



مجموعه گزارش‌های پژوهشی
دی ماه ۱۴۰۳

پژوهشگاه
فضای مجازی



مروری بر حکمرانی تنظیمی

(Regulatory Governance)





مروری بر حکمرانی تنظیمی (Regulatory Governance)

دفتر آبی (RESEARCH PAPER) شماره ششم، دی ۱۴۰۳

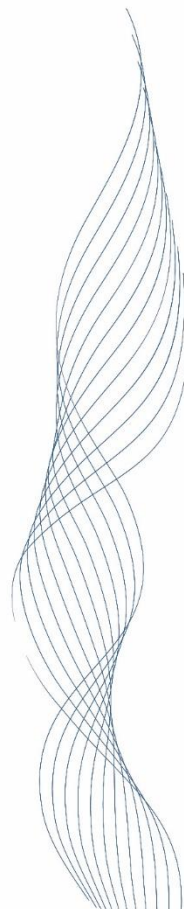
تهیه کننده: مهدی اکبری

تمام حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به پژوهشگاه فضای مجازی است و استفاده از آن تنها با ذکر منبع مجاز است. همچنین محتوای منتشر شده در این گزارش بیانگر دیدگاه رسمی مرکز ملی فضای مجازی نیست.

نشانی: تهران، سعادت آباد، خیابان علامه شمالی، کوچه هجدهم غربی، پلاک ۱۷

تلفن: ۰۲۱-۲۲۰۷۳۰۳۱

کد پستی: ۱۹۹۷۹۸۷۶۲۹



مقالات پژوهشی (Research Paper) از مهم‌ترین ابزارهای توسعه دانش هستند که با تکیه بر داده‌های تجربی به بررسی دقیق و جامع موضوعات تخصصی می‌پردازند. این مقالات معمولاً توسط پژوهشگران، استادان دانشگاه و محققان حرفه‌ای نوشته می‌شوند و به تفصیل از مشاهدات و داده‌های تحقیق بحث می‌کنند. مخاطب این مقالات نیز عمدتاً محققان و کارشناسان آن رشته است. امروزه در مسئله فضای مجازی و سایبری، به طور مرتب مقالات پرشماری توسط محققان و اندیشکده‌ها تولید می‌شود که به بررسی موشکافانه مسائل جاری در این حوزه می‌پردازند. آگاهی از این مطالعات و رصد شرایط و ابعاد مختلف این حوزه از این رهگذر، برای کارشناسان و به خصوص قانون‌گذاران، حکمرانان و متولیان این عرصه ضروری است.

دفترهای آبی دسته‌ای از گزارش‌های تفصیلی تولید شده در پژوهشگاه فضای مجازی، و محصول رصد مطالعات اندیشکده‌ها و نخبگان جهان و منطقه در این موضوع است.

پیشگفتار

اصل تنظیم‌گری و اعمال حکمرانی اگرچه برای تأمین منافع عمومی و بخش خصوصی و نیز حفاظت از سلامت رقابت میان بازیگران مختلف ضروری می‌نماید، با اصطکاک و چالش‌هایی نیز همراه است. بخشی از این چالش‌ها برآمده از ماهیت قانون‌مندی و ضابطه‌مند کردن امور است که برای حفاظت از منافع همه بخش‌ها، لاجرم از شتاب آن‌ها در رسیدن به مقاصدشان می‌کاهد.

از طرف دیگر، همگام کردن قانون با پیشرفت‌ها و نوآوری‌های بخش‌های مختلف دشوار است زیرا سویه نظری و مطالعاتی مقررات و قوانین و فرایند تصویب و اجرای آن‌کند و زمان‌بر است. با این حال، از اعمال حکمرانی و تنظیم‌گری برای تأمین منافع مختلف ناگزیریم و لذا باید سرعت و چابکی در مراحل قانون‌گذاری مراعات شود. همچنین این قوانین تا حد ممکن نباید هزینه‌های غیرضروری بر بخش‌های مختلف به‌ویژه بخش خصوصی تحمیل کند. آنچه می‌تواند بخشی از این چالش‌ها را برطرف کند، مشورت و نظرخواهی از بازیگران و ذی‌نفعان مختلف هر عرصه است.

همچنین در لایه امکانات، قابلیت‌ها و تمکن دستگاه قانون‌گذار در اعمال حکمرانی یا حمایت از بخش‌هایی که با آن‌ها در تعامل است نیز به تأمل و مطالعه نیاز است. این جنبه هم به تخصص و مطالعه دقیق نیاز دارد و هم به توانمندی‌های مالی برای تعیین مشوق‌های گوناگون در تعامل با بخش خصوصی. بازخوانی تجربه کشورهای توسعه‌یافته و استدلال‌های موافقان و مخالفان تنظیم‌گری می‌تواند در سراسر این مراحل به ماکمک‌گرفت. دفتر حاضر مروری است بر چشم‌اندازهای مختلف به تنظیم‌گری و نظریات مخالف و موافق پیرامون آن.

میثم غلامی

سرپرست پژوهشگاه فضای مجازی

دی‌ماه سال ۱۴۰۳

چکیده

حکمرانی مجموعه گسترده‌ای از ظرفیت‌ها، منابع، سازوکارها و ابزارها برای اعمال قدرت بر دامنه گسترده‌ای از بازیگران دولتی، غیردولتی و در سطوح ملی و فراملی است. پس از آشکار شدن نقاط قوت و ضعف جریانات اصلاحات نئولیبرال و نهادگراها در ساختار اداره امور عمومی، از اواسط دهه ۱۹۹۰ سخن از مدهای حکمرانی به میان آمد. مدهای حکمرانی که نشان از فراوانی غالب یک آرایش حکمرانی از ساختار تا ابزار دارد در مدهای مختلفی نظیر مدهای مشارکتی یا تنظیمی و... صورت بندی شده است. تنظیم مقررات، خط مشی تنظیمی، تنظیم‌گری و حکمرانی تنظیمی در واقع همگی در یک معنا و یک خانواده قرار می‌گیرند.

تنظیم مقررات در اصل جابه جایی منافع برای تغییر رفتار بازیگرانی است که در یک شرایط عرضه و تقاضا، به خودی خود توان عملکرد بهینه را ندارند و هدف نهایی آن نیز تأمین منافع جامعه و به عبارت دقیق تر تأمین حداکثری منافع بخش عمومی و هم منافع بخش خصوصی است. با وجود مخالفت‌هایی که در طول دهه‌های اخیر با اعمال تنظیم‌گری صورت گرفته است، اما گسترش روزافزون آن در سیستم‌های حکمرانی بسیاری از کشورهای دنیا نشان دهنده اهمیت و کارکرد آن است. کارکردی که هم در مسائل اقتصادی و بازاری و هم در مسائل اجتماعی و سیاسی و هم بین‌المللی خود را نمایان می‌سازد.

در طول دهه‌های اخیر نظریات مختلفی در عرصه تنظیم‌گری و کیفیت اعمال آن ارائه شده است؛ از جمله آن‌ها نظریه دولت تنظیم‌گر است که مبتنی بر آن، دولت با اعمال قواعد و مقررات، بخش مورد نظر را تنظیم و اعمال حکمرانی می‌کند. در ادامه نظریات مختلفی در جهت پوشش نواقص این نظریه مطرح شد که وجه اشتراک همه آن‌ها لزوم شکستن انحصار تنظیم‌گری دولتی و امکان ورود بخش‌های دوم و سوم به این عرصه و همچنین گسترش دایره ابزارهای تنظیم‌گری از اعمال مقررات صرف، به ابزارهای نرم‌تر است. نهایتاً آخرین مُد نظری ارائه شده

علاوه بر نکات مذکور و در کنار ویژگی‌های جدیدی چون پویایی، نگاه فناورانه، نگاه بین‌بخشی و تنظیم‌گری پاسخگو و توافقی، به منظور ارتقای ظرفیت تنظیم‌گری بخش‌های مختلف جامعه، نهاد جدیدی به نام واسط و نهاد ثالث را وارد ادبیات تنظیم‌گری می‌کند که بر اساس آن میان نهاد تنظیم‌گرو نهاد تنظیم‌شده، نهاد ثالثی وجود دارد که عمدتاً وظیفه نظارت بر اجرا را بر عهده دارد.

در ابتدا تفاوت چندانی میان مفهوم سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در نظر گرفته نمی‌شد اما هرچه در افق زمانی جلوتر آمده ایم این تفاوت در دنیا و هم‌البتّه در جمهوری اسلامی ایران نیز متمایز شده است؛ سازمان تعزیرات حکومتی، سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی از جمله نهادهای تنظیم‌گر در ایران هستند.

از جمله مؤلفه‌هایی که در تنظیم‌گری نسبت به آنان قاعده‌گذاری انجام می‌شود به صورت خلاصه عبارت‌اند از قاعده ورود و خروج عرصه، رفتار مطلوب، هزینه ارائه خدمت، محتوای پیام‌های مخابره‌شده، فناوری مورد استفاده، عملکردها و ترجیحات بازیگران. همچنین تنظیم‌گری مشارکتی، خودتنظیمی، فراتنظیم‌گری و تنظیم‌گری چند سطحی نیز، مهم‌ترین مدل‌های تنظیم‌گری به حساب می‌آیند. علاوه بر این، دو نوع عمده نهاد تنظیم‌گر وجود دارد که برخی در زمینه مسائل اقتصادی و برخی دیگر در مسائل اجتماعی به تنظیم‌گری می‌پردازند. همچنین اجزای اصلی یک نظام تنظیم‌گری که شامل سیستم پایش و جمع‌آوری اطلاعات، استانداردگذاری و اصلاح رفتار است در این گزارش مورد بررسی قرار می‌گیرند.

در نهایت ابعاد مختلف چالش‌های پیش‌روی حکمرانی تنظیمی را که شامل دو چالش اثربخشی و چالش دموکراسی است مورد بررسی قرار داده و راهبردهای ممکن برای مواجهه با آن‌ها را مرور خواهیم کرد.

مقدمه

تحولات نظری مفهوم دولت و تجارب متعدد بین‌المللی از دولت‌های رفاه تا دولت‌های نئولیبرالی و یا توسعه‌ای، به ظهور مفهوم نوینی با عنوان «حکمرانی» منتج شده است که در آن ضمن تأکید بر جایگاه دولت به عنوان 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، اهمیت و ضرورت وجود نهادهایی به منظور 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 به عنوان بخش جدایی‌ناپذیر از نظام حکمرانی ملی و حتی جهانی مطرح هستند.

تنظیم‌گری در کنار سایر کارکردهای اصلی نظام حکمرانی نوین همچون سیاست‌گذاری، بازتوزیع، تسهیل‌گری، و همین‌طور کارکرد سنتی ارائه کالا و خدمات چارچوب کلان نظام حکمرانی مدرن 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 ذی نفعان و عموم جامعه می شود و به معنای جلوگیری از آسیب زدن منافع گروه های خاص به منافع سایر ذی نفعان است که تأمین آن از جمله اصلی ترین فلسفه های تشکیل حکومت ها محسوب می شود.

درواقع از منظر علمی الگوی تنظیم گری مفهومی بین رشته ای است که از توجه هم زمان رویکردهای متفاوت علوم اجتماعی بر مقوله اعمال حاکمیت در حوزه های عمومی خارج از دوگانه سنتی بازار. دولت حاصل شده است.

