

فصلنامه حقوق اداری

سال نهم، زمستان ۱۴۰۰، شماره ۲۹
مقاله علمی پژوهشی

نقش تعارض منافع در شکل‌گیری آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری

ابوالفضل پریمی^۱، مهدی ذاکریان^۲، اصغر عربیان^۳
تاریخ دریافت: ۱۳/۰۷/۱۴۰۰
تاریخ پذیرش: ۱۷/۱۰/۱۴۰۰

چکیده

تعارض منافع به وضعیتی گفته می‌شود که ظرفیت بالقوه نقض بی‌طرفی در تصمیم‌گیری یا اقدام مقام یا مدیر یا کارمند وجود داشته باشد؛ به عبارت دیگر شرایطی که در آن یک فرد یا سازمان با منافع مختلفی مواجه است که هر یک از آن منافع می‌تواند تصمیم صحیح آن فرد یا سازمان را فاسد نماید. گرچه تعارض منافع، الزاماً به معنای بروز فساد نیست اما به معنای فراهم آوردن شرایط فساد هست، ضمن این که فرد یا سازمان ممکن است آگاهانه و یا ناآگاهانه به تعارض منافع گرفتار شوند. تعارض منافع در عرصه سیاست، به دلیل لغزش زیادی که می‌تواند ایجاد کند، از اهمیت فراوانی برخوردار است. بنابراین هر پدیده‌ای که موجب ترجیح منافع شخصی و یا گروهی به منافع ملی در اتخاذ تصمیم در هر رده‌ای از مسئولیت‌های اداری بشود، زمینه ایجاد تعارض منافع می‌باشد. تعارض منافع ممکن است ناشی از عوامل فردی یا نهادی باشد. در نظام حقوقی ایران تعارض منافع، نه در بحث پیشگیری بلکه در برخی از مصادیق تعارض منافع با رویکرد کیفری و جرم‌انگاری توجه شده است، در حال حاضر با توجه به اهمیت بحث در دو لایحه شفافیت و مدیریت تعارض منافع با رویکرد پیشگیری مورد توجه قرار می‌گیرد و در مرحله پیشاتقنین قرار دارد. تعارض منافع در همه عرصه‌های سیاستگذاری عمومی، خصوصاً سیاستگذاری در عرصه سلامت اداری وجود دارد که با روش میدانی (پرسشنامه) به ارزیابی آن، به عنوان یکی از آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری در مراحل تدوین، اجرا و نظارت پرداخته‌ایم که نتایج، حاکی از سلامت اداری پایین و تأیید وجود آسیب تعارض منافع در مراحل تدوین، اجرا و نظارت بر سیاست‌های سلامت اداری می‌باشد.

واژگان کلیدی: تعارض منافع، سیاست‌گذاری، آسیب، سیاست، سلامت اداری

۱. دانشجوی دکتری علوم سیاسی گرایش سیاستگذاری عمومی، دانشکده حقوق، هیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. parimi_abolfazl@yahoo.com

۲. دانشیار گروه علوم سیاسی و روابط بین الملل، دانشکده حقوق، هیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول): mzakerian@yahoo.com

۳. دانشیار گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، هیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

مقدمه

واژه تعارض منافع (in conflict) در فرهنگ لغت فارسی به معنای: خلاف یکدیگر آمدن، متعارض و مزاحم یکدیگر شدن، با هم مخالفت کردن و اختلاف داشتن تفسیر شده است (دهخدا، ۱۳۷۳: ۵۹۴۸). براساس نظریه تامسون، «تعارض منافع عبارت است از مجموعه شرایطی که در آن تصمیم حرفه‌ای، در مورد یک هدف اولیه، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد» (Thompson, 1993:46).

وقتی سازمانی دارای منافع یا اهداف اولیه‌ای باشد، ولی مجموعه شرایطی، این خطر را ایجاد کند که تصمیمات، قضاوت و اقدامات حرفه‌ای به شکل ناروایی به تأمین منافع فردی و اهداف ثانوی متمایل شود، تضاد منافع رخ می‌دهد. یکی از بسترهای اصلی فساد در هر نظام حکمرانی، قرار گرفتن مسئولین و مقامات تصمیم‌گیر در موقعیت «تعارض منافع» است. وقتی یک فرد در ساختار حکمرانی کشور دارای قدرت و اختیار باشد، این احتمال وجود دارد که با استفاده از قدرت و اختیاراتی که به وی اعطا شده است، تصمیماتی بگیرد که بیشتر در راستای افزایش منافع شخصی، صنفی یا حزبی خود باشد، بنابراین مادامی که تأمین منافع جامعه، نوعی محدودیت برای منافع شخصی یا صنفی فرد مسئول ایجاد می‌کند، ممکن است فرد مسئول، منافع شخصی یا صنفی‌اش را بر منافع آحاد جامعه ترجیح دهد. در این مقاله به دنبال تبیین پاسخ به این سؤال هستیم که، تعارض منافع چه نقشی در سیاستگذاری در عرصه عمومی ایران به ویژه در خصوص تدوین، اجرا و نظارت در سیاست‌های سلامت اداری دارد؟

فرضیه؛ با توجه به عدم وجود قوانین مشخص، در خصوص حل تعارض منافع در ایران، اغلب سیاستگذاری‌ها در بخش عمومی و از جمله سیاست‌های سلامت اداری از آن متأثر است. بنابراین جهت تبیین موضوع در این مقاله به مباحث ذیل پرداخته می‌شود:

مبانی نظری تعارض منافع (مفاهیم، علل و مصادیق)

تعارض منافع در نظام حقوقی ایران و اقدامات ایران در حل آن

آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری

ارزیابی تعارض منافع در سیاست‌های سلامت اداری، با استفاده از روش میدانی (پرسش‌نامه)

اقدامات دیگر کشورها در این زمینه

نتیجه‌گیری

۱. مبانی نظری تعارض منافع (مفاهیم، علل و مصادیق)

تئوری نقض مصلحت و منفعت عمومی در فساد را به کارل فریدریچ^۱ نسبت می‌دهند. عبارت معروف وی این است که: «الگوی فساد سازمانی در جامعه وجود دارد و به دارندگان قدرت که مسئولیت انجام وظایف مقرر را به‌عنوان یک مستخدم و کارمند دارند، در مقابل پول و برخی پاداش‌هایی که قانوناً برای وی مقرر نشده، اغوا شده و به جامعه و منافع عمومی لطمه وارد می‌سازد». از نظر فریدریچ، فساد تعارض میان وظیفه رسمی یک کارمند (مصلحت عمومی) و منفعت شخصی او می‌باشد. این منفعت، نه صرفاً از دیدگاه اقتصادی، بلکه از حیث ضربه‌ای است که به مصلحت عمومی وارد می‌سازد.

در یک جامعه سالم مبتنی بر مصلحت عمومی شهروندان، برای حفظ و انسجام و نظم اجتماعی و ام‌دار یکدیگرند و نسبت به یکدیگر «احساس مسئولیت» می‌کنند. به‌همین دلیل در جوامعی که احساس مسئولیت آگاهانه و آزادانه به حداقل می‌رسد و جای خود را به رقابت بر سر منافع می‌دهد، مجال زیادی برای تحقق این مصلحت عمومی باقی نمی‌ماند. برعکس، در جامعه مبتنی بر مصلحت عمومی، اعضای جامعه در مورد علایق و اهداف مشترک احساس تعهد می‌کنند و اصولاً جامعه بر مبنای چنین ذهنیتی بنا می‌شود (دادخدایی، ۱۳۹۰: ۵۰-۵۱).

از نظر ویتو تانزی^۲ در هر کشوری چند عامل هستند که اصولاً نقش و میزان تأثیر فساد (تعارض منافع) را تعیین می‌کنند:

(الف) نقش دولت و مجموعه ابزارهایی که برای ایفای نقش به‌کار می‌گیرد.

(ب) ویژگی‌های اجتماعی جامعه، از جمله این که در مناسبات اجتماعی و اقتصادی تا چه حدودی روابط مبتنی بر ضابطه و بی‌طرفی رواج دارد.

(ج) ماهیت نظام سیاسی

(د) نظام کیفری کشور برای مفاسدی که کشف می‌شوند (تانزی، ۱۳۷۴: ۲۷-۳۲).

