



شاخص سلامت تنظیم‌گر

گزارش اول: مرور ادبیات شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری





نوع سند	گزارش
حوزه تخصصی	تنظیم‌گری و حکمرانی
برنامه	نهادهای تنظیم‌گر
عنوان	شاخص سلامت تنظیم‌گر
نگارنده/نگارندگان	محمد محسن مومنی راد، مزده ناطقی
ناظر کیفی	-
مشاور/مشاوران	-
مرورگر/مرورگران	-
موعد تحویل	شهریور ۱۴۰۰
تاریخ انتشار	
مخاطب(کارفرما)	سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی (ساترا)
مالکیت فکری و حق تالیف	
فرد/موسسه	توضیح حق تالیف و مالکیت فکری
ساترا	به عنوان کارفرمای پروژه
اندیشکده حکمرانی شریف	به عنوان مجری پروژه

جملات کلیدی

-
-

کلمات کلیدی | تنظیم‌گر، تنظیم‌گری، ارزیابی، ساختار، معماری نهادی، شاخص،

فهرست مطالب

فهرست مطالب	أ
فهرست اشکال	ج
فهرست جداول	ج
1- مقدمه‌ای در تنظیم‌گری	1
1-1 آزادسازی، خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی	2
1-2 تنظیم‌گری اقتصادی	3
1-3 تنظیم‌گری اجتماعی	6
2- ابعاد ارزیابی نظام تنظیم‌گری	8
2-1 حکمرانی تنظیم‌گری	11
2-2 جوهری تنظیم‌گری	12
3- انواع و زنجیره ارزیابی تنظیم‌گری	15
3-1 ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری (معماری نهادی)	15
3-2 ارزیابی عملکرد تنظیم‌گر	17
3-3 ارزیابی اثربخشی تنظیم‌گر	18
3-4 تخمین تأثیر تنظیم‌گری	19
4- مروری بر شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری	21
4-1 مطالعات با یک شاخص	21
4-1-1 مطالعه‌ی گیلاردی	21
4-1-2 بررسی استقلال بانک‌های مرکزی	22
4-1-3 استقلال اسمی و واقعی	22
4-1-4 استقلال سیاسی	22
4-2 مطالعات با چند شاخص	23
4-2-1 مطالعه‌ی (Stern & Holder, 1999)	23
4-2-2 مطالعه‌ی (Gutiérrez, 2003)	24
4-2-3 مطالعه بانک جهانی در صنایع زیربنایی	25
4-2-4 مطالعه برزیل	25

- 26.....(Brown et al., 2006) 4-2-5 مطالعه
- 26.....INDIREG 4-2-6 مطالعه
- 27.....ITU 4-2-7 مطالعه‌ی
- 27.....OECD 4-2-8 مطالعه
- 27..... (Jordana et al., 2018) 4-2-9 مطالعه
- 28.....ERI 4-2-10 مطالعه
- 29..... (اندیشکده حکمرانی شریف, 1396) 4-2-11 مطالعه
- 35..... 5- جمع‌بندی ارزیابی حکمرانی تنظیمگری
- 44..... 6- منابع و مراجع

فهرست اشکال

- شکل 1. ابعاد نظام تنظیم‌گری 13
- شکل 2. زنجیره‌ی ارزیابی تنظیم‌گری و رابطه‌ی آن با ابعاد تنظیم‌گری 17
- شکل 3. شاخص‌های اصلی برای ارزیابی سلامت تنظیم‌گر 37

فهرست جداول

- جدول 1- تعاریف مختلف ابعاد نظام تنظیم‌گری 10
- جدول 2- جمع‌بندی شاخص‌ها و زیردرزمینه ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری 30
- جدول 3- جمع‌بندی مدل‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری 40

1- مقدمه‌ای در تنظیم‌گری

تنظیم‌گری در وسیع‌ترین و کلی‌ترین تعریف خود دربردارنده‌ی هر نوع مداخله و اعمال محدودیت دولت برای فعالیت‌های تصدی‌گری در بخش خصوصی و البته سازمان‌های عمومی است.

اگرچه که تولد مفهوم تنظیم‌گری در ادبیات اقتصادی و حقوقی شکل گرفته است و این مفهوم هنوز بخش وسیعی از معنای خود را از این دو حوزه اقتباس می‌نماید ولی کاربرد و گسترده‌ی مفهومی آن، به این حوزه‌ها محدود نشده است و به‌ویژه در دهه‌های اخیر در حوزه مدیریت و سیاستگذاری عمومی، به یکی از موضوعات پربسامد تبدیل شده است. علاوه بر این، ارتباط تنگاتنگ مفهوم تنظیم‌گری با تحولات حکمرانی و به‌ویژه نقش مؤثر اصلاحات ساختاری و اداری دهه‌های ۸۰ و ۹۰ میلادی در اروپا و آمریکا و به تبع آن در دیگر نقاط دنیا، کانون توجه دانشمندان و متخصصان این حوزه‌ها را در سطوح نظری و عملی به این مفهوم متمرکز نموده است.

نتیجه این تمرکز توسعه تنظیم‌گری در بعد مفهومی و نظری در قالب ابزارها و روش‌ها و رویکردهای مختلفی چون خود - تنظیم‌گری^۱ و تنظیم‌گری مشارکتی^۲ بوده است. در بعد عملی نیز، تحولات و اصلاحات تنظیمی^۳ در بسیاری از کشورها شروع شده و در حال توسعه است. این تحولات عمدتاً متمرکز بر ابعاد ساختاری و نهادی تنظیم‌گری در نظام‌های اجتماعی - سیاسی گوناگون است و تلاش دارد تا با توسعه نظام تنظیم‌گری در بخش‌های مختلف جامعه، ضمن تضمین منافع و ارزش‌های عمومی، ایفای نقش نظارتی دولت را تسهیل نموده و شرایط مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی مؤثر را فراهم آورد.

¹ Self-Regulation

² Co-Regulation

³ Regulatory Reforms

۱-۱ آزادسازی^۴، خصوصی‌سازی^۵ و مقررات‌زدایی^۶

در یک نگاه تاریخی، هم‌زمان با گذار از حکومت^۷ به سوی مفهوم حکمرانی^۸ در جوامع مدرن که ریشه در واگذاری بخشی- از امور عمومی به بازیگران غیرعمومی از مسیر کوچک‌سازی دولت آزادسازی بازارها، خصوصی‌سازی و مدیریت‌گرایی^۹ داشته است، مفهوم تنظیم‌گری نیز به‌عنوان ضرورتی غیرقابل‌انکار برای این مسیر، با معنا و مفهومی جدید شکل گرفت. در این زمان، برخلاف گذشته نقش دولت به‌جای ارائه مستقیم خدمات و کالاهای موردنیاز جامعه و به عبارتی تأمین رفاه، به سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری برای تضمین رفاه از طریق تصدی‌گری و نقش‌آفرینی دیگر بخش‌های غیرعمومی تغییر یافت.

دولت با آزادسازی بازارهای کلیدی که عمدتاً در انحصار خودش بوده است، زمینه حضور و تقویت بخش خصوصی در جامعه را فراهم نمود و همچنین آنچه در تملک و مدیریت دولتی بود را نیز به‌مرور از طرق مختلف خصوصی‌سازی به دیگر بخش‌های غیردولتی واگذار نمود تا دیگر رقیبی برای بخش خصوصی نباشد. بعلاوه تمرکز خود را بیشتر بر تنظیم قواعد و زمینه‌های فعالیت بخش‌های غیرعمومی برای تضمین منافع عمومی و نقش‌آفرینی فعال و مؤثر دیگر بخش‌ها متمرکز نمود. در این مسیر به‌ویژه در فاز آزادسازی، دولت باید زمینه حضور و فعالیت بازیگران مختلف را در بازارها فراهم می‌نمود. یکی از موانع جدی نقش‌آفرینی مؤثر و گسترده بخش خصوصی در این برهه، وجود تلی از قوانین، مقررات و استانداردهای دست‌وپاگیر و پیچیده در کنار بروکراسی‌های لخت و فشل اداری بود که شرایط حضور این بازیگران را کند و عملاً غیر مؤثر می‌نمود؛ لذا یکی از اولین اقدامات در این راستا، مقررات‌زدایی از بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی بوده است.

اگرچه در ظاهر تناقضی- در این اقدام نهفته است یعنی به‌عنوان گام آغازین regulation باید deregulation انجام گیرد ولی با دقت در عمق معنایی این مفاهیم، تناقض به وجود آمده رفع می‌گردد. واژه regulation در ادبیات حقوقی به معنای مقررات و قوانین، کاربردی وسیع

^۴ Liberalization^۵ Privatization^۶ De-Regulation^۷ Government^۸ Governance^۹ Managerialism

دارد و مفهوم آن در علم حقوق نزدیک به قانون است. در اینجا نیز منظور از deregulation این است که از حجم و گسترده و دامنه قوانین و مقررات صلب و دست‌وپاگیری که به‌صورت سنتی در حوزه‌های مختلف اقتصادی وجود داشته است، کاسته شود و زمینه حضور بازیگران بیشتری در این حوزه‌ها فراهم شود. این مقررات غیرمنعطف و بروکراتیک به‌مرور جای خود را به مداخلاتی هوشمندانه‌تر و چابک‌تر می‌دهند که بتواند همپایی بیشتری با اقتضائات و پویایی‌های بازارهای اقتصادی داشته باشند تا ضمن حفظ منافع عمومی، زمینه‌ساز فعالیت مؤثر بخش‌های غیرعمومی را در آن بازارها را فراهم نمایند.

۲-۱ تنظیم‌گری اقتصادی¹⁰

در تنظیم‌گری اقتصادی، مسئله فراهم‌آوردن بسترهای لازم برای اقتصادی سالم است که بتواند کالا و خدمات موردنیاز جامعه را با قیمت و کیفیتی مناسب در اختیار آنان قرار دهد. این رویکرد با توسعه رقابت و مقابله با رانت و انحصار، زمینه فعالیت‌های اقتصادی مؤثر در بخش‌های مختلف را مهیا می‌نماید.

در اقتصاد، بازار آزاد از طریق مکانیزم‌های عرضه، تقاضا و قیمت، می‌تواند توزیع بهینه‌ای از منابع را بین آحاد جامعه ایجاد نماید و از این طریق، تعادلی را در جامعه برقرار نماید. اگر به هر دلیلی از جمله: عدم تقارن اطلاعات¹¹، انحصار¹²، ضرورت ارائه کالاهای عمومی¹³ و وجود انحصار طبیعی¹⁴ در برخی کالاها و خدمات؛ بازار در برقراری این تعادل شکست¹⁵ بخورد، ضروری است دولت با استفاده از ابزارهای در اختیار خود مثل قانون‌گذاری و نظارت، مداخله نموده و تعادل جدیدی را برقرار نماید. این نوع مداخله دولت که باهدف خلق و توسعه بازار در بخش‌های مختلف شکل می‌گیرد را تنظیم‌گری اقتصادی می‌نامند. اعلام، نظارت و اعمال حداکثر قیمت‌ها و حداقل استانداردهای هر بخش اقتصادی، عمومی‌ترین وظیفه تنظیم‌گری در این بعد است (Brown et al., 2006, p. 5) که بیشترین تأثیر را در وضعیت بازار ایجاد مینماید.

¹⁰ Economic Regulation

¹¹ Asymmetric Information

¹² Monopoly

¹³ Public Goods

¹⁴ Natural Monopoly

¹⁵ Market Failure

در نگاه اقتصادی و از منظر اقتصاد بازار آزاد¹⁶ که جریان غالب اقتصاد در دهه‌های اخیر بوده است، فعالیت‌های اقتصادی در صورتی می‌تواند تضمین‌کننده رفاه¹⁷ در جامعه باشد و توزیعی عادلانه از منافع اقتصادی را فراهم نماید که هیچ مداخله غیرضروری و غیرواقعی به‌ویژه از طرف دولت در سمت عرضه و یا تقاضای بازار صورت نگیرد و قیمت به‌صورت تعادلی در بازار کشف گردد. اگر به هر دلیلی این مکانیزم دچار اشکال گردد و دست پنهان بازار نتواند تعادل قیمتی را به‌درستی تنظیم نماید، بازار دچار شکست¹⁸ می‌شود. یعنی منافع حاصل از این بازار به‌درستی بین ذی‌نفعان مختلف تقسیم نشده و یک طرف، به نسبت ریسک و هزینه‌ای که صورت داده است، منفعت بیشتری را کسب می‌نماید. در این رویکرد مداخله دولت در اقتصاد تنها در زمان شکست بازار و برای ممانعت از آن توجیه‌پذیر و ضروری است.

