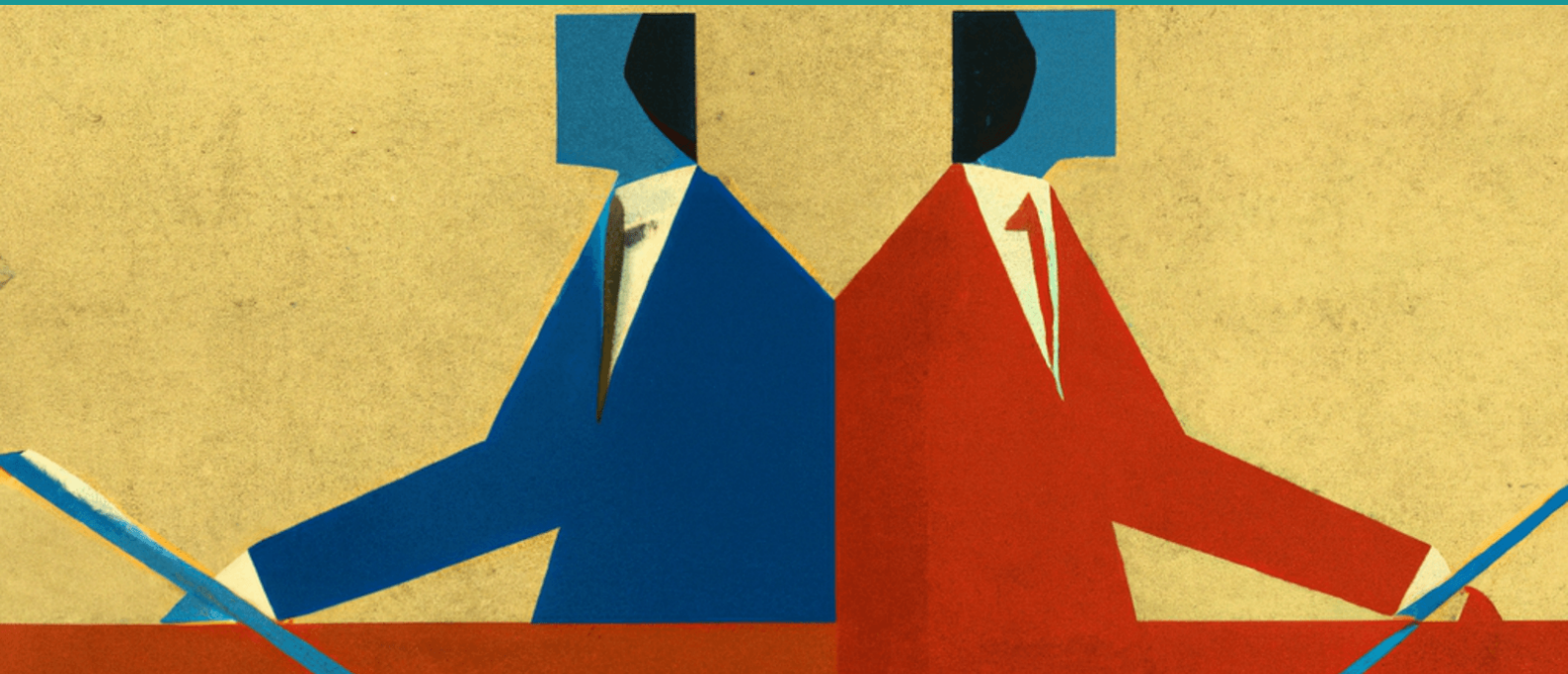


گزارش کارشناسی درباره:
لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع
در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه





گزارش کارشناسی درباره لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی

Expert Paper on Proposal of The Way of Conflict of Interest Management in Performing Legal Duties and Public Service Delivery

سعید هراسانی، محمد عادل

زینب مرتضوی‌فر

۸

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه

۲۴۰۲۸

عنوان فارسی

عنوان انگلیسی

پژوهشگران

ناظر علمی

تعداد صفحه

کارفرما

شماره گزارش

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی است. استفاده از محتوا با ارجاع بلامانع است

مقدمه

لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» پس از تجمیع طرح و لایحه مدیریت تعارض منافع برای صحن علنی مجلس آماده شده است. پیش‌نویس این لایحه در سال ۱۳۹۶ توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری برای دریافت نظرات منتشر شد. این لایحه در سال ۱۳۹۸ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که به دلایل متعدد در مجلس دهم مورد بررسی قرار نگرفت.

