



University of Tehran Press

## Evaluating the Relationship between the Reciprocal Obligations of Regulatory Institutions and the Regulatory State;with Emphasis on Balanced Interaction in the Modern Approach

Ayat Mulaee<sup>1</sup> | Seyed Ali Mousavi<sup>2</sup>

1. Associate Prof, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran. Email: [amulaee@tabrizu.ac.ir](mailto:amulaee@tabrizu.ac.ir)
2. Corresponding Author; Ph.D. Student in Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran. Email: [seyed.ali.moosaviii@gmail.com](mailto:seyed.ali.moosaviii@gmail.com)

Article Info	Abstract
<p><b>Article Type:</b> Research Article</p> <p><b>Pages:</b> 447-469</p> <p><b>Received:</b> 2022/01/18</p> <p><b>Received in revised from:</b> 2022/03/02</p> <p><b>Accepted:</b> 2022/05/22</p> <p><b>Published online:</b> 2023/04/19</p> <p><b>Keywords:</b> <i>interaction, commitments, balance, regulatory state, regulatory institutions.</i></p>	<p>Regulatory governance is inextricably linked with the two terms: regulatory state and regulatory institutions. The role of the state as a transitional regulator is more prominent in the modern sense. Due to the move towards the postmodern regulatory state, the role of government as a regulator has diminished and regulators are increasingly addressing this. In this paper, using library sources, the mutual obligations of the regulatory state and regulatory institutions to each other have been collected. Then, with a descriptive-analytical method, each of the obligations is analyzed. The purpose of this study is to show the need for balanced interaction by looking at the gaps in the structure of Iran's regulatory governance. The research findings indicate that: first, to understand the regulatory state accurately, one must go through the external description stage and dissect the organ-like function of its internal components; second, the realization of regulatory governance in Iran requires the separation of the government from regulatory institutions. Finally, a unified legal plan in Iran that adequately guarantees the reciprocal obligations of regulatory bodies and the government is essential.</p>
<b>How To Cite</b>	Mulaee, Ayat; Mousavi, Seyed Ali (2023) Evaluating the Relationship between the Reciprocal Obligations of Regulatory Institutions and the Regulatory State;with Emphasis on Balanced Interaction in the Modern Approach. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 53 (1), 447-469. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jplsq.2022.337648.3006">https://doi.com/10.22059/jplsq.2022.337648.3006</a>
<b>DOI</b>	10.22059/jplsq.2022.337648.3006
<b>Publisher</b>	University of Tehran Press.



انتشارات دانشگاه تهران

## فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۳، شماره: ۱

بهار ۱۴۰۲

Homepage: <http://jplsq.ut.ac.ir>

### نسبت سنجی تعهدات متقابل نهادهای تنظیمی و دولت تنظیم‌گر؛ با تأکید بر تعامل متوازن در رویکرد مدرن

آیت مولائی<sup>۱</sup> | سید علی موسوی<sup>۲</sup>

۱. دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: [amulaee@tabrizu.ac.ir](mailto:amulaee@tabrizu.ac.ir)  
۲. نویسنده مسئول؛ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: [seyed.ali.moosaviiii@gmail.com](mailto:seyed.ali.moosaviiii@gmail.com)

اطلاعات مقاله	چکیده
<p><b>نوع مقاله:</b> پژوهشی</p> <p><b>صفحات:</b> ۴۶۹-۴۴۷</p> <p><b>تاریخ دریافت:</b> ۱۴۰۰/۱۰/۲۸</p> <p><b>تاریخ بازنگری:</b> ۱۴۰۰/۱۲/۱۱</p> <p><b>تاریخ پذیرش:</b> ۱۴۰۱/۰۳/۰۱</p> <p><b>تاریخ انتشار برخط:</b> ۱۴۰۲/۰۱/۳۰</p> <p><b>کلیدواژه‌ها:</b> تعامل، تعهدات، توازن، دولت تنظیم‌گر، نهادهای تنظیمی.</p>	<p>حکمرانی تنظیمی با دو عبارت دولت تنظیم‌گر و نهادهای تنظیمی پیوندی ناگسستنی دارد؛ نقش دولت به‌عنوان مقررات‌گذار در مفهوم مدرن پررنگ‌تر است و با حرکت به سوی دولت‌های تنظیمی پست‌مدرن، از نقش دولت به‌عنوان مقررره‌گذار کاسته می‌شود و نهادهای تنظیمی بیش از پیش به این امر می‌پردازند. در نوشتار حاضر با استفاده از شیوه کتابخانه‌ای تعهدات دولت تنظیم‌گر و نهادهای تنظیمی در برابر یکدیگر، گردآوری و سپس به روش توصیفی - تحلیلی، هریک از تعهدات مورد تجزیه و تحلیل شده است. هدف پژوهش، کشف دلایل لزوم وجود تعامل متوازن، با نگاهی به خلأهای موجود در ساختار حکمرانی تنظیمی ایران است. یافته‌های تحقیق، حاکی از آن است که اولاً برای درک دقیق دولت تنظیمی، باید از مرحله توصیف بیرونی گذر کرد و به کالبدشکافی عملکرد انداموار اجزای درونی آن پرداخت؛ ثانیاً تحقق حکمرانی تنظیمی در ایران، نیازمند تفکیک دولت از نهادها در عین یکپارچگی آنهاست؛ ثالثاً طرح قانونی واحد در ایران که به نحوی شایسته متضمن تعهدات متقابل تمامی نهادهای تنظیمی و قوای حکومتی در مقابل یکدیگر باشد، ضروری است.</p>
<b>استناد</b>	مولائی، آیت؛ موسوی، سید علی (۱۴۰۲). نسبت‌سنجی تعهدات متقابل نهادهای تنظیمی و دولت تنظیم‌گر؛ با تأکید بر تعامل متوازن در رویکرد مدرن. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۳ (۱)، ۴۴۷-۴۶۹.
<b>DOI</b>	DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jplsq.2022.337648.3006">https://doi.com/10.22059/jplsq.2022.337648.3006</a>
<b>ناشر</b>	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



