



نظام ملی تنظیم‌گری

مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی

فرهاد خوانساری

کارشناس حوزه رسانه



امروزه یکی از اجزای مهم حکمرانی اقتصادی در اکثر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، به‌منظور افزایش کیفیت کالاها و خدمات، توسعه‌ی کسب و کارها و همچنین افزایش رفاه مصرف‌کننده، تنظیم‌گری است. اساساً به لحاظ تاریخی، تنظیم‌گری پدیده‌ای مدرن به‌شمار نمی‌آید و واژه‌های خلق‌الساعه نیست که به‌طور تصادفی وارد ادبیات مدیریت اقتصادی شده باشد. بر اساس پژوهش‌های موجود، می‌توان مواردی از مداخلات حاکمیتی را در قرن نوزدهم به میان آورد. در چهار دهه‌ی اخیر و با رویکردی توسعه‌یافته، مفهوم تنظیم‌گری و ساختارهای تنظیم‌گر، به‌عنوان بخش جدیدی از مفهوم حکمرانی در حال ظهور و بروز است. این واژه به‌عنوان یک نظریه‌ی علمی توسط اندیشمندان متعددی مطرح و با موافقین و مخالفین فراوانی نیز مواجه شده است. به‌رغم دیرینگی و با وجود نظریه‌پردازان متعدد، به دلیل مطالعات و پژوهش‌های متنوع و تلاش‌های فراوان، شاید نظریه‌ی تنظیم‌گری را بتوان به نام میشل فوکو (۱۹۸۴-۱۹۲۶) و پروفیسور کالین اسکات (دکترای دانشگاه مک گیل کانادا در سال ۱۹۸۳) سند زد.

در نهایت این نظریه، پس از اصلاحات و جرح و تعدیل در مجامع علمی، به‌عنوان یک نسخه‌ی شفاف‌بخش برای توزیع مناسب منابع و چابک‌سازی بدنه‌ی دولت، در قالب قانون در بسیاری از کشورهای توسعه یافته به‌کار گرفته شد. به طوری که فقط در انگلستان، حدود ۷۰ نهاد تنظیم‌گر در بخش‌های مختلف گزارش شده است. برخی مباحث تنظیم‌گری خیلی زود پا را از حوزه‌ی یک کشور و محیط بسته‌ی جغرافیایی فراتر گذاشته و به یک مبحث الزام‌آور بین‌المللی تبدیل شد. نهادهای مهم تنظیم‌گری در نظام بین‌الملل را می‌توان برشمرد که در حوزه‌ی اقتصادی، «گروه ویژه‌ی اقدام مالی» (FATF)، یکی از آنان است.

۶. نظریه‌ی دولت تنظیم‌گر پس از ارائه و اجرا مورد نقد قرار گرفت. نتیجه‌ی انتقادات، شکل‌گیری نظریات و رویکردهای جدیدی بود که بر تمرکززدایی از فرآیند تنظیم‌گری و باز کردن دایره‌ی تنظیم‌گران و مفهوم «حکمرانی با فاصله» تأکید داشتند. رویکرد قانونی خودتولیدی (LTA)، نظریه‌ی حکومت‌مندی فوکو، رویکرد تنظیم‌گری تعاملی (واکنشی) و رویکرد کالین اسکات با عنوان پسادولت تنظیم‌گر به نقد نظریه‌ی دولت تنظیم‌گر پرداخته‌اند و هریک از جهتی سعی در جبران نواقص آن داشته‌اند.

۷. رویکرد «حکمرانی تنظیم‌گرانه» که به‌عنوان چارچوبی برای پیاده‌سازی تنظیم‌گری در نظام حکمرانی در این گزارش ارائه شده، ضمن تأکید بر تحولات مفهوم بنیادین حکمرانی در سال‌های اخیر، استفاده از انواع فناوری‌های نوین در کنار نوآوری‌های نهادی و سیاستی را بخشی جدایی‌ناپذیر از نظام‌های تنظیم‌گری می‌داند و معتقد است تنظیم‌گری امروزه عملاً از مقوله‌ای صرفاً حقوقی و اقتصادی، به حوزه‌های متنوع و پیچیده با ماهیت «نوآورانه و فناورانه» تبدیل شده و پویایی، به‌روز بودن، فعالیت پیش‌دستانه، نهادسازی هوشمند و نگاهی جامع و بین‌بخشی، از خصوصیات تنظیم‌گری نوین است که با ویژگی‌های سنتی تنظیم‌گر به‌عنوان نهادی قضایی، بوروکراتیک، رسمی و سلسله‌مراتبی ذاتاً متفاوت است.

