

# تنظیم گفتار

اولین نشریه تخصصی حوزه تنظیم‌گری

— سال چهارم | شماره هفدهم | بهار ۱۴۰۳ —

## شبکه تنظیم‌گران ایران

Iran Regulators Network (IRN)

بازآفرینی هویت جمعی

و شخصیت حرفه‌ای نهادهای تنظیم‌گر





## فهرست مطالب

سرمقاله

شبکه تنظیم‌گری؛ بازآفرینی هویت جمعی  
و شخصیت حرفه‌ای نهاد تنظیم‌گر | ۴

یادداشت تحلیلی

شبکه تنظیم‌گری؛ بستری برای تعامل، هم‌افزایی و  
ایجاد هویت حرفه‌ای مشترک میان تنظیم‌گران | ۶

یادداشت تحلیلی

بررسی تجربیات جهانی  
در ایجاد شبکه‌های تنظیم‌گری | ۱۲

یادداشت تحلیلی

مروری بر ضرورت‌ها  
و کارکردهای شبکه‌های تنظیم‌گری | ۱۹

مروری کوتاه بر آخرین مقالات چاپ شده در حوزه تنظیم‌گری  
بر مرز دانش | ۳۲

گزارش نشست

شورای رقابت؛  
از طراحی تا عمل | ۳۶

اخبار تنظیم‌گران داخلی

با تنظیم‌گران | ۴۲

اخبار بین‌الملل و تنظیم‌گران بین‌جهان

تنظیم‌گری دور دنیا | ۵۱

یادداشت تحلیلی

جدال رقابتی تنظیم‌گرها | ۵۶

گزارش نشست

گام اول به سمت دولت تنظیم‌گر برداشته شد؛  
تاسیس شبکه تنظیم‌گران ایران | ۶۳



# بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

# تنظیم‌گفتار

اولین نشریه تخصصی حوزه تنظیم‌گری

سال چهارم | شماره هفدهم | بهار ۱۴۰۳



مرکز بررسی‌های استراتژیک  
CENTER OF STRATEGIC STUDIES



اندیشکده حکمرانی شریف



باشگاه تنظیم‌گری ایران (بنا)

مدیرمسئول: دکتر امیراحمد ذوالفقاری

ناشر: اندیشکده حکمرانی شریف

سرمدیر: مؤده ناطقی

همکاران: دکتر سیدمحمدصادق امامیان، مؤده ناطقی،  
مهدی میرزایی، سیدمحمدرضا دانگستر، امیرحسین قلندری

ویراستار و طراحی گرافیک: محمدرضایی

شماره شاپا: ۸۷۸۳-۲۹۸۰



۴

شبکه تنظیم‌گری؛ بازآفرینی هویت جمعی

و شخصیت حرفه‌ای نهاد تنظیم‌گر



۱۹

مروری بر ضرورت‌ها و کارکردهای

شبکه‌های تنظیم‌گری

۶۳

گزارش نشست

گام اول به سمت دولت تنظیم‌گر



تاسیس شبکه تنظیم‌گران ایران



## شبکه‌ی تنظیم‌گری؛

## بازآفرینی هویت جمعی و

## شخصیت حرفه‌ای نهاد تنظیم‌گر



سید محمدصادق امامیان

عضو هیئت علمی دانشگاه امیرکبیر و هم‌بنیان‌گذار اندیشکده‌ی حکمرانی شریف

نقطه‌کانونی حکمرانی مدرن بر توزیع قدرت عمودی و افقی و ظهور بازیگران جدید استوار شده است. از این رومی‌توان «همراستاسازی» منافع این دایره وسیع از بازیگران را مهم‌ترین دغدغه حکمرانان در قرن بیست و یکم نامید. تنظیم‌گران از جمله مهم‌ترین نهادهای همراستاساز و واسطه‌گر حکمرانی هستند که مرجع اطمینان از تطابق منافع فعالین بخش خصوصی با منافع عمومی جامعه را برعهده دارند.





است. مشاوره نزدیک در مراحل ایجاد و استقرار نهادهای تنظیم‌گر بخشی، توسعه مفهومی «نظام و زیست بوم ملی تنظیم‌گری»، و اخیراً راهبری و میزبانی «تشکیل شبکه تنظیم‌گری ایران» با محوریت مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری از جمله مراحل ورود به دنیای پسانظری مشاوره سیاسی و ایفای نقش «موتور تحول تنظیم‌گری» توسط این اندیشکده بوده است. در این شماره از تنظیم‌گفتار، به تبیین ایده «شبکه‌ی تنظیم‌گری» پرداخته خواهد شد؛ ایده‌ای که در صورت استقرار عملیاتی در نظام تنظیم‌گری، می‌تواند تحولات رو به جلویی را در حکمرانی کشور رقم بزند.

صد البته نهادهای حکمرانی در خلأ پدید نمی‌آیند؛ در عزلت نقش آفرینی نمی‌کنند؛ بدون ریشه نهادی پایدار نمی‌مانند و باید در ترتیبات کلان حکمرانی جایابی و مستقر گردند. تشکیل «شبکه‌های تنظیم‌گری» تلاشی در جهت نهادینه‌گی این نهادها در نظام حکمرانی است. این شبکه، تنظیم‌گری را به مثابه یک کارکرد مستقل حکمرانی معرفی می‌کند؛ تشابهات نهادی آنها را برجسته می‌سازد؛ زمینه‌ساز تبادل تجربیات و شکل‌گیری دانش تخصصی می‌شود؛ چهارچوب‌های فعالیتی آنها را معین می‌نماید؛ خصوصیات حرفه‌ای آنها را شاخصه‌گذاری می‌کند؛ و در یک کلام به نهادهای تنظیم‌گر، «هویت جمعی و شخصیت حرفه‌ای» متمایز و منحصر به فردی عطا می‌کند.

اندیشکده حکمرانی شریف در مسیر تطور از یک نهاد صرفاً «ایده‌پرداز سیاسی» به یک نهاد «تحول آفرین حکمرانی» علاوه بر تئوری پردازی و مفهوم‌سازی مقوله تنظیم‌گری در نظام حکمرانی جمهوری اسلامی، در سال‌های اخیر گام‌های بلندی در مسیر نهادینه‌سازی این مفهوم برداشته





یادداشت تحلیلی

# شبکه تنظیم‌گری؛ بستری برای تعامل، هم‌افزایی و ایجاد هویت حرفه‌ای مشترک میان تنظیم‌گران



مژده ناطقی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف



عرضه خودرودر بورس کالا، اختلاف ستاد تنظیم بازار بانهادهای تنظیم‌گر بخشی نظیر سازمان هواپیمایی بر سر قیمت‌گذاری خدمات، اختلاف شورای رقابت با سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در انحصاری یا رقابتی دانستن بازار اینترنت ثابت و شرایط قیمت‌گذاری در آن، تنها نمونه‌هایی از این اختلافات است که شاهد بروزشان در ماه‌ها و سال‌های گذشته بوده‌ایم.

بخش دوم این اختلافات، تعارضات کارکردی میان تنظیم‌گران بخشی با یکدیگر است که سبب شکل‌گیری رقابت تنظیمی منفی میان نهادهای تنظیم‌گر و قاعده‌گریزی و دور زدن تنظیم‌گران توسط بخش خصوصی شده است. به عبارت دیگر در بسیاری از بخش‌های کشور نظیر رسانه و ارتباطات، نظارت بر نهادهای ارائه‌دهنده خدمات در ابعاد مختلف آن بخش، به تنظیم‌گران مختلفی نظیر ساترا، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و نهادهای تنظیم‌گر ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی واگذار شده است. مشخص نبودن دقیق مرز صلاحیت هر کدام از تنظیم‌گران در بخش تحت نظارت خود، منجر به وقوع اختلافاتی شده است که 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.

تعارضات و تداخلات بین تنظیم‌گران، موضوعی است که در بسیاری از کشورهای دیگر نیز قابل مشاهده است. مطالعه نظام تنظیم‌گری سایر کشورها نشان می‌دهد که از جمله مؤثرترین نهادها در حل این تعارضات و اختلافات، خود سازمان‌های تنظیم‌گر هستند. در واقع در بسیاری از کشورهای تنظیم‌گران تلاش نمودند تا با ایجاد یک بستر مشترک، فضایی برای تعامل، گفتگو، هماهنگی، همکاری بین

امروزه نهادهای تنظیم‌گر به یکی از بازیگران اصلی نظام حکمرانی در کشورهای مختلف تبدیل شده‌اند؛ در ایران نیز آغاز توجه به این مدل نهادی به عنوان لایه‌ای مستقل از بازیگران نظام حکمرانی رامی‌توان دهه ۱۳۸۰ دانست. در این دهه، اتخاذ سلسله 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، نظام تنظیم‌گری را وارد مرحله جدیدی از رشد خود نمود. در حال حاضر اگرچه نهادهای تنظیم‌گر متعددی در کشور وجود دارند که در بخش‌های مختلف به ایفای نقش می‌پردازند؛ اما همچنان این مدل نهادی با چالش‌ها و مسائل مختلفی در کشور روبه‌رو است که از جمله می‌توان به تعارضات و تداخلات میان تنظیم‌گران کشور و فقدان سازوکار پایدار هماهنگ‌کننده و یکپارچه ساز میان تنظیم‌گران متعدد اشاره نمود.

اختلافات میان نهادهای تنظیم‌گر که برخی از آنها در ماه‌های اخیر حتی منجر به شکل‌گیری دعوی رسانه‌ای بین تنظیم‌گران شده است رامی‌توان به دو بخش اصلی تقسیم نمود. بخش اول این اختلافات و تعارضات، اختلاف بین تنظیم‌گران فرابخشی و موضوعی نظیر شورای رقابت و ستاد تنظیم بازار و تنظیم‌گران بخشی نظیر سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، سازمان هواپیمایی، ساترا و... است. تنظیم‌گران بخشی عموماً در قانون تأسیس خود دارای صلاحیت‌ها و اختیاراتی برای تنظیم حوزه تخصصی خود هستند که این صلاحیت‌ها در موضوع تنظیم‌گری اقتصادی با صلاحیت نهادهایی نظیر شورای رقابت و ستاد تنظیم بازار هم‌پوشانی داشته و منجر به وقوع اختلافاتی میان این تنظیم‌گران شده است. اختلاف شورای رقابت با سازمان بورس بر سر





هماهنگی<sup>۱</sup>، همگرایی<sup>۲</sup> و سازگاری<sup>۳</sup> اعضای شبکه خواهد شد. علاوه بر موارد مذکور، شبکه تنظیم‌گری می‌تواند مانع از شکل‌گیری رقابت تنظیمی منفی میان تنظیم‌گران گردد. رقابت تنظیمی منفی بدین معنا است که در صورت تعدد تنظیم‌گران در یک بخش و هم‌پوشانی وظایف بین آنها، بین تنظیم‌گران نوعی رقابت برای نظارت بر بخش خصوصی شکل می‌گیرد. به عنوان مثال، ساترا و مرکز توسعه 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 قوه قضاییه هشدار داده بود که تأیید قانونی وی از ساترا در محدوده‌ی صلاحیت قوه قضاییه نیست و به‌طور بالقوه در قلمروی شورای عالی فضای مجازی قرار دارد.

تنظیم‌گران ایجاد نموده و ضمن رفع چالش‌های پیش‌روی تنظیم‌گری در کشور خود، زمینه ارتقای عملکرد نهادهای تنظیم‌گر را فراهم نمایند. این بستر مشترک در کشورهای مختلف با عناوینی نظیر انجمن، شور و شبکه تنظیم‌گران شناخته می‌شود که از جمله می‌توان به شبکه تنظیم‌گران بریتانیا (UKRN)، انجمن آژانس‌های تنظیم‌گری برزیل (A B A R)، شبکه آژانس‌های تنظیم‌گری کانادا (CNAR) و انجمن تنظیم‌گرهای هندی (FOIR) اشاره نمود. ایجاد شبکه تنظیم‌گران، مزایا و منافع مختلفی در پی دارد که به نظر می‌رسد با توجه به تعارضات و تداخلات بین تنظیم‌گران کشور، ایجاد این شبکه بتواند به رفع چالش‌های میان تنظیم‌گران و ارتقای نظام تنظیم‌گری کشور کمک نماید. در ادامه به برخی از اصلی‌ترین ضرورت‌های ایجاد شبکه تنظیم‌گران در ایران اشاره گردیده است.

### ۱. افزایش ظرفیت هماهنگی، همگرایی، سازگاری و ایجاد «رقابت تنظیمی» (Regulatory Competition) مثبت میان تنظیم‌گران و رفع تداخلات کارکردی

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 پیدامی‌کند و تجمع این همکاری‌ها موجب افزایش ظرفیت

۱ . Harmonization

۲ . Convergence

۳ . Consistency





مثال در دعوی بین ساترا و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، برخی از پلتفرم‌ها از جمله فیلیمو مدعی شده‌اند که ساترا وظیفه‌ی قانونی در این زمینه ندارد و برخی از پلتفرم‌ها مثل نماوار رابطه‌ی بهتری با ساترا شکل داده‌اند. از طریق ایجاد شبکه تنظیم‌گری و ایجاد فضای تعامل بین تنظیم‌گران، می‌توان تا حد زیادی، جلوی اینکه بخش خصوصی بتواند بین تنظیم‌گران مختلف بازی کند را گرفت.

### ۳. ایجاد هویت حرفه‌ای مشترک میان تنظیم‌گران

یکی از چالش‌های فعلی تنظیم‌گران در کشور این است که تنظیم‌گری به عنوان لایه‌ای مستقل از بازیگران نظام حکمرانی که دارای اختصاصات ویژه خود هستند، به رسمیت شناخته نشده یا به اصطلاح تنظیم‌گران از هویت حرفه‌ای مشترک در کشور برخوردار نیستند. در حال حاضر تنظیم‌گران تخصصی مختلف در ذیل وزارتخانه‌های گوناگون ایفای نقش می‌نمایند که این وزارتخانه‌ها نیز عموماً بین دپارتمان‌های اجرایی که در ذیل آنها قرار دارد و نهاد‌های تنظیم‌گر تفاوتی قائل نمی‌شوند. علاوه بر آن، سازمان اداری

### ۲. جلوگیری از «قاعده‌گریزی» (Forum Shopping) بخش خصوصی و انسداد مسیرهای دور زدن تنظیم‌گران

مناقشات نهادی و رقابت تنظیمی منفی میان تنظیم‌گران که در بخش قبل بدان اشاره گردید، 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 دست و پاگیر 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 خود را در موقعیت‌های مطلوب‌تری قرار دهند تا منافع خصوصی خود را به بهای از دست رفتن منافع عمومی دنبال کنند. در واقع در این وضعیت بازیگران تحت نظارت از رقابت بین تنظیم‌گران سوءاستفاده نموده و خود را به یک تنظیم‌گر نزدیک نموده و سعی می‌نمایند از این طریق امتیازاتی کسب نمایند. به عنوان

ترویج راهکارهایی گردد که یک نهاد تنظیم‌گر در موردی خاص به کار برده و توانسته است از آن نتیجه مناسبی دریافت نماید. به عنوان مثال نهاد تنظیم‌گری ممکن است با بازیگری در بازار روبه‌رو باشد که به علت قدرت آن، توانایی اعمال نظارت بر آن را نداشته باشد، همین موضوع ممکن است برای تنظیم‌گر دیگری در کشور هم پیش بیاید، ایجاد شبکه تنظیم‌گری کمک می‌نماید تا تنظیم‌گران بتوانند این روال‌های مطلوب را با یکدیگر به اشتراک بگذارند.

#### ۵. کاهش ریسک‌های ناشی از عملکرد بد و مقطعی یکی از تنظیم‌گران با توجه به ارتباط مؤثر با دیگر تنظیم‌گران

تنظیم‌گران مختلف در کشور، عملکرد یکسانی ندارند؛ برخی از تنظیم‌گران در دوره‌هایی با تغییرات مدیریتی، ممکن است بسیار سخت‌گیرانه و سهل‌گیرانه رفتار نموده و از مسیر عملکرد مطلوب تنظیم‌گری فاصله بگیرند. در کنار هم جمع شدن تنظیم‌گران در بستری مانند شبکه تنظیم‌گران، می‌تواند به ایجاد تعادل در رفتار تنظیم‌گران و همگرایی آنها کمک نماید.

#### ۶. ممانعت از ایجاد دو قطبی (آزادسازی مطلق و بی‌قاعدگی) در مقابل (ملی‌سازی و تصدی‌گری دولت) و حرکت در جهت منطقی کردن انتظارات جامعه

عملکرد نامطلوب تنظیم‌گران در مواجهه با بخش خصوصی که در مورد قبلی بدان اشاره گردید، می‌تواند نگاه جامعه را به تنظیم‌گری عوض نماید. در صورت تشدید رفتارهای سخت‌گیرانه تنظیم‌گران و ممانعت از توسعه

و استخدامی و نظام اداری کشور نیز تمامی دستگاه‌های اجرایی از جمله تنظیم‌گران را به یک شکل می‌بیند. این در حالیست که تنظیم‌گران، گونه‌ای متفاوت از نهاد با وظایف و اختیارات و ویژگی‌های خاص خود هستند که می‌بایست ظرفیت اداری متناسب با نیازهای این مدل نهادی در کشور ایجاد گردد. از جمله مواردی که می‌تواند به شکل‌گیری هویتی مستقل برای تنظیم‌گران در نظام سیاسی، اداری و اجرایی کشور کمک نماید، کنار هم قرار گرفتن تنظیم‌گران در بستری نظیر شبکه تنظیم‌گران است. تنظیم‌گران با استفاده از ظرفیت شبکه می‌توانند به شکل‌دهی معنای مشترکی از تنظیم‌گری و ویژگی‌ها و اختصاصات آن در کشور کمک نمایند.

#### ۴. انتقال دانش، گردش اطلاعات و ترویج استانداردهای حرفه‌ای و «روال‌های مطلوب» (Best Practices) تنظیم‌گری

در کنار هم قرار گرفتن تنظیم‌گران می‌تواند به انتقال دانش و اطلاعات میان آنها و درس‌آموزی آنها از تجربیات یکدیگر کمک نماید. در خیلی از مواقع تنظیم‌گران با مشکلات مشابهی روبه‌رو هستند که در کنار هم قرار گرفتن آنها در بستر شبکه تنظیم‌گران، می‌تواند منجر به







عدم وجود نهادی که بتواند اهداف حاصل از شبکه را در کشور تحقق بخشد، در ۱۲ اردیبهشت ۱۴۰۳، «شبکه تنظیم‌گران ایران» با محوریت مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری در دستور کار دولت سیزدهم قرار گرفت. این شبکه می‌تواند زمینه ارتباط و هماهنگی بین تنظیم‌گران را فراهم نموده و از طریق ایجاد هویتی مشترک میان تنظیم‌گران و برقراری روابط پایدار میان آنها، باکنش جمعی دستیابی به راه‌حل‌های سیاستی مشترک را ممکن سازد. در واقع این شبکه با برقراری یک نظام غیرسلسله‌مراتبی، تعاملات افقی سازنده، رایین‌بازی‌گران شبکه ارتقا داده و ضمن تجمیع منابع، اشتراک داده و انتقال دانش را نیز تسهیل می‌نماید.

بخش خصوصی، رویکردهایی که بر آزادسازی مطلق و حذف قاعده‌گذاری تأکید دارند، تقویت می‌گردند. در صورت تشدید رفتارهای سهل‌گیرانه تنظیم‌گران و تضییع منافع عمومی توسط بخش خصوصی، رویکردهایی که بر خلع ید بخش خصوصی و ملی‌سازی و تصدی‌گری دولت تأکید دارند، تقویت می‌گردند. ایجاد شبکه تنظیم‌گران و دستیابی به نوعی همگرایی و تعادل در رفتار تنظیم‌گران در مواجهه با بخش خصوصی، می‌تواند مانع از شکل‌گیری‌های دوقطبی در کشور گردد.