هرچند تنظیم گری صرفاً یکی از کارکردهای نظام حکمرانی به شمار می رود و در کنار کارکردهای مهم دیگری چون سیاست گذاری قرار دارد، امامی توان ادعا کرد که در سال های اخیر نظام حکمرانی بیشترین توسعه خود در ابعاد اجرایی و پژوهشی را از منظر تنظیم گری داشته است. مسائل مهمی چون ناکارآمدی ابزارهای سنتی قانونی در اعمال حکمرانی، توجه حکومت ها به سازوکارهای اجرایی سازی سیاست های کلان، ناکارآمدی های بازار که به طور خاص در سال های پس از بحران ۲۰۰۸ مورد توجه قرار گرفت و ناکامی بازار آزاد در تحقق منافع عمومی در بخش های مختلف اجتماعی و اقتصادی، تنظیم گری راجعاً موضوعات دارای اولویت در حوزه حکمرانی قرار داده است. این موضوعات نه تنها مسئله تنظیم گری را در حوزه های مختلف علوم اجتماعی از جمله حقوق، اقتصاد، جامعه شناسی، علوم سیاسی و علوم رفتاری مورد توجه قرار داده اند، بلکه در حوزه های تخصصی خارج از حوزه مطالعات اجتماعی از جمله پزشکی، حمل و نقل، انرژی، آب و سایر حوزه های سیاست گذاری بخشی نیز تقاضای جدی برای حکمرانی کارآتر، عادلانه تر و همراه با مشارکت گسترده تر در سطوح بخشی و ملی، به نوعی تقاضا برای تنظیم گری بهتر را ایجاد کرده است.

از این رو، لازم است شناخت دقیق ابعاد مختلف و ابزارهای تنظیم گری و نهاد تنظیم گر و همچنین جایگاه تنظیم گری در نظام حکمرانی نوین مدنظر سیاست گذاران و تصمیم گیران قرار گیرد.

این گزارش ابتدا به ماهیت تنظیم گری از منظرهای مختلف و جایگاه آن در نظام حکمرانی می پردازد و استدلال های موافق و مخالف در جهت لزوم به کارگیری و اعمال این نوع خط مشی ها

را مورد بررسی قرار می‌دهد، سپس به بررسی جنبه‌های مختلف تنظیم‌گری و انواع مدل‌های آن و نحوه اعمال آن پرداخته خواهد شد. همچنین بررسی آژانس تنظیم‌گر و انواع مختلف آن و نظام تنظیم‌گری نیز در ادامه خواهد آمد. در نهایت نیز چالش‌های پیش‌روی حکمرانی تنظیمی مورد بررسی قرار گرفته و راهکارهایی جهت مواجهه با آن‌ها ارائه خواهد شد.

تنظیم‌گری^۱ از منظرهای مختلف

مانند بسیاری از مفاهیم سیاسی مفهوم تنظیم‌گری به سختی قابلیت تعریف شدن دارد. چراکه در طول تاریخ افراد مختلف برداشت‌های متفاوتی از آن داشته و معانی گوناگونی برای آن منظور کرده‌اند. بنابراین یک مفهوم منازعه‌آمیز است. برای مثال از منظر راست افراطی تنظیم‌گری دست‌سنگین دولت برای استبداد و تحمیل برخی قواعد محدودکننده بوده است و برای چپ‌های سنتی نیز به مثابه ابزاری است برای تسلط هرچه بیشتر طبقه مسلط؛ برای دموکرات‌های جدید ابزاری است برای کنترل سرمایه‌داری و حکمرانی ریسک‌های اجتماعی و زیست محیطی؛ برای برخی امری است که توسط دولت انجام می‌گیرد ولی برای بعضی دیگر این وظیفه صرفاً بر عهده دولت نیست؛ برای برخی، تنظیم‌گری یک کسب‌وکار پرریسک است که باعث شکست می‌شود و هزینه‌های آن بیشتر از منافعش است؛ اما از منظر برخی دیگر اتفاقاً عامل کاهش ریسک قلمداد می‌شود؛ بعضی نقش عمده آن را قاعده‌گذاری^۲ می‌دانند اما در مقابل برخی دیگر علاوه بر قاعده‌گذاری وظیفه نظارت و اجرا^۳ را نیز بر عهده تنظیم‌گری می‌دانند. برخی بر ابزارهای سخت تاکید دارند بعضی دیگر چون پژوهشگران حکمرانی جهانی بر استانداردها و هنجارهای نرم تمرکز می‌کنند. از حیث دانشگاهی نیز این مسئله از منظر

1. regulation

۲. rule making : دوواژه قاعده‌گذاری و تنظیم‌گری تقریباً معنای یکسانی دارند.

3. rule monitoring and rule enforcement

صاحب نظران حوزه های مختلف علمی مانند حقوقدان ها، جامعه شناس ها، اقتصاددان ها و... به صورت متفاوتی فهم می شود.

جایگاه تنظیم‌گری در نظام حکمرانی

امروزه پژوهشگران سعی دارند مفهوم قاعده‌گذاری را از سایر ابزارهای حکمرانی و در اصل از سایر امکانات و ابزارهای سیاست‌گذاری^۱ مانند مالیات، یارانه، سیاست‌های بازتوزیعی، مالکیت عمومی و تسهیلگری تفکیک نمایند. سیاست‌گذاری یا خط‌مشی‌گذاری به معنای تعیین اهداف بلندمدت منافع جامعه و مربوط به ابعاد هنجاری و ایدئولوژیک، و باید‌ها و نبایدهای یک نظام حکمرانی است. اما سیاست‌های بازتوزیعی به معنای بازتوزیع منابع با هدف برقراری عدالت و رفع فقر و شکاف طبقاتی است؛ همچنین تسهیلگری به معنای توانمندسازی بازیگران مختلف و ایجاد هم‌افزایی میان آنان و فراهم آوردن زیرساخت‌های مناسب است. در این میان تنظیم‌گری به معنای جابه‌جایی منافع برای تغییر رفتار بازیگران با هدف تأمین منافع جامعه است و زمانی رخ می‌دهد که بازار به خودی خود نتواند به صورت بهینه عمل کند و باشکست مواجه شود.

در حالی که سایر ابزارهای سیاست‌گذاری تقریباً بر تخصیص و انتقال منابع تمرکز دارند، تنظیم‌گری بر توزیع هزینه‌ها به صورت غیرمستقیم تمرکز می‌کند. بودجه‌های دولتی تقریباً به صورت شفاف در مورد هزینه‌های سیاست‌های توزیعی^۲ و بازتوزیعی^۳ پیش‌بینی‌هایی دارند اما به ندرت در مورد هزینه‌های تنظیم‌گری این پیش‌بینی را انجام می‌دهند. بنابراین یکی از ویژگی‌های مهم تنظیم‌گری هزینه‌های مبهم و غیرشفاف آن است.

1. policy
2. distribution
3. redistribution

مهم‌ترین هزینه تنظیم‌گری در واقع هزینه تبعیت و همراهی^۱ است که بار آن بر دوش نهادها و سازمان‌های تنظیم‌شده^۲ است نه بر عهده بودجه دولتی. در اصل توزیع گسترده این هزینه و جاسازی آن در بودجه مجموعه‌های تنظیم‌شده، باعث غیرشفاف شدن و عدم جلب توجه عمومی به اثرات و فواید این تنظیم‌گری شده است. البته تلاش‌هایی برای این ارزیابی اثر^۳ انجام گرفته است که توفیق چندانی نیافته است. در عمل پس از اعمال قواعد تنظیمی هزینه‌هایی برای نهادهای تنظیم‌شده به وجود می‌آید که قبلاً به صورت شفاف و برنامه‌ریزی شده بودجه‌ای برای آن‌ها تخصیص داده نشده است.

انواع تعاریف و رویکردها به تنظیم‌گری

در یک دسته‌بندی از تعاریف تنظیم‌گری، می‌توان این مفهوم را از زاویه دید کارکردگرایان^۴، ذات‌گرایان^۵ و قراردادگرایان^۶ مورد بررسی قرار داد. نقطه تمرکز کارکردگرایان بر عملکردی است که تنظیم‌گری در جامعه دارد مانند به حداقل رساندن ریسک^۷ یا کنترل اقتصادی؛ اما ذات‌گرایان در تلاش‌اند تا یک مجموعه عناصر ثابت و ضروری ماهیت تنظیم‌گری را مشخص نمایند. مانند این مسئله که تنظیم‌گری در اصل اجرای یک هنجار نهادینه شده است. قراردادگرایان نیز بر روش یا روش‌هایی متمرکزاند که با اصطلاح تنظیم‌گری در عمل مورد

1. compliance cost

2. regulatees

3. impact assessments

4. Functionalist

5. Essentialist

6. Conventionalist

۷. منظور از ریسک، عدم قطعیت (uncertainty) های پیش‌رو است؛ برای مثال عدم قطعیت‌ها در نحوه‌کنش بازیگران و هزینه‌ها.

استفاده قرار می‌گیرد. مثلاً، برای مجموعه الف تنظیم‌گری به معنای x و برای مجموعه ب به معنای y است.

آگاهی از تعاریف مختلف از این جهت اهمیت دارد که امکان بررسی و فهم قاعده‌سازی را در پرتو نظریات متنوع اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و توسعه حکمرانی ملی و جهانی و روندهای تنظیم‌گری (تلفیق رژیم‌های تنظیم‌گری، خودمختاری آژانس‌های تنظیم‌گری، ظهور اشکال جدیدی از تنظیم‌گری مدنی و تجاری و...)، فراهم می‌سازد.

یکی از ابعاد مهم تنظیم‌گری توجه به آژانس قاعده‌گذار^۱ است، چراکه این دو، ارتباط تنگاتنگی با هم دارند. یکی از تعاریف تنظیم‌گری که تمرکز ویژه‌ای به این نهاد داشته و البته مورد استناد بسیار زیادی نیز قرار گرفته است، تعریف سلزنیک^۲ (۱۹۸۵) است: «کنترل پایدار و متمرکز اعمال شده توسط یک آژانس عمومی بر فعالیت‌هایی که برای جامعه دارای ارزش است»^۳. از جمله برداشت‌هایی که از این تعریف می‌توان داشت این است که تنظیم‌گری یک عمل مستمر نظارت، ارزیابی و اصلاح قواعد است و نه یک عملیات موقت. همچنین تلویحاً بر این نکته تأکید دارد که شکل عمده تنظیم‌گری به صورت قواعد پیشینی^۴ برای کنترل است. مضافاً اینکه بسیاری از تنظیم‌گری‌ها رانه آژانس‌های تنظیم‌گری، که طیف بسیار گسترده‌تری از ارگان‌های اجرایی دولتی اعمال می‌کنند و در اصل از منظر سلزنیک تنظیم‌گری فعالیت عمومی است که توسط آژانس‌های عمومی انجام می‌گیرد و بنابراین تنظیم‌گری بخش دوم و هم‌بخش سوم و مردمی را از دایره تعریف خود خارج کرده است. راهبرد حاکم بر تنظیم‌گری در این دیدگاه، راهبرد دستور و کنترل^۵ است که مهم‌ترین ابزار تنظیم‌گری را قوانین حاکمیتی

1. Rule-making agency

2. Selznick

3. "sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are valued by the community"

4. Ex-ante rules

5. Command and control

می‌داند. نکته بعد اینکه، این نظریه در واکنش به نظریه دولت رفاه (تصدی‌گری) ظهور کرد تا دولت هم‌زمان با خصوصی‌سازی‌ها از ابزار تنظیم‌گری بوروکراتیک برای کنترل بخش خصوصی استفاده نماید. این رویکرد همچنین با عنوان رویکرد دولت تنظیم‌گر نیز نام برده شده است. عدم توانایی لازم دولت در تنظیم‌گری، عدم تبعیت مناسب بخش خصوصی و محدود بودن و عدم اثربخشی مناسب ابزار قانون برای کنترل، از جمله انتقادات وارد به این نظریه است.

