

## انطباق مداوم و شکست‌های موفقیت‌آمیز: تجربه استقرار نظام مدیریت تعارض

### منافع در ایران

#### جبهه نکات کلیدی:

- توجه به مدیریت تعارض منافع به‌عنوان راهکار و تمرکز بر بهترین سرمشق‌ها باعث عدم همدلی مسئولان سازمان‌ها با مدیریت تعارض منافع شده است. تعارض منافع با مشکلات اصلی سازمان‌ها مرتبط نشده است.
- ابلاغ مجموعه‌ای از دستورالعمل‌های مدیریت تعارض منافع در کنار تقدیم لایحه به مجلس، ایستادن و بازطراحی مجدد مسیر استقرار مدیریت تعارض منافع در دولت بوده است.
- سازمان‌ها پس از مدتی با ابلاغ دستورالعمل‌های مدیریت تعارض منافع درگیر نمایش کارآمدی بوده‌اند و همین باعث عدم اجرای این دستورالعمل‌ها شد.
- تعامل سازمان اداری و استخدامی با دستگاه‌ها دووجهی بوده است. از یکسو دستورات اداری این سازمان موجب افزایش اقدامات رفع تکلیفی شده و از سوی دیگر تعاملات چندجانبه سازمان با دستگاه‌ها بستر شکل‌گیری راهکارهای نهفته در متن اداری شده است.
- اگرچه تلاش‌های دولت در مدیریت تعارض منافع همچنان درگیر شکست‌های جدی است. اما این شکست‌ها موفقیت‌هایی جدی برای حل مسئله فراهم کرده‌اند.

دولت‌ها در تمام کشورها سیاست‌هایی را طراحی و اجرا می‌کنند، اما معمولاً این تلاش‌ها به نتایج قابل قبولی نرسیده و با شکست مواجه می‌شوند. قابلیت حکومت‌ها در طراحی و پیاده‌سازی سیاست‌ها موضوع پژوهش و عمل بسیاری از مراکز پژوهشی و اندیشکده‌ای جهان است. تلاش این مراکز ارائه چارچوب‌های تحلیل و عمل برای ارتقای قابلیت حکومت‌ها است. مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه از جمله مراکز متمرکز بر موضوع قابلیت حکومت در ایران به حساب می‌آید.

یکی از چارچوب‌های تحلیلی این مرکز رویکرد انطباق تکرارشونده مسئله‌محور است که از برنامه توانمندسازی حکومت مدرسه‌کندی‌ها روارد به عاریت گرفته شده است. مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه در راستای ترویج این رویکرد و آموزش روش کار با آن مجموعه‌ای از گزارش‌های PDIA در عمل را منتشر می‌کند که شامل ترجمه و تألیف مطالعات موردی است.

گزارش پیش‌رو با استفاده از رویکرد انطباق تکرارشونده مسئله‌محور و ابزارهای تحلیلی آن شامل شکست‌های موفقیت‌آمیز، بهترین سرمشق، ادای کارآمدی، انتشار موفقیت، مسئله‌محوری، انطباق تکرارشونده و غیره به‌مرور تجربه تلاش برای استقرار مدیریت تعارض منافع در ایران در طول یک دهه گذشته می‌پردازد. موضوع مدیریت تعارض منافع ۴ سال است که در دستور کار مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه قرار دارد.

## زمینه

موضوع حکمرانی خوب در پاسخ به ناکاستی‌های اجماع واشنگتنی و ضرورت توانمندسازی حکومت در اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰ مطرح شد (بانک جهانی، ۱۹۸۹). این رویکرد در اواسط دهه ۹۰ در کانون توصیه‌های بانک جهانی قرار گرفت (بانک جهانی، ۱۹۹۶؛ ۱۹۹۷). در همین اثنا بود که موضوع حکمرانی خوب وارد ایران شد.

هم‌زمان با شکل‌گیری این مفاهیم در سطح جهانی، موضوع مبارزه با فساد توسط رهبر جمهوری اسلامی مطرح شد. ادامه این تأکیدات در نهایت به فرمان ۸ ماده‌ای مبارزه با فساد در ایران در سال ۱۳۸۰ انجامید. اگرچه نمی‌توان به صورت متقن اعلان کرد که فرمان ۸ ماده‌ای رهبری ناشی از ترویج مفهوم حکمرانی خوب بود، اما تأثیر این رویکرد بر موضوع مبارزه با فساد در ایران غیرقابل چشم‌پوشی است.

پس از فرمان ۸ ماده‌ای رهبری در مبارزه با فساد ستاد مبارزه با مفساد اقتصادی متشکل از سه قوای ایران تشکیل شد. در ادامه فرایندها در مبارزه با فساد و توسعه گفتمانی حکمرانی خوب که از اوایل دهه ۸۰ بیشتر در فضای سیاست‌گذاری ایران مطرح شد (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳)، موضوع شفافیت به‌عنوان عامل پیشگیرانه مورد تأکید قرار گرفت که نتیجه آن تصویب قانون دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۸۸ بود.<sup>۱</sup> تصویب این قانون را به دو صورت می‌توان تحلیل کرد، ابتدا آنکه با توجه به گسترش مفهوم حکمرانی خوب شفافیت به‌عنوان یک رکن اساسی نهاد خوب مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفت. از طرف دیگر می‌توان ادعا کرد این قانون در پاسخ به مبارزه با فساد تدبیر شده است. با این حال با توجه به اینکه لایحه اولیه قانون در سال ۱۳۸۴ و در بحبوحه توجه به حکمرانی خوب در ایران مطرح شده است و از طرف دیگر مقدمه توجیهی لایحه به‌صورت واضح منبعث از اصول حکمرانی خوب است، فرضیه اول قابل قبول‌تر است.

