




University of Tehran Press

The transition from regulatory state to regulatory governance in the light of the general policy implementation law of the forty-fourth article of the constitution

Gholamreza Bayat Shahparast^{1✉} | Vali Rostami² 

1. Corresponding Author; PhD Student of Public Law, University of Tehran, Kish Province, Kish, Iran. Email: reza_b_sh@yahoo.com
2. Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Iran. Email: vrostami@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <hr/> <p>Pages: 1-21</p> <hr/> <p>Received: 2023/08/29</p> <p>Received in Revised form: 2024/04/09</p> <p>Accepted: 2024/11/11</p> <p>Published online: -----</p> <hr/> <p>Keywords: <i>Regulatory State, Regulatory Governance, Principle Forty-four, Competition Council.</i></p>	<p>The transition from regulatory state to regulatory governance indicates a change in the approach to regulation and governance in societies. In the past, the regulatory state model relied on top-down decision-making, where the government played a dominant role in setting and enforcing regulations. However, as societies became more complex and interconnected, it became clear that a more inclusive and collaborative approach was necessary to address diverse needs. This led to the emergence of regulatory governance. The history of regulation in Iran says that the approach of the format in the field of regulation was the regulatory government; however, the law on the implementation of the general policies of the forty-fourth article of the constitution approved on 08/11/2013 represents a change in the regulatory system in Iran. In this article, with the analytical-descriptive research method and in search of an answer to the question, how did the transition from regulatory government to regulatory governance take place? After examining the theoretical subtleties in the field of regulatory government and regulatory governance, it has been tried to examine the competition council as one of the pillars of regulatory governance and to explain the most important obstacles to the council's inefficiency.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Bayat Shahparast, Gholamreza; Rostami, Vali (2025). The transition from regulatory state to regulatory governance in the light of the general policy implementation law of the forty-fourth article of the constitution. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, -- (--), 1-21. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.363659.3384</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/jplsqt.2024.363659.3384</p>
<p>Publisher</p>	<p>The University of Tehran Press. </p>



گذر از دولت تنظیم‌گر به حکمرانی تنظیمی در پرتو قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

غلامرضا بیات شاه‌پرست^۱ | ولی رستمی^۲

۱. نویسنده مسئول؛ دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس کیش، کیش، ایران. رایانامه: reza_b_sh@yahoo.com

۲. استاد گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران ایران. رایانامه: vrostami@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۱-۱</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۰۷</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۱/۲۱</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۸/۲۱</p> <p>تاریخ انتشار برخط: -----</p> <p>کلیدواژه‌ها: اصل ۴۴، حکمرانی تنظیمی، دولت تنظیم‌گر، شورای رقابت.</p>	<p>گذر از دولت تنظیم‌گر به حکمرانی نظارتی نشان‌دهنده تغییر رویکرد به تنظیم‌گری و حکمرانی در جوامع است. در گذشته، الگوی دولت تنظیم‌گر بر تصمیم‌گیری از بالا به پایین متکی بود، جایی که دولت نقش مسلط را در تنظیم و اجرای مقررات ایفا می‌کرد. با این حال، همان‌طور که جوامع پیچیده‌تر و به هم پیوسته‌تر شدند، آشکار شد که یک رویکرد مشارکتی و فراگیرتری برای رسیدگی به برآوردن نیازهای متنوع ضروری است. این امر به ظهور حکمرانی تنظیمی منجر شد. تاریخچه تنظیم‌گری در ایران حکایت از آن دارد که رویکرد غالب در حوزه تنظیم‌گری همان اقدامات دولت تنظیم‌گر بوده است؛ با این حال، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ بیانگر تحولی در نظام تنظیم‌گری در ایران است. در این مقاله با روش تحقیق تحلیلی - توصیفی و در پی پاسخ به این پرسش که گذر از دولت تنظیم‌گر به حکمرانی تنظیمی چگونه رخ داده است؟ تلاش شده است پس از بررسی ظرافت‌های نظری در حوزه دولت تنظیم‌گر و حکمرانی تنظیمی، به بررسی شورای رقابت به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی تنظیمی پرداخته شده و مهم‌ترین موانع ناکارآمدی شورا تبیین شود.</p>
<p>استناد</p> <p>بیات شاه‌پرست، غلامرضا؛ رستمی، ولی (۱۴۰۴). گذر از دولت تنظیم‌گر به حکمرانی تنظیمی در پرتو قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، --، --، ۲۱-۱.</p> <p>DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.363659.3384</p>	
DOI	10.22059/jplsqt.2024.363659.3384
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

اصطلاح «دولت تنظیم‌گر» به‌طور معمول به مفهوم خاصی در حوزه حقوق عمومی اشاره دارد که بر نقش دولت به‌مثابه مقام مرکزی، مسئول تدوین و اجرای مقررات در راستای شکل‌دهی و تأثیرگذاری بر نتایج اقتصادی و اجتماعی تأکید می‌کند. در این رویکرد، دولت نقش فعالی در تنظیم جنبه‌های مختلف جامعه مانند فعالیت‌های اقتصادی، خدمات عمومی و رفاه اجتماعی دارد. دولت تنظیم‌گر در راستای تحقق این امور از قوانین بوروکراتیک، رویه‌های اداری و سازمان‌های تنظیم‌گر استفاده می‌کند. به‌طور کلی، مفهوم دولت تنظیم‌گر نقش مرکزی و جایگاه سنتی دولت را در شکل‌دهی و تأثیرگذاری ایجابی و مقتدرانه بر نتایج اقتصادی و اجتماعی از طریق فرایندهای تنظیم‌گری در اذهان برجسته می‌سازد.

در مقابل و به‌ویژه در دو دهه اخیر، تنظیم‌گری کارآمد ارتباط تنگاتنگی با حکمرانی، نه حکومت‌گری، پیدا کرده و از مداخلات مستقیم سنتی دولت متمرکز فاصله گرفته است. حکمرانی تنظیمی، مجموعه گسترده‌تر و پیچیده‌تری از فرایندها و ترتیباتی را در برمی‌گیرد که بازیگران، سطوح و شیوه‌های مقرراتی متعدد، چه در داخل و چه در خارج از دولت، در شکل‌دهی و اثرگذاری بر نتایج اقتصادی و اجتماعی مؤثرند. تبلور این تغییر رویکرد جوامع را می‌توان بیش از همه در حوزه اقتصادی مشاهده کرد، زیرا ناگفته پیداست که بقای کشورها ارتباط ناگسستنی با عملکرد مناسب و بی‌وقفه سازوکارهای بازار آنها دارد و این مهم، مقدور نیست مگر در سایه اجرای درست اصول اقتصادی و چارچوب‌های نظارتی و تنظیمی قدرتمند. از این‌رو، ظهور شیوه‌های نوین حکمرانی کارآمد، به‌جای دخالت‌های پرهزینه و اغلب ناکارآمد دولت سنتی، در همه حوزه‌ها، بالأخص اقتصاد، نویدبخش تحولات بنیادی در راستای پیشرفت جوامع شده است. به این ترتیب، می‌توان تنظیم رقابت را ابزاری فوری، پیچیده و توانمند در رویارویی با چالش‌های جدید و غلبه بر موانع بر سر راه دستیابی به اقتصاد پررونق و در نتیجه، جامعه پیشرفته قلمداد کرد. حکمرانی تنظیمی به مجموعه گسترده‌تر و پیچیده‌تری از فرایندها و ترتیبات اطلاق می‌شود که بازیگران، سطوح و شیوه‌های مقررات متعدد، چه در داخل و چه در خارج از دولت، در شکل‌دهی بر نتایج اقتصادی و اجتماعی تأثیرگذارند. در حکمرانی نظارتی تنظیمی، تمرکز بر شناخت گستره متنوعی از بازیگران درگیر در فرایندهای تنظیم‌گری از جمله نهادهای دولتی، سازمان‌های غیردولتی، نمایندگان صنایع و جامعه مدنی است. این بازیگران از طریق سطوح و شیوه‌های مختلف گوناگون تنظیم‌گری، مانند قانونگذاری، استانداردها، خودتنظیم‌گری و مقررات مشترک برای رسیدگی به چالش‌های پیچیده اجتماعی تعامل دارند. در مفهوم حکمرانی نظارتی اذعان می‌شود که حکمرانی مؤثر مستلزم سامان‌دهی، همکاری و هماهنگی بین ذی‌نفعان متعدد است و بر نیاز به فرایندهای تصمیم‌گیری فراگیر و مشارکتی که در آن دیدگاه‌ها و تخصص‌های مختلف در نظر گرفته می‌شود، تأکید می‌شود. هدف حکمرانی تنظیمی با درگیر کردن دامنه گسترده‌تری از بازیگران، افزایش مشروعیت، اثربخشی و پاسخگویی نظام‌های تنظیم‌گری است.