#### ▪ ایجاد شبکه تنظیم‌گری؛ به عنوان بستری برای تعامل، هم‌افزایی و ایجاد هویت حرفه‌ای مشترک میان تنظیم‌گران در کشور

با توجه به تعارضات و تداخلاتی که در حال حاضر بین تنظیم‌گران مختلف در کشور وجود دارد که در متن نیز به برخی از آنها اشاره گردید و همچنین با توجه به منافع حاصل از ایجاد شبکه تنظیم‌گران در ایران و



یادداشت تحلیلی

# بررسی تجربیات جهانی در ایجاد شبکه‌های تنظیم‌گری



سیدمحمدرضا دادگستر

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف





چالش‌های مشترک غلبه یابند، زیرساخت‌های لازم برای فن‌تنظیم‌گری را تامین کنند و از اختلافات بین یکدیگر کم کنند. همچنین بهره‌گیری از شبکه‌های تنظیم‌گری به تنظیم‌گرها کمک می‌کند تا تسهیل‌گر پیشرفت بخش تنظیم شوند باشند. سازمان‌های تنظیم‌گر می‌توانند با اتکاب شبکه‌های تنظیم‌گری، دانش و تجربه خود از فعالیت در فضای تنظیم‌گری رابه یکدیگر انتقال دهند و با عمل هماهنگ، نوعی فضای رقابتی مثبت پدید آورند که مهم‌ترین ارزش حاکم بر آن، دفاع از مفهوم تنظیم‌گری باشد.

در تجربیات شکست خورده تنظیم‌گری بارها می‌توان به وضوح مشاهده کرد که دیگر بازیگران نظیر دولت‌ها یا شرکت‌های بخش خصوصی، از کنش ناهمگون و غیرهماهنگ تنظیم‌گرها استفاده می‌کنند تا دامنه اختیارات تنظیم‌گرها در عمل را کاهش دهند و مقررات وضع شده توسط آن‌ها را دور بزنند. فعال‌سازی شبکه‌های تنظیم‌گری می‌تواند راهی برای جلوگیری از این قبیل شکست‌های تنظیمی باشد. امروزه شبکه‌های تنظیم‌گری رکنی مهم در نظام حکمرانی اقتصادی کشورهای مختلف جهان هستند. در این متن به تجربه کشورهای بریتانیا، برزیل، هند و کانادا در این زمینه پرداخته شده و در انتهای پیشنهادات سیاستی برای بهبود زیست‌بوم تنظیم‌گری ایران بر این مبنا طرح می‌شود.

تنظیم‌گری به عنوان یکی از کارکردهای مهم حکمرانی تغییر و تحولات گوناگونی را در سال‌های اخیر تجربه کرده است. سازمان‌های تنظیم‌گر جزء آن دسته از نهادهای نظام حکمرانی هستند که همواره باید سطح بالایی از دانش و تجربه را مدیریت کنند تا در عین حفظ پویایی و سودآوری اکوسیستم اقتصادی، صنایع و شرکت‌های بخش تحت تنظیم خود را به سمت تامین منافع عمومی سوق دهند. در این مسیر، موانع متعددی ممکن است سدراه تنظیم‌گرها شوند. آن‌ها باید رابطه خود با دیگر تنظیم‌گرها را تعریف کنند و بر موارد اختلاف نظرشان با آن‌ها به مصالحه برسند. مانع دیگر، ابهامات سیاستگذاران و جامعه در مورد اصل تنظیم‌گری و سودمندی آن است. همچنین باید به مشکلات مشترک تنظیم‌گرها در مورد زیرساخت‌های مشترک مورد نیاز تنظیم‌گری اشاره کرد. این موارد و دیگر موارد مشابه، باعث شده تا در برخی از کشورهای دولت‌ها و در برخی دیگر از کشورهای تنظیم‌گرها ابتکاری را سامان دهند که تحت عنوان ایجاد و فعال‌سازی شبکه‌های تنظیم‌گری شناخته می‌شود. تنظیم‌گرها در حوزه‌های مختلف نهادهای جدیدی را در قالب چیزی که شبکه، انجمن، مجمع یا شورای تنظیم‌گری خوانده می‌شود تشکیل می‌دهند تا بتوانند از ظرفیت همکاری با یکدیگر استفاده کنند، بر





## تجربه ایجاد شبکه ملی تنظیم‌گری در بریتانیا

در حال حاضر، مهم‌ترین شبکه تنظیم‌گری در بریتانیا، شبکه تنظیم‌گران بریتانیا<sup>۱</sup> است. این شبکه در ۱۹ مارس سال ۲۰۱۴ و با اعلام مدیران ارشد هشت تنظیم‌گر بریتانیا تاسیس شد؛ سازمان هواپیمایی کشوری<sup>۲</sup>، مرجع راهبردها امور مالی، اداره مقررات آب و برق ایرلند شمالی<sup>۳</sup>، دفتر ارتباطات<sup>۴</sup>، دفتر بازارهای گاز و برق<sup>۵</sup>، سازمان تنظیم خدمات آب<sup>۶</sup>، اداره راه‌آهن و جاده<sup>۷</sup> و تنظیم‌گر سیستم‌های پرداخت<sup>۸</sup>. شش تنظیم‌گر دیگر در ادامه فعالیت شبکه به آن اضافه شدند: شورای گزارشگری مالی<sup>۹</sup>، دفتر کمیسیون‌ریای اطلاعات<sup>۱۰</sup>، هیئت خدمات حقوقی<sup>۱۱</sup>، تنظیم‌گر بازنشستگی<sup>۱۲</sup>، تنظیم‌گر مسکن اجتماعی<sup>۱۳</sup> و دفتر مقررات منبع واحد<sup>۱۴</sup>. شبکه UKRN در صورت مربوط بودن موضوع پروژه-ای که در دست بررسی دارد، از مشارکت تنظیم‌گر سلامت بریتانیا<sup>۱۵</sup> نیز استفاده می‌کند؛ هر چند این تنظیم‌گر به صورت رسمی این عضو شبکه نیست. شبکه UKRN همچنین با کمیسیون صنعت آب برای اسکاتلند<sup>۱۶</sup> به عنوان عضو ناظر در پروژه‌های خود همکاری می‌کند. UKRN شبکه‌ای است که بودجه آن توسط تنظیم‌گرهای عضوش تامین می‌شود. اعضای

شبکه به هنگام عضویت در آن متعهد می‌شوند که بودجه دبیرخانه شبکه را تامین کنند تا از پیشبرد فعالیت شبکه اطمینان حاصل شود. هر عضو شبکه به هنگام عضویت در آن، تفاهم‌نامه‌ای را با شبکه منعقد می‌کند که در آن، نقش آن تنظیم‌گر در شبکه روشن و رسمی می‌شود. مدیران عامل تنظیم‌گران نیز متعهد می‌شوند که خود را بخشی از شبکه دانسته و به صورت منظم با همدیگر تشکیل جلسه دهند. همچنین در UKRN گروهی از متخصصان مستقل مشغول به کارند که دانش تخصصی برای تصمیم‌گیری مدیران را فراهم می‌کنند و تاحدی جلوی اتخاذ رویه‌های غیرکارشناسی را می‌گیرند. شبکه UKRN معمولاً از ابزارهایی مانند برگزاری رویداد و انتشار گزارش‌های تخصصی برای افزایش هماهنگی میان تنظیم‌گران و رشد آگاهی عمومی درباره تنظیم‌گری استفاده می‌کند. بودجه شبکه UKRN توسط اعضا تامین می‌شود و آن‌ها همچنین متعهد می‌شوند که زیرساخت‌ها و امکانات خود را در اختیار شبکه بگذارند.

دیگر شبکه تنظیم‌گری در بریتانیا، شبکه رقابت بریتانیا<sup>۱۷</sup> است که توسط سازمان رقابت و بازار به عنوان تنظیم‌گر رقابت در سال ۲۰۱۳ تشکیل شد. تنظیم‌گرانی در این شبکه عضو هستند عبارتند از: سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان راهبردها مالی، اداره بازارهای گاز و برق، اداره مقررات آب و برق ایرلند شمالی، دفتر ارتباطات، اداره راه‌آهن و جاده، تنظیم‌گر سیستم‌های پرداخت و سازمان تنظیم مقررات خدمات آب. همچنین تنظیم‌گر سلامت (مانیتور) نیز عضو ناظر UKCN است. هدف این شبکه تشویق رقابت قوی‌تر در سراسر اقتصاد به نفع مصرف‌کنندگان و جلوگیری از رفتار ضد رقابتی در صنایع

۱ . UK Regulators Network

۲ . Civil Aviation Authority (CAA)

۳ . Northern Ireland Authority for Utility Regulation

۴ . Office of Communications (Ofcom)

۵ . Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem)

۶ . Water Services Regulation Authority (Ofwat)

۷ . Office of Rail Regulation (ORR)

۸ . Payment Systems Regulator (PSR)

۹ . Financial Reporting Council (FRC)

۱۰ . Information Commissioner's Office (ICO)

۱۱ . Legal Services Board (LSB)

۱۲ . The Pensions Regulator (TPR)

۱۳ . Regulator of Social Housing (RSH)

۱۴ . Single Source Regulations Office (SSRO)

۱۵ . Monitor

۱۶ . Water Industry Commission for Scotland (WICS)

۱۷ . UK Competition Network



دولت بریتانیا در باره آسیب‌های فضای مجای برای کودکان نقش مهمی در تاسیس این شبکه داشت. این شبکه از لحاظ ساختاری یک انجمن غیردولتی است که به همین دلیل اختیار قانون و مقررگذاری ندارد.



### تجربه ایجاد شبکه ملی تنظیم‌گری در برزیل

انجمن آژانس‌های تنظیم‌گری برزیل<sup>۲۲</sup> در ۸ آوریل ۱۹۹۹ تأسیس شد. این انجمن یک نهاد خصوصی است که به عنوان یک انجمن مدنی و غیرانتفاعی با ماهیت غیرحزبی ایجاد شده است. هدف آن ارتقای همکاری متقابل بین اعضا و مقامات دولتی، در تعقیب بهبود مقررات و افزایش ظرفیت فنی، کمک به پیشرفت و تحکیم فعالیت تنظیمی در سراسر برزیل است. نقش ABAR به عنوان مدافع استقلال تنظیم‌گرها همیشه برجسته بوده است. از این رو تشکیل گروه‌هایی برای نمایندگی منافع تنظیم‌گران در ساحت سیاستگذاری و قانونگذاری برزیل، همیشه برای ABAR یک اولویت بوده است. در طول سال‌ها، انجمن آژانس‌های تنظیم‌گری برزیل در انتشار دانش تنظیم‌گری در برزیل سرمایه‌گذاری

تحت تنظیم‌گری است<sup>۱۸</sup>. شبکه رقابت بریتانیا متعاقب قانون اصلاحات سازمانی و تنظیم‌گری ۲۰۱۳<sup>۱۹</sup> شکل گرفت. این قانون، سازمان رقابت و بازار را به عنوان اداره‌ای غیردولتی جایگزین دفتر تجارت منصفانه و کمیسیون رقابت<sup>۲۰</sup> ایجاد کرد. وظیفه اصلی سازمان طبق قانون فوق‌ترویج رقابت، چه در داخل و چه در خارج از بریتانیا، به نفع مصرف‌کنندگان است. این قانون بر اساس این ایده طراحی شده است که بهره‌گیری از ابزار قانون‌گذاری منجر به تقویت رقابت عمومی می‌شود.

شبکه تنظیم‌گر مهم دیگری که به تازگی در بریتانیا آغاز به کار کرده است، انجمن همکاری تنظیم‌گری دیجیتال<sup>۲۱</sup> است. این شبکه یک مدل تنظیم‌گری پلتفرمی جدید است که در جولای سال ۲۰۲۰ معرفی شد. سازمان رقابت و بازار، دفتر کمیساری اطلاعات و دفتر ارتباطات، سه تنظیم‌گری بریتانیایی مرتبط با فضای مجازی بودند که این انجمن را تشکیل دادند و سپس در آوریل ۲۰۲۱، سازمان راهبردمالی نیز به این انجمن پیوست. این انجمن با تکیه بر روابط حرفه‌ای این سازمان‌ها با یکدیگر تشکیل شد تا سطح عمیق‌تری از همکاری بین تنظیم‌گرها برای غلبه بر چالش‌های منحصر به فرد پلتفرم‌های آنلاین ایجاد شود. در حال حاضر دستورکار سیاستی بریتانیا برای واکنش تنظیم‌گران در حوزه دیجیتال، بر روی دو مسئله اصلی متمرکز شده است: اصلاح آسیب‌های آنلاین (که عمدتاً مسائل اجتماعی و سیاسی هستند) و دنبال کردن رویکرد حمایت از رقابت (با پرداختن به بازارهای ناکارآمد و مروج انحصار که جلوی نوآوری بیشتر را می‌گیرند و منافع کاربران را به خطر می‌اندازند). گزارش‌های سیاستی

۱۸ . Gov.uk/government/groups/uk-competition-network

۱۹ . The Enterprise and Regulatory Reform Act ۲۰۱۳

۲۰ . Office of Fair Trading and the Competition Commission

۲۱ . The Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF)

۲۲ . Associao Brasileira de Ancias de Regulaao (ABAR)

طبق اساس نامه انجمن، هر کمیسیون یا مرجع تنظیمی که توسط قانون یا هر سازمان مرتبط با خدمات عمومی ایجاد و توسط هیئت حاکمه فویر یا مصرف‌کنندگان به عنوان تنظیم‌گر شناخته شده، واجد شرایط عضویت نهادی در انجمن خواهد بود. همچنین هر شخصی که رئیس/عضو یا دبیر کمیسیون تنظیم مقررات یا مرجعی باشد که به موجب قانون تأسیس شده است تا زمانی که عضو کمیسیون تنظیم مقررات یا مرجعی باشد که به موجب قانون ایجاد شده است واجد شرایط عضویت در انجمن خواهد بود. کمیسیون تنظیم مقررات یا مرجعی که به موجب قانون تأسیس شده است، یکی از اعضای نهادی انجمن است. فویر بستری است برای نهادهای تنظیم‌گر برای بحث در مورد مسائل نوظهور در رویه‌ها و شیوه‌های تنظیم‌گری، توسعه استراتژی‌های مشترک برای رویارویی با چالش‌های پیش روی تنظیم‌گران در هند و به اشتراک گذاشتن اطلاعات و تجربیات. هدف انجمن تنظیم‌گران هند، ارتقای شفافیت در عملکرد و توسعه ظرفیت‌های انسانی و نهادی در نهادهای تنظیم‌گر است. عمده کارکردهای فویر از طریق مرکز فویر انجام می‌شود. مرکز فویر وظایف تحقیقاتی، سازماندهی و بینارها، سمینارها، کارگاه‌ها، برنامه‌های آموزشی، ارائه برنامه‌ها و غیره را برای فویر انجام می‌دهد. همچنین سایر وظایف اداری از طریق این مرکز انجام می‌شود؛ از جمله تهیه گزارش‌های سالانه، تنظیم صورتجلسات و غیره. مرکز فویر همچنین در توسعه پروژه‌های تحقیقاتی و برنامه‌ریزی استراتژیک برای انجمن تنظیم‌گران هند مشغول است. بودجه این شبکه را سازمان‌های عضو در قالب حق عضویت تامین می‌کنند.

کرده است. علاوه بر داشتن دستورکاری مملو از دوره‌ها و کارگاه‌های آموزشی در سراسر کشور، این نهاد هر دو سال یک بار کنگره مقررات برزیل را برگزار می‌کند که اوج فعالیت‌های انجمن است. ساختار حکمرانی ABAR متشکل از سه رکن هیات مدیره، مجمع عمومی و دبیرخانه است. هیات مدیره عالی‌ترین رکن تصمیم‌گیری است که اعضای آن از بین روسای سازمان‌های تنظیم‌گر عضو از سوی مجمع عمومی که متشکل از تمامی اعضاست انتخاب می‌شوند. هیات مدیره نیز مدیرعامل را برمی‌گزیند. دبیرخانه ABAR وظیفه رسیدگی به امور اداری، اجرایی و پژوهشی انجمن را بر عهده دارد.

### تجربه ایجاد شبکه ملی تنظیم‌گری در هند

به منظور ارائه یک پلتفرم مشترک برای همه تنظیم‌گرها در سراسر هند، انجمنی تحت عنوان انجمن تنظیم‌گرهای هندی، تحت قانون ثبت انجمن‌ها، با ثبت انجمن در دهلی در ۴ فوریه ۲۰۰۰ تأسیس شد. فویر ۳۶ عضو دارد که شامل سازمان تنظیم مقررات مخابرات هند<sup>۲۳</sup>، سازمان تنظیم مقررات اقتصادی فرودگاه‌ها<sup>۲۴</sup>، کمیسیون رقابت هند<sup>۲۵</sup>، هیئت اعصار و ورزش‌کستگي هند<sup>۲۶</sup>، هیئت تنظیم مقررات نفت و گاز طبیعی<sup>۲۷</sup>، سازمان تعرفه بنادر بزرگ<sup>۲۸</sup>، سازمان توسعه انبار و تنظیم مقررات<sup>۲۹</sup>، کمیسیون مرکزی تنظیم مقررات برق<sup>۳۰</sup> و ۲۹ کمیسیون تنظیم مقررات برق دولتی است.

۲۳ . Telecom Regulatory Authority of India

۲۴ . Airports Economic Regulatory Authority of India

۲۵ . Competition Commission of India

۲۶ . Insolvency and Bankruptcy Board of India

۲۷ . Petroleum and Natural Gas Regulatory Board

۲۸ . Tariff Authority for Major Ports

۲۹ . Warehousing Development and Regulatory Authority

۳۰ . Central Electricity Regulatory Commission





## جمع‌بندی و پیشنهادات سیاستی

نظام حکمرانی ایرانی به صورت سنتی دارای شاخصه گسست نهادی و معماری جزیره‌ای است. این امر باعث شده تا ضرورت بستری برای هماهنگی اقدام بازیگران مختلف و حل تعارض میان آن‌ها احساس شود. در وضعیت کنونی، ساختار این نهاد نوپدید در صورت سلسله‌مراتبی بودن نمی‌تواند کارآمدی و اثربخشی لازم را از خود نشان دهد. نهادسازی شبکه‌ای ابتکاری برای گذار از حکمرانی جزیره‌ای به حکمرانی منسجم است. نهادهای تنظیم‌گر ایران در بخش‌های مختلف مانند رسانه، فضای مجازی، مالی، رقابت، حمل و نقل، انرژی و... می‌توانند گام اول شکل‌گیری شبکه‌های نظام حکمرانی کشور را با تاسیس شبکه تنظیم‌گری ملی ایران بردارند. تجربیات موفق جهانی حکایت از آن دارند که این شبکه قادر است در عین حفظ استقلال سازمان‌های تنظیم‌گر، راه را به سمت کاهش تعارضات بین سازمانی بگشاید و الگوی عمل هماهنگی را بر رویه‌های مقررر گذاری حاکم کند. البته باید توجه داشت که تاسیس، گسترش و پایدار ساختن شبکه

## تجربه ایجاد شبکه ملی تنظیم‌گری در کانادا

آنچه اکنون به عنوان شبکه آژانس‌های تنظیم‌گری کانادا<sup>۳۱</sup> شناخته می‌شود، در سال ۲۰۰۳ به عنوان فدراسیونی از سازمان‌های ملی تشکیل شد که اعضای استانی و منطقه‌ای آن مسئول محافظت از مردم از طریق خودتنظیم‌گری هستند. امروزه CNAR تنظیم‌گرهای استانی و ملی کانادا، هیئت‌های صدور مجوز، آژانس‌های اعتباربخشی، نهادهای ناظر و مقامات دولتی در همه سطوح را به منظور بحث در مورد چالش‌ها، به اشتراک گذاشتن ایده‌ها و توسعه بهترین راهکارهای مرتبط با طیف گسترده‌ای از موضوعات تنظیم‌گری جمع کرده است. سه کارکرد اصلی این شبکه عبارت است از ارائه آموزش‌های تخصصی به تنظیم‌گرها، فراهم آوردن فضایی برای تعامل آن‌ها با یکدیگر و به اشتراک گذاری تجربیات موفق تنظیم‌گری. مهم‌ترین رویداد شبکه CNAR، کنفرانس سالانه آن است که یکی از مهم‌ترین رویدادهای تنظیم‌گری آمریکای شمالی است. بودجه CNAR از محل دریافت حق عضویت از اعضا تامین می‌شود.