ادامه این تلاش‌ها در اوایل دهه ۹۰ به بسط مفهوم تعارض منافع انجامید. این مفهوم که در دهه ۸۰ از طریق مقالات مربوط به پزشکی وارد ایران شده بود، در دهه ۹۰ به کل نظام حکمرانی گسترش پیدا کرد و در ایران ترویج شد (پرهیزگاری و رزقی، ۱۳۹۶). در پی همین تلاش‌ها بود که پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع در سال ۱۳۹۶ منتشر و لایحه آن در سال ۱۳۹۸ تصویب و تقدیم مجلس شورای اسلامی شد.

اگرچه تصویب این لایحه در مجلس هنوز به سرانجام نرسیده است، اما از همان سال ۱۳۹۶ دستورالعمل‌های مدیریت تعارض منافع در دستگاه‌های اجرایی نیز آغاز شد. تاکنون بیش از ۱۰ دستگاه اجرایی و غیر اجرایی دستورالعمل‌هایی را برای مدیریت تعارض منافع تدوین و ابلاغ کرده‌اند (هراسانی، ۱۴۰۲).

لازم به ذکر است که اگرچه توجه ویژه به موضوع تعارض منافع در ایران در قالب یک قانون مادر به اواسط دهه ۹۰ بازمی‌گردد، اما در قوانین ایران اشارت ضمنی قابل توجهی به مدیریت تعارض منافع شده است. از جمله این مقررات می‌توان به لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارکنان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون بازار اوراق

<sup>۱</sup> قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در بهمن ۱۳۸۸ در ۲۳ ماده ابلاغ شد.

بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد مصوب ۱۳۹۰ اشاره کرد. اگرچه نگاه مجموعه قوانین یادشده نه مدخلی برای مواجهه با ناکارآمدی بلکه در زمره قوانین مبارزه با فساد بوده است (مرکز بررسی‌های استراتژیک، ۱۳۹۶).

### بهترین سرمشق‌ها: راهکار به‌جای مسئله

همان‌طور که بسیاری از پژوهشگران حوزه سیاست‌گذاری یاد کرده‌اند، یکی از مشکلات ارزیابی سیاست‌ها در کشورها ابهام در هدف تدوین سیاست است (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶). این موضوع درباره بسیاری از سیاست‌های ایران نیز صادق است؛ با توجه به این موضوع اعلام دقیق اینکه لایحه مدیریت تعارض منافع در پاسخ به چه مسئله‌ای در دولت تدوین شد بسیار دشوار است. با این حال بررسی اسناد مختلف دولتی حاکی از آن است که موضوع توجه به تعارض منافع ناشی از پاسخ به فساد است. به‌عنوان نمونه در گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس درباره «طرح مدیریت تعارض منافع» به‌صورت ضمنی از مبارزه با فساد به‌عنوان هدف اصلی مدیریت تعارض منافع یادشده است (الماسی و مهندسی، ۱۳۹۸). این رویکرد به مدیریت تعارض منافع را می‌توان در سایر مطالعات مربوط به مدیریت تعارض منافع در ایران نیز مشاهده کرد (مرتب و دیگران، ۱۴۰۰)، اگرچه نمی‌توان تضمین کرد این همبستگی پیش از طرح موضوع تعارض منافع وجود داشته است یا بعداز آن در گفتمان سیاست‌گذاری پدید آمده است.

در مقدمه توجیهی پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع به‌وضوح ذکرشده است که لایحه «بر مبنای بررسی‌های تطبیقی» تدوین شده است و حوزه‌های مهم تعارض منافع در همه کشورها شناسایی و راهکارها طرح شده است. در این مقدمه توجیهی اشاره شده است که «این پیش‌نویس همانند بسیاری از کشورهای جهان، ایجاد سازوکاری خاص برای مدیریت تعارض منافع در دو سطح درون‌سازمانی و ملی را پیشنهاد کرده است.» (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۶).

آن‌چنان‌که از پیشینه و مباحثات بالا مورد بحث قرار گرفت، به نظر می‌آید توجه به مدیریت تعارض منافع در ایران بیش از آنکه ناظر به مسئله‌ای مشخص باشد، ریشه در مباحث حکمرانی خوب داشته باشد. به‌عبارت‌دیگر کل مسئله مبارزه با فساد، شفافیت و تعارض منافع در ایران پیرو ترویج رویکرد حکمرانی خوب در کشور مطرح شد. این موضوع در مورد خاص مدیریت تعارض منافع نیز به‌وضوح قابل مشاهده است به این معنی که مطرح کنندگان مدیریت تعارض منافع در ایران راهکاری عمومی منبعت از بهترین سرمشق‌های خارجی را گردآوری کردند و طرح موضوع آن‌چنان مرتبط با مسئله‌ای مشخص نبوده است.

این در حالی است که مطالعه تجربیات بین‌المللی موفق درباره مدیریت تعارض منافع به ما نشان می‌دهد مدیریت تعارض منافع در هر کشور به‌صورت موردی و در پاسخ به مسائلی خاص به جلو حرکت کرده است. برای مثال کنگره آمریکا در سال ۱۸۵۳، علیه کارمندان دولتی که به‌عنوان کارگزار یا وکیل مدافع به نفع افرادی عمل می‌کردند که دعاوی پولی علیه ایالات متحده دارند، اعلام جرم کرد. این اقدام زمانی رخ داد که

توماس کوروین، وزیر خزانه‌داری، به نمایندگی از شخصی برخاست که ادعایی جعلی علیه ایالات متحده راجع به اقدام دولت در تخریب یک معدن نقره مطرح کرد (کاین و همکاران، ۱۴۰۰).