در ایران و همراستا با کشورهای در حال توسعه، تنظیم‌گری جدی و مدرن از حوزه اقتصادی آغاز شد. نیاز ناگزیر به گسترش اقتصادی، ایجاد بازارهای پررونق با کارایی بیشتر، لزوم حمایت بیشتر از مصرف‌کننده، توانمندسازی کسب‌وکارها، تولید محصولات نوآورانه و جذب سرمایه‌گذاری جهانی، همه و همه دست‌به‌دست هم داد تا سیاستگذاران از ابزارهای حقوقی راهبردی جهت ایجاد رشد اقتصادی پایدار و ارتقای سطح زندگی شهروندان بهره بگیرند. ایران با احساس همین فوریت، به دنبال ارتقای اقتصاد خود از طریق ایجاد قانون رقابت کارآمدتر بود تا بتواند امنیت اقتصادی و شکوفایی خود را تضمین کند. با این حال، پیش از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، قانون رقابت یکپارچه‌ای وجود نداشت و تنها مجموعه مقررات پراکنده‌ای برای رسیدگی به وضعیت صناعی خاص مانند بانکداری، بیمه و تجارت خارجی وضع شده بود که اغلب بر مهار انحصارات تمرکز داشت. تا پس از انقلاب هم افزایش چشمگیر شرکت‌های دولتی، تدوین قانون رقابت را ظاهراً غیرضروری یا زائد می‌نمود (Amuzegar, 2010). این چشم‌انداز را می‌توان به‌وضوح در مهم‌ترین قانون ایران در حیطه تنظیم‌گری یعنی اصل ۴۴ قانون اساسی مشاهده کرد که در آن صنایع غالب در دست دولت تعریف شده است.

به هر رو، از زمان تدوین و تصویب این اصل تا به امروز، بازنگری‌ها و چالش‌های اجرای تنظیم‌گری با چالش‌های نظری، حقوقی و اجرایی متعددی در این حوزه و سایر حوزه‌های تنظیم‌گری رخ داده است. باید توجه داشت که امروزه نبود نظام رژیمیک نظام تنظیم‌گری مناسب به‌طور بالقوه می‌تواند کیفیت کلی نظام حکمرانی را کاهش دهد. با این حال، در صورتی که نظام تنظیم‌گری با الگوی حکمرانی جمهوری اسلامی ایران سازگاری کامل داشته باشد، این قابلیت را دارد که ظرفیت‌های حاکمیتی را در مدیریت مؤثر امور عمومی به‌طور شایان توجهی ارتقا دهد. در حال حاضر، در محافل سیاستگذاری در خصوص طراحی مجدد نظام حکمرانی ملی و ایجاد «نظام تنظیم‌گری ملی» بحث‌هایی صورت گرفته است. این نظام در صورت طراحی هوشمندانه و همسویی با ساختار حقوقی، اجتماعی و سیاسی ایران، می‌تواند راه‌حلی برای رفع بسیاری از مشکلات موجود در ساختار حاکمیتی کشور باشد. این مقاله با پرداختن به تنظیم‌گری: چیستی و چرایی آن، گذر از دولت تنظیم‌گر به حکمرانی تنظیمی و پیشینه تنظیم‌گری در ایران درصدد است با روش تحقیق تحلیلی - توصیفی، به این پرسش پاسخ دهد که گذر از دولت تنظیم‌گر به حکمرانی تنظیمی در پرتو قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی چگونه رخ داده است؟ و در این زمینه به ضرورت حکمرانی تنظیمی مبتنی بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و جایگاه شورای رقابت در این نحوه از تنظیم‌گری بپردازد.

۲. تنظیم‌گری: چیستی و چرایی

تنظیم‌گری از آن دست مفاهیم پرمنافشه است که بر سر تعریفی فراگیر و مشخص از آن اختلاف‌نظر بسیاری وجود دارد. در تصور عمومی و سنتی‌تر، تنظیم‌گری نوعی مداخله از بالا به پایین در اداره و نظارت بر امور تلقی می‌شود. از این حیث، در آرای کلاسیک‌تر در حوزه تنظیم‌گری، آن را نوعی تصدی‌گری دولت در امور می‌دانند که از راه نهادهای قانونگذار و تنظیم‌گر به اجرا درمی‌آید. به این معنا، یگانه عامل مشروع تنظیم مقررات و نظارت که برای برقراری عدالت اجتماعی، جلوگیری از بروز فساد و ایجاد و ضمانت اجرای قوانین در دسترسی به حداقل حقوق، بهداشت و آموزش در جامعه تلاش می‌کند، دولت و وزارتخانه‌های آن است. نمونه‌هایی از این تعریف و مشابهات آن را به‌وضوح می‌توان در آثار پژوهندگان حوزه‌های گوناگون یافت: «دولت تنظیم‌گر بریتانیا» از مایکل موران که تنظیم‌گری را «اقدامات دولت در ایجاد و اعمال قوانین، استانداردها و رویه‌ها در حوزه‌های زیست اجتماعی و اقتصادی» می‌داند (Moran, 2003: 13). «نظریه طرح نهادی» از رابرت گودین که آن را «هرگونه اعمال محدودیت از جانب دولت بر آزادی افراد و سازمان‌ها در انجام فعالیت‌های مشخص» تلقی می‌کند (Goodin, 2012: 7). «مقررات و منافع عمومی: امکان دولت نظارتی خوب» نوشته استیون کرولی که در آن تنظیم‌گری دربردارنده «تحمیل نظارت‌های مستقیم دولتی بر شرکت‌ها و افراد خصوصی، برای دستیابی به هدف عمومی خاصی» است (Croley, 2009: 16-17) و یا نقل‌قول معروف «کنترل پایدار و متمرکز از سوی سازمان عمومی بر فعالیت‌های حائز اهمیت برای جامعه» از فیلیپ سلزنیک (Nonet, 1970: 363 & Selznick, 2001) و نیز مباحث مطروحه او در کتاب *مشترک‌المنافع/اخلاقی* که ابعاد اخلاقی و هنجاری تنظیم‌گری را در شکل‌دهی و هدایت رفتار افراد و سازمان‌ها می‌کاود، هرچند که وی بیشتر بر سازمان‌های عمومی و دولتی تمرکز دارد نه خود دولت.

در تعاریف مزبور، مداخله مستقیم دولت از آن جهت رکن اساسی تنظیم‌گری قلمداد شده است که در بسیاری از کشورها، به‌ویژه بریتانیا و آمریکا، ظهور صنعتی شدن و تحولات عظیم در زندگی شهرنشینی (احداث شبکه‌های ریلی و آغاز فعالیت گسترده‌تر معادن که لزوم اعمال قوانین هم برای محیط کار و هم کارگران را به‌همراه داشت و نیز تدوین مقررات بانکداری و غذا و دارو و غیره)، اولین چالش‌های حیاتی را در برابر حفظ منافع اجتماعی ایجاد کرد (Bayly, 2003: 254). از این‌رو کاربردهای تنظیم‌گری مدرن از قرن نوزدهم تا ربع سوم قرن بیستم با دخالت مستقیم دولت‌ها عجین و تداعی شد. با این حال، چالش‌ها تمامی نداشت و رفته‌رفته با بروز مشکلات بیشتر، نیاز روزافزون و ناگزیری به تنظیم‌گری فراگیر، هوشمند و کارآمدتر احساس شد. از نمونه این مشکلات و دغدغه‌ها که دولت‌ها و سیاستگذاران را به بحث‌های بیشتر در خصوص تنظیم‌گری سوق داد، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

لزوم مقابله با مسائل اقتصادی مرتبط با شکست بازار و حتی فقدان بازار همچون انحصارگری، کاهش رقابت، فقدان ثبات بازار و یکپارچگی نظام مالی، تبانی تولیدگران، رقابت‌های ناسالم، پنهان‌سازی اطلاعات از مصرف‌کنندگان، سودهای بادآورده، ناهماهنگی در توزیع منابع، قیمت‌گذاری‌های غارتگرانه، احتکار در مواقع جیره‌بندی و همچنین ممانعت از لطامات زیستی، اجتماعی و حقوق بشری جبران‌ناپذیر همانند تخریب منابع طبیعی، انواع و اقسام تبعیض‌ها در دسترسی به کالاهای عمومی، مشتری‌گزینی‌ها و جلوگیری از دسترسی افراد و گروه‌ها به منابع طبیعی حیاتی سرزمینی و در نهایت نبود کردن منابع رفع نیاز نسل‌های آینده.

