

تحلیل نهادی موقعیت‌های تعارض منافع در شهرداری تهران: شناسایی ریسک‌های ساختاری - کارکردی، رفتاری و حقوقی - قانونی

رزینا لطفی جبلی^۱؛ زهره سروشفر^۲

۱. دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی، بررسی مسائل اجتماعی ایران، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران

۲. دکتری جامعه‌شناسی، بررسی مسائل اجتماعی ایران، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی، دانشگاه الزهراء تهران، ایران

۴

پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۰۷

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۸/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۰۱

چکیده

تعارض منافع، یکی از چالش‌های اساسی در حکمرانی شهری است که می‌تواند کارآمدی نهادی و اعتماد عمومی را به طور جدی تضعیف کند. در سازمان‌هایی با ساختار پیچیده و چندسطحی مانند شهرداری تهران، تداخل وظایف، روابط غیررسمی و ضعف در نظارت قانونی، زمینه شکل‌گیری موقعیت‌های متعدد تعارض منافع را فراهم می‌کند. از این رو، تحلیل نهادی این پدیده برای فهم عمیق‌تر ریشه‌های ساختاری و رفتاری آن اهمیت ویژه‌ای دارد. پژوهش حاضر با رویکرد کیفی و ماهیت کاربردی انجام شده و از روش تحلیل مضمون برای استخراج الگوهای مفهومی استفاده کرده است. داده‌ها از طریق ۳۲ مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته با مدیران، کارشناسان و اعضای شورای شهر تهران گردآوری شده و از طریق سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی مورد تحلیل قرار گرفته است. یافته‌ها بیانگر آن بوده است که تعارض منافع در شهرداری تهران پدیده‌ای نظام‌مند و چندسطحی است که در تعامل میان ساختارهای سازمانی - کارکردی، چارچوب‌های حقوقی - قانونی و شبکه ذی‌نفعان بازتولید می‌شود. در سطح سازمانی - کارکردی، تمرکز نامتوازن قدرت، ابهام در وظایف و وابستگی تصمیم‌ها به سازوکارهای غیررسمی، اصلاحات را ناکارآمد می‌کند؛ در سطح حقوقی - قانونی، پراکندگی مقررات و خلأهای قانونی امکان سوءاستفاده و تفسیر سلیقه‌ای را فراهم می‌آورد؛ و در سطح شبکه ذی‌نفعان، تعاملات قدرت و دسترسی برخی گروه‌ها زمینه بازتولید تعارض منافع را تقویت می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد مدیریت مؤثر این پدیده نیازمند رویکردی تلفیقی است که هم ساختار و قوانین را اصلاح کند و هم شبکه‌های ذی‌نفع و الگوهای رفتاری را مدیریت کند.



COPYRIGHTS

©2025 The author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.



HOW TO CITE THIS ARTICLE

Lotfi Jabali R. Soroushfar Z. Institutional analysis of conflict-of-interest situations in Tehran municipality: Identifying structural-functional, behavioral, and legal-regulatory risks. *Urban Economics and Planning* 7(4):4-16.

DOI: [10.22034/uep.2025.549907.1723](https://doi.org/10.22034/uep.2025.549907.1723)

* نویسنده مسئول: r.lotfi03@umail.umz.ac.ir

کلمات کلیدی

تعارض منافع
تحلیل نهادی
ریسک نهادی
شهرداری تهران

۱. مقدمه

عمومی به نهادی درآمدمحور تبدیل می‌شود؛ پدیده‌ای که تعارض میان «درآمد و وظیفه» را به یکی از چالش‌های جدی حکمرانی شهری بدل می‌کند. پیامد این وضعیت در افزایش تراکم جمعیت، ترافیک، آلودگی محیطی و نابرابری‌های فضایی آشکار است و در نهایت، توانایی خانوارها برای دسترسی به مسکن مناسب را کاهش می‌دهد.

تداوم چنین موقعیت‌هایی سبب شده است که شهرداری‌ها در افکار عمومی، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، سازمان‌هایی با سطح بالای فساد ادراک شوند. این تصور، اعتماد شهروندان به مدیریت شهری و در سطحی وسیع‌تر، به حاکمیت را تضعیف می‌کند. از این‌رو، شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع و طراحی سازوکارهای مؤثر برای مدیریت آن، نه تنها راهی برای پیشگیری از فساد است، بلکه زمینه‌ساز افزایش کارآمدی، شفافیت و پاسخ‌گویی در ارائه خدمات عمومی نیز به شمار می‌آید.

ارتباط میان تعارض منافع و فساد، اهمیت پرداختن به این موضوع را بیش از پیش آشکار می‌سازد. مطالعات نشان داده‌اند مدیریت کارآمد تعارض منافع از ارکان توسعه و شرط لازم برای تحقق عدالت و رفاه اجتماعی است. بر اساس شاخص ادراک فساد (۲۰۱۷) مؤسسه شفافیت بین‌الملل، ایران در میان ۱۸۰ کشور رتبه ۱۳۱ را کسب کرده است؛ وضعیتی که بخشی از آن ناشی از نبود نظام منسجم برای شناسایی و مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع است. در چنین شرایطی، بررسی تعارض منافع در شهرداری تهران به عنوان بزرگ‌ترین و پیچیده‌ترین نهاد مدیریت شهری کشور، ضرورتی دوچندان دارد.

از این‌رو، پرسش اصلی این پژوهش آن است که؛ چگونه می‌توان موقعیت‌های تعارض منافع در شهرداری تهران را شناسایی و مدیریت کرد به گونه‌ای که ضمن کاهش فساد، اهداف توسعه شهری و ارتقای رفاه عمومی تحقق یابد؟

۲. مبانی نظری

مفهوم تعارض منافع از دیرباز در حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی، فلسفه، اقتصاد و مدیریت مورد توجه بوده است، اما هنوز تعریف واحد و پذیرفته‌شده‌ای از آن وجود ندارد. برگ استروم (۱۹۷۰) تصریح می‌کند که تعارض منافع در بسترها و شرایط متفاوت معانی متغیری می‌یابد. این دیدگاه در آثار میشل دیویس و اندرو استارک (۲۰۰۱) و نیز دان ای. مور و همکاران (۲۰۰۵) مورد تأیید قرار گرفته است؛ آنان نشان داده‌اند حتی اصول رفتار حرفه‌ای با گذر زمان تغییر کرده است (Jafarinia et al, 2021).

مطالعات تاریخی نشان داده است که تعارض منافع در میان رهبران سیاسی و مقامات دولتی از ابتدای شکل‌گیری اداره امور عمومی وجود داشته است. در جوامع پیشامدرن، جز در معدودی از کشورها مانند ایران دوره ساسانی و چین دوره تانگ، این پدیده به رسمیت شناخته نمی‌شد و فرض غالب آن بود که رهبران سیاسی می‌توانند منافع شخصی خود را از خلال دولت دنبال کنند. تنها با شکل‌گیری دولت‌های مدرن پس از انقلاب صنعتی بود که مقامات رسمی ملزم شدند منافع عمومی را بر منافع شخصی مقدم بدانند (Center for Governance and Society Empowerment, 2021).

نخستین مطالعات علمی درباره تعارض منافع را می‌توان به پژوهش لیز (۱۹۶۱) نسبت داد. از آن زمان تا کنون، به‌ویژه پس از سال ۲۰۱۸، روند تحقیقات رشد چشم‌گیری داشته است. دلایل این

در نظام‌های اداری و حکمرانی معاصر، تعارض منافع از مهم‌ترین چالش‌هایی است که می‌تواند بر شفافیت، عدالت و اعتماد عمومی اثر بگذارد. تعارض منافع یک «موقعیت» است که در آن افراد میان منافع عمومی و منافع شخصی مجبور به انتخاب می‌شوند. این موقعیت نه تازه است و نه محدود به مسائل شغلی؛ انسان‌ها در تمامی عرصه‌های زیست اجتماعی روزانه با چنین انتخاب‌هایی روبه‌رو هستند. با این حال، معنای مدرن تعارض منافع، به‌ویژه در زمینه شغلی، به دوران پس از انقلاب صنعتی بازمی‌گردد و بر عدم استفاده از موقعیت شغلی در جهت منافع شخصی تأکید دارد. به بیان ساده، «هر زمان که منافع شخصی با منافع عمومی در تعارض قرار گیرد و فرد مجبور شود میان آن‌ها انتخاب کند، در موقعیتی قرار گرفته است که آن را تعارض منافع می‌نامیم» (Center for Governance and Society Empowerment, 2021).

تعاریف بین‌المللی نیز بر ماهیت مشابه این پدیده تأکید دارند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، تعارض منافع را وضعیتی می‌داند که در آن منافع خصوصی می‌تواند به صورت ناصحیح بر وظایف مأموران دولتی تأثیر بگذارد (OECD, 2003). سازمان شفافیت بین‌الملل، تعارض منافع را وضعیتی می‌داند که در آن فرد یا نهاد با انتخاب میان تکالیف و مسئولیت‌های شغلی و منافع خصوصی خود مواجه می‌شود. در چنین شرایطی ممکن است تصمیمات یا اقدامات آنان تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط نزدیک وی قرار گیرد، یا دست‌کم این تصور به وجود آید که تحت تأثیر قرار گرفته است (Transparency International, 2015). بانک جهانی نیز تعارض منافع را وضعیتی می‌داند که در آن قضاوت یا تصمیم‌گیری یک فرد یا نهاد ممکن است، به دلیل منافع شخصی، مالی یا حرفه‌ای، از مسیر بی‌طرفی و مصالح عمومی منحرف شود. در چنین حالتی، حتی احتمال با تصور وجود این تأثیر نیز می‌تواند اعتماد عمومی را خدشه‌دار کند (World Bank, 2020).

با توجه به این تعاریف، نباید تعارض منافع را با فساد یکسان دانست. قرار گرفتن در این موقعیت ذاتاً غیراخلاقی نیست، بلکه پیامدهای ناشی از عدم رعایت مقررات می‌تواند به عمل ضد اخلاقی یا فساد منجر شود (Center for Governance and Society Empowerment, 2021). بسیاری از موقعیت‌های تعارض منافع ناشی از ضعف قوانین یا هنجارهای اجتماعی پذیرفته‌شده است؛ برای مثال، در جوامعی که روابط خویشاوندی اهمیت ویژه‌ای دارد، تعارض منافع ناشی از این روابط رایج شده و کمتر به عنوان خطا یا آسیب اجتماعی تلقی می‌شود.

در عصر حاضر، مدیریت تعارض منافع یکی از چالش‌های مهم حاکمیتی است که توانایی کشورها در بهبود حکمرانی و افزایش کارآمدی سازمان‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این موضوع در شهرداری‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد. شهرداری‌ها به دلیل گستره وظایف، منابع مالی مستقل و تعامل مستقیم با شهروندان، بیش از سایر سازمان‌ها در معرض موقعیت‌های تعارض منافع قرار دارند. فعالیت‌های مرتبط با ساخت‌وساز، صدور پروانه، تغییر کاربری اراضی و تراکم‌فروشی، به‌ویژه در کلان‌شهرهایی همچون تهران، موقعیت‌هایی را ایجاد می‌کند که در آن تعارض میان منافع درآمدی شهرداری و منافع عمومی شهروندان پدید می‌آید. هنگامی که بخش قابل توجهی از درآمد شهرداری از محل فروش تراکم یا مجوزهای ساختمانی تأمین می‌شود، نهاد شهرداری از جایگاه ناظر بر منافع

افزایش را می‌توان در گسترش تعاملات بین دولت و بخش خصوصی، تقویت دموکراسی و حکمرانی خوب، ظهور مدیریت دولتی نوین، رسوایی‌های مالی همچون شرکت انرون، و ترویج منفعت‌طلبی فردی در جوامع غربی دانست (Jafarinia et al, 2021).

در اقتصاد نهادگرایان، از جمله جان کامونز، حل تعارض منافع را محور علم اقتصاد و سیاست‌گذاری اقتصادی می‌دانند (Moratab et al, 2020:38). کامونز بر این باور است که اساس کنش اقتصادی در «تعارض منافع» میان گروه‌ها، طبقات و نهادها شکل می‌گیرد و اقتصاد، میدانی از تعارض‌ها و منازعات منافع است که از طریق نهادها و قواعد قانونی مهار و تنظیم می‌شود (Commons, 1990). در واقع، وی معتقد بود که نهادها سازوکارهایی برای مدیریت تعارض منافع میان بازیگران اجتماعی هستند.

