

نظام ملی تنظیم‌گری

۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۹۴۰
مردادماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه گزارش
۳	مقدمه
۵	۱. خاستگاه تنظیم‌گری
۸	۲. تنظیم‌گری در عصر حکمرانی
۱۲	۳. ضرورت یا عدم ضرورت تنظیم‌گری
۱۳	۳-۱. نظریات منفعت عمومی (ضرورت وجود دولت تنظیم‌گر)
۲۰	۳-۲. نظریات تسخیر تنظیم‌گری
۲۴	۴. از دولت تنظیم‌گر تا حکمرانی تنظیم‌گرانه
۲۴	۴-۱. دیدگاه دولت تنظیم‌گر
۲۶	۴-۲. رویکرد قانونی خودتولیدی (LTA)
۲۸	۴-۳. دیدگاه حکومت‌مندی
۲۹	۴-۴. رویکرد تنظیم‌گری تعاملی (واکنشی)
۳۰	۴-۵. رویکرد پسادولت تنظیم‌گر
۳۲	۴-۶. دیدگاه حکمرانی تنظیم‌گرانه
۳۵	۵. بررسی تجارب تنظیم‌گری در برخی کشورها
۳۵	۵-۱. تنظیم‌گری در اروپا
۳۷	۵-۲. تنظیم‌گری در ایالات متحده آمریکا
۴۰	۵-۳. تنظیم‌گری در انگلستان
۴۳	۵-۴. تنظیم‌گری در ایران
۴۸	جمع‌بندی
۵۰	منابع و مآخذ



نظام ملی تنظیم‌گری

۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی

خلاصه گزارش

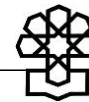
۱. حکمرانی مجموعه گسترده‌ای از ظرفیت‌ها و منابع برای اعمال قدرت بر دامنه گسترده‌ای از فعالین دولتی، غیردولتی و فراملی است و تنظیم‌گری فرآیندی است که زمینه را برای اعمال حکمرانی فراهم می‌کند.
۲. تنظیم‌گری در معنای عام شامل انواع مداخلات دولت به منظور تحقق اهداف حاکمیت است. هدف از این مداخلات ایجاد «کنترل عمومی» بر ارائه‌کنندگان خدمات برای تضمین «منفعت عمومی» است.
۳. تنظیم‌گری یکی از کارکردهای اصلی نظام حکمرانی نوین بوده که در کنار سایر کارکردها مانند سیاستگذاری، بازتوزیع، تسهیلگری و نیز کارکرد سنتی ارائه کالا و خدمات، چارچوب کلان نظام حکمرانی مدرن را شکل می‌دهد.
۴. تأمین منفعت عمومی از ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و اقتصاد سیاسی و همچنین از منظر ارتقای قابلیت و ظرفیت حکمرانی و نیز به جهت ناتوانی نظام قضایی در رسیدگی به تخلفات یکی از دلایل ضرورت شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر در نظام حکمرانی است.
۵. نظریه دولت تنظیم‌گر به‌عنوان یکی از نخستین نظریاتی که به چگونگی تحقق تنظیم‌گری توسط دولت می‌پردازد دارای سه فرض محوری است، اول اینکه تنظیم‌گری مقوله‌ای ابزاری است، دوم اینکه دولت‌محور اجرای تنظیم‌گری است و فرض سوم به محوریت قوانین حاکمیتی در اعمال تنظیم‌گری به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار اشاره دارد.
۶. نظریه دولت تنظیم‌گر پس از ارائه و اجرا مورد نقد قرار گرفت. نتیجه انتقادهای شکل‌گیری نظریات و رویکردهای جدیدی بود که بر تمرکززدایی از فرآیند تنظیم‌گری و باز کردن دایره تنظیم‌گران و مفهوم «حکمرانی با فاصله» تأکید داشتند. رویکرد قانونی خودتولیدی (LTA)، نظریه حکومت‌مندی فوکو، رویکرد تنظیم‌گری تعاملی (واکنشی) و رویکرد کالین اسکات با عنوان پسادولت تنظیم‌گر به نقد نظریه دولت تنظیم‌گر پرداخته‌اند و هریک از جهتی سعی در جبران نواقص آن داشته‌اند.
۷. رویکرد «حکمرانی تنظیم‌گرانه» که به‌عنوان چارچوبی برای پیاده‌سازی تنظیم‌گری در نظام حکمرانی در این گزارش ارائه شده، ضمن تأکید بر تحولات مفهوم بنیادین حکمرانی در سال‌های اخیر، استفاده از انواع فناوری‌های نوین در کنار نوآوری‌های نهادی و سیاستی را بخشی جدایی‌ناپذیر از نظام‌های تنظیم‌گری می‌داند و معتقد است تنظیم‌گری امروزه عملاً از مقوله‌ای صرفاً حقوقی و اقتصادی به حوزه‌ای متنوع و پیچیده با ماهیت «نوآورانه و فناورانه» تبدیل شده و پویایی، به‌روز بودن،

فعالیت پیش‌دستانه، نهادسازی هوشمند و نگاهی جامع و بین‌بخشی از خصوصیات تنظیم‌گر نوین است که با ویژگی‌های سنتی تنظیم‌گر به‌عنوان نهادی قضایی، بوروکراتیک، رسمی و سلسله‌مراتبی ذاتاً متفاوت است.

۸. از مهمترین ویژگی‌های رویکرد «حکمرانی تنظیم‌گرانه» می‌توان به فناورانه بودن، ساختار حاوی تعارض که از یک‌سو دایره نفوذ تنظیم‌گری را گسترش می‌دهد و از سوی دیگر تنظیم‌گران سطح فعالیت رسمی را محدود می‌کند، استفاده گسترده از ابزارهای انگیزشی و طراحی بازار و تأکید بر سهم بازار به مثابه اقتدار تنظیم‌گرانه، تعاملی و توافقی بودن، سیاست محور بودن، فرا اقتصادی بودن و وجود نگاه فراملی اشاره کرد. در این رویکرد قوانین رسمی کشور تنها سهم کوچک و البته مهمی در مسیر تحقق حکمرانی تنظیم‌گرانه برعهده دارند و بخش قابل توجهی از اعمال حکمرانی نوین، خارج از چارچوب‌های رسمی و البته مبتنی بر ساختار حقوقی ایجاد شده توسط حاکمیت، محقق خواهند شد.

۹. در ایران طی سالیان طولانی، اکثر وظایف تنظیم‌گرانه مستقیماً توسط حکومت انجام می‌گرفته و تفکیک مشخصی بین سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری وجود نداشته است، اما با گذشت زمان به تدریج سازمان‌هایی در زیرمجموعه دولت به وجود آمدند که با تمرکز بر وظایف تنظیم‌گرانه، اموری همچون مجوزدهی، تنظیم بازار و اعمال برخی جرائم بر متخلفان را برعهده گرفتند و با تأسیس نهادهایی همچون کانون وکلا و سازمان نظام پزشکی، تنظیم‌گری بخشی و تخصصی پیشرفت کرده و به مرور برخی نهادهای نسبتاً مدرن تنظیم‌گر دولتی مانند سازمان تعزیرات حکومتی، سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و اخیراً سازمان تنظیم مقررات رادیویی نیز با هدف ایفای نقش تنظیم‌گرانه دولت ایجاد شده‌اند.

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و تصویب قانون اجرای این سیاست‌ها که به تشکیل شورای رقابت انجامید، مرحله جدید استقرار نظام تنظیم‌گری در کشور آغاز شد که توفیق چندانی به همراه نداشته است. در کنار این، جریان جدیدی از تقاضای شکل‌گیری نهادهای قاعده‌گذار در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و تکنیکی نیز در سال‌های اخیر آغاز شده است که به دلیل تفاوت ماهوی این عرصه‌های سیاستی و پیچیدگی به مراتب بیشتر فرآیند تنظیم‌گری در آنها تغییر رویکرد به سمت استفاده از الگوی حکمرانی تنظیم‌گرانه امری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.



تحولات نظری مفهوم دولت و تجارب متعدد بین‌المللی از دولت‌های رفاه تا دولت‌های نئولیبرالی و یا توسعه‌ای، به ظهور مفهوم نوینی با عنوان «حکمرانی»^۱ منتج شده است که در آن ضمن تأکید بر جایگاه دولت به‌عنوان محور مرکزی نظام حکمرانی، حضور سایر ذی‌نفعان نظیر بازیگران بخش خصوصی و نهادهای مدنی در سطوح ملی و محلی نیز در فرآیند سیاستگذاری عمومی و کشورداری به رسمیت شناخته شده است.

حکمرانی در واقعیت امروزی خود، مفهومی به مراتب پیچیده و چندوجهی دارد. عبور از دایره سنتی دولت، افزایش نقش بخش خصوصی و نهادهای مدنی در اجرای سیاست‌های دولتی، توزیع عمودی قدرت در لایه‌های فرادولتی بین‌المللی و سطوح محلی در کنار توزیع قدرت افقی در انواع سازمان‌های عمومی و شبه‌دولتی مدلی چندلایه و تعاملی از اداره امور جوامع مدرن نشان می‌دهد. این تحولات در کنار تجارب سیاست‌های کوچک‌سازی، آزادسازی و خصوصی‌سازی دولت‌ها ضرورت وجود نهادهایی به‌منظور تضمین محیط رقابتی و اجرایی‌سازی سیاست‌های حاکمیتی در بخش خصوصی و عمومی را اثبات می‌کند، نهادهایی که در ادبیات حکمرانی از آنها به «نهاد تنظیم‌گر» تعبیر می‌شود و به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیر از نظام حکمرانی ملی مطرح هستند. تنظیم‌گری^۲ یکی از کارکردهای اصلی نظام حکمرانی نوین بوده و در کنار سایر کارکردها همچون سیاستگذاری^۳، بازتوزیع^۴، تسهیلگری^۵ و همین‌طور کارکرد سنتی ارائه کالا و خدمات^۶ چارچوب کلان نظام حکمرانی مدرن را شکل می‌دهد.

تنظیم‌گری در معنای عام خود شامل انواع مداخلات دولت برای تحقق اهداف حاکمیت است. هدف از این مداخلات ایجاد «کنترل عمومی» بر ارائه‌کنندگان خدمات جهت تضمین «منفعت عمومی» است. منفعت عمومی نفعی است که عاید همه ذی‌نفعان و عموم جامعه می‌شود و تأمین آن از جمله اصلی‌ترین فلسفه‌های تشکیل حکومت‌ها محسوب می‌شود. این مفهوم معمولاً در برابر منفعت خصوصی قرار می‌گیرد به‌ویژه در جایی که تأمین منافع یک فرد یا گروه به منافع سایرین آسیب می‌رساند. صیانت از منفعت عمومی به‌معنای جلوگیری از آسیب زدن منافع گروه‌های خاص به منافع سایر ذی‌نفعان است و از جمله اصلی‌ترین فلسفه تشکیل حکومت‌ها محسوب می‌شود. هرچند موضوع تنظیم‌گری به‌صورت سنتی ابتدائاً در حوزه اقتصادی و با رویکرد تنظیم بازار مطرح بوده است، اما به

1. Governance
2. Regulation
3. Policy Making
4. Redistribution
5. Facilitation
6. Service Provision

تدریج به سایر حوزه‌های عمومی و مسائل اجتماعی نیز وارد شده و در حال حاضر به حکمرانی در حوزه‌های مختلف اجتماعی، سیاسی و فرهنگی نیز تعمیم یافته است.

در دورانی که دولت‌ها دیگر تنها بازیگران بلامنازع عرصه اداره امور عمومی محسوب نمی‌شوند و توزیع اقتدار عمومی از نهادهای رسمی به بخش خصوصی، نهادهای عمومی و بازیگران محلی و فراملی به رسمیت شناخته شده است، تنظیم‌گری از جمله مهمترین ظرفیت‌های حکمرانی^۱ مدرن محسوب می‌شود.

هرچند تنظیم‌گری صرفاً یکی از کارکردهای نظام حکمرانی به‌شمار می‌رود و در کنار کارکردهای مهم دیگری چون سیاستگذاری قرار دارد، اما می‌توان ادعا کرد که در سال‌های اخیر نظام حکمرانی بیشترین توسعه خود در ابعاد اجرایی و پژوهشی را از منظر تنظیم‌گری داشته است (بریشویت^۲ و همکاران، ۲۰۰۷). مسائل مهمی چون ناکارایی ابزارهای سنتی قانونی در اعمال حکمرانی، توجه حکومت‌ها به سازوکارهای اجرایی‌سازی سیاست‌های کلان، ناکارایی‌های بازار که به‌طور خاص در سال‌های پس از بحران ۲۰۰۸ مورد توجه قرار گرفت و ناکامی بازار آزاد در تحقق منافع عمومی در بخش‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی، تنظیم‌گری را جزء موضوعات دارای اولویت در حوزه حکمرانی قرار داده است. این موضوعات نه تنها مسئله تنظیم‌گری را در حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی از جمله علوم سیاسی، اقتصاد، حقوق، جامعه‌شناسی و علوم رفتاری مورد توجه قرار داده‌اند، بلکه در حوزه‌های تخصصی خارج از حوزه مطالعات اجتماعی از جمله پزشکی، حمل‌ونقل، انرژی، آب و سایر حوزه‌های سیاستگذاری بخشی نیز تقاضای جدی برای حکمرانی کارآتر، عادلانه‌تر و همراه با مشارکت گسترده‌تر در سطوح بخشی و ملی، به نوعی تقاضا برای تنظیم‌گری بهتر را ایجاد کرده است.

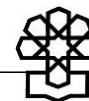
درواقع از منظر علمی الگوی تنظیم‌گری مفهومی بین‌رشته‌ای است که از توجه همزمان رویکردهای متفاوت علوم اجتماعی بر مقوله اعمال حاکمیت در حوزه‌های عمومی خارج از دوگانه سنتی بازار - دولت حاصل شده است.

در ایران نیز موضوع بازطراحی نظام حکمرانی ملی و طراحی «نظام ملی تنظیم‌گری» در محافل سیاستگذاری مطرح شده است و در صورت طراحی هوشمندانه و متناسب با ساختار حقوقی، اجتماعی و سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به‌عنوان راهکاری برای رفع مشکلات متعددی که در حال حاضر در ساختار حکمرانی کشور وجود دارد به کار آید.

از منظر قانونی، طراحی نظام تنظیم‌گری ابتدا در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی^۳ ناظر به تأسیس شورای رقابت و نیز ایجاد نهادهای تنظیم‌کننده بخشی در حوزه‌های مصداق انحصار طبیعی وارد ادبیات حقوقی ایران شد. همچنین در لایحه اصلاح قانون

1. Governance Capacity
2. Braithwaite

۲. مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



خدمات کشوری که از طرف دولت به مجلس ارائه شده است، ایجاد نهادهای تنظیم‌گر تخصصی برای اولین بار به‌عنوان بخشی از نظام اداری جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است.^۱ این گزارش اولین گزارش از سلسله گزارش‌هایی است که با هدف تبیین چارچوب نظری و ایجاد پشتوانه علمی لازم برای طرح‌ها و لوایح مرتبط با طراحی و پیاده‌سازی ساختارهای تنظیم‌گری در نظام اداری و اجرایی جمهوری اسلامی ایران تهیه شده است. امید است این پژوهش‌ها با همکاری نهادهای مرتبط از جمله دولت، مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایتاً به تصویب «قانون جامع نظام ملی تنظیم‌گری» بینجامد.

در این گزارش به بررسی تنظیم‌گری به عنوان یکی از اجزای اصلی نظام حکمرانی پرداخته شده است. در این راستا بخش اول این گزارش به معرفی خاستگاه تنظیم‌گری و بخش دوم نیز به تبیین نسبت تنظیم‌گری با نظام حکمرانی اختصاص یافته است. در بخش سوم ضرورت تنظیم‌گری مورد بررسی قرار گرفته و در آن دو موضوع مطرح شده است. در قسمت اول این بخش نظریه منفعت عمومی^۲ مطرح می‌شود که ضرورت شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گری را از منظر انتفاع عمومی جامعه تبیین می‌کند. در قسمت دوم نیز نظریات تسخیر تنظیم‌گری^۳ بررسی می‌شود که براساس آنها تنظیم‌گری نه به‌عنوان یک ضرورت، بلکه در نتیجه بده‌بستان ذی‌نفعان شکل می‌گیرد و در صورت طراحی معیوب نتیجه آن نیز لزوماً در راستای منافع عمومی نخواهد بود. در بخش چهارم گزارش برخی از نظریاتی که پیرامون محوریت تنظیم‌گری در عملکرد دولت‌ها مطرح شده‌اند بررسی می‌شوند. در این راستا ابتدا نظریه دولت تنظیم‌گر مطرح شده و نقد می‌شود و سپس چهار نظریه دیگر که هریک از جنبه‌ای به نظریه دولت تنظیم‌گر نقد وارد کرده‌اند مطرح خواهند شد و در پایان نیز رویکرد «حکمرانی تنظیم‌گرانه»^۴ به‌عنوان راهکار پیشنهادی نگارندگان این گزارش معرفی خواهد شد. در بخش پایانی گزارش نیز ضمن بررسی تجارب تنظیم‌گری در اتحادیه اروپا، آمریکا و انگلستان، وضعیت تنظیم‌گری در ایران بررسی خواهد شد.

۱. خاستگاه تنظیم‌گری

به‌لحاظ تاریخی نمی‌توان تنظیم‌گری را اساساً پدیده‌ای مدرن به‌شمار آورد و در این راستا می‌توان موارد متعددی از مداخلات حاکمیتی را در قرن نوزدهم در کشوری مانند آمریکا ذکر کرد.^۵ در ادبیات

۱. در زمان تنظیم این گزارش، فرآیند بررسی لایحه مذکور در مجلس شورای اسلامی آغاز شده است.

2. Public Interest

3. Regulatory Capture

4. Regulatory Governance

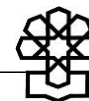
۵. مثلاً گلارز و شلايفر (۲۰۰۳) تجربیاتی از تنظیم‌گری در سال ۱۸۸۷ را ذکر می‌کنند و یا در مقاله خود تنظیم‌گری حرفه‌ای و منفعت عمومی در کانادا (Adams, 2013) نیز تاریخچه تنظیم‌گری در کشور کانادا از نیمه دوم قرن نوزدهم میلادی مورد بررسی قرار گرفته است.

علمی نیمه قرن نوزدهم معروف به دوران ترقی‌خواهی^۱ شاهد اولین تلاش‌ها برای تشکیل نهادهای تنظیم‌گر در آمریکا و شکل‌گیری اولیه مفهوم دولت تنظیم‌گر بود (گلازر و شلایفر،^۲ ۲۰۰۳، کاشمن، ۱۹۴۱). در نیمه اول قرن بیستم ایده‌های افرادی همچون لوئیس برندیس^۳ مشاور اقتصادی ویلسون^۴ رئیس‌جمهور آمریکا، مفهوم تنظیم‌گری را وارد دوران جدیدی کرد که به دوره «توافقات نو»^۵ مشهور است. با وجود این می‌توان گفت از آنجایی که این مداخلات عموماً محلی و غیرنظام‌مند بوده است، می‌توان ادعا کرد که مفهوم دولت تنظیم‌گر به معنای گسترده امروزی، مفهومی شکل یافته در نیمه دوم قرن بیستم است. در این دوران عوامل مختلفی به شکل‌گیری و توسعه مفهوم تنظیم‌گری در نظام حکمرانی منجر شده است.

از یک‌سو در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ همزمان با توسعه و اهمیت یافتن مفاهیمی چون حقوق اجتماعی، سلامت، امنیت عمومی و ملاحظات زیست‌محیطی، تقاضای بیشتری برای مداخله هدفمند حاکمیت در این قبیل حوزه‌ها با هدف تضمین منافع عمومی ایجاد شد. همزمان با گسترش بازارهای اقتصادی و در پی آن بروز پدیده شکست بازار، نیاز به مداخله در بخش‌های مختلف اقتصادی به‌منظور کنترل تبعات منفی فعالیت بازار و بخش خصوصی ایجاد شد. در این راستا می‌توان مشاهده کرد که عموم اقتصاددانان برجسته از نحله‌های مختلف اقتصادی، از کینز گرفته تا هایک، مقوله تنظیم‌گری را (البته با تفاسیر خاص خود) مورد توجه قرار داده‌اند.

حتی اقتصاددانان طرفدار مکتب شیکاگو با انتقادها و چالش‌های خود، مقوله تنظیم‌گری و در مقابل مقررات‌زدایی را به مرکزیت مجادلات و مباحثات علم اقتصاد تبدیل کردند. در این بین تحلیل تنظیم‌گری از دید مدافعان نظریه انتخاب عقلانی^۶ در اقتصاد هم مغفول نماند. به‌هم پیوستگی تاریخ تنظیم‌گری با تاریخ اصلاحات اقتصادی به‌ویژه خصوصی‌سازی هم در رشد رویکرد «اقتصاد تنظیم‌گری»^۷ به‌عنوان یکی از حوزه‌های اصلی دانش اقتصاد تا زمان حال مؤثر بوده است. امروزه پس از چالش‌هایی چون بحران‌های زیست‌محیطی و تبعات ناشی از بحران مالی ۲۰۰۸ و در پی آن ایجاد تقاضای عمومی برای مداخله حاکمیت، مسئله تنظیم‌گری بیش از پیش مورد توجه اقتصاددانان و سیاستگذاران قرار گرفته است.

