تنها با هدف ممانعت از شکست بازار است. کارکرد بازتوزیعی، ناظر به تحقق اهدافی همچون برقراری عدالت و رفع فقر و شکاف طبقاتی در جامعه است. هرچند که با تعریفی که از تنظیم‌گری ارائه شد، شاید بتوان این اهداف را نیز ذیل تنظیم‌گری به شمار آورد، اما جهت سازگاری بیشتر تقسیم‌بندی کارکردی این نوشتار با تعریف حداقلی تنظیم‌گری براساس شکست بازار، بازتوزیع به عنوان یک کارکرد مجزا ذکر می‌شود. البته توجه به این نکته ضروری است که در ادبیات اقتصادی، تنظیم‌گری زمانی رخ می‌دهد که بازار به خودی خود از دستیابی به شرایط تخصیص بهینه و کارا ناتوان شود و در این موارد مداخله دولت در سازوکارهای بازار پذیرفته می‌شود، اما مداخلات بازتوزیعی، صرفاً انتقال اولیه ثروت بین احاد جامعه بوده و هیچ ورودی به سازوکارهای بازار مانند قیمت‌گذاری یا تعیین حدود برای سطح تولید و مصرف ندارد. لذا جزء موارد شکست بازار و بالطبع جزء حیطه تنظیم‌گری به شمار نمی‌رود. از سوی دیگر تنظیم‌گری عموماً مداخله با هدف اثرگذاری بر رفتار احاد اقتصادی و اجتماعی و

وجود نهادهایی به منظور تضمین محیط رقابتی و اجرایی‌سازی سیاست‌های حاکمیتی در بخش خصوصی و عمومی را اثبات می‌کند، نهادهایی که در ادبیات حکمرانی از آنها به ستاد «تنظیم‌گر» تعبیر می‌شود و به عنوان بخش جدایی‌ناپذیر از نظام حکمرانی ملی مطرح هستند. تنظیم‌گری یکی از کارکردهای اصلی نظام حکمرانی نوین بوده و در کنار سایر کارکردها همچون سیاست‌گذاری، بازتوزیع تسهیلات و همین‌طور کارکرد سنتی ارائه کالا و خدمات چارچوب کلان نظام حکمرانی مدرن را شکل می‌دهد.

### ◆ مفهوم تنظیم‌گری

تنظیم‌گری در معنای عام خود شامل انواع مداخلات دولت برای تحقق اهداف حاکمیت است. هدف از این مداخلات «ایجاد کنترل عمومی بر ارائه‌کنندگان خدمات جهت تامین منفعت عمومی» است. منفعت عمومی نفعی است که عاید همه ذی‌نفعان و عموم جامعه می‌شود و تامین آن از جمله اصلی‌ترین فلسفه‌های تشکیل حکومت‌ها محسوب می‌شود. این مفهوم معمولاً در برابر منفعت خصوصی قرار می‌گیرد. به ویژه در جایی که تامین منافع یک فرد یا گروه به منافع سایرین آسیب می‌رساند. صیانت از منفعت عمومی به معنای جلوگیری از آسیب‌زدن منافع گروه‌های خاص به منافع سایر ذی‌نفعان است و از جمله اصلی‌ترین فلسفه تشکیل حکومت‌ها محسوب می‌شود. موضوع تنظیم‌گری به صورت سنتی ابتدایی در حوزه اقتصادی و با رویکرد تنظیم بازار مطرح بوده است.

شاه‌کلید مقابله با فساد، اصلاح موقعیتهای تعارض منافع است و درمان اصلی این امر، تنها از باب حکمرانی خوب عمل می‌کند. حکمرانی خوب، تنظیم‌گری منصفانه‌ای است که همه فرآیندهای تصمیم‌گیری آن شفاف و هیچ چیز پشت پرده‌ای ندارد. هرچند نیل به این هدف در دوران کنونی دور از دسترس تصور می‌شود اما گام برداشتن در مسیر تحقق آن، خود راه‌حل بسیاری از مشکلات حاضر خواهد بود.

### ◆ حکمرانی به مفهوم سیاست‌گذاری

تحولات نظری مفهوم دولت و تجارب متعدد بین‌المللی از دولت‌های رفاه تا دولت‌های نئولیبرالی یا توسعه‌ای، به ظهور مفهوم نوینی با عنوان «حکمرانی» منتج شده است که در آن ضمن تاکید بر جایگاه دولت به عنوان محور مرکزی نظام حکمرانی، حضور سایر ذی‌نفعان نظیر بازیگران بخش خصوصی و نهادهای مدنی در سطوح ملی و محلی نیز در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی و کشورداری به رسمیت شناخته شده است.

حکمرانی در واقعیت امروزی خود، مفهومی به مراتب پیچیده و چندوجهی دارد. عبور از دایره سنتی دولت، افزایش نقش بخش خصوصی و نهادهای مدنی در اجرای سیاست‌های دولتی، توزیع عمودی قدرت در لایه‌های فرادولتی بین‌المللی و سطوح محلی در کنار توزیع قدرت افقی در انواع سازمان‌های عمومی و شبه‌دولتی مدلی چندلایه و تعاملی از اداره امور جوامع مدرن نشان می‌دهد. این تحولات در کنار تجارب سیاست‌های کوچک‌سازی، آزادسازی و خصوصی‌سازی دولت‌ها ضرورت

یادداشت

کارنامه

همسایه‌ها

فساد-بی‌اعتمادی

برداشت

نفت ایران

تعارض منافع

بورس کالا

تغییر رفتار آنها در جهت تحقق منافع عمومی و سیاست‌هاست. در حالی که به صورت کلی هدف از بازتوزیع لزوم تغییر رفتار در آحاد جامعه نبوده و صرفاً با هدف تحقق منفعت عمومی و سیاست‌های مربوط به عدالت صورت می‌پذیرد و از جمله در ایران می‌توان به مداخلات دولت در زمان توزیع یارانه‌ها اشاره کرد. با توجه به این ملاحظات می‌توان بازتوزیع را کارکردی مجزا از تنظیم‌گری به شمار آورد.

#### ◆ سیاست‌گذاری با کمک بازتوزیعی

به یک معنا می‌توان گفت تنظیم‌گری و بازتوزیع هر دو به صورت مستقیم در راستای تحقق کارکرد سیاست‌گذاری و در طول آن قرار دارند. با این تفاوت که کارکرد تنظیم‌گری، عملاً قاعده و نحوه رفتار عوامل توزیع‌کننده و تأمین‌کننده خدمات را تعیین می‌کند و در واقع سایر کارکردهای حاکمیتی در راستای اجرای سیاست‌ها و در چارچوبی که تنظیم‌گران مشخص می‌کنند، محقق می‌شوند. اما کارکرد تسهیل‌گری و توسعه‌ای شامل مجموعه اقداماتی است که با هدف توانمندسازی بازیگران مختلف برای فعالیت اثربخش و ایجاد هم‌افزایی میان آنها صورت می‌پذیرد. یکی از ابعاد اصلی تسهیل‌گری فراهم آوردن زیرساخت مناسب برای فعالیت بازیگران است. تسهیل‌گری توسط دولت و با نهادهایی مانند اصناف و سازمان‌های ترویجی، آموزشی و توسعه‌ای صورت می‌پذیرد و عموماً در ارتباط مستقیم با فراهم آوردن کالای و خدمات قرار دارد. در نهایت تأمین کالا و خدمات کارکرد نهایی نظام حکمرانی است که به صورت مستقیم منتهی به تأمین رفاه آحاد جامعه می‌شود و بر اساس دیدگاه رایج در بیشتر موارد، به جز برخی کالاهای عمومی مانند امنیت، انتظار می‌رود اجرای آن بر عهده بخش خصوصی واگذار شود.

براساس این تقسیم‌بندی، سه کارکرد اول یعنی سیاست‌گذاری، بازتوزیع و تنظیم‌گری را می‌توان در یک رویکرد ساده‌سازی شده امور حاکمیت و کارکردهای تسهیل‌گری و تأمین‌کنندگی را جزء امور تصدیگرانه به شمار آورد، هر چند اطلاق حاکمیتی بودن یک کارکرد خاص، لزوماً به این معنا نیست که آن صرفاً توسط حکومت اجرا می‌شود. برای مثال الگوهایی از تنظیم‌گری مانند خود تنظیم‌گری و تنظیم‌گری خصوصی قابل تعویض به بخش غیر دولتی است، اگرچه در نهایت تولید آن بر عهده حاکمیت بوده و در مورد اجرای صحیح آن حاکمیت به صورت مستقیم پاسخگو خواهد بود. همچنین امور بازتوزیعی در بسیاری از موارد توسط نهادهای خیریه خصوصی

صورت می‌پذیرد، اما مسئولیت تحقق اهداف بازتوزیعی در نهایت به صورت مستقیم بر عهده حاکمیت خواهد بود.

