

تعارض منافع و مدیریت منابع
در نظام اداری و راهبردهای اصلاحی
مبتنی بر سیره علوی



مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی
گروه حکمرانی و مدیریت/کارگروه مدیریت

عنوان گزارش:	نویسندگان:
تعارض منافع و مدیریت منابع در نظام اداری و راهبردهای اصلاحی مبتنی بر سیره علوی	دکتر پرویز قاسمی غلامرضا مظلوم
شماره ثبت در مرکز:	ارزیاب:
۰۴/-/۵۴-۷۱۵	حجت الاسلام دکتر ابوطالب خدمتی
تاریخ انتشار:	کارشناس مرکز:
پاییز ۱۴۰۴	غلامرضا مظلوم



**تعارض منافع و مدیریت منابع
در نظام اداری و راهبردهای اصلاحی
مبتنی بر سیره علوی**

مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی
گروه حکمرانی و مدیریت / کارگروه مدیریت
پاییز ۱۴۰۴

فهرست

خلاصه مدیریتی	۵
مقدمه	۶
بخش اول: کلیات	۷
۱. مفهوم‌شناسی	۷
۱.۱. تعارض	۷
۱.۲. تعارض منافع	۷
۱.۳. مدیریت منابع	۷
۱.۴. نظام اداری	۷
۱.۵. تعارض منافع در نظام اداری	۷
۱.۶. مدیریت تعارض در سیره علوی	۸
۲. مروری بر ادبیات نظری	۱۰
۳. بحث و استدلال	۱۰

بخش دوم: بررسی طرح مدیریت تعارض منافع در مؤسسات عمومی ، نکات پیشنهادی اصلاحی براساس سیره علوی.....	۱۳
۱. خلاصه قانون مدیریت تعارض منافع (براساس مصوبه مجلس و آیین نامه های اجرایی آن)	۱۳
۲. نکات اصلاحی براساس سیره علوی.....	۱۴
۲.۱. تقویت پیشگیری براساس عدالت پیشگیرانه علوی	۱۴
۲.۲. شفافیت عمومی براساس امانت داری علوی	۱۴
۲.۳. مجازات های اخلاقی براساس عدالت توزیعی	۱۴
۲.۴. پوشش نهادهای انقلابی براساس عدم تبعیض	۱۵
بخش سوم: بررسی طرح مدیریت تعارض منافع فردی با منافع عمومی کشور براساس سیره علوی	۱۷
۱. نظرات کلی نسبت به کلیات طرح	۱۷
۲. نقد و بررسی تفصیلی مواد طرح پیشنهادی	۱۹
۳. نکات اصلاحی (اصلاح مواد موجود براساس سیره علوی).....	۲۰
۴. نکات تکمیلی (افزودن مواد جدید براساس سیره علوی)	۲۰
نتیجه گیری و پیشنهادها.....	۲۳
توصیه های سیاستی	۲۴
۱. پیشنهاد های سیاستی برای قانون گذار	۲۴
۲. پیشنهاد های سیاستی برای مدیران ارشد و سیاست گذاران سازمانی	۲۴
منابع	۲۵

خلاصه مدیریتی

منابع انسانی مهم‌ترین عامل در رشد یا سقوط یک سازمان هستند. برای مبارزه با فساد، جلوگیری از اتلاف منابع و افزایش اعتماد عمومی به نظام سیاسی، سیستم حاکمیتی باید با ارائه راهکارهای مدون، از تأثیر سوء منافع شخصی بر انجام وظایف حرفه‌ای جلوگیری کند. شناسایی دقیق مسئله تعارض منافع به‌عنوان بستری برای ظهور فساد و تصویب قوانین جامع برای مدیریت آن، امری اجتناب‌ناپذیر است. رویکرد قانونی به این موضوع در دنیا از دهه ۱۹۶۰ میلادی آغاز شده است.

با توجه به خلأهای قانونی و فقدان الزامات سیستمی، نگرش نظام‌مند به مدیریت تعارض منافع یک ضرورت اولویت‌دار است. هدف اصلی این گزارش، ارائه راهکارهای اصلاحی و تکمیلی برای برخی از مواد «قانون مدیریت خدمات کشوری» با الگوبرداری از سیره امام علی (ع) است. سیره علوی حاوی دستورالعمل‌های اخلاقی و مدیریتی برای اداره سالم جامعه و کنترل منافع متعارض است.

الگوی استخراج‌شده از سیره علوی، مدیریت تعارض را در سه سطح تعریف می‌کند: «مدیریت ذهنی» که بر پیشگیری از طریق آموزش و اصلاح نگرش تأکید دارد؛ «مدیریت نرم» که از مذاکره و اقناع برای حل تعارض استفاده می‌کند؛ و «مدیریت سخت» که ناظر بر برخورد قاطع و مجازات در موارد تهدید منافع عمومی است. تمرکز قوانین فعلی مانند قانون مدیریت خدمات کشوری عمدتاً بر مرحله سخت (مجازات) است و به مراحل پیشگیرانه کمتر توجه شده است.

بر این اساس، پیشنهادهای سیاستی این گزارش در دو سطح ارائه شده است:

برای قانون‌گذار: تدوین قانون جامع مدیریت تعارض منافع، الزام به شفاف‌سازی و افشای منافع، پیش‌بینی مجازات‌های بازدارنده و تخصیص بودجه برای آموزش و سامانه‌های پایش.

برای مدیران ارشد: نهادینه‌سازی ساختار مدیریت تعارض در دستگاه‌ها از طریق ایجاد کمیته‌های اخلاق، تدوین دستورالعمل‌های اجرایی و ترویج فرهنگ سازمانی مبتنی بر اخلاق و پاسخ‌گویی.

این گزارش نشان می‌دهد الگوی مدیریت تعارض در سیره علوی می‌تواند مبنای بومی‌سازی قوانین و گذار از نظارت صرفاً تنبیهی به سمت حکمرانی اخلاق‌محور و پیشگیرانه در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد.

تعارض منافع^۱ از مباحث بنیادین در حکمرانی معاصر است و به موقعیتی اطلاق می‌شود که منافع شخصی کارگزار با منافع عمومی در انجام وظایف اداری تلاقی پیدا می‌کند. اهمیت این مفهوم به اندازه‌ای است که نهادهای بین‌المللی همچون سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۲، و بانک جهانی آن را محور پیشگیری از فساد دانسته‌اند. در ایران، با وجود فقدان قانون جامع مدیریت تعارض منافع، اصول آن به‌طور پراکنده در قوانینی مانند قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و قانون منع مداخله کارکنان دولت مشاهده می‌شود. رویکرد اغلب این مقررات کیفری و پشینی است و کمتر به پیشگیری و کنترل ساختاری موقعیت‌های تعارض منافع توجه شده است. در اندیشه اسلامی، سیره امام علی (ع) در نهج‌البلاغه حاوی دقیق‌ترین دستورالعمل‌های اخلاقی و مدیریتی برای اداره سالم جامعه و کنترل منافع متعارض است. فرمان مالک اشتر، نامه به ابن عباس و رفتار با کارگزاران، نمونه‌هایی روشن از مدیریت تعارض منافع در حکومت علوی‌اند. پژوهش حاضر با رویکرد توصیفی - تحلیلی، ضمن بررسی پیشینه نظری و قانونی، تلاش دارد الگوی پنج‌بعدی مدیریت تعارض منافع را از سیره علوی استخراج و در قالب تحلیل تبیین کند تا مبنای بومی‌سازی در قانون مدیریت خدمات کشوری و ارتقای سلامت نظام اداری قرار گیرد.

بخش اول: کلیات

۱. مفهوم شناسی

۱.۱. تعارض

تامپسون، تعارض را رفتاری می‌داند که اعضای سازمان در مخالفت یا ناسازگاری با یکدیگر بروز می‌دهند و آن را دارای دو سطح فردی - روان‌شناختی و اجتماعی - گروهی می‌داند (ایزدی یزدان‌آبادی، ۱۳۷۹). تعارض از نظر کارکردی سه نوع است:

الف) تعارض مثبت (سازنده): موجب شفاف‌سازی مسائل، تحریک نوآوری و ارتقای تصمیم‌گیری‌های سازمانی می‌شود.

ب) تعارض منفی (مخرب): عامل استرس، کاهش کارایی و زمینه‌ساز اقتدارگرایی در مدیریت است.

ج) تعارض متعادل: دیدگاهی میانه که بر کنترل و هدایت تعارض برای حفظ پویایی سازمان تأکید دارد (فخیمی، ۱۳۸۳).

