



جزوه‌ی آموزشی: مدیریت تعارض منافع

عنوان: صیانت از اعتماد عمومی، راه‌نمای عملیاتی شناسایی، پیشگیری و

مدیریت تعارض منافع در وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه

تهیه و تدوین: مدیریت عملکرد و بازاریابی و ارتباطات مردمی وزارت کشور

مهرماه ۱۴۰۴

پیام رئیس مرکز مدیریت عملکرد، بازرسی و ناظر ارشد وزارت کشور

با عنایت به رسالت بنیادین وزارت کشور در ارتقای سلامت نظام اداری و ایفای نقش محوری در حکمرانی و مدیریت امور محلی، صیانت از منافع عمومی و حفظ سرمایه‌های اجتماعی بالاترین اولویت مرکز مدیریت عملکرد بازرسی و ارتباطات مردمی است. مدیریت تعارض منافع نه یک انتخاب، بلکه یک ضرورت بنیادین برای تحقق حکمرانی شفاف و پاسخ‌گو است.

این پدیده، در صورت عدم مدیریت صحیح، می‌تواند منجر به انحراف در تصمیم‌گیری‌های کلان، بروز بی‌عدالتی و در نهایت کاهش اعتماد مردم به خادمان خود شود. این جزوه آموزشی که حاصل تلاش جمعی است، با هدف ارتقای سطح آگاهی و توانمندسازی مدیران و کارشناسان ستادی سازمان‌های تابعه و استانداری‌های سراسر کشور در مواجهه با این چالش حیاتی تهیه شده است. امید است با بهره‌گیری دقیق و عملیاتی از آموزه‌های این مجموعه، شاهد تقویت فرهنگ سازمانی پیشگیرانه و بهبود کارآمدی نظام اداری در تمامی سطوح ستادی و اجرایی کشور باشیم.

فصل اول: مبانی نظری و چارچوب مفهومی تعارض منافع

۱-۱. شفافیت، سلامت اداری و حکمرانی مطلوب

شفافیت و سلامت اداری از اصول بنیادین اعتماد عمومی و حکمرانی مطلوب به شمار می‌آیند. در اداره امور عمومی، حفظ بی‌طرفی و عدالت در تصمیم‌گیری‌ها، خط مقدم صیانت از این اصول است. تعارض منافع یکی از چالش‌های مهمی است که می‌تواند تصمیم‌گیری بی‌طرفانه را تهدید کرده و زمینه بروز فساد یا بی‌عدالتی را فراهم کند.

۱-۲. تعریف ستادی تعارض منافع

تعارض منافع وضعیتی است که در آن منابع و منافع شخصی، خانوادگی یا حتی سازمانی یک فرد با وظایف و مسئولیت‌های اداری او تداخل پیدا کند. این تداخل، پتانسیل تهدید تصمیم‌گیری درست و بی‌طرفانه کارمند یا مدیر را در پی دارد.

نکات کلیدی برای سطوح ستادی:

۱. اهمیت ادراک: حتی اگر فرد هیچ رفتار نادرستی انجام ندهد، حضور شرایطی که پتانسیل تحت تأثیر قرار دادن تصمیم‌گیری او را دارد، خود به عنوان تعارض منافع (ظاهری) تلقی می‌شود.
۲. تعارض، نه لزوماً فساد: تعارض منافع به معنای فساد قطعی نیست، بلکه وضعیتی است که زمینه‌ساز فساد یا بی‌عدالتی می‌شود. تشخیص به موقع آن، اقدامی پیشگیرانه است.

۱-۳. انواع سه‌گانه تعارض منافع

شناسایی نوع تعارض، اقدام مدیریتی لازم را مشخص می‌کند:

۱. تعارض منافع واقعی

- تعریف: موقعیتی که در آن منافع شخصی، خانوادگی یا سازمانی فرد، در حال حاضر با وظایف اداری او در تضاد است و بر تصمیم‌گیری بی‌طرفانه تأثیر مستقیم دارد.
- ویژگی: تضاد بالفعل و مشهود.
- اقدام لازم: نیازمند اقدام فوری برای رفع تضاد یا خروج فرد از فرآیند تصمیم‌گیری.
- مثال: مهندس ناظری که همزمان مالک پروژه‌ای است که باید آن را تأیید کند.

