

تنظیم گفتار

اولین نشریه تخصصی حوزه تنظیم‌گری

— سال چهارم | شماره شانزدهم | زمستان ۱۴۰۲ —

نظام تنظیم‌گری

راهکاری برای

رفع آشفتگی‌های نهادی تنظیم‌گران

تنظیم‌گر تنظیم‌گران:
نهادهای ناظر، ضرورت
نظام تنظیم‌گری

شبکه‌ی تنظیم‌گری؛ حلقه
مفقوده‌ی هویت بخشی به
تنظیم‌گران

فهرست مطالب

سرمقاله

ایده نظام تنظیم‌گری؛ راهکاری برای
رفع آشفتگی‌های نهادی تنظیم‌گران | ۴

یادداشت تحلیلی

بلوغ تنظیم‌گری در جهان و ایران؛
حرکت به سمت نظام تنظیم‌گری | ۶

یادداشت تحلیلی

قانون جامع ساماندهی تنظیم‌گران؛
انسجام بخشی و هماهنگ‌سازی در نظام حکمرانی | ۱۴

یادداشت تحلیلی

تنظیم‌گر تنظیم‌گران؛ نهادهای ناظر،
ضرورت نظام تنظیم‌گری | ۱۸

مروری کوتاه بر آخرین مقالات چاپ شده در حوزه تنظیم‌گری

برمرزدانش | ۲۶

گزارش نشست

بررسی مسائل و چالش‌های
سازمان‌های تنظیم‌گر در نظام حکمرانی کشور | ۳۰

اخبار تنظیم‌گران داخلی

باتنظیم‌گران | ۳۳

اخبار بین‌الملل و تنظیم‌گران بین‌جهان

تنظیم‌گری دور دنیا | ۴۲

یادداشت تحلیلی

شبکه تنظیم‌گری؛
حلقه مفقوده هویت بخشی به تنظیم‌گران | ۴۷

یادداشت تحلیلی

رابطه‌ی تنظیم‌گران
و بدنه‌ی اجرایی دولت‌ها | ۵۹

گزارش نشست

ویژگی‌های مطلوب نهادی
سازمان‌های تنظیم‌گر | ۶۵



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

تنظیم‌گفتار

اولین نشریه تخصصی حوزه تنظیم‌گری

سال چهارم | شماره شانزدهم | زمستان ۱۴۰۲



اندیشکده حکمرانی شریف



باشگاه تنظیم‌گری ایران (بنا)

مدیر مسئول: دکتر امیر احمد ذوالفقاری

ناشر: اندیشکده حکمرانی شریف

سر دبیر: مژده ناطقی

همکاران: مژده ناطقی، مهدی میرزایی، سید محمد رضا ادگستر،

امیر حسین قلندری، محمد رضایی، سید حسین هاشمی، زهرا

النجری، سیدمرتضی حسینی، مهدی اکبری

ویراستار و طراحی گرافیک: محمد رضایی

شماره شاپا: ۸۷۸۳-۲۹۸۰



۶

بلوغ تنظیم‌گری در جهان و ایران؛ حرکت به سمت نظام تنظیم‌گری



۴۷

شبکه تنظیم‌گری؛ حلقه مفقوده هویت بخشی به تنظیم‌گران

۶۵

گزارش نشست

ویژگی‌های مطلوب نهادی سازمان‌های تنظیم‌گر



ایده‌ی نظام تنظیم‌گری؛

راهکاری برای رفع آشفتگی‌های

نهادی تنظیم‌گران



مژده ناطقی

مدیر گروه تنظیم‌گری اندیشکده حکمرانی شریف

وظایف و نحوه تعامل این نهادها با سایر نهادهای نظام حکمرانی پیش می‌آید که یافتن پاسخ این سؤالات می‌تواند به عملکرد بهتر تنظیم‌گران موجود، ایجاد تنظیم‌گران کارآمد و در نهایت به بهبود وضعیت نظام حکمرانی در کشور کمک نماید. در واقع در یک نظام حکمرانی، علاوه بر نهادهای تنظیم‌گر، نهادهای مختلفی از بخش دولتی و خصوصی وجود دارند که به ایفای نقش‌های مختلف سیاست‌گذاری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات می‌پردازند. با توجه به اینکه کارکرد تنظیم‌گری در سال‌های اخیر به یکی از کارکردهای اصلی حکمرانی تبدیل شده است و با توجه به اهمیت و نقش نهاد‌های تنظیم‌گر در توسعه صنعت، گسترش رقابت و حفاظت از منفعت عامه، جایابی درست نهادهای تنظیم‌گر در بین نهادهای موجود و شکل‌گیری تعاملات مناسب با این نهادها، می‌تواند به نهادهای تنظیم‌گر کمک نماید تا بهتر بتوانند در مسیر اهدافی که برای تحقق آنها شکل گرفته‌اند، حرکت نمایند.

امروزه نهادهای تنظیم‌گر به یکی از بازیگران اصلی نظام حکمرانی در کشورهای مختلف تبدیل شده‌اند؛ در ایران نیز در سال‌های اخیر در پی اتخاذ اقداماتی نظیر خصوصی‌سازی مخابرات و به دنبال آن تشکیل سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، تصویب قانون اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تأسیس شورای رقابت مبتنی بر فصل نهم این قانون، نهادهای تنظیم‌گر توانسته‌اند هویت خود را به عنوان لایه‌ای از بازیگران در نظام حکمرانی تثبیت نمایند. به عبارت دیگر می‌توان گفت در حال حاضر نه تنها این مدل نهادی در کشور به رسمیت شناخته شده است؛ بلکه بسیاری از خبرگان، حل مسائل بخش‌های مختلف را در گروی ایجاد نهاد تنظیم‌گر یا اصلاح وضعیت نهاد تنظیم‌گر فعال در آن بخش می‌دانند؛ پیشنهادهای طرح شده در زمینه تأسیس تنظیم‌گر انرژی، تنظیم‌گر برق یا اصلاح تنظیم‌گر بخش ریلی رامی‌توان از جمله این موارد دانست.

با ایجاد و گسترش نهادهای تنظیم‌گر در ایران، سؤالات و چالش‌های متعددی در زمینه جایگاه،



سایر ارکان نظام حکمرانی، سبب شکل‌گیری ایده‌های متأخر شده است که تحقق اهداف و کارکردهای تنظیم‌گری و سپس نیل به دولت تنظیم‌گر و حکمرانی تنظیم‌گرانه را از طریق اتخاذ رویکردهای نظام‌مند ممکن می‌داند. رویکردهای نظام‌مند به مسائل سابقاً در ادبیات حوزه‌های دیگر نیز ظهور و بروز پیدا کرده و خود را در مصادیقی چون نظام حکمرانی، نظام سیاسی، نظام اداری، نظام نوآوری و... نشان داده است. رویکرد نظام‌مند به تنظیم‌گری نیز بدین معناست که به منظور تحقق اهداف تنظیم‌گری، چیدمانی منظم و هدفمند از نهادهای تنظیم‌گر، نهادهای مرتبط با تنظیم‌گری و نیز مجموعه‌ی ارتباطات آن‌ها با سایر اجزای نظام حکمرانی می‌بایست شکل گیرد که با یکدیگر بخش مهمی از نظام حکمرانی ملی را تشکیل دهند و با عنوان «نظام تنظیم‌گری»^۱، کارکرد حکمرانی تنظیم‌گرانه را تحقق بخشند. به عبارت دیگر، لازمه تحقق اهداف متصور برای نهادهای تنظیم‌گر، ایجاد برخی نهادهای مکمل نظیر «نهادهای ناظر تنظیم‌گری»^۲، «واسطه‌های تنظیم‌گری»^۳، «شبکه‌های تنظیم‌گری»^۴، «نهادهای آموزشی و تحقیقاتی»^۵ و شکل‌گیری روابط نظام‌مند و پایدار میان تنظیم‌گران با یکدیگر و سایر ارکان نظام حکمرانی است. با توجه به ضعف‌های ذکر شده در مسیر شکل‌گیری نظام تنظیم‌گری در کشور و اهمیت پیاده‌سازی این ایده، در این شماره از تنظیم‌گفتار، به تبیین ایده «نظام تنظیم‌گری» پرداخته خواهد شد؛ ایده‌ای که در صورت پیاده‌سازی کامل و صحیح، انتظار می‌رود عمده چالش‌های موجود را مرتفع سازد.

- ۱ . Regulatory (Eco-) System/ Regime
- ۲ . Regulatory Oversight Body (ROB)
- ۳ . Regulatory Intermediaries
- ۴ . Regulatory Networks
- ۵ . Research & Training Institutions

این در حالیست که به نظر می‌رسد در حال حاضر در کشور، تعاملات مناسبی میان تنظیم‌گران و سایر ارکان نظام حکمرانی شکل نگرفته و ناسازگاری‌های موجود، سبب انزوای نسبی این نهادها شده است؛ به عنوان نمونه، عدم سازگاری تنظیم‌گران با نظام اداری کشور باعث عدم شکل‌گیری ظرفیت اداری متناسب با نیازهای این مدل نهادی گردیده است؛ ضعف ارتباط تنظیم‌گران با قوه قضائیه و عدم به رسمیت شناختن کارکرد قضائی تنظیم‌گران، منجر به ضعف تنظیم‌گران در اعمال مقررات و نظارت بر اجرای آنها شده و علاوه بر آن، ورود پیشینی تنظیم‌گران و قضا دایمی راکه یکی از فلسفه‌های اصلی شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر است، بی‌معنا نموده است؛ مداخله سیاست‌گذاران در بسیاری از تصمیمات تنظیم‌گران و عدم تعیین مرز مشخص بین سیاست و تنظیم‌گری، اتخاذ تصمیمات تخصصی و بلندمدت توسط تنظیم‌گران را با اختلال مواجه نموده و سهم تصمیمات سیاسی را در سبد تصمیمات تنظیم‌گران افزایش داده است؛ در نهایت می‌توان گفت، خلط کارکرد تنظیم‌گری با کارکرد ارائه خدمت در برخی از نهادهای تنظیم‌گر، ضمن شکل‌گیری شائبه وقوع تعارض منافع، مانع از شکل‌گیری لایه مستقل تنظیم‌گری و رفتار بی‌طرفانه تنظیم‌گران با نهادهای ارائه دهنده خدمات شده است. در کنار وجود اختلال در تعاملات تنظیم‌گران با سایر بازیگران نظام حکمرانی، برخی ضعف‌های نهادی شایع تنظیم‌گران و عدم وجود نهادهای مکمل در نظام حکمرانی که بتوانند در مسیر رفع این ضعف‌ها و تقویت عملکرد تنظیم‌گران اقدام نمایند، باعث شده است تا تنظیم‌گران نتوانند اهدافی را که برای تحقق آنها ایجاد شده‌اند، به خوبی محقق نمایند.

با توجه به نکات ذکر شده می‌توان گفت، ضعف نهادهای تنظیم‌گر در برقراری تعاملات مناسب با



تطور نهادی تنظیم‌گری: از حکومت به حکمرانی

از دهه‌های گذشته، شاهد تغییر رویکرد دولت‌ها از ارائه مستقیم کالا و خدمات در بازار و انجام مداخلات گسترده، به سمت راهکارهای تنظیم‌گرانه غیرمستقیم‌تر بوده‌ایم (Majone, ۱۹۹۴)؛ تغییر رویکردی که منجر به ظهور مفهوم «دولت تنظیم‌گر»^۱ به عنوان یک اصطلاح نحیف و حاشیه‌ای در ادبیات ایالات متحده، در اواخر دهه ۱۹۵۰ میلادی، شد و به تدریج، در دهه ۱۹۹۰، به یک مفهوم اصلی بدل گردید. در یک تعریف فراگیر و با بهره‌گیری از تعریف وبری از دولت، دولت تنظیم‌گر را می‌توان به عنوان «نهادی که مدعی انحصار استفاده مشروع از وضع قواعد، نظارت بر قواعد و اعمال قواعد در یک قلمرو معین است»، در نظر گرفت. (Levi-Faur, ۲۰۲۳).

ادبیات مربوط به ظهور دولت تنظیم‌گر نشان می‌دهد که دولت تنظیم‌گر به عنوان شیوه‌ای از حکمرانی، به طور اساسی جانشین ابزارها و نهادهایی شده است که در کنار هم، دولت رفاه را به عنوان شیوه غالب حکمرانی در قرن بیستم تشکیل می‌دادند (Scott, ۲۰۱۴).

یکی از نتایج رویکرد دولت‌های رفاه خلط مسائل اجرایی و سیاست‌گذاری بود و نظریه پردازان الگوی دولت تنظیم‌گر با تأکید بر محورهای همچون جداسازی امور اجرایی از سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری، انجام خصوصی‌سازی و ایجاد فضای رقابتی، به نقد دولت رفاه پرداختند (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷). البته لازم به ذکر است که برخی از تحلیلگران ظهور دولت تنظیم‌گر را لزوماً به معنای به افول دولت رفاه نپنداشته و دولت تنظیم‌گر را به

مفهوم گسترش تنظیم‌گری در سطوح و حوزه‌های قلمرویی مختلف تفسیر می‌کنند که قابل جمع با مفاهیم اساسی دولت رفاه است (Levi-Faur, ۲۰۲۳). در یک نگاه کلی، می‌توان سه فرض اساسی برای نظریه دولت تنظیم‌گر برشمرد. فرض اول اینکه تنظیم‌گری مقوله‌ای ابزاری^۲ است؛ یعنی تنظیم‌گر خود متصدی نیست و صرفاً با به کارگیری 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^۳ اصلی‌ترین ابزار اعمال تنظیم‌گری هستند، یعنی دولت با تصویب قانون، تنظیم‌گری را انجام می‌دهد. به طور 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 (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷).

با این حال، مفهوم دولت تنظیم‌گر اخیراً از دیدگاه‌های مختلف مورد نقد و بررسی قرار گرفته است و انتقاداتی ناظر به نامناسب بودن و نارسایی تنظیم‌گری مرکزی و رسمی بودن زیاد از حد و از بالا به پایین جریان داشتن دستورات، به نظریه دولت تنظیم‌گر وارد شده است. همان‌طور که دهه ۱۹۹۰ میلادی را می‌توان دوره شکوفایی دولت تنظیم‌گر محسوب کرد، دوره پس از آن، زمان شک و تردید در رابطه با تنظیم‌گری و دولت تنظیم‌گری است که قدرت زیادی در اعمال فرماندهی و کنترل دارد. منتقدین استدلال می‌کنند که نه تنظیم‌گری قانونی دیگر تنها راه حل مؤثر است و نه بخش‌های

۲ . Instrumental in Character

۳ . State Laws

۱ . Regulatory State



حسن رعایت هنجارها و اصلاح رفتارهای متضاد با هنجارها، شرایطی را رقم می‌زند که طی آن، نقش نهادهای تنظیم‌گر به عنوان واسطه میان سیاست‌گذار و بخش خصوصی با هدف افزایش کارآمدی و مشروعیت رژیم بیش از پیش حیاتی می‌گردد (Guidi et al., ۲۰۲۰; Scott, ۲۰۱۴).

در سیرتطور از دولت تنظیم‌گر به حکمرانی تنظیم‌گرانه، در ابتدا بایک نوع حالت سلسله‌مراتبی مواجه بودیم که در آن از فناوری‌های فرماندهی و کنترل و خطوط پاسخگویی مستقیم استفاده می‌شد و ساختار آن بسیار متمرکز بود و توسط سیاستمداران اداره و نظارت می‌شد. در ادامه و با گذشت زمان، تغییراتی را شاهد بودیم که از مدیریت مبتنی بر وزارتخانه‌ها و کنترل مستقیم، به سمت شیوه‌ای جدید و جهانی در استفاده از روال‌های مطلوب^۴ توسط آژانس‌های تنظیم‌گر مستقل، حرکت کرد. چنین تغییراتی باعث شد تا در ایده‌های جدید مربوط به دولت تنظیم‌گر، با عینک حکمرانی به پدیده تنظیم‌گری نگرینسته شود و موضوعاتی مانند شبکه‌های

قانونی تنه‌انماینده مقامات تنظیم‌گری هستند و در عوض به توزیع قدرت تنظیم‌گری، تنوع مقامات تنظیم‌گر، تنوع مکانیسم‌های کنترل و همچنین شیوه‌های مشارکتی تنظیم‌گری از جمله طرح‌های خودتنظیم‌گری^۵ و هم‌تنظیم‌گری^۵ اشاره می‌کنند (Scott, ۲۰۰۴; Scott, ۲۰۱۴).

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 و از این رو، تکیه دولت‌های تنظیم‌گر به جای کنترل سلسله‌مراتبی، بر قوانین، قواعد و استانداردهای از پیش تعیین شده است. در الگوهای جدید حاکمیت، «حکومت کردن» به «حکمرانی» تبدیل می‌شود و به جای کنترل جامعه توسط دولت، به هدایت گروه‌های مختلف پرداخته می‌شود (امامیان و همکاران، ۱۳۹۷). در حرکت از حکومت به حکمرانی، تنظیم‌گری بیشتر و بیشتر پراکنده و چندمرکزی می‌شود و حکمرانی تنظیم‌گرانه با هدف تنظیم هنجارها، نظارت بر

۴ . Self-regulation

۵ . Co-regulation

۶ . Best Practices



همانطور که تشکیل دولت تنظیم‌گر مستلزم خصوصی‌سازی گسترده و نیز وجود نهادهای تنظیم‌گر مستقل برای تضمین رقابت در بازار است، لازمه شکل‌گیری حکمرانی تنظیم‌گرانه اتخاذ رویکرد سیستمی و حرکت به سمت استقرار «نظام تنظیم‌گری» است.

■ سیر تنظیم‌گری در ایران: ناقص اما رو به جلو

همانطور که بیان شد، از نیمه‌ی دوم قرن نوزدهم تا به امروز، ایده‌ی «دولت تنظیم‌گر» در سراسر جهان به‌طور گسترده‌ای رواج پیدا کرده و تحولات و اصلاحات مختلفی را نیز تجربه کرده است. در ایران نیز با چند سال تأخیر، نشانه‌هایی از تحول در بخش عمومی به سمت شکل خاصی از دولت تنظیم‌گر قابل مشاهده است. در ادامه، به بررسی این تحولات و تاریخچه‌ی چارچوب تنظیم‌گری ایران در سده‌ی گذشته پرداخته خواهد شد. در مجموع، تغییرات تنظیم‌گری در ایران به ویژه تغییرات عصر خصوصی‌سازی، نشان می‌دهد بافت بخش عمومی از مدل دولت رفاه در هر دو دوره‌ی قبل و بعد از انقلاب به سمت دولتی شبه تنظیم‌گر حرکت کرده است و -با وجود نواقص و کمبودهای مختلف- تحرکاتی در جهت نیل به نظام ملی تنظیم‌گری مشاهده می‌شود.

۱. دولت رفاه و مرکزیت بخش عمومی: مدل تنظیم‌گری دولتی

دولت‌های رفاه که عمدتاً در جهان تادهه‌ی ۱۹۷۰ ادامه داشتند، برای تحقق رفاه اجتماعی به دنبال مالکیت عمومی و ارائه مستقیم خدمات دولتی بودند. ایران نیز مانند اکثر کشورهای در حال توسعه از این امر مستثنی نبود و تا حدود دهه‌ی

تصمیم‌گیرندگان و کارشناسان، طرح‌های نهادی چندمرکزی، پاسخگویی غیرمستقیم و حکمرانی توسط نمایندگان و واسطه‌ها، در صدر توجهات حاکمیت قرار گیرد (Levi-Faur, ۲۰۲۳). این تغییر رویکرد به هیچ وجه به معنای انکار مرکزیت دولت در نظام حکمرانی نیست، بلکه تأکید می‌کند که دولت توانایی افزایش ظرفیت‌های عملیاتی خود از طریق هماهنگی یا سازماندهی ظرفیت‌های سایر بازیگران عرصه حکمرانی و استفاده از مکانیسم‌های حاکمیتی متنوع تر را دارد (Scott, ۲۰۱۴).



در مجموع، می‌توان استدلال نمود همانطور که استقرار دولت تنظیم‌گر مستلزم خصوصی‌سازی گسترده و نیز وجود نهادهای تنظیم‌گر مستقل برای تضمین رقابت در بازار (که برای کارکرد صحیح و بدون مانع بازار نقشی حیاتی دارد) و اصلاح نارسایی بازار (زیرا بازارها حتی در شرایط آرمانی دچار نارسایی هستند) است (هداوند و جم، ۱۴۰۰)، لازمه شکل‌گیری حکمرانی تنظیم‌گرانه نیز اتخاذ رویکرد سیستمی و حرکت به سمت ایجاد چیدمانی منظم و هدفمند از نهادهای تنظیم‌گر، نهادهای مرتبط با تنظیم‌گری و نیز مجموعه‌ی ارتباطات آن‌ها با سایر اجزای نظام حکمرانی و در یک کلام استقرار «نظام تنظیم‌گری»^۲ است.

اختیارات تنظیم‌گری بودند و وارد دوران تازه‌ای شد. برای مثال می‌توان به تأسیس کانون وکلادر سال ۱۳۳۱ و سازمان نظام پزشکی در دهه ۱۳۳۵ اشاره کرد. هرچند ماهیت اصلی این دو نهاد در طول زمان به دلیل اینکه عمدتاً از سوی عرضه‌کنندگان خدمت تشکیل شده و طبعاً بیشتر به دنبال تأمین منافع عرضه‌کنندگان خدمت بودند، تحت تأثیر غلبه کارکردهای صنفی به کارکردهای تنظیم‌گرانه قرار گرفت.

ب. ظهور تدریجی تنظیم‌گران تخصصی

از دهه ۱۳۴۰، تنظیم‌گرانی با دغدغه‌های غالباً تخصصی تأسیس شده‌اند. سازمان دامپزشکی کشور، سازمان هواپیمایی کشور، سازمان شیلات، سازمان بنادر، سازمان دامپزشکی کشور رامی‌توان سازمان‌های تنظیم‌گر تخصصی در این برهه دانست. تمامی این سازمان‌ها، نهادهای دولتی بودند که عموماً نگاه سنتی به تنظیم‌گری داشته و از طریق ابزارهای سنتی نظیر اعمال مقررات، نظارت و مجازات، سعی در تحقق اهداف تنظیم‌گرانه خود داشتند. ظهور این تنظیم‌گران، منجر به آن شد که فعالیت‌های تنظیم‌گری از زمره‌ی فعالیت‌های دپارتمان‌های عمومی خارج شده و برای نخستین بار دپارتمان‌هایی ویژه برای کارکردهای تنظیم‌گری در موضوعات خاص ایجاد شود. نکته‌ی دیگر قابل ذکر در طی این سال‌ها، محدود بودن تنظیم‌گری به تنظیم‌گری‌های اقتصادی و توجه کمتر به تنظیم‌گری‌های اجتماعی بوده است.

۲. ظهور تدریجی تنظیم‌گران فرابخشی:

مدل تنظیم‌گری تودرتو

در پاسخ به نگرانی‌های فزاینده‌ی اجتماعی و زیست‌محیطی در نتیجه‌ی دوران توسعه اقتصادی، تأسیس سازمان‌های عمومی مسئول نظارت و حفاظت از منافع عمومی که به دلیل اثرات خارجی

در مجموع، تغییرات تنظیم‌گری در ایران به ویژه تغییرات عصر خصوصی‌سازی، نشان می‌دهد بافت بخش عمومی از مدل دولت رفاه در هر دو دوره‌ی قبل و بعد از انقلاب به سمت دولتی‌شبه تنظیم‌گر حرکت کرده است و -با وجود نواقص و کمبودهای مختلف- تحرکاتی در جهت نیل به نظام ملی تنظیم‌گری مشاهده می‌شود.

۱۳۷۰، به طور سنتی دولت در ایران به عنوان تنها مسئول ارائه خدمات عمومی تلقی می‌شد. در این برهه، اکثر وظایف تنظیم‌گرانه مستقیماً توسط دولت انجام می‌شد و از آن جایی که عملاً تا خردترین خدمات هم در حیطه‌ی وظایف دولت محسوب می‌شد، تفکیک مشخصی میان سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و ارائه خدمات وجود نداشته است. در چنین محیطی، حتی کارکردهای تنظیم‌گری -هرچند با تصوری بسیار حداقلی و سنتی از وظایف تنظیم‌گری- توسط همان بخش‌های عمومی در کنار سایر وظایف ارائه خدمات انجام می‌شد. با وجود استمرار ایده‌ی دولت مرکزی و دولت رفاه تا بعد از انقلاب اسلامی، دو تغییر برجسته رامی‌توان به عنوان نقاط عطف تنظیم‌گری در این برهه در نظر گرفت:

الف. تأسیس سازمان‌ها خودتنظیم‌گر

ایجاد سازمان‌های حرفه‌ای و خودتنظیم‌گر همواره در ادبیات نظری به عنوان نشانه‌ای از توسعه در حکمرانی تنظیم‌گری عنوان شده است. از این رو، تأسیس برخی نهادهای خودتنظیم‌گر در این دوره را می‌توان یکی از نقاط عطف تنظیم‌گری در ایران دانست. تاریخ موضوع تنظیم‌گری با تأسیس برخی نهادهای تخصصی و صنفی که دارای



وظایف محول به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، می‌توان آن را به عنوان اولین نمونه از نهادهای تنظیم‌گردن در ایران به حساب آورد. نقطه عطف دوم در فرایند خصوصی‌سازی، در سال ۱۳۸۴ اتفاق افتاد. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران مبنی بر خصوصی‌سازی گسترده‌ای از بخش‌های اقتصادی، مجلس قانونی را به تصویب رساند که هم موضوع خصوصی‌سازی و هم مسائل رقابتی را پوشش دهد. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شورای رقابت به عنوان تنظیم‌گر مستقل رقابت تأسیس 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 به واسطه ناسازگاری ساختارهای حقوقی و قانونی کشور و مقاومت‌های درونی دستگاه‌های اجرایی، با چالش‌های متعددی مواجه شد. با این وجود چند مقام تنظیم‌گر بخشی، هرچند به عنوان زیرمجموعه‌های وزارتخانه‌ها در این برهه تأسیس شدند. علاوه بر این، خصوصی‌سازی تغییری اساسی در عملکرد و هویت برخی از بخش‌های عمومی سنتی با مسئولیت‌های تنظیم‌گری ایجاد کرد تا به جای مذاکرات بین بخشی قبلی، برای مقابله با بخش خصوصی مجهز شوند.

