

سیداحسان خاندوزی نایب‌رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس در گفت‌وگو با «فرهیختگان»:

# تقویت نهادهای مردمی ضامن کاهش فساد است

بدون شفافیت حتی درصورت تقویت قوانین هم نمی‌توان تعارض منافع را مدیریت کرد



عکاس: فرهنگستان

شفافیت‌ساز اطلاعات اقتصادی‌ای روی آوردند که مجموعاً بتوانند شرایط را تا حد قابل توجهی کنترل کند. در دو دهه اخیر تعداد زیادی از کشورها قوانینی را در این زمینه تصویب کردند و مثال‌های متعددی در این باره وجود دارد. در کشور ما نیز به‌طور مشخص در زمینه بازار سرمایه قوانین نسبتاً خوبی وجود دارد. قانون سال ۸۴ بازار اوراق بهادار اعضای شورای عالی بورس را از اینکه خود یا خانواده آنها سهامدار باشند ممنوع کرده اما در بسیاری از بخش‌ها و حتی در حوزه‌های جزئی‌تر بازار سرمایه، قوانین خیلی دقیق و با ضمانت اجرایی بالا در این زمینه نداریم.

شاید اگر نهادهای نظارتی کشور همانند سازمان بازرسی سامانه‌هایی را ایجاد کنند که در آنها اطلاعات کسانی که به پست‌های دولتی یا سیاستگذاری منصوب می‌شوند قرار گیرد و در سامانه مشخص شود که افراد به‌طور همزمان در هیات‌مدیره و مدیریت چه شرکت‌هایی حضور دارند، این موضوع بتواند کمک بسیار زیادی به رفع بسیاری از موارد تعارض منافع کند. به هر ترتیب درخالد این سطح از شفافیت، جریان آزاد اطلاعات و مطبوعات خود به خود می‌توانند به اصلاح شرایط کمک کنند و جامعه را نیز در این زمینه حساس سازند.

**شفافیت قرار است در چه مکانیسمی موثرتر در پیشگیری از فساد عمل کند؟ به نظر می‌رسد در دنیا شفافیت در دو حالت اعمال می‌شود؛ نخست آنکه همه اطلاعات را همه مردم بدانند و در دسترس آنها قرار گیرد و حالت دوم اینکه، نظارت عمومی از مسیر سازمان‌های مردم‌نهاد تخصصی و دانشگاهی می‌گذرد و داده‌ها به نیابت از مردم در اختیار قرار می‌گیرد.**

مدل دوم نیازمند گذر از مدل اول است.

**یعنی شما معتقدید در هر صورت باید همه چیز در اختیار عموم مردم قرار گیرد؟ با این وصف سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت عمومی و گزارشگری مردمی فساد چه جایگاهی دارند؟**

مساله به کار گرفتن پتانسیل‌های مردمی و جریان‌های مدنی برای کاهش فساد و مدیریت تعارض منافع یکی از بهترین و ضمانت‌شده‌ترین مکانیسم‌های حل مساله است. اتفاقاً این باوریکرد مردمی شدن اقتصاد که در سیاست‌های کلی نظام پیش‌بینی شده و رهبر انقلاب نیز بر آن اصرار دارند، کاملاً سازگار است. بدین معنا که احاد مردم و ازجمله تشکلهای مردمی و نهادهای مدنی را به متن اثرگذاری‌های اجتماعی برمی‌گرداند و آنها را به نقطه تأثیر و تغییر تبدیل می‌کند.

بنابراین به جهت اینکه چنین نهادهایی متکثر هستند و امکان خریدن آنها از طرف یک ذی‌نفع وجود ندارد و می‌توانند موع اجتماعی و رسانه‌ای بزرگی را به نفع کاهش فساد ایجاد کنند، حتماً باید به سراغ استفاده از این ظرفیت‌ها رفت و به نظر می‌رسد که همین‌ترین مکانیسم و پراثرترین سازوکار، باز کردن پای این دست نهادهای مردمی برای تحقق اهداف است.

