

به نام خدا



مجلس شورای اسلامی ایران

«مدیریت تعارض منافع و حکمرانی خوب»
با تأکید بر تجربه سازمان تأمین اجتماعی

مؤلفان:

مصطفی سلیمی

زهرا اکبری

تابستان ۱۴۰۰

سرشناسه: سالاری، مصطفی، ۱۳۵۵ -

عنوان و نام پدیدآور: مدیریت تعارض منافع و حکمرانی خوب با تأکید بر تجربه سازمان تأمین اجتماعی / نویسندگان مصطفی سالاری، زهرا اکبری؛ با همکاری شیوا بازرگان.

مشخصات نشر: تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۴۰۰.

مشخصات ظاهری: ۱۶۸ ص.

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۶۳۰۶-۴۳-۰

وضعیت فهرست نویسی: فیبا

موضوع: سازمان تأمین اجتماعی -- تعارض منافع و حکمرانی خوب

شناسه افزوده: اکبری، زهرا، ۱۳۷۳ -

رده بندی کنگره: HD۳۹/۵

رده بندی دیویی: ۴۴۱

شماره کتابشناسی ملی: ۸۴۵۹۹۶۶

اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا

مدیریت تعارض منافع و حکمرانی خوب

با تأکید بر تجربه سازمان تأمین اجتماعی

نویسندگان:

مصطفی سالاری

زهرا اکبری

با همکاری: شیوا بازرگان

صفحه آرای: هانیه محرابی - بهار یزدان سپاس

طراحی جلد: احسان ارضی

لیتوگراف: چاپ و صحافی: خاتم

چاپ اول: ۱۴۰۰

قیمت: ۶۴۰۰۰ ریال



سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران

تهران، میدان آرژانتین، خیابان احمد قصیر، خیابان دهم، پلاک ۲۰

تلفن: ۰۲۱۸۸۵۰۷۴۲۱ - فکس: ۰۲۱۸۸۷۵۳۲۴۵

کدپستی: ۱۵۱۴۷۳۳۳۱۱ - ایمیل: info@ssor.ir

همه حقوق این اثر مشمول به ناشر است و استفاده از مطالب کتاب با ذکر منبع مجاز است.

۱۰.....	۱-مقدمه.....
۱۳.....	فصل اول: مبانی نظری.....
۱۴.....	مقدمه.....
۱۵.....	گفتار اول: مفهوم‌شناسی.....
۱۵.....	الف) تعارض.....
۱۶.....	ب) منافع.....
۱۸.....	گفتار دوم: تعاریف تعارض منافع.....
۱۸.....	الف) تعریف تعارض منافع بر مبنای افکار عمومی.....
۱۹.....	ب) تعریف تعارض منافع بر مبنای دانش تخصصی.....
۲۱.....	ب-۱) تعریف تعارض منافع در حوزه مدیریت.....
۲۱.....	ب-۲) تعریف تعارض منافع در حوزه حقوق.....
۲۱.....	ب-۳) تعریف تعارض منافع در حوزه سلامت و پزشکی.....
۲۲.....	ب-۴) تعارض منافع در تجارت و کسب و کار.....
۲۲.....	ب-۵) تعریف تعارض منافع از منظر مؤسسات بین‌المللی.....
۲۳.....	ب-۶) تعریف تعارض منافع از منظر سازمان بین‌المللی کار.....
۲۴.....	گفتار سوم: ارتباط و تمییزسازی مفهومی.....
۲۴.....	الف) تعارض منافع و تضاد منافع.....
۲۵.....	ب) تعارض منافع و فساد.....
۲۷.....	گفتار چهارم: انواع تعارض منافع.....
۲۸.....	الف) درهای گردان.....
۲۹.....	ب) اشتغال هم‌زمان.....
۳۰.....	ب-۱) انسداد اشتغال دیگران.....