#### ◆ مواهب تنظیم‌گری

کارکرد تنظیم‌گری خود شامل زیر کارکردهایی است که می‌توان آنها را در دسته‌بندی‌های متعددی تعریف کرد. نخست رصد است که منظور رصد بازیگران با هدف آگاهی از وضعیت حوزه تحت تنظیم‌گری و میزان تعهد به مقررات وضع شده است. دوم اعمال مقررات بوده که طراحی سازوکارهای لازم برای جهت‌دهی به رفتار بازیگران و استفاده از ساز و کارهای انگیزشی و تنبیهی را مقدر می‌سازد. سوم داوری و حل منازعات است که تصمیم‌گیری در مورد عواقب عدم پایبندی به مقررات یا حل و فصل منازعات را مشخص می‌کند. چهارم مجازات که اعمال مجازات و تنبیهات لازم در موارد تخلف را معین کرده و در آخر ارزیابی بوده که پایش نظام تنظیم‌گری و اعمال اصلاحات لازم را نشان می‌دهد. طراحی مکانیسم نیز جزء موارد دیگر بوده که هدف از آن چینش بازیگران و ایجاد ارتباطات میان آنهاست، به گونه‌ای که نتیجه عملکرد و تعاملات بازیگران تأمین‌کننده اهداف مد نظر تنظیم‌گر باشد. هر یک از کارکردهای فوق می‌توانند مستقیماً توسط نهادهای حاکمیتی انجام شده یا به بخش‌های غیر حاکمیتی واگذار شوند.

البته تقسیم‌بندی فوق لزوماً با تقسیم‌بندی قوای سه‌گانه مستقل در حاکمیت در تطابق نیست، به صورت مشخص کارکردی در قالب دو سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری قابل تقسیم است، همانطور که در ادامه اشاره خواهد شد، یکی از ریز کارکردهای تنظیم‌گری وضع مقررات و قواعد است، که خود بخشی از اختیارات نظام تقنین را دربر می‌گیرد. همچنین با توجه به وجود زیر کارکردهای نظارت، حل دعاوی و اختلافات و وقوع مجازات و تنبیه در مقوله تنظیم‌گری، از لحاظ کارکردی در سطح نظام حکمرانی می‌توان تنظیم‌گری را مشتمل بر امور قضایی نیز به شمار آورد. از لحاظ تاریخی تنظیم‌گری در ادامه نظام قضایی و در موارد مختلفی به عنوان جایگزین آن در نظام حکمرانی به ایفای نقش پرداخته است.

تفکیک‌های دیگری نیز میان تنظیم‌گری و حکمرانی وجود دارد، از منظر حقوق اداری تنظیم‌گری آن بخشی از وظایف حکمرانی است که به اعمال مقررات می‌پردازد. برخی دیگر این نگاه را نیز محدودتر کرده و تنظیم‌گری را صرفاً اعمال مقررات از سوی حاکمیت بر بخش‌های خصوصی بشمار می‌آورند. تحدید مفهوم تنظیم‌گری به مصرف مقوله اعمال

مقررات رسمی و تحدید مضاعف آن به حوزه اعمال مقررات، تنها بر بخش خصوصی، نگاهی به شدت تقلیل یافته است. در یک معنای تعمیم یافته می‌توان تنظیم‌گری را اعمال مداخله به منظور اثرگذاری بر رفتار کلیه آحاد اقتصادی و اجتماعی، شامل بازیگران بخش‌های خصوصی و دولتی به شمار آورد. در چنین رویکرد موضوعی، مفهوم و حدود مداخله و همچنین ابزارهای اعمال حاکمیت و تغییردهنده رفتار بازیگران طیف بسیار وسیعی از ابزارهای رسمی، مکانیسم‌های غیررسمی مانند طراحی بازار، مهندسی اجتماعی و هنجارسازی ارزشی را شامل می‌شوند. روند فعلی حدود و ثغور مفهوم تنظیم‌گری را به مرزهای مفهوم حکمرانی نزدیک می‌کند و آن را به اصلی‌ترین بخش نظام‌های نوین حکمرانی مبدل می‌کند. در واقع در دوران انتقال مفهومی از دولت مرکزی به حکمرانی توزیع شده، کیفیت تنظیم‌گری مستقیماً در کیفیت زندگی آحاد مردم و کیفیت کشورداری به معنای وسیع آن اثرگذار است.

#### ◆ هدف از تنظیم‌گری

نظریات منفعت عمومی (ضرورت وجود دولت تنظیم‌گر) از یک دیدگاه هنجاری، ضرورت شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر در نظام حکمرانی کشور از جهات متفاوتی مورد توجه قرار گرفته است. در ادبیات علمی این جهات متفاوت را می‌توان تحت عنوان نظریات منفعت عمومی دسته‌بندی کرد که بنای اصلی آنها بر ضرورت وجود تنظیم‌گری به دلیل اهمیت آن در تحقق منافع عمومی شکل گرفته است. ابعاد منافع عمومی و در راستای آن ضرورت وجود تنظیم‌گری را می‌توان ذیل سرفصل‌های زیر برشمرد. ضرورت تنظیم‌گری از منظر سیاسی که این بخش محور اصلی قابل طرح دارد، نخست ایجاد نظام‌های تنظیم‌گری به ویژه با مشارکت فعالین بخش‌ها می‌تواند به نوعی نمایانگر مشارکت سیاسی باشد و نمادی از مشارکتی بودن نظام سیاسی محسوب می‌شود. ثانیاً استقرار تنظیم‌گری با مشارکت بازیگران و فعالین بخش‌ها از گوشه‌گیری اجتماعی و به حاشیه رفتن گروه‌های حرفه‌ای جلوگیری می‌کنند چراکه با درگیر شدن گروه‌های حرفه‌ای و تخصصی در سازو کار تنظیم‌گری، زمینه برای اثرگذاری بیشتر این گروه‌ها فراهم می‌شود و موجب بالا رفتن اعتبار تخصصی و مشروعیت نظام حکمرانی می‌شود.

در نهایت اینکه استقرار نظام تنظیم‌گری موجب افزایش همگرایی اجتماعی می‌شود. به صورت کلی دخیل کردن بازیگران مختلف همچون گروه‌های تخصصی و حرفه‌ای، سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکل‌های اجتماعی در فرآیند اداره کشور از طریق تنظیم‌گری

موجب تقویت همگرایی اجتماعی میان این گروه‌ها خواهد شد.

از سوی دیگر ضرورت تنظیم‌گری از منظر ارتقای قابلیت و ظرفیت حکمرانی یکی دیگر از دلایل ضرورت استقرار نظام تنظیم‌گری به ظرفیت‌های دولت در امر حکمرانی است. به این معنا که وجود نهاد تنظیم‌گر و به کارگیری گروه‌های مختلف از یکسو مشروعیت دولت را در امر حکمرانی بالا می‌برد و این موجب افزایش ظرفیت دولت در عرصه حکمرانی می‌شود. البته به این نکته باید توجه شود که مشروعیت در ادبیات سیاسی به معنای مقبولیت و پذیرش از ناحیه جامعه هدف بوده و به ارتقای مشروعیت نظام حکمرانی منجر می‌شود.

از سوی دیگر نظام تنظیم‌گری جزئی از نظام حکمرانی است و استقرار آن موجب گسترش یافتن قلمرو نظام حکمرانی و دایره نفوذ دولت می‌شود، بدون اینکه لزوماً بار مالی جدیدی را بر دولت تحمیل کند. در حقیقت نظام تنظیم‌گری به نوعی در یک ساختاردهی اجتماعی که مقوم نظام حکمرانی باشد مشارکت می‌کند و از این طریق زمینه اجتماعی‌سازی نظام حکمرانی را فراهم می‌کند. در واقع نظام تنظیم‌گری، نظام حکمرانی را از حالت سلسله مراتبی خارج می‌کند و یک نقش میانجی‌گرانه و واسط بین حاکمیت و مردم پیدا می‌کند. در مجموع توسعه نهادهای تنظیم‌گر به عنوان حلقه مکمل منظومه نظام حکمرانی ملی موجب ارتقا و رشد برآیند «ظرفیت‌های حکمرانی در جامعه خواهد شد.