در نقد و واکنش به رویکرد فوق، برخی دیگر از رویکردها از جمله رویکرد LTA^۱، دیدگاه حکومت‌مندی^۲ فوکو و رویکرد تنظیم‌گری واکنشی^۳ (متناسب با شرایط) مطرح شدند که وجه اشتراک آن‌ها عبارت است از اینکه در یک نظام تنظیمی بایستی علاوه بر جنبه‌های قانون سخت^۴، بر جنبه‌های نرم از جمله قانون نرم^۵ و ظرفیت هنجار^۶‌های اجتماعی و همچنین عدم انحصار دولتی در اعمال تنظیم‌گری تأکید شود؛ بنابراین تنظیم‌گری شامل «تمام سازوکارهای کنترل اجتماعی» است، از جمله فرآیندهای غیرارادی و هم‌غیردولتی. این تعریف در اصل مکانیسم اعمال تنظیم‌گری (مثل توسعه هنجارهای اجتماعی و یا اثرات بازار در اصلاح رفتار) را، منحصر در نتایج فعالیت دولتی یا بخشی از یک آرایش نهادی نکرده است. قید غیرارادی نیز دلالت بر این دارد که توسعه هنجارها یا هرگونه امکان تغییر رفتار، لزوماً به صورت ارادی و از مجرای اعمال قواعد تنظیم‌گری نخواهد بود.

در ادامه همین مسیر، کالین اسکات (۲۰۰۱) در رویکرد پسادولت تنظیمی^۷ خود، تنظیم‌گری را این‌گونه تعریف می‌کند: «هر فرآیند یا مجموعه‌ای از فرآیندها که در آن اولاً هنجارها برقرار شده و رفتار افراد تابع این هنجارها مورد نظارت قرار گرفته و به رژیم تنظیم‌گری بازخورد داده

1. Legal theory of autopsies

2. Governmentality

3. Responsive regulation

4. hard law

5. soft law

6. norm

7. Post regulatory state

می‌شود؛ و ثانیاً شامل سازوکارهایی برای حفظ و نگهداشت رفتار بازیگران تنظیم‌شده در داخل چارچوب‌های پذیرفته‌شده رژیم می‌شود».

ازجمله ویژگی‌های این رویکرد عبارت است از:

۱. عدم انحصار در قوانین اولیه و ثانویه (به ترتیب مصوب قانون‌گذار و مجری) و

استفاده از ابزارهای نرم‌تر دیگری چون استانداردسازی، تعیین چارچوب قراردادهای (مثل شرایط استفاده از تسهیلات بانکی یا شروط ضمن عقد)، اعطای مجوز و گواهینامه، خودتنظیم‌گری داوطلبانه و اجباری، ایجاد هنجارهای اجتماعی غالب، ابزارهای رسانه‌ای و فرهنگی، طراحی مکانیسم (چینش بازیگران و تعیین نحوه ارتباط میان آن‌ها به گونه‌ای که نهایتاً اهداف تنظیم‌گر محقق شود)، تعرفه‌گذاری، مشوق‌ها و جریمه‌ها، استفاده از سازوکارهای نهادی.

۲. حرکت از تنظیم‌گری سلسه‌مراتبی به سمت الگوی ترکیبی از دولت، بازار و بخش

مدنی. برای مثال اصناف و فعالین صنایع و نهادهای بین‌المللی.

۳. جایگزین شدن تنظیم‌گری هوشمند به جای اعمال عمومی مقررات یکسان.

۴. گسترش حوزه تنظیم‌گری از تمرکز صرف بر بازارهای اقتصادی به سمت

نهادهای دولتی و اجتماعی و...

در واقع در عصر پسا دولت تنظیم‌گر، کل جامعه، کل جامعه را تنظیم می‌کند.

چنین نگاهی به تنظیم‌گری در واقع ارتباط وثیقی با مفاهیم جدید پژوهشی «حکمرانی

جدید»^۱ و «دولت تنظیمی جدید»^۲ دارد؛ این مفاهیم تلاش دارند مؤلفه‌های هدایت^۳ و آشکال

1. the new governance

2. new regulatory state

3. steering

جمعی تنظیم‌گری^۱ را، برای گردآوری^۲ منافع و منابع کنترل‌گوناگون، حول مسائل و مشکلات و نهادها، مورد تأکید قرار دهند.

در ادامه، لوی‌فار (۲۰۱۱) در رویکرد حکمرانی تنظیمی^۳، تنظیم‌گری را این‌گونه تعریف می‌کند: «قانونی‌سازی بوروکراتیک و پیشینی قواعد تجویزی، و نظارت و اجرای این قواعد توسط بازیگران اجتماعی، تجاری و سیاسی نسبت به سایر بازیگران اجتماعی، تجاری و سیاسی^۴». این قواعد در واقع قوانین تقنینی یا قضایی نیستند بلکه قواعد اداری و بوروکراتیک هستند که البته این تعیین مرز به معنای عدم تأثیر و تأثر رژیم تنظیم‌گری از این نوع قوانین و بازیگران آن‌ها نیست. همچنین در تعریف فوق به نقش بازیگران متنوع در فرآیند تنظیم‌گری و اهمیت عناصر ترکیبی در سیستم‌های حاکم بر برنامه زندگی ما اشاره شده است. نکته جالب توجه این است که این تعریف نسبت به عملکردهای خاص تنظیم‌گری مثل کاهش خطرات اجتماعی و زیست محیطی، یا کنترل هزینه‌ها برای بهبود بازارهای مشارکتی یا بهبود منافع بخش خصوصی خنثی است.

ازجمله ویژگی‌های رویکرد حکمرانی تنظیمی عبارت است از: پویایی، به‌روز بودن، فعالیت‌های پیش‌دستانه، نهادسازی هوشمند، نگاه جامع و بین بخشی، به‌کارگیری فناوری‌های نوین.

در عصر حکمرانی تنظیمی اگرچه ظاهراً شاهد مقررات‌زدایی سلسله‌مراتبی هستیم، اما با ظهور فناوری‌های نوین ارتباطات و اطلاعات عملاً همه ابعاد زندگی بشر به سمت قاعده‌مندی شدید و یکپارچگی حرکت پیدا می‌کند. علاوه بر این، ظهور پدیده تروریسم و همچنین ظهور جریانات ملی‌گرایی و ضد جهانی‌شدن، ضرورت ورود حاکمیت به بسیاری از عرصه‌های

1. plural forms of regulation

2. capture

3. Regulatory governance

4. ex-ante bureaucratic legalization of prescriptive rules and the monitoring and enforcement of these rules by social, business, and political actors on other social, business, and political actors

اجتماعی را متذکر می‌شود. مضافاً اینکه ماهیت فراملی حکمرانی تنظیمی نوین که شامل انواع توافقات بین‌المللی در کنار گسترش نفوذ شرکت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی است، خصوصاً با گسترش انفجاری فناوری اطلاعات و ارتباطات، این مهم را متذکر می‌شود که حاکمیت‌های کشورها در صورت عدم اعمال فعالان حکمرانی خود، باید در عرصه حکمرانی بازیگران بین‌المللی هضم و ملتزم به قواعد آن‌ها شوند.

موافقان و مخالفان لزوم وجود تنظیم‌گری

استدلال‌های موافقان

۱. اقتصادی (شکست بازار):

○ ایجاد انحصار طبیعی^۱: انحصار طبیعی شکل خاصی از انحصار است که بر اساس آن صنایعی که هزینه ثابت بالا دارند، به منظور کاهش هزینه تمام شده محصول در درازمدت و به دلیل اصل صرفه به مقیاس، صرفاً در حجم بالای تولید می‌توانند اقتصادی و سودده باشند. مثل صنعت ریل و راه‌آهن، سرویس‌های تأمین آب و برق شهری و شبکه فیبر نوری. همچنین گاهی اوقات کاهش دسترسی به بعضی کالاها از طریق ایجاد انحصار می‌تواند توجیهات اخلاقی داشته باشد. به عنوان مثال کنترل دولت بر مواد مخدر و انحصاری شدن آن از ارائه قیمت‌های رقابتی و توسعه رقابت در عرضه این کالا جلوگیری می‌کند. جنبه‌های امنیتی نیز دیگر موردی است که در برخی صنایع تنظیم‌گری و مداخله دولت را می‌طلبد. به عنوان مثال قطع شدن اینترنت در کل کشور مسئله‌ای است

1. natural monopoly

که از جنبه امنیتی بسیار چالش‌زا است؛ لذا ایجاد تمهیدات لازم برای جلوگیری از چنین بحران‌هایی نیازمند تنظیم‌گری و بعضاً ایجاد انحصار در ارائه است. علاوه‌براین ممکن است در برخی کالاهای مهم کاهش کیفیتشان موجب آسیب‌های جدی برای جامعه شود بنابراین نیازمند انحصار به‌منظور حفظ کیفیت است؛ چراکه رقابتی بودن تولید آن‌ها فرضیه کاهش کیفیت برای ارائه قیمتی رقابتی‌تر را قوت می‌بخشد. در چنین شرایطی امکان اصلاح موقعیت انحصاری برای تنظیم‌گر فراهم نیست، لذا با تنظیم قیمتی نزدیک به هزینه نهایی شرایط را به‌وضع بازار نزدیک می‌کند.

اگر ما بر آن باور باشیم که بازار تخصیص کارآمد منابع را فراهم می‌کند، ممکن است بحث شود که این پدیده در ارائه خدماتی که برای بخش خصوصی سودآوری مناسب نداشته یا دیربازده‌اند چه می‌کند؟ در چنین شرایطی تنظیم مقررات با ابزارهای مختلفی مانند تأمین مالی، کاهش محدودیت‌های قیمت‌گذاری، اعطاء یارانه و... به تداوم خدمت کمک می‌کند. به‌عنوان مثال رساندن اینترنت پرسرعت به مناطق دورافتاده و روستاها فعالیت غیراقتصادی برای بخش خصوصی تلقی می‌شود. سیاست‌های توزیع مجدد یا تأمین مالی برای جبران ناکارآمد بودن این‌گونه فعالیت‌ها ازجمله مداخلاتی است که دولت برای آزادسازی بازار می‌تواند انجام دهد.