در سطح نظریه‌های رفتاری، گلسل (۱۹۹۰) با ارائه مدل سه‌سطحی «برد - برد»، «برد - باخت» و «باخت - باخت»، مسیر تشدید تعارض و پیامدهای آن را توضیح می‌دهد (Ghasemi & Rafeian, 2020:93). وی در این چارچوب، نشان می‌دهد تعارض می‌تواند از یک اختلاف ساده و قابل حل (برد - برد)، به رقابت خصمانه (برد - باخت) و در نهایت به تخریب متقابل (باخت - باخت) برسد. وی بعدها در مدل «نهمرحله‌ای تشدید تعارض منافع» توضیح می‌دهد که چگونه اختلاف منافع اولیه، می‌تواند از سطح گفت‌وگو و استدلال به مرحله‌ای برسد که یکی از طرفین به حذف یا بی‌اعتبارسازی دیگری می‌اندیشد (Glas, 1990).

توماس کارسون (۱۹۹۴) نیز دامنه مفهومی تعارض منافع را فراتر از مقامات دولتی می‌داند و معتقد است که بسیاری از روابط حرفه‌ای در معرض آن هستند. وی ضمن نقد تعریف لغت‌نامه بلک، بر شمول منافع غیرمستقیم و بالقوه تأکید می‌کند و تعارض منافع را موقعیتی می‌داند که منفعت فرد مانع انجام صحیح وظایف عمومی او شود (Carson, 1994: 387-390).

به طور کلی، مرور ادبیات نظری نشان می‌دهد تعارض منافع مفهومی پویا، چندبعدی و وابسته به زمینه است؛ مفهومی که در علوم مختلف، از فلسفه تا اقتصاد و مدیریت، تعاریف و رویکردهای گوناگونی یافته است. این تکثر نظری، ضرورت بررسی دقیق‌تر و زمینه‌مند تعارض منافع در حوزه‌های مختلف از جمله مدیریت شهری را برجسته می‌سازد.

۱.۲ مدل مفهومی پژوهش

با وجود گستردگی مباحث مربوط به تعارض منافع، تا کنون الگوی واحد و پذیرفته‌شده‌ای برای سنجش آن در سطوح سازمانی و خرد وجود ندارد. بیشتر مدل‌های ارائه‌شده در این حوزه، در سطح کلان سیاست‌گذاری شکل گرفته‌اند و تنها بخشی از ابعاد این پدیده را توضیح می‌دهند. در پژوهش حاضر، با توجه به ویژگی‌های خاص شهرداری تهران و شرایط فرهنگی و نهادی آن، تمرکز بر ابعادی قرار گرفته است که تأثیر بیشتری در بروز و مدیریت تعارض منافع دارند.

مدل مورد استفاده در این پژوهش بر مبنای رویکرد تلفیقی در پژوهش‌های سیاست‌گذاری و حکمرانی طراحی شده است. در این رویکرد، برای تحلیل پدیده‌های پیچیده‌ای همچون تعارض منافع، ترکیب چند مدل تحلیلی توصیه می‌شود، چراکه هیچ‌یک از مدل‌های منفرد به‌تنهایی قادر به تبیین ابعاد چندوجهی و

درهم‌تنیده آن نیست. این مدل به صورت تبیینی تلاش دارد رابطه میان ساختار سازمانی، کارکردهای نهادی، شبکه ذی‌نفعان و چارچوب‌های قانونی را در بروز یا کنترل موقعیت‌های تعارض منافع نشان دهد. بر این اساس، پژوهش حاضر با اتکا به مدل‌های تحلیلی شناخته‌شده در حوزه تحلیل نهادی و حکمرانی خوب چهار سطح مکمل را تلفیق کرده است:

۱. تحلیل کارکردی: برگرفته از نظریه کارکردگرایی مرتون (Merton, 1968) با هدف تبیین کارکردها و فرایندهای ناکارآمد یا همپوشان درون نهاد شهرداری و نقش آن‌ها در ایجاد یا تشدید تعارض منافع.

۲. تحلیل سازمانی: مبتنی بر نظریه ساختار و فرایند اسکات (Scott, 2003) با تمرکز بر تحلیل ساختارها، سازوکارهای تصمیم‌گیری و ساختار قدرت.

۳. تحلیل ذی‌نفعان: مطابق مدل «قدرت - مشروعیت - فوریت» میشل و همکاران (Mitchell, Agle & Wood, 1997) با هدف شناسایی شبکه ذی‌نفعان درونی و بیرونی شهرداری، سنجش میزان نفوذ و تعاملات آنان در بروز موقعیت‌های تعارض منافع.

۴. تحلیل حقوقی - قانونی: با بهره‌گیری از چارچوب‌های تحلیلی OECD و UNDP در ارزیابی نظام‌های ضد تعارض منافع با تأکید بر قوانین، مقررات و چارچوب‌های الزام‌آور مؤثر بر کنترل تعارض منافع.

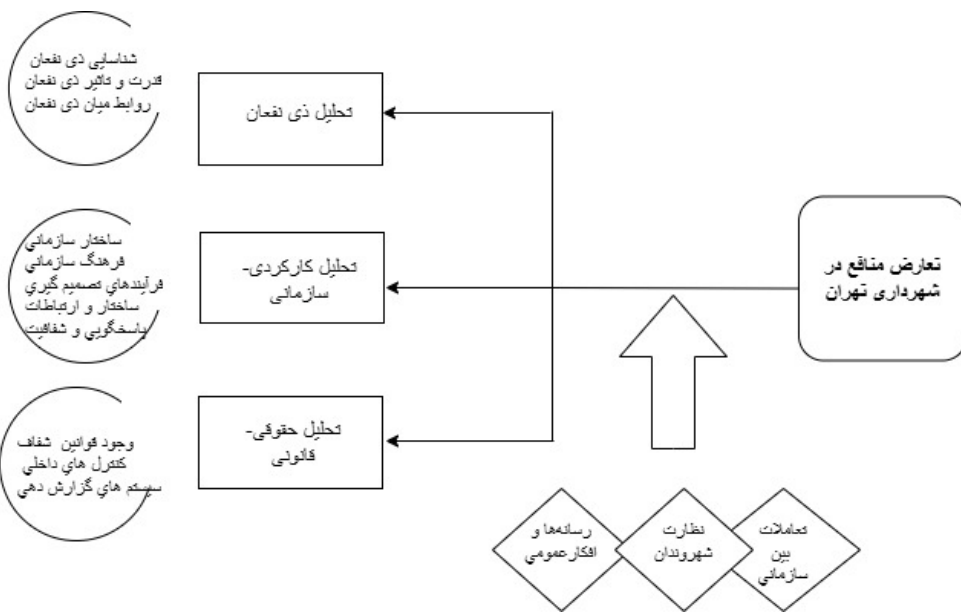
ترکیب این چهار سطح^۱ تحلیلی، زمینه‌ای فراهم می‌کند تا تعارض منافع در شهرداری تهران به صورت چندبعدی و نظام‌مند بررسی شود. با این حال، پیچیدگی ساختار چندسطحی حکمرانی شهری و تأثیر عوامل بیرونی، ضرورت توجه به متغیرهای مداخله‌گر را نشان می‌دهد. این متغیرها به عنوان عناصر میانجی در تعامل میان سطوح تحلیلی عمل می‌کنند و شامل موارد زیر هستند:

۱. تعاملات بین‌سازمانی: سطح همکاری، هماهنگی و تبادل اطلاعات میان شهرداری و سایر نهادها که در صورت ضعف، می‌تواند موجب تداخل وظایف، کاهش پاسخ‌گویی و افزایش احتمال تعارض منافع شود.

۲. مشارکت و نظارت شهروندان: میزان حضور و مطالبه‌گری شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها و فرایندهای اجرایی که افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی را در پی دارد و به طور غیرمستقیم از بروز تعارض منافع می‌کاهد.

۳. رسانه‌ها و افکار عمومی: رسانه‌ها با ایفای نقش نظارتی، افشای اطلاعات و تقویت پاسخ‌گویی مدیران شهری، می‌توانند به عنوان بازیگران مؤثر در پیشگیری و کنترل تعارض منافع عمل کنند.

توجه به این متغیرها بر پایه نظریه‌های حکمرانی شبکه‌ای، حکمرانی مشارکتی و شفافیت نهادی صورت گرفته است. این نظریه‌ها بر اهمیت تعامل میان نهادها، جامعه و رسانه‌ها در بهبود کیفیت حکمرانی و کاهش تمرکز قدرت تأکید دارند. از این رو، مدل نهایی پژوهش بر پایه پیوند میان سطوح تحلیلی و متغیرهای مداخله‌گر شکل می‌گیرد و تلاش می‌کند تصویری جامع و نظام‌مند از تعارض منافع در شهرداری تهران ارائه دهد. باید توجه داشت که متغیرهای مداخله‌گر، به خلاف ذی‌نفعان که خود بخشی از شبکه قدرت و منافع محسوب می‌شوند، بیشتر بر چگونگی تعامل و اثرگذاری این شبکه‌ها تأثیر می‌گذارند.



شکل ۱. مدل نظری پژوهش

۲.۲. پیشینه پژوهش

در میان نمونه‌های شهری نیز چند تجربه عملی از شهرداری‌ها در کشورهای مختلف قابل مشاهده است: ارزیابی نظام یکپارچگی محلی در شهرداری رام‌الله (فلسطین) بیانگر آن بوده که ضعف در دسترسی عمومی به اطلاعات و نبود نظام گزارش‌دهی منسجم از مهم‌ترین عوامل تضعیف اعتماد عمومی بوده است. با این حال، اجرای برنامه‌های آموزش اخلاق اداری و ایجاد سامانه شفافیت مالی از جمله اقداماتی بوده که به بهبود عملکرد شهرداری کمک کرده است (Aman, 2015). همچنین، دولت محلی آفریقای جنوبی برای مقابله با فساد و تعارض منافع، چارچوبی تدوین کرده است که شهرداری‌ها را موظف می‌کند کمیته‌های اخلاق، سامانه‌های افشای دارایی و برنامه‌های پیشگیری از تعارض منافع را ایجاد کنند. این چارچوب به عنوان بخشی از سیاست ملی «حکمرانی پاک» عمل می‌کند و بر مسئولیت‌پذیری کارکنان و شفافیت مالی تأکید دارد (COGTA, 2015). در ایالت نیویورک مجموعه‌ای از قوانین و دستورالعمل‌ها برای پیشگیری از تعارض منافع در سطح شهرداری‌ها تدوین شده است. این مقررات شامل منع اشتغال هم‌زمان، محدودیت در دریافت هدایا و الزام به اعلام منافع شخصی است. اجرای دقیق این مقررات با نظارت نهادهای محلی همراه است و به ارتقای اعتماد عمومی به مدیریت شهری کمک کرده است (New York State, 2010).