۳۱. Canadian Network of Agencies of Regulation (CNAR)



### ۳. سرمایه‌گذاری مشترک نهادهای تنظیم‌گر

شبکه تنظیم‌گری بر پایه احساس نیاز نهادهای تنظیم‌گر به وجود یک بستر برای تعامل موثر شکل می‌گیرد. سرمایه‌گذاری نهادها و اتصال منابع مالی، نیروی انسانی و سرمایه‌های معنوی آن‌ها مانند شهرت ایشان نزد بخش خصوصی و افکار عمومی می‌تواند نتایج خوبی به منظور اجرای بهتر اقدامات تنظیم‌گران در آینده به همراه داشته باشد.

### ۴. انعقاد تفاهم‌نامه بین نهادهای تنظیم‌گر

رویه‌های غیررسمی تعامل با تکیه بر الگوهای رفتاری، امری معمول میان نهادهای تنظیم‌گر است. اما این نوع همکاری‌ها معمولاً محدود به دوره‌های ریاست افراد مسئول نهادهای تنظیم‌گر است و ظرفیت همکاری بلندمدت میان تنظیم‌گران را به همراه ندارد. انعقاد تفاهم‌نامه میان نهادهای تنظیم‌گر، به ویژه در حوزه‌های نزدیک مانند رسانه و فضای مجازی، می‌تواند راه را برای همکاری‌های راهبردی و بلندمدت باز کند.

### ۵. جلوگیری دولت از تعدد تنظیم‌گرها و اتکا به نگاه شبکه‌ای

تاسیس نهادهای موازی، از مشکلات معمول نظام سیاست‌گذاری کشور است که در تنظیم‌گری نیز وجود آن مشهود است. اما در کشورهای موفق در حوزه تنظیم‌گری، روندهای ادغام و کاهش تعداد تنظیم‌گرها یک حوزه، مدت‌هاست که آغاز شده است. پیش‌نیاز تاسیس شبکه منعطف و کارآمد تنظیم‌گری در ایران نیز در وهله اول پذیرش نگاه شبکه‌ای از سوی نهادهای دولتی و حاکمیتی و در نتیجه جلوگیری از افزایش شمار تنظیم‌گرهای با کارکرد موازی است.

تنظیم‌گری بومی می‌تواند به عنوان یک هدف نظام حکمرانی در بلندمدت مورد توجه قرار گیرد. اما در کوتاه مدت می‌توان با انجام اقدامات ذیل به پیشبرد این هدف کمک کرد:

### ۱. ترویج فرهنگ شبکه تنظیم‌گری با بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای رسانه‌ای و پژوهشی حوزه سیاست‌گذاری عمومی

در حال حاضر نهادهای تنظیم‌گر اصلی کشور در حوزه‌های گوناگون مانند رسانه، فضای مجازی و امور مالی آشنایی اندکی با مفهوم شبکه‌های تنظیم‌گری، به عنوان مفهومی متاخر در ادبیات تنظیم‌گری مدرن، دارند و با ساز و کارهای فعالیت مشترک بیگانه‌اند. بخش اعظمی از این عدم آشنایی به ابهامات و پرسش‌های مدیران این نهادها در مورد ظرفیت‌های همکاری مشترک برمی‌گردد. در اینجا نهادهای رسانه‌ای و پژوهشی می‌توانند در رفع ابهام اثرگذار باشند. تولید محتوای رسانه‌ای بر بستر شبکه‌های اجتماعی و برگزاری رویدادهای داخلی و بین‌المللی از جمله اقدامات پیشنهادی در این حوزه است.

### ۲. برگزاری میزگردهای تنظیم‌گری

نهادهای تنظیم‌گر به عنوان بازیگران مستقیم و درجه اول حوزه تنظیم‌گری بهتر از هر نهاد دیگری قادرند مشکلات و چالش‌های فعالیت در حوزه تنظیم‌گری را مورد شناسایی قرار داده و معرفی کنند. اما تضارب آرا و گفت‌وگو حول این مشکلات امری مغفول میان تنظیم‌گران است. آن‌ها می‌توانند با برگزاری میزگردهای تنظیم‌گری و با دعوت از مقامات مسئول فعلی و پیشین و کارشناسان مستقر در سازمان‌های خود، میزگردهایی به منظور پوشش این خلاء برگزار کنند. این میزگردها در آشنایی افکار عمومی با مفهوم شبکه تنظیم‌گری نیز می‌تواند مثر واقع شود.

# مروری بر ضرورت‌ها و کارکردهای

# شبکه‌های تنظیم‌گری

مهدی میرزائی، امیرحسین قلندری

پژوهشگران اندیشکده حکمرانی شریف



رسمی با یک نهاد مرکزی واحد، «دومین بهترین»<sup>۱</sup> 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»<sup>۲</sup> راه‌حل سیاستی هستند (Vantaggiato, ۲۰۲۰). در عرصه‌ی عمل نیز همانطور که در نمودار زیر نشان داده شده است، در طول دودهمی 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»<sup>۳</sup> 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»<sup>۴</sup> میسر می‌داند. یکی از حلقه‌های مکمل مهم در تشکیل نظام تنظیم‌گری، ارتباطات تنظیم‌گران بایکدیگر است که از مسیر شبکه‌های تنظیم‌گری می‌گذرد.

آژانس‌های تنظیم‌گری امروزه به عنوان ضرورتی غیرقابل انکار 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). 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. 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 شبکه‌های تنظیم‌گری می‌تواند در سه دسته‌ی ضرورت‌ها (دلایل تأسیس شبکه)، کارکردها (تأثیرات شبکه بر سطوح مختلف تنظیم‌گری) و ابزارها (خروجی‌های عینی شبکه) قرار داده شود. هر کدام به صورت مجزا 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<sup>۳</sup> 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 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»<sup>۴</sup> 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»<sup>۵</sup> 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).

۴ . Raceto The Top

۵ . Raceto The Bottom

۳ . 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.

تنظیم‌گری «متفاوت حرکت کنند تا هرگونه محدودیت مرتبط با رویه‌های خاص تنظیم‌گری را از بین ببرند (Coendet, ۲۰۲۱)».

### ج) امکان خرید جایگاه

خرید جایگاه<sup>۸</sup>، 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

۸ . Venue Shopping

چنین رقابتی، رقابت تنظیمی مضر<sup>۶</sup>، منفی و رو به پایین نامیده می‌شود.

### ب) آربیتراژ تنظیم‌گری

مفهوم آربیتراژ تنظیم‌گری<sup>۷</sup>، ایده‌ی «آربیتراژ» که اغلب در مباحث مالی و اقتصادی مطرح می‌شود، رابه محدوددهی 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

۶ . Detrimental Regulatory Competition

۷ . Regulatory Arbitrage





منطقی است که شرکت‌ها برای به حداقل رساندن عدم قطعیت مربوط به تصمیم‌گیری، به دنبال کسب اطلاعات از چندین تنظیم‌گر باشند (Coenet, a, ۲۰۲۱).

#### 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<sup>۱۰</sup> 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 در همه‌ی زمینه‌ها اساساً امری ناممکن باشد. بنابراین، همکاری برای تجمیع منابع و اعمال تخصص



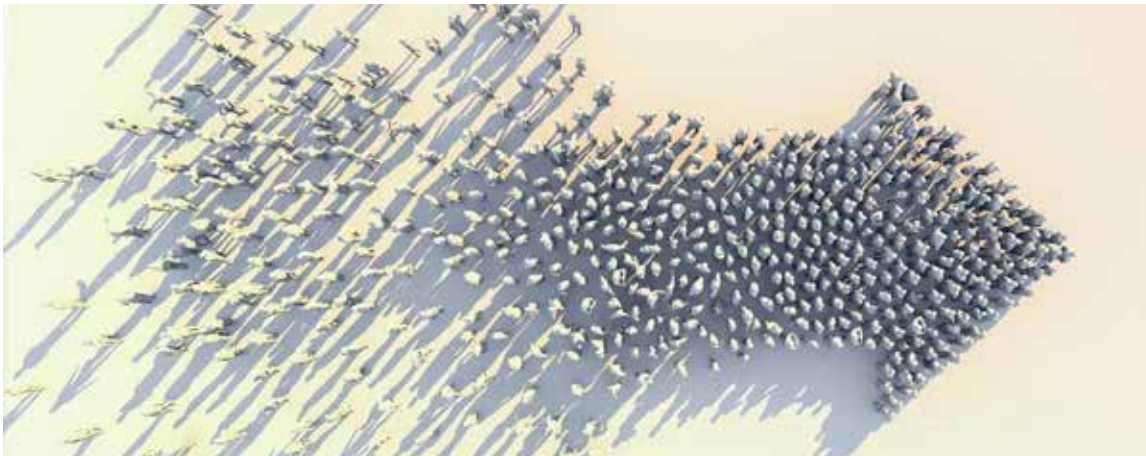
تنظیم‌شوندگان و تنظیم‌گران مورد بررسی قرار داده‌اند. خرید جایگاه یا خرید محکمه<sup>۹</sup> در محیط تنظیم‌گری، اشاره به آن دارد که تنظیم‌شونده از تعدد، همپوشانی و رقابت تنظیمی منفی تنظیم‌گران استفاده می‌کند تا خود را در فضای تنظیم‌گری مطلوب‌تری قرار دهد. در این شرایط، از چند جنبه نزدیک شدن به یک تنظیم‌گر 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،

۱۰ . Network Phenomenon

۹ . Forum Shopping







مناسب مسئولیت‌های خود نیستند. در همین رابطه، یکی از فضایل اصلی مورد اعدا در مشورت، هدایت به یادگیری متقابل به معنای «به روزرسانی 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.

#### و) نیاز به تغییر جایگاه

یکی از انگیزه‌های اصلی آژانس‌های تنظیم‌گری جهت تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری غیررسمی، احساس ضرورت «تغییر جایگاه»<sup>۱۴</sup> است؛ به این معنا که آژانس‌های تنظیم‌گری تمایل به راه‌اندازی شبکه‌هایی غیررسمی دارند تا جایگاه بحث در باره‌ی یک موضوع سیاستی خاص را از محیطی رسمی که در آن به دلیل سلطه‌ی بازیگران سیاسی، توانایی تنظیم‌دستورکار<sup>۱۵</sup> ندارند - یا توانایی تنظیم‌دستور کار کمی دارند - به محیطی غیررسمی تغییر دهند که در آن قدرت تنظیم‌دستور 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

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 همتایان

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، وانتاگیا تو<sup>۱۱</sup> و همکاران در تبیین ضرورت شکل‌گیری شبکه‌های اداری اروپایی<sup>۱۲</sup> که در طیف گسترده‌ای از حوزه‌های سیاستی ایجاد شده‌اند و کارکردهای مختلفی را بر عهده دارند، به لزوم دستیابی به هماهنگی تنظیم‌گرانه<sup>۱۳</sup> 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 همتایان خود - بالاخص همتایان خارجی در شبکه‌های بین‌المللی - قادر به انجام

۱۴ . Venue Shifting

۱۵ . Agenda Setting

۱۱ . Vantaggiato

۱۲ . European Administrative Networks (EANs)

۱۳ . Regulatory Harmonization





گسترش روال‌های مطلوب تنظیم‌گری<sup>۱۶</sup> است. روال‌های مطلوب روش‌یاتکنیکی است که منجر به نتایج اثربخش‌تر 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 شبکه‌ها 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»<sup>۱۷</sup> فراهم می‌کنند. فشار همتایان به تأثیرات یک‌گروه بر اعضای خود در جهت تغییر رفتارها و ارزش‌ها برای همگام‌شدن با گروه، اطلاق می‌گردد. در شبکه‌های تنظیم‌گری، فشار همتایان

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 رامی‌توان 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 باتکیه بر شبکه‌ای از همتایان، تنظیم‌گران می‌توانند تخصص خود را بهبود بخشند که منجر به تصمیمات تنظیم‌گری صحیح‌تر و در نهایت شهرت قوی‌تری شود (Vantaggiato, ۲۰۱۹).

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

یکی از کارویژه‌های مهم شبکه‌های تنظیم‌گری،

۱۶ . Regulatory Best Practices

۱۷ . Peer Pressure

شبکه‌های تنظیم‌گری همانند اصنافی چون پزشکان و وکلای می‌توانند 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

در علوم اجتماعی، شبکه‌های تنظیم‌گری را نوعی مکان‌های اجتماعی سازی می‌دانند که باورهای مشترک را از طریق انتقال هنجارها و ارزش‌ها در تنظیم‌گران درونی سازی می‌کنند (Vantaggiato, ۲۰۲۰; Papadopoulos, ۲۰۱۸).

برخی از محققان استدلال کرده‌اند که تعاملات طولانی مدت و مکرر در درون شبکه و تحقق فرایند جامعه‌پذیری، می‌تواند منتج به شکل‌گیری اصطلاحی تحت عنوان «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 می‌توانند 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

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 (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 تنظیم‌گران 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»<sup>۱۸</sup> فرایندی است که در آن انسان هنجارها و ارزش‌های جامعه‌ی پیرامون خود را یاد می‌گیرد و سپس آن‌ها را درونی کرده و به جزئی از وجود خود بدل می‌کند. پژوهشگران تنظیم‌گری با وام‌گیری از مفهوم جامعه‌پذیری

۱۸ . Socialization





دارند، بایکدیگر هم ذات‌پنداری 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<sup>۲۲</sup> 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

افزایش ظرفیت هماهنگی<sup>۱۹</sup>، همگرایی<sup>۲۰</sup> و سازگاری<sup>۲۱</sup> 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 محدودده‌ی 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).

#### و) ارتقای ظرفیت و نگرش حل مسئله

شبکه‌های تنظیم‌گری معمولاً عرصه‌ای را فراهم 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 بایکدیگر شکل می‌دهند و نوعی روح جمعی بر آنان حاکم می‌شود. با شکل‌گیری چنین محیطی، تنظیم‌گران که اغلب مشکلاتی مشترک

۲۲ . European Platform of Regulatory Authorities

۱۹ . Harmonization

۲۰ . Convergence

۲۱ . Consistency

## ▪ 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 رسمی برای کاهش آربیتراژ، انتشار گزارش از عملکرد 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



مسئله<sup>۳۳</sup>) و «جوامع معرفتی<sup>۳۴</sup>» 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, 2014). 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, 1992). 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, 2020).

۳۳ . Issue Network

۳۴ . Epistemic Community





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.

به‌طور موقت منتفی شده است.

چالش‌های رقابت تنظیمی منفی، آیتراژ تنظیم‌گری و امکان خرید جایگاه، محصور در تنظیم‌گران اقتصادی نیست؛ بلکه در تنظیم‌گری اجتماعی - به‌ویژه فضای مجازی - نیز می‌توان شواهدی عینی برای این چالش‌ها مطرح کرد. به‌عنوان مثال، ساترا - مرکز توسعه 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 فرآیند سیاسی، رئیس‌جمهور سابق در نامه‌ای به رئیس وقت قوه‌ی قضاییه هشدار داده بود که تأیید قانونی وی از ساترا در محدوده‌ی صلاحیت 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 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،

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، آرتراژ تنظیم‌گری و امکان خرید جایگاه یکی از مواردی است که نظام تنظیم‌گری ایران از آن رنج می‌برد. به‌عنوان مثال، در حوزه‌ی اقتصادی و به‌ویژه 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 روبه‌پایین بایکدیگر داشته‌اند و در نهایت کار به جایی رسید که در دی ماه ۱۴۰۰ مطابق با مصوبه‌ی شورای عالی هماهنگی اقتصادی، قیمت‌گذاری خودرو از شورای رقابت سلب و به ستاد تنظیم بازار محول شد. با انقضای مدت مصوبه‌ی شورای عالی هماهنگی اقتصادی، شورای رقابت صلاحیت قیمت‌گذاری خودرو را 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 خودروهادر بورس کالا عرضه شدند؛ این در حالی بود که شورای رقابت همواره اعلام کرده و می‌کند که عرضه‌ی خودرو از هر طریقی به‌غیر از سامانه‌ی یکپارچه‌ی فروش خودرو و تخلف است و عرضه‌ی خودرو در بورس کالا باید متوقف شود. در نهایت نیز به نظر می‌رسد عرضه‌ی خودرو در بورس کالا حداقل

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 هم‌متیان 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 هم‌گرایی 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 هماهنگ‌تری داشته 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 سازمان اداری 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،

ایجاد می‌شود و در نتیجه، سرمایه‌گذاری بلندمدت آن‌ها به دلیل افزایش ریسک سیاسی و فرایندهای چندتنظیم‌گری 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 محکمه‌وآر بیت‌راژ تنظیم‌گری خود را در موقعیت‌های مطلوب‌تری 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 با یکدیگر مشخص شود، اما ایجاد شبکه‌ای از تنظیم‌گران که

goods: Improving infrastructure performance. *The Review of International Organizations*, ۲۰۰-۱۷۹, ۳.

Cao, X. (۲۰۱۰). Networks as channels of policy diffusion: Explaining worldwide changes in capital taxation, ۲۰۰۶-۱۹۹۸. *International Studies Quarterly*, ۵۴(۳), ۸۵۴-۸۲۳.

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 venues 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*, ۳۳-۹۰.

Haas, P. M. (۱۹۹۲). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, ۴۶(۱), ۱-۳۵.

Jordana, J., Levi-Faur, D., & 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.*, ۲۴, 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.

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 شدن 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 سیاسی که امری نسبتاً رایج در ایران است، بدل کند. تنظیم‌گران ایران معمولاً در مقابل مقاومت‌های سیاسی و بروکراتیک، 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 تعریف همگرا از مسائل و راه‌حل‌ها داشته باشند، خواهد ساخت.