○ آثار جانبی^۱: یکی از عوامل شکست بازار مسئله آثار جانبی است. آثار جانبی

(مثبت یا منفی) هنگامی پدیدار می‌شوند که نتایج حاصل از تولید یک محصول یا ارائه خدمتی خاص، در مجموع هزینه‌های تولید یا ارائه آن محاسبه نشده باشد؛ یا به عبارت دیگر تمام هزینه‌هایی که محصول یا خدمت به‌طور مستقیم بر جامعه تحمیل می‌کند در قیمت آن انعکاس نیافته است. این عوارض منفعت

1. externalities

بخش خصوصی را تهدید می‌کند؛ لذا توجهی به آن نکرده و به دنبال حداکثرسازی منافع خود هستند. تأثیر امواج بر کاربران، پیامدهای منفی جسمی و روحی برخی بازی‌های رایانه‌ای یا وسایل ارتباطی بر کاربران به‌ویژه کودکان و نوجوانان از جمله مثال‌های آثار جانبی منفی و افزایش امکان عدالت آموزشی ناشی از گسترش اینترنت از جمله مثال‌های مثبت است. در هر دو مورد آثار جانبی مثبت و منفی تنظیم مقررات می‌تواند راهگشا باشد. درونی کردن هزینه‌ها و منافع اثرات جانبی برای شرکت‌های خصوصی، از طریق تنظیم مقررات، راهکاری است که تنظیم‌گری برای مواجهه با این پدیده ارائه می‌نماید. تنظیم مالیات برای تولید یا مصرف آثار جانبی منفی، یارانه برای ایجاد خدماتی با آثار جانبی مثبت، کمک به شرکت‌ها برای کاهش آثار جانبی منفی‌شان، وادار کردن شرکت‌ها برای پرداخت جبران خسارت به کسانی که از آثار آن‌ها رنج می‌برند و... از روش‌های نسبتاً سنتی تنظیم‌گری در این مورد از ناکارآمدی نظام بازار است. به رسمیت شناختن حقوق افراد نیز دیگر قاعده تنظیمی است که می‌تواند پشتوانه انسان‌ها برای احقاق حقوق خود از متعرضان به حقوقشان - ایجادکنندگان آثار جانبی منفی - باشد.

- منابع محدود: شکست بازار در کالاهای مشاعی که مصرف آن‌ها باعث تمام شدن منابع یا از دست رفتن قابلیت آن‌ها می‌شود نیز محسوس است. مانند نام دامنه یا طیف امواج رادیویی، مراکز داده و سرورهای موجود درون کشور. امتناع از عرضه این منابع موجب افزایش قیمت و کاهش قدرت خرید مشتریان خصوصاً مردم عادی و کسب‌وکارهای کوچک خواهد شد. کنترل قیمت می‌تواند حقوق مشتریان را در برابر عرضه‌کنندگان محافظت نماید.
- اطلاعات نامتقارن^۱ که بعضاً شکست در اطلاعات نیز نامیده می‌شود، به حالتی اطلاق می‌شود که یکی از طرفین در مبادلات اقتصادی، اطلاعات بیشتری نسبت

به طرف دیگر داشته باشد. این در حالی است که در دسترسی برابر به اطلاعات از مفروضات بازار آزاد است. از سویی لازمه بازار آزاد، تقارن در اطلاعات است و از سویی دیگر، اقتضاء این بازار، تخصیص شدن نیروی کار و تقسیم کار تخصصی است که خود منجر به عدم تقارن اطلاعات می شود و این یعنی پارادوکسی که بازار به دست خودش به شکست می انجامد، بنابراین این مسئله در کنار راهکار آموزش، نیاز به تنظیم مقررات را نیز ایجاب می کند. عدم تقارن اطلاعات، چه برای مردم جامعه و چه برای کسانی که قصد ورود به بازار دارند مانع مهمی به حساب می آید. به عنوان مثال تنظیم مقررات در حوزه تجارت الکترونیک و آگاهی دادن به کاربران برای خرید محصولات یکی از کارایی های تنظیم گری در حوزه فضای مجازی است. به علاوه، عدم تقارن اطلاعات موجب ایجاد انحصار در ارائه خدمات به وسیله اپلیکیشن ها یا پلتفرم ها خواهد شد که بر نیاز به تنظیم گری صحه می گذارد. کاهش هزینه اطلاعات و تسهیل دسترسی (مثل الزام تولیدکنندگان مواد غذایی توسط سازمان غذا و دارو برای درج تراریخته در صورت استفاده از این مواد)، تعیین استانداردها، اعطای گواهی ها، الزام به انتشار اطلاعات و... از سازوکارهای در اختیار تنظیم گر برای مقابله با عدم تقارن در اطلاعات است. برخی اینترنت را نیز راه حلی برای مسئله عدم تقارن اطلاعات می دانند اما نظرات مخالفی نیز هست که معتقد هستند اینترنت، عدم تقارن اطلاعات را از حوزه های ساده به حوزه های پیچیده جابه جایی کند.

○ **کالاهای عمومی^۱:** در اقتصاد مبتنی بر دو معیار دسترسی پذیری (اینکه مثلاً با

قیمت گذاری دسترسی را محدود کرد) و معیار رقابت پذیری (اگر یک فرد از یک واحد محصول استفاده کند، شخص دیگر نتواند در همان زمان از آن واحد محصول استفاده ببرد)، کالاها را در چهار دسته قرار می دهند: (۱) کالاهای

1. Public goods

خصوصی؛ واجد هردو هست؛ (۲) کالاهای مشترک؛ امکان محدودیت دسترسی وجود ندارد اما استفاده از این منابع، موجب محدودیت مصرف دیگران می‌شود؛ مانند ذخایر زیست محیطی؛ (۳) کالاهای گروهی؛ دسترسی به این گونه کالاها را می‌توان با استفاده از مکانیسم‌های قیمت محدود کرد اما مصرف آن‌ها محدودیتی در مصرف دیگران ایجاد نمی‌کند مثل تماشای فیلم سینمایی؛ (۴) کالاهای عمومی؛ نه مکانیسم‌های قیمتی امکان محدودیت دسترسی را ایجاد می‌کند و نه مصرف کالا رقابتی است. مثلاً امنیت از مواردی است که اگر وجود داشته باشد برای همه وجود دارد و بهره‌برداری از امنیت، محدودیتی برای امنیت دیگران ایجاد نمی‌کند. به جز کالاهای خصوصی، سازوکارها و نظریات بازار توان تدبیر هیچ‌یک از سه گروه دیگر را ندارد و اساساً تنظیم‌گری دولتی برای مدیریت عرصه‌های مرتبط با کالاهای عمومی، مشترک و گروهی ضروری است. تنظیم‌گری کالاهای عمومی از آن جهت است که ورود بخش خصوصی در آن بر اساس عقلانیت بازار غیرممکن و بدون توجیه اقتصادی است.

۲. همبستگی اجتماعی:

این منطق با انتقاد به منطق فوق، آن توجیهات را صرفاً دارای نگاه اقتصادی و تک بعدی دانسته و پیش فرض طبیعی عمل کردن بازار مگر در موارد خاص شکست بازار را نیز مخدوش می‌کند. مبتنی بر این نظر، تنظیم مقررات نه یک امر خارجی، بلکه یک امر زیربنایی و پایه‌ای برای بازار به حساب می‌آید. منطق همبستگی اجتماعی هدف تنظیم مقررات را حل مسائل شهروندان یا به طور کلی تر ماهیت شهروندی و گسترش رفاه می‌داند و دغدغه ارزش‌های بنیادین و پایه‌ای تری دارد که مشخصه‌های جامعه انسانی را شکل می‌دهد. لذا تنظیم مقررات باید بکوشد که این ارزش‌ها را محقق سازد. تنظیم‌گری برای گسترش دولت الکترونیک و به تبع آن بهبود ارزش‌هایی مانند آموزش یا بهداشت عمومی، عدم ایجاد شکاف دیجیتال و آسیب ندیدن خانواده و

بالأخص کودکان از محتواهای غیراخلاقی فضای مجازی مثال‌هایی اجتماعی است که این منطق به آن‌ها پاسخگویی می‌کند.

۳. قضایی:

یکی از ریشه‌های تاریخی حرکت به سمت استقرار نظام تنظیم‌گری، ناکارآمدی 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 حل و فصل می‌شدند؛ اما در طی عصر ترقی‌خواهی در این کشور این مسئله مشخص شد که اتکای صرف به نظام‌های قضایی در تضمین حقوق فعالان اقتصادی ناکارآمد است. 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 احکام قضایی از جمله عواملی بودند که موجب ایجاد 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 به مثابه پاسخی سیاسی. اجرایی به این نارضایتی فزاینده، ضمن ورود پیش‌دستانه 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.

اعمال نظریات متأخر تنظیم‌گری مثل حکمرانی تنظیمی می‌تواند مزایایی نظیر آنچه در ادامه ارائه می‌شود به دنبال داشته باشد:

۴. حکمرانی:

- نماد مشارکت سیاسی: ایجاد نظام‌های تنظیم‌گری به‌ویژه با مشارکت فعالین بخش‌هایی می‌تواند به‌نوعی نمایانگر مشارکت سیاسی باشد و نمادی از مشارکتی بودن نظام سیاسی محسوب می‌شود.
- زمینه اثرگذاری گروه‌های اجتماعی: استقرار تنظیم‌گری با مشارکت بازیگران و فعالین بخش‌ها از گوشه‌گیری اجتماعی و به حاشیه رفتن گروه‌های حرفه‌ای جلوگیری می‌کند. زیرا با درگیرشان گروه‌های حرفه‌ای و تخصصی در سازوکار تنظیم‌گری، زمینه برای اثرگذاری بیشتر این گروه‌ها فراهم می‌شود و موجب بالا رفتن اعتبار تخصصی و مشروعیت نظام حکمرانی می‌شود.
- افزایش همگرایی اجتماعی: به‌صورت 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.
- افزایش مشروعیت و گسترش دایره نفوذ حکمرانی دولت: وجود نهاد تنظیم‌گر به‌کارگیری گروه‌های مختلف از یکسوم مشروعیت (به معنای مقبولیت عمومی) دولت را در امر حکمرانی بالا می‌برد و این موجب افزایش ظرفیت دولت در عرصه حکمرانی می‌شود. از سوی دیگر نظام تنظیم‌گری جزئی از نظام حکمرانی است و استقرار آن موجب گسترش یافتن قلمرو نظام حکمرانی و دایره نفوذ دولت خواهد شد، بدون اینکه لزوماً بار مالی جدیدی را بر دولت تحمیل کند. در حقیقت نظام تنظیم‌گری به‌نوعی در یک ساختاردهی اجتماعی که مقوم نظام حکمرانی باشد مشارکت می‌کند و از این طریق زمینه اجتماعی‌سازی نظام حکمرانی را فراهم می‌کند. تنظیم‌گری، نظام حکمرانی را از حالت سلسله‌مراتبی خارج می‌کند و یک نقش میانجی‌گرانه و واسطه بین حاکمیت و مردم پیدامی‌کند. در مجموع توسعه نهادهای تنظیم‌گر به‌عنوان حلقه مکمل منظومه نظام

حکمرانی ملی موجب ارتقا و رشد برآیند «ظرفیت حکمرانی» در جامعه خواهد شد.

○ جلوگیری از رانت و نفوذ ائتلاف‌های ثروت و قدرت: 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. در صورتی که نهاد تنظیم‌گر از ساختاری مناسب، مستقل و پاسخگو برخوردار بوده و تحت تأثیر این بازیگران پر قدرت قرار نگیرد و صرفاً هدفش تأمین منافع عمومی باشد، می‌تواند زمینه این سوءاستفاده را از بین ببرد.