1. Progressive Era
 2. Glaeser, E.L. and Shleifer, A.
 3. Louis Brandeis
 4. Wilson
 5. New Deal
 6. Rational Choice
 7. Regulatory Economics



از سوی دیگر، نحله دیگری از محققین با رویکردی حقوقی و جرم‌شناسانه، ریشه ظهور تنظیم‌گری را در بخش جرائم شرکتی جستجو کرده‌اند.^۱ به صورت سنتی بسیاری از جرائم شرکتی و جرائم رخ داده در بازارهای تجاری، در قالب‌هایی بجز جرائم معمولی و تحت عنوان «جرائم یقه سفیدان»^۲ مورد توجه و بررسی دادگاه‌ها و جرم‌شناسان قرار می‌گرفته است. پیچیدگی‌های مربوط به جرائم تجاری و شرکتی و مشکلات مربوط به پیگیری قضایی این‌گونه از جرائم و بعضاً غیرممکن بودن جبران خسارت وارده در آنها در مواردی که جرم صورت گرفته منجر به تضییع گسترده اموال و حقوق عمومی شده و یا آثار خارجی زیادی به همراه داشته است، پیگیری این‌گونه از جرائم را در نظام قضایی با دشواری همراه است. برای مثال زمانی که جرم صورت گرفته خسارات زیادی را در قالب تضییع اموال عمومی به همراه داشته باشد، هرچند فردی در دادگاه مجرم شناخته و تنبیه شود، اما امکان بازگشت حقوق تضییع شده به صاحبان آن وجود نخواهد داشت. این مشکلات در طول زمان نیاز به ایجاد یک نظام حاکمیتی خاص با رویه‌های پیشگیرانه و برخوردار از قابلیت‌های مقرراتگذاری با حداقل امکان تخطی از آنها را پررنگ کرد. این نهادها به‌ویژه در کشورهایی که از نظام قضایی ضعیفی برخوردار بودند گسترش یافت و در نهایت در بسیاری از این کشورها بستر ایجاد سازمان‌های تنظیم‌گر را فراهم کرد. در این نگاه تنظیم‌گری پاسخی «اجرایی و سیاستی»^۳ به ناکارآمدی نظام «حقوقی - قضایی»^۴ محسوب می‌شود که به صورت مکمل زمینه اعمال حکمرانی را بر فعالین خصوصی فراهم می‌آورند. حوزه مطالعات حقوقی تنظیم‌گری با گرایش‌های جامعه‌شناسانه، با ترکیب مردم‌شناسانه، اقتصادی و تاریخی حوزه‌های مشترک مطالعاتی پدید آورد که به توسعه مطالعات تنظیم‌گری به گرایش‌های ترکیبی نوین و متفاوت علمی منجر شد.^۵ به هم رسیدن دیسپلین‌های مختلف علوم اجتماعی و تمرکز مشترک آنها بر حوزه مطالعات تنظیم‌گری به نوعی نشانه ماهیت بین‌رشته‌ای مفاهیم مرتبط با مقوله کلان حکمرانی و سیاستگذاری عمومی است. از منظر جغرافیایی هم مطالعات تنظیم‌گری محدود به مرزهای کشور آمریکا نماند. کشورهای اروپایی با محوریت انگلستان در دوران نخست‌وزیری مارگارت تاچر^۶ و متعاقب خصوصاً سازی‌های گسترده در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی و بعد از آن اغلب اعضای اتحادیه اروپا، مطالعات و اجرای مدل‌هایی از تنظیم‌گری را به عنوان محور اصلاحات اقتصادی و راه‌حلی جهت کاهش ریسک و حفظ محیط رقابتی اقتصاد در دستور کار خود قرار دادند. در دو دهه اخیر، البته

۱. به عنوان نمونه می‌توان به گلارز و شلایفر (۲۰۰۲) اشاره نمود.

2. White-Collar Crime

3. Administrative-Political

4. Judiciary-Legal

۵. بریث‌ویت و همکاران (۲۰۰۷) از این حوزه تحت عناوینی چون Lawyer-Sociologists, Legal-Anthropologists و Legal-Economists یاد می‌کنند.

6. Margaret Thatcher

تنظیم‌گری با حفظ تفاوت‌ها در گستره اعمال و میزان تطابق با نظام‌های سیاسی متفاوت به بخشی ثابت و تفکیک‌ناپذیر از نظام‌های حکمرانی در اغلب کشورهای جهان تبدیل شده است.

۲. تنظیم‌گری در عصر حکمرانی

همزمان با افزایش توجه به تنظیم‌گری در محافل آکادمیک و در بین سیاستگذاران، در دو دهه اخیر ادبیات سیاستگذاری شاهد یک انتقال مفهومی از تمرکز بر «دولت»^۱ به مثابه تنها منشأ اقتدار ملی و اعمال سیاست‌های عمومی به مفهوم «حکمرانی»^۲ به معنای نظام توزیع قدرت اعمال حاکمیت و استفاده از تمام ظرفیت‌های اجتماعی جهت پیشبرد امور عمومی بوده است. این انتقال مفهومی ابتدا از رشد انتقادات به تفکیک مصنوعی و دوگانه دولت - بازار در علوم سیاسی و اجتماعی شکل گرفت، به گونه‌ای که بسیاری از منتقدین به خلأ تحلیل دیسیپلین‌های علوم اجتماعی در پرداختن به سطوح میانی و نقاط مشترک از جمله نهادهای اجتماعی و مؤسسات غیردولتی اشاره کرده‌اند (استرم،^۳ ۱۹۹۰).

مفهوم حکمرانی حاصل پیوستگی و ارتباط دو طرفه شاخه‌های مختلف علوم اجتماعی به ویژه علوم سیاسی و جامعه‌شناسی است که تلاش دارد تا چگونگی اعمال حاکمیت در جوامع پیچیده امروزی مشتمل بر نهادهای بخش خصوصی، عمومی و فعالین اجتماعی را مورد مطالعه و مذاقه قرار دهد.

در ادبیات تعاریف مختلفی از مفهوم حکمرانی ارائه شده است. برای مثال می‌توان به تعریف اسکات^۴ (۲۰۰۳) اشاره کرد که حکمرانی را «مجموعه گسترده‌ای از ظرفیت‌ها و منابع می‌داند که برای اعمال قدرت بر دامنه گسترده‌ای از فعالین دولتی، غیردولتی و فراملی به کار می‌رود». همچنین براساس تعریف بنز^۵ (۲۰۱۱) حکمرانی «هدایت و هماهنگی آحاد وابسته به هم، در چارچوب سیستم‌های قانونی نهادینه شده است». شایان ذکر است که حکمرانی لزوماً توسط دولت یا حکومت اعمال نمی‌شود و ممکن است در یک ساختار قدرت توزیع شده و متکثر، کارکردهای حکمرانی توسط سایر بازیگران مانند اصناف، سازمان‌های مردم‌نهاد و یا حتی آحاد مردم انجام شود. همان‌طور که مشخص است این تعریف بسیار کلی بوده و مجموعه بسیار گسترده‌ای از کارکردها را شامل می‌شود که تنظیم‌گری یکی از کارکردهای اصلی نظام حکمرانی است. در این نگاه، تنظیم‌گری به‌عنوان بخشی از نظام کلان حکمرانی مورد توجه قرار گرفته است. در ادبیات کارکردهای مختلفی برای نظام حکمرانی ذکر شده است که هر یک به نقش خاصی در نظام حکمرانی اشاره دارد. در این مطالعه کارکردهای نظام

-
1. Government
 2. Governance
 3. Ostrom
 4. Colin Scott
 5. Benz



حکمرانی موارد پنج‌گانه سیاستگذاری، بازتوزیع، تنظیم‌گری، تسهیلگری و ارائه کالا و خدمات در نظر گرفته شده است.^۱

هریک از این کارکردها خود طیفی از تعاریف مختلف را دربرمی‌گیرد که تفصیل و نقد و بررسی آنها خارج از موضوع این نوشتار است. با این حال مختصراً اشاره می‌شود که کارکرد سیاستگذاری به‌طور مشخص بخش هنجاری^۲ و یا ایدئولوژیک حکمرانی به‌شمار می‌رود که در آن حاکمیت باید‌ها و نباید‌های پیش روی جامعه را تعیین می‌کند. بر این اساس تعیین منافع عمومی و یا اهداف بلندمدتی که جامعه باید به آنها دست یابد در کارکرد سیاستگذاری محقق می‌شود. مشروعیت این دست‌گزاره‌های سیاستی هم می‌تواند به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم از برآیند رأی و نظر جامعه، گزاره‌های دینی و ارزشی و یا ترکیبی از این دو نشئت گیرد.

کارکرد تنظیم‌گری شامل «مجموعه مداخلات حاکمیتی در فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی با استفاده از ابزارهای مختلف حقوقی، اقتصادی، اجتماعی و ... با هدف تحقق سیاست‌ها و یا منافع عمومی است». شایان ذکر است که براساس این تنظیم‌گری بر مبنای اهداف خیرخواهانه و نه رانت‌جویی گروه‌های ذی‌نفع (نظریات تسخیر تنظیم‌گری)^۳ تعریف می‌شود.^۴ این تعریف همچنین بسیار گسترده‌تر از تعریف تنظیم‌گری مبتنی بر مداخلات دولت تنها با هدف ممانعت از شکست بازار^۵ است. کارکرد بازتوزیعی ناظر به تحقق اهدافی همچون برقراری عدالت و رفع فقر و شکاف طبقاتی در جامعه است. هرچند که با تعریفی که از تنظیم‌گری ارائه شد شاید بتوان این اهداف را نیز ذیل تنظیم‌گری به‌شمار آورد، اما جهت سازگاری بیشتر تقسیم‌بندی کارکردی این نوشتار با تعریف حداقلی تنظیم‌گری براساس شکست بازار، بازتوزیع به‌عنوان یک کارکرد مجزا ذکر می‌شود. البته توجه به این نکته ضروری است که در ادبیات اقتصادی، تنظیم‌گری زمانی رخ می‌دهد که بازار به خودی خود از دستیابی به شرایط تخصیص بهینه و کارآ ناتوان شود و در این موارد مداخله دولت در سازوکارهای بازار پذیرفته می‌شود، اما مداخلات بازتوزیعی صرفاً انتقال اولیه ثروت بین آحاد جامعه بوده و هیچ ورودی به سازوکارهای بازار مانند قیمتگذاری و یا تعیین حدود برای سطح تولید و مصرف ندارد لذا جزء موارد شکست بازار و بالطبع جزء حیطه تنظیم‌گری به‌شمار نمی‌رود. ازسوی دیگر تنظیم‌گری عموماً مداخله با هدف اثرگذاری بر رفتار آحاد اقتصادی و اجتماعی و «تغییر رفتار» آنها در جهت تحقق منافع عمومی و سیاست‌هاست. درحالی که به‌صورت کلی هدف از بازتوزیع لزوماً تغییر رفتار در آحاد جامعه

۱. همان‌طور که عنوان شد دسته‌بندی‌های دیگری نیز از کارکردهای نظام حکمرانی در ادبیات ارائه شده است. برای مثال در بخشی از ادبیات، حکمرانی شامل سه کارکرد تأمین‌کنندگی، توزیع‌کنندگی و تنظیم‌گری در نظر گرفته شده است که در این میان کارکرد تنظیم‌گری را می‌توان بزرگ‌ترین و اصلی‌ترین کارکرد نظام حکمرانی به‌شمار آورد که هدف آن جهت‌دهی به مجموعه رفتار بازیگران مختلف جامعه با استفاده از ابزارهای در اختیار حاکمیت است.

2. Normative

۲. رجوع شود به قسمت دوم از بخش سوم گزارش حاضر.

۳. لازم به توضیح است که برخی از محققین تنظیم‌گری را سازوکاری می‌دانند که طی آن دولت با رویکرد خیرخواهانه تحقق منفعت عمومی را دنبال می‌کند و مانع رانت‌جویی و منفعت‌طلبی گروه‌های ذی‌نفع می‌شود.

5. Market Failure

نبوده و صرفاً با هدف تحقق منفعت عمومی و سیاست‌های مربوط به عدالت صورت می‌پذیرد و از آن جمله در ایران می‌توان به مداخلات دولت در موضوع توزیع یارانه‌ها اشاره کرد. با توجه به این ملاحظات می‌توان بازتوزیع را کارکردی مجزا از تنظیم‌گری به‌شمار آورد.

به یک معنا می‌توان گفت تنظیم‌گری و بازتوزیع هر دو به‌صورت مستقیم در راستای تحقق کارکرد سیاستگذاری و در طول آن قرار دارند. با این تفاوت که کارکرد تنظیم‌گری، عملاً قاعده و نحوه رفتار عوامل توزیع‌کننده و تأمین‌کننده خدمات را تعیین می‌کند و در واقع سایر کارکردهای حاکمیتی در راستای اجرای سیاست‌ها و در چارچوبی که تنظیم‌گران مشخص می‌کنند، محقق می‌شوند.

اما کارکرد تسهیلگری و توسعه‌ای شامل مجموعه اقداماتی است که با هدف توانمندسازی بازیگران مختلف برای فعالیت اثربخش و ایجاد هم‌افزایی میان آنها صورت می‌پذیرد. یکی از ابعاد اصلی تسهیلگری فراهم آوردن زیرساخت مناسب برای فعالیت بازیگران است. تسهیلگری توسط دولت و یا نهادهایی مانند اصناف و سازمان‌های ترویجی، آموزشی و توسعه‌ای صورت می‌پذیرد و عموماً در ارتباط مستقیم با فراهم‌آوردن کالاهای و خدمات قرار دارد. در نهایت تأمین کالا و خدمات کارکرد نهایی نظام حکمرانی است که به‌صورت مستقیم منجر به تأمین رفاه آحاد جامعه می‌شود و براساس دیدگاه رایج در اکثر موارد، بجز برخی کالاهای عمومی مانند امنیت، انتظار می‌رود اجرای آن برعهده بخش خصوصی گذارده شود.

براساس این تقسیم‌بندی، سه کارکرد اول یعنی سیاستگذاری، بازتوزیع و تنظیم‌گری را می‌توان در یک رویکرد ساده‌سازی شده امور حاکمیتی و کارکردهای تسهیلگری و تأمین‌کنندگی را امور تصدیگرانه به‌شمار آورد، هرچند اطلاق حاکمیتی بودن یک کارکرد خاص، لزوماً به این معنا نیست که آن صرفاً توسط حکومت اجرا می‌شود. برای مثال الگوهایی از تنظیم‌گری مانند خودتنظیم‌گری^۱ و تنظیم‌گری خصوصی^۲ قابل تفویض به بخش غیردولتی است، اگرچه در نهایت تولید آن برعهده حاکمیت بوده و در مورد اجرای صحیح آن حاکمیت به‌صورت مستقیم پاسخگو خواهد بود. همچنین امور بازتوزیعی در بسیاری از موارد توسط نهادهای خیریه خصوصی صورت می‌پذیرد، اما مسئولیت تحقق اهداف بازتوزیعی در نهایت به‌صورت مستقیم برعهده حاکمیت خواهد بود.

با توجه به محوریت مقوله تنظیم‌گری در این نوشتار، لازم به توجه است که کارکرد تنظیم‌گری خود شامل زیرکارکردهایی است که می‌توان آنها را در موارد ذیل برشمرد:

الف) مقرراتگذاری: تدوین و تصویب مقرراتی که تعیین‌کننده قواعد رفتار بازیگران هستند،

1. Self-regulation
2. Private Regulation



- (ب) **آگاه‌سازی:** آگاه‌سازی بازیگران تحت تنظیم از اهداف تنظیم‌گری و چارچوبی که ذیل آن باید رفتار کنند،
- (ج) **رصد:** رصد بازیگران با هدف آگاهی از وضعیت حوزه تحت تنظیم‌گری و میزان تعهد به مقررات وضع شده،
- (د) **اعمال مقررات:** طراحی سازوکارهای لازم برای جهت‌دهی به رفتار بازیگران و استفاده از سازوکارهای انگیزشی و تنبیهی،
- (ه) **داوری و حل منازعات:** تصمیم‌گیری در مورد عواقب عدم پایبندی به مقررات یا حل‌وفصل منازعات،
- (و) **مجازات:** اعمال مجازات و تنبیهات لازم در موارد تخلف،
- (ز) **ارزیابی:** پایش نظام تنظیم‌گری و اعمال اصلاحات لازم،
- (ح) **طراحی مکانیسم:** چینش بازیگران و تعریف ارتباطات بین آنها به گونه‌ای که نتیجه عملکرد و تعاملات بازیگران تأمین‌کننده اهداف مد نظر تنظیم‌گر باشد.
- هر یک از کارکردهای فوق می‌توانند مستقیماً توسط نهادهای حاکمیتی انجام شده و یا به بخش‌های غیرحاکمیتی واگذار شوند.
- نکته قابل توجه دیگر آن است که تقسیم‌بندی فوق لزوماً با تقسیم‌بندی قوای سه‌گانه مستقل در حاکمیت در تطابق نیست. به صورت مشخص کارکرد تقنین در قالب دو کارکرد سیاستگذاری و تنظیم‌گری قابل تقسیم است، همان‌طور که در ادامه اشاره خواهد شد، یکی از زیرکارکردهای تنظیم‌گری وضع مقررات و قواعد است، که خود بخشی از اختیارات نظام تقنین را دربرمی‌گیرد. همچنین با توجه به وجود زیرکارکردهای نظارت، حل دعاوی و اختلافات و وضع مجازات و تنبیه در مقوله تنظیم‌گری، از لحاظ کارکردی در سطح نظام حکمرانی می‌توان تنظیم‌گری را مشتمل بر امور قضایی نیز به‌شمار آورد. البته در بخش آتی اشاره خواهد شد که از لحاظ تاریخی تنظیم‌گری در ادامه نظام قضایی و در موارد مختلفی به‌عنوان جایگزین آن در نظام حکمرانی به ایفای نقش پرداخته است.
- در نهایت اشاره به این نکته نیز می‌تواند مفید باشد که تفکیک‌های دیگری نیز بین تنظیم‌گری و حکمرانی وجود دارد، از منظر حقوق اداری تنظیم‌گری آن بخشی از وظایف حکمرانی است که به اعمال مقررات می‌پردازد. برخی دیگر این نگاه را نیز محدودتر کرده و تنظیم‌گری را صرفاً اعمال مقررات از سوی حاکمیت بر بخش‌های خصوصی به‌شمار می‌آورند.^۱ از منظر این نوشتار اما تحدید مفهوم تنظیم‌گری به صرف مقوله اعمال مقررات رسمی و تحدید مضاعف آن به حوزه اعمال مقررات تنها بر بخش خصوصی، نگاهی به شدت تقلیل یافته است. در یک معنای تعمیم یافته می‌توان

۱. برای مثال می‌توان به Black, 2002 اشاره کرد.

تنظیم‌گری را اعمال مداخله به‌منظور اثرگذاری بر رفتار کلیه آحاد اقتصادی و اجتماعی، شامل بازیگران بخش‌های خصوصی و دولتی به شمار آورد. در چنین رویکرد موسعی، مفهوم و حدود مداخله و همین‌طور ابزارهای اعمال حاکمیت و تغییردهنده رفتار بازیگران طیف بسیار وسیعی از ابزارهای رسمی تا مکانیسم‌های غیررسمی مانند طراحی بازار، مهندسی اجتماعی و هنجارسازی ارزشی را شامل می‌شوند که در بخش‌های آتی این گزارش مورد توجه قرار گرفته‌اند. روند فعلی به نحوی حدود و ثغور مفهوم تنظیم‌گری را به مرزهای مفهوم حکمرانی نزدیک می‌کند و آن را به اصلی‌ترین بخش نظام‌های نوین حکمرانی مبدل می‌سازد. در واقع در دوران انتقال مفهومی از دولت مرکزی به حکمرانی توزیع شده، کیفیت تنظیم‌گری مستقیماً در کیفیت زندگی آحاد مردم و کیفیت کشورداری به معنای وسیع آن اثرگذار است.

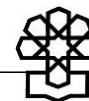
۳. ضرورت یا عدم ضرورت تنظیم‌گری

مکانیسم‌های تنظیم‌گری چگونه باعث ارتقای نظام حکمرانی می‌شوند؟ اساساً آیا طراحی و اجرای نظام‌های تنظیم‌گری از الگوی واحدی پیروی می‌کند؟ آیا دهه‌ها پیاده‌سازی ابزارهای تنظیم‌گری در کشورهای متفاوت نتایج یکسانی به همراه داشته است؟ پاسخ سؤالاتی از این قبیل از طریق مطالعات میدانی متعدد موجب ایجاد طیف وسیعی از نظریات شده است که از یک‌سو تنظیم‌گری را جزء لاینفک نظام‌های مدرن حکمرانی می‌دانند و از سوی دیگر رویکردی شدیداً منفی به تبعات ایجاد انواع مختلف نهادهای تنظیم‌گر بر کیفیت نظام اداره عمومی و به‌ویژه گسترش فساد و انحصار در عرصه حکمرانی را نمایندگی می‌کنند. تنوع و دایره این نظریات، به اهمیت امر حکمرانی به مثابه مفهومی زمینه‌ای^۱ و متأثر از ساخت اجتماعی^۲ در مقابل امر تکنیکی و قابل تقلید برمی‌گردد.

به بیان ساده‌تر وقتی که صحبت از تنظیم‌گری می‌شود دو دسته نظریات متعارض وجود دارد، دسته اول نظریاتی است که تنظیم‌گری را برای ایجاد یک نظام حکمرانی مناسب و کارآ ضروری می‌دانند و بر ضرورت ایجاد نظام حکمرانی مبتنی بر تنظیم‌گری تأکید دارند و دسته دوم نظریاتی است که شکل‌گیری تنظیم‌گری را دارای آفات و آسیب‌های قابل توجهی می‌دانند و از همین‌رو با شکل‌گیری نظام تنظیم‌گری مخالفت می‌کنند. نظریات دسته اول بیشتر بر منافع حاصل از وجود نهادهای تنظیم‌گر تأکید دارند و ضمن برشمردن آنها از جنبه‌های مختلف وجود نهادهای تنظیم‌گر را موجب سیانت از منفعت عمومی معرفی می‌کنند. این دسته از نظریات تحت عنوان نظریات منفعت عمومی قرار می‌گیرند و ضرورت تنظیم‌گری از جنبه‌هایی همچون اقتصادی، سیاسی، نظام حکمرانی، فنی -

1. Contextual

2. Social Construct



تخصصی، اقتصاد سیاسی و نیز مکمل نظام قضایی بحث و بررسی می‌شوند. دسته دوم نظریات بیشتر حول محور موضوع تسخیر تنظیم‌گری قرار می‌گیرند. این دسته از نظریات بیان می‌دارند که صاحبان رانت و قدرت انگیزه بالایی برای استفاده از ظرفیت نهادهای تنظیم‌گر دارند، زیرا این نهادها از اختیارات زیاد و متنوعی برخوردارند و کمک زیادی به تحقق منافع صاحبان رانت و قدرت خواهند نمود و به همین دلیل آنها تمام تلاش خود را برای تسخیر و اثرگذاری بر عملکرد تنظیم‌گران خواهند کرد. بدین جهت اکثر تنظیم‌گران تحت نفوذ صاحبان رانت و قدرت قرار می‌گیرند و اصطلاحاً توسط آنها تسخیر می‌شوند و در چنین شرایطی عملکردی متناقض با هدفی که برای آن تأسیس شده‌اند خواهند داشت. البته نظریات دسته اول انتقاد وارد شده از سوی نظریات دسته دوم را رد نمی‌کنند، اما معتقدند چاره این مشکل کنار گذاشتن نهادهای تنظیم‌گر نیست، بلکه باید سازوکاری طراحی شود که از تسخیر نهادهای تنظیم‌گر جلوگیری شود و تنظیم‌گران عملکرد مستقل و بی‌طرفانه‌ای داشته باشند. در این بخش از گزارش ضمن مرور این نظریات و بر شمردن ابعاد مثبت و منفی احتمالی استقرار نظام‌های تنظیم‌گر، اهمیت طراحی دقیق و اجرای هوشمندانه و پویای مکانیسم‌های تنظیم‌گری تبیین می‌شود.

