

iranecozones.ir

مدرسه حکمرانی شهید بهشتی

گروه علم و فناوری

گزارش سیاستی:

نظام حکمرانی در مناطق آزاد تجاری – صنعتی

مردادماه ۱۳۹۸

(۱) مقدمه

ایجاد و توسعه مناطق آزاد از استراتژی های موفق توسعه اقتصادی و صنعتی در بسیاری از کشور ها در دهه های اخیر بوده است. چنانچه کشورهای زیادی اعم از آلمان، انگلستان، چین، امارات متحده عربی و . . . در سال های اخیر با ایجاد چنین مناطقی توانسته اند بسیاری از سیاست های اقتصادی خود را در بستر این مناطق که عموماً خارج از چارچوب قوانین و مقررات دست و پا گیر داخلی کشورهاست و آزادی عمل زیادی برای امر تولید و صادرات ایجاد می کند، اجرا نموده و موجبات رشد اقتصادی مضاعف برای آنها را فراهم آورد.

کشورهای در حال توسعه که به ایجاد منطقه آزاد روی آورده اند نیز بر این باورند که منطقه آزاد آنان را برای رهایی از فقر و عقب ماندگی یاری داده و فناوری، مدیریت و سرمایه را به کشور وارد کرده و عوامل تولید داخلی را با علم و دانش فنی خارجی تلفیق می کند و اینگونه، کشور در مسیر توسعه و همسویی با اقتصاد جهانی قرار می گیرد. به اعتقاد این کشورها، منطقه آزاد وسیله ورود به بازار جهانی و بهره گیری از برتری های نسبی اقتصاد داخلی در بازرگانی بین المللی است (خورشیدی و همکاران، ۱۳۹۵).

در کشور ما نیز یکی از سیاست های اقتصادی که در چند دهه اخیر با در نظر داشتن اهداف گوناگونی نظیر افزایش رقابت پذیری اقتصاد ملی، اتصال تدریجی با اقتصاد جهانی، توسعه منطقه ای، رفع محرومیت ها، جذب سرمایه های خارجی و داخلی، ایجاد فرصت های شغلی جدید، دستیابی به فناوری پیشرفته و افزایش صادرات، مورد توجه تصمیم گیران و سیاستگذاران کلان کشور قرار داشته، تأسیس و راه اندازی مناطق آزاد تجاری صنعتی بوده است (فرا تحلیل مطالعات مناطق آزاد، ۱۳۹۵).

این مناطق همواره یکی از موضوعات مورد توجه سیاستگذاران بوده و کمابیش براساس نقش این مناطق در رشد فناورانه و اقتصادی کشور، سیاست هایی جهت گسترش کمی و کیفی این مناطق اتخاذ شده است. به عنوان نمونه فارغ از کیفیت این سیاست ها لایحه افزایش تعداد مناطق آزاد که اخیراً در مجلس شورای اسلامی بررسی شده است، نمونه ای از تلاش ها در راستای توسعه این مناطق می باشد.

بررسی های انجام شده به وضوح نشان دهنده این امر است که متأسفانه علی رغم ماهیت و تعریف مناطق آزاد

براساس اسناد کمیسیون اروپا، بانک جهانی و سایر نهادهای بین‌المللی مرتبط این مناطق در کشور ما محلی برای خروج ارز به جای ارزآوری و ورود محصولات متنوع خارجی به جای صادرات و یا بازصادرات محصولات ایرانی شده‌اند. این چالش‌ها که به عنوان نمونه به دو مورد از مهمترین آن‌ها اشاره شد حاکی از وجود خلل‌های مهمی در زمینه حکمرانی این مناطق می‌باشد. حکمرانی مناطق آزاد در مفهومی بسیط به معنای تسهیل و تسریع در انجام وظایف ذاتی این مناطق در راه رشد و شکوفایی اقتصادی کشور با استفاده از ظرفیت خود و هماهنگی با سایر نهادهای مرتبط می‌باشد.

از مهمترین مسائل حوزه حکمرانی در مناطق آزاد که ریشه بسیاری از فسادهای اقتصادی و سوء کارکردهای این مناطق است موضوع تعارض منافع در نظام حکمرانی این مناطق است. بر اساس تعریف سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، تعارض منافع، تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی تعریف می‌شود، به طوری که این منافع می‌تواند به صورت ناصحیحی وظایف آنها را تحت تأثیر قرار دهد. یعنی آن شرایطی که فرد یا سازمانی میان منافع شخصی، حزبی، گروهی یا خانوادگی خود، با منافع ملی، "تعارض منافع" حرفه‌ای و کاری خود تعارض می‌یابد. در چنین شرایطی ممکن است فرد علیرغم وظیفه کاری یا دینی، منافع دسته اول را ترجیح دهد که در این صورت دچار فساد شده است. در حقیقت هیچ فساد نیست، الا اینکه از دل یک تعارض منافع خارج شده است، بنابراین تعارض منافع ریشه و عامل اصلی بروز همه‌ی فسادهاست. موضوعی که نه فقط مناطق آزاد تجاری صنعتی بلکه در سطحی وسیع‌تر گریبان‌گیر حکمرانی کل کشور گردیده است، اما با توجه به محدوده پژوهش حاضر که مربوط به مناطق آزاد کشور می‌باشد، واکاوی تعارض منافع در ساختار حکمرانی مناطق آزاد تجاری صنعتی ایران مورد نظر خواهد بود تا هم مصادیق تعارض منافع در این مناطق احصا شود و هم راهکارهای عملیاتی برای مدیریت آنها ارائه شود.

جوهره تعارض منافع، ناقض تعادل پذیرفته شده اجتماعی میان منافع مقامات دولتی و منافع عموم جامعه است. در صورتی که موقعیت‌های تعارض منافع به درستی مدیریت نشود، این امکان وجود دارد که به فساد منتج و موجب اختلال در رقابت و تخصیص منابع عمومی گردند. این مساله به عنوان تهدیدی علیه توسعه ملی قلمداد می‌گردد.

همچنین شناسایی و حل مواضع تعارض منافع، برای دستیابی به حکمرانی خوب و ایجاد اعتماد در نهادهای عمومی امری حیاتی است.

۲) مبانی نظری و مروری بر پیشینه پژوهش

مناطق آزاد از ابتدا به عنوان راهکاری برای توسعه کشورها در قالب استراتژی هایی چون استراتژی توسعه صادرات به جای راهبرد جایگزینی واردات و استراتژی استفاده از اصل مزیت های نسبی و راهبرد به کارگیری تجارت خارجی به عنوان عامل محرکه توسعه در نظر گرفته می شود. دلیل ازدیاد مناطق آزاد در کشورهای در حال توسعه در سال های اخیر بیشتر به موانع داخلی رشد اقتصادی این کشورها و لزوم کسب آمادگی اقتصاد ملی برای هماهنگی با اقتصاد جهانی بر می گردد زیرا کشورهای در حال توسعه ایجاد مناطق آزاد را کم در دسترستین و ساده ترین ابزار حل و فصل این موانع می یابند. حتی می توان گفت مناطق آزاد برای اغلب این گونه کشورها وسیله ای سیاسی و استراتژیک برای حصول به راهبردهای اقتصادی است. عدم موفقیت مناطق آزاد در بسیاری از کشورهای در حال توسعه را می توان به گشوده نبودن فضای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی به اندازه کافی برای پیوند گسترده تر با اقتصاد جهانی دانست.

منطقه آزاد تجاری، طبق تعریف سازمان توسعه صنعتی ملل متحد به عنوان محرکه ای در جهت تشویق صادرات همچنین تلقی جدیدتر از مناطق آزاد غالباً عنوان مناطق پردازش صادرات مورد توجه قرار می گیرد. منطقه آزاد عموماً به ناحیه ای محصور شده گفته می شود که مقررات اداری و گمرکی حاکم بر سرزمین اصلی در آن معمول نمی باشد و کالاها و مواد اولیه به منظور پردازش و صدور مجدد یا مصرف داخلی به آن وارد می شود. اما از طرفی محدوده مصوب شده مناطق آزاد به عنوان مجتمع های سکونت و فعالیتی از دو بعد اساسی یعنی نقش و عملکرد باضافه کالبد و فرم تشکیل شده که به منظور هدایت توسعه و عمران با رعایت نظام سلسله مراتب سطوح برنامه ریزی پس از تعریف نقش و عملکرد جدید در این مناطق به عنوان یک ابزار اساسی به شمار می رود. از جمله طرح های راهبردی که باید مورد توجه مدیران و برنامه ریزان قرار گیرد برنامه ریزی مشارکتی یا همان حکمروایی مطلوب مناطق آزاد است. الگوی حکمرانی خوب منطقه یک فرآیند مشارکتی توسعه است که همه ذی نفعان شامل حکومت، بخش خصوصی، شهروندان و نهادهای محلی هم در فراهم آوردن ابزارها و هم در حل مسائل دخیل هستند. در این میان بایستی اشاره کرد که رابطه مناطق آزاد و شهروندی دو سویه خواهد بود. انسان ها ساختار نو می سازند و ساختار جدید بر رفتار متناسب بر آن ها تأثیر قاطع و امکان ناپذیر دارد اصلاح ساختار و بهینه کردن شهروندی به اصلاح و بهینه کردن این رابطه نیاز دارد که حکمروایی خوب سازماندهی این ارتباط را بر عهده دارد و باید همه جوانب موضوع را مدنظر داشته، با دقت بررسی نماییم، چرا که برای دستیابی به مناطق ایده آل

راهی طولانی و خطیری پیش روی نهاده است که گذر تاریخی از تجارت معیشتی و سنتی به سوی تجارت جهانی و صنعتی است.

بنابر منشور هیئت سازمان ملل متحد حکمرانی خوب اصول به هم وابسته، پایداری، برابری، کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی، امنیت، فعالیت مدنی و شهروندی را بر پایه اصل شهروندمداری توصیف می‌کند. اما اصلی‌ترین مساله در رسیدن به ایده مدیریت مطلوب مناطق آزاد در نظام‌های متمرکز، نحوه مشارکت است در واقع نوع رفتار با مردم است که آنان را قادر می‌سازد تا بر حوادث مؤثر بر زندگیشان تأثیر قاطع بگذارند. آلن پیرفیت در دیباچه "اثر دسته جمعی و مشارکت چیست" می‌نویسد: مشارکت مورد مشورت قرار گرفتن قبل از تصمیم‌گیری را گویند به نحوی که اظهار نظر شخصی و اعمال مراقبت در جریان اجرایی این تصمیم و تحول نتایج آن امکان داشته باشد. یک قرن و اندی سال پیش استوارت میل نوشت: تنها حکومتی می‌تواند؛ ضرورت‌های دولت اجتماعی باشد که همه افراد ملت با آن مشارکت داشته باشند. نخستین سازه مؤثر بر قصد به مشارکت، اطلاعات فرد در مورد مشارکت است. به قول منطق‌پوین انسان نمی‌تواند طالب مجهول مطلق باشد. حداقلی از دانش در مورد یک پدیده یا رفتار لازم است تا ذهن فرد نسبت به آن کنج‌کاو شده و بتواند آن را موضوع احساسات مثبت یا منفی خویش قرار دهد. علاوه بر درک معنی مشارکت به عنوان انواع کنش‌های فردی و گروهی که به منظور دخالت در تعیین سرنوشت خود و جامعه و تأثیر نهادن بر فرایند‌های تصمیم‌گیری درباره امور عمومی صورت می‌گیرد.