۵. فنی-تخصصی:

دولت تخصص لازم برای اعمال اراده و تصدی‌گری در برخی عرصه‌ها را به دلیل بالا بودن هزینه تأمین تخصص یا غیرممکن بودن تأمین این تخصص ندارد و بنابراین می‌بایست صرفاً با ابزار تنظیم‌گری به مدیریت عرصه بپردازد.

استدلال‌های مخالفان

به صورت خلاصه می‌توان استدلال‌های مخالفان اعمال این گونه خط‌مشی‌ها را در موارد زیر خلاصه کرد:

۱. فساد و انحصار گروه‌های قدرت و ثروت: نظام تنظیم‌گری برای فساد و ایجاد انحصار به نفع برخی فعالان، ابزار دست گروه‌های قدرت و ثروت قرار می‌گیرد. مثل انحصار خطوط ارتباطات ثابت در شرکت مخابرات برای سالیان طولانی.
۲. فساد و رانت دولتمردان: دولتمردان با تسلط بر بازار و استفاده از رانت، باعث ایجاد فساد خواهند شد.

۳. تبانی تنظیم‌گر و تنظیم‌شدگان: این امکان وجود دارد که پس از مدتی تنظیم‌گرو تنظیم‌شدگان دست به دست هم بدهند و اطلاعات را از دولت و مجلس مخفی کنند و این چنین زمینه ایجاد فساد فراهم شود.
۴. قواعد اشتباه منجر به کاهش سودآوری: برخی صنایع که جزو صنایع آلاینده به شمار می‌روند، توسط خط‌مشی‌گذار مکلف به استفاده از فناوری‌هایی می‌شوند که آلودگی کمتری دارند و حال آنکه از دید صاحب صنایع، این قاعده به ضرر او خواهد بود چرا که چنین فناوری‌هایی به شدت سودوی را کاهش خواهد داد.
۵. عامل ابهام و عدم قطعیت قانونی: بسیاری از این قواعد در شرایطی وضع می‌شوند که به لحاظ قانونی و حقوقی عقبه کاملی نداشته و آینده روشنی ندارند در نتیجه این موضوع ابهام و عدم قطعیت قانونی آن‌ها را افزایش می‌دهد.
۶. قواعد منسوخ: مشخصاً مخالفین رگلاتوری در عرصه فضای مجازی مدعی‌اند که قواعد تنظیمی در شرایطی وضع می‌شوند که با واقعیت و پیشرفتگی این عرصه تناسبی نداشته و به عبارتی از بدو تولد، منقضی شده‌اند. عموماً مخالفین قواعد تنظیمی در صنایع پیشرفته این اعتراض را دارند.
۷. قاعده‌گذاری کورکورانه: از دید گروهی از مخالفان، رگلاتوری، نوعی مداخله کورکورانه قاعده‌گذار در بخش‌های مختلف عمومی یا خصوصی است که برهم‌زننده تعادل در آن بخش‌هاست، درواقع خط‌مشی‌گذار صرفاً از زوایایی خاص به مسئله نگاه می‌کند و بقیه جوانب را فدای آن زاویه خاص می‌کند.
۸. چالش در بازرسی‌ها: تفاوت رویکرد بازرس‌ها منجر به اعتراض گروهی دیگر از مخالفین رگلاتوری شده است، درواقع این چالش در مقام ارزیابی و اجرای خط‌مشی‌های تنظیمی مطرح می‌شود؛ به بیانی دیگر اجرای قوانین و مقررات توسط بازرسین و ناظرانی پایش می‌شود که برخوردهای سلیقه‌ای خود را اعمال

می‌کنند؛ در شرایطی که برخی بازرسین در نظارت خود انعطاف و ملایمت دارند، گروهی دیگر مر قانون را به اجرامی گذارند.

۹. **ضعف تخصصی:** کمبود کارشناسان متخصص دولتی در تنظیم قواعد و خط‌مشی‌های تنظیمی به خصوص در زمینه‌هایی که برای دولت‌ها کمتر آشکار شده است، عامل دیگری برای مخالفین است. به عنوان مثال ضعف کارشناسی که تلاش دارد برای صادرات سرویس یا محصولی خاص، قواعد تنظیمی تدوین کند در حالی که شناخت کاملی از زوایای صادرات آن سرویس یا محصول در دیگر کشورها و دولت‌ها ندارد از نمونه‌های این دغدغه است.

۱۰. **به وجود آمدن مالیات‌ها و هزینه‌های سنگین:** به نظر بسیاری از مخالفین، رگلاتوری در نهایت منجر به مالیات و هزینه‌های اضافی برای آن‌ها خواهد بود.

۱۱. **هزینه‌های بازرسی و تولید گزارش‌های نظارتی:** طبیعتاً پایش هر خط‌مشی تنظیمی همراه با بازرسی و تولید گزارش‌های نظارتی خواهد بود که خود هزینه‌های جدیدی را بار می‌کند؛ خصوصاً شرکت‌ها و سازمان‌های کوچک، همواره از فرآیند تولید گزارش‌های پایش یا تنظیم فرم‌های خوداظهاری یا دیگر فرم‌های نظارتی، شکایت دارند چرا که زمان و انرژی زیادی از آن‌ها را صرف می‌کند.

۱۲. **تنظیم‌گران متعدد:** ارائه اطلاعات مشابه به رگلاتورهای متعدد و در قالب‌های

متفاوت دلیلی دیگر بر مخالفت با رگلاتوری است.

۱۳. **تفاوت رژیم‌های تنظیم‌گری مختلف:** تفاوت قواعد در رژیم‌های مختلف رگلاتوری حال چه در جغرافیای متفاوت و چه در عرصه‌های متفاوت، تصور ناعادلانه بودن رامیان‌ذی‌نفعان دامن می‌زند.

تنظیم‌گر کیست؟

اتخاذ رویکردهای مختلف به تنظیم‌گری باعث تفاوت در شناخت تنظیم‌گر خواهد شد. برای جرم‌شناسان پلیس، برای پژوهشگران اداره امور عمومی کارکنان آژانس تنظیم‌گری و برای محققان اجتماعی-حقوقی در اصل همه ما از جنبه‌هایی تنظیم‌گر محسوب می‌شویم. در صورت اتخاذ چنین رویکرد گسترده‌ای، اگر نگوییم همه، بیشتر ما به صورت دائم، دولت، شرکت‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد را تحت نظارت خود داریم و چه به صورت خودآگاه و چه ناخودآگاه مانند محافظان نظم اجتماعی، در مواجهه با انحرافات و خطاهای رفتاری هشدار داده و زمینه ممانعت از رخداد آن رفتار نامطلوب را فراهم می‌آوریم. علت این است که در واقع شبکه‌های تنظیم‌گری در درون سیستم اجتماعی جاسازی شده‌اند و لزوماً یک بخش مشخص و مخصوص از آن نیستند. زندگی در عصری که تنظیم‌گری در آن در حال گسترش است به این معنا است که هر کدام از ما، از دیگران و هم از خودمان انتظار داریم که نسبت به این موضوع مهم برخورد مدبرانه‌ای از خود نشان دهیم.

با این حال در نظر گرفتن گروه خاصی به عنوان تنظیم‌گر در جامعه امری ممکن است. چراکه پدید آمدن کارکردهای تنظیمی و همچنین خودمختاری فزاینده نهادهای تنظیم‌گر، نشان‌دهنده تغییر ماهیت در نظام بوروکراسی دولتی مدرن و هم بوروکراسی خصوصی است.

سازمان‌ها مانند رسانه‌های جمعی از طریق تکنیک‌های رتبه‌بندی^۱ و طبقه‌بندی^۲، در حال توسعه نظارت و ظرفیت تنظیم‌گری خود هستند. به همین ترتیب جنبش‌های اجتماعی دریافته‌اند که کمپین‌های آموزش عمومی، تظاهرات و لابی‌گری کافی نیستند و بنابراین در تلاشند تا ظرفیت‌های نظارتی خود را توسعه دهند. برای ارائه مثالی از این فرآیند می‌توان به نقش انواع سه‌گانه سازمان‌های غیردولتی (NGO) اشاره کرد که می‌توانند به عنوان عاملی برای

1. ranking

2. grading

توسعه ظرفیت تنظیم‌گری تلقی شوند: **MaNGO** ها، NGO هایی هستند که تحت کنترل (مثل مالکیت) شبکه بازیگران و فعالیت‌های بازاری (به صورت آشکار یا پنهان) قرار دارند و به منظور توسعه ظرفیت تنظیم‌گری بازار (بخش دوم) به فعالیت می‌پردازند. این سازمان‌ها مرز خیلی روشنی بین اقتصاد و جامعه مدنی برقرار نمی‌سازند و مثل NGO های سابق که مستقل از دولت و بازار بودند نیستند. **CiNGO** ها NGO هایی هستند که تحت کنترل (مثل مالکیت) شبکه بازیگران و فعالیت‌های جامعه مدنی (به صورت آگاهانه یا ناخودآگاه) قرار دارند و به منظور توسعه ظرفیت تنظیم‌گری جامعه مدنی به فعالیت می‌پردازند. **CiNGO** ها با تصور سنتی ما در مورد فضای مدنی مستقل همخوانی دارند اما برخلاف NGO های سنتی که تمرکزشان بر وکالت و تأمین خدمات بود، عمدتاً سازمان‌های تنظیم‌گری هستند که تحت عنوان جایگزین و مکمل برای تنظیم‌گران دولتی عمل می‌کنند. نهایتاً **GoNGO** ها NGO هایی هستند که تحت کنترل (مثل مالکیت) شبکه بازیگران و فعالیت‌های دولتی (به صورت آشکار یا پنهان) قرار دارند و به منظور توسعه ظرفیت تنظیم‌گری دولت به فعالیت می‌پردازند. فهم این تفکیک میان انواع مختلف NGO ها که به صورت نهادهایی تنظیم‌گر فعالیت می‌کنند این امکان را به ما می‌دهد که در مورد طراحی ترکیبی نهادهای تنظیم‌گر فهم مناسب‌تری به دست آوریم.

استراتژی اساسی تنظیم‌گری

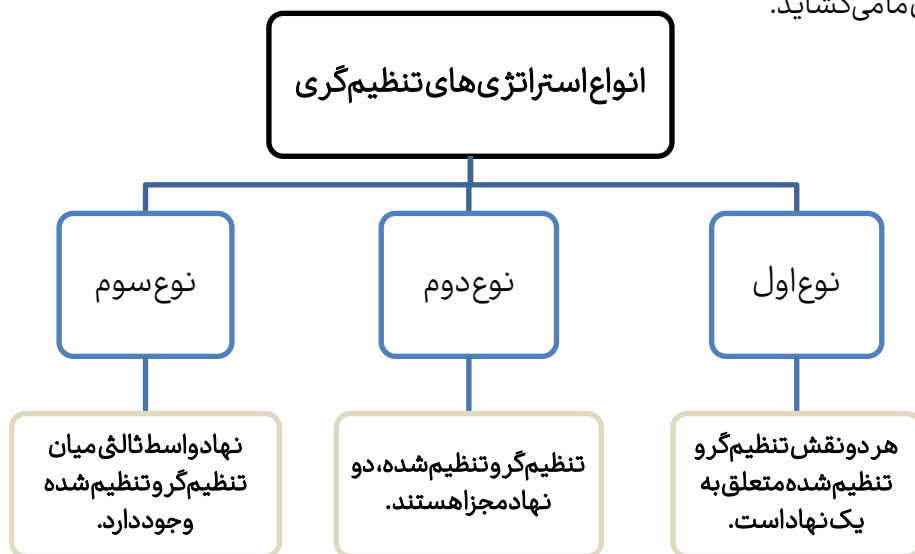
به طور کلی می‌توان سه استراتژی تنظیم‌گری را به صورت زیر تقسیم‌بندی کرد:

نوع اول: هر دو نقش تنظیم‌گر و تنظیم‌شده متعلق به یک نهاد باشند؛ بهترین نوع سازوکار کنترل در این نوع از تنظیم‌گری، خود-تنظیمی^۱ است.