شکست بازار دلایل و ریشه‌های مختلفی دارد که برخی از مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

- **تسلط بر بازار¹⁹ (انحصار²⁰):** زمانی که یکی از طرفین عرضه یا تقاضا به‌واسطه قدرتی که در اختیار دارد، بتواند قیمت در بازار را تحت تأثیر قرار داده است و از قیمت تعادلی خارج نماید.
- **انحصار طبیعی²¹:** زمانی که ماهیت یک صنعت یا بازار به‌واسطه هزینه اولیه بالا، ریسک بالا، بازگشت سرمایه طولانی و ... به‌گونه‌ای نیست که بتوان از طریق رقابت کیفیت و کمیت خدمات را توسعه داد برای مثل مترو.
- **عدم تقارن اطلاعات²²:** زمانی که میزان ابهام یا دسترسی به اطلاعات در دو سمت بازار فاصله معناداری دارد مثلاً پزشک و بیمار.
- **کالاهای عمومی²³:** کالایی که غیرقابل رقابت²⁴ و غیر قابل استثنا نمودن²⁵ است. یعنی اولاً استفاده یک نفر مانع از استفاده بقیه نیست و ثانیاً نمی‌توان فردی را از استفاده آن محروم کرد مثل نظم و امنیت.

¹⁶ Free Market Economy

¹⁷ Welfare

¹⁸ Market Failure

¹⁹ Market Control (Monopoly)

²⁰ Monopoly

²¹ Natural Monopoly

²² Asymmetric Information

²³ Public Goods

²⁴ Non-Rival

²⁵ Non-Excludable

• **تبعات ناخواسته²⁶:** زمانی که فعالیت و مراوده اقتصادی بین دو طرف باعث ایجاد تبعاتی ناخواسته برای طرف سومی می‌شود که مستقیماً در آن فعالیت حضور نداشته است. این تبعات می‌تواند مثل آموزش عمومی مثبت باشد یعنی با آموزش افراد، کل جامعه از نظر فرهنگ و دانش رشد می‌کند و یا می‌تواند مثل سیگارکشیدن منفی باشد یعنی سلامت افراد را به خطر بیندازد.

دولت برای رفع شکست بازار، سیاست‌ها و ابزارهای مختلفی مثل تصدی‌گری، پرداخت یارانه و تسهیلگری را در اختیار دارد ولی عمده این مداخلات از مسیر تنظیم‌گری صورت می‌گیرد. یعنی دولت با وضع قوانین و قواعدی برای فعالیت بازیگران مختلف، تلاش می‌کند تا آنها را به مسیر درست فعالیت اقتصادی هدایت نماید و عواملی که باعث از شکست بازار می‌شوند را در رفتار و فعالیت بازیگران مختلف اصلاح نماید. برای مثال با ایجاد رویه‌های شفافیت و انتشار یا الزام به انتشار منظم اطلاعات و داده‌های اقتصادی و تخصصی بازیگران مختلف سعی در برقراری تقارن اطلاعاتی در بازار دارد.

تنظیم‌گری اقتصادی شامل طیف وسیعی از ابزارها و اقداماتی چون صدور مجوز، نظارت بر ساختار قیمت‌گذاری، استانداردهای کیفی خدمات، شرایط و ضوابط ورود به بازار و خروج از آن، شرایط رقابت، الزامات سرمایه‌گذاری (Brown et al., 2006, p. 5) است که باهدف خلق و توسعه بازار در بخش‌های مختلف صورت می‌گیرد.

در این معنا تنظیم‌گری یعنی **تعیین قواعد و زمین‌بازی اقتصادی** به نحوی که فعالیت‌های اقتصادی ضمن سودآوری و تأمین منافع شخصی- بنگاه در تعارض و تداخل با مصالح عمومی نبوده و زمینه توسعه و رشد اقتصادی را فراهم آورد. به همین دلیل تنظیم‌گری در دهه‌های اخیر یکی از مؤثرترین ابزارهای تحقق و پیاده‌سازی سیاست‌های عمومی بوده است. چرا که ضمن حراست از منافع عمومی در مقابل منافع خصوصی، زمینه‌ساز مشارکت فعال بخش خصوصی و آحاد جامعه در اجرا و نظارت بر سیاست‌های عمومی خواهد بود. بعلاوه تنظیم‌گری مقوم و مکمل سیاست‌های آزادسازی اقتصادی، خصوصی‌سازی و همچنین واگذاری وظایف دولتی به بخش‌های غیرعمومی نیز می‌باشد.

²⁶ Externalities

۳-۱ تنظیم‌گری اجتماعی²⁷

در این رویکرد، یکی از مسائل اصلی این است که فعالیت‌های بنگاه‌ها در بخش‌های مختلف اقتصاد نباید صرفاً جنبه مادی و اقتصادی داشته باشد و از دیگر ارزش‌ها و منافع عمومی در جامعه چشم‌پوشی گردد. تنظیم‌گری اجتماعی باهدف اصلاح بازارهای موجود در تلاش است تا بنگاه‌های اقتصادی وظایف خطیرتری را در قبال موضوعاتی چون سلامت و ایمنی کارگران، رعایت حقوق مصرف‌کنندگان، توجه به اخلاق حرفه‌ای و همچنین پایداری محیط‌زیست ایفا نمایند.

اگرچه افزایش تولید و بالابردن بهره‌وری در کسب‌وکارها، خود یکی از منافع عمومی است که منتج به ارائه کالاهایی با قیمت و کیفیت مناسب‌تری گردد ولی این دستاورد نباید از مسیر دست‌اندازی به محیط‌زیست، نقض حقوق کارگران، به خطر انداختن سلامتی جامعه و مواردی از این قبیل حاصل گردد. از این‌رو در کنار تعیین شرایط اولیه فعالیت‌های اقتصادی و حداقل استانداردهای کیفی و کمی برای محصولات، دولت وظیفه دارد با وضع قواعد و اعمال نظارت‌های مستمر، تبعات نامطلوب و نامحسوس فعالیت‌های اقتصادی را نیز کنترل و محدود نماید.

هدف غایی سیاست‌های تنظیمی که روابط بین دولت، شهروندان و بنگاه‌ها را شکل می‌دهد، تضمین این مسئله است که تنظیم‌گری در راستای منافع عمومی و نه منافع شخصی-و تجاری بنگاه‌ها عمل کند و قواعد و قوانین تنظیمی موجه، باکیفیت مطلوب و در نهایت متناسب با اهداف خودتنظیم شده باشند. سیاست تنظیمی اثربخش همان‌طور که از توسعه اقتصادی پشتیبانی می‌کند، باید حاکمیت قانون در جامعه را نیز نهادینه نماید و همچنین به سیاستگذاران کمک نماید تا تصمیمات آگاهانه‌تری در مورد اینکه چه چیزی و چه کسی-را چگونه تنظیم کنند، اتخاذ نمایند. ارزیابی نتایج این سیاست‌ها، سیاستگذاران را از موفقیت‌ها، شکست‌ها و تغییرات موردنیاز برای اصلاح آنها مطلع می‌کند تا بتوانند کماکان از اهداف سیاست‌های عمومی پشتیبانی نمایند (OECD, 2011, p. 20). نکته‌ی قابل توجه این است که نظام تنظیم‌گری موفق، هم‌زمان ملاحظات اقتصادی و اجتماعی صنعت را

²⁷ Social Regulation

به صورت یکپارچه و در کنار یکدیگر مورد توجه قرار می‌دهد؛ نه اینکه تمرکز خود را صرفاً معطوف به قیمت‌گذاری و استاندارد‌گذاری نموده و از دیگر ابعاد غفلت نماید.

در واقع در این رویکرد و پس از موفقیت نسبی رویکرد تنظیم‌گری در اداره بخش اقتصادی، مفهوم تنظیم‌گری پای خود را از حوزه اقتصاد فراتر نهاده و دولت‌ها از آن به عنوان رویکرد و ابزاری برای تنظیم روابط و مراودات حتی در حوزه‌های غیراقتصادی نیز بهره می‌برند. اگر تا پیش از این عمدتاً تنظیم‌گری برای تضمین مصالح و منافع عمومی²⁸ مورد استفاده بود، در این زمان تنظیم‌گری به عنوان ابزاری برای پیگیری و تثبیت ارزش‌های عمومی²⁹ نیز در جامعه مورد استفاده قرار می‌گردد و این مداخله در نهایت منجر به افزایش پایداری و رفاه جامعه می‌گردد.

²⁸ Public Interests

²⁹ Public Values

2- ابعاد ارزیابی نظام تنظیم‌گری

ارزیابی تنظیم‌گری در سال‌های اخیر، موضوع بخش گسترده‌ای از مطالعات و تحقیقات حوزه تنظیم‌گری بوده است. برای ارزیابی عمیق و دقیق از تنظیم‌گری در بخش‌های مختلف اقتصادی نباید صرفاً به مقررات و قواعد تنظیمی صنعت و یا عملکرد نهاد متولی در آن بخش اکتفا نمود. بلکه باید تمام اجزا و سطوح نظام تنظیم‌گری را موضوع تحلیل قرار داده، با شناسایی عناصر مهم آن تحلیلی واقع‌گرا و جامع از نظام تنظیم‌گری در بخش‌های مختلف ارائه نمود. «کتاب راهنمای ارزیابی نظام تنظیم‌گری زیرساخت‌ها»³⁰ (Brown et al., 2006) که توسط بانک جهانی منتشر شده است، اذعان دارد که «نظام تنظیم‌گری، ترکیبی از نهادها، قوانین و فرآیندهایی است که در کنار یکدیگر، دولت را قادر می‌سازند تا نظارت رسمی و غیررسمی خود را بر تصمیمات اجرایی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی اعمال نمایند».

همان‌طور که از تعریف ارائه شده مشخص است، نظام تنظیم‌گری ابعاد و سطوح مختلفی را در برمی‌گیرد که به‌منظور دستیابی به ارزیابی جامع از نظام تنظیم‌گری، ابتدا می‌بایست این ابعاد به‌درستی شناخته شوند. مبتنی بر تعاریف مختلفی که از ابعاد نظام تنظیم‌گری ارائه شده است، به‌طور کلی می‌توان گفت نظام تنظیم‌گری دارای دو بُعد اساسی حکمرانی تنظیم‌گری³¹ و جوهره‌ی تنظیم‌گری³² می‌باشد. ارزیابی هرکدام از این ابعاد، ابزارها، روش‌ها و الزامات خاص خود را به همراه داشته که این امر سبب می‌شود تا ارزیابی آنها با یکدیگر متفاوت باشد. به‌منظور درک بهتر تفاوت بین این دو بُعد و شناسایی ویژگی‌های هریک، در ادامه به بررسی تعاریف محققان مختلف از این ابعاد پرداخته شده است.

از جمله اولین محققانی که به معرفی دو بُعد نظام تنظیم‌گری پرداخته‌اند، می‌توان به لوی³³ و اسپیلر³⁴ اشاره نمود. بر اساس مقاله‌ای که توسط این دو محقق در سال 1994 تدوین شده است، نظام تنظیم‌گری دارای دو بُعد اصلی حکمرانی تنظیم‌گری و محتوای

³⁰ Handbook For Evaluating Infrastructure Regulatory Systems

³¹ Regulatory Governance

³² Regulatory Substance

³³ Levy

³⁴ Spiller

تنظیم‌گری³⁵ می‌باشد. در این مقاله، حکمرانی تنظیم‌گری به‌عنوان سازوکارهایی تعریف شده است که جوامع از این طریق اختیارات نهاد تنظیم‌گر را محدود نموده و تعارضاتی که در اثر این محدودیت‌ها به وجود می‌آید را حل می‌نمایند. هدف جوامع از اتخاذ این سازوکارها، محدود نمودن رفتارهای خودسرانه تنظیم‌گران می‌باشد. بُعد دیگر نظام تنظیم‌گری، با عنوان محتوای تنظیم‌گری، سازوکارهایی نظیر شیوه‌های تعیین قیمت، کیفیت و سایر روش‌های تنظیمی که توسط نهادهای تنظیم‌گر بکار برده می‌شود را در برمی‌گیرد (Levy & Spiller, 1994).

