



مرکز بررسی‌های استراتژیک
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



پذیرش هدیه به مثابه یکی از اشکال تعارض منافع



شبکه مطالعات سیاست‌گذاری عمومی

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

۲

عنوان گزارش: پذیرش هدیه به مثابه یکی از اشکال تعارض منافع
وحید کشافی نیا - اندیشکده شفافیت برای ایران
تاریخ انتشار: اردیبهشت ۹۸

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری
شبکه مطالعات سیاست‌گذاری عمومی (شمس)

متون سیاستی منتشر شده در شبکه مطالعات سیاست‌گذاری عمومی (شمس)، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این مرکز نیست.

فهرست مطالب

۴	مقدمه
۴	وجه تمایز بین پذیرش هدیه و رشوه
۵	هدیه: یکی از اشکال تعارض منافع
۶	مکانیسم اثرگذاری هدیه
۹	سیاست هدیه
۱۰	جمع‌بندی
۱۱	پیوست ۱: نمونه یک سیاست هدیه: سه بند از قانون ایالتی آلابامای آمریکا [۱۸]
۱۲	پیوست ۲: نمونه یک چک لیست برای درج هدایای دریافتی [۱۹]
۱۳	پانوش

مقدمه

در عرف اجتماعی، اهدای هدیه، امری پسندیده به شمار می‌رود و در مناسبت‌های مختلف با اهدافی نظیر: ابراز محبت، عرض تبریک، قدردانی، جبران خدمت، ادای احترام و کسب اعتبار اهداء می‌شود. اگرچه هر هدیه‌ای، متناسب با زمینه و عرف اجتماعی، معنای خاصی دارد، اما از منظر جامعه‌شناختی هر نوع هدیه‌ای، یک کنش مبتنی بر «مبادله» تلقی می‌شود [۱]. در این کنش، دریافت‌کننده‌ی هدیه، در موقعیت قدردانی و جبران لطف، قرار می‌گیرد و ممکن است -یا از او انتظار می‌رود که- در آینده، در پی جبران -مستقیم یا غیرمستقیم- لطف ابرازشده برآید یا قدردان آن باشد. اگرچه اهدای هدیه در حوزه‌ی روابط خانوادگی، دوستانه و شخصی، امری پسندیده محسوب می‌شود، اما در حوزه حکمرانی، از مطلوبیت برخوردار نیست. از این رو کشورهای مختلف، قوانینی برای منع یا محدودیت پذیرش هدیه از سوی کارگزاران حکومتی وضع کرده‌اند. با این حال، اغلب کارگزاران، در طول دوره‌ی خدمت‌شان، با پیشنهاد هدیه روبه‌رو می‌شوند و ممکن است با این تصور که این هدایا، کم‌اهمیت و ناچیز هستند و تأثیری در عملکرد آن‌ها ندارند، برخی از آن‌ها را بپذیرند. برخی از این هدایا ممکن است ارزش مادی ناچیزی داشته باشند و صرفاً به نشانه‌ی قدردانی و سپاس‌گزاری اهداء شوند، اما برخی ممکن است چشم‌گیر و با اهداف نابجا (یا نادرست) پیشنهاد شوند. در چنین مواقعی، ممکن است اهداءکننده یا پذیرنده، از چگونگی اثرگذاری هدیه و پیامدهای آن بی‌خبر باشند [۲].

اغلب با تکیه بر معانی عرفی هدیه و با نام‌گذاری‌هایی نظیر «پول شیرینی»، «پول چایی»، «تحفه‌ی ناقابل» و نظایر آن، میزان اهمیت پذیرش هدیه در حوزه حکمرانی، نادیده گرفته می‌شود. در این نوشتار تلاش شده است تا ضمن نشان‌دادن تمایز بین رشوه و هدیه، مکانیسم اثرگذاری هدیه بر تصمیم‌ها و اقدام‌های کارگزاران دولتی تشریح گردد. در انتها به سیاست هدیه در نظام حکمرانی اشاره شده است.

وجه تمایز بین پذیرش هدیه و رشوه

پیش از بحث درباره‌ی پذیرش هدیه [۳] و شیوه‌های اثرگذاری آن، بهتر است مرزهای آن با رشوه [۴] مشخص شوند؛ چرا که اغلب، این دو مفهوم یکسان تلقی می‌شوند. البته باید اذعان کرد که مرز بین هدیه و رشوه بسیار باریک است و در مواردی تعیین این مرز به سادگی میسر نیست. دشواری تفکیک بین رشوه و هدیه از شباهت‌های ظاهری آن‌ها و پیچیدگی تفاسیر ذهنی طرفین تعامل ناشی می‌شود. هم رشوه و هم هدیه به لحاظ ظاهری، اشکال مختلفی به خود می‌گیرند. هر کالا، خدمات، لطف و بخششی اعم از پول نقد، خوراکی، لوازم تزئینی، لباس، کتاب، بلیط تور سفر تفریحی، بلیط سینما و غیره، تحت شرایط خاصی، ممکن است شکلی از رشوه یا هدیه محسوب شوند. از منظر تفسیر ذهنی طرفین نیز، شناسایی رشوه آسان نیست. در اغلب موارد، رشوه تحت عنوان هدیه، رد و بدل می‌شود. ابهام مفهومی بین رشوه و هدیه، به دشواری وضع قوانین و مقررات و مدیریت موقعیت‌های پیشنهاد/پذیرش هدیه منجر شده است [۵]. در یک تعریف کلی می‌توان گفت در حوزه حکمرانی، رشوه هر نوع وجه، کالا یا خدماتی است که یک کارگزار دولتی در ازای تخطی از وظیفه‌ی رسمی و قانونی دریافت می‌کند. بدیهی است که رشوه یکی از مصادیق فساد -سوءاستفاده از موقعیت رسمی و قانونی- است. اگرچه در ظاهر، شباهت‌های بسیاری بین رشوه و هدیه وجود دارد، اما به لحاظ ماهوی، می‌توان دو تفاوت عمده بین آن‌ها قائل شد:

نخست، رشوه یک کنش دوجانبه و هدیه یک کنش یک‌جانبه است: رشوه با طرح «مستقیم» یا «غیرمستقیم» یک پیشنهاد غیرقانونی یا غیراخلاقی (از سوی رشوه‌دهنده) یا تقاضای غیرقانونی یا غیراخلاقی (از سوی رشوه‌گیرنده) همراه است و در صورت پذیرش پیشنهاد/تقاضا، بین رشوه‌دهنده و رشوه‌گیرنده، یک **تفاهم صریح یا ضمنی دوسویه** برقرار می‌شود. برای نیل به این تفاهم یا توافق، ممکن است طرفین وارد چانه‌زنی نیز شوند. بنابراین، از این منظر، رشوه یک تفاهم یا توافق دوجانبه است به گونه‌ای که هر دو سوی تعامل، دخالت مستقیم و آشکار دارند و به لحاظ تفسیر ذهنی، برداشت یکسانی از معنای رشوه دارند. در مقابل، هدیه یک تعامل یک‌سویه است که از سوی اهداءکننده به فرد مذکور پیشنهاد یا اهداء می‌شود. بدیهی است در صورتی که دریافت‌کننده، نقشی در این تعامل داشته باشد (به عنوان مثال تقاضایی را مطرح کند)، این عمل مصداق رشوه و حتی در برخی مواقع اخاذی به شمار می‌رود [۶].

دوم، رشوه مصداق فساد و هدیه مصداق تعارض منافع است: با دریافت رشوه، دریافت‌کننده، به صراحت یا به طور ضمنی، متعهد می‌شود که در قبال آن، برخلاف وظیفه‌ی رسمی، قانونی و اخلاقی خود، تقاضا یا درخواست پرداخت‌کننده را برآورده سازد. لذا، دریافت رشوه، یکی از مصادیق مهم فساد محسوب می‌شود. در حالی که در پذیرش هدیه، پذیرنده، تعهدی در قبال تقاضای اهداءکننده ندارد و ممکن است علی‌رغم دریافت هدیه، به درستی، به وظیفه‌ی رسمی، قانونی و اخلاقی خود عمل کند. بنابراین، با پذیرش هدیه، پذیرنده، الزاماً مرتکب فساد نمی‌شود، بلکه، صرفاً در موقعیت ارتکاب به فساد یا همان «تعارض منافع» [۷] قرار می‌گیرد. این تعارض در دوراهی عمل به وظیفه‌ی رسمی، قانونی و اخلاقی یا جانبداری و ادای دین به اهداءکننده‌ی هدیه، پدید می‌آید. در ادامه، تمایز دوم با تفصیل بیش‌تری شرح داده شده است.

هدیه: یکی از اشکال تعارض منافع

تمایز دوم بین هدیه و رشوه ناظر بر این است که هدیه یکی از اشکال تعارض منافع محسوب می‌شود. منظور از تعارض منافع موقعیتی است که در آن یک موجودیت (فرد، گروه یا سازمان) در دوراهی انتخاب بین نفع به‌جا یا اولیه [۸] و نفع نابه‌جا یا ثانویه [۹] قرار می‌گیرد. منظور از نفع به‌جا یا اولیه، نفعی است که در یک موقعیت خاص از موجودیت انتظار می‌رود به دنبال تحقق آن باشد. در آن موقعیت خاص، سایر منافع در زمره‌ی منافع نابه‌جا یا ثانویه قرار می‌گیرند. به عنوان مثال، از یک مقام دولتی که در موقعیت استخدام یک فرد برای یک سازمان دولتی قرار دارد، انتظار می‌رود به دنبال تحقق منافع به‌جا یا اولیه (اعم از شایسته‌سالاری، انتخاب نیروی متخصص و توانمند و تبعیت از قوانین و منافع سازمان) باشد. در این موقعیت، منافع خانوادگی، حزبی، مادی و سیاسی، منافع نابه‌جا یا ثانویه محسوب می‌شوند. بدیهی است که قرارگیری در موقعیت تعارض منافع به معنای انتخاب نفع نابه‌جا نیست، بلکه به معنای فراهم‌شدن امکان، احتمال یا زمینه‌ی انتخاب نفع نابه‌جا (یعنی انجام عمل یا اتخاذ تصمیم نابه‌جا از جمله ارتکاب به فساد) [۱۰] است.