حکمرانی به طور کلی سازوکار ارائه خدمات عمومی است که برای اداره جامعه و اقتصاد لازم‌اند. حکمرانی خوب نیز یعنی سازوکار مناسب برای ارائه کارآمد خدمات عمومی در جهت منافع همگانی. چنین سازوکاری باید چندین مشخصه پایه‌ای داشته باشد. از همه مهم‌تر قانونمندی و حساب و کتاب روشن و شفاف در سیاستگذاری و اجرای امور عمومی است. مشخصه دوم حکمرانی خوب نیز کارایی دستگاه‌های اجرایی، مقننه و قضایی در طراحی، پیاده کردن و اعمال درست قوانین و سیاست‌هاست. مشخصه سوم که می‌توان برای حکمرانی خوب برشمرد، ثبات در نظام سیاسی با تغییرات قاعده‌مند و به دور از زور و خشونت است. چهارمین مشخصه حکمرانی خوب نیز امکانات لازم برای رساندن صدای مردم و حساب‌کشی آنها از مجریان امور است. البته باید توجه کرد که علاوه بر مشخصه‌های ذکر شده می‌توان مشخصه‌های دیگری هم برای حکمرانی خوب برشمرد، ولی معمولاً سایر مشخصه‌ها نیز هریک به نوعی جنبه‌هایی از این چهار مشخصه اصلی هستند که ذکر شد

و به هر حال، به نظر من، این چهار مشخصه، اساسی‌ترین مشخصه‌هایی هستند که می‌توان برای حکمرانی خوب بیان کرد.

پیش‌زمینه‌های تحقق حکمرانی خوب

اما برای تحقق حکمرانی خوب به پیش‌زمینه‌هایی نیاز داریم. درواقع تحقق حکمرانی خوب در یک جامعه به دو پیش‌زمینه نیاز دارد. پیش‌زمینه اول وجود فرهنگ و ذهنیت‌هایی است که ارج گذاشتن به منافع عمومی در مقابل منافع فردی و گروهی را تقویت می‌کنند. به طور کلی فرهنگ هر جامعه باید انتظار پاسخگو بودن مسوولان را ایجاد کند و این انتظار و خواست را در جامعه به گونه‌ای رواج بدهد که بخش قابل ملاحظه‌ای از مردم حاضر باشند برای پاسخگو نگه‌داشتن صاحبان قدرت تلاش کنند و اگر در مواردی لازم شد دست‌کم بخشی از آنها برای پاسخگو نگه‌داشتن صاحبان قدرت حاضر باشند حتی هزینه‌هایی هم بپردازند. در کنار این نیرو و تلاش، باید از طریق فرهنگ اجتماعی، ارزش‌هایی در میان سیاستگذاران و دیگر افراد تاثیرگذار جامعه جا انداخته شود و رواج پیدا کند که هزینه سوءاستفاده از موقعیت‌ها، نادیده گرفتن منافع ملی و زیر پا گذاشتن هنجارهای حکمرانی را برای آنها بالا ببرد.

دومین پیش‌زمینه برای تحقق حکمرانی خوب در جامعه، پایه‌گذاری قواعد و ساختارهای مناسب برای هماهنگی و شفافیت در تصمیم‌گیری و ایجاد انگیزه در صاحب‌منصبان برای پیروی از حکمرانی خوب است. این ساختارها و فرهنگ جامعه باید با هم همخوانی داشته باشند و همدیگر را تقویت کنند در غیر این صورت در نهایت یا فرهنگ مشخصات مطلوب خود را از دست می‌دهد یا ساختارها از هم می‌پاشند یا حتی هر دو این مسائل رخ می‌دهد. به عنوان مثال در صورتی که اکثر مردم یک اجتماع در مقابل منافع خاص‌شان به منافع کل جامعه واقعی نگذارند و این موضوع را باور نداشته باشند که دیگران حاضرند از منافع شخصی و قبیله‌ای خود فراتر بروند، پیاده کردن قاعده حکمرانی خوب نیز در آن اجتماع مشکل خواهد بود. از سوی دیگر یک ساختار حکمرانی بد هم می‌تواند ذهنیت‌ها را خراب کند و فرهنگی را که امکانات مناسبی برای حکمرانی خوب دارد به انحطاط بکشد.

علت اشاعه یافتن مفهوم حکمرانی خوب

در پاسخ به این پرسش که «چرا مفهوم حکمرانی خوب در سال‌های گذشته اشاعه یافته است»، باید پیش‌زمینه‌های این موضوع را مرور کرد. پیشترها، اقتصاددان‌ها فکر می‌کردند که مساله اصلی سیاست‌گذاری درست برای اقتصاد یافتن سیاست‌هایی است که از نظر عقلانیت اقتصادی بهینه باشند و پس از یافتن این‌گونه سیاست‌ها، باقی مساله تنها کمک به دولتمردان است برای درک بهتر آن عقلانیت و متقاعد کردن آنها برای به اجرا گذاشتن سیاست‌های تجویز شده. اما درواقع آنچه باید مورد توجه قرار می‌گرفت این بود که این رویکرد حداقل دو موضوع مهم را به طور کلی نادیده می‌گرفت. اولین موضوعی که در این رویکرد نادیده گرفته می‌شد این بود که سیاست‌گذاران و گروه‌های حامی‌شان منافعی دارند که می‌تواند با سیاست‌های پیشنهادی اساساً در تضاد باشد. موضوع دوم عدم درک تفاوت اتخاذ یک سیاست خاص با نهادینه کردن یک نحوه سیاست‌گذاری است که درواقع به حکمرانی مربوط می‌شود. این تفاوت اهمیت قابل توجهی دارد چون برای عاملان اقتصادی نحوه سیاست‌گذاری بسیار مهم‌تر از اتخاذ یک سیاست خاص است. در شرایطی که نتوان به نحوه سیاست‌گذاری اعتماد کرد، در عمل روی سیاست خاص اتخاذ شده نیز نمی‌توان چندان حساب باز کرد چون هر قدر هم آن سیاست احیاناً خوب باشد، ممکن است در طول زمان تحت تاثیر نحوه سیاست‌گذاری مسخ شود. انتظارات عاملان اقتصادی و واکنش‌های آنها به شرایط اقتصادی بیشتر بر اساس نحوه سیاست‌گذاری و نهادهای سیاست‌گذاری شکل می‌گیرد تا بر اساس سیاست‌های اعلام شده در یک زمان خاص. در نتیجه، کوشش‌های اقتصاددان‌ها برای پیشبرد سیاست‌های پیشنهادی آنها چندان موفقیت‌آمیز نبود و حتی وقتی دولت‌ها آن سیاست‌ها را دنبال می‌کردند، حاصل کار با آنچه مورد نظر پیشنهادکننده‌ها بود، فرق داشت. در این میان گروهی از اقتصاددانان که رویکرد غالب را زیر سوال برده بودند، مفهوم حکمرانی و راه تجزیه و تحلیل روشمند آن را روشن‌تر کردند. این روندها زمینه‌ای فراهم کرد تا رویکرد به نقش حکمرانی در علم اقتصاد تحول اساسی پیدا کند و صحبت از حکمرانی موضوع روزمره شود.

اما درباره نسبت علم اقتصاد با مفهوم حکمرانی خوب، بعد از اینکه اهمیت حکمرانی بهتر درک شد، اقتصاددان‌ها شروع کردند تا آن را با روش‌های فنی علم اقتصاد به طور نظام‌مندتر و عمیق‌تری مورد پژوهش قرار دهند. به این ترتیب در نهایت بخشی از علم اقتصاد به مطالعه حکمرانی و راهکار بهبود آن تخصیص یافت.

حل مسائل در قالب نظریه‌های حکمرانی خوب

حال این پرسش مطرح می‌شود که چه مسائل و مشکلاتی در قالب نظریه‌های حکمرانی خوب قابلیت حل و فصل دارند. در این زمینه باز هم باید پیشینه موضوع را مرور کرد. در سه دهه اخیر مسائل مربوط به کندی رشد اقتصادی در بعضی کشورها نسبت به دیگران معمولاً در قالب نظریه‌های حکمرانی خوب تحلیل شده‌اند. همچنین در بررسی مسائل و مشکلات طراحی، اجرا و عملکرد سیاست‌های اقتصادی از این گونه رویکردها استفاده شده است. البته باید اضافه کنم که نظریه‌های موجود در مورد حکمرانی به همه سوال‌ها پاسخ نمی‌دهند و از همین رو اکنون گرایش به طرف گسترش چارچوب تحلیلی در جهت گنجاندن نقش ذهنیت و فرهنگ روبه رشد است.

حکمرانی خوب یا اصلاحات اقتصادی

درباره اینکه آیا حکمرانی خوب بر اصلاحات اقتصادی مقدم است، باید مجدداً تاکید کنم واکنش عاملان اقتصادی به سیاست‌های اقتصاد بیشتر بر اساس ساختار حکمرانی و عملکرد آن در جامعه که نحوه سیاستگذاری را مشخص می‌کنند شکل می‌گیرد تا بر اساس سیاست‌های خاص اتخاذشده. بنابراین، باید نقش حکمرانی را در اصلاحات در نظر گرفت. البته این نکته به این معنی نیست که همیشه باید اول از حکمرانی شروع کرد چون سیاست‌ها هم می‌توانند در طول زمان نهادهای حکمرانی و درک مردم از نحوه سیاستگذاری را عوض کنند.

مصادیق حکمرانی خوب

بانک جهانی حکمرانی خوب را «ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو» می‌داند. البته اینها مصادیق کلیدی حکمرانی خوب هستند. ولی دو جنبه دیگر حکمرانی را هم باید در نظر داشت که البته بیشتر در میان مدت و درازمدت مهم‌اند. اولین جنبه سازوکار مورد نیاز برای امکان تحول سیاسی و جابه‌جایی سیاستگذاران به صورت قاعده‌مند و به دور خشونت و بی‌ثباتی سیاسی است. جنبه دوم نیز دسترسی مردم به نهادها و امکانات لازم برای بیان بی‌دغدغه خواست‌ها و نظراتشان است. این جنبه‌ها شاید در کوتاه مدت چندان کلیدی نباشند، ولی در واقع اولی در میان مدت و دومی در درازمدت جزو ملزومات حکمرانی خوب‌اند.

ساختار اجتماعی الگوی حکمرانی خوب

الف. حکمرانی خوب

حکمرانی در لغت به معنای اداره و تنظیم امور و رابطه میان شهروندان و حکومت کنندگان اطلاق می‌شود. حکمرانی اشاره به پاسخگو بودن هم در حوزه سیاستگذاری و هم اجرا را دارد (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰). بر این اساس حکمرانی مستلزم تعامل میان ساختار، فرآیند و سنت است که بر اعمال و رابطه قدرت در مجموعه‌های نهادی و اجتماعی دلالت دارد و مفاهیم هدایت، کنترل و تنظیم فعالیت‌ها در جهت منافع مردم یا همه شهروندان، رای دهندگان و کارکنان مستتر است. می‌توان گفت جوهره حکمرانی به روابط اجرای درون حکومت و بخش‌های غیر حکومتی اشاره دارد.

از نظر دانشمندان علوم سیاسی حکمرانی بر فرگراذ مدیریت سیاسی اشاره دارد که مبانی هنجاری اقتدار سیاسی و سبک هدایت امور عمومی و به‌کارگیری منابع عمومی را در بر می‌گیرد. مفهوم حکمرانی وسیعتر از حکومت است، حکومت به طور مشخص با نقش مقامات سیاسی در حفظ نظم اجتماعی در سرزمین معین و اعمال قدرت اجرایی در محدوده آن سروکار دارد. همان‌طور که مشخص است در تعریف حکمرانی سه اصطلاح پاسخگویی و حساب پس دهی، مشروعیت و شفافیت مورد توجه قرار می‌گیرد (پورعزت، ۱۳۸۷). در واقع موضوع اساسی در حکمرانی، تصمیم‌گیری، تصمیم‌گیری در این باره است که چه کسی، چه چیزی، چگونه، کجا و چه هنگام به دست آورد.

حکمرانی خوب به عنوان پارادایم جدید در اداره بخش عمومی نقطه تلاقی و تعامل بین رشته‌های مختلف علوم انسانی مانند مدیریت، اقتصاد، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی، حقوق، سیاستگذاری عمومی و روابط بین الملل را ایجاد کرده است. این الگو به‌خصوص از دهه ۱۹۸۰ به بعد توسط نهادهای بین‌المللی و در پاسخ به اوضاع نامطلوب جوامع در حال توسعه و حرکت آنها به سوی توسعه ارائه شد. از نظر دی فرانسی (۲۰۰۹) مدل حکمرانی خوب نحوه حکمرانی، کیفیت رابطه بین شهروندان و حکومت را نشان می‌دهد. در این نظریه دخالت منطقی دولت و نقش تسهیل‌گری و هماهنگ‌کنندگی آن تأکید دارد. در حقیقت حکمرانی خوب اصطلاحی که نشانه تغییر پارادایم نقش حکومت است و اینکه اولویت‌های گوناگون بر مبنای نیازها و خواست سطوح و اجزاء گوناگون یک جامعه تحقق پیدا می‌کند.