**رهبری در یکی از دیدارهای اخیر خود به بحث مشارکت دادن مردم در مبارزه با فساد اشاره و تأکید داشتند که باید در این رابطه زیرساخت حقوقی مقتضی تأمین شود. از نظر شما زیرساخت حقوقی لازم چیست، چه ابعادی دارد و باید چه مواردی را در برگیرد؟**

وقتی می‌خواهیم نقش تشکلهای مردمی و نهادهای مدنی را بالا ببریم باید آنها را برای ایفای چنین نقشی توانمند سازیم. توانمند شدن اینها منوط به این است که بتوانند به اطلاعات دسترسی داشته باشند و مضاف برآن امکان برخورداری از حمایت‌های قانونی را نیز در این نقش آفرینی داشته باشند. اگر سامانه روزنامه رسمی کشور قابلیت جست‌وجو را به راحتی فراهم نکند تا بدانیم یک فرد یا یک کدملی در چه شرکت‌ها و نهادهایی عضو است یا دستگاه‌های اجرایی کشور هیچ اطلاعات دقیق و رزومه درستی از مدیران خود در اختیار قرار ندهند، در چنین شرایطی اساساً نمی‌توان توقع داشت نهادهای مردمی این توانمندی را داشته باشند که خود کشف کنند که چه کسی در کدام موقعیت وزارت اقتصاد مسئولیت دارد و خود هم جست‌وجو کنند که فلان مسئول در این زمینه چه سوابقی داشته است. اینها جزء مقدمات واجبی است که اگر بخواهیم نهی ازمنکر اجتماعی رخ دهد باید این مقدمات را فراهم کنیم.

این ترتیب، جایگاه وزیر اقتصاد در ذات خود دچار تعارض منافع است که بر مبنای آن اگر برای یک بانک دولتی گزارش حسابرسی مردود صادر کند، مدیرعامل منصوب خود را تضعیف کرده و به بیان دقیق‌تر انتصاب خود را زیرسوال برده است. بنابراین ممکن است سال‌های سال وزارت اقتصاد با وخامت شاخص‌های ترازنامه بانک‌ها کنار بیاید و از آنها چشم‌پوشی کند. در دسته دوم که تعارض منافع غیرموقعیتی است، ذات جایگاه دچار تعارض منافع نیست، اما اتفاقاً در این مصداق خاص با شخصی مواجه هستیم که حضور او در این جایگاه بستر تعارض منافع را فراهم می‌آورد. به‌عنوان نمونه جایگاه وزیر صنعت درمورد سیاستگذاری‌های حوزه فولاد و...، نقشه دچار تعارض منافع نیست اما اگر شخص وزیر، مدیرعامل یا عضو هیات‌مدیره برخی شرکت‌های پتروشیمی یا فولادی باشد یا قبلاً در این حوزه فعالیت داشته یا این انگیزه را داشته باشد که بعد از دوره وزارت خود مدیر چنین شرکت‌هایی در بخش خصوصی شود، این شخص دچار تعارض منافع خواهد بود و ممکن است تصمیمی را اتخاذ کند که به نفع منافع ملی نباشد.

**با این چارچوبی که بیان کردید شخصیت‌هایی چون محمدرضا نعمت‌زاده و حسن قاضی‌زاده هاشمی در دوره تصدی وزارت صنعت و وزارت بهداشت و درمان، مصادیق حوزه دوم تلقی می‌شوند؟**

هر وزیر یا نماینده مجلس یا رئیس بانک مرکزی که خود در زیرمجموعه تحت نظارت یا تحت قاعده‌گذاری خود صاحب سهام مالکیتی یا صندلی‌های مدیریتی باشد مصداق تعارض منافع محسوب می‌شود.