با در نظر گرفتن تعریف فوق، با پذیرش هدیه، دریافت‌کننده در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرد؛ چرا که ماهیت مبادله‌ای هدیه باعث می‌شود که دریافت‌کننده، آگاهانه یا ناآگاهانه، در موقعیت قردانی و جبران خدمت یا لطف اهداءکننده، قرار گیرد. البته قرارگیری در این موقعیت به معنای انجام عمل نادرست نیست، بلکه به معنای فراهم‌شدن امکان، احتمال یا زمینه‌ی انجام عمل نابه‌جا است. از این رو، دریافت هدیه، ممکن است زمینه را برای ارتکاب به فساد یا انجام هر نوع عمل نابه‌جای دیگر،

فراهم کند. همچنین ممکن است تحت شرایط خاصی، هدیه تبدیل به رشوه شود. سه شرط برای تبدیل هدیه به رشوه می‌توان در نظر گرفت:

- اگر درخواست هدیه از سوی کارگزار حکومتی باشد.
 - اگر دریافت هدیه توأم با تعهد کارگزار حکومتی به انجام یک عمل غیرقانونی باشد ولو این تعهد هرگز عملی نشود.
 - اگر دریافت هدیه منجر به انجام عمل نابه‌جا (سوءاستفاده از موقعیت رسمی) شود.
- از شرط اول چنین برمی‌آید که اگر تقاضای هدیه از سوی کارگزار طرح شود، هدیه تبدیل به رشوه می‌شود و ممکن است متضمن تعهد یا توافق بر سر انجام عمل نابه‌جا شود (شرط دوم). اما علاوه بر این، شرط سوم بازگوکننده‌ی مکانیسم پیچیده‌تری است. ممکن است کارگزار هیچ تقاضایی برای دریافت هدیه نکند، اما آگاهانه یا ناآگاهانه، هدیه به واسطه‌ی مکانیسم پیچیده‌ی اثرگذاری غیرمستقیم، او را به سمت انجام عمل نابه‌جا سوق دهد. در ادامه این مکانیسم شرح داده شده است.

مکانیسم اثرگذاری هدیه

شرط سوم بازگوکننده‌ی این واقعیت است که در مواردی ممکن است هدیه بدون طرح تقاضا یا درخواست از سوی کارگزار حکومتی و بدون هیچ‌گونه تعهد یا توافق ضمنی یا صریح، به کارگزار حکومتی اهداء شود. با این حال همچنان ممکن است موقعیت تعارض منافع پدید آید و این موقعیت منجر به انجام عمل نابه‌جا از جمله ارتکاب به فساد شود. این مسئله در مکانیسم اثرگذاری هدیه مستتر است. اگرچه عموماً تکلیف و انتظار متناظر با هدیه، آشکارا بیان نمی‌شود، اما به طور ضمنی در مفهوم هدیه مستتر است. با دریافت هدیه، دریافت‌کننده در موقعیت جبران لطف یا خدمت قرار می‌گیرد. این موقعیت ممکن است منجر به سوءاستفاده از موقعیت شود. قرارگیری در موقعیت جبران لطف، موجب فعال شدن مکانیسم «اثرگذاری غیرمستقیم» هدیه می‌شود. هدیه، اغلب، نه به طور مستقیم، بلکه به طور غیرمستقیم و حتی در برخی موارد، غیرآگاهانه، بر پذیرنده اثر می‌گذارد.

برای فهم چگونگی اثرگذاری غیرمستقیم هدیه، به یک مثال توجه کنید. جوان تحصیل کرده‌ای را در نظر بگیرید که با انگیزه و شوق فراوان، به عنوان بازرس در یکی از سازمان‌های دولتی استخدام شده است. در اولین مأموریت کاری، رئیس اداره از او می‌خواهد تا جهت بازدید به کارخانه «الف» مراجعه کند. بازرس جوان، مطابق دستور مافوق، به آن کارخانه، مراجعه می‌کند. مدیر کارخانه، پذیرایی مفصلی از بازرس می‌کند و پس از اتمام بازرسی، یک بسته از تولیدات کارخانه را به او هدیه می‌دهد. بازرس با قطعیت تمام از پذیرش هدیه امتناع می‌کند، اما با اصرار زیاد رئیس کارخانه مواجه می‌شود و با این استدلال که این بسته صرفاً «هدیه‌ای ناقابل» از طرف کارخانه «الف» به او است، هدیه را می‌پذیرد. علی‌رغم دریافت هدیه، بازرس، گزارش دقیق و منصفانه‌ای از بازرسی خود تهیه و آن را به مقامات مافوق ارائه می‌دهد. به نظر می‌رسد، دریافت هدیه، در گزارش بازرس تأثیری نگذاشته است. مدتی بعد، بازرس جوان به کارخانه «ب» مراجعه می‌کند. در این کارخانه نیز پس از اتمام بازرسی، هدیه‌ای به او اهداء می‌شود. بازرس، با ابراز مخالفت کم‌تری، هدیه را می‌پذیرد. در بازرسی از کارخانه «ج»، و «د»، روال قبلی

تکرار می‌شود و این بار، بازرس مخالفتی با دریافت هدیه نمی‌کند. دریافت این هدیه، اگرچه بازرس را تحت تأثیر قرار می‌دهد، اما در گزارش‌های او، این تأثیرپذیری، انعکاس پیدا نمی‌کند. زمانی که بازرس به کارخانه «ه» مراجعه می‌کند. پس از اتمام بازرسی هیچ هدیه‌ای از سوی کارخانه به او اهداء نمی‌شود. عدم دریافت هدیه، از نظر بازرس، نوعی بی‌احترامی و عملی خارج از عرف تلقی می‌شود و این ناراحتی، اگرچه به طور مستقیم از سوی او ابراز نمی‌شود، اما به طور غیرمستقیم، در گزارش بازرسی انعکاس پیدا می‌کند. ممکن است بازرس نسبت به اثرگذاری هدیه بی‌اطلاع باشد و نگارش جانبدارانه‌ی گزارش غیرتعمدی باشد، اما به هر حال هدیه اثرگذار بوده است.