ب. شاخص‌های الگوی حکمرانی خوب

در زمینه الگوی حکمرانی خوب، نهاد های مختلفی نظیر سازمان ملل متحد، کمیسیون اقتصادی اتحادیه اروپا و بانک جهانی به ارائه شاخص پرداخته‌اند. در این بین مطالعات بانک جهانی از مقبولیت و جامعیت بیشتری برخوردار است (الوانی و علیزاده‌ثانی: ۱۳۸۶). بانک جهانی به رهبری دکتر کافمن، حکمرانی خوب را به شش شاخص تعریف می‌کند و براساس این شاخص ها وضعیت حکمرانی خوب را مطالعه می‌کند. شاخص های حکمرانی خوب عبارتند از:

۱- حق اظهار نظر و پاسخگویی: بدین مفهوم که مردم بتوانند دولت را در برابر آنچه که بر مردم تاثیر می‌گذارد مورد سوال و بازخواست قرار دهند.

۲- ثبات سیاسی و عدم خشونت: این شاخص به میزان ثبات رژیم حاکم و رهبران آن، درجه احتمال تداوم حیات موثر دولت و سیاست های جاری در صورت مرگ و میر یا تغییر رهبران و دولت مردان فعلی می‌پردازد.

۳- بار مالی مقررات: بر روی سیاست های ناسازگار با بازار تمرکز دارد. سیاست هایی از قبیل: کنترل قیمت ها، عدم نظارت کافی بر سیستم بانکی و همچنین هزینه وضع قوانین برای محدودیت پیش از اندازه تجارت خارجی.

۴- حاکمیت قانون: میزان احترام عملی که دولتمردان و شهروندان یک کشور برای نهادهایی قائل هستند که با هدف وضع و اجرای قانون و حل اختلاف ایجاد شده است

۵- کنترل فساد: استفاده از قدرت و امکانات عمومی در جهت منافع شخصی.

۶- کارایی و اثربخشی دولت: کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله که شامل مقولات ذهنی همچون کیفیت تهیه و تدارک خدمات عمومی یا کیفیت نظام اداری، صلاحیت و شایستگی کارگزاران و استقلال خدمات همگانی از فشارهای سیاسی می باشد. (آرنت و عمان، ۲۰۰۸)

با توجه به این شاخص ها می‌توان گفت در حکمرانی خوب اولویت دادن به اقدامات معتبر برای پاسخگویی سیاسی و اداری، آزادی وابستگی در رابطه با یک قوه قضاییه هدفمند و کارآمد، آزادی

اطلاعات و عملکرد موثر سازمان های دولتی، ساختار سازمانی پلورالیست و طراحی فرآیندی از توسعه با جنبه های مشارکتی و همکارگونه مطرح می شود.

پ. ساختار اجتماعی الگوی حکمرانی خوب

همان طور که گفته شد با جهانی شدن عرصه های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی به ظرفیت های ویژه ای در حوزه های سیاست گذاری و مدیریتی نیاز است که الگوی حکمرانی خوب با شراکت نهادها حکومتی و بخش های خارج از آن در این جهت مطرح می شود. حکمرانی خوب در حقیقت دارای دو بخش است که در بخش اول حکمرانی خوب شراکت بین سه رکن اصلی در جامعه دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی نشان می دهد. در نمودار پایین نشان داده می شود که اداره عمومی با عزم و اراده و روابط تعاملی میان نهادهای مختلف امکان پذیر خواهد بود. ارتباط صحیح و تعاملی سه بخش یاد شده زمینه تحقق حکمرانی خوب در ابعاد مختلف فراهم می سازد. نماد دولت حاکمیت، نماد بخش خصوصی ایجاد مازاد، کار آفرینی و سوددهی و نماد جامعه مدنی سازمان های غیردولتی است (شیروانی و حاجیه رجبی، ۱۳۹۰). پیوند میان دولت و جامعه و شکل گیری جامعه همکار و هم افزا در این بخش به خوبی ملاحظه می شود. روابط بین اجزا همان گونه ملاحظه می شود براساس سلسله مراتبی نیست. بلکه اجزا هم ارز و هم سطح هستند. اجزا دارای ارتباط متقابل باهمدیگر هستند و ارتباط به گونه ایست که موجب هم افزایی و اتحاد میان بازیگران در ترسیم استراتژی های کلان و اصلی برقرار می شود (الوانی، ۱۳۸۸). به تعبیری دیگر می توان گفت الگوی حکمرانی خوب هنر سازو کار و تعامل میان نیروهای اجتماعی یعنی بازار، دولت و جامعه مدنی است. در این ساختار بروری تصمیمات و اجرای سیاست ها کلی ضمن گوناگونی و تضارب نظرات یک توافق کلی و کلان وجود دارد. بدینسان حکمرانی خوب با قرارداد عناصر اصلی عرصه زیست اجتماعی در کنار همدیگر و به رسمیت شناختن جایگاه بازیگران غیردولتی زمینه را برای رسیدن به حکومت مردم سالار و دموکراتیک فراهم می کند.

در بخش دوم که شاخص های حکمرانی خوب را برای یک نظام سیاسی به دوجه سلبی و ایجابی تعریف می کند. در حقیقت کیفیت و ماهیت دولت را ترسیم می کند. شاخص های سلبی عبارتند از:

۱- کیفیت قوانین و مقررات

۲- ثبات سیاسی و عدم خشونت

۳- کنترل فساد.

اما شاخص های ایجابی عبارتند از:

۱- حاکمیت قانون

۲- حق اظهار نظر و پاسخگویی

۳- کارایی و اثر بخشی دولت.

بهبود شاخص های ایجابی در روند ترقی و توسعه کشور کارساز است. این در حالی که ارتقاء شاخص های سلبی (بی ثباتی سیاسی، فساد و مقررات اضافی) روند امور را مختل می کند. جوهره و ماهیت دولت در این ساختار بخوبی در بخش دوم می توان ملاحظه کرد. در حقیقت شاخص های دولت و نظام سیاسی در این ساختار خود مبنایی برای تقویت همکاری و ساختار متحد اجتماعی است؛ از آنجایی که تمام تکالیف و حقوق را جنبه عملی می بخشد.

ساختار الگوی حکمرانی خوب

همان گونه که گفته شد با استقرار و سازماندهی این ساختار نقش شهروندان در اداره عمومی برجسته می شود و بر حقوق و مطالبات آنها در قبال حکومت و نظام سیاسی تاکید فزاینده ای می شود. به طور کلی مسئولیت پذیری بیشتر دولت در قبال شهروندان نمایان تر خواهد شد. این الگو به برقراری مقررات و مناسباتی در خصوص رابطه بین شهروندان با یکدیگر و دولت در درون و بیرون از مرزهای خود آنها و به نوعی برقراری فرهنگ نوین رژیم حقوق بشر منجر می شود (کریمی مله، ۱۳۹۱). البته هر سه بخش حکمرانی خوب در جهت تنظیمات کلی و اهداف کلان جامعه نقش و جایگاه مشخصی را بر عهده دارند که در قسمت بعدی بیشتر به آن خواهیم پرداخت.

نقش و جایگاه دولت و جامعه در الگوی حکمرانی خوب

در این بخش وظایف و قابلیت های اجزای گوناگون الگوی حکمرانی خوب و همچنین نقشی که آنها در جهت تحقق اهداف کلان پیش رو دارند را مشخص می کنیم. در قسمت اول دولت و جایگاه آن را تشریح و در قسمت بعد در مورد جامعه مدنی و بخش خصوصی صحبت می کنیم:

الف. نقش و جایگاه دولت در الگوی حکمرانی خوب

دولت در ادبیات حقوقی و سیاسی دارای بارخاص معنایی و اجزایی برای آن تعریف می کند که عبارتند از :

۱- حکومت، ۲- حاکمیت، ۳- سرزمین، و ۴- جمعیت. در این پژوهش دولت در قالب حکومت مدنظر است که در حقیقت فرآیند اجرای منظم سیاست‌ها و تصمیمات مقامات اداری درون یک دستگاه سیاسی در قلمرو معین که اقتدار آن در اجرای سیاست‌هایش بر مبنای یک نظام حقوقی و با استفاده از زور حفظ می‌گردد. این نهاد معمولاً از سه بخش یا قوه که عبارتند قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه تشکیل می‌شود (گیدنز، ۱۳۷۷). البته در کنار این سه قوه می‌توان به موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، شهرداری ها و قوای نظامی اشاره کرد.

همان طور که در قسمت قبل گفته شد در قالب الگوی حکمرانی خوب دولت به ظرفیت اجرایی یا فنی یا به عبارتی زیرساخت های قانونی و سازمانی نیازمنداست. از جمله نهادهای ساختن قوانین و هنجارهایی که به مقامات دولتی انگیزه می‌دهد تا طبق منافع جمعی عمل کنند و در عین حال فساد و فعالیت خود سرانه را محدود سازد. به قوه قضائیه مستقل، بازبینی ها و تراز کردن های نهادی از طریق تفکیک قوا و نظارت کارآمد وابسته است که بتواند با هم مانع از فساد و فعالیت خودسرانه دولت شوند. ایجاد و پیش بینی دستمزد رقابتی برای کارمندان دولت، افراد مستعدتری در درون خود جذب می‌کند و تخصص‌گرایی و صداقت را افزایش می‌دهد (دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۳).

می‌توان گفت در حکمرانی خوب، دولت ساخت آفرینی است به جای آنکه فقط خود را فعال در همه امور تلقی کند و متصدی همه امور شود به یکی از شرکای اداره امور مبدل می‌کند. دولت‌ها با دمیدن جان تازه در نهادهایش توانمندی اش را بهبود می‌بخشند. بنابراین دولت فرآیندها را هم در سطح ساختار و تشکیلات کلان و هم در جزء به گونه‌ای پیاده سازی می‌کنند که شهروندان می‌توانند از خدمات بهتر و با کیفیت مناسب بهره‌مند شوند.

بر این اساس استگلیتز ده اصل را به مثابه خط مشی های اصلی حضور مکمل حکومت در کنار بخش‌های دیگر مد نظر قرار می‌دهد: ۱-حاکمیت قانون و هنجارهایی که موجب افزایش انگیزه کارکنان برای خدمت به منافع عامه می‌شوند. ۲- وجود قوه قضاییه مستقلی که موجب ایجاد ظرفیت قضایی مناسب برای نظارت بر اجرای قانون شود. ۳- تفکیک قوا و همتراز سازی آنها به گونه‌ای که امکان موازنه و مراقبه میان آنها فراهم آید. ۴- استخدام و ترفیع افزایش حقوق کارگران بر اساس منطقی شایسته سالار. ۵- به پیمان سپاری فعالیت ها به گونه‌ای که موجب کاهش هزینه ها و افزایش کیفیت انجام کارها شود. ۶- استفاده از مزایده و مناقصه در معامله های دولتی به گونه‌ای که حتی المقدور منافع ملی را در هر معامله بیشینه سازد. ۷- توجه به عملکرد و نتایج در هنگام

انعقاد قراردادها. ۸- تلاش برای نیل به اجماع در فراگرد خط مشی گذاری عمومی. ۹- تمرکز زدایی و افزایش سطح مشارکت عمومی در اجرای طرح ها و برنامه ها. ۱۰- مبارزه با فساد و رفتارهای خودسرانه (پورعزت، ۱۳۹۳).

همان طور که ملاحظه می شود نقش دولت در شکل گیری زمینه های ساختی، نهادی و همچنین پیش بینی سیاست ها و راهبردهای کلان در الگوی حکمرانی خوب بسیار قاطع و برجسته است. لذا در جهت تحقق این موضوع کارکرد و ساختار دولت به طراحی فرآیندهایی نیازمند است که عبارتند از:

گام نخست: دولت ظرفیت ساز: در این مرحله دولت زمینه را برای تقویت ظرفیت های نهادی و سازمانی و همچنین سازو کارهای تقویت استقلال قوا و نهادها، احتراز از انسداد سیاسی را برای نظارت و کنترل به کار می بندد.