مرور پیشینه‌های داخلی و خارجی نشان می‌دهد تعارض منافع پدیده‌ای چندبعدی است که در سطح فردی، سازمانی، نهادی و اجتماعی بروز می‌کند و مدیریت آن نیازمند رویکردی جامع و میان‌بخشی است. خلأهای عمده پژوهش‌های پیشین شامل محدودیت حوزه‌ای و تمرکز بر یک سطح خاص، ضعف در تحلیل ساختاری و نهادی، کمبود توجه به ابعاد غیرمالی و بومی، عدم ارزیابی اثربخشی راهکارها و فقدان مدل‌های ارزیابی ریسک تعارض منافع است. پژوهش حاضر با هدف پر کردن خلأهای موجود تلاش می‌کند چارچوبی جامع برای شناسایی، تحلیل و مدیریت تعارض منافع ارائه دهد که هم‌زمان به ابعاد قانونی، هنجاری، نهادی و ساختاری توجه داشته باشد، راهکارهای عملیاتی و میان‌بخشی ارائه

در سال‌های اخیر توجه به موضوع تعارض منافع در ایران افزایش یافته و پژوهش‌های متعددی به بررسی ابعاد مختلف آن پرداخته‌اند. مطالعات داخلی نشان می‌دهد تعارض منافع در سازمان‌های ایرانی، به‌ویژه در مدیریت شهری و حوزه سلامت، اغلب در قالب‌هایی همچون تعارض درآمد و وظیفه، اتحاد قاعده‌گذار و مجری و اتحاد ناظر و منظور بروز می‌کند (Najafi, 2020). ضعف‌های قانونی، پراکندگی نهادی و نبود ضمانت اجرایی، موانع اصلی پیشگیری و مدیریت تعارض منافع هستند (Mahmoodi & Mahmoodi, 2022; Hakim et al, 2022). همچنین، مطالعاتی مانند شریفی و همکاران (۱۳۹۷) و جعفری‌نیا و همکاران (۱۴۰۰) نشان داده‌اند روابط خویشاوندی، سیاسی و اجتماعی و فشارهای نهادی نقش مهمی در تقویت تعارض منافع دارند و توجه صرف به ابعاد مالی ناکافی است (Sharifi, 2018; Jafarinia et al, 2021). در حوزه سلامت، پیشنهادهایی نظیر تعیین دوره تنفس برای مسئولان، تفکیک وظایف، ایجاد شفافیت در منافع و انتصاب امین مستقل برای پیشگیری از تعارض منافع مطرح شده است (Ghafari & Mohammadzadeh, 2022; Takian & Khanjankhani, 2022). با این حال، بیشتر این پژوهش‌ها به شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع و ارائه پیشنهادها کلی محدود بوده و تحلیل‌های عملیاتی، میان‌بخشی و اندازه‌گیری اثربخشی راهکارها کمتر مورد توجه قرار گرفته است. علاوه بر این، تعارض منافع در ساختار و عملکرد شهرداری‌ها نیز تا کنون کمتر مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته است.

در سطح بین‌المللی نیز تجربه کشورهایمانند بریتانیا، آمریکا و فرانسه نشان می‌دهد مدیریت مؤثر تعارض منافع نیازمند ترکیبی از سازوکارهای قانونی، هنجاری و نهادی است (Lee, 2024; Trost & Gash, 2008). پژوهش‌ها تأکید می‌کنند که تعارض منافع تنها محدود به سطح سیاسی نیست و در حوزه‌های پزشکی، ورزش، آموزش عالی و تراکم شهری نیز قابل مشاهده است (Tisherman et al, 2024).

کند و با بهره‌گیری از شواهد تجربی و اسنادی اثربخشی سازوکارها را ارزیابی کند. این رویکرد می‌تواند زمینه‌ای برای ارتقای شفافیت، کاهش ریسک سوءاستفاده و تقویت اعتماد عمومی در سازمان‌های ایرانی و بطور خاص در شهرداری‌ها فراهم آورد.

۳. روش پژوهش

این پژوهش از نوع کیفی و کاربردی است و با هدف شناسایی موقعیت‌ها و فرایندهای مستعد تعارض منافع در شهرداری تهران و تبیین مصادیق آن انجام شده است. اطلاعات از میان معاونت‌های مختلف شهرداری تهران گردآوری شده؛ سازمانی که با ساختاری پیچیده و چندسطحی دارای تنوعی از مأموریت‌ها و ارتباطات بین سازمانی است. بنابراین، بستر مناسبی برای شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع فراهم کرده است.

با توجه به ماهیت پدیده مورد بررسی، از روش تحلیل مضمون برای استخراج الگوهای مفهومی از داده‌های کیفی استفاده شده است. این روش به دلیل انعطاف‌پذیری بالا و قابلیت در استخراج الگوهای معنایی از داده‌های پیچیده متنی در شهرداری تهران انتخاب شد. رویکرد پژوهش استقرایی - استنباطی است؛ به این معنا که مضامین از دل داده‌های تجربی (مصاحبه‌ها) استخراج و سپس با مفاهیم نظری تلفیق و تفسیر شده‌اند. درخور یادآوری است فرایند کدگذاری ضمن حفظ رویکرد استقرایی، با اتکا بر چارچوب تحلیل پژوهش (تحلیل سازمانی - کارکردی، حقوقی - قانونی و ذی‌نفعان) انجام شد. از این‌رو، ارتباط میان داده‌های تجربی و ابعاد نظری مدل نیز حفظ شد. بنابراین، تحلیل مضمون در این پژوهش به صورت استقرایی آغاز شد و در مراحل پایانی با تکیه بر مبانی نظری و مدل مفهومی پژوهش، جنبه استنباطی و قیاسی یافت.

جامعه آماری شامل کارشناسان، مدیران فعلی و پیشین شهرداری تهران، شورای شهر، فعالان شهری و پژوهشگران حوزه شفافیت و حکمرانی شهری است. روش نمونه‌گیری غیراحتمالی هدفمند و مبتنی بر معیار اشباع نظری است؛ به این ترتیب که تا زمان تکرار الگوهای تحلیلی و فقدان داده جدید، مصاحبه‌ها ادامه یافته است. در مجموع، ۳۲ مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته انجام شده است.

داده‌های گردآوری شده پس از پیاده‌سازی کامل، طی چند مرحله مورد تحلیل مضمون قرار گرفتند. این فرایند با بهره‌گیری از الگوی شش‌مرحله‌ای براون و کلارک (۲۰۰۶) و با تأکید بر مرحله سه‌گانه اشتراوس و کوربین (۱۹۹۸) با عناوین کدگذاری باز، محوری و انتخابی صورت گرفت. مراحل یادشده به شیوه زیر انجام شد:

- آشنایی با داده‌ها: مرور مکرر متن مصاحبه‌ها برای درک کلی معانی و موقعیت‌ها.
- کدگذاری باز: شناسایی واحدهای معنایی کوچک و انتساب برچسب‌های مفهومی (کدهای اولیه) به آن‌ها.
- کدگذاری محوری: کدهای مشابه یا مرتبط در دسته‌هایی قرار گرفتند تا به این ترتیب روابط بین مقوله‌ها مشخص شود و مفاهیم انتزاعی‌تر به دست آید.
- کدگذاری انتخابی: با تمرکز بر مضامین محوری، ساختار نهایی مضامین تدوین و روابط میان مقوله‌ها تبیین شد.
- استخراج مضامین اصلی: در مجموع ۱۲۲ کد اولیه استخراج شد که پس از پالایش در قالب ۲۲ کد اصلی و ۱۰۰ کد فرعی سازمان‌دهی شد.
- تفسیر و تلفیق نظری: مضامین نهایی با مبانی نظری و چارچوب

تحلیلی پژوهش تلفیق شد تا به مدلی منسجم برای شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع دست یابیم.

برای افزایش اعتبار تحلیل، از روش‌های بازبینی مشارکت‌کنندگان و بازنگری مجدد مضامین استفاده شد. به این منظور، خلاصه یافته‌ها برای چند مصاحبه‌شونده ارسال شد تا صحت برداشت‌ها تأیید شود.

در این پژوهش به منظور کاهش احتمال سوگیری در تحلیل داده‌ها، علاوه بر بررسی دقیق داده‌ها توسط چندین محقق، نتایج استخراج‌شده با متخصصان و خبرگان حوزه مربوطه مورد بازبینی قرار گرفت. این امر به اصلاح و تصحیح کدها و مضامین کمک کرد و باعث افزایش دقت و اعتبار تحلیل شد. بدیهی است تمامی مصاحبه‌ها با رضایت مشارکت‌کنندگان و با حفظ محرمانگی هویت آنان مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت.

۴. یافته‌های پژوهش

بررسی داده‌های استخراج‌شده از معاونت‌های مختلف شهرداری تهران بیانگر آن است که تعارض منافع در این نهاد، پدیده‌ای گسترده و چندلایه است که در تار و پود ساختار اداری، سازوکارهای تصمیم‌گیری و روابط درون‌سازمانی آن رسوخ کرده است. این پدیده فقط در سطح فردی یا رفتاری قابل تحلیل نیست، بلکه در سطوح سازمانی، ساختاری و حتی هنجاری نهادینه شده است و از درهم‌تنیدگی منافع اقتصادی، سیاسی و شخصی بازیگران گوناگون شکل می‌گیرد.

در لایه نخست، اشتغال هم‌زمان و جابه‌جایی نیروها میان شرکت‌های تابعه و حوزه‌های مأموریتی شهرداری از مهم‌ترین بسترهای تعارض منافع به شمار می‌آید. در بسیاری از موارد، مدیران یا کارشناسانی که در بخش‌های نظارتی یا سیاست‌گذار مشغول‌اند، به صورت هم‌زمان یا پس از ترک مسئولیت، در شرکت‌های پیمانکاری وابسته به شهرداری یا مؤسسات مشاور آن مشغول به کار می‌شوند. این وضعیت موجب می‌شود تصمیمات اجرایی و نظارتی در زمان تصدی مسئولیت، تحت تأثیر منافع آتی فرد در حوزه خصوصی قرار گیرد. ساختار وابسته شرکت‌های تابعه، که اغلب با سهامداری غیرشفاف و روابط خویشاوندی در هم تنیده است، زمینه بازتولید این چرخه را فراهم می‌کند.

«اینجا طرف می‌تونه مدیر کل باشه، کارشناس رسمی دادگستری باشه، عضو سازمان نظام مهندسی هم باشه. بله ما چنین چیزی در اینجا داریم.»

در سطحی دیگر، تعارض میان وظیفه و درآمد به یکی از الگوهای پایدار رفتاری در بدنه شهرداری تبدیل شده است. نظام درآمدی مبتنی بر عوارض و جرایم، به‌ویژه در فرایندهایی مانند صدور پروانه، تخلفات ساختمانی و خدمات پیمانکاری، انگیزه‌هایی ایجاد کرده که در عمل به تقدم منافع مالی بر انجام وظیفه منجر می‌شود. به جای بازدارندگی از تخلف، جریمه به منبع درآمد تبدیل شده است و این چرخه معیوب، تضاد میان وظیفه حاکمیتی و منفعت سازمانی را مدام بازتولید می‌کند. به بیان دیگر، منطق درآمدزایی به جای منطق خدمت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها غالب شده است.

«متأسفانه یکی از وظایف امور مناطق اینه که میزان درآمد هر شهردار منطقه رو مشخص کنه. درسته که بر اساس فرمول هستش، ولی خیلی مواقع براساس واقعیت نیست. وقتی من اون رو مجبور می‌کنم فلان قدر دربارها، من دارم می‌گم شما باید درآمد کسب

کنی و این اولویت رو داشته باشی. این ملاک من هستش برای تعیین شهردار خوب و موفق».

تعارض وظایف نیز در بسیاری از معاونت‌ها مشاهده می‌شود، به‌ویژه در مواردی که وظایف نظارت، اجرا و سیاست‌گذاری در یک واحد متمرکز است. برای نمونه، همان نهادی که باید ناظر بر عملکرد مناطق یا پیمانکاران باشد، خود درگیر اجرای پروژه‌ها یا انعقاد قراردادهاست. این وضعیت باعث شکل‌گیری نوعی نظارت صوری یا «نظارت بر خود» شده است. در واقع، مرز میان ناظر و منظور چنان مبهم است که فرایند کنترل درونی کارکرد خود را از دست داده است. افزون بر آن، کمیسیون‌ها و شوراهای داخلی که وظیفه تصمیم‌گیری‌های کلیدی را دارند، در بسیاری از موارد فاقد اعضای مستقل هستند و حضور افراد ذی‌نفع در این فرایندها، احتمال تصمیمات جانبدارانه را افزایش داده است.

«در حوزه شهرسازی فکر کنم ماده ۱۰۰ هم چنین چیزی هستش. یعنی وقتی ساختمانی می‌سازن پروانه رو شهرسازی می‌ده، ناظرش هم شهرسازی هستش، بعداً خودش می‌بره ماده ۱۰۰ و تخلفات رو بررسی می‌کنن. این موارد داریم کم هم نیست».

«ساختارهای موازی معمولاً برای اینه که برای افراد پست ایجاد کنه بتونن پست ایجاد کنن. دقیقاً این نهادهای موازی به قصد ایجاد شده. خیلی از سازمان‌های شهرداری تهران می‌تونن در هم ادغام بشن، ولی هر پست مدیریتی ارزش رزومه‌سازی داره. شما اگر نگاه کنید تمام کسانی که در دولت قبلی بودن و برکنار شدن دارن جذب شهرداری تهران می‌شن و این‌ها یک صندلی مدیریتی می‌خوان که روی اون بنشینن».

