

چگونگی مدیریت حقوقی تعارض منافع در حکمرانی استانی

(مطالعه موردی انتشار قوانین و مقررات مرتبط با کسب و کار در نظام حقوقی ایران)

محمود گنج بخش^۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۰/۲۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۸/۹

چکیده

انتشار قوانین و مقررات مرتبط با کسب و کار به شیوه سستی سبب تعارض منافع میان ذی‌نفعان استانی و منافع برخی در مرکز کشور و در نتیجه تضییع حقوق عامه مردم شده است. با تصویب آیین‌نامه ماده ۳۰ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در تاریخ ۱۴۰۲/۱۳/۳۰، ضمن الزام ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات و قوانین کسب و کار، اشخاص مرتبط با این مقررات باید بتوانند از مفاد همه تصمیمات آگاهی یابند. استناد به مقرراتی که به این ترتیب اطلاع‌رسانی نشده است مجاز نیست؛ درحالی‌که پیش از این برخی مراجع قانونی استناد به مقرراتی که اطلاع مردم از آن مبهم بود را می‌پذیرفتند؛ بنابراین، حکمرانی استانی این است که در راستای تعیین ضوابط و مصداق‌های تعارض منافع و رویارویی با آن چگونه مردم استان می‌توانند به گونه‌ای مؤثر از وضع مقررات مرتبط با کسب و کار مطلع شوند و در موارد تعارض منافع مانع اجرای این مقررات شوند، به‌نحوی که حکمرانی استانی مطلوب در حوزه اقتصادی محقق شود؟ فرضیه منتخب، استفاده از ظرفیت قانون و آیین‌نامه مربوط، تأسیس سامانه‌ای روزآمد و قابل دسترس و به‌روزرسانی شده برای استعلام مقررات مرتبط با کسب و کار و درنهایت اصلاح مقررات کسب و کار است. این پژوهش از نوع توسعه‌ای و کاربردی است و هدف آن دستیابی به نظام حقوقی حکمرانی استانی در امور تعارض منافع با توجه به مقررات جاری و الگوگیری از امامین انقلاب است. روش تحقیق مورد استفاده توصیفی-تحلیلی و تجزیه تحلیل اطلاعات با روش تحلیل محتوای کیفی با جمع‌آوری اطلاعات به‌صورت کتابخانه‌ای است.

واژگان کلیدی: حکمرانی استانی، تعارض منافع، مدیریت حقوقی، انتشار مقررات کسب و کار، سامانه

روزآمد

۱. دانشگاه خوارزمی، دانشکده اقتصاد، عضو هیئت علمی گروه اقتصاد و بانکداری اسلامی.

مقدمه

تعارض منافع در حکمرانی به وضعیتی اطلاق می‌شود که ظرفیت بالقوه نقض بی‌طرفی در تصمیم‌گیری یا اقدام مقام یا مدیر یا کارمند وجود داشته باشد؛ به عبارت دیگر وضعیتی که در آن فرد یا سازمان با منافع مختلفی روبه‌رو است که هر یک از آن منافع می‌تواند تصمیم صحیح آن فرد یا سازمان را فاسد کند. تضاد (تعارض) منافع ممکن است ناشی از عوامل فردی یا نهادی باشد؛ مانند تقدم منافع محلی و ترجیح آن بر منافع دیگر تقسیمات کشوری. از جمله مهم‌ترین راهکارهایی که امروزه برای مبارزه با فساد در کشورهای مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد، مدیریت تعارض منافع یعنی استفاده از تمام اقدامات و تدابیر اداری، نظارتی، قضائی و شبه‌قضائی لازم برای پیشگیری و کاهش زمینه‌های تعارض منافع است. برای این منظور اغلب از سه راهبرد کلان تشدید محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها، تغییر قوانین بازی و افزایش شفافیت و نظارت عمومی استفاده می‌شود. «شفافیت» که همان ارائه اطلاعات حکومتی در قالبی استاندارد به مردم است، امکان نظارت عمومی و پاسخگویی مسئولان را فراهم می‌کند و راهبرد بسیار مؤثری در رویارویی با فساد است (منظور و عباسی کلاش، ۱۳۹۸: ۸۷). تصویب ماده ۳۰ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در سال ۱۴۰۰ و آیین‌نامه آن که از ۲۸ اردیبهشت ۱۴۰۲ لازم‌الاجراست، گام مهمی در این جهت به‌شمار می‌رود؛ بنابراین، پرسش اصلی در زمینه مدیریت حقوقی تعارض منافع در قلمرو حکمرانی استانی این است که در راستای تعیین ضوابط و مصداق‌های تضاد و تعارض منافع و رویارویی با آن چگونه مردم استان می‌توانند به‌گونه‌ای مؤثر از وضع مقررات مرتبط با کسب‌وکار مطلع شوند و در موارد تعارض منافع مانع اجرای این مقررات شوند، به‌نحوی که حکمرانی استانی مطلوب در حوزه اقتصادی محقق گردد. فرضیه منتخب، استفاده از ظرفیت قانون و آیین‌نامه مربوط، تأسیس سامانه‌ای روزآمد و قابل دسترس برای استعلام مقررات مرتبط با کسب‌وکار به‌روزرسانی شده و درنهایت اصلاح مقررات مرتبط با کسب‌وکار است.

مبانی نظری و پیشینه تجربی

اهمیت تمرکززدایی

در نیم قرن اخیر، تمرکززدایی از دولت به عنوان یکی از کلیدی ترین ابزارهای توسعه و به موازات آن یک فرایند دموکراتیک شناخته می شود. مخالفان تمرکززدایی در مقابل معتقدند تمرکززدایی با از بین بردن وحدت داخلی، افزایش درگیری های داخلی و دشوار ساختن اجرای قانون سبب تضعیف دولت و تجزیه کشور می شود و ایده «دولت قوی به مثابه دولت متمرکز» را مطرح می کند؛ اما تمرکززدایی از حکومت مرکزی به حکومت محلی زمینه های تخصیص اختیارات و قدرت به جوامع محلی را فراهم می کند که این کار نه تنها سبب تضعیف دولت نخواهد شد؛ بلکه مصداق بارزی از اثبات مشروعیت و دموکراسی در عمل است. البته تمرکززدایی نیازمند پیش شرط های قانونی و درعین حال اجرایی است که آثار آن در توانمندسازی دولت در ارائه خدمات عمومی، مشارکت و آموزش اجتماعی و توسعه اقتصاد محلی نمایان است. نتایج برخی پژوهش ها نشان می دهد که اگر تمرکززدایی به درستی طراحی شود، می تواند بدون تضعیف قدرت دولت مردم سالاری را افزایش دهد و درعین حال سطحی از قدرت و اختیار را نیز به جوامع محلی واگذار کند. تمرکززدایی خوش ساخت، سطوح بالاتری از مشارکت و مشروعیت را گسترش می دهد که این امر سبب کاهش هزینه های برقراری و حفظ نظم، افزایش الزام به اجرای قانون و کاهش نیاز به کارگیری قدرت توسط دولت می شود که تمامی موارد فوق از پیش ران های توسعه محسوب می شوند (کوزه گر و رضایی، بهمن ۱۳۹۹: ۱۴۹). رهبر فرزانه انقلاب (مدظله العالی) در فروردین ماه ۱۴۰۲ فرمودند: «مسئولان دولت باید به طور مشخص و عینی، زمینه مشارکت مردم را فراهم کنند تا آحاد مردم تکلیف خود را بدانند که در این صورت رشد تولید در زمینه های مختلف کوچک و بزرگ، بدون شک محقق خواهد شد.» در بررسی های علمی، رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت جمعی، ملی و استانی را از دو زاویه بخش عمومی و بودجه عمومی بررسی می کنند. این رابطه از منظر کارایی، متغیرهای نهادی تمرکززدایی مالی (مخارج، درآمد، عدم توازن عمودی)، تمرکززدایی سیاسی، متغیرهای کنترلی شهرنشینی، درآمد سرانه واقعی، تجارت خارجی و سهم درآمدهای نفت و گاز بررسی شده است. نتایج تحقیق نشان می دهد که اولاً، رابطه تمرکززدایی مالی مخارج، به اندازه دولت جمعی و ملی منفی است؛ ولی به اندازه دولت استانی مثبت است. ثانیاً، رابطه میان تمرکززدایی مالی، درآمد و اندازه دولت استانی معنی دار نیست. ثالثاً، رابطه میان متغیر نهادی عدم توازن عمودی و اندازه دولت استانی، ملی و جمعی مثبت است. همچنین، نتایج برآورد پارامترهای متغیرهای کنترل نشان می دهد که اثر مستقیم سهم درآمدهای نفت و گاز بر اندازه دولت ناچیز است؛