گام دوم: دولت انطباق گرا: در این مرحله به تقویت ظرفیت های استخراجی و پاسخگویی دولت پرداخته می شود تا از طریق نظام ملی، خود را با شرایط شمول داخلی و خارجی و پاسخگویی به نیازهای برآمده از مراحل قبل سازگار سازد. تقویت جنبه دولتی در بخش های پیشرفته، تقویت آزادی عمل نهادها و بازیگران اقتصادی و علمی داخلی با محیط بیرونی و همچنین تقویت سرمایه اجتماعی موضوعات مهمی تلقی می شود.

گام سوم: دولت رفاه گرا (عدالت محور): در این مرحله به تقویت ظرفیت های توزیعی و منابع فرصت های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی پرداخته می شود. دولت اقداماتی مانند افزایش منابع عمومی، برقراری توازن و تعادل در سطح توسعه مناطق مختلف، گسترش نظام جامع تامین اجتماعی و فرآیند دموکراتیک سازی از طریق پذیرش پلورالیسم سیاسی و توزیع قدرت سیاسی انجام می دهد.

گام چهارم: دولت شهروندمدار- نهادگرا: در این مرحله تقویت ظرفیت های نمادین و فرهنگی توسط دولت پیگیری می شود. نقش عوامل غیردولتی و غیرسیاسی در برقراری نظم، امنیت، ثبات و اداره عمومی افزایش می یابد و از نقش دولت در بخش های دیگر کاسته می شود. بنابراین دولت در این مرحله به تقویت نهادهای مدنی، مشارکت داوطلبانه و فعال شهروندان، حکومت های محلی و افزایش تعامل میان نهادها و بازیگران مختلف می پردازد (جعفری و ذوالفقاری، ۱۳۹۳). در پایین فرآیند گام به گام این چهار مرحله به صورت زیر ترسیم می شود.

فرآیند عملیاتی نقش دولت در ساختار حکمرانی خوب

با توجه به فرایندها و روش‌های مورد اشاره دولت با قالب ماهیتی و سازمانی خود در برقراری الگوی حکمرانی خوب نقش زیربنایی دارد. ماهیت و ویژگی‌های سازمانی دولت در وجوه دموکراتیک، مشارکتی، پاسخگویی، عدالت محوری و اثر بخشی بودن می‌توان دید (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲). لذا کارکرد دولت به صورت حافظ مالکیت خصوصی، برقرار کننده امنیت، تامین کننده منافع فردی و اجتماعی، جبران کننده شکست‌های بازار، توزیع کننده عادلانه درآمدها نمایانگر می‌شود و در کنار دو ضلع دیگر به عنوان همکار و نه رقیب پویایی و تحرک جامعه را تضمین می‌کند.

ب. بخش خصوصی و جامعه مدنی (همکار دولت) در حکمرانی خوب

پایه و مبانی تفکر در عصر جدید بر فرد گرایی نهفته است. حوزه خصوصی هم برای تحکیم فردگرایی و هم برای بهره‌های شخصی شکل گرفت. این بخش عهده دار ایجاد اشتغال، درآمد، تولید، تجارت و کسب و کار است که از کنترل دولت خارج است. تحکیم این حوزه زمینه را برای شکل‌گیری جامعه مدنی فراهم می‌کند.

تکوین نهایی جامعه مدنی مربوط به دوره شکل‌گیری دولت‌های ملی و گسترش سرمایه داری است. بر این اساس گفته می‌شود یک جامعه مدنی بالغ حداقل از سه عنصر فردگرایی، مالکیت و بازار تشکیل شده و فراهم کننده فرصت ابراز وجود مردم و شهروندان است. هگل و مارکس که از سردمداران تئوریک جامعه مدنی هستند به این عناصر جامعه مدنی توجه دارند.

جامعه مدنی در حقیقت ساختی از حوزه روابط اجتماعی که از سطح نیروی حیات جمعی شهروندان برخاسته است و در برابر دولت قرار می‌گیرد، اما در برابر دولت قرار گرفتن به معنای تضاد و تقابل آن با دولت نیست، بلکه منظور حایل شدن جامعه مدنی میان فرد و ساخت قدرت سیاسی یا دولت که از دخالت آن آزاد است. می‌توان گفت جامعه مدنی مجموعه‌ای از نهادها، موسسات، تشکلات، انجمن‌ها و گروه‌های خصوصی و مدنی را در بر می‌گیرد که به کنش اجتماعی می‌پردازند. لاری دایموند جامعه مدنی را حوزه زندگی اجتماعی سازمان‌یافته، خود آفریننده، به شدت خود یاریگر و مستقل از دولت می‌داند که خودمختار و پابند به نظم حقوقی یا مجموعه‌ای از قوانین مشترک است که شهروندان به بیان خواسته‌ها، منافع، اندیشه‌ها و تبادل اطلاعات می‌پردازد (بشیری، ۱۳۷۴). بر این اساس حالت ایده آل حاکمیت جامعه مدنی آن است که در آن قدرت به گونه‌ای روان و برنامه ریزی شده بین گروه‌های اجتماعی و گوناگون جریان یافته و دست به دست شود. در این حالت قدرت در بستر قانون جریان می‌یابد و هر دسته و گروه به فراخور حال و بزرگی و کوچکی اش از

آن بهره‌مند می‌گردد. بنابراین جامعه مدنی عرصه قدرت اجتماعی است، در حالی که دولت عرصه قدرت سیاسی و آمرانه است (بشیریه، ۱۳۸۶). در واقع به نظر هابرماس جامعه مدنی در جامعه مدرن چیزی جز نهادینه شدن کامل عقلانیت تفاهمی نیست که می‌تواند عرصه های مدیریتی دولت و قدرت سیاسی را پشتیبانی و به نقد بکشانند.

از نظر الکسی دوتوکویل جامعه مدنی در راستای توسعه دموکراسی و گسترش حقوق فردی و ارج نهادن به تفاوت های فردی و تنظیم ساختاری رابطه دوجانبه جامعه و دولت شکل و بسط پیدا کرد. با گسترش جامعه مدنی، ضمن اینکه نقش و کنش های اجتماعی در جهت گروهی و محدود حرکت می‌کند ولی کارکرد عمومی و سراسری دارد و در شبکه اصلی انجام می‌گیرد و سرعت حرکت در جهت مسیر اصلی جامعه تسریع می‌بخشد. بنابراین دولت با ابزارهای سازمانی و نرم افزاری تشکل ها و اصناف را به رسمیت می‌شناسد و زمینه را برای گسترش و تحکیم مشارکت های همگانی فراهم می‌کند از سوی دیگر تشکل ها و اصناف در جامعه مدنی به اصول و قواعد نهادینه شده در آن جامعه احترام می‌گذارند (قاسمی، ۱۳۸۹).

مدل جامعه همکار در الگوی حکمرانی خوب

۴. تاثیرات شاخص های الگوی حکمرانی خوب بر مدیریت بخش های توسعه

با توجه به دوبرخش قبل که دولت را با ویژگی ها و کارکردهای خود نشان دادیم و همچنین به وضعیت نیروهای مختلف اجتماعی در قالب الگوی حکمرانی پرداختیم، در این بخش به ارزیابی و تاثیرات استقرار الگوی حکمرانی و تشکیل جامعه همکار بر بخش های مختلف توسعه خواهیم پرداخت؛

الف. مدیریتی (اثربخش و هدفمند)

در یک منظر کلی نظام اداری دو کار اساسی برای نظام سیاسی انجام می‌دهد:

- ۱- مشورت به رهبران سیاسی در زمینه تدوین، بررسی، اجرای خط و مشی و تخصیص منابع.
- ۲- هریک از کارکنان دولت از طریق ساختار و سلسله مراتب اداری، به اصطلاح در برابر هیات دولت و در نهایت در برابر مردم پاسخگو است (شجاعی، ۱۳۸۱). نظام اداری در هر کشور وسیله عمده ای برای استمرار و تداوم بخشیدن به نظام حکومتی، تحقق اهداف حکومتی و آماده کردن جامعه برای پذیرش تغییرات و تحولات ناشی از توسعه اقتصادی - اجتماعی است. نظام اداری

همچنین ماشین اجرایی دولت به حساب می آید که مرتبط با هر سه قوه است و این ماشین اجرایی ابزار چهارگانه ای (قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، سیستم ها و روش ها و منابع انسانی) جهت ایفای نقش خود را در اختیار دارد (میرسپاسی، ۱۳۷۸). در مجموع سازمانهای اداری یکی از نهادهایی هستند که در مرحله داده و نیز نهاده نظام عمل کرده و میزان پاسخگویی آنها نسبت به نیازهای جامعه در کاهش تشنجات و افزایش مشروعیت نظام سیاسی موثر هستند.

بر این اساس حکمرانی خوب نیز مستلزم فرایندها و نهادهایی است که حاصل آن تامین نیازهای جامعه، توأم با بهترین استفاده از منابع در دسترس می باشد. در حقیقت اولین مرحله در حکمرانی خوب نظام اداری و بورکراسی شایسته و توانمند است. نظام اداری و تناسب منطقی آن موجب می شود که دولت قدرت پاسخگویی و اثربخشی خود را افزایش دهد. در دیوان سالاری های بزرگ و حجیم به طور مداوم بر شدت و رشد هزینه های دولتی و نیز فساد اداری و مالی افزوده می شود. این روند در چرخه های تکراری به کسری بودجه دولت و سرانجام افزایش شاخص تورم نیز منجر می شود. در این گونه کشورها سهم بالایی از تولید ناخالص داخلی به عنوان هزینه دولتی اختصاص می یابد و از این جهت زمینه تحرک بخش های غیردولتی فوق العاده محدود می شود (کمالی، ۱۳۸۸). می توان گفت اصلاحات و روند نظام اداری در قالب حکمرانی خوب با تاکید بر دگرگونی فرهنگی و فرهنگ سازمانی مترقی، پاسخگویی و حفظ حقوق مردم، اجرای شایسته سالاری، متناسب سازی منابع انسانی موجود و توانمند سازی آن ها، برقراری نظام ارزیابی عملکرد و اصلاح نظام پرداخت در حوزه منابع انسانی، منطقی سازی و الکترونیک کردن فرایندهای سازمانی، تمرکززدایی اداری و مالی، سیستم ها و روش های نوین ارائه خدمات، به کارگیری روش ها و فن آوری های مناسب در حوزه ساختار دولت، کاهش فساد اداری و تاکید بر مدیریت های محلی تعریف می شود (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳).

ب. سیاسی (مشارکت فراگیر)

اگر هدف اصلی هر نظام سیاسی در عرصه سیاست را توسعه سیاسی و دموکراسی دانست، مکانیسم های موجود در الگوی حکمرانی خوب بهترین عامل برای دسترسی به این هدف محسوب می شوند. ساختار الگوی حکمرانی خوب بر حقوق فردی و شهروندی از دو طریق تاکید می کند:

- ۱- همترازی بخش خصوصی و جامعه مدنی با دولت
- ۲- تشکل پیدا کردن خواسته ها و آزادی فردی در قالب شبکه های مختلف در جامعه مدنی.

حکمرانی خوب در رابطه شبکه ای تحقق می یابد و در این رابطه همه اجزا در شبکه با هم ارتباطی هم ارز و هم سطح دارند و یکی را بر دیگری برتری نیست. تنوع در دانایی هست اما اولویت در دانایی پذیرفته شده نیست. زندگی در شبکه نفی سلطه است و بازیگرانی که در حلقه شبکه باهم زندگی می کنند تعامل و تعادل را پیشه می کنند. مفاهیم با یکدیگر را می آموزند و یاد می گیرند که چگونه با تفاوت ها و تنوع های دیگران کنار بیایند. آنها در اندیشه اینکه همه را همانند خود کنند نیستند و با ناهممانندی ها و ناهمسانی خومی گیرند (الوانی، ۱۳۸۸).