- ب-۲) تضعیف تعهد کاری ۳۰
- ب-۳) سواری مجانی ۳۱
- ج) نفوذگرایی و لابی‌گری ۳۱
- د) تبادل هدیه ۳۲
- ه) اتحاد قاعده‌گذار و مجری ۳۴
- ز) اتحاد ناظر و منظور ۳۵
- ح) تعارض درآمد و وظایف ۳۵
- ط) تعارض وظایف ۳۶
- گفتار پنجم: علل تعارض منافع ۳۷
- الف) زمینه‌های سیاسی (حکمرانی ناشایست) ۳۷
- ب) زمینه‌های اجتماعی ۳۸
- ب-۱) بی‌سازمانی اجتماعی ۳۸
- ب-۲) فقدان اصل شایسته‌سالاری ۳۸
- ب-۳) کنش بر اساس اصل سودمندی ۳۸
- ب-۴) کنش بر مبنای انتخاب عقلانی ۳۹
- ب-۵) محرومیت نسبی ۴۰
- ب-۶) کم‌توجهی به نقض هنجارها ۴۰
- ج) زمینه‌های اقتصادی ۴۱
- گفتار ششم: پیامدهای تعارض منافع ۴۲
- الف) فساد ۴۲
- ب) برهم خوردن موازنه فرصت و گسترش نابرابری‌های اجتماعی ۴۲
- ج) افول اعتماد و سرمایه اجتماعی ۴۳
- د) تضعیف کارایی دولت ۴۴
- ه) افول مشروعیت سیاسی ۴۴

فصل دوم: ایجاد حقوقی مدیریت تعارض منافع..... ۴۵

گفتار اول: مدیریت تعارض منافع در چارچوب مؤلفه‌های حکمرانی خوب..... ۴۶

الف) حاکمیت قانون..... ۴۷

ب) شفافیت..... ۵۰

ج) پاسخگویی..... ۵۱

ج-۱) پاسخگویی سیاسی..... ۵۱

ج-۲) پاسخگویی اداری..... ۵۲

ج-۳) پاسخگویی حقوقی..... ۵۲

گفتار دوم: مدیریت تعارض منافع از منظر حقوق شهروندی و منفعت عمومی..... ۵۳

گفتار سوم: مدیریت تعارض منافع از منظر قوانین و مقررات..... ۵۶

فصل سوم: راهکارهای مدیریت تعارض منافع (تجارب کشورهای موفق)..... ۵۹

الف) راهبردهای مدیریت درهای گردان..... ۶۰

ب) راهبردهای مدیریت اشتغال همزمان..... ۶۱

ج) روش‌های کنترل هدیه..... ۶۲

د) تفکیک امور قاعده‌گذاری و اجرا/ناظر و منظور..... ۶۵

ه) راهبردهای کاهش تعارض وظایف/تعارض درآمد و وظایف..... ۶۶

و) دیگر شیوه‌های مدیریت تعارض منافع..... ۶۶

و-۱) تغییر قواعد و ساختار..... ۶۶

و-۲) عمل بر اساس اصول حاکمیت شرکتی..... ۶۷

فصل چهارم: تجربه مدیریت تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی..... ۶۹

گفتار اول: معیارهای شناسایی بستر تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی..... ۷۲

گفتار دوم: مدیریت تعارض منافع در مطالعات خارجی..... ۷۵

گفتار سوم: مدیریت تعارض منافع در مطالعات داخلی..... ۸۰

- گفتار چهارم: چارچوب نظری مدیریت تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی ۸۴
- گفتار پنجم: عناوین و مصادیق تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی ۸۷
- گفتار ششم: علل تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی ۹۴
- الف) حجیم بودن دولت و عدم رعایت اصل سه جانبه گرایی ۹۴
- ب) همزمانی نقش های سازمان ۹۷
- ج) حکمرانی ناشایست ۹۸
- د) پیچیدگی، قابل فهم نبودن و منسوخ بودن قوانین ۹۸
- گفتار هفتم: پیامدهای تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی ۱۰۱
- گفتار هشتم: راهبردهای مدیریت تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی ۱۰۴
- الف) عمل بر اساس اصول حکمرانی خوب ۱۰۴
- ب) اعلام منافع مالی و غیر مالی ۱۰۷
- ج) طراحی چارچوبی برای حکمرانی دیجیتال ۱۰۸
- د) توجه به اصول حاکمیت شرکتی ۱۰۹
- ه) تغییر قواعد، ساختار و فرایندهای سازمان ۱۱۰
- گفتار نهم: تشریح دستورالعمل مدیریت تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی ۱۱۲
- گفتار دهم: ارزیابی دستورالعمل مدیریت تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی و ارائه پیشنهادات ۱۱۶
- گفتار یازدهم: سایر اقدامات در مسیر مدیریت تعارض منافع ۱۱۸
- الف) طرح مدیران آینده: شایسته گزینی در ورود به خدمت و انتصاب مدیران ۱۱۸
- ب) طراحی سامانه تأمین اجتماعی ۱۱۹
- ج) طرح تحول دیجیتال خدمات بیمه ای (۳۰۷۰) ۱۱۹
- د) طرح نسخه الکترونیک ۱۲۰
- ه) طرح مقررات زدایی از مسیر تنقیح، تجمیع و اصلاح بخشنامه ها ۱۲۲
- و) طرح تدوین کدهای رفتاری ۱۲۳
- بحث و نتیجه ۱۲۵