**این پدیده را چطور می‌توان مدیریت کرد؟**

ما برای مدیریت تعارض منافع به چند دسته اقدامات مکمل نیاز داریم. در این میان تعریف قاعده‌هایی که موقعیت تعارض منافع را به حداقل برساند تا حد زیادی حائز اهمیت است. یعنی نیازمند قوانینی هستیم که بر مبنای آنها فرد نتواند به‌صورت همزمان یا حتی بلافاصله پیش یا پس از مسئولیت خود

مدیریت و پیشگیری از موقعیت‌های تعارض منافع همواره به‌عنوان یکی از راهکارهای اصلی کاهش فساد در سیستم‌های اداری تلقی شده



محمد جعفری

روزنامه‌نگار

است. به‌طور کلی تعارض منافع هنگامی ایجاد می‌شود که منافع شخصی و وظایف عمومی یک فرد در جایگاه سیاستگذاری، اجرا، قضاوت و... هم‌پوشانی داشته باشند و این موقعیت فرد را به لغزش به سمت منافع فردی و گروهی و چشم‌پوشی بر منافع عمومی سوق دهد. همین موضوع بستر مناسبی را برای فساد در حوزه‌های مختلف و در سطوح گوناگون پدید می‌آورد. از این‌رو وضع قوانین و دستورالعمل‌هایی برای مدیریت و رفع این موقعیت‌ها، مورد توجه نظام اجرایی همه کشورهای دنیا قرار گرفته و تلاش‌های گسترده‌ای برای مهار آن به عمل آمده است.

در این رابطه با سیداحسان خاندوزی، نایب‌رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس و عضو هیات‌مدیره سازمان مردم‌نهاد دیده‌بان شفافیت و عدالت به گفت‌وگو نشستیم. خاندوزی قوانین موجود برای به حداقل رساندن موقعیت‌های تعارض منافع را ضعیف ارزیابی می‌کند و معتقد است ما در این باره نیازمند قوانینی هستیم که بر مبنای آنها فرد نتواند به‌صورت همزمان یا حتی بلافاصله پیش یا پس از مسئولیت خود در همان جایگاه در معرض تعارض منافع قرار گیرد.

این عضو هیات‌علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی همچنین یکی از موثرترین راه‌ها برای مدیریت تعارض منافع را اصل شفافیت می‌داند و قائل به آن است که حتی با فرض وجود ساختارهای حقوقی و قانونی بازدارنده، اگر شفافیت به میزان کافی وجود نداشته باشد این امکان وجود دارد که افراد از عدم شفافیت اطلاعات استفاده کرده و ضمن کتمان موقعیت متعارض خود در عین حال از مواهب هر دو جایگاه در اختیار خود بهره ببرند. عضو هیات‌مدیره دیده‌بان شفافیت و عدالت در این باره همچنین اشاراتی به مصادیق عمده تعارض منافع در کشور، نقش گزارشگران فساد و سازمان‌های مردم‌نهاد با این پدیده و... هم دارد که این گفت‌وگو را خواندنی‌تر می‌کند.

۱۱۱

**برای پدیده تعارض منافع همواره تعریف ثابتی ارائه می‌شود که بر مبنای آن به شرایطی که حاکمان و سیاستگذاران بر سر دوراهی انتخاب میان منافع شخصی و سازمانی قرار گیرند، تعارض منافع اطلاق می‌شود. مشخصاً این پدیده در قالب چه حالت‌هایی بروز می‌کند و به بیان دقیق‌تر در توصیف چه موقعیت‌هایی می‌توان عنوان تعارض منافع را اطلاق کرد؟**

تعارض منافع به این جهت حائز اهمیت است که سیاستگذاران یا مجریان قانون را به سوءگیری غیرمنصفانه به سمت منافع فردی خود یا منافع برخی ذینفعان سیاست یا قانون سوق می‌دهد و موجب می‌شود سیاستگذار در نهایت تصمیم بپهنه‌ای اتخاذ نکند.

به‌طور مشخص در شرایطی که سلامت جامعه نیازمند کاهش هزینه از جیب خانوارهاست ممکن است کسی که خود ذینفع نظام سلامت محسوب می‌شود، تصمیم بگیرد که به زبان جامعه اقدام کند اما منافع سهامداری خود در مجتمع درمانی متبوع را به حداقل برساند یا مثلاً در نظام بانکی ممکن است کسی که باید درمورد کارمزد و نرخ سود بین بانکی تصمیم بگیرد، به جای آنکه تصمیم او تابع رفاه اجتماعی و مصلحت کل جامعه باشد، ملاحظه سهامداری خود در یک بانک یا موسسه مالی و اعتباری را بکند و منافع گروهی و فردی را بر منافع عمومی ترجیح دهد. براین اساس بین دو نوع تعارض منافع تفاوت قائلی می‌شوند؛ یک نوع، تعارض منافع است که به جایگاه و موقعیت اشخاص بازمی‌گردد و آن جایگاه در ذات خود دچار نوعی تعارض منافع است. حالت دوم تعارض منافع است که به ذات آن جایگاه مربوط نیست اما در مورد برخی اشخاص مصداق تعارض منافع پیدا می‌کند.