تمامی موارد یادشده به اهمیت بیش از پیش دستیابی به تعریفی دقیق از ماهیت و سازوکار تنظیم‌گری ختم شد و آن را به یکی از موضوعات پرتکرار و حیاتی چند دهه اخیر در حوزه‌های مختلف تبدیل کرد؛ اما با تغییرات ساختاری دولت‌ها و رهیافت‌های جدید در اعمال تنظیم‌گری، تعاریف کلاسیکی که در ابتدای مقاله آمد، چنان گسترده و در عین حال، نادقیق و مبهم می‌نمایند که راه به فهم درست معنا، پیامدها، شاخصه‌ها و سازوکارهای اجرای آن در بحث‌های علمی و شناختی امروز نمی‌برند. در همین زمینه و با دغدغه مشابه، کریستال کوپ و مارتین لاج از جمله پژوهشگرانی بودند که به‌طور مفصل به موضوع این ناسازگاری‌ها، کاستی‌ها و نیز ابهام در تعاریف تنظیم‌گری اشاره کرده‌اند: «تنظیم‌گری از فقدان اشتراک فهم، معنای دقیق و یا درک مشترک رنج می‌برد و از آنجا که نگاه تک‌بعدی راهگشای فهم درست حوزه تأثیر وسیع آن در ساحت‌های مختلف دانش حقوقی، جامعه‌شناسانه، سیاسی، اقتصادی و غیره، به‌ویژه در دهه‌های اخیر، نیست، تنها اتخاذ رویکرد میان‌رشته‌ای به دریافت و تصویر دقیق‌تر و بهتر از آن می‌انجامد» (Koop & Lodge, 2017: 3-4). آنها در مقاله مشترک و برجسته «تنظیم‌گری چیست؟ تحلیلی از مفهومی میان‌رشته‌ای»، با ارزیابی صد و شش مقاله پراچاج حول این پدیده از تمامی حوزه‌های علوم اجتماعی، به مطالعه و بررسی در این پدیده پرداخته‌اند و وجوه مشترک و متضاد تعاریف پرنفوذ این رشته‌ها را استخراج کرده‌اند تا به معنایی دقیق‌تر از تنظیم‌گری دست بیابند که بتواند ابعاد پیچیده، جدید و متنوع این مفهوم را، به‌ویژه از دهه ۷۰ به این سو در علوم اجتماعی، در برگیرد. نتایج تحقیق مذکور نشان می‌دهد که در تعریف تنظیم‌گری، بیش از همه، بر سر حیطه و نوع و شیوه مداخله و ماهیت تنظیم‌گر و تنظیم‌شونده اشتراکات و اختلافاتی مشاهده می‌شود. با این حال، مؤلفه‌های زیر از مشترکات تعاریف تنظیم‌گری در حوزه‌های گوناگون است:

مداخله آگاهانه مستقیم و غیرمستقیم، اعمال نظارت از سوی بازیگران دولتی و گاه غیردولتی، وضع قوانین به‌منظور تغییر رفتار، استانداردسازی الزام‌آور یا متعادل، گردآوری اطلاعات و فراهم آوردن بستر یا محدودسازی فعالیت‌هایی معین چه در بخش خصوصی و چه دولتی.

۳. از دولت تنظیم‌گر به حکمرانی تنظیمی

انگاره «حکمرانی» ابزاری مفهومی است که به درک، بیان و خوانشی منطقی از تحولاتی که از اواخر دهه ۸۰ در دموکراسی‌های لیبرال به وقوع پیوست، کمک می‌کند. اصلاحات نئولیبرالی و جهانی‌سازی، نهادهای دولت رفاهی را دستخوش تغییر کرد و این راهی برای توسعه سبک جدیدی از سیاست‌ورزی و اداره امور از جانب دولت‌ها شد. گذار از حکومت به حکمرانی به ابداعاتی در سه سطح نهادی (تغییر از سیستم سلسله‌مراتبی و اتخاذ گونه‌های شبکه‌ای سازمان‌دهی)، سیاستی (بازنگری در روابط بین حاکمیت و جامعه مدنی به سوی مشارکت) و قضایی (دگرگونی قانون سخت به اشکال منعطف‌تری از قانون نرم و تأکید بر مشوق‌های مثبت) منجر شد.

در واقع، دگرگونی‌های تازه ناشی از ورود مفهوم حکمرانی، از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر آرایش و سازماندهی مجدد دولت-ملت‌ها بود. دولت‌ها که در ساختار سلسله‌مراتبی سنتی خود، با نوعی از حکومت‌گری متمرکز، تنظیم‌گری مستقیم، سخت و نامنعطف، بالا به پایین، کنترل‌گرانه، تنش‌زا، ناپیوسته و در نهایت پرهزینه تداعی می‌شدند، در جهان باز جدید، رفته‌رفته درگیر چالش‌های روزافزون شدند؛ چالش‌هایی که ساختار خشک و شکننده آن را تهدید به فروپاشی می‌کرد (Bellamy & Palumbo, 2016: 6-8). جهانی شدن بازارها، فرایندهای اختلاط نژادی و فرهنگی، مبهم شدن مرزبندی‌های صلبی، اختلال در خودمختاری از سوی گروه‌های محلی، همگی در زمره عواملی بودند که نیاز به مدیریت و حکمرانی غیرمتمرکز، گسترده، شبکه‌ای، با نهادهای ویژه‌کار، درهم‌تنیده و پیوسته و در نتیجه، منعطف‌تر و ترمیم‌پذیر را ایجاد کردند.

با توجه به آنچه گفته شد، حکمرانی را نباید مفهومی مستقل و در خال دانست، بلکه وسعت پیامدهای پیدا و ناپیدای آن در تمامی ساحت‌های اجتماعی، اقتصادی و به‌ویژه سیاسی را باید از نوع تحول پارادایمی و تغییر بینشی تلقی کرد (وحدانی‌نیا و درودی، ۱۳۹۸: ۱۳۶-۱۳۷). حکمرانی تنظیمی در سیاست‌ورزی و حکومت‌داری از این دگرگونی پارادایمی نشأت می‌گیرد که به تغییر نظم ساختاری از پیش تعیین‌شده به سمت الگوی مشورتی تصمیم‌سازی و مدیریتی خودانگیخته، تنظیم تدریجی، کارآمد، باز اما همبسته، با بیشترین بازده و کمترین هزینه - تا به امروز - منتهی شده است.

با جایگزینی حکمرانی تنظیمی به‌جای حکومت یا دولت تنظیم‌گر، نظام تازه‌ای از هماهنگی و مراکز و نقاط اتصال پی‌ریزی شده است که توانسته با خلق همکاری و مشارکت شبکه‌ای، بر کاستی‌ها و شکاف‌های نهادی و اجتماعی حاصل از محدودیت‌های رویکرد تنظیم‌گر حکومتی مانند ناکارآمدی بوروکراتیک، عدم انعطاف، واکنش‌پذیری یا پاسخگویی نابسند به مسائل پیچیده و پیش‌رونده و فقدان تنوع در دیدگاه‌ها فائق بیاید. در حقیقت، در حکمرانی تنظیمی، تمرکز بر بازشناسی و تصدیق نارسایی‌های رویکرد پیشین، وارد

کردن بازیگران غیردولتی، نمایندگان صنایع، سازمان‌های جامعه مدنی، کارشناسان و گروه‌ها و اجتماعات متأثر از فرایند تنظیمی است. در این آرایش ساختاری جدید، نیاز حاکمیت به شمشیر تحکمی هابزی جای خود را به پویایی شبکه‌ای خودتنظیم‌گر و چندمرکزی با رویکرد پایین به بالا و خودگرداننده می‌دهد (Holzinger & Schmidt, 2015: 502-504). در چنین وضعیتی، نظامی چندلایه و فراگیر از حکمرانی به وجود می‌آید که در آن بسیاری از نیروها و مشارکت‌کنندگان در فرایند تصمیم‌سازی، نظرخواهی و کارشناسی، گفت‌وگو و مشورت جمعی سهم دارند و کارآمدی نهایی تنظیم‌گری را تقویت می‌کنند. نهادهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و غیره در این شرایط، گذرگاه و دروازه - نه دروازه بان - تلقی می‌شوند و به دستاوردهای آنها از زاویه دید خروجی محوری، نه ورودی محوری نگریسته می‌شود.

حکمرانی تنظیمی، با به کارگیری و توسعه مجموعه ابزارها، سیاست‌ها، رویکردها و نهادها دست به نظارت و ارزیابی مداوم تغییرات و ریسک‌ها و برآورد مکرر بازخوردها و بهینه‌سازی و انطباق تصمیمات دست می‌زند. اجرا و اعمال، بازنگری و اصلاح قوانین و حتی تنظیم خود فرایندهای تنظیمی و تنظیم‌گران نیز در بستر زمان و به تدریج با تغییرات مدام، سازگار می‌شود؛ بنابراین، برای بهبود و افزایش کارآمدی همه‌جانبه دولت‌ها در امر حکمرانی تنظیمی، شناخت درست شاخصه‌ها و سازوکارهای این رویکرد و نگرش خاص به تصمیم‌سازی و مدیریت، حیاتی به نظر می‌رسد.

از مجموع گفته‌ها و گزاره‌های یادشده و با نگاهی دقیق‌تر به شیوه حکمرانی تنظیمی و تفاوت آن با تنظیم‌گری دولت‌محور، می‌توان به برخی ویژگی‌ها یا مؤلفه‌های شاخص این گونه حکمرانی دست یافت. عناصر زیر نقشی خظیر در شکل‌دهی به شیوه مدیریت، سبک تصمیم‌سازی و تعیین سیاست‌ها و نشان دادن گروه‌ها و نهادهای سهیم در حکمرانی تنظیمی دارند:

تصمیم‌گیری مشارکتی: در حکمرانی تنظیمی تأکید زیادی بر تشریح مساعی در اتخاذ تصمیمات با کمک تمامی افراد متأثر از اقدامات حاکمیتی، مانند نمایندگان صنایع، سازمان‌ها و نهادهای جامعه مدنی، کارگزاری‌های دولتی و گروه‌ها و اجتماعات ذی‌نفع وجود دارد. در واقع ستون محوری این شیوه از اداره امور تشویق و ترغیب گفت‌وگو و همیاری، رسیدن به وفاق آرا و در انتها، حل مشارکتی و جمعی مسائل است. در حکمرانی سنتی حتی در صورت کارایی، همیشه شکاف و عدم تعادل قدرت وجود داشت و این نوعی انزجار ذاتی در برابر مرزبندی‌های آشکار ایجاد می‌کرد (Greenwood et al., 2021: 6-8). بنابراین، در سبک تازه حکمرانی، اعتقاد به خلق سکوهایی برای برانگیختن حس مشارکت و به کارگیری حداکثری آن احساس، ضمانت شفافیت و ارزش‌دهی به دیدگاه‌های متنوع وجود دارد. هرچند در تصمیم‌گیری جمعی نیز، همان‌طور که مانور اولسون در کتاب نظریه کنش جمعی به درستی اشاره می‌کند، در کنار تمامی مزایا و سودمندی‌ها، دشواری‌ها و چالش‌هایی وجود دارد که باید بر آنها غلبه کرد. تجزیه و تحلیل اولسون بینش‌هایی را در مورد پویایی کنش جمعی ارائه می‌دهد و فرصت‌ها و محدودیت‌ها

را در دستیابی به حکمرانی و تصمیم‌گیری مؤثر در گروه‌ها و جوامع مختلف برجسته می‌کند و اگرچه تأکید وی در درجه اول بر جنبه‌های اقتصادی و سیاسی است، اما اصول و مفاهیم آن را برخوردار از کاربردهای گسترده‌تری در درک پویایی حکمرانی خوب و تصمیم‌گیری جمعی در زمینه‌های مختلف می‌داند (Olson, 2009: 5-9).