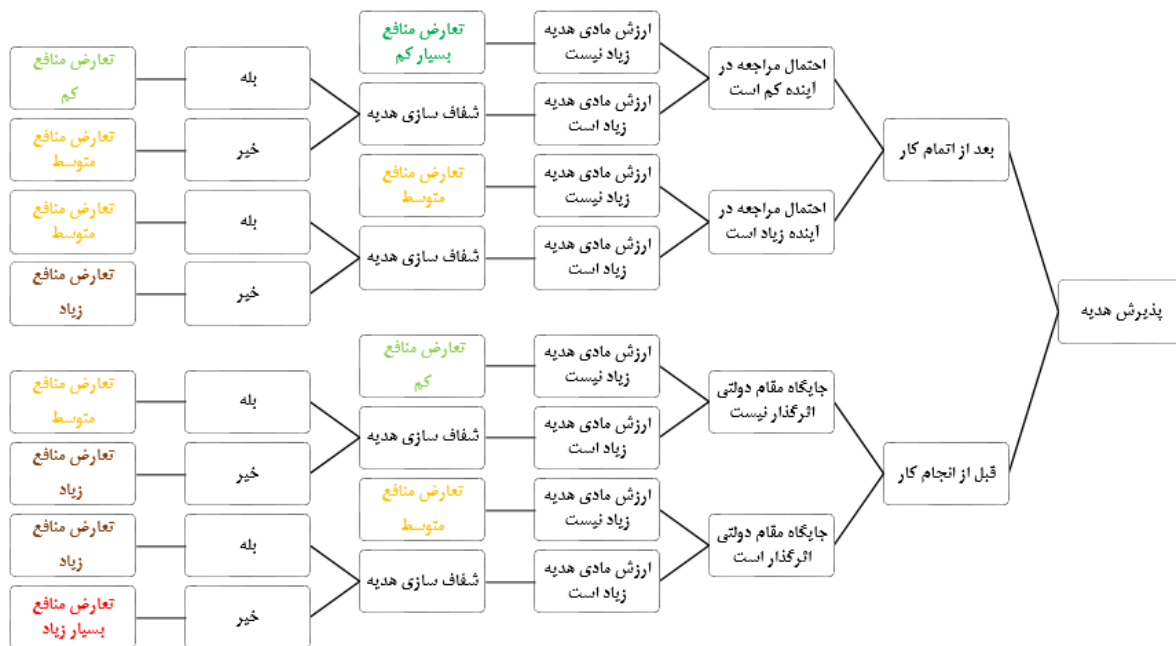
فهم مکانیسم اثرگذاری هدیه، مستلزم توجه به پیچیدگی‌های آن است. با در نظر گرفتن مؤلفه‌های زمان، جایگاه، احتمال مراجعه در آینده، ارزش مادی و امکان شفاف‌سازی هدیه، می‌توان هر هدیه‌ای را از منظر درجه‌ی تعارض منافع و شدت ریسک بروز فساد (یا عمل نابه‌جا) درجه‌بندی کرد:

- **زمان اهدای هدیه:** آیا هدیه قبل از انجام کار یا اتخاذ تصمیم یا پس از اتمام کار و اتخاذ تصمیم، به کارگزار حکومتی اهداء شده است. در حالت اول، کارمند یا مقام دولتی زمانی که در موقعیت تصمیم‌گیری (اعم از اعطای مجوز، بازرسی و نظارت، ارزیابی، اعطای وام و غیره) در مورد فرد یا سازمانی قرار دارد، از آن فرد یا سازمان، هدیه‌ای دریافت می‌کند. در حالت دوم، کارمند یا مقام دولتی زمانی هدیه را از یک فرد یا سازمان دریافت می‌کند که فرایند تصمیم‌گیری مرتبط با منافع آن فرد یا سازمان به اتمام رسیده است. به طور مثال، رئیس شعبه یک بانک، پس از طی مراحل اعطای وام به یک شرکت خصوصی و وصول مبلغ وام، هدیه‌ای از نماینده این شرکت دریافت می‌کند.
- **جایگاه مقام دولتی:** هر چه جایگاه مقام دولتی بالاتر باشد، شدت تعارض منافع و ریسک وقوع فساد، بیش‌تر است. بدیهی است که در یک سازمان دولتی، شدت تعارض منافع و ریسک وقوع فساد ناشی از هدیه‌ای که یک کارمند میانی دریافت می‌کند، در مقایسه با هدیه‌ای که به مدیر آن سازمان اهداء می‌شود، کم‌تر است.
- **احتمال مراجعه در آینده:** در برخی موارد، در زمان دریافت هدیه، پذیرنده، در موقعیت تصمیم‌گیری درباره‌ی فرد یا سازمان اهداءکننده هدیه قرار ندارد (تصمیم قبلاً اتخاذ شده یا اساساً مقام مذکور در موقعیت تصمیم‌گیری نبوده است) اما این احتمال وجود دارد که در آینده، در چنین موقعیتی قرار بگیرد. در چنین وضعیتی، زمینه برای تأثیرگذاری هدیه بر تصمیمات آتی مقام دولتی، فراهم می‌شود. بنابراین، هر چه احتمال تعامل آتی بین اهداءکننده و دریافت‌کننده بیش‌تر باشد، شدت تعارض منافع بیش‌تر و ریسک ناشی از آن شدیدتر خواهد بود.
- **ارزش مادی هدیه:** بدیهی است که میزان اثرگذاری یک خودنویس ۱۰۰ هزار تومانی با یک ساعت طلا، یکسان نیست. اگرچه هر دو، هدیه محسوب می‌شوند، اما شدت تعارض منافع و ریسک بروز فساد در هر کدام، متفاوت است. بنابراین هر چه ارزش مادی هدیه، بیش‌تر باشد، شدت تعارض منافع و ریسک ناشی از آن بیش‌تر خواهد بود [۱۱].