ناظر به اینکه در دستورکار قرار گرفتن مدیریت تعارض منافع در پاسخ به مسئله‌ای روشن در ایران پیش نرفته است، چندین اشکال برای آن به وجود آمده است؛ ابتدا آنکه راهکارهای ارائه شده توسط سیاست‌گذاران بسیار عمومی بوده و منطبق با ساختار سازمانی و مسئله هر دستگاه نیست. دوم آنکه به دلیل عمومی بودن هیچ پیگیری‌کننده اختصاصی‌ای در دستگاه دولتی نداشته و فرایند تصویب آن بسیار طولانی شده است. سوم آنکه با توجه به سابقه بسیاری از قوانین مصوب در ایران احتمال پیاده‌سازی آن بسیار اندک خواهد بود، چراکه اجرای آن منفعت هیچ ذینفعی را از محل پاسخ به مسئله آن تأمین نمی‌کند.

جدای از ماهیت توجه به موضوع مدیریت تعارض منافع در ایران، دولت در اسفند ۱۳۹۸ لایحه مدیریت تعارض منافع را به مجلس تقدیم کرد. اما پیش از آن طرح مدیریت تعارض منافع در اسفند ۱۳۹۷ توسط برخی نمایندگان مجلس اعلام وصول شده بود. با توجه به اینکه اسفند ۹۸ زمان انتخابات مجلس شورای اسلامی بود، عملاً این لایحه در مجلس دهم مورد بررسی قرار نگرفت. در مجلس یازدهم نیز اگرچه دولت دو بار این لایحه را برای مجلس ارسال کرد، اما مجلس جدید به آن توجه نکرده و به دنبال پیش بردن طرح مدیریت تعارض منافع بوده است (خداپرست، ۱۳۹۹).

با روی کار آمدن دولت رئیسی در سال ۱۴۰۰ توجه به مدیریت تعارض منافع دوباره شدت گرفت و تأکید برای ادغام طرح و لایحه مدیریت تعارض منافع بود. با توجه به همسویی دولت و مجلس در این موضوع لایحه نهایی مدیریت تعارض منافع در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و در نوبت بررسی قرار گرفت (هراسانی، ۱۴۰۲). تا زمان تدوین این مقاله هنوز این لایحه به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است.

### **ایستادن و باز طراحی اقدام بعدی: انطباق جدید فرصتی برای انحرافات مثبت**

تقریباً در همان زمانی که دولت در حال تدوین پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع در معاونت حقوقی بود، وزیر راه و شهرسازی ایران «دستورالعمل اجرائی منع پذیرش هم‌زمان اموری که زمینه و موجبات نمایندگی و یا قبول منافع متعارض را فراهم می‌آورد» را ابلاغ کرد. بر اساس این دستورالعمل کارکنان بخش عمومی در حوزه ساختمان و عمران حق نداشتند به صورت هم‌زمان از پروانه نظام‌مهندسی خود برای پروژه‌های خصوصی استفاده کنند. از نظر این سازمان اشتغال هم‌زمان کارکنان بخش عمومی، بخصوص کارکنان شهرداری‌ها، موجب ایجاد تخلفات گسترده، کیفیت پایین ساخت‌وساز و تخریب فضای شهری شده بود. البته لازم به ذکر است که موضوع تعارض منافع در سازمان نظام‌مهندسی از سال ۱۳۹۴ مطرح شده بود<sup>۲</sup>، اما این دستورالعمل سال ۱۳۹۶ بود که عملاً آن را وارد فاز اجرایی کرد. این دستورالعمل اگرچه با چالش‌های فراوانی از طرف ذینفعان مواجه شد و بارها در دیوان عدالت اداری مورد شکایت قرار گرفت، اما در نهایت به جز یک

<sup>۲</sup> اصلاحیه‌یائین‌نامه‌یاجرائی قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان طی نامه‌ی شماره‌ی ۶۷۰۴۲/۱۱۰/۰۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۰۵ ابلاغ شده است.

بخش آن قابل اجرا باقی ماند. علاوه بر این با تصویب بخشنامه «مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران» تثبیت شد.

دستورالعمل مدیریت تعارض منافع در وزارت راه و شهرسازی پیش از طرح عمومی مدیریت تعارض منافع در دولت و در پاسخ به مسئله‌ای مشخص برجسته شده بود، اما سایر بخشنامه‌های دستگاه‌های مختلف دولت پس از تدوین پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع و در پیروی از آن بود. اگرچه لایحه مدیریت تعارض منافع در مجلس تصویب نشد، اما با آشنایی مدیران دولتی با این مفهوم و گسترش گفتمان مدیریت تعارض منافع در فضای عمومی، مدیران دولتی از یک طرف برای پاسخ به مسائل خود و از طرف دیگر برای کسب مشروعیت در ساختار دولت شروع به ابلاغ بخشنامه‌های مختلف کردند.

اگرچه لایحه دولت به صورت عمومی و بدون وجود یک مسئله خاص برای مدیریت تعارض منافع راهکارهایی را پیشنهاد می‌داد، اما ورود دستگاه‌های مختلف برای ادامه این مسیر دو دستاورد روشن داشت. ابتدا آنکه هر دستگاه با توجه به مسئله خاص خود و با شناخت نسبت به ریشه‌های مسئله از ابزار مدیریت تعارض منافع است می‌کرد و دوم آنکه پاسخ‌های محلی به مسائل محلی می‌داد.