۲. تعارض منافع بالقوه

- **تعریف :** موقعیتی که در آن امکان بروز تضاد بین منافع شخصی و وظایف اداری در آینده وجود دارد، حتی اگر اکنون تضاد آشکار نباشد.
- **ویژگی :** هنوز تضاد رخ نداده، اما شرایط آن فراهم است.
- **اقدام لازم :** شناسایی و مدیریت پیشگیرانه برای جلوگیری از وقوع تضاد واقعی.
- **مثال :** کارمندی که به اطلاعات محرمانه پروژه‌های آتی دسترسی دارد و ممکن است در آینده از آن برای سود شخصی استفاده کند.

۳. تعارض منافع ظاهری

- **تعریف :** موقعیتی که حتی بدون وجود تضاد واقعی، ظاهر امور می‌تواند اعتماد عمومی را خدشه‌دار کند.
- **ویژگی :** فساد یا سوءاستفاده رخ نداده، اما ظاهر امر اعتماد عمومی را کاهش می‌دهد.
- **اقدام لازم :** مدیریت بر پایه شفافیت و افشا برای از بین بردن سوءظن عمومی.
- **مثال :** واگذاری قرارداد به شرکت نزدیکان یک کارمند، حتی اگر تصمیم بر اساس شایستگی گرفته شده باشد.

فصل دوم: مصادیق کلیدی تعارض منافع در وزارت کشور

تعارض منافع در وزارت کشور نه تنها یک مفهوم نظری نیست، بلکه در تمامی حوزه‌های کلان و حساس فعالیت‌های وزارتخانه ظهور پیدا می‌کند. در این فصل، مصادیق عملیاتی در حوزه‌های مختلف که در نامه جانشین وزیر در امور حقوقی و مجلس و جزوه آموزشی ذکر شده، بررسی می‌شود.

۱-۲. حوزه عمرانی و فنی (استانداری‌ها و شهرداری‌ها)

چالش اصلی : نظارت ناکافی بر مهندسين ناظر و مشارکت آنان در پروژه‌های ذی‌ربط.

- **مصادق :** عدم نظارت بر فعالیت‌های مهندسين ناظر که دارای پروانه نظام مهندسی بوده و در پروژه‌های دولتی و خصوصی مشارکت دارند؛ این وضعیت می‌تواند منافع مردم و سازمان را در جهت جلب منفعت شخصی در معرض خطر قرار دهد.
- **پیامد ستادی :** غیرشفاف یا جانبدارانه شدن بررسی پروژه‌ها، به خطر افتادن کیفیت و ایمنی و کاهش اعتماد عمومی نسبت به دستگاه‌های اجرایی.
- **راهکار تأکیدی :** ممنوعیت نظارت بر پروژه‌های مرتبط با منافع شخصی یا خانوادگی و نظارت و بازرسی مستقل بر فرآیند بررسی و تأیید پروژه‌ها.

۲-۲. حوزه اقتصادی، مالی و قراردادهای

چالش اصلی : استفاده از اطلاعات اقتصادی محرمانه در جهت منافع شخصی و ایجاد رانت.

- **مصادق ۱ (رانت اطلاعاتی) :** عدم اهتمام به امانت‌داری در مورد اطلاعات اقتصادی محرمانه (بودجه‌ها، مناقصات، قراردادها) که به واسطه مسئولیت در اختیار کارکنان قرار می‌گیرد، می‌تواند باعث ایجاد رانت اطلاعاتی و اقتصادی شده که خود منشأ بی‌عدالتی در رقابت‌های اقتصادی می‌شود.
- **مصادق ۲ (پیمانکاری‌ها) :** عدم دقت در انعقاد قرارداد در پیمانکاری‌ها به واسطه احتمال وجود اقربا و یا نزدیکان این شرکت‌ها با دست‌اندرکاران ستادی/اجرایی.
- **راهکار تأکیدی :** محدود کردن دسترسی به اطلاعات حساس، آموزش کارکنان درباره تبعات استفاده شخصی از اطلاعات محرمانه و افشای کامل منافع.

۳-۲. حوزه سیاسی، تقسیمات کشوری و انتخابات

چالش اصلی : ترجیح منافع حزبی/درون سازمانی بر منافع عمومی در فرآیند تصمیم‌گیری‌های حساس.

- **مصدق :** محتمل است که دست‌اندرکاران سیاسی منسوب به دولتهای مستقر در نبود نظارتی دقیق، منافع حزب و گروه خود را بر منافع مردم ترجیح دهند.
- **پیامد ستادی :** کاهش شدید اعتماد عمومی به فرآیندهای سیاسی و انتخاباتی.
- **راهکار تأکیدی :** ممنوعیت دخالت مستقیم کارکنان در فعالیتهای حزبی مرتبط با وظایف انتخاباتی و شفاف‌سازی تصمیمات و فرآیندهای انتخاباتی.