## مقدمه

در سیر تحولاتی که از آغاز تاکنون، در خصوص ساختار دولت و نحوه تعامل آن با شهروندان رخ داده است، می‌توان دولت تنظیم‌گر و مقوله ورود دولت از این باب را، از مهم‌ترین مفاهیم و آشکال حکمرانی دانست. پیدایش چنین دولتی در واقع واکنشی بود به ضعف و ناتوانی‌های دولت‌های سوسیالیستی و رفاه، که در راستای تقلیل نقش دولت در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی زندگی شهروندان شکل گرفت.

به عقیده بسیاری از حقوقدانان و اقتصاددانان معاصر، دولت حال حاضر در کشورهایی مانند ایالات متحده آمریکا و انگلستان، تقریباً از دهه ۱۹۸۰ به بعد به شکل متفاوتی از دولت رفاه، ظهور کرده است و در حال حاضر، از مبانی فکری دولت رفاه کاملاً فاصله گرفته و شکل نوینی از انواع دولت‌ها را به وجود آورده است (پتفت و مؤمنی راد، ۱۳۹۴: ۱۸۶). در واقع، افزایش سطح مطالبات مردمی و حرکت دولت‌های رفاهی به سوی تأمین اجتماعی در راستای دستیابی به عدالت اجتماعی و بازتوزیع ثروت ملی در پی عقل‌گرایی نظام سرمایه‌داری برای پذیرش مسئولیت اجتماعی در برابر جامعه، پس از چندین دهه، دولت‌های فربه و ناکارآمد را به وجود آورد که با مشکل تأمین منابع مالی مواجه بودند (بادینی و پشتدار، ۱۳۹۲: ۲۹۷). از این‌رو دولت تنظیم‌گر با هدف ایجاد کارایی در نظام اقتصادی، پای به عرصه وجود گذاشت و به مرور زمان، حوزه‌های مختلف اجتماعی را نیز در بر گرفت. چنین دولتی در برداشت اولیه، ملزم به وضع قوانین و مقررات و عدم ورود در عرصه اجراست، اما نظارت بر عوامل اجرایی نیز امر بسیار مهمی است که دولت تنظیم‌گر بر عهده دارد. عوامل اجرایی در واقع همان نهادهای تنظیمی‌اند که خصوصی، دولتی و یا تلفیقی از عناصر هر دو هستند و با حفظ استقلال به اجرای صلاحیت‌های محوله می‌پردازند؛ از این‌رو شناسایی تعهدات دوسویه آنها نسبت به یکدیگر، نیازمند تحقیقی نظام‌مند و یکپارچه است.

مسئله پژوهش حاضر، تبیین تعهدات متقابل نهادهای تنظیمی و دولت تنظیم‌گر با نگاهی به ایران و با هدف ارائه مجموعه‌ای از بایسته‌ها، جهت تحقق حکمرانی تنظیمی در مفهوم واقعی آن است. از این حیث، تأثیر تعامل متوازن میان دولت و نهادهای تنظیمی در بهبود کیفیت حکمرانی در عصر کنونی و بررسی وضعیت سیستم موجود در ایران، ضرورت نگارش این مقاله است.

نوشتار حاضر با درک چنین اهمیتی به این سؤالات می‌پردازد: تعهدات متقابل نهادهای تنظیمی و دولت تنظیم‌گر چیست؟ تحقق یا عدم تحقق توازن مطلوب در روابط متقابل آنها، چه آثاری را به دنبال دارد؟ شرایط حکمرانی تنظیمی در کشورمان، از این لحاظ چگونه است؟ به منظور بهبود تعامل متوازن دولت و نهادهای تنظیمی در ایران، چه راهکار یا راهکارهایی را می‌توان پیشنهاد کرد؟

در این زمینه با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، ابتدا به تبیین ضرورت هماهنگی و تعامل میان دولت تنظیم‌گر و نهادهای تنظیمی در عین تفکیک مفهومی و کارکردی آنها از یکدیگر پرداخته می‌شود

و در بخش‌های بعد، تعهدات متقابل هریک در برابر دیگری تبیین می‌شود؛ در نهایت، بخش آخر مقاله به آسیب‌شناسی وضعیت فعلی حکمرانی تنظیمی در ایران، از حیث موضوع مورد بحث و گام‌های مؤثر جهت بهبود اوضاع کنونی، اختصاص خواهد یافت.