در بستر احزاب، اتحادیه ها و سازمان های رسمی، صنفی، اقتصادی، اجتماعی - مدنی که متخصصان، اندیشمندان و در واقع توسعه سازان احساس امنیت کرده و می توانند بروزخلاقیت کنند (رفیعی، ۱۳۸۰). در اینجا سه مولفه اصلی پیشرفت یعنی آزادی، آگاهی و برابری خصوصاً بین زن و مرد مطرح می شود. UNDP نیز خصوصیات و شاخص هایی برای حکمرانی خوب معرفی می کند که در آن بر پاسخگویی، اجماع محوری، مشارکت، قانون محوری، کارآیی و اثربخشی، عدالت و برابری، مسئولیت پذیری و شفافیت تاکید شده است (UN ESCAP, ۲۰۰۲). این شاخص ها در حقیقت بیان کننده روند روبه رشد و مرفقی امور سیاسی در یک جامعه است.

از خصوصیت های دیگر نظام سیاسی در این الگو حاکمیت قانون و پاسخگویی که از عناصر ذاتی و اصلی در یک نظام سیاسی مرفقی و کارآمد است. رفتار برابر و بدون تبعیض با همه آحاد مردم در مقابل قانون و وجود نهادهای قضایی موثر و کارآمد و عادلانه شرط ذاتی و جدایی ناپذیر حمایت از حقوق شهروندان در مقابل سوء استفاده خودسرانه مقامات حکومتی از اختیارات و صلاحیت های خود و اعمال غیر قانونی سازمان ها و افراد می باشد.

تضمین حقوق بشر مهم ترین سنجه و معیار حکمرانی خوب به شمار می رود. مطابق حقوق بشر معاصر، هر رژیم سیاسی که به طور موثرتری از حقوق بشر و شهروندان خود در مقابل تجاوز و تعدی دفاع نمایند و مکانیزم های موثر حقوقی، سیاسی و اجرایی در اختیار شهروندان قرار دهد و خود را نسبت به آنان مسئول و پاسخگو بداند به همان میزان به حکمرانی خوب، شایسته یا مطلوب نزدیک خواهد بود (زارعی، ۱۳۸۳).

بنابراین در مجموع می توان گفت در نظام سیاسی مبتنی بر الگوی حکمرانی خوب ثبات و تعادل سیاسی، مشارکت در عرصه سیاسی و اجتماعی، برابری، تفکیک ساختاری، حاکمیت قانون، پاسخگویی هم در سطح سازمانی و حکومتی دیده می شود.

پ. اقتصادی (تسهیل کنندگی)

الگوی حکمرانی خوب منازعه بوجود آمده در اولویت به بازار یا دولت در توسعه اقتصادی از بین می برد و آن دو را مکمل هم می داند. بنابراین توانمندی ماهوی دولت در برنامه ریزی و نظارت و نقش فعالانه بازیگران اجتماعی در راهبری امور اقتصادی موضوع مهمی محسوب می شود. آزادی های قانونی و انتشار آزاد اطلاعات موجب تقویت آگاهی های عمومی و شفافیت اقتصادی و اجتماعی می شوند. وجود نهادهای جامعه مدنی مثل انجمن های صنفی، اتحادیه ها، احزاب و انتخابات آزاد و سالم به مردم یک جامعه قدرت می بخشد تا دولت ها را انتخاب، کنترل و برکنار کنند. این نهادها و رسانه های آزاد هستند که با پیگیری مطالبات گروه های مختلف مردم و رصد فعالیت های دولت می توانند هیولای دولت را رام کنند. بدون سازوکارهای پاسخگویی مناسب، ارتباطات حمایتی دولت و بخش خصوصی که البته برای توسعه ضروری است، حاصلی جز رانت و فساد ندارد (خالقی، ۱۳۹۵).

با توجه به وجود رسانه ها و شفافیت اطلاعات در الگوی حکمرانی خوب صاحبان کسب و کار از توانایی لازم برای نقد سیاست های اقتصادی نادرست دولت و مقابله با تغییرات نابجا در قوانین برخوردار هستند. در این فضا ریسک سرمایه گذاری کاهش پیدا کند و زمینه برای سرمایه گذاری و به دنبال آن افزایش تولید پیدا می شود. با چنین فضایی سرمایه انسانی هم افزایش می یابد. ارتقاء سرمایه انسانی از یک سو با سطوح بالاتر تولید در ارتباط است و تخصیص غیر بهینه منابع را کاهش می دهد.

یکی از شاخص های دیگر که در قالب حکمرانی خوب مطرح می شود موضوع فساد است. در شرایطی که فساد در جامعه شایع شود افراد جامعه خصوصاً نیروهای انسانی با استعداد به جای استفاده از ابتکار و نوآوری خود سعی می کنند از رهگذر پرداخت رشوه و تبانی با مقامات دولتی، اقدام به کسب یک رانت قانونی یا مجوز دولتی نمایند. حال آنکه این افراد به طور بالقوه می توانند ظرفیت جامعه را از لحاظ پیشرفت های فنی ارتقا دهند. علاوه بر این وجود فساد، جذابیت های اقتصادی را برای سرمایه گذاران داخلی و خارجی کاهش داده و بنگاه های دولتی را به سمت فعالیت های غیر رسمی که عمدتاً با پرداخت کمتر مالیات به دولت همراه است، سوق می دهد. وجود فساد درآمد های مالیاتی دولت ها را کاهش داده و از این طریق دولت ها را در اجرای وظایف خود که همانا ارائه خدمات زیربنایی و کالاهای عمومی مؤثر در فرایند تولید ناتوان سازد. (برادران شرکا و همکاران، ۱۳۷۸).

حوزه قانون و قانونگذاری به عنوان یکی از عناصر اصلی در الگوی حکمرانی خوب تلقی می‌شود که رویه قانون گذاری به سمت کیفیت قوانین و عدم تدوین و تصویب مقررات و رویه هایی که برای رونق و رشد اقتصادی دست و پاگیرسوق می‌دهد. تدوین مقررات نامتناسب موجب خروج سرمایه های داخلی و باعث کاهش فعالیت های تولیدی و افزایش بیکاری در جامعه می‌شود. تدوین و اجرای مناسب قانون حقوق افرادی که به دنبال منفعت شخصی حفظ می‌شود و این خود موجب انگیزه و فعالیت می‌شود (شاه‌آبادی و همکاران، ۱۳۹۲). قوانین و مقررات نامناسب موجب سردر گمی فعالان اقتصادی و محیط نامناسب فضای کسب و کار برای کارفرمایان و شاغلان را فراهم می‌کند.

بورکراسی شایسته در الگوی حکمرانی خوب ضمن پیش بردن سریع فعالیت ها به‌صورت سالم و بهینه احتمال سرمایه گذاری های موثر را افزایش می‌دهد. کیفیت نظام اداری، صلاحیت و شایستگی کارگزاران و استقلال خدمات همگانی موجب افزایش توان رقابتی اقتصاد و بهبود بهره وری عوامل تولید و سیاستگذاری ها و مدیریت ها در عرصه اقتصادی می‌شود. با توجه به نکات مطرح شده می‌توان گفت که شاخص های موجود در حکمرانی خوب شرایط لازم برای بهبود در شاخص ها و متغیرهای گوناگون اقتصادی مانند تولید ناخالص داخلی، اشتغال، محیط مساعد کسب و کار و سرمایه گذاری فراهم می‌کند.

ت. اجتماعی (خدمت بهینه)

با توجه به همسازی بین نیروهای اجتماعی و فراگیری نهاد های سیاسی و اجتماعی در الگوی حکمرانی خوب در جه اول موجب برقراری عدالت در سطح روابط اجتماعی می‌شود. در این مدل حکومتداری هیچ گونه تفاوت جنسیتی، نژادی، سنی و غیره دیده نمی‌شود. این خود عاملی در بهبود شرایط متغیر های اجتماعی خواهد شد.

یکی از ویژگی های حکمرانی خوب حاکمیت قانون است. حاکمیت قانون موجب می‌شود اقدامات و سیاستگذاری ها به‌خصوص در زمینه زیست انسانی، بهداشت و دیگر معضلات اجتماعی در محدوده علایق جمعی و ملی جمع بندی می‌کند و از دست اندازی های فردی و گروهی جلوگیری می‌کند. گسترش دایره انتخاب همه افراد جامعه و ایجاد فرصت های برابر زندگی حفاظت از منابع طبیعی برای نسل های آینده را آسان تر می‌کند. حکمرانی خوب توانمند سازی، همکاری و مشارکت و ارتقای احساس تعلق و افزایش رضایتمندی، برابری و عدالت و در نتیجه کاهش یا زوال احساس محرومیت و تضعیف فرآیند قطبی شدن جامعه را تسهیل می‌کند. (کریمی‌مله، ۱۳۹۱).

حکمرانی خوب با تاکید بر تشکل ها، اتحادیه ها، سازمان ها و جوامع غیردولتی در عرصه های مختلف زمینه آموزش و یادگیری برای شهروندان فراهم می کند. این نهادهای غیردولتی حتی با گسترش فعالیت خود در ابعاد بین المللی می توانند زمینه توسعه پایدار و حل مسائل و آلودگی های زیست محیطی را فراهم کند.

حکمرانی خوب با شاخص های تاثیر گذار در عرصه اقتصادی که در قسمت قبل شرح آن داده شد برخی نارسایی های اجتماعی بر گرفته از وضعیت اقتصادی مانند فقر و بیکاری گسترده و مزمن را کاهش می دهد. این خود موجب تقلیل برخی معضلات اجتماعی دیگر مانند طلاق و اعتیاد می شود. در قالب فرآیندهای حکمرانی خوب برخی ابعاد خشونت نمادین مانند بیکاری گسترده و مزمن، روابط ناشی از رقابت ناسالم برای دستیابی به منابع در اثر موج مهاجرت، تهمت و لکه دار کردن افراد در زندگی روزانه و در گفتارهای عمومی نیز به وسیله خشونت از پایین که در شورش های قومی _ نژادی متجلی می گردد، بتدریج از جامعه برچیده می شود.

باید گفت فقدان شاخص های حکمرانی خوب موجب ظهور دولت های شکننده منجر می شود. این دولت ها با معضلات اجتماعی توسعه نیافتگی پایدار، فقر و درآمد اندک کشور، اعمال تبعیض های منفی و برون رانی برخی گروه ها یا اقوام یا مناطق جغرافیایی و مشروعیت پایین و ثبات سیاسی اندک، ناتوانی در اعمال اقتدار و در ارائه خدمات روبرو است (یزدانفام، ۱۳۹۰).

فساد و ناکارایی نظام اداری یک جامعه، تضعیف کننده بنیان های اخلاقی آن جامعه و ایجادگر انواع فساد اخلاقی - اجتماعی در جامعه محسوب می شود. در جامعه ای که انجام امور اداری بدون تقلب، رشوه، دروغ و پارتی بازی ناممکن باشد، افراد برای تسهیل در انجام امور خود و جلوگیری از هزینه های بیشتر، به پیروی از قواعد فساد آور موجود روی می آورند. تداوم پیروی افراد از قواعد این نظام همه جا موجود، به تدریج نهادینگی این قواعد در سطوح کلی جامعه را در پی دارد. بخشی از گستردگی و عمق پدیده هایی چون دروغ، ریا، خود محوری منفی و... در جامعه نتیجه فساد و ناکارایی نظام اداری است که این اخلاق را بر مردم تحمیل کرده است. از طرف دیگر فساد و بورکراسی ناکارآمد خود عامل مهمی در افزایش هزینه ها و ناکارآمدی حوزه بهداشت و درمان و آموزش خواهد شد.

بر این اساس حکمرانی خوب با مترتب ساختن نظام اداری بر مبنای ساختارهای پویا و ضابطه مند، تبیین استراتژی دقیق در عرصه های مختلف، فرهنگ سازمانی مرقی و بهره گیری از نیروی های

شایسته ولایت در کاستن معضلات اجتماعی، کاهش هزینه های بهداشتی و آموزشی، ایجاد اعتماد عمومی و در نهایت مشروعیت و ثبات برای نظام سیاسی عمل کند.