۳-۱. نظریات منفعت عمومی (ضرورت وجود دولت تنظیم‌گر)

از یک دیدگاه هنجاری^۱، ضرورت شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر در نظام حکمرانی کشور از جهات متفاوتی مورد توجه قرار گرفته است. در ادبیات علمی این جهات متفاوت را می‌توان تحت عنوان نظریات منفعت عمومی^۲ دسته‌بندی کرد که بنای اصلی آنها بر ضرورت وجود تنظیم‌گری به دلیل اهمیت آن در تحقق منافع عمومی شکل گرفته است. ابعاد منافع عمومی و در راستای آن ضرورت وجود تنظیم‌گری را می‌توان ذیل سرفصل‌های زیر برشمرد:

۳-۱-۱. ضرورت تنظیم‌گری از منظر سیاسی

ضرورت تنظیم‌گری از منظر سیاسی ذیل سه محور اصلی قابل طرح است:
اولاً ایجاد نظام‌های تنظیم‌گری به‌ویژه با مشارکت فعالین بخش‌ها می‌تواند به‌نوعی نمایانگر مشارکت سیاسی باشد و نمادی از مشارکتی بودن نظام سیاسی محسوب می‌شود.
ثانیاً استقرار تنظیم‌گری با مشارکت بازیگران و فعالین بخش‌ها از گوشه‌گیری اجتماعی و به حاشیه رفتن گروه‌های حرفه‌ای جلوگیری می‌کند. زیرا با درگیر شدن گروه‌های حرفه‌ای و تخصصی در

1. Normative
2. Public Interest

سازوکار تنظیم‌گری، زمینه برای اثرگذاری بیشتر این گروه‌ها فراهم می‌شود و موجب بالا رفتن اعتبار تخصصی و مشروعیت نظام حکمرانی می‌شود.

در نهایت اینکه استقرار نظام تنظیم‌گری باعث افزایش همگرایی اجتماعی^۱ می‌شود. به صورت کلی دخیل کردن بازیگران مختلف همچون گروه‌های تخصصی و حرفه‌ای، سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکل‌های اجتماعی در فرآیند اداره کشور از طریق تنظیم‌گری باعث تقویت همگرایی اجتماعی میان این گروه‌ها خواهد شد (آدامز^۲ و همکاران، ۲۰۱۳).

۳-۱-۲. ضرورت تنظیم‌گری از منظر ارتقای قابلیت و ظرفیت حکمرانی

یکی دیگر از دلایل ضرورت استقرار نظام تنظیم‌گری به ظرفیت‌های دولت در امر حکمرانی برمی‌گردد. به این معنا که وجود نهاد تنظیم‌گر و به‌کارگیری گروه‌های مختلف از یک سو مشروعیت^۳ دولت را در امر حکمرانی بالا می‌برد و این موجب افزایش ظرفیت دولت در عرصه حکمرانی می‌شود. البته به این نکته باید توجه شود که مشروعیت در ادبیات سیاسی به معنای مقبولیت و پذیرش از ناحیه جامعه هدف بوده و به ارتقای مشروعیت نظام حکمرانی منجر می‌شود.

از سوی دیگر نظام تنظیم‌گری جزئی از نظام حکمرانی است و استقرار آن موجب گسترش یافتن قلمرو نظام حکمرانی و دایره نفوذ دولت می‌شود، بدون اینکه لزوماً بار مالی جدیدی را بر دولت تحمیل کند. در حقیقت نظام تنظیم‌گری به نوعی در یک ساختاردهی اجتماعی که مقوم نظام حکمرانی باشد مشارکت می‌کند و از این طریق زمینه «اجتماعی‌سازی»^۴ نظام حکمرانی را فراهم می‌کند. در واقع نظام تنظیم‌گری، نظام حکمرانی را از حالت سلسله‌مراتبی خارج می‌کند و یک نقش میانجی‌گرانه و واسط بین حاکمیت و مردم پیدا می‌کند (آدامز و همکاران، ۲۰۱۳). در مجموع توسعه نهادهای تنظیم‌گر به‌عنوان حلقه مکمل منظومه نظام حکمرانی ملی موجب ارتقا و رشد برآیند «ظرفیت‌های حکمرانی» در جامعه خواهد شد.

۳-۱-۳. ضرورت تنظیم‌گری از منظر نظریات اقتصادی

در نظریات مربوط به تنظیم‌گری، منفعت اجتماعی دلیل اصلی نیاز به تنظیم‌گری از سمت حاکمیت معرفی شده است. به‌طور خاص در مواردی که به‌دلیل شکست بازار،^۵ تخصیص بهینه و دستیابی به بهینه پارتو به صورت عادی محقق نمی‌شود، نیاز به دخالت دولت برای بهبود تخصیص منابع وجود خواهد داشت. این نظریه که به نظریه منفعت اجتماعی معروف است مبنای اصلی اغلب نظریات

1. Social Integration
2. Adams
3. Legitimacy
4. Socialization
5. Market Failure



شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر است. برخی از اصلی‌ترین دلایل شکست بازار را می‌توان وجود انحصار^۱ (قدرت بازاری)، سود بادآورده^۲، آثار جانبی^۳، اطلاعات ناکافی^۴، کالاهای عمومی^۵، قیمتگذاری غارت‌گرانه^۶ و نابرابری قدرت چانه‌زنی^۷ دانست. در این شرایط دولت با دخالت خود زمینه را برای تحقق منفعت عمومی فراهم می‌کند (بالدوین و همکاران، ۲۰۱۲). در گزارش‌های بعدی به موضوع شکست بازار و برخی از عوامل بروز آن بیشتر پرداخته خواهد شد.

در مقابل این نظریه الگوی شیکاگو قرار دارد که از سه جهت حضور و دخالت دولت در اقتصاد را به‌منظور رفع مشکل شکست بازار مناسب نمی‌داند:

(الف) موارد محدود شکست‌های بازار و توانایی بخش خصوصی در رفع این شکست‌ها،

(ب) توانایی دادگاه‌های غیردولتی در رفع معبود شکست‌های حل نشده،

(ج) عدم توان حاکمیت در رفع شکست‌ها به‌دلایلی از جمله فساد و تسخیر تنظیم‌گری (گلازر و شلايفر، ۲۰۰۳).

در کنار نظریه منفعت اجتماعی که موافق دخالت نهاد تنظیم‌گر برای رفع شکست‌های بازار و الگوی شیکاگو که به‌دلایل ذکر شده مخالف این دخالت است، نظریه «اجرای تنظیم‌گری» قرار دارد. این نظریه با نگاهی عمل‌گرایانه و غیرایدئولوژیک با بررسی بده - بستان بین دو هزینه اجتماعی شکست بازار و هزینه دخالت دولت، به بررسی نوع دخالت بهینه حاکمیت در بازارهای مختلف می‌پردازد. براساس این نظریه برای رسیدن به اهداف اجتماعی چهار استراتژی مختلف وجود دارد. استراتژی اول استفاده از انضباط بازار است. به این معنا که با وجود یک فضای شفاف، بازیگران بازار جهت حفظ حسن شهرت و اعتبارشان از انجام برخی تخلفات خودداری می‌کنند. مورد بعدی استفاده از دادگستری خصوصی است که افراد می‌توانند با شکایت و دادخواهی از آنها احقاق حق کنند. در مرحله سوم بحث تنظیم قوانین و نظارت بر آن توسط نهاد تنظیم‌گر مطرح می‌شود. استراتژی چهارم نیز تصدیگری دولتی است که دولت جهت تأمین منافع عمومی خودش وارد بازار می‌شود. هر کدام از چهار استراتژی فوق دارای مقادیر متفاوتی هزینه اجتماعی شکست بازار و همچنین هزینه اجتماعی دخالت حاکمیتی است برای درک بهتر این دو هزینه می‌توان این دو هزینه را به‌صورت زیر معرفی کرد:

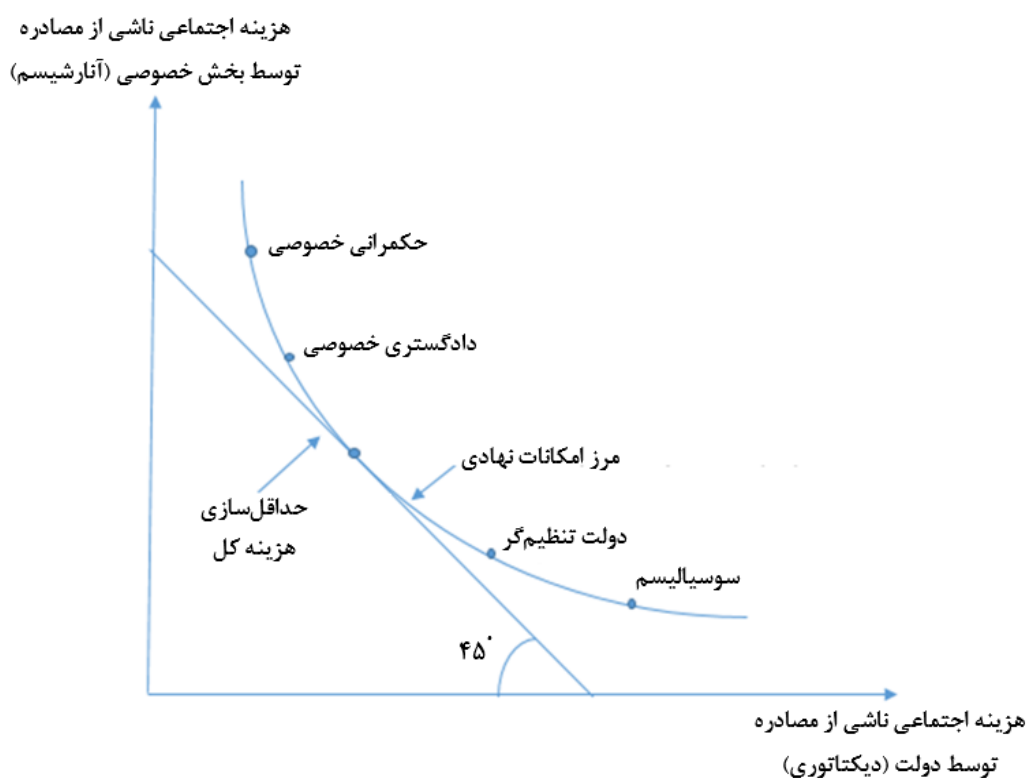
هزینه اجتماعی شکست بازار: توانایی آحاد اقتصاد در متضرر کردن یکدیگر از جمله دزدی،

کلاهبرداری قیمتگذاری بیش از حد.

1. Monopoly
2. Windfall Profit
3. Externalities
4. Information Inadequacy
5. Public Goods
6. Predatory Pricing
7. Unequal Bargaining Power

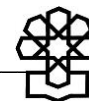
هزینه اجتماعی دخالت دولت: از جمله فساد دولت، نظارت و قانونگذاری کند و پرهزینه دولتی. با توجه به توضیحات داده شده تصمیم‌گیر اجتماعی به دنبال انتخاب استراتژی و یا ترکیب خاصی از استراتژی‌هایی است که مجموع دو هزینه اجتماعی را کمینه سازد. لذا چنین تصمیم‌گیرنده‌ای با منحنی امکانات نهادی به شرح شکل ۱ است:

شکل ۱. منحنی امکانات نهادی



مأخذ: گلزر و شلايفر، ۲۰۰۳.

شکل فوق می‌تواند از جهات مختلفی حائز اهمیت باشد. این شکل از یک جهت بیان می‌کند که برخلاف دیدگاه نظریه منفعت اجتماعی و همچنین الگوی شیکاگو - که هر یک نیاز یا عدم نیاز به تنظیم‌گری را به صورت عمومی بررسی می‌کند - برای بررسی استراتژی بهینه و تشخیص نیاز یا عدم نیاز به تنظیم‌گری، بازار را به صورت موردی بررسی می‌کند و در مورد هر بازار فارغ از نگاه ایدئولوژیک و با رویکردی عمل‌گرایانه و اقتضایی هزینه اجتماعی شکست بازار و هزینه اجتماعی دخالت دولت را به صورت مجزا بررسی می‌کند.



درواقع در این دیدگاه اصل نیاز و میزان استفاده از مکانیسم‌های تنظیم‌گری از الگوی واحد جهانی پیروی نمی‌کند و تابعی از شرایط زمینه‌ای^۱ شامل نظام سیاسی، ساختار اقتصادی و چارچوب‌های حقوقی حاکم است. به عبارت دیگر تنظیم‌گری نیازمند الگویی بومی است که با نظام کلان حکمرانی ملی حداکثر تطابق را دارد.

همچنین شکل فوق می‌تواند تفاوت میزان و شدت تنظیم‌گری در کشورهای مختلف را توضیح دهد. با توجه به این شکل شدت تنظیم‌گری در یک کشور می‌تواند نشان‌دهنده و معلول تفاوت در هزینه‌های اجتماعی هر استراتژی (منحنی امکانات نهادی متفاوت) از نظر سیاستگذار باشد. برای مثال کشورهایی که در آنها از نظر سیاستگذار هزینه اجتماعی شکست بازار در استراتژی انضباط بازار بیشتر و میزان هزینه اجتماعی دخالت حاکمیت در استراتژی تنظیم‌گری کمتر باشد، به استراتژی تنظیم‌گری بیشتر روی آورده‌اند.

همچنین براساس این نمودار در کشورهایی که در آنها نظارت کمتری بر روی نهادهای حاکمیتی وجود دارد، به جهت احتمال بیشتر فساد در نهادهای حکومتی و افزایش هزینه اجتماعی دخالت در آنها، استراتژی‌های تصدیگری دولتی و تنظیم‌گری معمولاً بهینه محسوب نمی‌شوند.

نکته‌ای دیگری که در استفاده از نمودار فوق باید مورد توجه قرار گیرد مبانی حقوقی این کشورها است. کشورها براساس نوع سیستم حقوقی به دو دسته کشورهای با ریشه «قانونی مدنی»^۲ و کشورهای با ریشه «قانونی مشترک»^۳ تقسیم‌بندی می‌شوند. تفاوت در این ریشه قانونی سبب تفاوت در هزینه اجتماعی شکست بازار و دخالت در استراتژی دادگستری خصوصی شده و لذا به تفاوت در استراتژی بهینه انتخابی توسط سیاستگذار منجر می‌شود (گلازر و شلايفر، ۲۰۰۳).

۳-۱-۴. ضرورت تنظیم‌گری از منظر اقتصاد سیاسی

بجز دلایل اقتصادی، عوامل و روابط سیاسی اثرگذار بر اقتصاد نیز وجود دارد که بر اصل و شاخصه‌های نظام تنظیم‌گری مؤثر است که به نوعی از منظر دلایل اقتصادی سیاسی مورد توجه قرار گرفته‌اند. یکی از اصلی‌ترین موضوعات در این رابطه، موضوع کنترل رانت‌ها و جلوگیری از آسیب رساندن صاحبان قدرت و نفوذ سیاسی - اقتصادی به منفعت عمومی جامعه است. وجود نهاد تنظیم‌گر می‌تواند وسیله‌ای برای کنترل و مدیریت رانت‌ها باشد، به این معنا که در صورت نبود نهاد تنظیم‌گر، بازیگران پر قدرت با استفاده از نفوذشان منافع سایرین را تضییع و منافع خود را تثبیت خواهند کرد. درحالی که نهاد تنظیم‌گر، می‌تواند زمینه سوءاستفاده از قدرت نفوذ برخی بازیگران را از بین ببرد.

1. Context Oriented
2. Civil Law
3. Common Law

البته نکته قابل توجه در اینجا این است که نهاد تنظیم‌گر در صورتی می‌تواند چنین نقشی را ایفا کند که از ساختاری مناسب، مستقل و پاسخگو برخوردار باشد به گونه‌ای که تنها تأمین منفعت عمومی را دنبال کرده و تحت تأثیر گروه‌های خاص قرار نگیرد. در غیر این صورت ممکن است خود نهادهای تنظیم‌گر با استفاده از اختیاراتشان به تأمین منافع برخی از گروه‌های دارای رانت بپردازند.

از این منظر حتی ممکن است چنین گروه‌هایی از قدرت لابی‌گری خود در جهت ایجاد سازمان‌های تنظیم‌گر نیز استفاده کنند به این امید که پس از تأسیس نهاد تنظیم‌گر آنها را تحت نفوذ و تسلط خود بگیرند و از طریق آنها منافعشان تأمین شود.

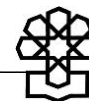
نکته جالب توجه در اینجا این است که این رابطه لزوماً یک طرفه نیست. یعنی این‌گونه نیست که صرفاً گروه‌های دارای رانت برای تسخیر تنظیم‌گری تلاش کنند، بلکه ممکن است در برخی از شرایط حاکمیت به دلیل وجود برخی ملاحظات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، با تأمین منافع و تضمین «تسلط نهادی»^۱ زمینه مشارکت بیشتر برخی از گروه‌های خاص و مؤثر را در حوزه‌های محدود و دارای اهمیت سیاسی فراهم کند. از همین‌رو زمینه را برای اثرگذاری و برتری آنها از طریق فرآیند تنظیم‌گری فراهم می‌کند (آدامز و همکاران، ۲۰۱۳).

از همین‌رو لازم است به طراحی و تأسیس مناسب نهاد تنظیم‌گر توجه زیادی معطوف شود.

۵-۳. ضرورت تنظیم‌گری از منظر فنی - تخصصی

پیچیدگی روزافزون حوزه‌های سیاستی و عدم توانایی فنی دولت برای ورود به حوزه‌هایی است که از لحاظ فنی پیچیده هستند و دولت تخصص لازم برای ورود به آنها را ندارد از جمله دلایل فنی استفاده از مکانیسم‌های خودتنظیم‌گری است. در چنین حوزه‌هایی تأمین قابلیت فنی برای دولت هزینه بالایی خواهد داشت. اما استقرار نظام تنظیم‌گری و به‌کارگیری متخصصین فعال در بخش‌های مختلف، امکان اعمال حاکمیت در این بخش‌ها را برای دولت فراهم می‌کند.

به‌صورت کلی با استقرار نظام تنظیم‌گری به‌معنای نوین آن، یعنی با حضور بازیگران غیرحاکمیتی در فرآیند تنظیم‌گری، زمینه برای بهره‌مندی دولت از تخصص متخصصین فعال در بخش‌ها فراهم می‌شود. موضوعی که بدون وجود نظام تنظیم‌گری تحقق آن به دو دلیل مشکل است: اولاً به‌کارگیری افراد متخصص هزینه بالایی برای دولت دارد و تأمین این هزینه بار مالی دولت را افزایش می‌دهد و ثانیاً بسیاری از متخصصین حاضر به فعالیت در بخش دولتی نیستند. اما با استقرار نظام تنظیم‌گری به‌معنای نوین خود این مقصود حاصل می‌شود. از سوی دیگر وجود چنین شرایطی تا حدود زیادی ریسک ناشی از تصمیمات غیرتخصصی دولت در رابطه با حوزه‌های تخصصی را کاهش می‌دهد.



۳-۱-۶. شکست نظام قضایی و توسعه نظام تنظیم‌گری

یکی از ریشه‌های تاریخی حرکت به سمت استقرار نظام تنظیم‌گری، ناکارایی نظام قضایی در حل دعاوی و تنظیم رفتار بازیگران اقتصادی بوده است. به‌طور خاص در کشور ایالات متحده آمریکا تا سال‌های انتهایی قرن نوزدهم میلادی، اختلافات موجود در بخش‌های تجاری از طریق دعاوی خصوصی در دادگاه‌ها حل‌وفصل می‌شدند. در این سال‌ها دادگاه‌ها در مورد دعاوی خصوصی در موضوعاتی از جمله مسئولیت شرکت‌ها در صورت بروز اتفاقات حین کار، رویه‌های ضد رقابتی، سلامت مواد غذایی و دارویی و حتی قانونی بودن انواع مالیات بر درآمد تصمیم‌گیری می‌کردند. در طول سه دهه از سال ۱۸۸۷ که کنگره آمریکا قانون تجارت بین ایالتی را تصویب کرد، تا سال‌های قبل از جنگ جهانی، این شرایط به‌صورت کلی تغییر کرد. در طول ۳۰ سال این دیدگاه که اقامه دعاوی خصوصی در دادگاه‌ها تنها راه‌حل درست پاسخ به چالش‌های اجتماعی است کنار گذاشته شد. در این دوران از تاریخ آمریکا که به عصر ترقی‌خواهی^۱ معروف است، نهادهای تنظیم‌گر به مرور در هر دو سطح فدرال و ایالتی کنترل رقابت، سیاست‌های ضد انحصاری، قیمت‌گذاری در بخش‌های مانند بخش ریلی، سلامت غذا و دارو و بسیاری از دیگر زمینه‌ها را در دست گرفتند. در مقاله «برآمدن دولت‌های تنظیم‌گر»، گلارز و شلايفر (۲۰۰۳) به دلایل متعددی، نظام‌های قضایی را در تضمین حقوق فعالان اقتصادی ناکارآمد معرفی کرده‌اند. گسترش امکان فساد در پرونده‌های کلان اقتصادی، انگیزه بالای شرکت‌های بزرگ اقتصادی برای اعمال نفوذ در احکام قضایی، هزینه بالای فرآیند دادرسی و هزینه‌های سنگین اجتماعی تخلفات اقتصادی به دلیل ماهیت پسینی^۲ احکام قضایی از جمله عواملی بودند که موجب نارضایتی‌های گسترده از توان مکانیسم‌های قضایی در تضمین محیط رقابتی پایدار اقتصادی در سال‌های پیش از جنگ جهانی اول شدند.

در مقابل ظهور مفهوم تنظیم‌گری به‌مثابه پاسخی «سیاسی - اجرایی» به این نارضایتی فزاینده، ضمن ورود «پیش‌دستانه»^۳ به کنترل رفتار بازیگران با استفاده از ظرفیت‌های حرفه‌ای متخصصان، عملاً از هزینه‌های کلان اجتماعی تخلفات جلوگیری کرد. ضمن اینکه ماهیت حرفه‌ای نظام تنظیم‌گری، فارغ از پیچیدگی‌های قضایی و با هزینه‌ای به مراتب کمتر از فرآیند دادرسی و در بازه‌های زمانی کوتاه‌تر، به شیوه‌ای کاملاً مدنی حجم تخلفات ارجاعی به دادگاه‌ها را به شدت کاهش داد.