### ۱. تفکیک مفهومی در عین تعامل و هماهنگی

در دولت تنظیمی، کارکرد بوروکراتیک مقررات از ارائه خدمات، متمایز می‌شود؛ بدین معنا که دولت از ارائه خدمات مستقیم دولتی اجتناب کرده و از طریق تقویت بخش خصوصی، آن را به نهادهای خصوصی، واگذار می‌کند و خود بر عملکرد آن‌ها نظارت می‌کند و برای تنظیم و هنجارمند کردن فعالیت آن‌ها، مقررات‌گذاری می‌کند و بعضاً چنین وظیفه‌ای را به نهادهای «مقررات‌گذار»<sup>۱</sup> و «کنترل‌کننده»<sup>۲</sup> واگذار می‌کند (Power: 249-253: 1997). در واقع نقش اصلی نهادها این است که با ایجاد ساختاری باثبات برای روابط اشخاص، عدم اطمینان در کنش‌های متقابل اشخاص را کاهش دهند (مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۲: ۲۰). به‌رغم آنکه از عبارت «دولت تنظیم‌گر» این معنا به ذهن متبادر می‌شود که تنظیم‌گری منحصر به دولت است، اما ویژگی دولت تنظیم‌گر آن است که تنظیم‌گری را به سمت ایجاد و گسترش سازمان‌ها و نهادهای رگولاتور غیردولتی یا مشترک بین دولت و بخش خصوصی، هدایت می‌کند (شیروی، ۱۳۹۴: ۲۹۴).

در تعریف انواع نقش‌هایی که دولت‌ها بر عهده می‌گیرند، در همکاری‌های خصوصی و دولتی، کونتز و همکاران دولت‌ها را به‌عنوان رهبران، پیروان و مشوق‌ها در نظر گرفته‌اند. لستر سالامون<sup>۳</sup> نیز نقش‌های سازماندهی، تعدیل‌کننده، و فعال‌سازی را برای بازیگران دولتی در شبکه‌های حکمرانی مطرح می‌کنند. تام فاکس<sup>۴</sup> و همکاران نیز نقش‌های واگذارکننده، تأییدکننده، تسهیل‌کننده و شریک را بر می‌شمارند (الوانی و ندائی، ۱۳۹۷: ۹۶-۹۵). اما در کنار تعریف تنظیم‌گری دولتی، فضای تنظیم‌گری خصوصی وجود دارد. سازمان‌های خودتنظیم بر اساس ابتکار عمل خویش یا مشارکت با دولت و انجام برخی امور تفویض شده، مستقلاً عمل می‌کنند (Senn, 2011: 27). روش خودتنظیمی و انعقاد قرارداد، بسیار مؤثرتر از روش سنتی مقررات‌گذاری از طریق یک نهاد دولتی است، چراکه در مقررات‌گذاری متعارف، سازمان رگولاتور مجزا از تابعان خود است و رفتار تابعان را در مسیر منافع عمومی کنترل و هدایت می‌کند، درحالی‌که در خودتنظیمی بنگاه‌ها و اتحادیه‌ها برای رفتارها و فعالیت‌های خودشان مقررات وضع می‌کنند و بین رگولاتور و تابعان آن جدایی وجود ندارد (Coglianice & Mendelson, 2010: 147).

در نوشتار حاضر زمانی که از دولت تنظیم‌گر می‌گوییم، آن را از هرگونه نهاد تنظیمی مجزا می‌سازیم؛

1. Regulatory Agencies
2. Regulatory Auditors
3. Lester Salamon, 2002
4. Fox, 2002

این در شرایطی است که بسیاری از نهادهای تنظیمی دولتی‌اند اما در برداشت اولیه، نهادهای مذکور همراه با سایر نهادهای تنظیم‌گر خصوصی در یک طرف قرار می‌گیرند و دولت در مفهوم آرگان ناظر و مقررگذار در سوی دیگر. البته هر چه از مفهوم مدرن یا آغازین دولت تنظیم‌گر به سمت مفهوم پست‌مدرن یا جدید آن حرکت می‌کنیم، از میزان مقررگذارهای دولت کاسته شده و این وظیفه به نهادهای تنظیمی سپرده می‌شود و دولت تنظیم‌گر به دولت فرا تنظیمی تبدیل می‌شود.

تفکیک دو مفهوم مذکور از یکدیگر به کالبدشکافی و فهم دقیق و عمیق از دولت تنظیم‌گر، کمک شایانی می‌کند و در ادامه ضرورت تعامل و هماهنگی میان آن دو را خاطر نشان می‌سازد، در واقع تحقق نظام اقتصادی توأم با کارایی، که هدف اولیه از تأسیس چنین دولتی بوده است و انسجام نظام حقوقی و اثربخشی نظام اجتماعی، منوط به وقوع تعامل و هماهنگی عقلانی و نظام‌مند دولت تنظیم‌گر و نهادهای تنظیمی، اعم از دولتی و خصوصی است.