درحالی که رشد درآمد ملی سرانه واقعی و تجارت خارجی در ایران، اندازه دولت را گسترش می‌دهد (رنانی؛ سامتی و فرازمنند، ۱۳۸۵: ۱۲۵). ادبیات نظری مربوط به تمرکززدایی مالی، چندین کانال را برای اثرگذاری این سیاست بر رشد اقتصادی، شناسایی کرده است. در برخی از ادبیات بر تأثیر مثبت تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی تأکید شده است و در بعضی دیگر، کاهش رشد اقتصادی به دنبال اجرای تمرکززدایی مالی، مدنظر قرار گرفته است. با توجه به این ابهام نظری، مطالعات متعددی در چند دهه اخیر تلاش کرده‌اند تا اثر تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی را به صورت تجربی بررسی نمایند. نتایج تحقیقات ناهماهنگ و حتی در برخی موارد متناقض است. علاوه بر این، نتایج برخی مطالعات مشخص نمود که شاخص‌های مورد استفاده برای اندازه‌گیری تمرکززدایی مالی و رشد اقتصادی، دوره زمانی، نمونه کشورهای مورد بررسی و وجود یا عدم وجود متغیرهایی مانند سرمایه انسانی، سرمایه فیزیکی، نرخ سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری خارجی، درآمد مالیاتی، آموزش، نرخ بیکاری، ثبات سیاسی، رشد جمعیت، نرخ شهرنشینی و اندازه بخش عمومی در الگوهای رگرسیونی موجود در مطالعات منفرد، برای توضیح ناهمگنی در یافته‌های مطالعات منفرد مؤثر است (شیرمهنجی؛ مرادی زاده و نوراحمدی، ۱۴۰۱: ۲۱). طی سال‌های اخیر نوسانات زیادی در متغیرهای کلیدی اقتصاد کلان مانند رشد، تورم و... در ایران مشاهده شده است. از آنجایی که متغیرهای اقتصادی مذکور نقش قابل توجهی در وضعیت ثبات اقتصادی دارند؛ لذا بررسی وضعیت ثبات اقتصادی کشور به یکی از موضوعات چالش‌برانگیز تبدیل شده است. این در حالی است که تمرکززدایی مالی به‌عنوان سیاستی که ممکن است ثبات اقتصادی کشور را افزایش دهد، اخیراً مورد توجه بسیاری از کشورها قرار گرفته است. این پژوهش رابطه غیرخطی میان تمرکززدایی مالی و ثبات اقتصادی را نشان می‌دهد، به طوری که یک درصد بهبود تمرکززدایی مالی درآمد سبب کاهش ۰٫۶۳ درصدی شاخص ترکیبی ثبات اقتصادی شده است؛ اما با افزایش تمرکززدایی مالی درآمد، ثبات اقتصادی افزایش می‌یابد. همچنین نتایج نشان می‌دهد یک درصد بهبود تمرکززدایی مخارج موجبات افزایش ۱٫۴ درصدی شاخص ثبات اقتصادی را فراهم کرده است این در حالی است که در سطوح بالای تمرکززدایی مالی مخارج، نتایج بر کاهش ثبات اقتصادی دلالت دارند (علیزاده؛ دلفان و شقاقی شهری، ۱۴۰۲: ۷۲). در دهه‌های اخیر تمرکززدایی مالی به‌عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار بر رشد و ارتقای بهره‌وری در اقتصاد و گسترش تعادل و توازن منطقه‌ای، بیش‌ازپیش مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفته است (محمدی؛ فطرس و حاجی، ۱۳۹۹). امروزه مدیران مستقل به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای راهبری شرکی خوب از مرحله آموزه گذر کرده و به مفهومی غالب در حقوق شرکت‌ها تبدیل شده‌اند. این مدیران قابلیت آن را دارند

که با هر نظام حقوقی سازگاری یابند و درعین حال از آن مقدار انعطاف‌پذیری و جامعیت برخوردار هستند که بتوانند پذیرای دغدغه‌ها و ارزش‌های حقوقی کشورهای گوناگون باشند. از همین رو قوانین و مقررات راهبری شرکتی از طریق دستورالعمل حاکمیت شرکتی سازمان بورس و اوراق بهادار (۱۳۹۷) و لایحه حمایت از سهامداران خرد (۱۳۹۸) در حال رسوخ به حقوق شرکت‌های ایران است (پاسبان‌فرهانی، ۱۴۰۱: ۲۰۵). با توجه به ماهیت پیچیده و چندوجهی مفهوم امنیت ملی، سؤال اصلی این است که رهبری چه نقشی در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران ایفا می‌کند؟ به جهت بررسی نقش رهبری در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران برخی پژوهش‌ها به بررسی چهار فرضیه «هادی»، «ناظر»، «حامی» و «مجری» پرداخته و بیان نموده‌اند که اصلی‌ترین نقش رهبری هدایت است که در قالب «سیاست‌گذاری کلی نظام» تجلی یافته است؛ اما ضعف «ضمانت اجرا» در «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» سبب اختلال بنیادین در حکمرانی رهبری در این حوزه گردیده است (مرندی، ۱۴۰۰).

