



مفهوم حکمرانی تنظیمی

دکتر محمدحسین زارعی^۱، محمد حسنوندا^۲، مرضیه سلمانی سبینی^۳

چکیده

حکمرانی تنظیمی به عنوان رویکردی نوین در مدیریت و خط‌مشی‌گذاری عمومی، بر همیاری حکومت، جامعه مدنی و بازار تاکید دارد. این مفهوم بر این اصل بنیادی استوار است که حکومتها به جای آنکه به تنهایی اداره جامعه را در تمام سطوح آن بر عهده گیرند، بهتر است در کنار شهروندان، بخش خصوصی و نهادهای مدنی، تنها به عنوان یکی از نهادها یا عوامل مسئول در اداره جامعه، محسوب شوند. با این نگرش، حکومت نقشی تنظیم کننده و زمینه‌ساز توسعه جامعه را در سطوح ملی، محلی و شهری ایفا می‌کند. حکمرانی نوین در قالب حکمرانی تنظیمی بر راهکارهایی تمرکز دارد که بخش دولتی و خصوصی می‌توانند به وسیله آن با موفقیت همکاری کنند و بر اهمیت حاکمیت مشارکتی و خود-تنظیمی از طریق پیش‌بینی نهادها و نیز نهادینه کردن فرهنگ نظارت و خودسازمانی تاکید دارد، این همان ویژگی‌هایی است که آن را از رویکرد سنتی فرمان و کنترل^۴ متمایز می‌سازد. نوشتار پیش‌رو به تحلیل مفهوم حکمرانی نوین با تکیه بر مفهوم خود-تنظیمی و خودسازمانی بنگاه‌های اقتصادی پرداخته و دلایل حرکت از رویکرد سنتی فرمان و کنترل به حکمرانی تنظیمی تشریح می‌نماید در نهایت راهکارهایی را بررسی می‌کند که دولت‌ها با استفاده از آن می‌توانند بازار را صورتی مطلوب و بهینه تنظیم کنند و مثالهایی از مزایای حکمرانی نوین در حوزه های حقوق زیست محیطی، ایمنی شغلی، حقوق تبعیض، نظارت مالی و دستورالعمل‌های سازمانی بیان خواهد شد.

واژگان کلیدی: حکمرانی نوین، حکمرانی تنظیمی، مقررات‌گذاری، بازار، خود تنظیمی، بازیگران

خصوصی، بازار کار

^۱ دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

^۲ دانشجوی دکتری تخصصی (P.h.d) حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

^۳ دانشجوی دکتری تخصصی P.h.d. حقوق عمومی دانشگاه تهران

^۴ Command and control



مقدمه

حکمرانی مفهومی چالشی، ظریف و پیچیده است که نیازمند ایضاح و تفسیر است، گرچه حکمرانی مفهومی مرتبط با حاکمیت و دولت است اما مترادف با آنها نیست. در فرهنگ «هریتیج» واژه حکمرانی «فعالیت، شیوه عمل، یا قدرت حکمرانان؛ دولت معناشده است» در فرهنگ سیاسی «آکسفورد»، حکمرانی «فعالیت یا روش حکمرانان اعمال کنترل یا قدرت بر زیردستان نظامی از قوانین ومقررات تعریف شده است». کنکاش در ریشه واژه حکمرانی، ما را به واژه kubeman (راهبری یا هدایت) میرساند واژه ای که افلاطون ان را برای چگونگی هدایت یک نظام حکومتی یه کار برده است، این واژه در قرون وسطی به واژه Gubemane تبدیل شده است که برانیدن، حکمروایی کردن یا راهبری دلالت دارد در اینجا حکمرانی، مترادف با حکومت کردن یا کارکرد حکومت است. در واقع حکمرانی فرآیندی است که از آن طریق جوامع یا سازمانها تصمیمات مهم خود را اتخاذ و مشخص می کنند چه کسانی در این فرایند درگیر شوند و چگونه وظیفه خود را به انجام برسانند.^۱ در تعریفی دقیق تر می توان گفت؛ سیستم حکمرانی، چارچوبی است مشتمل بر معیارها و استانداردها، رویه ها و اصول حکومت داری که دولتها از طریق آن امور عمومی را به انجام می رسانند و منابع عمومی را اداره می کنند.^۲ بدین معنی که مجموعه ای از توافقات، رویه ها، قرارداد ها و سیاستهایی که مشخص می کنند، قدرت در دست چه کسی باشد، تصمیمات چگونه اتخاذ گردند و وظایف چگونه انجام و ادا گردد. همچنین بنا به تعریف ارایه شده در گزارش کمیسیون حکمرانی جهانی ۱۹۹۵ میلادی: «حکمرانی مجموعه ای از روشهای فردی و نهادی، عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می کند. حکمرانی فرآیندی پیوسته است که از طریق آن منافع متضاد یا متنوع را همساز می نماید و اقدام همکاری جویانه اتخاذ می گردد. حکمرانی شامل نهادهای رسمی و نظامهایی است که برای تضمین رعایت

^۱ هداوند، مهدی، حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر، مجله حقوق اساسی، تابستان ۱۳۸۴، شماره ۴، صص ۵۳-۵۱

^۲ زارعی، محمد حسین، حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی، پاییز و زمستان ۱۳۸۳،

قانون قدرت پیدا کرده‌اند همچنین قراردادهای غیررسمی که مردم و نهادها برسر آن توافق نموده‌اند یا درک می‌کنند به نفع آنهاست»^۱. یکی از مباحث مهم و در عین حال جدید که از دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، موضوع حکمرانی تنظیمی است. این موضوع به خصوص در کشورهای در حال توسعه و در راستای استقرار و نهادینه سازی جامعه مدنی از جایگاه ویژه ای برخوردار شده است. با ورود شهروندان یا به مفهوم سازمان یافته تر آن، جامعه مدنی، به عرصه تصمیم گیری و سیاستگذاری، رویکرد برنامه ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های از بالا به پایین و آمرانه که توسط دولت مرکزی صورت می پذیرفت، توسط مدیریت مشارکتی مبتنی بر حکمرانی تنظیمی، به چالش کشیده شده و جریان اداره کشور از یک نظام اقتدارگرا و آمرانه به فرایندی مردم سالار و مشارکتی تبدیل خواهد شد. شکل‌گیری نظریه حکمرانی نوین نمایانگر فاصله گرفتن از مدل‌های سنتی فرمان و کنترل به مدل حکمرانی تنظیمی است، حکمرانی نوین برداشتی از حقوق و سیاست را در اختیار می‌گذارد که بر منافع مشترک ذی‌نفعان بخش خصوصی و عمومی متکی است و بر راهکارهای گوناگونی تاکید دارد که به وسیله آن اشخاص و نهادهای مختلف جامعه در زمینه تنظیم حوزه‌های مختلف اجتماعی مشارکت می‌کنند که خود حکایت از ظهور یک پارادایم فکری جدید برای نظام حقوقی نوین است. مبنای شکل‌گیری مفهوم حکمرانی تنظیمی را باید در تحلیل ناکارآمدی-های دو رویکرد اقتصاد بازار و نیز اقتصاد دولتی جست‌وجو نمود. این مفهوم سبب به چالش کشاندن این تفکر قدیمی شد که نظارت باید شامل قواعد نظارت از بالا به پایین باشد، صاحب‌نظران این حوزه تلاش نمودند تا رویکرد دیگر بینابین بازارهای فاقد تنظیم و نیز نظارت آمرانه از طریق فرمان و کنترل ارائه دهند.

این نوشتار در پی تبیین مفهوم حکمرانی تنظیمی و شاخص‌های آن و بررسی مزایا و چالش‌های پیش روی فرآیند تنظیم در حکمرانی نوین از منظری نظری و عملی بوده و به این پرسش پاسخ خواهد داد که چگونه با توسعه حکمرانی تنظیمی، ضمن گریز از ناکارآمدی-

^۱ Whatisgood Governance" Unescap, Internetsite, ۲۰۰۴

های بازار آزاد و نیز اقتصاد دولتی، نظارت موثر بر بازار ممکن می‌شود؟ در این راستا، پس از تحلیل مفهوم حکمرانی تنظیمی و شاخص‌های آن، دلایل گرایش به مدل حکمرانی تنظیمی و فاصله گرفتن از سیستم فرمان و کنترل بیان خواهد شد و مثال‌هایی از کاربری آن در حوزه قوانین سلامت و ایمنی و همچنین قوانین ضد تبعیض برخی کشورها ارائه می‌نمایم و در پایان به این موضوع پرداخته خواهد شد که حکمرانی نوین با چه ابزارهایی همکاری موثر بخش خصوصی و دولتی در فرآیندهای حقوق و سیاست را محقق می‌سازد.