بر اساس نظریه حامی-پیرو، این ساختار قدرت سیاسی است که به فساد اداری-مالی دامن می‌زند. در این نظریه، کارکنانی که تحت حمایت سیاستمداران و گروه‌های ذینفع در قدرت سیاسی

-
1. Carl freed rich
 2. Vitotanzi

فعالیت می‌کنند، مجبورند به جای خدمت به کل جامعه، از امکانات و اختیارات خود برای خوش‌خدمتی به سیاستمداران یا جناح‌های ذی‌نفوذ در قدرت بهره‌برداری کنند. بنابراین تخصیص منابع و عرضه کالاها و خدمات دولتی براساس روابط سیاسی و مداخلات قوانین، و انعقاد یافتگی نهادها، عشیره‌ای بودن ساخت سیاسی، محدودیت‌های سنگین بر فعالیت‌های مطبوعات (به‌عنوان دشمن قاطع و بدون هزینه فساد)، دستگاه قضایی غیرقاطع و نسبتاً جانبدار، در ایجاد و گسترش فساد اداری- مالی، نقش اساسی دارند. این نظریه که اساساً بر تعارض منافع استوار است در کشورهای در حال توسعه و سنتی کاربرد گسترده‌ای دارد. (خضری، ۱۳۸۶: ۵۲۲)

نظریه رانت‌جویی، نیز به نوعی منبعث از تعارض منافع می‌باشد. چنانچه نظریه رانت‌جویی مبتنی بر ایده‌ای است که سیاسی شدن تخصیص منابع و ایجاد کمیابی‌های ساختگی، از طریق وضع قوانین و مقررات موردی، فرصت‌های استخراج رانت را فراهم می‌آورد. کارکنان دولت بر این نکته واقف هستند که موقعیت‌های انحصاری و مجوزهای مربوط برای افرادی که به آنها دست می‌یابند، مزادها قابل ملاحظه‌ای دارد. بنابراین سعی می‌کنند تا از طریق تقاضای رشوه از آنان، بخشی از رانت‌ها را به خود انتقال دهند. (ویشنی و شیلیفر، ۱۹۹۳: ۵۱۹)

تعارض منافع می‌تواند انواع مختلفی داشته باشد که در ادامه به صورت مختصر به دسته‌بندی آن‌ها اشاره شده است:

عوامل فردی

ارتباطات سهام‌داری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با حوزه تصمیم‌گیری

اشتغال همزمان

دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر (منظور نهادهایی است که فرد در جایگاه حاکمیتی برای آنها مقررات وضع می‌کند)، که چهار رویکرد کلی در زمینه دریافت هدیه، قابل شناسایی است؛ ممنوعیت (عدم دریافت هر گونه وجه)، محدودیت (دریافت هدیه تحت شرایط خاص)، آشکارسازی (دریافت و اعلام هدیه)، شرایط خاص (دریافت هدیه به نفع سازمان یا شرکت).

ارتباطات خویشاوندی

ارتباطات پسا‌شغلی و مسئله درب‌گردان

نقش تعارض منافع در شکل‌گیری آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری ۳۱

انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای و سلیقه‌ای. (مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، شماره ۵۸، ۱۳۹۹/۰۸/۲۵).

عوامل نهادی

ناسازگاری چند منصب (پارلمان اروپا، قطعنامه جلوگیری از فساد در اروپا، ۱۹۹۶)

اتحاد قاعده‌گذار و مجری قواعد

اتحاد ناظر و منظور (نظارت شونده)

تعارض درآمد و وظایف

تعارض وظایف

راهکارهای مدیریت انواع تعارض منافع، نیز بسته به انواع موقعیت تعارض منافع متفاوت است که به طور کلی شامل موارد زیر می‌شود:

راهکارهای تغییر ساختاری قواعد

اعلام منافع مالی

متأثر کردن قاعده‌گذار از نتایج اجرای قواعد یا تفکیک قاعده‌گذار و مجری،

تفکیک ناظر و نظارت شونده و قاضی و متهم،

برطرف کردن تعارض بین درآمدها و وظایف سازمان‌ها،

برطرف کردن تعارض بین وظایف یک سازمان

تغییر قواعد در فرایندهای کارشناس محور (امضای طلایی). (مرکز پژوهش‌ها، شماره ۵۸، ۱۳۹۹/۰۸/۲۵).

مرور مطالعات و تحقیق و جستجوهای پژوهشگر حاصل از تحقیقات پراکنده نشان می‌دهد که،

تحول و اصلاحات نظام اداری در ایران موفقیت چندانی نداشته که به برخی از آنها اشاره می‌شود.

عدم توجه به ملاحظات فرهنگی و فرایند از بالا به پایین بودن، همواره باعث شکست

اصلاحات در ایران بوده است (فرازمند، ۱۹۹۹: ۶)

فقدان نگرش استراتژیک و حاکمیت تفکر جزئی‌نگری مانع اصلی در اجرای برنامه‌های

اصلاحات و توسعه است (الوانی، ۱۳۷۹: ۷۸)

عدم باور مدیران به تحول اداری، عدم بسترسازی و فرهنگ‌سازی، همواره اصلاحات اداری را با شکست مواجه نموده است (فرشید و ادیبی، ۱۳۸۴: ۱۶۵)

تحول در نظام استخدامی، ساختار و اندازه دولت در حد ناچیز بوده است (قهرمانی، ۱۳۸۶: ۲۸۴)

اصلاحات به دلیل پراکنده و ناچیز بودن نتیجه‌ای دربر نداشته است (باقری، ۱۳۸۷: ۴)

وجود ساختار تشکیلاتی سنتی، تعداد زیاد کارکنان دولت، رشد نامتناسب پست‌های مدیریتی، سهل شدن شرایط احراز پست مدیریتی، (حتی در تناسب با قبل از انقلاب)، از جمله نارسایی نظام اداری می‌باشند. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۱: ۲۶)

انحصار در بخش دولتی، عدم پاسخگویی بخش دولتی و انگیزه منفی کارکنان از جمله عوامل نهادی نظام اداری در بروز فساد محسوب می‌شوند (معمارزاده و کرراهی مقدم، ۱۳۸۳: ۶)

نفوذ صاحبان قدرت، ناهمسو بودن منافع تصمیم‌گیرندگان و شهودی عمل کردن از جمله مشکلات نظام اداری است. (بیک زاد، ۱۳۸۴: ۱۷)

تأثیر شدید نظام اداری از نظام سیاسی، کم رنگ بودن نقش متخصصان و حرفه‌ای‌ها در سطح مدیریت کلان کشور، بحران هویت کارکنان دولت، عدم توجه به شایسته‌سالاری، از جمله مشکلات موجود نظام اداری می‌باشند (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۵: ۷)

۲. تعارض منافع در نظام حقوقی ایران

از نظر آرین وند^۱ در هر جامعه‌ای، دولت موظف است از حقوق فردی دفاع کند، بنابراین دولت از آزادی‌های فردی دفاع می‌کند. دولت ارگانی است که از قوانین اجتماعی حمایت می‌کند، آن دسته از قوانینی که مبنای آن حقوق فردی است، البته ممکن است دولت برای محافظت از این حقوق، قوانین فرعی وضع کند یا آزادی‌های فردی را محدود کند، اما مبنای این قوانین فرعی نیز دفاع از اصل آزادی است (رهام، شرف، ۱۳۹۴: ۱۱۷-۱۳۳).

وضع قانون تعارض منافع از لوازم و اقتضائات حاکمیت قانون است و حاکمیت قانون در کشور ما ضعیف است و حاکمیت قانون مستلزم آن است که مقامات بر اساس قوانین و مقررات اقدام نمایند نه از روی سلايق و برداشت‌های خود و تحقق ارزش‌های مهمی چون امنیت حقوق قضایی و اجتناب

1. Arian Vand

از دیکتاتوری منوط به حاکمیت قانون است. یکی دیگر از عوامل تأخیر در شناسایی تأسیس تعارض منافع، ضرورت تفکیک منافع عمومی و منافع شخصی و خصوصی است (انصاری، ۱۳۹۷: ۲). علاوه بر این، قوانین متعدد دیگری به طور مستقیم یا غیرمستقیم به ممنوعیت یا تمدید اقداماتی پرداخته‌اند که به‌طور غیرمستقیم با تعارض منافع مرتبط هستند. لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و قانون رسیدگی دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱ از این زمره‌اند. بر اساس خلأ موجود و ضرورت توجه به بحث تعارض منافع برای مدیریت آن، دو اقدام مهم در حال انجام است. اولی لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی، دوم «لایحه شفافیت برای مبارزه با فساد» است که به کلیات هر کدام اشاره می‌شود و در صورت تصویب در مجلس و اجرایی شدن آن اقدام مهمی در این زمینه به شمار می‌رود.