حکمرانی چندسطحی: در شکل قدیمی‌تر تنظیم‌گری، حکمرانی تک‌سویه و خطی امکان پرداختن به تعاملات، روابط و فرایندهای تصمیم‌گیری بین سطوح مختلف دولت و همچنین مشارکت بازیگران غیردولتی و جامعه مدنی در شکل‌دهی به نتایج سیاست‌ها را نمی‌داد؛ اما همچنان که اونگارو و دیگران در «حکومت چندسطحی: پیوندهای گمشده» ضمن پرداختن به پیچیدگی‌ها و چالش‌های ترتیبات حکومت‌داری چندسطحی، اشاره می‌کنند حکمرانی چندلایه با پویایی قدرت، پاسخگویی، هماهنگی سیاست‌ها و نقش نهادها و نیز تأثیر مستقیم و غیرمستقیم حکومت چندسطحی بر دموکراسی، مشروعیت و اثربخشی سیاست درآمیخته است (Ongaro et al., 2018: 106-109). در حکمرانی چندسطحی یا چندلایه، بازشناسی نوع و شیوه تنظیم کارآمد در راستای برقراری همیاری و هماهنگی سطوح مختلف دولت ضرورت دارد و این، مستلزم برهمکنش مؤثر بین مراجع ملی، منطقه‌ای و محلی و همچنین -در برخی موارد- سازمان‌های بین‌المللی است.

کارگزاری‌ها و سازمان‌های تنظیم‌گر: در حکمرانی تنظیمی، نقش کارگزاری‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی به سمتی پیش می‌رود که رویکردهای مشارکتی و فراگیرتر را در برگیرد. این نهادها به‌نحوی عمل می‌کنند که تسهیلگر و هماهنگ‌کننده مشارکت ذی‌نفعان در فرایندهای تصمیم‌گیری باشند. البته می‌توانند بسته به موقعیت، کارکردهای توصیه‌ای و مشورتی و یا نظارتی هم داشته باشند تا از اجرای قوانین و ارتقا و ترویج شفافیت و پاسخگویی اطمینان حاصل کنند (Fischer, 2012: 460-462).

شراکت بخش خصوصی و عمومی: از جمله ویژگی‌های حکمرانی تنظیمی، برقراری رابطه شراکتی بین مؤسسات و موجودیت‌های خصوصی و عمومی است تا بتوانند پاسخگوی چالش‌های تنظیمی باشند. ابتکارات و طرح‌های تعاملی، پروژه‌های تحقیقاتی مشترک و رویکردهای تنظیمی مختلط نمونه‌هایی از اقدامات این دو بخش در مقابله با اختلالات احتمالی‌اند. این سبک از مدیریت باید مشارکت نمایندگان صنایع و دیگر بازیگران خصوصی مرتبط را در طراحی و اجرای مقررات برانگیزد و در عین حال سیاست کنترل و مقابل مناسبی را به کار ببندد.

انعطاف و انطباق‌پذیری سیاستی: یکی از جنبه‌های اصلی حکمرانی تنظیمی توانایی آن در ارائه واکنش منعطف به شرایط متغیر و خطرهای پیش‌رونده تدریجی است. سیاست‌ها در این نوع نظام به‌گونه‌ای طرح‌ریزی می‌شوند که در صورت پدیدار شدن دانش جدید و یا تغییر و تحول در نیازهای اجتماعی، سازگار پذیر باشند و اجازه تعدیلات و بازبینی‌ها را بدهند.

سازوکارهای مشارکت ذی‌نفعان: حکمرانی تنظیمی کارآمد نیازمند سازوکارهایی مشخص برای جلب مشارکت و تسهیم ذی‌نفعان در امور مدیریتی است. این سازوکارها رایزنی‌ها و مذاکره‌های عمومی، هیأت‌های کارشناسی، کمیته‌های مشورتی، جلسات استماع عمومی و دیگر فرایندهای مشارکتی را در برمی‌گیرد. در این سبک مدیریتی از تأسیس سکوه‌های فراگیر و شفاف حمایت می‌شود که ذی‌نفعان و مشارکت‌کنندگان از طریق آنها می‌توانند دیدگاه‌ها و نظرهای کارشناسی خود را در تصمیم‌سازی‌های تنظیمی دخالت دهند (Levi-Faur, 2012: 5-8).

همرسانی و شفافیت اطلاعات: شفافیت، رکنی اساسی در حکمرانی تنظیمی است. این ویژگی سبب می‌شود تا اطلاعات مرتبط همچون فرایندهای تنظیمی، معیارهای تصمیم‌گیری و نتایج و پیامدهای آنها، برای ذی‌نفعان و مشارکت‌کنندگان دسترس‌پذیر و ملموس باشند. ارتباطات باز و هم‌رسانی اطلاعات به اعتمادسازی، افزایش پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری و پرورش همکاری کارآمد کمک شایانی می‌کند. در این سبک مدیریتی، تلاش زیادی بر این موضوع معطوف است که رهنمودها و راهبردها، روشن و افشا و ارائه اطلاعات، به موقع صورت گیرد.

ارزیابی تأثیر تنظیمی: ارزیابی یا سنجش تأثیر عمل تنظیمی، در حکم ابزار سیاستی مهم برای حکمرانی تنظیمی است. در واقع، این ابزار راه‌شناسایی تأثیرات بالقوه مقررات پیش از اجرای آنهاست. از این‌رو در این شیوه حکمرانی، ادغام و انضمام ارزیابی و سنجش تأثیرات و بازخوردها به درون فرایند تنظیمی باید تسهیل گردد تا تصمیمات درست بر مبنای شواهد و مدارک اتخاذ شود (Levi-Faur et al., 2021). البته باید توجه داشت که در بافت و بستر حکمرانی تنظیمی، تمامی مؤلفه‌ها و خصایص مزبور بر یکدیگر اثرگذارند. همچنین گروه‌ها، نهادها، سازوکارهای تصمیم‌گیری و سیاست‌ها، به چارچوب تنظیمی، زمینه ملی یا منطقه‌ای و ماهیت بخش‌ها و مسائل تحت تنظیم وابسته‌اند.

۴. پیشینه تنظیم‌گری در ایران

در ایران، اولین اقدامات شاخص در مسیر تأسیس سازمان‌ها، اتحادیه‌ها و مؤسسات تخصصی با وظایف و اختیارات تنظیم‌گرانه، به ترتیب در سال‌های ۱۳۰۹ با بنیانگذاری کانون وکلاء، سال ۱۳۳۲ تشکیل سازمان شیلات ایران (بعدها در زیرمجموعه وزارت کشاورزی قرار گرفت) و سال ۱۳۳۵ با تأسیس سازمان نظام پزشکی برداشته شد. همان‌طور که از شرح وظایف این نهادها برمی‌آید، حوزه و حیطه عمل آنها بیشتر پیگیری منافع صنفی و بخشی بود و نه سیاست‌ها و منافع کلی حاکمیتی. در این میان، سازمان‌های دولتی تنظیم‌گر دیگری همچون سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان در سال ۱۳۵۸ و سازمان تعزیرات حکومتی در سال ۱۳۷۳ تشکیل شدند که سیاست‌های کلی‌تر نظارتی و کنترلی را دنبال می‌کردند. این

سازمان‌ها، نهادهایی دولتی بودند که با همان ساختار تک‌سویه اعمال کنترل و نظارت از بالا به پایین به هدف مداخلات تنظیم‌گرانه اداره می‌شدند و پرواضح است که در چنین شرایطی، مرزبندی روشنی بین سیاستگذاری و تنظیم‌گری وجود نداشت و همپوشانی این دو حوزه، هرگونه بررسی جداگانه آنها را ناممکن می‌ساخت. پس از شکل‌گیری این نهادها تا آغاز دهه ۸۰، مسیر تنظیم‌گری در ایران با همان نگاه سنتی و نسبتاً ثابت پیش رفت. در این دوران، دولت اصولاً رویکرد تنظیم‌گری را از طریق نهادهای تأسیسی وزارتخانه‌های خود و نیز تعداد محدودی از نهادهای تخصصی و حرفه‌ای پی گرفت.