- **امکان شفاف‌سازی:** در برخی موارد، ممکن است دریافت‌کننده هدیه، نسبت به موقعیت تعارض منافع‌ای که در آن قرار گرفته است، آگاه نباشد یا میزان شدت و ریسک آن را کم ارزیابی کند، در حالی که همکاران و عموم، چنین نگرشی نسبت به موقعیت او ندارند. در ادبیات تعارض منافع، اصطلاح «تعارض منافع ادراک‌شده» ناظر بر ادراک

دیگران و عموم نسبت به موقعیت موجودیتی است که در تعارض منافع قرار دارد. ممکن است فرد، گروه یا سازمان در موقعیت تعارض منافع قرار نداشته باشد، اما به نظر برسد که در چنین موقعیتی قرار دارد [۱۲]. در چنین وضعیتی باید دید آیا دریافت‌کننده‌ی هدیه می‌تواند نسبت به هدیه‌ای که دریافت کرده است، شفاف‌سازی کند. شفاف‌سازی ممکن است شامل این موارد باشد: هدیه از سوی چه کسی اهداء شده است؟ هدف از اهداء هدیه چه بوده است؟ هدیه در چه موقعیتی اهداء شده است؟ بین دریافت‌کننده و اهداء‌کننده هدیه چه ارتباطی برقرار بوده است؟ به میزانی که دریافت‌کننده بتواند پاسخ این سوالات را به طور شفاف به همکاران، مدیران و عموم اعلام کند، شدت تعارض منافع و ریسک ناشی از آن، کاهش می‌یابد. تعیین این که چه هدایی، تحت چه شرایطی و چگونه باید شفاف شوند، در سیاست هدیه هر سازمان باید مندرج باشد (ر.ک به بخش سیاست هدیه). در پیوست، یک مثال از شفاف‌سازی هدایای دریافتی آورده شده است.

با در نظر گرفتن ابعاد فوق، می‌توان حالت‌های مختلفی از تعارض منافع را متصور شد که در نتیجه دریافت هدیه، ممکن است به وجود آیند و هر کدام از لحاظ شدت تعارض منافع و میزان ریسک [۱۳] از درجات مختلفی برخوردار باشند. درجات مختلف شدت تعارض منافع و میزان ریسک ناشی از پذیرش هدیه با در نظر گرفتن مولفه‌های فوق در چارت زیر آورده شده است:



چارت مولفه‌های اثرگذار بر شدت تعارض منافع و میزان ریسک پذیرش هدیه

همانند هر موقعیت تعارض منافع دیگر، موقعیت پذیرش هدیه نیز نیازمند مدیریت است. برای یک سازمان یا تشکیلات (دولتی، خصوصی، تعاونی، سمن، انجمن، خیریه و امثالهم) ضروری است که سازوکارهایی برای مدیریت موقعیت تعارض منافع

ناشی از پذیرش هدیه طراحی کنند. با در نظر گرفتن تمایز بین رشوه و هدیه و پیچیدگی‌های پذیرش هدیه، ضروری است که یک سیاست هدیه جامع، دقیق و فراگیر متناسب با نیازهای هر سازمان طراحی شود.

سیاست هدیه

منظور از سیاست هدیه [۱۴] مجموعه‌ی قوانین، دستورالعمل‌ها و کُد‌های اخلاقی‌ای است که به کارکنان و مقامات دولتی، شیوه‌های مواجهه با پیشنهادات مختلف مشتریان و ارباب رجوع‌ها را می‌آموزد، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی را اعمال می‌کند یا این محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها را متذکر می‌شود. در برخی سازمان‌ها، سیاست هدیه ممکن است در قالب قانون تدوین شده باشد. قوانینی که محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های دقیق و جزئی‌ای برای پذیرش هدیه وضع کرده‌اند. بدیهی است که این قوانین از ضمانت اجرایی بالاتری برخوردار هستند. همچنین ممکن است در یک سازمان، سیاست هدیه در قالب دستورالعمل [۱۵] باشد. این دستورالعمل‌ها موقعیت‌های مختلف پیشنهاد هدیه را برای کارکنان تشریح می‌کنند و شیوه‌های صحیح برخورد در این موقعیت‌ها را به آن‌ها می‌آموزند. معمولاً دستورالعمل‌ها، در مقایسه با قوانین، از ضمانت اجرایی کم‌تری برخوردار هستند. در نهایت در برخی سازمان‌ها و شرکت‌ها ممکن است سیاست هدیه، در قالب کُد‌های اخلاقی [۱۶] ظاهر شوند. در این کُد‌های اخلاقی عموماً به کارکنان توصیه می‌شود که به منظور عمل در راستای اخلاقیات سازمان، در موقعیت‌های خاص، در مواجهه با پیشنهاد هدیه، مطابق کُد‌های تدوین شده، واکنش نشان دهند. این کُد‌های اخلاقی معمولاً دارای ضمانت اجرایی نیستند. البته شیوه بهره‌مندی از هر کدام از این موارد، بستگی به سازمان و تصمیمات اخذ شده در آن دارد. در یک سازمان ممکن است هر سه، به صورت همزمان، تدوین شده و کارکنان موظف به پیروی از آن‌ها باشند. در پیوست شماره یک، برخی بندهای مربوط به سیاست هدیه در ایالت آلابامای آمریکا به عنوان نمونه آورده شده است.