براین اساس با توسعه و پیچیده شدن بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و ناکارایی نظام قضایی در حل‌وفصل بسیاری از چالش‌های این بخش‌ها در جوامع در حال توسعه، سازمان‌های تنظیم‌گر با اشکال مختلف در نظام حکمرانی شکل گرفتند. از همین‌رو تنظیم‌گری نه لزوماً به‌عنوان یک

1. Progressive Era
2. Ex-post
3. Ex-ante

«جایگزین نظام قضایی سنتی» در حل و فصل دعاوی و اختلافات، بلکه به‌عنوان «مکمل نظام قضایی» مورد توجه قرار گرفت و این توجه و جایگزینی در نقاطی که در آنها نظام قضایی از ناکارایی بیشتری برخوردار بود سرعت بیشتری یافت. نکته جالب توجه آنکه نظریات سنتی اقتصاد در مورد تنظیم‌گری مانند شکست بازار نمی‌توانستند بسیاری از موارد از جمله جایگزینی تدریجی اقامه دعاوی در دادگاه‌های خصوصی را با توسعه و مداخلات نظام تنظیم‌گری توضیح دهند. در مجموع می‌توان گفت که براساس این دیدگاه یکی از عوامل محرک توسعه نظام تنظیم‌گری ناکارایی دستگاه قضایی در حل و فصل چالش‌های اجتماعی به‌ویژه در بخش‌های اقتصادی و تجاری بوده است.

۲-۳. نظریات تسخیر تنظیم‌گری^۱

رویکرد ارتدوکس در تنظیم‌گری که بر وجود تنظیم‌گری و لزوم مداخله دولت در بازارهای اقتصادی در بر مبنای شکست بازار تأکید داشت از دهه ۱۹۷۰ مورد حمله طیف‌های گوناگون قرار گرفت. بسیاری در عمل تنظیم‌گری را به نفع صنعت تحت تنظیم و فعالان آن می‌دیدند. از منظر این دیدگاه‌ها که در قالب نظریات تسخیر تنظیم‌گری شناخته می‌شوند، تنظیم‌گری محصول تضارب منافع گروه‌های قدرت (قدرت‌های تجاری، سیاسی و اجتماعی) برای استفاده از ابزارهای قدرت به‌منظور کسب منافع بیشتر است و نه یک مقوله خیرخواهانه که به دنبال افزایش کارایی است. از منظر این دیدگاه دستیابی به منافع عمومی از طریق مکانیسم‌های تنظیم‌گری مورد سؤال و چالش قرار گرفته است. در ادامه نظریات اصلی تسخیر تنظیم‌گری معرفی می‌شود.

۱-۲-۳. نظریات گروه‌های ذی‌نفع

– الگوی شیکاگو

اگرچه مفهوم اثرگذاری نهادهای قدرتمند بر عملکرد حاکمیت به‌منظور استفاده از قدرت حاکمیتی در راستای منافع شخصی سابقه طولانی دارد، اما به‌طور مشخص در ادبیات اقتصاد تنظیم‌گری این مفهوم توسط جورج استیگلر^۲ در مقاله «نظریه تنظیم‌گری اقتصادی» (استیگلر، ۱۹۷۱) معرفی شد. براساس این نظریه تنظیم‌گری بر مبنای منافع بنگاه‌ها و صنایع قدرتمند طراحی شده و اساساً در اثر فشار آنها به‌منظور استفاده از قدرت حاکمیت در جهت تأمین منافع خود شکل می‌گیرد. مطالعه‌ای که استیگلر و فریدلند (۱۹۶۲) انجام داده‌اند و صنعت برق در آمریکا را در بازه ۱۹۱۷-۱۹۳۲ بررسی کرده‌اند نشان می‌دهد که در بخش‌های مختلف این صنعت که در سطوح مختلفی از تنظیم‌گری قرار دارند، عملاً سطح تنظیم‌گری اثر معناداری بر قیمت برق ندارد. بر این اساس نویسندگان نتیجه گرفتند که

1. Regulatory Capture

2. George Stigler



تنظیم‌گری اثری بر کیفیت ارائه خدمات در این بخش نگذاشته و از این حیث اهداف تنظیم‌گری در این بخش نه افزایش رفاه عمومی مصرف‌کنندگان، بلکه انتفاع تولیدکنندگان بوده است.

به باور استیگلر استفاده از قدرت تنظیم‌گر به منظور ایجاد انحصار، روشی کارآتر از الگوهای سنتی ایجاد انحصار از جمله ایجاد موانع ورود، یکپارچه‌سازی و سیاست‌های قیمتی^۱ است، به‌ویژه آنکه استفاده از قدرت تنظیم‌گر استفاده از ابزارهای قانونی مداخله‌ی دولت به‌شمار می‌رود و اثربخشی بالایی خواهد داشت. براساس این نظریه می‌توان فشارهای وارد شده از صنایع مختلف در راستای مقررات‌زدایی را تلاش برای حذف انحصارگران غالب از سوی سایر بنگاه‌ها و در ادامه تلاش برای وضع مقررات جدید به سود خود دانست.

نقد اصلی وارد به نظریه استیگلر مبنای توسعه مدل‌های دیگری توسط اقتصاددانان مکتب شیکاگو گردید (پلتزمن^۲ ۱۹۷۶، پازنر^۳ ۱۹۷۱، ۱۹۷۴ و ۱۹۷۵، بکر^۴ ۱۹۸۳) که ایده آنها لحاظ کردن فشار سایر ذی‌نفعان، بجز بنگاه‌های ارائه‌کننده کالا و خدمات، در فرآیند تنظیم‌گری است. براساس این دیدگاه‌ها تنظیم‌گری فرآیندی نیست که صرفاً از فشار بنگاه‌ها ایجاد شود، بلکه تعادلی است که از چانه‌زنی گروه‌های مختلف ذی‌نفع حاصل می‌شود. با در نظر گرفتن مدل اقدام جمعی^۵ اولسون^۶ (۱۹۶۵) و تعمیم آن می‌توان تنظیم‌گری را حاصل رقابت گروه‌های ذی‌نفع مختلفی دانست که هر یک به دنبال کسب رانت بیشتر و تقسیم آن در بین گروه خود هستند. بر مبنای این دیدگاه، بکر (۱۹۸۳) در «نظریه رقابت بین گروه‌های فشار برای اثرگذاری سیاسی» بیان می‌کند که تصمیمات سیاستی در نهایت به قدرت گروه‌های فشار بستگی خواهد داشت و رقابت بین این گروه‌ها در نهایت تعیین‌کننده تصمیماتی چون نرخ مالیات‌ها، یارانه‌ها و عوارض خواهد بود. نظریه بکر می‌تواند توضیح‌دهنده برخی مشاهده‌ها در بخش‌های عمومی باشد که گروه‌های ذی‌نفع ناهمگنی در آنها وجود دارد. برای مثال در بسیاری از بخش‌های خدماتی شرکت‌هایی محدود با منافع مشترک وجود دارند که با تشکیل گروه‌های ذی‌نفع می‌توانند اثرگذاری زیادی بر فرآیند تنظیم‌گری داشته باشند. از سوی دیگر دریافت‌کنندگان خدمات، عموم مردم هستند که اولاً به دلیل ناهمگن بودن علایق (بین فقرا و ثروتمندان، بین مناطق شهری و روستایی و...) و ثانیاً به دلیل عدم دسترسی به ابزارهای سازماندهی، از امکان تشکیل گروه‌های ذی‌نفع به‌منظور پیگیری مطالبات خود برخوردار نیستند. از این‌رو در فرآیند تنظیم‌گری همواره وزن بیشتری به منافع عرضه‌کنندگان خدمات داده می‌شود. این تحلیل می‌تواند توضیحی برای نتایج

۱. از جمله سیاست‌های قیمتی ایجاد انحصار، استفاده از دامپینگ است.

2. Peltzman
3. Posner
4. Becker
5. Collective Action
6. Olson

خصوصی‌سازی‌های انجام شده در اروپا باشد که براساس یافته‌های دو - مارایس^۱ (۲۰۰۴) به کاهش قیمت خدمات صرفاً برای استفاده‌کنندگان حرفه‌ای و افزایش قیمت برای استفاده‌کنندگان محلی از خدمات منجر شد.

– مکتب ویرجینیا (انتخاب عمومی و رفتار رانت‌جویانه)

مکتب ویرجینیا به گفته تولیسون^۲ (۱۹۹۸) بیش از آنکه همانند مکتب شیکاگو به چگونگی لابی گروه‌های ذی‌نفع و اثر آن بر تنظیم‌گری بپردازد، هزینه‌های این رفتار را مورد توجه قرار می‌دهد. تالاک^۳ (۱۹۷۶) نشان می‌دهد که در این فرآیند علاوه بر کاهش رفاه ناشی از شکل‌گیری انحصار، بخشی از منابع نیز صرف چانه‌زنی و رقابت گروه‌های فشار به‌منظور کسب قدرت بازار شده و در نهایت تلاش دیگری صرف حفظ آن و ممانعت از غلبه سایر گروه‌های ذی‌نفع می‌شود.

در مجموع براساس نظریات مکتب شیکاگو و ویرجینیا، مداخلات تنظیم‌گری نه لزوماً در راستای حفظ منافع عمومی، بلکه برای ایجاد و حفظ منافع ناشی از رانت‌های انحصاری شکل می‌گیرد. در این نظریات نقش عنصر حاکمیتی یا تنظیم‌گر در واقع واسطه‌گری بین گروه‌های ذی‌نفع به‌منظور ایجاد تعادلی در تقسیم منافع حاصل از تنظیم‌گری است.

۲-۲-۳. نظریات تالبوت^۴

این نظریات براساس منافع است که سیاستمداران و بوروکرات‌ها می‌توانند با در اختیار داشتن ابزار حاکمیتی تنظیم‌گری از بنگاه‌ها اخذ کنند. برخلاف نقش انفعالی حاکمیت در نظریات گذشته، در این نظریات دارندگان اقتدار حاکمیتی به‌صورت فعالانه از موقعیت حاکمیتی خود به‌منظور رانت‌جویی از بخش خصوصی بهره می‌گیرند و منجر به شکل‌گیری تنظیم‌گری ناکارآمد در اقتصاد می‌گردند. بر این اساس در کشورهایی که قوانین و نهادهای نظارتی ناکارآمد هستند، مواردی چون رشوه دادن و تبانی با مدیران دولتی به‌عنوان راهکاری برای ادامه حیات کسب‌وکارها و فعالیت‌های اقتصادی بروز کرده و تنظیم‌گری را از مسیر صحیح خود منحرف می‌کند. این مسئله در ادبیات فساد به‌صورت تفصیلی مورد توجه قرار گرفته است.

شلایفر و ویشنی^۵ (۱۹۹۴) در تحقیق خود به این مسئله پرداختند که چرا دولتمردان تمایل دارند در فرآیند خصوصی‌سازی مالکیت خود را بر بنگاه‌های واگذارشده حفظ کنند. براساس مدل آنها دولتمردان با حفظ قدرت خود در بنگاه‌های خصوصی شده، امکان اخذ رانت از آنها را حتی پس از واگذاری حفظ خواهند

1. Do-marais
2. Tollison
3. Tullock
4. Tollbooth Theories
5. Shleifer and Vishny



کرد. این نظریه می‌تواند توضیح دهد چگونه در کشورهایی چون ایتالیا و فیلیپین بنگاه‌های خصوصی مبالغ زیادی را به سیاستمداران صاحب‌نفوذ در فرآیند تنظیم‌گری پرداخت می‌کنند.

دانکوویچ^۱ و همکاران (۲۰۰۲) مطالعه‌ای تجربی به‌منظور آزمون اعتبار نظریه تالپوت انجام دادند. دانکوویچ با بررسی مقررات مربوط به ورود بنگاه‌ها به صنعت که با هدف پیشگیری از شکل‌گیری بنگاه‌های خلق‌الساعه و ناکارآمدی وضع شده‌اند نشان داد که مقررات سخت‌تر، نه تنها به بهبود کیفیت کالاها منجر نشده است، بلکه حجم فساد و اقتصاد غیررسمی را افزایش داده است. او همچنین نشان می‌دهد که دولت‌هایی که دولت‌های خوب شناخته می‌شوند عموماً مقررات کمتری در ورود بنگاه‌ها اعمال می‌کنند که این یافته خود می‌تواند مؤید نظریات مکتب شیکاگو در موضوع تنظیم‌گری باشد.

۳-۲-۳. مکتب تولوز - مدل‌های کارگزار کارفرما و چرخه عمر

رویکرد کلی مدل‌های مکتب تولوز بررسی مسئله عدم تقارن اطلاعات در توضیح پدیده تسخیر تنظیم‌گری است. لافونت و تیرول^۲ (۱۹۹۱ و ۱۹۹۳) با ارائه مدلی با سه بازیگر (کنگره، تنظیم‌گر و بنگاه) نشان می‌دهند عدم تقارن اطلاعات می‌تواند به بروز مسئله کارگزاری^۳ و در نهایت همکاری بنگاه و تنظیم‌گر به‌منظور مخفی کردن اطلاعات از کنگره - درواقع تسخیر تنظیم‌گری توسط بنگاه - منجر شود.

الگوی دیگر نظریه چرخه عمر مارتیمورت^۴ (۱۹۹۹) است که بر عامل زمان در توضیح تسخیر تنظیم‌گری تأکید دارد. براساس مدل مارتیمورت نهاد تنظیم‌گر در بدو تشکیل همانند یک کالای جدید مورد توجه و نظارت جدی ذی‌نفعان مختلف از جمله حاکمیت و مردم قرار دارد. اما با گذر زمان توجه آنها معطوف به مسائل دیگر شده و تنظیم‌گر تا حدی به حال خود رها می‌شود و در نهایت زمینه تسخیر آن توسط بنگاه‌ها فراهم می‌شود.

مرور نظریات مختلف با رویکردهای مثبت و منفی به نقش نهادهای تنظیم‌گر در ارتقای کیفیت حکمرانی، در مجموع حاوی یک نکته کلیدی است و آن تأکید بر لزوم طراحی دقیق نظام تنظیم‌گری ملی با هدف استفاده از منافع آن و جلوگیری از عوارض ناخوشایند آن برای کلیت نظام حکمرانی است. درواقع نتایج و پیامدهای ایجاد ساختارهای تنظیم‌گری همانند اغلب مفاهیم سیاسی - اجتماعی، کاملاً تابعی از دقت طراحی، نحوه اجرا و میزان تطابق با زمینه‌ها و الزامات جامعه هدف است. درواقع ساختارهای حکمرانی و از جمله نهادهای تنظیم‌گر بیش از آنکه قابلیت تقلید داشته باشد، به نوعی نهادی برساخته اجتماعی محسوب می‌شوند.

1. Dankovic
2. Lafonte and Tirole
3. Agency Problem
4. Matrimort

۴. از دولت تنظیم‌گر تا حکمرانی تنظیم‌گرانه^۱

نقش و کارکرد دولت و چگونگی اداره جوامع در نیمه دوم قرن بیستم دچار تحولات بنیادینی شده است که سیر تحولات آن به ظهور «دولت تنظیم‌گر» منتهی شد. دیدگاه دولت تنظیم‌گر نیز پس از مواجهه با چالش‌های متعددی در مقام اجرا مورد نقد قرار گرفت که به شکل‌گیری دیدگاه‌های جدیدی منتهی شد که هریک به نوعی بیانگر الگوی نوینی از نظام تنظیم‌گری بودند. در ادامه ابتدا نظریه دولت تنظیم‌گر بررسی و نقد شده و سپس براساس چارچوبی که اسکات (۲۰۰۳) ارائه کرده، چهار رویکرد که با انتقاد از این دیدگاه مطرح شده‌اند، معرفی می‌شود. در پایان نیز دیدگاه «حکمرانی تنظیم‌گرانه» ارائه خواهد شد.

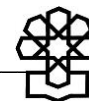
۴-۱. دیدگاه دولت تنظیم‌گر

۴-۱-۱. بیان دیدگاه

ظهور مفهوم دولت تنظیم‌گر از یک تغییر ساختاری در نظام حکمرانی بسیاری از جوامع سرمایه‌داری در سه دهه پایانی قرن بیستم حکایت دارد. دولت تنظیم‌گر در برابر دولت رفاه^۲ مطرح شد و ویژگی‌های آن معمولاً با برخی از مؤلفه‌های اصلی دولت‌های رفاه در تعارض است. در دولت‌های رفاه دولت برای تحقق رفاه اجتماعی به دنبال مالکیت عمومی و ارائه مستقیم خدمات دولتی بود. پس از جنگ جهانی دوم بسیاری از دولت‌های غربی بر سر اولویت بالای بازسازی، بازتوزیع و تثبیت اقتصاد هم‌نظر بودند (مایون،^۳ ۱۹۹۷). در این برهه یک وفاق اجتماعی در جوامع غربی در مورد نقش دولت به‌عنوان یک برنامه‌ریز اقتصادی، ثبات‌دهنده بازار و تأمین‌کننده رفاه وجود داشت. برای تحقق این اهداف، بسیاری از دولت‌ها مستقیماً به ارائه بسیاری از خدمات پرداختند که این کار ظرفیت دولت برای تأثیرگذاری از طریق مداخلات مستقیم در فعالیت‌های کلیدی را بالا برد.

در اواسط دهه ۱۹۷۰، سطح تورم و بیکاری برخلاف پیش‌بینی‌های مرسوم دانش اقتصاد به‌صورت همزمان بالا رفت و این اتفاق جرعه تغییر در نقش‌های دولت و کاهش وظایف تصدیق‌رسانه دولت را در پی داشت. یکی از نتایج رویکرد دولت‌های رفاه خلط مسائل اجرایی و سیاستگذاری بود (موران،^۴ ۲۰۰۲) و نظریه‌پردازان الگوی دولت تنظیم‌گر با تأکید بر محورهایی همچون جداسازی امور اجرایی از سیاستگذاری و تنظیم‌گری، انجام خصوصی‌سازی و ایجاد فضای رقابتی، به نقد دولت رفاه پرداختند. در نظریه دولت تنظیم‌گر بر به‌کارگیری ابزار تنظیم‌گری به‌جای ابزار بوروکراتیک در اعمال کنترل عمومی تأکید می‌شد. با

1. Regulatory Governance
2. Welfare State
3. Majone
4. Moran



غلبه این دیدگاه، دولت‌ها رویکرد جدید واگذاری امور تصدیگرانه را در پیش گرفته و تا سال ۱۹۸۰ بسیاری از دولت‌های غربی برنامه‌های خصوصی‌سازی برای انتقال مالکیت صنایع دولتی در بخش خصوصی را آغاز کردند. با وجود این به دلیل آنکه بسیاری از این صنایع در زمان دولتی بودن در شرایط انحصار یا انحصار طبیعی قرار داشتند، پس از خصوصی‌سازی نیز ویژگی‌های انحصاری خود را حفظ کردند. این مسئله نشان داد که به‌منظور بهره‌گیری از منافع خصوصی‌سازی، مقوله تنظیم‌گری امری اجتناب‌ناپذیر به‌نظر می‌رسد تا جایی که شاید بتوان ایجاد نظام تنظیم‌گری را مقدم بر فرآیند واگذاری‌ها دانست. از این‌رو در بسیاری از کشورها دولت‌ها با کنار کشیدن از جایگاه تصدیگری به انجام امور تنظیم‌گرانه پرداختند و مفهوم «دولت تنظیم‌گر» شکل گرفت. در این چارچوب تنظیم‌گری توسط دولت صورت می‌گرفت و دولت با استفاده از اختیارات حاکمیتی خود قواعدی برای فعالین بازارها وضع می‌کرد.

در یک نگاه کلی می‌توان سه فرض اساسی برای نظریه دولت تنظیم‌گر برشمرد. فرض اول اینکه تنظیم‌گری مقوله‌ای ابزاری^۱ است، یعنی تنظیم‌گر خود متصدی نیست و صرفاً با به‌کارگیری ابزارهایی فعالین بخش را تنظیم‌گری کرده و آنها را در راستای اهداف خود جهت‌دهی می‌کند. فرض دوم این است که دولت محور اجرای تنظیم‌گری است، یعنی فقط تنظیم‌گر دولتی وجود دارد. فرض سوم هم این است که قوانین حاکمیتی^۲ اصلی‌ترین ابزار اعمال تنظیم‌گری هستند، یعنی دولت با تصویب قانون، تنظیم‌گری را انجام می‌دهد. به‌طور خلاصه این فروض به معنی تمرکز امور تنظیم‌گرانه در دولت و نهادهای رسمی است که در آن تنظیم‌گری با استفاده از یک مجموعه ابزارها که مهم‌ترین آن قانون و مقررات رسمی است، اعمال می‌شود (اسکات، ۲۰۰۳: ۲).

۲-۱-۴. نقد دیدگاه دولت تنظیم‌گر

اصلی‌ترین نقد وارد بر این دیدگاه براساس مطالعات انجام شده به این واقعیت برمی‌گردد که دولت و بخش رسمی حاکمیت به تنهایی قادر به انجام مناسب همه وظایف تنظیم‌گرانه نیست و اعمال حاکمیت متمرکز بر فعالین اقتصادی و اجتماعی به‌عنوان جامعه هدف و تنظیم‌شوندگان با چالش‌های فراوانی مواجه است. بخش خصوصی هم در اجرای منویات دولت در تنظیم‌گری لزوماً تبعیت زیادی ندارد و قانونگذاری رسمی که یک فرآیند دستوری از بالا به پایین است و در همه عرصه‌ها برای تحقق اهداف مد نظر تنظیم‌گر کاراً نیست. در واقع نگاه مبنایی نظریه دولت تنظیم‌گر در تفکیک واضح و دوگانه حوزه‌های رسمی از حوزه‌های غیررسمی و تمرکز امر تنظیم‌گری در انحصار بخش رسمی نظام حکمرانی با واقعیت‌های میدانی و اجرایی حکمرانی مدرن سازگاری کافی را ندارد و از همین نظر نقد و چالش شده است. تفکیک و تمایز کارکردهای نهاد دولت تنظیم‌گر و فعالین غیردولتی به‌عنوان یکی از مبنایی نظریه دولت تنظیم‌گر توسط اغلب نگاه‌های اقتصادی مرسوم مورد حمایت قرار گرفت.

1. Instrumental in Character

2. State Laws

فصل مشترک اکثر انتقادات مطرح شده درباره نظریه دولت تنظیم‌گر را می‌توان در سه عنوان دسته‌بندی کرد:

- قدرت قانون برای کنترل محدود است،

- سازوکار کنترلی که فقط مبتنی بر قانون رسمی باشد نمی‌تواند همه چیز را کنترل کند،

- قانون دولتی فقط زمانی مؤثر خواهد بود که سایر سازوکارهای مکمل نیز پیاده شوند (یعنی نیاز به مقدماتی دارد که بدون فراهم کردن آنها، قوانین دولتی مؤثر نخواهند بود) (اسکات، ۲۰۰۳: ۶-۷).
نتیجه انتقادات وارده به نظریه دولت تنظیم‌گر شکل‌گیری نظریات جدیدی بود که تمرکززدایی از فرآیند تنظیم‌گری و باز کردن دایره تنظیم‌گران در نظامی چندلایه و متکثر اساس راه‌حل‌های پیشنهادی این نظریات جهت رفع اشکالات نظریه سنتی است.