۱.۲. تعارض منافع

تعارض منافع به موقعیتی گفته می‌شود که در آن منافع شخصی فرد با منافع عمومی جامعه در انجام وظایف قانونی یا اختیارات اداری تعارض پیدا می‌کند و مانع انجام بی‌طرفانه و عادلانه مسئولیت‌ها می‌شود. این مفهوم اساس سیاست‌های ضدفساد و رکن کلیدی سلامت نظام حکمرانی است.

۱.۳. مدیریت منابع

مدیریت منابع عبارت است از به‌کارگیری بهینه منابع انسانی، مالی و فیزیکی در راستای اهداف سازمان از طریق برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، هدایت و کنترل؛ به گونه‌ای که تخصیص منابع منجر به عدالت، کارآمدی و بهره‌وری گردد.

۱.۴. نظام اداری

نظام اداری مجموعه‌ای از ساختارها، قوانین، فرایندها و نهادهای حاکمیتی است که با هدف تأمین عدالت، شفافیت و کارایی در ارائه خدمات عمومی طراحی می‌شود. در نظام اداری سالم، اصول پاسخ‌گویی، شایسته‌سالاری و سلامت مالی محور تصمیم‌گیری‌هاست.

۱.۵. تعارض منافع در نظام اداری

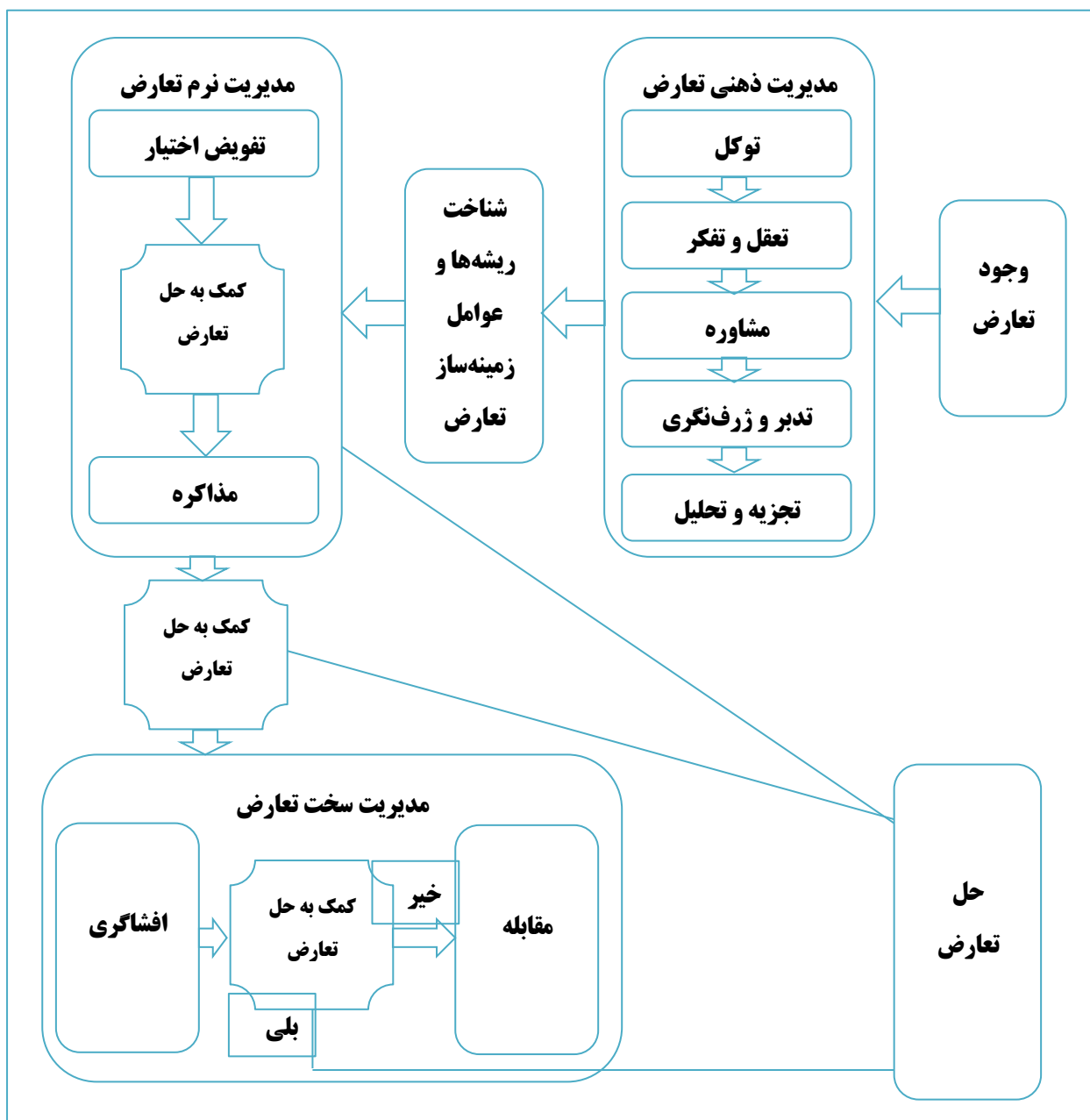
این مفهوم ناظر بر موقعیت‌ها و خلأهای قانونی است که منجر به تداخل منافع شخصی و مسئولیت‌های عمومی می‌گردد و سلامت عملکرد اداری را تهدید می‌کند. تعارض منافع اداری می‌تواند ناشی از ضعف قوانین، تمرکز قدرت، چندشغلی، روابط خویشاوندی یا فساد ساختاری باشد.

۱،۶. مدیریت تعارض در سیره علوی

در سیره امام علی (ع)، عوامل تعارض منفی در چهار سطح دسته‌بندی می‌شوند (نجفیان و علوی، ۱۳۸۹):

۱. فردی: شیطان‌زدگی، حسادت، دنیاگرایی، کبر و غفلت
 ۲. میان‌گروهی: نبود اتحاد، ضعف تعهد جمعی و مسئولیت‌پذیری
 ۳. اجتماعی: نفاق، دشمنی و واژگونی ارزش‌ها
 ۴. مدیریتی: ضعف اخلاقی و انحراف مدیران در تصمیم‌گیری و رفتار سازمانی
- مدیریت علوی بر عدالت، برابری و شفافیت در تعاملات اجتماعی و اداری استوار است. امام علی (ع) در نامه‌ها و خطبه‌های خود به سه سطح از مدیریت تعارض اشاره دارد:
- الف) مدیریت ذهنی تعارض: پیشگیری از انحراف فکری و اصلاح نگرش کارگزاران از طریق آموزش، تقوا و خودآگاهی.

- ب) مدیریت نرم تعارض: استفاده از مذاکره، اقناع، نصیحت و گفت‌وگو برای اصلاح روابط متعارض.
- ج) مدیریت سخت تعارض: برخورد قاطع، عزل یا مجازات متخلفان در صورت تهدید منافع عمومی.
- الگوی مدیریتی امام علی (ع) در نهج‌البلاغه، ترکیبی از پیشگیری شناختی و اصلاح رفتاری است و می‌تواند مبنای طراحی مدل مفهومی مدیریت تعارض در حکمرانی اسلامی قرار گیرد (نجفیان و علوی، ۱۳۸۹).
- مدیریت تعارض در سیره علوی نه صرفاً یک واکنش اداری، بلکه فرایندی اخلاق‌محور و نظام‌مند برای صیانت از منافع عمومی و حفظ انسجام اجتماعی است. این دیدگاه با رویکردهای نوین حکمرانی خوب^۱ هم‌راستا بوده و قابلیت بومی‌سازی در قانون مدیریت خدمات کشوری را دارد.



شکل ۱. مدل مدیریت تعارض در سیره عملی امام علی (ع) از منظر نهج البلاغه (نجفیان و علوی، ۱۳۸۹)

۲. مروری بر ادبیات نظری

اندیشه «شفافیت و ارتباط مؤثر دولت و مردم» در منابع اسلامی، به طور ویژه در نامه ۵۳ نهج البلاغه ریشه دارد؛ جایی که امام علی (ع) بر اطلاع رسانی، عدالت و پاسخ گویی کارگزاران تأکید می کند. مطابق سیاست های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری نیز ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد از اولویت های بنیادین مدیریت عمومی کشور است.

عبدلی (۱۴۰۳) در پژوهشی با عنوان «قانون گذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری» نشان داد که قانون گذار می تواند از طریق محدودیت اشتغال هم زمان، الزام به شفاف سازی هدایا و تعیین «دوره توقف» برای مدیران انتقال یافته از بخش دولتی به خصوصی، نقش مؤثری در پیشگیری از فساد ایفا کند.

قاسمی (۱۴۰۱) در مطالعه ای با روش فراترکیب، تأکید کرد که شفافیت سازمانی و مشارکت مردم نیمی از مؤلفه های مؤثر بر سلامت نظام اداری را تشکیل می دهند، و ضعف در قوانین و کم توجهی به نقش مردم، عامل تداوم آسیب های اداری است.