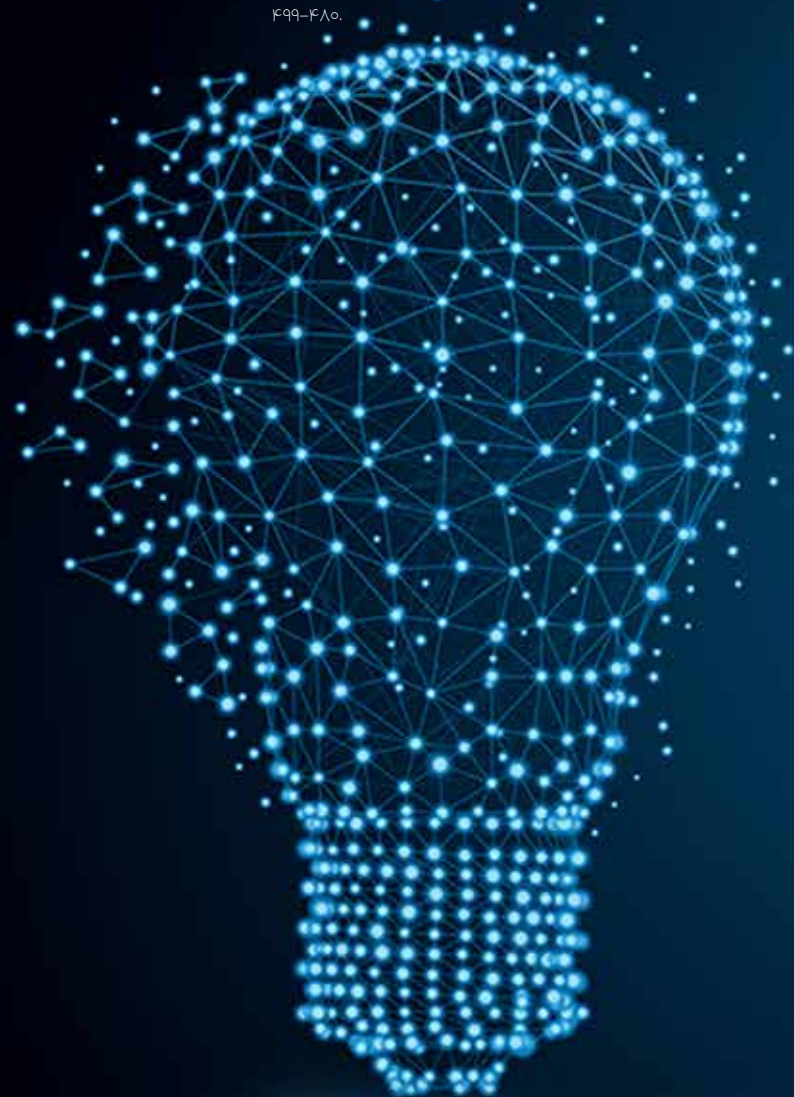
## ■ منابع

امامیان، سید محمد صادق و ذوالفقاری، امیراحمد و محمدزاده، احسان و زمانیان، مرتضی. (۱۳۹۷) نظام ملی تنظیم‌گری، تهران، ایران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مومنی راد، محسن و ناطقی، مزده. (۱۴۰۲) شاخص سلامت تنظیم‌گر (RH)؛ اندیشکده حکمرانی شریف.

Bach, T., Ruffing, E., & Yesilkagit, K. (۲۰۱۵). The Differential Empowering Effects of Europeanization on the Autonomy of National Agencies. *Governance*, ۲۸(۳), ۳۰۴-۳۲۵.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (۲۰۱۰). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.

Berg, S. V., & Horral, J. (۲۰۰۸). *Networks of regulatory agencies as regional public*







## برمرزدانش

### ■ نظام مشاوره سیاستی ایران: دربردارنده «سیاسی‌سازی» و «تکنیکی‌سازی» در حال ظهور<sup>۱</sup>

این مقاله به بررسی نظام مشاوره سیاستی (PAS)<sup>۲</sup> ایران و چگونگی تغییر آن بین سال‌های ۱۹۸۹ و ۲۰۲۳ می‌پردازد و چهار مرحله متمایز را در PAS ایران مستند می‌کند: «نهادسازی»<sup>۳</sup> داخلی، «سیاسی‌سازی»<sup>۴</sup> انتقالی، «برونی‌سازی»<sup>۵</sup>

تکنوکراتیک و «تکنیکی‌سازی»<sup>۶</sup>. نویسندگان ۱۶ سازمان مشاوره سیاستی (۱۹۸۹-۲۰۲۳) را بررسی کرده‌اند و نشان داده‌اند که در حالی که PAS ایران به خوبی نهادی‌سازی شده است و به طور فزاینده‌ای بیرونی‌سازی شکل گرفته است، اما هنوز یک سنت تمرکز وجود دارد و گشودگی بوروکراتیک به صورت محدود صورت گرفته است. علاوه بر این، PAS ایران به دلیل ترجیحات قانون اساسی که از برخورد سازمان‌های مشاوره‌ای با موضوعات حساس سیاسی جلوگیری می‌کند و همچنین افول نهادها و سنت‌های احزاب سیاسی، با سیاسی‌سازی کمتری مواجه شده است. در نهایت، این مقاله با بحث در مورد «تکنیکی‌سازی» در حال ظهور PAS

۶ . Technicisation

۱ . Emamian, S. M. S., & Bagheripour, R. (۲۰۲۴). The Iranian policy advisory system: Contained politicisation and emerging technicisation. Australian Journal of Public Administration

۲ . Policy Advisory System

۳ . Institutionalisation

۴ . Politicisation

۵ . Externalisation





## ■ کسب شهرت آژانس تنظیم‌گری: تحلیل روش‌شناسی Q از دیدگاه‌های کارکنان آژانس<sup>۷</sup>

این مقاله یافته‌های یک مطالعه بر مبنای روش‌شناسی Q را گزارش کرده است که در آن نظرات کارمندان ۸ آژانس تنظیم‌گری هلند را در مورد چگونگی کسب شهرت آژانس‌ها مورد بررسی قرار داده است. این بزرگترین مطالعه تا به امروز است که به بررسی دیدگاه‌های کارکنان در مورد اهمیت نسبی عوامل مختلف در کسب شهرت توسط سازمان‌های عمومی می‌پردازد و اولین مطالعه‌ای است که تجزیه و تحلیل کارمندان در آژانس‌های تنظیم‌گری را در دستور کار قرار داده است. نتایج پنج «مشخصه» متمایز از نظر کارکنان در مورد مهم‌ترین عوامل در کسب شهرت را نشان می‌دهد. این ۵ مورد به این معناست که شهرت اساساً بر اساس موارد زیر به دست می‌آید:

ایران به پایان می‌رسد که نشان‌دهنده گسترش ابزارهای کمک‌فناوری و افزایش اتکاب به آن‌ها توسط سازمان‌های مشاوره‌ای است. همچنین این مقاله نکات زیر را مورد تأکید قرار می‌دهد:

- صرف نظر از تفاوت‌ها در سیستم‌های سیاسی، نظام‌های مشاوره سیاسی بخشی ضروری از ماشین سیاست‌گذاری عمومی هستند.
- برای ارتقای کیفیت سیاست‌های عمومی، سیاست‌گذاران باید از یک نظام مشاوره‌ای متنوع و شایسته حمایت کنند.
- برای زنده نگه داشتن سازمان‌های بیرون‌شده و مؤثر، باید از آن‌ها با تدابیر عمومی حمایت شده و توسط یک چهارچوب قانونی محافظت شود.
- فرمی از تعادل تکنوکراتیک-سیاسی در PAS ضروری است؛ یک نظام مشاوره سیاسی توسعه یافته نه تنها شامل نهادهای مشاوره غیرحزبی و تکنوکرات می‌شود، بلکه شامل نهادهای سیاسی شده نیز می‌شود که برای سیاست‌گذاران نیز مشاوره سیاسی ارائه می‌دهند.

۷. Fahy, L.A., Klijn, E. H., & van Erp, J. Regulatory agency reputation acquisition: AQ Methodology analysis of the views of agency employees. Regulation & Governance

## ■ فناوری مخرب و معماهای تنظیم‌گرانه: حکمرانی در حال ظهور ارزش‌های مجازی<sup>۱۲</sup>

آژانس‌های تنظیم‌گری به شهرت خود اهمیت می‌دهند چراکه به حفظ قدرت آن‌ها کمک می‌کند. از آنجایی که نوآوری می‌تواند باعث ایجاد عدم اطمینان در حکمرانی شود، به تعویق انداختن اقدام‌های پانادیده گرفتن خطر در قبال نوآوری‌ها، می‌تواند بر جایگاه آژانس‌ها تأثیر منفی بگذارد. آژانس‌ها با آگاهی از این خطرات شهرت بر مجموعه‌ای از روش‌ها برای اداره ناشناخته‌ها تکیه می‌کنند. نویسندگان در این مقاله استدلال کرده‌اند که این روش‌ها عبارتند از:

۱. طبقه‌بندی<sup>۱۳</sup>؛ اگر نوآوری با طبقه‌های مقررات شناخته شده یکسان در نظر گرفته شود.
۲. تطابق<sup>۱۴</sup>؛ اگر نوآوری مشابه طبقه‌های شناخته شده در نظر گرفته شود.
۳. طبقه‌بندی جدید<sup>۱۵</sup>؛ زمانی که دسته‌بندی‌های جدید برای پرداختن به نوآوری ضروری تشخیص داده شود.

هر کدام از این ۳ روش به نوعی مدلی از حکمرانی را شکل می‌دهند؛ در روش طبقه‌بندی و تطابق، اعمال مقررات موجود انجام می‌شود؛ در روش تطابق، فراخوانی برای اصلاحات فنی و تنظیم‌گرانه صورت می‌گیرد و در روش طبقه‌بندی جدید فراخوانی برای تعهدات تنظیم‌گرانه گسترده‌تر اتفاق می‌افتد. نویسندگان استدلال کرده‌اند که انتخاب این روش‌ها توسط آژانس‌ها به دلیل نگرانی در مورد شهرت عملکردی (یعنی نشان دادن توانایی انجام

۱. آژانس‌ها چگونه تصویر خود را در رسانه مدیریت می‌کنند (مدیران تصویر<sup>۸</sup>)
۲. آژانس‌ها چقدر خوب عمل می‌کنند و سپس چگونه آن عملکرد را به صورت عمومی گزارش می‌دهند (مروجین آژانس<sup>۹</sup>)
۳. کیفیت خدمات به مشتریان هم برای شهروندان و هم برای تنظیم‌شوندگان (سرورهای مشتری<sup>۱۰</sup>)؛
۴. کیفیت خدمات مشتری صرفاً برای تنظیم‌شوندگان (سرورهای مشتری)
۵. عوامل نهادی و رسانه‌ای خارج از کنترل آژانس (تقدیری<sup>۱۱</sup>).



۱۲. Ezeigweneme, C. A., Umoh, A. A., Ilojiyanya, V. I., & Adegbite, A. O. (۲۰۲۴). Review of telecommunication regulation and policy: comparative analysis USA and AFRICA. Computer Science & IT Research Journal, (۱)۵ ۹۹-۸۱.

۱۳. Categorization

۱۴. Analogy

۱۵. New Categorization

۸. Image Managers

۹. Agency Promoters

۱۰. Client Servers

۱۱. Fatalists

دورنگه داشته شوند. در مقابل این رویکرد، یک دیدگاه مخالف بیان می‌کند که اگر آژانس‌های تنظیم‌گری بتوانند به بازتوزیع اقتصادی کمک کنند، نتایج مثبتی مانند گسترش شبکه، صرفه‌جویی در مقیاس و کارایی مالی رخ می‌دهد که در نهایت به سطوح پایین‌تری از شکست تنظیم‌گری منجر خواهد شد. این مقاله آزمایش کرده است که آیا در کشورهای دارای نابرابری اجتماعی-اقتصادی بالا، مانند برزیل، ادغام فعال ملاحظات توزیعی توسط آژانس‌های تنظیم‌گری منجر به سطوح پایین‌تر شکست تنظیم‌گری می‌شود یا خیر؟

این مقاله از طریق تجزیه و تحلیل فعالیت‌های هفت آژانس تنظیم‌گری شبکه برزیل، انتظارات مبتنی بر نظریه را توسعه می‌دهد و این انتظارات را با استفاده از تحلیل تطبیقی کیفی قطعی<sup>۱۷</sup> مورد آزمایش قرار می‌دهد. این مقاله نتیجه‌گیری کرده است که اولویت قرار ندادن بازتوزیع شرط لازم اما ناکافی برای شکست آژانس‌های تنظیم‌گری است. در اکثر انواع شکست، عدم اولویت بندی برای بازتوزیع زمانی که با ظرفیت تنظیم‌گری پایین و سطوح پایین شایستگی ترکیب شود، منجر به شکست خواهد شد.

۱۷ . crispset Qualitative Comparative Analysis (csQCA)

وظایف اصلی) شکل می‌گیرد که به نوبه خود تحت تأثیر توانایی آژانس‌ها برای نشان دادن دقت فنی (شهرت فنی) است.



## ■ دولت تنظیم‌گری در کشورهای در حال توسعه: بازتوزیع و شکست تنظیم‌گری در برزیل<sup>۱۶</sup>

طبق دکترین سنتی «دولت تنظیم‌گر»، به آژانس‌های تنظیم‌گری باید دستورات بسیار متمرکز داده شود و از قلمرو سیاسی تصمیمات و سیاست‌های توزیعی

۱۶ . Ezeigweneme, C. A., Umoh, A. A., Ilojiana, V. I., & Adegbite, A. O. (۲۰۲۴). Review of telecommunication regulation and policy: comparative analysis USA and AFRICA. Computer Science & IT Research Journal, (1)۵ ۹۹-۸۱.







گزارش نشست

## شورای رقابت؛

## از طراحی تا عمل

هفتمین پیش‌نشست اولین همایش بین‌المللی تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری رقابت در ایران، در ۲۴ اردیبهشت ۱۴۰۳، در سالن همایش «مرحوم دکتر روستاآزاد» تشکیل شد. این نشست با حضور دکتر ولی رستمی، عضو هیئت علمی دانشگاه تهران و عضو شورای رقابت، دکتر امیر عباس علاءالدینی، مدرس دانشگاه و دکتر مرتضی زمانیان، عضو هیئت علمی دانشگاه امیرکبیر برگزار شد.





اصلی شکل‌گیری این نهاد، اصلاح نظام اقتصادی کشور بعد از بزرگ شدن دولت در دهه شصت بود که دولت به شدت فربه و بزرگ شده بود.

### ■ مقابله با انحصار تنها یکی از عوامل نقض رقابت است

در ادامه گفتگو، دکتر زمانیان، هیئت علمی دانشگاه امیرکبیر بیان داشت: در سیر شکل‌گیری مفهوم شورای رقابت، به نظر می‌رسد ابهاماتی وجود داشته است که هنوز هم وجود دارد. شورای رقابت در ابتدا در راستای مقابله با انحصار در بخش خصوصی شکل گرفت.

در این راستا، باید ابتدا پرسیم که رقابت چه معنایی دارد؟ یکی از مصادیق مفهوم رقابت، مقابله با انحصار است، اما انحصار تنها مصداق آن نیست. کسانی که این قانون را نوشته‌اند، انگار تنها این نهاد را در راستای مقابله با انحصار در نظر گرفته‌اند. این قانون در حقیقت، رقابت را تنها در نبود انحصار می‌بیند، اما رقابت فقط با انحصار نقض نمی‌شود و تنظیم‌گری اقتصادی مفهومی عام بر مقابله با انحصار است و ابعاد بیشتری را در برمی‌گیرد. بنابراین، به نظر می‌رسد در این سیر در ابتدا تنها به مسئله‌ی انحصار پرداختیم، در ادامه ابعاد دیگر تنظیم‌گری اقتصادی را مورد توجه قرار دادیم. اخیراً نیز بحث‌های جدیدتری شکل گرفته است که تنظیم‌گری تنها اقتصادی نیست و دخالت شورای رقابت در نهادهایی مثل ساترانشان می‌دهد مفهوم تنظیم‌گری فراتر از مسائل اقتصادی رفته است و به مسائل غیر اقتصادی نیز پرداخته می‌شود. من فکر می‌کنم منازعه امروز در مورد شورای رقابت، به خاطر فراتر رفتن شورای رقابت از حدود قبلی در عرصه تنظیم‌گری در مواجهه‌ی با دستگاه‌های اجرایی است.

### ■ تأسیس تنظیم‌گر رقابت لازمه یک خصوصی‌سازی موفق است

دکتر رستمی، با اشاره به اینکه نیاز به خصوصی‌سازی و کوچک کردن دولت، آغاز شکل‌گیری نهاد شورای رقابت بود، گفت: «در قانون برنامه چهارم توسعه، بحث خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های دولتی مطرح شد. در ادامه نیز این بحث مطرح شد که واگذاری ممکن است منجر به انحصار در بخش خصوصی شود که خطرش از انحصار دولتی بیشتر است. بنابراین، می‌توان گفت لازمه‌ی یک خصوصی‌سازی موفقیت‌آمیز، ایجاد نهادهای تنظیم‌گر کارآمد است. دولت در همین راستا در برنامه توسعه چهارم، لایحه تسهیل رقابت و منع انحصار را به مجلس تقدیم کرد. این لایحه در نهایت در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ادغام شد. این مسئله باعث شده است که کشور ما مثل خیلی از کشورهای قانون مستقلی برای موضوع انحصار و رقابت نداشته باشد. در نهایت، عامل



## ■ دولت به واسطه‌ی تأمین بودجه می‌تواند بر تصمیمات شورا اثر بگذارد

دکتر رستمی، عضو شورای رقابت در ادامه توضیح داد: «من معتقدم شورای رقابت الگویی از کشورهای غربی بود. همانطور که دکتر زمانیان گفتند، بحث‌هایی که فراتر از مسائل اقتصادی است و در حدود اختیار تنظیم‌گری شورای رقابت قرار گرفت، بیشتر وظایفی بود که بعداً به شورای رقابت داده شد. از جمله در ماده هفت قانون و اصلاحات بعدی که برای رسیدگی به شکایت متقاضیان پروانه کسب و کار تدوین شد، این اتفاق افتاد. البته به نظر من شورای رقابت هنوز در بحث تنظیم‌گری غیراقتصادی، چندان اختیار و قدرتی ندارد.

در ارتباط با مفهوم استقلال شورای رقابت، استقلال شخصی شورای رقابت در این معنا که اعضای شورا مستقل باشند و به جایی وابستگی نداشته باشند، تا حدودی رعایت شده است. اما استقلال سازمانی که از دو بعد بودجه و اداری تشکیل می‌شود، چندان دیده نشده است. این نهاد یک بازوی اجرایی دارد که مرکز ملی رقابت است که این مرکز هم وابسته به نهاد ریاست جمهوری است و اینجاست که رقابت و وابستگی به دولت مطرح می‌شود. در بعد استقلال مالی نیز، به نظر می‌رسد که قوه مجریه می‌تواند به واسطه تأمین بودجه شورای رقابت، روی تصمیمات آن اثرگذار باشد.

یکی از پیشنهادها این است که شورای رقابت بتواند درآمد مستقل داشته باشد و از جانب خودش تأمین مالی شود. پیشنهاد دیگر نیز تأمین هزینه و دریافتی از نهادهای تحت تنظیم است. قابل ذکر است با وجود خلأهای مذکور در استقلال، اعضای شورای رقابت به صورت شخصی در تصمیم‌گیری‌ها، کماکان استقلال رأی دارند».

## ■ شورای رقابت دو رکن مهم استقلال را ندارد: استقلال مالی و استقلال منابع انسانی

دکتر علاءالدینی به ترقی و افزایش استقلال شورای رقابت اشاره کرد و توضیح داد: «هر نهاد نوینی که در ساختار حکمرانی کشورها به وجود می‌آید، باید دوره‌ای را بگذراند تا به بلوغ برسد. از تصویب این قانون تا عملی و اجرایی شدن آن، قطعاً دوستانی که دقت داشته‌اند، متوجه تغییرات آن شده‌اند. استقلال نهاد شورای رقابت قطعاً بیشتر از قبل شده است. ساختار قانون نیز به گونه‌ای طراحی شده است که استقلال تصمیم‌گیری به طور کلی وجود دارد، اما دو بُعد مهم استقلال، یعنی استقلال مالی و استقلال منابع انسانی در این قانون پیش‌بینی نشده است و این می‌تواند آسیب جدی باشد. کار جدی هر نهادی با بودجه و منابع انسانی آن پیش خواهد رفت و عدم استقلال و داشتن مشکل در این دو مورد می‌تواند آسیب جدی به کارکرد نهاد بزند».





بیشتر می‌شود. اگرچه می‌دانیم قرار نیست شورای رقابت به طور کامل وارد مسائل اجتماعی شود، اما می‌دانیم که این مرز مبهم است.

چند مسئله وجود دارد. یکی آنکه بحث اقتدار لزوماً نیازمند قانون نیست. ورود شورای رقابت و جدی عمل کردن آن بسیار مهم است. در دوره‌ای شورای رقابت سعی می‌کرد محافظه کارانه رفتار کند و نمی‌توانست با اقتدار وجودیت در بسیاری از مسائل، مخصوصاً جایی که پای دولت در میان بود، دخالت کند. اما در دوره‌های بعد، کار به جایی رسید که حتی شورای رقابت می‌توانست وزیر را جریمه کند. به نظر من شورای رقابت در حال حاضر انقدر استقلال دارد تا بتواند بسیاری از موضوعات را پیش ببرد.