۲-۱. لایحه تعارض منافع

مقابله با تعارض منافع و برخورد با آن در اغلب کشورها و در عرصه‌های گوناگون مطرح می‌شود. از این رو، سیاست‌ها در عرصه حقوق، مقررات متعددی برای پرهیز یا حل آن برشمرده است؛ از جمله پنج شیوه رقابت، همکاری، اجتناب، مصالحه و گاه ترجیح دادن منافع افراد بر منافع خود (Mesick, 2011: 7). کشور کانادا در زمینه سازوکارهای نظارتی، مجموعه‌ای تحت عنوان کمیسیون خدمات دولتی راه‌اندازی کرده که از منافع عمومی پاسداری می‌کند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴: ۲) مطابق قانون تعارض منافع در سمت‌های دولتی، قرارداد یا مزایای اعطا شده به کارمندان، باید مورد تأیید عمومی بوده و افراد به‌طور برابر از آن برخوردار باشند. هر بار که تغییر بزرگی در امور شخصی یا وظایف رسمی مسئولان دولتی کانادا رخ می‌دهد، آن‌ها باید در صورت وجود تعارض منافع اعم از واقعی، آشکار یا بالقوه، مراتب را به صورت محرمانه گزارش دهند (Fontanarosa, 2005: 110-111).

در اساسنامه دانشگاه وسترن اونتاریو در امریکا آمده است که تعارض منافع ممکن است خود را در یکی از سه شکل زیر نشان دهد: ۱. تعارض منافع واقعی، ۲. تعارض منافع بالقوه، ۳. تعارض منافع ظاهری. (Vanner, 2005:3-5)

در ایران نیز برای پیشگیری از فساد لایحه «مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» با هدف ارتقای اعتماد عمومی به نظام سیاسی و اداری کشور، پیشگیری از تأثیر منافع شخصی کارمندان و مدیران بخش عمومی بر نحوه انجام وظایف و اختیارات آنها، ارتقای شفافیت در جامعه و تقویت پاسخگویی نظام سیاسی و اداری در برابر مردم از سوی رئیس جمهور وقت در تاریخ ۱۳۹۸/۰۹/۰۴ به مجلس تقدیم شد.

لایحه مذکور در ۴۰ ماده، بر مبنای بررسی‌های تطبیقی و شناسایی ضعف‌ها و خلأهای قانونی موجود در نظام حقوقی ایران تدوین شده است؛ درصدد است نهاد «تعارض منافع» را به‌طور مشخص وارد نظام حقوقی ایران کند، حوزه‌های مهم تعارض منافع در امور عمومی را شناسایی و تدابیری برای پیشگیری از بروز تعارض منافع و نحوه رفتار در وضعیت‌های تعارض منافع ارائه دهد (لایحه تعارض منافع، ۱۳۹۸/۹/۴). در ذیل به برخی از مباحث اصلی لایحه مذکور اشاره می‌گردد: این لایحه در سه بخش تنظیم شده است که در بخش اول به تعاریف و کلیات پرداخته و مواد دوم و سوم شامل اشخاص مشمول و مصادیق تعارض منافع به شرح ذیل می‌باشد:

ماده ۲- اشخاص مشمول این قانون

افراد مشمول قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران- مصوب ۱۳۹۱.

مقامات و مسئولان نهادها و واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولیت آستان‌های مقدس و موقوفات و بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی و تمامی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها.

مقامات و مسئولان سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است.

کارکنانی که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط به موجب حکم مقام صلاحیت‌دار یا قرارداد، در یکی از اشخاص حقوقی ماده (۲) این قانون پذیرفته شده‌اند.

رؤسا، مدیران و اعضای هیئت مدیره کلیه مؤسسات مأمور به خدمات عمومی که طبق قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی می‌باشند؛ مانند کانون وکلای دادگستری، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، سازمان نظام مهندسی، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق‌های اصناف، اتاق‌های تعاون، دانشگاه آزاد اسلامی و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و همچنین مدارس و بیمارستان‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه‌ای غیردولتی.

ماده ۳: موارد زیر از مصادیق تعارض منافع محسوب می‌شود:

شخص مشمول این قانون یا بستگان او از نظر مالی یا حرفه‌ای و شغلی از تصمیم، اقدام و یا دستور مورد نظر به‌نحو ناروا منتفع شوند.

شخص مشمول این قانون، از شخصی که در نتیجه تصمیم، اقدام یا دستور موردنظر، منتفع می‌شود ظرف یک سال پیش یا پس از اتخاذ تصمیم یا اقدام یا دستور، هدیه یا کمک یا مساعدت مالی یا امتیازی دریافت کرده یا بکند.

شخص مشمول این قانون به شخصی که درباره او تصمیم می‌گیرد یا اقدام صورت می‌دهد یا دستور صادر می‌کند، بدهکار بوده یا از او طلب داشته باشد، به‌نحوی که در آن تصمیم یا اقدام یا دستور تأثیر ناروا بگذارد.

بین شخص مشمول این قانون یا بستگان او و شخصی که در نتیجه تصمیم، اقدام یا دستور موردنظر، منتفع یا متضرر می‌شود، دعوی مدنی یا کیفری در جریان باشد، یا اگر در سابق مطرح بوده از تاریخ صدور رأی قطعی، بیش از دو سال نگذشته باشد.

وظایف نظارتی یا محاسباتی متوجه خود شخص مشمول این قانون یا اموال او یا بستگان یا شرکت‌ها و مؤسساتی باشد که وی در آن به هر میزان سهم دارد یا خود او یا بستگان او مدیرعامل یا عضو هیئت مدیره آن شرکت و مؤسسه باشند یا بخشی از سرمایه آن شرکت یا مؤسسه متعلق به بستگان او باشد.

شخص عهده‌دار وظایف نظارتی یا محاسباتی همزمان، عضو یا بازرس یا حسابرس یا مشاور شخص حقوقی مورد نظارت یا محاسبه باشد.

شخص عهده‌دار وظایف نظارتی یا محاسباتی قبلاً در خصوص موضوع با سمت دیگری رسیدگی یا رسماً اعلام نظر کرده باشد.

شخص مشمول این قانون، با وجود منفعت شخصی، نسبت به گزینش، انتخاب، امتحان، داوری، اجرای یک مسابقه، آزمون یا رقابت و هر نوع احراز صلاحیت اقدام کند.

تبصره ۵: چنانچه شخص مشمول این قانون، در زمان تصمیم‌گیری یا اقدام به‌طور کتبی اعلام کند تحت فشارهای سیاسی، اخلاقی، عرفی و نظایر آن، امکان تصمیم یا اقدام بی‌طرفانه در خصوص موضوع را ندارد، در حکم تعارض منافع محسوب می‌شود.

بخش دوم؛ تشکیلات مدیریت تعارض منافع و حدود وظایف و اختیارات آن‌ها را تبیین و مشخص نموده است و در بخش سوم، الزامات مدیریت تعارض منافع پرداخته شده است که شرح و تبیین و نقد اصل لایحه نیازمند مقاله ویژه می‌باشد.

۲-۲. لایحه شفافیت برای مبارزه با فساد

لایحه شفافیت به دنبال این است که در خصوص اطلاعات محرمانه دستیابی، سوء استفاده و لابی‌هایی که جهت انتفاع شخص می‌شد را از بین ببرد. امور لابی‌گری را شفاف نماید. اصل «همگان باید همه چیز را بدانند» اساس این لایحه است. این لایحه در چهار بخش کلیات، الزامات عام شفافیت، الزامات شفافیت در حوزه‌های خاص و شورای عالی شفافیت تنظیم شده است.

اهداف لایحه شفافیت عبارتند از: بهبود اعتماد عمومی به نظام جمهوری اسلامی ایران، ارتقای پاسخگویی مقامات، مسئولان و کارمندان، ارتقای سلامت اداری و در نهایت مشارکت شهروندان، مؤسسات عمومی و خصوصی ذیربط در فرآیند تصمیم‌گیری و سرانجام بهینه‌سازی در تصمیم‌گیری در مراجع عمومی، این سازمان‌ها باید سایت اطلاع‌رسانی داشته باشند و طبق ماده ۹ این پیش‌نویس باید همه اطلاعات به زبانی ساده و همه فهم درج شود. بی‌پرده و بدون ابهام، صریح و شفاف بوده و قابل فهم برای همه باشد. در مقدمه آن تأکید شده است که: این لایحه نواقص و کاستی‌های تقنین و اجرای قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۹۰ و قانون انتشار و آزادی دسترسی اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ را جبران خواهد کرد.

شفافیت سازمانی، شفافیت اطلاعاتی، شفافیت لابی‌ها و سفارش‌های خارج از روال عادی، شفافیت مسافرت‌های خارجی، گزارشگری فساد، شفافیت سیاسی، شفافیت اقتصادی، شفافیت

نقش تعارض منافع در شکل‌گیری آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری ۳۷

اجتماعی، شفافیت اداری، شفافیت قضایی و انتظامی، شفافیت تقنینی و در نهایت امنیتی - اطلاعاتی فصول مختلف این بخش‌ها را تشکیل می‌دهد (پیش‌نویس لایحه شفافیت، روزنامه ایران: ۹ مرداد ۱۳۹۷).