در تعریف دیگری که توسط براون³⁶ و همکارانش ارائه شده است، دو بُعد نظام تنظیم‌گری، حکمرانی تنظیم‌گری و جوهری تنظیم‌گری³⁷ معرفی شده است. حکمرانی تنظیم‌گری به‌عنوان طراحی قانونی و نهادی نظام تنظیم‌گری تعریف شده است. در این تعریف، این بُعد، چارچوبی است که تصمیمات تنظیم‌گری در آن اتخاذ می‌شوند. به عبارت دیگر، حکمرانی تنظیم‌گری، چگونگی تنظیم‌گری را در برگرفته و در آن می‌بایست در رابطه با موارد ذیل تصمیماتی اتخاذ نمود (Brown et al., 2006):

- استقلال و پاسخگویی تنظیم‌گر
- رابطه بین تنظیم‌گر و سیاست‌گذاران
- فرایندهای رسمی و غیررسمی که تصمیم‌های تنظیم‌گر در طی آن اتخاذ می‌گردند
- شفافیت تصمیم‌گیری
- پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات تنظیم‌گر
- میزان دسترسی به تصمیمات تنظیم‌گر
- ساختار سازمانی و منابع در دسترس برای تنظیم‌گر

در این تعریف، جوهری تنظیم‌گری، تصمیماتی تعریف شده است که توسط نهاد تنظیم‌گر اتخاذ می‌گردد. به عبارت دیگر، جوهری تنظیم‌گری، چستی تنظیم‌گری را در برمی‌گیرد که به طور معمول شامل موارد ذیل می‌باشد (Brown et al., 2006):

- سطح تعرفه‌ها
- ساختار تعرفه‌ها

³⁵ Regulatory Content

³⁶ Brown

³⁷ Regulatory Substance

- استانداردهای کیفیت خدمات
- مدیریت شکایات مشتریان

در تعریف دیگری که توسط گوتیرز³⁸ ارائه شده است، دو بُعد نظام تنظیم‌گری، حکمرانی تنظیم‌گری و مشوق‌های تنظیم‌گری³⁹ معرفی شده است. در این تعریف حکمرانی تنظیم‌گری به عنوان طراحی و ایجاد یک نظام تنظیم‌گری شفاف و قابل پیش‌بینی که در طول زمان می‌تواند پایدار بماند تعریف شده و مشوق‌های تنظیم‌گری، کلیه سیاست‌های عملیاتی نهادهای تنظیم‌گر تعریف شده است (Gutiérrez, 2003).

جدول ۱- تعاریف مختلف ابعاد نظام تنظیم‌گری

منبع	ابعاد نظام تنظیم‌گری	تعریف ابعاد نظام تنظیم‌گری
(Levy & Spiller, 1994)	حکمرانی تنظیم‌گری	سازوکارهایی که جوامع بکار می‌گیرند تا از این طریق اختیارات نهاد تنظیم‌گر را محدود نموده و تعارضاتی که در اثر این محدودیت‌ها به وجود می‌آید را حل می‌نمایند.
	محتوای تنظیم‌گری	سازوکارهایی نظیر شیوه‌های تعیین قیمت، کیفیت و سایر روش‌های تنظیمی که توسط نهادهای تنظیم‌گر بکار برده می‌شود.
(Gutiérrez, 2003)	حکمرانی تنظیم‌گری	حکمرانی تنظیم‌گری طراحی و ایجاد یک نظام تنظیم‌گری شفاف و قابل پیش‌بینی است که در طول زمان بتواند پایدار بماند.
	مشوق‌های تنظیم‌گری	سازوکارهایی نظیر قیمت‌گذاری، اعطای یارانه و سایر سیاست‌های عملیاتی نهاد تنظیم‌گر
(Brown et al., 2006)	حکمرانی تنظیم‌گری	حکمرانی تنظیم‌گری به طراحی قانونی و نهادی نظام تنظیم‌گری اشاره نموده و چارچوبی است که تصمیمات تنظیم‌گری در آن اتخاذ می‌شوند. به عبارت دیگر، حکمرانی تنظیم‌گری، چگونگی تنظیم‌گری را در می‌گیرد.

³⁸ Gutiérrez

³⁹ Regulatory Incentives

جوهره‌ی تنظیم‌گری تصمیماتی است که توسط نهاد تنظیم‌گر اتخاذ می‌گردد. به عبارت دیگر، جوهره‌ی تنظیم‌گری، چستی تنظیم‌گری را در برمی‌گیرد

جوهره‌ی تنظیم‌گری

با بررسی تعاریف مختلف آنچه قابل مشاهده می‌باشد این است که نظام تنظیم‌گری دارای دو بُعد اصلی می‌باشد که در تمامی این تعاریف یکی از ابعاد، حکمرانی تنظیم‌گری نامیده شده و بُعد دیگر با عناوین مختلفی نظیر محتوای تنظیم‌گری، جوهره‌ی تنظیم‌گری و مشوق‌های تنظیم‌گری نامیده شده است.

۲-۱ حکمرانی تنظیم‌گری

بُعد حکمرانی تنظیم‌گری بر اساس تعاریف مختلف، همان چارچوب نهادی و قانونی نهاد تنظیم‌گر می‌باشد. در واقع ارزیابی این بُعد، نقطه‌ی ورود و تأسیس نظام تنظیم‌گری است که در آن بسترهای قانونی و نهادی تنظیم‌گری و البته خود ساختار تنظیم‌گر شکل می‌گیرد.

به عبارت دیگر حکمرانی تنظیم‌گری به معماری نهادی⁴⁰ نظام تنظیم‌گری مربوط می‌گردد و چارچوبی است که در آن تصمیمات تنظیمی اتخاذ می‌گردند. حکمرانی تنظیم‌گری توسط قوانین، فرایندها و رویه‌ها تعریف می‌گردد و تعیین‌کننده‌ی بنگاه‌ها، اقدامات و پارامترهایی است که مورد تنظیم قرار می‌گیرند؛ نهادهای دولتی که تصمیمات تنظیمی می‌گیرند و نقش تنظیم‌گر را ایفا می‌کنند؛ و در نهایت منابع و اطلاعاتی که برای ایفای نقش تنظیم‌گری در اختیار نهادهای تنظیم‌گر قرار دارد. در واقع این بُعد چگونگی تنظیم‌گری را روشن می‌سازد و شامل تصمیماتی از قبیل استقلال و پاسخگویی تنظیم‌گر، ارتباط بین تنظیم‌گر و سیاستگذار، خودمختاری تنظیم‌گر، فرایندهای رسمی و غیررسمی تصمیم‌گیری، شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری و دسترسی به فرایند تصمیم‌گیری و در نهایت ساختار سازمانی و منابع تنظیم‌گر می‌باشد.

در صورتی که ساختار نهادی و قانونی نهاد تنظیم‌گر به درستی طراحی شده باشد، احتمال اینکه این نهاد بتواند سیاست‌های تنظیمی بهتری را تدوین نموده و قدرت اعمال و نظارت بر

⁴⁰ Institutional Design

این سیاست‌ها را داشته باشد، بیشتر می‌گردد. به عبارت دیگر می‌توان گفت حکمرانی خوب در تنظیم‌گری، پایه و اساس یک تنظیم‌گری خوب است.

۲-۲ جوهره‌ی تنظیم‌گری

بعد دیگر نظام تنظیم‌گری، محتوا، جوهره یا مشوق‌های تنظیم‌گری است که در این گزارش با عنوان جوهره‌ی تنظیم‌گری نامیده می‌شود. با مرور تعاریف ارائه شده از این بُعد می‌توان گفت این بُعد همان مقررات و فرایندهای تنظیم‌گری طراحی شده توسط نهاد تنظیم‌گر می‌باشد.

جوهره تنظیم‌گری در واقع به محتوای تنظیم‌گری اشاره دارد و در برگرنده تصمیمات صریح و ضمنی سازمان‌های تنظیم‌گر و منطق این تصمیمات است. این بُعد ماهیت و چستی تنظیم‌گری را مشخص می‌کند و معمولاً شامل تصمیماتی در مورد سطح و ساختار قیمت‌ها، کیفیت استانداردهای صنعت، رسیدگی به شکایات، بررسی‌ها و تعهدات سرمایه‌گذاری، سیستم‌های حسابرسی، ملزومات گزارش‌های دوره‌ای و در نهایت تعهدات اجتماعی صنعت است.

در ارزیابی این بُعد سؤالات اصلی که می‌بایست بدان‌ها پاسخ داده شود این است که آیا سیاست‌های تنظیمی طراحی شده توسط نهاد تنظیم‌گر توانسته است اهداف موردنظر این نهاد را محقق نماید؟ آیا سیاست‌های تنظیمی در بخش مورد نظارت، اثربخشی- لازم را داشته است؟ در واقع می‌توان گفت ارزیابی بُعد جوهره‌ی تنظیم‌گری، محتوای سیاست‌های تنظیمی و اثربخشی- آنها را مورد ارزیابی قرار می‌دهد به عبارت دیگر، ارزیابی جوهره‌ی تنظیم‌گری، ارزیابی آن چیزی است که به عنوان خروجی نهاد تنظیم‌گر شناخته می‌شود (شکل ۱).

نظام تنظیم‌گری

حکمرانی تنظیم‌گر

جوهره تنظیم‌گری

ورودی: طراحی نهادی

حکمرانی تنظیم‌گری به طراحی قانونی و نهادی نظام تنظیم‌گری و چارچوبی که تصمیمات تنظیم‌گری در آن اتخاذ می‌گردد، اشاره دارد. در واقع حکمرانی تنظیم‌گری، چگونگی تنظیم‌گری را در برمی‌گیرد.



خروجی و اثر تنظیمی

ماهیت تنظیم‌گری به محتوای سیاست‌های تنظیمی تنظیم‌گر اشاره داشته و همان تصمیماتی می‌باشد که توسط تنظیم‌گر اتخاذ می‌گردد. در واقع ماهیت تنظیم‌گری، چابکی تنظیم‌گری را در برمی‌گیرد.

شکل ۱. ابعاد نظام تنظیم‌گری

از آنجاکه نظام تنظیم‌گری از دو بُعد اصلی تشکیل شده است، چنانچه ارزیابی آن محدود به ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری یا ارزیابی جوهره تنظیم‌گری باشد، این ارزیابی ناقص بوده و به‌منظور دستیابی به یک ارزیابی جامع از نظام تنظیم‌گری، هر دو بُعد می‌بایست مورد ارزیابی قرار گیرند (Brown et al., 2006). اما نکته‌ای که می‌بایست در نظر گرفته شود این است که اگرچه برای ارزیابی جامع نظام تنظیم‌گری لازم است هر دو بُعد آن در کنار یکدیگر مورد ارزیابی قرار گیرند، ولی در میان این دو بُعد، حکمرانی تنظیم‌گری، بیش از جوهره تنظیم‌گری اهمیت دارد زیرا پایداری محیط تنظیم‌گری در ابتدا بر پایه‌ی ایجاد یک چارچوب استوار و مطلوب از حکمرانی تنظیم‌گری استوار است. در واقع می‌توان گفت با تقویت و تحکیم حکمرانی تنظیم‌گری، به گونه‌ای که نگرانی سرمایه‌گذاران و ذی‌نفعان مختلف در مورد وقوع رفتارهای غیر قابل پیش‌بینی و فرصت طلبانه در نظام تنظیم‌گری کم شود، اهمیت نقش موارد مربوط به محتوا و جوهره تنظیم‌گری بیشتر می‌گردد (Gutiérrez, 2003). بنابراین اگرچه محتوای تنظیم‌گری، بر عملکرد و خروجی نهادهای تنظیم‌گر اثر می‌گذارد، اما این تأثیر (مثبت یا منفی) فقط در صورتی برجسته می‌شود که در ابتدا، حکمرانی تنظیم‌گری با موفقیت، عملی گردد (Levy & Spiller, 1994).

به طور خلاصه می‌توان گفت طراحی مناسب حکمرانی تنظیم‌گری، اساس و پایه دستیابی به یک نظام تنظیم‌گری مطلوب می‌باشد. ازاین‌رو آنچه در این پژوهش در حوزه ارزیابی تنظیم‌گری مورد بررسی قرار گرفته است، ارزیابی بُعد "حکمرانی تنظیم‌گری" می‌باشد. به‌منظور ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری، دو نکته اصلی می‌بایست در نظر گرفته شود:

- اول اینکه صرف‌نظر از سطحی که تنظیم‌گران در آن به تنظیم‌گری می‌پردازند (ملی یا منطقه‌ای) یا موضوعی که تنظیم آن را برعهده دارند، تعریف اصولی کلی از بهترین عملکرد در حکمرانی تنظیم‌گری امکان‌پذیر می‌باشد (Brown et al., 2006).
- نکته دومی که می‌بایست در نظر گرفته شود این است که در طراحی حکمرانی تنظیم‌گری مطلوب در هر کشوری، می‌بایست ویژگی‌های سیاسی، حقوقی و قانون اساسی آن کشور نیز موردتوجه قرار گیرد (Levy & Spiller, 1994).