۴. چالش‌های نهادی: عملکرد جزیره‌ای نهادهای تنظیم‌گر

با ورود به عصر خصوصی‌سازی در دو دهه گذشته، تلاش‌هایی توسط حاکمیت برای اجرای برخی اصلاحات اقتصادی انجام شده است و شاهد تأسیس تنظیم‌گران موضوعی و گسترش تنظیم‌گران تخصصی در بخش‌های مختلف بوده‌ایم؛ با این

توسعه سریع اقتصادی در معرض خطر بودند، به تدریج افزایش یافت. سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان تعزیرات حکومتی از جمله تنظیم‌گران فرابخشی مهمی بودند که در این مقطع تأسیس یا تقویت شده‌اند. در واقع، علاوه بر تأسیس سازمان‌های جدید، اغلب نهادهای سابق که قبل از انقلاب تأسیس شده بودند، بعد از انقلاب، ابقا و تقویت شده‌اند. بسیاری از این نهادها (مانند سازمان ملی استاندارد) پس از انقلاب شخصیت حقوقی مستقل پیدا کرده و به نحوی تغییر کرده‌اند که به عنوان آژانس تنظیم‌گری شناخته شدند. بنابراین به واسطه مجموعه‌ای از اقدامات تأسیس، ابقا و تقویت سازمان‌های تنظیم‌گر فرابخشی، گستره‌ای از تنظیم‌گرانی شکل می‌گیرد که وجه مشترک بین اغلب آنان این است که تقریباً همه دارای ساختارهایی دولتی هستند که مسئولیت حفاظت از یک موضوع خاص در بخش‌های مختلف اقتصادی را بر عهده دارند. مهم‌تر از آن، این تنظیم‌گران عمدتاً با سایر بخش‌های عمومی که خدماتی را به مردم ارائه می‌دهند، سروکار داشتند. در نتیجه، نوعی مدل تنظیم‌گری تو در تو بدون اجرای قانونی وجود داشت که معمولاً منجر به شکلی از مذاکرات بین بخشی و حل و فصل سیاسی می‌شد.

۳. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: ظهور تنظیم‌گری اقتصادی

عصر خصوصی‌سازی در ایران از اوایل دهه ۱۳۸۰ آغاز شد. اولین نقطه عطف فرایند خصوصی‌سازی را می‌توان تأسیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در سال ۱۳۸۲ دانست. ریشه‌ی اصلی شکل‌گیری این سازمان، به واگذاری مخابرات به بخش خصوصی و نیاز به وجود تنظیم‌گری تخصصی که بتواند بر هم راستاسازی منافع عمومی و خصوصی نظارت نماید، بازمی‌گردد. با توجه به جایگاه و

وجود، شاخص‌های اقتصادی در سال‌های اخیر، تغییرات محسوس‌تری را در رونق بازارها نشان نداده‌اند و تنظیم‌گران مختلف نتوانسته‌اند آنچه‌ای که باید از پس انتظارات برآمده و پیشرفت‌های محسوس‌تری را در نظام حکمرانی کشور رقم بزنند. از مهم‌ترین دلایل عدم توفیق ویژه نهاد‌های تنظیم‌گر، عملکرد انفرادی و جزیره‌ای این نهادها و در نتیجه فاصله گرفتن‌شان از تأثیرگذاری عمیق بر بازار و نظام حکمرانی است. با وجود ابلاغ سیاست‌های خصوصی‌سازی، کوچک‌شدن اندازه دولت و واگذاری وظایف ارائه کالا و خدمات به بخش خصوصی و سپس تفویض اختیارات تنظیم‌گری به نهاد‌های مستقل و نیمه‌مستقل، به هیچ وجه یک انتقال آسان و ساده نیست و بایک مقاومت شدید سیاسی و بوروکراتیک مواجه است که مانع از توفیق انفرادی تنظیم‌گران شده است.

یکی از نمودهای اصلی عملکرد جزیره‌ای نهاد‌های تنظیم‌گر، عدم ارتباط مناسب آن‌ها با یکدیگر و وجود هم‌پوشانی‌ها، تعارضات و تداخلات میان تنظیم‌گران مختلف است. در این میان، رابطه میان شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی، همواره یکی از محورهای اصلی مباحث اخیر تنظیم‌گری بوده است. در حال حاضر، در بسیاری از بخش‌ها، تنظیم‌گرانی حضور دارند که مسئولیت نظارت بخش مورد نظر را برعهده دارند و از آنجا که مرز مشخصی بین فعالیت شورای رقابت و این تنظیم‌گران در زمینه‌های مرتبط با رقابت وجود ندارد، در سال‌های اخیر، اختلافات بسیاری میان شورا و تنظیم‌گران بخشی رخ داده است. اختلاف شورای رقابت با سازمان بورس بر سر عرضه خودرودر بورس کالا و اختلاف با سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در انحصاری یا رقابتی دانستن بازار اینترنت ثابت و اعمال تعرفه در آن، تنها نمونه‌هایی از این اختلافات است که شاهد

بروزشان در ماه‌های گذشته بوده‌ایم. در کنار این جنس اختلافات، تعارضات کارکردی میان تنظیم‌گران بخشی با یکدیگر نیز از دیگر نمودهای عملکرد جزیره‌ای تنظیم‌گران است که سبب شکل‌گیری رقابت تنظیمی منفی میان نهاد‌های تنظیم‌گر و بروز قاعده‌گریزی و دورزدن تنظیم‌گران توسط بخش خصوصی شده است؛ اختلاف میان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و ساترا در حوزه تنظیم پلتفرم‌های رسانه‌ای، نمونه‌ای از این همپوشانی‌ها و تعارضات کارکردی نهاد‌های تنظیم‌گر است.

علاوه بر عملکرد جزیره‌ای تنظیم‌گران، موارد دیگری را نیز می‌توان به عنوان عوامل مؤثر در کارکرد نه‌چندان خوب تنظیم‌گران برشمرد. مواردی مانند عدم سازگاری تنظیم‌گران با نظام اداری کشور که مانع از جایابی درست نهاد‌های تنظیم‌گر در ساختار اداری کشور می‌شود؛ اولویت و اهمیت داشتن دستگاه قضا در نظر مردم و سیاستمداران در ورود به مسائل مختلف در مقایسه با تنظیم‌گران که بعضاً باعث مداخلات غیرتخصصی و مخدوش شدن اعتبار تنظیم‌گران می‌شود؛ وجود ضعف‌های نهادی متعدد در تنظیم‌گران که مانع از ظهور و بروز اقتدار در این نهادها و تأثیرگذاری عمیق آن‌ها می‌شود؛ از برجسته‌ترین عوامل ناهمواری مسیر تنظیم‌گری در ایران هستند.

۵. به سوی نظام ملی تنظیم‌گری

عدم توفیقات ویژه و کژکارکردی‌ها ناشی از عملکرد انفرادی نهاد‌های تنظیم‌گر، سبب شکل‌گیری ایده‌ای متأخر شده است که تحقق اهداف و کارکردهای تنظیم‌گری و سپس نیل به حکمرانی تنظیم‌گرانه را از طریق اتخاذ رویکردهای نظام‌مند میسر می‌داند؛ به این معنا که «نظام تنظیم‌گری» جایگزین اقدامات انفرادی تنظیم‌گران شده و سبب



پژوهش‌های علمی و همچنین ایجاد بستری برای گفتگو میان تنظیم‌گران مختلف، در جهت کاهش تداخلات و تعارضات میان نهادهای تنظیم‌گر گام بردارد.

تلاش‌هایی که در جهت مفهوم‌سازی و پیاده‌سازی نظام تنظیم‌گری شده است، باعث شده است تا سازمان‌های دولتی و خصوصی به موضوعات تنظیم‌گری علاقمند شده و به عنوان یک حلقه که در مراحل پیشین مفقود بود، به نظام تنظیم‌گری ملحق شده و تقاضاهایی را جهت انجام پروژه‌هایی برای گسترش ادبیات این حوزه و افزایش درک سازمانی خود نسبت به پدیده تنظیم‌گری داشته باشند. با توجه به این حرکت‌های شکل گرفته، می‌توان نتیجه‌گیری کرد که نظام تنظیم‌گری در ایران در گام‌های اولیه خود با موفقیت همراه بوده است و باید دید در گام‌های ثانویه خود در جهت گره زدن نظام با ارکان اصلی حکمرانی و دستیابی به یک چارچوب قانونی جامع برای تسهیل و همچنین توسعه نهادی مؤثر برای رهبری چنین تغییر اساسی پیچیده‌ای می‌تواند موفقیت خود را ادامه دهد یا خیر.

■ منابع

امامیان، سید محمد صادق، ذوالفقاری، امیر احمد، محمدزاده، احسان، زمانیان، مرتضی. (۱۳۹۷). نظام ملی تنظیم‌گری. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

هداوند، مهدی، جم، فرهاد. (۱۴۰۰). مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به مثابه ابزار حکمرانی. فصلنامه علمی راهبرد، ۳۰(۲)، ۲۲۷-۲۶۶.

Guidi, M., Guardiancich, I., & Levi-Faur, D. (۲۰۲۰). Modes of regulatory governance: A political economy perspective. *Governance*, ۱۹-۵، (۱)، ۳۳.

Levi-Faur, D. (۲۰۱۱). Regulation and regulatory governance. *Handbook on the Politics of Regulation*, ۲۵-۱، (۱).

خارج شدن آن‌ها از انزوای سیاسی شود؛ نظامی که پیاده‌سازی آن، نیازمند حلقه‌های مکملی است تا ارتباط میان تنظیم‌گران بایکدیگر، دیگر ارکان حاکمیت، سایر سازمان‌ها، بخش خصوصی و نظام آموزش عالی را برقرار کرده و یک روح یکپارچه و نظام‌مند در میان آن‌ها به وجود آورد.

نخبگان حوزه تنظیم‌گری در جهت تبدیل نمودن تنظیم‌گری و ایده نظام تنظیم‌گری به یک گفتمان و فرهنگ در میان سیاست‌مداران و آحاد جامعه، در گام اول، اقدام به انجام پژوهش‌ها و مطالعات گسترده و تدریس ادبیات این حوزه در دانشگاه‌های مختلف نموده‌اند. در همین راستا، در سال‌های اخیر شاهد انتشار چندین گزارش و مجلد با موضوع تنظیم‌گری، در برخی از مراکز تحقیقاتی مانند مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و اندیشکده حکمرانی شریف بوده ایم و هر ساله مجموعه متنوعی از رویدادها و کنفرانس‌ها در موضوعات مختلف تنظیم‌گری برگزار می‌گردد.

با گسترش ایده نظام تنظیم‌گری، اخیراً شاهد شکل‌گیری دو شبکه تنظیم‌گری جهت برقراری ارتباطی مناسب‌تر میان تنظیم‌گران بوده ایم. کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی کشور در سال ۱۴۰۱، به عنوان شبکه‌ای رسمی و یا می‌توان گفت به عنوان یک نهاد ناظر تنظیم‌گر^۸ برای تنظیم سیاست‌ها، نظارت، هدایت، هماهنگی و تصویب مقررات و آیین‌نامه‌های کلان در همه ابعاد فضای مجازی و تنظیم‌گری تنظیم‌گران بخشی، تشکیل شده است. شبکه دیگری نیز به صورت غیررسمی و توسط اندیشکده حکمرانی شریف با عنوان «باشگاه تنظیم‌گری ایران» در سال ۱۴۰۰ تأسیس شده است که در تلاش است تا با انجام

۸ . Regulatory Oversight Body (ROB)

یادداشت تحلیلی

قانون جامع ساماندهی تنظیم‌گران؛

انسجام بخشی و هماهنگ سازی در

نظام حکمرانی



سید حسین هاشمی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف





چیز در زمینه مناسبات قوای مختلف حکومتی و دستگاه‌های اجرایی با تنظیم‌گران نشان می‌داد. در نتیجه این امر از سویی مناقشات و اختلافات درون دولتی تشدید شد و وزارتخانه‌ها در برابر تشکیل نهادهای شبه تنظیم‌گر بخشی مقاومت زیادی به خرج دادند. از سوی دیگر این نهادها با برخورد به سد مستحکم ایرادات حقوق اساسی که عمدتاً ملهم از اصل تفکیک قوا هستند با چالش هویتی مواجه شدند؛ این چالش مبنی بر این است که واگذاری اختیارات و وضع مقررات که در انحصار قوه مقننه و مجریه است (ایرادات مربوط به اصل ۸۵ و اصل ۱۳۸) و واگذاری اختیار رسیدگی به تخلفات که در صلاحیت قوه قضائیه است، به نهادهایی خارج از این قواست، منع حقوقی دارد (۱).



این مسائل در کنار چالش‌های دیگر تنظیم‌گران مانند تشتت و پراکندگی ساختاری، ابهام در حدود و نوع استقلال تنظیم‌گران از بخش دولتی، فقدان اصول و قواعد عمومی حاکم بر تنظیم‌گر (مانند اصول اخلاق حرفه‌ای)، ابهام در نحوه روابط میان تنظیم‌گران و هماهنگ‌سازی میان آنها، باعث شد که در مجموع دورنمای اثر بخشی تنظیم‌گران حتی بر فرض تشکیل، با تردید جدی مواجه شود و ارائه یک آرایش نهادی منسجم را غیرممکن نماید. این تشتت و پراکندگی ساختار نهادی تنظیم‌گران مختلف، مخصوص به ایران نیست و در نظام‌های

عدم شناسایی رسمی لایه تنظیم‌گری در حکمرانی، تشتت و عدم انسجام در شاکله نهادهای تنظیم‌گر، سردرگمی و اختلاف تنظیم‌گران با یکدیگر و نیز با بخش‌های مختلف حکمرانی کشور به ویژه در حوزه صلاحیت‌های تنظیمی، تنها بخشی از مشکلات تنظیم‌گری در ایران است؛ مسائلی که می‌تواند در قالب تدوین لوایح و تصویب قوانین آن نظیر قانون جامع تنظیم‌گری چاره جویی شود.

به دنبال شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر در اکثر کشورها، قوانین و مقررات تنظیمی اکنون بخشی جدایی‌ناپذیر از هنجارهای حکمرانی مدرن هستند. در ایران، سابقه ادارات دولتی که وظایف تنظیمی را انجام می‌دادند به دهه ۱۳۴۰ هجری شمسی به بعد برمی‌گردد؛ اما گسترش نهادهای تنظیمی مدرن به ویژه از زمان توسعه ایده خصوصی‌سازی، پس از لازم‌الاجرا شدن سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در سال ۱۳۸۴، روی داده است؛ صلاحیت تنظیمی که در سطح بالاتری از استقلال نهادی در نظام کلی حاکمیتی وجود اعتباری یافت و تشکیل و استقرار نهادهایی همچون شورای رقابت در همین راستا، سعی در جایابی کارکردهای تنظیم‌گری در ساختار حقوق داخلی داشته‌اند. امروزه با وجود نیاز گسترده به افزایش ظرفیت حکمرانی در زمینه‌ها و موضوعات نوین، شکل‌گیری یک نظام هماهنگ و منسجم در راستای ایجاد یک لایه ساختاری جدید گریزناپذیر می‌نماید.

با این حال فقدان شناسایی رسمی نهادهای تنظیم‌گر در قانون اساسی و خلأ وجود قوانین سامان بخش که اصول و قواعد عمومی یک تنظیم‌گر را انسجام بخشد و حاکم بر ساختار و تشکیلات عملکرد تنظیمی آنان باشد، برای لایه تنظیم‌گری نوعی ابهام در جایگاه، صلاحیت‌ها و عملکرد این نهادها به وجود آورد. ابهامی که خود را بیش از هر

فقدان شناسایی رسمی نهادهای تنظیم‌گر در قانون اساسی و خلأ وجود قوانین سامان بخش که اصول و قواعد عمومی یک تنظیم‌گر را انسجام بخشد و حاکم بر ساختار و تشکیلات عملکرد تنظیمی آنان باشد، برای لایه تنظیم‌گری نوعی ابهام در جایگاه، صلاحیت‌ها و عملکرد این نهادها به وجود آورد.

برخی قواعد عمومی مقرر در این قانون عبارت است از:

- تعیین تکلیف تأسیس تنظیم‌گران: تمامی نهادهای اداری و عمومی مستقل باید توسط قانون پارلمان تأسیس شوند؛

- تعیین تکلیف شخصیت حقوقی و پاسخ‌گویی: تمامی نهادهای عمومی مستقل (به خلاف نهادهای اداری مستقل) شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارند و به همین دلیل مستقلاً پاسخگو هستند؛

- تعیین مدت تصدی اعضای تمامی نهادهای اداری و عمومی مستقل در بازه سه تا شش ساله؛ غیر قابل عزل بودن اعضا توسط مقامات بالادستی و امکان تمدید عضویت آنان برای یک دوره دیگر؛

- تعیین اصول و قواعد حاکم بر اخلاق حرفه‌ای مانند اینکه اعمال صلاحیت تنظیمی با تصدی مشاغل انتخابی محلی به دلیل تعارض منافع سیاسی ناسازگار است یا اینکه امانت‌داری نسبت به حفظ اطلاعات الزامی است و باید اطمینان حاصل شود که از هرگونه تعارض منافع جلوگیری می‌شود.

- تعیین تکلیف گزارش‌دهی عملکرد: تمامی نهادهای اداری و عمومی مستقل به عنوان یک بخش از حکمرانی شناسایی شده و به همین دلیل باید از ابتدای ژوئن گزارش فعالیت خود را به دولت و مجلس ارائه کنند.

البته این موارد با توجه به چالش‌های نظام حقوقی فرانسه در قانون چاره‌جویی شده‌اند و در هر نظام حقوقی چالش‌ها و ابهامات متفاوت با نظام دیگر

حقوقی دیگر نیز سابقه داشته و دارد. به عنوان مثال نظام حقوقی فرانسه که از جهاتی با نظام حقوقی ایران شباهت دارد نیز سالیان متمادی با آن مواجه بوده است.

در نظام حکمرانی فرانسه، کارکردهای تنظیم‌گری با ویژگی‌های منحصر به فرد آن، به طور مشخص توسط نهادهای اداری و عمومی مستقل اعمال می‌شود. این نهادها که اصطلاح آن، اولین بار در سال ۱۹۷۸ زمانی که کمیسیون ملی اطلاعات ایجاد شد، به کار گرفته شد در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی به شدت گسترش یافتند. به طوری که در سال‌های بعدی قوانین پایه‌ای در زمینه‌های مختلف، بالغ بر ۶۰ نهاد اداری و عمومی مستقل در این کشور ایجاد کردند. با این حال در نتیجه این تکثیر و تعدد بیش از اندازه مشکلاتی گریبان‌گیر نظام حکمرانی در فرانسه گردید. تکثیر و تورم نهادی در کنار برخی ایرادات دیگر نسبت به ساختار و نحوه عملکرد متنوع و متکثر این نهادها، پارلمان فرانسه را بر آن داشت تا با تصویب «قانون عمومی نهادهای اداری و عمومی مستقل» در ژانویه سال ۲۰۱۷ بسیاری از این نهادها حذف و منحل شوند، برخی در یکدیگر ادغام شوند و مهم‌تر از آن، برخی قواعد و مقررات عمومی برای این تنظیم‌گران معین شود.





این تشتت و پراکندگی ساختار نهادی تنظیم‌گران مختلف، مخصوص به ایران نیست و در نظام‌های حقوقی دیگر نیز سابقه داشته و دارد. به عنوان مثال نظام حقوقی فرانسه که از جهاتی با نظام حقوقی ایران شباهت دارد نیز سالیان متمادی با آن مواجه بوده است.

سازمان‌دهی و همسان‌سازی قواعد حکمرانی در قانون جامع تنظیم‌گری: اصول و قواعد کلی حاکم بر ساختار تنظیم‌گران از حیث قواعد تفویض اختیارات اداره به تنظیم‌گران، تشکیل بخش‌های مستقل اداری، قواعد مربوط به ترکیب و اختیارات نهادهای تنظیم‌گر، مقررات اداری و استخدامی اعضای تنظیم‌گران، اصول و قواعد تصمیم‌گیری آنان، ابزارها و اختیارات تنظیم‌گران و نیز اصول اساسی مربوط به سازمان‌دهی و عملکرد نهادهای تنظیم‌گر در یک قانون جامع تعیین و تصویب شود.

چرا که کار ویژه تنظیم‌گری که با مفهوم کلان «همسوسازی منافع بخش خصوصی و عمومی» همراه شده است، با تشکیل تک‌نهاد‌های جدا مانده از هم در قوانین و مقررات وضع شده توسط نهادهای مختلف به صورت مقطعی و تحت تأثیر شرایط زمانی و نیز بدون تعریف ارتباطات شبکه‌ای میان-تنظیم‌گری و بازتعریف تعاملات و نسبت معنادار آن با قوای سه‌گانه کشور و سایر ارکان نظام حکمرانی ملی محقق نخواهد شد.

* برای مطالعه بیشتر در این خصوص رک: یادداشت «تفکیک قوا و تنظیم‌گری چالشی قابل حل در نظام حکمرانی»، منتشر شده در سایت اندیشکده حکمرانی شریف (gptt.ir).

وجود دارد؛ اما صرف تدوین و لازم‌الاجرا شدن یک قانون جامع که اولاً جایگاه و هویت معینی برای تنظیم‌گران در آرایش نهادی حکمرانی در نظر بگیرد و مناسبات و قواعد عمومی حاکم بر عملکرد آنان را تعیین کند و به نوعی اساسنامه عمومی تنظیم‌گران باشد، بدون آن که بخواهد به قواعد هر بخش یا موضوع تنظیم‌گری وارد شود یقیناً یکی از مهم‌ترین اقداماتی است که به جایگاه و عملکرد بهتر تنظیم‌گران کمک خواهد کرد. به عنوان نمونه می‌توان حداقل به پیشنهادت زیر برای نظام حقوقی ایران اندیشید:

▪ **شناسایی لایه تنظیم‌گری در هنجارهای اساسی:** بدین صورت که در سیاست‌های کلی نظام یا فرامین رهبری یا نظر تفسیری شورای نگهبان حکم کلی شناسایی و جواز تأسیس نهادهای تنظیم‌گر (تأسیس مبتنی بر لایحه و تصویب مجلس شورای اسلامی) و نیز نوع ارتباط و نسبت آن با سایر قوا و بخش‌های عمومی مورد شناسایی رسمی قرار گیرد.

▪ **تعریف حوزه‌های نیازمند تنظیم‌گری و تأسیس تنظیم‌گر در قوانین عادی:** به طوری که برای هر بخش یا موضوع نیازمند تنظیم‌گری، نهاد تنظیم‌گر تعریف و تأسیس شود و نیز قواعد و اصول کلی حاکم بر عملکرد تنظیم‌گر و اختیارات و صلاحیت‌های آن ذکر شود. بدین منظور لازم است لوایح تأسیس، باز شناسایی و تعیین حوزه‌های نیازمند تنظیم‌گری توسط قوه مجریه و به طور مشخص سازمان امور اداری و استخدامی با همکاری معاونت حقوقی ریاست جمهوری تهیه و سپس با ارسال ابتکارات قانون به مجلس شورای اسلامی مورد تصویب نمایندگان مجلس قرار گیرد.

یادداشت تحلیلی

تنظیم‌گر تنظیم‌گران:

نهادهای ناظر، ضرورت

نظام تنظیم‌گری



زهرا النجری

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف





بر تنظیم‌گران شناخته می‌شوند که معمولاً در مرکز دولت استقرار یافته و اجرای سیاست‌های تنظیمی حکومت را تضمین می‌کنند اما شاکله و ویژگی‌های نهادی خاص آن نسبت به هر نظام حکمرانی تعیین می‌شود. از جمله مهم‌ترین کارویژه‌های این نهادها حمایت از سیاست‌های تنظیمی دولت، هماهنگی^{۱۱}، کنترل کیفیت تنظیم‌گری^{۱۲} و ارزیابی اجرا و پیاده‌سازی سیاست‌های تنظیمی است. هم‌چنین شناسایی حوزه‌های نیازمند تنظیم‌گری و راهنمایی و آموزش تنظیم‌گران نیز از دیگر صلاحیت‌های رایج این نهادها به شمار می‌روند (OECD, ۲۰۱۸: ۱۲).

نهادهای ناظر تنظیم‌گری به منظور تحقق وظایف و صلاحیت‌های خود به استقلال و اقتدار کافی و حمایت در سطوح سیاسی بالا نیازمندند از این رو مطابق با یافته‌های حاصل از پژوهشی صورت گرفته توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^{۱۳} و مطالعه بر روی ۱۶۱ نمونه از نهادهای ناظر تنظیم‌گری، تعداد کثیری از نمونه‌های جهانی این نهادها در دولت (از جمله هسته‌ی مرکزی دولت یا وزارت خانه‌ها)، تعدادی از آن‌ها به صورت مستقل وبدون وابستگی به هیچ‌یک از وزارت خانه‌ها و برخی نیز خارج از بدنه دولت (برای مثال وابسته به پارلمان‌ها) استقرار یافته‌اند (OECD, ۲۰۲۱: ۱۱۲). از جمله مهم‌ترین نمونه‌های نهادهای ناظر تنظیم‌گری دفتر اطلاعات و امور تنظیم‌گری^{۱۴} (OIRA) در کشور ایالات متحده آمریکا است.

امروزه مجموع نهادهای سیاست‌گذار^۱، تنظیم‌گر^۲، تسهیل‌گر^۳، هماهنگ‌کننده^۴ و ارائه‌دهنده^۵ از اجزا و کارکردهای ضروری یک نظام حکمرانی نوین شناخته می‌شوند. از جمله مهم‌ترین این کارویژه‌ها تنظیم‌گری یا رگولاتوری است که در یک نگاه سیستمی می‌توان تحقق آن را منوط به گردهم‌آمدن مجموعه‌ای نظام‌مند و آرایشی از نهادهای تنظیم‌گر، نهادهای مرتبط تنظیم‌گری و نیز مجموعه‌ی ارتباطات آن‌ها با سایر اجزا نظام حکمرانی دانست که بایکدیگر بخش مهمی از نظام حکمرانی ملی را تشکیل داده و با عنوان نظام تنظیم‌گری^۶ کارکرد حکمرانی تنظیم‌گرانه را تحقق می‌بخشند. در این نگاه نهادها، کارکردها، ساختارها و ابزارهای تنظیم‌گری مورد شناسایی قرار گرفته و بر روابط نظام‌مند میان عناصر و اجزای نظام تنظیم‌گری بایکدیگر و با سایر عناصر و اجزای نظام حکمرانی تاکید می‌شود.