مقدمه

تعارض منافع در شرایطی بروز می‌یابد که منافع عمومی (یا سازمانی) و منافع شخصی (یا خانوادگی، گروهی و ...) در مقام و موقعیت شخص مشمول، در مقابل یکدیگر قرار گیرد و زمینه عدم رجحان نفع عمومی در تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و انجام وظایف فراهم آید. گرچه موقعیت تعارض منافع می‌تواند بستر شکل‌گیری فساد باشد، ولی الزاماً به معنای فساد نیست و این دو لازم و ملزوم یکدیگر نیستند. با وجود این، از آنجاکه مسئله چندوجهی فساد با ماهیت پنهان و پیچیده خود به‌ویژه در چند سال اخیر، آثار زیانباری بر رشد اقتصادی، اعتماد اجتماعی و مشروعیت سیاسی گذاشته است، لزوم کشف گلوگاه‌های تقویت‌کننده بروز فساد در نظام‌های حکمرانی مانند قرار گرفتن کنشگران در موقعیت تعارض منافع، به‌عنوان مبنای اساسی پژوهش‌های مرتبط با مسئله محرز می‌شود. به‌ویژه زمانی که این مطالعات با هدف ارائه راهکارهای پیشگیرانه و روش‌های مداخله‌گر مانند مدیریت تعارض منافع به نهادهای سیاستی مربوطه صورت گیرد.

صاحب‌نظران حوزه فساد نسبت به تعریف، وجوه و ابعاد گوناگون فساد توافق چندانی ندارند، اما این موضوع را که فساد معلول حکمرانی ناشایست است، تأیید می‌کنند. وب‌سایت بانک جهانی^۱ به‌عنوان نخستین مرجع مطرح‌کننده مفهوم حکمرانی که پیرامون تعاریف، شاخص‌ها و نحوه اندازه‌گیری آن از دهه ۱۹۸۰ گزارش‌های متعددی ارائه کرده است، در آخرین گزارش خود، شاخص‌های اصلی حکمرانی خوب^۲ در ۲۰۰ کشور مورد مطالعه را شنیدن صدای شهروندان و پاسخگویی، ثبات سیاسی و عدم خشونت، اثرگذاری حکومت، کیفیت قانون‌گذاری، حاکمیت قانون و کنترل فساد معرفی می‌کند. حکمرانی خوب علاوه بر سایر الزامات و پیش‌نیازها، مستلزم مدیریت و رفع تعارض در حکمرانان و مدیران است. تعارض منافع به شفافیت، عدالت و بی‌طرفی، رفع تبعیض در ارائه خدمات، سرمایه اجتماعی، سهولت و کیفیت ارائه خدمات خدشه وارد می‌کند و حقوق شهروندی را در معرض تعرض قرار می‌دهد. مدیریت تعارض منافع از منظر حقوق شهروندی حائز اهمیت و واجد آثاری مهم است. اصول حاکم بر حقوق شهروندی از جمله نظارت شهروندان بر اعمال و تصمیمات دولت و وجود دولت شفاف، پاسخگو و مسئولیت‌پذیر در مسیر مدیریت تعارض منافع، قابل تحقق می‌گردد.

مصادیق تعارض منافع در سطوح مختلف قابل درک است و هیچ عرصه‌ای را نمی‌توان از آن مستثنی دانست. چنانچه تنها بر این مسئله به‌عنوان یکی از مدخل‌های اصلی فساد در سازمان تأمین اجتماعی تمرکز شود، به‌طور نمونه کاوش سازوکار این موضوع که «تعیین دستورالعمل‌های حوزه بازنشستگی بر عهده کارشناسانی است که خود ذی‌نفع هستند و امکان دارد این آیین‌نامه‌ها به نفع گروهی تورش و اریب پیدا کند و این

1. Worldbank.org

2. Good governance

در حالی است که بخش مهمی از جامعه، گویی در این پیشنهادها حضور ندارند^۱، خالی از اهمیت نخواهد بود. سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین نهاد اجتماعی و سازمان بیمه‌ای کشور با پوشش دهی نیمی از جمعیت کشور، با این مسئله در ساختار حکمرانی خود مواجه است.