اهداف بخش دولتی ممکن است به‌وضوح در قوانین و مقررات بخش دولتی نمایان باشد، اما این قوانین و مقررات نیز با تفسیر قانون‌گذارانی وضع شده که خود دیدگاه‌ها و منافع متفاوتی داشته‌اند. به هر حال، در مواردی که عوامل مشخص داخلی و خارجی باعث ابهام در اهداف خطامشی‌های دولتی می‌شوند، با مذاکرات مستقیم بین قدرت‌های موجود، می‌توان ابهام اهداف را کاهش داد (الوانی و ندائی، ۱۳۹۷: ۹۸-۹۷). تجربه نشان می‌دهد نظامی که از ترکیب بخردانه دولت و بازار به‌وجود آمده و به ملاحظات نهادی هم توجه دارد، کاندید نسبتاً مناسب‌تری برای افزایش رشد کارایی و بهره‌وری است (دادگر، ۱۳۹۸: ۸۳). مقررات هر بخش باید با بخش‌های دیگر هماهنگ باشد و در نتیجه تنظیم‌گری بخشی باید با لحاظ تمامی سیاست‌ها، قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی انجام گیرد. این هماهنگی نه تنها در زمان وضع ضوابط و مقررات، بلکه در مرحله اجرای آن نیز باید وجود داشته باشد و نباید بین مناطق یا تابعان گوناگون تبعیضی وجود داشته باشد (شیروی، ۱۳۹۹: ۲۹۸). آنچه در ادامه می‌آید، در حقیقت تلاشی است به‌منظور تعریف و تبیین تعاملات متقابل دولت تنظیم‌گر و نهادهای تنظیمی در قالب چارچوب و نظمی حقوقی که هر اندازه توازن و هماهنگی ارگانیک در میان اعضای آن بیشتر باشد، تحقق نظام حکمرانی موردنظر به واقعیت نزدیک‌تر خواهد شد.

## ۲. تعهدات دولت تنظیم‌گر در برابر نهادهای تنظیمی

### ۱.۲. مقررات‌گذاری

در یک نگاه کلی می‌توان سه فرض اساسی برای نظریه دولت تنظیم‌گر برشمرد. فرض اول اینکه تنظیم‌گری مقوله‌ای ابزاری<sup>۱</sup> است، یعنی تنظیم‌گر خود متصدی نیست و صرفاً با به‌کارگیری ابزارهایی

1. Instrumental in character

فعالان بخشی را تنظیم‌گری کرده و آن‌ها را در راستای اهداف خود جهت‌دهی می‌کند. فرض دوم این است که دولت‌محور اجرای تنظیم‌گری است، یعنی فقط تنظیم‌گر دولتی وجود دارد. فرض سوم هم این است که قوانین حاکمیتی اصلی‌ترین ابزار اعمال تنظیم‌گری هستند، یعنی دولت با تصویب قانون، تنظیم‌گری را انجام می‌دهد. به‌طور خلاصه این فروض به معنی تمرکز امور تنظیم‌گرانه در دولت و نهادهای رسمی است که در آن تنظیم‌گری با استفاده از یک مجموعه ابزارها که مهم‌ترین آن قانون و مقررات رسمی است، اعمال می‌شود (Scott, 2003: 2). قوانین موضوعه، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های قوه مجریه، اختیارات مقررات‌گذاران را محدود می‌کنند. سازمان‌های اداری، تابع قوانین موضوعه‌ای هستند که اهداف موردنظر و اختیارات قانونی سازمان را بیان می‌کنند و اگر اقدامات آن‌ها از حدود قوانین موضوعه فراتر رود، علیه آنها اقامه دعوا می‌شود. سازمان‌های اداری مقررات‌گذار، در مورد فرایند تصمیم‌گیری، خود در احاطه قوانینی هستند که اغلب بر دیگر تصمیمات دیوان‌سالارانه اعمال نمی‌شود. مقامی مانند مدیرکل، می‌تواند در انجام وظایف خود برای اجرای سیاست‌های قانونی، درباره سازمان و مدیریت سازمان‌های مقررات‌گذاری تا جایی که با قانون موجد سازمان در تضاد نباشد، احکام و دستورهای صادر کند (هداوند، ۱۳۸۷: ۷۲). مقررات‌گذاری دولت برای تولید میزان بهینه کالاهای عمومی و الزام به پرداخت در خصوص این کالاهای ضروری است. بسیاری از کالاهای مانند آموزش، بهداشت، پارک‌ها و جاده‌ها جنبه کالای عمومی دارند. همچنین مقررات‌گذاری دولت در این موارد، از لحاظ نظری می‌تواند برای استفاده کارآمد از منابع اقتصادی، مؤثر باشد (Hertog, 1999: 230).