نوع دوم: تنظیم‌گر با تنظیم‌شده متفاوت باشد؛ برای این نوع، غالباً بیشتر تصور می‌شود اعمال تنظیم‌گری دولت بر بخش دوم است، اما منحصر در این نیست. اعمال تنظیم‌گری

1. self-regulation

بخش دوم بر بخش دوم هم قابل تصور است. مثلاً اینکه شرکت‌های بزرگ در یک بازار توان تعیین استانداردهای آن بازار را دارند که بر شرکت‌های کوچک همان بازار تحمیل می‌شود. نوع سوم: نهاد ثالثی به عنوان واسطه نیز حضور دارد که در ارتباط میان تنظیم‌گر و تنظیم‌شده به صورت مستقل یا نیمه مستقل فعالیت می‌کند؛ در این نوع تنظیم‌گری فرآیندها و رویه‌هایی برای اعتبارسنجی^۱ توسط این واسطه انجام می‌گیرد که به عنوان راهبرد اساسی اجرای تنظیم‌گری است. مشهورترین شکل این واسطه‌گری نیز عبارت است از حسابرسی و ممیزی.^۲ برای مثال مردم در پلتفرمی که توسط یک خبرگزاری یا یک اندیشکده ایجاد شده است، در مورد وظایف مقرر بخشی از دولت نظردهی می‌کنند و تجمیع این نظرات باعث مطالبه از این دستگاه دولتی برای عملکردی خاص شود. تنظیم‌گری نوع سوم در تقسیم بندی فوق، در واقع از ویژگی‌های رایج زندگی مدرن است که در چینه فهم جامع از تنظیم‌گری رابه عنوان یک کنش متقابل میان دولت، بازار و جامعه مدنی، به روی مامی گشاید.



1. accreditation

2. auditing

با احتساب اینکه هر کدام از بخش‌های سه‌گانه یعنی دولت، بازار و جامعه مدنی می‌توانند در نقش تنظیم‌گر، تنظیم‌شده و واسط قرار بگیرند، در مجموع ۲۷ نوع طرح تنظیم‌گری، قابل تفکیک است که در جدول زیر آمده است.

تنظیم‌گر به عنوان بازیگری دولتی (مانند آژانس‌های تنظیم‌گری یا GoNGO ها)			تنظیم‌گر به عنوان بازیگری بازاری (مانند MaNGO ها)			تنظیم‌گر به عنوان بازیگری مدنی (CINGO ها)			انواع تنظیم‌گری در استراتژی نوع سوم
S	M	C	S	M	C	S	M	C	
SSS	SMS	SCM	MSS	MMS	MCS	CSS	CMS	CCS	تنظیم‌شده به عنوان بازیگری دولتی
SSM	SMM	SCM	MSM	MMM	MCM	CSM	CMM	CCM	تنظیم‌شده به عنوان بازیگری بازاری
SSC	SMC	SCC	MSC	MMC	MCC	CSC	CMC	CCC	تنظیم‌شده به عنوان بازیگری مدنی

حرف اول از سمت چپ نشان‌دهنده نوع نهاد تنظیم‌گر، حرف دوم نهاد واسط و حرف سوم نهاد تنظیم‌شده است.

دولت: S(state)، بازار: M(market)، مدنی: C(civil)

در این جدول در سه حالت SSS و MMM و CCC که هر سه نقش متعلق به یک بخش است، به اصطلاح خود-حکمرانی^۱ برقرار است.

1. self- governance

تنظیم‌گری بر چه مواردی اعمال می‌شود؟^۱

- تنظیم‌گری به نظر می‌رسد در یک سیستم حکمرانی، حداقل بر هشت مورد زیر اعمال شود:
۱. ورود:^۲ چه کسی واجد شرایط ارائه خدمت، تأمین یک محصول و ارائه اطلاعات و مشاوره است.
 ۲. خروج:^۳ خروج از یک کسب و کار چگونه خواهد بود؟ برای مثال شرایط ابطال یک مجوز.
 ۳. رفتار:^۴ تنظیم‌گری بر رفتار یک شکل رایج از تنظیم‌گری است که به موضوعات کنش، گفتار و نمود مطلوب می‌پردازد.
 ۴. هزینه‌ها:^۵ به بحث در مورد هزینه قابل پذیرش (بیشینه و کمینه) خدمت یا کالا می‌پردازد و می‌تواند انواع مختلفی داشته باشد، مثل محدودیت قیمت یا نرخ بازده.
 ۵. محتوا:^۶ تنظیم‌گری محتوا به موضوع صحت و یکپارچگی^۷ پیام‌های مخابره شده در بسترهای ارتباطی مختلف (مانند کتاب‌ها، انتشار جمعی، روزنامه و اینترنت) و هم در برخی موضوعات (مانند قواعد تبلیغات، زبان قابل پذیرش، خشونت، جنسیت) می‌پردازد.

1. what is being regulated?

2. entry

3. exit

4. behavior

5. costs

6. content

7. integrity

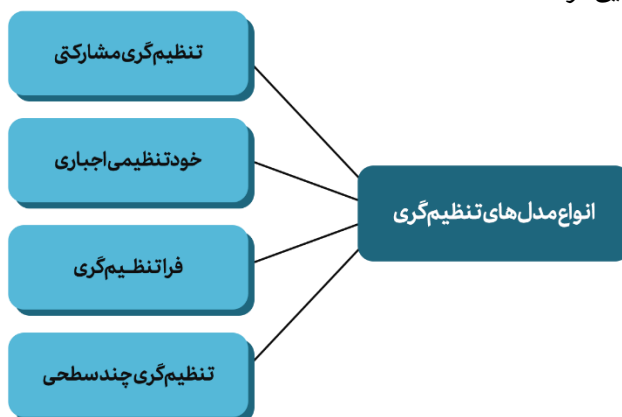
۶. ترجیحات: ^۱تنظیم‌گری ترجیحات بیش از همه از طریق جامعه‌پذیری، حرفه‌ای شدن ^۲و فرآیندهای آموزشی آشکار می‌شود و به معنای شکل‌دهی به تمایلات و خواست‌های تنظیم‌شدگان است.
۷. فناوری: ^۳تنظیم‌گری فناوری کاربست یک ابزار و فناوری خاص، برای تولید یا فرآیند راه‌عنوان شکلی از کنترل تعیین می‌کند.
۸. عملکردها: ^۴سرانجام در تنظیم‌گری عملکرد، هدایت به سمت دستیابی به اهداف است. برای مثال، تنظیم‌گری باید مبتنی بر دستیابی به نتایج مشخص باشد و می‌توان تعیین نحوه دستیابی آن‌ها را به خود نهادهای تنظیم‌شده واگذار کرد.



1. preferences
2. professionalization
3. technology
4. performances

انواع مدل‌های تنظیم‌گری

می‌توان ۴ مدل ترکیبی^۱ تنظیم‌گری را که شامل استراتژی‌های سه‌گانه تنظیم‌گری (ذکرشده در بالا) است، شناسایی کرد:



۱. تنظیم‌گری مشارکتی:^۲ در این مدل، مسئولیت طراحی و اجرای^۳ تنظیم‌گری به صورت مشترک میان تنظیم‌گر و تنظیم‌شده قرار می‌گیرد؛ اغلب، این مدل از تنظیم‌گری، میان دولت و بازیگران مدنی رخ می‌دهد. البته میان MaNGO ها و CiNGO ها و هم میان دولت و MaNGO ها نیز می‌تواند برقرار شود. دامنه همکاری نیز وابسته است به اینکه اولاً ترتیبات تنظیمی بر تکنیک‌های همکاری مبتنی باشد و ثانیاً مشروعیت بخشی به سیستم تنظیم‌گری حداقل تاحدودی، در گرو همکاری میان بخش عمومی و خصوصی باشد.

1. hybrid

2. Co-regulation

3. design and enforcement

۲. خودتنظیمی اجباری:^۱ در این مدل، تنظیم‌گر، تنظیم‌شده را ملزم می‌کند تا

مجموعه‌ای از قواعد متناسب با شرایط احتمالی و منحصر به فرد پیش‌روی خود را تدوین نماید. تنظیم‌گر یا این مجموعه قواعد را تأیید می‌کند، یا اگر به اندازه کافی دقیق و سختگیرانه نباشند، آن‌ها را برای تجدیدنظر بازمی‌گرداند. در این مدل، به جای اینکه حکومت مجری قواعد باشد، قسمت عمده هزینه‌ها و وظایف اجرایی، بر عهده سازمان تنظیم‌شده قرار گرفته و از این سازمان خواسته می‌شود تا اداره مستقلی برای همراهی و پیروی^۲ از تنظیم‌گر ایجاد نماید.

۳. فراتنظیم‌گری:^۳ در این مدل برخلاف مدل خودتنظیمی اجباری، تنظیم‌شده این اجازه را دارد که خود قواعد حاکم بر رفتار خود را تعیین کند. نقش تنظیم‌گر نیز صرفاً نهادینه‌سازی^۴ و نظارت بر یکپارچگی تبعیت نهادی است؛ بنابراین در اصل یک فرانظارت نیز هست.

۴. تنظیم‌گری چندسطحی:^۵ در این مدل اقتدار تنظیم‌گری به سطوح مختلف طبقات سرزمینی، فراملی (جهانی یا منطقه‌ای)، ملی و محلی تخصیص داده می‌شود. متناسب با تعداد طبقات سرزمینی و هم نوع تقسیم قدرت، این نوع تنظیم‌گری متفاوت خواهد بود. تقسیم قدرت بر اساس معیارهای مختلف، متفاوت است:

A. تخصیص مبتنی بر ظرفیت عملکردی تعامل با مسئله،

B. تخصیص مبتنی بر سلسله‌مراتب،

1. enforced self- regulation
2. compliance
3. meta- regulation
4. institutionalization
5. multi- level regulation

C. هنگامی که تنظیم‌گری محصول ترکیب وصله‌هایی است که هرکدام برای حل جنبه خاصی از مسئله طراحی شده‌اند، می‌توان تخصیص قدرت را در یک فرآیند تدریجی و مبتنی بر مسیر انجام داد (در هر مرحله و متناسب با میزان شایستگی و سایر عوامل).

در واقع تنظیم‌گری چند سطحی باعث توسعه مشارکتی ظرفیت تنظیم‌گری در طبقات مختلف خواهد شد که البته کمتر به این مهم توجه شده است.