در کنار این ساختارهای رسمی، پیوندهای غیررسمی و شبکه‌ای نیز نقش مهمی در شکل‌گیری و تثبیت تعارض منافع دارند. یافته‌ها نشان می‌دهد وابستگی‌های خویشاوندی، سیاسی، صنفی و محلی در انتصاب‌ها و انتخاب پیمانکاران به شدت تأثیرگذار است. برخی تصمیمات نه بر پایه صلاحیت فنی، بلکه بر مبنای روابط شخصی، وفاداری‌های جناحی یا منافع گروهی اتخاذ می‌شود. این نوع پیوندهای غیررسمی، به‌ویژه در سطوح میانی سازمان، ساختار رسمی تصمیم‌گیری را تضعیف و زمینه شکل‌گیری «فرهنگ ارفاقی» نسبت به تخلفات را فراهم می‌کند. در چنین فرهنگی، رعایت ضوابط به عنوان ارزش سازمانی تلقی نمی‌شود و تصمیمات سلیقه‌ای با توجیه «اعتداف مدیریتی» مشروعیت می‌یابد.

«یه مسئله دیگه؛ ما دستورالعملی می‌دیم مثل اینکه: اجرای سرعت‌گیر در معبر شریانی ممنوع هستش. پس از اون، یه نامه از پسرخاله فلانی می‌آد، یه نامه از شورای شهر می‌آد و درخواست جانمایی سرعت‌گیر می‌ده... من مجبورم بر اساس چیزی که مافوقم می‌گه برم سرعت‌گیر بزنم».

پدیده «قاعده‌گذاری برای خود» نیز در بسیاری از حوزه‌ها قابل مشاهده است. معاونت‌ها یا شرکت‌های وابسته‌ای که خود ذی‌نفع اجرای طرح‌ها هستند، در تدوین دستورالعمل‌ها و معیارهای ارزیابی همان طرح‌ها نیز نقش دارند. در غیاب یک مرجع مستقل برای تنظیم ضوابط، بسیاری از آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها به گونه‌ای نوشته می‌شوند که فضای تفسیر و تصمیم‌گیری شخصی را گسترش می‌دهند. این وضعیت نوعی خودقانون‌گذاری ایجاد کرده که از روح قانون عمومی فاصله دارد و نظارت را به حد تشریفات تقلیل می‌دهد.

«خود مجموعه ضوابط رو تعیین می‌کنه، خودش اجرا می‌کنه و خودش نظارت می‌کنه. مثلاً در رتبه‌بندی پیمانکارها. نخست سازمان خودش دسته‌بندی می‌کنه که چطوری این‌ها رتبه‌بندی

بشن. بعد خودش رتبه‌بندی می‌کنه. خودش به عنوان کارفرما این‌ها رو جذب می‌کنه، باهاشون قرارداد می‌بنده و نهایت باز خودش بهشون نظارت می‌کنه بر عملکردشون».

«سال ۱۴۰۳ فکر کنم یه گزارشی از معاونت حمل‌ونقل و ترافیک داشتیم که کل معاونت ترافیک قراردادهایی که طی ۶ ماهه اول ۱۴۰۳ بوده چند درصد ترک تشریفات و چند درصد از طریق مناقصه بوده؟ آمار نشون داده ۹۴ درصد قراردادهای ترک تشریفات بوده به رفیق‌های خودمون دادیم».

یکی از جلوه‌های دیگر تعارض منافع، در گردش نیروهای مدیریتی میان بخش‌های دولتی و خصوصی متجلی است. آنچه در ادبیات حکمرانی از آن با عنوان «درب گردان» یاد می‌شود، در شهرداری تهران در قالب انتقال مکرر مدیران به شرکت‌های پیمانکار و به‌عکس دیده می‌شود. افرادی که پیش‌تر در موقعیت تصمیم‌گیری درباره پروژه‌ها بوده‌اند، پس از مدتی در همان پروژه‌ها در سمت‌های مشاور یا مدیر پیمان فعالیت می‌کنند. این چرخه موجب انتقال مداوم منافع، اطلاعات و روابط از بخش عمومی به بخش خصوصی می‌شود و مرزهای حرفه‌ای میان این دو بخش را از بین می‌برد.

«قانون مدیریت تعارض منافع در شهرداری که می‌گه مدیران وقتی از شهرداری می‌رن بیرون تا دو سال نمی‌تونن با شهرداری کار کنن، حتی اگر شرکتی ایجاد کنن. این هم شاید خوب اجرا نمی‌شه، خوب رصد نمی‌شه و کامل هم نیست چون لزوماً همه مدیر نیستن. این قانون شامل کارمندا نمی‌شه».

افزون بر این، استفاده از اطلاعات درونی سازمان به منظور کسب منافع شخصی نیز از مصادیق قابل توجه در داده‌های بررسی شده است. کارکنان و مدیرانی که به داده‌های حساس همچون اطلاعات زمین، املاک، مزایده‌ها و طرح‌های توسعه شهری دسترسی دارند، در برخی موارد از این اطلاعات پیش از انتشار عمومی بهره‌برداری می‌کنند. ضعف حکمرانی داده و سامانه‌های یکپارچه نظارت دیجیتال، امکان رهگیری این نوع تعارض را دشوار کرده و زمینه شکل‌گیری رانت اطلاعاتی را فراهم آورده است.

«مصوبه‌ای بود تحت عنوان برج‌باغ ۳۰ درصد اجازه سطح اشغال داشتن. درواقع از سطح کاسته و به ارتفاع افزوده می‌شد. این مصوبه می‌خواست ابطال بشه، ولی یه عده سریع‌تر می‌فهمیدن و از کجا می‌فهمیدن! از همین اعضا و در همین تایم باقی‌مانده کار خودشون رو می‌کردن... دو سال طول کشید تا این مصوبه ابطال بشه و بیشترین درخواست‌ها هم در همین دو سال صورت گرفت».

در کنار این موارد، مصادیقی از پذیرش هدایا و امتیازهای غیررسمی نیز در یافته‌ها مشاهده شده است. پذیرش هدیه از سوی پیمانکاران، دعوت به سفرهای کاری نمایشی یا تخصیص امتیازهای خدماتی به مدیران اجرایی از جمله نمونه‌هایی است که اعتماد عمومی به سلامت نظام اداری را تضعیف می‌کند. نبود دستورالعمل مشخص درباره نحوه ثبت و اعلام هدایا باعث شده است که مرز میان تعامل حرفه‌ای و منفعت شخصی مبهم بماند.

«چیزی که هست اینه که تمیز دادن بین هدیه و رشوه سخته. شما اگر از کسی شکایت کنید بابت دریافت رشوه و اون کسی که رشوه رو داده بیاد بگه من رشوه ندادم، هدیه دادم؛ توی دادگاه فرد تهرئه می‌شه. یعنی اثبات اینکه کسی رشوه گرفته بسیار سخته».

در نهایت، همه این شکل‌های تعارض منافع در بستری ساختاری بازتولید می‌شوند که در آن، تمرکز قدرت تصمیم‌گیری، انحصار پیمانکاران و ابهام قانونی نقش تعیین‌کننده دارند. تعدد تبصره‌ها و استثنای در مقررات داخلی، امکان دور زدن قواعد را فراهم کرده و

موجب شده که فرایند تصمیم‌گیری از شفافیت لازم برخوردار نباشد. هم‌زمان، نبود سازوکار تنقیح مقررات؛ قوانین متناقض و تفسیرپذیر را حفظ کرده و در نتیجه، امکان توجیه قانونی برای بسیاری از رفتارهای متعارض را فراهم می‌کند.

به این ترتیب، تعارض منافع در شهرداری تهران نه مجموعه‌ای از رفتارهای پراکنده، بلکه محصول برهم‌کنش مجموعه‌ای از سازوکارهای نهادی، اقتصادی و فرهنگی است. تعامل میان اشتغال‌های هم‌زمان، نظارت‌های وابسته، قواعد خودساخته، و روابط خویشاوندی، شبکه‌ای از منافع متقاطع پدید آورده است که اصلاح آن بدون بازآرایی بنیادی ساختار قدرت، شفافیت اطلاعات و نوسازی حقوقی امکان‌پذیر نیست. مدیریت مؤثر این وضعیت مستلزم آن است که شهرداری از سطح مقابله با تخلف فردی فراتر رود و به سطح تنظیم نهادی برسد؛ جایی که قواعد، داده‌ها و تصمیمات در معرض دید عمومی قرار گیرند و هیچ سطحی از مدیریت نتواند هم‌زمان قاعده‌گذار، مجری و ناظر بر خود باشد.

۱.۴. ریسک‌های نهادیⁱⁱ

ریسک‌های نهادی در این پژوهش به مجموعه عواملی گفته می‌شود که در لایه‌های ساختاری، حقوقی و رفتاری سازمان ریشه دارند و زمینه بروز یا تداوم تعارض منافع را فراهم می‌کنند. این عوامل معمولاً در لایه‌های عمیق نظام اداری، حقوقی، فرهنگی و مدیریتی ریشه دارند و می‌توانند تعارض‌های فردی یا سازمانی را به سطح سیستماتیک و تکرار شونده ارتقا دهند. به بیان دیگر، ریسک‌های نهادی زمینه‌ساز تعارض منافع هستند و تحلیل آن‌ها برای طراحی سیاست‌ها و برنامه‌های پیشگیرانه ضروری است.

تحلیل ریسک‌های نهادی در این پژوهش بر اساس داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها انجام شده و حاصل استنباط از تجربه زیسته و شناخت درونی نظام اداری شهرداری است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد در شهرداری تهران، این ریسک‌ها را می‌توان از خلال سه بعد اصلی مدل مفهومی (سازمانی - کارکردی، حقوقی - قانونی و شبکه‌ذی‌نفعان) تشخیص داد. این سه بعد در کنار یکدیگر مجموعه‌ای از نقاط آسیب‌پذیر را شکل می‌دهند که احتمال بروز تعارض منافع، انحراف از مأموریت یا تضعیف سازوکارهای نظارتی را افزایش می‌دهند.

الف. بعد سازمانی - کارکردی: نارسایی‌های ساختاری و فرایندی

در سطح سازمانی - کارکردی، مجموعه‌ای از ضعف‌های ساختاری و فرایندی مشاهده می‌شود که زمینه بروز تعارض منافع را تقویت می‌کند. مهم‌ترین مسئله، فرهنگ سازمانی آسیب‌پذیر است؛ فرهنگی که در بخش‌هایی از شهرداری هنوز با اصول شفافیت، پاسخ‌گویی و گزارش‌دهی رسمی سازگار نشده و در برابر اصلاحات مقاومت دارد. این فرهنگ، خود را در چند نمود آشکار نشان می‌دهد: نبود نظام گزارشگری مستقل، عادی شدن رفتارهای غیرحرفه‌ای یا فسادزاه، استقبال اندک از آموزش‌های تخصصی و کم‌توجهی مدیران به ارتقای دانش کارکنان در حوزه تعارض منافع.

این موارد با ضعف در نظام شایسته‌گزینی تشدید می‌شود. جابجایی‌های سریع مدیریتی، انتصاب نیروهای فاقد تخصص و اعمال ملاحظات شخصی یا غیرسازمانی، باعث کاهش بهره‌وری و تضعیف کارکردهای نظارتی در سطوح مختلف شده است.

در سطح فرایندی نیز، کاستی‌های آشکاری در سامانه‌های نظارت، ثبت داده و هوشمندسازی وجود دارد. بسیاری از سیستم‌های نظارتی

غیرفعال هستند، داده‌های حساس به‌ویژه در حوزه‌هایی نظیر املاک به طور کامل ثبت نمی‌شود و رویه‌های تحلیلی جای خود را به جمع‌آوری پراکنده آمار داده‌اند. این نارسایی‌ها زمینه‌ای فراهم می‌کند که تصمیم‌گیری‌ها به‌درستی مستند نشود و امکان بازبینی اثربخش نیز وجود نداشته باشد.