۱- مفهوم حکمرانی تنظیمی؛ رویکردی میان بازار آزاد و رویکرد سنتی فرمان و کنترل

اگرچه بازار آزاد، اساس جامعه‌ای مدرن و آزاد است، اما در شرایطی ممکن است که بازار همه کالاها و خدمات مورد نیاز را تأمین نکند، یا ممکن است آنها را به نحوی تأمین کند که بر کلیت جامعه اثری سوء داشته باشد. بازار به تنهایی نمی‌تواند همه کارکردهای اقتصادی را به انجام رساند. بازار در شرایطی نمی‌تواند منابع را به نحو بهینه و آن طور که باید و شاید بین بخش‌ها تخصیص دهد.^۱ تأمین عدالت اجتماعی مقوله دیگری است که می‌تواند حتی در صورت عدم وجود نارسایی بازار، ایده بازار آزاد را با تردید مواجه سازد. در شرایط بازارهای رقابتی، ممکن است درآمد به شیوه‌های غیرقابل قبولی بین اقشار توزیع شود. در این شرایط افرادی که دارای اموال یا دارایی کمی هستند شاید نتوانند به منابع کافی و لازم برای تأمین زندگی، در سطح استاندارد قابل قبول، دسترسی پیدا کنند، بنابراین حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، راهنمایی، تصحیح و تکمیل نارسایی بازار در برخی زمینه‌ها، اصل دخالت دولت را در اقتصاد موجه می‌سازد، علل نارسایی بازار متعدد و به علاوه ممکن است دارای درجات مختلفی باشد. بنابراین در هر یک از موارد، تبعات نقش دولت و نوع و شکل مداخلات دولتی می‌تواند کاملاً با یکدیگر متفاوت باشد. به همین لحاظ نارسایی بازار و دغدغه خاطر

^۱ نگا: آون هیوز، «مدیریت دولتی نوین»، ترجمه دکتر سید مهدی الوانی و ...، انتشارات مروارید، چاپ اول، ۱۳۷۶

برای تأمین عدالت اجتماعی دو دلیل عقلی و اقتصادی است که برای ارائه کارکرد اقتصادی دولت ارائه می‌شوند، اما افزایش مداخله دولت در اقتصاد و پیامدهای منفی این گسترش موجب شده تا در موارد متعددی به خصوص در دهه هفتاد میلادی بسیاری از کشورها دچار مشکلات عدیده اقتصادی و ناکامی‌های مستمر سیاست‌های اقتصادی شوند که به تدریج زمینه را برای طرح انتقادات و شک و تردید نسبت به دخالت بی‌رویه دولت در اقتصاد ایجاد نمود و مقولاتی چون تعیین اندازه مناسب و بهینه دخالت دولت و تغییر نقش دولت به نظارت و هدایت اقتصاد به جای تصدی‌گری مطرح گردید^۱، بنابراین مدیریت مستقیم بازار توسط دولت، به خاطر ناکارآمدی و کاستی‌های آن همواره مورد انتقاد صاحب‌نظران قرار گرفته است. حقیقت این است که نارسایی دولت نیز می‌تواند به اندازه نارسایی بازار مصداق داشته باشد؛ بنابراین، با توجه به فشار فزاینده جهت ایجاد بازارهای آزاد و نیاز به مداخله دولت بطور مستمر در کنار محدودیت و اصلاح روش‌های رویکرد فرمان و کنترل سنتی با استفاده از مداخله مستقیم، تنظیم‌کنندگان مقررات در سراسر جهان رویکردهای ابتکاری را اتخاذ نمودند که به طور کلی به آنها مدل حکمرانی نوین گفته می‌شود. در این میان رویکردهای حکمرانی نوین در قبال مقررات‌گذاری روشی برای نظارت بر عوامل بخش خصوصی مثل شرکت‌ها و سازمان‌ها فراهم می‌کند که تبدیل فرآیند تصمیم‌گیری آمرانه به گفت و گوی جمعی را ممکن می‌سازد.^۲ حکمرانی تنظیمی در اسناد سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به عنوان سیاست‌هایی تعریف می‌شوند که با هدف بهبود امر مقررات‌گذاری ایجاد شده‌اند.^۳ مریان دوهلر از رابطه عبارت «حکمرانی تنظیمی» به عبارت «فرا تنظیم» نام

^۱ هداوند، مهدی، درآمدی بر مقررات‌گذاری اجتماعی، نشریه حقوق عمومی، شماره ۲ اسفند ۱۳۸۵

^۲ SIMON, W. ۲۰۰۶. Toyota jurisprudence: legal theory and rolling rule regimes. In Law and New Governance in the EU and the US, eds. G. de Búrca and J. Scott. Oxford: Hart Publishing, pp. ۳۷-۶۴.

^۳ DÖHLER, M. ۲۰۱۱. Regulation. In The Sage Handbook of Governance, ed. M. Bevir. Los Angeles and London: Sage, pp. ۵۲۴ n.۴. DORF, M. ۲۰۰۳. The domain of reflexive law. Columbia Law Review, ۱۰۳: ۳۸۴, ۳۸۶.

می‌برد که به تنظیم در خود فرآیند تنظیم اشاره دارد. راد رودس نیز به طرز مشابهی مفهوم «فرا حکمرانی» را توصیف می‌کند که مطابق آن دولت بر سازمان‌هایی که «اکثر کارهای حاکمیتی را بر عهده دارند و گاهی بر خود هم نظارت می‌کنند» حکمرانی می‌کند، در واقع حکمرانی تنظیمی بجای آنکه بازار را به عنوان عنصری منفعل در فرایند تنظیم بداند، تلاش دارد تا دانش و نیروی بخش خصوصی را در فرآیند مقررات‌گذاری مشارکت دهد. بدین معنی که هم در تشخیص مساله و خط‌مشی‌گذاری و هم در اجرای مقررات از مشارکت بخش‌های غیردولتی استفاده خواهد شد. با وجود این، این رویکرد حکمرانی تنظیمی به طور کامل از نظارت با استفاده از فرمان و کنترل منقطع نمی‌شود و با نظام اقتصاد بازار دارای تفاوت‌های اساسی می‌باشد. مهمترین چالش در حکمرانی نوین حفظ نقش موثر قوانین و مقررات در جهت ایجاد عدالت اجتماعی، کاستن از ناکارآمدی‌های بازار در کنار تلاش برای مشارکت بیشتر بخش خصوصی است. جان بریشویت و پیتر دراهوس این رویکرد جدید را اینگونه توصیف نموده‌اند؛ «ظهور یک نظام تنظیمی نوین که در آن دولت‌ها به اندازه ای که در نظارت بر عملکردها نقش دارند، در اجرای امور نقش ندارند». جیسون سولومون رویکردهای حوزه حکمرانی نوین را «با سلسله مراتب کمتر، شفافیت و دموکراسی بیشتر در مقایسه با اشکال سنتی نظارت از بالا به پایین» توصیف می‌کند.^۱

بنابراین حکمرانی نوین در تلاش است تحولات اقتصاد سیاسی را با پیشرفت‌های حاصل شده در نظریه حقوقی و دموکراتیک پیوند دهد. دیوید لوی فار «نظم نوین حاکمیت» را «اجتماعی، سیاسی و اقتصادی» می‌داند و توضیح می‌دهد که «دولت، بازارها و جامعه را نمی‌توان جدای از هم فرض کرد» لوی فار با تاکید بر رابطه میان نظریه سیاسی و اقتصادی به توضیح نظریه «سرمایه‌داری تنظیمی» می‌پردازد که در آن رویکردهای تنظیمی جدید با نظریه‌های اقتصادی و سیاسی ادغام می‌شوند.^۲ بدین معنی که حکمرانی تنظیمی الگوی جدیدی