علیزاده و نوروزی (۱۳۹۱) در بررسی «شیوه های پیشگیری از تعارض سازمانی در سیره نبوی (ص)»، سوء مدیریت در مواجهه با تعارض را عامل افزایش هزینه های سازمان دانستند و نتیجه گرفتند که پیشگیری، بخش مهمی از مدیریت تعارض است.

نجفیان و علوی (۱۳۸۹) در پژوهش «مدیریت تعارض در سیره عملی حضرت علی (ع)» نشان دادند که امام علی (ع) با درک روان شناختی و اجتماعی سران فتنه، تعارض های اجتماعی را در سه سطح ذهنی، نرم و سخت مدیریت می کرد و رویکرد ایشان مبتنی بر شناخت دقیق علل تعارض و اقدام مرحله ای بود. همچنین، شفیعی و همکاران (۱۳۸۵) با بررسی تعارض در رفتار سازمانی از منظر اسلامی، ضمن تحلیل علل و پیامدهای آن، شیوه مدیریت پیامبر اکرم (ص) در مواجهه با تعارض را الگویی جامع برای مدیران امروزی دانستند. براینکه پژوهش های فوق نشان می دهد که از دیدگاه اسلامی، مدیریت تعارض منافع نه صرفاً ابزاری برای کنترل فساد، بلکه فرایندی اخلاقی - سازمانی برای تحقق عدالت، شفافیت و کارآمدی نظام اداری است.

۳. بحث و استدلال

مدیریت تعارض منافع یکی از ابزارهای کلیدی ارتقای کارآمدی نظام اداری و کاهش فساد ساختاری است. شناسایی و کنترل موقعیت های تعارض منافع نه تنها موجب افزایش انسجام و اعتماد عمومی می شود، بلکه تهدیدی جدی برای استمرار فساد و بی قانونی به شمار می آید. پژوهش ها نشان داده اند که در بسیاری از نظام های اداری، فساد و تعارض منافع رابطه ای هم پوشان دارند؛ ازاین رو سیاست های مدیریت تعارض منافع را می توان مکمل و پیش شرط موفقیت برنامه های ضدفساد دانست (ویلوریا مندیتا، ۲۰۰۵).

نحوه مواجهه مدیران با موقعیت‌های تعارض به میزان زیادی به فرهنگ سازمانی، نگرش‌ها و پیش‌فرض‌های ارزشی مدیران وابسته است (رضائیان، ۱۳۸۷). در این میان، سازمان‌های اسلامی با توجه به مبانی فکری و ارزشی خاص خود، نیازمند الگوهای پیشگیری و مدیریت بومی مبتنی بر سیره اسلامی هستند. سیره عملی پیامبر اسلام (ص) و امام علی (ع) در نهج‌البلاغه، از مهم‌ترین منابع راهنمای این حوزه به‌شمار می‌آیند؛ چراکه دربردارنده اصولی چون عدالت، شفافیت، امانت‌داری و پاسخ‌گویی‌اند (علیزاده و نوروزی، ۱۳۹۱).

تعارض منافع معمولاً زمانی بروز می‌کند که فرد یا سازمان در موقعیت تصمیم‌گیری میان دو یا چند منفعت متعارض قرار گیرد و انتخاب شخصی یا گروهی او بتواند بر منافع عمومی اثر منفی بگذارد. این پدیده به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند توزیع منابع، صدور مجوزها، واگذاری مناقصات، ارزیابی عملکرد و انتصاب مدیران مشهود است. در نظام اداری ایران، این حوزه‌ها عمدتاً در چارچوب قانون مدیریت خدمات کشوری سامان یافته‌اند.

الگوی علوی در مدیریت تعارض بر پیشگیری پیشینی^۱ استوار است. امام علی (ع) در خطبه‌ها و نامه‌های خود، نخست بر شناسایی موقعیت‌های تعارض و اصلاح نگرش مدیران (مدیریت ذهنی) و سپس بر گفت‌وگو، تذکر و اقناع (مدیریت نرم) تأکید دارد؛ درحالی‌که برخوردهای کیفری و مجازاتی (مدیریت سخت) آخرین مرحله به‌شمار می‌آیند (نهج‌البلاغه، خطبه‌های ۶، ۱۰، ۲۲ و ۱۴۸؛ نامه ۳۳؛ حکمت ۳۱).

با بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری، روشن می‌شود که تمرکز اصلی آن بر مرحله سوم، یعنی برخورد پس از وقوع تخلف است و کمتر به مراحل پیشگیرانه پرداخته شده است. این در حالی است که براساس الگوی سیره علوی، شناسایی به‌موقع و هدایت اخلاقی مدیران در مراحل اولیه، از بروز بسیاری از تعارض‌ها جلوگیری می‌کند.

بنابراین، اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری باید با الهام از دو سطح نخست مدل علوی یعنی مدیریت ذهنی (شناخت و آموزش) و مدیریت نرم (اقناع و تذکر) صورت گیرد. این رویکرد ضمن حفظ اقتدار نظام اداری، باعث ارتقای سلامت حکمرانی، کاهش فساد، و نهادینه شدن فرهنگ پاسخ‌گویی می‌شود. جدول شماره (۱) در ادامه، موارد مغفول در قانون و راهکارهای اصلاحی مبتنی بر سیره علوی را نشان می‌دهد.

مدیریت تعارض منافع در سیره علوی، از جنس «کنترل اخلاقی و فرهنگی» است، نه صرفاً «نظارت حقوقی». این دیدگاه در صورت تلفیق با نظام اداری کنونی می‌تواند مبنای نظام حکمرانی اخلاق‌محور و پیشگیرانه در جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد.

ردیف	عنوان ماده قانونی / شرح خدمات	نوع و شرح تعارض منافع	راهنم‌های اصلاحی مبتنی بر سیره علوی (نهج‌البلاغه)
۱	ماده ۹۱ - منع پذیرش هدیه	پذیرش هدیه از ذی‌نفعان موجب دوگانگی بین وظیفه قانونی و منافع شخصی می‌شود.	مدیریت ذهنی تعارض ← تجزیه و تحلیل (خطبه‌های ۶، ۱۰، ۲۲، ۱۴۸؛ نامه ۳۳؛ حکمت ۳۱) ۱. شفاف‌سازی نوع و میزان هدایا؛ ۲. تفکیک هدیه از رشوه براساس آیین‌نامه شفاف؛ ۳. ایجاد سامانه شفافیت هدایا؛ ۴. تأسیس موزه هدایا در سازمان‌ها؛ ۵. تعیین شیوه هزینه‌کرد هدایا
۲	مواد ۴۵ و ۷۰ - انواع استخدام و نظارت بر آن	استخدام خویشاوندان یا اقوام بدون رعایت ضوابط و گزینش قانونی.	مدیریت ذهنی تعارض ← مشاوره و تدبیر (نامه ۵۳؛ حکمت‌های ۵۴، ۱۶۱، ۱۷۳؛ خطبه‌های ۱۰، ۲۲، ۵۴، ۱۵۳) ۱. تعیین تکلیف نیروهای غیررسمی؛ ۲. تدوین آیین‌نامه شفاف استخدام؛ ۳. اعلام عمومی فرصت‌های شغلی؛ ۴. تقویت سامانه ملی کارمندان
۳	ماده ۲۹ - ساختار سازمانی	گسترش بی‌رویه بوروکراسی برای افزایش مناصب مدیریتی و مرئوسان (قانون پارکینسون).	مدیریت ذهنی تعارض ← تجزیه و تحلیل (خطبه‌های ۶، ۱۰، ۲۲، ۱۴۸؛ نامه ۳۳؛ حکمت ۳۱) ۱. احصای دقیق نیاز سازمانی؛ ۲. انطباق پست با تحصیلات و تجربه؛ ۳. بازنگری دوره‌ای در ساختار تشکیلات
۴	مواد ۵۳ و ۵۴ - رسمیت در نظام اداری	افزایش بوروکراسی با انگیزه شخصی مدیران برای گسترش جایگاه‌های سازمانی.	مدیریت ذهنی تعارض ← تحلیل (همان منابع) ۱. انطباق توسعه ساختار با برنامه‌های توسعه ملی؛ ۲. محدودسازی نیروهای غیرمرتبط و برون‌سازمانی
۵	ماده ۶۴ - ارزشیابی و عملکرد اداری	ارزیابی درون‌سازمانی یا از سوی نهادهای ذی‌نفع منجر به تعارض منافع می‌شود.	مدیریت نرم تعارض ← تفویض اختیار (خطبه‌های ۳۱ و ۱۳۴) ۱. انجام ارزشیابی توسط نهاد مستقل؛ ۲. پیوند نتایج ارزیابی با نظام پرداخت
۶	انتفاع از عدم اجرای خطمشی	تعمد در اجرا نکردن خطمشی‌ها برای بهره‌مندی شخصی یا گروهی.	مدیریت ذهنی تعارض ← تجزیه و تحلیل (خطبه‌های ۶، ۱۰، ۲۲، ۱۴۸؛ نامه ۳۳؛ حکمت ۳۱) ۱. ارزیابی آزمایشی خطمشی‌ها؛ ۲. ایجاد ضمانت اجرا برای تعهد دستگاه‌ها
۷	تفویض اختیار (Delegation of Authority)	تمرکز بیش از حد اختیار در افراد خاص (امضای طلایی) و نبود نظارت.	مدیریت نرم تعارض ← مذاکره و تفویض کنترل‌شده (خطبه‌های ۵، ۳۶، ۸۳، ۱۲۲؛ خطبه‌های ۳۱، ۱۳۴) ۱. نظارت پس از تفویض؛ ۲. دریافت بازخورد از ذی‌نفعان؛ ۳. تفویض پلکانی و مرحله‌ای
۸	ماده ۷۶ - حقوق و دستمزد	عدم رعایت سقف حقوق و پاداش (نجومی‌بگیری).	مدیریت ذهنی تعارض ← تعقل و تفکر (خطبه‌های ۴۳، ۴۸، ۵۴، ۱۶۸؛ نامه ۷۸؛ حکمت ۲۹۷) ۱. الزام ثبت حقوق و مزایا در سامانه شفافیت؛ ۲. اعمال ضمانت‌های بازدارنده در قانون
۹	روابط در مدیریت سطح خیابان (Street-Level Bureaucracy)	ارتباط خانوادگی یا سیاسی با مجریان می‌تواند منجر به جانبداری و فساد شود.	۱. شناسایی مدیران دارای وابستگی و بازتخصیص وظایف؛ ۲. افزودن تبصره قانونی برای خلع ید در موارد تعارض خانوادگی
۱۰	مواد ۶۲ و ۶۳ - آموزش مدیران و کارکنان دولتی	مدیران به عنوان پیمانکار دوره‌های آموزشی خود، دچار تعارض منافع می‌شوند.	مدیریت ذهنی تعارض ← مشاوره (نامه ۵۳؛ حکمت‌های ۵۴، ۱۶۱، ۱۷۳) ۱. تدوین آیین‌نامه جامع آموزش ضمن خدمت؛ ۲. تنوع‌بخشی به شیوه‌های آموزشی و استفاده از اساتید مستقل