طرف دیگر ماجرا این است که بدانیم اصلاً وضعیت بهینه استقلال چقدر است. در کشور ما که افکار و نگاه‌های پوپولیستی حاکم است و مسئولین به راحتی تحت فشار قرار می‌گیرند، قطعاً درجات بالای استقلال می‌تواند کمک کند که تصمیمات خوبی گرفته شود. اما اگر نهادی کاملاً مستقل ایجاد کنیم که به هیچ کس پاسخگو نیست، خوب و درست است؟!



## ■ شورای رقابت نیاز به مقبولیت بیشتری دارد

دکتر رستمی در مورد موانع کارکرد درست شورای رقابت چنین توضیح داد: «شورای رقابت مشروعیت لازم را دارد، زیرا به موجب قانون ایجاد شده است. اما در کشور ما وضعیت اقتصادی و دولتی و وضعیت تحریم‌ها و... بر کارکردش اثرگذار بوده و این بر مقبولیتش اثر می‌گذارد. برای مثال، در مسئله‌ی خودرو و وضعیتی ایجاد شده است که هم تولیدکننده خودرو و هم مصرف‌کننده آن، امروزه ناراضی هستند. اگر شورای رقابت اقتدار و مقبولیت لازم را بدست بیاورد، می‌تواند آثار مثبت خود را داشته باشد. از مسائلی که بر عملکرد و اقتدار شورای رقابت اثرگذار است، اقتصاد دولتی است. درست است که ما به سمت خصوصی‌سازی حرکت کرده‌ایم، اما بسیاری از شرکت‌ها و سازمان‌ها شکل شبه دولتی پیدا کرده‌اند و فضا «خصوصی» شده است. در این فضا، باید شکل روابط شورای رقابت به گونه‌ای باشد که هم از طرف مردم و هم حاکمیت، مقبولیت داشته باشد.

علاوه بر این، نکته‌ی حائز اهمیت دیگر آن است که اولین اصل نهادهای تنظیم‌گر، استقلال و بی‌طرفی است؛ اما بحث این است که حد و مرز استقلال چیست؟! استقلال دو بُعد شخصی و سازمانی را دارد که این دو باید تا حد و دعتدلی حفظ شود. یکی از مواردی که این تعدیل را رقم می‌زند، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نهاد تنظیم‌گر است.»

## ■ شورای رقابت باید با جدیت بیشتری به

### مسائل ورود کند

مرتضی‌زمانیان در ادامه با اشاره به گسترش حدود و مرزهای دخالت شورای رقابت گفت: «هر چقدر حوزه تصمیماتی که شورای رقابت بزرگ‌تر می‌شود، مناقشه بر سر تصمیمات و کنش‌های این نهاد نیز

اما به دلایلی که ذکر شد و به دلیل عدم ضمانت اجرا و نامشخص بودن اختیارات، منشأ اثر بودن شورای رقابت چندان محقق نمی‌شود.

### ■ شورای رقابت باید به درستی از اختیاراتش استفاده کند

دکتر علاء‌الدینی در ادامه در مورد وظایف و اختیارات شورای رقابت بیان داشت: «یکی از مقولاتی که شورا در حال حاضر با آن درگیر است، آن است که آیا شورا مسئولیت بسط فضای رقابت را دارد؟ شورا به عنوان توسعه‌دهنده رقابت، باید این اجازه را داشته باشد که واردات را آزاد یا محدود کند. وقتی چنین شرایطی نیست و اختیارات محدود می‌شود به تنظیم قیمت و مقدار و معیارهای دسترسی، بازار به نقطه بهینه نمی‌رسد. در چنین شرایطی اتفاق چندان خوشایندی نمی‌افتد و اینگونه می‌شود که هم مردم و هم خودروساز، ناراضی‌اند.

اما قطعاً در همین وضعیت موجود، شورای رقابت به درستی از تمامی اختیاراتش استفاده نکرده و اگر این کار را انجام دهد، می‌تواند وضعیتی بهتر از وضع موجود بسازد. اما نکته‌ی حائز اهمیت دیگر آن است که استفاده درست از این اختیارات، نیاز به منابع انسانی غنی و قوی دارد. با این وضعیت منابع انسانی، نمی‌توان به درستی از اختیارات موجود استفاده کرد. قطعاً مدل مستقل شورای رقابت، بهتر از تنظیم‌گران دولتی است. اما باید توجه داشت که استقلال در این نهاد مساوی خودکامگی نیست. باید نهاد بالادستی نسبت به شورای رقابت وجود داشته باشد که فرجام خواه باشد، چراکه مسئله با حقوق یک ملت ارتباط دارد. شخص حاضر در نهاد تنظیم‌گر نیز باید تخصص لازم را داشته باشد. گاهی پیش می‌آید که بین تنظیم‌گر و تنظیم‌شونده مفاهمه‌ای شکل

اگر چنین نهادی تصمیمات غلطی بگیرد، دیگر چه کار می‌شود با آن کرد؟ باید دقت کنیم که استقلال در مسیر خودش، هم اندازه‌ی بهینه‌ای دارد و هم مسیر روبه‌بلوغی دارد. به نظر من، ماهنوز متخصصان تراز بالای اقتصاد رقابت به اندازه کافی در کشور نداریم و در چنین شرایطی، دادن استقلال بالا که می‌تواند منجر به تصمیمات نامطلوب شود، باید همراه با احتیاط شدید باشد».

### ■ تصمیمات شورای رقابت نیاز به ضمانت اجرایی قوی دارد

دکتر علاء‌الدینی در ادامه توضیح داد که شورای رقابت حدود اختیارات مبهمی دارد. وی گفت: «ما برای نهادهای تنظیم‌گر یک استقلال ادبیاتی و یک استقلال عملی داریم. فضای استقلال نهاد تنظیم‌گر در این است که اختیاراتی که برای نهاد تنظیم‌گر پیش‌بینی شده دقیق و مشخص باشد و تصمیمات آن ضمانت اجرا داشته باشد. در مورد شورای رقابت این اختیارات، دقیق و مشخص پیش‌بینی نشده است و در برخی موارد ضمانت‌اجراهای مناسبی برای تصمیمات لحاظ نشده است. این مسئله، شورای رقابت را در موضع ضعف قرار می‌دهد و در چنین موضع وضعی استقلال معنای خود را از دست می‌دهد.

به عنوان مثال، ماده‌ی ۵۹ قانون خواستار ورود نهاد تنظیم‌گر به تبعیض‌ها و رانت‌های دولتی است. این ماده بسیار مهم است اما هیچ ضمانت‌اجرایی ندارد. علاوه بر این، بعد از اصلاحات بسیار در سه دوره، جریمه‌های بازدارنده در این قانون بالاخره به یک میلیارد و دویست یا سیصد میلیون رسیده و این نیز توان بازدارندگی ندارد. هدف استقلال آن است که نهادی مثل شورای رقابت منشأ اثر باشد





حتماً استقلال نیازمند پیش زمینه‌هایی هست. یکی از این پیش زمینه‌ها که با اقتدار شورای رقابت نیز کمک می‌کند در جه‌ای از پاسخگویی است که در آن افراد شاخص و تصمیم‌گیر شورا، در نهادهای تخصصی در دانشگاه‌ها با اقتصاددانان جلسه بگذارند و مسائل بررسی شود. فضا نباید به گونه‌ای باشد که چون شورا اختیار دارد پس هر تصمیمی بخواهد می‌گیرد. باید وضعیت طوری باشد که اگر شورا تصمیمی گرفت، حقوقدان‌ها و اقتصاددان‌ها از آن حمایت کنند. باید در دانشگاه‌ها حول محور این تصمیم‌ها صحبت بشود تا اقتدار شورا تأمین شود».

نمی‌گیرد و همین منجر به آسیب و وارد شدن ضرر بیشتر به وضعیت می‌شود».

## ■ تنظیم‌گر دولتی معمولاً نفع عموم مردم را تأمین نمی‌کند

عضوهیئت علمی دانشگاه امیرکبیر با نقد دخالت تنظیم‌گران دولتی بیان داشت: «به نظر من در مورد مسئله استقلال، سیستم تنظیم‌گران دولتی شکست خورده است. درست است که تنظیم‌گر وابسته به دولت قدرت و اقتدار بیشتری دارد اما قدرت این تنظیم‌گران در آخر نفع عمومی را محقق نمی‌کند. قطعاً شورای رقابت نهاد بهتری در نسبت با تنظیم‌گران دولتی است. فضا در شورای رقابت واقعاً اقناعی است و می‌توان با آن غیرسیاسی صحبت کرد، اما در دولت چنین فضایی نیست».



# باتنظیم گران

اخبارتنظیم گران داخلی



کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه، سازمان ثبت اسناد املاک کشور مؤسسات داورى ومیانجیگری دفاتر خدمات الکترونیک قضائی و دفاتر ترجمه اسناد رسمی)، شهرداری‌ها، سازمان نظام روانشناسی و مشاوره جمهوری اسلامی، ایران فدراسیون‌های ورزشی سازمان نظام مهندسی ساختمان سازمان نظام مهندسی معدن، مراجع صادرکننده مجوزهای حوزه ثبت علامت تجاری طرح صنعتی و اختراع و سایر مراجع تشخیص هیأت مقررات زدایی و تسهیل مجوزهای کسب و کار موظفند پس از شدن این قانون تمامی مراحل صدور، تمدید، توسعه اصلاح تعلیق و ابطال و نه مجوز خود را صرفاً از طریق «درگاه ملی مجوزهای کشور» و به صورت الکترونیکی انجام دهند.

### ■ روی خوش رمزارزها به خودتنظیم‌گری در بازار

امین کلاهدوزان سرپرست مرکز توسعه تجارت الکترونیکی معتقد است خودتنظیم‌گری در بازار رمزارزها حرکتی روبه جلو بوده و به خوبی پیش رفته است، اما در مقابل خودتنظیم‌گری رگولاتورها در بحث کلان اقتصاد دیجیتال محقق نشده است. مدیرعامل شاپرک هم معتقد است رگولاتورها



### ■ لزوم بازگشت مراجع صدور مجوز خارج شده از درگاه ملی مجوزها به درگاه

سیدامیرسیاح، رئیس مرکز ملی بهبود فضای کسب و کار در گفت و گو با شادابا اشاره به ابلاغ قانون تامین مالی تولید و بهبود زیرساخت‌ها، به ماده‌ای از این قانون اشاره کرد که بر اساس آن راه فرار برخی مراجع صدور مجوز از درگاه ملی مجوزها بسته می‌شود.



وی یادآور شد: در سال‌های گذشته بعضی مراجع صدور مجوز از طریق مراجعه به دیوان عدالت اداری برای خروج از درگاه ملی مجوزها رای گرفته و به طور قانونی از این درگاه خارج شده و مجوزهایشان را از این مسیر صادر نمی‌کردند.

سیاح یادآور شد: در بررسی این قانون در مجلس، گزارش‌های مربوطه را به نمایندگان ارائه دادیم و نتیجه آن تبصره‌ای شد که راه قانونی خروج از درگاه ملی مجوزها را برای این مراجع به طور کامل بست و حالا دیگر نه تنها راه فراری در این زمینه وجود ندارد بلکه مراجعی که بارای دیوان از درگاه خارج شده بودند باید به درگاه بازگردند.

وی گفت: بر اساس تبصره ۴ بند پ ماده ۱۳ قانون تامین مالی تولید و زیرساخت‌ها، مراجع صدور مجوز کسب و کار از قبیل کانون‌های وکلای دادگستری، کانون‌های کارشناسان رسمی دادگستری نهادهای زیر مجموعه قوه قضائیه (از جمله مرکز وکلا،



## ■ اینترنت شرکت زیرساخت ۳۴ درصد گران شده است

مصوبه شماره ۱ جلسه شماره ۳۵۱ کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی جدول تعرفه پهنای باند اینترنت برای سرعت ۱۰۰Mbps و بالاتر تغییر داد که براساس آن تعرفه ماهانه پهنای باند به ازای هر مگابایت بر ثانیه به نسبت مصوبه سال ۹۹ این کمیسیون ۳۴ درصد گران شده است. تعرفه اتصال اولیه و واگذاری پورت نیز افزایش یافته است؛ اما این دو مورد تنها یک بار از اپراتورها دریافت شده و شامل سرویس‌های جاری نیز نمی‌شود.



مصوبه اخیر کمیسیون تنظیم مقررات در تاریخ ۱۷ دی ماه سال گذشته به تصویب رسیده؛ اما اپراتورها می‌گویند تاکنون به آنها ابلاغ نشده بوده و این در حالی است که شرکت زیرساخت مدعی است اپراتورها باید از تاریخ تصویب این مصوبه، پهنای باند را به قیمت‌های جدید خریداری کنند. همین موضوع منجر به اختلاف میان اپراتورها و شرکت زیرساخت شده است.

## ■ شهید رئیسی: توسعه فیبرنوری یک زیرساخت فرهنگی است

به گزارش روابط عمومی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، به نقل از مرکز روابط عمومی و اطلاع‌رسانی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات،

مقررات نویسی می‌تواند نقش خوبی ایفا کند. به گزارش پیوست، امیرحسین شبیری مدیرعامل شاپرک در رویداد اینوتکس درباره اقتصاد دیجیتال صحبت کرد و نقش رگولارها را به عنوان بازوی اجرایی در مقررات نویسی دانست. مدیرعامل شاپرک درباره نقش این رگولاتور در اجرای قوانین گفت: قطعا بر اساس نص صریح قانون، رگولاتور صنعت پرداخت بانک مرکزی است و هیچ رگولاتوری نمی‌تواند ادعا کند که رگولاتور صنعت پرداخت است.

## ■ انجمن داروسازان خطاب به داروخانه‌ها: با سکوهای اینترنتی دارو همکاری نکنید

انجمن داروسازان ایران در نامه‌ای خطاب به همه‌ی داروخانه‌ها از آنها خواسته که برای توزیع اینترنتی دارو با هیچ پلتفرمی همکاری نکنند. این نهاد صنفی که پیش از این با تجمع، نامه‌نگاری، رایزنی با مقامات و برگزاری جلسات مختلف سعی در جلوگیری از حضور پلتفرم‌ها در حوزه سلامت داشت، با تدوین و ابلاغ قانونی دستورالعمل توزیع اینترنتی دارو، باز هم می‌گوید موضوع «به خطر افتادن اطلاعات بیماران» و «تخریب کامل وجهه تخصصی حرفه داروسازی» است.







هوشمند، به‌روز و آشنا با اقتصاد پلتفرمی تاکید کردند.

کارشناسان اقتصادی و حقوقی عضو دانشگاه شریف با بررسی تنظیم‌گری در اقتصاد پلتفرمی ایران تاکید کردند این شاخه از اقتصاد با دیگر شاخه‌های قدیمی متفاوت است و نیاز به وجود تنظیم‌گری آشنا و به‌روز دارد. به اعتقاد آنان شورای رقابت در این موضوع احتیاج به تقویت دارد تا بتواند ضمن کنترل فضای رقابتی، از سوءاستفاده از موقعیت برتر اقتصادی جلوگیری کند.



### ■ رئیس مرکز توسعه تجارت الکترونیک: سیاست مرکز تنها برطرف نمودن مشکلات حوزه‌ی تجارت الکترونیک است

به گزارش سیتنا، امین کلاهدوزان در نشست تخصصی نقش و رویکرد رگولاتوری و حاکمیت در پیشرفت نوآوری، نمایشگاه اینوتکس ۲۰۲۴، گفت: برای رشد و توسعه زیست بوم تجارت الکترونیکی باید رگولاتور نسبت به برطرف نمودن مشکلات این حوزه اقدام نماید، که اکنون همین سیاست در مرکز توسعه تجارت الکترونیکی در جریان است.

کلاهدوزان با اشاره به رگولاتوری مثبت، اظهار داشت: در ذهنیت عام، رگولاتوری یعنی تعیین بایدها و نبایدها اما در نگاه مطلوب‌تر، رگولاتوری یعنی تنظیم نمودن وضعیت بازار و ارائه خدمات و الزام به معنای



رئیس جمهوری، در آیین افتتاح پروژه فیبر نوری منازل و کسب و کارهای استان قم، گفت: زیرپوشش قرارگیری ۷.۵ میلیون خانوار از فناوری فیبر نوری خبر امیدبخشی است و باید تمام مردم در یک بازه زمانی کوتاه از این زیرساخت مهم ارتباطی برخوردار شوند. وی افزود: یکی از موضوع‌هایی که امروز باید مورد توجه باشد اهمیت فضای مجازی در زندگی روزمره مردم است؛ در زمان حاضر ۲۵ میلیون نفر از مردم کشور از شبکه فیبر نوری برخوردار شده‌اند. رئیس جمهور شهید بیان کرد: امروز کسب و کارها، انتقال دانش، ارتباطات اداری، سازمانی، مالی و غیره بر بستر فضای مجازی قرار گرفته است و بر همین اساس رفاه مردم در فضای مجازی مورد توجه است.

شهید رئیسی، توسعه فیبر نوری را یک زیرساخت فرهنگی مهم در انتقال دانش و فناوری یاد کرد و گفت: با این ظرفیت ایجاد شده پژوهشگران، دانشگاه‌ها و موسسات علمی می‌توانند با سرعت بیشتری کارهای خود را انجام دهند.

### ■ اقتصاد پلتفرمی به تنظیم‌گری مجزا نیاز دارد

پیش نشست اولین همایش سالانه بین‌المللی تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری رقابت در ایران در دانشگاه شریف با محوریت چالش‌های رقابت و انحصار در عصر اقتصاد پلتفرمی برگزار شد. در این مراسم، حاضران بر لزوم شکل‌گیری رگولاتوری

همکاری نکردن شهرداری‌های شهرهای بزرگ و به خصوص کلان‌شهرها است.

در جدول لایحه بودجه ۱۴۰۳ وزارت ارتباطات مکلف شده است در سال جاری ۲ میلیون اتصال به شبکه فیبرنوری ایجاد کند؛ اما وزیر ارتباطات می‌گوید هدف این وزارتخانه، ۳ میلیون اتصال است. تعلل شهرداری در اجرای این تفاهم‌نامه در حالی است که قوانین متعددی، کلیه شهرداری‌ها را ملزم به همکاری با وزارت ارتباطات در پروژه فیبرنوری کرده است. اپراتورهای گویند شهرداری تهران بسته به منطقه، بین ۵ تا ۱۵ میلیون تومان برای هر متر حفاری مطالبه می‌کند که از نظر تجاری این پروژه را با شکست روبرو می‌کند و فاصله بسیار زیادی با عده‌های مصوبه رگولاتوری دارد.



قانونگذاری نیست بلکه ایجاد یک فضای جدید و با توسعه یک بازار جدید نیز در این حوزه قرار می‌گیرد. وی در ادامه، افزود: در مرکز توسعه تجارت الکترونیکی نیز این نگاه اکنون برقرار است و از یک رگولاتور صرفاً تدوین‌گر قانون، آئین‌نامه و غیره در حال تلاش برای برطرف نمودن مشکلات از جمله زیرساختی، مالی و غیره کسب و کارهای تجارت الکترونیکی است.

### ■ نتیجه پایش عملکرد اپراتورهای همراه در

#### افزایش سرعت اینترنت

رییس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، نتیجه پایش پیشرفت تعهدات اپراتورهای سیار در راستای افزایش ۳۴ درصدی تعرفه اینترنت در سال گذشته، را منتشر کرد.