۳. جایگاه سیاست‌های کلی سلامت نظام اداری

سیاست‌های کلی به محض تعیین برای همه قوا الزامی محسوب می‌شود و حلقه‌ای بین آرمان‌ها و اجرائیات هستند، ولی با قانون عادی تفاوت اساسی دارند و این‌گونه نیست که کسی بتواند آنها را برای اجرا، مستقیم به دستگاه‌ها بدهد. این سیاست‌ها کلی است و باید تبلور آن در قوانین و آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و مقررات اجرایی، حین عمل دستگاه‌های اجرایی دید (کمیلی فرد، ۱۳۹۶: ۸۰).

برخی به این باورند که سیاست‌های کلی به لحاظ ماهیتی و صوری، قانون تلقی نمی‌شود، بلکه بستری برای شکل‌گیری قوانین، طرح‌ها و یا لوایح قانونی است، یعنی برای این که سیاست‌ها جنبه الزامی و اجرایی پیدا کنند باید به لباس و خلعت قانون، ملبس شوند، نظیر برخی از اصول قانون اساسی (اصول ۴۸، ۵۴، ۶۲، ۱۱۶ و ۱۷۳) که قانون‌گذار به تصویب قوانین عادی برای اجرایی شدن آنها مکلف شده است (موسی زاده، ۱۳۸۸: ۱۶۴). سیاست‌های سلامت اداری شامل سیاست‌های کلی، پایه، بالادستی و کلیه قوانین و مقررات مربوط جهت عملیاتی و اجرایی شدن آنهاست.

۴. آسیب‌های تعارض منافع در مراحل سه‌گانه تدوین، اجرا و نظارت سیاست‌گذاری سیاست‌های سلامت اداری

مطالعات نشان می‌دهد مهمترین آسیب‌های مبتلابه سیاست‌گذاری سلامت اداری در کشور، دخالت گسترده دولت در اقتصاد و تصدی‌گری دولتی در این حوزه و مانع عمده سیاسی و مدیریتی، تمرکزگرایی نظام اجرایی کشور و وجود تعارض منافع در تصمیم‌گیری‌ها، ضعف دستگاه‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های مبارزه با فساد و ضعف تشکیلات حزبی در ساختار سیاسی کشور است. موانع فرهنگی بیشتر به ضعف آگاهی عمومی نسبت به قوانین و مقررات برمی‌گردد و فرهنگ قانون‌گریزی در کشور به دلیل عدم شکل‌گیری فهم مشترک از منافع ملی و وجود تعارض منافع حتی در رفتارهای فردی هم است که در راستای منافع ملی نمی‌باشد.

موارد تعارض منافع در مراحل طرح و تدوین، اجرا و نظارت بر سیاست‌های سلامت اداری به شرح ذیل است:

۴-۱. مرحله طرح و تدوین

تدوین سیاست مرحله‌ای گسترده و آکنده از فعالیت‌های فکری تجربی و محاسباتی است. همانگونه که تجویز نادرست ممکن است حال بیمار را بدتر کند، تدوین نادرست و ارائه سیاست‌های نابجا، نابهنگام و ناکارآمد نه تنها به رفع مشکل اولیه کمکی نمی‌کند، بلکه به حاد شدن اوضاع و بروز مشکلات جدید نیز می‌انجامد.

بازیگران این مرحله بر اساس ساختار سیاسی، حقوقی و دیوانی کشورهای مختلف با یکدیگر متفاوتند. اما از یک دید کلی، بازیگران اصلی این عرصه نهادهایی همچون قوه مقننه، مجریه، قضائیه و نهادهایی همچون شوراها هستند. در این مرحله نوع حکومت و سیستم سیاسی، نوع جامعه و چگونگی ارتباط دولت با جامعه مهم است. در ذیل به مهم‌ترین موارد تعارض منافع در این مرحله اشاره می‌گردد:

تصمیم‌گیری متمرکز و بی‌توجهی به گروه‌های ذی‌نفع در سیاست‌ها

در صورتی که دولت با ماهیت فراگیر ملی نباشد، توجه به ماهیت و شکل‌گیری بر اساس تعارض منافع در تدوین سیاست‌ها نیز، توجهی به گروه‌های ذی‌نفع نداشته و با توجه به معیارها و ارزش‌های معطوف به منافع گروه حاکم، تصمیم‌سازی خواهد نمود.

غلبه گرایش‌های گروهی، محلی و قومی نسبت به منافع ملی در سیاست‌گذاری

سیاست‌گذاری در چنین حکومتی، هر گروهی را که حتی از طریق انتخابات به قدرت برسد، به راهی خواهد کشاند که اولویت اول در تصمیم‌گیری، همانا منافع گروهی، محلی، و قومی را مدنظر قرار خواهد داد تا منافع ملی؛ از این رو تصمیمات اتخاذ شده همراه با تعارض منافع خواهد بود.

عدم استفاده از نخبگان حوزه‌های مختلف در تدوین سیاست‌ها

سیاست‌گذاران در همه زمینه‌ها تخصص لازم را ندارند، برای اتخاذ تصمیمات دقیق علمی و جامع و مانع در عرصه‌های مختلف باید از ظرفیت و تخصص نخبگان حوزه‌های گوناگون استفاده نمایند. در

غیر این صورت سیاست‌های اتخاذ شده از غنای علمی برخوردار نبوده و عموماً دقیق و منطبق با واقعیت نخواهد بود. عدم توجه به این موضوع باعث روزمرگی سیاست‌ها و قوانین شده‌است و با تغییر سیاستمداران و مدیران بسیاری از سیاست‌ها و قوانینی که وابسته به اشخاص است، تغییر می‌نمایند و مبنای اخذ تصمیمات به جای منافع ملی، منافع گروه می‌گردد. این مسئله از مصادیق بارز نقش تعارض منافع در تصمیم‌گیری است.

آرمانی و شعاری بودن سیاست‌های کلی سلامت نظام اداری

سیاست‌های کلی سلامت نظام اداری اکثراً شعاری و آرمان‌گرایانه است و این امر در اجرایی کردن آن‌ها مشکلاتی ایجاد می‌نماید و چنانچه قبلاً بحث شد، از انطباق کمی با واقعیت‌های جامعه برخوردار است. هم‌چنین جایگاه آن در بین سایر قوانین دارای ابهام است که نظرات متفاوت و گاه متعارض در این خصوص وجود دارد.

تعدد مراکز سیاست‌گذاری

از مسائل مهمی که بستر تعارض منافع است، مراکز سیاست‌گذاری متعدد است که در اغلب موارد در عرض هم می‌باشند که بخش‌های مختلف سیاست‌گذاری به گروه‌های مختلفی تعلق می‌گیرد و به دلیل این که این گروه‌ها در مراکز مختلف با منافع متعارض هستند، بدون هماهنگی مبادرت به اتخاذ تصمیم و تدوین سیاست‌ها بر اساس منافع خاص گروه خود می‌نمایند. تعدد مراکز سیاست‌گذار بدون هماهنگی در روش و حتی در اهداف و شیوه‌ها، از آسیب‌های مهم مرحله تدوین بر پایه تعارض منافع به شمار می‌رود.

۴-۲. مرحله اجرا

اجرای سیاست‌ها دومین مرحله است؛ جیمز اندرسن (۱۹۹۰:۱۷۲) در کتاب مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری عمومی، اجرای سیاست را مترادف با اجرای قانون می‌داند. در اجرا عناصری مانند بازیگران اجرا، سازمان‌های مجری، روندها و فنون اجرایی در ارتباط تنگاتنگ در پی دستیابی به اهداف یک سیاست از طریق اجرای آن تعاملی نزدیک با یکدیگر دارند. نتیجه این که اجرا یک فرآیند است. بنابراین اجرای سیاست فرآیندی است که بعد از تدوین سیاست‌ها آغاز می‌شود و هدف آن عملی کردن سیاست‌ها در قالب قوانین موضوعه یا تصمیمات سیاستی به کمک فنون و روش‌های

اجرائی در مسیر کلی دستیابی به اهداف سیاست است. در ذیل به مهم‌ترین موارد تعارض منافع در این مرحله اشاره می‌گردد:

سیاست‌زدگی نظام اداری و سیاست‌گذاران سطوح اجرایی

نظام اداری بر اساس گرایش‌های سیاسی دولت‌ها شکل می‌گیرد؛ به ویژه در سطح مدیران میانی و به عبارتی سیاسی شدن نظام اداری که موجب انتخاب مسئولانی هستند که به واسطه مردم روی کار آمده‌اند و دنبال عمل به وعده‌های انتخاباتی هستند تا عمل به سیاست‌های کلی نظام و تلاششان صرف راضی نگه داشتن مردم شود. تلاش سیاست‌گذاران میانی و اجرایی به امور سیاسی - انتخاباتی معطوف به منافع گروهی خاص به جای تلاش در جهت عملیاتی کردن سیاست‌های کلی نظام اداری، از نشانه‌های سیاست‌زدگی نظام اداری می‌باشد که از آسیب‌های مهم ساختار نظام اداری در جهت اجرای سیاست‌های کلی نظام سلامت اداری بر پایه تعارض منافع معطوف به منافع ملی می‌باشد.