با تحولات جدید عرصه حکمرانی و پدیدآیی کارویژه تنظیم‌گری در نظامات حکمرانی علاوه بر مجموعه‌ای از نهادهای تنظیم‌گر که با صلاحیت‌های بخشی^۷ یا موضوعی^۸ در کنار نهادهای خود تنظیم‌گر^۹ فعالیت می‌کردند به تدریج نهادهایی جوان‌تر نیز به عنوان تنظیم‌گر تنظیم‌گران^{۱۰} یا در ادبیاتی علمی‌تر نهادهای ناظر تنظیم‌گری پدید آمدند. نهادهای ناظر تنظیم‌گری به عنوان نهادی اداری مسئول نظارت

-
- ۱ . Policymaker
 - ۲ . Regulator
 - ۳ . Facilitator
 - ۴ . Coordinator
 - ۵ . Service Provider
 - ۶ . Regulatory Eco-system
 - ۷ . Sectoral
 - ۸ . Cross-Sectoral
 - ۹ . Self-Regulator
 - ۱۰ . Regulator of Regulators

-
- ۱۱ . Co-ordination
 - ۱۲ . Quality Control of Regulatory
 - ۱۳ . Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)
 - ۱۴ . Office for Information and Regulatory Affair (OIRA)

مهمی در مناسبات دولتی در فرانسه داشت برای این کار برگزیده است. این نهاد بهترین موقعیت را برای مقابله با مسائل بین بخشی دارد. به گونه‌ای که به عنوان یک عامل مؤثر و شریک کلیدی برای وزارتخانه‌ها در فرآیندهای مقررگذاشته می‌شود و علیرغم آن که هیچ گونه قدرت الزام آور مستقیمی ندارد، اما رابطه نزدیک آن با رئیس دولت به آن یک زمینه متقاعدکننده قوی می‌دهد تا به پیشرفت سیاست‌های تنظیم‌گری کمک کرده و وزارتخانه‌ها و نهادهای اداری و عمومی مستقل را به پیشرفت در این امر تشویق کند (گزارش شاخص‌های سیاست تنظیم‌گری و حکمرانی، ۲۰۱۹). دبیرخانه عمومی دولت، نهاد

نهادهای ناظر تنظیم‌گری به عنوان نهادی اداری مسئول نظارت بر تنظیم‌گران شناخته می‌شوند که معمولاً در مرکز دولت استقرار یافته و اجرای سیاست‌های تنظیمی حکومت را تضمین می‌کنند.

ناظر تنظیم‌گر بر عملکرد وزارتخانه‌های دولتی شناخته شده و به عنوان نهاد ناظر تنظیم‌گری انطباق با دستورالعمل‌های «ارزیابی تأثیر تنظیم‌گری»^{۱۵} را بر عهده دارد و کیفیت خدمات حقوقی را (برای مثال با تهیه شیوه‌نامه عملکرد بر اساس ارزیابی تأثیر تنظیم‌گری) تضمین می‌کند. از مهم‌ترین کارکردهای این دبیرخانه می‌توان به انطباق با رویه‌ها (از جمله ابزارهای مدیریت تنظیم‌گری مانند ارزیابی تأثیر تنظیم‌گری و کیفیت مشارکت ذینفعان)، هماهنگی بین وزارتخانه‌ها، تضمین ارتباط با شورای دولتی^{۱۶} و پارلمان، تعیین دستورالعمل در مورد نحوه انجام ارزیابی تأثیر تنظیم‌گری و تضمین انتشار مناسب متون و اسناد قانونی اشاره کرد. هم‌چنین در این کشور شورای دولتی نیز نقش مهمی در سیاست‌های تنظیمی،

این سازمان در سال ۱۹۸۰ با تصویب قانون کاهش تشریفات اداری^{۱۵} به عنوان بخشی از دفتر مدیریت و بودجه^{۱۶} (واقع در دفتر اجرایی رئیس جمهور) تاسیس شد. مدیر این سازمان توسط رئیس جمهور این کشور نامزد و توسط مجلس سنا تایید می‌شود. دفتر اطلاعات و امور تنظیم‌گری علاوه بر موارد پیش گفته، بررسی پیش نویس مقررات پیشنهادی و نهایی سازمان‌های تنظیم‌گر، هماهنگ کردن اختلافات بین‌سازمانی در حوزه‌های تنظیم‌گری، ایجاد هماهنگی در دستور کار تنظیم‌گری دولت و همکاری در تنظیم‌گری بین‌المللی را نیز بر عهده دارد (Congressional Research Service, ۲۰۰۹). مسئولیت

بازبینی مقررات مهم پیش از انتشار آن‌ها بر عهده این سازمان است تا اطمینان حاصل شود که تنظیم‌گران در فرآیند مقررگذاشته‌شده نکات اصلی مانند در نظر گرفتن پیشنهادات عمومی، در نظر گرفتن راه‌های جایگزین به جای وضع مقررات جدید و تحلیل منفعت و هزینه‌های تنظیم‌گری^{۱۷} را مدنظر داشته‌اند. (صابری مقدم، گلپایی، مقیمی، ۱۳۹۴، ۱۱۰)

در فرانسه نیز دولت این کشور تصمیم گرفته است به جای ایجاد یک نهاد ناظر تنظیم‌گری واحد که با ساختارهای نهادی موجود و فرهنگ اداری آن سازگاری ندارد، سیاست نظارت بر تنظیم‌گری را بر روی شبکه‌ای در سراسر وزارتخانه‌ها ایجاد کند. به همین منظور دبیرخانه عمومی دولت^{۱۸} را که جایگاه

۱۵ . Paper reduction act

۱۶ . Office of Management and Budget (OMB)

۱۷ . Cost and Benefits Test

۱۸ . Secrariat général du Gouvernement (SGG)

۱۹ . Regulatory Impact Assessment (RIA)

۲۰ . Conseil d'Etat



بیست و هفتم اردیبهشت ماه سال گذشته شرح وظایف، اختیارات و ترکیب اعضای کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی کشور مورد بازبینی و تصویب مجدد شورای عالی فضای مجازی کشور قرار گرفت. این کمیسیون عالی به عنوان ساختاری مسبوق به سابقه، برآمده از ماده ۹ اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی است که عمری به قدمت شورای عالی فضای مجازی دارد. کمیسیون فوق در کنار دو کمیسیون عالی ارتقای تولید محتوا و کمیسیون عالی امنیت فضای مجازی ذیل مرکز ملی فضای مجازی قرار گرفته و در سال ۹۱ با هدف تنظیم سیاست‌ها، نظارت، هدایت، هماهنگی و تصویب مقررات و آیین نامه‌های کلان در همه‌ی ابعاد فضای مجازی در چارچوب مصوبات شورای عالی فضای مجازی تشکیل شد. بر اساس مصوبه به روزرسانی شرح وظایف، اختیارات و ترکیب اعضای کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی، این کمیسیون این بار نه به عنوان سیاست‌گذاری کم‌توان بلکه به عنوان تنظیم‌گر تنظیم‌گران بخشی و به عنوان یک هماهنگ‌کننده در نظام تنظیم‌گری فضای مجازی کشور ظاهر می‌شود. به

هم در بالادست (از طریق عملکرد مشاوره‌ای خود برای دولت، از جمله در حوزه ارزیابی تاثیر تنظیم‌گری، و کنترل کیفیت قانونی آن) و هم در پایین دست (به عنوان آخرین قاضی اداری) ایفا می‌کند.

در ایران اما نخستین تلاش‌ها در راستای تاسیس اولین نهاد ناظر تنظیم‌گری به حدود یک سال پیش و طرحی با عنوان آشنای «نظام تنظیم مقررات فضای مجازی» باز می‌گردد. طرحی که با چندین مرتبه اصلاحات و تغییر نام‌های متعدد در نهایت در کمیسیونی مشترک در مجلس یازدهم مورد تایید قرار گرفت، اما پس از آن، رای‌گیری این کمیسیون ابطال و علی‌الحساب از دستور کار مجلس خارج شد. از جمله ابداعات این طرح ایجاد یک فضای ساختاری-نهادی با محوریت کمیسیون تنظیم مقررات فضای مجازی به عنوان تنظیم‌گر تنظیم‌گران برای اعمال قانون در فضای مجازی کشور بود که به نظر می‌رسد با بسته شدن پرونده‌ی این طرح در مجلس باید ردپای این الگوی جدید حکمرانی فضای مجازی را در مصوبه اخیر شورای عالی فضای مجازی جست و جو کرد.



عودت داده می‌شود که به نوبه‌ی خود می‌تواند در تاکید بر نقش و جایگاه کمیسیون عالی به عنوان تنظیم‌گر تنظیم‌گران فضای مجازی کشور موثر باشد.

کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی عملاً یک نهاد ناظر تنظیم‌گری بخشی و محدود به حوزه فضای مجازی است، در حالیکه عموماً نهادهای ناظر تنظیم‌گری تضمین سیاست‌های تنظیم‌گری دولت توسط تمامی تنظیم‌گران بخشی و موضوعی یک کشور را بر عهده دارند.

اگرچه با مصوبه‌ی جدید شورای عالی فضای مجازی، کمیسیون به عنوان یک نهاد ناظر تنظیم‌گری و نیز نخستین نمونه آن در نظام تنظیم‌گری کشور بازتعریف می‌شود اما باید توجه داشت از مهم‌ترین تفاوت‌هایی که این تاسیس با سایر نمونه‌های مشابه در سایر نظام‌های تنظیم‌گری دارد آن است که کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی عملاً یک نهاد ناظر تنظیم‌گری بخشی و محدود به حوزه فضای مجازی است، در حالیکه عموماً نهادهای ناظر تنظیم‌گری تضمین سیاست‌های تنظیم‌گری دولت توسط تمامی تنظیم‌گران بخشی و موضوعی یک کشور را بر عهده دارند. تفاوت یاد شده یادآور این مهم خواهد بود که برخی صلاحیت‌های مهم کمیسیون نظیر حل اختلاف تنها محدود به اختلافات تنظیم‌گران بخشی حوزه فضای مجازی خواهد بود و بنابراین مسئله‌ی حل اختلاف میان تنظیم‌گران بخشی و موضوعی و نیز حل اختلاف تنظیم‌گران سایر حوزه‌های تنظیم‌گری در کشور هم‌چنان حل نشده باقی مانده و نیازمند یک نهاد ناظر تنظیم‌گری با صلاحیت عام خواهد بود. علاوه بر این عدم

عبارت دیگر در این مصوبه نقش با عنوان تنظیم‌گر تنظیم‌گران یا نهاد ناظر تنظیم‌گری که پیش از این در هیچ یک از حوزه‌های تنظیم‌گری کشور مورد توجه قرار نگرفته بود، با بازتعریف نقش و توسعه‌ی صلاحیت‌های کمیسیون عالی تنظیم مقررات برای نخستین بار تاسیس یافته است. مطابق با مصوبه اخیر شورای عالی فضای مجازی، این کمیسیون می‌تواند وظایف تنظیم‌گران بخشی را اصلاح و یا نسبت به ایجاد تنظیم‌گر بخشی جدید به عنوان تنظیم‌گر تنظیم‌گران اقدام کند. هم‌چنین مصوبات این کمیسیون در دو دسته‌بندی کلی شناسایی می‌شوند یعنی چنانچه در سطح نظامات و مقررات کلان باشد باید حتماً به تصویب و تأیید شورای عالی فضای مجازی برسد اما دستورالعمل‌هایی که با قید در چارچوب مصوبات شورای عالی فضای مجازی در کمیسیون عالی تصویب می‌شوند نیازی به طرح مجدد در شورای عالی نداشته و توسط مرکز ملی فضای مجازی ابلاغ خواهند شد. در بخش‌های دیگر این مصوبه وظایف قابل توجهی نظیر تصویب الزامات کلان پیشنهادی تنظیم‌گران بخشی در زمینه صدور مجوز، ایجاد هماهنگی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های صادرکننده مجوز و حل اختلاف تنظیم‌گران بخشی نیز در راستای ایفای نقش تنظیم‌گر تنظیم‌گران برای این کمیسیون تعریف شده است.

هم‌چنین به موجب ماده ۴ این مصوبه، کلیه تصمیمات و مصوبات تنظیم‌گران بخشی در مورد صدور مجوز فعالیت و بهره‌برداری خدمات فضای مجازی و نیز تهیه ضوابط و مقررات فعالیت خدمات فضای مجازی از حیث انطباق با مصوبات کمیسیون توسط مرکز ملی فضای مجازی مورد بررسی قرار گرفته و در صورت مغایرت، برای اصلاح به تنظیم‌گر



ذیل مورد شناسایی قرار داد: نخست نهادهای ناظر شوراهاى عالی اختصاصی مانند کمیسیون عالی تنظیم مقررات که تنها عندالزوم در ذیل شوراهاى عالی تاسیس می‌یابند و دوم «کمیسیون ناظر تنظیم‌گری کشور» که با صلاحیت فرابخشی خود تنظیم‌گر تمامی تنظیم‌گران کشور خواهد بود.

۲. شناسایی بهترین موقعیت تاسیس برای مقابله با مسائل بین بخشی

چنانچه در خصوص معرفی نهادهای ناظر تنظیم‌گری گفته شد شاکله و ویژگی‌های نهادی خاص این دست ناظران تنظیم‌گری نسبت به هر نظام حکمرانی تعیین می‌شود. هم‌چنین این نهادها معمولاً در سه موقعیت داخل در دولت (در معنای خاص)، خارج از بدنه دولت (نظیر پارلمان یا قوه قضائیه) و یا به صورت مستقل تاسیس می‌یابند. از این رو، در انتخاب حالت‌های گفته شده آنچه مهم است شناسایی بهترین موقعیت تاسیس برای بیشترین توان مقابله با مسائل بین بخشی است که لازم است مهم‌ترین معیار جایابی و تاسیس این نهاد در کشور قرار گیرد.

۳. تعیین نسبت دقیق نهاد ناظر تنظیم‌گری با سایر اجزای نظام حکمرانی کشور

لازم است موقعیت و ارتباط این نهاد با ساختار کلان نظام حکمرانی کشور و تک‌تک اجزای آن مورد بررسی قرار گرفته و در قانون تاسیس آن مورد تصریح قرار گیرد. از مهم‌ترین این اجزای کشور مشاوره‌های عالی فراقوه‌ای، قوای سه‌گانه و برخی دستگاه‌های اجرایی مرتبط خواهند بود. برای مثال می‌توان به شناسایی لزوم ارائه‌ی گزارش عملکرد سالانه تنظیم‌گران به شوراهاى فراقوه‌ای، هئیت وزیران و مجلس شورای اسلامی از سوی کمیسیون

شناسایی و تعریف نسبت کمیسیون عالی با قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و وزارت خانه‌های مرتبط موضوعی حائز اهمیت است که به نظر می‌رسد در آینده جایگاه این کمیسیون در نظام حکمرانی کشور را با ابهامات و چالش‌های متعددی روبرو خواهد کرد.

در پایان با توجه به مقدمات پیش گفته و بررسی اجمالی نمونه‌های نهادهای ناظر تنظیم‌گری، می‌توان راهکارهای زیر را در مورد وضعیت نهاد ناظر تنظیم‌گری کشور به عنوان پیشنهاد سیاستی مطرح نمود:

۱. تاسیس یک نهاد ناظر تنظیم‌گری با صلاحیت عام و فرابخشی

تاسیس ناظران تنظیم‌گری با صلاحیت‌های بخشی‌گره‌ای از مشکلات بین‌بخشی باز نخواهد کرد و قادر نخواهد بود هماهنگی لازم در سراسر نظام تنظیم‌گری کشور را ایجاد کرده و به تضمین سیاست‌های تنظیمی دولت بپردازد. از این رو و نیز توجه به تجربیات نمونه‌های جهانی، یک نهاد ناظر تنظیم‌گری عام لازم است تا با هدف هماهنگی در سراسر نظام تنظیم‌گری در راس تمامی تنظیم‌گران کشور ظاهر شود. بر این اساس می‌توان انواع نهادهای ناظر تنظیم‌گری کشور را در دو دسته بندی



متخصصین حوزه‌های مورد تنظیم از ضرورت‌های کارآیی این تاسیس خواهد بود. همچنین توجه به شفافیت در تصمیمات و مصوبات نهاد ناظر تنظیم‌گری با توجه به لزوم رعایت حقوق تنظیم‌گران و تنظیم‌شوندگان و نیز الزامات قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ضروری خواهد بود.

منابع

۱. صابری مقدم، حسین، گلپایی، زینب، مقیمی، زهره. (۱۳۹۴). رگولاسیون برودکست و ارتباطات در کشور آمریکا تهران، دبیرخانه شورای عالی رسانه‌های نوین. گزارش شاخص‌های سیاست تنظیم‌گری و حکمرانی، ۲۰۱۹.
۲. وظایف، اختیارات و ترکیب اعضای کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی مصوبه هشتمین جلسه شورای عالی فضای مجازی.
۳. به روزرسانی شرح وظایف، اختیارات و ترکیب اعضای کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی مصوبه هشتمین جلسه شورای عالی فضای مجازی.
۴. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۷.
۵. OECD (۲۰۱۸), « Case Studies of RegWatch Europe regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board », Paris: OECD available at <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Oversight-bodies-web.pdf>
۶. OECD (۲۰۲۱), OECD Regulatory Policy Outlook ۲۰۲۱, OECD Publishing, Paris: <https://doi.org/38/10/1787b0fdb-1en>

ناظر تنظیم‌گری و شناسایی نقش ارزیابی تطبیق تصمیمات تنظیم‌گران با سیاست‌های تنظیمی دولت یا شوراهای فراقوه‌ای اشاره کرد.

۴. تعریف و تثبیت کمیسیون ناظر تنظیم‌گری در جایگاه تنظیم‌گر تنظیم‌گران با اعطای صلاحیت‌ها و اختیارات لازم و مکفی

بدیهی است کارکردهای پیش‌گفته در خصوص نهادهای ناظر تنظیم‌گری نظیر نظارت، هماهنگی، حل اختلاف و تضمین سیاست‌های تنظیمی و تثبیت کمیسیون ناظر تنظیم‌گری در جایگاه تنظیم‌گر تنظیم‌گران نهاد در صورتی محقق خواهد شد که صلاحیت‌ها و اختیارات لازم و کافی این نهاد در قانون مورد شناسایی قرار گرفته و به آن تصریح شود که از جمله‌ی آن‌ها می‌توان به حق تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های رویه‌ای تنظیم‌گری، صلاحیت حل اختلاف یا تعیین نهاد اختلاف و صلاحیت تدوین پیش‌نویس لوایح تنظیم‌گری (نظیر قانون جامع تنظیم‌گری) اشاره کرد.

۵. توجه به اصل شفافیت و ماهیت تخصصی بودن نهاد ناظر تنظیم‌گری

نهادهای ناظر تنظیم‌گری اگر چه به حمایت سیاسی احتیاج دارند اما ماهیت نهادی تخصصی هستند. از این رو توجه به حضور متخصصان تنظیم‌گری، دیگر حوزه‌های مرتبط با تنظیم‌گری نظیر سیاست‌گذاری، حقوق اقتصاد و نیز







برمرزدانش

■ تنظیم‌گری و توسعه: دستاوردهایی

نظری و درس‌هایی تجربی از آمریکای لاتین^۱

این مقاله در ۲۸ فوریه ۲۰۲۴ در نشریه Regulation & Governance منتشر شده است. این مقاله با هدف کمک به ادبیات موجود در مورد تنظیم‌گری و توسعه تدوین شده است. تنظیم‌گری و توسعه چگونه با یکدیگر ارتباط دارند؟ علی‌رغم مرکزیت این سؤال در دنیای تحقیق و عمل، پژوهش‌های اندکی بر پیوند میان تنظیم‌گری و توسعه متمرکز شده‌اند. مطالعات موجود عمدتاً به طراحی و عملکرد نهادها و ابزارهای تنظیم‌گری در کشورهای

توسعه یافته مربوط می‌شوند و گزاره‌های تنظیم‌گری در مورد کشورهای «در حال توسعه» در سطح نسبتاً کلی باقی مانده است. از این رو، این مقاله به دنبال آن است تا راه‌های متنوعی را که در آن تنظیم‌گری و توسعه با یکدیگر تعامل دارند، برجسته کند و به آنکه چگونه تجربیات ملی، برگرفته از زمینه‌ی آمریکای لاتین، می‌تواند به درک متفاوت‌تری از تنظیم‌گری و توسعه کمک کند، بپردازد. این مقاله مباحث و مضامین کلیدی و همچنین چارچوبی تحلیلی را معرفی می‌کند که ابعاد مختلف رابطه تنظیم‌گری و توسعه را در برمی‌گیرد. همچنین ادبیات مربوط به تنظیم‌گری در آمریکای لاتین را مورد بحث قرار می‌دهد و با تأملاتی در مورد تحقیقات آینده در مورد رابطه‌ی بین تنظیم‌گری و توسعه به پایان می‌رسد.

۱. Dussauge-Laguna, M. I., Elizondo, A., Gonzalez, C. I., & Lodge, M. (۲۰۲۴). Regulation and development: Theoretical contributions and empirical lessons from Latin America. Regulation & Governance.



این مطالعه از لنز نونهادگرایی برای تفسیر منابع خود استفاده می‌کند. این تئوری اذعان دارد سازمان‌ها عمیقاً در محیط‌های اجتماعی و سیاسی تعبیه شده‌اند. بنابراین، شیوه‌ها و ساختارهای سازمانی اغلب بازتاب‌یاب پاسخ‌ی به قوانین، باورها و قراردادهایی هستند که در محیط وسیع‌تر ساخته شده‌اند. از این رو، این مطالعه از تئوری نهادی و مکانیزم‌های ایزو مورفیسیم و هم‌شکلی برای درک چگونگی واکنش کشورهای اروپایی به قوانین فراملی در مورد ایجاد نهادهای تنظیم‌گر ملی راه آهن استفاده می‌کند. براساس تئوری نهادی و آنچه دی‌ماجیو و پاول^۳ (۱۹۸۳) عنوان کرده‌اند،

۳ . DiMaggio and Powell



■ تنظیم‌گری، حکمرانی و مسئله‌های سازمانی در تنظیم‌گران راه‌آهن اروپا^۲

این مقاله در مارس ۲۰۲۴ در نشریه‌ی Journal of Rail Transport Planning & Management منتشر شده است. تنظیم‌گری، حکمرانی و مسئله‌های سازمانی جنبه‌های حساس در بازار خدمات عمومی هستند، به ویژه زمانی که این بازارها نیاز به همگن‌سازی دارند یا هدفشان شروع فرآیندهای همگن‌سازی است. مطالعه حاضر در تلاش بوده است تا به دو سؤال برجسته در مورد روند اصلاحات در حکمرانی و تنظیم‌گری صنعت ریلی پاسخ دهد. اول آنکه کشورهای اروپایی هر کدام چگونه به قوانین مشترکی که ایجاد مقامات ملی تنظیم‌گر مستقل راه‌آهن از وزارت خانه راملزم می‌کند، پاسخ داده‌اند؟ دوم آنکه آیا گام‌های برداشته شده توسط اتحادیه اروپا در راستای ایجاد آژانس‌های تنظیم‌گر مستقل و منحصر به فرد در راه‌آهن برای ایجاد «حوزه‌ی راه‌آهن یکپارچه» کافی بوده است؟

۲ . Tomo, A., Iacono, M. P., Mercurio, L., Mangia, G., & Todisco, L. (۲۰۲۴). Regulation, governance and organisational issues in European Railway Regulation Authorities. Journal of Rail Transport Planning & Management, ۱۰۰۴۲۸, ۲۹.

قرار گرفتند، اما برخی دیگر از فرآیندهای تقلیدی و هنجاری ایزومورفیسم پیروی کردند و این مسئله منجر به کندی پذیرفتن برخی اجبارهای بین‌المللی شده است.

■ بررسی تنظیم‌گری و سیاست‌های

ارتباطات: تحلیل مقایسه‌ای آمریکا و آفریقا^۸

این مقاله در ژانویه ۲۰۲۴ در نشریه‌ی Computer Science & IT Research Journal منتشر شده است. این مقاله یک تحلیل مقایسه‌ای جامع از تنظیم‌گری و چارچوب‌های سیاستی ارتباطات در ایالات متحده آمریکا و کشورهای مختلف آفریقای ارائه می‌دهد. ارتباطات از راه دور نقش محوری در توسعه‌ی اجتماعی-اقتصادی ایفای کند و محیط تنظیم‌گری به طور قابل توجهی بر عملکرد این بخش تأثیری گذارد. این مطالعه تکامل تاریخی، نهادهای تنظیم‌گری و چارچوب‌های سیاستی در هر دو منطقه را با هدف شناسایی مشترکات، تفاوت‌ها و

فشارهای وارد بر سازمان‌های تنظیم‌گر در سه دسته‌ی ایزومورفیسم اجباری^۴ (ناشی از فشارهای اجباری خارجی)، ایزومورفیسم‌های تقلیدی^۵ (تقلید داوطلبانه از سایر سازمان‌ها) و ایزومورفیسم هنجاری^۶ (رعایت هنجارهای حرفه‌ای و تخصصی یک حوزه) قرار می‌گیرد.

یافته‌های این مقاله حاکی از آن است که فرآیندهای متفاوتی از ایزومورفیسم در زمینه‌ی تنظیم‌گری راه‌آهن رخ داده است که منجر به ایجاد گروه‌هایی از مقامات می‌شود که به قوانین رایج و اکنش‌های متفاوتی نشان داده‌اند. با جزئیات بیشتر، این مقاله نشان داده است که ایزومورفیسم اجباری ناشی از قوانین مشترک اروپایی توسط تفاوت‌های ملی کاهش یافته است و منجر به «ایزومورفیسم متمایز»^۷ شده است. این بدان معنا است که انواع مختلفی از ایزومورفیسم در این زمینه رخ داده است و برخی از کشورها تحت تأثیر ایزومورفیسم اجباری

۸ . Ezeigweneme, C. A., Umoh, A. A., Ilojjanya, V. I., & Adegbite, A. O. (۲۰۲۴). Review of telecommunication regulation and policy: comparative analysis USA and AFRICA. Computer Science & IT Research Journal, (۱), ۵۹۹-۸۱.