^۱ BRAITHWAITE, J. and DRAHOS, P. ۲۰۰۰. Global Business Regulation. Cambridge: Cambridge University Press

^۲ Ibid

برای توسعه پایدار انسانی با ساز و کار تعاملی سه بخش دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است تا به موجب آن کشورها بتوانند از همه توانمندی های خود در توسعه همه جانبه استفاده کنند. جامعه مدنی مستحکم به همراه دولتی مدرن، قوی و توسعه خواه می تواند زمینه های ایجاد حکمرانی خوب و در نتیجه توسعه همه جانبه را با کمترین زمان و آسیب ممکن به پیش ببرد. نظریه حکمرانی تنظیمی، با اذعان به نواقص دو شیوه اقتصاد بازار آزاد و رویکرد فرمان و کنترل، دیدگاهی جایگزین را ترویج می دهد که در آن روش های ابتکاری مشارکتی برای خطمشی گذاری عمومی در حوزه های مقررات گذاری حرف اول را می زند. در واقع «راهبردهای مدیریت نوین از نارضایتی از نتایج حاصل از روش های قدیمی نشات می گیرد» از دهه ۱۹۶۰، وضع مقررات آمره از بالا به پایین و اجرای غیرمنعطف آنها، دو ویژگی اصلی تنظیم با استفاده از فرمان و کنترل، معمولاً در رسیدن به اهداف تعیین شده برای افزایش پیروی از قانون ناکام بوده است و گاهی اثری سوء بر رشد صنایع داشته است.^۱ حکمرانی تنظیمی به عنوان راهکاری برای نحوه اداره کشور، پس از فراز و نشیب های فراوان در سیر تحول اندیشه رفاه و توسعه، شیوه تصمیم گیری و چگونگی تعامل بین دولت و مردم بعنوان بنیان توسعه، مطرح شده است. حکمرانی مفهوم گسترده ای است که با حوزه هایی چون محیط اقتصادی و یا به عبارتی امنیت اقتصادی، نقش «سیاست، اجتماع و حقوق ارتباط مستقیم دارد. بانک جهانی در گزارش سال ۱۹۹۷ خود با عنوان نه تنها بر نقش تعیین کننده دولت در تحولات اقتصادی اشاره کرده، بلکه دولت در جهان در حال تحول دامنه بحث های نظری و تجربی در مورد کارکرد دولت را در سطح جهانی گسترش داده است، سلسله مباحث مذکور به تعیین مفهوم حکمرانی منتهی گردید. با پیوند حکمرانی تنظیمی و توسعه ی انسانی پایدار بر اصولی چون مشارکت جویی و ارتقای حقوق بشر تأکید می گردد و دستورالعمل های تجویزی و اجباری برای ایجاد توسعه موردنظر نخواهد بود ضمن آنکه از آثار سوء مقررات گذاری بر بازار اجتناب خواهد شد. مقررات اغلب پیچیدگی بسیاری دارند

^۱ BRAITHWAITE, J and DRAHOS, P. ۲۰۰۰. Global Business Regulation. Cambridge: Cambridge University Press.

و جزئیات آنها بیش از اندازه زیاد است و یا با واقعیت‌های موجود در بازار سازگار نیستند. مقررات غالباً با فعالیت‌های نوآورانه بخش خصوصی تطابق نداشته و گاه آن را منحرف می‌کنند و باعث کاهش کارآیی اقتصادی می‌شوند. مقررات گذاری ناظر بر قیمت و تخصیص مستقیم، عملکرد عوامل مؤثر در عرضه و تقاضا را محدود می‌سازند و بر ساز و کار قیمت تاثیر می‌گذارند. بر این اساس، گاهی باعث انحرافات اقتصادی غیرقابل پیش‌بینی در بازار می‌شوند. مثلاً محدودیت در زمینه ورود به بخش‌های صنعتی یا خروج از آنها می‌تواند باعث کاهش رقابت شود و بر قیمت‌ها تأثیر منفی بگذارد. دوم، گاهی اوقات مقررات برای تأمین امنیت بازار برای شرکت‌های تجاری و محدود ساختن فرصت برای آزمون بازار از سوی دیگر شرکت‌ها مانع از نوآوری و پیشرفت‌های فنی می‌شوند. سوم، مقررات اغلب انعطاف ناپذیرند و امکان در نظر گرفتن شرایط خاص را نمی‌دهند.^۱ افزون بر این، ماهیت تولید، تجارت، کار و سایر بازارها به طرق مختلفی تغییر کرده است. تغییرات سریع در فناوری و هم‌چنین نگرانی‌های غیرقابل پیش‌بینی به خاطر افزایش رقابت، نیازمند انعطاف پذیری و مطابقت پذیری دائم است. برای مثال، در حوزه تنظیم روابط کار و اشتغال، مقررات انعطاف پذیر، اشتغال‌زا و همراه با صرفه‌جویی گرایش عمده در بازار کار امروز است که خود بیانگر واقعیت‌های جدید در حوزه روابط استخدامی است. افزایش تنوع در تولید و نیروی کار، حرکت به سمت تولید با تکنولوژی‌های پیشرفته در برخی از بخش‌ها، فاصله گرفتن از تولید کالا و تمرکز بیشتر بر خدمات و کاهش تعداد کارگران استخدام شده در مشاغل تمام‌وقت، همگی تنظیم مقررات در سطح ملی را با چالش و پیچیدگی‌های فراوانی روبرو می‌سازد. تنوع نیروهای کار و محیط‌های کاری، تنظیم مقررات توسط یک نهاد دولتی متمرکز را به

^۱ MCGARITY, T. O. and SHAPIRO, S. A. ۱۹۹۳. Workers at Risk: The Failed Promise of the Occupational Safety and Health Administration. Westport: Praeger Publisher. MCMMASTER, R. and SAWKINS, J. W. ۱۹۹۶. The contract state, trust distortion, and efficiency. Review of Social Economy, ۵۴: ۱۴۵, ۱۴۹-۵۶.

نحوی که متناسب با منافع کارفرما و کارگران باشد را با دشواری روبرو می‌سازد.^۱ در مدل‌های سنتی مقررات گذاری، صنایع و افراد بخش خصوصی تنها تابع مقررات وضع شده هستند. کاری که آنها می‌توانند انجام دهند محدود به رعایت و یا عدم رعایت مقررات تحمیل شده بر آنها است. اطلاعات به شکلی گزینشی به قسمت‌های بالاتر انتقال می‌یابند، در حالیکه مقرراتی که به بخش‌های پایینی تحمیل می‌شوند. در نتیجه، مدل مقررات‌گذاری سنتی منجر به ایجاد روابط مبتنی بر تقابل، عدم اعتماد دوجانبه و تضاد می‌شود. در حالی در یک نظام تنظیمی مشارکتی، نقش دولت از ناظر و کنترل کننده به تسهیل کننده تغییر می‌کند و تنظیم مقررات به فرآیند حل مساله با مشارکت طرفهای دیگران تبدیل می‌شود.^۲ رویکردهای موجود در حکمرانی نوین بجای تمرکز بر ممنوعیت‌های متعدد و اجرای مقررات به صورت الزام آور تلاش دارند طرف‌های خصوصی را در فرآیند تنظیم قانون مشارکت دهند. در نتیجه، دولت بجای شرح و بسط استانداردهای منع کننده و نظارت فراوان، امر نظارت بر خود و برنامه‌های مشارکتی و نیمه داوطلبانه را تسهیل می‌کند. به عنوان مثال نهادهای دولتی از شرکت‌های خصوصی و فعالان مالی می‌خواهند که مسائل و ریسک‌های موجود را شناسایی کرده و به طور مستمر راهکارهای احتمالی را نیز ارائه دهند تا امر مقررات‌گذاری به شکلی موثر ممکن شود. آنگاه دولت اقدام به ارائه مشاوره و کمک به این شرکت‌ها می‌کند. کمکهای دولت می‌تواند از طریق معافیت‌ها، یارانه، اعطای مجوز و گواهینامه‌ها صورت گیرد. همچنین نهادهای دولتی می‌توانند به منظور فراهم کردن امکان پیشرفت مستمر، دستورالعمل‌هایی را در قالب اسناد راهنما همچون شرایط عمومی پیمان وضع کرده و در دسترس عموم قرار دهند، این مقررات بر خلاف مقررات سنتی کلی بوده و نهادهای دولتی به جای تنظیم جزئیات رفتاری، به شکلی فزاینده از اهداف سیاستی کلی مثل «مدیریت ریسک» استفاده می‌-

^۱ OSTERMAN, P. KOCHAN, T. LOCKE, R. and PIORE, M. ۲۰۰۱. Working in America: A Blueprint for the New Labor Market. Cambridge and London: The MIT Press.