در آمریکا در سال‌های آخر سده ۲۰ و آغاز سده ۲۱، قانونگذاران (طرح‌دهندگان) و دولتی‌ها (لایحه‌دهندگان) موظف شده بودند ارزیابی هزینه-فایده اصلاح یا تولید قوانین جدید را نیز انجام دهند و آن را برای دفاع از پیشنهاد خود همراه کنند. به عبارت دیگر، آن‌ها وظیفه داشتند نوعی تحلیل اقتصادی نسبت به طرح، لایحه و قوانین مرتبط با آنها انجام دهند. این گامی مهم برای بررسی کارآمدسازی مقررات نیز است (دادگر، ۱۳۹۸: ۲۰۰-۱۹۹).

موفقیت‌های نهادی زمانی رخ می‌دهد که قوانین ناکارآمد تغییر می‌کند یا جایگزین می‌شود. در نتیجه، رفتارهای جدید ممکن است ظاهر شود، که به پیشرفت در فرایندهای تعاملی منجر می‌شود. همچنین ایجاد ساختارهای سازمانی جدید و قوانین رسمی می‌تواند همکاری میان بخش‌های درگیر را افزایش دهد و از این‌رو به‌طور غیرمستقیم به تحقق یک موفقیت کمک کند. خلق قوانین جدید که رفتار بازیگران را هدایت یا اعتماد بیشتر را خلق می‌کند، امری نیست که در کوتاه مدت انجام گیرد (الوانی و ندائی، ۱۳۹۷: ۱۸۰). بررسی نمونه‌های متعدد عدم توفیق قانونگذار از دستیابی به اهداف خود از تصویب احکام قانونی متعدد، بیانگر آن است که عدم هماهنگی در تقنین، به شکست در هماهنگی در اجرا نیز تسری یافته است؛ بدین ترتیب که به دلیل عدم نظام‌مندی تصمیمات تقنینی، مجریان قانون نیز در تصمیم‌گیری و

اجرا، تابع ضوابط و نظامات مشخص نیستند و براساس تشخیص و به‌ویژه منافع شخصی، گروهی، جناحی، سازمانی و ... خود عمل می‌کنند. نتیجه، عدم اجرای قوانینی است که قطعاً اجرای آنها، منوط به هماهنگی و هم‌افزایی دستگاه‌ها بوده است (مرکز مالگیری، ۱۳۹۸: ۲۲۷).

در واقع مقررات‌گذاری همچون تعبیه ریل‌هایی است که نهادهای تنظیمی بر مدار آنها حرکت می‌کنند، چنانچه این مقررات با واقعیت‌ها منطبق نباشند یا اینکه فارغ از رعایت خصایص شکلی، فاقد ویژگی‌های کیفی ضروری و بایسته مقررات لازم‌الرعایه باشند، امکان عملکرد مطلوب از نهادهای تنظیمی سلب می‌شود.

## ۲.۲. تضمین استقلال

برقراری یا حفظ یکپارچگی کارکرد تنظیمی و نظارتی تا حد زیادی به فرهنگ (سیاسی) حاکم هم بستگی دارد. در تعدادی از نظام‌های توسعه‌یافته، استقلال با شفافیت فرایندهای سیاسی، وجود کنترل‌ها و موازنه‌های متعدد در نظام سیاسی، نقش رسانه‌ها و فقدان پیوند تنگاتنگ بین دولت و تجارت، استحکام می‌یابد. با این حال در بسیاری از اقتصادهای دیگر در حال گذار یا در حال توسعه، عناصر محیطی که نهادهای تنظیمی در آن فعالیت می‌کنند، یا فاقد توسعه بوده یا در حال توسعه هستند و از این‌رو توجه بیشتری باید به ترتیبات نهادی برای تضمین استقلال معطوف شود (علی‌نژاد و چیت‌سازان، ۱۳۹۱: ۱۲).

عناصر متعددی با استقلال نهاد تنظیمی ارتباط پیدا می‌کنند که از جمله مهم‌ترین آنها باید به مستقل بودن آن در ارتباط با قوای سه‌گانه، استقلال بودجه‌ای و استقلال نهادی اشاره کرد؛ این مقوله به‌خصوص از این حیث که نهادهای تنظیمی در راستای اجرای صلاحیت‌های قانونی، مقررات وضع کرده و بر اجرای آن مقررات نظارت می‌کنند، اهمیتی دوچندان می‌یابد. تقویت ساختارهای اداری با استفاده از کارکنان نیروهای متخصصی که در یک فرایند شایسته‌سالار استخدام شده‌اند و ضوابط به‌کارگیری و خاتمه خدمت آنان، به‌صورتی شفاف در قوانین مربوط ذکر شده است، می‌تواند عاملی در جهت تقویت استقلال نهادی باشد. از دیگر عوامل تهدیدکننده استقلال، تدوین و تصویب بودجه نهاد تنظیمی است که قوه مجریه و پارلمان می‌توانند آن را مستمسکی جهت اعمال فشار قرار دهند؛ در این خصوص شاید تخصیص بخشی از مالیاتی که از بازارها، اصناف و شرکت‌های زیرمجموعه نهاد مربوطه دریافت می‌شود، به همان نهاد تنظیمی، آن هم به موجب قانونی صریح و شفاف و در ردیفی مستقل، بتواند این خطر را برطرف کند.