با شروع به کار دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی این لایحه ۲ بار دیگر اعلام وصول شد. با این حال با توجه به اینکه مجلس شورای اسلامی در این بازه طرح‌های مختلفی برای مدیریت تعارض منافع نیز آماده کرده بود، لایحه در دوره دولت دوازدهم مورد بررسی قرار نگرفت. با روی کار آمدن دولت سیزدهم، مجلس و دولت در اقدامی هماهنگ بر تلفیق طرح و لایحه مدیریت تعارض منافع برای دستیابی به توافقی قوی میان مجلس و دولت تأکید کردند.

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه در طول این مدت گزارش‌های متعددی در ارزیابی و ارائه پیشنهادها در مورد طرح و لایحه منتشر کرده است. گزارش پیشرو به آخرین نسخه از لایحه مدیریت تعارض منافع پرداخته و در قالب دو بخش پیشنهادی کلی و پیشنهادهای موردی تلاش می‌کند این لایحه را بهبود دهد.

یکم- تجربه کشورهای بیشتر توسعه‌یافته در زمینه مدیریت تعارض منافع نشان داده است که مقررات مدیریت تعارض منافع به‌صورت تکوینی و در طول زمان تدوین شده است. ارائه یک قانون جامع به دلایل متعددی از جمله فقدان سابقه مقررات گذاری در این حوزه ممکن است از طرفی موجب ناکارآمدی قانون و از طرف دیگر موجب تضییع حقوق شهروندی شود. به عنوان نمونه ماده (۲) لایحه به مشمولین این طرح پرداخته و آن‌ها را در دو گروه طبقه‌بندی کرده است. این طبقه‌بندی اگرچه از بسیاری لحاظ دارای تأثیرات مثبت است، اما می‌توان ایراداتی را نیز بر آن گرفت. به عنوان نمونه درحالی‌که روسای کلانتری در مشمولین بند (الف) این ماده جای گرفته‌اند، اما مدیران اجرایی شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی (فعال ذیل مدیرعامل) در آن گنجانده نشده است.

همچنین اگرچه مصادیق عمده تعارض منافع در این لایحه دیده شده است، اما سازمان‌های مختلف با توجه به حوزه فعالیت خود می‌توانند درگیر طیف متعددی از مصادیق تعارض منافع باشند که ارائه یک قانون جامع در مورد همه آن‌ها، می‌تواند در برخی موارد سخت‌گیرانه و در برخی دیگر سهل‌گیرانه باشد.

یک قانون مادر باید فضا و الزامات کلی برای مدیریت تعارض منافع را در دستگاه‌ها فراهم و جزئیات آن را به دستورالعمل‌های سازمانی واسپاری کند. برای مثال در قوانین ایران سازوکاری برای مدیریت درب گردان فراهم نبوده است، این قانون باید در قالب ماده‌ای اختیار تحدید فعالیت کارکنان دولت پس از فراغت از اشتغال را بسته به حساسیت سمت شغلی آن‌ها برای دولت فراهم کند. یا الزامی سازد که تمام قراردادهای دولتی باید دارای پیوست افشای موقعیت تعارض منافع باشد.