با در نظر گرفتن زمان‌بندی و تراکم بخشنامه‌های صادر شده می‌توان استنباط کرد که اگرچه بخشنامه‌های مربوط به وزارت راه و شهرسازی، شهرداری تهران و سازمان بهزیستی کشور در ادامه فعالیت‌های دولت به ثمر نشست، اما بخشنامه‌های بعدی در پاسخ به عدم پیشبرد لایحه دولت در مجلس شورای اسلامی و بازطراحی گام‌های جدید با توجه به بافت کشور صورت گرفت.

به عبارت دیگر، ارائه یک قانون کلی برای مدیریت تعارض منافع با توجه به زمینه نشان‌دهنده چند مشکل بود. ابتدا آنکه یک قانون در سطح کلان جدای از آنکه چقدر به نیازهای روی زمین پاسخ می‌دهد، در تصویب با چالش‌های جدی مواجه است. ایجاد اجماع در سطح دولت و مجلس برای تصویب چنین قانونی بسیار دشوار است. همچنین یک قانون جامع با مخالفت تمام ذینفعان متضرر از لایحه مواجه خواهد شد که همین موضوع امکان ایجاد اجماع را دشوارتر می‌کند. علاوه بر آن باید توجه داشت که یک قانون مادر در پاسخ به خلأهای قانونی موجود تدوین می‌شود. بنابراین ایجاد یک قانون مادر در خلأ، یعنی زمانی که دستگاه‌ها تلاشی برای مدیریت تعارض منافع نکرده‌اند تا پشتیبانی قانونی مورد نیاز مشخص شود، عملاً دستیابی به یک راهکار را نه مبتنی بر شواهد روی زمین بلکه بر روی شانه مطالعات تطبیقی و استدلال‌ها قرار خواهد داد. امری که تشتت در نظر دستگاه‌های اجرایی برای راهکارهای عمومی پیشنهادی خواهد شد.

بر اساس همین استدلال‌ها، با توجه به ناکامی تصویب قانون در مجلس، اداره روحانی تلاش کرد از طریق اجرای ابلاغ دستورالعمل‌ها بر اساس امکانات قانونی موجود هم بر ناتوانی در اقناع مجلس فائق آید، هم دستاورد سیاسی این مفهوم را از دست ندهد و هم امکان ایجاد یک چارچوب مناسب‌تر برای پاسخ به موقعیت‌ها تعارض منافع ایجاد کند.

چنین بازطراحی‌ای چندین دستاورد برای پیشبرد مدیریت تعارض منافع در کشور داشت. ابتدا پیشبرد مسئله‌محور مدیریت تعارض منافع در دستگاه‌های اجرایی کشور بود. یعنی هر دستگاه در پاسخ به مسئله مشخص خود دستورالعمل مدیریت تعارض منافع را تدوین کرد. دوم آنکه هر دستگاه با چالش‌های پیش‌روی مدیریت تعارض منافع در دستگاه خود آشنا و حجم مخالفت ذینفعان را در مسیر پیاده‌سازی سیاست‌های خود مشاهده کرد. سوم آنکه با شکایت‌های متناوب کارکنان و ذینفعان در دیوان عدالت اداری، میزان پشتیبانی قانونی از مدیریت تعارض منافع در کشور مشخص و مواردی که باید در قانون مادر در نظر گرفته شود آشکار شد. چهارم آنکه با توجه ابلاغ تدریجی هر دستورالعمل، امکان توجه به الزامات لازم برای تصویب چنین مقرراتی روشن شد.

به عبارت دیگر، با مشخص شدن نقاط قوت و ضعف هر دستورالعمل سازمان بعدی امکان لحاظ کردن آن در دستورالعمل خود را به دست آورد که نتیجه آن افزایش قابلیت دولت برای مدیریت تعارض منافع بود. به طور مثال، با توجه به نداشتن صلاحیت قانونی برای برخورد با تمام کارکنان، بخشنامه سازمان بهزیستی با تمرکز بر پست‌های سازمانی تدوین شد؛ موضوعی که در صلاحیت رئیس سازمان بوده است. علاوه بر این، قوانین امکان مداخله در مورد ارتباطات پسا‌شغلی را به سازمان‌ها نمی‌دهد و بر همین اساس سازمان‌ها به تدریج یاد گرفتند که شرکت‌های به کارگیرنده این افراد را در لیست سیاه خود قرار دهند.<sup>۳</sup>

چنین مسیری برخلاف روش‌های بالا به پایین و دستوری پیاده‌سازی سیاست از روش انتشار و ترویج استفاده کرد. مسیری که امکان اصلاحات پایدار را فراهم می‌کند (اندروز و همکاران، ۱۳۹۸). یعنی هر دستگاه نتایج مثبت اجرای مدیریت تعارض منافع را در دستگاه‌های قبلی مشاهده و برای بهره‌برداری از این امتیازات به صورت خودخواسته و بدون دخالت عامل قهری به سمت مدیریت تعارض منافع حرکت کرد.