جدول ۱. بررسی قانون مدیریت خدمات کشور، تعارضات موجود و راهنم‌های اصلاحی

بخش دوم:

بررسی طرح مدیریت تعارض منافع در مؤسسات عمومی^۱، نکات پیشنهادی اصلاحی براساس سیره علوی

طرح مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی با هدف جلوگیری از ترجیح منافع شخصی بر منافع عمومی در دستگاه‌های دولتی و عمومی وضع شده است. این قانون شامل تعاریف، ممنوعیت‌ها، و مکانیسم‌های نظارتی است و براساس اصول قانون اساسی (مانند اصل ۵۲ در جلوگیری از تمرکز ثروت و اصل ۴۳ در عدالت اقتصادی) تدوین شده.

۱. خلاصه قانون مدیریت تعارض منافع (براساس مصوبه مجلس و آیین‌نامه‌های اجرایی آن)

الف) تعاریف (ماده ۱): تعارض منافع موقعیتی است که مقامات عمومی (مانند مدیران، کارمندان دولت، قضات، و کلا) بین منافع شخصی (مالی، خانوادگی) و منافع عمومی (انجام وظیفه قانونی) تعارض دارند. منافع شخصی شامل سود مالی، روابط خانوادگی (تا درجه ۴)، و سمت‌های همزمان است.

ب) مشمولان (ماده ۲): کلیه مقامات و کارمندان دستگاه‌های اجرایی، قضایی، نیروهای مسلح، شهرداری‌ها، شرکت‌های دولتی، و حتی نهادهای عمومی غیردولتی (مانند تأمین اجتماعی، هلال احمر).

ج) ممنوعیت‌ها (ماده ۳ تا ۶):

- ممنوعیت سمت همزمان (مثلاً مدیر شرکت دولتی نمی‌تواند در شرکت خصوصی مرتبط سمت داشته

باشد).

- ممنوعیت استفاده از اطلاعات محرمانه برای منافع شخصی (تا ۵ سال پس از خروج از سمت).

- ممنوعیت پذیرش هدیه، تسهیلات، یا قرارداد با وابستگان (تا درجه ۴).

د) الزام به گزارش تعارض (ماده ۷): مقامات باید تعارض را به مقام بالاتر گزارش دهند و از تصمیم‌گیری خودداری کنند.

ه) نظارت و مجازات (ماده ۸ تا ۱۲): تشکیل هیئت‌های رسیدگی در دستگاه‌ها برای نظارت.

و) مجازات: از انفصال موقت تا دائم از خدمت، جریمه مالی (تا ۳ برابر سود حاصل)، و ابطال قراردادها.

ز) گزارش‌دهی سالانه به مجلس و قوه قضائیه.

۱. طرح مدیریت تعارض منافع در مؤسسات عمومی در جلسه علنی مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۹ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردید.

آیین‌نامه اجرایی: توسط هیئت‌وزیران تصویب شده و شامل فرم‌های گزارش تعارض و مکانیسم‌های پیشگیری است (مصوب ۱۳۹۹).

این قانون بر پیشگیری از فساد تمرکز دارد، اما برخی نقاط ضعف مانند عدم پوشش کامل نهادهای انقلابی، ضعف در اجرا، و نبود شفافیت عمومی دارد.

۲. نکات اصلاحی براساس سیره علوی

سیره علوی (روش و سنت امام علی (ع)) براساس نهج‌البلاغه، به‌ویژه نامه ۵۳ به مالک اشتر (عهدنامه حکومت‌داری)، بر عدالت، شفافیت، جلوگیری از تبعیض و سوءاستفاده تأکید دارد. امام علی (ع) حکومت را امانتی الهی می‌دانست و تعارض منافع را به‌عنوان «خیانت در امانت» محکوم می‌کرد. در زیر، نکات اصلاحی (برای بهبود قانون موجود) و تکمیلی (برای افزودن مفاد جدید) براساس این سیره پیشنهاد می‌شود. این پیشنهادها بر پایه عدالت اجتماعی، موانع اجرای عدالت، و توزیع عادلانه منابع در حکومت علوی استوار است.

۲،۱. تقویت پیشگیری براساس عدالت پیشگیرانه علوی

قانون فعلی بر گزارش تعارض تمرکز دارد، اما سیره علوی بر پیشگیری از طریق «عدالت پیشگیرانه» تأکید می‌کند (نامه ۵۳: «از نزدیکان کسی را که به خویشاوندی اعتماد کند، به کار نگیر»). پیشنهاد: ماده ۳ قانون با افزودن الزام به «بررسی پیشینی روابط خویشاوندی و منافع شخصی قبل از انتصاب» اصلاح شود تا از ورود افراد با تعارض بالقوه جلوگیری شود. این براساس جلوگیری از «خودبرتربینی و استکبار» (موانع عدالت در سیره علوی) است.

۲،۲. شفافیت عمومی براساس امانت‌داری علوی

قانون گزارش‌دهی را داخلی نگه می‌دارد، اما امام علی (ع) شفافیت عمومی را ضروری می‌دانست (نامه ۵۳: «کارگزاران را آزمایش کن و از میان مردم برگزین»). پیشنهاد: ماده ۷ با الزام به «انتشار عمومی گزارش‌های تعارض (بدون افشای اطلاعات محرمانه)» اصلاح شود تا مردم بتوانند نظارت کنند، مشابه نظارت عمومی در حکومت علوی برای جلوگیری از فساد.

۲،۳. مجازات‌های اخلاقی براساس عدالت توزیعی

مجازات‌ها در قانون عمدتاً مالی و اداری هستند، اما سیره علوی بر «عزل فوری و بازگرداندن بیت‌المال» تأکید دارد (نامه ۵۳: «اگر یکی از کارگزاران خیانت کرد، او را سخت مجازات کن»). پیشنهاد: ماده ۱۰ با افزودن «عزل فوری و بازپس‌گیری اموال نامشروع با اولویت توزیع به محرومان» اصلاح شود تا عدالت توزیعی (تقسیم عادلانه منابع) رعایت شود.

۲،۴. پوشش نهادهای انقلابی براساس عدم تبعیض

قانون برخی نهادها را مستثنی می‌کند، اما سیره علوی تبعیض را ممنوع می‌داند (نامه ۲۷): «عدالت را در میان همه اجرا کن». پیشنهاد: ماده ۲ با گسترش به «کلیه نهادهای انقلابی و عمومی» اصلاح شود تا تعارض در همه سطوح جلوگیری شود.