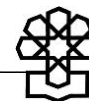
در حال حاضر یکی از موارد مورد اجماع متخصصین در ادبیات تنظیم‌گری، «حکمرانی با فاصله» در دولت‌های تنظیم‌گر است، زیرا دولت‌ها با توجه به تحولات اجتماعی و اقتصادی قدرت دستور و اجبار را تا حد زیادی از دست داده‌اند. از این‌رو تکیه دولت‌های تنظیم‌گر به جای کنترل سلسله‌مراتبی، بر قوانین، قواعد و استانداردهای از پیش تعیین شده است (موران، ۲۰۰۲). در الگوهای جدید حاکمیت، حکومت کردن به «حکمرانی»^۱ تبدیل می‌شود و به جای کنترل جامعه توسط دولت، به هدایت گروه‌های مختلف پرداخته می‌شود.

۴-۲. رویکرد قانونی خودتولیدی^۲ (LTA)

آنلیو^۳ (۲۰۰۰) رویکرد LTA را در چارچوب نظریه سیستم‌های لامن^۴ معرفی می‌کند. در این رویکرد که ناظر به محدودیت قدرت کنترلی قانون مطرح شده، اصلی‌ترین مسئله در زمینه کنترل، مسئله ارتباط بین حوزه‌هاست. واژه خودتولیدی که اولین بار در بیولوژی مطرح شد به این معناست که چیزی خودش را تولید کند (مثل سلول‌های بدن). این واژه از آنجایی برای قانون به کار برده می‌شود که قانون خودش را باز تولید می‌کند (یعنی یک قانون به دلیل هنجارهایی که ایجاد می‌کند باعث به وجود آمدن قوانین بعدی می‌شود).

نکته قابل توجه این است که حوزه‌های سیاست، اقتصاد، جامعه و قانون باید با هم «ارتباط» داشته باشند و ارتباط اینهاست که تنظیم‌گری و کنترل جامعه را میسر خواهد کرد. اما مسئله اصلی مشکلاتی است که بر سر راه ارتباط این چهار حوزه و در واقع بر سر راه کنترل جامعه وجود دارد.

1. Governance
2. Legal Theory of Autopoiesis (LTA)
3. Anleu
4. Niklas Luhmann



سؤالی که در رابطه با قانونگذاری مطرح است این است که آیا قانونگذاران می‌توانند قواعدی وضع کنند که هم در چارچوب نظام حقوقی قرار گیرد و هم انتظار داشته باشند که قواعد وضع شده توسط آنها تغییرات سازنده‌ای در رفتار فعالین اقتصادی و اجتماعی ایجاد کند؟ فرض اصلی رویکرد LTA این است که چنین انتظاری دور از واقع است و محقق نخواهد شد (اسکات، ۲۰۰۳).

LTA سعی دارد سازوکاری برای حل این مسئله ارائه دهد. در این نظریه جامعه به‌عنوان یک سیستم در نظر گرفته می‌شود که زیرسیستم‌های^۱ متفاوت و مستقلی دارد (آنلیو، ۲۰۰۰: ۴۴). زیرسیستم‌های مرتبط با موضوع تنظیم‌گری عبارتند از: زیرسیستم‌های سیاسی، قانونی، اجتماعی و اقتصادی. هر یک از این زیرسیستم‌ها از آنچه که در سایر بخش‌ها اتفاق می‌افتد «مطلعند»، اما به لحاظ عملیاتی از آنها «مستقل» هستند و تحت اوامر آنها نیستند و هنجارهای خود را دارند. در نتیجه هر یک از زیرسیستم‌ها هرچند مستقل بوده و تحت هنجارهای محیط بیرونی نیستند، اما (به دلیل مطلع بودن از محیط بیرونی) ممکن است تحت تأثیر آنها قرار بگیرند و از این طریق برای تغییر تحریک شوند. البته این تحریکات لزوماً مثبت نیست و ممکن است مخرب باشد. برای مثال تحریکی که در رابطه با زیرسیستم قانونی می‌تواند به وجود بیاید کنار گذاشتن نگاه دوگانه^۲ است (لامن، ۱۹۹۲: ۱۴۵-۱۴۶). در نگاه دولت تنظیم‌گر یک نگاه خطی سه‌مرحله‌ای وجود دارد: ابتدا سیاستگذاری می‌شود، سپس سیاست‌ها تبدیل به قانون می‌شوند و در مرحله بعد قانون توسط تنظیم‌گر پیاده می‌شود. اما در رویکرد LTA این نگاه خطی مورد انتقاد قرار گرفته و عنوان می‌شود که صرفاً با استفاده از ابزار قانون نمی‌توان جامعه را کنترل کرد. زیرا ممکن است قانون به برخی از قسمت‌ها مرتبط نباشد و با وضع قانون برای آنها، نه تنها قانون‌کاری پیش نمی‌برد، بلکه ظرفیت خودکنترلی این قسمت‌ها را نیز از بین خواهد برد. علاوه بر این استفاده زیاد از قانون باعث کاهش اعتبار و نفوذ آن می‌شود.^۳ پیشنهاد مطرح در رویکرد LTA این است که باید بین حوزه قانون و سایر حوزه‌ها ارتباط ایجاد شود و اجرای موفق تنظیم‌گری وابسته به ایجاد یک «اتصال ساختاری»^۴ بین حوزه قانون و سایر حوزه‌هاست (تیوبنر،^۵ ۱۹۹۸: ۴۰۶-۴۱۴، آنلیو، ۲۰۰۰: ۴۷). همچنین تا حد امکان از دخالت مستقیم تنظیم‌گر در بازار خودداری شود و به جای آن از راهکارهای غیرمستقیم و خودتنظیم‌گری استفاده شود (بلاک، ۱۹۹۶).^۶

1. Subsystem

۲. توضیح اینکه در زیرسیستم قانونی یک نگاه دوگانه وجود دارد که امور را قانونی یا غیرقانونی و یا حقوقی و غیرحقوقی می‌بیند. نگاهی که در چارچوب نظریه دولت تنظیم‌گر مطرح بود و صرفاً از طریق قانونگذاری به دنبال اعمال تنظیم‌گری بود.

۳. این مفهوم تحت عنوان اجتماعی‌سازی مفرط (Oversocialisation) قرار می‌گیرد.

4. Structural Coupling

5. Teubner

۶. این موضوع در قالب سه مفهوم کالیبراسیون (Collibration)، قوانین منعطف (Reflexive Law) و ابرتظیم‌گری (Metaregulation) تبیین می‌شود (Dunsire, 1996; Morgan, 1999 & Parker, 2002).

در جمع‌بندی رویکرد LTA باید گفت که این دیدگاه تلاش می‌کند محدودیت‌های استفاده از قانون در اجرای تنظیم‌گری را تبیین کرده و بر ضرورت کاهش نقش قانون و استفاده از راهکارهای غیرمستقیم و ترکیبی تأکید کند.

۳-۴. دیدگاه حکومت‌مندی^۱

میشل فوکو^۲ در دیدگاه حکومت‌مندی خود با نقد این دیدگاه که قدرت فقط از طریق قانون ایجاد می‌شود، عنوان می‌دارد که دولت‌های جدید از فناوری‌ها و ابزارهای مختلفی برای کنترل و اداره جامعه استفاده می‌کنند. در دنیای مدرن، کنترل جامعه صرفاً از طریق اعمال مستقیم قانون محقق نشده و موضوع کنترل جامعه، ماهیتی غیرمتمرکز دارد. مؤلفه محوری حکومت‌مندی نگرش خاص آن به قدرت و جهت‌دهی «انواع قدرت» در راستای «اهداف حاکمیت» است. قدرت در این دیدگاه در یک طیف تعریف می‌شود که از قدرتی که افراد برای اداره خودشان، خانواده و محیط اطراف دارند تا قدرت حاکمیتی دولت را شامل می‌شود. تکنولوژی‌های جدید کنترل^۳ لزوماً بر اقتدار دولت مرکزی استوار نیستند، منشأ قدرت فقط قانون نبوده و منابع قدرت متعددند. برای مثال مواردی همچون تخصص حرفه‌ای^۴ و توانایی اقتصادی از منابع قدرت هستند (فوکو، ۱۹۹۱: ۹۱-۹۲).

ثمرات دیدگاه حکومت‌مندی را می‌توان در این موارد خلاصه کرد:

- نقش حداقلی قانون در هدایت جامعه،

- تعدد منابع قدرت، علاوه بر قانون مواردی همچون تخصص حرفه‌ای و قدرت اقتصادی هم ایجاد

قدرت می‌کنند،

- وجود تکنولوژی‌ها و راهکارهایی غیر از قانونگذاری برای کنترل جامعه که جایگزین محوریت

دولت برای اداره جامعه می‌شوند،

- استفاده از خود - حکمرانی^۵ (حکمرانی با استفاده از نیروهای اجتماعی) به جای حکمرانی

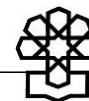
متمرکز مبتنی بر قانون.

البته به دیدگاه حکومت‌مندی فوکو انتقاداتی نیز وارد شده است. برای مثال می‌توان به بحث

اُمالی و همکاران^۶ (۱۹۹۷) و یا بحث استنسون^۷ (۱۹۹۸) اشاره کرد که عنوان داشته‌اند که فوکو به

ابزارهای اجرای تنظیم‌گری غیر از قانون اشاره کرده است، اما راجع به چگونگی استفاده از این ابزارها

-
1. Governmentality
 2. Michel Foucault
 3. Control Technologies
 4. Professional Expertise
 5. Self Governance
 6. O'Malley, Weir and Shearing
 7. Stenson



راهکاری ارائه نکرده است. از نظر منتقدین فوکو در حکومت‌مندی تنها به دسته‌بندی منابع و تکنولوژی‌های قدرت پرداخته است درحالی که از منظر ارائه نگاه سیاستی و تجویزی چگونگی استفاده و به‌کارگیری این مکانیسم‌ها چندان قابل استفاده نیست.

۴-۴. رویکرد تنظیم‌گری تعاملی (واکنشی)^۱

در ادامه روند تکاملی مباحث انتقادی دولت تنظیم‌گر، رویکرد ارائه شده توسط آیرس^۲ و بریثویت (۱۹۹۲) با عنوان تنظیم‌گری تعاملی^۳ سعی دارد که مداخلات تنظیم‌گرانه را به پایین‌ترین سطح مورد نیاز خود برساند. در این مدل تنظیم‌گری به‌صورت هوشمند نسبت به سطح مداخله مورد نیاز برای رفع چالش بازار و در قالب یک مدل هرمی چهارسطحی عمل می‌کند به‌گونه‌ای که هر میزان استفاده از قدرت سیاسی و سخت لازم باشد، سطح و مکانیسم مداخله هم به همان نسبت تغییر می‌کند. در پایین‌ترین قسمت هرم «خودتنظیم‌گری»^۴ قرار دارد که به انجام امور تنظیم‌گری صرفاً از طریق واگذاری کامل بخش غیردولتی اشاره دارد. در سطح بالاتر بر مکانیسم‌های اقناعی و اجتماعی جهت نهادینه‌سازی مقررات تنظیم‌گری تأکید می‌شود. در لایه سوم از ابزارهای اخطار دادن و مجازات‌های خفیف اجتماعی استفاده می‌شود و در نهایت در رأس هرم برخورد سخت قانونی جای می‌گیرد که در صورت عدم کفایت مکانیسم‌های غیرسخت به‌کار گرفته می‌شود (آیرس و بریثویت، ۱۹۹۲: ۳۹). سازوکار اجرای تنظیم‌گری به این صورت است که تا جایی که مراحل پایینی کار را پیش می‌برد، نوبت به مراحل بالاتر نمی‌رسد. نکته دیگر اینکه همه این مراحل را یک نفر انجام نداده و تنظیم‌گری واحد^۵ وجود ندارد، بلکه هر مرحله عوامل خاص به خود را دارد و هریک از این عوامل برای اجرای وظایف خود از قدرت متناسب برخوردار است. منبع قدرت هم محدود به قانون نبوده و مواردی همچون قدرت اطلاعاتی، ثروت و ظرفیت‌های سازمانی نیز از جمله منابع متکثر قدرت محسوب می‌شوند (دینیت،^۶ ۱۹۹۷، هود،^۷ ۱۹۸۴ و اسکات، ۲۰۰۱).

به رویکرد تنظیم‌گری تعاملی نیز نقدهایی وارد شده است. برای مثال می‌توان به بحث گانینگهام و جانسون^۸ (۱۹۹۹) اشاره کرد که عنوان کرده‌اند کمتر نمونه اجرایی می‌توان یافت که در آن این هرم از پایین به بالا اجرا شده باشد، زیرا هر مرحله‌ای تصمیم‌گیران متفاوتی داشته و نقاط ورود آنها نیز لزوماً

1. Responsive Regulation

2. Ayres

۳. این رویکرد را می‌توان تنظیم‌گری تعاملی و یا واکنشی نام نهاد. این گزارش برای عبارت "Responsive Regulation" اختصاراً عبارت «تنظیم‌گری تعاملی» قرارداد می‌کند.

4. Self-regulation

5. Single Regulation

6. Dainith

7. Hood

8. Gunningham and Johnson

منطبق بر نظم این هرم نیست. در واقع به جای یک هرم به هم پیوسته حداقل سه مسیر متفاوت وجود دارد که عبارت است از: دولت، فعالین بازارها و فعالین اجتماعی و تشکل‌های مردم‌نهاد. این سه دسته باهم متفاوتند و مستقل از هم عمل می‌کنند و هریک از ابزارهای متفاوتی برای کنترل استفاده می‌کنند. در واقع هرچند دسته‌بندی و سطح‌بندی انواع مداخلات از جمله نقاط قوت نظریه تنظیم‌گری تعاملی است، اما رویکرد خطی و سلسله‌مراتبی حاکم بر این دیدگاه عملاً همراه با نوعی ساده‌سازی مفرط پیچیدگی‌های اعمال تنظیم‌گری در جوامع پیچیده امروزی است.

۴-۵. رویکرد پس‌ادولت تنظیم‌گر^۱

کالین اسکات (۲۰۰۳) در بحث خود با عنوان «پسادولت تنظیم‌گر» سعی دارد از تمام ظرفیت‌های متکثر رسمی و غیررسمی موجود جهت اجرای تنظیم‌گری استفاده کند. این نظریه در راستای رفع نواقص نظریه دولت تنظیم‌گر و تبیین گسترش قلمرو تنظیم‌گری مطرح شده است. نکته قابل توجه این است که این نظریه نه یک نظریه لزوماً معارض، بلکه مکملی برای نظریه دولت تنظیم‌گر است و نه تنها درصد نقض نقش دولت در نظام تنظیم‌گری نیست، بلکه با معرفی نهادها، فرآیندها و هنجارهای جدید به دنبال تکمیل و تقویت نظام تنظیم‌گری به مثابه مکانیسم اعمال حاکمیت در جهت تأمین منافع عمومی است. در این نظریه مؤلفه‌های نظام تنظیم‌گری و سازوکار کنترل دارای ویژگی‌هایی هستند و جایگزین مؤلفه‌های نظریه دولت تنظیم‌گر (قانونی، دولتی، سازوکارهای سلسله‌مراتبی و ...) در اعمال کنترل می‌شوند. در این رابطه وجوه تمایز این نظریه در قالب چهار مؤلفه هنجارها، سازوکارهای کنترل، کنترل‌کنندگان و کنترل‌شوندگان مطرح می‌شود که در ادامه به اختصار توضیح داده می‌شود.

۱-۴-۵. تنوع هنجارها

مبنای اعمال تنظیم‌گری در نظریه دولت تنظیم‌گر فقط قوانین اولیه و ثانویه^۲ محسوب می‌شوند^۳ (اسکات، ۲۰۰۱)، در حالی که در رویکرد پس‌ادولت تنظیم‌گر هنجارها محدود به این قوانین نبوده و مفهوم عام‌تری به نام قانون نرم^۴ مطرح است که علاوه بر قوانین رسمی، موارد متعددی همچون استانداردها، چارچوب قراردادهای، ارزیابی‌ها، هنجارهای اجتماعی و به‌طور کلی هر چیزی که برای شکل‌دهی و جهت‌دهی به رفتار تنظیم‌شونده‌ها کاربرد دارد را شامل می‌شود (لکس فوری،^۵ ۲۰۰۰).

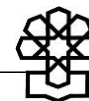
1. Post Regulatory State

2. Primary and Secondary Legislation

۳. منظور از قوانین اولیه قواعدی است که توسط مقام قانونگذار وضع می‌شود و قوانین ثانویه هم شامل قواعدی است که مجریان وضع می‌کنند.

4. Soft Law

5. Lex Fori



اعمال نظر تنظیم‌گر در قالب مکانیسم‌های پیچیده‌ای همچون شروط ضمن قراردادها، شرایط استفاده از تسهیلات بانکی و بیمه‌ای، انجام ارزیابی‌ها، اعطای گواهینامه، خودتنظیم‌گری‌های داوطلبانه یا اجباری^۱، راهنماها و فرآیندهای اجرایی استاندارد، ایجاد هنجارهای غالب اجتماعی و نیز استفاده از ابزارهای فرهنگی و رسانه‌ای جهت تعیین چارچوب منافع عمومی در کنار هم مجموعه پیچیده‌ای از جایگزین‌ها و به بیان بهتر ابزارهای مکمل را در اختیار تنظیم‌گران قرار می‌دهند که لزوماً محدود به قوانین و مقررات رسمی ابلاغ شده از ناحیه منابع اقتدار سیاسی نیستند.

امروزه تنظیم‌گرانی کامل‌تر هستند که بتوانند از این موارد استفاده کنند. این در حالی است که معمولاً دولت‌ها خیلی امکان استفاده از اینها را ندارند (اسکات، ۲۰۰۲).

۲-۵-۴. تنوع سازوکارهای کنترل

برخلاف نظریات دولت-محور تنظیم‌گری که در آنها استفاده از مکانیسم‌های رسمی و نظام سلسله‌مراتبی^۲ به‌عنوان یکی از مهمترین ابزارهای اعمال حاکمیت در نظام تنظیم‌گری محسوب می‌شوند در رویکرد اسکات ترکیبی متنوع از دولت، بازار و جامعه برای اعمال کنترل مورد استفاده قرار می‌گیرد (آف،^۳ ۲۰۰۰، سانتوس،^۴ ۲۰۰۲: ۴۴-۵۱). نکته محوری در این نظریه کنار رفتن انحصار نظام سلسله‌مراتبی نشئت گرفته از مشروعیت جایگاه‌های سیاسی رسمی نظیر دادگاه‌ها و دواير دولتی است، یعنی اولاً امور تنظیم‌گرانه نه لزوماً توسط دولت، بلکه با استفاده از ظرفیت‌های ترکیبی دولت، بازار و جامعه اجرایی می‌شود. ثانیاً امور تنظیم‌گرانه در قالب یک نظام سلسله‌مراتبی از بالا به پایین اجرایی نمی‌شوند. در این نظریه با استفاده از ابزار طراحی نهادی، سازوکارهایی شکل می‌گیرند که طی آنها تعاملاتی بین فعالین صورت گرفته که نتایج این تعاملات مطابق با اهداف مد نظر تنظیم‌گر خواهد بود. درواقع بنابر نظر اسکات مکانیسم اعمال اهداف حکمرانی برای دولت از تمرکز صرف بر کنترل سلسله‌مراتبی براساس اقتدار ناشی از قوانین رسمی، به سمت ترکیبی از مکانیسم‌های کنترل اجتماعی مبتنی بر هنجارهای مقبول جامعه و همین‌طور استفاده از مکانیسم‌های رقابتی بر مبنای طراحی و شکل‌دهی بازارهای هدفمند در کنار سازوکارهای تکنیکی و طراحانه‌ای که مبتنی بر نوع معماری سیستم‌های اجتماعی و فنی هستند انتقال پیدا کرده‌اند. در چنین محیط پیچیده‌ای از مکانیسم‌های ترکیبی اعمال کنترل، لزوماً نیازی به استفاده از اقتدار رسمی و قانونی نیست و اهداف نظام تنظیم‌گری گاه به‌صورت نامحسوس و به‌عنوان بخشی از ساختار ارگانیک جامعه محقق می‌شوند.

1. Enforced Self-regulation
2. Hierarchy
3. Offe
4. Santos

۳-۵-۴. تنوع تنظیم‌گران (کنترل‌کنندگان)

در مدل سنتی کنترل‌کنندگان فقط دواير دولتي، دادگاه‌ها و نهادهای رسمی بودند، جوامع مدرن توزیع قدرت عملاً به طیف وسیع و متنوعی از بازیگران غیرحکومتي، مراتبی از اقتدار اعمال تنظیم‌گری را اعطا کرده است، لذا در جوامع امروزی نهادهای گوناگونی همچون اصناف، سازمان‌های مردم‌نهاد، فعالین صنایع، نهادهای بین‌المللی و حتی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (به‌عنوان تأمین‌کننده منابع مالی)، مؤسسات اعتبارسنجی و بیمه‌ها نیز نقش کنترلی داشته و هریک بر جنبه‌ای از فعالیت بازیگران اثرگذار هستند.

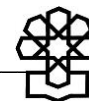
۴-۵-۴. تنوع تنظیم‌شوندگان (کنترل‌شوندگان)

تمرکز رویکردهای دولت - محور و سنتی معمولاً فقط بر تنظیم بازار و کسب‌وکارهای اقتصادی محدود می‌شد، اما در رویکرد جدید محدوده وسیعی از فعالین بازارها گرفته تا خود دولت و نهادهای دولتی و حتی نهادهای اجتماعی تحت تنظیم‌گری قرار می‌گیرند. با استفاده از مکانیسم‌های هوشمند تنظیم‌گری می‌توان به‌صورت کاملاً هدفمند بخش‌ها سازمان‌ها و حتی افراد مشخصی را تحت تنظیم‌گری انتخابی قرار داد که عملاً تأثیر بیشتری در مسیر تحقق اهداف اقتصادی - اجتماعی مد نظر تنظیم‌گر دارند. در الگوی اسکات، تنظیم‌شوندگان و نحوه و میزان اعمال مکانیسم‌های کنترلی بر منتخبی از فعالین محوری به‌صورت هوشمندانه و هدفمند متمرکز می‌شود و جایگزین اعمال عمومی مقررات یکسان در طیف وسیعی از بازیگران با اهمیت و تأثیر متفاوت از طریق مکانیسم‌های رسمی و بوروکراتیک غیرهوشمند سنتی می‌شود.