3- انواع و زنجیره ارزیابی تنظیم‌گری

ارزیابی نظام تنظیم‌گری به صورت زنجیره‌ای از حلقه‌های به هم پیوسته و مرتبط است که هر حلقه یک بعد یا قسمتی از یک بعد از ابعاد حکمرانی یا جوهره تنظیم‌گری را مورد ارزیابی قرار می‌دهد که در کنار هم قرارگرفتن آنها می‌تواند تصویری کامل از نظام تنظیم‌گری را حاصل کند (شکل ۲). همه این ارزیابی‌ها باهدف کلی و غایی تقویت نظام تنظیم‌گری در راستای حفظ و حراست از منافع و ارزش‌های عمومی و همچنین رشد و توسعه صنعت و اقتصاد صورت می‌گیرند.

از آنجایی که تنظیم‌گری خود وسیله‌ای برای بهبود عملکرد صنعت است، ارزیابی باید بتواند اولاً میزان تأثیر ویژگی‌های نهادی و حقوقی و ثانیاً اثر تصمیمات و اقدامات تنظیم‌گر بر خروجی‌های صنعت را نیز مورد بررسی قرار دهد. این بدین معنی نیست که الزاماً ارزیاب باید زمان و هزینه زیادی را برای کمی‌سازی شاخص‌های اثرگذاری این دو بعد در عملکرد کلی صنعت ارائه کند. بلکه بهتر است این ارزیابی با بررسی اجزای مشخصی از نظام تنظیم‌گری و تخمین عامل یا مانع بودن آنها در دستیابی به اهدافی که دولت برای صنعت مشخص نموده است، صورت بگیرد. (Brown et al., 2006, pp. 5-6)

۳-۱ ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری⁴¹ (معماری نهادی)

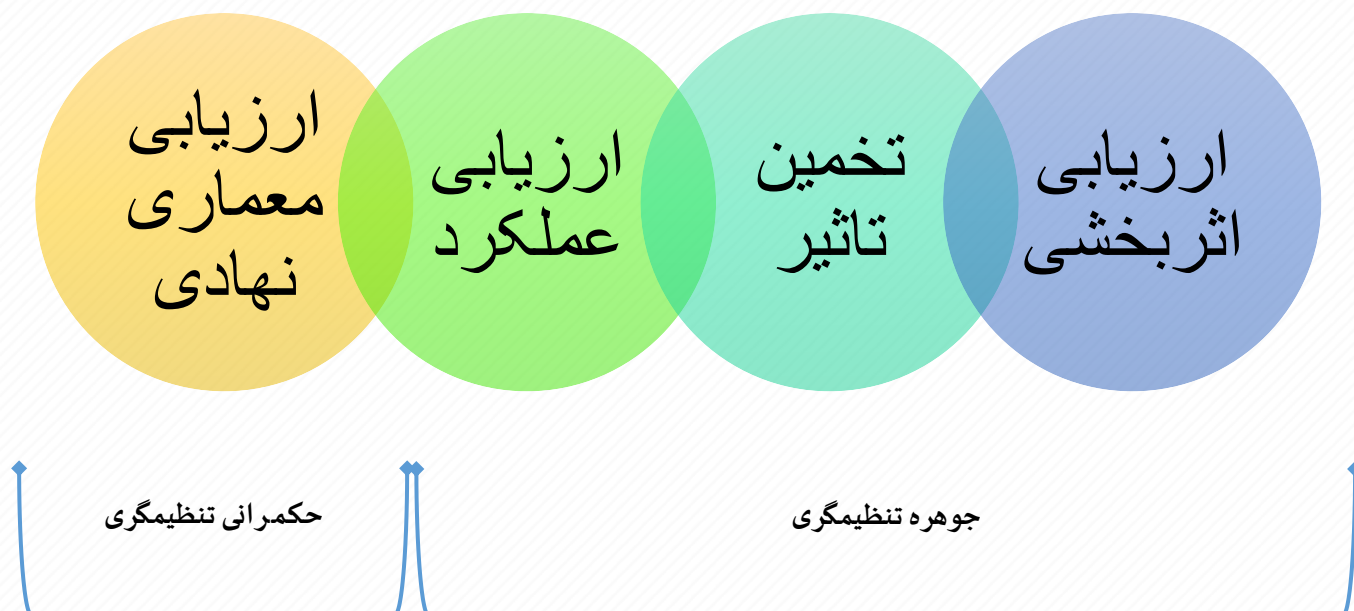
اولین حلقه ارزیابی نظام تنظیم‌گری، ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری و معماری نهادی تنظیم‌گران است که در آن وضعیت نهادی و قانونی تنظیم‌گر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. از جمله سؤالات اصلی که می‌بایست در ارزیابی این بُعد بدان‌ها پاسخ داده شود، عبارت است از اینکه آیا ویژگی‌های ساختاری نهاد تنظیم‌گر متناسب با مسئولیت‌های این نهاد طراحی شده است؟ آیا ظرفیت‌های قانونی موردنیاز برای این نهاد در نظر گرفته شده است؟ آیا ارتباطات بین این نهاد و سایر نهادهای حاکمیتی به درستی طراحی شده است؟ آیا مکانیزم‌های پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر به درستی طراحی شده است؟ آیا ابزارهای موردنیاز برای اعمال قوانین در اختیار نهاد تنظیم‌گر قرار گرفته است؟

⁴¹ Regulatory Governance (Institutional Design) Evaluation

اگر هدف نظام تنظیم‌گری تسهیل رشد صنعت و حمایت منافع عمومی است، باید بتواند از ظرفیت‌های ساختاری و نهادی حکمرانی ملی به‌درستی بهره‌گیرد و بر آنها بیفزاید. یعنی باید به‌درستی جایابی شود، مأموریت‌های کارکردی متناسبی برایش تعریف گردد و بتواند در تعامل با دیگر سطوح و نهادهای حکمرانی ایفای نقش مؤثری داشته باشد. بعلاوه باید از لحاظ ساختاری از استقلال، انسجام و منابع کافی برای پیشبرد مأموریت‌های خود بهره‌مند گردد. در غیر این صورت نمی‌توان انتظار داشت از بذری که کاشته‌ایم، محصول چندانی به عمل آید.

در این نوع از ارزیابی یک معماری پیش‌فرض به‌عنوان معماری مرجع برای نهاد تنظیم‌گر ترسیم می‌گردد و از طریق مقایسه این مرجع با مصادیق مختلف، ارزیابی صورت می‌گیرد. در بسیاری از ارزیابی‌های حکمرانی تنظیم‌گری، نهاد تنظیم‌گر مستقل⁴² به‌عنوان الگو و معماری مرجع مورد استفاده بوده است.

⁴² Independent Regulator



شکل ۲. زنجیره‌ی ارزیابی تنظیم‌گری و رابطه‌ی آن با ابعاد تنظیم‌گری

یکی دیگر از حلقه‌های ارزیابی نظام تنظیم‌گری، ارزیابی عملکرد درونی تنظیم‌گر باهدف ارتقای بهره‌وری و پیشبرد راهبردهای تنظیم‌گر است. ساختار درونی، فرایندها و رویه‌هایی که تنظیم‌گر برای پیشبرد کارکردهای تنظیمی خود تدارک می‌بیند، تأثیر مهمی بر نتایج عملکرد وی دارد. در واقع این ارزیابی به دنبال پاسخ به این سؤال است که به چه میزان تنظیم‌گر انجام مأموریت‌های خود بهره‌وری^{۴۴} دارد؟ یعنی تا چه حد وظایف درستی را دنبال می‌کند (کارایی^{۴۵}) و چقدر آنها را درست انجام می‌دهد (اثربخشی^{۴۶})؟

در واقع به چه میزان به کارکردهای ضروری خود از جمله صدور مجوز، بررسی تخلفات، قیمت‌گذاری، فرایند استاندارد گذاری صنعت و مواردی از این قبیل می‌پردازد و تا چقدر این کارکردها را به‌خوبی انجام می‌دهد.

^{۴۳} Regulatory Performance Evaluation

^{۴۴} Productivity

^{۴۵} Efficiency

^{۴۶} Effectiveness

در این حلقه، باید مبتنی بر راهبردهای سازمانی تنظیم‌گر، راهبردهای واحدهای مختلف استخراج گردد و بر مبنای این دو، عوامل حیاتی موفقیت⁴⁷ و هم چنین شاخص‌های کلیدی عملکرد⁴⁸ تنظیم‌گر و هر یک از واحدها مشخص گردند. با ترکیب ارزیابی این دودسته از عوامل می‌توان، وضعیت عملکردی تنظیم‌گر را مورد سنجش قرارداد و تصویری واقع‌گرا از وضعیت سازمان به دست آورد.

۳-۳ ارزیابی اثربخشی تنظیم‌گر⁴⁹

ارزیابی اثربخشی- یکی از مهم‌ترین و پیچیده‌ترین ارزیابی‌های نظام تنظیم‌گری است که در آن برآیند فعالیت‌ها و ساختارها و قوانین تنظیمی را در صنعت و اقتصاد مورد ارزیابی قرار می‌دهد.

ارزیابی اثربخشی- از این حیث پیچیده است که باید بتواند علاوه بر خروجی‌ها⁵⁰، دستاوردها⁵¹ و اثرات بلندمدت⁵² نظام تنظیم‌گری را نیز احصا و ارزیابی نماید. از همین رو عمدتاً ارزیابی‌های اثربخشی-، به صورت کیفی و بر اساس شاخص‌های کلان در صنعت و ویژگی‌های اساسی نظام تنظیم‌گری مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. این نوع از ارزیابی پسینی بوده و تلاش دارد تا اثرات مثبت و منفی و نحوه عملکرد تنظیم‌گر را در قبال ذی نفعان مختلف خصوصی، عموم و حاکمیتی مورد ارزیابی قرار دهد.

این حلقه به دنبال پاسخ به این سؤال است که برآیند فعالیت‌های تنظیم‌گر به چه میزان توانسته است، پویایی و توسعه صنعت و همچنین حفاظت از منافع و ارزش‌های عمومی را به دنبال داشته باشد؟

⁴⁷ Critical Success Factor (Csf)

⁴⁸ Key Performance Indicator (Kpi)

⁴⁹ Regulatory Impact Evaluation

⁵⁰ Output

⁵¹ Outcome

⁵² Impact

۴-۳ تخمین تأثیر تنظیم‌گری⁵³

قسم دیگری از ارزیابی اثربخشی- که در ادبیات به آن تخمین تأثیر تنظیم‌گری گفته می‌شود، در صدد است تا پیش از اعمال قواعد یا سیاست‌های تنظیمی جدید یا به‌روزرسانی شده، برآوردی پیشینی از اثر این تغییرات بر نظام تنظیم‌گری و صنعت ارائه کند تا از حصول اهداف آن مطمئن گردد. همان‌طور که گفته شده اثرات قواعد تنظیمی به‌سختی قابل‌شناسایی و تحلیل است، به همین دلیل پیش از اعمال تغییرات، باید نسبت به اینکه این تغییرات از نظر اجتماعی و اقتصادی به‌صرفه است، یعنی مزایای آن از هزینه‌های آن بیشتر است، و همچنین اینکه این تغییرات چه دامنه‌ای را در بر می‌گیرد، مطالعه دقیق و موشکافانه داشت تا اعمال تغییرات نتیجه مطلوب را حاصل نماید.

تفاوت مهم این نوع از ارزیابی با ارزیابی اثربخشی- در پیشینی و پسینی بودن آنها است. یعنی ارزیابی اثربخشی- پسینی بوده و میزان تأثیرگذاری اقدامات در بهبود فضای کسب و کار و یا تامین منافع و ارزشهای عمومی را می‌سنجد؛ در صورتی که تخمین اثر در صدد است قبل از اعمال قواعد و مقررات جدید و پیش از مداخله برآوردی از میزان تغییرات و یا ریسک‌های محتمل برای تنظیم‌گر، منافع عمومی و بازیگران بخش خصوصی را شناسایی و طراحی مداخله را علمی تر طراحی نماید.