۸. از مهم‌ترین ویژگی‌های رویکرد «حکمرانی تنظیم‌گرانه» می‌توان به فناورانه بودن، ساختار حاوی تعارض که از یک‌سوی دایره‌ی نفوذ تنظیم‌گری را گسترش می‌دهد و از سوی دیگر، تنظیم‌گران سطح فعالیت رسمی را محدود می‌کند، استفاده‌ی گسترده از ابزارهای انگیزشی و طراحی بازار و تأکید بر سهم بازار به مثابه اقتدار تنظیم‌گرانه، تعاملی و توافقی بودن، سیاست محور بودن، فرا اقتصادی بودن و وجود نگاه فراملی اشاره کرد. در این رویکرد، قوانین رسمی کشور تنها سهم کوچک و البته مهمی در مسیر تحقق حکمرانی تنظیم‌گرانه برعهده دارند و بخش قابل توجهی از اعمال حکمرانی نوین، خارج از چارچوب‌های رسمی و البته مبتنی بر ساختار حقوقی ایجاد شده توسط حاکمیت، محقق خواهند شد. ۹. در ایران طی سالیان طولانی، اکثر وظایف تنظیم‌گرانه مستقیماً به‌واسطه‌ی حکومت انجام می‌گرفته و تفکیک مشخصی بین سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری وجود نداشته است، اما با گذشت زمان به تدریج سازمان‌هایی در زیرمجموعه‌ی دولت به وجود آمدند که با تمرکز بر وظایف تنظیم‌گرانه، اموری همچون مجوزدهی، تنظیم بازار و اعمال برخی جرائم بر متخلفان را برعهده گرفتند و با تأسیس نهادهایی همچون کانون وکلا و سازمان نظام پزشکی، تنظیم‌گری بخشی و تخصصی پیشرفت کرده و به مرور برخی نهادهای نسبتاً مدرن تنظیم‌گر دولتی مانند سازمان تعزیرات حکومتی، سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و اخیراً سازمان تنظیم مقررات رادیویی نیز با هدف ایفای نقش تنظیم‌گرانه‌ی دولت ایجاد شده‌اند.

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

در ایران اگرچه در اوایل دهه‌ی ۱۳۰۰، سازمان‌هایی با وظایف تنظیم‌گرانه ایجاد شدند، اما در طی بیست سال اخیر بوده است که تنظیم‌گری به‌طور جدی مورد توجه دولتمردان و اندیشمندان قرار گرفته است. ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ و طرح موضوع خصوصی‌سازی در کشور، نقطه‌ی عطفی در نظام تنظیم‌گری کشور به‌شمار می‌آید.

دفتر مطالعات اقتصاد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در سال ۱۳۹۷، با درک این واقعیت، طی گزارشی با رویکرد طرح ملی، به بررسی نظام ملی تنظیم‌گری پرداخته است. این گزارش ۵۵ صفحه‌ای با کد موضوعی ۳۳۰، به شماره‌ی مسلسل ۱۵۹۴۰ و به تاریخ مرداد ۱۳۹۷ تهیه و در اختیار مراجع ذی‌صلاح و عموم علاقه‌مندان گذاشته شده است. تا زمان تنظیم این گزارش، مدرک و نشانی که دلالت بر طرح این پژوهش در صحن علنی مجلس و تبدیل به قانون داشته باشد، مشاهده نشد.

بدیهی است ضرورت تنظیم‌گری در جای‌جای شرکت‌ها، سازمان‌ها و نهادها، معطل قانون نمی‌ماند و هم‌اکنون فارغ از کم‌وکیف اجراء، متصدیان نظام تنظیم‌گری به‌عنوان بخشی از وظایف سازمانی در حال انجام امور در ساختار اداری خود هستند.

خاستگاه تنظیم‌گری، تنظیم‌گری در عصر حکمرانی، ضرورت یا نبود ضرورت تنظیم‌گری، از دولت تنظیم‌گر تا حکمرانی تنظیم‌گرانه و بررسی تجارب تنظیم‌گری و نهایتاً بررسی تجارب تنظیم‌گری در برخی کشورها، از جمله سرفصل‌هایی است که در این پژوهش به آن پرداخته شده است. برای آشنایی بیشتر با این پژوهش، خلاصه‌ی گزارش نظام ملی تنظیم‌گری که در ابتدای پژوهش قید شده است، تقدیم مخاطبان گرانقدر نشریه می‌شود؛

خلاصه‌ی گزارش

۱. حکمرانی، مجموعه‌ی گسترده‌ای از ظرفیت‌ها و منابع برای اعمال قدرت بر دامنه‌ی گسترده‌ای از فعالین دولتی، غیردولتی و فراملی است و تنظیم‌گری فرآیندی است که زمینه را برای اعمال حکمرانی فراهم می‌کند.

۲. تنظیم‌گری در معنای عام، شامل انواع مداخلات دولت به‌منظور تحقق اهداف حاکمیت است. هدف از این مداخلات، ایجاد «کنترل عمومی» بر ارائه‌کنندگان خدمات برای تضمین «منفعت عمومی» است.

۳. تنظیم‌گری یکی از کارکردهای اصلی نظام حکمرانی نوین بوده که در کنار سایر کارکردها مانند؛ سیاست‌گذاری، بازتوزیع، تسهیل‌گری و نیز کارکرد سنتی ارائه‌ی کالا و خدمات، چارچوب کلان نظام حکمرانی مدرن را شکل می‌دهد.

۴. تأمین منفعت عمومی از ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و اقتصاد سیاسی و همچنین؛ از منظر ارتقای قابلیت و ظرفیت حکمرانی و نیز به دلیل ناتوانی نظام قضایی در رسیدگی به تخلفات، یکی از دلایل ضرورت شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر در نظام حکمرانی است.

۵. نظریه‌ی دولت تنظیم‌گر، به‌عنوان یکی از نخستین نظریاتی که به چگونگی تحقق تنظیم‌گری به‌وسیله‌ی دولت می‌پردازد، دارای سه فرض محوری است؛

۵.۱. نخست این‌که؛ تنظیم‌گری مقوله‌ای ابزاری است

۵.۲. دوم این‌که؛ دولت، محور اجرای تنظیم‌گری است

۵.۳. و فرض سوم به محوریت قوانین حاکمیتی در اعمال تنظیم‌گری به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار اشاره دارد.