یکی از مدل‌های نظری در خصوص تعامل بین مراجع سیاسی و نهادهای تنظیمی مستقل که از دهه‌های گذشته مرسوم شده است، مدل گفت‌وگوست که به‌شدت ملهم از تئوری کارگزار و نهادگرایی جدید است. مدل مذکور از این دیدگاه حمایت می‌کند که ناظران (حتی دارای موقعیت مستقل) بیشترین تلاش

خود را انجام می‌دهند تا از مقاصد، نیات و نظرهای رهبران سیاسی آگاه شوند و واکنش آنها را به پیشنهادهاى جدید سیاستگذاری پیش‌بینی کنند (Majone, 1993). به نظر می‌رسد چنین مدلی تا آنجا مجاز است که توازن در تعامل فی‌مابین دولت تنظیم‌گر و نهادهای تنظیمی را مخدوش نسازد؛ زیرا در آن صورت نهاد تنظیمی، به اجراکننده صرفِ اوامر دولتی تبدیل می‌شود و فلسفه وجودی‌اش را از دست خواهد داد.

### ۳.۲. نظارت و کنترل

ورود ناظر به فعالیت‌های اجرایی و دخالت در کار مجری درست نیست، زیرا دخالت هر یک از ناظر و مجری در کار یکدیگر به‌مثابه نقض قواعد بازی است. درست است که ناظر و مجری هر دو فعال‌اند؛ اما نوع بازی و فعالیت آنها، در اساس متفاوت است. مجری، بازی نوع اول را انجام می‌دهد که ارتباط مستقیمی با امور دارد و داخل زمین و میدان فعالیت‌ها صورت می‌گیرد؛ ناظر، اما بازی نوع دوم را انجام می‌دهد که با میدان عمل ارتباط مستقیم ندارد، و تنها بر بازی نوع اول نظارت می‌کند که توسط مجری انجام می‌گیرد. در نتیجه، دخالت هر یک از این دو در کار دیگری تخطی از قواعد بازی قلمداد می‌شود (منصورنژاد، ۱۳۸۳: ۲۳). در حکمرانی تنظیمی ضروری است که این رویکرد در نحوه نظارت دولت بر نهادهای تنظیمی و همچنین نظارت نهادهای تنظیمی بر زیرمجموعه‌های آن، به‌صورت پیوسته و شبکه‌ای وجود داشته باشد.

اعمال نظارت دقیق در عین تفویض اختیارات کافی به مدیران شرکت مناسب‌ترین شیوه برای افزایش بازدهی شرکت‌های تجاری است که نظریه حاکمیت خوب شرکتی بر آن تأکید می‌کند، زیرا محدود بودن اختیارات مدیران امکان تصمیم‌گیری‌های مناسب را در موارد ضرورت از آنها سلب می‌کند و می‌تواند زمینه‌ساز از دست رفتن فرصت‌ها باشد و فقدان نظارت کافی هم شرایط را برای سوء استفاده از اختیارات توسط مدیران فراهم می‌کند و سبب ترجیح منافع شخصی بر منافع جمعی شرکت و شرکا از سوی مدیران می‌شود (مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۲: ۵۳). نهادهای تنظیم‌گر نیز در صورتی به اهداف موردنظر نزدیک می‌شوند که نظارت دولتی به نحوی متعادل و توجیه‌پذیر، به‌گونه‌ای که دامنه اختیاراتشان را محدود نسازد، صورت گیرد. در نتیجه، نظارت باید به‌گونه‌ای انجام گیرد که به دخالت در اعمال صلاحیت‌های نظارت‌شونده نینجامد و استقلال وی را مخدوش نسازد (Poyet, 2001: 8).

با استفاده از کنترل قضایی می‌توان تصمیمات سازمان‌های مقررات‌گذار را برای بررسی به دادگاه‌ها سپرد. از جمله دلایلی که مبنای کنترل قضایی محسوب می‌شوند، به شرح ذیل است: سازمان مقررات‌گذار نتواند مبنای منطقی تصمیمات خود را توضیح دهد؛ مدارک و اسناد ارائه‌شده از سوی شرکت‌های ذی‌نفع توسط سازمان اداری نادیده گرفته شود؛ سازمان از روش‌ها و دستورات عمل‌های خود