این سازمان ضمن ارائه بیش از ده‌ها نوع خدمت بیمه‌ای (پرداخت مستمری بازنشستگی، از کار افتادگی، مقرری بیمه بیکاری و ...)، بزرگ‌ترین خریدار درمان کشور محسوب می‌شود و از طرفی به علت درمان مستقیم، دومین تولیدکننده درمان نیز هست. اطلاعاتی از این قبیل، فراگیری و نقش این سازمان را در حوزه اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و ملی نشان می‌دهد (رخشا و خوش فکر، ۱۳۹۳: ۱۶). سازمان تأمین اجتماعی مشتمل بر گروه‌های ذی‌نفع بیمه‌شدگان، کارفرمایان، شرکا و نهاد دولت و حلقه اتصال اصلی میان آن‌ها است. به این ترتیب، مهم‌ترین نقش را در ایجاد و ارتقای عدالت، رفاه و هم‌بستگی اجتماعی ایفا می‌کند و بستری برای مشارکت و گفت‌وگو سازی ذی‌نفعان است. حالت بهینه و مطلوب سازمان زمانی است که منافع کنشگران را به شکل متعادلی هدایت کند تا آرمان خود مبنی بر بهترین و کارآمدترین روش ارائه خدمات به شرکای اجتماعی را تحقق بخشد. اما احتمال ریسک ذی‌نفعان در ترجیح منافع شخصی، اهداف سازمان را از حالت تعادل خارج کرده و به شکل جدی کارایی آن را به چالش می‌کشد. به‌طور مثال، زمانی که مدیران سازمان، هم‌زمان سمتی مانند نظارت بر عملکرد مراکز زیرمجموعه خود داشته باشند یا سهامدار و مالک برخی از مراکز درمانی طرف قرارداد باشند، ممکن است عواید شخصی بر بررسی و شفاف‌سازی موارد خلاف قانون این مراکز ترجیح یابد. برآیند چنین وضعیتی عملکرد و اعتبار سازمان را تضعیف کرده، نقش پشتیبانی آن را به حاشیه می‌کشاند و مهم‌تر از آن به اعتماد اجتماعی نسبت به سازمان در جایگاه یک نهاد عمومی و محرک روابط مالی و اجتماعی کنشگران، خدشه وارد می‌کند.

اساساً، تعارض منافع منشعب از ساختارهای نامناسب اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، خطر اختلال در قضاوت، اعمال نظارت یا تصمیم‌گیری ناعادلانه به‌ویژه، برای مقام‌های حاکمیتی را به شکل قابل توجهی تقویت می‌کند. آسیب به منافع عمومی و اضمحلال اعتماد و سرمایه اجتماعی نسبت به هسته‌های مرکزی مدیریت و سیاست‌گذاری، خروجی اصلی عدم شناخت و کاهش احتمال بروز تعارض منافع است. این نادیده‌انگاری می‌تواند این تصور را ایجاد کند که نهادهای حاکمیتی و سیاست‌گذاری، تدبیری برای جلوگیری از آلوده شدن بدنه سیستم به مقدم دانستن منافع شخصی، صنفی و خانوادگی نسبت به خیر جمعی نیندیشیده‌اند. بنا بر مطالب فوق و لزوم شناخت تعارض منافع در جایگاه یکی از مهم‌ترین بسترهای وقوع و شیوع فساد، اتخاذ تدابیر لازم برای مدیریت این موقعیت، مستقیماً نقش سیاست‌پیشگیرانه از فساد و تقویت حکمرانی را ایفا و در جهت صیانت از حقوق شهروندی عمل می‌کند. به بیان دیگر شناسایی چنین موقعیت‌هایی، مبنایی

1. <http://sharghdaily.com/fa/main/detail/2/0092>

برای کشف فساد و تلاش برای کنترل آن از امکان شکل‌گیری فساد و سایر ناکارآمدی‌ها جلوگیری می‌کند. پژوهش حاضر، با توجه به شیوع، گستردگی و پیامدهای تعارض منافع در تمامی عرصه‌ها و عدم امکان بررسی همه‌جانبه و جامع از موضوع، صرفاً بر سازمان تأمین اجتماعی متمرکز شده است. هدف اصلی این پژوهش، ارائه راهبردهای سیاستی در جهت بهبود حکمرانی و مدیریت تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی است و کشف مصادیق، گلوگاه‌های اصلی و مناطق مستعد بروز تعارض منافع و مرور نظام‌مند تجارب جهانی در تعیین استانداردهای کنترل آن از اهداف فرعی به حساب می‌آید.