آژانس تنظیم‌گر

یک آژانس تنظیم‌گری، یک سازمان عمومی غیردولتی^۱ است که مسئله عمده آن قاعده‌سازی است و ممکن است مسئولیت کشف واقعیت،^۲ نظارت، قضاوت^۳ و اجرای قواعد را نیز بر عهده داشته باشد. این آژانس از جهت مشخص کردن ترجیحات خود به صورت مستقل عمل می‌کند. البته میزان این استقلال متناسب با توان اداری-اجرایی^۴، توان شکل‌دهی آزادانه ترجیحات خود و توان اجرای این قواعد متفاوت خواهد بود. همچنین استقلال آژانس تحت تأثیر تأسیس آن به عنوان یک سازمان جداگانه و نهادینه‌سازی نقش آن در فضای سیاست‌گذاری نیز هست. با این وجود ویژگی‌های مذکور لزوماً مختص یک آژانس تنظیم‌گری نیست.

۱. non-departmental public organization: مشابه مفهوم (NDPB) non-departmental public body است، به معنای

ارگانی که در روند دولت ملی نقش دارد اما یک اداره دولتی یا بخشی از آن نیست اما کمابیش تحت نظارت وزارتخانه عمل می‌کنند و وزیر در قبال عملکرد آنان در برابر پارلمان پاسخگو است.

2. fact finding
3. adjudication
4. administrative

به منظور مشخص شدن خصوصیات سازمانی این آژانس‌ها و چالش‌هایی که با آن روبه‌رو هستند، می‌توان این تقسیم‌بندی را در مورد انواع آژانس‌های تنظیم‌گری ارائه کرد:

۱. آژانس‌های تنظیم‌گری اقتصادی: در مورد کارکرد بازارها و کاربست ابزارهای متنوع برای ساخت، مدیریت و رسیدگی به این بازارها فعالیت می‌کند و به مسائلی از جمله رقابت، هزینه‌آرائه خدمت در شرایط قدرت متمرکز بازار و محدودیت‌های موجود در شنیده شدن صدای مصرف‌کننده می‌پردازد.
۲. آژانس‌های تنظیم‌گری اجتماعی: که آژانس تنظیم‌گری ریسک و آژانس تنظیم‌گری حمایت نیز نامیده می‌شود، به مسائلی چون سلامت، ایمنی و حفاظت، محیط‌زیست می‌پردازد. شکل‌گیری این آژانس‌ها به لحاظ زمانی نسبت به آژانس‌های اقتصادی با تأخیر بوده است.

در حالی که هدف آژانس‌های اقتصادی افزایش و تقویت^۱ رقابت در بازار است، برای آژانس‌های اجتماعی افزایش سطح ایمنی و حفاظت از زندگی افراد جامعه، از طریق حذف یا کاهش خطرات به عنوان اهداف اصلی قلمداد می‌شود. علاوه بر این تنظیم‌گری اقتصادی اغلب در مورد یک بخش^۲ است (جز در موارد مقابله با شکل‌گیری تراست‌ها^۳)، این در حالی است که تنظیم‌گری اجتماعی معمولاً در کل عرصه صنعت^۴ فعال است که فراتر از یک بخش است. در برخی کشورها برای ارتقای سطح برابری و انسجام اجتماعی به جای استفاده از ابزار یارانه، از تنظیم‌گری اجتماعی بهره می‌گیرند. در این کشورها مرز میان دولت تنظیم‌گر و دولت رفاه به سمت کم‌رنگ‌تر شدن پیش می‌رود.

1. nurture
 2. sector
 3. antitrust regulation
 4. industry-wide

در سال‌های اخیر، نوع جدید از آژانس‌های تنظیم‌گر ایجاد شده‌اند به نام *آژانس‌های تنظیم‌گری صداقت و امانت*^۱. این آژانس‌ها در مورد مسائل اخلاقی^۲ در فضای عمومی و حفاظت از پاسخگویی^۳ و دیگر هنجارهای رفتاری در فضای عمومی به فعالیت می‌پردازند. مانند سازمان‌های خودمختار کنترل فساد، نهادهای مستقل انتخاباتی و مدافعان حقوق بشر.

نظام تنظیم‌گری^۴

طبیعتاً برای فهم بهتر نظری و روش‌شناسانه مناسب است فراتر از بررسی صرف قاعده‌سازی، به بررسی نظام تنظیم‌گری پردازیم. اگر تعریف یک رژیم یا نظام را، «اصول، هنجارها، قواعد و رویه‌هایی در مورد بازیگرانی که انتظاراتشان در یک حوزه-مسئله مشخص همگرا است» بدانیم، می‌توان یک نظام تنظیم‌گری را شامل «هنجارها، سازوکارهای تصمیم‌گیری و شبکه بازیگران درگیر، برای حکمرانی مسائل، حوزه‌ها و بخش‌های مختلف به واسطه یک قاعده‌سازی سیستماتیک» در نظر گرفت. دو جزء عمده نظام‌های تنظیم‌گری عبارت است از:

۱. جهت‌گیری نظام^۵: عقاید بازیگران دولتی در مورد روش، اهداف و وسعت مداخله دولت در اقتصاد و نحوه تأثیرگذاری این مداخله در عملکرد اقتصادی.
۲. ساختار نظام^۶: نحوه سازمان‌دهی آن دسته از بازیگران دولتی درگیر در صنعت و رابطه این بازیگران با بخش خصوصی.

1. integrity agencies or pro-accountability regulation agencies

2. moral

3. accountability

4. regulatory regime or regulatory space

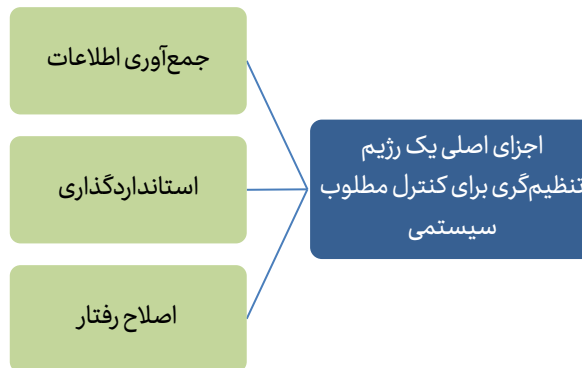
5. regime orientation

6. regime organization

اجزای نظام تنظیم‌گری

در یک تعریف از نظام تنظیم‌گری می‌توان آن را مسیرکلی تنظیم‌گری ریسک در یک قلمرو سیاستی^۱ خاص تصور کرد. بنابراین می‌توان برای کنترل مطلوب سیستمی، اجزای ذیل را شناسایی کرد:

۱. جمع‌آوری اطلاعات^۲: برای نظارت و فهم شرایط فعلی و یا تغییر یافته نظام.
۲. استانداردگذاری^۳: برای مشخص کردن وضعیت مطلوب و مرجع نظام.
۳. اصلاح رفتار^۴: نحوه تحقق استانداردها و نیل به اهداف با تغییر در رفتار که شامل ابزارهای سخت و نرم است.



در فرآیند انجام اجزای سه‌گانه اساسی فوق، می‌بایست به این موارد نیز توجه شود: آگاه‌سازی بازیگران از قواعد وضع شده، داوری و حل منازعات و مجازات در موارد عدم پایبندی به مقررات،

1. policy domain
 2. information gathering
 3. standard setting
 4. behavior modification

پایش مستمر و اعمال اصلاحات لازم، طراحی مکانیسم و چینش بازیگران و تعیین نحوه ارتباط آن‌ها طوری که نهایتاً منجر به تحقق اهداف تنظیم‌گر شود. همچنین تقسیم‌بندی مهم دیگری نیز وجود دارد که به نظام تنظیم‌گری از زاویه دومؤلفه زیرمی‌نگرد:

زمینه^۱ نظام: محیط و زمینه‌ای که تنظیم‌گری در آن رخ می‌دهد؛ شامل موارد زیر است:

- I. انواع و سطوح مختلف ریسک.
 - II. ماهیت ترجیحات عمومی و نگرش‌ها به ریسک.
 - III. نحوه سازمان‌دهی بازیگران مولد و هم‌بازیگران متأثر از ریسک.
- محتوای^۲ نظام: ساختار درونی نظام را شکل می‌دهد که شامل موارد زیر است:
- I. اندازه خط‌مشی^۳، که منعکس‌کننده میزان تجمیع خط‌مشی‌ها و کلیت سرمایه‌گذاری‌های تنظیمی است.
 - II. ساختار نهادی تنظیم‌گران، خصوصاً توزیع هزینه تنظیم‌گری بین دولت و سایر بازیگران و میزان پیچیدگی و تفکیک سازمانی.
 - III. سبک^۴ تنظیم‌گری که پیش‌از این به‌عنوان نگرش تنظیم‌گر، باورها و توافق‌نامه‌های عملیاتی معرفی شد.

1. Context
2. Content
3. Size of the policy
4. style

چالش‌های پیش‌روی حکمرانی تنظیمی

بیشتر مباحث دانشگاهی اخیر در مورد خود موضوع حکمرانی و تنظیم‌گری شکل گرفته است و به ندرت در مورد حکمرانی از طریق تنظیم‌گری صحبت می‌شود. در حالی که رشد تنظیم‌گری در سال‌های اخیر باعث پدید آمدن چالش‌هایی شده است که از جمله آن‌ها بحث اثربخشی^۱ و مشروعیت دموکراتیک^۲ است. در ادامه به بررسی ابعاد مختلف هر کدام از این چالش‌ها و راهبردهای مواجهه با آن‌ها می‌پردازیم.

اول؛ چالش اثربخشی

اولین چالش، اثربخشی تنظیم‌گری مستقیم و خصوصاً ضعف سیستم دستور و کنترل^۳ است که با قواعدی تجویزی، به نهادهای تنظیم‌شده در مورد کاری که باید انجام دهند امرونی می‌کند. این قواعد تجویزی در تعیین اقدامات مورد نیاز و استانداردهایی که باید رعایت شوند بسیار بخشی‌نگر و دارای دید جزیره‌ای است^۴ و متکی به مجوزهای^۵ دولتی هستند و تمایل به تعیین خطوط دقیق و شفاف مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی دارند. با این وجود توانایی مجازات و پاسخگویی مستقیم، هزینه‌های خود را دارد. اقتدارگرایی سخت‌گیرانه، وضع قواعد نامعقول و اقدامات اجرایی دمدمی مزاجانه^۶، منجر به فرم‌گرایی^۷ و تشریفات تنظیم‌گری، تحمیل هزینه‌های بی‌مورد و ایجاد روابط خصمانه بین تنظیم‌گر و تنظیم‌شده می‌شود. در حالت کلی می‌توان به شش نقطه ضعف تنظیم‌گری به صورت زیر اشاره کرد:

-
1. effectiveness
 2. democratic legitimacy
 3. command and control
 4. particularistic
 5. sanction
 6. capricious
 7. formalism

۱. راهبردهای پرهزینه و غیراثر بخش تنظیمی.
 ۲. راهبردهای تنظیمی غیر منعطف که مشوّق خصوصت^۱ در اجرای قواعد است.
 ۳. محدودیت های قانونی در مورد موضوعات، رویه ها و دامنه اختیارات تنظیم گری.
 ۴. موجب خشم نهادهای تنظیم گر می شود که نتیجه آن عدم تبعیت یا تبعیت ساختار شکنانه^۲ است.
 ۵. تنظیم گری سخت گیرانه اغلب مانعی برای نوآوری است.
 ۶. تنظیم مقررات به جای ایجاد مشوّق هایی برای بهبود استانداردها ایجاد کند، اغلب موجب اکتفا به حداقل ها می شود.
- برای مقابله با این ضعف ها، پنج راهبرد زیر پیشنهاد می شود:
۱. اولین و بحث برانگیزترین راهبرد، مقررات زدایی^۳ و تلاش برای سخت تر کردن قاعده گذاری است. در نتیجه، این راهبرد ممکن است منجر به یک مسابقه^۴ به سمت پایین^۵، تنزل عملکردهای اقتصادی و زیست محیطی و ملاحظات غیر اخلاقی در اقتصاد و مناسبات اجتماعی می شود.