^۲ LOBEL, O. ۲۰۰۴. The renew deal: The fall of regulation and the rise in governance in contemporary legal thought. Minnesota Law Review, ۸۹: ۳۴۲-۴۷۰.



کنند و به صنایع تحت نظارت خود اجازه پیاده‌سازی و تفسیر این احکام را به دلخواه خود و منطبق با اوضاع بازار و شرایط خاص بنگاه خواهند داد.^۱

۲- شاخص‌های حکمرانی تنظیمی

با توجه به تعاریف صورت گرفته از حکمرانی تنظیمی، ویژگی‌ها و شاخص‌هایی برای حکمرانی تنظیمی معرفی می‌شود که توجه و تاکید آن بر تامین حقوق شهروندی و مشارکت آن‌ها در تصمیم‌گیری و اجرای آن است. این شاخص‌ها عبارتند از:

۱- افزایش مشارکت عوامل و بازیگران غیردولتی

۲- همکاری بخش عمومی و خصوصی

۳- حمایت از تنوع و رقابت در داخل بازار

۴- تمرکز زدایی

۵- فاصله گرفتن از قواعد آمره

۶- انعطاف پذیری

این شش مولفه اصول خط مشی گذاری را در حکمرانی تنظیمی را به خوبی تشریح می‌نمایند.^۲ در نخستین گام حکمرانی تنظیمی افزایش مشارکت بخش غیردولتی را دنبال می‌کند، چرا که اساس آن مبتنی بر زیر سوال بردن این فرضیه‌ی قدیمی است که صلاحیت سیاستگذاری نهادهای دولتی از آگاهی، اطلاعات و تخصص بیشتر آنها ناشی می‌شود. ماهیت پویای بازار به گونه‌ای است که جمع آوری داده‌ها و تشخیص مشکل بدون مشارکت بخش خصوصی و فعالان بازار با دشواری فراوانی روبرو خواهد بود که این امر به نوبه خود خطا در تشخیص مساله و سپس جستجو برای ارائه خط مشی جدید و کارآمد را به مخاطره

^۱ BAMBERGER, K. A. ۲۰۰۶. Regulation as delegation: private firms, decisionmaking, and accountability in the administrative state. *Duke Law Journal*, ۵۶: ۳۷۷, ۳۸۰.

^۲ LOBEL, O. ۲۰۰۴. The renew deal: The fall of regulation and the rise in governance in contemporary legal thought. *Minnesota Law Review*, ۸۹: ۳۴۲-۴۷۰.

خواهد انداخت. نهادهای مالی به لحاظ تخصص و ارتباط شغلی خود نسبت به دولت، از اطلاعات دقیق‌تری در خصوص وضعیت و مشکلات بازارهای مالی برخوردارند. در حکمرانی تنظیمی، مشارکت بخش خصوصی در حوزه مقررات‌گذاری به تمام سطوح و مراحل فرآیند وضع مقررات و نیز پیاده‌سازی و اجرای آنها تسری می‌یابد و در واقع نوع تعامل میان دولت و فعالان بازار را به مدل گفتگو تغییر می‌دهد. این راهکار نه تنها اطلاعات مقررات‌گذاران را به واقعیت‌های بازار نزدیک می‌کند بلکه توانایی شهروندان را در مشارکت در زندگی مدنی ارتقا می‌بخشد. سه مولفه بعدی، یعنی مشارکت بخش خصوصی و عمومی، تنوع بخشی و تمرکز زدایی بر مبنای همین مشارکت شکل گرفته اند. در این راه «قوانین آمره» به سوی «قوانین نرم»^۱ و «قوانین منعطف»^۲ سوق می‌یابد و علاوه بر تشخیص بهتر واقعیت‌های بازار میزان مشارکت اشخاص خصوصی در اجرای قانون افزایش یافته و مقاومت در مقابل اجرای آن در مقایسه با اجرای یک قانون آمره و سخت کاهش می‌یابد. به این ترتیب، حکمرانی تنظیمی به ما این امکان را می‌دهد که به بخش‌های مختلف، یعنی دولت، بازار و جامعه مدنی، به عنوان بخشی از یک نظام جامع و به هم پیوسته بنگریم برخلاف مدل سنتی که در آن نقش آفرینان خصوصی در حوزه مقررات‌گذاری و نظارت منفعل عمل می‌نمودند، در نظام مشارکت بخش عمومی و خصوصی، اشخاص تحت مقررات‌گذاری به صورت فعال خود مقررات را در فرآیند وضع آنها شرکت کرده و در روند ایجاد و تغییر اصول رفتاری مشارکت می‌نمایند.^۳ شاخص دیگر یعنی، حمایت از تنوع و ایجاد رقابت به این مفهوم اشاره دارد که یک نظام حقوقی و اقتصادی باثبات باید ارزش‌های مختلف را در خود جای دهد، تفاوت‌ها، اختلاف، منافع متفاوت و گاه متضاد مشارکت‌کنندگان متعدد را بپذیرد و مشروعیت منافع اقتصادی بخش خصوصی را در عین اهمیت حفظ منفعت عمومی و ارزش‌های جامعه، به رسمیت بشناسد. حفظ تنوع در بازار افزایش نوآوری و خلاقیت را به

^۱ soft law^۲ Reflexive Law^۳ Ibid ۲۰۱۲

دنبال خواهد داشت. شکل گیری اقتصاد پویا در یک کشور با شاخص های رو به رشد و قابل قبول در وهله اول نیازمند وجود بخش های فعال و پویای اقتصادی است به گونه ای که تولید کالا و ارائه خدمات با کیفیت مناسب و در فضایی رقابتی از سوی بنگاه های اقتصادی صورت پذیرد.

به طریق مشابه، تمرکز زدایی یک حرکت رو به پایین و رو به بیرون را نشان می دهد که در آن مسئولیت های دولتی و محلی به منظور ارتقای ارزش های حاکمیتی فوق الذکر به بخش خصوصی واگذار می شوند. تمرکز زدایی عبارت است از انتقال یا واگذاری قدرت و اختیارات برنامه ریزی، تصمیم گیری یا مدیریت از دولت مرکزی یا کارگزاران وابسته به آن به نهادهای صنفی، واحدهای تابعه ای دولت، موسسات عمومی غیردولتی، مقامات محلی، مقامات اجرائی. نوع تمرکز زدایی بسته به میزان انتقال قدرت و آرایش نهادی که در تمرکز زدایی مورد استفاده قرار می گیرد، تعیین می شود. دامنه ای تمرکز زدایی می تواند از واگذاری اختیارات اجرائی روزمره تا واگذاری قدرت جهت انجام وظایف خاص متغیر باشد.