پیشنهاد کلی آن است که موضوعاتی مانند مصادیق اصلی هر دستگاه، افراد مشمول و غیره به خود دستگاه‌ها سپرده شود و لایحه بیشتر الزامات لازم برای مدیریت تعارض منافع را فراهم سازد. اضافه نمودن ماده‌ای با این محتوا به لایحه می‌تواند کمک کننده باشد: تمامی دستگاه‌های مشمول ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون موظف به تدوین و ابلاغ دستورالعمل مدیریت تعارض منافع در دستگاه اجرایی خود هستند. تبصره- سازمان اداری و استخدامی کشور به همراه معاونت حقوقی ریاست جمهوری موظف به تدوین آیین‌نامه نگارش دستورالعمل مدیریت تعارض منافع ظرف مدت دو ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون هستند.

دوم- شناسایی مصادیق تعارض منافع در طیف وسیعی از دستگاه‌ها و حوزه در مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه نشان داده است که بخش قابل توجهی از مصادیق تعارض

منافع در ایران ساختاری (نظام‌مند) و یا سازمانی هستند. پرداخت پرسیس به پزشکان، اولویت‌گذاری کارکنان فعلی و سابق دستگاه‌ها در اعطای مجوز کارگزاری‌ها و غیره نمونه‌هایی از مصادیق تعارض منافع ساختاری هستند.

این مصادیق تعارض تعارضات ساختاری (نظام‌مند) معمولاً در ادبیات بین‌المللی تعارض منافع مشاهده نمی‌شود، شاید دلیل عدم توجه به آن‌ها در لایحه همین موضوع باشد. با این حال با توجه به اینکه تعارض منافع ساختاری در ایران یک مسئله جدی به حساب می‌آید، یا باید در لایحه مجزا به آن پرداخته شود و یا اینکه در همین لایحه در قالب موادی به آن توجه شود. اضافه نمودن ماده‌ای با این محتوا به لایحه می‌تواند کمک‌کننده باشد: دستگاه‌های اجرایی مشمول موظف هستند ظرف یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون با همکاری ستاد سند راهبردی مدیریت موقعیت‌های ساختاری تعارض منافع را تدوین کنند.

تبصره- این سند باید دارای زمان‌بندی مدیریت موقعیت‌های شناسایی‌شده در دستگاه اجرایی باشد. دستگاه‌ها موظف هستند هر شش ماه گزارش عملکرد خود در مدیریت این مصادیق را به ستاد ارسال کنند.

سوم- سازمان‌های مختلف با توجه به حوزه فعالیت خود و همچنین ساختار اداری‌شان درگیر طیف‌های متعددی از تعارض منافع هستند. با توجه به حجم گردش مالی، ارزش مجوزهای صادرشده و غیره پیامدهای مدیریت تعارض منافع در بخش‌های متعدد دستگاه‌ها با یکدیگر متفاوت هستند.

با در نظر گرفتن ظرفیت اجرایی دستگاه‌ها در استقرار نظام مدیریت تعارض منافع، یک نگاه واقع‌بینانه مدیریت تمام مصادیق تعارض منافع در یک بازه زمانی کوتاه خواهد بود. بر این اساس، دستگاه‌ها باید گلوگاه‌های اصلی و نقاط پریسک موقعیت‌های تعارض منافع را شناسایی و بر آن‌ها متمرکز باشند.

بر این اساس، ضروری است تمام دستگاه‌ها موظف شوند نقشه ریسک موقعیت تعارض منافع در دستگاه‌های خود را ترسیم و مصادیق بروز در نقاط پریسک را ارزیابی کنند. ترسیم نقشه ریسک پویای تعارض منافع به مجلس شورای اسلامی ابزار لازم برای وظایف نظارتی خود در حیطه اجرای قانون را خواهد داد و یک ابزار مدیریتی برای ستاد خواهد بود. اضافه نمودن ماده‌ای با این محتوا به لایحه می‌تواند کمک‌کننده باشد:

دستگاه‌های اجرایی مشمول موظف هستند ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نقشه ریسک تعارض منافع در دستگاه اجرایی خود را ترسیم و مبنای عمل قرار دهند.