بنابراین در بعد سازمانی - کارکردی ریسک‌ها عمدتاً از نارسایی‌های ساختاری، تمرکز قدرت، تداخل وظایف و ضعف شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری ناشی می‌شوند. این وضعیت با آنچه در نظریه‌های نهادی درباره «وابستگی مسیر» و «چسبندگی ساختاری» بیان شده هم‌خوانی دارد و موجب می‌شود تغییرات اداری به‌کندی صورت گیرد یا پس از مدتی به وضعیت پیشین بازگردد. چنین ساختاری، فرصت‌های بالقوه تعارض منافع را افزایش می‌دهد و از ظرفیت پاسخ‌گویی می‌کاهد.

ب. بعد حقوقی - قانونی: خلأ و ابهامات مقرراتی

ریسک‌های نهادی در بعد حقوقی - قانونی از ابهام، تعارض یا عدم کفایت مقررات سرچشمه می‌گیرند. در بسیاری از موارد، ضوابط موجود به اندازه‌ای کلی هستند که امکان برداشت‌های متفاوت، اعمال اختیار گسترده یا دور زدن فرایندهای رسمی را فراهم می‌کنند.

نمونه بارز آن، وجود بخش‌هایی از مقررات شهرسازی است که حدود تصمیم‌سازی کمیسیون‌ها، اختیارات مدیران یا الزامات پاسخ‌گویی را به طور دقیق مشخص نکرده است. در چنین شرایطی، حتی ابزارهای قاعده‌گذاری نیز نمی‌توانند نقش محافظتی خود را ایفا کنند و به جای کاهش تعارض منافع، به ریسک‌های نهادی دامن می‌زنند.

مسئله اصلی شکاف میان قوانین موجود و سازوکارهای اجرا است. اگرچه در اسناد بالادستی، شورا و شهرداری دارای تعهدات مشخص نظارتی هستند، اما در عمل این تعهدات فاقد ضمانت اجرایی مؤثر بوده و ابزارهای حقوقی لازم برای اعمال آن‌ها تقویت نشده است.

نظام رسیدگی به تخلفات بازترین نمونه این شکاف است. بسیاری از تخلفات از مسیر هیئت‌های اداری پیگیری می‌شوند، در حالی که ماهیت آن‌ها مستلزم بررسی قضایی است. این تمرکز، نه تنها رسیدگی را طولانی و بی‌اثر می‌کند، بلکه برای برخی تخلفات امکان تکرار و استمرار ایجاد می‌کند. از سوی دیگر، فقدان پیوست تعارض منافع در مصوبات شورا، تصمیم‌گیری را در برابر موقعیت‌های مغایر با منافع عمومی آسیب‌پذیر کرده و موجب شده است برخی فرایندها بدون بررسی پیامدهای احتمالی برای ذی‌نفعان اجرا شود.

همچنین، سازوکارهای قانونی برای پاسخ‌گویی و گزارش‌دهی شفاف به صورت کامل تعریف نشده است. در موارد متعدد، شورا یا واحدهای نظارتی امکان پیگیری مستمر، الزام مدیران به ارائه توضیح یا اعمال اقدامات اصلاحی را ندارند. این ضعف به تدریج باعث شده است نظام نظارت در شهرداری، به جای نقش پیشگیرانه، کارکردی تشریفاتی پیدا کند.

ج. بُعد شبکه‌ذی‌نفعان: فشارهای بیرونی و شبکه‌های غیررسمی

در بُعد شبکه‌ذی‌نفعان، ریسک‌های نهادی زمانی بروز می‌یابند که توازن قدرت میان گروه‌های مختلف به هم خورده و یا سازوکارهای مشارکت و نظارت مؤثر در اختیار آن‌ها نباشد. در شهرداری، برخی ذی‌نفعان کلیدی (از جمله پیمانکاران، مدیران ارشد و گروه‌های ذی‌نفوذ محلی) نفوذ بیشتری بر فرایندها دارند، در حالی که کارکنان رده‌های پایین‌تر، شهروندان و حتی برخی کمیسیون‌ها

سهم محدودی در تصمیم‌سازی دارند.

در چنین وضعیتی، شوراهای نظارتی که باید ناظر بر عملکرد اجرایی باشند، در برخی دوره‌ها نقشی منفعل پیدا می‌کنند. نبود اراده نظارتی یا کمبود ابزارهای اجرایی سبب می‌شود که تخلفات به‌موقع گزارش نشود یا پیگیری لازم صورت نگیرد. این عدم توازن نقش‌ها، برای برخی ذی‌نفعان فرصت ایجاد کرده تا از ضعف نظارتی بهره‌مند شوند و در نتیجه، موقعیت‌های تعارض منافع گسترده‌تر شود. از سوی دیگر، نبود سازوکار شفاف برای شناسایی تعارض‌های احتمالی میان منافع ذی‌نفعان و تصمیم‌گیران، موجب می‌شود فرایندهای رسمی در معرض مداخلات غیررسمی قرار گیرد. بنابراین، بخش مهمی از ریسک‌های نهادی از ناهم‌ترازی میان قدرت ذی‌نفعان و ظرفیت پاسخ‌گویی سازمان شکل می‌گیرد. بنابراین، ریسک‌ها از نفوذ شبکه‌های غیررسمی، روابط شخصی، بده‌بستان‌های سیاسی و الگوهای فرهنگ سازمانی نشئت می‌گیرند. این الگوها سبب می‌شود برخی گروه‌ها، صرف‌نظر از جایگاه رسمی؛ قدرت اثرگذاری بالاتری در تصمیم‌گیری‌ها به دست آورند. چنین شرایطی از منظر نظریه‌های تحلیل ذی‌نفعان، نشان‌دهنده وجود شبکه‌ای از کنشگران با قدرت بالفعل بالا، اما مشروعیت نهادی محدود است؛ وضعیتی که بستر مناسبی برای تعارض منافع ایجاد می‌کند.

بررسی هم‌زمان این سه بعد نشان می‌دهد ریسک‌های نهادی به صورت ایزوله عمل نمی‌کنند، بلکه در تعامل با یکدیگر و در پیوند با متغیرهای مداخله‌گر تشدید یا تضعیف می‌شوند. نقش متغیرهای مداخله‌گر در شکل‌گیری یا کاهش ریسک‌های نهادی را باید در نحوه اثرگذاری آن‌ها بر فرایندهای تصمیم‌گیری و ظرفیت پاسخ‌گویی سازمان جست‌وجو کرد. نظارت شهروندان، رسانه‌ها و افکار عمومی و نیز تعاملات بین‌سازمانی، هر سه می‌توانند به کاهش ریسک‌ها یاری رسانند، مشروط بر آنکه دسترسی به اطلاعات، شفافیت فرایندها و هماهنگی نهادی فراهم باشد. در چنین وضعیتی، این متغیرها به عنوان سازوکارهای مکمل عمل کرده و خلأهای نظارتی یا ضعف‌های ساختاری را تا حدی جبران می‌کنند. با این حال، هنگامی که جریان اطلاعات محدود یا ناپیوسته باشد و نهاد‌های مرتبط در تبادل داده و اجرای مقررات هماهنگی کافی نداشته باشند، اثر این متغیرها وارونه می‌شود و به تقویت حوزه‌های مبهم، افزایش احتمال مداخله غیررسمی و تشدید گسست نهادی می‌انجامد. بنابراین، نقش این متغیرها نه مطلقاً حمایتی و نه الزاماً بازدارنده است؛ بلکه کیفیت عملکرد آن‌ها تابعی از میزان شفافیت، یکپارچگی اطلاعات و هماهنگی نهادی است. در نتیجه، ریسک‌های نهادی در این پژوهش را می‌توان حاصل تعامل پویای عوامل درونی سازمان و متغیرهای مداخله‌گر دانست، که در مجموع تعیین می‌کنند ظرفیت مدیریت تعارض منافع تا چه حد تقویت یا تضعیف شود.

۵. نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با تمرکز بر شناسایی و تحلیل موقعیت‌های تعارض منافع در شهرداری تهران نشان می‌دهد این پدیده نه یک مشکل منفرد و مقطعی، بلکه پدیده‌ای نظام‌مند و چندسطحی است که در بستر شبکه‌ای پیچیده از روابط سازمانی، کارکردی، حقوقی و شبکه‌ی ذی‌نفعان بازتولید می‌شود. تحلیل داده‌ها در چارچوب مدل مفهومی پژوهش نشان داده است که این مؤلفه‌ها به صورت درهم‌تنیده و مکمل، شبکه‌ای از ریسک‌های نهادی را پدید می‌آورند که در مجموع، به تضعیف سازوکارهای شفافیت، پاسخ‌گویی و کارآمدی

نهادی منجر می‌شود.

از منظر سازمانی - کارکردی، یافته‌ها نشان می‌دهد تعارض منافع در شهرداری تهران عمدتاً ناشی از کژکارکردی نظام‌های آموزشی، نظارتی و ارزیابی است. ناآگاهی کارکنان و مدیران نسبت به مفهوم و مصادیق تعارض منافع، فقدان آموزش ساختاریافته و عدم ارزیابی اثربخشی آموزش‌ها موجب شده است که رفتارهای تعارض‌گونه و شبه‌تعارضی به بخشی از «عادت سازمانی» تبدیل شوند. این مسئله در سطح کارکردی خود را در قالب ضعف شفافیت، نبود شاخص‌های عملکردی نتیجه‌محور و وابستگی نهادهای نظارتی به مدیران اجرایی نشان می‌دهد. ساختار شهرداری در ایفای نقش‌های کلیدی خود - تنظیم‌گری، نظارت، اجرا و پاسخ‌گویی - دچار هم‌پوشانی و تضاد است. واحدهایی که باید ناظر باشند، خود ذی‌نفع اجرای همان تصمیم‌ها هستند و بخش‌هایی که باید سیاست‌گذار باشند، درگیر منافع اجرایی‌اند. در نتیجه، سازمان نه تنها نتوانسته است سازوکارهای پیشگیرانه مؤثر طراحی کند، بلکه گاه به بازتولید موقعیت‌های تعارض منافع نیز کمک کرده است.

تحلیل ساختارها نشان می‌دهد تمرکز قدرت، انحصار پیمانکاران و نفوذ شبکه‌های درون‌سازمانی، بستر دائمی تعارض منافع را فراهم کرده است. وابستگی ساختاری منافع، یعنی گره خوردن منافع اقتصادی، سیاسی و سازمانی در ساختار نهادی، باعث می‌شود هرگونه اصلاحی با مقاومت نهادی مواجه شود. تمرکز امضاهای طلایی، دور زدن ضوابط از طریق تبصره‌ها و انحراف از مأموریت‌های اصلی، نمونه‌های عینی این وضعیت هستند. اصلاحات جزئی و فردی نمی‌تواند تعارض را مهار کند؛ بلکه نیاز به بازطراحی نهادی و بازتوزیع قدرت سازمانی وجود دارد.

به طور کلی، بعد سازمانی - کارکردی بیانگر آن بوده است که بخشی از ریشه‌های تعارض منافع در تداوم الگوهای ساختاری و فرایندی نهفته است؛ الگوهایی که با آنچه اسکات درباره «مقاومت و یا چسبندگی نهادی» مطرح می‌کند هم‌خوانی دارند. تمرکز غیرمتوازن قدرت، ابهام در تقسیم وظایف و وابستگی تصمیم‌گیری‌ها به سازوکارهای غیررسمی سبب می‌شود اصلاحات سازمانی در سطح رویه، پایدار نشود. افزون بر این، یافته‌ها معنادار بودن تمایز میان «کارکردهای آشکار و پنهان» را که مرتون به آن اشاره دارد، تأیید می‌کند. برخی رویه‌ها، در ظاهر برای افزایش کارآمدی طراحی شده‌اند، اما در عمل کارکرد پنهانی ایجاد می‌کنند که زمینه بروز تعارض منافع را تقویت می‌کند؛ برای مثال، خلأهای موجود در نظام ارزیابی عملکرد یا نبود سازوکار شفاف انتخاب پیمانکاران، امکان شکل‌گیری شبکه‌های نفوذ را تشدید می‌کند. بنابراین داده‌ها نشان می‌دهند تعارض منافع، پیامد طبیعی شکاف میان ساختار رسمی و رویه‌های واقعی در سازمان است.