به طور کلی باید گفت، در هر سازمانی ضرورت دارد که سیاست هدیه به طور مدون و رسمی، تدوین گردد. این سیاست باید:

- تعریف دقیقی از هدیه و انواع آن ارائه دهد. در صورتی که به عنوان مثال برخی کالاها، خدمات و غیره هدیه محسوب نمی‌شوند، به صراحت ذکر کند. به عنوان مثال، در قوانین برخی سازمان به عنوان مثال، هدایای دارای ارزش مادی کم‌تر از ۱۰ دلار، اساساً هدیه محسوب نمی‌شوند.
- به صراحت و با جزئیات دقیق، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های پذیرش هدیه را اعلام و در صورت لزوم، مجازات‌هایی برای متخلفان در نظر بگیرد.
- تا حد امکان حالت‌های احتمالی را در نظر بگیرد و با جزئیات فراوان چگونگی مواجهه با این موقعیت‌ها را به کارکنان متذکر شود.
- استثنائات دریافت هدیه را اعلام کند. به عنوان مثال ممکن است عدم دریافت یک هدیه در یک موقعیت خاص به اعتبار سازمان لطمه وارد کند. چگونگی مواجهه با چنین موقعیت‌هایی باید پیشاپیش طراحی شده باشند.
- یک سیاست هدیه مطلوب نباید ایستا باشد، چرا که در یک سازمان، همواره این احتمال وجود دارد که موقعیت‌های جدید و پیش‌بینی نشده‌ای از پیشنهاد هدیه ایجاد شوند. لذا ضروری است که سازوکارهایی برای مواجهه با موقعیت‌های خاص طراحی شوند.

- در صورت نیاز چک لیست‌های مخصوص ثبت هدایای دریافتی (در پیوست شماره ۲ یک نمونه چک لیست ثبت هدایا آورده شده است) و سازوکارهای مرتبط با آن طراحی شوند. در برخی کشورها، سامانه‌هایی برای ثبت هدایای دریافتی و محل‌هایی برای نگهداری طراحی و تعبیه شده‌اند [۱۷].
- در سیاست هدیه باید تمهیداتی برای آموزش کارکنان اندیشیده شود.

جمع‌بندی

در این نوشتار تلاش شد تا از رهگذر بیان تمایز بین رشوه و هدیه، بر لزوم توجه ویژه بر پذیرش هدیه در ارگان‌های و سازمان‌های دولتی و حتی غیردولتی، تأکید شود. در مواجهه با پذیرش هدیه اغلب ضرورت و اهمیت آن نادیده گرفته می‌شود و یا با وضع یک قانون کلی، پذیرش هر نوع هدیه‌ای ممنوع اعلام می‌شود. این مسئله به ضعف در مدیریت پذیرش هدیه منجر می‌شود. باید متذکر شد فقدان سیاست هدیه، ممکن است علاوه بر ایجاد موقعیت‌های تعارض منافع و افزایش ریسک فساد، پیامدهای دیگری نیز به دنبال داشته باشد. اولین پیامد این است که دریافت اولین هدیه، زمینه را برای دریافت هدایای بعدی تسهیل و به تدریج به واسطه‌ی از بین بردن قبح هدیه، آن را تبدیل به یک عرف یا حتی بخشی از فرهنگ سازمانی می‌کند، بی‌آنکه به این نکته توجه شود که بسیاری از هدایا در واقع در حکم رشوه‌هایی هستند که با هدف سوءاستفاده از موقعیت قانونی، اهداء می‌شوند. پیامد دوم این است که با پذیرش مکرر هدیه از سوی کارکنان یک سازمان دولتی یا حتی غیردولتی، علاوه بر این که اعتماد عمومی نسبت به عملکرد صحیح و قانون‌مداری کارکنان کاهش می‌یابد، به اعتبار سازمان نیز خدشه وارد می‌شود. این مسئله ممکن است به تدریج به کاهش اعتماد نهادی و افزایش فساد ادراک‌شده منجر شود.

در پایان باید گفت پذیرش هدیه از جمله آفت‌های جدی نظام حکمرانی در کشور است که به مثابه یکی از اشکال تعارض منافع، زمینه را برای ارتکاب به فساد و هر عمل نابه‌جای دیگر، فراهم می‌کند. لذا ضروری است که مدیران و مسئولان دولتی و حتی مسئولان شرکت‌های خصوصی، تعاونی‌ها، سمن‌ها، مراکز علمی و تحقیقاتی، سازمان‌های خیریه و نظایر آن، ضمن توجه به اهمیت و ضرورت پذیرش هدیه، سیاست‌های جامع و دقیقی برای آن تدوین و طراحی کنند [۲۰].

پیوست ۱: نمونه یک سیاست هدیه: سه بند از قانون ایالتی آلابامای آمریکا [۱۸]

➤ تعریف هدیه

هر چیز با ارزشی اعم از هر گونه پیشکش، مزیت، مساعدت، خدمت، انعام، بلیط یا ورودیه برنامه‌های سرگرمی، یا رخدادهای ورزشی و اجتماعی، وام بدون ضمانت (به غیر از وام‌ها و مزایایی که در روند عادی کسب و کار اخذ می‌شوند)، جایزه، قول استخدام در آینده، حق الوکاله یا سایر موارد دارای ارزش مادی، هدیه محسوب می‌شوند (کد ۳۶-۲۵-۱).