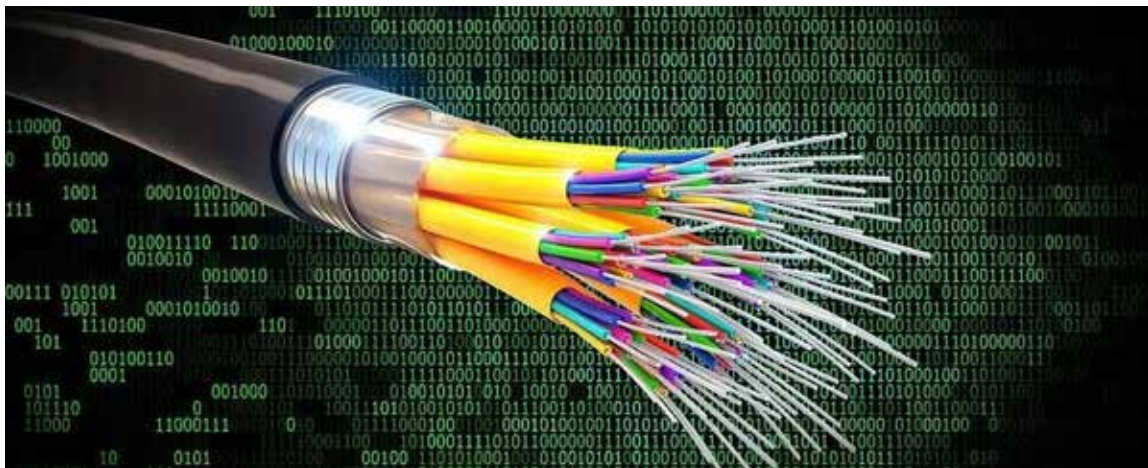
وزیر ارتباطات نیز عنوان داشت که: سامانه‌ای برای نظارت تعهدات اپراتورها راه‌اندازی کردیم.

### ■ چرا پروژه فیبر نوری در کلان‌شهرها به

#### کندی پیش می‌رود؟ / FTTH پشت دیوار

#### شهرداری‌ها

در حالی که وزارت ارتباطات تاکید دارد تا پایان سال جاری ۳ میلیون اتصال به شبکه فیبرنوری در کشور ایجاد شود، اما اپراتورهای گویند مشکلات مختلفی برای تحقق این هدف وجود دارد که مهم‌ترین آنها





## ■ معاون تنظیم بازار و توسعه کسب‌وکار ساترا: نیاز به فهم متقابل سکوها و حاکمیت از یکدیگر داریم

خلع‌تبری در ششمین نشست نقد و بررسی نظام تنظیم‌گری شبکه نمایش خانگی عنوان داشت: برخی سکوهاى فعلی کار فرهنگی نمی‌کنند و در عوض به کار اقتصادی می‌پردازند. سوال اینجاست که برخورد حاکمیت با این سکوها باید چگونه باشد؟ در نظریه تنظیم‌گری به جای آنکه دولت‌ها در حوزه‌های مختلف همه کارها را خودشان به انجام برسانند آنها را برون‌سپاری می‌کردند و خودشان نظارت انجام امور را بر عهده داشتند و به این دولت‌ها به جای تصدی‌گر دولت تنظیم‌گر گفته می‌شد.



هم‌اکنون نگاه جدی که نسبت به تنظیم‌گری در جهان وجود دارد این است که خیلی نباید به صورت افراطی به سمتی رفت که دولت‌ها در هیچ حوزه‌ای تصدی‌گری نداشته باشند بلکه باید بخش‌های مهم و کلیدی در دست دولت باشد و در حوزه‌هایی که لازم است حتی شرکت دولتی داشته باشیم.

## ■ صدور پروانه‌های وکالت به درگاه ملی مجوزها متصل می‌شود

ثبت درخواست هر نوع صدور، تمدید یا انتقال پروانه وکالت، خارج از درگاه ملی مجوزها متوقف و سامانه

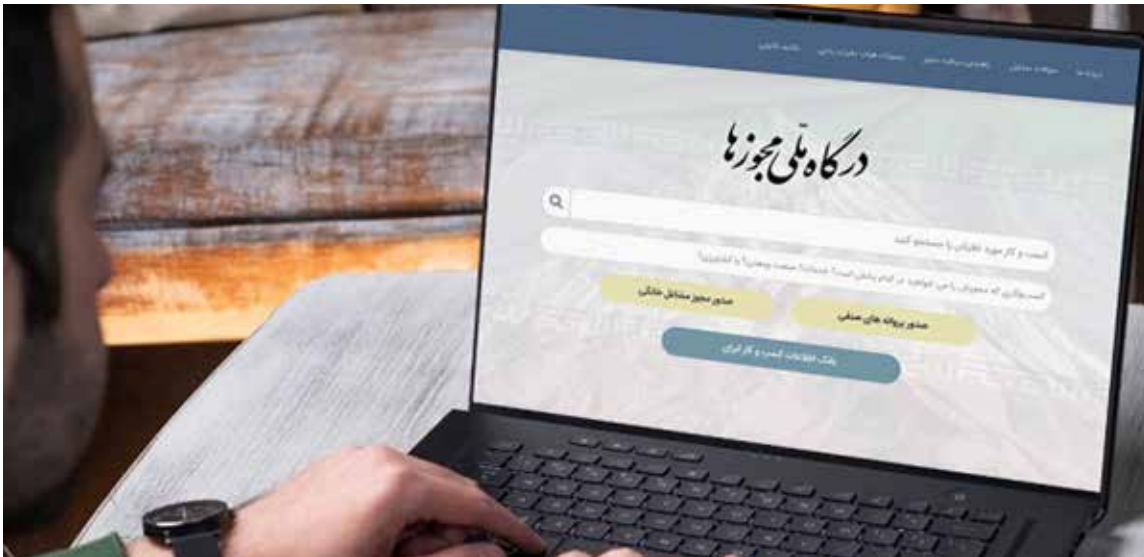
در جریان افزایش تعرفه‌ها در سال گذشته، تعهداتی از اپراتورها گرفتیم مبنی بر اینکه کیفیت ارتباطات افزایش داده شود، این موارد به شکل جدی پیگیری می‌شود و سازمان تنظیم مقررات در این باره متعهد به پایش در این زمینه شد. سایت اطلاع‌رسانی طراحی کردیم که هر دو هفته یک بار تعهداتی که به اپراتورها سپردند را پیگیری می‌کند.

نتیجه پایش عملکرد اپراتورهای همراه در سامانه نت سنج پلاس از برآیند سرعت دسترسی کاربران به اینترنت نسل سه، چهار و پنج، ثانیه نخست اردیبهشت ماه امسال، روند رو به رشد سرعت اینترنت همراه را تایید می‌کند.

برآیند سرعت اینترنت همراه در نیمه دوم آذرماه ۱۴۰۲ و قبل از افزایش ۳۴ درصدی تعرفه‌ها در همراه اول ۱۱,۳۶ مگابیت بر ثانیه و در ایرانسل ۱۰,۹۵ مگابیت بر ثانیه بوده است. سرعت اینترنت در نیمه اول اردیبهشت ماه سال جاری در همراه اول به ۱۳,۵۶ مگابیت بر ثانیه و در ایرانسل به ۱۲,۳۶ مگابیت بر ثانیه رسیده است. طبق تعهد اپراتورهای همراه به رگولاتوری، سرعت اینترنت همراه اول باید تا پایان خرداد ماه به ۱۴,۷۶ مگابیت بر ثانیه و سرعت اینترنت همراه ایرانسل هم باید به ۱۴,۲۳ مگابیت بر ثانیه برسد.







در حوزه فیلم و سریال مجوز گرفتند که عبارت‌اند از: هورنت، دیدی باز، فرتاک فیلم، راکورد، ایرانی ویکس فیلم و شیدا. وی افزود: رسانه‌ها از همان تاریخی که مجوز دریافت کردند عضو مجمع رستا شده‌اند. خلعتبری در ادامه گفت: انتخابات دور جدید شورای راهبری مجمع رستا و همین‌طور اتحادیه جدید التاسیس رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر که اخیراً با مجوز رسمی از نهادهای مسئول فعالیت خود را آغاز کرد، خردادماه انجام خواهد شد.

تخصصی صدور پروانه وکالت، به درگاه ملی مجوزها متصل می‌شود.

رئیس مرکز ملی بهبود محیط کسب و کار در نامه‌ای به روسای کانون وکلای سراسر کشور اعلام کرده که ثبت درخواست هرنوع صدور، تمدید یا انتقال پروانه وکالت، خارج از درگاه ملی مجوزها متوقف و سامانه تخصصی صدور پروانه وکالت آن کانون به درگاه ملی مجوزها متصل شود.

## ■ تعداد سکوه‌های مجوزدار ساترا به ۴۴۹ رسید.

اولین مراسم اعطای مجوز ساترا در سال ۱۴۰۳ با حضور ۱۲ رسانه در سالن جلسات ساترا برگزار شد. مدیرکل صدور مجوز ساترا در این مراسم گفت: امروز به ۱۲ رسانه مجوز اعطای می‌شود که از بین آن‌ها ۶ رسانه

## ■ در جلسه رؤسای بانک مرکزی و سازمان بورس چه گذشت؟

روز ۸ خرداد، بعد از جلسه ستاد اقتصادی دولت و به پیشنهاد رییس سازمان بورس و اوراق بهادار جلسه‌ای بین رؤسای بانک مرکزی و سازمان بورس تشکیل شد که حدود یک ساعت به طول انجامید. در این جلسه، مجید عشقی، رییس سازمان بورس و اوراق بهادار، به بیان دغدغه‌ها و نگرانی‌های خود در خصوص آثار سیاست‌های بانک مرکزی بر بازار سرمایه و همچنین راهکارهای پیشنهادی برای خروج از وضعیت موجود پرداخت. در ادامه، محمدرضا فرزین، رییس بانک مرکزی، نیز ضمن سازنده مطرح







دستگاه‌های اجرایی برای موافقت با درخواست اپراتورها در زمینه حفاری از «دوماه» به «۱۵ روز» کاهش یافته است. همچنین اپراتورها موظف شده‌اند ظرف مدت ۴ ماه پس از دریافت مجوز عبور زمینی، طرح خود را اجرا کنند. پیش از این اپراتورها ۶ ماه زمان داشتند.

کردن جلسه و مباحث مطرح شده، اطمینان خاطر داد که ضمن تذکرات جدی به شبکه بانکی جهت رعایت سقف نرخ سود، بر خورد های انضباطی موثری را با اعضای هیات مدیره بانک های خا طی بعمل آورده و مراتب را نیز به نحو مقتضی اطلاع رسانی کند.

### ■ تعرفه حفاری فیبر نوری در تهران تعیین شد.

### ■ اعتراض پلتفرم‌های توزیع آنلاین دارو نتیجه داد.

کمیسیون تنظیم مقررات در مصوبه شماره ۵ جلسه ۳۵۴ خود تعرفه حفاری در شهر تهران را ۴۰۰ هزار تومان به ازای هر متر تعیین کرد. در این مصوبه اصلاحات دیگری در زمان بندی اجرای طرح‌ها انجام شده است. در مصوبه اخیر گولاتوری، مهلت

معاونت حقوقی ریاست جمهوری طی نامه‌ای به وزیر ارتباطات و وزیر بهداشت آنها را مکلف کرد تا دستورالعمل مربوط به توزیع آنلاین دارو ها را در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار ثبت کنند. این نامه پس از اعتراض کسب و کارهای توزیع آنلاین دارو به دلیل ثبت نشدن این مقرر در پایگاه قوانین کشور به این دوزار تخانه زده شده است.

به گزارش پیوست، هفتم خرداد ماه کسب و کارهای اینترنتی توزیع دارو در اظهار نامه‌ای به وزیر ارتباطات





### ■ ریال دیجیتال از تیرماه ۱۴۰۳ عملیاتی می‌شود.

بانک مرکزی اعلام کرد: ریال دیجیتال در جزیره کیش عملیاتی شد. مشتریان شبکه بانکی می‌توانند بدون استفاده از پول‌های کاغذی یا کارت‌های بانکی از طریق کیف پول ریال دیجیتال خرید کنند. مشتریان شبکه بانکی از تیرماه ۱۴۰۳ می‌توانند بدون استفاده از پول‌های کاغذی یا کارت‌های بانکی از طریق کیف پول ریال دیجیتال و با اسکن بارکد تولید شده توسط نرم‌افزارهای ارائه شده، با ریال دیجیتال خرید و با نسبت به انتقال وجه به کیف پول سایر مشتریان اقدام کنند.

وزیر بهداشت نسبت به اعلام عمومی نشدن آیین‌نامه توزیع آنلاین دارو و همچنین تعیین نشدن استان‌های منتخب اجرای آزمایشی این آیین‌نامه معترض شدند. حال معاونت حقوقی رئیس‌جمهور هم در نامه‌ای در خصوص ارسال آیین‌نامه توزیع دارو توسط سکوها اعلام کرد: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند هرگونه آیین‌نامه دستورالعمل یا بخش‌نامه یا مقرر خود را بلافاصله در پایگاه مذکور ثبت کنند و به اطلاع عموم برسانند.





# تنظیم‌گری دور دنیا

■ اعلان جنگ رگولاتور فرانسوی به

انویدا

سازمان رقابت فرانسه قصد دارد اتهاماتی را علیه شرکت تولیدکننده تراشه انویدا (Nvidia) مطرح و این شرکت را به انجام اقدامات ضد رقابتی متهم کند. با این حساب، فرانسه به نخستین کشوری تبدیل می‌شود که از ابزار تنظیم‌گری برای مقابله با انویدا و انحصار آن استفاده می‌کند. سازمان رقابت فرانسه در سپتامبر ۲۰۲۳ نیز دفاتر محلی انویدا را مورد بازرسی قرار داده بود که در آن زمان ادعا کرد مربوط به انحصار انویدا در حوزه کارت گرافیک است. گفتنی است شرکت‌هایی که قوانین ضد انحصار فرانسه را نقض کنند ممکن است با جریمه‌ای تا ۱۰ درصد از درآمد سالانه جهانی خود مواجه شوند.



## ■ سیاست استفاده از داده هوش مصنوعی متا در برزیل معلق شد

تنظیم‌گر داده بزرگ‌ترین کشور آمریکای لاتین شرکت متاراز استخراج داده‌های شهروندان خود برای آموزش هوش مصنوعی این شرکت منع کرد. سازمان ملی حفاظت از داده برزیل (ANPD) اعلام کرده است که متا، شرکت مادر اینستاگرام و فیس‌بوک، نمی‌تواند از داده‌های شهروندان این کشور برای آموزش سیستم هوش مصنوعی خود استفاده کند. سیاست حفظ حریم خصوصی متا که اخیراً به روزرسانی شده، این شرکت را قادر می‌سازد تا از پست‌های عمومی کاربران برای بهبود عملکرد هوش مصنوعی خود استفاده کند. برزیل یکی از مهم‌ترین بازارهای این شرکت است و طبق اعلام سازمان ملی حفاظت از داده برزیل، فیس‌بوک بیش از ۱۰۲ میلیون کاربر در این کشور دارد.

اخذ مجوز برای استقرار مجموعه‌ای از ماهواره‌های مدار زمین پایین و مدار غیرزمینی ثابت برای ارائه اینترنت پرسرعت به آمریکایی‌ها است. ایلان ماسک در سال ۲۰۱۹ از کمیسیون ارتباطات فدرال درخواست کرد که طرح بوئینگ ردشود زیرا عملیات ارائه خدمت آن خطر آشکاری برای سایر ارائه‌دهندگان خدمت در حوزه اینترنت ماهواره‌ای دارد.



## ■ با فشار رگولاتوری، متا عرضه چت‌بات هوش مصنوعی را در اروپا متوقف کرد.

به گزارش پیوست به نقل از بلومبرگ، متا به تازگی اعلام کرده بود که می‌خواهد مدل بزرگ زبانی خود به نام Llama را با استفاده از پست‌های عمومی کاربران اروپایی آموزش دهد. روز ۱۴ ژوئن بیانیه شرکت بر روزرسانی شد و بر اساس آن به دلیل مخالفت کمیسیون محافظت از داده ایرلند، اجرای این طرح تا زمان نامشخصی به تعویق می‌افتد. متا در پست وبلاگی خود نوشت: «این اقدامی یک گام رو به عقب برای نوآوری اروپا، رقابت در توسعه هوش مصنوعی و تاخیر بیشتر در عرضه فواید هوش مصنوعی به مردم اروپا است. به عبارت ساده، بدون اطلاعات داخلی این منطقه می‌توانیم تجربه‌ای درجه دو را در اختیار مردم بگذاریم. این یعنی در حال حاضر نمی‌توانیم هوش مصنوعی متارادر اروپا راه‌اندازی کنیم.» به گفته رویترز اقدام رگولاتوری پس از آن صورت گرفت که گروه مشاوره



## ■ درخواست ماهواره‌ای بوئینگ روی میز آمد.

کمیسیون ارتباطات فدرال آمریکا (FCC: Federal Communications Commission) اعلام کرده است که درخواست شرکت بوئینگ برای پرتاب و بهره‌برداری از ۱۴۷ ماهواره جهت ارائه دسترسی به اینترنت با پهنای باند بالا را در دستور کار بررسی جهت تصویب قرار داده است. بوئینگ برای اولین بار در سال ۲۰۱۷ درخواست خود را به کمیسیون ارتباطات فدرال ارائه کرد. این شرکت مشهور صنعت هوایی به دنبال





خطر بالایی قرار دارند، زیرا به عنوان یک کانال جدید بالقوه برای فعالیت‌های تامین مالی تروریسم شناخته می‌شوند.

NOYB به مقامات محافظت از داده کشورهای مختلف اروپایی توصیه کرد تا علیه متا اقدام کنند. یکی از دلایل اصلی نگرانی‌ها، استفاده از داده‌های کاربران بدون دریافت رضایت صریح آنها است که البته متا می‌گوید از داده‌های عمومی و اطلاعات دارای مجوز استفاده خواهد کرد.



### ■ افزایش ریسک مبادله با رمزارزها در سنگاپور

سازمان پولی سنگاپور (MAS: Monetary Authority of Singapore) در پرتوی به روزرسانی قوانین این کشور در زمینه مقابله با تامین مالی تروریسم، سطح ریسک پلتفرم‌های مبادلات ارزهای دیجیتال را از متوسط به متوسط رو به بالا افزایش داده است. هدف این به روزرسانی جلوگیری از سوءاستفاده گروه‌ها و سازمان‌های تروریستی از فضای اقتصادی باز سنگاپور به عنوان یک مرکز مالی، تجاری و حمل و نقل بین‌المللی برای اهداف تامین مالی تروریسم است. پرداخت‌های آنلاین برون مرزی همچنان در سنگاپور در معرض

کرد. طبق تعرفه جدید، متوسط هزینه برق ۲۲،۳۶ پنس به ازای هر کیلووات ساعت و متوسط هزینه گاز ۵،۴۸ پنس به ازای هر کیلووات ساعت است. آفجم اعلام کرده که این نرخ تا ۳ سپتامبر سال جاری ثابت خواهد ماند.



### ■ رگولاتورهای اروپایی می‌گویند طرح خرید اشتراک یا تبلیغات متا قوانین این قاره را نقض می‌کند

رگولاتورهای اتحادیه اروپا که هفته‌های پرتنش را با غول‌های فناوری آمریکاپشت سر می‌گذارند، بزرگترین شرکت‌های فناوری جهان را یکی پس از دیگری هدف قرار داده‌اند. حال در تازه‌ترین تحولات متا، شرکت مادر فیسبوک و اینستاگرام، از سوی کمیسیون اروپا به نقض قوانین با ارائه دوراهی «پول یا رضایت» متهم شده است. کمیسیون اروپا می‌گوید: طرح اشتراکی متا که سال گذشته در پاسخ به محدودیت‌های اروپایی در قاره سبز معرفی شد برای پیروی از قوانین کافی نیست. براساس طرح اشتراکی، مشترکان متا باید برای تجربه بدون تبلیغات در پلتفرم‌های متا هزینه پرداخت کنند و یا به استفاده از داده‌های خود برای تبلیغات هدفمند رضایت دهند. براساس حکم دادگاه این شرکت باید نسخه دیگری از خدمات خود را در اختیار کاربران اروپایی قرار می‌داد که برای تبلیغات اتکایی به جمع‌آوری داده نداشته باشد.