پنجمین مولفه از حکمرانی تنظیمی نوین، یعنی «فاصله گرفتن از قواعد آمره» و حرکت به سمت «قوانین نرم» بدان معناست که حکمرانی نوین ایجاد نظام مقررات گذاری انعطاف پذیرتری را دنبال می کند که از طریق فرآیندهای نوین، محیطی سازگارتر برای گفتگو و مشارکت فراهم می کند. اصطلاح «قانون نرم» به ابزار شبه قانونی اشاره دارد که هیچ نیروی الزام آور و یا یک نیروی الزام آور ضعیف تر از نیروی الزام آور قانون سنتی از آن پشتیبانی می کند. اصطلاح قانون نرم الزاما در مقابل قانون سخت بکار برده نمی شود، عبارت قانون نرم به طور سنتی اشاره به قوانین بین المللی داشته است، اگر چه اخیرا در شاخه های حقوق داخلی از آن استفاده شده است. حکمرانی تنظیمی در قالب تبادل و گسترش این ایده ظهور کرده است که مقررات می تواند بر مبنای منافع مشترک دولت، بازار و جامعه مدنی وضع و اجرا گردد. در واقع همانطور که لویل می گوید؛ قوانین نرم شکلی متفاوت از قانون دارند ولی دست کمی از آن ندارند افزون بر این، از فرآیندهای حاکمیتی اغلب به وسیله قواعد تنظیمی موجود حمایت می شود. این مفهوم سبب ایجاد مقرراتی شده که از الزام آوری کمتری نسبت

به مقررات آمره برخورد دارند. اجرای این قواعد مبتنی بر مشارکت نهاد مقررات‌گذار و نهاد تنظیم شده و مبتنی بر منافع مشترک هردو طرف می‌باشد. بدین جهت برخی این قواعد را با معاهدات حقوق بین الملل و ضمانت اجرای ضعیف آنها مقایسه نموده اند. این رویکرد ضمن آنکه آثار سوء دخالت‌های دستوری دولت در بازار را مانع می‌شود سبب خواهد شد تا هزینه اجرای مقررات و نیز ارتکاب تخلفات کاهش یابد. البته گذار به این رویکرد خالی از مشکل نیز نخواهد بود، نخستین چالشی که در این خصوص مطرح می‌شود، حوزه سلامت و امنیت شغلی است.^۱ حمایت از حقوق کارگران و حفظ سلامت و ایمنی آنها در شرایط نابرابر میان کارگر و کارفرما نیازمند حمایت دولت از طریق وضع قواعد آمره است که در تعارض با رویکرد قواعد نرم در حکمرانی تنظیمی قرار می‌گیرد. بنابراین برای اینکه نهاد تنظیمی در حوزه سلامت و ایمنی شغلی بتواند نقش خود را به خوبی ایفا نماید، باید ضمن پذیرش مشارکت بخش خصوصی، در موارد ضروری مبادرت به وضع مقررات آمره و الزام آور ر به منظور حفظ شرایط استاندارد در محیط‌های کارگری نماید. بنابراین در هم آمیختن رویکردهای تنظیمی و حاکمیتی در حوزه ایمنی مشاغل به شکلی پویا و به هم وابسته می‌تواند در تضاد با اهداف اولیه ایجاد اداره سلامت و ایمنی شغلی به عنوان نهادی تنظیمی باشد، چرا که جایگاه نابرابر در روابط کار، فضا را برای مشارکت عوامل تحت مقررات-گذاری، یعنی کارفرما و هم‌چنین ذی‌نفعان اصلی حقوق کار، یعنی کارگران را با چالش روبرو می‌سازد. مقررات‌گذاری و هم‌چنین وضع استانداردهای حداقلی بیشترین منفعت را برای کارگران در پی دارد و مداخله آنها در اجرا و مقررات‌گذاری و و بازنگری در قواعد یکی از اجزای کلیدی اصل حکمرانی تنظیمی در مشارکت بخش خصوصی است؛ اما باید توجه داشت که این امر می‌تواند افزایش هزینه های تولید و اضرار به کارفرما را به دنبال داشته باشد.

^۱ Lobel.O ۲۰۰۷. The paradox of extra legal activism. Harvard Law Review, ۱۲۰: ۹۳۷-۸۸.



انعطاف پذیری ششمین شاخص حکمرانی تنظیمی است، حکمرانی نوین مستلزم انعطاف پذیری و تغییر همیشگی قواعد و اذعان به اجتناب ناپذیر بودن تغییر مقررات به هنگام مواجهه با مشکلات و تغییرات است که بیش از آنکه موجب هزینه اضافی باشد خود یک مزیت محسوب می‌شود. ماهیت پویا و دائم‌التغییر بازار و پیشرفت سریع فن‌آوری به گونه‌ایست که قواعد یک سویه دولتی در تشخیص نیازهای بازار ناکارآمد بوده و امکان وضع استانداردهای دقیق و جزئی فنی وجود ندارد، چه آنکه این استانداردها پس از مدتی کارایی خود را ازدست داده و انطباقی بر شرایط بازار نخواهند داشت. از این رو بر ماهیت پویای محیط‌های کسب‌وکار ناگزیر از یادگیری و کسب دانش جدید و نیز انعطاف پذیری مقررات هستند، ولی همچنین باید دارای ساختاری باشند که به‌طور اثربخش دانش و اطلاعات را از دارندگان آنها به نهادهای مقررات‌گذار منتقل کند. در واقع، «انعطاف پذیری» ایده‌ایست که خواه یا ناخواه ماهیت بازار بر مقررات‌گذاران تحمیل خواهد نمود؛ یعنی، به جای آنکه حرکت به سمت حکمرانی نوین را حرکت از قوانین رسمی به قوانین غیررسمی بدانیم، بهتر و دقیق‌تر آنست که حکمرانی نوین را رسمی کردن رویه‌های موجود ولی غیررسمی تعریف کنیم. دورف بر این باورست که «برداشت ما از قواعد و مقررات باید اصلاح شود به گونه‌ای که در آن داده‌های مالی و اقتصادی بدست آمده از تجربه‌های بازار به صورت پیوسته اصلاح و به نهادهای مقررات‌گذار منتقل شوند. این مراکز از این داده‌ها برای بروزرسانی معیارهایی مقررات‌گذاری خود بهره خواهند برد. به این ترتیب اینگونه رویه اصلاح شده به صورت از بالا به پایین خواهد بود»^۱. یکی از مباحث متداول در آثار این حوزه حرکت از وضعیت دستوری و الزام آور مقررات دولتی، قواعد و تصمیمات قضایی به سوی تمرکز بر ساختار سازمانی و مشارکت میان کارگزاران خصوصی و عمومی است. نخستین چالشی که مطرح خواهد شد، نحوه ایجاد تعادل میان هماهنگی مرکزی، نظارت و انعکاس از بالا به پایین است. در اروپا و در عرصه بین‌الملل، گاهی از حکمرانی نوین به همراه «قوانین نرم» استفاده

^۱ DORF, M. ۲۰۰۳. The domain of reflexive law. Columbia Law Review, ۱۰۳: ۳۸۴, ۳۸۶.

می‌شود. برخی از اقتصاددانان تا حدودی ایده حکمرانی نوین را واکنشی در برابر افزایش جهانی سازی می‌دانند. ایجاد بازارهای جهانی و پیشرفت سریع تکنولوژی رقبات بسیاری را برای تولیدکنندگان هر کشوری فراهم آورده است، آنچنان که بسیاری استدلال می‌کنند که دولت در اقتصاد امروز توانایی بسیار کمتری در اداره و تنظیم بازارها دارند.^۱ بنابراین تنظیم-کنندگان مقررات باید دیدگاه خود را به گونه‌ای تعدیل کنند که افزایش قدرت رقابت و بازده تولید صنایع داخلی در برابر رقبات بزرگ بین المللی ممکن شود.^۲ تلاش کشورها در جهت حمایت از صنایع خود در بازارهای جهانی در موارد فراوانی منجر به ناکارآمدی فرآیند تنظیم در حوزه کار شده است، به طور مشخص، انگیزه و توانایی کشورهای درحال توسعه در نظارت بر شرایط کاری بسیار محدود است و یا به بیان ساده منفعت چندانی در انجام این کار نمی‌بینند. بنابراین استانداردهای کاری در کشورهای درحال توسعه در سطح پایین تری در مقایسه با کشورهای توسعه یافته قرار داشته و حتی استانداردهای بین‌المللی حداقلی هم در آنها مشاهده نمی‌شود. از این رو، رقابت از طرق کاهش هزینه‌ها از جمله تعدیل نیرو و کاهش دستمزدها، نگران‌کننده‌ترین مساله در کشورهای درحال توسعه می‌باشد.^۳ جهانی-سازی باعث شده که بسیاری از شرکت‌های بزرگ در کشورهای توسعه یافته در سطح فراملی و یا چند ملیتی فعالیت کنند. این کار از طریق مالکیت بر مجموعه‌های خارجی و یا قراردادهای فرعی برای انجام وظایف اصلی شرکت، بیشتر در حوزه تولید، صورت می‌گیرد. این تحولات اهمیت هماهنگی بیشتر در بخش مقررات گذاری در سطح محلی و فراملی و هم‌چنین تمرکز بر بهترین راهکارها برای حل چالش‌های اجتماعی و اقتصادی را دوچندان

^۱ BECK, U. ۱۹۹۲. Risk Society. London: Sage Publications. BRAITHWAITE, J. ۲۰۰۰. The new regulatory state and the transformation of criminology. British Journal of Criminology, ۴۰: ۲۲۲-۲۲۸.