➤ ممنوعیت قانونی

هیچ شخصی نباید به مقام رسمی، کارمند دولتی یا اعضای خانواده‌ی او، چیزی را به عنوان هدیه پیشنهاد یا اهداء کند، همچنین مقامات و کارکنان دولتی، فارغ از ارزش مادی، نباید در هنگام انجام وظیفه رسمی، چیزی را تقاضا یا دریافت کنند (کد ۳۶-۲۵-۷).

➤ «چیزهای با ارزش» شامل موارد زیر نیست:

اعانه مبارزات انتخاباتی، هدایایی که با انگیزه روابط خانوادگی و دوستانه، از سوی اعضای خانواده و دوستان، اهداء شود، کارت‌های تبریک، لوح‌های افتخار، گواهی‌نامه‌ها، اقلام تبلیغاتی یا سایر اقلام یا خدماتی که از ارزش مادی کمی برخوردار هستند. وام‌هایی که از سوی موسسات اعتباری برای عموم واجد شرایط اعطاء می‌شوند. فرصت‌ها یا مزایای در دسترس عموم یا طبقه خاصی از کارکنان دولت. جوایز و پاداش‌هایی که در مسابقات و رویدادهای عمومی، اهداء می‌شوند. هر چیزی که توسط یک نهاد دولتی یا پیمانکار اهداء شود، به جز بلیط رویدادهای ورزشی‌ای که از سوی یک نهاد آموزشی به هر کسی به غیر از کارمندان و اعضای هیئت علمی اعطاء شود. پاداش و مزایای اعطاء شده از سوی یک کارفرمای غیردولتی، فروشنده، مشتری و غیره، در صورتی که در جریان عادی کسب و کار غیرمرتبط با خدمات عمومی دریافت‌کننده باشد. اعانه‌های دریافت‌شده مرتبط با شرایط اورژانسی ایمنی و سلامت. پرداخت یا بازپرداخت هزینه ایاب و ذهاب، اسکان و غیره برای تسهیل شرکت در یک فعالیت آموزشی یا رویداد عمومی، که در آن فرد به عنوان یک شخص حقیقی حضور پیدا می‌کند. اگر مقام یا کارمند دولتی در رویدادی به عنوان سخنران یا عضو پنل، ارائه‌کننده یا مناسبت تشریفاتی متناسب با جایگاه خود شرکت کند، یا شرکت در این گونه فعالیت‌ها برای بهبود انجام وظایف رسمی‌اش موثر باشد. پرداخت و بازپرداخت هزینه ایاب و ذهاب و اسکان برای تسهیل شرکت در یک برنامه توسعه اقتصادی. مهمان‌نوازی‌ای که بخشی از یک برنامه‌ی آموزشی، توسعه اقتصادی، جلسه کاری یا رویدادهای عمومی باشد. هر گونه برنامه یا فعالیتی که از قبل توسط کمیته اخلاق، تصدیق شده است. هر نوع غذا و نوشیدنی هدیه محسوب می‌شود، مگر تحت این شرایط: ارزش هر وعده بیش از ۲۵ دلار نباشد، اگر از سوی یک لابی‌گر تأمین می‌شود، در سال بیش از ۱۵۰ دلار نباشد. هر چیزی که از سوی انجمن یا سازمانی تأمین شده باشد که دولت یا حکومت محلی، حق عضویت سالانه بابت آن پرداخت می‌کند یا از سوی انجمن یا سازمانی تأمین شده باشد که مقام دولتی عضو آن است و در نتیجه خدماتی که به این انجمن یا سازمان ارائه می‌کند، یک مقام دولتی تلقی می‌شود. هرگونه تخفیف جهت اسکان که به اعضای یک سازمان یا انجمن اعطاء می‌شود (کد ۳۶-۲۵-۱).

پیوست ۲: نمونه یک چک لیست برای درج هدایای دریافتی [۱۹]

مشخصات کارمند یا مقام دولتی
نام و نام خانوادگی مقام/کارمند:
عنوان جایگاه سازمانی:
بخش سازمان:
اطلاعات تماس:
مشخصات فرد یا سازمان پیشنهاددهنده هدیه
نام و نام خانوادگی
عنوان:
سازمان یا شرکت:
اطلاعات تماس:
رابطه بین طرفین
ماهیت رابطه بین مقام دولتی و شخص یا سازمان پیشنهاد دهنده، مزایا یا مهمان‌نوازی
آیا هرگونه تعارض منافی (واقعی، بالقوه یا ادراک شده) وجود دارد؟ برای مثال، آیا شما در موقعیت تصمیم‌گیری در مورد فرد یا سازمان اهداءکننده هدیه، مزایا یا مهمان‌نوازی قرار دارید یا در آینده قرار خواهید گرفت؟ لطفاً دلایل خود را ذکر کنید.
آیا در طول ۱۲ ماه گذشته پیشنهادی از سوی همان فرد یا سازمان ارائه شده است؟
جزئیات هدیه، مزیت یا مهمان‌نوازی پیشنهادشده
تاریخ پیشنهاد هدیه
توصیف هدیه، مزیت یا مهمان‌نوازی شامل تخمین قیمت مادی
دلیل پیشنهاد هدیه چه بوده است؟
اگر هدیه از جنس مزیت یا مهمان‌نوازی است، موعد آن چه زمانی است؟
تصمیم اتخاذ شده در قبال هدیه
چه زمانی درباره‌ی هدیه تصمیم‌گیری شده است؟
تصمیم اتخاذ شده در قبال هدیه چه بوده است؟
<ul style="list-style-type: none"> ➤ پذیرفته نشده است. ➤ پذیرفته شده ما به شخص یا سازمان پیشنهاددهنده عودت داده شده است. ➤ پذیرفته و حفظ شده است. ➤ پذیرفته شده و به سازمان خیریه اهداء شده است (ذکر نام سازمان خیریه) ➤ پذیرفته شده و به مقام بالادست ارائه شده است (به طور مستند شرح دهید) ➤ پذیرفته شده و بین کارکنان بخش تقسیم شده است.
علت اتخاذ تصمیم فوق را شرح دهید.
تایید مقام ناظر
نام و نام خانوادگی مقام تاییدکننده