#### ♦ ضرورت تنظیم‌گری از منظر نظریات اقتصادی

در نظریات مربوط به تنظیم‌گری، منفعت اجتماعی دلیل اصلی نیاز به تنظیم‌گری از سوی حاکمیت معرفی شده است. بطور خاص در مواردی که به دلیل شکست بازار، تخصیص بهینه و دستیابی به بهینه پارتو به صورت عادی محقق نمی‌شود، نیاز به دخالت دولت برای بهبود تخصیص منابع وجود خواهد داشت. این نظریه که به نظریه منفعت اجتماعی معروف است مبنای اصلی اغلب نظریات شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر است. برخی از اصلی‌ترین دلایل شکست بازار را می‌توان وجود انحصار، سود بادآورده، آثار جانبی اطلاعات ناکافی، کالاهای عمومی، قیمت‌گذاری غارتگرانه و نابرابری قدرت چانه‌زنی دانست. در این شرایط دولت با دخالت خود زمینه را برای تحقق منفعت عمومی فراهم می‌کند.

در مقابل این نظریه الگوی شیکاگو قرار دارد که از سه جهت حضور و دخالت دولت در اقتصاد را به منظور رفع مشکل شکست بازار مناسب نمی‌داند. نخست موارد محدود

شکست‌های بازار و توانایی بخش خصوصی در رفع این شکست‌ها، دوم توانایی دادگاه‌های غیر دولتی در رفع محدودیت شکست‌های حل نشده و سوم عدم توان حاکمیت در رفع شکست‌ها به دلایلی از جمله فساد و تسخیر تنظیم‌گری. در کنار نظریه منفعت اجتماعی که موافق دخالت نهاد تنظیم‌گر برای رفع شکست‌های بازار و الگوی شیکاگو که به دلایل ذکر شده مخالف این دخالت است، نظریه «جزای تنظیم‌گری» قرار دارد. این نظریه با نگاهی عمل‌گرایانه و غیرایدئولوژیک با بررسی بده - بستان بین دو هزینه اجتماعی شکست بازار و هزینه دخالت دولت، به بررسی نوع دخالت بهینه حاکمیت در بازارهای مختلف می‌پردازد.

بر اساس این نظریه برای رسیدن به اهداف اجتماعی چهار استراتژی مختلف وجود دارد. استراتژی اول استفاده از انضباط بازار است. به این معنا که با وجود شفاف، بازیگران بازار برای حفظ حسن شهرت و اعتبار خود از انجام برخی تخلفات خودداری می‌کنند. مورد بعدی استفاده از دادگستری خصوصی است که افراد می‌توانند با شکایت و دادخواهی از آنها احقاق حق کنند. در مرحله سوم بحث تنظیم قوانین و نظارت بر آن توسط نهاد تنظیم‌گر مطرح می‌شود. استراتژی چهارم نیز تصدیگری دولتی است که دولت جهت تامین منافع عمومی خودش وارد بازار می‌شود. هر کدام از چهار استراتژی فوق دارای مقادیر متفاوتی هزینه اجتماعی شکست بازار و همچنین هزینه اجتماعی دخالت حاکمیتی است.

#### ♦ ناکارآمدی نظام قضایی در تنظیم‌گری

یکی از ریشه‌های تاریخی حرکت به سمت استقرار نظام تنظیم‌گری، ناکارآمدی نظام قضایی در حل دعاوی و تنظیم رفتار بازیگران اقتصادی بوده است. به‌طور کلی در کشور ایالات متحده آمریکا تا سال‌های انتهایی قرن نوزدهم میلادی، اختلافات موجود در بخش‌های تجاری از طریق دعاوی خصوصی در دادگاه‌ها حل و فصل می‌شدند. در این سال‌ها دادگاه‌ها در مورد دعاوی خصوصی در موضوعاتی از جمله مسئولیت شرکت‌ها در صورت بروز اتفاقات حین کار، روبه‌های ضدرقابتی، سلامت مواد غذایی و دارویی و حتی قانونی بودن انواع مالیات بر درآمد تصمیم‌گیری می‌کردند. در طول سه دهه از سال ۱۸۸۷ که کنگره آمریکا قانون تجارت بین ایالتی را تصویب کرد، تا سال‌های قبل از جنگ جهانی، این شرایط به صورت کلی تغییر کرد. در طول ۳۰ سال این دیدگاه که اقامه دعاوی خصوصی در دادگاه‌ها تنها راه حل درست پاسخ به چالش‌های اجتماعی است کنار گذاشته

شد. در این دوران از تاریخ آمریکا که به عصر ترقی خواهی، معروف است، نهادهای تنظیم‌گر به مرور در هر دو سطح فدرال و ایالتی کنترل رقابت، سیاست‌های ضدانحصاری، قیمت‌گذاری در بخش‌های مانند بخش ریلی، سلامت غذا و دارو و بسیاری از دیگر زمینه‌ها را در دست گرفتند. به دلایل متعددی، نظام‌های قضایی را در تامین حقوق فعالان اقتصادی ناکارآمد معرفی کرده‌اند، گسترش امکان فساد در پرونده‌های کلان اقتصادی، انگیزه بالای شرکت‌های بزرگ اقتصادی برای اعمال نفوذ در احکام قضایی، هزینه بالای فرآیند دادرسی و هزینه‌های سنگین اجتماعی تخلفات اقتصادی به دلیل ماهیت پستی احکام قضایی از جمله عواملی بودند که موجب نارضایتی‌های گسترده از توان مکانیسم‌های قضایی در تخمین محیط رقابتی پایدار اقتصادی در سال‌های پیش از جنگ جهانی اول شدند.

در مقابل ظهور مفهوم تنظیم‌گری به مثابه پاسخی سیاسی - اجرایی به این نارضایتی فرآیندها، ضمن ورود پیش‌دستانه به کنترل رفتار بازیگران با استفاده از ظرفیت‌های حرفه‌ای متخصصان، عملاً از هزینه‌های کلان اجتماعی تخلفات جلوگیری کرد، ضمن اینکه ماهیت حرفه‌ای نظام تنظیم‌گری، فارغ از پیچیدگی‌های تنهایی و با هزینه‌ای به مراتب کمتر از فرآیند دادرسی و در بازه‌های زمانی کوتاه‌تر، به شیوه‌ای کاملاً مدنی حجم تخلفات ارجاعی به دادگاه‌ها را به شدت کاهش داد.

بر این اساس با توسعه و پیچیده شدن بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و ناکارآمدی نظام قضایی در حل و فصل بسیاری از چالش‌های این بخش‌ها در جوامع در حال توسعه، سازمان‌های تنظیم‌گر با اشکال مختلف در نظام حکمرانی شکل گرفتند. از همین رو تنظیم‌گری نه لزوماً به عنوان یک جایگزین نظام قضایی سنتی حل و فصل دعاوی و اختلافات بلکه به عنوان مکمل نظام قضایی مورد توجه قرار گرفت و این توجه و جایگزینی در نقاطی که در آنها نظام قضایی از ناکارآمدی بیشتری برخوردار بود، سرعت بیشتری یافت. نکته جالب آنجایی است که نظریات سنتی در مورد تنظیم‌گری مانند شکست بازار نمی‌توانستند بسیاری از موارد از جمله جایگزینی تدریجی اقامه دعاوی در دادگاه‌های خصوصی را با توسعه و مداخلات نظام تنظیم‌گری توضیح دهند. در مجموع می‌توان گفت که بر اساس این دیدگاه یکی از عوامل محرک توسعه نظام تنظیم‌گری ناکارآمدی دستگاه قضایی در حل و فصل چالش‌های اجتماعی به ویژه در بخش‌های اقتصادی و تجاری بوده است.

یادداشت

کارنامه

همسایه‌ها

فساد-بی‌اعتمادی

برداشت

نفت ایران

تعارض منافع

بورس کالا

# تعارض منافع در مدیریت



بیان شده، مواردی که به تعارض منافع بین ذی‌نفعان مختلف منجر می‌شود به میان می‌آید و در نهایت راهکارهای پیش‌بینی شده برای حل تعارض، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ◆ نمایندگی و تعارض منافع

برای شناخت تعارض منافع و علل ایجاد آن، ابتدا لازم است مفهوم نمایندگی که ارتباط نزدیکی با تعارض منافع دارد به اختصار بیان شده و سپس از تعارضات منافع بحث شود. نمایندگی تعاریف خاص خود را دارد. نمایندگی از بعد حقوقی رابطه‌ای است میان نماینده و اصیل که به موجب آن نماینده می‌تواند به نام و به حساب اصیل در انعقاد قراردادی شرکت کند که آثار آن بطور مستقیم دامنگیر اصیل می‌شود. از نظر علمای اقتصاد نیز رابطه نمایندگی در هر زمانی صادق است که رفاه یک طرف که اصطلاحاً اصیل نامیده می‌شود به اعمال فرد دیگری که به اصطلاح وکیل یا نماینده نام دارد، بستگی داشته باشد. در هر حال، در هر جا که یک طرف به نمایندگی از دیگری اجرای تعهداتی را بر عهده داشته باشد به علت اطلاعات بیشتری که نسبت به اصل دارد مشکلات نمایندگی بروز می‌کند که تعارض منافع را به وجود می‌آورد اگرچه تمام مسائل تعارض منافع ناشی از مشکلات نمایندگی نیست.