۳. نکات تکمیلی براساس سیره علوی (افزودن مواد جدید به قانون)

۳.۱. الزام به آموزش اخلاقی براساس تقوای علوی

سیره علوی بر «تقوا و پرهیزکاری» به عنوان پایه مدیریت تأکید دارد (نامه ۵۳): «کارگزاران را از میان پرهیزکاران انتخاب کن». پیشنهاد: ماده جدید: «الزام به برگزاری دوره‌های آموزشی سالانه در مورد اخلاق حکومت‌داری و جلوگیری از تعارض براساس اصول اسلامی (مانند نهج البلاغه) برای همه مقامات».

۳.۲. نظارت مردمی براساس عدالت اجتماعی

امام علی (ع) مردم را در نظارت مشارکت می‌داد (نامه ۵۳): «با مردم مشورت کن». پیشنهاد: ماده جدید: «ایجاد سامانه گزارش‌دهی مردمی برای تعارض منافع با حفاظت از هویت گزارش‌دهندگان و پیگیری قضایی سریع».

۳.۳. جلوگیری از تمرکز قدرت براساس توزیع عادلانه

سیره علوی تمرکز ثروت و قدرت را منع می‌کند (نامه ۵۳): «از انباشت ثروت توسط کارگزاران جلوگیری کن». پیشنهاد: ماده جدید: «ممنوعیت سمت‌های همزمان بیش از دو و الزام به گزارش‌داری‌های خانواده مقامات هر شش ماه».

۳.۴. حمایت از محرومان براساس عدالت توزیعی

امام علی (ع) اولویت را به محرومان می‌داد (نامه ۵۳): «حق ضعیف را از قوی بگیر». پیشنهاد: ماده جدید: «در صورت تعارض منجر به ضرر عمومی، جبران خسارت از طریق بودجه عمومی با اولویت محرومان».

۳.۵. ارزیابی عملکرد اخلاقی براساس امانت‌داری

سیره علوی عملکرد را براساس امانت‌داری می‌کند (نامه ۵۳): «کارگزاران را آزمایش کن». پیشنهاد: ماده جدید: «ارزیابی سالانه اخلاقی مقامات توسط کمیته مستقل با تمرکز بر جلوگیری از تعارض». این پیشنهادها براساس سیره علوی، عدالت را نه تنها قانونی بلکه اخلاقی و اجتماعی می‌سازد و می‌تواند قانون را کارآمدتر کند.

ردیف	محور بررسی	وضعیت موجود قانونی (با ذکر ماده)	پیشنهاد اصلاحی/تقنینی	مستندات سیره علوی (نهج البلاغه)
۱	فلسفه و هدف	طرح مدیریت تعارض منافع (ماده ۱): تمرکز بر «کشف، پیشگیری و مدیریت تعارض منافع»	افزودن تبصره‌ای با تأکید صریح بر «فرهنگ‌سازی، تربیت اخلاقی و ترویج ارزش‌های اسلامی» به‌عنوان پایه اصلی پیشگیری	خطبه ۱۷۴: «أَيُّهَا النَّاسُ... مَا أَحْكُمَ عَلَى طَاعَةِ إِلَّا وَ أُسْبِقُكُمْ إِلَيْهَا» (الگو بودن حاکم)
۲	شفافیت	طرح (مواد ۶ تا ۸): الزام به اظهار دارایی و تعارض منافع به صورت محرمانه یا محدود	اصلاح مواد مذکور: الزام به ایجاد «سامانه یکپارچه شفافیت» برای انتشار عمومی کلیه هدایا، صورت‌جلسات مهم و ارتباطات خویشاوندی در پست‌های حساس	خطبه ۱۵: «لَوْ وَجَدْتُهُ قَدْ تَزَوَّجَ بِهِ النِّسَاءَ... لَرَدَدْتُهُ» (شفافیت بنیادین (ریشه‌ای) در اموال عمومی و بیت‌المال)
۳	قلمرو شمول	طرح (ماده ۴): تعریف «ذی‌نفع» عمدتاً معطوف به افراد حقیقی و حقوقی مستقیم	اصلاح ماده ۴: گسترش تعریف «ذی‌نفع» به شامل شدن منافع حزبی، جناحی، قومی و گروهی	نامه ۵۳: «إِيَّاكَ وَ مَسَامَاةَ أَهْلِ الدَّعَاوَى وَ الْعَصَبِيَّةِ» (نهی از جانبداری گروهی)
۴	استخدام و انتصاب	قانون مدیریت خدمات کشوری (مواد ۴۷ تا ۵۰): تأکید بر شایسته‌سالاری اما فقدان ضمانت اجرای کافی در برابر پارتی‌بازی	الحاق ماده‌ای به طرح: الزام تشکیل «کمیته‌های گزینش مستقل و فرادستگاهی» برای انتصاب تمام پست‌های مدیریتی و حساس	نامه ۵۳: «ثُمَّ التَّمَسُّ لَذَلِكَ أَهْلُهُ» (ارجاع کار به اهلش) و «فَإِنَّهُ أَدْعَى لِإِصَابَةِ الصَّوَابِ» (مشورت برای یافتن شایستگان)
۵	نهاد ناظر	طرح (مواد ۱۵ به بعد): پیش‌بینی نهاد ناظر اما با خطر وابستگی و اختیارات محدود	اصلاح مواد مربوطه: تقویت استقلال، بودجه و اختیارات نهاد ناظر شامل حق دسترسی مستقیم به تمام اسناد و اعمال مجازات	نامه ۵۳: «ثُمَّ تَفْقَدُ أَعْمَالَهُمْ... وَ اسْتَعْمِلِ الْحَفَظَةَ» (دستور نظارت فعال و مستمر)
۶	مسئولیت اخلاقی	قانون مجازات اسلامی (ماده ۵۷۲): جرم‌انگاری اخذ رشوه، اما سکوت در قبال «آگاهی بی‌عملی» از تعارض	الحاق ماده‌ای جدید در طرح: جرم‌انگاری «غفلت عمدی» (آگاهی از موقعیت تعارض‌آمیز و عدم گزارش یا اقدام برای دفع آن)	حکمت ۲۵: «مَا أَضْمَرَ أَحَدٌ شَيْئًا إِلَّا ظَهَرَ فِي فِتْرَاتِ لِسَانِهِ...» (مسئولیت در قبال نیت و موقعیت‌های پنهان)
۷	مدیریت هدایا	قانون مجازات اسلامی (ماده ۵۸۸): ممنوعیت عام دریافت هدیه توسط مأموران دولتی	تدوین آیین‌نامه اجرایی در طرح: راه‌اندازی «سامانه یکپارچه ثبت و انتشار هدایا» و «موزه هدایای دولتی» برای شفافیت کامل	نامه ۴۵: عتاب امام به عثمان‌بن حنیف به‌دلیل حضور در میهمانی که شائبه تبعیض ایجاد می‌کرد.
۸	عدالت و انصاف	طرح (ماده ۳): تعریف تعارض منافع براساس «تعارض واقعی»	اصلاح ماده ۳: افزودن بند جدید: «هر عمل یا ارتباطی که موجب ایجاد ظن و بدگمانی در افکار عمومی نسبت به بی‌طرفی فرد شود، مشمول این قانون می‌گردد».	خطبه ۳: «أَوْ مَا وَ اللَّهِ لَقَدْ تَقَمَّصَهَا» (حساسیت نسبت به ایجاد شائبه و زیر سؤال بردن بی‌طرفی)

جدول ۲. این تحلیل نشان می‌دهد چگونه می‌توان با الهام از سیره علوی، قوانین موجود را از حالت انفعالی و تنبیه‌محور خارج کرده و به سمت حکمرانی فعال، شفاف و پیشگیرنده سوق داد.

بخش سوم:

بررسی طرح مدیریت تعارض منافع فردی با منافع عمومی کشور^۱ براساس سیره علوی

۱. نظرات کلی نسبت به کلیات طرح

۱.۱. نقاط قوت و ضرورت طرح

• طرح مدیریت تعارض منافع موجود، اسکلتی اولیه و لازم است، اما برای اثرگذاری واقعی، نیاز به تزریق روح حکمرانی علوی دارد. این طرح از معدود اسناد سیاستی است که به طور مستقیم به موقعیت‌های تعارض میان منافع شخصی و عمومی در ساختار اداری ایران می‌پردازد؛ از این حیث، با تأکید بر شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت نظام اداری، با اصول سیره علوی مانند عدالت، امانت‌داری و شفافیت در ولایت (نامه ۵۳ نهج البلاغه) همسو است. • طرح، یک گام در جهت نهاده‌سازی اخلاق اداری^۲ محسوب می‌شود و می‌تواند مکمل قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰) باشد.