اهمیت دادن مجریان به دغدغه‌ها و اهداف سیاسی خود در اجرای سیاست‌ها و غلبه تمایلات فردی، حزبی، گروهی و محلی مجریان در اجرای سیاست‌ها

کارگزاران اجرایی، بخشی از سیاست‌هایی را که بیشترین منافع فردی و حزبی آنان را تأمین می‌کند، برجسته می‌نمایند و یا به گونه‌ای تفسیر می‌کنند که بیشترین منافع آن‌ها را تأمین نماید و بخش‌هایی از سیاست‌ها را که با منافع آن‌ها در تعارض بوده و همچنین قابل تفسیر یا تأویل نباشد، آگاهانه مورد غفلت قرار می‌دهند، به‌ویژه در حال حاضر که چپش مدیران در نظام اداری به شدت سیاسی می‌باشد و معطوف به منافع جناحی و حزب سیاسی است که بیشترین دغدغه این مجریان، پیشبرد امور و اجرای سیاست‌ها به گونه‌ای است که بیشترین استفاده را برای حزب و گروه آن‌ها داشته باشد و امکانات سیستم اداری را برای تبلیغات سیاسی گروه خودشان جهت انتخابات‌های بعدی استفاده نمایند و این رفتار اداری بر اساس تعارض منافع است و برخلاف ماهیت سیاست‌های کلان سلامت اداری (معطوف به منافع عمومی) می‌باشد.

عدم اعتقاد و عزم کافی مدیران ارشد و سیاسی در اجرای سیاست‌ها

عدم تطابق گفتار با عمل، یا به عبارتی پای‌بند نبودن به سیاست‌هایی که مدیران ارشد و سیاسی وضع می‌نمایند، موجب می‌شود سطوح پایین‌تر، از این تعارض متأثر شده و کل نظام اداری و حتی افراد جامعه نسبت به قوانین و سیاست‌های کشور برخورد دوگانه و متعارض داشته باشند، به طوری که در گفتار، خود را پای‌بند نشان دهند، لکن در عمل برعکس و برخلاف منافع عمومی و این سیاست‌ها و در راستای استفاده شخصی و گروهی رفتار نمایند؛ بنابراین فقدان تعهد و اراده سیاسی مجریان در اجرای سیاست‌ها یکی از موانع عمده اجرای مؤثر سیاست‌ها در کشور قلمداد می‌گردد.

عدم تمایل مجریان به اجرای سیاست‌ها به دلیل دخیل نبودن در تدوین سیاست‌ها

پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۷۳)، اجرای خط مشی را به‌عنوان یک مجموعه یکپارچه از فرایندهای تعامل بین هدف‌گذاری و اقدام برای رسیدن به اهداف می‌دانند و معتقدند که اجرا نباید از تدوین جدا باشد. از نگاه صاحب‌نظران، زمانی که مدیر نقشی در تدوین برنامه نداشته باشد، اولویت‌های او با اولویت‌های برنامه فاصله می‌گیرد؛ زیرا او ترجیح می‌دهد اولویت‌های خود را دنبال کند تا در دوره کوتاه مدیریتی خود، نامی ماندگار از خود بر جا گذارد. یکی دیگر از نکات مورد توجه در این موضوع این است که برنامه‌ای که توسط خود مجریان، تدوین شده باشد از ضمانت اجرایی بسیار بالاتری برخوردار است؛ زیرا هیچ‌کس بیش از مجریان نقاط ضعف و قدرت یک بخش را نمی‌شناسد، چون مجریان در آن بخش فعال هستند و از لایه‌های زیرین و پنهانی آن باخبرند، اما سیاست‌گذاران تنها ناظر بر آن بخش هستند و مطمئناً به اندازه مجریان از زیر و بم‌ها و فرایندهای موجود در آن بخش، آگاهی ندارند (اشتریان، ۱۳۹۸: ۲۴).

۳-۴. مرحله نظارت

سومین مرحله، نظارت است؛ نظارت یکی از مفاهیم مهم و ضروری حقوق عمومی است و به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود. در ایران طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی نظارت با قوه قضائیه است که برای اجرای دقیق به سازمان بازرسی کل کشور سپرده شده‌است. همچنین دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، مجلس شورای اسلامی و قوه مجریه هر کدام طبق قانون اساسی (اصول ۸۷، ۸۸، ۸۹، ۱۳۲، ۱۳۷، ۱۶۱،

۱۷۰ و ۱۷۶ قانون اساسی) نظارت خود را اعمال می‌نمایند. در ذیل به مهم‌ترین موارد تعارض منافع در مرحله نظارت اشاره می‌گردد:

عدم استقلال دستگاه‌های نظارتی

دلایل مختلفی از جمله تعدد این دستگاه‌ها و عدم هم‌پوشانی و هماهنگی بین آنها حتی با وجود شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی، وجود ده‌ها دستگاه نظارتی که به موازات هم مشغول به کار هستند. قوانین متعددی که در خصوص سلامت اداری تنظیم گردیده است و هر کدام کارگروهی را موظف به رسیدگی امور مربوط به تخلفات نموده است که با احتساب همه قوانین در این خصوص حجم بالایی از نیروها که بعضاً در چندین کارگروه، عضو هستند را دربرمی‌گیرد. این کارگروه‌ها بدون هماهنگی و هر کدام طبق سلیقه خود به امور بازرسی می‌پردازند که تعارض بین منافع آنها با منافع ملی، از ویژگی‌های بارز بسیاری از عملکردهای این گروه‌ها می‌باشد.

ضعف در جذب و حفظ نیروی انسانی کاردان و شایسته

عدم توانایی سازمان نظارتی در جذب نیروی کاردان و شایسته یا عدم توانایی سازمان نظارتی در حفظ و نگهداری نیروهای شایسته و کاردان، (هرکدام که باشد) می‌تواند عملکرد سازمان نظارتی را به شدت متأثر کند و اثربخشی مورد انتظار را از سازمان بگیرد. یک سازمان نظارتی، ممکن است نیروی انسانی شایسته و کاردان را به گونه‌ای تعریف کند و سازمان نظارتی دیگر به گونه دیگر؛ پس به طور کلی می‌توان برخی از ویژگی‌های نیروی انسانی کاردان و شایسته برای سازمان نظارتی را به شرح زیر برشمرد: نظم ذهنی، داشتن قدرت استنباط بالا، دقت، آزادگی، شجاعت، صداقت، هوش هیجانی بالا، تجربه کاری، انسان‌شناسی علمی و تجربی و تعهد کاری. وجود این شاخص‌ها در هر فردی، او را از لغزش و یا از سوء استفاده دیگران در راستای منافعشان که در تعارض با منافع ملی و اهداف سازمان می‌باشد، باز می‌دارد و بالعکس.

دخالت علائق سیاسی و گروهی ناظران در امر نظارت

سیاست‌زدگی در سازمان نظارتی، از جمله مهم‌ترین خطرات بالقوه‌ای است که با تأثیر بر نظام‌مندی روابط انسانی و با انحراف ملاک‌ها، کارایی و اثربخشی سازمان نظارتی را تهدید می‌کند.

معنای سیاست‌زدگی در سازمان نظارتی آن است که در یک سازمان نظارتی، جریان امری که در عرصه سیاسی در جهت کسب، حفظ و افزایش قدرت سیاسی وجود دارد، در فرایند عملکرد سازمان نظارتی چنان نقش پررنگی پیدا کند که اصل واقع شود و انجام وظایف و تحقق اهداف سازمان نظارتی به حاشیه رانده شود. این عملکرد بر مبنای تعارض منافع است و عملکرد سازمان به جای این که معطوف به منافع ملی باشد، بر مبنای منافع گروهی، جناحی و ... است.