اقتصاددانان روابط فراوانی را وارد موضوع نمایندگی کردند که می‌تواند به بروز مشکلاتی بیانجامد؛ به عبارتی یک قرارداد عادی

(شامل سهامداران، مدیران، کارکنان، تامین‌کنندگان مالی، مشتریان، طلبکاران و حتی جامعه و حکومت) همواره در وضعیت متعادل و بهینه قرار ندارند. چراکه اصولاً این بازیگران به دنبال منافع خود و بیشینه‌سازی ثروت موجود هستند و این منفعت‌طلبی موجب تعارض منافع آنان می‌شود، وضعیتی که با هدف غایی شرکت کاملاً ناسازگار است. تعارض منافع اثرات منفی فراوانی بر شرکت و نظام اقتصادی دارد. از این رو که از طرفی موجب بی‌اعتمادی و عدم اطمینان به نهاد شرکت می‌شود که به دنبال آن شرکت نمی‌تواند سرمایه‌های خرد را جذب کند و از طرف دیگر و از همه مهم‌تر هزینه‌هایی است که از این تعارضات ناشی می‌شود و بطور کلی به عنوان هزینه‌های نمایندگی شناخته می‌شوند.

## ◆ تعارض منافع در نمایندگی شرکت‌ها

درست است که نمی‌توان هزینه‌های نمایندگی را به صفر رساند زیرا تنها حالتی که هزینه‌های نمایندگی صفر بوده وقتی است که شرکت تک نفره باشد. حال آنکه دقیقاً در جهت عکس شرکت تک نفره یعنی شرکت‌های سهامی عام یا نهیایتهای سهامی خاص است. بر همین اساس شناخت مواردی که به تعارض منافع می‌انجامد و چاره‌اندیشی در جهت حل هزینه‌های نمایندگی و بطور کلی تعارض منافع در قوانین اصلی شرکت‌ها ضروری است تا در هنگام اصلاح قوانین مورد توجه قرار گیرند. برای بررسی موارد

سعید طهماسبی  
کارشناس اقتصادی



ضعف‌های ساختاری عموماً موجب تعارض منافع می‌شود. در مالکیت شرکتی نیز، ساختارهای به‌گونه‌ای تعبیه شده که هنوز راه دروهای بسیاری برای سوءاستفاده دارد. شرکت‌ها مرکزیت و قدرت اقتصادی دارند و به همین جهت امروزه به بازیگران یک‌ه‌تاز عرصه اقتصادی تبدیل شده‌اند. این قدرت ناشی از تمایزهای مختلفی است که در طول دوران مختلف در جهت نیازها و ضرورت‌های اقتصادی و اجتماعی برای آنها وضع شده است.

نقش مهم شرکت‌ها در تولید ثروت ایجاد می‌کند، برای درک آنها از مفاهیم و تحلیل‌های اقتصادی بهره گرفته شود از جمله این مفاهیم کارایی و تعادل است. چنان که بیان شد شرکت در مرکزیت عوامل و نیروهای بازار قرار دارد که هدف غایی آن متعادل کردن این عوامل و نیل به کارایی و حداکثرسازی رفاه اجتماعی است. همچنین ایجاد حق در شرکت، ورای حقوقی که برای سهام‌دار وجود دارد و تعادل بین حقوق سهام‌داران و ذی‌نفعان مستلزم موضوعی تئوریک و نظری بوده که در نوشتار حاضر بررسی شده است. اما عوامل و ذی‌نفعان مرتبط با شرکت

استخدامی می‌تواند نمایندگی به مفهوم اقتصادی کلمه باشد؛ زیرا راه مادی کارفرما در آن رابطه بستگی به عمل مستخدم یعنی اجرای صحیح امور محوله دارد. همین‌طور موسسه مالی که به منظور اجرای پروژه اقتصادی سسنگین، مبادرت به اعطای تسهیلات به یک شرکت پیمانکار می‌کند، این رابطه از لحاظ حقوقی عقد فرض اما از منظر اقتصاددانان ماهیتا نمایندگی است چراکه سرنوشت رفاه تأمین‌کننده مالی بستگی به اعمال و تدابیر اتحادی شرکت پیمانکار جهت موفقیت در اتمام پروژه و تسویه تسهیلات دریافتی دارد. بنابراین طیف وسیعی از اعمال و روابط حقوقی که ماهیتا وکالت نیستند و با عناوین دیگر حقوقی شناخته می‌شوند به لحاظ اقتصادی داخل در عنوان نمایندگی قرار می‌گیرند. این معنی از نمایندگی در تعارض منافع به کار گرفته می‌شود.

### ◆ تعارض منافع درون‌گروهی و برون‌گروهی

تعارض منافع را با توجه به مقررات ذی‌نفعان می‌توان این‌گونه دسته‌بندی کرد. تعارضات موجود در درون هر گروه ذی‌نفع (درون‌گروهی) و تعارضات میان هر گروه ذی‌نفع یا گروه‌های دیگر برون‌گروهی. تعارض منافع برون‌گروهی در این مبحث ابتدا تعارضات منافع سهامداران و مدیران و سپس تعارض منافع سایر گروه‌ها با یکدیگر مطرح می‌شود.

### ◆ تعارض منافع میان سهامداران و مدیران

بحران نمایندگی اداره شرکت بر عهده مدیران است و سازمان مدیریت شرکت، رکن آن محسوب می‌شود. اراده و تصمیم این سازمان که به نام، به حساب و به جای شرکت اتخاذ می‌شود، تقابل اراده و تصمیم شرکت است. در واقع دو عنوان گوناگون در مدیران وجود دارد که هر کدام به اعتباری مورد توجه قرار می‌گیرد؛ به اعتبار شخصی، مدیران انسان‌هایی تلقی می‌شوند که در مقام نمایندگی و ولایت، تصمیم‌هایی برای دیگران گرفته و به اعتبار نقش ایشان در سازمان مدیریت، رکن شرکت محسوب می‌شوند با وجود پذیرش نظریه رکنیت، باز هم در تعیین مسئولیت‌ها و وظایف مدیران، تعیین نماینده بودن به کمک می‌آید چراکه صفات نیابت و امانت از ایشان گرفته نشده و رکن بودن مرحله‌ای مافوق است.

علت اصلی بروز مسأله نمایندگی را باید افزونی اطلاعات نماینده دانست. دسترسی به اطلاعات مهم شرکت و نیز اختیارات تقویض مالکان بنگاه به مدیران جهت تصمیم‌گیری پیرامون دارایی و معاملات بنگاه اقتصادی

از جمله مهم‌ترین زمینه‌های بروز رفتار فرصت‌طلبانه برای مدیران بنگاه است که جدی‌ترین مشکل کارگزاری که همانا در رابطه میان مدیران و سهامداران است را به وجود می‌آورد. بدین صورت که نماینده با کاستن از کیفیت اجرای تعهداتش یا با انتقال بخشی از منافع وعده داده شده به خود، به نفع خویش عمل می‌کند، این احتمال وجود دارد که مدیران با تعقیب بیشترین پاداش ممکن و تمرکز بر طرح‌هایی با منافع کوتاه‌مدت، به دنبال منافع شخصی بوده و توجهی به منافع بلندمدت سهامداران و نیز افزایش ثروت ایشان نکنند. حال اگر دو سوی رابطه افرادی سودجو و منفعت طلب باشند که در راستای افزایش منافع خود عمل کنند دلیل کافی برای این عقیده وجود دارد که نماینده در جهت افزایش منافع اصیل به بهترین شکل عمل نمی‌کند از طرف دیگر و در راستای بحث حداکثرسازی سود، رویکرد خطرپذیری مدیران (از جمله مدیرعامل بروز می‌کند به این معنی که سرمایه‌گذاران خواهان خطر بیشتر هستند. حال آنکه مدیران نگران سرمایه انسانی خود بوده و اصولاً طرفدار خطر کمتری هستند؛ در نتیجه تعهدات نماینده از آنچه که وعده داده شد، کمتر خواهد شد این زمینه‌ها موجب می‌شود که اصیل در جهت معافیت عمل نماینده با اراده تفویضی خود، متحمل هزینه شود. هرچه وظایف کارگزار پیچیده‌تر باشد و اختیارات وی وسیع‌تر بوده و با عمل مورد نمایندگی تخصصی‌تر باشد، مشکلات نمایندگی بیشتر می‌شود، این جدایی و فاصله غالباً ناشی از توزیع گسترده و پراکنده سهام شرکت است به این صورت که سهامداران در شرکت سهامی عام به صورت پراکنده و هر سهامدار یخس ناچیزی از مجموع سهام شرکت را در اختیار می‌گیرد (ساختار مالکیت گسترده) لذا مدیریت با استفاده از فقدان نظارت، اختیار وسیعی برای تعیین چگونگی تخصیص منابع پیدا می‌کند.