اما از دهه ۸۰، با گذشت زمان و تحول مفهوم و نقش تنظیم‌گری حکومتی، نارسایی روش‌های صرفاً دولت‌محور نظارتی در ایران و درهم‌تنیدگی تنظیم‌گری با حکمرانی کارآمدتر، به تدریج سازمان‌های تنظیم‌گر بیشتری پا به عرصه وجود گذاشتند. روی هم‌رفته می‌توان گفت در این دوره، توجه جدی‌تر، فراگیرتر و متمرکزتر دولتمردان و سیاستگذاران کشور به موضوع تنظیم‌گری معطوف شد. در نتیجه این توجهات، سازمان‌هایی تحت اقتدار دولت تأسیس و فعال شدند و اختیارات تنظیم‌گرانه مختلفی همچون رسیدگی به مداخلات و رقابت‌های ناسالم، هماهنگی در تعرفه‌ها و قیمت‌گذاری اصولی، صدور انواع گواهی‌ها و پروانه‌ها، کارشناسی امور و فعالیت‌های پژوهشی و اجرا و حتی تدوین قانون برای ممانعت از تخلفات بر عهده آنها گذاشته شد (زمانیان و همکاران، ۱۳۹۷: ۴۳-۴۵).

از نخستین گام‌های بلند و مستحکم در جهت ایجاد نهادهای مستقل‌تر تنظیمی و نظارتی که سیستم تنظیم‌گری ایران را وارد مرحله جدید و بی‌سابقه‌ای از تکامل کرد، تأسیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در سال ۱۳۸۲ بود. این رویداد ممتاز موجب شد تا این نهاد با جایگاه و مسئولیت‌های محوله، پیشگام بنیانگذاری نهادهای نظارتی مدرن در ایران باشد؛ اما نقطه عطف اساسی این دوران، در سال ۱۳۸۴ رقم خورد، یعنی زمانی که سیاست‌های کلی مندرج در اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغ و همزمان اقدامات گسترده‌تر خصوصی‌سازی در کشور آغاز شد. ابلاغ سیاست‌های کلی از آن حیث بسیار حائز اهمیت است که بر «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی» تأکید داشت. متعاقب آن در سال ۱۳۸۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به تصویب رسید؛ بنابراین، به لحاظ تاریخی پیش از این زمان، سالیان متمادی عملاً فقط این دولت‌ها بودند که به‌طور مستقیم وظایف تنظیم‌گرایانه کلی و پیگیری اهداف حاکمیتی را در ایران به‌عهده داشتند. این وضعیت تا آنجا پیش رفته بود که حتی ارائه کوچک‌ترین و جزئی‌ترین خدمات نیز در زمره وظایف دولت‌ها به‌حساب می‌آمد؛ اما با ابلاغ سیاست‌های کلی، به‌نوعی چشم‌انداز تنظیم‌گری در ایران دگرگون شد، زیرا به تشکیل یکی از مهم‌ترین و شاخص‌ترین سازمان‌های تنظیم‌گری فرابخشی انجامید.

با نگاهی به سیاست‌های کلی، مشاهده می‌شود که در فصل نهم به موضوع تسهیل رقابت و منع انحصار پرداخته شده و در ماده ۵۳ آن، پیشنهاد تشکیل شورایی تخصصی، فرابخشی و فراقوه‌ای به نام

شورای رقابت آمده است؛ شورایی که علی‌رغم رسیدگی به شکایت و دعاوی، صدور اجازه تفتیش و ورود به اماکن، ارائه نظر مشورتی به دولت و تنظیم لوایح و تصویب دستورالعمل‌ها ذیل هیچ‌کدام از قوای سه‌گانه قرار نمی‌گیرد. این شورا از زمان پایه‌گذاری تا به امروز، نقشی اساسی را در مطالعات کارشناسی (مرکز ملی رقابت)، ترویج رقابت عادلانه، افزایش بهره‌وری و جلوگیری از وقوع انواع اختلالات در بازار بر عهده داشته است.

۵. حکمرانی تنظیمی در نظام حقوقی ایران

حکمرانی تنظیمی با تلاش در ایجاد مشارکت مدنی و تشریک مساعی بین بخش‌های عمومی و خصوصی و نهادینه‌سازی همکاری تمامی اشخاص در تصمیم‌گیری و اجرای امور شیوه‌ای است نوین به‌منظور دستیابی به حکومتی مردم‌سالار و عادلانه. با این نگرش تلاش در راستای ایجاد توسعه‌ای پایدار، ایفای قرارداد اجتماعی و مسئولیت ارائه خدمات عمومی که از اندیشه‌های بارز در حقوق عمومی محسوب می‌شود، می‌تواند از مبانی حقوقی حکمرانی تنظیم‌گری لحاظ شود. علاوه بر این حمایت از حقوق مصرف‌کننده در مقابل تولیدکنندگان و انحصار بازار که به‌عنوان حقوق رقابت تلقی می‌شود در عرصه اقتصاد موجب شد تا در ساختار اداری ایران نهادی تحت عنوان شورای رقابت شکل گیرد.

ماده ۵۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تشکیل شورایی تحت عنوان شورای رقابت را در راستای نیل به اهداف مندرج در فصل نهم قانون مذکور پیش‌بینی کرده است. اگرچه اغلب فصل نهم به بیان مصادیقی از ایجاد اخلال در رقابت پرداخته و حکم به ممنوعیت آنها داده است، لیکن در نگاهی جامع، شورای رقابت در پی جلوگیری از به‌وجود آمدن انحصار و ایجاد رقابت به‌منظور صیانت از حقوق مصرف‌کننده است و این هدف را می‌توان در حوزه بازار از مصادیق حکمرانی تنظیمی تلقی کرد. مستند به بند «الف» همان ماده، شورای رقابت متشکل از پانزده عضو است که عبارت‌اند از: سه نماینده مجلس شورای اسلامی به‌عنوان اعضای ناظر که از بین اعضای کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات و صنایع و معادن مجلس انتخاب می‌شوند؛ دو نفر از قضات دیوان عالی کشور به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه؛ دو صاحب‌نظر اقتصادی برجسته به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس‌جمهور؛ یک حقوقدان آشنا به حقوق اقتصادی به پیشنهاد وزیر دادگستری و حکم رئیس‌جمهور، دو صاحب‌نظر در تجارت به پیشنهاد وزیر صنعت، معدن و تجارت و حکم رئیس‌جمهور، یک صاحب‌نظر در صنعت به پیشنهاد وزیر صنعت، معدن و تجارت و با حکم رئیس‌جمهور، یک صاحب‌نظر در خدمات زیربنایی به پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و حکم رئیس‌جمهور، یک متخصص امور مالی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس‌جمهور، یک نفر به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و یک نفر به انتخاب اتاق تعاون مرکزی جمهوری

اسلامی ایران. رئیس شورا حسب تبصره ۱ همان ماده از بین صاحب‌نظران اقتصادی و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود (صادقی مقدم و صادقی، ۱۳۹۳: ۳۳-۳۴). انتصاب بخش اعظم اعضای شورا و رئیس از سوی بخش عمومی، موضوعی است که پیشتر پدر ادامه به آن پرداخته خواهد شد.

شورای رقابت نهادی است فراقوه‌ای که وظیفه تنظیم‌گری در بخش بازار را بر عهده دارد. شورا این تکلیف را با به‌کارگیری ابزارهای مقررات‌گذاری، نظارتی و شبه‌قضایی عملیاتی می‌سازد (حسینی و غفاری، ۱۳۹۹: ۵۳۶). ابلاغ دستورالعمل و راهنماهای تسهیل رقابت و منع انحصار، ارائه نظریه مشورتی به دولت جهت تنظیم لوایح، تصویب دستورالعمل‌های تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری و پیشنهاد تشکیل نهادهای تنظیم‌گر بخشی به دولت از جمله اختیارات مقررات‌گذاری شورای رقابت است (مواد ۵۸ و ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) علاوه بر این، رسیدگی و اتخاذ تصمیم در خصوص اعمال ضدرقابتی، ایفای سمت شاکی در تمامی جرایم ضدرقابتی و درخواست از دادگاه صلاحیت‌دار جهت رسیدگی به جبران خسارت وارده به منافع عمومی به‌مثابه رسالتی که دادستان در حقوق کیفری به معنای عام بر عهده دارد؛ اختیاری است قضایی در دست شورای رقابت که موجب شده است شورا به‌عنوان تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی شناخته شود؛ لذا شورا بنا به تشخیص خود، رأساً و یا شکایت هر شخص حقیقی یا حقوقی از جمله دادستان کل کشور، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و غیره اقدام به رسیدگی می‌نماید (ماده ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی). همچنین شورا در کسوت نهادی نظارتی اختیار انجام بازرسی از شرکت‌ها و بنگاه‌ها جهت رسیدگی به دعاوی و پرونده‌ها و اختیار حضور در مجامع عمومی و جمع‌آوری اطلاعات لازم بنا به حکم قاضی شورای رقابت را داراست (بند «الف» ماده ۶۰ قانون مذکور).