۵. ارزیابی نقش تعارض منافع در ایجاد آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری در مراحل سه گانه تدوین، اجرا و نظارت

با توجه با گذشت بیش از ۱۰۰ سال از جنبش اجتماعی، جهت استقرار قانون و حکومت قانون در مناسبات اجتماعی و سیاسی، به نظر می‌رسد از این حیث جامعه‌ای داریم که مردم و گروه‌های سیاسی کمتر بر مبنای قانون رفتار می‌کنند. برای یافتن پاسخ به این پرسش که چرا در جامعه ایران قانون مداری نهادینه نشده است، متغیر مهم و اصلی آن ماهیت دولت در ایران است (از بالا) که با توجه به تئوری‌ها و نظریاتی که در این زمینه وجود دارد از جمله استبداد شرقی، (ویتفولگ) شیوه تولید آسیایی (مارکس) و پاتریمونالیسم وبر، و دولت تحصیلدار، مطلقه، سلطانیسم، و رانتیر، و مقالات همایون کاتوزیان در خصوص ماهیت دولت در ایران که از الگوی دولت پاتریمونالیسم ماکس وبر و مفهوم مشروعیت ازدیدگاه وی متأثر است. همچنین عدم شکل‌گیری جامعه مدنی در ایران به‌عنوان متغیر مستقل دوم در سطح جامعه (از پایین) به‌عنوان گروه‌ها و سازمان‌های واسط بین قدرت دولت و مردم موجب شده است جامعه ایرانی بیشتر بر اساس ساخت‌های سنتی و قومی و محلی خود عمل نماید تا این که بر اساس قانون به عنوان سیاست‌های عمومی دولت در واحد ملی. در نتیجه این دو متغیر مستقل، موجب عدم قانون‌مداری می‌شود که خود موجب بیگانگی جامعه با قوانین رسمی و عدم شکل‌گیری دولت-ملت مدرن است. این مسئله پایه اصلی آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری در سیاست‌گذاری‌ها، اجرا و نظارت است که از عوامل اصلی ایجاد فساد اداری می‌باشد. در این مقاله گویه‌های مؤثر در هر مرحله شناسایی و تشریح شد و در ادامه به روش میدانی ارزیابی می‌گردد.

۶. روش تحقیق

به منظور بررسی نقش تعارض منافع در شکل‌گیری آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری، گویه‌هایی به شرح پیش‌گفت در این زمینه را شناسایی نموده و با استفاده از روش میدانی به بررسی آنها پرداختیم. پرسشنامه‌ای طراحی و در بین ۳۹۰ نفر از خبرگان علمی و اجرایی (شامل دارندگان مدارک لیسانس، فوق لیسانس، دانشجویان دکترا و اساتید حقوق عمومی و سیاستگذاری عمومی، مدیریت، اقتصاد و جامعه‌شناسی و سایر رشته‌ها)، در ۵ استان کشور (تهران، گلستان، آذربایجان شرقی، قم و هرمزگان) توزیع و جمع‌آوری گردید؛ سپس داده‌ها استخراج و با استفاده از روش توصیفی تحلیلی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفتند.

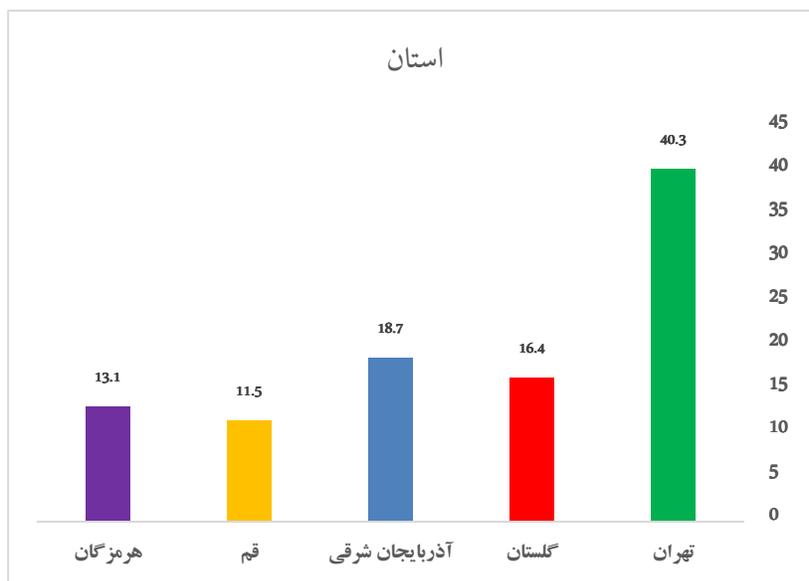
۷. تجزیه و تحلیل داده‌ها

۷-۱. بررسی ویژگی‌های جمعیت شناختی:

جدول (۱) توزیع فراوانی و درصد نمونه پاسخ‌دهندگان مورد مطالعه به تفکیک استان

درصد	فراوانی	استان
۴۰,۳	۱۵۷	تهران
۱۶,۴	۶۴	گلستان
۱۸,۷	۷۳	آذربایجان شرقی
۱۱,۵	۴۵	قم
۱۳,۱	۵۱	هرمزگان
۱۰۰	۳۹۰	جمع

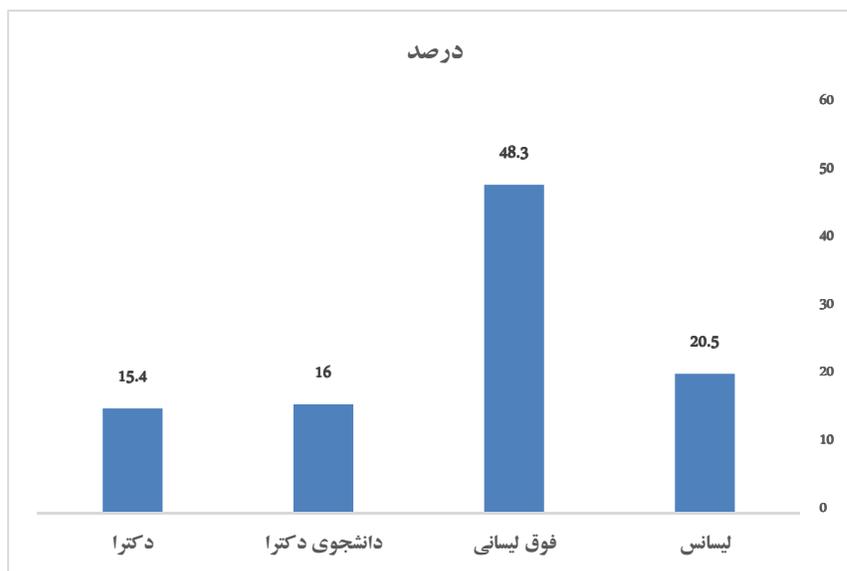
نمودار (۱): نمودار ستونی درصد پاسخ دهندگان در استان‌ها



جدول (۲): توزیع فراوانی و درصد نمونه پاسخ‌دهندگان مورد مطالعه برحسب مدرک تحصیلی

مدرک تحصیلی	فراوانی	درصد	درصد اظهارشده
لیسانس	۶۸	۱۷,۴٪	۲۰,۵
فوق لیسانس	۱۵۹	۴۰,۸٪	۴۸,۳
دانشجوی دکترا	۵۳	۱۳,۶٪	۱۶
دکترا	۵۱	۱۳,۱٪	۱۵,۴
جمع کل	۳۳۱	۸۴,۹٪	۱۰۰
اظهارنشده	۵۹	۱۵,۱٪	
جمع کل	۳۹۰	۱۰۰٪	

نمودار (۲): نمودار ستونی درصد پاسخ دهندگان بر حسب مدرک تحصیلی



جدول (۳): توزیع فراوانی و درصد نمونه پاسخ دهندگان مورد مطالعه به تفکیک سمت بر حسب رشته

تحصیلی

جمع	رشته تحصیلی			توزیع فراوانی	سمت
	سایر رشته‌ها	مدیریت و اقتصاد	علوم سیاسی، حقوق و جامعه شناسی		
۲۳۸	۱۰۰	۴۰	۹۸	فراوانی	کارمندان
%۱۰۰	%۴۲	%۱۶,۸	%۴۱,۲	درصد	
۹۷	۲۵	۲۶	۴۶	فراوانی	دانشجویان
%۱۰۰	%۲۵,۸	%۲۶,۸	%۴۷,۴	درصد	
%۵۵	۱۱	۱۹	۲۵	فراوانی	اساتید دانشگاه
%۱۰۰	%۲۰	%۳۴,۵	%۴۵,۵	درصد	
۳۹۰	۱۳۶	۸۵	۱۶۹	فراوانی	جمع
%۱۰۰	%۳۴,۹	%۲۱,۸	%۴۳,۳	درصد	

یافته‌ها:

از کارمندان در رشته‌های علوم سیاسی، حقوق و جامعه‌شناسی، ۱۶,۸٪ در رشته‌های مدیریت و اقتصاد و ۴۲٪ آنان در ۴۱,۲٪ سایر رشته‌ها تحصیل می‌کنند.