ث. فرهنگی (اعتماد نفس فردی و همبستگی ملی)

الگوی حکمرانی خوب دارای ساختاری متوازن، همساز که تعامل و تعادل بین نیروهای اجتماعی نمود بارز آن است. باتوجه به رفع تبعیض و بی عدالتی و همچنین حضور همه گیر و فراگیر یکایک همه افراد در مناسبات اجتماعی و سیاسی تعلق به کشور و در نهایت انسجام ملی شکل می گیرد. حضور و اعتماد نفس فردی را بالا می برد و آنها را برای رقابت در قالب های مشخص آماده می کند. در این نظام اجتماعی رفتار افراد ضابطه مند و در قالب قواعد و رویه های خاصی تعریف می شود و زمینه مفاهمه و اعتماد بین افراد ایجاد خواهد شد.

ساختار الگوی حکمرانی خوب ضمن تاثیر در تامین امنیت فیزیکی و مادی بر امنیت معنوی هم تاکید دارد و همان طور که گفته شد با قراردادن افراد در نقش های متفاوت و متنوع در شخصیت سازی و رضایت درونی و به نوعی امنیت معنوی و درونی او موثر خواهد بود.

شفافیت و پاسخگویی در الگوی حکمرانی خوب اعتماد و رضایت شهروندان را فراهم می کند و در اتحاد و بسیج ملی می تواند راهگشا باشد. از طرفی دیگر آگاهی شهروندان یک جامعه از طروق مختلف مانند رسانه ها و حضور در شبکه ها و تشکل ها تقویت خواهد شد. مشارکت سازماندهی شده و منسجم زمینه رفتاری و کارکردی با ثبات و قابل پیش بینی در آن جامعه شکل می دهد. بنابراین زمینه برای همکاری و ارتباط بین افراد با حفظ حقوق و تعیین مسئولیت ها نسبت به یکدیگر فراهم خواهد شد.

کارایی، پاسخگویی و فرهنگ سازمانی متری که در قالب حکمرانی خوب در نظام اداری ایجاد خواهد شد بر شخصیت، مسئولیت پذیری و پاسخگویی، حسن اعتماد بین افراد تاثیر گذار خواهد بود.

می توان یک رابطه دوجانبه بین فرهنگ و حکمرانی خوب ترسیم کرد؛ بینش و جهان بینی و رشد شخصیتی در سطح فردی و گروهی زمینه را برای ایجاد چشم اندازی چون حکمرانی خوب در تحولات عصر جدید پیش می آورد و به مجادلات گوناگون به شکل نهادی و ساختاری پاسخ می دهد. اما ساختار متوازن حکمرانی خوب و ویژگی های دولت نقش اصلی در رشد و شکوفایی شخصیت افراد خواهد داشت و انسان ها را در ارتباط با تحولات گوناگون اجتماعی همساز می کند.

حکمرانی خوب و قانون مناطق آزاد

حکمرانی خوب در مناطق آزاد عاملی پیوند دهنده میان اصول و ارزش های حاکمیتی و رویکردهای نوین و انطباقی سازماندهی به حساب می آید بدین منظور مدل حکمرانی خوب با تأکید بر شهروند مداری، به راهبری تعامل های میان افراد، نهادها و بخش های خصوصی و عمومی می پردازد که این ظرفیت قانونی در ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران که اشاره دارد به اینکه، مدیرعامل به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضای هیأت مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه های اقتصادی و زیربنایی منطقه بوده و همچنین به استناد ماده ۲۷ قانون مذکور ایجاد هماهنگی در فعالیتهای منطقه به شرح زیر است گنجانده شده است:

به منظور ایجاد هماهنگی در فعالیتهای مناطق آزاد، حسب مورد با تأیید وزیر ذی ربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد:

دستگاه های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رییس هیأت مدیره و مدیرعامل سازمان های مناطق آزاد تفویض نمایند.

مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رییس هیأت مدیره و عامل سازمان و به حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می شوند مضافاً، صدور هر گونه مجوز فعالیت اقتصادی حسب ماده ۱۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و مجوز ایجاد بنا و تصدی به انواع مشاغل توسط اشخاص حقیقی و حقوقی در منطقه، فقط در اختیار سازمان است و دریافت مجوز فعالیت اقتصادی در این مناطق که مطابق ماده بر عهده سازمان می باشد، ضمن آنکه این مجوزها برای فعالان اقتصادی از طرف سازمان و بالحاظ طرحهای تهیه شده صادر خواهد شد. همچنین با اشعار ماده مربوط به نحوه استفاده از زمین و منابع ملی مناطق آزاد و طبق ماده ۲۴ قانون مذکور نحوه استفاده از زمین و منابع نحوه استفاده از زمین و منابع ملی و ترتیب فروش یا اجاره آن به اتباع کشور در محدوده هر منطقه که در مالکیت دولت باشد، طبق مقررات مصوب هیأت وزیران و با رعایت برنامه های عمرانی هر منطقه تعیین می گردد. با تأکید این سازمان برای صدور مجوز به تمام فعالان اقتصادی که دارای زمین و طرح سرمایه گذاری هستند این کار با قوانین خاص و صرفاً در اختیار سازمان منطقه آزاد می باشد. بنابراین با ورود مدیران مناطق به سه حوزه هماهنگی، هدایت کنندگی و انسجام بخشی، زمینه تحقق اهداف حکمرانی خوب شهری را مهیا می سازند که این مهم یکی از لوازم دستیابی به توسعه پایدار و ارتقاء کیفیت زندگی شهری محسوب می شود که خوشبختانه

در قانون به شکل مناسب پیش بینی و امکان رسیدن به مدیریت یکپارچه و واحد در مناطق آزاد مهیا می باشد به همین جهت در این نوشتار سعی بر آن شده است تا با بیان مفهومی و کارکردهای قانونی مناطق آزاد به تبیین پیاده سازی مدل حکمرانی مطلوب در مناطق آزاد به عنوان یک ضرورت پرداخته شود. با پیش فرض دانستن این الزام در کسب مزیت در حوزه اداره امور، باید حکمرانی و شیوه های اجرای آن بازسازی شوند و برای رسیدن به بازسازی و پیاده سازی حکمرانی خوب مردم مدار، البته فناوری های اطلاعاتی و مدیریت الکترونیک با ایجاد ارتباط نزدیک با شهروندان فرصت هایی را برای بازسازی ایجاد می کند، راه های جدید گفتمان و تصمیم گیری های راهبردی، راه های جدید دسترسی به خدمات هموار و براین اساس مدیریت الکترونیک ابزار خدماتی مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات، دموکراتیک ترین و کم خطا ترین سیستم های خدماتی هستند و می توانند مطمئن ترین و آسان ترین راه پیاده سازی حکمرانی خوب در مناطق آزاد کشور باشد.

با جست و جویی در میان پژوهش های انجام شده در زمینه تعارض منافع، نوعی فقر پژوهشی در این حوزه به خصوص در منابع فارسی مشهود است؛ به طوری که تقریباً پژوهشی در زمینه تعارض منافع در نظام حکمرانی در سطح کشور دیده نمی شود و تعدادی هم که به موضوع پرداخته اند یا درگیر تعاریف و مفاهیم اولیه بوده اند یا به موضوعات تعارض منافع در حوزه های حرفه ای نظیر حوزه سلامت و پزشکی، مباحث حقوقی و ... پرداخته اند.

مثلاً در پژوهشی تحت عنوان "ارزیابی حقوقی تعارض منافع در حقوق نظام سلامت ایران" که توسط لاریجانی و همکاران انجام شده است، نتیجه گیری شده که برای رفع تعارض منافع در نظام سلامت ایران، ابتدا باید موضوع تعارض منافع در متن قانون بیاید و ضمن ترسیم احکام اصلی آن، قوانین متعارض و مصادیق تخلف همراه مقررات لازم جهت تنظیم امور، پیشگیری و مدیریت اقسام تعارض منافع در گستره سلامت تدوین شود.

در پژوهش دیگری تحت عنوان "چالش منافع عمومی و حقوق مکتسب در بهره برداری از منابع آبی" که توسط قبولی و محسنی انجام شده با بررسی موضوع به روشی تحلیلی و با تکیه بر مبانی حقوق ایران، به این نتیجه دست یافته است که هرچند باید برای جمع حداکثری میان دو دسته مصالح جمعی و منافع خصوصی تلاش نمود، لیکن در موارد عدم امکان جمع میان مصالح یاد شده، تفوق منافع عمومی بر حقوق مکتسب فردی اصل راهنما و خط هدایتگر در حل تعارض خواهد بود.

همچنین در پژوهشی تحت عنوان "تبادل بخشی بین حقوق مالکانه و منافع عمومی در اقدامات نوسازانه شهری (از تعارض منافع تا تبادل حقوق در قوانین سلب و تامین حقوق مالکانه)" که توسط خیرالدین و همکاران منتشر شده مجدداً به موضوع تعارض منافع از دیدگاهی حقوقی توجه شده و نتیجه شده که تقابل حقوق مالکانه و منافع عمومی و در نتیجه تقابل بین دولت (متشکل از نهادها و ارگان‌های اجرایی طرح‌های نوسازانه شهری) و مردم (مالکین و ساکنین محله‌های تحت پروژه) در بستر فضاهای شهری، بدین نحو در ذهنیت و حتی عینیت ساکنین نفوذ پیدا کرده است که مردم تحقق حقوق عمومی را در تضاد با حفظ حقوق مالکانه خود می‌دانند؛ به معنای دیگر منافع عمومی را نقطه مقابل منافع شخصی به حساب می‌آورند. همین‌طور به موضوع تعارض منافع در حوزه سیاسی و عمدتاً در حوزه سیاست بین الملل در میان کشورها در بعضی از زمینه‌های تخصصی پرداخته شده است که اساساً موضوع بحث نیستند.

در پژوهشی تحت عنوان "واکاوی مفهومی تعارض منافع در اجرای پروژه‌های شهری" که توسط رفیعیان و گلزاری انجام شده است نتیجه شده که نمی‌توان در مسیر برنامه ریزی، طراحی و اجرای پروژه‌ها از بروز آستانه‌های شکننده مخالفت و تعارض منافع دوری جست بلکه باید ساختاری برای حل و فصل و مدیریت منافع ایجاد و طراحی نمود تا در سایه آن پروژه‌های شهری به نتیجه بیشتری در تحقق اهداف خود برسند.

در پژوهش محمدی و پور رضا تحت عنوان "هزینه کارگزاری و تعارض منافع در نظام ارائه خدمات سلامتی" نیز راه‌حلهایی برای مهار یا حذف این پدیده در هر یک از نظام‌های بیمه پیشنهاد شده‌اند.

در پژوهشی تحت عنوان "مروری بر تعارض در منافع در نگارش، بررسی و چاپ دستاوردهای دانشمندان سلامت" که توسط رضائیان به نگارش درآمده، اساساً وجود تعارض در منافع به خودی خود را به یک امر منفی تلقی نکرده، به شرط آنکه هر یک از افراد به طور صادقانه نسبت به افشای آن اقدام نمایند.

از موضوعات پژوهش‌های انجام شده پیداست که موضوع تعارض منافع از نظر حکمرانی بررسی چندانی نشده است.

در دو پژوهش به نام های ۱. تعارض منافع، دسته بندی و مفهوم شناسی و ۲. تعارض منافع، راهکارهای پیشگیری و مدیریت که توسط معاونت پژوهش های اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی منتشر شده است، موضوع تعارض منافع به طور نسبتاً مفصلی بحث شده است. به طوری که در مجلد نخست، تعاریف، دسته بندی ها و تاریخچه ای از موضوع آورده شده که البته بیشتر دارای رویکرد کاربردی و سیاست گذاری است. در دو پژوهش فوق همچنین نمونه های مختلفی از تعارض منافع در کشورهای مختلف و نحوه برخورد با آنها مطرح شده و نهایتاً در مجلد دوم، راهکارهای عملی و محدودیت های آنها و نیز بحث هایی پیرامون میزان فراگیری ابزارهای ذکر شده و تأثیرگذاری آنها بیان شده اند.