۴ . Coercive Isomorphism

۵ . Mimetic Isomorphism

۶ . Normative Isomorphism

۷ . Differentiated Isomorphism



تأثیر رویکردهای تنظیم‌گری بر پویایی بازار بررسی می‌کند.

این بررسی با ترسیم مبانی نظری تنظیم‌گری ارتباطات راه دور، با تأکید بر مفاهیمی مانند آزادسازی بازار، رقابت و حکمرانی تنظیم‌گری آغاز می‌شود. با انجام مروری تاریخی، توسعه چارچوب‌های تنظیم‌گری در ایالات متحده آمریکا و آفریقا دقیقاً می‌شود و عوامل زمینه‌ای که رویکرد هر منطقه را شکل می‌دهند، روشن می‌شود. در بررسی تنظیم‌گری ارتباطات راه دور در ایالات متحده، این مقاله به نقش‌ها و مسئولیت‌های نهادهای تنظیم‌گر کلیدی، به ویژه کمیسیون ارتباطات فدرال^۹ (FCC) می‌پردازد. در این بررسی، چارچوب تنظیم‌گری با تمرکز بر آزادسازی بازار، مدیریت طیف و سیاست‌های صدور پروانه مورد بررسی قرار می‌گیرد و دستاوردها و چالش‌ها در چشم‌انداز تنظیم‌گری ایالات متحده به طور انتقادی ارزیابی می‌شوند. در تنظیم‌گران آفریقا نیز این مطالعه رویکردهای تنظیم‌گری متنوع اتخاذ شده توسط کشورهای منتخب و تأثیر سازمان‌های منطقه‌ای بر تدوین سیاست را بررسی می‌کند. همچنین، چالش‌های رایجی که تنظیم‌گران آفریقا با آن‌ها

مواجه هستند و عوامل زمینه‌ای منحصر به فردی که چشم‌انداز تنظیم‌گری را شکل می‌دهند، مورد بحث قرار می‌گیرند. قلب تجزیه و تحلیل این مقاله در ارزیابی مقایسه‌ای اهداف تنظیم‌گری و ابزارهای سیاست بین ایالات متحده آمریکا و آفریقا نهفته است. این مطالعه همسویی این اهداف را با بافت اجتماعی-اقتصادی هر منطقه ارزیابی می‌کند و اثر بخشی ابزارهای سیاست را در دستیابی به اهداف تنظیم‌گری ارتباطات مورد بررسی قرار می‌دهد.

۹ . Federal Communications Commission



بررسی مسائل و چالش‌های سازمان‌های تنظیم‌گر در نظام حکمرانی کشور

این نشست در تاریخ سه‌شنبه ۱۰ بهمن ۱۴۰۲، با همت مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و همکاری باشگاه تنظیم‌گری ایران، با حضور نمایندگان برخی از تنظیم‌گران کشور برگزار شده است.

پس از ایشان نیز جناب آقای زمانیان، معاون رییس جمهور و رییس مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، به عنوان رییس نشست با عرض خیرمقدم خدمت مهمانان گرامی، به مسئله مورد توجه ریاست محترم جمهور در موضوع مبارزه با فساد و تعارض منافع و اهمیت تنظیم‌گری در آن به منظور تحقق دولتی کارآمد و پیشرو پرداختند تا جایی که نهادهای تنظیم‌گر رایگان ویژه‌های ساختار حکمرانی خواندند. در ادامه نیز هریک از مهمانان محترم به بیان نکات و دیدگاه‌های خود پیرامون موضوع جلسه پرداختند.

■ سازمان هواپیمایی کشوری

جناب آقای محمدی بخش، معاون وزیر راه و شهرسازی و رئیس سازمان هواپیمایی کشوری، با اشاره به مناسب بودن جایگاه و کیفیت فعالیت سازمان هواپیمایی در نظام حکمرانی حمل و نقل هوایی کشور، از جمله علل آن را ارتباط با سازمان

در ابتدای نشست جناب آقای امامیان، مشاور وزیر ارتباطات در امور تنظیم‌گری، عضو هیئت علمی دانشگاه امیرکبیر و دبیر نشست، پس از خیرمقدم به مهمانان گرامی، به صورت خلاصه به ارائه چارچوب مفهومی تحلیل نظام تنظیم‌گری ایران پرداختند. ایشان مباحثی را حول ضرورت ایجاد و توسعه تنظیم‌گران در ایران ارائه کرده و ایجاد تنظیم‌گران بخشی را از جمله راهکارهای رفع چالش‌های دولت در دوران پس‌اصوحی سازی دانستند. در ادامه ایشان مروری بر سیر تطور شکل‌گیری نظام تنظیم‌گری داشتند و در انتها سوالاتی را به عنوان محورهای اساسی گفت و گو در نشست حاضر طرح کردند؛ از جمله، میزان تحقق اهداف متصور از تنظیم‌گری در ایران، محدودیت‌های ساختاری و بودجه‌ای نهادهای تنظیم‌گر، ابزارهای لازم برای نظارت و فعالیت، جلب حمایت کافی از سوی وزارتخانه سرپرست و نظام حکمرانی، چالش‌های نهاد تنظیم‌گر با قوه مقننه و قوه قضائیه.



■ سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان

جناب آقای فرهیدزاده، معاون وزیر و مدیرعامل سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، سخن خود را با تاکید بر اهمیت توجه به سازمان‌های تنظیم‌گر آغاز کردند. ایشان در ادامه اهم مسائلی که به عنوان یک سازمان تنظیم‌گر با آن‌ها مواجه هستند را عدم شفافیت موضع نظام حکمرانی در مورد حرکت به سمت اقتصاد مقاومتی یا اقتصاد آزاد، پیش‌بینی ناپذیری و عدم ثبات شرایط حاکم بر یک عرصه فعالیت ناشی از عدم شفافیت مذکور، فقدان سازوکار پایدار تجمیع‌کننده و یکپارچه‌ساز میان تنظیم‌گران متعدد و تداخل و تزام قلمرو اختیارات دستگاه‌های تنظیم‌گر در یک عرصه بخصوص دانستند.



جناب آقای زین‌الدینی، عضو محترم هیئت‌مدیره سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان نیز از منظر اداری استخدا می‌به برخی از مسائل از تنظیم‌گران اشاره کردند؛ فقدان شکل‌گیری و تثبیت گفتمان علمی و مبتنی بر ادبیات تنظیم‌گری در نظام اداری کشور، عدم تفکیک کارویژه‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمت (عملیات) در تعیین وظایف دستگاه‌های نظام اداری، مداخله دولت در تصمیمات تنظیم‌گران (پدیده امضای طلایی و تلفن‌ها و...)، عدم شفافیت



بین‌المللی ایکائو، وجود قانون دقیق و باکفایت و برخورداری از استقلال نسبی از سایر دستگاه‌های حاکمیتی و جلوگیری از مداخله آنها عنوان کردند. براین اساس فضا و هوادر کشور بیش از یک حاکم و کنترل‌کننده ندارد و این یکپارچگی و هماهنگی باعث شده است تنظیم‌گری این عرصه به نمونه موفق و قابل‌الگو برداری برای سایر عرصه‌های حکمرانی و تنظیم‌گری تبدیل شود. ایشان همچنین با لازم دانستن کاستن از بار اداری سازمان‌های تنظیم‌گر و آشتی دادن بخش خصوصی و دولتی، حرکت به سمت شتاب‌دهنده بودن سازمان‌های تنظیم‌گر در تسهیل امور ذینفعان و کارآمدی سازمانی را امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر عنوان کردند و افزودند که رویکرد مذکور در دوره مدیریت اخیر این سازمان باعث جذب رقم قابل توجه سرمایه‌گذاری از جانب بخش خصوصی شده است که نشانه موفقیت عملکرد این سازمان است.



در تعیین حیطه وظایف دستگاه‌های تنظیم‌گر، عدم توانایی سازمان‌های تنظیم‌گر در انجام وظایف محوله از حیث نیروی انسانی و همچنین تنوع وظایف بعضاً متعارض را به عنوان مهم‌ترین مسائل عنوان کردند.



■ ساترا

جناب آقای معینی معاون تدوین مقررات و امور حقوقی سازمان تنظیم مقررات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی (ساترا) نیز به بیان برخی مسائل تنظیمی پرداختند. ایشان ابتدا سنخیت مسائل ساترا را متفاوت با سایر تنظیم‌گران دانستند چراکه موضوع فعالیت سایر تنظیم‌گران اقتصادی و فنی است، اما حیطه فعالیت ساترا عرصه فرهنگ است. این در حالی است که عمده بازیگران صنعت و تحت تنظیم ساترا نیز صرفاً دغدغه اقتصادی دارند. علاوه بر این ایشان پیش‌بینی ناپذیری و عدم ثبات در تصمیمات تنظیم‌گر ناشی از تفسیرپذیری زیاد استانداردهای فعالیت در یک عرصه (مثل ساترا در عرصه فرهنگ



و رسانه) و همچنین ابلاغ مصوبات مختلف از سوی نهادهای سیاست‌گذار مختلف (مثل شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و صدا و سیما در ساترا)، مقاومت صنعت و حاکمیت در عرصه‌های مختلف با ایجاد تنظیم‌گر جدید به علت کاهش قلمرو اختیارات آنها، وجود موانع بر سر تجمیع اختیارات مختلف تقنینی، قضایی و اجرایی در نهاد تنظیم‌گر، ضعف پشتیبانی قانونی از نهادهای تنظیم‌گر و حیطه فعالیت و اختیارات آنها خصوصاً در مورد نهادهای تازه تاسیس و نهایتاً مسئله متفاوت بودن مواجهه تنظیم‌گران موضوعات نوظهور و در لبه فناوری با سایر موضوعات را از جمله مسائل تنظیم‌گری دانستند.



■ شورای رقابت

سرکار خانم مهرابی، مدیرکل انحصارات طبیعی و زیرساخت‌های مرکز ملی رقابت با اشاره به جایگاه فرابخشی شورای رقابت نسبت به سایر تنظیم‌گران و همچنین تمرکز این شورا بر رقابت و نه مسائل فنی در عرصه‌های مختلف، فقدان نهاد تنظیم‌گر در نظام حکمرانی برخی عرصه‌ها از جمله نفت و گاز، مسئله انحصار و خصوصاً کنش‌گری دولت به عنوان بزرگترین بازیگر انحصارگر در بازارهای مختلف، عدم تطابق ابزارها و امکانات تنظیم‌گران (از حیث بودجه و ساختار و...) با اختیارات و وظایف محول شده در قانون، تضعیف شورای رقابت در طی سال‌های قبل از سوی دولت‌ها، ابطال احکام



مرتبط به قوه قضاییه و خارج از نهاد تنظیم‌گر تخصصی و در نهایت، فقدان پروتکل ایجاد شبکه تنظیم‌گران و ابهام در کارکرد و فایده‌مندی آن برای بازیگران.

■ سازمان غذا و دارو

جناب آقای شمالی، معاون راهبردی نظام دارویی و سرپرست اداره موارد اولیه دارویی سازمان غذا و دارو نیز، با اشاره به حرکت سازمان متبوع خود از جایگاه تصدی‌گری به سمت تنظیم‌گری، این تحول را حرکتی مناسب و موفقیت‌آمیز برشمردند و سپس مسائلی را به عنوان چالش‌های اصلی خود به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر ذکر کردند که عبارتند از: فقدان اساسنامه مکتوب و پشتیبان برخی سازمان‌های تنظیم‌گر، اولویت برخی وظایف و غفلت از برخی دیگر از وظایف تنظیم‌گران ناشی از وجود تعارض میان برخی وظایف آنها، عدم نگاه به آینده و برخورد فعالانه با مسائل و موضوعات در تنظیم‌گران، قدیمی بودن و به روز نبودن قوانین مرتبط با تنظیم‌گران و حیطه فعالیت آنها و ابهام در حیطه وظایف و اختیارات تنظیم‌گران، خصوصاً در قوانین و در نتیجه سلب امکان فعالیت این سازمان‌ها و یا فعالیت بدون ضوابط آنها.



تخصصی و کارشناسی تنظیم‌گران توسط دیوان عدالت اداری و همچنین مداخله دولت در امر تصمیم‌گیری تنظیم‌گران راز جمله مسائل اصلی سازمان تنظیم‌گر متبوع خود عنوان کردند.



■ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

جناب آقای حقی، معاون پستی، ارتباطی و فناوری اطلاعات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نیز مهمان بعدی نشست بودند که اهم مسائل تنظیم‌گری را شامل این موارد دانستند: فقدان شکل‌گیری ادبیات یکسان دانش تنظیم‌گری میان تنظیم‌گران و نظام اداری و یکسان نبودن مفهوم تنظیم‌گری در اذهان نقش‌آفرینان مختلف، عدم تطابق و هماهنگی راهبردها و تصمیمات تنظیم‌گران با سیاست‌های کلان کشور و در نتیجه ایجاد نوعی ناهماهنگی و واگرایی و خنثی شدن تلاش‌های تنظیم‌گران، برخورد منفعلانه و پسینی با مسائل و موضوعات و عدم امکان تعیین اهداف و کنش‌گری فعالانه تنظیم‌گران، ضعف شأنیت قضایی، داوری و حل اختلاف تنظیم‌گران و در نتیجه ارجاع مسائل



باتنظیم گران

اخبارتنظیم گران داخلی



ارائه خدمات یادشده را به مرکز ملی فضای مجازی ارائه کنند. نکته آخر اینکه مطابق این مصوبه، مرکز ملی فضای مجازی نیز موظف است پس از بررسی، مجوز لازم جهت فعالیت بخش خصوصی را به تنظیم‌گران بخشی ارائه دهد.

در بخش دیگری از این ابلاغیه نیز مقرر شده است که سیاست‌ها و اقدامات ساماندهی پیام‌رسان‌های اجتماعی در خصوص مرجع صدور مجوز شبکه‌های اجتماعی و پیام‌رسان‌ها برای تصویب در شورای معین شورای عالی فضای مجازی مطرح شود.

■ مجوز افزایش قیمت خودروهای مونتاژی از سوی سازمان حمایت صادر شد

سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به‌عنوان متولی جدید قیمت‌گذاری، مجوز افزایش قیمت خودروهای مونتاژی را صادر کرد. این مجوز پس از اعتراض خودروسازان به پایین بودن قیمت‌ها و افزایش قیمت ارز صادر شده است. سازمان حمایت پس از بررسی درخواست مونتاژکاران، بابت افزایش قیمت کارخانه‌ای محصولات آن‌ها قانع شد و مجوز لازم را صادر کرد. در حال حاضر هنوز جزئیات دقیق میزان افزایش قیمت هر کدام از خودروهای مونتاژی مشخص نیست.



■ مصوبه شورای عالی فضای مجازی: دسترسی به سکویهای خارجی در قالب «پوسته» امکان‌پذیر می‌شود

شورای عالی فضای مجازی مصوبه‌ای را ابلاغ کرده است که براساس آن، دسترسی کاربران به سکویهای پرمخاطب خارجی امکان‌پذیر می‌شود.



براساس مصوبه سوم این جلسه، مرکز ملی فضای مجازی موظف شده است سامانه ملی سنجش و پایش داده‌ای فضای مجازی را در تمامی لایه‌ها ظرف مدت سه ماه ایجاد کند و تمامی دستگاه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و تنظیم‌گران بخشی موظف هستند که دسترسی به داده‌ها و سامانه‌های مرتبط با فضای مجازی را برای مرکز ملی فضای مجازی فراهم کنند.

براساس این خبر، در مصوبه مربوط به سکویهای خارجی، تنظیم‌گران بخشی موظف شده‌اند برای ایجاد تنوع در سبد مصرف‌کاربران با ساز و کارهای حکمرانی پذیر و با هدف رفع نیاز مردم، سکوها و خدمات پرکاربرد خارجی را که امکان ارائه خدمات در قالب پوسته برای آن‌ها وجود دارد، شناسایی کرده و شرایط فعالیت آن‌ها را در داخل کشور فراهم کنند.

با اعلام این مصوبه، تنظیم‌گران بخشی موظف هستند در حوزه تنظیم‌گری خود ظرف مدت یک ماه، خدمات و سکویهای پرکاربرد خارجی را شناسایی کنند و امکان فنی برای دسترسی کاربران به خدمات مفید خارجی را در قالب‌های حکمرانی‌پذیر مورد بررسی قرار داده و ضوابط

افزایش بهای خودروهای مونتاژی نخستین بار از محصولات بهمن‌موتور آغاز شد. طی هفته‌های میانی بهمن ۱۴۰۲ شاهد افزایش ۲۰۰ میلیون تومانی تیپ‌های مختلف دیگنیتی و فیدلیتی بودیم؛ بنابراین اکنون سازمان حمایت مسئولیت خود را در قبال قیمت‌گذاری خودرو آغاز کرده است و به زودی شاهد افزایش قیمت سایر خودروها از جمله محصولات داخلی ایران خودرو و سایپا خواهیم بود.

سازمان حمایت تصمیم گرفته است که به دلیل حساسیت افکار عمومی به افزایش قیمت محصولات ایران خودرو و سایپا، این کار را به ابتدای سال ۱۴۰۳ موکول کند. ابتدای هر سال قیمت خودروهای داخلی به‌طور مرسوم افزایش می‌یابد و افکار عمومی آمادگی پذیرش قیمت‌های جدید را خواهند داشت.

■ قانون بودجه ۱۴۰۳: شهرداری‌ها باید ۱۵ روزه مجوز حفاری فیبر نوری بدهند

بر اساس قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، شهرداری‌ها مکلف شده‌اند حداکثر در ۱۵ روز مجوز حفاری فیبر نوری را برای اپراتورها صادر کنند. بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، روز ۲۹ اسفندماه گذشته ابلاغ شد. موضوع عدم همکاری شهرداری‌ها با اپراتورهای فیبر نوری همواره یکی از مهم‌ترین گلایه‌های این شرکت‌ها بوده است. حالا

در بند «پ» ماده ۱۱ قانون بودجه، برای این مشکل چاره‌اندیشی شده است.

بر اساس این بند، شهرداری‌های سراسر کشور و وزارت راه و شهرسازی مکلفند به منظور تسریع و تسهیل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در توسعه شبکه فیبر نوری، مجوز حفاری و نصب تجهیزات فیبر نوری در معابر شهری و معابر خارج از شهر را حداکثر ۱۵ روز پس از دریافت تقاضای کارور اپراتور معرفی شده از سوی وزارت ارتباطات و با رعایت شرایط، ضوابط و تعرفه‌های مصوب کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات ارائه کنند.

همچنین بر اساس بند «ب» همین ماده، مانده حساب توسعه شبکه‌تار (فیبر نوری) که در بند «س» تبصره ۷ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ پیش‌بینی شده بود، پس از تأسیس صندوق توسعه فیبر نوری به حساب صندوق انتقال می‌یابد. علاوه بر این، مبالغ کمک‌پرداختی به اپراتورهای ارتباطی از محل منابع این صندوق نیز از مالیات معاف شده است.

گفتنی است که بر اساس گزارش‌های وزارت ارتباطات، در روزهای پایانی سال ۱۴۰۲، میزان پوشش در پروژه فیبر نوری و منازل و کسب‌وکارها از ۷ میلیون عبور کرد. وزارت ارتباطات پیش‌بینی کرده که با تصویب این ماده قانونی، میزان پوشش شبکه فیبر نوری در پایان سال به دو برابر برسد.



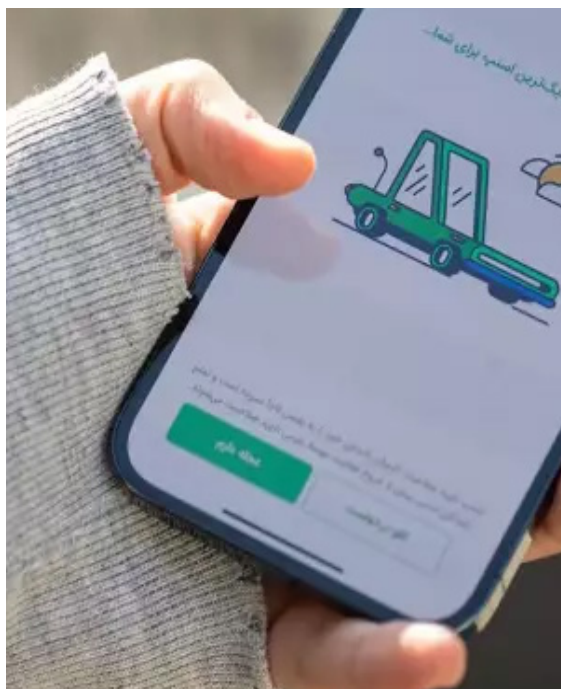


■ هک اسنپ‌فود و افشای اطلاعات کاربران؛ اسنپ‌فود بیانیه داد: مسئولیت این اتفاق را می‌پذیریم

حمدعلی اسفغانی، سخنگوی سازمان تعزیرات حکومتی گفت: گزینه «عجله دارم» باید از پلتفرم تاکسی‌های اینترنتی مصداق بارز اضافه‌دریافت و گران‌فروشی است. کسی که گزینه «عجله دارم» نه تنها زودتر و ارابه مقصد نمی‌رسانند، بلکه خدمات اضافه هم دریافت نمی‌کنند که این تخلف است.

وی ادامه داد: تذکر جدی می‌دهم که تاکسی‌های اینترنتی این گزینه را حذف کنند و مردم رادر خدماتی که دریافت می‌کنند، دچار مشکل نکنند. چنانکه تخلف‌گران فروشی احراز شود، رئیس شعبه حق دارد حکم به پلمپ واحد مربوطه بدهد.

اسنپ با انتشار بیانیه‌ای، اعلام کرد که با وجود داشتن استدلال‌های حقوقی و تجاری در دفاع از گزینه «عجله دارم»، این خدمت را بنا بر دستور مقامات ذی‌صلاح، از اپلیکیشن خود حذف کرده است. اسنپ با اشاره به اینکه عنوان «گران‌فروشی»



یک گروه هکری که پیش از این تپسی را هک کرده بود، ادعا کرد به اطلاعات کاربران، پیک و فروشندگان‌های اسنپ‌فود دسترسی پیدا کرده است. این شرکت نیز بیانیه‌ای صادر و اعلام کرد آنها با همکاری پلیس فتا در حال شناسایی و رفع منبع آلودگی ناشی از این اقدام گروه هکری هستند.

اسنپ‌فود در بیانیه خود مسئولیت این اتفاق را پذیرفته و اعلام کرد بررسی دقیقی در مورد دلایل وقوع آن انجام خواهد داد: «این گروه هکری پیش از مذاکره با اسنپ‌فود اقدام به فروش اطلاعات کرده است و شرکت اسنپ‌فود حداکثر تلاش خود را برای جلوگیری از انتشار داده‌های کاربران، از طریق مذاکره با این گروه هکری، خواهد کرد.»

این شرکت همچنین به کاربران خود اعلام کرد نگران اطلاعات بانکی‌شان نباشند؛ چراکه اطلاعات بانکی آنها ذخیره نمی‌شود: «کلیه اطلاعات پرداخت بانکی کاربران، اعم از اطلاعات مربوط به کدامیتی کارت (CCV)، رمز عبور و تاریخ انقضا، در امنیت کامل قرار دارد و این اطلاعات مطابق مقررات بانک مرکزی در هیچ‌یک از پلتفرم‌ها ذخیره نمی‌شود.»

هک‌راده‌ها کرده است بیش از ۲۰ میلیون کاربر شامل نام‌کاربری، پسوندها، ایمیل، نام و نام خانوادگی، شماره موبایل، تاریخ تولد و همچنین اطلاعات بیش از ۸۸۰ میلیون سفارش محصول را استخراج کرده‌اند



■ وزارت ارتباطات: رکورد ارتفاع در پرتاب ماهواره با «ثریا» شکسته شد

بنابر اعلام وزارت ارتباطات، جدیدترین رکورد ارتفاع در پرتاب ماهواره ثبت شد. ماهواره «ثریا» برای اولین بار با نسل جدید ماهواره بر «قائم ۱۰۰» در مدار ۷۵۰ کیلومتری زمین قرار گرفته است.

به نقل از مرکز روابط عمومی و اطلاع‌رسانی وزارت ارتباطات، ماهواره بر قائم ۱۰۰ ماهواره بومی ثریا را با موفقیت در مدار ۷۵۰ کیلومتری زمین قرار داد تا رکورد جدیدی از نظر ارتفاع پرتاب ماهواره در کشور به ثبت برسد. ثریا از سری ماهواره‌های تحقیقاتی SRI ساخت پژوهشگاه فضایی ایران است.

قائم ۱۰۰ نیز یک ماهواره بر سوخت جامد با قابلیت حمل اجرامی به بزرگی زیر ۱۰۰ کیلوگرم تا مدار ۵۰۰ کیلومتر است که در سومین پرتاب آزمایشی خود با ثبت رکوردی جدید در پرتاب‌های بومی، با موفقیت ماهواره ثریا با جرم حدود ۵۰ کیلوگرم را در مدار ۷۵۰ کیلومتر دایروی قرار داد. وزارت ارتباطات بر اساس داده‌های دریافتی از ماهواره اعلام کرد که عملیات تزریق در مدار به خوبی و با دقت



تعریف قانونی دارد، تأکید کرد که با ایجاد شناخت و آگاهی کامل از ماهیت این گزینه، دیگر چنین نسبتی به آن داده نخواهد شد.

این مجموعه گزینه «عجله دارم» را کار بردی و به نفع کاربران مسافرواننده دانست و اعلام کرد که در تلاش هستند تا از طریق مذاکرات، جلسات و گفت‌وگوها، کارکرد این گزینه را به دستگاه‌های مربوطه ثابت کنند.

■ کمیته رسانه مجمع تشخیص مصلحت نظام: هنوز خیلی از اختیارات در حوزه‌های نظارتی را به ساتران داده‌ایم

رییس کمیته رسانه و فضای مجازی مجمع تشخیص مصلحت نظام اعلام کرد که تنظیم‌گران کشورهای دیگر در حوزه‌های نظارتی، حمایتی و تسهیلگری اختیاراتی دارند که در کشور هنوز این اختیارات به ساتران داده نشده است.

عبدالکریم خیامی، رییس کمیته رسانه و فضای مجازی مجمع تشخیص مصلحت نظام بر ضرورت تقویت ساترا و تحقق تنظیم‌گری همگرا در کشور تأکید کرد.