• از منظر سیره علوی، اصل تفکیک منافع و پرهیز از اختلاط وظایف و انگیزه‌ها، یکی از پایه‌های عدالت اداری است. در این طرح، توجه به منع اشتغال هم‌زمان، افشای منافع و شفاف‌سازی هدایا، با این مبنا هم‌خوانی دارد.

۱.۲. نقاط ضعف و خلأهای رویکردی با استناد به سیره علوی

- طرح عمدتاً یک سند «حقوقی - کنترلی» و فاقد روح اخلاقی و فرهنگی است و از «بعد اخلاقی - تربیتی» که محور اصلی در سیره علوی است (مانند خطبه ۵ در الگو بودن حاکم)، غافل مانده است.
- نگاه طرح به «تعارض منافع» بیشتر ابزارگرایانه است؛ درحالی‌که از منظر حکمرانی علوی، این مفهوم بخشی از تزکیه اداری و تربیت کارگزاران است.
- در بخش اهداف، پیوند میان تعارض منافع و عدالت اجتماعی، قسط و امانت در مدیریت بیت‌المال به صورت صریح دیده نمی‌شود.
- طرح به نظام انگیزشی مدیران و کارکنان توجه کافی ندارد. در سیره علوی، انگیزه معنوی و مسئولیت‌پذیری عامل اصلی پیشگیری از فساد است، نه صرفاً ترس از مجازات.

۱. این طرح در جلسه علنی شماره ۳۰۱ روز دوشنبه مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی به صورت عادی اعلام وصول شده است.

- طرح به «تعارض واقعی» می‌پردازد، اما از «هر عملی که موجب ایجاد ظن و بدگمانی در افکار عمومی شود» (مانند ماجرای عثمان بن حنیف در خطبه ۳۴) غافل است.
- سازوکارهای پیش‌بینی‌شده برای شفافیت، معمولاً محرمانه یا داخلی هستند و به «افشای عمومی» که سنگ‌بنای حکمرانی علوی است (خطبه ۲۲۴)، توجهی ندارند.
- نهاد ناظر معمولاً در دل قوه مجریه تعریف می‌شود و از استقلال، قدرت، بودجه و اختیارات کافی (مانند اختیار عزل متخلفان قدرتمند) برخوردار نیست. این مغایر با دستور امام علی (ع) در «تفقد اعمالهم» و نظارت فعال و بی‌طرف است (نامه ۵۳).
- نهادی فراقوه‌ای با اختیار تام برای نظارت و برخورد قاطع و مستقل ایجاد شود.

۱.۳. پیشنهاد اصلاح در کلیات

- طرح مدیریت تعارض منافع، در چارچوب نظام اداری جمهوری اسلامی، اقدامی مثبت اما ناقص است؛ زیرا هنوز به مرحله‌ی نهادینه‌سازی اخلاق علوی در حکمرانی عمومی نرسیده است. برای تکمیل آن باید:
- ✓ الگوی مطلوب، الگوی «حکمرانی علوی در تعارض منافع» است؛ یعنی شفافیت، عدالت، پاسخ‌گویی و تزکیه نفس مدیران، پایه اصلی سلامت نظام اداری باشد، نه صرفاً تهدید به مجازات.
 - ✓ مفهوم تعارض منافع را از سطح «قانونی» به سطح «مدیریتی و فرهنگی» و «رویکرد مجازاتی» به «رویکرد تربیتی و پیشگیرانه» ارتقا داد.
 - ✓ درج فصل مستقل با عنوان فرهنگ‌سازی و آموزش مدیریت تعارض منافع بر پایه اخلاق اسلامی.
 - ✓ از مجازات‌محوری به پیشگیری‌محوری حرکت کرد.
 - ✓ دستگاه‌ها به تشکیل کمیته‌های اخلاق اداری علوی محور ملزم شوند.
 - ✓ شاخص‌های عملکردی سلامت اداری مبتنی بر اصول عدالت و امانت تعریف شوند.
 - ✓ رویکرد نهادهای نظارتی مردمی و اخلاقی شود.

۲. نقد و بررسی تفصیلی مواد طرح پیشنهادی

ردیف	عنوان ماده / محور	پیشنهاد اصلاحی مدیریتی	نقد تحلیلی بر اساس سیره علوی
۱	تعریف تعارض منافع (ماده ۱)	افزودن تبصره‌ای مبنی بر شمول تعارض منافع در حوزه‌های «اخلاقی، تصمیم‌گیری و انگیزشی» مدیران	تعریف فعلی صرفاً ناظر به موقعیت اداری است و ابعاد فرهنگی و اخلاقی را نادیده گرفته است. در سیره علوی، تعارض منافع حتی در نیت، تصمیم و انگیزه مدیر معنا دارد (نامه ۵۳).
۲	مصادیق تعارض منافع	توسعه مصادیق با الهام از نامه ۵۳ و ۴۱ امام علی(ع) در منع تعصب و جناح‌گرایی	مصادیق، بیشتر مالی هستند (هدیه، اشتغال، سهامداری)؛ اما تعارض‌های معرفتی، جناحی و خویشاوندی در تصمیمات نیز در طرح مغفول است.
۳	نهاد مسئول اجرا (هیئت نظارت بر تعارض منافع)	پیش‌بینی شوراهای اخلاق اداری متشکل از نمایندگان مردم، علما و کارشناسان	ساختار فعلی بوروکراتیک است و فاقد مبنای اخلاقی و استقلال نهادی می‌باشد. در سیره علوی، نظارت باید الهی، مردمی و درونی باشد.
۴	گزارش‌دهی و افشای منافع (Disclosure)	ایجاد سامانه عمومی اطلاع‌رسانی و تدوین منشور امانت‌داری کارگزاران	طرح صرفاً گزارش را الزامی می‌کند؛ اما ضمانت اجرای اخلاقی ندارد.
۵	هدایا و منافع جانبی (Gifts and Benefits)	الزام به ثبت هدایا در سامانه شفافیت و استفاده عمومی از هدایا (مانند موزه سازمانی)	نگاه صرفاً تنبیهی دارد. در سیره علوی، تأکید بر شفافیت و شکر نعمت است؛ نه نفی مطلق هدیه. ^۱
۶	اشتغال هم‌زمان (Dual Employment)	اصلاح تعریف اشتغال هم‌زمان با توجه به اختلاط مأموریت‌های عمومی و شخصی (نامه ۵۳)	طرح محدودیت کمی دارد؛ اما تعریف جامع از تضاد مأموریت‌ها ارائه نمی‌دهد.
۷	پاداش و حقوق مدیران	افزودن شاخص‌های شفافیت مالی، سبک زندگی و الگوبرداری از زهد علوی	کنترل صرف مالی کفایت ندارد. در سیره علوی، ساده‌زیستی مدیران اساس پیشگیری است.
۸	نظارت پس از واگذاری مسئولیت	پیش‌بینی «دوره مراقبت اخلاقی» پس از خروج مدیر از سمت تا ۲ سال	طرح به دوره توقف اشاره دارد؛ اما فاقد مکانیسم پیگیری است.
۹	آموزش و فرهنگ‌سازی	افزودن فصل مستقل با عنوان آموزش تعارض منافع در نظام اداری	طرح فاقد فصل مستقل آموزشی است. در سیره علوی، تعلیم و تزکیه مقدم بر عمل است (حکمت ۱۱۰).
۱۰	ضمانت اجراها	بازطراحی ضمانت اجرا بر پایه نظام سه‌مرحله‌ای: تذکر، هشدار، تنبیه	بیشتر مجازات‌محور است؛ درحالی‌که در سیره علوی «تذکر، نصیحت، اقناع» پیش از تنبیه مورد تأکید است.

۱. وقتی نمایندگان ولایات برای امام علی (ع) خراج یا هدیه می‌آوردند، ایشان هدایا را به‌طور شفاف ثبت و بین نیازمندان و بیت‌المال تقسیم می‌کردند؛ مثلاً در ماجرای هدیه‌های مردم کوفه، امام علی (ع) هر هدیه‌ای را که دریافت می‌کرد، برای خود نگاه نمی‌داشت، بلکه با دقت ثبت می‌شد و بخش‌هایی از آن صرف امور عمومی می‌شد و باقی آن به شکرانه نعمت در میان مستحقان توزیع می‌گردید. این رفتار نشان می‌دهد نگاه ایشان تنبیهی صرف نبود و هدیه را مطلقاً نفی نمی‌کرد، بلکه معیار اصلی شفافیت، عدالت و شکر نعمت بود.