### ◆ هزینه نمایندگی

افزونی اطلاعات نمایندگان نیز ناشی از همین جدایی مدیریت و سرمایه شرکت است. مشکل نمایندگی به دنبال خود هزینه نمایندگی دارد که این هزینه‌ها را باید در ابتدا تمهیدات لازم در جهت عدم به وجود آمدن هزینه‌ها و زمینه‌های آن دانست. پس از آن هزینه‌های پیرامون مسائل نظارت و در نهایت هزینه‌های پیشگیری خسارات ناشی از مشکل نمایندگی به میان می‌آید؛ البته این تنها سهامداران نیستند که می‌بایست هزینه‌ها را متحمل شوند چراکه مدیران نیز

برای اثبات صداقت و تلاش خود و در نهایت حفظ شهرت خویش در راستای گزارش‌های خطر شرکت و شفافیت مالی هزینه‌هایی را متحمل می‌شوند. هزینه‌های نمایندگی را بطور کلی می‌توان در سه دسته قرار داد: ۱- هزینه‌های کنترل و نظارت نماینده از سوی اصیل ۲- هزینه الزامات صورت گرفته از سوی نماینده ۳- هرگونه زبان مازاد باقی مانده. این هزینه‌ها موجب کاهش کارایی و نیز کاهش سود شرکت می‌گردند که تلاش در راستای کاهش هزینه‌ها را می‌طلبد.

### ◆ تعارض منافع میان سایر گروه‌های ذی‌نفع

تعارض منافع میان ذی‌نفعان مختلف با یکدیگر حالات متفاوتی را به وجود می‌آورد که بررسی تک تک آنها ممکن نیست لذا برخی از آنها بررسی می‌شود. بنابر مفهوم اقتصادی نمایندگی، امکان بروز مشکل نمایندگی میان سایر گروه‌های ذی‌نفع، از جمله مدیران و کارکنان نیز وجود دارد. مدیران میزان بهره‌وری کارکنان را نمی‌دانند و نمی‌توانند میزان تلاش آنها را کاملاً مشاهده کنند. طبیعی است که نسبت به سطح پایین هر دوری کارکنان یا عدم تلاش آنها نگران باشند. به این مسائل، مشکلات مدیریت منابع انسانی نیز اضافه می‌شود.

تعارض منافع کارکنان با سهامداران و طلبکاران به این صورت است که هر دو گروه در ابعاد مختلفی وابسته به کارکنان شرکت هستند و این همان وجود رابطه اصیل





نماینده از بعد اقتصادی است. کارکنان ممکن است وظایف خود را ساده گرفته یا از اموال سوءاستفاده کنند و بدین وسیله با عملکرد بد خرید کیفیت شرکت را پایین آورده و هزینه‌های نمایندگی را بر سهامداران و مالکان تحمیل کنند. به غیر از این منفعت طلبی کارکنان، دیگر تعارض می‌تواند وجود فناوری‌های جدید کاری باشد؛ سهامداران و مالکان که در اینجا منافع آنها هم سر شده، خواهان به کارگیری فناوری و افزایش سود و مزایا هستند؛ در حالی که کارکنان واهمه از دست دادن شغل خویش را خواهند داشت. البته در برخی حالات، دست یافتن به اینکه آیا مسأله‌ای موجب تعارض است یا خیر، چندان راحت نخواهد بود؛ برای مثال انتقال مالکیت شرکت (همانند ادغام) از جمله مواردی است که می‌تواند ایجاد تعارض کند، به خصوص هنگامی که شخصیت جدید به وجود آمده، خواهان افزایش بهره‌وری و کاهش نیروی کار باشد. از طرف دیگر زمانی شرکت پیشین با کاهش سود روبرو بوده و اکنون مدیریت جدید آن را احیا کند، می‌تواند ایجاد تعادل کنند.

مسأله نمایندگی و تعارض منافع میان مدیران و طلبکاران می‌تواند به این صورت بروز پیدا کند که مدیران مزیت اطلاعاتی طلبکاران را با اقدامات خرید از بین ببرند و از این رو به آنها زیان وارد کنند. منبع دیگر می‌تواند تعیین خطر باشد، طلبکاران به دنبال اقدامات محتیطانه مدیران هستند، حال آنکه سهامداران اقدامات مخاطره آمیز

را نیز ترجیح می‌دهند. توضیح اینکه ترس طلبکاران از افتادن شرکت در بدهی است اما سهامداران خواهان خطر و به دست آوردن سود بیشتر هستند، در این حالات مدیران بیشتر به عقل منفعت سهامداران می‌اندیشند. میان سهامداران و طلبکاران منبع دیگر ایجاد تضاد منافع می‌تواند بر شش شخصیت حقوقی باشد که از سهام داران در موارد عدم توانایی شرکت در بازپرداخت مطلب حمایت می‌کند. در اینجا نیز منفعت‌طلبی مدیران این تضاد منافع را تشدید می‌کنند زیرا نمره استفاده از وام‌ها در دستان مدیران است. بخش قابل توجهی از این تعارض تحت عنوان خرج حجاب شخصیت حقوقی در منابع حقوق تجارت مورد بحث قرار گرفته است.

#### ◆ تعارض منافع درون گروهی

تعارض منافع میان سهامداران مهم‌ترین نوع این تعارض است و تعارض در درون گروه‌های دیگر مانند کارکنان با یکدیگر با تامین کنندگان مالی با هم بیشتر ناشی از سلیقه‌های گوناگون و منفعت‌طلبی هر شخص بوده که چندان جای بررسی ندارد، لذا در این قسمت به تعارضات میان سهامداران پرداخته می‌شود

یکی از مشکلات نمایندگی در میان سهامداران عمده (اکثریت یا کنترل کننده) و سهامداران اقلیت رخ می‌دهد. هر چند در متون متعدد با تاکید بر مفهوم اقتصادی نمایندگی به عنوان مسأله نماینده اصیل نام برده شده اما این مسأله از بعد مفهوم حقوقی

یک تعارض منافع اصیل اصیل است. تعارض منافع در این گروه می‌تواند از منابع مختلفی باشد که در ادامه بیان می‌شود.

ساختار مالکیت، نقش بسزایی در تعارض منافع دارد. چنان‌که در مسأله نمایندگی مدیران، ساختار مالکیت گسترده از منابع اصلی پیدایش آن بود، در مقابل، ساختار مالکیت متمرکز موجب تعارض منافع میان سهامداران اقلیت و اکثریت می‌شود. منشأ دیگر وظایف اخلاقی مدیران دانسته؛ مدیران وظیفه رفتار برابر و وفاداری دارند که وظیفه فوق در قبال سهامداران به این می‌انجامد که آنها تاثیر مستقیمی به نفع سهامداران داشته باشند تا به نفع شرکت؛ در نتیجه حفظ منافع اکثریت به جای تمام سهامداران و با اقلیت در اولویت قرار خواهد گرفت. این منشأ را می‌توان از بعد قانونی نیز مورد بررسی قرار داد و به عبارتی یکی از اصلی‌ترین مسائل در جهت ایجاد تعارض مکرر نامید.

به موجب ماده ۶۴ لایحه قانونی، سهم، مشخص مشارکت، مسئولیت و منافع است. در نتیجه آورندگان آورده بیشتر با قبول تعهد زیاده‌تر حق مشارکت موثرتری پیدا می‌کنند، همچنین به موجب ماده ۱۰ لایحه قانونی سریع‌رضایت سهامداران به تمکین شغل ایرانی دارندگان اکثریت سهام در مجامع عمومی اخذ شده که از لوازم مردم سالاری شرکت است، این مشروعیت اکثریت مشکلاتی را به وجود می‌آورد چراکه آنها تاثیر قابل ملاحظه‌ای در انتخاب مدیران خواهند داشت و با دارا بودن حق عزل بطور مستمر کنترل و نظارت خویش بر مدیران را اعمال می‌کنند در نتیجه مدیران خود را در قبال آنان مسئول می‌دانند.