چهارم- تجربه تعاملات بسیار با کارکنان دولت و همچنین بررسی تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد کارکنان دولت در تعیین اینکه آیا در موقعیت تعارض منافع قرار دارند یا خیر دشوار است. برخی کارکنان امکان دارد در موقعیت تعارض منافع باشند، اما ندانند و برخی دیگر به اشتباه خود را درگیر موقعیت تعارض منافع بدانند.

بسیاری از کشورها برای فائق آمدن بر این مسئله از مأموران اخلاق بهره گرفته‌اند. این مأموران در دستگاه‌های اجرایی به‌صورت عمومی طیف وسیعی از وظایف مشورتی، نظارتی و غیره را بر عهده دارند. اگرچه در بند (ث) ماده (۴) لایحه اشاره شده است که ستاد مسئول «ایجاد هماهنگی‌های لازم در جهت تدوین و اجرای برنامه‌های آموزشی به منظور مهارت‌افزایی و دانش‌افزایی مشمولین این قانون در آشنایی با موقعیت‌های تعارض منافع و نحوه مدیریت آن و رعایت موازین قانونی مربوطه» است؛ اما تصریح در ضرورت ایجاد سازوکار دریافت مشاوره می‌تواند کمک‌کننده باشد. اضافه نمودن ماده‌ای با این محتوا به لایحه می‌تواند کمک کننده باشد:

دستگاه‌های مشمول موظف هستند ظرف مدت سه ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون در همکاری با ستاد بستر ارائه مشاوره به کارکنان دولت در حوزه مدیریت تعارض منافع را فراهم سازند. این بستر می‌تواند در قالب فعالیت حضوری، ایجاد خط تلفنی و یا پرتال برخط باشد.

پنجم- موقعیت‌های تعارض منافع معرفی شده در ادبیات نظری شامل خویشاوندی، سهامداری و مالکیت و غیره تنها موقعیت‌های شناخته‌شده تعارض منافع هستند. با توجه به تحولات گسترده در فعالیت‌های دولت در دنیای امروز می‌توان انتظار داشت که موقعیت‌های دیگری نیز در این میان شناسایی شوند. علاوه‌براین، روش‌های مدیریت تعارض منافع نیز قابلیت ارتقاء و بهبود دارند.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود این ملاحظه در لایحه در نظر گرفته شود که دستگاه‌های اجرایی موظف به بازنگری در نقشه ریسک تعارض منافع در دستگاه‌های خود و همچنین دستورالعمل‌های داخلی مدیریت تعارض منافع باشند. اضافه نمودن ماده‌ای با این محتوا به لایحه می‌تواند کمک کننده باشد:

دستگاه‌های مشمول موظف هستند هر سال نقشه ریسک موقعیت‌های تعارض منافع و دستورالعمل‌های مدیریت تعارض منافع را مورد بازنگری قرار داده و گزارش آن را به ستاد ارائه کنند.

یکم- در حوزه درب گردان تنها در ماده (۶) لایحه به منع معامله تجاری با دستگاه محل خدمت اشاره شده است. این درحالی است که ارتباطات پسااشغلی طیف وسیعی از مصادیق شامل اشتغال در حوزه کاری مرتبط، استفاده از اطلاعات درونی، سهامداری و مالکیت و غیره را شامل می‌شود. ضروری است تمام این مصادیق در لایحه دیده شود. به عنوان نمونه اشتغال سریع وزرا یا معاونان آنان در حیطه‌های مرتبط با وظایف عمومی آنها می‌تواند خطراتی شامل استفاده از ارتباطات خود در سازمان، سیاست‌گذاری‌های درگیر تبعیض در اواخر دوره فعالیت، استفاده از اطلاعات درونی دستگاه و غیره را در بر داشته باشد.