بازتاب تلاش سازمان بهزیستی کشور برای مدیریت تعارض منافع در رسانه‌های کشور یکی از اصلی‌ترین موتورهای محرک سایر سازمان‌ها برای ورود به این بازی بود. با توجه به دستور کار وزیر تعاون، کار و راه اجتماعی برای مبارزه با فساد، تلاش سازمان بهزیستی کشور بسیار دیده شد. در پی همین تلاش بود که به ترتیب وزارت آموزش و پرورش، وزارت نیرو، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان استاندارد و غیره مقررات مربوط به مدیریت تعارض منافع را در سازمان خود ابلاغ کردند (هراسانی، ۱۴۰۲).

### مقیاس‌پذیری: خطر ظرفیت اجرا یا ادای کار آمدی برای کسب مشروعیت؟

آن‌چنان‌که پیش‌تر بیان شد، تاکنون در بالغ بر ۱۱ دستگاه دولتی مقررات مدیریت تعارض منافع تدوین و ابلاغ شده است و دستگاه‌های بیشتری به دنبال تدوین چنین دستورالعملی هستند. این فرایند به وضوح فرایند مقیاس‌پذیری مقررات مربوط به مدیریت تعارض منافع را نشان می‌دهد. درحالی‌که وزارت نیرو و شهرداری تهران جزو اولین دستگاه‌هایی بودند که دنبال تدوین مقررات تعارض منافع رفتند، در طول سال‌های بعد مرتب به تعداد این دستگاه‌ها افزوده شد.

<sup>۳</sup> به عنوان مثال به دستورالعمل‌های وزارت نیرو و سازمان تأمین اجتماعی نگاه شود.

با این حال، یک تفاوت جدی میان دستورالعمل‌های ابتدایی و دستورالعمل‌های بعد از آن وجود دارد که نشان‌دهنده ناکارآمد بودن دستورالعمل‌های متأخرتر است. حال سؤال اصلی آن است که این ناکارآمدی ناشی از ظرفیت اجرای دستگاه‌های دولتی در پیاده‌سازی مقررات تعارض منافع است یا ناشی از اداری کارآمدی دستگاه‌ها برای کسب مشروعیت؟

آیین‌نامه وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان اولین نمونه به‌صورت مشخص بر یک موقعیت تعارض منافع یعنی اشتغال بیرونی کارکنان تأکید داشت. از نظر وزارتخانه این تعارض به مشکلات مشخصی در حوزه راه و ساختمان دامن زده بود و کل تلاش برای مدیریت آن پاسخ به مشکلات پیش‌روی وزارتخانه بود. از طرف دیگر با توجه به اینکه شخص وزیر راه و شهرسازی پشت این دستورالعمل بود، آن را به‌صورت جدی پیگیری می‌کرد (هراسانی، ۱۳۹۷).

دستورالعمل شهرداری تهران نیز اگرچه به موقعیت‌های گسترده‌تری توجه داشت، اما به‌صورت مشخص تمام ابعاد تعارض منافع در شهرداری را مشخص و برای آن راهکارهایی تدارک دیده بود. نکته مهم‌تر آنکه با توجه به پیگیری مداوم یکی از اعضای شورای شهر در حوزه شفافیت، این دستورالعمل نیز یک ذینفع مشخص داشت.

دستورالعمل سازمان بهزیستی کشور نیز به‌صورت محدود به مسئله‌ای مشخص یعنی سهامداری و مالکیت صاحب‌منصبان این سازمان در مراکز وابسته به بهزیستی می‌پرداخت. در نتیجه راهکارهایی مشخص برای همین مسئله تدارک دیده و پس از مدتی گزارش نتایج آن برای عموم مردم روشن شد. بر اساس گزارش سازمان بهزیستی از ۴۰ هزار مرکز خصوصی وابسته به سازمان ۱۴۰۰ مرکز به‌نوعی مرتبط با کارکنان این سازمان بوده است. در همین گزارش اشاره شد که ۱۰۰ نفر از سمت خود در سازمان استعفا داده‌اند و ۱۷۲ نفر مراکز خود را واگذار کرده‌اند (قبادی‌دانا، ۱۳۹۸).

با توفیق این سه دستورالعمل سازمان‌های بیشتری به سمت تدوین آیین‌نامه‌های مدیریت تعارض منافع حرکت کردند، اما یک شکاف بزرگ میان این سه دستورالعمل و سایر دستورالعمل‌های ابلاغ‌شده پدید آمد.

دستورالعمل وزارت آموزش و پرورش به‌عنوان تلاش بعدی دستگاه‌های دولتی اگرچه از حیث توجه به مسائل سازمان و انتخاب دقیق برخی مصادیق تعارض منافع دقیق عمل کرده است و همچنین ملاحظات قانونی را در دستورالعمل اعمال کرده است اما هیچ گزارشی از نتایج ارائه نشده است. این دستورالعمل به‌صورت ویژه سهامداری و مالکیت مسئولان ستادی سازمان در مدارس و آموزشگاه‌های خصوصی، منع قرارداد با کارکنان دولت با تأکید بر سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی، منع فروش اجباری کتب کمک‌آموزشی در مدارس و برخی موارد دیگر است. همچنان که قابل‌مشاهده است بخشنامه به‌صورت مشخص مسائل وزارت آموزش و پرورش را هدف گرفته و از ذکر عمومی مصادیق تعارض منافع امتناع می‌کند. نکته مهم‌تر آنکه تأکید می‌کند موارد اشاره‌شده تمام مصادیق تعارض منافع در نظام آموزش و پرورش نیست و متعاقباً سایر موارد اعلام خواهد شد (هراسانی، ۱۳۹۹).