این قسم به دنبال پاسخ به این سؤال است که در صورت اعمال تغییرات در سیاست‌ها و قواعد تنظیمی، چه تغییراتی در صنعت و نظام تنظیم‌گری ایجاد می‌گردد و این تغییرات چقدر با مطلوب مطابقت دارد؟

لازم به توضیح است که این گزارش باهدف توسعه شاخص سلامت تنظیم‌گر⁵⁴ به‌عنوان الگوی بومی تنظیم‌گران در صدد ارزیابی معماری نهادی تنظیم‌گران ایران است و ارزیابی حلقه‌های دیگر یعنی ارزیابی عملکرد، ارزیابی اثربخشی- و تخمین تأثیر از دامنه موضوعی این گزارش خارج است.

بنابراین به‌منظور ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری در ایران، ضمن مطالعه شاخص‌هایی که در کشورها و بخش‌های مختلف بدین منظور بکار رفته است که به‌نوعی مسیر دستیابی به

⁵³ Regulatory Impact Assessment (RIA)

⁵⁴ Regulatory Health Index (RHI)

حکمرانی مطلوب تنظیم‌گری را مشخص می‌سازد، می‌بایست ویژگی‌های سیاسی، حقوقی و قانونی کشور نیز در نظر گرفته شده و براین اساس شاخص‌هایی متناسب با شرایط بومی کشور طراحی گردد.

4- مروری بر شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری

مقالات و گزارش‌های مختلفی در طی دو دهه‌ی اخیر در کشورها و بخش‌های متنوع، به ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری پرداخته‌اند. این مطالعات را می‌توان از جهات و زمینه‌های مختلف دسته‌بندی و بررسی نمود. یکی از این زمینه‌ها، بررسی بر مبنای تعداد شاخص‌هایی است که در این مطالعات برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری استفاده شده است. برخی از مطالعات تنها از یک شاخص برای ارزیابی استفاده نموده و برخی دیگر، شاخص‌های متنوعی را برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گر بکار برده‌اند. زمینه‌ی دیگری که برای بررسی مطالعات این حوزه وجود دارد، بررسی بر مبنای بخشی-می‌باشد که ارزیابی در آن صورت پذیرفته است، مطالعات انجام شده در این حوزه، طیف متنوعی از بخش‌ها که شامل بخش‌های سنتی نظیر آب، برق، گاز، مخابرات و... و بخش‌های مدرن‌تر نظیر صوت و تصویر و... می‌باشد را پوشش می‌دهند. زمینه‌ی دیگر، کشور و منطقه‌ای می‌باشد که ارزیابی در آن صورت پذیرفته است. ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری در طیف وسیعی از کشورها، از کشورهای توسعه‌یافته تا کشورهای در حال توسعه انجام شده است. توجه به زمینه‌های مطرح شده در هنگام مرور مدل‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری، کمک می‌نماید تا ضمن بررسی مدل‌ها از ابعاد مختلف، بتوان به دید جامعی نسبت به مطالعات انجام شده در این حوزه دست‌یافت. از این‌رو در این بخش تلاش شده است تا مدل‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری با در نظر داشتن زمینه‌های ذکر شده، بررسی و مطالعه گردد.

۴-۱ مطالعات با یک شاخص

در ابتدا مطالعاتی که تنها از یک شاخص برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری استفاده نموده‌اند، بررسی شده‌اند. مرور اجمالی این مطالعات نشان می‌دهد که در اکثر آنها، از شاخص استقلال برای ارزیابی وضعیت حکمرانی تنظیم‌گری استفاده شده است.

۴-۱-۱ مطالعه‌ی گیلاردی

در سال ۲۰۰۲، (Gilardi, 2002) مطالعه‌ی انجام شده توسط کوکیرمن را توسعه داده و علاوه بر بانک مرکزی، استقلال نهاد تنظیم‌گر را در طیف گسترده‌ای از تنظیم‌گران در پنج بخش مختلف و در شش کشور اروپای غربی مورد ارزیابی قرار داده است. در این مطالعه

باتوجه به اینکه ارزیابی در طیف گسترده‌تری از سازمان‌ها انجام گرفته است، زیر شاخص‌هایی که برای ارزیابی شناسایی شده است، نسبت به مدل کوکیرمن، توسعه پیدا کرده و ابعاد کلی-تری را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. زیر شاخص‌های طراحی شده در این مدل برای ارزیابی استقلال نهاد تنظیم‌گر عبارت‌اند از:

- وضعیت مدیر نهاد تنظیم‌گر (نحوه نصب، عزل، مدت زمان همکاری و ...)
- وضعیت هیئت‌مدیره نهاد تنظیم‌گر (نحوه نصب، عزل، مدت زمان همکاری و ...)
- ارتباط نهاد تنظیم‌گر با دولت و مجلس
- استقلال و اختیار مالی و سازمانی
- صلاحیت‌های تنظیم‌گری

۲-۱-۴ بررسی استقلال بانک‌های مرکزی

یکی از ابتدایی-ترین پژوهش-ها در این زمینه، پژوهشی-است که (Cukierman et al., 1992) در سال 1992 انجام داده-اند. در این پژوهش استقلال بانک مرکزی به عنوان تنظیم‌گر پولی و بانکی در 72 کشور مختلف از مناطق گوناگون جهان در طی چهار دهه از 1950 تا 1990 ارزیابی شده است.

۳-۱-۴ استقلال اسمی و واقعی

در ادامه‌ی مطالعات در زمینه‌ی ارزیابی استقلال تنظیم‌گر، باتوجه به اینکه لزوماً استقلالی که نهاد تنظیم‌گر در عمل از آن برخوردار می‌باشد، با استقلالی که در قانون به او اعطا شده است، یکسان نمی‌باشد، در سال 2007، ماگتی⁵⁵ پژوهشی-را انجام داده است که در آن، رابطه‌ی بین استقلال رسمی و قانونی نهادهای تنظیم‌گر و استقلال واقعی آنها را در 16 کشور اروپای غربی بررسی نموده است (Maggetti, 2007).

۴-۱-۴ استقلال سیاسی

مطالعه‌ی دیگری که در زمینه‌ی ارزیابی استقلال تنظیم‌گر انجام شده است، پژوهشی-است که در سال 2012 توسط هانرتی⁵⁶ و کوپ⁵⁷ انجام شده است. در پژوهش‌های پیشین ابعاد مختلف استقلال تنظیم‌گر که شامل استقلال از حاکمیت، استقلال از نهادهای تحت نظارت و استقلال از جامعه‌ی مدنی و عموم مردم می‌باشد، مورد ارزیابی قرار گرفته است. در

⁵⁵ Maggetti

⁵⁶ Hanretty

⁵⁷ Koop

این پژوهش با توجه به اهمیت استقلال سیاسی نهاد تنظیم‌گر، بر استقلال نهاد تنظیم‌گر از دولت‌ها، پارلمان‌ها، احزاب و سیاستمداران منفرد تمرکز شده است (Hanretty & Koop, 2012).

۴-۲ مطالعات با چند شاخص

پس از بررسی اجمالی مطالعاتی که از یک شاخص برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری استفاده نموده‌اند، در ادامه مطالعاتی که چند شاخص را در حکمرانی تنظیم‌گری ارزیابی نموده‌اند، مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

۴-۲-۱ مطالعه‌ی (Stern & Holder, 1999)

یکی از اولین پژوهش‌هایی که از چند شاخص برای ارزیابی استفاده کرده است، پژوهشی است که در سال 1999 توسط استرن⁵⁸ و هولدر⁵⁹ صورت پذیرفته است. در این پژوهش، 6 شاخص اصلی پیشنهاد شده است که این شاخص‌ها برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری در صنایع زیربنایی (آب، برق، گاز، مخابرات و حمل‌ونقل) در شش کشور در حال توسعه‌ی آسیایی توسط بانک توسعه آسیا، مورد استفاده قرار گرفته است. از میان شاخص‌های ارائه شده در این مقاله، سه شاخص، مرتبط با طراحی نهادی تنظیم‌گری یا به عبارتی دیگر جنبه‌های رسمی تنظیم‌گری می‌باشد. این شاخص‌ها، مواردی را مورد ارزیابی قرار می‌دهد که معمولاً در قانون تشکیل نهاد تنظیم‌گر مورد توجه قرار گرفته و بدان پرداخته می‌شود. این شاخص‌ها عبارت‌اند از:

- وضوح نقش‌ها و اهداف⁶⁰؛
- استقلال⁶¹؛
- پاسخگویی⁶²؛

⁵⁸ Stern

⁵⁹ Holder

⁶⁰ Clarity Of Roles And Objectives

⁶¹ Autonomy

⁶² Accountability

علاوه بر این سه شاخص، در این پژوهش، سه شاخص دیگر نیز برای ارزیابی فرایندهای تنظیم‌گری یا به عبارتی پاسخگویی غیررسمی نهاد تنظیم‌گر طراحی شده است. در واقع می‌توان گفت این شاخص‌ها به نوعی میزان عملی شدن ویژگی‌هایی که در قانون برای نهاد تنظیم‌گر در نظر گرفته شده است را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. این شاخص‌ها عبارت‌اند از:

- مشارکت⁶³؛
- شفافیت⁶⁴؛
- پیش‌بینی‌پذیری⁶⁵؛

۴-۲-۲ مطالعه‌ی (Gutiérrez, 2003)

مدلی که استرن و هولدر در سال 1999 برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری پایه‌گذاری نمودند، در سال‌های بعد توسط محققان مختلف توسعه داده شد. یکی از پژوهش‌هایی که در این زمینه قابل بررسی می‌باشد، پژوهشی است که گوتیرز در سال 2003 برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری در بخش مخابرات⁶⁶ در 25 کشور آمریکای لاتین انجام داد. اگرچه شاخص‌های استفاده شده در این پژوهش شباهت زیادی با شاخص‌های مدل استرن و هولدر دارد، اما آنچه این پژوهش را متمایز می‌سازد این است که در این پژوهش، روند تکامل حکمرانی تنظیم‌گری در طی 20 سال (1980-2001) در 25 کشور مختلف آمریکای لاتین مورد ارزیابی قرار گرفته است. در واقع در این پژوهش بر نحوه توسعه حکمرانی تنظیم‌گری در صنعت مخابرات در یک بازه زمانی 20 ساله تمرکز شده و تنها به داده‌های حاصل از یک سال اکتفا نشده است. شاخص‌هایی که در این پژوهش برای ارزیابی استفاده شده است عبارت است از:

- دامنه قانونی ایجادکننده چارچوب تنظیم‌گری؛
- جدایی فعالیت‌های تنظیم‌گری از فعالیت‌های اجرایی؛
- ویژگی‌های اصلی نهاد تنظیم‌گر
 - اختیار و استقلال،
 - پاسخگویی،
 - وضوح اهداف و نقش‌ها،

⁶³ Participation

⁶⁴ Transparency

⁶⁵ Predictability

⁶⁶ Telecommunication

○ شفافیت و مشارکت؛

۳-۲-۴ مطالعه بانک جهانی در صنایع زیربنایی

بانک جهانی نیز در مطالعه‌ای که در سال 2004 در حوزه تنظیم‌گرهای صنایع زیربنایی انجام داده است، شاخص‌هایی را برای دستیابی به نظام تنظیم‌گری اثربخش معرفی کرده است که این شاخص‌ها عبارت‌اند از (Kessides, 2004):

- انسجام⁶⁷؛
- استقلال؛
- پاسخگویی؛
- شفافیت؛
- پیش‌بینی‌پذیری؛
- قابلیت و ظرفیت؛

۴-۲-۴ مطالعه برزیل

در سال 2006 نیز (Correa et al., 2006) مطالعه‌ای را برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری در صنایع زیربنایی کشور برزیل انجام دادند. در این مطالعه 21 نهاد تنظیم‌گر بر اساس شاخص‌های طراحی شده در این پژوهش، ارزیابی و رتبه‌بندی شدند. در این گزارش تمامی شاخص‌های ارائه شده در مطالعات پیشین بررسی شده و در نهایت مدلی با 4 شاخص برای ارزیابی ارائه شده است. در این مدل برخی از شاخص‌های مدل‌های پیشین که از نظر محققان این پژوهش ارتباط نزدیکی با هم داشتند با یکدیگر ترکیب شده، برخی از شاخص‌ها نظیر شاخص "قابلیت و ظرفیت نهاد تنظیم‌گر" از آنجاکه از نظر محققان این پژوهش به طور مستقیم با حکمرانی تنظیم‌گری ارتباط نداشته و بیشتر با رویکردهای سازمانی مرتبط بوده کنار گذاشته شده و برخی از شاخص‌ها مانند شاخص "پیش‌بینی‌پذیری" و "انسجام" نیز بر اساس رویکرد نویسندگان این گزارش، به عنوان ویژگی‌هایی برای قوانین شناخته شده تا ابعاد حکمرانی خوب تنظیم‌گری و بدین علت از شاخص‌های این پژوهش کنار گذاشته شده‌اند. شاخص‌های ارائه شده در این پژوهش عبارت‌اند از:

- اختیار/ استقلال؛
- تصمیم‌گیری؛
- ابزارهای تصمیم‌گیری؛
- پاسخگویی؛

۴-۲-۵ مطالعه (Brown et al., 2006)

براون و همکارانش نیز در سال 2006 تحقیق جامعی را به منظور ارزیابی نظام تنظیم‌گری در بخش برق کشورهای در حال توسعه در سه سطح خرد، میانه و کلان انجام دادند. در سطح خرد این پژوهش، حکمرانی تنظیم‌گری یعنی ساختار نهادی و قانونی نظام تنظیم‌گری در بخش برق در هر کشور مورد ارزیابی قرار گرفته است. در این پژوهش به منظور دستیابی به تنظیم‌گر مستقل، 10 اصل کلی تعریف شده است که این اصول عبارت‌اند از:

- استقلال؛
- پاسخگویی؛
- شفافیت و مشارکت عمومی؛
- پیش‌بینی‌پذیری؛
- وضوح نقش تنظیم‌گر در قانون؛
- قوانین کامل و شفاف تنظیم‌گر؛
- مداخله متناسب تنظیم‌گر؛
- برخورداری از قدرت و اختیارات مورد نیاز؛
- برخورداری از ویژگی‌های نهادی مناسب؛
- راستی و درستی نهاد تنظیم‌گر؛

۴-۲-۶ مطالعه INDIREG

در پژوهشی دیگر که در سال 2009 از طرف کمیسیون اروپا انجام گردید، شاخص‌هایی برای ارزیابی استقلال و عملکرد کارآمد نهادهای تنظیم‌گر در حوزه صوت و تصویر، ارائه گردیده است. شاخص‌های ارائه شده در این تحقیق، در کشورهای مختلف عضو اتحادیه اروپا، کشورهای کاندید عضویت در اتحادیه اروپا، کشورهای عضو اتحادیه تجارت آزاد اروپا و 4 کشور غیراروپایی مورد ارزیابی قرار گرفته است. این شاخص‌ها عبارت‌اند از (Hans Bredow et al., 2011):

- وضعیت و جایگاه حقوقی و اختیارات نهاد تنظیم‌گر؛
- استقلال در تصمیم‌گیری نهاد تنظیم‌گر؛
- استقلال مالی؛
- پاسخگویی و شفافیت؛
- دانش و تخصص؛

۴-۲-۷ مطالعه‌ی ITU

در ادامه‌ی مطالعات در زمینه ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری، در سال 2011 یک مطالعه تطبیقی برای ارزیابی اثربخشی- ساختار نهادی تنظیم‌گری در بخش مخابرات در 142 کشور عضو اتحادیه‌ی بین‌المللی مخابرات⁶⁸ انجام شد. تفاوت اصلی این مطالعه، با مطالعات پیشین، ارزیابی حکمرانی نظام تنظیم‌گری و مقایسه‌ی ساختار نهادی تنظیم‌گران در سطح جهان و در بین کشورهای مختلف می‌باشد. در این مطالعه، مدلی با عنوان "شاخص حکمرانی تنظیم‌گری در حوزه مخابرات"⁶⁹، طراحی گردید که در این مدل، چهار شاخص ذیل برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری مورد استفاده قرار گرفت (Waverman & Koutroumpis, 2011):

- شفافیت؛
- استقلال؛
- منابع در دسترس تنظیم‌گر؛
- توانایی و قدرت اعمال تصمیم‌ها⁷⁰؛

۴-۲-۸ مطالعه OECD

در سال 2016، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی⁷¹ به منظور ارزیابی وضعیت حکمرانی تنظیم‌گری نهادهای تنظیم‌گر در صنایع زیربنایی (برق، گاز، ارتباطات از راه دور، راه آهن، فرودگاه و بنادر)، در 33 کشور عضو این سازمان، شاخص‌های استقلال، پاسخگویی و محدوده عمل تنظیم‌گر را به عنوان شاخص‌های اصلی ارزیابی شناسایی نموده و در این کشورها مورد ارزیابی قرارداد (Koske et al., 2016).

۴-۲-۹ مطالعه (Jordana et al., 2018)

در ادامه تحقیقات مرتبط با ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری، جوردانا و همکارانش در سال 2018، با توجه به گسترش آژانس‌های تنظیم‌گری در کشورهای گوناگون با زمینه‌های اقتصادی، سیاسی و اداری مختلف، برای پاسخگویی به این پرسش که طراحی ساختاری و ترکیب‌بندی سازمانی این نهادها در کشورهای مختلف، تا چه میزان متفاوت بوده و چه درس‌هایی از این تفاوت‌ها می‌توان گرفت، پژوهشی- را انجام دادند. در این پژوهش، داده‌های

⁶⁸ International Telecommunication Union

⁶⁹ Telecommunications Regulatory Governance Index

⁷⁰ Enforcement On Licensees

⁷¹ Organization For Economic Cooperation And Development (Oecd)

مربوط به ویژگی‌های نهادهای آژانس‌های تنظیم‌گری از 779 آژانس در سطح 115 کشور از جمله کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه و در سطح 17 بخش سیاستی، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. به منظور ارزیابی چهره‌های گوناگونی که دولت تنظیم‌گر در کشورهای مختلف جهان اتخاذ نموده است، در این مقاله شاخص‌ها در 4 دسته اصلی تقسیم‌بندی شده‌اند که عبارت‌اند از (Jordana, Marín, & Bianculli, 2018):

- مسئولیت‌های تنظیم‌گری⁷²؛
- اختیار/استقلال مدیریتی؛
- استقلال سیاسی؛
- پاسخگویی عمومی؛

۱۰-۲-۴ مطالعه ERI

در پژوهشی- دیگر که در سال 2018، در قاره آفریقا انجام شده است، شاخص‌هایی برای سنجش حکمرانی تنظیم‌گری، محتوای تنظیم‌گری و خروجی تنظیم‌گری در حوزه برق طراحی و مورد سنجش قرار گرفته است. شاخص‌های حکمرانی تنظیم‌گری که در بخش اول این پژوهش طراحی شده است، سطح توسعه چارچوب تنظیم‌گری در آفریقا و محدوده‌ای را که در آن قوانین، رویه‌ها، استانداردها و سیاست‌های حاکم بر بخش برق منجر به ایجاد یک تنظیم‌گر شفاف، پیش‌بینی‌پذیر و معتبر می‌شود را ارزیابی می‌کند. شاخص‌هایی که برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری در این پژوهش استفاده شده است عبارت‌اند از (African Development Bank, 2020):

- حکم قانونی نهاد تنظیم‌گر؛
- وضوح اهداف و نقش‌ها؛
- استقلال؛
- پاسخگویی؛
- شفافیت تصمیم‌ها؛
- پیش‌بینی‌پذیری؛
- مشارکت؛
- دسترسی آزاد به اطلاعات؛

⁷² Regulatory Responsibilities

۱۱-۲-۴ مطالعه (اندیشکده حکمرانی شریف، 1396)

در اندیشکده حکمرانی شریف نیز در سال 1396، مطالعه‌ای در حوزه تنظیم‌گری انجام شد که در بخشی- از این مطالعه، اصولی برای تنظیم‌گری مطلوب شناسایی گردید. اصول ارائه شده در این گزارش عبارت است از:

- حداقل مداخله و عدم پیچیدگی؛
- شفافیت و دردسترس بودن؛
- بی‌طرفی؛
- اقتدار؛
- پاسخگویی؛
- کارایی و اثربخشی؛
- سیاستی و هدف‌گذاری اجتماعی؛
- انگیزش محور و تسهیلگرانه؛
- مشروعیت تخصصی و اجتماعی؛

در بسیاری از مقالات و گزارش‌های بررسی شده به‌منظور ارزیابی دقیق‌تر حکمرانی تنظیم‌گری علاوه بر تعیین شاخص‌های اصلی، برای هر شاخص، زیر شاخص‌هایی نیز تعریف شده است، در جدول 2، خلاصه‌ای از شاخص‌ها و زیر شاخص‌های بکار رفته در مدل‌های مرور شده ارائه شده است.

جدول ۲- جمع بندی شاخص‌ها و زیر در زمینه ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری

ردیف	منبع	شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری	
		شاخص‌های اصلی	زیر شاخص‌ها
۱	(Cukierman et al., 1992)	استقلال	-----
۲	(Stern & Holder, 1999)	• وضوح نقش‌ها و اهداف • مشارکت • اختیار و استقلال • شفافیت • پاسخگویی • پیش‌بینی‌پذیری	-----
۳	(Gilardi, 2002)	استقلال	• وضعیت مدیر نهاد تنظیم‌گر (نحوه نصب، عزل، مدت‌زمان همکاری و ...) • ارتباط نهاد تنظیم‌گر با دولت و مجلس • وضعیت هیئت‌مدیره‌ی نهاد تنظیم‌گر (نحوه نصب، عزل، همکاری و ...) • استقلال و اختیار مالی و سازمانی • صلاحیت‌های تنظیم‌گری
۴	(Gutiérrez, 2003)	جایگاه حکم ایجادکننده نهاد تنظیم‌گر	-----
		جدایی تنظیم‌گری از فعالیت‌های اجرایی	-----
		ویژگی‌های اصلی نهاد تنظیم‌گر	• وضوح اهداف و نقش‌ها • استقلال • پاسخگویی
۵	(Kessides, 2004)	• ثبات • استقلال • پاسخگویی • شفافیت • پیش‌بینی‌پذیری • قابلیت و ظرفیت	-----
		اختیار/استقلال	• استقلال از دولت • استقلال از نهادهای تحت نظارت

شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری		منبع	ردیف
زیر شاخص‌ها	شاخص‌های اصلی		
• قوانین تصمیم‌گیری • مکانیزم‌های مشارکت ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری	فرایند تصمیم‌گیری	(Correa et al., 2006)	۶
• ابزارهای حقوقی برای جمع‌آوری • بودجه کافی برای مدیریت و پردازش اطلاعات • نیروی انسانی شایسته و متخصص • ابزارهای تنظیم‌گری	ابزارهای تصمیم‌گیری		
• مکانیزم‌های نظارت بر تنظیم‌گر • مکانیزم‌های درخواست تجدیدنظر در تصمیم تنظیم‌گر • شفافیت	پاسخگویی		
-----	• استقلال • پاسخگویی • شفافیت و مشارکت عمومی • پیش‌بینی‌پذیری • قوانین کامل و شفاف تنظیم‌گر • وضوح نقش تنظیم‌گر در قانون • مداخله متناسب تنظیم‌گر • قدرت و اختیارات موردنیاز • ویژگی‌های نهادی مناسب • راستی و درستی نهاد تنظیم‌گر	(Brown et al., 2006)	۷
-----	استقلال	(Maggetti, 2007)	۸
• چارچوب قانونی و منبع به رسمیت شناختن استقلال نهاد تنظیم‌گر • جایگاه ساختاری و حقوقی نهاد تنظیم‌گر • اختیارات و صلاحیت‌های نهاد تنظیم‌گر	وضعیت و جایگاه حقوقی و اختیارات نهاد تنظیم‌گر	(Hans Bredow Institute for Media Research et al., 2011)	۹
• ماهیت و ترکیب ارگان تصمیم‌گیرنده تنظیم‌گر	استقلال در تصمیم‌گیری		

شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری		منبع	ردیف
زیر شاخص‌ها	شاخص‌های اصلی		
• فرایندهای انتصاب کارکنان • قوانین جلوگیری کننده از تعارض منافع یا تسخیر^{۷۳} نهاد تنظیم‌گر توسط دولت • قوانین مربوط به نحوه همکاری و عزل اعضا			
-----	استقلال مالی		
• سازوکارهای شفافیت • سازوکارهای رسمی پاسخگویی • فرایندهای درخواست تجدیدنظر • مکانیزم‌های نظارت بر نهاد تنظیم‌گر • تصمیم نهاد تنظیم‌گر • مکانیزم‌های مشارکتی نهاد تنظیم‌گر	پاسخگویی و شفافیت		
• صلاحیت‌های موردنیاز برای تصمیم‌گیرندگان نهادهای تنظیم‌گر • مکانیزم‌های اخذ نظرات گروه‌های ذی‌نفع • مکانیزم‌های همکاری با سایر نهادهای تنظیم‌گری	دانش و تخصص	(Waverman & Koutroumpis, 2011)	۱۰
• انتشار عمومی توافق‌نامه‌ها • انتشار عمومی مجوزها • انتشار عمومی سیاست‌ها	شفافیت		
-----	استقلال		
• سابقه فعالیت نهاد تنظیم‌گر • سهم بودجه دولتی از بودجه نهاد تنظیم‌گر	دسترسی به منابع		

⁷³ Capture

شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری	منبع	ردیف
شاخص‌های اصلی	زیر شاخص‌ها	
اجرای مجوزها (قدرت اعمال قانون)	• قدرت لغو مجوز اپراتورها • قدرت اعمال جریمه‌های مالی • قدرت تعلیق مجوز • قدرت اعمال مجازات	
اختیار/ استقلال	• وضعیت و جایگاه حقوقی نهاد تنظیم‌گر • استقلال مالی • مکانیزم انتصاب کارکنان نهاد تنظیم‌گر، شرایط و محدودیت‌های پس از استخدام • استقلال در تصمیم‌گیری	۱۱
پاسخگویی	• مکانیزم‌های قانونی پاسخگویی تنظیم‌گر • قدرت و دامنه جمع‌آوری اطلاعات توسط نهاد تنظیم‌گر • نحوه انتشار اطلاعات توسط نهاد تنظیم‌گر	
محدوده عمل نهاد تنظیم‌گر	• بررسی و تأیید شرایط قرارداد بین نهاد‌های تحت نظارت • حل تعارض بین بازیگران صنعت و بازار • اعمال تطابق با استانداردهای صنعت و تعیین دستورالعمل و کدهای راهنما • تعهدات تنظیم‌گری • تعیین استانداردهای صنعتی • اختیار اتخاذ تصمیم‌های مالی در مواقع تعیین استانداردهای مشتریان • تعارض بین بازیگران • انجام تحقیقات به‌عنوان ورودی • اعمال مجازات • تصمیمات تنظیم‌گری • صدور و لغو مجوز • قیمت‌گذاری و مدیریت قیمت‌ها	
مسئولیت‌های تنظیم‌گری	-----	

شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری		منبع	ردیف
زیر شاخص‌ها	شاخص‌های اصلی		
• استقلال در مدیریت منابع انسانی • تفکیک ساختاری • اختیارات مالی	اختیار/استقلال مدیریتی	(Jordana et al., 2018)	۱۲
-----	استقلال سیاسی		
• پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر به قانون‌گذار یا قوه مجریه • پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر به ذی‌نفعان از طریق مکانیزم‌های مشارکتی مختلف • پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر به عموم مردم	پاسخگویی عمومی		
-----	• حکم قانونی ایجاد نهاد تنظیم‌گر • وضوح اهداف و نقش‌ها • استقلال • پاسخگویی • شفافیت تصمیم‌ها • پیش‌بینی‌پذیری • مشارکت • دسترسی آزاد به اطلاعات	(African Development Bank, 2020)	۱۳
-----	• حداقل مداخله و عدم پیچیدگی • بی‌طرفی • اقتدار • پاسخگویی • کارایی و اثربخشی • شفافیت و در دسترس بودن • سیاستی و هدف‌گذاری • اجتماعی • انگیزش محور و تسهیل‌گرانه • مشروعیت تخصصی و اجتماعی	(اندیشکده حکمرانی شریف, 1396)	۱۴

5- جمع‌بندی ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری

به‌منظور دستیابی به یک تصویر جامع از پژوهش‌ها و مطالعات انجام شده در زمینه‌ی ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری، همان‌طور که در بخش اول گزارش نیز اشاره گردید، می‌توان این مطالعات را از منظرهای مختلف نظیر تنوع شاخص‌های بکار رفته در این مدل‌ها، بخش و حوزه ارزیابی شده و کشور یا منطقه‌ای که ارزیابی در آن صورت گرفته است، مورد بررسی و تحلیل قرارداد؛ بنابراین در این بخش از گزارش تلاش شده است تا با بررسی مدل‌های مرور شده، مبتنی بر ابعاد ذکر شده، تحلیل جامعی از مدل‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری ارائه نمود.

اولین بُعدی که می‌توان مطالعات مختلف را مبتنی بر آن با یکدیگر مقایسه نمود، مقایسه بر اساس تنوع و تعداد شاخص‌های استفاده شده در آنها می‌باشد. برخی از مطالعات تنها از یک شاخص برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری استفاده نموده و برخی دیگر شاخص‌های متعدد و متنوعی را بکار برده‌اند. در واقع از آنجاکه یکی از اصلی‌ترین ویژگی‌های نهاد تنظیم‌گر، استقلال این نهاد از سیاست‌گذاران، نهادهای تحت نظارت و جامعه می‌باشد، در بسیاری از مطالعات نظیر مطالعات انجام شده توسط (Cukierman et al., 1992)، (Gilardi, 2002)، (Maggetti, 2007) و (Hanretty & Koop, 2012)، تنها استقلال نهاد تنظیم‌گر مورد ارزیابی قرار گرفته است.

علاوه بر مطالعات ذکر شده، همان‌طور که اشاره گردید، در بسیاری از مطالعات از شاخص‌های متنوعی برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری استفاده شده است، (Stern & Holder, 1999) را می‌توان آغازی برای این نوع از مطالعات دانست. در این دسته از مطالعات تلاش شده است تا با استفاده از شاخص‌های مختلف، ساختار نهادی و قانونی نظام تنظیم‌گری از ابعاد گوناگون مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد.

با بررسی دقیق‌تر مدل‌هایی که در ذیل این دسته قرار گرفته‌اند، آنچه قابل‌مشاهده است این است که شاخص‌های بکار رفته در این مدل‌ها را می‌توان در ذیل چند دسته‌ی کلی تقسیم نمود. اولین دسته، شامل شاخص‌هایی می‌باشد که استقلال تنظیم‌گر را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. در واقع، بررسی مدل‌های مختلف نشان می‌دهد که در تمامی آنها، شاخصی- برای

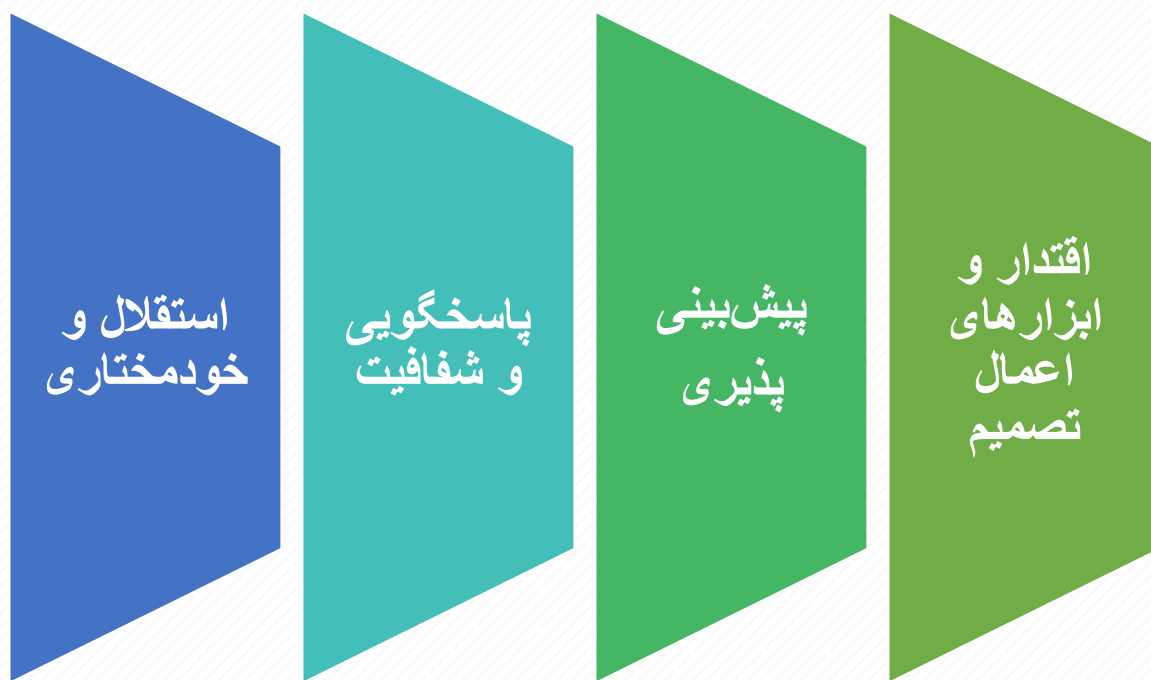
ارزیابی استقلال تنظیم‌گر در نظر گرفته شده است. همان‌طور که در جدول 3 نشان داده شده است، تمامی شاخص‌هایی که در مدل‌های مختلف با عناوینی نظیر استقلال مالی، استقلال سیاسی، استقلال تصمیم‌گیری، وضوح اهداف و نقش‌ها و مواردی از این قبیل آمده است را می‌توان تحت عنوان کلی استقلال و خودمختاری نهاد تنظیم‌گر دسته‌بندی نمود.

دسته‌ی دوم، دربرگیرنده‌ی شاخص‌های مرتبط با پاسخگویی و شفافیت نهاد تنظیم‌گر می‌باشد. بررسی مدل‌های مختلف نشان می‌دهد که در تمامی آنها، شاخصی- برای ارزیابی وضعیت پاسخگویی نهادهای تنظیم‌گر و میزان شفافیت تصمیمات و فعالیت‌های آنها در نظر گرفته شده است. در جدول 3 شاخص‌هایی که در هر مدل مرتبط با پاسخگویی و شفافیت تنظیم‌گر می‌باشد، نشان داده شده است.

شاخص دیگری که در بسیاری از مطالعات تکرار شده است، شاخصی- است که در مدل‌های مختلف با عناوینی نظیر مسئولیت‌های تنظیم‌گری، قابلیت و ظرفیت تنظیم‌گر، ابزارهای تنظیم‌گری و ... نامیده شده است. می‌توان گفت تمامی این شاخص‌ها به نوعی به قدرت و صلاحیت نهاد تنظیم‌گر و ابزارها و اختیاراتی که این نهاد برای اعمال تصمیماتش در اختیار دارد، اشاره دارد. نهاد تنظیم‌گر حتی در صورتی که از استقلال کامل برخوردار باشد، تا زمانی که قدرت و اختیار لازم برای اعمال تصمیماتش را نداشته باشد، نمی‌تواند در حوزه‌ی تحت نظارتش اثربخشی- لازم را داشته باشد. از این رو در بسیاری از مدل‌ها شاخصی- برای ارزیابی سطح اقتدار و صلاحیت تنظیم‌گر و ابزارهای در دسترس برای اعمال تصمیماتش در نظر گرفته شده است. تمامی شاخص‌های مرتبط با این زمینه را می‌توان در ذیل دسته‌ای با عنوان اقتدار و ابزارهای تنظیم‌گری در نظر گرفت.

به‌غیر از موارد ذکر شده، در تعدادی از مدل‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری، شاخص دیگری که به میزان قابلیت پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات تنظیم‌گر اشاره دارد نیز مورد استفاده قرار گرفته است. این شاخص با عناوین مختلفی نظیر پیش‌بینی‌پذیری و تصمیم‌گیری در مدل‌های مختلف آمده است. در جدول 3 مدل‌هایی که از این شاخص استفاده نموده‌اند، مشخص شده است.