آیا نوع نظام سیاسی در شکل‌گیری پدیده شومی منابع طبیعی و تضعیف عملکرد حکمرانی اقتصادی مؤثر است؟ برخی تحقیقات با تدوین یک چارچوب تحلیلی و ارائه نتایج تجربی نشان داده‌اند که حضور منابع طبیعی در نظام‌های دموکراسی، اثر منفی بر کیفیت حکمرانی اقتصادی نداشته است؛ بلکه کیفیت دموکراسی عامل تعیین‌کننده در شکل‌گیری کیفیت نهادهای مرتبط با حکمرانی اقتصادی بوده است. درمقابل، حضور منابع طبیعی در نظام دیکتاتوری متمرکز که قدرت سیاسی به‌طور انحصاری در اختیار یک فرد قرار دارد، اثر منفی بر کیفیت حکمرانی اقتصادی داشته است؛ اما چنین اثری در دیکتاتورهای غیرمتمرکز که قدرت سیاسی بین اعضای گروه حاکم تقسیم شده است، مشاهده نمی‌شود. نتایج به‌دست آمده نشان می‌دهد در کنار نوع نظام سیاسی، نوع منبع طبیعی نیز در شکل‌گیری پدیده شومی منابع مؤثر است. تحلیل حساسیت، بیانگر پایداری نتایج نسبت به تغییر متغیر وابسته، افزودن متغیرهای کنترل و تغییر نمونه است (بخشیانی؛ نیلی و برکچیان، ۱۴۰۱: ۴۱).

گسترش تعارض منافع در خدمات عمومی

اولین بار در سال ۱۹۹۳ «دنيس پامپسون» از اصطلاح تضاد (تعارض) منافع استفاده کرد و آن را چنین تعريف کرد: «مجموعه شرايطی که منافع با علايق اوليه و ثانويه شخصی در جهت خلاف یکدیگر قرار می‌گیرد و شاید اقدامات و قضاوت حرفه‌ای او را تحت تأثیر قرار دهد.» با عنایت به اینکه موقعیت‌های تضاد و تعارض منافع، از بسترهای مهم فساد محسوب می‌شود؛ مقابله با آن در اغلب کشورها و در عرصه‌های گوناگون مطرح می‌شود. به عنوان مثال، براساس گزارشی که از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۴ منتشر شد، کشور کانادا در زمینه سازوکارهای نظارتی، مجموعه‌ای تحت عنوان کمیسیون خدمات دولتی راه‌اندازی کرده است که از منافع عمومی پاسداری کند. در الگوی حکمرانی جدید، از طریق استفاده از یک طرح انگیزشی شرايطی را برای مردم ایجاد می‌کند تا آن‌ها با مشارکت خود، در حکمرانی مطلوب با دولت کمک کنند. شیوه خاص حکمرانی یکی از موضوعات پرمناقشه دولت‌هاست. الگوهای مختلف حکمرانی مانند: حکمرانی کوچک^۱، حکمرانی توزیع‌شده^۲، فراحکمرانی^۳، خود حکمرانی^۴. حکمرانی استانی در این راستا محل بحث است. مهم‌ترین ابزار اعمال حکمرانی حکومت‌ها، خط‌مشی‌های عمومی است. هرچه کیفیت خط‌مشی‌ها بهتر باشد، کیفیت حکمرانی ملی بهتر خواهد بود؛ اما حکومت‌ها همیشه در اقامه خط‌مشی‌های با کیفیت و به‌هنگام موفق نیستند. بر این اساس، همان‌طور که «بدتصمیمی، بی‌تصمیمی، تصمیم‌گیری تأخیری» کشور را تهدید می‌کند؛ اتخاذ خط‌مشی‌های عمومی بد، فقدان خط‌مشی‌های عمومی لازم و تأخیر در اتخاذ خط‌مشی‌های عمومی مناسب، کیفیت حکمرانی را به‌عنوان رکن رکین کشورداری تهدید می‌کند (دانائی‌فرد، ۱۴۰۰: ۲).

مدیریت تعارض منافع یکی از روش‌های پیشگیری از فساد، افزایش شفافیت، کارآمدی، پاسخگویی و اعتماد عمومی به دولت است. تعارض بین منافع شخصی و منافع عمومی، موضوعی است که عموم کارگزاران دولتی با آن روبه‌رو می‌شوند؛ از این رو، باید به‌درستی مدیریت شود و گرنه می‌تواند زمینه‌ساز فساد باشد. کشورهای مختلف، با اتخاذ تدابیر گوناگون، برای تحقق این هدف تلاش کرده‌اند. در نظام حقوقی ایران نیز احکام پراکنده‌ای در این باره وجود دارد؛ اما این تأسیس حقوقی،

-
1. Micro-Governance
 2. Distributed Governance
 3. Meta-Governance
 4. Self-Governance

به‌طور مستقل شناسایی نشده است. عناصر سازنده تعارض منافع در بخش عمومی چیست و وضعیت‌های تعارض منافع چگونه باید مدیریت شود؟ در پاسخ به این پرسش، داشتن مسئولیت عمومی، وجود نفع شخصی برای کارگزار عمومی و تأثیر منفی آن بر خدمات عمومی به‌عنوان عناصر تحقق تعارض منافع شناسایی شدند؛ چگونگی مدیریت آن‌ها در چهار حوزه مهمی که بیشترین آسیب‌پذیری را در برابر تعارض منافع دارند، مطالعه و راهکارهایی برای رفع خلأها یا اصلاح قوانین و مقررات موجود ارائه شده است (انصاری، ۱۴۰۱: ۲۹۷). تعارض منافع عبارت است از مجموعه شرایطی که این خطر را ایجاد می‌کند که تصمیمات یا اقدامات حرفه‌ای فرد در ارتباط با شخصی که به وی اعتماد کرده تحت تأثیر منافع شخصی قرار گیرد. ابعاد و قلمرو تعارض منافع در حقوق خصوصی چیست؟ برخی محققان معتقدند که عناصر تشکیل‌دهنده تعارض منافع عبارت‌اند از منفعت، تعارض، قضاوت (تصمیم‌گیری) و رابطه. برخی دیگر معتقدند تعارض منافع زمانی به‌وجود می‌آید که منافع خصوصی شخص با وظایف رسمی وی به روشی غیرمغرضانه در تعارض قرار گیرد؛ اگرچه بیشتر تعاریف ارائه‌شده از مفهوم «تعارض منافع» با حوزه عمومی سنخیت دارد؛ لیکن تعارض منافع مختص این حوزه و حقوق عمومی نبوده و در حقوق خصوصی نیز کاربرد فراوانی دارد و تعاریف متناسب با عمومیت این مفهوم نیز در میان پژوهش‌ها یافت می‌گردد. به‌عنوان مثال، برخی معتقدند که تعارض منافع «وضعیتی است که در آن یک شخص منافع شخصی خود را با منافعی که مسئول آن‌هاست در تعارض می‌بیند» رابطه‌ای میان این دو شخص وجود دارد که یکی از آن‌ها از طرف دیگری می‌تواند کارهایی انجام دهد که این کارها نیازمند تصمیم‌گیری میان دو یا چند چیز است؛ مانند حالتی که یک شخص به دیگری نیابت می‌دهد برای وی خودرو بخرد، در این حالت وکیل، به نیابت از موکل باید از میان خودروهای گوناگون، آن‌ها را ارزیابی نموده و یکی را برگزیند (بادینی و سیاه بیدی کرمانشاهی، ۱۴۰۰: ۲۰۹).