درباره جمع‌آوری اطلاعات و اخذ تصمیم نهایی سرپیچی کند، تصمیم سازمان با قانون مبنایی که مقررات‌گذاری بر آن استوار است معارض باشد؛ سازمان حق طرف ذی‌نفع را برای مشارکت در فرایند تصمیم‌سازی نادیده گرفته باشد (هداوند، ۱۳۸۷: ۷۲). به سخن بهتر، کنترل اجباری که مستلزم تحمیل تصمیم، دستوردهی، ابطال یا وضع مجازات است، متناسب با جنبه اجرایی پاسخگویی یعنی پاسخگویی اصلاحی یا جبرانی است. چنین کنترلی به صورت موردی و واکنشی اعمال می‌شود و با تصمیم یکجانبه تحمیل می‌شود و مبتنی بر قوه قاهره همراه با مجازات و ضمانت اجراست که معمولاً توسط دادگاه، مراجع شبه‌قضایی و پارلمان به کار می‌رود (Reif, 2004: 28-30). در تنظیم‌گری واکنشی ۱، کنترل سخت در مرحله چهارم و به ترتیب اولویت، پس از خودتنظیم‌گری ۲، سازوکارهای اقناعی و اجتماعی جهت نهادینه‌سازی مقررات تنظیم‌گری، اخطار و مجازات‌های خفیف اجتماعی، استفاده می‌شود (Ayres & Braithwaite, 1992: 39). فناوری‌های جدید کنترل ۳ لزوماً بر اقتدار دولت مرکزی استوار نیستند (Foucault, 1991: 91-92). دولت مقررات‌گذار در مفهوم پست‌مدرن یا فراتنظیمی، از ساختار کنترلی متمایزی بهره می‌گیرد. اگر نظام دولت تنظیمی، بر مدل کنترل سلسله‌مراتبی دولتی بر امور اقتصادی و اجتماعی استوار است، نظام دولت فراتنظیمی ۴، ترکیبی از دولت، بازار و جامعه را در فرایند کنترل جامعه پذیرفته است (Offe, 2000: 71-93). بررسی شیوه کنترل در نظام مقررات‌گذاری پست‌مدرن، مستلزم نوشتاری مستقل است و با توجه به اینکه در این مقاله، تمرکز بر رویکرد مدرن دولت تنظیم‌گر است، به فرصتی دیگر موکول می‌شود.

## ۲.۴. افزایش سطوح مشارکت

از مهم‌ترین هدف‌های هر نظام حکومتی در جهان، استقرار عدالت اقتصادی و اجتماعی است تا تمامی افراد کشور قادر باشند با توجه به توانایی‌ها و استعدادهایی که دارند، از امکانات کشور برخوردار شوند (موسی‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۲). دولت به سه شیوه کلی در روابط اقتصادی و فعالیت بنگاه‌های اقتصادی مداخله می‌کند: الف) مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌های اقتصادی ب) وضع قوانین و مقررات گسترده برای نحوه فعالیت بنگاه‌های اقتصادی و ج) ارائه تسهیلات تشویقی و هدایتی (شمس، ۱۳۸۱: ۳۹). ظهور دولت‌های مقررات‌گذار در سال‌های پس از ۱۹۸۰ میلادی در اروپا و آمریکا سبب شد تا دولت‌های حقوقی با رویکردی جدید در حوزه‌هایی نظیر انرژی، ارتباطات و فناوری اطلاعات و برق و مخابرات،

1. Responsive Regulation
2. Self-regulation
3. Control Technologies
4. Post-Regulatory state

ضمن تمرکززدایی و برون‌سپاری امور، از فعالیتهای تصدی‌گری فاصله بگیرند و با اهتمامی بیشتر به فعالیتهای حاکمیتی بپردازند (Crew & Parker, 2006: 1-4).

بر مبنای الگوی حکمرانی تنظیمی<sup>۱</sup>، مداخله مستقیم دولتی و مقررات‌گذاری افراطی دیگر با اقتضانات امروز جوامع همخوانی ندارد و لازم است دولت اولاً در ماهیت و محدوده وظایف خود تجدیدنظر کند و از تصدی‌گری و اتخاذ رویکرد سختگیرانه «دستور و کنترل» به سمت اعتماد بیشتر به بخش‌های غیرحکومتی و فضاسازی برای مشارکت مؤثر آنها در اداره امور عمومی حرکت کند. دوم اینکه چنانچه مداخله و مقررات‌گذاری دولتی نیز ضروری باشد، باید با تأمل و بررسی‌های بیشتری نسبت به آثار و تبعات اقدامات الزام‌آور خود بر بخش‌های مختلف جامعه، اقدام به مقررات‌گذاری کند (اصغرینیا و رستمی، ۱۳۹۷: ۶۱). در همین زمینه از اواخر دهه ۱۹۷۰، دولت‌ها به آشکال‌گوناگون به سمت خصوصی‌سازی حرکت کرده‌اند.<sup>۲</sup> خصوصی‌سازی‌ها به معنای اعم کلمه، شامل انتقال مالکیت یا کنترل سازمان‌های دولتی به سرمایه‌گذاران خصوصی است (Heracleous, 1999: 38-49). عرضه سهام در بازار بورس، واگذاری مدیریت بنگاه به بخش خصوصی و حضور دولت به‌عنوان شریک بدون رأی و انحلال شرکت‌های دولتی و فروش اموال آنها به بخش خصوصی، از جمله روش‌های خصوصی‌سازی عمومی محسوب می‌شود (محمدنژاد، ۱۳۹۷: ۹۸). نهایی کردن مقررات کافی و شفاف در چارچوب حقوقی و استحکام قواعد موردنظر، قدم اساسی و آغازین در موفقیت برنامه خصوصی‌سازی است. چارچوب حقوقی باید چنان کارآمد باشد که کارگزاران پیش از خصوصی‌سازی و پس از آن به‌راحتی وظایف حقوقی و اختیارات خود را درک کنند و در صورت بروز هر مشکل با کمک آن زیرساخت حقوقی، به حل‌وفصل آن بپردازند. عناصری چون حاکمیت، پاسخگویی مدیران ارشد و توجه یا بی‌توجهی به مشارکت مردم در تصمیم‌سازی، تأثیر معنی‌داری در روند واگذاری، خصوصی‌سازی و در تثبیت‌گذار نظام اقتصادی داشته است (دادگر، ۱۳۹۸: ۳۱۲-۳۱۰).