بنابراین باتوجه به موارد ذکر شده، به‌طور کلی می‌توان شاخص‌های ارائه شده در مدل‌های مختلف را در چهار دسته‌ی شکل ۳ دسته‌بندی نمود:



شکل ۳. شاخص‌های اصلی برای ارزیابی سلامت تنظیم‌گر

بعد دیگری که می‌توان مطالعات مختلف را مبتنی بر آن با یکدیگر مقایسه نمود، مقایسه بر اساس بخش و حوزه‌ای می‌باشد که حکمرانی تنظیم‌گری در آن مورد ارزیابی قرار گرفته است. در جدول ۳ بخش و حوزه‌ای که مدل‌های مرور شده در این گزارش، حکمرانی تنظیم‌گری را در آن مورد ارزیابی قرار داده‌اند، مشخص شده است. بررسی مطالعات مختلف نشان می‌دهد که تاکنون عمده‌ی مطالعات انجام شده در زمینه‌ی ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری، ارزیابی را در بخش‌های سنتی نظیر صنایع زیربنایی، مخابرات، بازارهای مالی و مواردی از این قبیل انجام داده و به بخش‌های نوظهور، همگرا و پیچیده‌تر از نظرفنی مانند پلتفرم‌های دیجیتال، رسانه و مواردی از این قبیل توجه کمتری شده است. همچنین طبق تعریف ارائه شده در بخش اول گزارش از تنظیم‌گری اقتصادی و اجتماعی، می‌توان گفت رویکرد اکثر مطالعات انجام شده در این حوزه، ارزیابی تنظیم‌گری اقتصادی بوده و به تنظیم‌گری اجتماعی توجه زیادی نشده است.

آخرین بُعدی که در این گزارش، برای مقایسه‌ی مطالعات مختلف شناسایی شده است، مقایسه بر مبنای کشور و منطقه‌ای می‌باشد که مطالعات در آن انجام شده است. در جدول 3 کشور و منطقه‌ای که مدل‌های مرور شده در این گزارش، حکمرانی تنظیم‌گری را در آنها مورد ارزیابی قرار داده‌اند، مشخص شده است. بررسی مطالعات مختلف نشان می‌دهد که تا کنون عمده‌ی مطالعات انجام شده در زمینه‌ی ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری، ارزیابی را در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه‌ی اقتصادی، کشورهای توسعه‌یافته و کشورهایی که از نظام تنظیم‌گری نسبتاً بالغی برخوردار می‌باشند، انجام داده‌اند و کشورهای در حال توسعه با شرایط سیاسی-اجتماعی خاص و نظام تنظیم‌گری نابالغ، کمتر مورد مطالعه قرار گرفته است.

باتوجه به موارد مطرح شده، به‌طور کلی می‌توان نکات مرتبط با مدل‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری را در ذیل سه دسته‌ی زیر مطرح نمود:

• تنوع شاخص‌های بکار رفته در مدل‌ها

- بسیاری از مدل‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری تک شاخصه بوده و تمرکزشان بر ارزیابی استقلال تنظیم‌گر می‌باشد.
- در مدل‌های چند شاخصه، شاخص‌های استفاده شده در مدل‌ها را می‌توان در چهار دسته شاخص با عنوان استقلال و خودمختاری، پاسخگویی و شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری و اقتدار و ابزارهای اعمال تصمیم تقسیم نمود.
- در میان شاخص‌های اصلی شناسایی شده در مدل‌های مختلف، تمرکز مدل‌ها بیشتر بر روی شاخص‌های استقلال و پاسخگویی بوده و شاخص اقتدار و ابزارهای تصمیم کمتر مورد توجه قرار گرفته و در بسیاری از مدل‌ها زیر شاخص‌هایی برای آن تعریف نشده است.

• بخش و حوزه ارزیابی شده

- عمده‌ی مطالعات انجام شده در زمینه‌ی ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری، ارزیابی را در بخش‌های سنتی نظیر صنایع زیربنایی، مخابرات، بازارهای مالی و مواردی از این قبیل انجام داده و به بخش‌های نوظهور، همگرا و پیچیده‌تر از نظر فنی مانند پلتفرم‌های دیجیتال، رسانه و مواردی از این قبیل توجه کمتری شده است.

• کشور و منطقه‌ی مورد بررسی

- عمده‌ی مطالعات انجام شده در زمینه‌ی ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری، ارزیابی را در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه‌ی اقتصادی، کشورهای

توسعه‌یافته و کشورهای که از نظام تنظیم‌گری نسبتاً بالغی برخوردار می‌باشند، انجام داده‌اند و کشورهای در حال توسعه با شرایط سیاسی - اجتماعی خاص و نظام تنظیم‌گری نابالغ، کمتر مورد مطالعه قرار گرفته است.

در جدول 3 جمع‌بندی از مدل‌های مرور شده در این گزارش مبتنی بر سه بُعد شاخص‌های ارزیابی، بخش ارزیابی شده و کشور و منطقه‌ای که ارزیابی در آن صورت پذیرفته است، ارائه شده است.

جدول ۳- جمع‌بندی مدل‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری

ردیف	مقاله/گزارش	شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری					بخش مورد بررسی	کشورهای مورد بررسی
		استقلال و خودمختاری	شفافیت و پاسخگویی	پیش‌بینی‌پذیری	اقتدار و ابزارهای تنظیم‌گری	سایر شاخص‌ها		
۱	(Cukierman et al., 1992)	استقلال	-----	-----	-----	-----	بانک مرکزی	۷۲ کشور مختلف جهان
۲	(Stern & Holder, 1999)	وضوح نقش‌ها و اهداف / استقلال	پاسخگویی/شفافیت / مشارکت	پیش‌بینی‌پذیری	-----	-----	صنایع زیربنایی (آب، برق، گاز، مخابرات و حمل‌ونقل)	۶ کشور در حال توسعه- ی آسیایی
۳	(Gilardi, 2002)	استقلال	-----	-----	-----	-----	برق، مخابرات، بازارهای مالی، غذا و دارو	۶ کشور اروپای غربی
۴	(Gutiérrez, 2003)	وضوح نقش‌ها و اهداف / استقلال و اختیار /	پاسخگویی/شفافیت و مشارکت	-----	-----	-----	مخابرات	۲۵ کشور آمریکای لاتین
۵	(Kessides, 2004)	استقلال	پاسخگویی/شفافیت	پیش‌بینی‌پذیری	قابلیت و ظرفیت	انسجام	-----	-----

ردیف	مقاله/گزارش	شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری					بخش مورد بررسی	کشورهای مورد بررسی
		استقلال و خودمختاری	شفافیت و پاسخگویی	پیش‌بینی‌پذیری	اقتدار و ابزارهای تنظیم‌گری	سایر شاخص‌ها		
۶	(Correa et al., 2006)	استقلال	پاسخگویی	تصمیم‌گیری	ابزارهای تصمیم	-----	صنایع زیربنایی	برزیل
۷	(Brown et al., 2006)	استقلال / وضوح نقش تنظیم‌گر در قانون / قوانین کامل و شفاف	پاسخگویی/شفافیت و مشارکت	پیش‌بینی‌پذیری	قدرت و اختیارات موردنیاز/ویژگی-های نهادی مناسب	مداخله متناسب / راستی و درستی	برق	کشورهای در حال توسعه
۸	(Maggetti, 2007)	استقلال	-----	-----	-----	-----	بخش مالی و بانکی، رقابت و مخابرات	۱۶ کشور اروپای غربی
۹	(Hans Bredow Institute for Media Research et al., 2011)	استقلال تصمیم‌گیری / استقلال مالی	پاسخگویی و شفافیت	-----	قدرت و جایگاه / دانش و تخصص	-----	صوت و تصویر	کشورهای عضو اتحادیه اروپا، کشورهای عضو اتحادیه تجارت آزاد اروپا و ۴ کشور غیراروپایی
۱۰	(Waverman & Koutroumpis, 2011)	استقلال	شفافیت	-----	منابع در دسترس / قدرت اعمال قوانین	-----	مخابرات	۱۴۲ کشور عضو اتحادیه بین‌المللی مخابرات

ردیف	مقاله/گزارش	شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری					بخش مورد بررسی	کشورهای مورد بررسی
		استقلال و خودمختاری	شفافیت و پاسخگویی	پیش‌بینی‌پذیری	اقتدار و ابزارهای تنظیم‌گری	سایر شاخص‌ها		
۱۱	(Hanretty & Koop, 2012)	استقلال	-----	-----	-----	-----	-----	۱۷۵ نهاد تنظیم‌گر در سراسر جهان
۱۲	(Koske et al., 2016)	استقلال	پاسخگویی	-----	محدوده عمل	-----	صنایع زیربنایی (برق، گاز، ارتباطات از راه دور، راه‌آهن، فرودگاه و بنادر)	۳۳ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی
۱۳	(Jordana, Marín, & Bianculli, 2018)	استقلال و اختیار مدیریتی / استقلال سیاسی	پاسخگویی عمومی	-----	مسئولیت‌های تنظیم‌گری	-----	۱۷ بخش سیاستی (سلامت، غذا، دارو، آب، برق، گاز، رقابت، مخابرات، محیط‌زیست، بیمه، بازنشستگی، بانک مرکزی، خدمات پستی، ایمنی کار، بورس)	۷۷۹ آژانس در سطح ۱۱۵ کشور از جمله کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه
۱۴	(African Development Bank, 2020)	حکم قانونی ایجاد نهاد تنظیم‌گر / وضوح اهداف و نقش‌ها / استقلال	پاسخگویی / شفافیت تصمیم‌ها / مشارکت / دسترسی آزاد به اطلاعات	پیش‌بینی‌پذیری	-----	-----	برق	کشورهای قاره آفریقا

کشورهای مورد بررسی	بخش مورد بررسی	شاخص‌های ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری					مقاله/گزارش	ردیف
		سایر شاخص‌ها	اقتدار و ابزارهای تنظیم‌گری	پیش‌بینی‌پذیری	شفافیت و پاسخگویی	استقلال و خودمختاری		
-----	-----	حداقل مداخله و عدم پیچیدگی/ کارایی و اثربخشی/ سیاستی و هدف‌گذاری اجتماعی/ انگیزش محور و تسهیلگرانه/ مشروعیت تخصصی و اجتماعی	اقتدار	-----	پاسخگویی/ شفافیت و دردسترس بودن	بی‌طرفی	(اندیشکده حکمرانی شریف, 1396)	۱۵

6- منابع و مراجع

- African Development Bank. (2020). *Electricity Regulatory Index (ERI) for Africa 2020*. African Development Bank.
- Brown, A. C., Stern, J., & Tenenbaum, B. W. (2006). *Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems*. World Bank.
- Correa, P., Pereira, C., Mueller, B., & Melo, M. (2006). *Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6609-7>
- Cukierman, A., Webb, S. B., & Neyapti, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review*, 6(3), 353–398.
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873–893. <https://doi.org/10/fmjdd6>
- Gutiérrez, L. H. (2003). Regulatory governance in the Latin American telecommunications sector. *Utilities Policy*, 11(4), 225–240. <https://doi.org/10/c4bgvh>
- Hanretty, C., & Koop, C. (2012). Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 198–216. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.607357>
- Hans Bredow Institute for Media Research, Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven, Center for Media and Communication Studies (CMCS), entral European University, Cullen International, & Perspective Associates. (2011). *INDIREG. Indicators for independence and efficient functioning of audio- visual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive* [Final Report]. European Commission.
- Jordana, J., Fernández-i-Marín, X., & Bianculli, A. C. (2018). Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies: Agency proliferation. *Regulation & Governance*, 12(4), 524–540. <https://doi.org/10/gfpwpk>

- Kessides, I. N. (2004). *Reforming infrastructure: Privatization, regulation, and competition*. World Bank : Oxford University Press.
- Koske, I., Naru, F., Beiter, P., & Wanner, I. (2016). *Regulatory management practices in OECD countries* (OECD Economics Department Working Papers No. 1296; OECD Economics Department Working Papers, Vol. 1296, Issue 1296). <https://doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en>
- Levy, B., & Spiller, P. T. (1994). The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 10(2), Article 2. <https://doi.org/10/ghcgjb>
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1(4), 271–294. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00023.x>
- OECD. (2011). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>
- Stern, J., & Holder, S. (1999). Regulatory governance: Criteria for assessing the performance of regulatory systems: An application to infrastructure industries in the developing countries of Asia. *Utilities Policy*, 8(1), 33–50. <https://doi.org/10/d6mc35>
- Waverman, L., & Koutroumpis, P. (2011). Benchmarking telecoms regulation – The Telecommunications Regulatory Governance Index (TRGI). *Telecommunications Policy*, 35(5), 450–468. <https://doi.org/10/cw4nbm>
- اندیشکده حکمرانی شریف. (1396). *نظام تنظیم‌گری رسانه*. سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر (ساترا).