در ایران به‌منظور پیشگیری از فساد برپایه قواعد حاکمیتی، حقوقی و فقهی قوانینی که به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم با تضاد و تعارض منافع مرتبط هستند؛ مانند منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۸۴، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

مصوب ۱۳۹۰، قانون رسیدگی دارای مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱؛ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴، دو لایحه «مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» و «لایحه شفافیت برای مبارزه با فساد» در سال ۱۳۹۸ به مجلس شورای اسلامی ارائه شد. در سال ۱۴۰۰ با تصویب ماده ۳۰ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و الزام تمام نهادهای حاکمیتی به انتشار قوانین و مقررات مرتبط با کسب‌وکار گام بزرگی در مبارزه با تعارض منافع برداشته شد. با تدوین آیین‌نامه مربوطه، این قانون از ۲۸ اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۲ اجرایی می‌شود. در رابطه با اهمیت مردمی‌سازی حکمرانی رهبر فرزانه انقلاب فرمودند: «باید با پیش‌بینی رخدادهای و به‌محض احساس کمبود در اقلامی همچون گوشت، مرغ و برنج، با بسیج امکانات و ظرفیت‌های مردمی، مسئله را حل کرد» (خامنه‌ای (مدظله العالی)، ۱۴۰۲).

به‌عنوان نمونه در حوزه عملیات بانکی نیز مقررات زیادی در خصوص تضاد (تعارض) منافع وضع گردیده است. علاوه بر «دستورالعمل الزامات ناظر بر حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی» و همچنین «دستورالعمل الزامات ناظر بر حاکمیت شرکتی در مؤسسات اعتباری غیردولتی» که در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۲ شورای پول و اعتبار تصویب شده است و مشتمل بر ۱۶ فصل و ۱۰۱ ماده و یک تبصره است، مهم‌ترین اسناد منتشره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص عبارت است از: «دستورالعمل نظارت بر ساختارهای بانکی با مالکیت موازی» و «دستورالعمل کارکرد بخش تطبیق در بانک‌ها» مصوب سال ۱۳۸۳، «دستورالعمل بهبود حاکمیت شرکتی در واحدهای بانکی» و «دستورالعمل حسابرسی داخلی در بانک‌ها» مصوب سال ۱۳۸۴، «دستورالعمل چارچوبی برای نظام‌های کنترل داخلی در واحدهای بانکی» و «دستورالعمل بهبود شفافیت در بانک» مصوب سال ۱۳۸۴، «دستورالعمل تجدید ساختار شبکه بانکی و راهبردهای مناسب اجرای آن» مصوب سال ۱۳۸۷، «دستورالعمل تطبیق و کارکرد آن در بانک‌ها» و «دستورالعمل بهبود حاکمیت شرکتی در واحدهای بانکی» مصوب سال ۱۳۸۸، «دستورالعمل اصول راهنمای حاکمیت شرکتی برای مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات مالی اسلامی (IFSB)» مصوب سال ۱۳۹۱، «دستورالعمل حسابرسی داخلی در بانک‌ها» مصوب سال ۱۳۹۳ و «اصول چهارده‌گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی» مصوب سال ۱۳۹۴، در حال حاضر تنظیم شیوه‌نامه، ضوابط و مصادیق تضاد منافع در بانک‌ها و اجرای این مقررات از جانب مقامات بانک مرکزی مورد تأکید است.

پیشینه تحقیق

سیاهبیدی کرمانشاهی و همکاران (۱۴۰۱) در مقاله‌ای با عنوان «مبانی فقهی مدیریت تعارض منافع» به این نتیجه رسیده‌اند که قواعد فقهی متعددی به‌عنوان مبنا و مستند دخالت و مقررده‌گذاری حاکم در زمینه مدیریت تعارض منافع وجود دارد. این قواعد عبارت‌اند از قاعده وجوب دفع ضرر محتمل، قاعده اهم و مهم، قاعده اولویت دفع مفسده بر جلب منفعت، قاعده حسب و امر به معروف و نهی از منکر و قاعده وجوب دفع منکر. سیاهبیدی کرمانشاهی (۱۴۰۰) در تحقیق دیگری با عنوان «بررسی تعارض منافع مقامات قضایی» به این نتیجه رسیده است که در برخی زمینه‌ها مانند ممنوعیت اشتغال همزمان و ممنوعیت دریافت هدیه، رویکرد تقنینی کشورمان مطلوب ارزیابی می‌شود؛ لیکن در سایر زمینه‌ها مانند نظام اعلام دارایی، ممنوعیت برای رسیدگی به دعاوی، ممنوعیت درب گردان و ممنوعیت فعالیت‌های سیاسی راهکارهای مدیریت تعارض منافع در اغلب موارد به‌صورت ناقص مقرر شده‌اند و ضروری است مقنن نواقص این حوزه را مرتفع سازد.

باعنایت به یافته‌های پژوهش جعفری‌نیا و همکاران (۱۴۰۱) باعنوان «سنخ‌شناسی تعارض منافع کارگزاران دولتی: پهنه‌کاوی مطالعات تعارض منافع در بخش دولتی» تعارض منافع مرکز ثقل بسیاری از جرائم اقتصادی است. براین اساس چهارگونه تعارض منافع برای یک کارگزار دولتی وجود است: منفعت مالی کارگزار دولتی، منفعت غیرمالی کارگزار دولتی، منفعت مالی اطرافیان و منفعت غیرمالی اطرافیان. بیش از نیمی از موقعیت‌های تعارض منافع کارگزار دولتی به‌دست فراموشی سپرده می‌شود. مدیریت تعارض منافع زمانی در ریل‌گذاری مناسب قرار می‌گیرد که تعریف جامع و مانعی از آن ارائه گردد.

انصاری (۱۴۰۱) در تحقیقی با عنوان «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی» به این نتیجه رسیده است که مدیریت تعارض منافع یکی از روش‌های پیشگیری از فساد، افزایش شفافیت، کارآمدی، پاسخگویی و اعتماد عمومی به دولت است.

مرادنژاد و همکاران (۱۴۰۰) در پژوهشی باعنوان «ضرورت قانون‌گذاری در مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع» به این مطلب رسیده‌اند که تعارض منافع از جمله موقعیت‌هایی است که می‌تواند زمینه‌ساز بروز فساد شود. به‌منظور مدیریت این موقعیت‌ها و مقابله با آثار سوء آن، راهکارهای متعددی در حوزه‌های مختلف به‌کار گرفته شده است. بر این اساس موقعیت‌های تعارض منافع زمینه‌های بروز شخص‌محور و ساختارمحور دارد. زمینه‌های شخص‌محور عمدتاً مشابه با یکدیگر

بوده که با تصویب قوانین کلی و جامع می‌توان به کنترل این بخش از تعارض منافع کمک کرد. از طرفی زمینه‌های ساختارمحور تعارض منافع به علت تفاوت ساختاری هر نهاد با یکدیگر، نیازمند توجه خاص و تصویب قوانین موردی و اختصاصی است. تصویب لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» می‌تواند تا حد زیادی پوشش دهنده زمینه‌های شخص‌محور تعارض منافع باشد که در کنار تصویب قوانین و مقررات اختصاصی، به ضرورت مقابله و مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع در ایران پاسخ دهد.