به‌عنوان نمونه در دسته اول وقتی وزیر اقتصاد، رئیس سازمان حسابرسی را منصوب می‌کند و حسابرسی کردن از بانک‌های دولتی برعهده سازمان حسابرسی است اینجا تعارض منافع شکل می‌گیرد، چرا که به هر حال مدیرعاملان بانک‌های دولتی از سوی وزیر اقتصاد منصوب می‌شوند. به

## درنگ

در شهریور سال ۱۳۹۶ دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گزارشی را با عنوان استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد ارائه کرد. این گزارش با بررسی گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی این نتیجه را عیان می‌ساخت که اصلی‌ترین راهکار کشف فساد، استفاده از ظرفیت نظارت مردمی در قالب تقویت مسیرهای گزارش فساد است. به عبارت دیگر یکی از قوی‌ترین ابزارهای مبارزه با فساد، استفاده از توان نظارتی مردمی برای کشف و کاهش تخلفات است.

این سازوکار علاوه بر کشف فساد، فضا را برای مفسدان ناامن کرده و موجب پیشگیری از مفساد، به‌ویژه مفساد سازمان‌یافته می‌شود، زیرا در مفساد سازمان‌یافته نیاز به همکاری مجرمان در اجرای تخلف وجود دارد و سازوکار گزارش تخلف این امکان را به وجود می‌آورد که هریک از مشارکت‌کنندگان در تخلف به‌عنوان یک گزارش‌دهنده اقدام کنند. در یک دسته‌بندی کلی می‌توان روش‌های کشف فساد را به دو گروه نظارت متمرکز و عمومی تقسیم کرد. در نظارت متمرکز، یک یا چند سازمان خاص متولی نظارت و کشف فساد است؛ درحالی که در نظارت عمومی، وظیفه نظارت «جمع‌سپاری» می‌شود و به بیان دیگر، از ظرفیت عموم جامعه برای ایفای نقش نظارت و کشف فساد استفاده می‌شود. دیدگاه رایج در میان تصمیم‌گیران و سیاستگذاران، عمدتاً متمایل به نظارت متمرکز است، اما همان‌گونه که اشاره شد، مطالعات بین‌المللی نشان از کارایی و اثربخشی بیشتر جمع‌سپاری نظارت دارد. نظارت

براساس گزارش‌های سازمان‌های معتبر بین‌المللی اثبات شده است:

## جمع‌سپاری نظارت؛ موثرترین روش کشف فساد در دنیا

کرده باشند در مقابل قوانین جلوگیری از همت و افتر محافظت می‌کند. اجرای حمایت‌های نوع سوم و چهارم با پیچیدگی‌هایی روبه‌رو است، اما ایجاد نهاد واسط یعنی موسسات حقوقی خصوصی یا مردم‌نهاد که از جانب گزارش‌دهندگان تخلف‌پیگیری پرونده‌ها را برعهده می‌گیرند تا حد زیادی می‌تواند منتج به مخفی ماندن هویت گزارش‌دهندگان و کاهش هزینه‌های اثبات تخلف برای گزارش‌دهنده فساد شود، زیرا نهاد واسط ایجاد شده به‌صورت همزمان نقش تأمین مالی و حفظ هویت گزارش‌دهندگان فساد را برعهده خواهد داشت.

تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که بخش دوم قوانین، به تشویق گزارش‌دهندگان فساد می‌پردازد که در این موارد عموماً پاداش‌های نقدی قابل توجهی از محل اخذ جریمه از متخلفان و در برخی موارد، ردیف بودجه اختصاصی درنظر گرفته می‌شود. معمولاً جوایز درنظر گرفته شده یک‌سوم از مجموع اصل خسارت و جریمه تخلف است. این جوایز علاوه بر اینکه انگیزه‌های گزارش تخلف را افزایش می‌دهد، به دلیل ایجاد سود مادی، در میان متخلفان نیز فضای فساد را به شدت ناامن می‌کند، چرا که هریک از اشخاص درگیر در یک فساد شبکه‌ای ممکن است علیه خودشان گزارش دهند. البته بسترسازی‌های نظارت مردمی محدود به استفاده از ابزارهای قانونی و مشوق‌های مادی نبوده و زمینه‌های فرهنگی ارزش‌بخش به مفهوم مبارزه با فساد در بین مردم با استفاده از انواع ابزارها همچون ساخت فیلم‌های سینمایی، تجلیل از گزارش‌دهندگان فساد، تعیین روز گزارش‌دهندگان

و... ایجاد شده است.

این موارد می‌توانند شامل اخراج از محل کار، توبیخ و جریمه، کاهش دستمزد، جابه‌جایی‌های اجباری (تبدیل)، تهدید و ارباب و... باشد که بسته‌های قانونی حمایت از گزارش‌دهندگان فساد، بسترهای قانونی و فرآیندهای روشمند مصونیت را تبیین می‌کنند. به‌صورت کلی حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف به چهار صورت انجام می‌پذیرد:

۱- حمایت در مقابل انتقام‌جویی.  
۲- محرمانگی و قوانین مربوط به افتر.  
۳- تلاش برای محرمانه ماندن هویت گزارش‌دهندگان تخلف.  
۴- کم کردن بار اثبات تخلف برای گزارش‌دهندگان تخلف.  
در کشورهای مختلف ممکن است برای افزایش برخی اطلاعات اختصاصی شرکت‌ها یا ادارات مجازات‌هایی وضع شده باشد، این قوانین ممکن است با گزارش تخلفات در تعارض باشد، به همین دلیل از افرادی که تحت فرآیندهای مشخص اقدام به گزارش تخلفات کرده‌اند در مقابل قوانین مربوط به محرمانگی حمایت می‌شود. به‌عنوان مثال در آمریکا گزارش‌دهنده تخلفی که اقدامش برخلاف قوانین یا دستورهای اجرایی رئیس جمهور درمورد محرمانگی باشد، به‌وسیله قانون حمایت می‌شود. کره‌جنوبی نیز از افشاگرانی که طبق فرآیندهای مشخص اقدام

دارای انگیزه کافی جهت گزارش تخلفات باشند. هرچه انگیزه افراد برای گزارش تخلفات بیشتر باشد، ریسک انجام فساد برای متخلفان بیشتر خواهد شد. جریمه متخلفان و پرداختن بخشی از آن به‌عنوان پاداش به افراد عادی کشف‌کننده تخلف سبب افزایش انگیزه و مشارکت افراد در فرآیند مبارزه با فساد می‌شود و از سوی دیگر آفت‌های پرداخت مشوق به سازمان‌های نظارتی را نیز به‌همراه نخواهد داشت. همچنین این مشوق‌ها می‌تواند به شکل‌گیری موسسات تخصصی حقوقی و نوعی بازار برای مبارزه با فساد منجر شود.

به‌طور کلی، بسترهایی که در کشورهای مختلف جهت تقویت فرآیندهای گزارش‌دهی فساد ایجاد شده‌اند، به دو دسته کلی «حمایت و حفاظت» از گزارش‌دهندگان و «تشویق» آنها تقسیم می‌شود.

در نظام قانونی کشور متأسفانه به‌صورت کامل به دو بال حمایت و تشویق توجه نشده، لذا نیاز است که قوانین کشور در این زمینه اصلاح شود. تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که در بخش‌های حمایتی انواع مصونیت‌ها و حفاظت‌های قانونی و حتی امنیتی از گزارش‌دهندگان در برابر هر نوع سوءرفتار که با انگیزه‌های تلافی‌جویانه انجام می‌شوند، صورت گرفته است.