^۲ AGELL, T. ۱۹۹۹. On the benefits from rigid labor markets: norms, market failures and social insurance. The Economic Journal, ۱۰۹: ۱۴۳-۱۶۴.

^۳ PORTER, G. ۱۹۹۹. Trade competition and pollution standards: 'race to the bottom' or 'stuck at the bottom'? Journal of Environmental Development ۸(۲): ۱۳۳-۱۵۱.

می‌سازد. در پاسخ به این موضع برخی ایده «حکمرانی تجربی» را مطرح نموده‌اند؛ مفهومی که آن را معادل تحول در حکمرانی در سطوحی فراتر از سطح ملی می‌دانند که تا حدودی در واکنش به چالش‌هایی از این دست که شرایط جهانی سازی به همراه دارد، صورت می‌گیرد. مشارکت صنایع در تدوین قواعد و تعیین استانداردها در مدل سنتی بسیار رسمی، مقطعی، زمان‌بر و پرهزینه است. در رویکرد جدید برای کاهش تعارضات از روشهای غیررسمی‌تر از قبیل اطلاع قبلی، مشاوره‌های غیرتشریفاتی و بکارگیری روش وضع قاعده از طریق مذاکره، استفاده می‌شود. به علاوه در رویکرد جدید سعی در انعطاف‌پذیری بیشتر قواعد به‌عمل آمده است. به علاوه برخلاف رویکرد سنتی که هدف خود را تحمیل مقررات قرار داده بود و به علت کمبود منابع موفق نبوده است، در رویکرد جدید، هدف سازمانهای مقررات گذار تسهیل پیاده‌سازی مقررات و ارتقا پذیرش و همراهی جامعه با اجرای مقررات است. به علاوه رویکرد سنتی سعی در تعیین اقدامات خاص و مشخص نمودن معیارهای ارزیابی تبعیت از این اقدامات داشته درحالیکه رویکرد جدید به نتایج توجه دارد. از تحولات دیگر در مقررات گذاری تاکید بر سازمانهای داوطلب به جای سازمانهای رسمی دولتی است. بدین ترتیب استفاده از اشخاص ثالث برای اعمال و پیاده‌سازی مقررات و انجام بازرسی‌ها و توجه به رویکرد «خود - تنظیمی»^۱ و همچنین مشارکت بخش عمومی و خصوصی در بخش‌های صنعتی افزایش یافته است.

۳- اجرای مقررات در حکمرانی تنظیمی

تبعیت از قواعد و مقررات به‌صورت خودبخود تحقق نمی‌یابد و نیازمند ترغیب و وادار کردن یا در اصطلاح حقوقی ضمانت اجرای مناسب است. رویکرد سنتی این است که تبعیت از قواعد با تهدید به مجازات ناشی از قصور در رعایت قواعد یا کوتاهی در انطباق با استانداردهای معین شده، تامین می‌شود. روش جایگزین، دادن پاداش به اشخاص مشمول

^۱ Self-regulation

مقررات گذاری درقبال تبعیت از مقررات یا تسهیل رعایت مقررات است. در عمل، مقررات گذاری اجتماعی نوین دربرگیرنده ترکیبی از شیوه‌های اجبار، تسهیل و تشویق کننده هستند. این رویکردها منعکس کننده پیش فرض‌های متفاوت در رابطه با مسائل مقررات گذاری است. در رویکرد سنتی برای اعمال مقررات، اینگونه فرض شده است که تبعیت از مقررات بدون اجبار ممکن نیست. در رویکرد جدید اینگونه فرض می‌شود که تبعیت از مقررات با بکارگیری روش‌های دیگری علاوه بر اعمال اجباری آنها امکان پذیر است. مجازات و تحمیل، اجزای تشکیل دهنده تمامی نظام‌های اجرای مقررات هستند که برای تبعیت از قواعد طراحی شده‌اند. این رویکرد درصدد است تا تبعیت از مقررات را از طریق پایش‌های بعدی و اعمال مجازات‌ها یا تبعیت داوطلبانه از طریق توضیح و معرفی منافع ناشی از تبعیت و تامین مشوق‌های لازم، محقق نماید. بنابراین در حکمرانی نوین خود-تنظیمی به عنوان یک ابزار بسیار حائز اهمیت است. صرف نظر از رویکرد مربوط به اجرا و اعمال مقررات، طرح ریزی یک نظام اجراء مستلزم توجه به مساعی دیگری همچون اقدامات آموزشی، مراقبت، مساعدت فنی، بازرسی و تعقیب کیفری موارد نقض مقررات است. از آنجا که رویکردهای مدیریتی نوین به شکلی فزاینده به مفاهیم سازمانی شرکت‌ها برای ترویج نظارت داخلی و خود-تنظیمی توجه دارند، اجرای موثر قوانین نیز تاحدی به توانایی و انگیزه فرد در گزارش تخلفات قانونی وابسته است. رویکردهای حکمرانی نوین در قبال نظارت و تنظیم مقررات در دستورالعمل‌های دولت فدرال آمریکا صدور احکام سازمانی (OSG^۱) نیز بیان شده است. مطابق مفاد این آیین نامه شرکت می‌تواند از بار مسئولیت خود در صورتی که نشان دهد فرآیندی کافی برای گزارش تخلفات در داخل شرکت وجود دارد بکاهد. OSG^۲ مجازات در نظر گرفته شده را در صورتی که مسئولین شرکت نشان دهند برنامه‌ای موثر برای پیشگیری و

^۱ Federal Organizational Sentencing Guidelines

^۲ WEBB, D. K. and MOLO, S. F. ۱۹۹۳. Some practical considerations in developing effective compliance programs: a framework for meeting the requirements of the sentencing guidelines. Washington University Law Quarterly, ۷۱: ۳۷۵, ۳۷۸

کشف تخلفات اجرا کرده‌اند سبک می‌کند. یک برنامه موثر باید حداقل شامل این موارد باشد: (۱) استانداردها و رویه‌هایی را وضع کرده باشد که بنا به دلایل منطقی می‌تواند احتمال انجام اعمال مجرمانه را کاهش دهند؛ (۲) کارکنان رده بالا بر انجام آن نظارت داشته باشند؛ (۳) اطلاع رسانی به تمام کارکنان در زمینه این برنامه صورت گرفته باشد، از طریق آموزش و توزیع جزوه و (۴) نظارت فعال و فعالیت‌های بازرسی از طریق ایجاد سیستمی برای گزارش که به وسیله آن کارکنان و سایر عوامل می‌توانند موارد تخلفات سایر افراد را در داخل شرکت بدون واهمه از انتقام گزارش دهند. افزون بر این، دستورالعمل‌های OSG شرکت‌ها را ملزم به اجرای رویه‌های قانونی با استفاده از اقدامات رویکرد سنتی فرمان دادن و کنترل کردن و اجرای تمام مراحل لازم برای اصلاح، پیشگیری و شناسایی تخلفات آتی می‌کند.