اولین قانونگذاری مهم

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

با عنایت به بند «الف» ماده یک قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶: اطلاعات شامل هر نوع داده که در اسناد مندرج باشد یا به صورت نرم‌افزاری ذخیره گردیده و یا با هر وسیله دیگری ضبط شده باشد. براساس بند «ب» اطلاعات شخصی: اطلاعات فردی نظیر نام و نام خانوادگی، نشانی‌های محل سکونت و محل کار، وضعیت زندگی خانوادگی، عادت‌های فردی، ناراحتی‌های جسمی، شماره حساب بانکی و رمز عبور است. با توجه به بند «ج» اطلاعات عمومی: اطلاعات غیرشخصی نظیر ضوابط و آیین‌نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری که از مصادیق مستثنیات فصل چهارم این قانون نباشد. به سبب بند «د» مؤسسات عمومی: سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است. با عنایت به بند «ه» مؤسسات خصوصی: از نظر این قانون، مؤسسه خصوصی شامل هر مؤسسه انتفاعی و غیرانتفاعی به استثنای مؤسسات عمومی است.

حق آزادی اطلاعات در ماده دو به این ترتیب آمده است: هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد؛ مگر آن که قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آن‌ها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود.

با توجه به ماده سه، هر شخصی حق دارد از انتشار یا پخش اطلاعاتی که به وسیله او تهیه شده ولی در جریان آماده‌سازی آن برای انتشار تغییر یافته است جلوگیری کند. مشروط به آن که اطلاعات مزبور به سفارش دیگری تهیه نشده باشد که در این صورت تابع قرارداد بین آن‌ها خواهد بود. با عنایت به ماده چهار، اجبار تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان اطلاعات به افشای منابع اطلاعات خود ممنوع است؛ مگر به حکم مقام صالح قضائی و البته این امر نافی مسئولیت تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان اطلاعات است.

با توجه به ماده پنج، مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند.

براساس تبصره این ماده اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید علاوه بر موارد قانونی موجود از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد.

با توجه به ماده شش، درخواست دسترسی به اطلاعات شخصی تنها از اشخاص حقیقی که اطلاعات به آن‌ها مربوط می‌گردد یا نماینده قانونی آنان پذیرفته می‌شود.

با عنایت به ماده هفت، مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند.

براساس ماده هشت، مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد و در هر صورت، مدت زمان پاسخ نمی‌تواند حداکثر بیش از ۱۰ روز از زمان دریافت درخواست باشد. آیین‌نامه اجرائی این ماده ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون بنا به پیشنهاد کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. با توجه به ماده نُه، پاسخی که توسط مؤسسات خصوصی به درخواست‌های دسترسی به اطلاعات داده می‌شود، باید به صورت کتبی یا الکترونیکی باشد.

تکلیف به انتشار اطلاعات در ماده ۱۰ آمده است؛ بنابراین هر یک از مؤسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی است، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست‌کم به‌طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیان) خود را با استفاده از امکانات رایانه ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما که از جمله می‌تواند شامل موارد زیر باشد منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد:

الف) اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها و ساختار.

ب) روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که به‌طور مستقیم به اعضای جامعه ارائه می‌دهد.

ج) سازوکارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن مؤسسه.

د) انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن مؤسسه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آن‌ها.

ه) اختیارات و وظایف مأموران ارشد خود.

و) تمام سازوکارها یا آیین‌هایی که به‌وسیله آن‌ها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در اجرای اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به‌نحو دیگری مؤثر واقع شوند.

حکم این ماده در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) است، منوط به عدم مخالفت معظم‌له است (تبصره). با توجه به ماده ۱۱ مصوبه و تصمیمی که موجب حق یا تکلیف عمومی است، قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نیست و انتشار آن‌ها الزامی خواهد بود.

براساس ماده ۱۲، مؤسسات عمومی موظفند از طریق واحد اطلاع‌رسانی سالانه گزارشی درباره فعالیت‌های آن مؤسسه در اجرای این قانون به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ارائه دهند.

به سبب ماده ۱۳، در صورتی که درخواست متقاضی به اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده (اسرار دولتی) مربوط باشد، مؤسسات عمومی باید از در اختیار قرار دادن آن‌ها امتناع کنند. دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی شده تابع قوانین و مقررات خاص خود خواهد بود.

با عنایت به ماده ۱۴، چنانچه اطلاعات درخواست شده مربوط به حریم خصوصی اشخاص باشد و یا در زمره اطلاعاتی باشد که با نقض احکام مربوط به حریم خصوصی تحصیل شده است، درخواست دسترسی باید رد شود.

با توجه به ماده ۱۵، مؤسسات مشمول این قانون در صورتی که پذیرش درخواست متقاضی متضمن افشای غیرقانونی اطلاعات شخصی درباره یک شخص حقیقی ثالث باشد باید از در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست شده خودداری کنند؛ مگر آنکه:

(الف) شخص ثالث به نحو صریح و مکتوب به افشای اطلاعات راجع به خود رضایت داده باشد.

(ب) شخص متقاضی، ولی یا قیم یا وکیل شخص ثالث، در حدود اختیارات خود باشد.

(ج) متقاضی یکی از مؤسسات عمومی باشد و اطلاعات درخواست شده در چارچوب قانون به‌طور مستقیم به وظایف آن به‌عنوان یک مؤسسه عمومی مرتبط باشد.

براساس ماده ۱۶، در صورتی که برای مؤسسات مشمول این قانون با مستندات قانونی محرز باشد که در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست شده، جان یا سلامت افراد را به مخاطره می‌اندازد یا متضمن ورود خسارت مالی یا تجاری برای آن‌ها باشد، باید از در اختیار قرار دادن اطلاعات امتناع کنند.

با توجه به ماده ۱۷، مؤسسات مشمول این قانون مکلفند در مواردی که ارائه اطلاعات درخواست شده به امور زیر لطمه وارد می‌نماید از دادن آن‌ها خودداری کنند:

(الف) امنیت و آسایش عمومی؛

(ب) پیشگیری از جرائم یا کشف آن‌ها، بازداشت یا تعقیب مجرمان؛

(ج) ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا وصول آن‌ها؛

(د) اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور.

براساس تبصره یک این مقررده، موضوع مواد (۱۳) الی (۱۷) شامل اطلاعات راجع به وجود یا بروز خطرات زیست محیطی و تهدید سلامت عمومی نمی‌گردد.

به سبب تبصره ۲، موضوع مواد (۱۵) و (۱۶) شامل اطلاعاتی که سبب هتک عرض و حیثیت افراد یا مغایر عفت عمومی و یا اشاعه فحشا می‌شود، نمی‌گردد.

با توجه به ماده ۱۸، به منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، تدوین برنامه‌های اجرایی لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجرا، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگسازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رئیس جمهور با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

الف) وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون).

ب) وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی‌ربط؛

ج) وزیر اطلاعات یا معاون ذی‌ربط؛

د) وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی‌ربط؛

ه) رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون ذی‌ربط؛

و) رئیس دیوان عدالت اداری؛

ز) رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی؛

ح) دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور.

دبیرخانه کمیسیون یادشده در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تشکیل می‌گردد. نحوه تشکیل جلسات و اداره آن و وظایف دبیرخانه به پیشنهاد کمیسیون مذکور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید (تبصره ۱).