1. adversarial

2. creative compliance

3. deregulation

۴. مسابقه^۴ رویه پایین (race to the bottom) اشاره به شرایطی رقابتی دارد که در آن یک شرکت، ایالت یا دولت تلاش می کند به واسطه کاهش میزان مقررات یا مالیات ها و اغلب به قیمت به خطر افتادن منافع عمومی و یا قربانی شدن استانداردهای کیفیت یا ایمنی کارگران و یا کاهش هزینه های کار، و با هدف جذب سرمایه (مثل احداث یک کارخانه یا شرکت جدید)، قیمت های رقابتی را کاهش دهد. نتایج مسابقه^۴ رویه پایین اغلب مخرب است و تأثیر منفی روی رقبا دارد. برای مثال ممکن است به بهانه جذب سرمایه، شرکتی در شرایط مسابقه^۴ رویه پایین، دست به تولیدی بزند که عامل آلودگی محیط زیست است؛ نتیجه این مهم گرچه در کوتاه مدت افزایش میزان تولید باشد ولی در بلندمدت عامه مردم باید هزینه آلودگی را پرداخت نمایند.

۲. استفاده از تنظیم‌گری سبک و مبتنی بر مدیریت^۱ و ایجادکردن انگیزه‌های اقتصادی حداکثری نسبت به کالاهای عمومی.
 ۳. ارتقای تنظیم‌گری پاسخگو و مسئولیت‌پذیر^۲ و همچنین ارتقای اشکال تنظیم‌گری داوطلبانه، مذاکره‌ای و مشارکتی.^۳
 ۴. توسعه ابزارها و عوامل اثرگذار تنظیم‌گری (مانند استفاده از مزایده‌ها، نشان‌گذاری و...) در کنار بهبود کیفیت و آموزش تنظیم‌گران و بهبود کیفیت طرح‌های تنظیمی.
 ۵. نهادینه‌سازی تحلیل اثر^۴ تنظیم‌گری و تکنیک‌های هزینه-فایده.
- این اقدامات کنترلی به طور فزاینده‌ای توجه‌ها را به سمت خود جلب کرده و می‌کنند، تاجایی که برخی کشورها آژانس‌هایی را برای بهبود تنظیم‌گری ایجاد کرده‌اند؛ مثل هیئت مشاوره مسئولیت اداری هلند^۵، اداره تنظیم‌گری بهتر بریتانیا^۶ و دفتر اطلاعات و تنظیم‌گری ایالات متحده.

دوم؛ چالش دموکراتیک

چالش دوم ناشی از ویژگی‌های دموکراتیک تنظیم‌گری است. اولین اشکالی که در این چالش نسبت به تنظیم‌گری وارد می‌شود، این است که تنظیم‌گران به صورت دموکراتیک انتخاب نشده‌اند و پاسخگویی آن‌ها به مردم نیز صرفاً به صورت غیرمستقیم است. تنظیم‌گری به عنوان قانون‌گذاری بوروکراتیک، یکی از ارکان نظریه دموکراسی یعنی دکتین تفکیک قوا را زیر سؤال می‌برد. این عقیده که قانون‌گذار باید قانون‌گذاری کند، قوه قضاییه باید قضاوت کند

1. lite and management-based
2. responsive
3. voluntary, negotiated, and cooperative
4. impact analysis
5. the Dutch Advisory Board on Administrative Burdens
6. the British Better Regulation Executive

و قوه مجریه باید از طریق بوروکراسی اداره کند، تنظیم‌گری را در بهترین حالت یک شر لازم^۱ می‌داند و این شر لازم امروزه در حال گسترش است. اشکال دوم این است که، اگرچه این یک ایده اساسی قانون است که مردم می‌بایست تابع قواعد ثابت، شناخته شده و به خصوصی قرار گیرند، اما تعداد بسیار زیاد قواعد و فرآیند تغییر آن‌ها شرایطی را رقم می‌زند که بیشتر افراد بدون مشاوره حقوقی توانایی کنش متناسب را ندارند. همچنین حجم بسیار زیاد مقررات تنظیمی چالشی برای سیستم‌های کنترل دموکراتیک، قضایی، پارلمانی و اداری است. اشکال سوم این است که رشد حقوق بین الملل اداری، چه به صورت تنظیم‌گری توسط سازمان‌های بین دولتی و فراملی و چه به صورت هر دو معیار تجارت و استانداردهای بین المللی-باعث می‌شود که سیاست‌های حاکمیتی به جای اینکه خود قاعده‌گذار شوند، بیشتر قاعده‌گیر باشند (قواعد خود را از تنظیم‌گران سطح بین المللی دریافت نمایند). اشکال چهارم، تقویت و گاه ظهور نظام‌های تنظیم‌گری خصوصی و دولت‌های خصوصی است. حوزه‌های کنترل تنظیم‌گری خصوصی ممکن است مشروعیت دموکراتیک را تضعیف کرده و توازن قدرت بین شرکت‌ها و دولت‌ها را تغییر دهند.

برای مقابله با این چالش و اشکالات وارد به تنظیم‌گری، که ناشی از رشد تنظیم‌گری است، می‌توان سه سیستم کنترل بر بوروکراسی زیر را توصیه کرد: پارلمانی،^۲ قضایی^۳ و مشارکتی.^۴ اهداف و میزان اثربخشی هر کدام از این سیستم‌ها، خصوصاً با توجه به کشورهای مختلف و میزان توسعه یافتگی آن‌ها، متفاوت است. سیستم پارلمانی رویه‌های نظارت و سازوکارهای تأیید قانون‌گذاری بوروکراتیک را انجام می‌دهد. یکی از رویه‌های رایج کنترل پارلمانی، التزام به ارائه قوانین بوروکراتیک به پارلمان و قبل از انتشار رسمی آن، به منظور تأیید و تصویب است. سیستم‌های کنترل قضایی فرآیندهای بازنگری قضایی پس از قانون‌گذاری بوروکراتیک را

1. necessary evil

2. parliamentary

3. judicial

4. participatory

نهادینه می‌کنند. فرآیند بازنگری با یک دعوی قضایی یا درخواست از دادگاه‌های کشور یا دادگاه‌های ویژه اداری جریان پیدا می‌کند. سیستم‌های مشارکتی کنترل، یک سری التزامات رویه‌ای و نقاط دسترسی به قانون‌گذار بوروکراتیک، دعوت از نظرات عامه و مشورت با افراد آسیب‌دیده را نهادینه می‌کند. فرآیند قاعده‌گذاری طبق قانون آیین دادرسی آمریکایک نمونه خوب سیستم کنترل مشارکتی است که البته بدون نقص هم نیست.

نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

در سال‌های آینده این امکان وجود دارد که شاهد رشد تنظیم‌گری اجتماعی و اقتصادی، تنظیم‌گری‌های سیاسی و مدنی و همچنین ملی و بین‌المللی باشیم، طوری که هم منافع عمومی از آن حاصل شود و هم منافع بخش خصوصی. در این راستا از جمله رخدادهایی که نوید تقویت شدت این رشد را می‌دهد، بحران بزرگ مالی سال ۲۰۰۸ و بحران بدهی حاکمیتی است که در پی آن به وجود آمد. مقررات زدایی، علیرغم برجسته بودن در گفتمان علمی و عمومی، ثابت کرد که تنها یک عنصر محدود در اصلاحات حکمرانی است چرا که به فاصله کمی بعد از ظهور، شاهد گسترش دوباره تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری بودیم؛ درحالی که سیاست‌های بازتوزیعی، توزیعی و توسعه‌ای، هنوز فراوان هستند، بخش در حال رشد مبحث حکمرانی، تنظیم‌گری است که به معنای قاعده‌سازی، نظارت و اجرا است. تنظیم مقررات همراه با مسائل مطرح شده توسط آن و متأثر از آن، نقش اساسی را در پژوهش‌های دانشمندان مختلف علوم اجتماعی از رشته‌های گوناگون چون علوم سیاسی، اقتصاد، حقوق، جامعه‌شناسی، روانشناسی، انسان‌شناسی و تاریخ ایفا می‌کند. بحران‌های مالی، زیست محیطی، مشروعیت بخشی و اخلاقی در عصر حاضر، باعث شده توجه‌ها به موضوعات تنظیم‌گری، بیش از پیش منعطف شود. بنابراین تقاضا برای سیستم‌های حکمرانی بهتر، منصفانه‌تر، کارا تر و با مشارکت بیشتر، این مهم را می‌رساند که حکمرانی تنظیمی، جایگاه مهمی را در اذهان پژوهشگران و در دستور کار خط‌مشی‌گذاران پیدا خواهد کرد. با این وجود هنوز توجه سیستماتیک و نظری در خوری به آن صورت نگرفته است.

در گزارش حاضر با تبیین مفهوم تنظیم‌گری و جایگاه رو به رشد آن در نظام‌های حکمرانی در سراسر دنیا سعی شد تا مروری بر نگاه‌های مختلف به آن انجام شود و ابعاد مختلف و مدل‌های گوناگون آن، نهادهای مرتبط و عواملی که می‌بایست در اعمال چنین خط‌مشی‌هایی مدنظر باشند، مورد بررسی قرار گیرند. هدف از تدوین این گزارش ارائه معرفتی اجمالی از مفهوم تنظیم‌گری است که با توجه به اهمیت آن در نظام حکمرانی فعلی در جهان، گامی در جهت بهبود و اعتلای خط‌مشی‌های جمهوری اسلامی ایران برداشته شود.

منابع

1. Levi-Faur, David. "Regulation and regulatory governance." Handbook on the Politics of Regulation 1.1 (2011): 1-25.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷)، گزارش نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی.
۳. زبینه، حسین (۱۳۹۸)، «آشنایی با چابکی تنظیم مقررات»، گزارش آموزشی هسته خط‌مشی فضای مجازی مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع).

دفترهای آبی

مقالات پژوهشی (Research Papers) از مهم‌ترین ابزارهای توسعه دانش هستند که با تکیه بر داده‌های تجربی به بررسی دقیق و جامع موضوعات تخصصی می‌پردازند.

دفترهای آبی دسته‌ای از گزارش‌های تفصیلی تولیدشده در پژوهشگاه فضای مجازی، و محصول رصد مطالعات تحقیقی اندیشکده‌ها و نخبگان جهان در موضوعات مرتبط با فضای مجازی است.