### ■ رئیس تنظیم‌گر رسانه کره جنوبی استعفا داد.

کیم هونگ ایل رئیس کمیسیون ارتباطات کره (KCC: Korea Communications Commission) که تنظیم‌گر رادیو و تلویزیون کره جنوبی به حساب می‌آید، از مقام خود استعفا داد. استعفای او تنها چند ساعت پیش از آن صورت گرفت که حزب دموکراتیک، مهم‌ترین حزب اپوزوسیون دولت در پارلمان کره، طرح استیضاح وی را به دلیل «سوءاستفاده از قدرت» به جلسه عمومی مجلس ملی گزارش دهد. اگر لایحه استیضاح در مجلس ملی تصویب شود، کیم هونگ ایل تا زمانی که دادگاه قانون اساسی تصمیمی اتخاذ کند، تعلیق خواهد شد و در نتیجه عملیات KCC به مدت طولانی متوقف خواهد شد. در حال حاضر کمیسیون ارتباطات کره به طور موقت توسط نایب رئیس، لی سانگ این رهبری می‌شود.



### ■ آفجم سقف جدید قیمت انرژی را تعیین کرد

آفجم (Ofgem: Office of Gas and Electricity Markets) نرخ‌های جدید سقف قیمت انرژی مصرف‌کنندگان را به شرکت‌های ارائه‌دهنده برق و گاز ابلاغ کرد. طبق تصمیم آفجم، سقف قیمت انرژی برای یک خانوار معمولی که از خدمات برق و گاز استفاده می‌کند، از ۱۶۹۰ پوند به ۱۵۶۸ پوند در سال کاهش پیدا

## ■ تنظیم‌گر رقابت اسپانیا به بازار ابری ورود کرد

در پی شکایت گروهی از استارت‌آپ‌های اسپانیا علیه مایکروسافت، کمیسیون ملی بازارها و رقابت (CNMC) یک فرآیند مشاوره عمومی در مورد بازار خدمات ابری این کشور آغاز کرد. کمیسیون اعلام کرد که این مشاوره بخشی از مطالعه‌ای است که سال گذشته آغاز شد و به دنبال بررسی عناصری است که ممکن است بر کارایی و رقابت بازار ابری تأثیر بگذارد. این مشاوره تا ۲۱ ژوئن ادامه خواهد داشت. خبر این مشاوره اندکی پس از آن منتشر شد که انجمن استارت‌آپ‌های اسپانیا در

اوایل روز سه‌شنبه اعلام کرد که شکایتی را به CNMC ارسال کرده و از کمیسیون خواسته است تا رویه‌های ابری مایکروسافت را بررسی کند. این انجمن گفت که شیوه‌های ابری مایکروسافت ضد رقابتی هستند و موانع مصنوعی را تحمیل می‌کنند که توانایی استارت‌آپ‌ها را برای رقابت منصفانه محدود می‌کند. این انجمن که بیش از ۷۰۰ استارت‌آپ اسپانیایی را نمایندگی می‌کند، درخواست کرد که اقدامات فوری برای تضمین بازار بازتر و رقابتی‌تر در فضای ابری انجام شود.





یادداشت تحلیلی

# جدال رقابتی تنظیم گرہا



سیدمحمد رضا دادگستر

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف





بگیرند و در نهایت به شماری از شرکت‌های کوچک با سهم بازار اندک اجازه حضور و فعالیت در بازار را بدهند. همگام با این تغییر و تحولات، نهادهای تنظیم‌گر رقابت به سمت بازتعریف الگوی مداخله خود رفته‌اند. آن‌ها نیاز به ورود به حوزه‌های بخشی همچون اقتصاد دیجیتال، حمل و نقل، خدمات عمومی و رسانه برای تقویت رقابت‌پذیری محیط کسب و کار را درک کرده‌اند اما در این حوزه‌ها با تنظیم‌گران بخشی روبه‌رو هستند که وظیفه تنظیم‌گری فنی و اقتصادی را بر عهده دارند. الگوی رابطه بین این دو نهاد تنظیم‌گر، نقش مهمی در موفقیت اقدامات ناظر بر جلوگیری از ایجاد انحصار در بخش‌های گوناگون اقتصاد کشورها دارد.

### ■ دو تنظیم‌گر متمایز

تنظیم‌گران فنی یا بخشی دارای بدنه کارشناسی آگاه و مطلع از پیچیدگی‌ها و جزئیات فعالیت شرکت‌ها و بنگاه‌های فعال در بخش خود هستند. ارتباط مستمر با این شرکت‌ها باعث شده تا شناخت دست‌اولی از مسائل و چالش‌های پیش‌روی ایشان برای موفقیت در اقتصادهای مدرن و رقابتی امروز حاصل شود و نهاد تنظیم‌گر بر بستر

تعارض و رقابت بین سازمان‌های تنظیم‌گر بخشی و سازمان‌های تنظیم‌گر رقابت در زمره موقعیت‌هایی است که می‌تواند هم برای کل زیست‌بوم تنظیم‌گری و هم برای منافع عمومی مخاطره‌آمیز باشد. پرسش اساسی اینجاست که رابطه میان تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی چگونه باید باشد و چگونه می‌توان از اختلاف میان این دو جلوگیری کرد؟

### ■ مقدمه

سازمان‌های تنظیم‌گر رقابت در جهان امروزه در زمره مهم‌ترین نهادهای تنظیم‌گر هستند. با افزایش پیچیدگی مناسبات و ساختارهای اقتصاد جهانی و روند سریع پیشرفت فناوری، اکنون ماهیت فعالیت‌های اقتصادی به سمتی رفته که امکان بروز موقعیت‌های انحصار در آن آسان شده است. در این شرایط حوزه‌های مختلف اقتصاد صنعتی و اقتصاد خدماتی با بازیگرانی روبه‌رو هستند که به مدد منابع مادی و معنوی قدرتمند خود، قادرند سهمی بزرگ از بازار را به خود اختصاص دهند و با تک‌تک رفتارهای ضد رقابتی یا با بهره‌گیری از راهبردهایی مانند ادغام، جلوی ظهور رقبای پیشرو را



به‌گزینۀ بهینه‌نیز سطح رضایت بخشی از اطمینان را خواهد داشت. بر این اساس، اگرچه هر دو نهاد از سنخ نهادهای تنظیم‌گر (و به احتمال زیاد از نظر سازمانی و تصمیم‌گیری مستقل) هستند، اما از مسیرهای گوناگونی دست به تنظیم مقررات می‌زنند که این امر منجر به بروز چالش‌های برای همکاری مشترک ایشان می‌شود.



### ■ الگوهای مختلف رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی

طبق گزارش آنکتاد<sup>۱</sup> (۲۰۱۰)، کشورهای مختلف رویکردهای متفاوتی را برای اطمینان از هماهنگی و انسجام سیاست بین تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی انتخاب کرده‌اند. این رویکردها را می‌توان در پنج‌گونه طبقه‌بندی کرد:

۱. Unctad

این مسئله‌شناسی دست به تعیین ضوابط و مقررات فنی بزند. اما گروه‌ذی‌نفع مهم دیگر، مصرف‌کنندگان هستند که انتظار دارند بتوانند در بازار به سهولت و با قیمتی منصفانه به کالا یا خدمت مورد نیاز خود دسترسی پیدا کنند. تنظیم‌گران رقابت در شناخت دغدغه این گروه از ذی‌نفعان بازار عمق پیدا می‌کنند. پیشرفت اقتصاد ملی و حضور توأم با کامیابی در بازارهای جهانی حاصل به هم پیوستن این دو جریان شناخت است تا زمین بازی هم برای مصرف‌کنندگان و هم برای صاحبان صنایع در راستای تامین مصالح عمومی و منافع ملی تراز شود.

اگرچه عنوان «نهاد تنظیم‌گر» قابل اطلاق به هر دو گروه تنظیم‌گران بخشی و تنظیم‌گران رقابت است، اما ماهیت متفاوت فعالیت این دو گروه در عمل منجر به طرح مسیرهای متمایز اعمال مقررات تنظیمی می‌شود. برای تنظیم‌گران بخشی عموماً کیفیت ضوابط و آیین‌نامه‌های فنی اهمیت دارد. آن‌ها مراجعی هستند که بر تعیین و اجرای صحیح استانداردهای فنی و کیفی رسیدگی می‌کنند. اما تنظیم‌گران رقابت محدود به یک بخش نیستند و جزئیات حرفه‌ای و نحوه تولید کالا و خدمت در حیطه علاقه‌مندی‌های آن‌ها نیست. چیزی که تنظیم‌گران رقابت خود را موظف به پیگیری آن می‌دانند، نقش و شیوه فعالیت بنگاه‌ها در بازار است. تنظیم‌گر رقابت دسترسی مصرف‌کننده به بهترین انتخاب در بازار را یک ارزش می‌داند، اما مسیر تحقق این ارزش برای این تنظیم‌گر مستقیماً به کیفیت تولید کالا یا خدمت ارتباط پیدا نمی‌کند. تنظیم‌گر رقابت هنگامی که از وجود بازیگران مختلف در بازار، شرایط آسان ورود بازیگران جدید و وجود اهرم‌های بازدارنده و مجازات‌کننده رفتارهای ضد رقابتی اطمینان حاصل کند، نسبت به دسترسی خریدار



رابطه بین تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی پرداخته می‌شود:

#### ۱. هلند (مدل سازمان تجمیع شده)

سازمان رقابت هلند<sup>۲</sup> وظیفه اجرای قانون رقابت و قوانین تنظیمی بخشی در حوزه‌هایی مانند انرژی و حمل و نقل را بر عهده دارد. اختیارات اجرایی این نهاد تنظیم‌گر در قوانین مختلفی نظیر قانون رقابت (۱۹۹۸)، قانون برق (۱۹۹۸)، قانون گاز (۲۰۰۰)، قانون حمل و نقل مسافر (۲۰۰۰)، قانون راه آهن (۲۰۰۳) و قانون هوانوردی (۱۹۹۲) تعیین شده است. ساختار سازمانی در سازمان رقابت هلند به مدل اتاق شهرت دارد<sup>۳</sup>، زیرا اجرای تنظیم‌گری‌های بخشی را اتاق ذیل این سازمان تحت عنوان دفتر تنظیم‌گری انرژی و حمل و نقل<sup>۴</sup> بر عهده دارد. سایر تنظیم‌گری‌های بخشی توسط نهادهای جداگانه، مانند سازمان مستقل پست و مخابرات<sup>۵</sup>، که سازمان رقابت هلند با آن همکاری دارد و هماهنگ است، انجام می‌شود.

#### ۲. آلمان و بریتانیا (سازمان‌های تنظیم‌گر مجزا با صلاحیت‌های قانونی صریح)

قانون آلمان علیه انحصار و محدودیت‌های بازار رقابتی شامل قوانینی برای صنایع خاص (کشاورزی، انرژی و مطبوعات) است که مکمل قوانین کلی رقابت در این زمینه‌ها است. علاوه بر این، بازارهای زیرساخت برق، گاز، مخابرات، پست و راه آهن به طور خاص تنظیم می‌شوند. تازمانی که تنظیم‌گری بخش، مقررات جامعی را در مورد صنایع خاص ارائه نکرده باشد، قوانین عمومی رقابت در مورد صنایع تحت تنظیم اعمال می‌شود. در بریتانیا،

۱. ترکیب تنظیم‌گری فنی و اقتصادی در تنظیم‌گری بخشی و واگذاری موضوع قانون رقابت سنتی، مانند ممنوعیت رفتار ضد رقابتی و کنترل ادغام به قانون رقابت؛

۲. ترکیب تنظیم‌گری فنی و اقتصادی در تنظیم‌گری بخشی که همچنین شامل برخی یا تمام جنبه‌های قانون رقابت سنتی است؛

۳. ترکیب تنظیم‌گری فنی و اقتصادی در تنظیم‌گری بخشی که همچنین شامل برخی یا تمام جنبه‌های سنتی قانون رقابت است، در حالی که اطمینان حاصل شود که تنظیم‌گر بخشی وظایف خود را در هماهنگی با تنظیم‌گر رقابت انجام می‌دهد.

۴. سازماندهی تنظیم‌گری فنی به عنوان حوزه عملکرد مستقل تنظیم‌گران بخشی و گنجاندن تنظیم‌گری اقتصادی در قانون عمومی رقابت؛

۵. اکتفا به قانون رقابت که توسط تنظیم‌گر رقابت اجرامی شود.

در حالی که برخی از کشورها، به عنوان مثال هلند و پرو، سازمان تنظیم‌گر واحدی را ایجاد کرده‌اند که دارای اختیارات اجرای توأمان تنظیم‌گری‌های بخشی و رقابت باشد، اکثر کشورها تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی را به عنوان نهادهای مجزای مجری قانون ایجاد کردند. غالباً، تنظیم‌گرهای بخشی قبل از تأسیس سازمان‌های رقابتی ایجاد شده بودند. در صورتی که صلاحیت‌های مربوطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی به وضوح توسط قانون تعریف نشده باشد، در عرصه اجرای مقررات و سیاست‌ها تضادهای قانونی ممکن است به وجود بیاید. به منظور جلوگیری یا رفع چنین اصطکاک‌های قانونی‌ای، معمولاً یک تفاهم‌نامه بین تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی منعقد می‌شود. در ادامه گزارش به شماری از تجربیات

۲ . Netherlands Competition Authority (NMa)

۳ . chamber model

۴ . Office of Energy and Transport Regulation

۵ . Independent Post and Telecommunications Authority

بخش‌های خاص به تنظیم‌گرهای بخشی علاوه بر کارکردهای ایشان در زمینه تنظیم مقررات فنی، اقتصادی و دسترسی.

۲. هماهنگی اجرای تنظیم‌گری رقابت بین تنظیم‌گرهای بخشی (که تنظیم‌گری‌های فنی، اقتصادی و دسترسی رانیز اجرامی‌کنند) و سازمان تنظیم‌گر رقابت.

۳. تفویض اختیار اجرای مقررات اقتصادی و دسترسی - علاوه بر مقررات رقابت - به تنظیم‌گر رقابت که توسط تنظیم‌گرهای بخشی مدیریت می‌شود.

۴. تفویض اجرای تنظیم‌گری رقابت، دسترسی، اقتصادی و فنی به تنظیم‌گر رقابت.

۵. تفویض انحصاری اجرای تنظیم‌گری رقابت در بخش‌ها به تنظیم‌گر رقابت با مقررات فنی، اقتصادی و دسترسی که به تنظیم‌گران بخشی داده شده است

۶. تفویض اجرای تنظیم‌گری رقابت در بخش‌ها به صورت همزمان به تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی با اجرای تنظیم‌گری‌های فنی، اقتصادی و دسترسی.

دباج اشاره می‌کند که الزام‌نیازی به انتخاب صرف یک گزینه و اجرای آن نیست و مرزهای بین گزینه‌های فوق انعطاف‌پذیر است. ممکن است که در یک کشور، گزینه‌های متفاوتی در بخش‌های مختلف دنبال شود و این اتفاقی است که در شماری از کشورهای خارجی داده است.

### ■ برای ایران چه باید کرد؟

رابطه میان شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی در ایران رابطه چندان دوستانه‌ای نبوده است و بارها اخباری در زمینه اختلاف شورای رقابت با

سازمان تجارت منصفانه<sup>۶</sup> به عنوان تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی دارای صلاحیت همزمان هستند. تنظیم‌گری رقابت در این کشور بر اساس قانون رقابت (۱۹۹۸) صورت می‌پذیرد که بر اساس آن تصمیم گرفته می‌شود که چه تنظیم‌گری صلاحیت بیشتری برای رسیدگی به پرونده‌ای خاص دارد. همچنین رویه‌های حل و فصل اختلافات احتمالی بین تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی نیز در این قانون گنجانده شده است.

### ۳. جزیره موريس و آفریقای جنوبی (سازمان‌های تنظیم‌گر مجزا بدون تقسیم مجدد صلاحیت‌ها)

قانون رقابت جزیره موريس ایجاب می‌کند که کمیسیون رقابت به عنوان تنظیم‌گر رقابت کشور و تنظیم‌گرهای بخشی، یک تفاهم‌نامه درباره صلاحیت‌های مربوطه خود منعقد کنند. در آفریقای جنوبی، تنظیم‌گران بخشی دارای صلاحیت همزمان هستند با این حال، قانون رقابت نه به صراحت به سایر مقررات اجازه تقدم می‌دهد و نه صریحاً ادعای تقدم بر آن را دارد. تنظیم‌گر رقابت ملزم به مذاکره با تنظیم‌گرهای بخشی برای هماهنگی اعمال صلاحیت قضایی در مورد موضوعات رقابتی در بخش‌های تنظیم‌شده است. برای مثال در سال ۲۰۰۴، تنظیم‌گر رقابت با تنظیم‌گرهای بخش‌های صوت و تصویر فراگیر و برق موافقت‌نامه‌هایی داشت که بر اساس این موافقت‌نامه‌ها، تنظیم‌گر رقابت، بازرسی اصلی در امور قضایی همزمان است. دباج<sup>۷</sup> (۲۰۱۱) در مقاله خود خاطر نشان کرده که تنظیم‌گر رقابت نقشی محوری در مدیریت رابطه خود با تنظیم‌گران بخشی دارد. وی از شش گزینه نام می‌برد:

۱. تفویض اختیار انحصاری اجرای رقابت در

۶ . The Office of Fair Trading

۷ . Dbbah





الگوی فوق دایرمدار مفهوم شبکه تنظیم‌گری رقابت معنا پیدامی‌کند. از آنجایی که در ایران هم نهاد تنظیم‌گر رقابت و هم نهادهای تنظیم‌گر بخشی پایه تاسیس قانونی دارند و در نظام حکمرانی کشور جایگاهی کسب کرده‌اند، الگوهایی که ادغام یا حذف یکی از این دو نوع نهاد تنظیم‌گر را پیشنهاد می‌دهند، چندان قابلیت اجراپذیری در نظام حکمرانی تنظیم‌گری ایران را ندارند و اتخاذ آن‌ها به بی‌ثباتی و هرج و مرج بیشتر در ساختار اداری کشور دامن خواهد زد که آسیب‌هایی را برای بخش خصوصی به همراه خواهد داشت. پیشنهاد نوشته حاضر، تاسیس شبکه تنظیم‌گری رقابت با کارآفرینی سیاستی شورای رقابت و همراه ساختن دیگر نهادهای تنظیم‌گر است. رسیدگی به پرونده‌هایی که توامان شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی در آن صلاحیت دارند، از مسیر تصمیم‌گیری جمعی در چنین شبکه‌ای می‌گذرد که محل انباشت و گسترش دانش حرفه‌ای تنظیم‌گری نیز هست. دبیرخانه دائمی این شبکه در شورای رقابت مستقر است و نهادهای تنظیم‌گر هم در شورای تصمیم‌گیری آن‌ها هم در دبیرخانه می‌توانند نمایندگان داشته باشند. با توجه به ظرفیت‌های قانونی ماده ۵۹ قانون اجرایی‌سازی اصل ۴۴، شورای رقابت این ظرفیت را دارد که به عنوان نهاد مدیریت‌کننده مسائل تنظیمی دارای همپوشانی عمل کند. بر بستر این ترتیبات مدیریت همپوشانی، نهادهای تنظیم‌گر بخشی و شورای رقابت مبادرت به تعامل و تبادل نظر در مورد پرونده‌های رقابت می‌کنند و توزیع پرونده‌ها متناسب با معیارهای مورد تصویب در سند بالادستی شبکه صورت می‌پذیرد. این ترتیبات افزون بر ایفای کار ویژه حل تعارض و افزایش همکاری میان شورای رقابت و نهادهای

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (برسر تنظیم قیمت اینترنت)، با سازمان غذا و دارو (بر سر تسهیل مقررات تاسیس داورخانه)، با وزارت صمت و سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان (برسر قیمت‌گذاری خودرو)، با ساترا (برسر نحوه تاسیس نهاد تنظیم‌گر رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر) و دیگر نهادهای تنظیم‌گر در رسانه‌ها منتشر شده است. نیل به الگوی مطلوب رابطه شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی می‌تواند از وقوع شمار بسیاری از تعارضات این‌چینی در زیست بوم تنظیم‌گری جلوگیری کند و راه‌علاجی برای رسیدگی به مشکلات پیشین باشد. توانمندسازی و افزایش قابلیت‌های اجرایی شورای رقابت در نظام حکمرانی جمهوری اسلامی ایران بر پایه چنین الگویی دنبال می‌شود که در آن شورای رقابت اهرم‌ها و ابزارهای سیاستی‌ای برای بهره‌گیری از قدرت قانونی مصرح در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به دست می‌آورد. حاصل همکاری شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی رسیدن به نمایی از تنظیم بازار مطلوب به عنوان ایده‌ای است که سالیان طولانی در ساحت سیاست‌گذاری اقتصادی کشور دنبال شده اما بارها با شکست مواجه شده است. در الگوی مطلوب رابطه شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی، مسیری مشخص برای رسیدگی به پرونده‌های نقض رقابت در بخش‌های مختلف اقتصاد پیش‌بینی می‌شود که در آن توامان از ظرفیت‌های تنظیم‌گر بخشی و تنظیم‌گر رقابت استفاده می‌شود و صنعت نیز بر این اساس الگوی بازار رقابتی و نه انحصاری را در برنامه ریزی خود دنبال می‌کند. در نهایت چنین الگویی می‌تواند اختیارات شورای رقابت در تاسیس نهادهای تنظیم‌گر را احیا کند و نوعی نقش تنظیم‌گر تنظیم‌گران نیز در عرصه عملیاتی تنظیم‌گری برای این نهاد قائل شود.