مصوبات کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجراء خواهد بود (تبصره ۲).

به سبب ماده ۱۹، مؤسسات ذی‌ربط ملزم به همکاری با کمیسیون می‌باشند.

باتوجه به ماده ۲۰، کمیسیون باید هر ساله گزارشی درباره رعایت این قانون در مؤسسات مشمول این قانون و فعالیت‌های خود را به مجلس شورای اسلامی و رئیس جمهور تقدیم کند.

با توجه به ماده ۲۱، هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی که در نتیجه انتشار اطلاعات غیرواقعی درباره او به منافع مادی و معنوی وی صدمه وارد شده است، حق دارد تا اطلاعات مذکور را تکذیب کند یا توضیحاتی درباره آن‌ها ارائه دهد و مطابق با قواعد عمومی مسئولیت مدنی جبران خسارت‌های واردشده را مطالبه نماید.

در صورت انتشار اطلاعات واقعی برخلاف مفاد این قانون، اشخاص حقیقی و حقوقی حق دارند که مطابق قواعد عمومی مسئولیت‌های مدنی، جبران خسارت‌های واردشده را مطالبه نمایند. (تبصره) باعنایت به ماده ۲۲ (اصلاحی ۱۳۹۹/۱۱/۰۸) ارتکاب عمدی اعمال زیر جرم است و مرتکب به پرداخت جزای نقدی از ۲ میلیون تا ۲۵۰ میلیون ریال با توجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد:

الف) ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون؛

ب) هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا وظیفه اطلاع‌رسانی مؤسسات عمومی برخلاف مقررات این قانون شود؛

ج) امحای جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی؛

د) عدم رعایت مقررات این قانون درخصوص مهلت‌های مقرر.

چنانچه هر یک از جرائم یاد شده در قوانین دیگر مستلزم مجازات بیشتری باشد همان مجازات اعمال می‌شود.

تیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران و ارزیابی آن با شرایط حاکم بر جامعه حاضر در ایران است. پرسش این است که آیا در شرایط فعلی جامعه ایرانی، قانون حق دسترسی آزاد به اطلاعات گنجایش و ظرفیت دارد؟ یافته‌های برخی پژوهش‌ها به این ترتیب است که بررسی‌ها منتج به استخراج چهار زمینه اصلی فرهنگ پنهان‌کاری در میان مسئولان سازمان‌ها، سیاست‌زدگی در میان اصحاب رسانه، شهروندان و بدنه دولت و حاکمیت، شناسایی بسترهای شش‌گانه اجرای قانون و درنهایت محدودیت و ابهامات موجود در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات شد که با ذات قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات همخوانی ندارد. نتیجه‌گیری این پژوهش‌ها نشان داد که با آسیب‌شناسی رفتار مقامات عمومی، شهروندان و اصحاب رسانه ضرورت تغییر بازنگری در عملکرد مقامات عمومی، فرهنگ‌سازی درخصوص دسترسی آزاد به اطلاعات و دستیابی به شفافیت اسنادی استاندارد به‌چشم می‌خورد (یعقوبی؛ سلطانی‌فر؛ جعفری و سلمان‌زاده، ۱۳۹۹). اصل حاکمیت قانون و به‌دنبال آن تعیین حق‌ها، آزادی‌ها و تکالیف مردم می‌طلبد تا برای آگاهی از این حق‌ها و تکالیف، قوانین از طریق انتشار در دسترس عموم قرار گیرد؛ اما صرف انتشار

قانون، مردم را از حق‌ها و تکالیف مقرر در قانون آگاه نخواهد کرد؛ بلکه لازم است تا محتوای قانون نیز برای مردم قابل فهم باشد. براساس برخی پژوهش‌ها به‌رغم آنکه زبان قانون باید تخصصی باشد، قانون به چه نحوی باید تدوین یابد تا ضمن انتقال دقیق منظور قانون‌گذار، برای مردم نیز قابل فهم باشد. پس از بررسی روشن شد که بر سر راه فهم قانون دوگونه عوامل ابهام‌زا (عوامل ابهام‌زای زبانی و غیرزبانی) وجود دارد. عوامل زبانی همان عوامل نگارشی هستند که در همه متون، به‌ویژه متون حقوقی، نیز لازم‌الرعايه است؛ عوامل غیرزبانی نیز شامل مواردی مانند تعدد مراجع قانون‌گذاری، قانون‌گذاری پراکنده و... می‌شود. باید گفت با توجه به فلسفه حقوق که همانا ایجاد حق و تکلیف برای افراد جامعه است می‌طلبد که قوانین به زبانی بیان شود که عموم جامعه قادر به فهم آن باشند؛ گرچه نباید استفاده از زبان معیار و ساده‌نویسی تا جایی پیش برود که دقت در بیان قوانین را تحت تأثیر قرار دهد و ابزار سوء‌استفاده‌های قانونی را فراهم کند (خسروی و نوروزی، ۱۳۹۹: ۶۵).

دومین قانونگذاری مهم

قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

با عنایت به ماده ۳۰ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار الحاقی ۱۴۰۰/۱۲/۲۴: وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شد با همکاری معاونت ذی‌ربط رئیس‌جمهور حداکثر شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، با استفاده از ظرفیت‌های موجود نسبت به اصلاح و ارتقای «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» اقدام نماید. دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مکلف گردیدند پیش‌نویس آئین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه خود را یک هفته قبل از صدور، در تارنمای خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند تا فرصت لازم برای اعلام نظرات عموم یا فعالان اقتصادی و تشکل‌ها وجود داشته باشد. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند هرگونه آئین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه یا مقرره خود را بلافاصله در پایگاه مذکور ثبت نمایند و به اطلاع عموم برسانند. براین اساس یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون (۱۴۰۲/۲/۲۸)، مقررات تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ است. همچنین حسب تصویب‌نامه مصوب جلسه مورخ ۱۴۰۲/۱/۳۰ هیئت وزیران درخصوص «آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» که طی نامه شماره ۱۷۹۷۶ در تاریخ ۱۴۰۲/۲/۹ توسط معاون اول رئیس‌جمهور ابلاغ شد و براساس ماده شش از تاریخ ۱۴۰۲/۲/۲۸) لازم‌الاجرا شدن همه مقررات کسب‌وکار منوط به ثبت و انتشار آن‌ها در پایگاه است. البته براساس ماده هفت مقرراتی که علاوه بر دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آنان برای سایر مردم حق

یا تکلیف ایجاد می‌نماید ۱۵ روز پس از انتشار در پایگاه لازم‌الاجرا است؛ مگر اینکه در خود مقرر مهلت یا ترتیب خاص دیگری ذکر شده باشد. باتوجه به تبصره یک از ماده هفت در مواردی که اجرای مقرر بنا به ملاحظات اقتصادی از جمله ایجاد امنیت سرمایه‌گذاری اقتضای اعطای مهلتی بیش از ۱۵ روز را دارد دستگاه اجرایی مکلف است با رعایت ماده ۲۴، قانون مهلت بیشتری را برای لازم‌الاجرا شدن مقرر در نظر گیرد. این اختیار نبایستی در تضام با حقوق مکتسبه شهروندان باشد؛ بنابراین، دستگاه‌های اجرایی نمی‌توانند اجرایی شدن احکامی از مقرر را که موجد تکلیف برای شهروندان است و یا حقی از آن‌ها ضایع می‌نماید را به تاریخی پیش از انتشار مقرر در پایگاه تسری دهند رعایت حقوق مکتسبه شهروندان در هر حال، الزامی است (تبصره ۲).