منشأ دیگر مشکلات در بحث حمایت از حقوق اقلیت، ساختار هیات‌مدیره شرکت‌ها است. البته از مسائلی همچون شیوه برگزاری مجامع عمومی نباید غافل بود که هنوز به صورت قدیمی و ناکارآمد برگزار می‌شود و یکی از مخالفان اصلی الکترونیکی و برگزار شدن آن لاقدر در ایران، سهامداران بزرگ هستند. این سرچشمه‌های تعارض موجب می‌شود با وجود اصول رفتارهای برابر و مساوی، باز هم احتمال نقض حقوق سهامداران اقلیت وجود داشته باشد. از این رو پرداختن به روش‌های حل تعارض ضروری است.

ساختارهای متمرکز به عنوان منشأ تعارض منافع از سال ۲۰۰۵ در جهان رو به کاهش گراییده است. اما در ایران در مقایسه با کشورهای دیگر همچنان ساختارهای متمرکز قسمت اعظم شرکت‌ها را تشکیل می‌دهند. واقعیت این است که ساختار شرکت مدرن و سهامی عام هنوز به معنی واقعی کلمه چندان رشد نکرده است.



# راهکارهای مقابله با تعارض منافع



## عباس پرهیزگاری | کارشناس اقتصادی

درمان تعارض منافع در سیستم‌های اجرایی همواره راه‌حل‌های بسیاری دارد. از تنفیض اختیارات به افراد دیگر تا اعمال محدودیت‌های بیشتر، نمونه این راهکارهاست. با این حال مدیریت تعارض منافع را می‌توان به دو بخش کلی تقسیم کرد. بخش اول راهکارهایی است که بیشتر ناظر به شخص قرار گرفته در موقعیت تعارض منافع طراحی شده‌اند، این راهکارها با ایجاد محدودیت یا الزام به شفافیت تلاش می‌کنند که از بروز آسیب‌های ناشی از تعارض منافع بکاهند. بخش دیگر از راهکارهای مدیریت تعارض منافع به جایگاه شخصیت تمرکز می‌کند و در شرایط تعارض منافع، سعی دارد به صورت ساختاری زمینه‌های پیدایش تعارض منافع را از بین ببرد.

## ♦ طراحی زمین بازی به صورت منصفانه

تغییر قواعد بازی به نوعی موثرترین و پیچیده‌ترین سازوکار پیشگیری از تعارض منافع است. طراحی سازوکار و تغییر قواعد برای پیشگیری از تعارض منافع در موقعیت‌های مختلف متفاوت است و در هر موقعیت باید جوانب گوناگون از منظر سازگاری انگیزه‌ها ارزیابی شود.

یکی دیگر از راهکارهای جلوگیری از تعارض منافع، موقعیت‌هایی است که قاعده گذار و مجری به یک اتحاد می‌رسند که البته بیشتر با هدف متاثر کردن قاعده گذاران از نتایج اجرای قواعد است. بدین ترتیب که تحت قواعدی هوشمندانه، مجری اختیاراتی برای قاعده‌گذاری خود تعیین می‌کند. ترکیب قاعده هوشمندانه فراگیر و اختیار قاعده‌گذاری، می‌تواند موجب افزایش بهره‌وری

شود. برای مثال فرض کنید که قاعده فراگیر بدین شکل باشد که در هر حالتی ۱۰ درصد از سود حاصله شرکت به عنوان حق‌الزحمه به کارکنان یک شرکت تعلق خواهد گرفت. در ذیل این قاعده هوشمندانه می‌توان اختیار استخدام با استخدام نکردن کارمند جدید و میزان دستمزد را به خود کارکنان واگذار کرد. در این مثال هر چند که اتحاد قاعده‌گذار و مجری رقم می‌خورد اما به دلیل قاعده هوشمندانه اولیه، تعداد بهینه‌ای کارمند استخدام خواهد شد. مشکل تعارض منافع در خود تنظیم‌گری مشاغل حرفه‌ای بخش خصوصی، مورد توجه اقتصاددانان بوده است و از زمانی که فریدمن در سال ۱۹۴۵ مقاله خود تحت عنوان «درآمد از فعالیت‌های حرفه‌ای مستقل» درباره مشاغل را منتشر کرد، این اجماع وجود داشته که سیاست اعطای حق قانونگذاری بر خود به صنف خاص، با خطر ترجیح منافع هم‌صنفی‌ها بر منافع عموم جامعه همراه است. مسأله خود تنظیم‌گری در این نوع از فعالیت‌ها با مشکلاتی روبرو است که محور همه آنها ترجیح منافع صنفی مشغولین به فعالیت در آن بخش به منافع اجتماعی است. برخی از این موارد عبارتند از ایجاد انحصار و جلوگیری از ورود سایر افراد به بازار. در صورت واگذاری حق ارائه مجوز به اصناف، به طوری که ممکن است با قواعد انحصاری که مانع از ورود افراد جدید به آن صنف می‌شود، نوعی تعارض منافع به وجود بیاید. برای مثال اگر امکان اشتغال در شغل و کالت منوط به اخذ مجوز از کانون و کلا باشد، ممکن است به منظور حفظ انحصار وسیع در بازار، از ورود افراد جدید به شغل و کالت جلوگیری شود. این مشکل ممکن است در تربیت پزشکان

## ♦ تقویت قواعد نظارتی

تعیین قواعد نظارتی ضعیف نیز خود عامل دیگری است. اگر تنظیم و اعمال قواعد نظارتی به خود اصناف واگذار شود، این گروه‌ها در تنظیم و اعمال این قواعد درگیر تعارض منافع می‌شوند، چراکه ممکن است گروه خود تنظیم‌گر، از قواعد سختگیرانه نظارتی متضرر شود. این تعارض موجب تصویب قواعد نظارتی ضعیف یا کوتاهی در اجرای قواعد نظارتی می‌شود.

جهت پیشگیری از آسیب‌های مذکور راهکارهای مختلفی مطرح می‌شود که به موجب آنها گروه‌های خود تنظیم‌گر نیز مشمول قوانین رقابت و پیشگیری از انحصار هستند. برای مثال تعیین دستمزد توسط این گروه‌ها در اتحادیه اروپا بر خلاف قواعد رقابت کمیسیون اتحادیه اروپا شناخته شده و تلاش شده است که از این موضوع جلوگیری شود. علاوه بر این، ایجاد نهادهای قاعده‌گذار جایگزین برای این گروه‌ها مورد توجه سیاستگذاران قرار گرفته است. برای مثال در کشور هلند طرحی پیشنهاد شده است که در آن روش مجوزدهی توسط اصناف به سیستم ارائه گواهی تغییر یافته

یادداشت

کارنامه

همسایه‌ها

فساد-بی‌اعتمادی

برداشت

نفت ایران

تعارض منافع

بورس کالا

است. بدین ترتیب که به جای آنکه صرفاً افراد دارای مجوز قادر به فعالیت در آن صنف باشند، همه افراد متخصص مجاز به فعالیت هستند، اما بر حسب قواعد و مقرراتی به افراد گواهی‌هایی اعطا می‌شود. از این رو افرادی که آن گواهی را ندارند نیز از ورود به بازار منع نمی‌شوند. در برخی از کشورها نیز محدوده انحصار خود تنظیم‌گران به شدت کاهش یافته است. برای مثال انگلستان اصلاحات جدی در این حوزه انجام داده است و به منظور حمایت از مصرف‌کنندگان و افزایش گزینه‌های در دسترس آنها، بسیاری از انحصارات قانونی که برای موسسات حقوقی در نظر گرفته شده بوده، (انحصار دسترسی به اطلاعات و ارائه خدمات موارد خاص و کالت) لغو شده است. در برخی از کشورها نیز تلاش شده است که عرضه خدمات در حوزه‌هایی که به دلیل خود تنظیم‌گری با مشکل انحصار روبرو شده‌اند، گسترش یابد. در همین راستا در هلند برنامه‌ریزی شده که صنف و کلاهی مدافع مجبور به تأیید سایر حقوق دانان مانند مشاوران حقوقی شرکت‌ها یا وکلایی که با بیمه‌ها کار می‌کنند، به عنوان وکلای مدافع باشند. از این رو بررسی اینکه میان ناظر و نظارت شونده خط و مرز قابل تشخیصی به وجود بیاید، از جمله سیاست‌های مدیریت تعارض منافع است.

#### ◆ جدایی ناظر و نظارت‌شونده

تفکیک ناظر و نظارت‌شونده، قاضی و متهم، استقلال ناظر و استقلال داور همواره اساس رویه‌های تصمیم‌گیری و مدیریتی بوده تا بی‌طرفی در فرآیند نظارت یا قضاوت رعایت شود. موضوع استقلال ناظر در حوزه‌های مختلف می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. برای مثال در بخش مالی، استقلال ناظر به عنوان شرط حفظ پایداری نظام مالی ذکر می‌شود. چراکه در صورت عدم استقلال و ذی‌نفع بودن ناظر در مسأله، با شکست نظارت روبرو خواهیم بود. اتحاد ناظر و نظارت‌شونده (افراد یا نهادهایی که ناظر بر آنها نظارت می‌کند) می‌تواند موجب بروز تعارض منافع گسترده‌ای شود و به تبع آن امر نظارت را مخدوش کند.