۴۷,۴٪ از دانشجویان در رشته‌های علوم سیاسی، حقوق و جامعه‌شناسی، ۲۶,۸٪ در رشته‌های مدیریت و اقتصاد و ۲۵,۸٪ آنان در سایر رشته‌ها تحصیل می‌کنند.

۴۵,۵٪ از اساتید دانشگاه‌ها در رشته‌های علوم سیاسی، حقوق و جامعه‌شناسی، ۳۴,۵٪ در رشته‌های مدیریت و اقتصاد و ۲۰٪ آنان در سایر رشته‌ها تحصیل می‌کنند.

جهت بررسی آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری پرسشنامه‌ای تنظیم و اجرا گردیده است که تعدادی از گویه‌های آن در خصوص ارزیابی تعارض منافع در زمینه علل ایجاد فساد و آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری می‌باشد که نتایج حاصل در سطوح تدوین، اجرا و نظارت به شرح ذیل می‌باشد:

۲-۷. ارزیابی تعارض منافع در ایجاد آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری در مراحل تدوین، اجرا و نظارت

با عنایت به ارزیابی پرسش‌شوندگان از میزان اجرای سیاست‌های کلی ۲۶ گانه در خصوص تحول نظام اداری و سلامت آن که از جمع‌آوری ۳۹۰ پرسشنامه، میانگین اجرای آن را ۲,۸۶۹۵ دانسته‌اند و همچنین نتیجه پاسخ پرسش‌شوندگان به این سؤال که به نظر شما میزان سلامت اداری در حال حاضر چقدر است، ۶۲,۳٪ درصد قائل به میزان کم یا خیلی کم بوده‌اند. لذا با توجه به نتایج اشاره شده، طی پرسشنامه‌ای به بررسی چرایی این موضوع پرداخته و می‌توان سیاست‌های سلامت اداری در مراحل تدوین، اجرا و نظارت را ارزیابی نمود که نتایج حاصله به شرح ذیل می‌باشد:

جدول ۴. نگاه نخبگان در زمینه آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری مربوط به مرحله تدوین

برحسب درصد

ردیف	آسیب‌ها	اولویت اول	اولویت دوم	اولویت سوم	میانگین	رتبه
۱	عدم استفاده از نخبگان حوزه‌های مختلف در تدوین سیاست‌ها	۶۴,۳٪	۲۶,۹٪	۸,۹٪	۴,۱۰	اول
۲	آرمانی و شعاری بودن سیاست‌های کلی سلامت نظام اداری	۶۴,۱٪	۲۶,۸٪	۹,۱٪	۴,۰۹	دوم
۳	تصمیم‌گیری متمرکز و بی‌توجهی به گروه‌های ذینفع در سیاست‌ها	۵۷٪	۳۳,۹٪	۹,۱٪	۳,۹۵	سوم
۴	تعدد مراکز سیاست‌گذاری	۵۵,۲٪	۳۵,۳٪	۹,۵٪	۳,۹۱	چهارم
۵	غلبه گرایش‌های گروهی، محلی و قومی نسبت به منافع ملی در سیاست‌گذاری	۴۷,۳٪	۳۷,۶٪	۱۵,۱٪	۳,۶۴	پنجم

سؤالات ۱ تا ۵ جدول فوق مربوط به ارزیابی تعارض منافع در آسیب‌های سیاست‌های سلامت

اداری در مرحله تدوین می‌باشد که رتبه‌های هر یک از آنها براساس میانگین محاسبه شده، مشخص گردیده است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب عدم استفاده از نخبگان حوزه‌های مختلف در تدوین

سیاست‌ها ۴,۱۰ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه اول** است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب آرمانی و شعاری بودن سیاست‌های کلی سلامت نظام

اداری ۴,۰۹ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه دوم** است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب تصمیم‌گیری متمرکز و بی‌توجهی به گروه‌های ذینفع

در سیاست‌ها ۳,۹۵ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه سوم** است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب تعدد مراکز سیاست‌گذاری ۳,۹۱ می‌باشد و از نظر

اهمیت دارای **رتبه چهارم** است.

نقش تعارض منافع در شکل‌گیری آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری ۴۹

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب غلبه‌گرایش‌های گروهی، محلی و قومی نسبت به منافع ملی در سیاست‌گذاری ۳,۶۴ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه پنجم** است.

جدول ۵. نگاه نخبگان در زمینه ارزیابی تعارض منافع

در آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری مربوط به مرحله اجرا

رتبه	میانگین	اولویت سوم	اولویت دوم	اولویت اول	آسیب‌ها	ردیف
اول	۳,۹۸	۹,۷٪	۳۱,۴٪	۵۸,۹٪	اهمیت دادن مجریان به دغدغه‌ها و اهداف سیاسی خود در اجرای سیاست‌ها	۱
دوم	۳,۹۷	۹,۴٪	۳۲,۳٪	۵۸,۳٪	غلبه تمایلات فردی، حزبی، گروهی و محلی مجریان در اجرای سیاست‌ها	۲
سوم	۳,۹۶	۹,۴٪	۳۳٪	۵۷,۵٪	عدم اعتقاد و عزم کافی مدیران ارشد و سیاسی در اجرای سیاست‌ها	۳
چهارم	۳,۸۳	۱۰,۲٪	۳۷,۷٪	۵۲,۱٪	سیاست‌زدگی نظام اداری و سیاست‌گذاران سطوح اجرایی	۴
پنجم	۳,۶۸	۱۲,۸٪	۴۰,۳٪	۴۶,۹٪	عدم تمایل مجریان به اجرای سیاست‌ها به دلیل دخیل نبودن در تدوین سیاست‌ها	۵

سؤالات ۱ تا ۵ جدول فوق مربوط به ارزیابی تعارض منافع در آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری در مرحله اجرا می‌باشد که رتبه‌های هر یک از آنها براساس میانگین محاسبه شده، مشخص گردیده است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب اهمیت دادن مجریان به دغدغه‌ها و اهداف سیاسی خود در اجرای سیاست‌ها ۳,۹۸ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه اول** است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب غلبه تمایلات فردی، حزبی، گروهی و محلی مجریان در اجرای سیاست‌ها ۳,۹۷ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه دوم** است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب عدم اعتقاد و عزم کافی مدیران ارشد و سیاسی در اجرای سیاست‌ها ۳,۹۶ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه سوم** است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب سیاست‌زدگی نظام اداری و سیاست‌گذاران سطوح اجرایی ۳,۸۳ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه چهارم** است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب عدم تمایل مجریان به اجرای سیاست‌ها به دلیل دخیل نبودن در تدوین سیاست‌ها ۳,۶۸ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه پنجم** است.

جدول ۶- نگاه نخبگان در زمینه ارزیابی تعارض منافع در آسیب‌های سیاست‌های سلامت

اداری مربوط به مرحله نظارت

ردیف	آسیب‌ها	اولویت اول	اولویت دوم	اولویت سوم	میانگین	رتبه
۱	ضعف در جذب و حفظ نیروی انسانی کاردان و شایسته	۶۵,۹٪	۲۶,۷٪	۲۷,۱٪	۴,۱۷	اول
۲	دخالتهای سیاسی و گروهی ناظران در امر نظارت	۶۳,۳٪	۲۷,۱٪	۹,۷٪	۴,۰۸	دوم
۳	عدم استقلال دستگاه‌های نظارتی	۴۸,۶٪	۳۶,۶٪	۱۴,۸٪	۳,۷۷	سوم

سؤالات ۱ تا ۳ جدول فوق مربوط به ارزیابی تعارض منافع در آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری در مرحله نظارت می‌باشد که رتبه‌های هر یک از آنها براساس میانگین محاسبه شده، مشخص گردیده است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب ضعف در جذب و حفظ نیروی انسانی کاردان و شایسته ۴,۱۷ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه اول** است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب دخالت‌های سیاسی و گروهی ناظران در امر نظارت ۴,۰۸ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه دوم** است.

میانگین نظرات نخبگان در زمینه آسیب عدم استقلال دستگاه‌های نظارتی ۳,۷۷ می‌باشد و از نظر اهمیت دارای **رتبه سوم** است.