محرمانه‌انگاری نادرست تلقی می‌گردد؛ بنابر تبصره ماده شش مقررات موجد حق یا تکلیف عمومی قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نیست و ثبت و انتشار آن‌ها در پایگاه الزامی است. به سبب ماده دو دستگاه‌های اجرایی مکلفند در تدوین یا اصلاح مقررات و رویه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب‌وکار نظر اتاق‌ها و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری که عضو اتاق‌ها نیستند و سایر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را اخذ و مورد توجه قرار دهند و در صورت لزوم، از آن‌ها برای شرکت در جلسات دعوت کنند. در مواردی که دستگاه اجرایی، تصویب مقرر را به مراجع ذی‌صلاح پیشنهاد می‌نماید، مکلف است پیشنهاد خود به همراه اطلاعاتی از قبیل اسناد پشتیبان، قوانین و مقررات مرتبط، آثار وضع مصوبه جدید بر مقررات پیشین، نظرات دریافتی از تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط و گزارش توجیهی پذیرش یا رد آن‌ها را در قالب دستورالعمل ابلاغی توسط معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به مراجع تصمیم‌گیرنده ارسال نماید.

در اجرای ماده سه، دستگاه‌های اجرایی مکلفند پیش‌نویس مقررات خود را مطابق دستورالعمل موضوع ماده دو این آئین‌نامه یک هفته قبل از صدور در تارنمای خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند تا فرصت لازم برای اعلام نظرات عموم یا فعالان اقتصادی و تشکل‌ها وجود داشته باشد. اجرای تکلیف موضوع این ماده ساقط‌کننده تکالیف دستگاه اجرایی مقرر در ماده دو این آئین‌نامه نیست. براساس تبصره این ماده، دستگاه‌های اجرایی مکلفند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این آئین‌نامه، نشانی دقیق تارنمای خود برای اجرای این ماده را به معاونت حقوقی رئیس‌جمهور اعلام کنند تا در پایگاه منتشر گردد.

باعنایت به ماده چهار آئین‌نامه، کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند مقررات خود که مرتبط با محیط کسب و کار می‌باشند را مطابق با این آئین‌نامه و شیوه‌نامه اجرایی ورود اطلاعات که حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این آئین‌نامه توسط معاونت حقوقی رئیس‌جمهور ابلاغ می‌گردد، در پایگاه ثبت نمایند.

به‌منظور پیشگیری از مقاومت دستگاه‌های اجرایی از اجرای مقررات مذکور، ماده پنج مقرر داشته است که: تشخیص دستگاه‌های اجرایی و مراجع وضع مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار موضوع این آئین‌نامه و همچنین مرتبط بودن مقرر با محیط کسب‌وکار با وزیر امور اقتصادی و دارایی است؛ اما این امر از دستگاه‌های اجرایی سلب مسئولیت نمی‌کند؛ بنابراین، براساس تبصره ماده پنج مسئولیت صحت اطلاعات وارد شده بر عهده دستگاه اجرایی واردکننده آن به پایگاه است.

باتوجه به تکلیف ماده هشت آئین‌نامه، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، موظفند نسبت به آموزش‌های اولیه لازم به دستگاه‌های اجرایی، فعالان اقتصادی و عموم شهروندان درخصوص نحوه اجرای این آئین‌نامه و کاربری پایگاه، اقدام کنند.

مقام مسئول اجرای این مقررات وزارت امور اقتصادی و دارایی است؛ بنابراین، در ماده نُه مقرر گردید که مسئولان بهبود محیط کسب‌وکار دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۱۴ قانون، ضمن همکاری با وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، مسئولیت اجرای این آئین‌نامه را در دستگاه‌های اجرایی مربوط برعهده دارند. همچنین براساس ماده ۱۰ نهاد ریاست جمهوری مرکز فناوری اطلاعات، ارتباطات و امنیت با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات زیرساخت‌های فنی نرم‌افزاری، سخت‌افزاری و امنیتی موردنیاز اعلامی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور را به‌منظور نگهداری و ارتقای مستمر پایگاه، تأمین می‌نماید. انعقاد قرارداد توسط معاونت یادشده جهت تأمین امکانات و خدمات مورد نیاز این ماده با رعایت قوانین و مقررات مربوط بلامانع است. به‌سبب تبصره این ماده نهاد ریاست جمهوری (مرکز فناوری اطلاعات، ارتباطات و امنیت) مکلف است اتصال دستگاه‌های اجرایی به پایگاه برای ثبت مقررات موضوع این آئین‌نامه از طریق شبکه دولت و نیز دسترسی عمومی به پایگاه در بستر اینترنت را تا یک هفته پس از ابلاغ این آئین‌نامه فراهم آورد.

رهبر فرزانه انقلاب اسلامی در دیدار رمضان‌ی مسئولان و کارگزاران نظام در ۱۵ فروردین ۱۴۰۲ فرمودند: «اجرای آن سیاست‌ها نیز باعث توانمندسازی طبقات ضعیف و درآمد بیشتر آن‌ها خواهد شد و سازمان برنامه‌ویز و دیگر دستگاه‌های ذی‌ربط باید با ایجاد سازوکاری معین، چگونگی فعال شدن آحاد مردم را در اقتصاد مشخص کنند تا در ایجاد عدالت که اساس اقتصاد در اسلام است، گام‌های خوبی برداشته شود» (خامنه‌ای (مدظله‌العالی)، ۱۴۰۲).

حکمرانی استانی

حکمرانی مطلوب از یکسری اصول و رویه‌های مشترک و جهانی تبعیت می‌کند که بستگی به محیط جغرافیایی یا مقطع زمانی خاصی ندارد؛ اما همواره بخش قابل توجهی از اصول و رویه‌های حکمرانی متأثر از ملاحظات محیطی بوده و وابسته به شرایط زمانی و مکانی خاص است. بر این اساس، حکمرانی کارآمد و مطلوب در مقیاسی کوچک‌تر مانند حکمرانی استانی مستلزم بررسی عناصر و مؤلفه‌های خاص و منحصر به فرد همان استان است. با این فرض، این مقاله به بررسی و تحلیل مسائل و چالش‌های حکمرانی استانی پرداخته است. نتایج و یافته‌ها حکایت از آن دارد که مسائل و چالش‌های حکمرانی استانی ناشی از چهار حلقه ناکارآمدی، نارضایتی، محرومیت و ناامنی است که بیش از آنکه مردم در آن‌ها نقش داشته باشند، دولت‌ساخته/ پایه هستند و بنابراین برای حل این مسائل بیش و پیش از هر چیز باید قواعد حکمرانی ملی و استانی از طریق کاهش نقش دولت در امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاسی اصلاح شود (خلیلی، ۱۴۰۱، ص. ۱۲۵).