خیامی در این نشست گفت: «تنظیم‌گران کشورهای دیگر در حوزه‌های نظارتی، حمایتی و تسهیلگری اختیاراتی دارند که مادر کشور هنوز این اختیارات را به ساتران داده‌ایم و همین موضوع فعالیت ساترا را با دشواری‌های زیادی روبرو ساخته است.»



فعال در سکوها و شبکه‌های اجتماعی، تولیدکنندگان محتواهای تخصصی و حرفه‌ای و همچنین رسانه‌های اجتماعی کوچک و محلی در درآمد حاصل از فروش ترافیک سهمیه خواهند شد. همچنین بر اساس این سند سکوها و سامانه‌های ارائه دهنده خدمات کاربردی به مردم نیز توسعه و تقویت خواهند شد.

«ابراهیم رئیسی» در این جلسه با تایید نکات اعضای شورا مبنی بر اینکه این سند می‌تواند گام موثری در جهت اشتغالزایی و توسعه فعالیت‌های مردمی در فضای مجازی و تقویت آنها باشد، تولید محتوا و حمایت از تولیدکنندگان محتوا را موضوعی مهم دانست و از دستگاه‌های مرتبط خواست در توجه به سیاست‌ها و الزامات این سند نگاهی ملی داشته باشند.

گفتنی است در جلسه شورای عالی فضای مجازی همچنین مقرر شد پیشنهادات جدید اعضای شورا نسبت به جزئیات این سند در دبیرخانه مطرح و پس از جمع‌بندی، تشریفات قانونی تصویب و ابلاغ آن طی شود. هنوز جزئیاتی از این سند و نحوه درآمدزایی مردم بابت تولید محتوا و پلتفرم‌هایی که شامل این سند می‌شوند، منتشر نشده است. همچنین بر اساس این سند سکوها و سامانه‌های ارائه دهنده خدمات کاربردی به مردم نیز توسعه و تقویت خواهند شد.



انجام شده و هم‌اکنون داده‌های تله‌متری ماهواره در حال دریافت است:

«با پرتاب این ماهواره تحقیقاتی، بسیاری از زیرسیستم‌های توسعه یافته توسط پژوهشگاه فضایی ایران نیز در شرایط تست مداری قرار می‌گیرند و راه برای توسعه سریع صنعت فضایی بومی ایران هموارتر می‌شود. ضمن اینکه این پرتاب قدمی مهم در راستای افزایش توانمندی تریق ماهواره در مدارهای بالاتر محسوب می‌شود.»

آن‌طور که «عیسی زارع‌پور»، وزیر ارتباطات، در شبکه‌های اجتماعی داخلی نوشته، این دهمین پرتاب فضایی در دولت سیزدهم است که طی آن نیز رکورد جدیدی در ارتفاع پرتاب ثبت شد. او با تأکید بر اینکه این اولین بار است که ماهواره‌برهای ایرانی به مدار ۷۵۰ کیلومتری می‌رسند، اعلام کرد صنعت فضایی باشتاب در مسیر پیشرفت است.

■ شورای عالی فضای مجازی تصویب کرد: تولیدکنندگان محتوا در درآمد حاصل از فروش ترافیک سهمیه خواهند شد

شورای عالی فضای مجازی سند سیاست‌ها و الزامات تعرفه‌گذاری ترافیک شبکه و تسهیم درآمد محتوا را تصویب کرد. طبق این سند، قرار است تولیدکنندگان محتوا از درآمد حاصل از فروش ترافیک سهمیه شوند. به نقل از پایگاه اطلاع‌رسانی مرکز ملی فضای مجازی، در نود و هشتمین جلسه شورای عالی فضای مجازی، سند سیاست‌ها و الزامات تعرفه‌گذاری ترافیک شبکه و تسهیم شدن درآمد محتوا به تصویب رسید. آن‌طور که اعلام شده، این سند پیش از این در جلسات کارشناسی متعدد و با حضور اعضای حقیقی، حقوقی و خبرگان این حوزه در بخش خصوصی مورد بررسی قرار گرفته بود و در جلسه روز گذشته شورا به بحث گذاشته شده بود. به موجب این سند تولیدکنندگان محتوا از قبیل کاربران

■ معاون وزیر صمت: استفاده بدون مجوز از نام برند خارجی برای تولید محصول داخلی تقلب نیست

در چند وقت اخیر، تولیدگوشی‌های نوکیا در داخل کشور حاشیه‌های زیادی به دنبال داشته است؛ تا جایی که سفیر فنلاند با انتشار نامه‌ای به این موضوع واکنش نشان داد. اما حالا معاون وزیر صمت گفته است که استفاده بدون مجوز از نام برند خارجی برای تولید محصول داخلی تقلب نیست.



که نه خودش و نه شعبه چینی زیرمجموعه این شرکت موسوم به «HMD Mobile (Shenzhen) Limited» هیچ‌گونه ارتباطی با شرکتی که در ایران مدعی مونتاژ موبایل‌های نوکیا است، ندارد. حتی سفیر فنلاند به این موضوع واکنش نشان داد و نامه‌ای منتشر کرد.

برادران در واکنش به نامه سفیر فنلاند گفت: «این الزام وجود ندارد که واحد‌ها رسماً ضامن نام شرکت خارجی را ارائه کنند. این شرکت‌ها عموماً در حال مونتاژ کالا هستند. حتی اگر کشور مقصد نامه‌ای هم ارسال کرده باشد، با توجه به اینکه این کشورها ایران را تحریم کرده‌اند، نظر آن‌ها برای ما مهم نیست و ما تعهدی به آن‌ها نداریم. اگر محصول استاندارد باشد، می‌تواند مجوز تولید دریافت کند و نمی‌توانیم از آن‌ها بپرسیم که چگونه تحریم را دور زده‌اند.»

■ «آپ» و سه شرکت دیگر به دلیل گران‌فروشی، تا اطلاع ثانوی از فروش بلیت هواپیما منع شدند

بنابر صحبت‌های رئیس سازمان هواپیمایی و براساس ابلاغ معاون دادستان، شرکت‌های «موج زمزم»، «چارتر ۷۲۴» و زیرمجموعه‌های آن و «گروه نرم‌افزاری آپ» به علت گران‌فروشی بلیت هواپیما، از هرگونه واگذاری و فروش بلیت تا اطلاع ثانوی منع شده‌اند. «محمد محمدی بخش»، رئیس سازمان هواپیمایی،

محمد مهدی برادران در رابطه با تولید تلفن همراه به اسم برند نوکیا گفت: «این موضوع به سازمان حمایت ارجاع داده شده است. البته طبق مصوبه دولت قبلی، الزام به داشتن نمایندگی رسمی برای واحدهای تولیدی، با توجه به شرایط تحریم برداشته شده است.»

به گفته معاون صنایع عمومی وزیر صمت، اگر به هر دلیلی این واحد توانسته باشد طبق استانداردهای داخل کشور، از وزارت ارتباطات و سازمان حمایت مجوزهای لازم را اخذ کند، با توجه به شرایط تحریم، الزامی نیست که مدرک معتبر از سایر کشورها تهیه کند.

تابستان امسال مسئله شکایت نوکیا از شرکت ایرانی که گفته بود محصولات نوکیا را مونتاژ می‌کند، مطرح شد. در این شکایت، شرکت HMD Global که حق استفاده از برند نوکیا را در صنعت موبایل دارد، تأکید کرده بود



به نقل از روابط عمومی مرکز ملی رقابت، براساس شکایات طاقچه (شرکت خدمات هوشمند ایده‌طلایی هاتف) و کتابراه (مؤسسه توسعه راه‌نشر الکترونیک)، اقدام فیدیبو (شرکت آفرینش کتاب الکترونیک فیروزان) به وادار کردن ناشران طرف قرارداد با خود به محدود کردن آن‌ها برای معاملات با سایر ناشرین و رقبا را رویه ضد رقابتی تشخیص داد.

بر همین اساس شورای رقابت درج‌بند «منع ناشران طرف قرارداد از انعقاد قرارداد با سایر پلتفرم‌های دیجیتال» در قراردادهای فیدیبو با ناشران را منطبق با رویه ضد رقابتی موضوع جزء ۲ بند الف ماده (۴۵) دانست. این ماده در باره «وادار کردن اشخاص دیگر به استنکاف از معامله یا محدود کردن معاملات آن‌ها با رقیب» است و در همین راستا فیدیبو از سوی شورای رقابت به ارتکاب رویه ضد رقابتی محکوم شد.

این نهاد با استناد به بند ۳ ماده ۶۱ فصل نهم اصل ۴۴ قانون اساسی، فیدیبو را به توقف رویه ضد رقابتی ملزم و با «حذف بند انحصاری موضوع شکایت در قراردادهای خود با ناشران» از تکرار رویه ضد رقابتی منع کرد.



در گفت‌وگو با خبرگزاری مهر گفت: «تا مشخص شدن نحوه قیمت‌گذاری بلیت‌های هواپیما، ایرلاین‌ها باید بلیت‌ها را با قیمت قبلی در بازار عرضه کنند و امروز سه سایت فروش بلیت به علت گران‌فروشی متوقف شدند.»

او با بیان اینکه با سوداگران بازار بلیت برخورد قاطعانه‌ای می‌شود، گفت: «تا مشخص شدن قانون نهایی برای نحوه قیمت‌گذاری بلیت‌های هواپیما، ایرلاین‌ها موظف هستند که مطابق گذشته، بلیت‌ها را در بازار عرضه کنند و اگر ایرلاینی دچار تخلف شود، مجوز آن باطل شده و به مراجع رسیدگی ارجاع داده می‌شود.»

محمدی بخش در ادامه تأکید کرد: «بر اساس ابلاغ معاون دادستان و جانشین سرپرست دادسرای عمومی و انقلاب ناحیه ۳۰ ویژه فرودگاه‌های تهران به شرکت‌های هواپیمایی، «شرکت‌های «موج زمزم»، «چارت‌ر ۷۲۴» و زیرمجموعه‌های آن و گروه نرم‌افزاری «آپ» به علت گران‌فروشی بلیت هواپیما، از هرگونه واگذاری و فروش بلیت تا اطلاع ثانوی منع شدند.»

چندی پیش نیز وزیر راه و شهرسازی در حاشیه هفدهمین نمایشگاه بین‌المللی گردشگری از راه‌اندازی سامانه ویژه فروش بلیت هواپیما طی روزهای آینده خبر داده بود. قرار است با بهره‌وری از این سامانه که تحت نظارت سازمان هواپیمایی کشور است، به موضوعات مربوط به فروش بلیت هواپیما در کشور رسیدگی شود.

■ شورای رقابت «فیدیبو» را از محدودسازی ناشران برای همکاری با سایر پلتفرم‌ها منع کرد

در راستای شکایت طاقچه و کتابراه، شورای رقابت فیدیبو را به توقف رویه ضد رقابتی ملزم کرد و این پلتفرم باید بند انحصاری در قراردادهای خود با ناشران را حذف کند.

■ رگولاتوری: اپراتورها به تعهدات خود برای افزایش قیمت اینترنت عمل نکنند، جریمه می‌شوند

رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات اعلام کرد اپراتورها در افزایش قیمت اینترنت، متعهد به رشد سرعت و افزایش پوشش نسل چهارم و پنجم شده‌اند. به گفته لاجوردی براساس الحاقیه پروانه اپراتورها، آنها اگر به تعهدات خود عمل نکنند، جریمه خواهند شد.

در نشست بهبود کیفیت اینترنت که با محوریت بحث افزایش تعرفه اینترنت با حضور مدیران سازمان تنظیم مقررات و اپراتورها برگزار شد، امیرمحمدزاده لاجوردی، رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی تأکید کرد افزایش تعرفه باید به سرمایه‌گذاری در شبکه منجر شود: «میزان سرمایه‌گذاری سه اپراتور سیار راز سال ۹۶ که ۱۳۰۰ میلیون دلار بوده حال در سال ۱۴۰۱ به ۵۸۰ میلیون دلار رسیده است.»

به گفته وی آنها در ازای افزایش قیمت اینترنت با اپراتورها توافق کرده‌اند تا پایان سال ۱۴۰۳ تعداد سایت‌های نسل پنجم به ده درصد افزایش پیدا کند، پوشش نسل چهارم به ۹۶ درصد برسد و میانگین سرعت اینترنت در ۶ ماه آینده سی درصد افزایش یابد.

یکی از نکات قابل توجه در باره افزایش قیمت اینترنت، رشد یکسان تعرفه اینترنت ثابت و همراه بود. موضوعی که می‌تواند تعادل بین اینترنت سیار و ثابت را برقرار نکند. لاجوردی در این باره اظهار داشت: «بر اساس مدیریت بسته‌ها این تفاوت را ایجاد می‌کنیم تا مزیت اینترنت ثابت مشخص شود. این موضوع در پروژه فیبر نوری هم بیشتر مشخص خواهد شد و کاربر سرعت چند صد مگابیتی را تجربه خواهد کرد.»

لاجوردی درباره چرایی انتخاب نرخ رشد ۳۴ درصد قیمت اینترنت اعلام کرد: «اپراتورها از این میزان افزایش راضی نبودند و خواهان درصد بیشتری برای نرخ افزایش

قیمت اینترنت بودند ولی در نهایت براساس پارامترهای مختلف به این عدد رسیدیم.»

سازمان تنظیم مقررات چه ضمانت اجرایی برای عمل به تعهدات در راستای افزایش قیمت اینترنت گرفته است؟ لاجوردی در پاسخ به این سؤال دیجیاتو اعلام کرد در قالب الحاقیه پروانه اپراتورها، مقرر شده است در صورتی که آنها تعهدات خود در راستای افزایش نرخ اینترنت را محقق نکنند، جریمه شوند.



او اعتقاد دارد تعهداتی که برای اپراتورها در نظر گرفته‌اند سختگیرانه، اما شدنی است: «اگر اپراتورها تعهد خود را انجام ندهند مشمول جریمه می‌شوند. در حال حاضر اپراتورها پروانه UNSP را دریافت کرده‌اند و در قالب UNSP در هر بار تخلف تا ۵ درصد از درآمدشان می‌تواند مشمول جریمه شود.»

به گفته لاجوردی، جلسات منظمی با اپراتورها تشکیل شده است و سازمان رگولاتوری در کنار اپراتورها به آنها کمک می‌کند تا تعهداتشان محقق شود: «از جمله خدماتی که در راستای افزایش تعرفه بر اپراتورها تکلیف شد، هدیه اینترنت رایگان بود که تاکنون ۴ میلیون نفر ثبت نام کرده‌اند و از آن بهره‌مند هستند.»

تنظیم‌گری دور دنیا

■ آغاز تحقیقات درباره نقض احتمالی

قانون بازارهای دیجیتال از سوی پلتفرم‌ها

به نقل از Reuters، تنظیم‌گران ضد انحصار اتحادیه اروپا اعلام کردند که عملکرد شرکت‌های گوگل، متا و اپل به دلیل نقض احتمالی قانون جدید بازارهای دیجیتال اتحادیه اروپا مورد بررسی قرار خواهد گرفت. نتایج این تحقیقات می‌تواند در ادامه به اعمال جریمه سنگین برای شرکت‌های مذکور منجر شود.

هدف قانون بازارهای دیجیتال اتحادیه اروپا که از تاریخ ۷ مارس لازم‌الاجرا شده است، تسهیل انتخاب سرویس‌های آنلاین رقیب مانند پلتفرم‌های اجتماعی،

مرورگرهای وب و فروشگاه‌های اپلیکیشن از سوی کاربران است؛ امری که قدرت غول‌های فناوری را به چالش می‌کشد. به عقیده کارشناسان این اقدام اروپا امکان رقابت را برای شرکت‌های کوچکتر فراهم می‌کند. از سوی دیگر شرکت‌های فناوری ادعای کنندگان هزاران مهندس و کارشناس را برای برآورده کردن الزامات قانون بازارهای دیجیتال اروپا به کار گرفته و به کاربران گزینه‌های انتخابی بیشتری ارائه می‌دهند.

شدند که این رسانه اجتماعی بانقض حق کپی‌رایت به کاربران خود اجازه می‌دهد که محتوا را بدون اجازه و پرداخت حق نشر آپلود کنند. انجمن حمایت از مصرف‌کنندگان اسپانیا (FACUA) ضمن استقبال از تصمیم جدید دادگاه عالی، اعلام کرد که واکنش‌ها به حکم مذکور باعث تأمل بیشتر قاضی در مورد تأثیر عظیم چنین ممنوعیتی بر کاربران شده است. این سازمان غیرانتفاعی همچنین نسبت به لغو کامل دستور اولیه، ابراز امیدواری کرد.



■ کاهش الزامات و قوانین سخت‌گیرانه

چین در حوزه صادرات داده‌ها

به گزارش وبگاه خبری Reuters، نهاد تنظیم‌گر فضای سایبری چین قوانین جدیدی را برای تسهیل و تنظیم جریان داده‌های فرامرزی صادر کرد. این نهاد همچنین به شفاف‌سازی استانداردهای گزارش ارزیابی امنیتی انتقال «داده‌های مهم» (important data) پرداخت. اداره فضای سایبری چین اعلام کرد: «داده‌های جمع‌آوری و تولید شده در خلال فعالیت‌هایی مانند تجارت بین‌المللی و حمل و نقل فرامرزی که فاقد اطلاعات شخصی یا داده‌های حساس باشند، از فرایند اعلام انتقال معاف خواهند بود.»

تام نونلیست، معاون شرکت تحقیقاتی «Trivium China» در این خصوص گفت: «این اقدامات به طور



باین حال، کمیسیون اروپا همچنان نسبت به انطباق اقدامات این شرکت‌ها با قانون مذکور تردید دارد. تیری برتون، کمیسر بازارهای داخلی اتحادیه اروپا، در پاسخ به پرسش مطرح شده در باره عجلولانه بودن آغاز تحقیقات تنهاده هفته پس از اجرای قانون گفت: «تحقیقات نباید تعجب برانگیز باشد. قانون قانون است. ما نمی‌توانیم فقط بنشینیم و منتظر بمانیم.»

■ تعلیق حکم مسدودسازی موقت تلگرام در اسپانیا

به گزارش وبگاه خبری Reuters، دادگاه عالی اسپانیا حکم خود برای مسدودسازی موقت سرویس پیام‌رسان تلگرام در این کشور را تا زمان تکمیل تحقیقات پلیس در باره تأثیرات این ممنوعیت بر کاربران به حالت تعلیق درآورد.

سانتیاگو پدراز، قاضی این پرونده روز جمعه با تعلیق سرویس تلگرام در اسپانیا موافقت کرده و قرار بود این تعلیق از امروز اجرایی شود.

با این وجود بر اساس بیانیه دادگاه، پدراز تصمیم گرفت اجرای این دستور را متوقف کند و در عوض خواستار تهیه گزارشی توسط پلیس ملی در باره تأثیرات احتمالی تعلیق موقت تلگرام بر کاربران آن شد.

برخی شرکت‌های رسانه‌ای فعال در این کشور از جمله «آترسمدیا» (Atresmedia)، «مدیاست» (Mediaset) و «تلفونیکا» (Telefonica)، طی شکایاتی از تلگرام مدعی



بر اساس گزارش‌های منتشر شده، قطعنامه غیرالزام‌آور هوش مصنوعی به پیشنهاد ایالات متحده ارائه شد و بیش از ۱۲۰ کشور از جمله چین از آن حمایت کردند. لیندا توماس گرینفیلد، سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحد در این خصوص گفت: «امروز، همه ۱۹۳ عضو مجمع عمومی سازمان ملل متحد یک صدا تصمیم گرفتند و به جای آن که اجازه دهند، هوش مصنوعی بر ما حکمرانی کند، حکمرانی بر هوش مصنوعی را انتخاب کردند.»

در بحبوحه پیشرفت هوش مصنوعی و ترس کشورها از چالش‌های فراگیر شدن این فناوری مانند تأثیر منفی بر فرایندهای دموکراتیک و از بین رفتن مشاغل و کلاهبرداری، این قطعنامه تازه‌ترین مورد از سری ابتکاراتی است که برخی کشورهای سراسر جهان برای تنظیم‌گری توسعه هوش مصنوعی ارائه کرده‌اند.

بر اساس متن این قطعنامه: «طراحی، توسعه، استقرار و استفاده نادرست یا مخرب از سیستم‌های هوش مصنوعی خطراتی ایجاد می‌کند که می‌تواند، حفاظت، ارتقاء و اساس حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین را تضعیف کند.»

بر اساس ادعای جیک سالیوان، مشاور امنیت ملی ایالات متحده، مذاکره بر سر این قطعنامه نزدیک به چهار ماه طول کشیده است.

پیش از این، دولت‌های آمریکا، بریتانیا و بیش از دهه‌ها کشور دیگر در ماه نوامبر، از اولین توافق نامه بین‌المللی

قابل توجهی بار انطباق را برای شرکت‌های خارجی در چین کاهش می‌دهند، اگرچه برای شرکت‌های چندملیتی در مناطق حساس هنوز مسئله «داده‌های مهم» مطرح است.»

مقامات چینی در سال‌های اخیر کنترل داده‌های تولید شده در داخل مرزهای این کشور را به عنوان بخشی از یک اقدام امنیتی تشدید کرده و این اقدام موجب سردرگمی و نگرانی شرکت‌های تجاری خارجی فعال در چین شده بود. با این حال، شرکت‌ها همچنان خواهان شفافیت بیشتر در باره چگونگی تعریف چین از عبارت «داده‌های مهم» هستند.

به عقیده برخی کارشناسان، تغییر رویکرد پکن در قبال مسئله انتقال داده‌ها، گواهی بر نیاز روزافزون این کشور به توسعه اقتصاد دیجیتال و تجارت الکترونیک در بحبوحه نبرد فناورانه با دولت آمریکا محسوب می‌شود.

■ تصویب نخستین قطعنامه جهانی هوش مصنوعی سازمان ملل متحد

به گزارش وبگاه خبری Reuters، مجمع عمومی سازمان ملل متحد طی روزهای اخیر با اکثریت آراء اولین قطعنامه جهانی در باره هوش مصنوعی را تصویب کرد. این قطعنامه کشورها را به حفاظت از حقوق بشر و داده‌های شخصی و همچنین تدوین سازوکار نظارت بر هوش مصنوعی در مقابل خطرات ترغیب می‌کند.

سیاه‌جدید دولت آمریکا قرار خواهند گرفت. مقامات دولت بایدن همچنین در حال بررسی تحریم یک شرکت چینی سازنده تراشه‌های حافظه، با نام «ChangXin Memory Technologies» یا «CXMT» نیز هستند. احتمال می‌رود، بسیاری از شرکت‌های چینی که توسط هوآوی خریداری یا تأسیس شده بودند، تحت تأثیر تصمیمات جدید کاخ سفید قرار گیرند. این شرکت‌ها پیش‌تر به عنوان تأسیسات ساخت تراشه از سوی «انجمن صنعت نیمه‌هادی» (SIA) مستقر در واشنگتن شناسایی شده بودند.

چنین اقدامی از سوی دولت آمریکا به منزله تشدید کارزار واشنگتن برای محدود کردن و مهار جاه‌طلبی‌های پکن در زمینه هوش مصنوعی و نیمه‌هادی خواهد بود. این رویکرد همچنین فشار بر هوآوی را افزایش خواهد داد. شرکت مخابراتی مذکور سال گذشته علی‌رغم محدودیت‌ها یک پردازنده تلفن هوشمند پیشرفته 5G را معرفی کرد که به عقیده بسیاری از کارشناسان فراتر از توانایی‌های مورد انتظار از این شرکت بود. ادیسون لی، تحلیلگر شرکت «Jefferies»، پس از شناسایی «CXMT» به عنوان یک هدف بالقوه نوشت: «افزودن شرکت‌های چینی بیشتر به فهرست تحریم‌های ایالات متحده یک اتفاق بسیار محتمل است. اجرا و توجیه آن آسان است و مانع از آن می‌شود که برخی شرکت‌های کلیدی چینی بتوانند، از خلاءهای فعلی در محدودیت‌های صادراتی استفاده کنند.»



ایمنی هوش مصنوعی رونمایی کردند تا بعنوان اهرم فشاری بر شرکت‌ها جهت ایجاد سیستم‌های هوشمند ایمن عمل کند. علاوه بر این، اتحادیه اروپا یکی از بازیگران پیش‌تاز در عرصه تدوین مقررات هوش مصنوعی به شمار می‌رود. قانون‌گذاران این بلوک اخیراً توافق‌نامه موقتی را برای نظارت بر این فناوری تصویب کرده‌اند. دولت آمریکا نیز قانون‌گذاران را برای تنظیم مقررات هوش مصنوعی تحت فشار قرار داده است. مقامات چینی و روسیه نیز مانند سایر دولت‌های سرتاسر جهان مشتاقانه در حال بررسی استفاده از ابزارهای هوش مصنوعی برای اهداف مختلف هستند.



■ برنامه دولت آمریکا برای تحریم شبکه تأمین تراشه‌هوآوی

به گزارش وبگاه SCMP، دولت بایدن در حال بررسی لیست سیاه تعدادی از شرکت‌های نیمه‌هادی چینی مرتبط با هوآوی است. گول مخابراتی چینی با وجود تحریم‌های سنگین آمریکا در سال گذشته به پیشرفتی مهم در حوزه فناوری تراشه دست یافت. بر اساس برآوردهای صورت گرفته، شرکت‌های تراشه‌سازی مانند «Qingdao Si'En»، شرکت «SwaySure» و «Shenzhen Pensun Technology» در لیست

■ جریمه ۲۵۰ میلیون یورویی گوگل از سوی تنظیم‌گر رقابت فرانسه

به گزارش وبگاه خبری Reuters، ناظر رقابت فرانسه طی روزهای اخیر شرکت گوگل را به دلیل نقض قوانین مالکیت معنوی ناشران رسانه‌ای اتحادیه اروپا، ۲۵۰ میلیون یورو (معادل ۲۷۱،۷۳ میلیون دلار) جریمه کرده است. طبق اعلام این نهاد تنظیم‌گر، چت بات هوش مصنوعی گوگل، موسوم به بارد، پس از تغییر نام به جمینی، بدون اطلاع ناشران و خبرگزاری‌ها با داده‌های تولیدی آن‌ها آموزش دیده است.