اگرچه اشاره به مصادیق خاص تعارض منافع در وزارت آموزش و پرورش نقطه قوت این دستورالعمل است که حاکی از مسئله محوری در تدوین آن است، اما هیچ شهادی درباره اینکه این دستورالعمل اجرا شده باشد وجود ندارد. هیچ گاه سایر مصادیق تعارض منافع احصا و اعلام نشد و نتایجی از اجرای این دستورالعمل نیز ارائه نشده است. دستورالعمل های بعدی دچار افت کیفیت شدیدتری شده و حتی به مسائل اصلی سازمان نیز نمی پردازد.

بخشنامه وزارت نیرو بدون توجه به مسائل اصلی سازمان به طور عمومی مقرراتی که تدوین کرده است که شامل جذب نیرو، معاملات و تصویب ضوابط می شود. بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی را می توان به عنوان یکی از جامع ترین دستورالعمل های مدیریت تعارض منافع در ایران معرفی کرد، اما همین فراگیری نقطه ضعف اصلی این دستورالعمل است (هراسانی، ۱۴۰۰). وجود مجموعه عظیمی از مقررات که قوانین بالادستی الزاماً از آن پشتیبانی نمی کنند، عدم اولویت گذاری برای موقعیت ها و مصادیق تعارض منافع در سازمان و عدم استقرار نظام مدیریت تعارض منافع عملاً امکان اجرایی سازی آن را گرفته است.

دستورالعمل سازمان برنامه از جهت توجه به یک مسئله خاص، یعنی منع ارجاع کار، ارزیابی کیفی، مناقصه و معاملات پروژه های دستگاه های اجرایی توسط پیمانکاران و واحدهای مدیریت طرح که منافع مشترک دارند یک دستورالعمل دقیق است، اما همچنان فرایندهای نظارتی و ضمانت اجرای آن به طور دقیق مشخص نشده است (کاکائی، ۱۴۰۱). نکته مهم تر آنکه همانند سایر دستورالعمل ها هنوز هیچ گزارش عملکردی از این دستورالعمل ارائه نشده است.

در یک ارزیابی کلی باید اشاره داشت که تمام دستورالعمل های مدیریت تعارض منافع در دستگاه های اجرایی فاقد نظام مدیریت تعارض منافع هستند. در واقع این دستورالعمل ها صادر شده اند، اما نه کسی مسئول دقیق اجرای آن است، نه ارزیابی منظمی از آن صورت می گیرد و نه فرایند پیاده سازی دستورالعمل در سازمان ها طراحی شده است. تفاوت عمده میان سازمان های اولیه و سازمان های انتهایی در آن است که دستورالعمل های چند دستگاه اول با پیگیری روسای سازمان به برخی نتایج رسیده است و گزارش آن ارائه شده است ولی سایر دستورالعمل ها همانند بسیاری از دستورالعمل های دیگر فقط ابلاغ شده است و وضعیت اجرای آن مشخص نیست.

از طرف دیگر، بخشنامه های ابتدایی نسبت به دستورالعمل های متأخرتر این حوزه بیشتر بر مسئله ای خاص و هدفی مشخص تأکید داشته اند. همین موضوع امکان اجرایی سازی آن به سبب امکان اعلام گزارش و ارزیابی نتایج آن را بیشتر کرده است.

مجموعه این مباحث حاکی از آن است که سازمان های متأخرتر در تدوین دستورالعمل های مدیریت تعارض منافع بیش از آنکه به دنبال حل مسئله ای مشخص در سازمان خود باشند دست به نمایش کارآمدی زده اند. این مسئله نشان می دهد که چگونه مأموریت گرایی و ترویج رویه های زیبا در دستگاه های اجرایی کشور بدون



آنکه پیوندی عمیق بین راهکارها و مسائل این سازمان‌ها ایجاد شود می‌تواند به ناکارآمدی تحولات سیاستی منجر شود.

## استقرار دولت جدید و میثاق با شهروندان

با استقرار دولت رئیسی موضوع تعارض منافع در مجلس به کلی از دستورکار خارج شد، با این حال دولت با اتکا به نیروهای مؤثر در حوزه تعارض منافع در سازمان اداری استخدامی به دنبال پیشبرد مدیریت تعارض منافع بود. در واقع حضور اندیشه‌ورزان اندیشکده شفافیت برای ایران، که یکی از اندیشکده‌های مؤثر در حوزه مدیریت تعارض منافع بود، در سازمان اداری و استخدامی یکی از محورهای پیشبرد مدیریت تعارض منافع در کشور در دولت جدید بود.

اقدامات این سازمان در حال حاضر دوجبهی است. از یک طرف این سازمان همچنان از تجربه اتصال مسئله به راهکار درس نگرفته و به دنبال رویکردهای بالا به پایین و دستوری برای مدیریت تعارض منافع است. قرار دادن مؤلفه‌های مربوط به آموزش و شناسایی مصادیق تعارض منافع در ارزیابی عملکرد سازمان‌ها بخشی از تلاش سازمان اداری و استخدامی کشور است.

هر سازمان یک هسته فعالیت اصلی دارد. هسته اصلی فعالیت وزارت آموزش و پرورش آموزش است و هسته اصلی فعالیت وزارت بهداشت و درمان ارائه خدمات درمانی به شهروندان است (اندروز و همکاران، ۱۳۹۸). سایر اقدامات دستگاه‌های اجرایی باید کمک‌کننده به این فعالیت اصلی باشد. در صورتی که رهبر سازمان نتواند پیوند شفافی میان هسته اصلی فعالیت سازمان و اقدامات مرتبط با مدیریت تعارض منافع ایجاد کند، برآورده‌سازی الزامات سازمان اداری و استخدامی رفع تکلیف و ادای کارآمدی خواهد بود.