تعارض منافع ناشی از اتحاد ناظر و نظارت‌شونده و قاضی و متهم بیشتر در سطح خود تنظیم‌گران بخش خصوصی مانند صنف پزشکان، حسابداران، وکلا اتفاق می‌افتد. مناقشاتی که برای این اصناف رخ می‌دهند را می‌توان به دو دسته درون صنفی و بیرون صنفی تقسیم کرد. مناقشات درون صنفی در دادگاه‌های اصناف قابل پیگیری است، زیرا دو طرف دعوا منتسب به صنف هستند، اما داوری مواردی که یک طرف دعوا افراد عادی باشند، نباید به صنف سپرده شود. در امر نظارت نیز در مواردی که تخلف از اصول، مورد نظارت

باشد، موجب تضییع حقوق افراد خارج از صنف می‌شود و به منافع افراد شاغل در صنف آسیب نمی‌رساند. بر همین اساس نمی‌توان انتظار داشت که نظارت درون صنفی بتواند به صورت کارا عمل کند. برای مثال در مواردی که همه افراد صنف از برخورد سهل‌گیرانه با تخلف سود می‌برند، سپردن مسئولیت نظارت به اصناف موجب ناکارآمدی نظارت خواهد شد. زیرا در این موارد با مسأله تعارض منافع اتحاد ناظر و نظارت‌شونده یا قاضی و متهم همراه است. به‌طور کلی یا باید قدرت نظارت و قضاوت از خود تنظیم‌گران گرفته شود یا با ایجاد سازوکارهای مناسب، بستری فراهم شود که خود تنظیم‌گران از وقوع تخلف یا برخورد سهل‌گیرانه با متخلفین متضرر شوند.

#### ◆ شفافیت درآمدهای سازمانی

از دیگر راهکارهایی که می‌توان در راستای کاهش تعارض منافع در بخش‌های اساسی استفاده این بوده که تعارض بین درآمدها و وظایف سازمان‌ها را کاهش داد. یکی از زمینه‌های بروز تعارض منافع ساختاری هنگامی رخ می‌دهد که درآمد یک فرد حقیقی یا حقوقی، با یک پدیده ناهنجار اجتماعی مرتبط می‌شود. برای مثال می‌توان به مواردی اشاره کرد که به منظور برطرف شدن یک ناهنجاری به عاملان اقتصادی به ازای هر برطرف کردن ناهنجاری، حق‌العمل پرداخت می‌شود. این مسأله برای موضوع امنیت، سلامت جسمی، سلامت اقتصادی و مطرح است. برای مثال هنگامی که قاعده کسب درآمد در نظام درمانی به گونه‌ای است که پزشک در ازای مداوای بیمار درآمد کسب می‌کند، پزشکان در موقعیت تعارض بین کسب درآمد و سالم ماندن جامعه قرار می‌گیرند. برخی از متخصصان این نوع از تعارض منافع را تعارض منافع ذاتی اجتناب‌ناپذیر می‌دانند. پرداخت حق کشف قاچاق به ستاد مبارزه با قاچاق یا بخشی از مبالغ جریمه راهنمایی و رانندگی به پلیس نمونه‌هایی هستند که باعث ایجاد تعارض منافع بین درآمد و وظایف می‌شوند.

راهکار ابتدایی برای برطرف کردن این مشکل، مستقل کردن دریافتی این اشخاص حقیقی و حقوقی از عایدی عملکرد است. برای مثال طرحی در کشور هلند پیشنهاد شده که در آن به منظور جلوگیری از تعارض منافع پلیس، درآمد پلیس از درآمد جرائم مستقل شده است. راهکار دوم می‌تواند ساده و شفاف کردن شاخص‌ها و گره زدن آنها با هم باشد. به نحوی که تخلف از آن به راحتی روشن شود. برای مثال بین وظیفه شهرداری در حفظ فضای سبز شهری و درآمدهای حاصل از فروش تراکم تعارض وجود دارد و شهرداری به انگیزه کسب درآمد اقدام به فروش تراکم کرده و در عمل فضای سبز شهری دچار تهدید می‌شود. با تعیین شاخص واضحی

مانند میزان متر مربع فضای سبز موجود در شعاع مشخصی از ساختمان و اعلام برخط آن، می‌توان از آسیب‌های این تعارض منافع جلوگیری کرد. راهکار پیچیده‌تر پیشگیری از این نوع تعارض منافع، اضافه کردن عاملی جدید به ساختار موجود است. عاملی که سلامت و امنیت برای او به عنوان هدف مطابق با عایدی مطرح باشد. در اکثر مواردی که ناسازگاری درآمد و وظایف مطرح می‌شوند، می‌توان بیمه‌ها را به عنوان ضلع سوم، وارد الگوی حل مسأله کرد و به وسیله آنها مسأله تعارض درآمد و وظایف را برطرف کرد. زیرا بیمه‌ها به صورت طبیعی به تداوم سلامت و امنیت علاقه‌مند هستند چراکه عایدی بیمه‌ها در صورت تداوم سلامت و امنیت افزایش می‌یابد. بر همین اساس کاهش بیماری، سرقت، یا تصادفی موجب می‌شود هزینه‌های بیمه کاهش یابد. الگوی کلی راه‌حل‌های پیشنهادی در این موارد بدین صورت است که بیمه می‌تواند با پزشکان و پلیس بر مبنای افزایش سلامت و امنیت قرارداد ببندد. این ساز و کار در طرح‌هایی مانند پزشک خانواده مورد استفاده قرار گرفته است. برای مثال در کشور آلمان از سال ۲۰۰۰، طرح پزشک خانواده به اجرا گذاشته شد به نحوی که صندوق‌های بیمه با پزشک‌ها به عنوان پزشک خانواده قرارداد منعقد می‌کردند و مردم نیز می‌توانستند به صورت داوطلبانه به سیستم پزشک خانواده بپیوندند. در این طراحی، درآمد پزشک خانواده به وسیله بیمه تأمین خواهد شد، بدین‌علت ارتقای سلامت افراد موجب افزایش درآمد پزشک خانواده خواهد بود. در صورت عدم سلامت افراد هزینه بیمه افزایش خواهد یافت و این افزایش هزینه موجب کاهش دستمزد پزشک خانواده خواهد شد. این طرح در سال‌های بعد توسعه یافت به نحوی که خدمات درمانی عمومی، پیشگیری، خدمات درمانی تخصصی و فوق تخصصی، خدمات تشخیصی، مراقبت‌های طولانی و بازتوانی ذیل صندوق‌های بیمه شکل گرفتند. همچنین می‌توان موضوع امنیت جاده‌ها را نیز به بیمه‌های شخص ثالث مرتبط کرد. برای مثال بین تأمین مالی پلیس از جرائم راهنمایی و رانندگی می‌توان سازوکاری طراحی کرد که در آن بیمه‌ها در حالی از سود حاصل از کاهش خسارات جانی و مالی جاده‌ای را به پلیس بدهند، در این صورت پلیس انگیزه خواهد داشت که از میزان تلفات جاده‌ای بکاهد و این انگیزه به اجرای دقیق قوانین راهنمایی و رانندگی منجر خواهد شد. با کاهش تلفات جاده‌ای، هزینه بیمه‌ها و به تبع آن درآمدهای نیروی انتظامی افزایش خواهد یافت.

## تعارض منافع در مسکن سیاستگذاری غلط؛ تحمیل هزینه بیشتر

بخش مستغلات در همه جای جهان جزء سودآورترین و شاید گران‌ترین بخش‌های اقتصادی است. هنوز بسیاری از مردم جهان در خانه‌های کوچک نقلی زندگی می‌کنند که توان خرید خانه‌ای مطلوب را ندارند. هرچند در دانش اقتصاد، سرمایه‌گذاری در بخش مستغلات باید از سود کمتری برخوردار باشد چراکه نرخ استهلاک آن زیاد است، اما این قاعده هنوز به مذاق دلان خوش نیامده است. با این حال در ایران، مستغلات داستان دیگری هم دارد. تعارض منافع در این بخش موجب شده تا ضمن آنکه تقاضای موثر در بازار مسکن به‌طور چشمگیری فرو ریزد، رکود به مراتب وحشتناک‌تری نیز بر آن حاکم شود. دلیل اصلی آن نیز تعارض منافع سه بازیگر مهم در آن است. نخست دولت که خود وارد ساخت‌وساز می‌شود. دوم بانک‌ها بیش از نیمی از سرمایه آنها در بازار مستغلات بلوکه شده است و سوم سیاستگذاران بازار مسکن که همزمان با داشتن سمت‌های مهمی نظیر وزارت مسکن، مالکیت هلدینگ‌های ساخت و ساز را نیز در دست دارند.