نهاد مذکور همچنین اعلام کرد که به توافقاتی با گوگل نیز رسیده و این شرکت متعهد به انجام مجموعه‌ای از اقدامات اصلاحی برای رفع نواقص قانونی عملکرد خود شده است. گوگل اعلام کرد: «مامی خواهیم روی هدف بزرگ‌تر، یعنی رویکردهای پایدار برای ارتباط افراد با محتوای باکیفیت و همکاری سازنده با ناشران فرانسوی تمرکز کنیم.»

غول فناوری آمریکایی همچنین جریمه اعمال شده را نامتناسب خواند و مدعی شد که سازمان ناظر رقابت فرانسه به اندازه کافی تلاش‌های این شرکت را در نظر نگرفته است. این در حالی است که جریمه مذکور به اختلاف حق نسخه برداری از محتوای آنلاین مربوط می‌شود؛ امری که با شکایت بزرگ‌ترین سازمان‌های خبری فرانسه، از جمله خبرگزاری فرانسه (AFP) مواجه شده است.



■ افزایش انتقادات از آمریکا پس از افشای برنامه جاسوسی ماهواره‌ای

به گزارش وبگاه خبری Reuters، ارتش و رسانه‌های دولتی چین چند روز پس از گزارش رویترز مبنی بر برنامه شرکت اسپیس ایکس برای ساخت صدها ماهواره جاسوسی به سفارش یک آژانس اطلاعاتی آمریکا، این کشور را به فعالیت تهدیدآمیز علیه امنیت جهانی متهم کردند. وبگاه رویترز به نقل از منابع آگاه گزارش داده بود که واحد استارشیلد شرکت اسپیس ایکس تحت یک قرارداد ۱،۸ میلیارد دلاری با اداره ملی شناسایی آمریکا (NRO) در حال توسعه یک شبکه ماهواره‌ای جدید است.

انتشار این خبر با واکنش شدید حساب‌کاربری ارتش چین در رسانه‌های اجتماعی مواجه شد. حساب‌کاربری مذکور مدعی شد که برنامه اسپیس ایکس بی‌شمردگی و استانداردهای دوگانه ایالات متحده‌ای را نشان می‌دهد که سعی دارد، چین را تهدید علیه امنیت ملی خود معرفی کند. در این پست آمده است: «همه کشورهای جهان باید هوشیار باشند و در برابر تهدیدات امنیتی جدید و حتی بزرگ‌تر دولت ایالات متحده بایستند.»

وانگ یانان، سردبیر مجله «Aerospace Knowledge» که تحت نظارت دولت چین قرار دارد، در مصاحبه‌ای پروژه ماهواره‌ای اسپیس ایکس را چالشی برای امنیت و ثبات جهانی برشمرد. او طی اظهار نظری در این خصوص گفت: «جاسوسی اطلاعاتی ایالات متحده از کشورهای یا مناطقی که نگران آن هستند، ناگزیر باعث حساس شدن یا حتی تشدید برخی تنش‌های ما می‌شود.»

اداره ملی شناسایی آمریکایی طی روزهای اخیر مأموریت خود برای توسعه سیستم‌های جاسوسی فضایی را تأیید اما از اظهار نظر در مورد میزان دخالت اسپیس ایکس در آن خودداری کرد. گزارش‌ها حاکی از آن است که شبکه در حال توسعه توسط واحد استارشیلد، از سرویس اینترنت ماهواره‌ای استارلینک، جدا خواهد بود.

یادداشت تحلیلی

شبکه تنظیم‌گری

حلقه مفقوده هویت بخشی

مژده ناطقی، مهدی میرزائی، امیرحسین قلندری
پژوهشگران اندیشکده حکمرانی شریف

به تنظیم‌گران





رسمی با یک نهاد مرکزی واحد، «دومین بهترین»^۱ پیشنهاد سیاستی می‌دانند و برخی از پژوهش‌های متأخر، با تأکید بر مزایای حکمرانی شبکه‌ای و روابط غیررسمی و غیرسلسله‌مراتبی، مدعی هستند که شبکه‌های تنظیم‌گری «اولین بهترین»^۲ راه‌حل سیاستی هستند (Vantaggiato, ۲۰۲۰). در عرصه‌ی عمل نیز همان‌طور که در نمودار زیر نشان داده شده است، در طول دودهمه‌ی اخیر، تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری در سه سطح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی، رشد فزاینده‌ای را تجربه نموده است.

از سوی دیگر، همان‌طور که در یادداشت «بلوغ تنظیم‌گری: از کارکرد تازیبست بوم»^۳ گفته شده است، عدم توفیقات ویژه و کژکارکردی‌های ناشی از عملکرد انفرادی نهادهای تنظیم‌گر، سبب شکل‌گیری ایده‌ای متأخری شده است که تحقق اهداف و کارکردهای تنظیم‌گری و نیل به حکمرانی تنظیم‌گرانه را از طریق اتخاذ رویکردهای نظام‌مند همچون «نظام تنظیم‌گری» میسر می‌داند. یکی از حلقه‌های مکمل مهم در تشکیل نظام تنظیم‌گری، ارتباطات تنظیم‌گران بایکدیگر است که از مسیر شبکه‌های تنظیم‌گری می‌گذرد.

آژانس‌های تنظیم‌گری امروزه به‌عنوان ضرورتی غیرقابل‌انکار برای حکمرانی مدرن در نظر گرفته می‌شوند. به دنبال فراگیری ایده‌ی دولت تنظیم‌گر، در طی ۴۰ سال اخیر، تعداد این آژانس‌ها در کشورهای مختلف جهان به صورت چشم‌گیری رشد نموده است (Jordana et al, ۲۰۱۱). تکرر تعداد تنظیم‌گران در کنار همپوشانی و همگرایی موضوعات تنظیم‌گری، منتج به آن شده است که برخی از کارکردهای تنظیم‌گری این نهادها در شرایط انفرادی و جزیره‌ای به نحو مطلوبی محقق نشود. در این شرایط، تنظیم‌گران جهت ایفای نقش اثربخش در تحقق منافع عمومی، باید تعاملات سازنده بایکدیگر داشته باشند، همکاری و هماهنگی خود را در تصمیمات ارتقاء دهند، دانش و اطلاعات تنظیم‌گری را بایکدیگر به اشتراک بگذارند و هویت حرفه‌ای مشترکی برای غلبه بر چالش‌های مشترک ایجاد کنند.

برای نیل به موارد مذکور و رفع انسداد ایفای نقش تنظیم‌گران، یکی از پیشنهادات سیاستی رایج در نظام‌های حکمرانی مدرن، تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری است. برخی از پژوهش‌ها، شبکه‌های تنظیم‌گری را در مقایسه با ایجاد یک فرایند هماهنگی

۱ . Second Best
۲ . First Best



■ ضرورت‌ها، کارکردها و ابزارهای شبکه‌های تنظیم‌گری

مطالعات ادبیات شبکه‌های تنظیم‌گری نشان می‌دهد که موارد مرتبط به شبکه‌رامی توان در سه دسته ضرورت‌ها (دلایل تأسیس شبکه)، کارکردها (تأثیرات شبکه بر سطوح مختلف تنظیم‌گری) و ابزارها (خروجی‌های عینی شبکه) قرار داده در ادامه هر کدام به صورت مجزای بیان خواهد شد.

■ ضرورت‌های شبکه‌ی تنظیم‌گری

با وجود آنکه علت تأسیس و ضرورت‌های شبکه‌های تنظیم‌گری، متعدد، متفاوت و بعضاً منحصر به فرد است، در این بخش تلاش شده است تا ریشه‌های عمومی شکل‌گیری شبکه‌های تنظیم‌گری جمع‌آوری شود و مجموعه دلایلی که نیاز به تأسیس نهاد جدیدی چون شبکه را ایجاد کرده است، مورد بررسی قرار گیرد.

الف) رقابت تنظیمی منفرد، مضر و رو به پایین

پدیده‌ی رقابت تنظیمی^۳ از نظر تاریخی ریشه در سیستم‌های حکومتی فدرال داشته است؛ با این وجود، از اواسط قرن بیستم و تشدید جهانی شدن اقتصاد، رقابت تنظیمی به یک موضوع مهم چه در سطح بین‌المللی و چه در سطح ملی تبدیل شده است. تئوری رقابت تنظیمی در ابتدا تمرکززدایی و رقابت در تنظیم مقررات را با نتایج کارآمد برابر می‌دانست و

۳ . Regulatory Competition

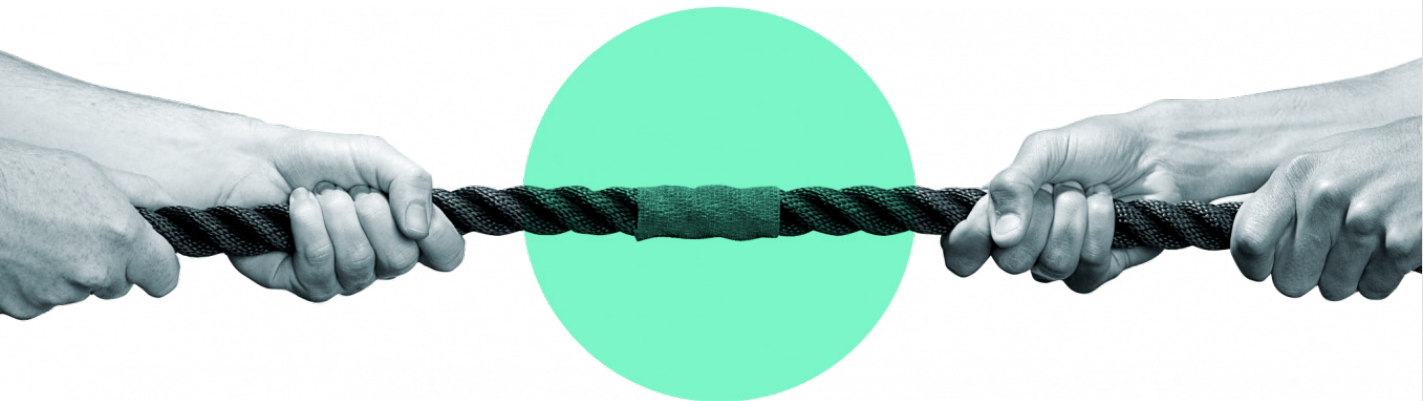
با تکیه بر همانندی میان مقررات و بازارهای کالا، ادعا می‌کرد که تنظیم‌گران باید برای شهروندان و بنگاه‌ها رقابت کنند تا کارایی به حداکثر برسد. این تئوری پیش‌بینی می‌کرد که چنین رقابتی به دلیل توانایی بازیگران مختلف در انتخاب کارآمدترین مقررات، «مسابقه‌ای رو به بالا»^۴ در استانداردهای تنظیم‌گری ایجاد می‌کند (Geradin & McCahery، ۲۰۰۴).

در مقابل، با مرور زمان برخی از پژوهشگران نشان دادند که این پیش‌بینی لزوماً محقق نخواهد شد. این پژوهشگران به همراه مطالعات تجربی استدلال می‌کنند رقابت تنظیمی در عرصه‌ی عمل کارایی پیش‌بینی شده را نداشته است و به نوعی به جای مسابقه‌ای رو به بالا، «مسابقه‌ای رو به پایین»^۵ را رقم زده است؛ زیرا رقابت شدید میان تنظیم‌گران برای تأیید و گسترش صلاحیت و نفوذ خود در یک حوزه، باعث می‌شود که سیاست‌ها و رویه‌های تنظیم‌گری بیشتر و بیشتر از منافع عمومی دور شوند (Geradin & McCahery، ۲۰۰۴). چنین رقابتی، رقابت تنظیمی مضر^۶، منفی و رو به پایین نامیده می‌شود.

۴ . Race to The Top

۵ . Race to The Bottom

۶ . Detrimental Regulatory Competition





تکثر تعداد تنظیم‌گران در کنار همپوشانی و همگرایی موضوعات تنظیم‌گری، منتج به آن شده است که برخی از کارکردهای تنظیم‌گری این نهادها در شرایط انفرادی و جزیره‌ای به نحو مطلوبی محقق نشود.

ج) امکان خرید جایگاه

خرید جایگاه^۸، به این ایده اشاره دارد که سیاست‌گذارانی که در مکان سنتی سیاست‌گذاری خود با موانعی مواجه می‌شوند، عموماً به دنبال مکان‌های جدیدی برای سیاست‌گذاری هستند که بیشتر با اولویت‌ها و اهداف آن‌ها سازگار باشد. این مفهوم تاکنون به طور کلی به عنوان یک فعالیت مرتبط با سیاست‌گذاری، نه تنظیم‌گری، مفهوم‌سازی شده است. با این وجود، اخیراً پژوهش‌هایی این مفهوم را در رابطه‌ی میان تنظیم‌شوندگان و تنظیم‌گران مورد بررسی قرار داده‌اند. خرید جایگاه یا خرید محکمه^۹ در محیط

ب) آربیتراژ تنظیم‌گری

مفهوم آربیتراژ تنظیم‌گری^۷، ایده‌ی «آربیتراژ» که اغلب در مباحث مالی و اقتصادی مطرح می‌شود را به محدوده‌ی تنظیم‌گری وارد می‌کند. اشخاص، بنگاه‌ها و فعالین اقتصادی ممکن است نه تنها به دنبال قیمت‌های متفاوت باشند، بلکه به دنبال مقررات گوناگونی بگردند که برای فعالیتشان مفیدتر باشند. در این معنا، آربیتراژ تنظیم‌گری رویه‌ای اغلب قانونی است که در آن تنظیم‌شوندگان برای دور زدن مقررات نامطلوب خود، از نقاط ضعف سیستم‌های تنظیم‌گری استفاده می‌کنند. ناهمگونی‌های تنظیم‌گری چه در مرزهای درون یک کشور و چه در عرصه‌های بین‌المللی، این امکان را به تنظیم‌شوندگان می‌دهد تا بین «فضاهای تنظیم‌گری» متفاوت حرکت کنند تا هرگونه محدودیت مرتبط با رویه‌های خاص تنظیم‌گری را از بین ببرند (Coendet, ۲۰۲۱).

۷ . Regulatory Arbitrage

۸ . Venue Shopping

۹ . Forum Shopping



در همه‌ی زمینه‌ها اساساً امری ناممکن باشد. بنابراین، همکاری برای تجمیع منابع و اعمال تخصص در میان تنظیم‌گران مسئله‌ای ضروری است و به آنان در کاهش بار کاری، صرفه‌جویی در زمان، بهبود کارایی و ارتقای عملکرد کمک قابل توجهی می‌کند (Vestlund, ۲۰۱۷).

ه) نیاز به مشورت و هماهنگی با هم‌متایان

یکی از مهم‌ترین دلایل تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری وجود شکاف‌های تنظیمی میان آژانس‌های تنظیم‌گری است که انتظار می‌رود همکاری و هماهنگی میان تنظیم‌گران در قالب شبکه به مرتفع نمودن آن کمک نماید. به عنوان مثال، وانتاگیاتو^{۱۱} و همکاران در تبیین ضرورت شکل‌گیری شبکه‌های اداری اروپایی^{۱۲} که در طیف گسترده‌ای از حوزه‌های سیاستی ایجاد شده‌اند و کارکردهای مختلفی را بر عهده دارند، به لزوم دستیابی به هماهنگی تنظیم‌گرانه^{۱۳} در یک بازار واحد و ممانعت از نفوذ سیاسی غیرقابل قبول قدرت‌ها در سطح اتحادیه اروپا اشاره می‌کنند.

به بیانی دیگر، منشأ شکل‌گیری شبکه‌های تنظیم‌گری در این واقعیت نهفته است که مقامات تنظیم‌گر متوجه شده‌اند که بدون مشورت و هماهنگی با هم‌متایان خود - بالاخص هم‌متایان خارجی در شبکه‌های بین‌المللی - قادر به انجام مناسب مسئولیت‌های خود نیستند. در همین رابطه، یکی از فضایل اصلی مورد اعدا در مشورت، هدایت به یادگیری متقابل به معنای «به روز رسانی باورها بر اساس تجربیات، تجزیه و تحلیل یا تعاملات اجتماعی زیسته» است و بنابراین، شبکه‌ها به عنوان محافلی برای آزمایش و اشتراک‌گذاری عمل می‌کنند که منجر به یادگیری می‌شوند.

تنظیم‌گری، اشاره به آن دارد که تنظیم‌شونده از تعدد، همپوشانی و رقابت تنظیمی منفی تنظیم‌گران استفاده می‌کند تا خود را در فضای تنظیم‌گری مطلوب‌تری قرار دهد. در این شرایط، از چند جنبه نزدیک شدن به یک تنظیم‌گر می‌تواند برای شرکت‌ها مفید باشد. اولاً، شرکت‌ها به دنبال استفاده از تنظیم‌گران مطلوب‌تر و به کاهش زیان مورد انتظار خود هستند. دوم آنکه شرکت‌ها اطلاعات ناقصی در مورد ترجیحات تنظیم‌گران و همچنین نتایج بالقوه‌ی تصمیمات آنان دارند؛ بنابراین، منطقی است که شرکت‌ها برای به حداقل رساندن عدم قطعیت مربوط به تصمیم‌گیری، به دنبال کسب اطلاعات از چندین تنظیم‌گر باشند (Coenet, ۲۰۲۱, a).

د) ضعف تنظیم‌گران در تأمین منابع و کمبود تخصص

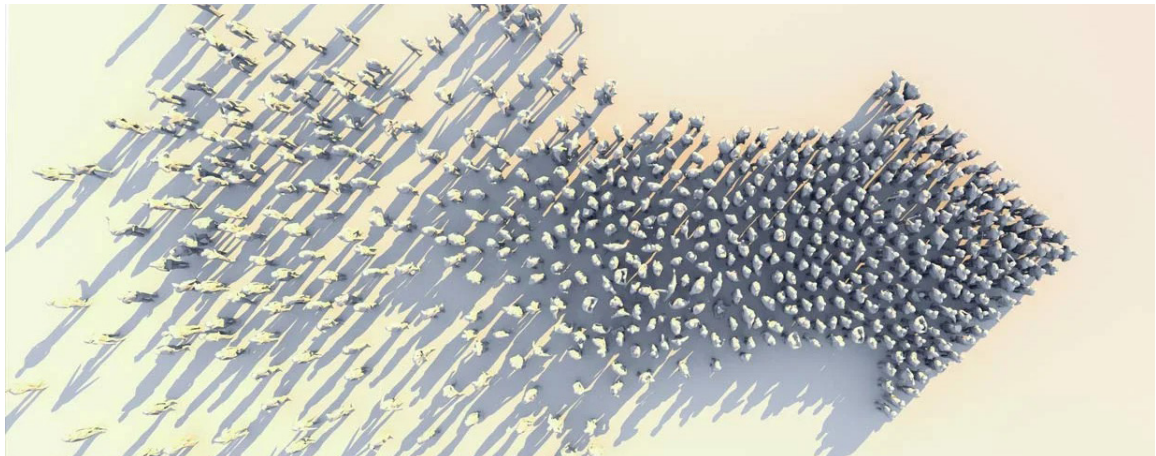
شبکه‌های تنظیم‌گری اساساً به عنوان مکانیسمی جهت جبران کمبود منابع تنظیم‌گران شناخته می‌شوند و آژانس‌های تنظیم‌گری به واسطه‌ی یکپارچگی درون شبکه‌ای و ارتباطات متقابل، قادر به کسب منابع از طریق شبکه‌ها هستند؛ به همین جهت، تأمین و ادغام منابع به عنوان یک پدیده‌ی شبکه‌ای^{۱۴} در نظر گرفته می‌شود. در این تحلیل، شبکه‌ی تنظیم‌گری به خودی خود به عنوان نوعی منبع تلقی می‌شود که تنظیم‌گران برای جبران کمبود منابع خود به آن تکیه می‌کنند (Vantaggiato, ۲۰۱۹). فقدان تخصص نیز موضوعی است که همواره برخی تنظیم‌گران از آن رنج می‌برند. مراحل تنظیم‌گری اغلب پیچیده و زمان‌بر هستند و به مهارت‌های فنی و تخصص‌گران قیمت نیاز دارند. تنظیم‌گران به دلیل ضعف در منابع، یا به علت‌های دیگر، اغلب به سختی به سطح مطلوبی از تخصص می‌رسند. علاوه بر این، به نظر می‌رسد رسیدن به سطح مطلوبی از تخصص

۱۱ . Vantaggiato

۱۲ . European Administrative Networks (EANs)

۱۳ . Regulatory Harmonization

۱۴ . Network Phenomenon



و) نیاز به تغییر جایگاه

یکی از انگیزه‌های اصلی آژانس‌های تنظیم‌گری جهت تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری غیررسمی، احساس ضرورت «تغییر جایگاه»^{۱۴} است؛ به این معنا که آژانس‌های تنظیم‌گری تمایل به راه‌اندازی شبکه‌هایی غیررسمی دارند تا جایگاه بحث در باره‌ی یک موضوع سیاسی خاص را از محیطی رسمی که در آن به دلیل سلطه‌ی بازیگران سیاسی، توانایی تنظیم‌دستور کار^{۱۵} ندارند - یا توانایی تنظیم دستور کار کمی دارند - به محیطی غیررسمی تغییر دهند که در آن قدرت تنظیم دستور کار را تنها با همتایان خود به اشتراک می‌گذارند (Baumgartner & Jones, ۲۰۱۰; Vantaggiato, ۲۰۲۰).

▪ کارکردهای شبکه‌ی تنظیم‌گری

در این قسمت، کارویژه‌های منتسب به شبکه‌های تنظیم‌گری و تأثیرات و پیامدهایی که این نهاد بر سطوح مختلف تنظیم‌گری و حکمرانی گذاشته است، مورد بررسی قرار می‌گیرد. تأثیرات شبکه‌های تنظیم‌گری را می‌توان در سه سطح کلی دسته‌بندی کرد. سطح اول، تأثیراتی است که تک‌تک تنظیم‌گران از تأسیس و عضویت در شبکه می‌بینند. سطح دوم، تأثیراتی است که شبکه از طریق بهبود روابط تنظیم‌گران بر نظام تنظیم‌گری می‌گذارد. سطح سوم نیز در آخر به تأثیرات

شبکه‌ی تنظیم‌گری بر نظام حکمرانی می‌پردازد. نکته‌ی حائز اهمیت آن است که علاوه بر آنکه شبکه در این سه سطح کارکردهای مهمی را ایفا می‌کند، خود این سطوح نیز بر یکدیگر اثرگذار هستند.

الف) توانمندسازی تنظیم‌گران

برخی از اعضای شبکه‌های تنظیم‌گری معتقدند که عضویت در شبکه باعث بهبود عملکرد تک‌تک تنظیم‌گران در محیط‌های داخلی خود شده و تقویت تنظیم‌گران رادری دارد (Vantaggiato et al, ۲۰۲۰). توانمندسازی تنظیم‌گران به واسطه‌ی عضویت در شبکه را می‌توان در چهار دسته‌ی کلی مطرح کرد. اولاً برخی تحقیقات نشان می‌دهد عضویت در شبکه‌های تنظیم‌گری، «قدرت و استقلال بوروکراتیک» را افزایش می‌دهد (Maggetti, ۲۰۱۴; Vantaggiato, ۲۰۱۹). دومین و سومین تأثیر شبکه‌ی تنظیم‌گران بر اعضای خود به تقویت «منابع» و «تخصص» برمی‌گردد. آخرین اثر مثبت شبکه بر تنظیم‌گران نیز به «شهرت» آنان اشاره دارد؛ بدین معنا که با تکیه بر شبکه‌ای از همتایان، تنظیم‌گران می‌توانند تخصص خود را بهبود بخشند که منجر به تصمیمات تنظیم‌گری صحیح‌تر و در نهایت شهرت قوی‌تری می‌شود (Vantaggiato, ۲۰۱۹).

۱۴ . Venue Shifting

۱۵ . Agenda Setting

(Li & Newman, ۲۰۲۲). دومین کانال مؤثر بر انگیزه‌های اعتباری تنظیم‌گران، فشارهای عمومی است. انتشار گزارش‌های عملکرد تنظیم‌گران در شبکه نه تنها مکانیسم فشار همتایان را فعال می‌کند، بلکه تنظیم‌گر را تحت فشارهای عمومی قرار می‌دهد تا رویه‌های خود را با روال‌های مطلوب تنظیم‌گری و قوانین نرم شبکه منطبق سازد. شهرت برای تنظیم‌گران همواره مسئله‌ای مهم است و فشارهای اجتماعی و سرزنش‌های عمومی، شهرت و اعتبار تنظیم‌گران را درگیر می‌کند (Maggetti & Gilardi, ۲۰۱۴).



د) ایجاد هویت حرفه‌ای مشترک

در رشته‌هایی مثل جامعه‌شناسی، روان‌شناسی اجتماعی و مردم‌شناسی، «جامعه‌پذیری»^{۱۸} فرایندی است که در آن انسان‌ها چهارها و ارزش‌های جامعه‌ی پیرامون خود را یاد می‌گیرند و سپس آن‌ها را درونی کرده و به جزئی از وجود خود تبدیل می‌کند. پژوهشگران تنظیم‌گری با وام‌گیری از مفهوم جامعه‌پذیری در علوم اجتماعی، شبکه‌های تنظیم‌گری را نوعی مکان‌های اجتماعی‌سازی می‌دانند که باورهای مشترک را از طریق انتقال هنجارها و ارزش‌ها در تنظیم‌گران درونی‌سازی می‌کنند (Vantaggiato, ۲۰۲۰; Papadopoulos, ۲۰۱۸).

برخی از محققان استدلال کرده‌اند که تعاملات طولانی‌مدت و مکرر در درون شبکه و تحقق فرایند

ب) تعیین، ترویج و نظارت بر استانداردها و روال‌های مطلوب تنظیم‌گری

یکی از کارویژه‌های مهم شبکه‌های تنظیم‌گری، گسترش روال‌های مطلوب تنظیم‌گری^{۱۶} است. روال‌های مطلوب روش یا تکنیکی است که منجر به نتایج اثر بخش تر و برجسته‌تری نسبت به روش‌های دیگر می‌شود و به دلیل آنکه به‌طور عام توسط گروهی از متخصصین یک رشته یا موضوع پذیرفته شده است، به‌عنوان یک شاخص استفاده می‌شود. برخی از محققان استدلال کرده‌اند که شبکه‌های تنظیم‌گری می‌توانند کیفیت تصمیم‌گیری را از طریق توزیع روال‌های مطلوب و بهبود استانداردهای حرفه‌ای افزایش دهند (Maggetti & Gilardi, ۲۰۱۳; Newman & Zaring, ۲۰۱۳).