به‌عنوان نمونه دستگاه‌ها می‌توانند برای کسب امتیاز مرتبط اسنادی تحت عنوان مصادیق تعارض منافع در سازمان را ایجاد و برای سازمان اداری و استخدامی ارسال کنند، اما اینکه این مصادیق با چه کیفیتی شناسایی شده است موضوعی دیگر خواهد بود. در ادامه این فعالیت هرکدام از دستگاه‌ها می‌توانند دستورالعمل‌های مدیریت تعارض منافع را تدوین و ابلاغ کنند، اما به‌وضوح می‌تواند دستورالعمل‌هایی نمایشی باشد که هیچ‌گاه اجرا نخواهد شد.

اما از طرف دیگر این رویکرد اگرچه مبتنی بر اجبار است، امکان شکل‌دهی به ائتلاف‌هایی علاقه‌مند به موضوع و رشد راهکارهای نهفته در دل نظام اداری را فراهم می‌کند. این ائتلاف‌ها نه از طریق دستورات اداری سازمان اداری و استخدامی بلکه از مسیر برگزاری سلسله جلسات و گفتگوهای چندطرفه و یا دوطرفه میان سازمان اداری و استخدامی و دستگاه‌های اجرایی پدید می‌آید. مجموعه تلاش‌هایی که در طول دو سال اخیر وجود داشته است.

این راهکارهای نهفته از دل تجارب دستگاه‌های مختلف در مواجهه با موقعیت‌های تعارض منافع پدید می‌آید که سازمان اداری و استخدامی باید آن‌ها را گردآوری و مستندسازی کند. تجربه‌های موفقیت‌آمیز و شکست‌خورده دستگاه‌ها در مواجهه با موقعیت‌های تعارض منافع سنگ بنای مواجهه نظام‌مند دستگاه‌ها با

موقعیت‌های تعارض منافع را فراهم می‌کند. از طرف دیگر، از آنجاکه تجارب موفق در دل نظام اداری مستقر رخداده است، امکان بسط و گسترش آن در کل نظام اداری وجود دارد.

از طرف دیگر معاون اول رئیس‌جمهور در ابلاغی کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور را مکلف به همکاری با جهاد دانشگاهی برای شناسایی مصادیق تعارض منافع در دستگاه‌ها کرده است.<sup>۴</sup> مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه به‌عنوان نماینده جهاد دانشگاهی در اجرای این دستور، با فهم این موضوع که دستگاه‌ها باید تعارض منافع را در ارتباط با مسائل اصلی خود ببینند، تلاش می‌کند مصادیقی از تعارض منافع را به‌عنوان اولویت انتخاب کند که با شواهد کافی منجر به شکل‌گیری مسائل در اولویت دستگاه‌ها شود.

آن‌چنان‌که بیان شد، در صورتی مدیریت تعارض منافع موفق خواهد بود که تصویری از موقعیت‌ها و مصادیق تعارض منافع در سازمان وجود داشته باشد. سازمان‌ها باید بتوانند موقعیت‌های تعارض منافع در دستگاه خود را شناسایی کنند، مهم‌ترین آن‌ها را احصا و اراده سازمانی را متمرکز بر مدیریت این موقعیت‌ها قرار دهند. بدون شناسایی مصادیق تعارض منافع و ارائه روایتی روشن از آن‌ها امکان ایجاد پیوندی شفاف میان این موقعیت‌ها و مسائل سازمان وجود نخواهد داشت.

مسئولان دستگاه‌های اجرایی بیشتر بر موضوعات مرکزی سازمان خود متمرکز هستند و بر مسائل واقعی‌ای که آن‌ها را تحت فشار قرار می‌دهد انگیزه ایجاد تغییر در سازمان را برای آن‌ها فراهم می‌کند. از این جهت شناسایی مصادیق تعارض منافع، برجسته‌سازی اولویت‌دارترین موقعیت‌های تعارض منافع و ارائه روایتی مبتنی بر شواهد که این موقعیت‌ها را ریشه مسائل اصلی آنان معرفی کند راهبرد اصلی برای بسیج مسئولان بالادست یک سازمان در مدیریت تعارض منافع است.

### نتیجه‌گیری: شکست‌های موفقیت‌آمیز در مدیریت تعارض منافع

شکست موفقیت‌آمیز مفهومی است که اندروز آن را برای برنامه‌هایی تعریف می‌کند که در کوتاه‌مدت، خروجی‌های تعهدشده را برآورده کرده‌اند، اما در طولانی‌مدت مشکلات را حل نکرده‌اند (اندروز، ۲۰۲۱). به‌صورت هنجاری اکثر برنامه‌ها و سیاست‌های دولتی شکست‌خورده تلقی می‌شوند، اما این به معنای آن نیست یک پروژه واقعاً شکست‌خورده است.

اجرای سیاست‌ها به دست‌اندرکاران اجازه می‌دهد تا از نزدیک با فرایند طراحی و پیاده‌سازی ارتباط برقرار کنند و درس‌هایی را برای حل مسائل بگیرند. مجموعه تلاش‌های دولت در حوزه مدیریت تعارض منافع را می‌توان با چنین دیدگاهی مورد ارزیابی قرار داد.