درواقع در رویکرد پسادولت تنظیم‌گر اولاً گستره تحت کنترل افزایش می‌یابد و ثانیاً کسب‌وکارها از روش‌های غیرمستقیم کنترل می‌شوند. در عصر پسادولت تنظیم‌گر، کنترل نه از طریق مستقیم و نه به‌وسیله یک فرد خاص، بلکه به‌وسیله کل جامعه صورت می‌گیرد. درواقع کل جامعه، کل جامعه را تنظیم می‌کند (اسکات، ۲۰۰۳).

۴-۶. دیدگاه حکمرانی تنظیم‌گرانه^۱

سیر تکاملی مدل‌ها و نظریات نوین اعمال تنظیم‌گری، همراه با تحول در ماهیت جوامع مدرن و تطور دائمی مفهوم بنیادین حکمرانی در سال‌های اخیر، دائماً و به‌صورت کاملاً پویا در حال تحول است. رویکرد حکمرانی تنظیم‌گرانه از منظر نگارندگان این گزارش، درواقع بیان پویایی و تحول الگوهای کنترلی متناسب با تطور کلیت نظام‌های حکمرانی در عصر حاضر است. در این نگاه تنظیم‌گری به



مثابه بخشی جدایی‌ناپذیر از نظام کلان و اعمال حاکمیت که بسیار فراتر از مفهوم سنتی دولت‌ها و نهادهای رسمی است، سعی در تطابق کامل با الزامات اداره امور عمومی جوامع نوین دارد. از همین‌رو، در ادامه رویکرد پسادولت تنظیم‌گر کالین اسکات و حکومت‌مندی فوکو، دیدگاه حکمرانی تنظیم‌گرانه اولاً تنظیم‌گری نوین را ابزاری هوشمند در جهت اعمال بهینه اقتدار از نوع رسمی و غیررسمی و با استفاده از جدیدترین ابزارها و تکنولوژی‌های حکمرانی می‌داند. بر این اساس نه تنها نمی‌توان به ابزارهای سنتی و رسمی قاعده‌گذاری محدود بود، بلکه استفاده از انواع فناوری‌های نوین در کنار نوآوری‌های نهادی و سیاستی به بخشی جدایی‌ناپذیر از نظام‌های تنظیم‌گری تبدیل شده است. ارتقای سطح نقش «فناوری‌های سخت و نرم» در مقوله اعمال حکمرانی، چه در حوزه رصد^۱ و تحلیل و شفافیت عملکرد و چه در حوزه پیاده‌سازی و نظارت، عملاً تنظیم‌گری را از مقوله‌ای صرفاً حقوقی و اقتصادی به حوزه‌ای متنوع و پیچیده با ماهیت «نوآورانه و فناورانه» تبدیل کرده است. پویایی، به‌روز بودن، فعالیت پیش‌دستانه، نهادسازی هوشمند و نگاهی جامع و بین‌بخشی از خصوصیات تنظیم‌گر نوین است که با ویژگی‌های سنتی تنظیم‌گر به‌عنوان نهادی قضایی، بوروکراتیک، رسمی و سلسله‌مراتبی ذاتاً متفاوت است.

ثانیاً در دوران حکمرانی تنظیم‌گرانه حوزه قاعده‌گذاری به هیچ‌عنوان در دایره محدود فعالین اقتصادی خلاصه نمی‌شود. تقریباً تمام عرصه‌های زندگی بشری متأثر از قواعد حکمرانانه است. تنظیم‌گری حوزه‌های اجتماعی و جامعه مدنی امروزه مباحث متعددی را در جوامع مختلف برانگیخته است. تحولات سال‌های اخیر به‌ویژه ظهور پدیده رادیکالیسم و تروریسم در کنار رشد دغدغه‌های ملی‌گرایانه و نگرش‌های راست و ضدجهانی‌شدن، باعث مشروعیت‌بخشی به ورود حاکمیت در حوزه‌های اجتماعی حتی در کشورهای غربی شده است. روندی که کاملاً در خلاف جهت پیش‌بینی‌های چند دهه گذشته مبنی بر غلبه لیبرالیسم در عرصه‌های فرهنگی و اجتماعی و حتی مقررات‌زدایی از عرصه اقتصاد و کفایت قواعد بازار دارد. تهدیدات ناشی از فضای مجازی هم به‌نوبه خود حوزه مهم و جدیدی را برای حکمرانی نوین جهت اعمال حکمرانی و تنظیم‌گری گشوده است که سابقاً حوزه‌ای تماماً غیردولتی^۲ و خارج از دایره حکمرانی تلقی می‌شد. ازجمله این موارد می‌توان به تنظیم‌گری در بخش‌های اجتماعی، مانند تنظیم‌گری خیریه‌ها و تنظیم‌گری رسانه اشاره کرد.

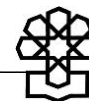
شاخصه سوم حکمرانی تنظیم‌گرانه وجود تناقضی ذاتی در این مفهوم است. حکمرانی مبتنی بر تنظیم‌گری نوین از طرفی کاملاً متعهد به چارچوب «مقررات‌زدایی»^۳ و کاهش حضور سلسله‌مراتبی دولت است و از سوی دیگر هیچ‌عرصه‌ای از اداره عمومی جوامع مدرن را خارج از شمول اعمال قواعد حکمرانانه

1. Monitoring
2. State-less
3. De-regulation

نمی‌بیند. به بیان دیگر هرچند کاهش حضور رسمی و سنتی دولت و روند کاهش مقررات اداری، مسیری غیرقابل بازگشت به نظر می‌رسد، اما به صورت روزافزونی زندگی آحاد جامعه متأثر از مکانیسم‌های نوین حکمرانی است. فناوری اطلاعات و ارتباطات برای مثال، امکان تسلط و دسترسی نهادهای حاکمیتی نوین، اعم از دولت‌های ملی و یا نهادهای بین‌المللی حاکم بر فناوری را بر خصوصی‌ترین عرصه‌های زندگی شهروندان فراهم کرده است. فناوری‌های نوین بانکداری، امکان اعمال حکمرانی بر زندگی اقتصادی تمام جوامع را حتی فراتر از مرزهای ملی افزایش داده است و نهایتاً سبک زندگی ملی و محلی در دنیای امروز، متأثر از قواعد اعمال شده توسط حکمرانان فرهنگی و رسانه‌ای به محاق رفته است. فهم عمیق از مفهوم حکمرانی تنظیم‌گرانه به حل این تناقض ذاتی کمک می‌کند که در عین مقررات‌زدایی روزافزون، چگونه به سمت جوامعی شدیداً قاعده‌مند و یکپارچه به سرعت پیش می‌رویم.

نهایتاً چهارمین ویژگی جوامع مدرن در اثر حکمرانی تنظیم‌گرانه، ماهیت «فراملی و جهانی» آن است. بسیاری از قواعد مبنایی اعمال تنظیم‌گری نوین و همین‌طور اقتدار اعمال آن قواعد خارج از حیطه «اقتدار سرزمینی»^۱ تعریف می‌شوند. اتصال نظام‌های بانکی و رسانه‌ای در کنار توافقات قضایی و امنیتی بین‌المللی و در محیط جهانی فناوری ارتباطات، حاکمیت‌های ملی را در برابر این چالش قرار داده است که در صورت عدم اعمال فعالانه حاکمیت، عملاً محکوم به التزام به قواعد حکمرانان بین‌المللی خواهند بود. به عبارت دیگر مفهوم نوینی از تمامیت ارضی در حال شکل‌گیری است که حکومت‌ها برای حفظ اقتدار ملی خود، یا از مسیر توافق و یا با شیوه‌های تقابلی دائماً باید نسبت به گسترش حوزه حکمرانی بازیگران بین‌المللی و جهانی واکنش نشان دهند. در عصر جدید به دلیل غلبه ماهیت فناورانه، حکمرانان بین‌المللی لزوماً دولت‌ها و نهادهای رسمی نیستند. شرکت‌های صاحب تکنولوژی و اقتدار مالی با حوزه فعالیت بین‌المللی در حال زائل نمودن اقتدار حاکمیت‌های رسمی هستند و بدین‌سان حکمرانان فرامرزی در دنیای مدرن محدوده‌ای به مراتب وسیع‌تر و متنوع‌تر را شامل می‌شود.

در مجموع رویکرد حکمرانی تنظیم‌گرانه به‌عنوان مکملی بر رویکردهای قبلی مرور شده در این گزارش، سعی بر تبیین شاخصه‌های پویا و در حال دگرگیزی مفهوم تعمیم‌یافته تنظیم‌گری در نظام‌های حکمرانی نوین را دارد که عملاً اصلی‌ترین ابزار اعمال حاکمیت و اجرایی‌سازی سیاست‌های عمومی است. در گزارش‌های بعدی در این حوزه به ابعاد مختلف این دیدگاه و میزان تطابق آن با نظام حکمرانی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر مطالعات دقیق میدانی پرداخته خواهد شد. در این مسیر، نتایج این مطالعات می‌تواند هم در قالب اصلاح و تکمیل طرح‌ها و لوایح ارائه شده به مجلس شورای اسلامی به‌کارگرفته شود و هم نهایتاً به تدوین و ارائه قانون جامع «نظام ملی تنظیم‌گری» کمک



خواهد کرد. لازم به یادآوری است که از نظر نگارندگان این گزارش، قوانین رسمی کشور تنها سهم کوچک و البته مهمی در مسیر تحقق حکمرانی تنظیم‌گرانه برعهده دارند و بخش قابل توجهی از اعمال حکمرانی نوین، خارج از چارچوب‌های رسمی و البته مبتنی بر ساختار حقوقی ایجاد شده توسط حاکمیت، محقق خواهند شد.

۵. بررسی تجارب تنظیم‌گری در برخی کشورها

توسعه دولت‌های تنظیم‌گر در کشورهای مختلف خاستگاه‌های مختلفی داشته است، اما در نهایت به شکلی نسبتاً واحد از نهادهای تنظیم‌گر منتهی شد. برای مثال توسعه نهادهای تنظیم‌گر در آمریکا که بسیار پیش‌تر از انگلستان اتفاق افتاد به‌عنوان افزایش مداخلات دولت تعبیر می‌شد، اما همین روند در انگلستان خاستگاهی متفاوت داشت و به‌منزله ابزاری جهت کاهش تماس مستقیم دولت در رویدادهای اقتصادی و اجتماعی تلقی می‌شد. در این بخش به بررسی سه تجربه از تحقق دولت تنظیم‌گر در اتحادیه اروپا، انگلستان و آمریکا و سیر تحولات آنها پرداخته می‌شود. به‌طور کلی می‌توان اصلی‌ترین ویژگی‌های مشترک این سه تجربه را به‌صورت زیر برشمرد:

- تکیه بر استقلال تنظیم‌گری،
- هدف قرار دادن رقابت و کارآیی،
- کاهش ظرفیت دولت در کنترل تجارت برون‌مرزی و جریان سرمایه،
- حرکت به سمت حکمرانی تنظیم‌گرانه.

۵-۱. تنظیم‌گری در اروپا

در سطح اروپا به‌ویژه بعد از تشکیل اتحادیه اروپا الگوی خاصی از «دولت تنظیم‌گر» ظهور پیدا کرد. از ویژگی‌های این الگو می‌توان به تفکیک وظایف تنظیم‌گرانه از وظایف اجرایی اشاره کرد. علاوه بر این، اتحادیه اروپا برای تشویق «تنظیم‌گری کارآمد»^۱ سیاست‌ها و برنامه‌های مختلفی را به اجرا گذاشته است. به‌صورت سنتی تنظیم‌گری در اتحادیه اروپا شامل روش‌هایی است که اصلی‌ترین آنها قوانین هستند. علاوه بر این موارد دیگری نیز در فرآیند تنظیم‌گری مورد استفاده قرار می‌گیرند که الزام قانونی دارند که از آن جمله می‌توان به مقررات و دستورالعمل‌های اتحادیه اشاره کرد. اما از دهه ۲۰۰۰ به بعد قوانین نرم^۲ جایگاه قابل ملاحظه‌ای یافتند. در این دوران نهادهای استانداردهای فنی موظف به ارائه استانداردهای هماهنگ شدند. همچنین رویه‌های ارزیابی انطباق تعریف شدند و ابزاری موسوم به

1. Better Regulation
2. Soft Laws

گواهینامه CE برای تأیید انطباق محصول با این استانداردهای هماهنگ، معرفی شد. همچنین دولت‌های عضو به انجام اقدامات اجرایی و اجرای نظارت بر بازار ملزم شدند. بزرگ‌ترین نوآوری روش جدید در حوزه مقررات‌گذاری رجوع به سه نهاد استانداردگذاری CEN، CENELEC و ETSI برای ارائه استانداردهای هماهنگ بود.

یکی از مهمترین ابزارهای دولت تنظیم‌گر اروپا اصل هم‌شناسی^۱ است. در توضیح این اصل باید گفت که اتحادیه اروپا نقش استانداردگذار را ایفا می‌کند، اما جز در موارد خاص، رعایت مقررات و استانداردها در سطح محلی را بررسی نمی‌کند و مدیریت اکثر فعالیت‌های اتحادیه اروپا برعهده ادارات ملی و منطقه‌ای است. این سازمان‌ها در چارچوبی فعالیت می‌کنند که قوانین فراملی برای آنها تعیین کرده است. اصل هم‌شناسی، این نوع همکاری با ادارات کشوری را به بهترین شکل بیان می‌کند: مسئولان باید اجازه بدهند محصولاتی که به‌صورت قانونی در یکی از کشورهای عضو معامله شده است در حوزه مقرراتی آنها به فروش برسد.

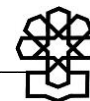
نکته قابل توجه این است که اتحادیه اروپا حاکمیت خود را اساساً از طریق هماهنگی میان سطوح مختلف اعمال می‌کند و این کار معمولاً مستلزم انتقال و به‌اشتراک‌گذاری تخصص در میان شبکه تنظیم‌گران است. کمیسیون اروپا که پشتوانه قضایی رسیدگی به تخلفات قانونی نیز است، نقشی فراتر از مقررات‌گذاری و نظارت بر جایگزین‌سازی احکام اتحادیه در قوانین ملی دارد. این کمیسیون نقش هماهنگ‌کننده را برعهده دارد و در این راستا تنظیم‌گری نقش مهمی در ایجاد این هماهنگی ایفا می‌کند. این هماهنگی برای تعیین سطح مناسب استانداردگذاری در اتحادیه (خصوصاً در موضوعات مربوط به بازار داخلی یا واحد) و گردآوری اطلاعات و اصلاح رفتار دولت‌های عضو اهمیت زیادی دارد. درواقع دولت تنظیم‌گر اتحادیه اروپا اساساً بر لزوم هماهنگی در داخل و بین حکومت‌ها و لزوم اجرای نسبتاً یکسان مقررات تأکید دارد. پس از آنکه دولت‌های عضو با افزایش تقاضا برای پذیرش فرآیندهای آزادسازی بازار روبرو شدند، اهمیت این هماهنگی افزایش یافت. به‌طور خاص مبنای تحولات بنیادین دولت تنظیم‌گر اتحادیه اروپا در طول دهه گذشته، لزوم ایجاد هماهنگی بوده است.

یکی از نمونه‌های مهم اقدامات هماهنگ‌کننده اتحادیه اروپا و تلفیق سطح اروپایی و ملی فرآیند لامفالوزی^۲ است که به تشکیل شبکه‌های دانش منجر شده است.^۳ این فرآیند از ابتدای قرن جدید در حوزه تنظیم‌گری بازار مالی به‌وجود آمده است. هدف اصلی فرآیند لامفالوزی به‌کارگیری فرآیندی چهارسطحی بود که در آن ابزارهای کلان و قوانین تفویض شده با هم ارتباط داشته باشند. برای مثال درحوزه اوراق بهادار، اولین سطح مقررات براساس تصمیمات «بنیادین» و با تبعیت از ابزارهای قانونی

1. Mutual Recognition

2. Lamfalussy Process

۳. این فرآیند که در سال ۲۰۰۱ آغاز شد، ناظر به ایجاد تنظیم‌گری بخش خدمات مالی در اتحادیه اروپا بود و به نام رئیس مجارستانی کمیته مشورتی اتحادیه اروپا در آن زمان، الکساندر لامفالوزی (۱۹۲۹-۲۰۱۵) نامگذاری شد.



«سنتی» اتحادیه اروپا (تصمیم‌گیری مشترک) بنا نهاده شده بود. در سطح دوم، تصمیمات براساس معیارهای «فنی‌تر» و اجرایی‌تر اتخاذ می‌شد. در این زمینه، کمیسیون اروپا برای تهیه طرح‌های پیشنهادی و ارائه مشاوره تخصصی، علاوه بر کمیته مقرراتگذاران اوراق بهادار اروپا از یک کمیته ارزیابی عادی (از نوع مقرراتگذاری) نیز استفاده می‌کرد. این کمیته از مسئولان وزارتخانه‌های هر کشور تشکیل می‌شد (کمیته اوراق بهادار اروپا). در سطح سوم، بر افزایش هماهنگی بین مقرراتگذاران مالی کشورها از طریق کمیته مقرراتگذاران اوراق بهادار اروپا تأکید بیشتری صورت می‌گرفت. این همان کمیته فرادولتی است که ظاهراً به دلیل تخصص فنی خود به نهاد اصلی مقرراتگذار تبدیل شده است. این نهاد از طریق یک فرآیند ارزیابی تخصصی، نقش مهمی در تضمین اجرای یکسان قوانین بین‌المللی در بین کشورهای عضو ایفا می‌کرد. در سطح چهارم، کمیسیون در صورت ناکامی دولت‌های عضو در اجرای یکسان الزامات اتحادیه اروپا، روش‌های اجرای سختگیرانه‌تری را پیش می‌گرفت. در ادامه افزایش نهادگرایی سازمان‌های اتحادیه اروپا به ایجاد مسائل جدید در زمینه پاسخگویی، مشارکت و مشروعیت منجر شده است. این تحولات سؤالات جدیدی درباره تعریف سیاست‌های تنظیم‌گری ملی به وجود آورد. در نتیجه، بخش عمده پژوهش‌های مربوط به «اروپایی‌سازی»^۱ به این موضوع می‌پردازند که دولت‌های عضو چگونه اولویت‌های خود را بر اعضای اتحادیه اروپا تحمیل می‌کنند، یا چگونه دستورالعمل‌ها را به ساختارهای ملی دلخواه خود تبدیل می‌کنند. به‌طور خاص در مورد سؤال دوم تنوع زیادی دیده می‌شود، زیرا دولت‌های عضو نه تنها میزان پاسخگویی متفاوتی در مورد اجرای صحیح دستورالعمل‌ها دارند، بلکه در رسیدگی به تخلفات نیز متفاوت عمل می‌کنند. این بدین معناست که میزان تأثیر اتحادیه اروپا بر مقررات داخلی کشورها متفاوت بوده است (بالدوین و همکاران، ۲۰۱۲).

در مجموع توسعه اقتدار اعمال حکمرانی اتحادیه اروپا به مثابه یک نهاد فراملی و همین‌طور گسترش استفاده از ابزارهای نرم و مبتنی بر تفاهم و تعامل دوسویه در کنار استفاده از ابزارهای فناورانه جهت اعمال اقتدار به‌جای تورم مقرراتگذاری رسمی، از جمله شاخص‌های حکمرانی تنظیم‌گرانه است که در مرور مختصر مطالعه اتحادیه اروپا نشان داده می‌شود.

۲-۵. تنظیم‌گری در ایالات متحده آمریکا

پیش از شکل‌گیری اتحادیه اروپا، در ایالات متحده نهاد تنظیم‌گر مستقلی برای کنترل فعالیت‌های اقتصادی شکل گرفته بود. به همین دلیل است که موران (۲۰۰۳) از ادعای کپی‌رایت آمریکا بر مفهوم «دولت تنظیم‌گر» سخن می‌گوید!

براساس گزارش‌های تاریخی سیر تحولات تنظیم‌گری در آمریکا را می‌توان به پنج دوره زمانی تقسیم کرد:

- دوران اولیه‌ای که با نام دوره ترقی‌خواهی^۱ شناخته می‌شود (۱۸۸۰ تا ۱۹۲۰)،

- دوران توافقات نو^۲ (۱۹۳۰ تا ۱۹۴۰)،

- انقلاب حقوق اجتماعی (۱۹۶۰ تا ۱۹۷۰)،

- دوران تنظیم‌زدایی^۳ (از اواخر ۱۹۷۰ تا پایان قرن بیستم)،

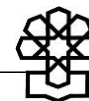
- دوران بازگشت به تنظیم‌گری (از دهه اول قرن ۲۱ تا به حال).

همان‌گونه که در بخش سوم این گزارش و ذیل عنوان «شکست نظام قضایی و توسعه تنظیم‌گری» عنوان شد، در قرن نوزدهم حل‌وفصل دعاوی تجاری در آمریکا در دادگاه‌ها صورت می‌پذیرفت. اما با گذشت زمان و بروز ناکارایی‌های نظام قضایی در حل‌وفصل این چالش‌ها و نیز توسعه صنعتی و گسترش شبکه‌های حمل‌ونقل (به‌خصوص حمل‌ونقل ریلی)، فشارهای زیادی برای افزایش کنترل‌های دولتی ایجاد شد، که این فشارها بذر جنبش ترقی‌خواهی را در طول دهه ۱۸۸۰ کاشت. در این دوران ایده تنظیم‌گری مستقل، الگویی برای تأسیس نهادهای تنظیم‌گر مستقل را فراهم آورد که در نتیجه آن کمیسیون تجارت^۴ (۱۸۸۷)، فدرال رزرو^۵ (۱۹۱۳) و کمیسیون تجارت فدرال^۶ (۱۹۱۴) در آمریکا ایجاد شدند. هرچند این نهادها در وهله اول برای حل‌وفصل مسئله شکست بازار در بخش‌های مختلف طراحی شدند، اما سؤال اصلی در آن دوره زمانی این بود که آیا نهادهای تنظیم‌گر واقعاً مستقل از منافع بنگاه‌های تحت تنظیم‌گری خود عمل می‌کند؟

این سؤال زمینه را برای آغاز دوران جدیدی فراهم کرد که به دوران توافقات نو معروف شد. توافقات نو به مجموعه‌ای از اصلاحات سیاسی توسط فرانکلین روزولت بین سال‌های ۱۹۳۳ و ۱۹۴۸ و پس‌کسادی بزرگ^۷ اتفاق افتاده بود. در طول این دوره نهادهای تنظیم‌گر به سرعت رشد کردند که این رشد از خوش‌بینی زیاد نسبت به آثار مثبت تعدد نهادهای تنظیم‌گری حکایت می‌کند، (اسکوپول^۸ و همکاران، ۱۹۹۰).