روش پژوهش

روش تحقیق مورد استفاده توصیفی- تحلیلی و تجزیه و تحلیل اطلاعات به روش تحلیل محتوای کیفی با جمع‌آوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای است.

یافته‌های پژوهش

در این پژوهش پس از مطالعه و بررسی نظام حقوقی حکمرانی استانی در حوزه اقتصادی با روش تحلیل مضمون و با بررسی دقیق و تأمل در متن قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار به خصوص ماده ۳۰ آن و آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار، به نظر می‌رسد اجرای این مقررات نیاز به پیوست فرهنگی مناسب برای اطلاع‌رسانی عمومی و الزام دستگاه‌های اجرایی دارد.

نتیجه‌گیری

«مدیریت حقوقی تعارض منافع در حکمرانی استانی»، بدون اطلاع‌رسانی کافی و در ادامه مشارکت گسترده مردمی در خصوص وضع و اصلاح مقررات مرتبط با محیط کسب و کار امکان‌پذیر نیست. وضع مقررات فوق با نظارت قابل قبول بر اجرای آن می‌تواند کمک قابل توجهی به ثبات حقوقی و مقرره‌گذاری در کشور داشته باشد و به ثبات اقتصادی و بهبود فضای کسب و کار در سال «مهار تورم و رشد تولید» منتهی شود. استفاده از ظرفیت قانون و آیین‌نامه مربوطه، تأسیس سامانه‌ای روزآمد و قابل دسترس و به‌روزرسانی شده برای استعلام مقررات مرتبط با کسب و کار و همچنین اصلاح مقررات کسب و کار ضروری به نظر می‌رسد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

۱. انصاری، ب (۱۴۰۱). مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۲۹۷-۳۲۱.
۲. بادینی، ح؛ سیاهبیدی کرمانشاهی س (۱۴۰۰). تحلیل مفهوم و مصادیق تعارض منافع در حقوق خصوصی، مجله حقوقی دادگستری ۲۰۹-۲۳۱.
۳. بخشبانی، ر؛ نیلی، م؛ برکچیان، س (۱۴۰۱). بررسی اثر نظام سیاسی و منابع طبیعی بر کیفیت حکمرانی اقتصادی، سیاست‌گذاری عمومی، ۴۱-۵۵.
۴. پاسبان، م؛ فرهانی، ر (۱۴۰۱). مطالعه تطبیقی مدیران مستقل در حقوق شرکت‌های آمریکا و ایران، پژوهشنامه بازرگانی، ۲۶ (۱۰۲)، ۲۰۵-۲۲۶.
۵. حسینی، س (۱۳۹۹). تبیین حکمرانی اقتصادی ایران معاصر، فصلنامه تخصصی حکمرانی متعالی، ۷۱-۸۲.
۶. خامنه‌ای (مدظله‌العالی)، (۱۴۰۲). دیدار رضوانی مسئولان و کارگزاران نظام ۱۵ فروردین ۱۴۰۲، سایت اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری.
۷. خسروی، ا؛ نوروزی، ح (۱۳۹۹). حق بر فهم قانون، مجله حقوقی دادگستری، ۶۵-۸۷.
۸. خلیلی، ر (۱۴۰۱). مسائل و چالش‌های حکمرانی محلی در استان تهران، فصلنامه مطالعات راهبردی، ۲۵ (۹۷)، ۱۲۵-۱۵۴.
۹. دانائی‌فرد، ح (۱۴۰۰). آنچه کیفیت حکمرانی ملی کشور را تهدید می‌کند: خط‌مشی‌های بد، نبود خط‌مشی‌های لازم، خط‌مشی‌های تأخیری، فصلنامه مطالعات دولتی ایران، ۱-۱۱.
۱۰. رنانی، م؛ سامتی، م؛ فرازمند، ح (۱۳۸۵). بررسی رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت در ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ۱۲۵-۱۵۱.
۱۱. شیرمهنجی، م؛ مرادی‌زاده، م؛ نوراحمدی، م (۱۴۰۱). تأثیر تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی: رویکرد متاآنالیز چندسطحی، پژوهشنامه اقتصادی، ۲۰-۳۵.
۱۲. علیزاده، ش؛ علیزاده، م؛ دلفان، م؛ شقاقی شهری، و (۱۴۰۲). تحلیل فضایی تأثیر تمرکززدایی مالی بر ثبات اقتصادی، مطالعه استان‌های ایران، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، ۷۱-۸۹.

۱۳. کوزه‌گر، لطفعلی؛ رضایی، مصطفی (۱۳۹۹). رهیافت توسعه؛ تمرکززدایی از حکومت ملی به حکومت محلی، توسعه پایدار محیط جغرافیایی، ۲ (۳)، ۱۴۹-۱۶۸.
۱۴. محمدی، ن؛ فطرس، م؛ حاجی، غ (۱۳۹۹). تحلیل فضایی تأثیر تمرکززدایی مالی بر ثبات اقتصادی، مطالعه استان‌های ایران، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، ۷۵-۹۷.
۱۵. مرندی، س (۱۴۰۰). نقش رهبری در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، مطالعات راهبردی، ۱۸۶-۲۰۹.
۱۶. منظور، د؛ عباسی‌کلاش، م (۱۳۹۸). نقش شفافیت در کاهش تعارض منافع و مقابله با فساد در کشور، فصلنامه مطالعات سیاسی اقتصادی، ۸۷-۱۰۳.
۱۷. یعقوبی، م؛ سلطانی‌فر، م؛ جعفری، ع؛ سلمان‌زاده، ج (۱۳۹۹). تبیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از منظر اساتید ارتباطات و اصحاب رسانه، مطالعات رسانه‌های نوین، ۲۷-۵۵.

How to manage the legal conflict of interests in local governance (A case study of publishing laws and regulations related to business in Iran's legal system)

Mahmood Ganjbakhsh¹

Abstract

The publication of laws and regulations related to business in the traditional way has caused a conflict of interests between the provincial stakeholders and the interests of some in the center of the country, as a result of violating the rights of the general public. With the approval of Article 30 of the Law on Continuous Improvement of the Business Environment on 1/30/1402, along with the requirement to register and inform the regulations in the database and business laws, the persons related to these regulations should be able to know the contents of all decisions. It is not allowed to refer to regulations that have not been notified in this way; while before this, some legal authorities accepted the reference to regulations that people were not aware of; Therefore, provincial governance is that in order to determine the criteria and examples of conflict of interest and how to deal with it, how can the people of the province be effectively informed about the establishment of regulations related to business and in cases of conflict of interest, prevent the implementation of these regulations, so that the optimal provincial governance in to achieve the economic field. The chosen hypothesis is to use the capacity of the relevant law and regulation, to establish an up-to-date and accessible and updated system for querying business-related regulations and finally amending business regulations. The type of this research is applied and developmental and its purpose is to achieve the legal system of provincial governance in matters of conflict of interest according to the current regulations and modeled after the Imams of the revolution. The research method used is descriptive-analytical and information analysis with qualitative content analysis method by collecting information in library form.

Key words: provincial governance, conflict of interest, legal management, publication of business regulations, up-to-date system

1. Kharazmi University, Faculty of Economics, member of the faculty of Islamic Economics and Banking Department Email: ganjbakhsh@khu.ac.ir