۴-۲. حوزه اتباع و مهاجرین خارجی

چالش اصلی : بهره‌گیری از روابط سازمانی پیشین برای کسب مزیت نامتعارف.

- **مصدق :** عدم نظارت در اعطای دفاتر کفالت اتباع خارجی و بعضاً اعطای مجوز این دفاتر به کارکنان بازنشسته دفاتر اتباع به واسطه ارتباط سازمانی قبلی آنان با کارکنان فعلی، که می‌تواند مصداق تعارض منافع ظاهری باشد.
- **راهکار تأکیدی :** ایجاد شفافیت کامل در فرآیند واگذاری خدمات و محدود کردن دخالت افرادی که سابقه سازمانی مرتبط دارند.

۵-۲. حوزه حقوقی (انتخاب مشاوران و وکلا)

چالش اصلی : انتخاب وکلایی که در پرونده‌ها دارای منافع شخصی یا ارتباطات نزدیک با طرفین هستند.

- **مصدق :** عدم دقت در به‌کارگیری وکلا و نیز عدم نظارت در پرونده‌هایی که در اختیار این قبیل وکلا قرار می‌گیرد، می‌تواند باعث تعارض منافع شود.
- **راهکار تأکیدی :** افشای روابط شخصی و مالی وکلا با طرفین پرونده و اجتناب از انتخاب وکلای دارای تضاد منافع.

فصل سوم: راهبردهای پیشگیری و مدیریت (نقش مدیران ستادی)

مدیریت تعارض منافع یک مسئولیت دائمی و مستمر است که نیازمند ایجاد یک سیستم پیشگیرانه و پاسخگو است. نقش مدیران ستادی در اجرای این راهکارها محوری است.

۱-۳. راهبردهای نظاممند

این راهبردها باید در سطح کلان سازمان طراحی و اجرا شوند:

- **ایجاد نظام خوداظهاری و افشای منافع شخصی:** کارکنان موظفاند تمام منافع مالی، سرمایه‌گذاری‌ها و روابط شخصی خود را که ممکن است تضاد ایجاد کند، شفاف اعلام کنند. این اطلاعات باید به صورت **محرمانه و امن** ثبت شوند.
- **ممنوعیت اشتغال هم‌زمان و فعالیت‌های جانبی:** محدود کردن فعالیت‌های جانبی کارکنان در حوزه‌های تصمیم‌گیری اقتصادی، سیاسی یا اداری حساس که ریسک تعارض منافع بالایی دارند.
- **شفاف‌سازی فرآیندهای اداری و قراردادهای:** انتشار عمومی اطلاعات مربوط به مناقصات، قراردادهای و فرآیند صدور مجوزها از طریق سامانه‌های الکترونیکی، امکان ایجاد رانت و سوءاستفاده را کاهش می‌دهد.

۲-۳. راهبردهای نظارتی و کنترلی

- **تقویت نظارت درون‌سازمانی و بازرسی دوره‌ای:** تعیین بازرس مستقل یا واحد ویژه مدیریت تعارض منافع در سطح سازمان‌های تابعه و استانداری‌ها برای بررسی پرونده‌ها و قراردادهای.
- **طراحی سامانه گزارش‌دهی محرمانه:** راه‌اندازی پورتال آنلاین یا خط تلفن امن برای کارکنان و شهروندان جهت گزارش تخلفات یا تضاد منافع احتمالی، با تضمین محرمانگی و حمایت از گزارش‌دهنده.
- **استفاده از گزارش‌های تحلیلی:** شناسایی الگوهای پرخطر و کارکنان در معرض تعارض از طریق تحلیل داده‌های مالی و فرآیندی.

۳-۳. راهبردهای آموزشی و فرهنگ‌سازی

- **آموزش اجباری و تخصصی:** ارتقای دانش کارکنان (به شکل تئوری و عملی) برای درک تعاریف، مصادیق و پیامدهای تعارض منافع. آموزش، پیش‌نیاز فرهنگ‌سازی سازمانی است.
- **تدوین منشور اخلاقی:** تعریف دقیق و واضح استانداردهای رفتاری و اخلاق حرفه‌ای برای کلیه کارکنان.

- تأکید بر اصل امانت‌داری: یادآوری مستمر اهمیت امانت‌داری در مورد اطلاعات محرمانه و حساس.