### ◆ مسکن مهر

عمق واقعه زلزله کرمانشاه هر چند دلخراش و جانکاه بود اما پرده‌ای از برخی سیاست‌های حمایتی دولت‌ها برداشت. در حالی فضای مجازی و رسانه‌ها داغدار از دست رفتن هموطنان بودند اما در کنار آن، نقدها و اعتراضات جدی به طرح مسکن مهر و نحوه ساخت و سازها وارد شد کافی بود تا با یک زلزله از عمق فاجعه این طرح پرده برداشته شود. به اعتقاد بسیاری از کارشناسان اقتصادی، طرح مسکن مهر فاقد پشتوانه کارشناسی لازم بود. از سال ۱۳۸۶ که قیمت زمین مطابق با پیش‌بینی بیماری‌های هندی افزایش شدیدی یافت، این ایده در دولت مطرح شد که دولت، زمین برخی ساخت‌وسازها را تامین کند تا قیمت تمام‌شده کاهش یابد و اقشار فقیر بتوانند خانه‌دار شوند. در زمان طرح ایده مسکن مهر، کشور با یک میلیون واحد کسری مسکن روبه‌رو بود بطوری که آمارها نشان می‌داد ۲۱ میلیون خانوار در کشور وجود دارد اما تنها ۲۰ میلیون خانه در کشور است. تحلیل این آمار نشان می‌داد که در بسیاری از خانه‌ها، بیش از یک خانواده زندگی می‌کنند. طرح اولیه وزارت مسکن و شهرسازی این بود که با توجه به توان مالی وزارتخانه ۱۰۰ هزار واحد مسکونی ساخته شود اما رئیس‌جمهور وقت، این عدد را به یک میلیون افزایش داد تا به یکباره مشکل مسکن حل شود. این در حالی بود که وزرات مسکن توان ساخت

بیش از ۱۰۰ هزار واحد مسکونی را نداشت. از سوی دیگر زمانی که ثبت‌نام مسکن مهر آغاز شد، بیش از ۲ میلیون و ۲۰۰ هزار نفر ثبت نام کردند چراکه بسیاری بر این باور بودند که قرار است خانه‌هایی با زیر قیمت بازار به آنها عرضه شود و آنها با خریداری آن می‌توانند به قیمت بازار عرضه کنند و منتفع شوند. بخشی از متقاضیان در آن زمان بر این باور بودند که در رانتی که دولت در مسکن مهر عرضه می‌کند می‌توانند سهمیه شوند. با این حال برای ساخت ۲ میلیون و ۲۰۰ هزار واحد مسکونی هیچ راه‌حل تامین مالی تعبیه نشده بود. آمارها نشان می‌دهد که در زمان ریاست‌جمهوری دکتر محمود احمدی‌نژاد، یک میلیون طرح به افتتاح رسد و از این تعداد تنها ۴۰۰ هزار واحد دارای انشعاب آب، فاضلاب، برق یا گاز بود. در دولت روحانی با وجود بی‌تفاوتی به این طرح تا مرداد ۱۳۹۵، حدود ۷۰۰ هزار واحد جدید آماده افتتاح شد و از آن زمان تاکنون ۵۰۰ هزار واحد باقی مانده است. اما سوال اساسی اینجاست که چرا کیفیت ساخت مسکن مهر با بی‌تفاوتی و بی‌مسئولیتی عوامل اجرایی به اتمام رسید؟

تسا پیش از طرح مسکن مهر، فعالان عرضه ساخت و ساز پیش‌تر خود سرمایه‌گذاری می‌کردند و خطر ریسک سرمایه‌گذاری‌های خود را نیز پذیرفته بودند اما با اجرای سیاست‌های مسکن مهر، پیمانکاران ساختمانی از نقش درست خود به عنوان سرمایه‌گذار خارج و به پیمانکاران دولتی بدل شدند، بدون آنکه دغدغه‌ای برای تامین منابع لازم داشته باشند یا ریسکی را بپذیرند. بنابراین در شرایطی که دولت منابع مالی لازم در اختیار ندارد، اهتمام زیادی به کم خرج شدن ساخت این مجموعه‌های مسکونی داشت. روشن است که کم خرج کردن در چنین پروژه‌هایی به قیمت بی‌کیفیت تمام شدن ساختمان‌ها می‌انجامد. از این رو چون کارفرمایان این مجموعه‌ها دولتی بودند انگیزه کافی برای نظارت بر ساخت و سازها را نداشتند و متأسفانه اصول مهندسی و کیفی با کمترین دقت رعایت شد. به گواه بررسی‌های انجام شده، اسکان در خانه‌های مسکن مهر برای اقشار فقیر نه تنها از فقر آنها نمی‌کاهد بلکه حدود ۲۰ درصد نیز بر شدت فقر نسبی آنها می‌افزاید. این مسأله بیشتر ناشی از هدررفت انرژی و هزینه‌های سنگین مسافرت‌های شهری است بطوری که با آزادسازی قیمت‌های انرژی و با توجه به هدررفت بالای این ساختمان‌ها، خانواده‌های فقیر با قبوض هنگفتی روبه‌رو خواهند شد و از سویی دیگر برای مسافرت‌های درون‌شهری (بیشتر خانه‌های مسکن

مهر در حاشیه شهرها ساخته شده است) متحمل هزینه‌های بیشتری خواهند بود. این در حالی است که با کاهش درآمدهای نفتی و به تبع آن کاهش درآمدهای دولتی، طلب بسیاری از این پیمانکاران معوق مانده است. این در حالی است که برخی دیگر از پیمانکاران به دلیل تنگنای نقدینگی که داشتند، ناگزیر شدند تا در برخی موارد هزینه‌ها صرفه‌جویی و از مواد اولیه نامناسب و تجهیزات بی‌کیفیت استفاده کنند به ویژه اینکه هزینه اصلی ساختمان‌سازی در بخش‌های نازک‌کاری است.

مطابق با آمار موجود دولت‌ها در طول ۱۰ سال عمر مسکن مهر، سالانه ۲۲۰ هزار واحد مسکونی افتتاح کردند که البته این مقدار چندان بیشتر از واحدهای تولید شده توسط بخش خصوصی نیست اما نکته اصلی در شکست طرح‌هایی نظیر مسکن مهر به سیاستگذاری دولت‌ها مربوط می‌شود.

### ◆ باز یگران مالی در بخش مسکن

بنابر گفته رئیس سابق بانک مرکزی، حدود نیمی از دارایی‌های بانک‌ها در بازار مستغلات منجمد شده است. نکته جالب آنجاست که بانک‌ها، خود جزء بازیگران اصلی در تامین منابع مالی خرید مسکن هستند. به عبارت دیگر هم مسکن دارند و هم ابزارهای مالی برای خرید مسکن. در نتیجه حاصل این انحصار، افزایش وام‌های مسکن در دوره‌های قبل و روند صعودی قیمت مسکن در همان برهه می‌شود که در این بین بانک‌ها از هم از افزایش قیمت مسکن سود می‌برند و هم از سود بازپرداخت وام‌های اعطا شده. بی‌تردید پرداخت وام‌های پربریک، حاصل سود بردن این بانک‌ها از بازار مستغلات بوده است چراکه سودآوری این بازار به‌گونه‌ای بود که بسیاری از افراد با دریافت وام‌هایی با بهره بیش از ۲۸ درصد، اقدام به ساخت‌وساز می‌کردند. روند صعودی قیمت مستغلات و همچنین دادوستدهای صوری در این بازار موجب شد تا خانه برای بخش متوسط جامعه تبدیل به رویایی دست‌نیافتنی باشد و در عوض هر سال هزینه مسکن به جای قیمت خانه افزایش یابد.

بانک‌ها نیز حتی در این دوره بحرانی خود که از کمیبود نقدینگی رنج می‌برند و برای تامین هزینه‌های خود، جذب سپرده یا سودهای هنگفت می‌کنند، حاضر نیستند با کاهش قیمت و عرضه زیاد مستغلات منجمد شده خود، قیمت در این بازار را کاهش دهند و فشار هزینه‌ها را از دوش مردم کم کنند.

یادداشت

کارنامه

همسایه‌ها

فساد-بی‌اعتمادی

برداشت

نفت ایران

تعارض منافع

بورس کالا