امضای مقام تائیدکننده
جایگاه سازمانی
تاریخ

پانویس

[۱] Mauss, M (۱۹۶۶). The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies. London: Cohen & West LTD.

[۲] Gifts, benefits and hospitality: A guide to good practice. www.icg.wa.gov.au, ۲۰۱۶: P: ۴.

[۳] accepting gift

[۴] bribery

[۵] به عنوان مثال ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری تفاوتی بین رشوه و هدیه قائل نشده است: «اخذ رشوه و سوءاستفاده از مقام اداری ممنوع می‌باشد. استفاده از هرگونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به جز دستگاه ذی‌ربط خود تخلف محسوب می‌شود».

[۶] آکرمن نیز تفاوت رشوه و هدیه را در فقدان یک عوض آشکار (lack of an explicit quid pro quo) می‌داند. منبع: رز آکرمن (۱۳۸۵). فساد و دولت (علت‌ها پیامدها و اصلاح)، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: پردیس دانش، ص ۱۶۷.

[۷] conflict of interest

[۸] proper /primary interest

[۹] improper/secondary interest

[۱۰] موقعیت‌های تعارض منافع صرفاً به فساد منجر نمی‌شوند. به طور کلی این موقعیت‌ها به انجام عمل نابه‌جا (یعنی تبعیت از منابع نابه‌جا) یا انتخاب تصمیم نادرست و نابه‌جا، منجر می‌شوند. این عمل یا تصمیم نابه‌جا ممکن است تخطی از قانون، تضییع حقوق دیگران، بی‌عدالتی، ناکارآمدی، اهمال کاری و امثالهم باشد.

[۱۱] در مواجهه با ارزش مادی هدیه، دو رویکرد قابل شناسایی است: رویکرد اول، تعیین سقف ارزش مادی برای دریافت هدیه است. در این رویکرد، مبلغی ثابت به عنوان سقف مادی هدیه تعیین می‌شود. به طور مثال، کالا و خدمات دارای ارزش مادی بیش از ۵۰ هزار تومان، هدیه محسوب می‌شود و کالا یا خدمات دارای ارزش مادی کم‌تر از این رقم، هدیه محسوب نمی‌شود. در رویکرد دوم، ارزش مادی کالا یا خدمات، در نسبت با موقعیت دریافت هدیه، سنجیده می‌شود.

[۱۲] به عنوان مثال، تصور کنید در روز مصاحبه شفاهی برای استخدام، انبوه متقاضیان در راهروی سازمان تجمع کرده‌اند. در این بین، یکی از متقاضیان یک دسته گل و یک جعبه شیرینی به یکی از اعضای کارگروه استخدام هدیه می‌دهد. بدیهی است که این هدیه در ادراک سایرین از موقعیت آن عضو کارگروه استخدام، اثرگذار خواهد بود. ولو این که این هدیه در تصمیم فرد مذکور اثری نداشته باشد. شفافیت هدایای دریافتی یکی از راهکارهای مواجهه با تعارض منافع ادراک شده (perceived conflict of interest) است.

[۱۳] منظور از ارزیابی ریسک فساد (corruption risk assessment) به طور مخفف CRA شناسایی ریسک‌های بروز فساد و گلوگاه‌های فساد (corruption loopholes) در یک سازمان است.

[۱۴] Gift Policy

[۱۵] Guidelines

[۱۶] Codes of Conduct

[۱۷] به عنوان نمونه به شفافیت هدایای دریافتی در پارلمان بریتانیا نگاه کنید:

<https://www.parliament.uk/site-information/foi/transparency-publications/hoc-transparency-publications/human-resources/gifts-and-hospitality/>

[۱۸] https://www.stateandfed.com/docs/gifts/al_GiftLaw.pdf

[۱۹] <https://www.gov.uk/government/publications/acceptance-of-gifts-benefits-and-hospitality>

[۲۰] لازم به ذکر است که در سال‌های اخیر در کشور اقدام‌های ارزشمندی در مدیریت تعارض منافع به طور کلی و پذیرش هدیه به عنوان یکی از آن انجام شده است. در ماده ۱۲ و ۱۳ مصوبه‌ی «مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران» به بحث «هدیه» پرداخته شده است. همچنین در لایحه‌ی «نحوه‌ی مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» دولت در فصل‌های هفتم و هشتم به طور ویژه به مدیریت هدیه پرداخته شده است.