■ منابع

تنظیم‌گر بخشی، کارکرد مدیریت و گسترش دانش تنظیم‌گری رقابت، به خصوص در حوزه‌های نوپدید و پیچیده، رباتیکه بر به اشتراک‌گذاری توان تخصصی نهادهای عضو انجام می‌دهد. وجود این شبکه تضمین نمی‌کند که شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌گر بخشی بتوانند تمامی مسائل فی‌مابین خود را حل و فصل کنند؛ اما گامی مهم در مسیر تنش‌زدایی بین سازمان و اعلام آتش‌بسی هر چند موقت خواهد بود.

Dbbah, Maher M (۲۰۱۱), The Relationship between Competition Authorities and Sector Regulators, The Cambridge Law Journal, March ۲۰۱۱, Vol. ۷۰, No. ۱

Unctad (۲۰۱۰), Model Law on Competition, Geneva: Sixth United Nations Conference to Review All Aspects of the Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices.





گزارش نشست

گام اول به سمت دولت

تنظیم‌گر برداشته شد:

## تأسیس شبکه‌ی تنظیم‌گران ایران

طی ماه‌های گذشته، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری میزبان سلسله نشست‌هایی با موضوع نسبت‌یابی نهادهای تنظیم‌گر با دستگاه‌های حاکمیتی از دولت گرفته تا قوه قضاییه و حتی با سایر نهادهای تنظیم‌گر بود. در این نشست‌ها که با همکاری اندیشکده حکمرانی شریف و با حضور نمایندگان نهادهای تنظیم‌گر و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و قضایی از جمله وزارتخانه‌های مختلف گرفته تا دیوان عدالت اداری برگزار شد، برخی چالش‌های موجود در تعامل نهادهای تنظیم‌گر با این دستگاه‌ها مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفت.

ایجاد نمود.

دستورکار این جلسه به ارتباط میان نهادهای تنظیم‌گر با یکدیگر بازمی‌گردد و به این پرداخته خواهد شد که ارتباط میان تنظیم‌گران باید چگونه باشد؟ آیا تنظیم‌گران باهم چالشی دارند؟ آیا باید باهم ارتباط ساختارمندی داشته باشند؟

سپس دکتر امیان مباحثی مختصر از ادبیات موجود در خصوص شبکه تنظیم‌گری را جهت ورود به بحث ارائه دادند:

شاهدیم که در دهه‌های اخیر، در سطح جهان، شبکه‌های تنظیم‌گری تکثیر یافته‌اند و شبکه‌های تنظیم‌گری به عنصری اساسی در نظام‌های تنظیم‌گری دنیا تبدیل شده‌اند. مافارغ از اینکه بخواهیم از بقیه کشورها تقلید کنیم یا نکنیم، فلسفه پشتیبان تشکیل شبکه تنظیم‌گری را مورد بررسی قرار داده‌ایم و در این جلسه در رابطه با نیاز و لزوم تأسیس شبکه تنظیم‌گری در ایران به بحث خواهیم پرداخت. در ایران اگرچه نهادهای تنظیم‌گر تا حدودی شکل گرفته‌اند، اما هنوز نتوانسته‌اند هویت درستی از خود در اذهان عمومی بسازند. هنوز نظام اجرایی و اداری کشور برای نهادهای تنظیم‌گر هویت قائل نیست. شبکه‌های

در ابتدای جلسه چهارم، دکتر امیان، عضو هیئت علمی دانشگاه امیرکبیر، خلاصه‌ای از جلسات قبلی یادآوری نموده و به مسئله این جلسه پرداختند:

در جلسه اول به دست‌بندی چالش‌های نهادهای تنظیم‌گر پرداخته شد. یک سری از چالش‌ها به عنوان چالش‌های ساختاری مطرح شدند. دسته دیگری از چالش‌ها، مرتبط با نهادهای تحت نظارت بود که به علت قدرت بالایی که دارند، به سختی می‌توان روی آن‌ها رفتار تنظیم‌گرانه اعمال کرد. برخی از این چالش‌های در ارتباط با نهادهای حاکمیتی و همچنین ارتباط نهادهای تنظیم‌گر با خودشان بود.

در جلسه دوم، به راه‌حل‌های ساختاری پرداخته شد. اینکه چطور می‌شود که تنظیم‌گر دارای قدرت لازم و کافی باشد؟ پس از طرح پرسش‌هایی از این دست و ارائه برخی پاسخ‌ها، تصمیم بر آن شد که پیشنهاد قانون جامع تنظیم‌گری در دستور کار دولت قرار بگیرد.

در جلسه سوم، با حضور معاون دیوان عدالت به چالش‌های نهادهای تنظیم‌گر با قوه قضائیه پرداخته شد. فضای تعاملی و گفتگو میان نهادهای تنظیم‌گر و دیوان عدالت اداری کمتر اتفاق می‌افتد و جلسه گذشته بستر مغتنمی را







■ **تنظیم‌گری نیاز به چارچوب منسجم دارد**  
 دکتر امیر لاجوردی، رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، با توصیف وضعیت تنظیم‌گری در کشور، گفت: «اگر در کشور، چارچوب منسجم و دقیقی شکل بگیرد که حدود اختیارات و وظایف تنظیم‌گران را مشخص کند، وضعیت بهتری پیدا می‌کنیم. در شرایط کنونی، شاهد چنین چیزی نیستیم و فضا از هم گسیخته بنظر می‌رسد که باعث نوعی سردرگمی در کشور شده است. پس ما خلاهایی در حوزه تنظیم‌گری داریم و من با پیشنهاد تأسیس شبکه تنظیم‌گران ایران موافق هستم؛ پیاده‌سازی کار ویژه‌های مطرح شده برای شبکه در ایران می‌تواند بسیار کمک‌کننده باشد و فضای تنظیم‌گری در ایران را بهبود بخشد.»

تنظیم‌گری باگرد آوردن نهادهای تنظیم‌گر در کنار هم، نوعی فعالیت انجمنی و صنفی را شکل می‌دهند و هویت حرفه‌ای مشترکی برای تنظیم‌گران در برابر سایر اجزای نظام حکمرانی ایجاد می‌کنند. ترویج و روال‌های مطلوب میان تنظیم‌گران، همگرایی و ارتباط مؤثر و متداوم تنظیم‌گران با یکدیگر، جلوگیری از رقابت تنظیمی منفی، ممانعت از عملکرد نامطلوب مقطعی یکی از تنظیم‌گران، افزایش قدرت چانه‌زنی تنظیم‌گران با بخش خصوصی، دولت و حتی نهادهای بین‌المللی و... از دیگر کار ویژه‌های شبکه تنظیم‌گری است.

در ادامه جلسه، به بحث در مورد کارکردها و ضرورت‌های تأسیس شبکه تنظیم‌گری در ایران پرداخته شد و هر یک از مدعوین نقطه نظرات خود را در رابطه با لزوم یا عدم لزوم تأسیس شبکه تنظیم‌گران ایران بیان نمودند.

## ■ شبکه تنظیم‌گری بستری برای یکپارچه‌سازی رویکردی تنظیم‌گران

دکتر امیرسیاح، رئیس مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار، در ادامه این نشست به نقد فضای تنظیم‌گری در کشور پرداخت و گفت: «تأسیس شبکه تنظیم‌گری همانطور که گفته شد طبعاً ضروری است، اما برای موفق تر شدن این شبکه، تنظیم‌گران باید اصول و قواعدی را رعایت کنند؛ تکثر و تفاوت رویکردی بعضاً زیادی میان تنظیم‌گران مختلف مشاهده می‌شود که نتایج آسیب‌زایی به همراه دارد و شبکه تنظیم‌گران ایران محل مناسبی برای بهبود و یکپارچه‌سازی این وضعیت است؛ در واقع نیاز است تا در بستر شبکه تنظیم‌گران ایران، اصول جامع و مقبولی تدوین شود که تمام سازمان‌های تنظیم‌گران آن تبعیت کنند.»

## ■ تفکیک تنظیم‌گران در لایه‌های مختلف در شبکه تنظیم‌گری

سپس جناب آقای میثم حامدی، مدیر مرکز پژوهش و توسعه اسلامی سازمان بورس و اوراق بهادار، بیان داشت: «منظور از تنظیم‌گری باید به طور دقیق مشخص و تفکیک شود. منظور ما از تنظیم‌گری، تنظیم‌گری دولتی است یا غیردولتی؟ این تفکیک در شبکه تنظیم‌گری نیز باید لحاظ شود و بالایه بندی تنظیم‌گران، ارتباط مؤثر و تخصصی‌تری میان آن‌ها ایجاد شود؛ در واقع دغدغه تنظیم‌گران دولتی، لزوماً دغدغه سایر تنظیم‌گران نیست و کنار هم نشستن همه تنظیم‌گران نمی‌تواند کاملاً مؤثر واقع شود. تقسیم تنظیم‌گران در لایه‌های مختلف و سپس ارتباط تنظیم‌گران در درون لایه‌های توانمند شرایط بهتری را رقم بزند.»

## ■ لزوم اثربخش‌تر شدن تعاملات و ارتباط‌های تنظیم‌گران

در ادامه، دکتر وحید منایی، عضو هیئت مدیره سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، نکاتی در رابطه با تعامل تنظیم‌گران با سایر نهادها بیان کرد: «ارتباط میان تنظیم‌گران با سایر نهادها باید شفاف گردد و مشخص گردد که تنظیم‌گران در راستای ایفای صحیح نقش تنظیم‌گرانه خود نیاز است با کدام یک از سازمان‌ها تعامل برقرار کنند. علاوه بر این، با هدف ایجاد یک هماهنگی عالی میان تنظیم‌گران، نیاز به یک مرکز مدیریت عالی است تا کنش و واکنش‌های میان تنظیم‌گران با خودشان و سایر نهادها را رهبری نموده و ارتباط‌ها و تعاملات را اثربخش‌تر کند.»

## ■ شبکه تنظیم‌گری نباید یک مانع بروکراتیک باشد

مهندس موسی خسروی، مدیرکل حوزه ریاست سازمان هواپیمایی کشوری، در ادامه جلسه، به آسیبی که در نتیجه شبکه تنظیم‌گری امکان شکل‌گیری دارد پرداخت و گفت: «اگر شبکه تنظیم‌گری بخواهد مشکلات نهاد‌های تنظیم‌شونده را حل کند، شفافیت قانونی ایجاد کند و موانعی را برطرف کند، ارزشمند است، اما اگر پله‌ای





ستاد تنظیم بازار و شورای رقابت خود را مسئول اصلی می‌پندارند و هر کدام هم مطابق با قوانین خود، به نظر می‌رسد ادعای درستی دارند. شبکه تنظیم‌گران می‌تواند در راستای حل این مسئله گام بردارد به شرطی که اولاً خودش و جاهت قانونی پیدا کند و دوماً به سمت تنقیح قوانین و اصلاح تعارضات حقوقی تنظیم‌گران حرکت کند.»

### ■ فضای حکمرانی کشور نهاد تنظیم‌گر واقعی ندارد

در ادامه، دکتر بازیان، رئیس سازمان خصوصی‌سازی، در مورد حدود قانون‌گذاری و خصوصی‌سازی چنین بیان داشت: «باید مشخص شود حدود قانونی و اختیارات شبکه تنظیم‌گری چیست. باید حقوق قانونی تنظیم‌گر و تنظیم‌شونده مشخص شود. مادر این حوزه چالش‌های بسیاری داریم و باید چارچوب و ساختار دقیق و مشخصی پیدا کند. تنظیم‌گری باید در شرایط لازم از حقوق مردم، دولت و یا بخش خصوصی دفاع کند، اما به صورت کلی، وظیفه تنظیم‌گر دفاع از حقوق عامه است.»

به پله‌های ساختار عریض و طویل بروکرسی اضافه کند، به آسیب تبدیل می‌شود. علاوه بر این، نباید مشکلات تنظیم‌گری را فقط با دولت در نظر گرفت؛ بخش زیادی از مشکلات مربوط به قوه قضاییه و قوه مقننه است و نیاز است ابعاد شبکه تنظیم‌گری گسترش یابد.»

### ■ وظیفه تنظیم‌گر، دفاع از حقوق عامه است

دکتر امیراحمد ذوالفقاری، عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع)، چنین بیان داشت: «مهم‌ترین مانعی که باعث شد کشور از حرکت به سمت دولت تنظیم‌گر خود اختیاراتی داشتند و پس از حرکت به سمت دولت تنظیم‌گر، نهادهای جدیدی تأسیس شدند که اختیاراتشان در تعارض با نهادهای قدیمی بود. به عنوان نمونه در زمینه قیمت‌گذاری بلیط هواپیما، همزمان شورای عالی هواپیمایی کشوری،

### ■ تعارضات قانونی میان تنظیم‌گران؛ مهم‌ترین مانع در مسیر حرکت به سمت دولت تنظیم‌گر

سپس، دکتر الهام چیت‌سازان، مدیر اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی، چنین بیان داشت: «در شبکه تنظیم‌گری می‌بایست تفاوت میان تنظیم‌گران مختلف و همچنین تفاوت

### ■ اختلال در عملکرد تنظیم‌گران به دلیل تشتت نهادهای مقررگذار

سپس، دکتر الهام چیت‌سازان، مدیر اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی، چنین بیان داشت: «در شبکه تنظیم‌گری می‌بایست تفاوت میان تنظیم‌گران مختلف و همچنین تفاوت





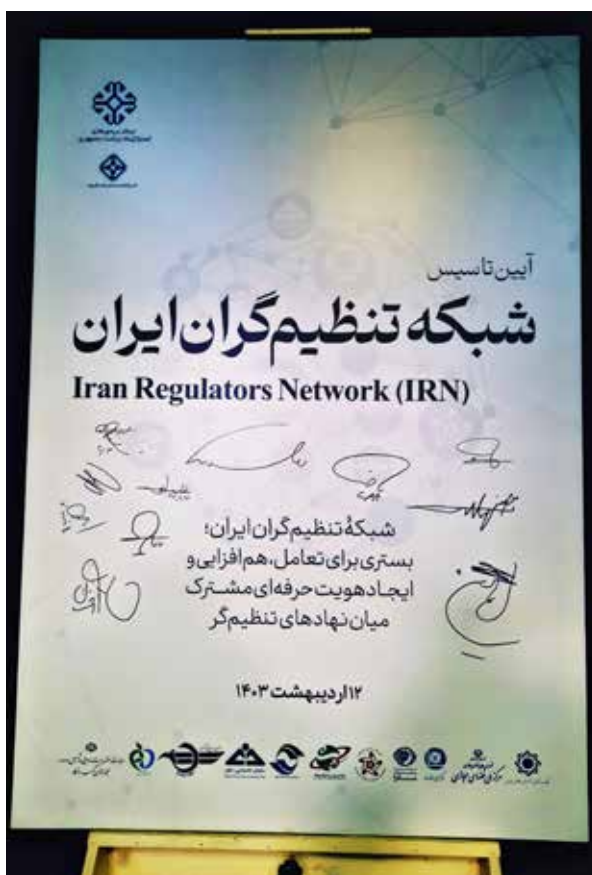


پراکنده‌کاری، موازی‌کاری و دوباره‌کاری می‌شوند. یک بحث ماهوی دیگر در مفهوم تنظیم‌گری، کیفیت تنظیم‌گری و استانداردهای لازم نهاد تنظیم‌گراست. یکی از دغدغه‌های بخش خصوصی آن است که در برخی حوزه‌ها تنظیم‌گران خود متصدی و باز یگر اصلی هستند و به دلیل وجود تعارض منافع امکان حل مسئله با گفتگو با این نهادها وجود ندارد.»

نهادهای تحت تنظیم هر یک از این تنظیم‌گران بایکدیگر مورد توجه قرار گیرد. با این حال، یکی از مشکلات اصلی و مشترک تنظیم‌گران، تشتت نهادهای مقرر کننده و قانون‌گذاری و مقرر کننده‌گذاری توسط عوامل و نهادهایی است که هیچ ارتباطی با آن موضوع ندارند و در نهایت، منجر به ایجاد اختلال در عملکرد و کارکرد نهاد تنظیم‌گر مربوطه می‌شوند. باید بررسی کرد که شبکه تنظیم‌گران چه وظایف و اختیاراتی می‌تواند داشته باشد و در راستای حل این مشکلات و مسائل به چه شکل عمل خواهد کرد.»

### ■ لزوم شناخت بیشتر وضعیت نظام تنظیم‌گری در کشور

در ادامه نشست، دکتر جعفر نوری، مشاور معاون حقوقی رئیس‌جمهور، به مسائل موجود در نظام تنظیم‌گری کشور پرداخت و گفت: «تفاوت مقرر کننده‌گذاری و تنظیم‌گری یکی از موضوعاتی است که باید در راستای تأسیس شبکه‌ی تنظیم‌گران شفاف شود. علاوه بر این، اگر ما بخواهیم هم‌افزایی بین نهادهای تنظیم‌گر به وجود بیاوریم، ابتدا باید وضعیت موجود تنظیم‌گرا را بشناسیم؛ بدانیم چه تعداد نهاد تنظیم‌گر وجود دارد و حوزه‌ی صلاحیت هر تنظیم‌گر کدام است. به عنوان مثال، در حوزه‌ی بهبود محیط کسب و کار، نهادهای متعددی وجود دارد و در حالی که همه‌شان در جهت کمک به این فضا حرکت می‌کنند، اما به نوعی دچار



## ما را مهمان نظراتتان کنید

لطفاً 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



مرکز بررسی‌های استراتژیک  
CENTER OF STRATEGIC STUDIES



اندیشکده حکمرانی شریف



باشگاه تنظیم‌گری ایران (بتا)