فصل چهارم: تفکیک نقش‌ها و مسئولیت‌های سازمانی

مدیریت تعارض منافع یک مسئولیت جمعی است. در این فصل، وظایف هر یک از واحدهای سازمانی در سطح ستادی و اجرایی برای تحقق این هدف تعیین می‌شود.

۴-۱. مرکز مدیریت عملکرد و بازرسی وزارت کشور (نهاد ناظر کلان)

- تدوین دستورالعمل‌ها: طراحی و تدوین استانداردها و روش‌های گزارش‌دهی و ارزیابی عملکرد در حوزه تعارض منافع.
- نظارت و ارزیابی: رصد فعالیت استانداری‌ها و دستگاه‌های تابعه و بررسی تطابق اقدامات آن‌ها با دستورالعمل‌ها.
- حمایت و مشاوره: ارائه راهنمایی و پشتیبانی به واحدهای اجرایی در مواجهه با موقعیت‌های مشکوک به تعارض منافع.
- تحلیل داده: جمع‌آوری، ثبت و تحلیل گزارش‌های دریافتی برای شناسایی الگوهای تکراری و پیشگیری ساختاری از بروز تعارض منافع.

۴-۲. استانداری‌ها و ستادهای سازمان‌های تابعه (سطح نظارت استانی/سازمانی)

- رصد فعال: پایش عملکرد واحدهای زیرمجموعه و تشخیص موقعیت‌هایی که احتمال تعارض منافع در آن‌ها وجود دارد.
- گزارش‌دهی سازمانی: ارائه گزارش‌های دوره‌ای و موردی از موقعیت‌های شناسایی شده به مرکز مدیریت عملکرد و بازرسی.
- همکاری در آموزش: برگزاری دوره‌های آموزشی برای کارکنان شهرستان‌ها/بخش‌ها و اطلاع‌رسانی مستمر درباره اهمیت مدیریت تعارض منافع.
- پیگیری و اقدام اصلاحی: اتخاذ تدابیر فوری برای رفع تضاد منافع واقعی در حوزه مدیریتی خود و مستندسازی دقیق اقدامات انجام شده.

۴-۳. فرمانداری‌ها و بخشدارهای (حلقه اجرایی و خط مقدم)

- شناسایی محلی: پایش فعالیت‌های کارکنان و ارائه گزارش‌های مشکوک به فرمانداری/استانداری در سطح محلی.
- مستندسازی و ثبت دقیق: ثبت دقیق رویدادها و اقدامات انجام‌شده برای مقابله با تعارض منافع و اطمینان از رعایت دستورالعمل‌ها.

- **اطلاع‌رسانی عمومی:** افزایش شفافیت و تقویت اعتماد عمومی با ارائه اطلاعات درباره نحوه مدیریت تعارض منافع به مردم و ذی‌نفعان.

تضمین استقلال تصمیم‌گیری: اطمینان از اینکه تصمیم‌گیری‌ها (مثلاً در صدور مجوز یا فرآیندهای انتخاباتی) کاملاً بر اساس قانون و بدون تأثیرپذیری از منافع شخصی یا حزبی اتخاذ می‌شوند.

پیوست: واژه‌نامه تخصصی مفاهیم کلیدی

۱. تعارض منافع (Conflict of Interest): وضعیتی که در آن منافع شخصی، خانوادگی یا سازمانی یک فرد با وظایف اداری او تداخل پیدا می‌کند و می‌تواند تصمیم‌گیری بی‌طرفانه را تحت تأثیر قرار دهد.
۲. افشای منافع (Disclosure of Interests): اعلام رسمی و شفاف منافع مالی، سرمایه‌گذاری‌ها یا روابط شخصی که ممکن است با وظایف اداری فرد تداخل داشته باشد.
۳. سلامت اداری (Administrative Integrity): پایبندی کارکنان به اصول امانت‌داری، عدالت و اخلاق حرفه‌ای در انجام وظایف و تصمیم‌گیری‌ها.
۴. رانت اطلاعاتی (Insider Advantage / Information Rent): استفاده از اطلاعات محرمانه یا حساس برای کسب منافع شخصی یا گروهی پیش از عمومی شدن اطلاعات.
۵. حکمرانی شفاف (Transparent Governance): سیستمی که در آن فرآیندها، تصمیمات و اسناد دولتی به راحتی در دسترس عموم قرار می‌گیرد تا امکان ایجاد رانت و فساد به حداقل برسد.