۳. نکات اصلاحی (اصلاح مواد موجود براساس سیره علوی)

۱. اصلاح ماده ۱ (تعاریف) براساس امانت‌داری علوی: سیره علوی تعارض را «خیانت در امانت» می‌داند (نامه ۵۳: «اگر کارگزاری خیانت کرد، او را مجازات کن»). پیشنهاد: تعریف تعارض را به «هر موقعیت که امانت عمومی را تهدید کند» گسترش دهید و «منافع جمعی» را به عنوان «ساخت اجتماعی» اضافه کنید تا تعارض از طریق گفت‌وگو جمعی شناسایی شود.

۲. اصلاح ماده ۳ (ممنوعیت‌ها) براساس عدالت پیشگیرانه: امام علی (ع) بر جلوگیری از روابط خانوادگی در قدرت تأکید دارد (نامه ۵۳: «از نزدیکان کسی را به کار نگیر که به خویشاوندی اعتماد کند»). پیشنهاد: ممنوعیت را به «بررسی پیشینی روابط خانوادگی و منافع شخصی قبل از انتصاب» گسترش دهید و از فرآیندهای جمعی (مانند کمیته‌های گفت‌وگویی) برای ارزیابی استفاده کنید.

۳. اصلاح ماده ۷ (گزارش) براساس شفافیت علوی: سیره علوی شفافیت عمومی را ضروری می‌داند (نامه ۵۳: «با مردم مشورت کن»). پیشنهاد: گزارش را از داخلی به «عمومی با حفاظت هویت» تبدیل کنید تا مردم نظارت کنند، و از روایت‌های جمعی برای بررسی تعارض استفاده شود.

۴. اصلاح ماده ۱۰ (مجازات‌ها) براساس عدالت توزیعی: امام علی (ع) بر بازپس‌گیری بیت‌المال و توزیع به محرومان تأکید دارد (نامه ۵۳: «حق ضعیف را از قوی بگیر»). پیشنهاد: مجازات‌ها را با «عزل فوری و جبران عمومی از طریق توزیع به محرومان» تکمیل کنید، و ارزیابی مداوم (تغییر مداوم) برای جلوگیری از تکرار اضافه شود.

۴. نکات تکمیلی (افزودن مواد جدید براساس سیره علوی)

۱. ماده جدید: آموزش اخلاقی براساس تقوای علوی: سیره علوی بر «تقوا و پرهیزکاری» تأکید دارد (نامه ۵۳: «از پرهیزکاران انتخاب کن»). پیشنهاد: «دوره‌های آموزشی سالانه براساس نهج‌البلاغه برای تقویت تقوا و عقلانیت جمعی، با تمرکز بر گفت‌وگوهای گروهی برای ساخت منافع عمومی».

۲. ماده جدید: نظارت مردمی براساس عدالت اجتماعی: امام علی (ع) مردم را در نظارت مشارکت می‌داد (نامه ۵۳: «از مردم گزارش بگیر»). پیشنهاد: «سامانه گزارش‌دهی مردمی با بررسی جمعی (کمیته‌های محلی) برای شناسایی تعارض، و اولویت به صدای محرومان».

۳. ماده جدید: جلوگیری از تمرکز قدرت براساس توزیع عادلانه: سیره علوی تمرکز ثروت را منع می‌کند (نامه ۵۳: «از انباشت جلوگیری کن»). پیشنهاد: «ممنوعیت بیش از دو سمت همزمان و گزارش مداوم دارایی خانواده، با استفاده از روایت‌های جمعی برای ارزیابی توزیع عادلانه».

۴. ماده جدید: حمایت از محرومان بر اساس عدالت توزیعی: امام علی (ع) اولویت را به محرومان می‌داد (نامه ۵۳: «حق ضعیف را بگیر»). پیشنهاد: «در تعارض منجر به ضرر عمومی، جبران از طریق بودجه عمومی با اولویت محرومان، و ارزیابی مداوم برای تغییر سیستم».

۵. ماده جدید: ارزیابی عملکرد اخلاقی بر اساس امانت‌داری: سیره علوی عملکرد را بر امانت ارزیابی می‌کند (نامه ۵۳: «آزمایش کن»). پیشنهاد: «ارزیابی سالانه اخلاقی مقامات توسط کمیته جمعی با تمرکز بر جلوگیری از تعارض از طریق گفت‌وگو».

۶. ماده جدید: هر مشمول که از وجود یک موقعیت تعارض‌آمیز برای خود یا همکارش آگاه باشد؛ ولی ظرف مهلت مقرر آن را گزارش ندهد، مستحق مجازات قانونی است. همچنین هر عمل یا ارتباطی که موجب ایجاد ظن قوی در افکار عمومی نسبت به بی‌طرفی فرد شود، حتی در صورت عدم وقوع تعارض واقعی، قابل رسیدگی و صدور حکم توسط نهاد ناظر خواهد بود.^۱



۱. حکمت ۳۶۶ (در مورد ظهور نیات در رفتار) و خطبه ۳۴ (در مورد حساسیت نسبت به شائبه).

ردیف	عنوان ماده / محور	پیشنهاد اصلاحی مدیریتی	نقد تحلیلی براساس سیره علوی
۱	تعریف تعارض منافع (ماده ۱)	افزودن تبصره‌ای مبنی بر شمول تعارض منافع در حوزه‌های «اخلاقی، تصمیم‌گیری و انگیزشی» مدیران	تعریف فعلی صرفاً ناظر به موقعیت اداری است و ابعاد فرهنگی و اخلاقی را نادیده گرفته است. در سیره علوی، تعارض منافع حتی در نیت، تصمیم و انگیزه مدیر معنا دارد (نامه ۵۳).
۲	مصادیق تعارض منافع	توسعه مصادیق با الهام از نامه ۵۳ و ۴۱ امام علی(ع) در منع تعصب و جناح‌گرایی	مصادیق بیشتر مالی هستند (هدیه، اشتغال، سهامداری). اما تعارض‌های معرفتی، جناحی و خویشاوندی در تصمیمات نیز در طرح مغفول است.
۳	نهاد مسئول اجرا (هیئت نظارت بر تعارض منافع)	پیش‌بینی شورا‌های اخلاق اداری متشکل از نمایندگان مردم، علما و کارشناسان	ساختار فعلی بوروکراتیک است و فاقد مبنای اخلاقی و استقلال نهادی می‌باشد. در سیره علوی، نظارت باید الهی، مردمی و درونی باشد.
۴	گزارش‌دهی و افشای منافع (Disclosure)	ایجاد سامانه عمومی اطلاع‌رسانی و تدوین منشور امانت‌داری کارگزاران	طرح صرفاً گزارش را الزامی می‌کند اما ضمانت اجرای اخلاقی ندارد.
۵	هدایا و منافع جانبی (Gifts and Benefits)	الزام به ثبت هدایا در سامانه شفافیت و استفاده عمومی از هدایا (مانند موزه سازمانی)	نگاه صرفاً تنبیهی دارد. در سیره علوی، تأکید بر شفافیت و شکر نعمت است؛ نه نفی مطلق هدیه.
۶	اشتغال هم‌زمان (Dual Employment)	اصلاح تعریف اشتغال هم‌زمان با توجه به اختلاط مأموریت‌های عمومی و شخصی (نامه ۵۳)	طرح محدودیت کمی دارد اما تعریف جامع از تضاد مأموریت‌ها ارائه نمی‌دهد.
۷	پاداش و حقوق مدیران	افزودن شاخص‌های شفافیت مالی، سبک زندگی و الگوبرداری از زهد علوی	کنترل صرف مالی کفایت ندارد. در سیره علوی، ساده‌زیستی مدیران اساس پیشگیری است.
۸	نظارت پس از واگذاری مسئولیت	پیش‌بینی «دوره مراقبت اخلاقی» پس از خروج مدیر از سمت تا ۲ سال	طرح به دوره توقف اشاره دارد اما فاقد مکانیسم پیگیری است.
۹	آموزش و فرهنگ‌سازی	افزودن فصل مستقل با عنوان آموزش تعارض منافع در نظام اداری	طرح فاقد فصل مستقل آموزشی است. در سیره علوی، تعلیم و تزکیه مقدم بر عمل است (حکمت ۱۱۰).
۱۰	ضمانت اجراها	بازطراحی ضمانت اجرا بر پایه نظام سه‌مرحله‌ای: تذکر، هشدار، تنبیه	بیشتر مجازات‌محور است؛ درحالی‌که در سیره علوی «تذکر، نصیحت، اقناع» پیش از تنبیه مورد تأکید است.