انجام امور کارشناسی، دبیرخانه‌ای و اجرایی شورای رقابت به عهده مرکزی است تحت عنوان مرکز ملی رقابت که در قالب مؤسسه‌ای دولتی و مستقل از قوای سه‌گانه زیر نظر رئیس‌جمهور و به ریاست رئیس شورای رقابت تشکیل یافته است. همچنین در ساختار شورای رقابت یک هیأت تجدیدنظر متشکل از سه قاضی دیوان عالی کشور، دو صاحب‌نظر اقتصادی و دو صاحب‌نظر تجاری و صنعتی وجود دارد و تصمیمات شورای رقابت از طریق تجدیدنظرخواهی به تأیید هیأت مذکور می‌رسد (مواد ۶۳ و ۶۴ قانون یادشده).

شورای رقابت دارای اختیاراتی گسترده در برخورد با رویه‌های ضدرقابتی است. شورا می‌تواند هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم‌نامه‌ای را که متضمن رویه‌های ضدرقابتی بوده فسخ کند و از طریق مراجع قضایی، اموال و درآمدهای حاصل از این فعالیت‌ها را توقیف و استرداد کند. همچنین شورا این اختیار را دارد که بنگاه یا شرکتی را از فعالیت در یک زمینه یا منطقه خاص منع کرده و یا بنگاه یا شرکتی را به رعایت حداقل عرضه و دامنه قیمتی در شرایط انحصاری الزام نماید. همچنین شورا می‌تواند برای متخلفان جریمه‌ای از یکصد میلیون ریال تا سیزده میلیارد ریال تعیین نماید (ماده ۶۱ قانون موصوف).

مطابق با ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شورا مکلف است در حوزه کالا و خدماتی که بازار آنها به تشخیص این شورا مصداق انحصار است و نیازمند تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به دولت ارسال کند. در شق سوم از بند «الف» تبصره ۲ ماده مذکور نیز آمده است، هیچ‌یک از نهادهای تنظیم‌گر بخشی نمی‌توانند مغایر با مصوبات قبل و بعدی شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرند یا اقدامی انجام دهند. از مجموع صدر و قسمت ذیل تبصره برمی‌آید که قانونگذار شورای رقابت را علاوه بر رسالت اصلی، تنظیم‌گر در حوزه تنظیم‌گران بخشی تلقی کرده است.

با وجود گستره مورد اشاره در تشکیلات و اختیارات شورای رقابت، انتقاداتی نیز بر آن وارد است. چنانکه اشاره شد، انتصاب بیشتر اعضای شورای رقابت توسط مقامات دولتی و دریافت حکم ریاست شورا از رئیس‌جمهور، با رسالت این شورا در زمینه پیشگیری از اخلال در رقابت در بازار همخوانی ندارد. این موضوع، ضمن خدشه‌دار کردن استقلال شورا، موقعیت اشخاص حقوقی خصوصی را در تقابل با نهادهای عمومی تضعیف می‌کند. بیشتر اعضای شورا منصوب از جانب مقامات حقوق عمومی‌اند. رئیس شورا نیز حکم خود را از ریاست‌جمهور اخذ می‌کند. این خصیصه می‌تواند ناهماهنگ با رسالت شورا در پیشگیری از اخلال در رقابت در بازار باشد؛ چراکه علاوه بر کاهش استقلال شورا، موقعیت اشخاص حقوقی خصوصی را در تقابل با نهادهای عمومی تضعیف می‌نماید (حکیم جواد و پاسبان، ۱۳۹۵: ۲۹۴-۲۹۷). اگرچه در قانون اختیار عزل اعضا به بخش عمومی واگذار نشده و تضمین موقعیت شغلی اعضاء شورا و نحوه استقلال آن پیش‌بینی شده است (ماده ۵۶ قانون مارالذکر)، لیکن اختیار انتصاب می‌تواند اسباب چینش یکطرفه را فراهم سازد (اصغرینیا و رستمی، ۱۳۹۷: ۷۲) و این امر مغایر با شاخص‌های اساسی در حوزه حکمرانی تنظیم‌گری از جمله تصمیم‌گیری مشارکتی، حکمرانی چندسطحی و غیرطولی، شراکت بخش خصوصی و دولتی و مشارکت تمامی ذی‌نفعان بازیگر باشد. علاوه بر این گفتیم که شورای رقابت، توسط قانون‌گذار در کسوت تنظیم‌گر تنظیم‌گران بخشی معرفی شده است، اما قانونگذار تصمیم‌گیری نهایی در خصوص تشکیل نهادهای تنظیم‌گر بخشی به هیأت وزیران و مجلس شورای اسلامی سپرده است و به همین سبب پیشنهادی شورای رقابت در مورد تشکیل چند نهاد تنظیم‌گر بخشی از جمله نهاد تنظیم‌گر بخش برق تاکنون به نتیجه نرسیده است و از این‌رو در این زمینه میزان اختیارات تفویضی برای این نقش کافی نیست. عملکرد شورای رقابت در زمینه کنترل بخش عمومی تاکنون با چالش‌هایی همراه بوده است. عدم تمکین دستگاه‌های دولتی از مصوبات این نهاد فراقوه‌ای و دولتی بودن غالب اقتصاد ایران، مانع از ایفای نقش مؤثر شورای رقابت در منازعات بین بنگاه‌های اقتصادی بخش عمومی و بخش خصوصی با ساختار ضعیف مالی و اطلاعاتی شده است (چراتیان، ۱۳۹۲: ۸۱-۸۴).

در مقام عمل نیز شورای رقابت نتوانسته است به قدر لازم به اهداف خود در کنترل بخش عمومی

دست یابد. عدم تبعیت دستگاه‌های دولتی از یک نهاد فراقوه‌ای و دولتی بودن اقتصاد در ایران موجب شده است تا شورای رقابت در نزاع بین گستره عظیم بنگاه‌های اقتصادی بخش عمومی و ساختار نحیف مالی و اطلاعاتی بخش خصوصی نتواند به شکل احسن به رسالت خود نائل شود. بدین لحاظ تغییر ساختار در شورای رقابت نیز نمی‌تواند راهگشا باشد، چراکه در صورت تغییر در ترکیب اعضا و افزایش وزن بخش خصوصی از میزان قدرت شورای مذکور کاسته خواهد شد و در فرض قلب ماهیت شورای رقابت از نهادی فراقوه‌ای به زیرمجموعه‌ای از ساختار عمومی نیز قدرت‌طلبی جزیره‌ای دستگاه‌های حقوق عمومی مانع از تحقق اهداف شورا می‌شود (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۴۰۰: ۱۶۶-۱۶۵). در این میان در عرصه بازار تنها راه ممکن جهت ایجاد حکمرانی تنظیم‌گر به معنای حقیقی کاستن از گستره عرصه ورود دولت در اقتصاد و واگذاری ابر بنگاه‌های اقتصادی تحت مالکیت دولت به بخش خصوصی واقعی است.

افزایش سهم سازمان‌های مردم‌نهاد می‌تواند به حکمرانی تنظیمی م‌گر کمک کند. ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب مرداد ۱۳۸۴ به شکل‌های تشکیل‌شده توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی با رعایت قوانین و با اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی (بند «الف» ماده ۱ آیین‌نامه) اجازه می‌دهد تا متناسب با موضوع فعالیت خود و با رعایت مفاد این آیین‌نامه و سایر قوانین نسبت به اظهارنظر و پیشنهاد راهکارهای مناسب در فرایند برنامه‌ریزی مراجع دولتی و عمومی و غیردولتی و کمک به اجرای پروژه‌های دولتی و عمومی غیردولتی و انجام هرگونه عملیات دیگر برای تأمین اهداف مقرر در اساسنامه سازمان اقدام کنند. همچنین «تشکل مردم‌نهاد» که طبق ماده ۴ آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد - مصوب ۱۳۹۵/۰۵/۲۷، نهاد غیرسیاسی و غیرانتفاعی بوده و با رویکردی اجتماعی توسط جمعی از اشخاص حقیقی به شکل داوطلبانه و با رعایت مفاد این آیین‌نامه در موضوع مشخص پروانه فعالیت دریافت می‌کند و به ثبت می‌رسد، به موجب بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۲۹ آیین‌نامه مذکور پس از دریافت پروانه فعالیت و ثبت آن، از حقوقی از جمله مشاوره، اظهارنظر و ارائه پیشنهاد راهکارها به دستگاه‌های اجرایی متناسب با تخصص و موضوع فعالیت تشکل، دیدبانی و نظارت بر عملکرد سایر بخش‌های جامعه در زمینه فعالیت تخصصی خود، مشارکت در اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی و سازمان‌های بین‌المللی مورد تأیید کارگروه موضوع ماده ۲۳ و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط از طریق تفاهم یا عقد و دادخواهی در مراجع قضایی، مطابق قانون آیین دادرسی کیفری و سایر قوانین مربوط برخوردارند.