تغییر جهت تنظیم‌گری اقتصادی به سمت تنظیم‌گری اجتماعی در دهه ۱۹۶۰ آغاز شد. پیش از سال ۱۹۶۰ تنظیم‌گری محدود به حوزه‌های اقتصادی بود. پس از سال ۱۹۶۰ تغییر جهت به سمت

-
1. Progressive Era
 2. New Deal
 3. Deregulation
 4. Interstate Commerce Commission
 5. The Federal Reserve Board
 6. The Federal Trade Commission
 - 7 The Great Depression
 8. Skocpol



تنظیم‌گری اجتماعی موجب آغاز برنامه‌های جامعی شد که تمام صنایع را دربر گرفت و تلاش برای حرکت به سمت تنظیم‌گری تخصصی به قانونی شدن تنظیم‌گری منجر شد. سانستین^۱ تنظیم‌گری اجتماعی این دوران را این‌گونه توصیف می‌کند: «تنظیم‌گری در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به لحاظ ماهوی و نهادی با تنظیم‌گری دهه ۱۹۳۰ متفاوت بود ... در این دوره هدف اصلی نظارت‌های دولتی تثبیت اقتصاد یا کنترل قیمت یا ورود شرکت‌ها نبود ... بلکه بهداشت و امنیت عمومی در برابر مخاطرات مختلف و مقابله با تحقیر اجتماعی گروه‌های محروم از اهداف تنظیم‌گران بود» (سانستین، ۱۹۹۰).

در اواخر دهه ۱۹۷۰ خوشبینی دوره توافقات نو رنگ باخت به‌طوری که نارضایتی وسیعی از نهادهای دوران توفقات نو پدید آمد (استوارت،^۲ ۱۹۸۸). از زمان ریاست‌جمهوری کارتر (۱۹۷۷-۱۹۸۱) به بعد نیاز به اصلاحات نظام اداری و به‌طور خاص تنظیم‌زدایی احساس می‌شد، تا اینکه در دولت ریگان (۱۹۸۱-۱۹۸۹) کاهش بار تنظیم‌گری به‌طور جدی در دستور کار دولت قرار گرفت.

تنظیم‌زدایی در آمریکا پس از دهه ۱۹۷۰ و بر مبنای مکتب اقتصادی شیکاگو و نظریات برخی از اقتصاددانان مانند جرج استیگلر شتاب گرفت. به‌طور خاص برنامه‌های تنظیم‌زدایی در بخش‌هایی حمل‌ونقل، انرژی، ارتباطات و مالی مورد توجه قرار گرفتند. برای مثال در بخش مالی آمریکا می‌توان به تصویب DIDMCA^۳ در سال ۱۹۸۰ اشاره کرد که یکی از مؤلفه‌های مهم آن حذف ترتیبات تنظیمی مربوط به وضع سقف نرخ بهره بر گروه‌هایی از سپرده‌ها در نظام بانکی آمریکا بود. همچنین قانون مدرن‌سازی خدمات مالی^۴ بخش دیگری از قیود مربوط به حدود فعالیت بنگاه‌های مالی در بازارهای مالی آمریکا را حذف کرد. مبنای بسیاری از این اصلاحات این نگاه بود که حذف مقررات می‌تواند به توسعه نوآوری در بخش‌های مالی منجر شود. البته ضعف این دیدگاه در آن بود که چون نوآوری‌ها هر چند به افزایش سودآوری بنگاه‌های مالی منجر می‌شد، با فرض کارایی بازار، این سودآوری دلیلی بر کارایی آنها در سطح کلان نیز به حساب می‌آمد.

شاید بتوان گفت یکی از مهمترین موضوعات مالی که در طی این سال‌ها توسعه یافت، مسئله انتشار اوراق بهادار^۵ بر مبنای دارایی‌های بانکی - به‌طور خاص وام‌های رهنی - و بانکداری سایه^۶ بود. این پدیده‌ها که به بحران بانکی ۲۰۰۸ منجر شد نشان داد که در اقتصاد پیچیده‌ی امروز تنظیم‌گری «امری اجتناب‌ناپذیر» در تحقق کارایی اقتصادی به‌شمار می‌رود. غلبه این نگرش را نه تنها در سیاست‌های بعضاً سخت‌گیرانه بانک‌های مرکزی و نهادهای ناظر مالی در کشورهای مختلف می‌توان مشاهده کرد، بلکه دقت در مقالات منتشره در سال‌های اخیر در نشریات تراز اول اقتصاد و مالی نیز

1. Sunstein

2. Stewart

3. Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act

4. Financial Services Modernization Act

5. Securitization

6. Shadow Banking

حاکمی از توجه جامعه دانشگاهی به آن است. شاید این ادعا کمی توأم با اغراق باشد، اما دور از واقعیت نیست که اگر در گذشته در بخش‌هایی چون بازارهای مالی فرض بر کارآیی بازار بوده مگر در موارد شکست آن، امروزه در این بخش‌ها فرض بر شکست بازار است، مگر اینکه خلاف آن به اثبات برسد. بر این اساس همان‌طور که می‌توان بازه ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۰ را دوران تنظیم‌زدایی به شمار آورد، دهه اول قرن بیست‌ویکم را می‌توان آغاز دوران تنظیم‌گری و گسترش تنظیم‌گری در آمریکا به شمار آورد. این گزارش درصد ورود به مطالعه تجارب آمریکا به صورت تفصیلی نیست، اما مرور اجمالی شاخصه‌های دوران جدید تنظیم‌گری در آمریکا نمونه واضحی از مدل حکمرانی تنظیم‌گرانه است. استفاده از ابزار فناورانه جهت اعمال حاکمیت در حوزه‌هایی چون ICT و تنظیم‌گری مالی، نگاه بین‌المللی با هدف توسعه نفوذ آمریکا در سایر کشورها با استفاده از ابزارهای تنظیم‌گری مانند قاعده‌گذاری اینترنت جهانی، FATF در حوزه پولی و مالی، ماشین تکنولوژی پیچیده تحریم و استفاده از قدرت نرم نهادهای مدنی و اجتماعی برای توسعه اقتدار حکمرانی آمریکا در سطح ملی و بین‌المللی همگی نشانه‌های واضحی از مدل نوینی از نظام حکمرانی تنظیم‌گرانه هستند که در گزارش مجزایی امکان بیان تفصیلی آن وجود دارد.

۳-۵. تنظیم‌گری در انگلستان

انگلستان یکی از برجسته‌ترین نمونه‌های دولت تنظیم‌گر در دنیا محسوب می‌شود. دولت تنظیم‌گر در بریتانیا سابقه‌ای طولانی دارد و اولین دولت تنظیم‌گر در انگلستان بعد از جنگ جهانی دوم شکل گرفت (موران، ۲۰۰۳: ۱۵۹). اما آغاز دولت تنظیم‌گر به معنای امروزی آن در نظام حکمرانی انگلستان به بعد از ناکامی دولت رفاه در این کشور برمی‌گردد. در اواخر دهه ۱۹۷۰ به دلیل گستردگی حجم خدماتی که دولت ارائه می‌کرد، بدهی‌های دولت رو به افزایش نهاد. همچنین طولانی بودن فرآیند بوروکراتیک باعث ناکارآمدی نظام ارائه خدمات و ایجاد مشکلات دیگری نیز در فرآیند اداره امور می‌شد. نتیجه این مشکلات بروز پدیده شکست دولت^۱ در انگلستان و آغاز دوره تاچریسم بود که با روی کار آمدن مارگارت تاچر خصوصی‌سازی را در دستور کار قرار داد. کاهش دخالت دولت در امور اقتصادی و حمایت از اقتصاد بازار آزاد، کاهش هزینه‌های دولت، کاهش مالیات‌های مستقیم و افزایش مالیات‌های غیرمستقیم از دیگر ویژگی‌های این دوره بود. خصوصی‌سازی‌های صورت گرفته در بخش‌های اقتصادی باعث شد که دولت نتواند کنترل مناسبی بر بازار داشته باشد که نتیجه آن شکست بازار و ایجاد زمینه برای پیدایش نهادهای تنظیم‌گر شد. براساس رویکرد کوچک‌سازی دولت در این دوره، سعی بر این بود که ایجاد نهادهای تنظیم‌گر تا حد امکان باعث افزایش حجم دولت نشوند.



از همین رو نظریات استنفان لیتلچایلد^۱ مبنی بر استفاده از تنظیم‌گران مستقل تا حدود زیادی ملاک کار قرار گرفت.^۲ تنظیم‌گران مستقل بخشی در بخش‌های گوناگون شکل گرفتند و روند کوچک‌سازی دولت وارد فاز جدیدی شد، به گونه‌ای که بعد از واگذاری تصدی‌های دولتی به بخش خصوصی، این بار قسمت‌هایی از اختیارات حاکمیتی دولت نیز به نهادهای تنظیم‌گر واگذار می‌شد. این روال به گونه‌ای بود که در برخی از بخش‌ها پس از تأسیس نهاد تنظیم‌گر وظایف دولت تدریجاً به این نهاد واگذار می‌شد و در نهایت وزارتخانه مربوطه منحل می‌شد. برای مثال می‌توان به بخش انرژی اشاره کرد که پس از تأسیس آفجم (Ofgem)^۳ تدریجاً وزارت انرژی منحل شد. جمله مشهور نایجل لاوسن^۴ وزیر انرژی وقت انگلستان در زمان اعلام این خبر این بود: «دیگر چیزی به نام سیاست انرژی وجود ندارد!»^۵ این جمله بدین معنا بود که دیگر وزارت انرژی وجود ندارد و دولت چیزی به عنوان سیاست انرژی اعلام نمی‌کند و وظیفه کنترل بازار برعهده نهاد تنظیم‌گر قرار داده شده است، اما با گذشت زمان معلوم شد که نهاد تنظیم‌گر به تنهایی نمی‌تواند از منفعت عمومی صیانت نماید و به همین دلیل این روند متوقف و وزارت انرژی مجدداً راه‌اندازی شد.

در حال حاضر در انگلستان نهادهای تنظیم‌گر متعددی (با یک تعریف بیش از ۷۰ تنظیم‌گر) و در بخش‌های مختلف فعال هستند که از کنترل برنامه‌های تلویزیونی تا کنترل نرخ بهره و از نظارت بر سلامت مسافران گرفته تا انتصاب مدیران بخش عمومی را تحت تنظیم‌گر قرار می‌دهند. بسیاری از این تنظیم‌گران بدون اینکه نیاز به کسب اجازه از دولت یا پارلمان داشته باشند حق تعیین قیمت و مقرراتگذاری در حوزه تحت کنترل خود را دارند. البته قدرت برخی از آنها از یک بخش خاص نیز فراتر می‌رود و کل اقتصاد را تحت تأثیر تصمیمات خود قرار می‌دهد. تنظیم‌گران در بخش عمومی انگلستان تحت عنوان دپارتمان‌های غیروزارتخانه‌ای طبقه‌بندی می‌شوند که ویژگی اساسی آنها استقلال از دولت در ابعاد مختلف است. این سازمان‌ها مستقیماً به پارلمان گزارش می‌دهند، نظام مالی مستقل دارند و مستقل از دولت تصمیم‌گیری می‌کنند. دخالت‌های دولت در امر تنظیم‌گری، سبب کاهش اعتبار تنظیم‌گران می‌شود، در مقابل وجود تنظیم‌گران مستقل از دولت در حوزه‌های مختلف، ضمن تخصصی کردن فرآیند تنظیم‌گری، اعتماد به تصمیمات تنظیم‌گران را افزایش داده و ریسک سرمایه‌گذاری در آن حوزه را کاهش داده است.

از منظر حوزه تحت تنظیم‌گری، می‌توان تنظیم‌گران را به دو دسته بخشی و کارکردی تقسیم کرد. تنظیم‌گران بخشی تمرکز خود را به بخش خاصی محدود می‌کنند و فقط به نظارت بر همان

1. Stephen Littlechild.

۲. لیتلچایلد از صاحب‌نظران مکتب کمبریج است و به معمار تنظیم‌گران مستقل در انگلستان شهرت دارد.

3. Office of Gas and Electricity Markets.

4. Nigel Lawson

5. There is no such thing as an Energy Policy.

بخش می‌پردازند. در هرکدام از بخش‌های مختلف انگلستان و نیز سایر کشورهای بریتانیای کبیر (اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی) نیز تنظیم‌گران متعددی فعال هستند. در یک طبقه‌بندی کلی می‌توان از اصلی‌ترین بخش‌های تحت تنظیم تنظیم‌گران به بخش‌های حمل‌ونقل، آب، انرژی، رسانه، سلامت، خیریه، آموزش، محیط‌زیست و حقوق اشاره کرد.

برخلاف تنظیم‌گران بخشی، تصمیمات تنظیم‌گران کارکردی به یک بخش خاص محدود نمی‌شود. افزایش سطح رقابت در سراسر بخش‌ها، تنظیم مقررات تأثیرگذار بر تمامی حوزه‌ها و تسهیل خدمات ارائه‌شده به همه مصرف‌کنندگان، از جمله وظیفه اساسی تنظیم‌گران کارکردی است. تنظیم‌گر رقابت و بازار،^۱ مؤسسات استانداردگذاری،^۲ تنظیم‌گر بازارهای مالی^۳ و کمیسیون انتصابات از جمله تنظیم‌گران کارکردی انگلستان هستند.

در سال‌های اخیر لزوم تنظیم‌گری بین بخشی و هماهنگی تنظیم‌گران سبب معرفی شبکه‌های تنظیم‌گری^۴ شده است. شبکه‌های تنظیم‌گری سازمان‌هایی هستند که وظیفه همسوسازی فعالیت‌های تنظیم‌گران، همکاری برای تنظیم‌گری‌های بین‌بخشی و انتقال تجربه در بین بخش‌های مختلف را برعهده دارند.

در کنار توسعه بخش تنظیم‌گری رسمی، انگلستان از جمله پیشگامان تحقق حکمرانی تنظیم‌گران محسوب می‌شود. تعمیم مفهوم تنظیم‌گری به عرصه‌های اجتماعی مانند کمیسیون تنظیم‌گری خیریه‌ها^۵ و تنظیم‌گر رسانه‌ها^۶ در کنار استفاده گسترده از ابزارها و نهادهای اجتماعی برای اعمال تنظیم‌گری مانند نهاد غیردولتی قدرتمند «بنیاد نظارت بر اینترنت»^۷ در حوزه فضای مجازی، شبکه سمن‌ها^۸ و فعالین در عرصه انرژی و محیط زیست از جمله شواهدی بر توسعه نگاه نوین تنظیم‌گری در بریتانیا هستند. استفاده گسترده از مفهوم طراحی بازار هدفمند در بخش‌های مختلف از جمله انرژی با هدف تحریک فعالین خصوصی در اعمال سیاست‌های غالباً غیراقتصادی دولت در قالب بازارهای اصلاح‌شده^۹ از دیگر شاخصه‌های نظام پیچیده تنظیم‌گری نوین در انگلستان است که در مرکزیت نظام حکمرانی و اعمال اقتدار عمومی قرار گرفته است. تفصیل و تبیین این تحول مهم در شیوه حاکمیت در انگلستان در گزارشی مجزا قابل ارائه است.

1. Competition & Market Authority (CMA).

2. British Standards (BSi)

3. Financial Conduct Authority (FCA).

4. UKRN

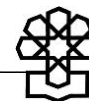
5. Charity Commission

6. Ofcom

7. Internet Watch Foundation

8. NGOs

9. Market Reform



۴-۵. تنظیم‌گری در ایران

به‌صورت تاریخی در کشور ما طی سالیان طولانی اکثر وظایف تنظیم‌گرانه مستقیماً توسط حکومت انجام می‌گرفته است. در دوران دولت‌های تصدیگر که عملاً تا ارائه خردترین خدمات هم در حیطه وظایف دولت محسوب می‌شده است، به طریق اولی تفکیک مشخصی بین سیاستگذاری و تنظیم‌گری وجود نداشته است. با گذشت زمان و تحولات مفهوم و جایگاه دولت در ایران به تدریج سازمان‌هایی در زیرمجموعه دولت به وجود آمدند که روی وظایف تنظیم‌گرانه تمرکز داشتند و اموری همچون مجوزدهی، تنظیم بازار و اعمال برخی جرائم بر متخلفان را برعهده داشتند. تاریخ موضوع تنظیم‌گری با تأسیس برخی نهادهای تخصصی و صنفی که دارای اختیارات تنظیم‌گری بودند وارد دوران تازه‌ای شد. برای مثال می‌توان به تأسیس کانون وکلا در سال ۱۳۰۹ و سازمان نظام پزشکی در دهه ۱۳۲۰ اشاره کرد. هرچند ماهیت اصلی این دو نهاد در طول زمان به دلیل اینکه عمدتاً ازسوی عرضه‌کنندگان خدمت تشکیل شده بودند و طبعاً بیشتر به دنبال تأمین منافع عرضه‌کنندگان خدمت بودند، تحت تأثیر غلبه کارکردهای صنفی به کارکردهای تنظیم‌گرانه قرار گرفته‌اند. در ادامه این روند و به مرور برخی نهادهای نسبتاً مدرن تنظیم‌گر دولتی مانند سازمان تعزیرات حکومتی، سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و اخیراً سازمان تنظیم مقررات رادیویی نیز با هدف ایفای نقش تنظیم‌گرانه دولت ایجاد شده‌اند. تأسیس این سازمان‌ها هرچند به‌صورت محدود گامی به سمت شکل‌گیری دولت تنظیم‌گر در ایران شناخته می‌شود.

در این بین ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی ازسوی مقام معظم رهبری و طرح موضوع خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت به‌عنوان یکی از جهت‌گیری‌های کلان نظام جمهوری اسلامی را می‌توان نقطه عطفی در تشکیل نظام جامع تنظیم‌گری به شمار آورد. در این راستا و با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و تشکیل شورای رقابت و مرکز ملی رقابت در سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰، مرحله جدید استقرار نظام تنظیم‌گری در کشور آغاز شد. در این قانون برای شورای رقابت وظایف تنظیم‌گرانه‌ای پیش‌بینی شد و در کنار آن اختیار ایجاد تنظیم‌گران بخشی با تصویب هیئت وزیران در برخی حوزه‌ها نیز به شورای رقابت داده شد. شورای رقابت هم در راستای این وظیفه تلاش‌هایی در جهت ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی در برخی از حوزه‌ها مانند نفت و برق نمود که در مقام عمل با چالش‌های متعددی مواجه شد.

این مرحله از توسعه نظام تنظیم‌گری عملاً تلاشی در جهت ایجاد نهادهای نسبتاً مستقل تنظیم‌گری در حوزه اقتصاد و همزمان با فرآیند خصوصی‌سازی بود که به واسطه ناسازگاری ساختارهای حقوقی و قانونی کشور و مقاومت‌های درونی دستگاه‌های اجرایی ملی، توفیق چندانی به همراه نداشته است. در کنار مباحث قانونی و سیاستی حول بهبود مکانیسم‌ها و قوانین اجرای

تنظیم‌گری نهادهای حاکمیتی و نیمه مستقل اقتصادی، موج جدیدی از تقاضای شکل‌گیری نهادهای قاعده‌گذار در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و تکنیکی در سال‌های اخیر آغاز شده است که استفاده از مکانیسم‌ها و نهادهای تنظیم‌گر را در اعمال حاکمیت وارد مرحله جدیدی کرده است. مسئله فضای مجازی، نظام رسانه‌ای کشور، شبکه‌های اجتماعی، نهادهای خیریه و سازمان‌های مردم‌نهاد از جمله حوزه‌های عمدتاً غیراقتصادی جدیدی هستند که به استفاده از روش‌های قاعده‌گذاری نوین اقبال نشان داده‌اند. هرچند به دلیل تفاوت ماهوی این عرصه‌های سیاستی اصولاً قواعد تنظیم‌گری باید از پیچیدگی به مراتب بیشتری برخوردار باشند، اساساً عدم‌کارآیی روش‌های صرفاً دولت‌محور وجه مشترک غالب حوزه‌های ذکر شده فوق است. لذا به نظر می‌رسد تغییر رویکرد به سمت استفاده از الگوی حکمرانی تنظیم‌گرانه امری اجتناب‌ناپذیر است.

در حال حاضر نهادهایی که هر یک به نوعی قسمتی از وظایف تنظیم‌گرانه را انجام می‌دهند در کشور وجود دارند. نکته قابل توجه این است که در حال حاضر در ایران مرز مشخصی بین وظایف وجود ندارد و نهادهایی هستند که ترکیبی از امور سیاست‌گذارانه، تنظیم‌گرانه، اجرایی و ... را انجام می‌دهند. در جدول به اختصار این نهادها دسته‌بندی شده‌اند. نهادهایی که به نوعی وظیفه تنظیم‌گری را دارند در یک طیف قرار می‌گیرند که یک سر آن از نهادهای عالی سیاست‌گذاری ملی و تنظیم‌گران حاکمیتی قرار دارند، در میانه طیف نهادهای نیمه‌متصل عمومی (بخش غیردولتی غیرخصوصی) که وظیفه ذاتی تنظیم‌گری بخشی و کارکردی را برعهده دارند هستند و در طرف دیگر این طیف نهادهای غیرحاکمیتی شامل نهادهای تخصصی، صنفی و نهایتاً تنظیم‌گران اجتماعی قرار گرفته‌اند. چنین ترکیب متنوعی از سازمان‌های متنوع دخیل در امر تنظیم‌گری، ضمن آنکه به نوعی تطور تاریخی جایگاه تنظیم‌گری در الگوی حکمرانی ملی ایران را نمایش می‌دهد، بر ضرورت بازبینی کارکردهای نهادهای مزبور و اصلاح سازوکار نظام حکمرانی از منظر تنظیم‌گری تأکید می‌کند.

در رابطه با اصطلاحات به کار رفته در جدول توضیحاتی لازم به ارائه است. در سطور بالایی این جدول نهادها دسته‌بندی شده‌اند و در سه سطر بعدی ویژگی‌های هر یک ذکر شده است. منظور از کارکردهای نظام حکمرانی، کارکردهای پنج‌گانه سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیلگری و ارائه خدمات است که در ابتدای گزارش به آنها اشاره شد. الگوی تنظیم‌گری نیز به تولید نهاد تنظیم‌گر اشاره دارد و چهار حالت را شامل می‌شود: تنظیم‌گری حاکمیتی^۱، خودتنظیم‌گری^۲، تنظیم‌گری خصوصی^۳ و تنظیم‌گری مشارکتی^۴. در تنظیم‌گری حاکمیتی نهاد تنظیم‌گر کاملاً در تملک حاکمیت است و در

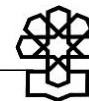
-
1. Statutory Regulation
 2. Self-regulation
 3. Private Regulation
 4. Co-Regulation



الگوی خودتنظیم‌گری، امور تنظیم‌گرانه توسط فعالین بخش صورت می‌گیرد. در تنظیم‌گری بخش خصوصی نهاد تنظیم‌گر مستقل از حاکمیت و فعالین بخش است و به بخش خصوصی تعلق دارد و الگوی تنظیم‌گری مشارکتی نیز ترکیبی از تنظیم‌گری حاکمیتی و خودتنظیم‌گری است. سطر آخر نیز به کارکردهای تنظیم‌گری اشاره دارد که به صورت سنتی شامل مقرراتگذاری، مجوزدهی، نظارت، مجازات و نیز رصد و اطلاع‌رسانی است.