جدول ۳. اصلاح مواد موجود براساس سیره علوی

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مدیریت تعارض در سیره علوی بر سه سطح ذهنی، نرم و سخت استوار است. مدیر کارآمد کسی است که با شناخت ریشه‌های تعارض (مدیریت ذهنی) و به‌کارگیری شیوه‌های اقناعی و گفت‌وگویی (مدیریت نرم)، مانع از بروز و گسترش تعارضات در محیط سازمانی شود و تنها در موارد ضروری به برخورد قهری و تنبیهی (مدیریت سخت) متوسل گردد (نهج‌البلاغه، خطبه ۳۵). در تعالیم اسلامی، مرحله سخت آخرین گزینه است و امام علی (ع) ناآگاهی و بی‌توجهی مدیران به موقعیت‌های تعارض را یکی از عوامل اصلی فتنه و سقوط جوامع می‌داند (حکمت ۲۸۳).

از بررسی سیره علوی و تطبیق آن با قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توان نتیجه گرفت که مدیریت ذهنی تعارض نقش پیشگیرانه دارد و باید از طریق آموزش، تدوین آیین‌نامه‌ها و احکام اداری تقویت شود. به‌ویژه در حوزه‌هایی چون هدایا، منافع مالی، اشتغال هم‌زمان و روابط خویشاوندی، ضرورت دارد سازوکارهای شفاف و پیشگیرانه طراحی شود تا از شکل‌گیری تعارض منافع جلوگیری گردد. برای نمونه، دریافت هدیه از مراجعان، حتی در صورت نیت خیر، می‌تواند منشأ شبهه و تضاد منافع باشد؛ ازاین‌رو قانون باید با تعیین مرزهای روشن، زمینه هرگونه ابهام یا سوء تفاهم را از میان ببرد.

در نظام کنونی، قوانین موجود ازجمله قانون مدیریت خدمات کشوری بیشتر بر مرحله پسینی و مجازات متخلفان تمرکز دارند و به مراحل پیشگیرانه کمتر توجه شده است. درحالی‌که سیره امام علی (ع) بر مدیریت اخلاقی و پیشگیرانه تأکید دارد و محور آن، اصلاح نگرش مدیران، نظارت همدلانه و پاسخ‌گویی درون‌سازمانی است. بنابراین پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار در بازنگری این قانون، دو محور اصلی زیر را مدنظر قرار دهد:

- تقویت سازوکارهای پیشگیری: درج تبصره‌ها و مواد قانونی ناظر به آموزش مستمر مدیران، شفاف‌سازی روابط مالی و الزام به افشای منافع شخصی.
- توسعه سازوکارهای نظارت نرم: ایجاد کمیته‌های اخلاق اداری در دستگاه‌ها برای ارشاد، مشاوره و تذکر پیش از ورود به مرحله انضباطی.

• از منظر فقهی، قاعده «لاضرر و لااضرار فی الاسلام» (کلینی، ۱۴۳۰، ص ۴۷۶) مبنای صریحی بر منع زیان به خود و دیگران در تصمیمات اداری و سیاسی است. این اصل در کنار مبانی عقلانی، بر ضرورت بازدارندگی و پیشگیری در عرصه مدیریت اسلامی تأکید دارد. ازاین‌رو، نگرش تقنینی و نظام‌مند به پدیده تعارض منافع، نه تنها برای سلامت نظام اداری، بلکه برای پایداری منابع عمومی و اعتماد اجتماعی ضروری است.

- به‌طور خلاصه، الگوی سیره علوی در مدیریت تعارض منافع، راهبردی است برای گذار از نظارت تنبیهی به حکمرانی اخلاق‌محور و بازدارنده که می‌تواند زیربنای اصلاح ساختار اداری کشور قرار گیرد.

۱. پیشنهاد‌های سیاستی برای قانون‌گذار

• **تقنین جامع:** تدوین و تصویب ماده یا قانونی جامع با محوریت «مدیریت تعارض منافع» در چارچوب قانون خدمات کشوری و سایر قوانین مرتبط. این قانون باید رویکردی پیشگیرانه داشته و تمامی ابعاد تعارض منافع را پوشش دهد.

• **شفاف‌سازی و آموزش:** درج مواد و تبصره‌های قانونی الزام‌آور برای:

○ **افشای شفاف منافع:** الزام تمامی کارکنان و مدیران به افشای روابط و منافع شخصی که ممکن است با وظایف اداری آنها در تعارض باشد.

○ **آموزش مستمر:** تصریح قانونی به برگزاری دوره‌های آموزشی اجباری، مستمر و تخصصی در حوزه اخلاق اداری و مدیریت تعارض منافع برای تمامی مدیران.

• **تعیین ضمانت اجرا:** پیش‌بینی مجازات‌های متناسب و بازدارنده برای موارد نقض مقررات تعارض منافع و عدم شفافیت.

• **پشتیبانی مالی:** تخصیص ردیف بودجه‌ای مستقل و کافی برای:

○ توسعه، استقرار و به‌روزرسانی «سامانه‌های الکترونیکی ثبت و پایش منافع»

○ پشتیبانی مالی و اجرایی از برنامه‌های آموزشی، ترویجی و پژوهش‌های کاربردی در این حوزه

۲. پیشنهاد‌های سیاستی برای مدیران ارشد و سیاست‌گذاران سازمانی

• **نهادینه‌سازی ساختار مدیریت تعارض منافع:**

○ ایجاد «کمیته‌های اخلاق اداری و مدیریت تعارض منافع» در سطح هر دستگاه با مأموریت اصلی ارائه راهنمایی، مشاوره و تذکر پیشگیرانه به کارکنان و مدیران

○ تدوین و ابلاغ «دستورالعمل اجرایی مدیریت تعارض منافع» متناسب با ماهیت فعالیت‌های دستگاه، همراه با سازوکارهای نظارتی مشخص برای تضمین اجرای آن در تمام واحدها

• **توسعه و ترویج فرهنگ سازمانی:**

○ اجرای برنامه‌های ترویجی و آموزش‌های هدفمند و دوره‌ای برای تبیین ارزش‌های اخلاقی، شفافیت و پاسخ‌گویی

○ گنجاندن معیارهای «التزام به اخلاق اداری و مدیریت تعارض منافع» در نظام ارزیابی عملکرد مدیران و کارکنان

• **اجرای حکمرانی ترکیبی (سخت و نرم):**

○ به کارگیری هوشمندانه «رویکرد نظارت نرم» با تأکید بر اعتمادسازی، گفت‌وگو، ارشاد اخلاقی و تقویت خودکنترلی در کنار بهره‌گیری از سازوکارهای نظارتی و انضباطی رسمی

منابع

الف) فارسی و عربی

قرآن کریم.

سیدرضی، نهج البلاغه.

۱. ایزدی یزدان آبادی، احمد، (۱۳۷۹)، مدیریت تعارض، تهران: دانشگاه امام حسین (ع).

۲. رضائیان، علی، (۱۳۸۷)، مدیریت تعارض و مذاکره، چ سوم، تهران: سمت.

۳. سیاست‌های کلی نظام اداری.

۴. شفیعی، عباس و ابوطالب خدمتی و علی آقا پیروز، (۱۳۸۵)، رفتار سازمانی با رویکرد اسلامی، قم:

پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

۵. عبدلی، امیرعباس، (۱۴۰۳)، «قانون‌گذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری؛

رهنمودهایی برای نظام خط‌مشی‌گذاری جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۹۸۱۵).

۶. علی‌زاده، فرهاد و محمدتقی نوروزی، (۱۳۹۱)، «بررسی شیوه‌های پیشگیری از تعارض سازمانی در سیره

نبوی (ص)»، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، ۵(۱)، ۳۱-۵۲.

۷. فخمی، فرزاد، (۱۳۸۳)، مدیریت رفتار سازمانی، تهران: هستان.

۸. قاسمی، پرویز، (۱۴۰۱)، طراحی الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری با استفاده از روش

فرا ترکیب، همایش ملی ارتقای شفافیت (سازمان بازرسی کل کشور).

۹. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.

۱۰. قانون منع مداخله وزراء، نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری، مصوب

۱۳۳۷.

۱۱. کلینی، محمدبن یعقوب، (۱۴۰۷ ق)، الکافی، ج ۱۰، تهران: دار الکتب الإسلامیه.

۱۲. نجفیان، مهدی و سید حمیدرضا علوی، (۱۳۸۹)، «مدیریت تعارض در سیره حضرت علی (ع) از منظر

نهج البلاغه»، مطالعات اسلامی در علوم انسانی، ۱ (۲).

ب) انگلیسی

13. Villoria-Mendieta, M. (2005). Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review. SIGMA Paper, 36.

14. OECD. (2003). OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD Publishing.

<https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>



تلفن: ۰۲۵-۳۲۱۲۸۰۰۰
آدرس: قم، سالاریه، خیابان میثم تمار، کوچه میثم ۱، پلاک ۱۲
کد پستی: ۳۷۱۶۹۶۴۵۹۱
cmir.parliran.ir