از آنجا که نظریه حکمرانی نوین مبتنی بر ایده «خود-تنظیمی» است، توجه بیشتری باید به توانایی افراد در افشای تخلفات شرکتی شود. سازمانها نیز باید مشابه با تحولات صورت گرفته در حوزه تبعیض و چارچوب OSG تحت رویکردهای حکمرانی نوین، رویه‌هایی موثر برای اعلام تخلفات در داخل شرکت وضع کنند. بیان جزئیات نظامهای اجرایی، منجر به توسعه نظامهای گزارش‌دهی برای ردیابی تخلفات می‌گردد. چنین گزارش‌هایی، پایه‌های لازم را برای بهبود اهداف اجرایی فراهم می‌سازد. این امر مستلزم ایجاد سیستم‌هایی برای نگهداری اسناد و برای ارائه گزارش نتایج حاصل از اجراء می‌باشد. به عنوان مثال برخی از سازمانهای مقررات‌گذار، هر سه ماه یکبار گزارش بازرسی‌های انجام شده را منتشر می‌کنند که حاوی اطلاعاتی درباره بازرسی‌ها و موارد نقض و تخلف از مقررات است. انتشار این گزارش‌ها دارای کارکرد آموزشی نیز می‌باشد و نشان می‌دهد که سازمان‌های مقررات‌گذار در اجرای مقررات جدی هستند و این کار عاملی بازدارنده در مقابل عدم تبعیت از مقررات محسوب می‌شود. آیرس و بریثویت هرم تنظیم را برای توضیح رویکرد حکمرانی نوین ترسیم می‌کنند که در آن نظارت بر خود پایه هرم را تشکیل می‌دهد و اشکال قوی کنترل،

نظارت با استفاده از فرمان و کنترل و نیز مجازات قله هرم را تشکیل می‌دهند.^۱ ساختار هرمی آنها بعدی تنظیمی از حکمرانی نوین را نشان می‌دهد چراکه ابتدا بر مشارکت عوامل خصوصی در امر نظارت و تنظیم تمرکز دارد. در حالیکه مرحله اول در حل مسائل سازمانی نظارت بر خود است، در مرحله دوم سازمان‌های تنظیمی با شرکت‌ها به صورت انفرادی درباره مقررات مذاکره می‌کنند. در مرحله سوم در صورتی که شرکت در اجرای مقررات توسط خود و همکاری با نهاد تنظیمی ناکام باشد، قوانین الزام‌آور و پیچیده‌تری تحمیل می‌شوند. به طریق مشابه، در حوزه گزارش تخلفات در داخل شرکت، وضع یک سیستم متوالی جهت گزارش توسط سازمان‌ها این امکان را فراهم می‌آورد که ابتدا از اعضای خود بخواهند رفتارهای خلاف قانون را از طریق مجاری گزارش داخلی در شرکت اعلام کنند. تنها در صورتی که حل مساله در داخل شرکت با شکست مواجه شود افراد اجازه دارند به مجاری عمومی برای افشای تخلفات روی بیاورند.^۲ ترویج تبعیت از قانون، در عین اطمینان از توانایی افراد در گزارش تخلفات صورت گرفته در داخل شرکت آنها، مهمترین مساله در حکمرانی تنظیمی است. این تنش منجر به عدم اطمینان و تنوع بسیار در رویکردهای تنظیم-کنندگان در قبال قوانین مربوط به افشای تخلف شده است. مجموعه‌ای از حقوق عرفی و حمایت‌های قانونی کارکنان را به برخورد تخلفات صورت گرفته در داخل سازمان آنها تشویق می‌کند. موضوع تخلفاتی که قانون کارکنان را به گزارش دادن آن تشویق می‌کند مسائل مختلف از ایمنی عمومی و سلامت بدنی گرفته تا مسئولیت مالی را دربر می‌گیرد. در ایالات متحده، در پی رسوایی‌های شرکتی افشا شده توسط عوامل داخلی شرکت، مثل ارنون و ورلدکام، هم قانونگذاران فدرال و هم قانونگذاران ایالتی اقدام به افزایش حمایت از افشاکنندگان داخلی به شیوه‌های قانونی مختلف کردند. سایر کشورها از جمله انگلیس، استرالیا، نیوزیلند و اتحادیه اروپا به طریق مشابه اقدام به بازنگری در قوانین حمایت و

^۱ Ibid

^۲ Lobel ۲۰۰۸. Citizenship, organizational citizenship and the laws of overlapping obligations. California Law Review, ۹۷: ۴۳۳-۹۹.

حفاظت از افشاکنندگان داخلی کردند تا از شناسایی و پیشگیری از جرایم شرکتی اطمینان کسب کنند.^۱ مطابق با هرم روند گزارش گزارش موارد تخلف باید در داخل خود سازمان شروع شود و سپس در صورت عدم تاثیر گزارش تخلف در داخل سازمان، نیرو و اجبار از خارج بر سازمان اعمال شود. از این رو، در ابتدای هرم روند گزارش، مقابله داخلی از طریق مجاری دستوری وجود دارد و در ادامه ارائه شکایت داخلی رسمی و سیستم‌های تنظیمی که نظارت بر خود را ترویج می‌دهند قرار دارد. تنها هنگامی که سیستم‌های تنظیمی و یا گزارش تخلفات داخلی وجود نداشته باشد و یا به مقدار کافی اثربخش نباشد، باید فرد را به ارائه شکایت خود به نهادهای تنظیمی و در موارد نادر به رسانه تشویق کرد. این رویکرد در صورتی مناسب خواهد بود که موسسات متعددی مشمول مقررات گذاری باشند به نحوی که بازرسی سیستماتیک تک تک آنها در یک توالی زمانی معقول ناممکن باشد. رویکرد دیگر این است که بر بازرسی‌های جاری و پیگیری ارزیابی نتایج آنها تاکید شود از طریق توجه خاص به تقویت ارائه گزارشهای داوطلبانه تا بدین ترتیب، اشخاص و موسسات مشمول مقررات، توانمندی خود را برای انطباق و تبعیت از مقررات ارتقاء دهند. این رویکرد در صورتی مناسب خواهد بود که نسبت بازرسان به موسسات مشمول مقررات، به حدی کافی باشد که امکان بازرسی منظم و متوالی فراهم گردد.

تمهید تدابیر مقابله با سرپیچی افراد در داخل بنگاه‌های مالی برای تکمیل شرایط فرآیند خود-تنظیمی به صورت قاعده‌مند لازم است. حرکت به سمت مدل‌های جدید در حوزه حکمرانی حاکی از اتکای بیشتر به توانایی طرف‌های خصوصی برای گزارش‌دهی در داخل سازمان و انتقال این گزارش به ناظری دولتی در خارج از سازمان به هنگام ارتکاب تخلف در داخل بنگاه می‌باشد. این وابستگی بیشتر به ضمانت اجرای اجتماعی قوانین، یعنی همان کشف و گزارش‌دهی تخلف توسط اشخاص خصوصی، نیازمند سازوکارهای حقوقی برای

^۱ SCHMIDT, M. ۲۰۰۵. Whistle-blowing regulation and accounting standards enforcement in Germany and Europe: an economic perspective. International Review of Law and Economics, ۲۵: ۱۴۳-۱۶۸.

حمایت و ترویج افشای تخلف توسط عوامل داخلی است. طراحی نظام مراقبت و بازرسی مستلزم اتخاذ تصمیماتی درباره فرآیندهای مورد استفاده در کشف و شناسایی موارد نقض مقررات و تعیین اولویت ارجحیت اهداف بازرسی است.^۱ نظامهای شکایت محور برای کشف موارد نقض، مرسوم‌ترین شکل مراقبت هستند. این نظامات در عین سادگی، از نظر سطح فراگیری، درهم ریخته و تصادفی می‌شوند. به علاوه شکایت‌ها می‌توانند به عنوان دستاویزی برای اقدام تلافی‌جویانه نسبت به افراد ناراضی یا به عنوان وسیله‌ای در دست کارفرمایان برای تنبیه کسانی که شکایت کرده‌اند مورد استفاده قرار گیرند. یک نمونه خوب از بازرسی‌های هدف‌مند، استفاده از مدل تبعیت مؤدیان مالیات‌ها است که توسط سازمانهای مالیاتی برای بررسی اظهارنامه‌ها توسط ماموران مالیاتی برمبنای الگوهای پیشین تخلفات و کشف دوباره درآمدها، بکار گرفته می‌شود.