دوم- اگرچه در بخش مصادیق تعارض منافع موضوع اطلاعات درونی مورد توجه لایحه قرار گرفته است، اما هیچ نوع قاعده‌ای برای آن تدارک دیده نشده است. پیشنهاد می‌شود متن زیر در لایحه گنجانده شود:

مشمولین این قانون پیش از اطلاع‌رسانی عمومی اطلاعات از مسیر تعریف شده اجازه استفاده و یا افشای جزئی و کلی از اطلاعات درونی سازمان را ندارند. تبصره- دستگاه‌های اجرایی مشمول موظف هستند ظرف ۳ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون دستورالعمل اطلاع‌رسانی داده‌های ارزشمند دستگاه را تدوین کنند.

سوم- عمده موقعیت‌های تعارض منافع تشریح شده در لایحه شامل معامله، استخدام، مجوزها و تسهیلات و نظارت است. علاوه بر موارد فوق مقررات‌گذاری یکی از کانال‌های تاثیرگذاری تعارض منافع است که در قالب شرکت در جلسات تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری خود را نشان می‌دهد. این موضوع با تمام اهمیتی که دارد، در لایحه مورد توجه قرار نگرفته است. پیشنهاد می‌شود متن زیر به لایحه افزوده شود:

مشمولین این قانون موظف هستند پیش از هر نوع جلسه که مصوبات آن لازم‌الاجرا است، کاربرگ افشای تعارض منافع را تکمیل کنند.

تبصره ۱- هرگاه مشمولین در میانه جلسات به موقعیت تعارض منافع آگاه شدند ضمن افشا موظف به ترک جلسه هستند.

تبصره ۲- مستندات مربوط به کاربرگ افشای تعارض منافع جلسات ثبت و بایگانی می‌شود.

چهارم- تبصره (۲) ماده (۶) مقرر می‌دارد که «عدم شمول حکم ممنوعیت مذکور در این ماده (معامله کارکنان با سازمان) باید به صورت شفاف از سوی طرف قرارداد، به صورت اقرار در متن قرارداد ثبت گردد.» این تبصره تنها در مورد قرارداد کارکنان دولت، بستگان یا نمایندگان آن‌ها با محل خدمت آنان است، اما پیشنهاد می‌شود به صورت کلی کاربردگ افشای موقعیت تعارض منافع برای تمام معاملات دستگاه‌های دولتی اجباری شود. یعنی در تمام معاملات با دستگاه‌های دولتی، طرف قرارداد موظف به تکمیل کاربردگ افشای موقعیت تعارض منافع شود.

پنجم- ماده (۱۱) لایحه سهامداری مشمولین بند (الف) ماده (۲) در شرکت‌های مرتبط با حوزه مأموریتی را منع می‌کند، اما سهام شرکت‌های عرضه شده در بورس را از آن مستثنی می‌کند. نهادهای همانند سازمان تأمین اجتماعی که دارای حجم عظیم شرکت‌های بورسی هستند، در صورتی که مشمولین سهام زیادی از این شرکت‌ها را در اختیار داشته باشند، به وضوح می‌تواند موقعیت‌های تعارض منافع جدی را به وجود آورد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود، سهامداری بیش از ۵ درصد در شرکت‌های بورسی زیر نظر سازمان تابعه مشمولین نیز منع شود.

ششم- در ماده (۱۱) سهامداری کارکنان در تعاونی کارمندان دستگاه‌ها بلامانع در نظر گرفته شده است. بررسی‌های مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه نشان داده است که تعاونی‌های کارکنان دولت که حوزه فعالیتشان در حوزه مأموریت‌های سازمان تابعه است بستر بروز موقعیت تعارض منافع است و تأثیر جدی بر اعتماد عمومی دارد. پیشنهاد می‌شود تعاونی‌های کارکنان از ورود به حوزه‌های مأموریت سازمان خود منع شوند. همچنین این تعاونی‌ها اجازه عقد قرارداد با سازمان خود را نیز نباید داشته باشند.



آدرس: تهران - میدان انقلاب - ابتدای کارگر شمالی - خیابان ادوارد براون -
پژوهشکده مطالعات توسعه جهاد دانشگاهی - طبقه دوم

شماره تماس: ۰۲۱ ۶۶۹۷۷۸۰۰