به‌عنوان نمونه لایحه مدیریت تعارض منافع هنوز در مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسیده است و حتی در صورت تصویب نیز احتمالاً عملکرد مناسبی نخواهد داشت، اما منجر به شکل‌گیری مجموعه‌ای از دستورالعمل‌های مدیریت تعارض منافع در دستگاه‌های اجرایی کشور شد. از طرف دیگر بیان شد که پس از

<sup>۴</sup> محمد مخبر، معاون اول رئیس‌جمهور، در بخشنامه شماره ۱۰۰۲۸۹/۵۸۱۵۴ به تاریخ ۱۴۰۰/۹/۳ با توجه به توانمندی سازمانی و دانش علمی و عملی انباشته جهاد دانشگاهی را مأمور شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع و ارائه راهکارهای مدیریت آن کرد.

مدتی دستگاه‌ها در دام نمایش کارآمدی افتادند و دستورالعمل‌هایی ابلاغ شد که با بافت اداری هماهنگی نداشت و بخش عمده‌ای از آن‌ها هنوز به مرحله اجرا درنیامده است. اما از طرف دیگر، از دل این مجموعه دستورالعمل‌ها درس‌های فراوانی برای مدیریت تعارض منافع یاد گرفته شد که شامل نوآوری‌هایی در مدیریت تعارض منافع بود.

فرایندهای اصلاحی در سیاست از اساس متکی بر مجموعه‌ای از شکست‌های مداوم است؛ اما ایستادن، نگاه کردن و منطبق شدن با شرایط جدید باعث می‌شود سازمان‌ها روبه‌جلو حرکت کنند. مدیریت تعارض منافع در ایران هنوز تبدیل به یک موفقیت پایدار نشده است و به نظر می‌آید راهی طولانی تا رسیدن به آن دارد، اما ایجاد گروهی از رهبران سیاسی، فنی و ترویجی، ارزیابی مسیر رفته شده، درس گرفتن از شکست‌ها، مستند کردن آن‌ها و بازطراحی مسیر جدید باعث می‌شود آینده این موضوع روشن باشد.

## منابع

- اندروز، متیو؛ پریچت، لنت؛ وولکاک، مایکل (۱۳۹۸). توسعه به مثابه توانمندسازی حکومت شواهد، تحلیل، عمل. [ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی] تهران: انتشارات روزنه.
- پرهیزگاری، سیدعباس؛ رزقی، ابوالفضل (۱۳۹۶). تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۵۴۴۸.
- خداپرست، حسین (۱۳۹۹). طرح یا لایحه مسئله این است. تهران: مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه. قابل‌دسترس در: <https://iran-bssc.ir/plans-projects/research-fields/conflict-of-interests/method-theory-bases-of-coi/14090>
- قبادی دانا، وحید (۱۳۹۸). استعفای ۱۰۰ مسئول سازمان بهزیستی به علت بخشنامه تعارض منافع. تهران: خبرگزاری جمهوری اسلامی. قابل‌دسترس در: <https://www.irna.ir/news/83648431>
- کاکائی، جمال (۱۴۰۱). تحلیلی برای بخشنامه مدیریت تعارض منافع در سازمان راهبر توسعه ایران. تهران: مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه. قابل‌دسترس در: <https://iran-bssc.ir/plans-projects/research-fields/conflict-of-interests/plan-and-budget-organization-system/21892>
- کاین، بروس ای. گاش، آلیسون ال. اولزک، مارک جی. (۱۴۰۰). قانون‌گذاری تعارض منافع در ایالات‌متحده خاستگاه‌ها، تکامل و تفاوت‌های بین قوا. در تعارض منافع و عرصه دولتی چشم‌اندازهایی چندملیتی. [گروه مترجمان]. تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی. به سفارش مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه.
- الماسی، مجید؛ مهندسی، امیرحسین (۱۳۹۸). اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح مدیریت تعارض منافع» (کلیات). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۲۳۰۱۶۵۳۵.
- مرتب، یحیی و دیگران (۱۴۰۰). تعارض منافع در بخش عمومی. تهران: انتشارات شفافیت و پیشرفت.
- مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری (۱۳۹۶). پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف عمومی و ارائه خدمات عمومی. تهران: مرکز بررسی‌های استراتژیک. قابل‌دسترس در: <http://www.css.ir/Media/PDF/1397/04/05/636656167622570277.pdf>
- میدری، احمد؛ خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۳). حکمرانی خوب بنیان توسعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- هراسانی، سعید (۱۳۹۷). راهبرد حمایت‌طلبی اجتماعی برای بخشنامه تعارض منافع در سازمان بهزیستی. تهران: مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه.
- ----- (۱۳۹۹). بخشنامه مدیریت تعارض منافع در آموزش و پرورش؛ یک تحلیل کوتاه. تهران: مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه. قابل‌دسترس در: <https://iran-bssc.ir/plans-projects/research-fields/conflict-of-interests/7542>

----- (۱۴۰۰). دستورالعمل مدیریت تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی، چالش‌ها و امیدها.

تهران: مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه. قابل دسترس در: <https://iran-bssc.ir/plans->

[/projects/research-fields/conflict-of-interests/coi-in-cooperatives-labour-social-welfare/17851](https://iran-bssc.ir/plans-projects/research-fields/conflict-of-interests/coi-in-cooperatives-labour-social-welfare/17851)

- هراسانی، سعید (۱۴۰۲) دوره آموزشی تعارض منافع در بخش عمومی. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

- Andrews, M. (2021). Successful Failure in Public Policy Work. CID Working Papers 402, Center for International Development at Harvard University.
- World Bank (1989). Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. Washington: The World Bank.
- World Bank (1996). World Development Report 1996: From Plan to Market. New York: Oxford University Press.
- World Bank (1997). World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press.