نتیجه‌گیری

شکل‌گیری ایده حکمرانی تنظیمی ناشی از تجربه‌های اقتصادی است که واقعیت‌های بازار بر نهادهای مقررات‌گذار تحمیل نموده است و هدف آن، بهبود ساختار نظارت و تنظیم و فاصله گرفتن از رویکرد سنتی فرمان و کنترل به سوی رویکردهای مشارکتی میان جامعه مدنی، بخش خصوصی و عمومی است. حکمرانی نوین نمایانگر آمیزه‌ای از نظریه‌های نوظهور است و مجموعه‌ای از مفاهیم و دستورالعمل‌ها را در خود جای می‌دهد. مطالعات بیشتری باید در حوزه فرآیندهای قانونی و ساختارهای سیاسی صورت گیرد. چگونه می‌توان مراحل از فرآیند قانونی، یعنی قانون‌گذاری، قاعده‌گذاری، پیاده‌سازی، اجرا و تصمیم‌گیری را که پیش از این در شاخه‌ها، بخش‌ها و رویه‌های دولتی مجزا از یکدیگر محسوب می‌شدند به هم پیوند زد و به شکلی پویا متناسب با بازار درآورد؟ مفهوم «حکمرانی تنظیمی» به عنوان

^۱ هداوند، پیشین



مفهومی نظری و برنامه‌ای عملی بجای مفهومی سخت و غیرمنعطف سنتی، قواعد پیچیده بازار و ماهیت پویای آن را در اولویت قرار می‌دهد.

هیچ مقررہ ای نمی‌تواند بدون توجه به واقعیات بازار تضمین‌گر نتایجی مطابق با منطقی از پیش موجود باشد. پذیرش ناتوانی مقررات در تکوین و مهندسی تغییرات اجتماعی و نیز اقتصادی، تغییر و تحولی مثبت در پیش فرض‌های موجود در فرآیند خط مشی‌گذاری عمومی به شمار می‌آید. فاصله گرفتن از مجموعه‌ای مشخص از رویکردهای ثابت و متداول در مباحث مربوط به سیاست‌گذاری عمومی و ایجاد فضای فکری جدید ناشی از مفهوم حکمرانی تنظیمی، به راهکارهای حقوقدانان و سیاست‌گذاران فعال در حوزه نظریات عدالت اجتماعی تنوع بیشتری می‌بخشد... استفاده از داده‌های طرفهای تحت تنظیم همچون یافته‌های تجربی فعالین بازار و اقتصاد رفتاری برای برطرف کردن چالش‌های اقتصادی به مقررات-گذاران امکان تدوین سازوکارهای موثرتری را می‌دهد. علم اقتصاد رفتاری قدرت تشریح اقتصاد را به واسطه اصول روانشناسانه، بالاتر می‌برد. در واقع داشتن دیدی تجربی از بازار و فعالین آن، سبب خواهد شد تا فروضی که مقررات‌گذاران در مورد بازار و رفتارهای مالی در نظر می‌گیرند بسیار واقعی‌تر از فروض کلاسیک اقتصادی است که تنها مبتنی بر انسان عقلایی پیشینه‌ساز سود است بنابراین در این حالت، تحلیل‌ها و پیش‌بینی‌های اقتصادی بهتر شده و در نتیجه سیاست‌گذاری‌های بهتری نیز می‌توان انجام داد. حوزه‌های رفتار سازمانی و جامعه‌شناسی سازمان‌ها نیز درس‌هایی برای تنظیم‌کنندگان مقررات در زمینه تاثیر فرآیندهای داخلی بر رعایت قوانین به همراه دارد. همان‌طور که در این نوشتار بر آن تاکید شد، برنامه‌های مشارکتی را نباید با «حذف مقررات‌گذاری» یا فقدان نظارت اشتباه گرفت. حکمرانی تنظیمی بدنبال تحلیل علمی و درک عمیق مزایای تطبیقی میان تعاملات موجود میان اقدام همگانی و شخصی در حل مسائل اجتماعی است.

منابع و مأخذ

- آون، هیوز، مدیریت دولتی نوین، ترجمه دکتر سید مهدی الوانی و ... انتشارات مروارید، چاپ اول، ۱۳۷۶.
- زارعی، محمد حسین، حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰، ۱۳۸۳.
- کمیجانی، اکبر و پوررستمی، ناهید، تاثیر سرکوب مالی بر رشد اقتصادی (مقایسه اقتصادهای کمتر توسعه یافته و نوظهور)، فصلنامه پژوهش های اقتصادی ایران، ۱۳۸۷.
- هاولت، مایکل و راش، ام، مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه دکتر عباس منوریان و دکتر ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۸۰.
- هداوند، مهدی، حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر، مجله حقوق اساسی، شماره ۴، ۱۳۸۴.
- ، درآمدی بر مقررات گذاری اجتماعی، نشریه حقوق عمومی، شماره ۲، ۱۳۸۵.
- AGELL, T, On the benefits from rigid labor markets: norms, market failures and social insurance. *The Economic Journal*, ۱۰۹, ۱۹۹۹.
- BAMBERGER, K. A. Regulation as delegation: private firms, decisionmaking, and accountability in the administrative state. *Duke Law Journal*, ۵۶, ۲۰۰۶.
- BECK, U, Risk Society. London: Sage Publications. BRAITHWAITE, J. ۲۰۰۰. The new regulatory state and the transformation of criminology. *British Journal of Criminology*, ۴۰, ۱۹۹۲.
- BRAITHWAITE, J and DRAHOS, P, Global Business Regulation. Cambridge: Cambridge University Press, ۲۰۰۰.
- BRAITHWAITE, J. and DRAHOS, P, Global Business Regulation. Cambridge: Cambridge University Press, ۲۰۰۰.
- DÖHLER, M, Regulation. In *The Sage Handbook of Governance*, ed. M. Bevir. Los Angeles and London: Sage, pp. ۵۲۴ n. ۴. DORF, M. ۲۰۰۳. The domain of reflexive law. *Columbia Law Review*, ۱۰۳, ۲۰۱۱.
- DORF, M, The domain of reflexive law. *Columbia Law Review*, ۱۰۳, ۲۰۰۳.
- Lobel, Citizenship, organizational citizenship and the laws of overlapping obligations. *California Law Review*, ۹۷, ۲۰۰۸.
- LOBEL, O, The renew deal: The fall of regulation and the rise in governance in contemporary legal thought. *Minnesota Law Review*, ۸۹, ۲۰۰۴.
- LOBEL, O, The renew deal: The fall of regulation and the rise in governance in contemporary legal thought. *Minnesota Law Review*, ۸۹, ۲۰۰۴.
- Lobel, O, The paradox of extra legal activism. *Harvard Law Review*, ۱۲۰, ۲۰۰۷.
- MCGARITY, T. O. and SHAPIRO, S. A, Workers at Risk: The Failed Promise of the Occupational Safety and Health Administration. Westport: Praeger Publisher.
- MCMASTER, R. and SAWKINS, J. W. ۱۹۹۶. The contract state, trust distortion, and efficiency. *Review of Social Economy*, ۵۴, ۱۹۹۳.
- OSTERMAN, P. KOCHAN, T. LOCKE, R. and PIRE, M, Working in America: A Blueprint for the New Labor Market. Cambridge and London: The MIT Press, ۲۰۰۱.



- PORTER, G, Trade competition and pollution standards: 'race to the bottom' or 'stuck at the bottom'? *Journal of Environmental Development* ۸(۲), ۱۹۹۹.
- SCHMIDT, M, Whistle-blowing regulation and accounting standards enforcement in Germany and Europe: an economic perspective. *International Review of Law and Economics*, ۲۵, ۲۰۰۵.
- SIMON, W, Toyota jurisprudence: legal theory and rolling rule regimes. In *Law and New Governance in the EU and the US*, eds. G. de Búrca and J. Scott. Oxford: Hart Publishing, ۲۰۰۶.
- WEBB, D. K. and MOLO, S. F, Some practical considerations in developing effective compliance programs: a framework for meeting the requirements of the sentencing guidelines. *Washington University Law Quarterly*, ۷۱, ۱۹۹۳.
- WhatisgoodGovernance"Unescap,Internetsite, ۲۰۰۴.