ج) کمک به افزایش انگیزه‌های اعتباری تنظیم‌گران

یکی از انتظارات رایج از شبکه‌های تنظیم‌گری، ایجاد انگیزه‌های اعتباری و فعال‌سازی مکانیسم‌های شهرت برای تنظیم‌گران است. تنظیم‌گران اغلب موظفند به این واسطه حرفه‌ای عمل کنند و کیفیت نتایج تنظیم‌گری خود را ارتقا دهند (Majone, ۲۰۰۰). در همین راستا، شبکه‌ها معمولاً از دو کانال کلیدی برای درگیر کردن مکانیسم‌های اعتبار و شهرت استفاده می‌کنند.

اول آنکه شبکه‌ها بستری برای اعمال «فشار همتایان»^{۱۷} فراهم می‌کنند. فشار همتایان به تأثیرات یک‌گروه بر اعضای خود در جهت تغییر رفتارها و ارزش‌ها برای همگام شدن با گروه، اطلاق می‌گردد. در شبکه‌های تنظیم‌گری، فشار همتایان زمانی رخ می‌دهد که تنظیم‌گر اقداماتی را انجام دهد که در نگاه دیگر تنظیم‌گران عضو شبکه مورد قبول نباشد و مورد سرزنش آنان قرار گیرد

۱۸ . Socialization

۱۶ . Regulatory Best Practices

۱۷ . Peer Pressure



شبکه‌های تنظیم‌گری همانند اصنافی چون پزشکان و وکلای توانند این احساس وفاداری را در اعضای خود به وجود بیاورند. به همین منظور، برخی ادعا می‌کنند که پیوند تنظیم‌گران بایکدیگر، آنان را به متحدان بالقوه‌ای در مقابل بازار و دولت بدل می‌کند

اعضای شبکه خواهد شد. ساختار شبکه‌های تنظیم‌گری به هر تنظیم‌گر-فارغ از کوچک یا بزرگ بودن، انباشت منابع کم یا زیاد، تجربه‌ی اندک یا فراوان-این اجازه‌رامی‌دهد که بر دستور کار شبکه تأثیرگذار باشد و در نتیجه فرصت‌های برابری را در اختیار همه‌ی تنظیم‌گران جهت همکاری با سایرین قرار می‌دهد. همچنین لازم به ذکر است که ارتباط و همکاری تنظیم‌گران بایکدیگر صرفاً در محدوده‌ی ارتباطات رسمی و قالب‌های بوروکراتیک شبکه انجام نمی‌شود و بسیاری از تعاملات در محیط‌های غیررسمی شبکه صورت می‌پذیرد؛ چنین تعاملاتی نیز در هماهنگی و همگرایی تنظیم‌گران مؤثر واقع خواهد شد (Vantaggiato et al., ۲۰۲۰).

جامعه‌پذیری، می‌تواند منتج به شکل‌گیری اصطلاحی تحت‌عنوان «Esprit De Corps» شود. این اصطلاح که ریشه‌ای فرانسوی دارد، در معنای لغوی خود اشاره به «احساس غرور، همراهی و وفاداری مشترک بین اعضای یک گروه» دارد (Papadopoulos, ۲۰۱۸; Maggetti & Gilardi, ۲۰۱۴). شبکه‌های تنظیم‌گری همانند اصنافی چون پزشکان و وکلای توانند این احساس وفاداری را در اعضای خود به وجود بیاورند. به همین منظور، برخی ادعا می‌کنند که پیوند تنظیم‌گران بایکدیگر، آنان را به متحدان بالقوه‌ای در مقابل بازار و دولت بدل می‌کند (Newman & Zaring, ۲۰۱۳).

ه) افزایش ظرفیت هماهنگی، همگرایی و سازگاری

شبکه‌های تنظیم‌گری باعث شکل‌گیری ارتباطی مؤثر میان تنظیم‌گران مختلف می‌شوند؛ ارتباط مؤثر به این معناست که هر نهاد تنظیم‌گر حاضر در شبکه، فرصت همکاری با سایر تنظیم‌گران را پیدا می‌کند و تجمیع این همکاری‌ها موجب افزایش ظرفیت هماهنگی^{۱۹}، همگرایی^{۲۰} و سازگاری^{۲۱}

۱۹ . Harmonization

۲۰ . Convergence

۲۱ . Consistency



و) ارتقای ظرفیت و نگرش حل مسئله

شبکه‌های تنظیم‌گری معمولاً عرصه‌ای رافراهم می‌کنند که تنظیم‌گران بتوانند به درک مشترک از مسائل، هنجارهای یکسان و تمایلات درونی واحد برسند. از این رو، تنظیم‌گران تعاملات مکرر و سازنده‌ای را با یکدیگر شکل می‌دهند و نوعی روح جمعی بر آنان حاکم می‌شود. با شکل‌گیری چنین محیطی، تنظیم‌گران که اغلب مشکلاتی مشترک دارند، با یکدیگر هم‌ذات‌پنداری می‌کنند و در نهایت رفتارهای مشارکتی و نگرش‌های حل مسئله در آن‌ها تقویت می‌شود (Maggetti & Gilardi, ۲۰۱۳). برخی از پژوهش‌ها ویژگی‌های اصلی شبکه‌های تنظیم‌گری اروپا را «جستجو برای راه‌حل‌های مشترک برای مشکلات مشترک، با استفاده از تعاملات مشورتی» می‌دانند. در همین راستا، رویکرد حل مسئله به وضوح در جلسات شبکه‌هایی مثل پلتفرم اروپایی مقامات تنظیم‌گری^{۲۲} غالب است و به عنوان مثال، این شبکه مدلی از جلسات را برای اعضای خود فراهم کرده است که در آن بر روی موقعیت‌هایی که برای تنظیم‌گران مشکل‌ساز است، متمرکز می‌شوند (Papadopoulos, ۲۰۱۸).

ز) کمک به افزایش تأثیر تنظیم‌گران بر سیاست

تأثیرات و پیامدهای شبکه‌های تنظیم‌گری بر نظام حکمرانی اغلب در دو شکل صورت‌بندی می‌شوند. برخی از تأثیرات شبکه بر نظام حکمرانی غیرمستقیم است و از مسیر بهبود وضعیت تنظیم‌گران و ارتقای عملکرد نظام تنظیم‌گری می‌گذرد (Vantaggiato, ۲۰۱۹). برخی دیگر از تأثیرات شبکه بر نظام حکمرانی مستقیم است و از طریق خود شبکه دنبال می‌شود. شبکه‌های تنظیم‌گری گاهی بدل به «شبکه‌های مسئله^{۲۳}» و «جوامع معرفتی^{۲۴}» می‌شوند و اینگونه

بر نظام حکمرانی و سیاست‌ها اثر می‌گذارند. شبکه‌های تنظیم‌گری با ایجاد برقراری ارتباط میان بازیگران مختلف و بسیج آنان، همانند شبکه‌های مسئله، اتحادی از ذی‌نفعان مختلف را رقم می‌زنند تا یک هدف یا دستور کار مشترک را به گونه‌ای ترویج کنند که بر سیاست‌های دولت اثر بگذارد (Maggetti, ۲۰۱۴). مکانیسم دیگر برای تأثیر بر سیاست، وجود یک جامعه‌ی معرفتی است. به تعبیر هاس، جامعه‌ی معرفتی به معنای شبکه‌ای از متخصصان شناخته شده در یک حوزه‌ی خاص است که ادعاهای معتبری برای دانش مربوط به سیاست در آن حوزه دارند. این شبکه‌ها می‌توانند به کمک تصمیم‌گیرندگان بیابند و آنان را در تعریف مسئله، راه‌حل و ارزیابی سیاست کمک کنند (Haas, ۱۹۹۲). شبکه‌های تنظیم‌گری نیز با توجه به آنکه از تخصص برتر و اطلاعات با کیفیت بالا برخوردار هستند، می‌توانند بر شکل دادن به دستور کار سیاست و راه‌حل‌های آن اثرگذار باشند (Vantaggiato, ۲۰۲۰).

▪ ابزارهای شبکه‌های تنظیم‌گری

پس از بررسی ضرورت‌ها و کارکردهای شبکه‌های تنظیم‌گری، آخرین بخشی که در مدل مفهومی شبکه‌های تنظیم‌گری بررسی می‌شود، ابزارها شبکه‌های تنظیم‌گری است. این ابزارها به نوعی خروجی‌هایی از شبکه‌های تنظیم‌گری هستند که هر کدام به نحوی عینی در راستای یک یا چند کارکرد از شبکه حرکت می‌کنند و به دنبال رفع مسائلی هستند که شبکه به خاطرشان تأسیس شده است. برگزاری رویدادهای مرتبط با تنظیم‌گری، اشتراک داده‌ها، صدور اعلامیه‌های عمومی مشترک، ظرفیت‌سازی و آموزش مقامات تنظیم‌گری، مستندسازی قوانین، مقررات و رویه‌ها، مطالعات فنی، ارائه‌ی اخبار مرتبط با تنظیم‌گری، سازوکارهای

۲۲ . European Platform of Regulatory Authorities

۲۳ . Issue Network

۲۴ . Epistemic Community



اقتصادی، قیمت‌گذاری خودرواز شورای رقابت سلب و به ستاد تنظیم بازار محول شد. با انقضای مدت مصوبه‌ی شورای عالی هماهنگی اقتصادی، شورای رقابت صلاحیت قیمت‌گذاری خودرواز باز پس گرفت و در فروردین ۱۴۰۲، شورای رقابت و وزارت صمت بر سر موضوعات دیگری مثل نحوه‌ی اعلام قیمت‌های جدید خودرو، مجدداً به اختلاف برخوردند. در ادامه، وقوع اختلاف و تعارض بین تنظیم‌گران محدود به تنظیم‌گران مذکور نماند و سازمان بورس نیز به این درگیری‌ها پیوست. در مسئله‌ی عرضه‌ی خودرو در بورس کالا، سازمان بورس موافقت خود را با این نحوه‌ی عرضه‌ی اعلام کرد و در برخی موارد نیز برخی خودروها در بورس کالا عرضه شدند؛ این در حالی بود که شورای رقابت همواره اعلام کرده می‌کند که عرضه‌ی خودرواز هر طریقی به غیر از سامانه‌ی یکپارچه‌ی فروش خودرو تخلف است و عرضه‌ی خودرو در بورس کالا باید متوقف شود. در نهایت نیز به نظر می‌رسد عرضه‌ی خودرو در بورس کالا حداقل به طور موقت منتفی شده است.

چالش‌های رقابت تنظیمی منفی، آبی‌تراژ تنظیم‌گری و امکان خرید جایگاه، محصور در تنظیم‌گران اقتصادی نیست؛ بلکه در تنظیم‌گری اجتماعی - به ویژه فضای مجازی - نیز می‌توان شواهدی عینی برای این چالش‌ها مطرح کرد. به عنوان مثال، ساترا و مرکز توسعه‌ی فرهنگ و هنر در فضای مجازی که ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است، به واسطه‌ی همپوشانی در صلاحیت‌ها، همواره صلاحیت یکدیگر را در تنظیم‌گری محتوای سمعی و بصری به چالش کشیده و به دنبال افزایش صلاحیت‌های خود در این حوزه هستند. این مسئله تا جایی تشدید شد که در یک فرایند سیاسی، رئیس‌جمهور سابق در نامه‌ای به رئیس وقت قوه‌ی قضاییه هشدار داده بود که تأیید قانونی وی از ساترا در محدوده‌ی صلاحیت

رسمی برای کاهش آبی‌تراژ، انتشار گزارش از علم‌کرد تنظیم‌گران، رتبه‌بندی تنظیم‌گران، تشکیل هیئت‌های مشورتی، کمک‌های اجرایی و زمینه‌سازی برای انعقاد تفاهم‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه همگی ابزارهایی هستند که شبکه‌های تنظیم‌گری در جهت ایفای کارکردهای خود از آن‌ها استفاده می‌کنند.

■ پیامدهای فقدان شبکه در ایران

فضای تنظیم‌گری در ایران نهادهای تنظیم‌گری متکثری را از جمله نهادهای دولتی، شبه‌دولتی، نیمه‌مستقل و نسبتاً مستقل در بر گرفته است. همپوشانی میان این تنظیم‌گران و تعدد آنان در حوزه‌های یکسان، به ویژه در موضوعات همگرا، چالش‌های ناشی از عدم هماهنگی را در نظام تنظیم‌گری تشدید می‌کند. از طرفی دیگر، به دلایلی چون تداوم مداخلات سیاسی و عدم به رسمیت شناختن لایه‌ی تنظیم‌گری در نظام حکمرانی، تنظیم‌گران همواره از کمبود منابع و تخصص و فقدان هویت حرفه‌ای مشترک رنج می‌برند. با توجه به این موارد، به نظر می‌رسد شبکه‌ی تنظیم‌گری نهادی ضروری برای نظام تنظیم‌گری ایران است که در ادامه برخی از شواهد فقدان و پیامدهای آن بررسی خواهد شد.

رقابت تنظیمی منفی، آبی‌تراژ تنظیم‌گری و امکان خرید جایگاه یکی از مواردی است که نظام تنظیم‌گری ایران از آن رنج می‌برد. به عنوان مثال، در حوزه‌ی اقتصادی و به ویژه در مسئله‌ی خودرو، شورای رقابت، سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و ستاد تنظیم بازار که در برخی صلاحیت‌های تنظیم‌گری همپوشانی دارند، در برهه‌هایی رقابتی مضر و رو به پایین با یکدیگر داشته‌اند و در نهایت کار به جایی رسید که در دی ماه ۱۴۰۰ مطابق با مصوبه‌ی شورای عالی هماهنگی

شبکه‌ی تنظیم‌گری با ایجاد تعاملات سازنده میان تنظیم‌گران و افزایش منابع و ظرفیت‌های هماهنگی، همگرایی و سازگاری در میان آنان، بتواند پیشنهاد سیاستی اثر بخشی در جهت رفع چالش‌های رقابت تنظیمی منفی و مناقشات نهادی باشد.

قوه‌ی قضاییه نیست و به‌طور بالقوه در قلمروی شورای عالی فضای مجازی قرار دارد. در امتداد این فضا، برخی از پلتفرم‌ها از جمله فیلم‌ومدعی شده‌اند که ساترا و وظیفه‌ی قانونی در این زمینه ندارد و برخی از پلتفرم‌ها مثل نماوار رابطه‌ی بهتری با ساترا شکل داده‌اند.

بنابراین، مناقشات نهادی و رقابت تنظیمی منفی میان تنظیم‌گران، فضای مخربی را می‌سازد که هیچ‌کس عملاً از تعادل تنظیم‌گری موجود راضی نیست. در این شرایط، از یک سو، نوعی سردرگمی در کسب و کارها در مورد اینکه به چه نهادی باید پاسخگو باشند و از چه سیاستی باید پیروی کنند، ایجاد می‌شود و در نتیجه، سرمایه‌گذاری بلندمدت آن‌ها به دلیل افزایش ریسک سیاسی و فرایندهای چند تنظیم‌گری دست‌وپاگیر تهدید شده و کاهش می‌یابد. از سوی دیگر، حفره‌هایی در نظام تنظیم‌گری ایجاد می‌شود که سرمایه‌گذاران خصوصی را قادر می‌سازد در میان فضاهای متفاوت تنظیم‌گری حرکت کنند و از طریق خرید محکمه و آربیتراژ تنظیم‌گری خود را در موقعیت‌های مطلوب تری قرار دهند تا منافع خصوصی خود را به بهای از دست رفتن منافع عمومی دنبال کنند. علاوه بر این، رقابت تنظیمی منفی می‌تواند منجر به آن شود که استانداردهای تنظیم‌گری در ازای به دست آوردن شمول و مشروعیت گسترده‌تر در بازار به حداقل برسد و سیاست‌های بالادستی تنظیمی به اثر بخشی نرسند. یکی دیگر از مسائلی که نظام تنظیم‌گری ایران را دچار چالش کرده است، رابطه‌ی شورای رقابت با تنظیم‌گران بخشی است. روابط این دو نوع تنظیم‌گر در سایر کشورهای جهان مدل‌های متفاوتی دارد؛ در برخی کشورها مثل استرالیا، اسپانیا و هلند، احکام تنظیم‌گر رقابت بر تنظیم‌گر بخشی ترجیح دارد، در برخی کشورها مثل آمریکا، در زمان وقوع تعارضات،

ترجیح با تنظیم‌گر بخشی است و در برخی کشورها مثل انگلستان، همپوشانی و همزمانی صلاحیت‌ها بین تنظیم‌گر رقابت و بخشی وجود دارد. نکته‌ی حائز اهمیت آن است که در همه‌ی این انواع، نسبت میان تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گر بخشی مشخص است؛ در حالی که در ایران اینگونه نیست و دائماً درگیری‌هایی میان تنظیم‌گران بخشی و رقابت وجود دارد و هر دو طرف درگیری مدعی آن هستند که حیطه‌ی صلاحیتشان توسط دیگری در حال تهدید شدن است. با وجود آنکه اولین راه‌حل آن است که نسبت قانونی این نهادها باید یکدیگر مشخص شود، اما ایجاد شبکه‌ای از تنظیم‌گران که در آن تعاملات سازنده‌ای میان نهادها شکل بگیرد، می‌تواند راه‌حلی جایگزین برای کاهش اصطکاکات میان تنظیم‌گران باشد و رویه‌هایی عرفی را برای حل مشکلات تنظیم‌گران بخشی و رقابت ایجاد کند. علاوه بر ضرورت کاهش رقابت تنظیمی منفی در میان تنظیم‌گران، در برخی مواقع، تنظیم‌گران به دلیل ضرورت‌های عملکردی باید با هم‌متایان خود مشورت کنند و باید یکدیگر هماهنگ باشند. امروزه، همگرایی مفهومی رایج است که بسیاری از مسائل نوظهور بر آن مبتنی هستند؛ فناوری‌های نوظهور منجر به همگرا شدن مدل‌های کسب و کار شده‌اند که اتخاذ شیوه‌های همگرا در سیاست‌ها و مقررات را گریزناپذیر می‌کند. از این رو، تنظیم‌گران حوزه‌های متفاوت که درگیر این مسائل هستند باید با یکدیگر رابطه‌ی نزدیک و هماهنگ تری داشته



سیاسی که امری نسبتاً رایج در ایران است، بدل کند. تنظیم‌گران ایران معمولاً در مقابل مقاومت‌های سیاسی و برورکراتیک، با چالش‌های هویتی مواجه می‌شوند؛ به نحوی که بسیاری از سازمان‌ها که کارکردهای تنظیمی دارند، خود را تنظیم‌گر نمی‌دانند و با ادبیات و استانداردهای مطلوب تنظیم‌گری آشنا نیستند. شبکه‌ی تنظیم‌گری با ایجاد بستری برای به اشتراک‌گذاری تجربیات، یادگیری‌های متقابل و هماهنگ کردن اقدامات پیرامون روال‌های مطلوب، هویتی جمعی از تنظیم‌گرانی که تعاریف همگرا از مسائل و راه‌حل‌ها داشته باشند، خواهد ساخت.

■ منابع

- امامیان، سید محمد صادق و ذوالفقاری، امیراحمد و محمدزاده، احسان و زمانیان، مرتضی. (۱۳۹۷). نظام ملی تنظیم‌گری، تهران، ایران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. مومنی‌راد، محسن و ناطقی، مزده. (۱۴۰۲). شاخص سلامت تنظیم‌گر (RHI). اندیشکده حکمرانی شریف.
- Bach, T., Ruffing, E., & Yesilkagit, K. (۲۰۱۵). The Differential Empowering Effects of Europeanization on the Autonomy of National Agencies. *Governance*, ۳۰(۲), ۲۸۵-۳۰۴.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (۲۰۱۰). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Berg, S. V., & Horrall, J. (۲۰۰۸). Networks of regulatory agencies as regional public goods: Improving infrastructure performance. *The Review of International Organizations*, ۲(۳), ۱۷۹-۲۰۰.
- Cao, X. (۲۰۱۰). Networks as channels of policy diffusion: Explaining worldwide changes in capital taxation, ۱۹۹۸-۲۰۰۶. *International Studies Quarterly*, ۵۴(۳), ۸۲۳-۸۵۴.
- Coen, D., & Thatcher, M. (۲۰۰۸). Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies. *Journal of Public Policy*, ۲۸(۱), ۴۹-۷۱.
- Coen, D., Guidi, M., Yordanova, N., & Hritier, A. (۲۰۲۱). The logic of regulatory venue shopping: a firm's perspective. *Public Policy and Administration*, ۳۶(۳), ۳۲۳-۳۴۲.
- Coendet, T. (۲۰۲۱). The concept of regulatory arbitrage. In *Law and economics of regulation* (pp. ۱۸۱-۱۵۹). Cham: Springer International Publishing.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (۲۰۱۳). Systematising policy learning: From monolith to dimensions. *Political Studies*, ۶۱(۳), ۵۹۹-۶۱۹.
- Geradin, D., & McCahery, J. A. (۲۰۰۴). Regulatory co-opetition: transcending the regulatory competition debate. *The politics of regulation. Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, ۱۲۳-۹۰.
- Haas, P. M. (۱۹۹۲). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, ۳۵(۱), ۴۶-۳۵.
- Jordana, J., Levi-Faur, D., & i Marn, X. F. (۲۰۱۱). The global diffusion of regulatory agencies: Channels of transfer and stages of diffusion. *Comparative political studies*, ۴۴(۱۰), ۱۳۴۳-۱۳۶۹.
- Knoll, M. S. (۲۰۰۲). Put-call parity and the law. *Cardozo L. Rev.*, ۲۶, ۶۱.
- Li, S., & Newman, A. L. (۲۰۲۲). Over the shoulder enforcement in European regulatory networks: the role of arbitrage mitigation mechanisms in the General Data Protection Regulation. *Journal of European Public Policy*, ۲۹(۱۰), ۱۶۹۸-۱۷۲۰.
- Maggetti, M. (۲۰۱۴). The rewards of cooperation: The effects of membership in European regulatory networks. *European Journal of Political Research*, ۵۳(۳), ۴۸۰-۴۹۹.

باشند. به عنوان مثال، در رویداد شورای عالی فضای مجازی که در تابستان ۱۴۰۱ در اندیشکده حکمرانی شریف برگزار شد، رئیس اسبق سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، عنوان داشت که در مسئله‌ی نوظهور کیف پول الکترونیکی، سازمان تنظیم مقررات به دنبال همکاری با بانک مرکزی بوده که به دلایلی تعامل با بانک مرکزی، به عنوان تنظیم‌گر بخش مالی، برای آنان میسر نشده است. کمبود تخصص و منابع یکی دیگر از مسائلی است که تنظیم‌گران در ایران به آن دچار هستند؛ مداخلات سیاسی و بودجه‌ی نه‌چندان کافی برای تنظیم‌گران، در کنار رویه‌های یکسان و شخصی‌سازی نشده‌ی سازمان‌داری و استخدامی برای به خدمت گرفتن متخصصان، منتج به آن شده است که تنظیم‌گران که اساساً نهادهایی تخصصی هستند، نتوانند به نحوی مطلوب مسائل خود را مرتفع سازند. شبکه‌ی تنظیم‌گری با فعال کردن ظرفیت استفاده از تجربیات، دانش و منابع دیگر تنظیم‌گران، فرصت‌های جدیدی را برای یادگیری تنظیم‌گران و حل مسائل آنان ایجاد می‌کند.

با توجه به آنچه ذکر شد، به نظر می‌رسد شبکه‌ی تنظیم‌گری با ایجاد تعاملات سازنده میان تنظیم‌گران و افزایش منابع و ظرفیت‌های هماهنگی، همگرایی و سازگاری در میان آنان، بتواند پیشنهاد سیاستی اثر بخشی در جهت رفع چالش‌های رقابت تنظیمی منفی و مناقشات نهادی باشد. علاوه بر این، یکی از چالش‌های نظام تنظیم‌گری در ایران به رسمیت شناخته نشدن لایه‌ی تنظیم‌گری در سطوح مختلف حکمرانی، نخبگانی، بخش خصوصی و عمومی است. شبکه‌ی تنظیم‌گری با ایجاد یک هویت حرفه‌ای مشترک می‌تواند تنظیم‌گری را به عنوان یک فرهنگ ضروری تثبیت کند و تنظیم‌گران را به متحدانی بالقوه در برابر مداخلات

یادداشت تحلیلی

رابطه‌ی تنظیم‌گران و بدنه‌ی اجرایی دولت‌ها



سید مرتضی حسینی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف



سنتی و وظیفه‌ی ساماندهی حوزه‌ی مسئولیتی هر وزارتخانه توسط قانون اساسی بر عهده‌ی وزیر نهاده شده و فرد پاس‌خگوبه مجلس و شهروندان، وزیر مربوطه خواهد بود. باید دقت داشت در موارد دیگری همچون تفویض برخی مسئولیت‌ها به مدیران محلی و تقویت حکمرانی محلی نیز چالش مذکور خود را بروز می‌دهد.

با وجود اینکه پایه استدلال مذکور توسط وزیرانه دغدغه درستی اشاره می‌کند، اما ضروری است که مدل‌های جدیدی برای ایفای این نقش پاسخگویی در عین بهره‌بردن از امکان ارتقای نظام تصمیم‌گیری و اجراء از طریق تفویض نسبی مسئولیت‌ها، طراحی گردد. با این مقدمه روشن می‌گردد که یکی از اصلی‌ترین مسائل ایجاد نظام تنظیم‌گری در هر کشور تعیین نحوه ارتباط تنظیم‌گران با بدنه اجرایی دولت (وزارتخانه‌ها) و تعریف مدل سطوح مختلف جداسازی نسبی نظام تنظیم‌گری از نظام اداری در عین رعایت نقش قانونی مقامات مسئول، خواهد بود.

یکی از مفاهیم درون‌آیدیه‌ی تنظیم‌گری، نوعی تفویض اختیار بدنه‌ی بروکراسی به مجموعه‌ای تخصصی و در پی آن جداسازی و ایجاد فاصله‌ی نسبی میان نظام اداری با نهادهای تنظیم‌گر است. نکته‌ی حائز اهمیت آن است که در موارد گوناگون میزان این فاصله‌گذاری می‌تواند متفاوت باشد و الگوی واحدی در این زمینه وجود ندارد؛ بلکه در هر مورد خاص به اقتضای حوزه‌ی مورد تنظیم، میزان تفکیک مورد نیاز مشخص می‌گردد.