۸. نتیجه‌گیری

تعارض منافع در تمام زمان‌ها و در همه کشورها با توجه به این که مسئولان و کارمندان در زمان تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت با منافع مختلف و گاهی متعارضی مواجه می‌باشند، وجود دارد. به‌همین دلیل در بسیاری از کشورها به ویژه کشورهای پیشرفته اقدامات پیشگیرانه زیادی در حل تعارض منافع انجام گرفته است. در نظام حقوقی ایران مصادیقی از مقابله با تعارض منافع موجود است که با رویکرد کیفی و جرم‌انگاری است نه پیشگیرانه، لکن در حل آن و مدیریت تعارض منافع معطوف به علل و زمینه‌های فردی و نهادی آن جمهوری اسلامی ایران با دو برنامه در قالب لایحه شفافیت و لایحه مدیریت تعارض منافع که جنبه پیشگیرانه دارد و در مرحله پیش تقنین است، در تلاش برای حل آن می‌باشد.

تعارض منافع در همه عرصه‌های تصمیم‌گیری عمومی وجود دارد. با توجه به رویکرد مقاله در خصوص ارزیابی بحث تعارض منافع در سیاست‌های سلامت اداری و در بعد آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری در مراحل تدوین، اجرا و نظارت اقدام به تهیه پرسش‌نامه و اجرای آن به تعداد ۳۹۰ که نتایج حاصله به ترتیب اولویت عبارتند از:

ضعف در جذب و حفظ نیروی انسانی کاردان و شایسته در مرحله نظارت ۴,۱۷

آرمانی و شعاری بودن سیاست‌های کلی سلامت نظام اداری در مرحله تدوین سیاست‌ها ۴,۰۹

دخالت علائق سیاسی و گروهی ناظران در امر نظارت در مرحله نظارت ۴,۰۸

عدم استفاده از نخبگان حوزه‌های مختلف در تدوین سیاست‌ها در مرحله تدوین سیاست‌ها ۴,۰۱

اهمیت دادن مجریان به دغدغه‌ها و اهداف سیاسی خود در اجرای سیاست‌ها در مرحله اجرا ۳,۹۸

غلبه تمایلات فردی، حزبی، گروهی و محلی مجریان در اجرای سیاست‌ها در مرحله اجرا ۳,۹۷

عدم اعتقاد و عزم کافی مدیران ارشد و سیاسی در اجرای سیاست‌ها در مرحله اجرا ۳,۹۶

تصمیم‌گیری متمرکز و بی‌توجهی به گروه‌های ذینفع در سیاست‌ها در مرحله تدوین سیاست‌ها ۳,۹۵

تعدد مراکز سیاست‌گذاری در مرحله تدوین سیاست‌ها ۳,۹۱

سیاست‌زدگی نظام اداری و سیاست‌گذاران سطوح اجرایی در مرحله اجرا ۳,۸۳

عدم استقلال دستگاه‌های نظارتی در مرحله نظارت ۳,۷۷

عدم تمایل مجریان به اجرای سیاست‌ها به دلیل دخیل نبودن در تدوین سیاست‌ها در مرحله اجرا
۳،۶۸

غلبه گرایش‌های گروهی، محلی و قومی نسبت به منافع ملی در سیاست‌گذاری در مرحله تدوین
سیاست‌ها ۳،۶۴

فهرست منابع

- اشتریان، کیومرث. دومین کارگاه آموزشی شفافیت و سیاست‌گذاری عمومی: حرکت به سوی دولت الکترونیک یکی از راه‌های افزایش شفافیت است/ بخش مهمی از سیاست‌گذاری برای مبارزه با فساد سیاست‌های اخلاقی و وجدانی است، اردیبهشت ۱۳۹۸.
- الوانی، سید مهدی (۱۳۷۹). «موانع ساختاری اجرای برنامه‌های توسعه در ایران»، فصلنامه علمی- تخصصی مدیریت و توسعه. دوره دوم، شماره ۷. تهران: مؤسسه تحقیقات و آموزش وزارت نیرو.
- باقری، حمیدرضا (۱۳۸۷). مبانی فقهی تخلفات اداری مندرج در قانون رسیدگی به تخلفات اداری. پایان نامه کارشناسی ارشد فقه و مبانی حقوق اسلامی. دانشگاه پیام نور.
- پارلمان اروپا، قطعنامه جلوگیری در فساد در اروپا (۱۹۹۶).
- تانزی، ویتو، فساد فعالیت‌های دولتی و بازار، ترجمه عزیز کیاوند، گزیده مسائل اقتصادی اجتماعی، ۱۳۷۴. شماره ۱۵۲ و ۱۵۳.
- دانش فرد، کرم اله (۱۳۹۳). فرآیند خط مشی گذاری عمومی. تهران: انتشارات اشراقی.
- فرازمند، علی (۱۹۹۹). اصلاحات اداری در ایران مدرن، تحلیل تاریخی، مجله بین‌المللی عمومی مدیریت (آنلاین)، جلد ۲۲- صص ۹۱۷-۹۴۶.
- فرشید، پرویز؛ ادیبی، غلامرضا (۱۳۸۴). «گامی به بلندای تحوّل»، مجله تحول اداری، شماره ۴۹. ۱۶۳-۱۶۸. تهران: سازمان مدیریت و برنامه ریزی.
- فقیهی، ابوالحسن و دانایی فرد، حسن (۱۳۸۵). بوروکراسی و توسعه در ایران - نگاهی تاریخی تطبیقی. تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- قهرمانی، مسعود (۱۳۸۶). بررسی همخوانی ماهیت برنامه تحوّل در نظام اداری کشور و استراتژی اجرای تغییر برای تحقق توانمندی دولت. رساله دکتری منتشر نشده. واحد علوم و تحقیقات تهران.
- حیدرپور، محدودیت‌های مدیران شرکتهای سهامی در انجام معاملات در حقوق ایران و انگلیس. پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی. دانشگاه شهید بهشتی؛ سال ۱۳۷۷.
- دادخدایی، لیلا (۱۳۹۰). فساد مالی-اداری و سیاست جنایی مقابله با آن (با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد). تهران: نشر میزان.
- سازمان شفافیت بین‌المللی، ۲۰۰۰: ۱۹۷.
- دهخدا، لغت نامه، چاپ اول، دوره جدید، ۱۳۷۳، جلد ۴، ص ۵۹۴۸.

روزنامه ایران، خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، ۹ مرداد ۹۷ (پیش نویس لایحه شفافیت).
رهام شرف " پاسخ آرین وند به مسئله تعارض میان قانون و آزادی‌های فردی " حکمت معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال ششم، شماره چهارم، زمستان ۱۳۹۴، ۱۱۷-۱۳۳. ۱.
کمیلی فرد، مجتبی، شناسایی و اولویت بندی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری، پایان نامه دوره کارشناسی ارشد پیوسته، رشته معارف اسلامی و مدیریت گرایش مدیریت دولتی و سیاست‌گذاری عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، اردیبهشت ۱۳۹۶.
گزارش تعارض منافع «تحلیل عوامل فردی و نهادی تعارض منافع، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، روزنامه دنیای اقتصاد شماره ۴۱۲۲، ۳۱ مرداد ۱۳۹۶.
معمارزاده، غلامرضا و کرراهی مقدم، سیروس (۱۳۸۳). تأثیر نظام ارزشی مجریان و مدیران بخش دولتی در بروز فساد اداری. فصلنامه مدیریت و توسعه، دوره ششم. شماره ۲۳. تهران: مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت وابسته به وزارت نیرو.
لایحه مدیریت تعارض منافع درانجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» (شماره ۵۴۰۹۱/۱۱۱۵۳۸ مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۰۴).
ودادی، احمد، بیک زاد، جعفر و دشتی رحمت آبادی، اعظم (۱۳۸۴). بررسی موانع منطقی سازی اندازه دولت‌ها.
حضرتی، محمد (۱۳۸۶)، تئوری و طراحی سازمان، تهران، ترجمه دکتر علی پارسائیان و دکتر سید محمد اعرابی، تهران: انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ اول.
مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی شماره ۱۳۹۹/۰۸/۲۵/۵۸.

Anderson, J. (1990). Public Policy-making: An Introduction, Boston: Houghton Mifflin.

Mesick ML. Conflict of Interest.

<http://www.boeing.com/companyoffices/aboutus/ethics/pro7.pdf>

(accessed in 2011).

Tanzi, Vito, (1998), "Corruption Around the Word: Causes, Consequences, Scope, and cures ", IMF staff papers, Vol 45, NO.4, 1998. P.564.

Thompson DF. Understanding financial conflicts of interest. N Engl J Med 1993; 329(8): 573-6.

Fontanarosa. PHIL B, MD, MBA, . Flanagan. Annette, RN, MA, Catherine D, DeAngelis, MD, MPH. Reporting conflicts of interest, financial

aspects of research, and role of Research and role of sponsors in funded studies. JAMA, 2005. 294 (1):110-111.

Vanner Weyden MB, Chew M (2005). Managing conflict of interest: sense and sensibility". CLIN Biochem Rev; 26(2):3-5.