از منظر حقوقی - قانونی، پراکندگی، ابهام و تناقض مقررات شهرداری، خود مولد تعارض منافع است. قوانین قدیمی و کلی، مانند قانون شهرداری ۱۳۳۴ و ماده ۵۵، امکان تفسیرهای متعدد را فراهم می‌کنند و مدیران می‌توانند اقدامات خود را به صورت سلیقه‌ای توجیه کنند. انبوه بخشنامه‌ها و مصوبات متناقض داخلی نیز شرایطی فراهم می‌کند که بهره‌برداری خصوصی از قواعد ممکن شود. اصلاحات حقوقی پیشنهادی شامل تنقیح مقررات، ایجاد سامانه جامع دستورالعمل‌ها، بازنگری قانون تعارض منافع و تدوین قانون خاص شرکت‌های تابعه است تا قواعد شفاف و مستند شوند و فرصت تفسیر شخصی کاهش یابد.

نتایج پژوهش در بُعد حقوقی - قانونی از وجود خلأهایی حکایت دارد که با یافته‌ها و چارچوب‌های مطرح‌شده در اسناد بین‌المللی همچون OECD هم‌راستا است. ضعف در تعیین حدود و ممنوعیت‌های مشخص برای تعارض منافع، نبود ضمانت‌های اجرایی مؤثر و پراکندگی مقررات، فضای مبهمی ایجاد کرده که تشخیص و جلوگیری از موقعیت‌های تعارض را دشوار می‌کند. یافته‌ها بیانگر آن بوده است که کاستی در سازوکارهای الزام‌آور و عدم هماهنگی میان نهادهای نظارتی، ظرفیت کنترل نهادی را کاهش می‌دهد. در چنین شرایطی، چارچوب‌های توصیه‌شده OECD (اعم از شفاف‌سازی روابط، اعلام منافع و ایجاد نظام‌های پاسخ‌گویی) برای ارتقای سلامت اداری در مدیریت شهری ضرورت دارند. به بیان دیگر، یافته‌ها نشان می‌دهد فاصله میان «چارچوب مطلوب» و «وضعیت موجود» در سطح مقررات، از عوامل بنیادی استمرار تعارض منافع است.

تحلیل ذی‌نفعان نشان می‌دهد تعارض منافع در شهرداری تهران نتیجه تعامل پیچیده میان چهار گروه است: مدیران و کارکنان شهرداری، پیمانکاران و شرکت‌های وابسته، شورای شهر و نهادهای نظارتی و شهروندان و جامعه مدنی. توازن قدرت در این شبکه به نفع گروه‌های درون‌سازمانی و پیمانکاران به هم خورده و شهروندان در پایین‌ترین سطح تأثیرگذاری قرار دارند. ضعف سامانه‌های مشارکت مردمی و محدود بودن کانال‌های پاسخ‌گویی اجتماعی موجب شده است حلقه نظارت اجتماعی ضعیف‌ترین مؤلفه نظام مدیریت شهری باشد. در نتیجه، تعارض منافع نه تنها یک مسئله درونی، بلکه یک مسئله میان‌بخشی است که بدون تقویت نظارت اجتماعی، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی عمومی، امکان مهار آن فراهم نمی‌شود.

بنابراین بُعد شبکه ذی‌نفعان و الگوهای رفتاری آشکار ساخت که کنش‌های فردی و شبکه‌ای، بخش جدایی‌ناپذیر از تحلیل تعارض منافع هستند؛ وضعیتی که با مدل «قدرت - مشروعیت - فوریت» میشل و همکاران همخوانی دارد. مصاحبه‌ها نشان دادند برخی گروه‌ها - اعم از مدیران میانی، پیمانکاران، یا شبکه‌های غیررسمی - به سبب ترکیبی از قدرت و دسترسی، می‌توانند بر تصمیم‌ها تأثیر بگذارند، حتی زمانی که مشروعیت نهادی آن‌ها محدود باشد. این یافته تأکید می‌کند که تعارض منافع تنها محصول ضعف ساختار یا خلأ قانونی نیست، بلکه در بطن تعاملات اجتماعی و الگوهای فرهنگی بازتولید می‌شود. روابط خویشاوندی، ملاحظات جناحی و بده‌بستان‌های غیررسمی همان مواردی هستند که نظریه میشل درباره اهمیت «فوریت» و «قدرت بالفعل» ذی‌نفعان بر آن‌ها اشاره دارد. به این ترتیب، تحلیل داده‌ها نشان می‌دهد بدون شناسایی و مدیریت شبکه‌های تأثیرگذاری، هیچ اصلاح ساختاری یا قانونی به تنهایی قادر به کاهش تعارض منافع نخواهد بود.

همچنین، این پژوهش نشان می‌دهد شکل‌گیری و پایداری تعارض منافع در شهرداری تهران تحت تأثیر متغیرهای مداخله‌گر بیرونی و میان‌سازمانی قرار گرفته است. تعاملات بین سازمانی بر نحوه اجرای قوانین و انتقال اطلاعات تأثیرگذار است. در این سطح، روابط شهرداری با شورای شهر، وزارت کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و نهادهای خدمات شهری، نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. نبود تقسیم کار روشن و هم‌پوشانی وظایف این نهادها زمینه‌ساز بروز تعارض منافع است؛ برای مثال، تصمیمات مشترک شورا و شهرداری در حوزه صدور مجوزها باعث می‌شود ناظر و

منظور در یک رابطه قدرت قرار گیرند و کنترل متقابل تضعیف شود. نظارت و مشارکت شهروندان نیز که نقش اصلاح‌گرانه دارد. در عمل به دلیل محدودیت ابزارهای دسترسی به اطلاعات، فعالیت محدودی دارد. همچنین، نقش رسانه‌ها که بر اساس نظریه‌های حکمرانی مشارکتی به عنوان رکن نظارتی محسوب می‌شوند، در بسیاری از موارد تحت تأثیر محدودیت‌های نهادی یا ملاحظات سیاسی تضعیف می‌شود.

به بیانی؛ در سطح اجتماعی ضعف مشارکت عمومی و محدود بودن نقش رسانه‌ها متغیرهای مداخله‌گر مؤثر بر شفافیت و پاسخ‌گویی هستند؛ سامانه‌های مشارکتی موجود اغلب نمادین عمل می‌کنند و رسانه‌ها دسترسی به داده‌های واقعی ندارند. در سطح سیاست‌گذاری کلان، سیاست‌های بودجه‌ای، نظام درآمدی شهرداری و جهت‌گیری سیاست‌های شهری به صورت ساختاری تعارض میان وظیفه حاکمیتی و منافع درآمدی را تشدید می‌کند. این متغیرها می‌توانند شدت و سرعت بروز تعارض را افزایش دهند و همچنین، در صورت اصلاح و تقویت، آن را تعدیل و تثبیت کنند.

به طور کلی، ترکیب سه بُعد اصلی و متغیرهای مداخله‌گر نشان می‌دهد تعارض منافع در شهرداری تهران حاصل نوعی پویایی شبکه‌ای است. ساختارهای سازمانی بستر ایجاد تعارض را شکل می‌دهند، خلأهای قانونی آن را امکان‌پذیر می‌کنند و شبکه‌های ذی‌نفعان مسیرهای عملی آن را فعال می‌سازند. متغیرهای مداخله‌گر در این میان به عنوان عواملی میانجی عمل می‌کنند که می‌توانند این چرخه را تضعیف یا تقویت کنند. از این‌رو، کنترل مؤثر تعارض منافع نیازمند مداخلات چندسطحی است؛ مداخله‌هایی که هم ساختار را هدف قرار دهند، هم قوانین را بازسازی کنند و هم بر شبکه‌های قدرت و الگوهای رفتاری اثر بگذارند.

بنابراین، مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران نیازمند رویکردی تلفیقی و میان‌رشته‌ای است. اصلاح فرهنگی، بازآرایی سازمانی، شفافیت ساختاری و نوسازی حقوقی باید هم‌زمان دنبال شود. توجه هم‌زمان به متغیرهای مداخله‌گر و محیط نهادی، میان‌سازمانی و اجتماعی شرط لازم برای پایداری اصلاحات است. تنها در این صورت می‌توان از چرخه بازتولید تعارض منافع خارج شد و به سمت حکمرانی شهری شفاف، پاسخ‌گو و اعتمادمحور حرکت کرد.

۱.۵. چالش‌ها و محدودیت‌های پژوهش

۱. ابهام مفهومی در تعریف تعارض منافع: یکی از چالش‌های اساسی در این پژوهش، چندگانگی در تعریف تعارض منافع بود. این مفهوم در ادبیات مدیریتی، حقوقی و اخلاقی تعاریف گوناگونی دارد و هنوز اجماع نظر مشخصی پیرامون آن شکل نگرفته است. به‌رغم ارائه تعریفی مقدماتی (از تعارض منافع) پیش از آغاز مصاحبه‌ها، مصاحبه‌شوندگان برداشت‌های متفاوتی از این مفهوم داشتند. این تفاوت در درک، طی مصاحبه‌ها نیز بازتاب یافت و فرایند کدگذاری و طبقه‌بندی مصادیق را با دشواری مواجه کرد.

۲. حساسیت موضوع و خودسانسوری مصاحبه‌شوندگان: تعارض منافع در نهادهای عمومی موضوعی حساس است که می‌تواند منافع افراد یا گروه‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. این حساسیت در برخی موارد به خودسانسوری مصاحبه‌شوندگان یا احتیاط در بیان جزئیات مصادیق منجر شد.

۳. چالش‌های مربوط به ناهماهنگی دیدگاه‌ها: در فرایند تحلیل، برخی مصادیق نیازمند تفسیر دقیق برای تعیین جایگاه در چارچوب

موقعیت‌های تعارض منافع بودند. برای حفظ انسجام و اعتبار روش‌شناختی، پژوهش از چارچوب طبقه‌بندی مرسوم و پذیرفته‌شده در ایران، مبتنی بر الگوی نه‌گانه رایج در مطالعات داخلی، تبعیت کرد. به این ترتیب، مواردی مانند «تعارض بین‌نهادی» یا «تعارض ناشی از انحراف از وظایف سازمانی» که خارج از این چارچوب قرار می‌گرفت، در تحلیل نهایی لحاظ نشدند.

۴. همپوشانی مفهومی برخی از مصادیق: در مواردی مشاهده شد که یک مصداق می‌تواند در بیش از یک موقعیت تعارض منافع قرار گیرد؛ برای مثال، برخی نمونه‌ها همزمان می‌توانستند ذیل «تعارض درآمد و وظیفه» و «تعارض نظارت بر خود» قرار بگیرند. در چنین مواردی، با اتکا به تحلیل زمینه‌ای و آثار رفتاری، موقعیتی که نقش پررنگ‌تر و اثرگذارتری در شکل‌گیری تعارض داشت، به عنوان موقعیت اصلی انتخاب شد.

۵. عدم همکاری برخی مدیران و کارشناسان شهرداری: برخی افراد به دلیل بی‌اعتمادی یا نگرانی از پیامدهای احتمالی، از مشارکت یا ضبط مصاحبه خودداری کردند.

۶. کمبود پژوهش‌های بومی پیشین در زمینه تعارض منافع در سطح سازمانی: ادبیات علمی موجود درباره تعارض منافع عمدتاً بر حوزه‌های کلان متمرکز است و مطالعات اندکی به بررسی این پدیده در سطح شهرداری‌ها و سازمان‌های محلی پرداخته‌اند. این کمبود، پژوهشگران را ناگزیر ساخت تا مدل‌های نظری را با شرایط سازمانی و مدیریتی شهرداری تهران بومی‌سازی کنند و چارچوب تحلیلی متناسب با ویژگی‌های نهادی این سازمان را از نو تدوین کنند.

مشارکت نویسندگان

تدوین مقاله، جمع‌آوری اطلاعات و تجزیه و تحلیل اولیه توسط نویسنده اول (۷۰ درصد) و هدایت پژوهش و بازبینی تجزیه و تحلیل اطلاعات توسط نویسنده دوم (۳۰ درصد) انجام شده است.

تشکر و قدردانی

این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی به کارفرمایی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران است. از جناب آقای دکتر کشفانی‌نیا ناظر محترم پروژه و تمامی همکاران در شهرداری تهران که در انجام مصاحبه‌ها و ارائه اطلاعات ارزشمند همکاری کردند، صمیمانه سپاسگزاریم.