با بررسی پایگاه های علمی بین المللی نظیر Elsevier ، Science Direct ، Scopus و . . . متوجه می شویم که تعداد زیادی پژوهش در خصوص تعارض منافع منتشر شده که البته قسمت عمده آنها هم به بررسی موضوع تعارض منافع در زمینه های حرفه ای نظیر بانکداری، سلامت، انتشارات، نشر علمی و . . . اختصاص دارند. از جمله آنها می توان به پژوهشی با عنوان " تعارض منافع و افشاء در انتشارات " (کمیلری و همکاران، ۲۰۰۷) اشاره کرد و یا پژوهشی تحت عنوان " اثرات تنظیم گری در تحلیل های تعارض منافع در فعالیت مالی شرکت ها " (چن و همکاران ۲۰۱۷) و همینطور پژوهشی با عنوان " تعارض منافع : جنبه های قانونی و اخلاقی " (دیکنز و کوک، ۲۰۰۶) اشاره کرد. همچنین برخی سازمان های منطقه ای و بین المللی نظیر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ، بانک جهانی ، اتحادیه اروپا و . . . نیز که از جمله نهادهای سیاست گذار می باشند نیز دستورالعمل ها، دستنامه ها و قوانینی را برای اعضاء خود و یا توصیه هایی برای سایر کشورها در زمینه تعارض منافع و مقابله با آن ارائه نموده اند که از جمله آنها می توان به دستورالعمل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی، یا گزارش گروه بانک جهانی با عنوان مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی (قانون و کاربرد در ویتنام) و یا گزارش دفتر ممیزی ملی انگلستان در خصوص تعارض منافع منتشر شده است اشاره کرد. همینطور راهنمای مدیریت تعارض منافع برای اعضای هیئت مدیریت خیریه ها که دولت استرالیا منتشر کرده و یا مطالعه ای با عنوان کدهای رفتاری و تعارض منافع در تمام سطوح مدیریت صندوق های اتحادیه اروپا .

با توجه به ادبیات موجود، مسأله تعارض منافع را می‌توان در سه دسته اصلی تعارض منافع شخص محور، تعارض منافع سازمان محور و تعارض منافع ساختار محور معرفی کرد. تعارض منافع شخص محور موقعیتی است که در آن شخصیت‌های حقیقی درگیر تعارض منافع می‌شوند. به فعلیت رسیدن مسئله تعارض منافع معمولاً ناشی از دو خصیصه است. خصیصه اول مربوط به ویژگی‌های ذاتی جایگاهی است که افراد در آن قرار می‌گیرند.

تصمیم‌گیری، تخصیص اعتبار، اعطای مجوز، برنامه ریزی شهری، معاملات دولتی و ... جایگاه‌هایی هستند که با مرتبط شدن با برخی از ویژگی‌های شخصی افراد قرار گرفته در آن جایگاه مانند شغل همزمان، مالکیت دارایی، شرکت‌داری یا سهام داری، اشتغال پست دولتی و ... یا قواعد تعیین شده ناظر بر آن جایگاه موجب بروز پدیده تعارض منافع در اشخاص می‌شود. به عنوان مثال برنامه‌ریزی برای توسعه شهر یک جایگاه تعارض منافع است، اگر فردی که یک هکتار زمین در اطراف شهر دارد، مسئول برنامه‌ریزی توسعه شهر شود، مسئله تعارض منافع به وجود خواهد آمد. به عنوان مثالی دیگر دوباره جایگاه تعارض منافع در برنامه‌ریزی شهری را مورد توجه قرار می‌دهیم، اما این بار هیچیک از افراد تصمیم‌گیر به صورت شخصی منفعتی مرتبط با جایگاه برنامه‌ریزی شهری ندارند و لکن درآمد دستگاه تصمیم‌گیر با افزایش تراکم در شهر افزایش می‌یابد، در این موقعیت نیز ما با مسأله تعارض منافع روبرو هستیم. بنابراین در برخی از موارد اگر بتوانیم شخص دیگری را که دارای ویژگی‌های این چنینی نیست در موقعیت تصمیم‌گیری قرار دهیم، مسئله تعارض منافع از بین خواهد رفت، اما در برخی دیگر از موارد حتی با تعویض افراد نیز مسئله تعارض منافع از بین نخواهد رفت.

با توجه به اهمیت موضوع تعارض منافع، کشورهای مختلف نیز اقدام به قاعده‌گذاری در این حوزه کرده‌اند. به عنوان مثال کشور آمریکا و کشور کره جنوبی به ترتیب از قبل از سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰ به صورت جدی اقدام به مدیریت تعارض منافع نمودند. به نحوی که سیاست‌های سخت‌مبته‌ای بر کشف و تنبیه پس از رخداد فساد را رها و استفاده از سیاست‌های نرم با هدف از بین بردن پیش‌دستانه احتمال وقوع فساد، امری ضروری تلقی شد. همچنین کمیسیون‌های مستقلی برای پیاده‌سازی سیاست‌های مدیریت تعارض منافع ایجاد گردید.

شواهد تاریخی نیز نشان‌دهنده توجه ائمه معصومین و علمای اسلام به مسئله تعارض منافع است. با وجود این، این مسئله در نظام تنظیم‌گری کشور به صورت جامع مورد توجه قرار نگرفته است، هرچند که در برخی از مصادیق تعارض منافع به وسیله قوانین پراکنده محدود شده است. بنابراین

به منظور پیشگیری از مفاسد نیاز است که قاعده‌گذاران و مسئولین حاکمیت، پیشگیری از تعارض منافع را به عنوان راهکار اصلی پیشگیری از فساد مورد توجه قرار دهند و پس از بررسی دقیق جایگاه‌های تعارض منافع با استفاده از قواعد مناسب و اقدام قاطع از وقوع فساد جلوگیری نمایند.

تعاریف مختلفی برای مسئله تعارض منافع ارائه می‌شود. با وجود این طبق یک تعریف فراگیر: مجموعه‌ای از شرایط که موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرارگیرد را تعارض منافع می‌نامند. همچنین تعارض منافع به عنوان نشانه، شاخص و نتیجه فساد مورد نظر قرار گرفته است. نهادهای مختلف بین المللی تعاریف مختلف و البته مشابهی را برای تعارض منافع مطرح کرده‌اند. راهنمای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تعارض منافع را به عنوان تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی تعریف می‌کند، به طوری که این منافع می‌تواند به صورت ناصحیحی وظایف آنها را تحت تأثیر قرار دهد. پس از معرفی مسئله تعارض منافع و دسته‌بندی تعارض منافع این سؤال مطرح است که کشورهای مختلف چگونه و از چه زمانی برخورد با مسئله تعارض منافع را به عنوان راهکاری اساسی برای پیشگیری از فساد در نظر گرفته‌اند؟

مطالعات نشان داده که در کشور آمریکا به صورت خاص از سال ۱۹۶۰ برخورد با این مسئله آغاز شد؛ هرچند که در سال‌های قبل از آن به صورت پراکنده به این موضوع پرداخته شده بود. رسوایی واترگیت و قتل عام شنبه شب وقایعی بودند که انگیزه لازم برای نمایندگان دوره نود و پنجم کنگره برای تصویب قانونی با اصول نام اخلاقی در دولت را فراهم نمودند. قانون اصول اخلاقی در دولت، افشای عمومی و اجباری سابقه استخدامی و مالی مقامات دولتی و بستگان نزدیکشان را بنا نهاد. همچنین برای فعالیت‌های لابی‌گری مقامات دولتی در دوره‌ای پس از ترک شغل دولتی محدودیت ایجاد شد. همچنین اداره اصول اخلاقی دولت نیز پس از تصویب این قانون ایجاد گردید و معین شد که به منظور حفظ استقلال این نهاد رئیس این اداره به پیشنهاد رئیس جمهور و به تأیید کنگره برای یک دوره پنج‌ساله تعیین گردد.

در اواخر دهه ۹۰ در کره جنوبی این اتفاق نظر به وجود آمد که دستیابی به توسعه پایدار بدون حل مسائل فساد ناممکن خواهد بود. بدین ترتیب سیاست‌های نرم با هدف از بین بردن پیش

دستانه احتمال وقوع فساد، امری ضروری تلقی شد. بدین منظور کمیسیون مستقل مبارزه علیه فساد کره جنوبی برای پیاده‌سازی سیاست‌ها و اقدامات جدید در سال ۲۰۰۲ تأسیس گردید و محورهای کلیدی زیر مورد توجه قرار گرفت :

- تغییر سیاست مبارزه با فساد از تنبیه به پیشگیری
 - بهبود نهادی در حوزه های مستعد فساد
 - مدیریت اجرایی پاسخگو و شفاف
 - اصول اخلاقی تقویت شده در خدمات بخش عمومی و مدیریت شرکتی
 - نظام یکپارچه حمایت و حفاظت از افشاگران
- کشورهای اروپایی و اتحادیه اروپا نیز اقدامات مختلفی به منظور پیشگیری از مسئله تعارض منافع انجام داده‌اند.
- نظام های تعارض منافع در اعضای اتحادیه اروپا با استانداردهای بین المللی متفاوت بوده و حتی در داخل یک دولت نیز ممکن است متفاوت باشد . به طور کلی، با مسئله تعارض منافع به دو صورت برخورد کرده اند:

۱. ایجاد محدودیت

۲. الزام اعلام

در حال حاضر استانداردهای مشترک بین اعضای اتحادیه در زمینه تعارض منافع متشکل از دو محور اصلی فوق می باشد :

۱) مجموعه ای از قواعد، کدها، استانداردها و اصول. در بیشتر موارد این ابزارها تعدادی از ممنوعیت ها، محدودیت ها و الزام ها را شامل می شوند. در اینجا تفاوت عمده میان کشورها در تعداد این ممنوعیت ها، محدودیت ها و الزام هاست. ممنوعیت ها بر روی رفتارها، ناسازگاری ها یا اشتغال ها درصدد می باشند تا از بروز موقعیت هایی که به احتمال زیاد موجب ایجاد تعارض منافع می گردند جلوگیری کنند. در سال های اخیر تعداد این قواعد به صورت چشمگیری افزایش یافته و سخت گیرانه تر شده اند.

سخت گیرانه ترین نظام پیشگیری از تعارض منافع در لتونی مورد استفاده قرار گرفته است. در این کشور تمامی گروه های تعارض منافع مشاهده شده، در همه نهادها مقررات گذاری شده اند. در مقابل هم دانمارک، سوئد و اتریش کمترین میزان مقررات گذاری در این حوزه را دارا می باشند.

لازم به ذکر است که کم بودن سطح مقررات لزوماً به افزایش فساد منتج نمی‌گردد. به عنوان مثال کشورهای شمال اروپا استانداردها و قواعد کمتری نسبت به سایر اعضا دارند و با وجود این سطح کمتری از فساد و ارتشا را تجربه نموده‌اند.

۲. سیاست‌های اعلام و ثبت منافع که در عمل ثبت تعارضات منافع بالقوه را الزامی می‌نماید. در این مورد، تفاوتها در میزان الزامات شفافیتی، سطح جزئیات و الزامات گزارشدهی (مثلاً آیا فعالیت‌های همسر نیز باید ثبت گردد یا خیر؟)

و همچنین نظارت بر این الزامات می‌باشد. یکی از عناصر جدایی‌ناپذیر چارچوب‌های ضد فساد در سال‌های اخیر استفاده از نظام‌های اعلام مالی بوده است. یک نظام اعلام، مأموران دولتی را ملزم می‌نماید تا هرگونه منفعی که خدمت‌رسانی آنان به عنوان کارگزار بی‌طرف را به خطر می‌اندازد اعلام نمایند. با افزایش موقعیت‌های تعارض منافع بالقوه، کشورهای بیشتری قوانین در جهت الزامی نمودن افشای اطلاعات مالی و دارایی‌ها را تصویب نموده‌اند. در اکثر این موارد، قوانین مذکور بخشی از راهبرد جامع مبارزه با فساد بوده‌اند.