از آنجایی که بدنه‌ی اجرایی اصلی دولت‌ها را وزارتخانه‌ها شکل می‌دهند و معمولاً عمده‌ی بار تنظیم مقررات و اعمال آن‌ها به صورت سنتی با بدنه بروکراتیک وزارتخانه‌ها بوده است، تفکیک نسبی بخشی از بدنه‌ی سازمانی دستگاه‌ها در قالب نهادهای تنظیم‌گر همیشه با نوعی چالش مواجه بوده است. به طور معمول، وزیرانه استناد مسئولیتی که توسط قوانین اساسی بر دوش آن‌ها نهاده شده است، با هرگونه تفویض اختیار و ایجاداسازی دستگاه‌ها از بدنه‌ی بروکراتیک خود استقبال نمی‌کنند. این نوع رفتار ناشی از آن است که به صورت



دارد. از طرفی تأسیس تنظیم‌گران مستقل منجر به آن می‌شود که فشارهای سیاسی کوتاه‌مدت^۲ کنترل شود و نظام بوروکراتیک کشورها بتوانند تصمیمات عقلانی بلندمدت بگیرند و از مداخلات سیاسی کوتاه‌مدت مبتنی بر منافع حزبی و جناحی جلوگیری شود؛ بنابراین، ریسک‌های ناشی از تصمیمات کوتاه‌مدت سیاسی برای صنعت کاهش می‌یابد و نظام تصمیم‌گیری^۳ در آن صنعت بهبود پیدا می‌کند. از طرفی دیگر، ایده‌ی تنظیم‌گری مزایای مهمی برای سیاست‌گذار دارد. اولاً امکان اتخاذ تصمیمات بهتر برای تحقق اهداف سیاست‌گذار مثل برنامه‌های توسعه را افزایش می‌دهد. دوم آنکه سیاست‌گذار را از درگیر شدن با موضوعات و تحقیقات جزئی و پیچیده رها می‌کند. سوم آنکه اهرمی در دست سیاست‌گذار می‌سازد تا در تصمیمات تخصصی نامحبوب، سرزنش مردم و رای‌دهندگان را به نهادهای تخصصی تنظیم‌گر منتقل کند.^۴

۲ . Short Term Political Pressure

۳ . Decision Making

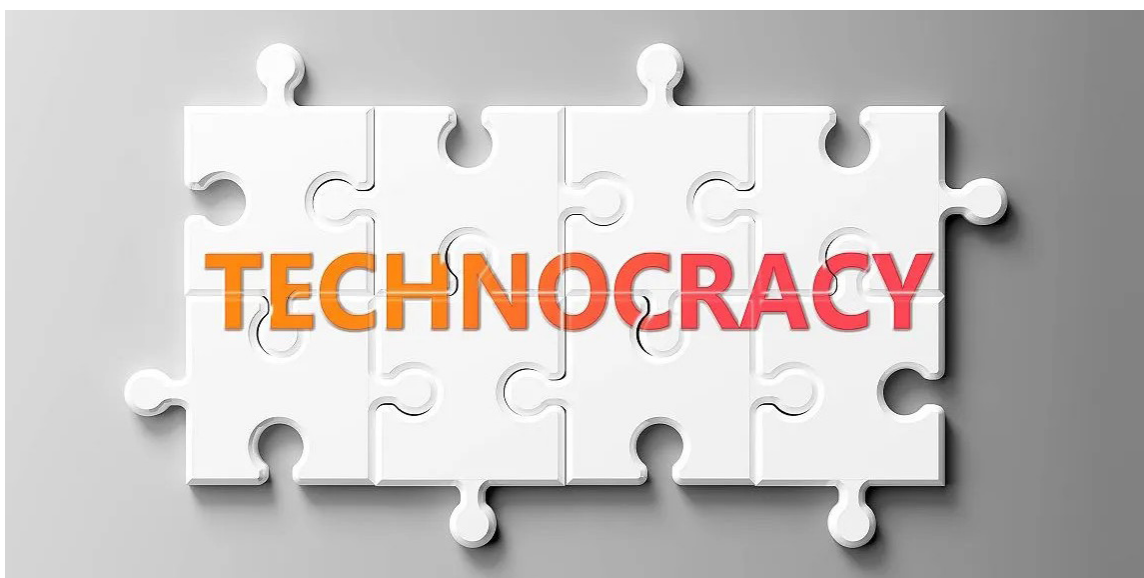
۴ . Shifting The Blame

امروزه در بسیاری از ساختارهای حکمرانی، تأسیس تنظیم‌گران مستقل و نیمه‌مستقل یکی از مرسومات مهم در نحوه‌ی اداره‌ی کشور است و مشاهده می‌شود که علی‌رغم انتقادات و نگرانی‌های برخی از سیاست‌مداران و صاحب‌نظران در مورد استقلال و قدرت بالای نهادهای تنظیم‌گر، این ایده در عرصه‌ی عمل به شدت پیشروی کرده است.

برخی از سیاست‌مداران و صاحب‌نظران، وجود نهادهایی مستقل و بدون نظارت کافی در درون ساختار دولت را نگران‌کننده می‌دانند و معتقد هستند با شکل‌گیری این نهادهای تنظیم‌گر، نظام حکمرانی با نوعی «دولت درون دولت» مواجه می‌شود. از طرفی دیگر، با تأسیس این نهادها قدرت تصمیم‌گیری زیادی به تکنوکرات‌ها و نهادهای غیراکثریتی اعطای می‌شود که نظارت سیاسی از طریق رای مردم نیز بر ایشان وجود ندارد.

با وجود چالش‌های مذکور، ایده‌ی تنظیم‌گری در عمل در بسیاری از کشورها پیشروی کرده است. این مسئله ناشی از مزایایی است که تأسیس تنظیم‌گران مستقل و نیمه‌مستقل برای صنعت و سیاست‌گذار

۱ . State Within State





کلی جایابی می‌شود. نکته‌ی حائز اهمیت آن است که در هر یک از این موارد، ملاحظاتی نهادی برای حراست از استقلال تنظیم‌گر نیز وجود دارد تا استقلال نهاد تنظیم‌گر از بین نرود.

ابزارهایی که پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر را تضمین و تأمین می‌کند در سه دسته مطرح می‌شود. اولاً وزارتخانه‌ها با دسترسی این امکان را دارد که جزئیات وظایف تنظیم‌گر را در قالب قوانین پیشنهاد دهد و سیاست‌های کلان بر تنظیم‌گر را مشخص کند. دوم آنکه وزارتخانه می‌تواند نسبت به بودجه و نظام حقوق و دستمزد تنظیم‌گر تصمیم‌گیری کند. نهادهای بالادستی معمولاً بودجه تنظیم‌گر را مشخص کرده و حقوق و دستمزد اعضای رده‌ی بالای سازمان را تصویب می‌کنند. سومین مورد از مکانیزم‌های نظارت بر تنظیم‌گر نیز به انتصابات برمی‌گردد و معمولاً بخشی از انتصابات افراد سطح اول نهاد تنظیم‌گر از طریق وزارتخانه‌ها انجام می‌گردد.

در مقابل سه دسته‌ی مذکور باید راهکارهایی به صورت یک‌به‌یک وجود داشته باشد تا استقلال تنظیم‌گر نیز تضمین شود و نوعی از توازن قدرت میان تنظیم‌گر و نهاد بالادستی شکل گیرد. در اولین مورد، وظایف تنظیم‌گر که توسط نهاد بالادستی و قوانین مشخص می‌شود باید کاملاً دقیق و شفاف باشد. این وظایف اگر شفاف نباشد، باعث می‌شود که تنظیم‌گر بین خواسته‌های سیاسی مختلف امکان انتخاب داشته باشد و به نوعی تصمیم‌گیری این نهاد غیرتخصصی و سیاسی شود. در چنین مواقعی، مداخله‌ی نهاد سیاسی بالادستی معنادار می‌شود و امکان مداخله‌ی بیشتری برای آن فراهم می‌گردد. علاوه بر این، ضروری است تا تعداد کمی از اهداف غیرقابل خدشه برای تنظیم‌گر در قوانین احصا شود؛ چراکه این مسئله باعث می‌شود

با توجه به آنچه ذکر شد، یکی از چالش‌های مهم در نظام تنظیم‌گری، نسبت تنظیم‌گران نسبتاً مستقل یک حوزه با وزارتخانه‌های پشتیبان و مسئول در همان حوزه است. علی‌رغم تأسیس نهادهای تنظیم‌گر مستقل و نیمه‌مستقل در اکثر نظام‌های حکمرانی، وزارتخانه‌ها نیز اغلب ابزارهای نظارتی لازم و کافی را برای الزام به پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر در قبال رأی مردم و سیاست‌های کلان در اختیار دارند؛ بنابراین، توجه به طراحی نهادی مناسب برای ارتباط تنظیم‌گران و وزارتخانه‌ها و برقرار کردن نوعی تعادل میان استقلال و قدرت‌های نظارتی وزارتخانه‌ها اهمیت خود را اینگونه بروز می‌دهند که از سویی باید وزارتخانه‌ها نسبت به نهاد تنظیم‌گر ابزار لازم برای نظارت، پاسخگویی و شفافیت را داشته باشد و از سویی دیگر استقلال نهاد تنظیم‌گر نباید خدشه دار شود تا منافع حاصل از استقلال تنظیم‌گر که پیش‌تر ذکر شد محقق شود.



با مطالعه‌ی نظام‌های حکمرانی کشورهای مختلف و مروری بر ادبیات این حوزه، ابزارهای وزارتخانه بالادستی برای نظارت بر تنظیم‌گر در سه دسته‌ی

تانهاد سیاسی بالادستی کمتر بتواند ملاحظات سیاسی خود را به تنظیم‌گر تحمیل کند. در دسته‌ی دوم که اشاره به بودجه‌ی تنظیم‌گر داشت، لازم است بخشی از بودجه‌ی نهاد تنظیم‌گر از صنعت و جرائم و مجوزها تأمین شود تا ۱۰۰ درصد از نظر بودجه ذیل نهاد بالادستی نباشد. در سومین مورد نیز باید چارچوب‌ها و محدودیت‌هایی را برای قدرت انتصاب توسط نهاد بالادستی تعیین کرد. به عنوان مثال، یکی از این محدودیت‌ها آن است که مدیران و اعضای نهاد تنظیم‌گر همگی از یک حزب نباشند و ترکیبی مختلف از احزاب سیاسی وجود داشته باشد. محدودیت دیگری می‌تواند به شاخص‌هایی تخصصی انتصابات برگردد، مثل آنکه اعضای منتصب حتماً باید مدرک دانشگاهی یا سابقه‌ی مشخص فعالیت در آن صنعت داشته باشند.

این جلسات معمولاً منتج به آن می‌شود که طرفین نسبت به اهداف و دیدگاه‌های یکدیگر مفاهمه پیدا کنند و اختلاف نظر را به صورت نرم حل شود؛ بنابراین، باید تنظیم‌گر در نظر گیرد که ارتباط مستمر غیررسمی با نهاد سیاست‌گذار منجر به محدود شدن استقلال نخواهد شد، بلکه این امکان را می‌دهد که تنظیم‌گر نسبت به ذهنیت‌های سیاست‌گذار دید روشن‌تری پیدا کند و بسیاری از اختلاف نظر را به صورت غیررسمی و نرم در قالب ساز و کارهای مشورتی برطرف شود. در ایران نیز ارتباطات تنظیم‌گر و وزارتخانه در موارد متعددی چالش‌هایی را به وجود آورده است. شاید بارزترین نمونه‌ی آن، تعاملات شورای رقابت و وزارت صنعت، معدن و تجارت در موضوع قیمت‌گذاری خودرو باشد. با وجود آنکه

ابزارهای نظارتی وزارتخانه	راهکارهای حراست از استقلال تنظیم‌گر
تعیین سیاست‌های کلان و وظایف تنظیم‌گر	شفافیت در تعیین وظایف و وجود برخی از اهداف غیرقابل خدشه برای تنظیم‌گر
تصمیم‌گیری در مورد بودجه و نظام حقوق و دستمزد تنظیم‌گر	تأمین بخشی از بودجه از طریق صنعت (جرائم، مجوزها و...)
انتصابات اعضای سطح اول در نهاد تنظیم‌گر	اعمال محدودیت‌هایی قانونی نظیر تخصص، تجربه و غیرحزبی بودن برای انتصابات

جدول ۱: راهکارهای حفظ تعادل میان نظارت وزارتخانه بر تنظیم‌گر و حفظ استقلال

علاوه بر ابزارهای حقوقی و سختی که ذکر شد، ابزارهای نرم‌تری نیز وجود دارد که توازن میان وزارتخانه و تنظیم‌گر را شکل می‌دهد. یکی از مهم‌ترین ابزارهای نرم، جلسات مشترک پیوسته بین وزارتخانه بالادستی و نهاد تنظیم‌گر است. مسئولیت سیاست‌گذاری صنعت خودرو با وزارت صمت است، اما قیمت‌گذاری و تضمین رقابت در این حوزه با شورای رقابت است و اینجاست که مسئله‌ی نسبت تنظیم‌گران با وزارتخانه‌ها کاملاً نمود بیرونی پیدا می‌کند. بنابراین، این مسئله حائز



خود را نشان می‌دهد. در چنین شرایطی، تعریف دقیق مسئولیت‌های طرفینی منجر به آن می‌شود که این چالش‌های بین‌سیاست‌مدار و کارشناسان تخصصی حوزه رقابت در بلندمدت مرتفع شود. با توجه به چالش‌های مذکور در طراحی نهادی ارتباطات میان تنظیم‌گران و وزارتخانه‌ها، می‌توان بر مبنای سه دسته کلی مندرج در جدول ۱، راهکارهای عملیاتی و جزئی‌تری را پیاده کرد تا نسبت‌های میان وزارتخانه‌های بالادستی و نهاد تنظیم‌گر به درستی تعریف گردد و بتوان از یک سومزایی استقلال تنظیم‌گر همچون ایجاد تعهد معتبر برای بخش خصوصی، دوری از نفوذ و کوتاه‌مدت‌گرایی سیاسی و افزایش کارایی رادنبال کرد و از سویی دیگر تعارضات و ناسازگاری‌های حقوقی و دموکراتیک نهادهای تنظیم‌گر با بدنه‌ی اداری و اجرایی دولت‌ها که معمولاً در وزارتخانه‌ها تجسد می‌یابد را مرتفع ساخت.

اهمیت است که چگونه شورای رقابت به صورت توأمان هم از استقلال کافی برای تحقق اهداف قوانین بالادستی خود و منافع عمومی برخوردار باشد و هم نسبت به وزارت صمت پاسخگویی داشته باشد و بتواند با همکاری سیاست‌گذار اصلی این صنعت، مسیر خودش را پیش ببرد. البته لازم به ذکر است که شورای رقابت و وزارت صمت در بسیاری از مواردی که اختلاف نظر دارند با تشکیل جلسات مشترک و هم‌فکری و هم‌اندیشی سعی می‌کنند تا مسائل را میان یکدیگر حل کنند و به راهکارهای مشترک برسند. با این وجود، به دلیل تعریف نشدن دقیق مسئولیت‌های طرفین نسبت به یکدیگر، صنعت و مردم، این مشاجرات بین این دو نهاد به نوعی آتشی زیر خاکستر است که رگه‌هایش در سطح رییس‌جمهور و وزارت صمت نسبت به اصل وجود شورای رقابت و تشکیک در درست بودن صلاحیت‌های اعطاشده به این نهاد



ویژگی‌های مطلوب نهادی سازمان‌های تنظیم‌گر

این نشست در تاریخ دوشنبه ۲۱ اسفند ۱۴۰۲، به همت مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و همکاری باشگاه تنظیم‌گری ایران با حضور نمایندگان برخی از تنظیم‌گران کشور برگزار شده است.

گفت‌وگوی جلسه پیشین، مروری بر مسائل اساسی مطرح شده در آن جلسه در سه دسته مسائل ساختاری و نهادی، مسائل مربوط به ارتباط تنظیم‌گران با سایر نهادهای حاکمیتی و مسائل مربوط به بخش تحت نظارت داشتند. سپس به صورت خلاصه توضیحی در مورد الزامات نهادی تنظیم‌گران، یعنی موضوع استقلال و بی‌طرفی، پاسخگویی، پیش‌بینی‌پذیری، اقتدار و ابزارهای اعمال تصمیم‌ارائه کردند تا نمایندگان محترم سازمان‌ها به بیان مسائل و راهکارهای برون‌رفت از این مسائل در نهاد تنظیم‌گر خود بپردازند.

در ابتدای نشست جناب آقای زمانیان، معاون محترم رییس جمهور و رییس مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، به عنوان رییس نشست پس از عرض خیرمقدم خدمت مهمانان گرامی، یکی از مسائل مورد نظر دولت در حال حاضر را چابک‌سازی دولت عنوان کردند و نقش نهادهای تنظیم‌گر در مناسبات تصمیم‌گیری در دولت را یکی از موضوعات مهم در راستای تحقق این هدف دانستند.

پس از ایشان آقای امامیان، مشاور محترم وزیر ارتباطات در امور تنظیم‌گری، عضو هیئت علمی دانشگاه امیرکبیر و دبیر نشست، ضمن یادآوری



■ سازمان غذا و دارو

در ادامه نوبت به نمایندگان محترم سازمان غذا و دارو رسید. ابتدا آقای شمالی، معاون راهبردی نظام دارویی و سرپرست اداره موارد اولیه دارویی سازمان غذا و دارو به مسئله عدم امکان توجه به موضوع نگاه به آینده در نهادهای تنظیم‌گر به دلیل فقدان انگیزه کافی در کارمندان دولت به عنوان نیروی انسانی تنظیم‌گر برای توجه به این موضوع اشاره کردند و یکی از راهکار مهم در مواجهه با این مسئله در شرایط محدودیت‌های اداری و استخدامی را لزوم ایجاد امکان استفاده از ظرفیت نهادهای بیرونی در قالب برون‌سپاری برای تحقق هدف توجه به ساخت آینده دانستند.



سپس آقای صادق‌یان مدیرکل حوزه ریاست سازمان، مهم‌ترین مسائل نهاد تنظیم‌گر خود را فقدان قانون اختصاصی یا اساسنامه معتبر برای برخی تنظیم‌گران، قدیمی بودن قوانین مرتبط با حیطه وظایف تنظیم‌گران، چندگانگی مسئولیت و عدم انسجام نظام حکمرانی در برخی موضوعات و در نتیجه ایجاد بستر موازی کاری و سردرگمی، فقدان مزیت رقابتی برای جذب نیروی انسانی با کیفیت و متخصص و از دست دادن این نیروها به دلیل

■ سازمان هواپیمایی کشوری

در ادامه، آقای دهقان معاون محترم هوانوردی و امور بین‌الملل سازمان هواپیمایی کشوری، ضمن تایید مسائل مطرح شده، اهم مسائل پیش‌روی سازمان متبوع خود را شامل پاسخگویی متنوع و متکثر به حاکمیت فراتر از حیطه اختیارات و ابزارها، پاسخگویی به همه ذینفعان در همه مسائل و بعضاً فراتر از حدود اختیارات و ابزارها، پایین بودن نیروی انسانی متخصص و باکیفیت در ساختار تنظیم‌گر به دلیل جبران خدمات پایین‌تر از بخش خصوصی، عدم تخصیص بودجه تنظیم‌گر، حتی درآمد اختصاصی خود تنظیم‌گر توسط سازمان برنامه و بودجه و در نهایت، عدم اراده دولت برای اجرای قانون اختصاصی برخی سازمان‌های تنظیم‌گر دانستند.

آقای خسروی، نماینده دیگر سازمان هواپیمایی کشوری به عنوان رییس حوزه ریاست سازمان، پس از آقای دهقان به سه مسئله دیگر یعنی پاسخگویی چندگانه به نهادهای بین‌المللی (ایکائو) و داخلی، عدم تخصیص قضاوت قوه قضاییه در موضوعات تخصصی و زمین‌گیر کردن تصمیمات تخصصی و نداشتن ابزار برای اعمال اقتدار و عدم اجازه برای افزایش قیمت بلیط و در نتیجه تضعیف صنعت اشاره کردند.





تحت تنظیم‌گر به دلیل سطح پایین جبران خدمات، پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر به نهادهای نظارتی فاقد دانش تخصصی مرتبط، فقدان ابزار مناسب و ضمانت اجرا و بازدارندگی مناسب در تنظیم‌گری شورای رقابت و نهایتاً مقاومت شدید نهادهای دولتی برای تاسیس نهادهای تنظیم‌گر مستقل و غیروابسته به وزارتخانه را در ادامه به عنوان مهمترین مسائل این سازمان بیان کردند.

■ راهکارهای پیشنهادی برای رفع برخی از چالش‌ها

در دور دوم گفت‌وگو، آقای زمانیان، به راهکارهایی برای ارتقای نظام تنظیم‌گری اشاره کردند؛ مورد اول، فهم فناوری و استفاده از آن برای تحول در زیست‌بوم تنظیم‌گری کشور و فاصله گرفتن از سازوکارهای سنتی (RegTech) بود. لزوم ادبیات سازی جدید در معنای تنظیم‌گری و همچنین لزوم



جذابیت بیشتر بخش خصوصی، عدم توان تنظیم‌گر برای پیاده‌سازی دووظیفه‌بزرگ تنظیم‌گری کیفیت و تامین بازار و در آخر، درگیری فراوان در فرآیند پاسخگویی به حاکمیت خصوصاً مجلس شورای اسلامی در موارد خارج از حیطه اختیارات دانستند. آقای اسماعیلی، مشاور سازمان غذا و دارو نیز به عنوان سومین نماینده این سازمان به مسائل و چالش‌های ذیل اشاره کردند؛ چالش در جذب نیروی انسانی توانمند به علت سیاست‌های سازمان اداری استخدامی، عدم امکان برون‌سپاری و استفاده از ظرفیت نهادهای دیگر برای انجام وظایف تنظیمی، ورود بیش از حد دیوان عدالت اداری به موضوعات تخصصی و ابطال مقررات تنظیم‌گرواز بین رفتن ابزارهای تنظیم‌گر و انتظار قوه قضاییه برای ارجاع همه پرونده‌های حقوقی به قوه قضاییه بدون اعمال نظر تخصصی نهاد تنظیم‌گر.



■ شورای رقابت

آقای علاءالدینی، معاون حقوقی شورا و مرکز ملی رقابت نیز به مسئله چالش در جذب نیروی انسانی لازم به دلیل سیاست‌های اداری استخدامی اشاره کردند و عدم اجرای قوانین قرنطینه به صورت صحیح، خروج نیروهای سازمان پس از مدتی فعالیت در نهاد تنظیم‌گر و ورود به سازمان‌های



پس از بیان نکات توسط نمایندگان محترم سازمان‌ها، آقای امامیان به جمع‌بندی و ارائه برخی ایده‌ها به عنوان راهکارهای قابل بررسی پرداختند. این موارد عبارت بودند از:

- تصویب قانون جامع و مرجع تنظیم‌گری، با هدف حداقلی تنقیح قوانین متعارض قبلی
- ایجاد امکان برون‌سپاری و تفویض کارکردهای تنظیمی به نهادهای واسطه و استفاده از ظرفیت همه بازیگران زیست‌بوم
- امکان کسب درآمد اختصاصی برای تنظیم‌گران
- اعطای بسته ابزارهای اقتصادی و حقوقی، به ویژه ابزار جریمه، به نهادهای تنظیم‌گر
- لزوم تقلیل نقش نهادهای قضایی به نظارت‌های شکلی و رویه‌ای و اجتناب از ورود محتوایی در تصمیمات تنظیم‌گران
- لزوم تعیین مکانیزم‌هایی برای مصون‌سازی دستگاه‌های تنظیم‌گر
- لزوم ارتباط متقابل میان تنظیم‌گران و ایجاد شبکه تنظیم‌گران و کنش‌گری جمعی تنظیم‌گران
- ایجاد رشته‌های تنظیم‌گری در دانشگاه‌ها با ورود وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

ایجاد سازوکارهای مصون‌سازی نهاد تنظیم‌گر به منظور اتخاذ تصمیمات بزرگ دارای هزینه‌های بزرگ نیز به عنوان موارد بعدی مورد اشاره قرار گرفتند. ایشان پیشنهاد تاسیس نهاد صنفی تخصصی تنظیم‌گران با عنوان شبکه تنظیم‌گران در دولت و برگزاری کنفرانس سالیانه تنظیم‌گری در ایران را به راهکارهای پیشنهادی مطرح شده اضافه نمودند. آقای صادقیان به عنوان نماینده سازمان غذا و دارو، ابتدا مسئله موازی‌کاری و ایجاد راه‌فرار برای پاسخگویی به دلیل چندگانگی ناشی از تعدد قوانین و دستورالعمل‌های مختلف را مورد اشاره قرار دادند و سپس راهکار تسهیل‌گری و حمایت به منظور ایجاد امکان برون‌سپاری برخی کارویژه‌ها به نهادهای برونی در شرایط محدودیت‌های ساختاری و انسانی پیش‌روی تنظیم‌گران را مطرح نمودند. آقای علاء‌الدینی نیز به لزوم تجدید قوانین قدیمی به دلیل عدم تناسب با ساختارهای فعلی و همپوشانی با سایر قوانین، لزوم ایجاد بستر قانونی برای ایجاد ابزار لازم برای تنظیم‌گر و لزوم فرهنگ‌سازی در دولت برای کاهش مقاومت برابر تنظیم‌گری به عنوان راهکارهای برون‌رفت از مسائل و چالش‌های اشاره کردند.



ما را مهمان نظراتتان کنید

لطفا جهت ارتقای کیفیت انتشار و کمک به غنای بیشتر در محتوای نشریه در نظر سنجی شرکت نمایید.

زمان لازم برای پاسخ به سوالات نظر سنجی کمتر از ۲ دقیقه بوده و برای شرکت در نظر سنجی این شماره از نشریه می‌توانید از طریق اسکن بارکد قرار داده شده در این قسمت اقدام نمایید. از همراهی شما بی نهایت سپاسگزاریم.



تنظیم گفتار

اولین نشریه تخصصی حوزه تنظیم‌گری

  @Regtalk  @Beta_Regtalk



اندیشکده حکمرانی شریف



باشگاه تنظیم‌گری ایران (بتا)