تعارض منافع

هیچ‌گونه تعارض منافع مفیدی در رابطه با انجام پژوهش، نگارش و انتشار مقاله وجود ندارد.

یادداشت‌ها

^۱ درخور یادآوری است به دلیل همپوشانی برخی مؤلفه‌های تحلیلی سازمانی و کارکردی، آنان در یک سطح دسته‌بندی شده‌اند. مصادیق بررسی هریک نیز مورد اشاره قرار گرفته که در پیوست ۱ اشاره شده است.

^۲ برخی از نقل قول‌های حاصل از مصاحبه و مرتبط با این بخش به پیوست ۲ ضمیمه شده است.

پیوست ۱

مدل تحلیل سازمانی - کارکردی

این مدل بر ساختار، فرایند و فرهنگ سازمانی در بروز یا کنترل تعارض منافع تمرکز دارد و شامل محورهای زیر است:

- ساختار سازمانی و تقسیم وظایف: وضوح نقش‌ها و مسئولیت‌ها، سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری و جلوگیری از تداخل وظایف.

- فرهنگ سازمانی و اخلاق حرفه‌ای: میزان نهادینه‌سازی ارزش‌های شفافیت، پاسخ‌گویی، همکاری و اصول اخلاقی در رفتار کارکنان.

- فرایندهای تصمیم‌گیری و نظارت: شفافیت و عدالت در تصمیم‌گیری و انتخاب پروژه‌ها و پیمانکاران، ارزیابی عملکرد و کنترل داخلی.

- ارتباطات درون‌سازمانی: میزان هماهنگی بین واحدها، جریان مؤثر اطلاعات و جلوگیری از عملکرد جزیره‌ای

- تخصیص منابع و پاسخ‌گویی: عدالت و شفافیت در تخصیص بودجه، گزارش‌دهی عمومی و پاسخ‌گویی به ذی‌نفعان.

- توسعه ظرفیت انسانی: آموزش کارکنان در زمینه تعارض منافع و ارتقای فرهنگ سازمانی شفاف و اخلاق‌مدار.

مدل تحلیل ذی‌نفعان

تمرکز این مدل بر شناخت شبکه ذی‌نفعان، قدرت و تعاملات آن‌ها در شکل‌گیری تعارض منافع است:

- شناسایی و دسته‌بندی ذی‌نفعان: تعیین منافع، نیازها و موقعیت‌های بالقوه تعارض منافع میان آن‌ها.

- قدرت و نفوذ ذی‌نفعان: ارزیابی میزان تأثیرگذاری و مشروعیت گروه‌های مختلف در تصمیم‌گیری.

- روابط و تعاملات میان ذی‌نفعان: بررسی اتحادها، گروه‌های فشار و شبکه‌های تأثیرگذاری رسمی و غیررسمی.

مدل تحلیل حقوقی - قانونی

این مدل بر نظام حقوقی و چارچوب‌های الزام‌آور کنترل تعارض منافع تمرکز دارد:

- شفافیت و جامعیت قوانین: وضوح و پوشش کافی مقررات مرتبط با تعارض منافع در سطوح ملی و محلی.

- نظارت و کنترل قانونی: وجود سازوکارهای اجرایی و نظارت مؤثر بر رعایت قوانین، همراه با نظام گزارش‌دهی شفاف.

- محدودیت‌های قانونی و منع تعارض منافع: تعیین حدود و ممنوعیت‌های قانونی برای مسئولان و کارکنان در منافع شخصی یا سازمانی.

- استانداردهای اخلاقی و مقررات رفتاری: وجود دستورالعمل‌های اخلاقی، کمیته‌های مستقل و کدهای رفتاری درون‌سازمانی.

- قوانین ضد فساد و حمایت از افشاگران: مقررات بازدارنده فساد، حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف و شفافیت در تخصیص منابع.

- اجرای مؤثر و ضمانت‌های قانونی: پیگیری تخلفات، اعمال مجازات و انطباق با قوانین بالادستی و بین‌المللی.

پیوست ۲

نقل قول‌های مرتبط با ریسک‌های نهادی: در ادامه به بیان نقل قول‌های مرتبط با برخی از انواع ریسک نهادی اشاره شده است:

ریسک فرهنگی - رفتاری

- ناآگاهی و کمبود آموزش

«پسماند بیشترین تعارض هستش. درگیر تعارض سازمانی با مناطق هستن... راه حل اون هم روش صحیح نظارت، آموزش نیروهای مناطق در اشراف بر قراردادهای پسمانده. چون کارمندها بر قراردادهای اشراف ندارند که بتونن بر مبنای اون مطالبه گر باشن... این بیشترین تعارضه».

«شهرداری کلی آموزش می‌گذاره، ولی مدیران اصلاً شرکت نمی‌کنن و کسی دیگه جای اون‌ها شرکت می‌کنه و کارشناس‌ها به جای اون‌ها آزمون می‌دن... ضمن اینکه ما آموزش بدو خدمت، حین خدمت و نظارت و ارزشیابی عملکرد نداریم».

- عدم شایسته‌سالاری

«بزرگ‌ترین چالش: معاون رو عوض کنید اشکالی نداره، ولی چرا کارشناس رو عوض می‌کنید که اطلاعات دقیق و ریز منطقه رو داره؟ تازه وقتی هم عوض می‌شن افراد غیرمرتبط و بدون تخصص می‌ان جای اون‌ها».

«دو تعارض منافع بسیار مهم شد، بر اساس شایسته‌سالاری و آزمون نیومدیم حالا بعد از همه این تعارض‌ها این‌ها اصلاً کاربرد نیستن».

«مهم‌ترین تعارض منافع از نظر من، انتصاب‌های سلیقه‌ای و دستورات سلیقه‌ایه».

ریسک کارکردی - فرایندی

- ضعف در فرایندهای شفافیت

«... یعنی دستوری که خدمات شهری داره رو من مطمئنم ترافیک اصلاً ندیده. ما همیشه راه‌های گریز و فرار زیادی حتی در دستورات عمل‌ها مون می‌گذاریم. شفافیت نیست».

«تمایزی هستش مثل همین سامانه شفافیت که یه دیتای گلچین شده که آسیبی به کسی نزنه توش هست. مثلاً مصوبه شورای شهر داریم که سفرهای خارجی مدیران شهری که هر مدیری با هزینه شهرداری می‌ره سفر خارجی باید دستاوردهای اون سفر و گزارش اون رو در سامانه شفافیت بذاره. بعضی‌ها کاتالوگ تورشون رو بارگذاری کردن».

«شفافیت واقعاً حلقه گمشده در شهرداری تهران هستش. در حد نمایشه. سامانه شفافیت داریم، ولی چیزی که می‌خواد روی سامانه شفافیت بره از صد تا فیلتر ممیزی باید رد بشه. مثلاً املاک شهرداری تهران که در اختیار غیر هست. مصوبه شورا داشت که این‌ها باید بره روی سامانه شفافیت. بعد از چهار پنج سال رفت و برگشت شاید ۷۰ درصد این‌ها رو حذف کردن. چرا؟ چون این ملک دست فلان آقا ست».

«من فهرست بهای موضوعات فرهنگی اجتماعی برای تشخیص اینکه چقدر از هزینه‌ها واقعی هست یا نیست رو ندارم. من مثلاً در حوزه عمران و ترافیک یه فهرست بهای مصوب سازمان برنامه رو دارم که سالی یکی دو بار ایدیت می‌شه بخوام هم آسفالت کنم و چیزی توی پاچه شهرداری کنم می‌تونم به جای ۷ سانت آسفالت، ۴ سانت بریزم. بعد هم ممکنه یه بابایی متوجه بشه و خط کش بذاره و ... تهش اینه که از کار بزنم و مترالم خوب نباشه... ولی من در حوزه اجتماعی چنین چیزی ندارم... یه نکته خیلی مهمی داره وقتی ما زبردستی نداشته باشیم این بازه باز هست... یکی از چیزهایی که باعث تعارض منافع می‌شه نبود معیار مشخصه در تمام این موارد چه در رسیدگی به صورت وضعیت پیمانکاران، در سفارش دادن کارهای هنر، ارزش‌گذاری در کارهای فرهنگی و اجتماعی... همیشه سلیقه‌ای بوده... پیشنهاد: نگارش فهرست بهای فعالیت‌ها فرهنگی و اجتماعی».

- ضعف ابزار نظارت:

«پروانه‌هایی که صادر می‌شه خوب یه فرایند چندماهه است که توش ممکنه تعارض‌ها و تخلفاتی از جانب مجری هم انجام بشه اما کی دستگاه نظارتی ورود می‌کنه؟ سال‌ها بعد از اینکه اون پروانه صادر شد و در نقش نوش دارو پس از مرگ سهراب. تقریباً پروانه‌ای وجود نداره که در حین اجرا و قبل از صدور پروانه به این تخلف رسیدگی بشه و همش هم بعدش هست».

«... یه سری اطلاعات کلاً پنهان می‌شه نه تنها بین معاونت‌ها، بلکه داخل خودشون هم، مثلاً نحوه محاسبه مجوز صدور پروانه. شما هیچ وقت نمی‌فهمی چطوری محاسبه می‌کنن چه فرمولی داره و چه عددیایی داخلش گذاشتن علی‌رغم اینکه مصوبه شورای شهر داریم که یه ماشین حساب باید روی سامانه شفافیت بذارید هر شهروندی مترانش را بزنه درخواستش هم بزنه و اونجا برایش حساب بشه. و این‌طوری سلیقه‌ای کار انجام می‌شه. معاونت شهرداری این کار رو می‌کنه».

«یه نظر من شورای شهر که ناظر شهرداری تهران باید باشه خودش درگیر تعارض منافع هست به خاطر همین نمی‌رسه که به تعارض منافع فکر کنه».

- مشارکت و پاسخ‌گویی

«از لحاظ ساختاری کانال ارتباطی شهروندان با شهرداری تهران فقط ۱۳۷ است. یعنی قانونی‌ش اینه. که ۱۳۷ اتفاقاً خیلی منبع مشورتی و پیشنهادی نیست. فوریتی یا شکایتی است. برای همین خیلی به لحاظ ساختاری دیده نشده که شهروند بیاد نظر بده. یه چیزایی داره‌ها می‌گه پیشنهاد بذارید، ولی کجا واقعاً دیده می‌شه. کجا غربال می‌شه؟ کی پیاده‌سازی می‌کنه پیام‌های ضبط شده را؟... در مصوبات شورا که می‌گه شورا باید تصمیماتی که می‌خواد بگیره را از قبل بذاره برای جمع‌سپاری و ملت بیان روش نظر بدن. مصوبه داره، ولی اجرا نمی‌شه... جای دیگه که مردم دارن طرح‌های من شهردارم هست. قبلاً بسترهایی مثل «با هم» بود. «من شهردارم» را به اجبار از شهروندا گرفتن و سروصدا کرد».

«پیشنهاد دارم که حداقل دستگاه‌های نظارتی ذیل شورای شهر فعالیت کنند نه شهرداری تهران. در سازمان بازرسی، حراست یا حتی سامانه نظارتی ۱۳۷ که قراره مردم انتقاد کنند را به خود متخلف گزارش نکنند و خود متخلف بخواد جواب بده. حداقل یه پله بالاتر باشه... تازه ۱۸۸۸ را که جمع کردن با ۱۳۷ ادغام شد. شد ۱۳۷ پلاس».

- ضعف نظارت و کنترل کیفیت:

«... در بحث رفت و روب داریم از کارگرهای افغان استفاده می‌کنیم چون مدارک هویتی ندارند و اکثراً غیرمجاز هستش و حساب بانکی ندارند باید پول‌هاشون را دستی بدیم. کارگر افغان غیرمجاز می‌آریم که یک سوم بهشون حقوق بدیم چون اصلاً اجازه کار کردن ندارند. اون‌ها هم فقط ظاهر رو تمیز می‌کنن و زباله ریز رو داخل جوی آب می‌ریزن».