اعلام دارایی و درآمدها، ابزار نظارت بر تعارض منافع بالقوه و بالفعل را فراهم می‌آورد. در اروپای شرقی و مرکزی، انگیزه الحاق به اتحادیه اروپا تصویب قوانین ضدفساد را تسریع نموده است. معرفی ابزار اعلام دارایی‌ها راه آسانی برای نمایش عزم این کشورها در مبارزه با فساد بوده است. همچنین پیشگیری از تعارض منافع امری مهم و مورد توجه در اسلام بوده و در بعد فردی و اجتماعی به آن پرداخته شده است. نمونه‌های آن را می‌توان در مواردی همچون اجتناب از تعارض منافع در جریان صفوان جمال و اجاره شتر به هارون و یا اجتناب از مواضع تعارض منافع در استنباط فقهی، علامه حلی و ماجرای چاه، تعارض منافع دریافت غنائم در جنگ احد و یا تعارض منافع فوت پدر و تقسیم ارث و موارد دیگر دید که نشان از اهمیت این موضوع از نظر اسلام است. برای نشان دادن مبانی فقهی مسئله تعارض منافع در اسلام میتوان به ادله فراوانی اشاره کرد، مثال‌های ذکر شده نشان‌دهنده بخش کوچکی از توجه معصومین (ع) و علما به مسئله تعارض منافع است و می‌تواند روشن کند که مسئله تعارض منافع در اسلام مطرح بوده است و در مواضع گوناگون سعی شده است که با راهکارهای مختلف این مسئله کنترل یا از بین برده شود. با توجه به نکات ذکر شده می‌توان مطرح کرد که:

۱. تعارض منافع ریشه و شاکله اصلی وقوع فساد است و به منظور پیش‌گیری از فساد باید مصادیق تعارض منافع شناسایی شوند.

۲. نیاز است که مشخص شود که در هریک از مواضع تعارض منافع چه عاملی موجب ایجاد تعارض منافع شده است، تا بتوان راهکارهای متناسب با آن طراحی کرد. به عنوان مثال باید تشخیص داده شود که تعارض منافع از نوع شخص محور یا از نوع نهادی (سازمان محور) است.

درک نادرست از فلسفه حکمرانی مناطق آزاد

انتقال جایگاه حاکمیتی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد به وزارت امور اقتصادی و دارایی براساس خواست و پیگیری نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در قالب تبصره ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه کشور صورت گرفت. اینکه این قانون در تضاد و تعارض با اصل قانون چگونگی اداره مناطق آزاد (مصوب ۱۳۷۲) بوده و از نظر همکاری میان دستگاه‌های همسو با دبیرخانه شورای عالی که رئیس آن ریاست جمهوری است و اعضای آن وزرای کابینه و چند تن از معاونان رئیس‌جمهور، در یادداشت‌های دیگر به آن پرداخته شده است. در این فرصت پیرامون کج اندیشی موجود نسبت به موضوع و کارکرد مناطق آزاد در اقتصاد ملی و حتی مناسبات منطقه‌ای و بین‌المللی پرداخته می‌شود.

۱- در تمامی نقاط جهان، ابتدا به ساکن، دولت‌ها به‌عنوان یک متولی که خود را موظف به ایجاد زیرساخت‌های لازم برای حضور سرمایه‌گذار و رونق فضای کسب و کار بین‌المللی در چارچوب همکاری‌های منطقه‌ای می‌دانند، اقدام به تامین و ایجاد زیرساخت‌های جاده‌ای، ریلی، بندری و سایر زیرساخت‌های لازم با مشارکت متمرکز تمامی نهادهای همکار و همسو می‌کنند؛ اما در ایران عزیز ما این مهم چگونه رقم خورده است؟

با نگاهی به ماده نخست قانون چگونگی اداره مناطق آزاد هویدا می‌شود که نگاه قانون‌گذار و به تبع آن مدیران و کارشناسان کشور از کارکرد و وظایف اصلی ایجابی ایجاد مناطق، حول محور مقولاتی همچون عمران و آبادانی است، در نتیجه وجود چنین فهمی از نقش مناطق آزاد و وظایف دولت در قبال آن، انتظار دولت‌ها طی ۲۵ سال گذشته از این مناطق براساس انگاره‌هایی است که نسبت به مسیرهای درآمدی شهرداری داشته و دارند. یعنی مناطق آزاد موظف به تامین درآمدهای خود برای عمران و آبادانی محدوده و ایجاد زیرساخت هستند؛ از نتایج این راهبرد چنین است که هنوز مناطق آزاد چابهار و انزلی به‌عنوان مبادی ورودی و خروجی کریدور شمال جنوب - که به زعم تمامی کارشناسان ترانزیت کالا از این طریق درآمدهای چند ۱۰ میلیارد دلاری را نصیب ایران می‌کند - هنوز به خط ریلی کشور وصل نیستند.

این موضوع را می‌توان از دو منظر دیگر مورد بررسی قرار داد؛ نخست اینکه زمانی یک نقطه از ایران اسلامی ظرف ۲۵ سال گذشته به‌عنوان منطقه آزاد در سطح بین‌المللی اعلام شده که این منطقه از کمترین امکانات زیرساختی برای فعالیت سرمایه‌گذار برخوردار نبوده، در نتیجه ورود هر سرمایه‌گذار، موجب دامن زدن بر طبل رسوایی توحالی بودن ظرفیت‌های تبلیغی مناطق آزاد ایران می‌شود.

دوم؛ در حالی قاطبه تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیرندگان کشور مناطق آزاد را چون شهرداری‌ها مسوول درآمدزایی خود می‌دانند که این مناطق جز فروش زمین و اخذ عوارض از کالاهای وارداتی، سازوکار درآمدی دیگری نداشته و اساساً دارای تنوع منابع تولید درآمد نیز نیستند؛ خروجی این راهکار، تلاش مناطق آزاد برای واردات کالای بیشتر برای درآمدزایی از ۱۵ درصد سیف کالای وارداتی است تا این مناطق قادر به پرداخت هزینه‌های کلان جاده‌سازی، بندرسازی و... سایر الزامات زیرساختی برای حضور سرمایه‌گذار باشند. این وضعیت شاه بیت ادبیات انتقادی و حملات سال‌های اخیر علیه مناطق آزاد است و منتقدان مناطق را جولانگاه عرضه کالاهای وارداتی قلمداد می‌کنند و مدعی خود را بر خروج قطار این مناطق از خط ریلی تعیین شده در راستای تولید و فرآوری کالا متمرکز کرده‌اند در حالی که تاکنون برای اتهام خود مبنی بر اعلام مناطق آزاد کشور به‌عنوان یکی از سه شاهراه واردات کالای قاچاق به کشور مستندات عرضه نکرده‌اند.

۲- اگر به‌طور خلاصه مفهوم توسعه را به توسعه با شاخص‌های اقتصادی، توسعه پایدار و توسعه منطقه‌ای یا دستیابی به شاخص‌های حکمرانی خوب دسته‌بندی کنیم، می‌توانیم به این مهم نائل شویم که برخلاف فهم مشترک میان اغلب مسوولان محترم، توسعه یک هدف و نقطه اوج نیست بلکه به‌عنوان یک عملکرد فرابخشی است که به‌صورت یک فرهنگ و رژیم در همه شاخص‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و... در قالب یک فرآیند مداوم نمود پیدا می‌کند.

در نتیجه وقتی در معنا و مفهوم توسعه درک اشتباهی حاکم است، در تعیین مسیر، راه‌ها، امکانات و سازوکارهای دستیابی به آن هدف و شاخص‌های تعیین شده نیز مسیر صحیح را طی نکرده‌ایم. شاید یکی از دلایلی که اغلب برنامه‌های توسعه‌ای پنج ساله کشور به کمتر از ۵۰ درصد از اهداف خود دست یافته‌اند را باید در چنین موضوعی جست‌وجو کرد. با وجود این می‌توان تصریح کرد در حالی که علاوه بر کشورهای توسعه یافته، کشورهای در حال توسعه نیز از دهه هفتاد میلادی قرن گذشته در چارچوب همکاری‌های منطقه‌ای؛ مناطق آزاد سرزمینی، مشترک و منطقه‌ای میان خود برقرار

کردند در ایران دلایل و اهداف ایجاد مناطق آزاد التقاطی از عمران و آبادانی در بخش‌های کمتر توسعه یافته کشور تا حضور در بازارهای جهانی و منطقه‌ای است.

در واقع حتی در نقشی که مناطق آزاد در موقعیت کشورهای چین و امارات متحده عربی ایفا کردند، نه راه مناطق آزاد چین را در رشد شاخص‌های اقتصادی آن کشور طی کردیم و نه از الگوی موفق جبل علی در دبی کپی برداری صحیحی انجام دادیم. پس می‌توان گفت به دلیل وجود فهم ناصحیح از مبانی اقتصادی که منجر به تشکیل یا تاسیس مناطق آزاد در پهنه سرزمینی یک کشور می‌شود، در دستیابی به اهداف مناطق آزاد که خود طی این سال‌ها آن را بازتعریف و باز تفسیر کردیم (عموماً تفسیر به رأی بود) مناطق آزاد ایران نه در دستیابی به شاخص‌های آبادانی مورد انتظار موفق عمل کردند، نه در دستیابی به اهداف مرسوم در اقتصاد و روابط بین‌الملل که حول محور ادبیات منطقه‌گرایی متمرکز است. به تعبیری در طول این سال‌ها موفق به رژیم‌سازی در روابط منطقه‌ای با تکیه بر ظرفیت‌های متنوع اقتصادی، صنعتی، ترانزیتی و... در کنار وجود اشتراکات قومی مناطق مرزنشین خود با کشورهای همسایه نشدیم! موضوعی که شانه به شانه بحث‌ها و دغدغه‌های امنیتی کشور است.

۳- سومین مولفه‌ای که در چارچوب رسیدن به پاسخی برای تحویل جایگاه مناطق آزاد باید به آن اشاره کرد، این مهم است که به رغم این ادعا که پاشنه آشیل این طرح، محدودیت قدرت مانور و حاکمیت مدیریتی مدیران عامل مناطق آزاد است؛ باید توجه داشت در طول ربع قرن فعالیت مناطق آزاد در اقتصاد ملی و در عین جایگاه رفیعی که قانون‌گذار برای مدیران عامل و به تبع سازمان‌های مناطق آزاد لحاظ کرد؛ اغلب قریب به اتفاق مدیران مناطق آزاد، موفق به بهره برداری یا عملیاتی‌سازی این مزیت قانونی نشدند.

اگر کیش را به دلیل جزیره‌ای بودن از دایره شمول قیاس خود کنارگذاریم، سایر مدیران عامل مناطق آزاد مجبور و ملزم به همکاری با سایر نهادهای حاکمیتی هیأت دولت بودند و از آنجایی که حکم خود را از رئیس‌جمهور، معاون یا مشاور ریاست‌جمهور اخذ می‌کردند و در عین حال رئیس شورای تامین محدوده خود بودند در نتیجه خود رادر جایگاهی قلمداد می‌کردند که سایر نهادها باید در خدمت برنامه‌هایی که برای موفقیت منطقه تحت مدیریت خود ترسیم کرده باشند.

در نتیجه طی این سال‌ها سازمان‌های عامل مناطق آزاد در اجرای مزیت‌های قانونی خود با نهادهایی همچون دهیاری، بخشداری، شهرداری، گمرک، دارایی، صنعت، بازرگانی، ساکنان محلی و نمایندگان مردم در شورای روستا، شهر و مجلس شورای اسلامی دچار چالش و رقابتی بی‌پایان برای اثبات خود حق‌پنداری-میان‌طرفین- بودند. این تقابل گفتمانی را ایجاد کرد که در آن کمترین بخش از ظرفیت‌های محلی، منطقه‌ای و استانی در خدمت منطقه آزاد و اجرای مزایا و معافیت‌های قانونی آن قرار نگرفت.

۴- در پایان می‌توان امیدوار بود در چارچوب الزامات ناشی از همکاری شدن در یک وزارتخانه، مناطق آزاد بتوانند به فهم مشترکی از مزیت‌های قانونی خود با گمرک، دارایی، شبکه بانکی کشور نائل آیند، چراکه تاکنون رقابتی در تفسیر به رأی نص قانون میان این نهادها حاکم بوده و امید است این فرصت را مناطق آزاد غنیمت شمرده، نهادهای فوق را از تقابل به تعامل و همسویی در جهت اجرای قانون حرکت نمایند؛ همه باور داریم هنر مدیران تبدیل تهدید به چالش و در ادامه تحویل چالش به فرصت است.