علاوه بر این مطابق ماده ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تشکل‌های صنفی، انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و دیگر سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در مورد رویه‌های ضدرقابتی به شورا رقابت شکایت کنند. از سوی دیگر طبق ماده ۲ قانون بهبود مستمر محیط

کسب‌وکار- مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶، دولت مکلف شده است در مراحل بررسی موضوعات مربوط به محیط کسب‌وکار برای اصلاح و تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها، نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکل‌های ذی‌ربطی را که عضو اتاق‌ها نیستند، درخواست و بررسی کند و اگر لازم دید آنان را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت کند و به موجب ماده ۳ قانون مزبور، دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی، نظر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را استعلام کنند و مورد توجه قرار دهند. مضافاً اینکه «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» موضوع بند «الف» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور- مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰- با حضور تعداد متناسبی از نمایندگان بخش خصوصی از جمله هشت نفر از مدیران عامل شرکت‌های برتر خصوصی و تعاونی به‌منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب‌وکار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط تشکیل شده است. اخیراً نیز تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب اردیبهشت ۱۴۰۲ این امکان را فراهم ساخته است تا سازمان‌های مردم‌نهادی که موضوع فعالیت آنها طبق اساسنامه مربوط، در زمینه حمایت از حقوق عامه است در زمینه موضوعات تخصصی مرتبط با فعالیت خود نسبت به غیرقانونی بودن تصمیمات و اقدامات یا خودداری از انجام وظیفه مقامات و مراجع موضوع ماده ۱۰ قانون مذکور که متضمن تضييع حقوق عمومی است، در دیوان عدالت اداری طرح شکایت کنند. این موارد پیش‌بینی و دقت نظر قانونگذار که مبین اراده اخیر وی نیز است، در امتداد شاخص‌هایی اساسی از حکمرانی تنظیمی چون تشکیل کارگزاری‌ها و سازمان‌های تنظیم‌گر، انعطاف و انطباق‌پذیری سیاستی و هم‌رسانی و شفافیت اطلاعات شکل گرفته است که با تقویت این نگرش در عرصه تقنین و اجرا و اهتمام بیشتر نهادهای مدنی به این حق مکتسبه می‌تواند در مسیر نیل دولت تنظیم‌گر به حکمرانی تنظیمی کارگشا باشد.

۶. نتیجه

نگرش اولیه به موضوع تنظیم‌گری، مبتنی بر تصدی‌گری مستقیم دولت در امور بود. در این رویکرد، دولت با مداخله طولی و سلسله‌مراتبی، به اداره امور می‌پرداخت. در بسیاری از کشورها، صنعتی شدن اولین چالش‌های حیاتی در حفظ منافع عمومی را به‌وجود آورد. به همین دلیل، مداخله مستقیم دولت به رکن اساسی تنظیم‌گری تبدیل شد و دخالت دولت در امور، اساس تنظیم‌گری را شکل داد. اصلاحات نئولیبرالی و جهانی‌سازی، نهادهای دولت رفاه را دگرگون ساختند و زمینه را برای گذار از ساختار دولت تنظیم‌گر به حکمرانی تنظیمی فراهم کردند. گذار از حکومت به حکمرانی، ابداعاتی را در سه سطح

نهادی، سیاستی و قضایی به دنبال داشت. حکمرانی تنظیمی به جای دولت تنظیم‌گر، نظام نوینی از هماهنگی و مراکز اتصال ایجاد کرده است. این نظام با ایجاد همکاری و مشارکت شبکه‌ای، بر کاستی‌ها و شکاف‌های نهادی و اجتماعی ناشی از محدودیت‌های رویکرد تنظیم‌گر حکومتی غلبه کرده است. شاخص‌های کلیدی حکمرانی تنظیمی، مانند تصمیم‌گیری مشارکتی، حکمرانی چندسطحی، تشکیل نهادهای تنظیم‌گر، مشارکت بخش خصوصی و عمومی، انعطاف‌پذیری سیاسی، ایجاد سازوکارهای مشارکت ذی‌نفعان، اشتراک‌گذاری و شفافیت اطلاعات و ارزیابی تأثیر مقررات، نقشی اساسی در شکل‌دهی به شیوه مدیریت، سبک تصمیم‌گیری و تعیین سیاست‌ها دارند. این شاخص‌ها همچنین گروه‌ها و نهادهای سهامی در حکمرانی تنظیمی را مشخص می‌کنند.

نگرش ابتدایی نسبت به موضوع تنظیم‌گری مبتنی بر تصدی‌گری دولت در امور بود. دولت با مداخله طولی بالا به پایین اقدام به اداره امور می‌کرد. مداخله مستقیم دولت به این دلیل رکن اساسی تنظیم‌گری بود که در بسیاری از کشورها صنعتی شدن اولین چالش‌های حیاتی را در حفظ منافع عمومی ایجاد کرد و همین مسئله موجب شد تا اساس تنظیم‌گری با دخالت دولت عجین شود. اصلاحات نئولیبرالی و جهانی‌سازی، نهادهای دولت رفاهی را دستخوش تغییر کرد و موجبات استحاله از ساختار دولت تنظیم‌گر به حکمرانی تنظیمی را فراهم ساخت. گذار از حکومت به حکمرانی به ابداعاتی در سه سطح نهادی، سیاستی و قضایی منجر شد. جایگزینی حکمرانی تنظیمی به جای حکومت تنظیم‌گر نظام تازه‌ای از هماهنگی و مراکز اتصال را ایجاد کرده است که توانسته با خلق همکاری و مشارکت شبکه‌ای بر کاستی‌ها و شکاف‌های نهادی و اجتماعی حاصل از محدودیت‌های رویکرد تنظیم‌گر حکومتی فائق آید. شاخص‌های اساسی حکمرانی تنظیم‌گر از جمله تصمیم‌گیری مشارکتی، حکمرانی چندسطحی، ایجاد کارگزاری‌ها و سازمان‌های تنظیم‌گر، شراکت بخش خصوصی و عمومی، انعطاف و انطباق‌پذیری سیاسی، ایجاد سازوکارهای مشارکت ذی‌نفعان، هم‌رسانی و شفافیت اطلاعات و ارزیابی تأثیر تنظیمی، نقشی خطیر در شکل‌دهی به شیوه مدیریت، سبک تصمیم‌سازی و تعیین سیاست‌ها و نشان دادن گروه‌ها و نهادهای سهامی در حکمرانی تنظیمی دارند.

در ایران با وجود سابقه نهادهای تنظیم‌گر، از دهه هشتاد و با ایجاد تحولات مفهومی در حوزه تنظیم‌گری حکومتی، سازمان‌های تنظیم‌گر بیشتری پا به عرصه وجود گذاشتند. دو سال پس از تأسیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در سال ۱۳۸۲، که به‌عنوان پیشگام در زمینه تنظیم‌گری در ایران شناخته می‌شود، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۴ ابلاغ شد. در پی این ابلاغ، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید. فصل نهم این قانون به موضوع تسهیل رقابت و منع انحصار اختصاص دارد و در ماده ۵۳ آن، پیشنهاد تشکیل شورایی تخصصی و فراقوه‌ای به نام شورای رقابت ارائه شده است. شورای رقابت، نهادی فراقوه‌ای و تنظیم‌گر است که با هدف تحقق

اهداف فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، موظف به مقابله با هرگونه اختلال در بازار رقابتی است. شورای رقابت با استفاده از ابزارهای مقرراتی، نظارتی و شبه‌قضایی، وظایف خود را در جهت تحقق اهدافش به کار می‌گیرد. این شورا متشکل از ۱۵ عضو است که اکثریت آنها توسط بخش عمومی معرفی و منصوب می‌شوند. این موضوع، با وجود تأکید قانون بر تضمین استقلال شغلی اعضا و استقلال شورا، می‌تواند استقلال آن را در عمل خدشه‌دار کرده و موقعیت اشخاص حقوقی خصوصی در بازار رقابت را تضعیف کند.

دو سال پس از تأسیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در سال ۱۳۸۲ به‌عنوان پیشگام در این حوزه، در سال ۱۳۸۴ سیاست‌های کلی مندرج در اصل ۴۴ ابلاغ شد و متعاقب آن در سال ۱۳۸۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به تصویب رسید. فصل نهم قانون مذکور به موضوع تسهیل رقابت و منع انحصار پرداخته و در ماده ۵۳ پیشنهاد تشکیل شورایی تخصصی و فراقوه‌ای به نام شورای رقابت را داده است. شورای رقابت به‌عنوان نهادی فراقوه‌ای و تنظیم‌گر است که رسالت نیل به اهداف مندرج در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مبنی بر برخورد با هرگونه عامل اختلال در بازار رقابتی را بر عهده دارد. شورا این تکلیف را با به‌کارگیری ابزارهای مقررات‌گذاری، نظارتی و شبه‌قضایی عملیاتی می‌سازد. شورا متشکل از ۱۵ عضو است که بیشتر آنها توسط بخش عمومی پیشنهاد و منصوب می‌شوند. همین خصیصه می‌تواند با آسیب به استقلال شورا (علی‌رغم تبیین قانونی تضمین موقعیت شغلی اعضای شورا و استقلال آن)، موقعیت اشخاص حقوقی خصوصی را در بازار رقابت تضعیف کند. با این همه، این شورا که نقش محوری در اجرای مقررات رقابت را بر عهده دارد، با اختیاراتی نظیر رسیدگی به رویه‌های ضد رقابت، بازرسی از بنگاه‌های اقتصادی، صدور مجوز ورود و تفتیش اماکن، اتخاذ تصمیم و صدور احکام اجرایی و اعمال مجازات و سایر اقدامات اصلاحی، نقش اساسی در حفظ رقابت بازار ایفا می‌کند. علاوه بر شورای رقابت، هیأت تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع قضایی مسئول بررسی تصمیمات شورای رقابت عمل می‌کند. این هیئت که متشکل از کارشناسان اقتصادی و قضات و کارشناسان صنایع است، مسیری برای اعتراض و تضمین انصاف و قانونی بودن اقدامات اجرایی فراهم می‌آورد و می‌تواند تصمیمات شورای رقابت را در مدت زمان مشخصی بررسی کند و طرفین دعوا را برای ارائه توضیحات و اتخاذ تصمیمات لازم بر اساس شواهد و مدارک، احضار کند. تصمیمات هیأت تجدیدنظر قطعی و لازم‌الاجراست. علاوه بر این باید اذعان کرد که محدودیت میزان اختیارات شورای رقابت در مقام تنظیم‌گران بخشی برای تشکیل این نهادها از دیگران نقاط ضعف آن است. در مجموع شرایط ویژه حاکم بر ساختار اقتصادی کشور مبنی بر دخالت گسترده بخش عمومی در آن سبب شده است که هرگز شورای رقابت نتواند به جایگاه بایسته خود دست یابد. در نظام حقوقی ایران افزایش سهم سازمان‌های مردم‌نهاد می‌تواند به حکمرانی تنظیمی کمک کند. ماده ۴

آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب مرداد ۱۳۸۴، ماده ۲۹ آیین‌نامه تشکیل‌های مردم‌نهاد - مصوب ۱۳۹۵/۰۵/۲۷، ماده ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مواد ۲ و ۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار - مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶، بند «الف» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور - مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ و تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب اردیبهشت ۱۴۰۲ می‌توانند مبنای حقوقی نظریه اخیر را تشکیل دهند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۴۰۰). *درآمدی بر دولت تنظیم‌گر*. تهران: مرکز بررسی استراتژیک ریاست جمهوری.

ب) مقالات

۲. اصغر نیا، مرتضی و رستمی، ولی (۱۳۹۹). نقد و آسیب‌شناسی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران از منظر حقوق رقابت. *فصلنامه علمی پژوهش‌های اقتصاد صنعتی*، ۴(۱۱)، صص ۶۱-۷۶.
۳. چراتیان، ایمان (۱۳۹۲). واکاوی چالش‌های شورای رقابت. *مجلس و راهبرد*، ۲۰(۳۷)، ۶۷-۱۰۲.
۴. حسینی، مینا؛ غفاری، بهنام (۱۳۹۹). مطالعه تطبیقی رابطه حقوقی نهادهای رقابتی و نهادهای تنظیم‌گر بخشی؛ از تضاد تا تعامل. *مطالعات حقوق تطبیقی*، ۱۱(۲)، ۵۲۵-۵۵۰.
۵. حکیم‌جوادی، احمد؛ پاسبان، محمدرضا (۱۳۹۶). بررسی تطبیقی مقررات ماهوی کنترل ادغام از منظر حقوق رقابت در نظام‌های حقوقی اتحادیه اروپا و ایران. *مجلس و راهبرد*، ۲۴(۹۰) (تابستان)، ۲۷۱-۳۰۸.
۶. زمانیان، مرتضی؛ محمدزاده، احسان؛ ذوالفقاری، امیراحمد؛ امامیان، سیدمحمدصادق (۱۳۹۷). نظام ملی تنظیم‌گری ۱: مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی. *گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، ۱-۵۵.
۷. صادقی مقدم، محمدحسن؛ صادقی، محمد (۱۳۹۳). مطالعه نهادهای حقوقی نظارت بر بازار رقابتی (در ایران، اتحادیه اروپا و ایالات متحده). *فصلنامه پژوهشنامه اندیشه‌های حقوقی*، ۲(۱)، ۲۷-۵۴.
۸. وحدانی‌نیا، ولی‌اله؛ درودی، مسعود (۱۳۹۸). سیاست‌گذاری عمومی متفاخر؛ گذار از حکومت‌محوری به حکمرانی. *دولت‌پژوهی*، ۵(۱۸)، ۱۳۱-۱۷۰.

ج) اسناد

۹. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۰. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۵
۱۱. اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۲۲.
۱۲. قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار - مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶.
۱۳. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور - مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰.
۱۴. قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب اردیبهشت ۱۴۰۲.
۱۵. آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب مرداد ۱۳۸۴.
۱۶. آیین‌نامه تشکل‌های مردم نهاد - مصوب ۱۳۹۵/۰۵/۲۷.

۲. انگلیسی**A) Books**

1. Bayly, C. A. (2003). *The Birth of the Modern World, 1780-1914*. Wiley-Blackwell.
2. Croley, S. P. (2009). *Regulation and Public Interests: The Possibility of Good Regulatory Government*. Princeton University Press.
3. Fischer, F. (2012). *Participatory Governance: From Theory to Practice*. Oxford Handbooks Online.
4. Goodin, R. (2012). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press.
5. Greenwood, S., Singer, L., & Willis, W. (2021). *Collaborative Governance: Principles, Processes, and Practical Tools*. New York: Routledge.
6. Holzinger, K., & Schmidt, S. K. (2015). *From the Positive to the Regulatory State: A Transformation in the Machinery of Governance*. Oxford University Press.
7. Levi-Faur, D. (2018). *From Big Government to Big Governance*. Oxford University Press.
8. Levi-Faur, D., Kariv-Teitelbaum, Y., & Medzini, R. (2021). *Regulatory Governance: History, Theories, Strategies, and Challenges*. Oxford Research.
9. Moran, M. (2003). *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford University Press.
10. Nonet, P., & Selznick, P. (2001). *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper & Row.
11. Olson, M. (2009). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

B) Articles

12. Amuzegar, J. (2010). Iran's Fourth Plan: A Partial Assessment. *Middle East Policy*, 17(4) (Winter).
13. Amuzegar, J. (2010). Iran's Fourth Plan: A Partial Assessment. *Middle East Policy*, 17(4), Winter.
14. Koop, C., & Lodge, M. (2015). What is Regulation? An Interdisciplinary Concept Analysis. *Regulation & Governance*, 11, 95-108.
15. Ongaro, E., Gong, T., & Jing, Y. (2019). Toward Multi-Level Governance in China? Coping with Complex Public Affairs Across Jurisdictions and Organizations. *Public Policy and Administration*, 34(2), 105-120.

References In Persian:**A) Books**

1. Center for Presidential Strategic Studies (2021). An Introduction to the Regulatory State. Tehran: Center for Presidential Strategic Studies ([In Persian](#)).

B) Articles

2. Asgharnia, Morteza; Rostami, Vali (2020). "Critique and Pathology of the Legal System of Economic Regulation in Iran from the Perspective of Competition Law." *Industrial Economics Research*, Vol. 4, No. 11, pp. 61–76 ([In Persian](#)).
3. Cheratian, Iman (2013). "An Analysis of the Challenges of the Competition Council." *Majles va Rahbord (Parliament and Strategy)*, Vol. 20, No. 37, pp. 67–102 ([In Persian](#)).
4. Hakim Javadi, Ahmad; Pasban, Mohammadreza (2017). "A Comparative Study of Substantive Regulations on Merger Control from the Perspective of Competition Law in the Legal Systems of the European Union and Iran." *Majles va Rahbord (Parliament and Strategy)*, Year 24, Summer, No. 90, pp. 271–308 ([In Persian](#)).
5. Hosseini, Mina; Ghaffari, Behnam (2020). "A Comparative Study of the Legal Relationship between Competition Authorities and Sectoral Regulatory Institutions: From Conflict to Interaction." *Comparative Law Studies*, Year 11, No. 2, pp. 525–550 ([In Persian](#)).
6. Sadeghi Moghadam, Mohammad Hassan; Sadeghi, Mohammad (2014). "A Study of Legal Institutions Supervising the Competitive Market (in Iran, the European Union, and the United States)." *Quarterly Journal of Legal Thoughts Research*, Year 2, No. 1, pp. 27–54 ([In Persian](#)).
7. Vahadani Nia, Valiollah; Doroudi, Masoud (2019). "Proud Public Policymaking: The Transition from 'Government-Centeredness' to 'Governance.'" *Dowlat-Pazhoohi (Government Studies)*, Year 5, No. 18, pp. 131–170 ([In Persian](#)).
8. Zamanian, Morteza; Mohammadzadeh, Ehsan; Zolfaghari, Amir Ahmad; Emamian, Seyyed Mohammad Sadegh (2018). *The National System of Regulation 1: The Concept of Regulation and Its Relationship with the Governance System*. Tehran: Islamic Consultative Assembly Research Center, pp. 1–55 ([In Persian](#)).

C) Legal Documents

9. Amendment to the Law on the Implementation of the General Policies of Article 44 of the Constitution – approved on 12 June 2018 ([In Persian](#)).
10. Executive Regulations for the Establishment and Activities of Non-Governmental Organizations – approved in August 2005 ([In Persian](#)).
11. Law Amending the Law on the Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice – approved in May 2023 ([In Persian](#)).
12. Law on Continuous Improvement of the Business Environment – approved on 4 February 2012 ([In Persian](#)).
13. Law on Permanent Orders of the Country's Development Programs – approved on 30 January 2017 ([In Persian](#)).
14. Law on the Implementation of the General Policies of Article 44 of the Constitution – approved on 14 June 2008 ([In Persian](#)).
15. Regulation on Non-Governmental Organizations – approved on 18 August 2016 ([In Persian](#)).
16. The Constitution of the Islamic Republic of Iran ([In Persian](#)).