«پسماندهایی که جمع می‌کنیم ۷۰۰ هزار لیتر روزانه شیرابه تولید می‌کنه. یه سری ایستگاه میانی داریم که بعد از اونجا می‌رن کهریزک. این‌ها که زباله رو جمع می‌کنن باید مخزن جمع‌آوری شیرابه داشته باشن و بیرن در تصفیه‌خونه. ایستگاه میانی در فاضلاب تخلیه کنن... الان ۹۰ درصد ایستگاه‌های میانی ما سیستم تصفیه فاضلابشون خرابه و شیرابه‌هاشون رو توی خیابون رهاسازی می‌کنن».

- ضعف در حکمرانی داده

«... به سازمانی داریم این رفته بود بر اساس تجهیزات جدیدی که داشت میزان مساحت فضای سبز شهر تهران رو مشخص کرد. سازمان بوستان‌ها که بر اساس مترای خودش کار رو می‌داد به پیمانکار، نمی‌پذیرفت چون مساحتی که به شمای پیمانکار داده بود گفته بود اینجا یک هکتاره. سازمان فلان گفته بود اینجا نصف یک هکتار هم نیست. بعد اونجا شاخص مترای بود که بر اساس مترای پول می‌دادن الان می‌شد نصف. بین اینا شده بود اختلاف. بله دایره تعارض منافع بسیار وسیعه بین دو تا برادر و حتی خود فرد با خودش».

«سازمان املاک چند بار گفته املاکی که دارید در سامانه جامع املاک وارد کنید، ولی منطقه وارد نمی‌کنه. منطقه اطلاعات رو داره، ولی سازمان املاک نداره... منطقه داره برای خودش کاسبی می‌کنه باهش».

«... اتفاقاً این نوعی تعارض منافع هستش باید به جوری بانک‌های اطلاعاتی‌ات به هم در شهر و حاکمیت لینک باشه که از فاصله این‌ها نتونه متخلف سوء استفاده کنه».

«بعضی پرونده‌ها به رفت و برگشت داره بعد دو ماه به نامه می‌آد می‌گه تمام. بعد از ۲۰ سال به دفعه میان می‌گن مناطق ۲۲ گانه ۱۵ هزار رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ اجرانشده دارن. چرا؟ فرایند اشکال داره».

ساختاری

- انحصار

«مثلاً می‌گن به پیمانکار دو سال پیاپی می‌تونه همکاری کنه و سال سوم نمی‌تونه، ولی باز هم به آدم‌هایی انحصار این پروژه‌ها رو دارن چون اطلاع‌رسانی برای پروژه‌های خرد اتفاق نمی‌افته».

«پیمانکارانی در شهرداری سراغ داریم که سابقه کارشون با فلان بخش شهرداری از کارمندی‌های قدیمی شهرداری بیشتره»

«موضوع هوشمندسازی نوین هست و باعث می‌شه ما در این حوزه تعارض‌هایی بین حوزه‌های هوشمندسازی و روش‌های هوشمندسازی و ابزار استفاده از اون داشته باشیم این باعث می‌شه ما به سمت انحصار بریم. در اون شرکت‌ها گاهی سهامدارانی پیدا می‌شه که درون شهرداری هستند و روی تصمیماتشون در انتخاب شرکت تأثیر می‌گذاره».

- انحراف از مأموریت سازمانی

«مسئولان شهرداری خیلی از اقداماتی که انجام می‌دن در راستای به دست آوردن فرصت‌های سیاسی در آینده هستش».

«باید شهرداری تهران برگرد به وظایف اصلی خودش که در ماده ۵۵ بهش اشاره کرده در این صورت مشکلات حل خواهد شد. واکسن قبلاً به شهرداری مربوط بود ولی الان وقتی وزارت بهداشت هست به شهرداری چه ربطی داره. قانون باید اصلاح بشه».

- تمرکز قدرت و اختیارات

«بزرگ‌ترین مشکل این جمله است: «من صلاح می‌دونم» کسی که مدیر می‌شه و قدرت داره فقط از این اصطلاح بهره می‌بره و در این دوره تمرکز قدرت بالا هستش».

«تعارض منافع را اگر بخوایم برآش به بالادستی تعریف کنیم باید ببینیم امضای طلایی دست کی هست؟ اون به تشخیص خودش اهم و فی‌الاهم می‌کنه و خودش متولی اجرای قانون می‌شه. این آسیب‌زننده‌س. یکی از خروجی‌های امضاها طلایی می‌شه تعارض منافع».

حقوقی-قانونی

- نارسایی قانون

«ما تو به سری از مصوبات شورای شهر هم دیدیم چندسال پیش به چیز دیگه گفته که برداشت‌های مختلفی می‌شه ازش داشت و هم تورم قوانین. تورم دستورالعمل. دستورات مدیریتی متناقض در هر دوره و هم دستورات اشتباه رو داریم».

قانون تفسیرپذیره، منطقه رو مشخص نکرده؛ منطقه مسکونی، محل سکونت رو می‌گه یا منطقه کاری... این قانون تفسیرپذیره».

«قانون قابل دور زدن هستش... انگار قانون طوری نوشته شده که دور زده بشه».

«قانون رو دلخواه تفسیر می‌کنیم. قانون فقط در مورد کارمند به کار گرفته می‌شه».

«بند ۷ مصوبه ممنوعیت استفاده از پروانه‌های نظام مهندسی معاونت شهرسازی مشکل داره... تفسیری کردن خودشان... این منع هم ایراد داره... شما اگر وکیل باشی در مرکز حقوقی شهرداری می‌تونی کار کنی در پروانه ساختمانی هم همین‌طوره کسانی که پروانه دارن در منطقه خودشون نمی‌تونن کار بگیرن، ولی در مناطق دیگه می‌تونن این خودش باگ داره. لزومی نداره طرف بیاد در شهرداری کار بگیره. منطقه رو مشخص نکرده منطقه مسکونی محل سکونت رو می‌گه یا منطقه کاری. این قانون تفسیرپذیر است. تبصره‌ها وقتی می‌آد قانون رو خراب می‌کنه».

«... این قانون تفسیرپذیر است. تبصره‌ها وقتی می‌آد قانون رو خراب می‌کنه».

«قوانین کلی خیلی وقته به‌روزرسانی نشده یکی از معضلات بزرگ هم همین‌ه که تعارض منافع زیاد و فساد زیاد ایجاد می‌کنه. قانون شهرداری برای سال ۱۳۳۴ هست اگر اشتباه نکنم. از اون موقع تا الان عوض نشده مثلاً یکی از وظایف شهرداری‌ها رسیدگی به گرمابه‌های عمومی هستش که دیگه وجود نداره».

«قانون منع مداخله چند مورد را داشتیم که بستگان مدیران اینجا عضو مؤسسه حسابرسی بودن. رفته تخلفات و رأی برائت گرفته. برداشت متفاوتی از قانون شده و برداشت دوم داشته... تفسیر قانون منع مداخله هست (قانون منع مداخله از قوانین تفسیرپذیر است) چون مصادیق‌اش زیاده مثلاً می‌گه مدیران آیا مدیران شهرداری یا مدیران دیگر جاها هم هست؟ چون گفتم آن زمان ایشون مدیر حسابرسی بوده نه مدیر اداره کل مجامع پس برائت شده...».

منابع

Aman, J., & Transparency International. (2015). *Local integrity system assessment: Ramallah municipality*. Transparency International. <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/7f4147bf46e50a1e42cac186580198f9.pdf>

Carson, T. L. (1994). Conflicts of interest. *Journal of Business Ethics*, 13(5), 387-404. <https://doi.org/10.1007/BF00871766>

Center for Governance and Society Empowerment. (2021). *Conflict of interests in simple terms (for government employees)*. <https://iran-bssc.ir/activities/publications/books/23894/>. [In Persian].

Commons, J. R. (1959). *Institutional economics: Its place in political economy*. Macmillan. <https://digital.library.cornell.edu/catalog/chla3055507>

Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs (COGTA). (2015). *Local government anti-corruption strategy*. Government of South Africa. <https://www.cogta.gov.za/ddm/wp-con->

<https://tents/uploads/2020/06/Local-Government-Anti-Corruption-Strategy.pdf>

- Ghafari, I., & Alimohammadzadeh, K. (2022). Conflict of interests in Iran's health system with an emphasis on managerial positions. *Iran Journal of Culture & Health Promotion*, 6(3), 473–480. <http://ijhp.ir/article-1-569-fa.html>. [In Persian].
- Ghasemi, E., & Rafeian, M. (2020). An analysis of conflict of interest in large-scale participatory urban projects with an emphasis on the public-private-people partnership model: Case study of Arg-e Jahan-Nama Project, Isfahan. *Urban Studies*, 34, 25–45. <https://ensani.ir/file/download/article/1614595774-10375-99-256.pdf>. [In Persian].
- Glasl, F. (1990). *Conflict management: A guide to effective conflict handling and resolution skills*. Haupt Verlag. <https://haupt.ch/konfliktmanagement/2329783258083841>
- Hakim, M., Rahmanian, A., & Eshghi, H. (2022, November 21). *Conflict of interests and the capacity for transparency in the law on promoting administrative health* [Paper presentation]. The First National Conference on Enhancing Transparency and Its Role in Administrative Health and Fighting Corruption, Tehran, Iran. <https://sid.ir/paper/1032350/fa>. [In Persian]
- Jafarinia, S., Azar, A., Danaeefard, H., & Zarei, B. (2021). Typology of conflict of interest among public sector officials: A survey of conflict of interest studies in the public sector. *Iranian Journal of Public Management Studies*, 5(1), 127–154. <https://www.sid.ir/paper/1083747/fa>. [In Persian].
- Li, W. (2024). *The rules of conflict of interest management for public officials under the "British model": A content analysis based on 19 codes of ethics* [Unpublished manuscript]. School of Humanities and Law, China University of Mining and Technology. <https://www.researchgate.net/publication/384616264>
- Mahmoodi Jirkal, H., & Mahmoodi Jirkal, M. (2022, November 21). *Transparency and its impact on preventing conflict of interest* [Paper presentation]. The First National Conference on Enhancing Transparency and Its Role in Administrative Health and Fighting Corruption, Tehran, Iran. <https://www.sid.ir/paper/1030982/fa>. [In Persian].
- Moratab, Y., Bagheri, M., & Kiani, G. (2020). *Conflict of interests in the public sector*. Transparency & Progress Publications. <https://ketab.ir/book/32df0ee9-d642-4617-80e4-7b22d804d8ef>. [In Persian].
- Najafi, Z. (2020). *Conflict of interests in waste management: Positions, examples, and strategies to counter them*. Center for Governance and Society Empowerment, Jihad Daneshgahi, Ministry of Cooperatives, Labour, and Social Welfare. <https://iran-bssc.ir/project/coi-in-waste-management>. [In Persian].
- New York State. (2024). *General municipal law, article 18: Conflicts of interest of municipal officers and employees*. Department of State, Committee on Open Government. Retrieved December 5, 2025, from <https://www.osc.ny.gov/files/local-government/publications/pdf/conflictinterest.pdf>
- OECD. (2003). *Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and country experiences*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264104938-en>
- Sharifi, H., Alavi, S. M., & Mohammadi, M. (2018). *Strategies to combat corruption in the Tehran Municipality*. Planning, Urban Development, and Council Affairs Department, Tehran Municipality. [In Persian].
- Takian, A., & Khanjankhani, K. (2022). Necessity of paying extra attention to conflict of interest **Farhang va Ertegha-ye Salamat Journal of Medical Sciences Academy*, 6*(4), 1–5. <https://ijhp.ir/article-1-692-fa.pdf>. [In Persian].
- Tisherman, R. T., Wawrose, R. A., Mittal, A. M., Chen, S. R., Chen, J., Como, C. J., & Shaw, J. D. (2024). Conflict of interest disclosure in American arthroplasty surgical literature. *Arthroplasty Today*, 29, 101493. <https://doi.org/10.1016/j.artd.2024.101493>
- Transparency International. (2015). *Conflicts of interest: Topic guide*. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/topic_guide_conflicts_of_interest.pdf
- Trost, C., & Gash, A. (Eds.). (2008). *Conflict of interest and public life: Cross-national perspectives*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511611490>
- World Bank. (2020). *Procurement guidance – Conflict of interest*. World Bank Group. <https://pubdocs.worldbank.org/en/240891579889685786/Procurement-Guidance-Conflict-of-Interest.pdf>