جدول تصویر کلان اجزای تنظیم‌گری در ایران

خودتنظیم‌گری مستقل			تنظیم‌گری حاکمیتی						
بخش خصوصی			نهادهای عمومی غیردولتی	تنظیم‌گران بخشی حاکمیتی	نهادهای عالی				
انجمن‌ها و نهادهای مدنی	اصناف و اتحادیه‌ها	نظام‌های تخصصی (نظام پزشکی، کانون و کلا و...)	سازمان‌ها و شوراهای مستقل حاکمیتی بخشی (بانک مرکزی) و کارکردی (شورای رقابت) و سازمان استاندارد	سازمان تنظیم مقررات رادپویی، سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و ...	وزارتخانه‌ها	مجلس و شوراهای عالی	هیئت دولت	مجمع تشخیص مصلحت نظام	
تسهیلگری ارائه خدمات بازتوزیع	تنظیم‌گری تسهیلگری ارائه خدمات	تنظیم‌گری تسهیلگری	تنظیم‌گری	تنظیم‌گری تسهیلگری	تنظیم‌گری تسهیلگری بازتوزیع	سیاستگذاری تنظیم‌گری	سیاستگذاری تنظیم‌گری بازتوزیع	سیاستگذاری	کارکردهای نظام حکمرانی
تنظیم‌گری غیررسمی	خود تنظیم‌گری	خودتنظیم‌گری با مشارکت حاکمیت (Co-Regulation)	تنظیم‌گری حاکمیتی	تنظیم‌گری حاکمیتی	تنظیم‌گری حاکمیتی	به‌صورت موردی در برخی کارکردهای تنظیم‌گری حاکمیتی	تنظیم‌گری حاکمیتی	-	الگوی تنظیم‌گری
رصد و اطلاع‌رسانی	کلیه کارکردها بجز مقرراتگذاری و مجازات	کلیه کارکردها	کلیه کارکردها	کلیه کارکردها	کلیه کارکردها	مقرراتگذاری	کلیه کارکردها	-	کارکردهای اصلی در تنظیم‌گری



وضعیت کنونی نظام حکمرانی در ایران نشان‌دهنده آن است که استقرار نظام ملی تنظیم‌گری در کشور می‌تواند راهکار مناسبی برای برخی از مهمترین معضلات نظام حکمرانی کشور باشد. به‌عنوان نمونه‌ای از معضلات کنونی نظام حکمرانی می‌توان به چالش «عدم تحقق» مناسب سیاست‌های تعیین شده از سوی نهادهای سیاستگذار اشاره کرد. به این معنا که نهادهای بالادستی در کشور مانند مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت دولت و شوراهای عالی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی را تعیین می‌کنند، اما ارزیابی‌های انجام شده نشان‌دهنده این واقعیت است که این سیاست‌ها به‌صورت مناسب پیاده نشده‌اند. موضوع ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (که متعاقب آن قانون اجرای این سیاست‌های کلی نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید)، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و مواردی از این قبیل مثال‌هایی از این وضعیت هستند.^۱ این موضوع نه تنها در زمینه سیاست‌های کلی، بلکه در مورد برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نیز وجود دارد، برخی بررسی‌ها نشان می‌دهند که در بهترین حالت تنها ۳۰ درصد برنامه‌های توسعه اجرا می‌شود.^۲ این درحالی است که در ادبیات علمی و نمونه‌های جهانی یکی از مهمترین کارکردهایی که برای تنظیم‌گری نوین ذکر می‌شود زمینه‌سازی اجرایی شدن سیاست‌های تعیین شده از سوی حاکمیت در بین فعالین حوزه‌های مختلف است. به بیان دیگر تنظیم‌گر سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی را به زبان بازار «ترجمه» می‌کند و برای انجام این مهم ابزارهایی همچون مقررات‌گذاری، تعرفه‌گذاری، تعیین مشوق و جریمه، رسیدگی به دعاوی و شکایات، طراحی مکانیسم، شکل‌دهی به بازارهای هدفمند و طیف وسیعی از ابزارهای تکنیکی، انگیزشی و اجتماعی را در اختیار دارد.

در کنار موضوع اجرایی‌سازی سیاست‌های کلان، موضوع ایجاد و صیانت از فضای رقابتی و جبران ناکارایی‌های بازار نیز یکی دیگر از معضلات نظام حکمرانی کشور است که استقرار نظام تنظیم‌گری در کشور می‌تواند در رفع آن مؤثر باشد. تجارب ناموفق فراوان خصوصی‌سازی در ایران و سایر کشورها به نحوی تنظیم‌گری را به‌عنوان بخشی ضروری و مکمل فرآیند خصوصی‌سازی مطرح کرده‌اند. انجام مناسب تنظیم‌گری می‌تواند با ایجاد فضای رقابتی و جلوگیری از ناکارایی بازار زمینه را برای بهره‌گیری از منافع خصوصی‌سازی فراهم سازد. تا جایی که شاید بتوان ایجاد نظام تنظیم‌گری را مقدم بر فرآیند واگذاری‌ها دانست. البته توجه به این نکته ضروری است که تنظیم‌گری گاهی به غلط مترادف با تشریفات زائد و دست‌وپاگیری قلمداد می‌شود که همگام با کاهش فعالیت‌های تصدیگرایانه دولت، باید محدود شوند. اگرچه باید توجه کرد که زدودن مقررات زائد گام مهمی در تضمین موفقیت خصوصی‌سازی به‌شمار می‌رود، اما بدون ایجاد یک نظام تنظیم‌گر کارآ نیز امکان استفاده از مزایای

۱. در گزارش نظارتی نحوه اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (به شماره مسلسل ۱۵۶۱۱) وضعیت فعلی اجرای این سیاست‌ها تفصیلاً مورد بررسی قرار گرفته است.

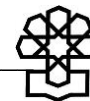
۲. رک: گزارش‌های عملکرد برنامه‌های توسعه که از سوی سازمان برنامه و بودجه و نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی منتشر می‌شود.

بازار رقابتی میسر نخواهد شد. در حقیقت تنظیم‌گری بسترهای رقابتی لازم برای فعالیت بخش خصوصی را فراهم می‌کند در حالی که بدون وجود تنظیم‌گری مناسب، بخش خصوصی یا امکان ورود به بازار را پیدا نخواهد کرد و یا در صورت ورود، زمینه ایجاد انحصار توسط همان بخش خصوصی فراهم خواهد شد. اگر چه اظهارنظر دقیق در مورد واگذاری‌های انجام گرفته تاکنون و میزان کارایی آن نیازمند مذاقه بیشتر است، اما به صورت کلی عدم شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر را می‌توان «حلقه مفقوده» فرآیند خصوصی‌سازی در ایران به‌شمار آورد. تجربه بسیاری از کشورها نیز نشان می‌دهد که پس از چند دهه اعمال سیاست‌های مقررات‌زدایی و تنظیم‌زدایی، بروز ناکامی‌های برخاسته از بازار مجدداً نقش تنظیم‌گری را مورد توجه سیاست‌گذاران قرار داده است که در این میان می‌توان به افزایش مداخلات در بخش انرژی و بخش مالی در سال‌های اخیر و به‌ویژه پس از بحران‌های جهانی دهه اول قرن ۲۱ اشاره خاص کرد. در حالی که بسیاری از کشورهای صنعتی مدت‌ها تلاش می‌کردند سطح مداخله خود را در حوزه انرژی کاهش دهند، در سال‌های اخیر مداخلات گسترده‌ای با هدف حمایت از مشتریان و همچنین توسعه انرژی‌های نو اعمال کرده‌اند. انگلستان یکی از نمونه‌های این وضعیت است. در بخش مالی نیز بحران مالی ۲۰۰۸ بسیاری از کشورهای غربی به‌ویژه آمریکا را مجبور به اعمال محدودیت‌های گسترده بر فعالیت بانک‌ها و مؤسسات مالی کرد. در حوزه‌های بسیار دیگری نیز وضعیت تقریباً مشابهی وجود دارد.

وضعیت کنونی تنظیم‌گری در کشور و چالش‌های متعدد اجرایی‌سازی نظام تنظیم‌گری در بخش‌های متفاوت اقتصادی و اجتماعی در گزارش‌های آتی به تفصیل بررسی خواهد شد.

جمع‌بندی

در این گزارش تنظیم‌گری یکی از اجزای نظام حکمرانی معرفی و عنوان شد که به‌دلایل متعددی همچون شکست نظام قضایی در رسیدگی به تخلفات، شکست بازار، گسترش دایره نفوذ حاکمیت، زمینه‌سازی برای اجرای سیاست‌های کلان حاکمیت، کنترل قدرت لابی‌فعلین پرنفوذ و ... استقرار نظام تنظیم‌گری ملی ضروری است. تنظیم‌گری با تشکیل دولت‌های تنظیم‌گر به عرصه عملی حکمرانی وارد شد. نظریه دولت تنظیم‌گر در برابر دولت‌های رفاه مطرح شد و حجم بالای مالکیت دولتی و ارائه خدمات گسترده توسط دولت را مورد نقد قرار داد و بر ضرورت خصوصی‌سازی و کنترل بازار از طریق تنظیم‌گری تأکید کرد. در رویکرد سنتی دولت تنظیم‌گر، دولت تصدی‌های خود را به بخش خصوصی واگذار و خود از طریق نظام تنظیم‌گری بازار را کنترل می‌کرد. در این رویکرد فقط تنظیم‌گر دولتی وجود داشت و مهمترین ابزار مورد استفاده دولت در تنظیم‌گری، قانونگذاری و مقررات‌نویسی رسمی بود. با گذشت زمان و مشخص شدن ناتوانی دولت در انجام بهینه وظایف



تنظیم‌گرانه و عدم کفایت قانون برای کنترل کلیه بخش‌ها، انتقادهایی به نظریه دولت تنظیم‌گر وارد شد که موجب تحولاتی در این نظریه شد. در سلسله نظریات مکمل نظریه دولت تنظیم‌گر که در این گزارش به اجمال مرور شده‌اند، بر استفاده از طیفی از آنچه قانون نرم خوانده می‌شود و ابزارهایی همچون استانداردگذاری‌ها، تعیین چارچوب قراردادهای، ارزیابی‌ها و هنجارهای اجتماعی تأکید می‌شود. همچنین در غالب این نظریات در کنار قانونگذاری، بر نفی مکانیسم سلسله‌مراتبی و همچنین به‌کارگیری ظرفیت‌های بخش غیردولتی مانند انجمن‌های کاری، سازمان‌های مردم‌نهاد، فعالین صنایع و حتی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (به‌عنوان تأمین‌کننده منابع مالی) در اجرای تنظیم‌گری تأکید می‌شود. در رویکرد جدید همچنین محدوده تحت تنظیم گسترش یافته و گستره وسیعی از فعالین بازارها گرفته تا خود دولت و نهادهای دولتی و حتی نهادهای اجتماعی نیز تحت تنظیم‌گری قرار می‌دهد. در عصر حکمرانی نوین، کنترل نه از طریق مستقیم و نه به‌وسیله یک فرد خاص، بلکه به‌وسیله کل جامعه صورت می‌گیرد و در واقع کل جامعه، کل جامعه را تنظیم می‌کند.

مفهوم «حکمرانی تنظیم‌گرانه» در این گزارش به مثابه رویکرد مکمل تحول مفهومی از دولت تنظیم‌گر در ادامه نظریات مرور شده ارائه شد. در این نگاه علاوه بر شاخص‌های ذکر شده در رویکرد پسادولت تنظیم‌گر اسکات، بر شاخصه‌های نوآورانه و فناورانه تنظیم‌گری نوین، ماهیت دوگانه مقررات‌زدایی رسمی در کنار تعمیم چارچوب حکمرانی به تمام عرصه‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی به‌صورت همزمان، ماهیت فراملی و جهانی تنظیم‌گری و غلبه رویکرد طراحی بازارهای هدفمند سیاستی تأکید شده است. مفهوم قاعده‌گذاری نوین در این دیدگاه تعمیم‌یافته نه تنها ابزاری در کنار سایر ابزارهای اجرای سیاست‌هاست، بلکه بخشی از ذات و ماهیت نظام حکمرانی است. به همین جهت این رویکرد تکامل یافته «حکمرانی تنظیم‌گرانه» نام نهاده شده است.

در ایران نیز علیرغم آنکه پس از دوران خصوصی‌سازی نیاز به تنظیم‌گری به‌صورت جدی احساس می‌شد، اما هنوز برخی از نگرش‌های سنتی خصوصی‌سازی و اصلاح نظام دولتی را به‌صورت مطلق معادل مقررات‌زدایی و حذف هرگونه مداخلات به‌شمار می‌آورند که آسیب‌های این نگرش در بلندمدت می‌تواند با عدم اجرایی شدن سیاست‌های کلان حاکمیت و تشدید ناکارایی‌های اقتصادی و اجتماعی و تضعیف نظام حکمرانی، کشور را تحت تأثیر قرار دهد. تجربیاتی چون ناکارآمد بودن مداخلات دولت و وجود مقررات دست‌وپاگیر نه تنها نباید به تقویت نگرش‌های ضدتنظیم‌گرانه منجر شود، بلکه لزوم توجه جدی‌تر و رفع کاستی‌های در این وظیفه‌ی مهم را گوشزد می‌کند. این ناکارایی‌ها را هم‌اکنون در بخش‌های مختلفی در اقتصاد کشور به وضوح می‌توان مشاهده کرد.

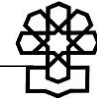
علیرغم تمام چالش‌های اجرایی و ساختاری موجود، تحولات سال‌های اخیر از جمله ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و تصویب قانون مرتبط با آن و نیز تشکیل شبکه‌ای از نهادهای تنظیم‌گر به‌ویژه شورای رقابت، در کنار هم گام‌های مؤثری در جهت شکل‌دهی به نظام

تنظیم‌گری محسوب می‌شوند. به‌علاوه تعمیم مفهوم تنظیم‌گری به حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی با تشکیل نهادهای تنظیم‌گر حوزه فضای مجازی و مورد بسیار متأخر آن یعنی «سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» عملاً دامنه مفهوم تغییر نقش دولت و ورود به عرصه قاعده‌گذاری را از حوزه‌های اقتصادی و بخش‌های تحت پوشش سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به مراتب فراتر برده است.

این عرصه نوین پیاده‌سازی مفهوم تنظیم‌گری در ایران با چالش‌های نظری، حقوقی و اجرایی فراوانی همراه است که بی‌توجهی به طراحی دقیق این نظام می‌تواند به کاهش کیفیت کلان نظام حکمرانی بینجامد. در مقابل تطابق و سازگاری کامل نظام تنظیم‌گری با مدل حکمرانی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به توسعه قابل توجه ظرفیت‌های حاکمیت در اداره بهینه امور عمومی بینجامد. تمرکز این گزارش بر تبیین نظری مفهوم تنظیم‌گری به‌عنوان بخشی از نظام حکمرانی ملی بود و در گزارش‌های بعدی ابعاد مختلف طراحی این نظام متناسب با ساختار سیاسی، حقوقی و اجتماعی ایران براساس مطالعات نظری، تطبیقی و به‌ویژه بررسی‌های میدانی مورد کنکاش و مذاقه قرار خواهد گرفت. با انتشار این مجموعه گزارش‌ها انتظار می‌رود گام مؤثری در جهت ارتقای سطح کشورداری و توسعه ظرفیت‌های حکمرانی در نظام جمهوری اسلامی ایران برداشته شود.

منابع و مأخذ

1. Adams, Tracy L., Professional Self-Regulation and the Public Interest in Canada, presented at the ISA RC52 Interim Conference on Challenging Professionalism, The School of Economics and Management (ISEG), Lisbon, Portugal, November 29, 2013.
2. Anleu, Sharon L. Roach (2000), Law and Social Change, Sage, London.
3. Ayres, Ian and John Braithwaite, (1992), Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford University Press, Oxford.
4. Baldwin, Robert and Martin Cave and Martin Lodge, Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice, OUP Oxford, UK, 2012.
5. Becker, G. S., A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, Quarterly Journal of Economics 98(3), 1983.
6. Benz, A., Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, In Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
7. Black, Julia, Constitutionalising Self-Regulation, Modern Law Review 59, 1996.
8. Braithwaite, John and Cary Coglianese and David Levi-Faur, Can Regulation and Governance Make Difference, Blackwell Publishing Asia Pty Ltd, Australia, 2007.
9. Breyer, Stephen, Regulation and Its Reform, Harvard University Press, US, 1982.
10. Cushman, R. E., The Independent Regulatory Commissions, Oxford University Press, New York, 1941.



11. Daintith, Terence, Regulation by Contract: The New Prerogative, Current Legal Problems: 1979.
12. Daintith, Terence, Regulation (Chapter 10 of the International Encyclopaedia of Comparative Law), Mohr Siebeck, Tübingen, 1997.
13. Djankov, S. and R. La Porta and F. Lopez de Silanes and A. Shleifer, The Regulation of Entry, Quarterly Journal of Economics 117(1), 2002.
14. Dunsire, Andrew, Tipping the Balance: Autopoiesis and Governance, Administration & Society 28, 1996.
15. Foucault, Michel, Governmentality, in Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller (eds) The Foucault Effect: Studies in Governmentality, Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.
16. Francis, John, The Politics of Regulation, Blackwell, Oxford, 1993.
17. Gellhorn, Ernest and Richard J. Pierce, Regulated industries in a nutshell, West Publishing Company, US, 1982.
18. Gellhorn, Ernest and Pierce, Richard J., Regulated industries in a nutshell, West Publishing Company, US, 1982.
19. Glaeser, Edward I. and Andrei Shleifer, The Rise of Regulatory State, Journal of Economic Literature, Vol. XLI, June, 2003.
20. Gunningham, Neil and Richard Johnson, Regulating Workplace Safety: Systems and Sanctions, Oxford University Press, Oxford, 1999.
21. Hayek, F.A., Law, Legislation and Liberty: The Use of Knowledge in Society, American Economic Review, 519, 1945.
22. Hayek, F.A., Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy, Routledge, London, 1982.
23. Hood, Christopher (1984), The Tools of Government, Macmillan, London.
24. Laffont, J. J. & Tirole, J. (1991), The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture, Quarterly Journal of Economics 106(4).
25. Laffont, J. J. and J. Tirole, A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, MIT Press, Cambridge, London, 1993.
26. Lex Fori., La Meillure Pratique Dans Les Recours A Des Norms Juridiques "Douce" Et Son Application Aux Consommateurs Au Seine De L'Union Europeenne, European Commission, Brussels, 2000.
27. Luhmann, Niklas, The Coding of the Legal System, European Yearbook in the Sociology of Law [1991-1992], 1992.
28. Majone, G., From the Positive to the Regulatory State. Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, Journal of Public Policy 17, 1997.
29. Marais, B. du, Droit Public de la Régulation Economique. Presses de Sciences Poet Dalloz, Paris, 2004.
30. Martimort, D., The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs, Review of Economic Studies 66(4), 1999.
31. Mitnick, Barry M., The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Forms, Columbia University Press, New York, 1980.
32. Moran, Michael. Review Article: Understanding the Regulatory State, British Journal of Political Science 32, 1980.
33. Moran, Michael., The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation, Oxford University Press, Oxford, 2003.
34. Morgan, Bronwen, Regulating the Regulators: Meta-Regulation as a Strategy for Reinventing Government in Australia, Public Management 1, 1999.

35. Offe, Claus, *Civil Society and Social Order: Demarcating and Combining Market, State and Community*, *Revue Europeennes de Sociologie* XLI, 2000.
36. Ogas, Anthony, *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Clarendon Press, UK, 2004.
37. O'Malley, Pat and Lorna Weir and Shearing, Clifford, *Governmentality, Criticism, Politics, Economy and Society* 26, 1997.
38. Ostrom, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990.
39. Parker, Christine, *The Open Corporation: Self-Regulation and Democracy*, Cambridge University Press, Melbourne, 2002.
40. Peltzman, S., *Toward a More General Theory of Regulation*, *Journal of Law and Economics* 19, 1976.
41. Posner, R. A. (1971), *Taxation by Regulation*, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2(22), 22-50; Posner, R. A. (1974), *Theories of Economic Regulation*. *Bell Journal of Economics and Management Science* 5(2).
42. Posner, R.A., *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, *Journal of Political Economy* 83(4), 1975.
43. Santos, Boaventura de Sousa, *Towards a New Legal Common Sense*, Butterworths, London, 2002.
44. Scott, Colin (2001), *Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design*, *Public Law* [2001].
45. Scott, Colin, *Private Regulation of the Public Sector: A Neglected Facet of Contemporary Governance*, *Journal of Law and Society* 29, 2002.
46. Scott, Colin, *Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State*, *National Europe Centre Paper No. 100*, 2003.
47. Shearing, Clifford, *A Constitutive Conception of Regulation*, in John Braithwaite and Peter Grabosky (eds) *Business Regulation in Australia's Future*, Australian Institute of Criminology, Canberra, 1993.
48. Shleifer, A.; Vishny, R., *Politicians and Firms*, *Quarterly Journal of Economics*, November, 109 (4), 1994.
49. Skocpol, Theda, and Kenneth Finegold and Michael Goldfield, *Explaining New Deal Labor Policy*, *American Political Science Review* Vol. 84, No 4. December, 1990.
50. Stenson, K., *Beyond Histories of the Present*, *Economy and Society* 27, 1998.
51. Stigler, G.J. and C. Friedland, *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*, *Journal of Law and Economics*, October, 1962.
52. Stigler, George, *The Theory of Economic Regulation*, *Bell Journal of Economics and Management Science*, no. 3, 1971.
53. Sunstein, Cass, *After the Rights Revolution*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1990.
54. Teubner, Gunther, *After Privatization: The Many Autonomies of Private Law*, *Current Legal Problems* 51, 1998.
55. Tollison, R.D., *The Interest-Group Theory of Government*, In: Owens, A., Rowley, C. [eds.]: *The Locke Luminary*, Vol. I, No. 1 (Summer), Part 4, 1998.
56. Tullock, G., *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*, *Western Economic Journal* 5, 1967.
57. Wilson, James Q., *The Politics of Regulation*, Basic Books, New York, 1980.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۹۴۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه مدیریت و تشکیلات)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدمحمدصادق امامیان، امیراحمد ذوالفقاری، احسان محمدزاده
(اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاستگذاری)، مرتضی زمانیان

ناظر علمی: سیدمحمدهادی سبحانیان

متقاضی: کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل
چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۵/۲