نتایج تحقیقات نشان می‌دهند که کاستن از حجم مقررات حاکم بر فعالیتهای اقتصادی تأثیر مثبت قابل توجهی بر رشد تولید و درآمد ناخالص ملی و کاهش هزینه‌های فعالیت اقتصادی دارد که همگی در نهایت سبب کاهش قیمت کالا و خدمات در بازار می‌شوند (هداوند و سرزعی، ۱۳۸۷: ۴۰). مقررات‌زدایی<sup>۳</sup>

#### 1. Regulatory Governance

۲. در الگوی روسی اساس اقتصاد بازار، مالکیت خصوصی است. بنابراین برای گذار از اقتصاد دولتی به خصوصی، تنها روش مؤثر خصوصی‌سازی است که سبب افزایش مالکیت خصوصی می‌شود. در مقابل مطابق الگوی چینی آنچه بنیان اقتصاد بازار را تشکیل می‌دهد، رقابت است که ابتدا باید فضای کسب و کار، رقابتی و عاری از انحصار گردد؛ مقررات دست و پا گیر و محدود‌کننده ی فعالیت بخش خصوصی باید حذف گردد (سابا و مویر، ۱۳۸۵: ۱۱).

۳. طرفداران این سیاست اثر مثبت مقررات‌زدایی بر رشد صنایع در بخش‌های مختلف و به‌تبع آن توسعه اقتصادی را با مطالعات و

در کنار خصوصی‌سازی می‌تواند به‌عنوان ابزاری جهت تقویت کارایی نهادهای تنظیمی تلقی شود؛ با واگذاری مدیریت بخش‌های دولتی به نهادهای تنظیم‌گر خصوصی، زمینه لازم به‌منظور مشارکت بیشتر شهروندان در اداره امور عمومی فراهم می‌شود و در این زمینه وجود مقررات افراطی، مانعی در جهت تحقق هدف غایی مطلوب خواهد بود؛ زیرا حوزه اختیارات مقررات‌گذار خصوصی را تا اندازه‌ای تحدید خواهد کرد که اساساً خصوصی‌سازی از معنا تهی می‌شود. وجود قوانین مبهم از عواملی است که در مراحل بعدی به تورم قوانین و مقررات منجر می‌شود که اغلب مقررات بعدی نیز به‌دلیل وجود تناقضات و ابهامات احتمالی، کارآمد نخواهند بود؛ قوانین خط‌مشی‌ساز باید به‌گونه‌ای تنظیم شوند که ضمن بسترسازی جهت افزایش سطوح مشارکت، از بروز احساس نیاز جهت تصویب مقررات زائد و دست‌وپا گیر در آینده جلوگیری کنند؛ و با تضمین وجود محدوده صلاحیتی کافی برای نهادهای تنظیمی تخصصی و مستقل، از بزرگ شدن اندازه دولت که زمینه‌ساز فساد و ناکارآمدی است، جلوگیری کنند.

### ۳. تعهدات نهادهای تنظیمی در برابر دولت تنظیم‌گر

#### ۱.۳. تعهدات مستقیم

این‌گونه تعهدات شامل مواردی می‌شود که نهادهای تنظیمی به‌گونه‌ای مستقیم و بدون واسطه در برابر دولت مسئولیت دارند؛ برای مثال آنها موظف‌اند که از حدود صلاحیتی که توسط قانون تعیین شده است، خارج نشوند، از قدرت سوء استفاده نکنند و در برابر دولت پاسخگو باشند.

#### ۱.۱.۳. رعایت چارچوب صلاحیتی

از منظر حوزه تحت تنظیم‌گری، می‌توان تنظیم‌گران را به دو دسته بخشی و کارکردی تقسیم کرد. تنظیم‌گران بخشی<sup>۱</sup> تمرکز خود را به بخش خاصی محدود می‌کنند و فقط به نظارت بر همان بخش می‌پردازند. برخلاف تنظیم‌گران بخشی، تصمیمات تنظیم‌گران کارکردی<sup>۲</sup> به یک بخش خاص محدود

یافته‌های تجربی ثابت کرده‌اند. براساس نتایج یکی از این پژوهش‌ها که در سال ۲۰۰۵ میلادی انجام گرفته است، رشد بالای ۹ درصد چین به‌دلیل اعمال سیاست مقررات زدایی در بخش بزرگی از صنایع بوده و اعمال محدود این سیاست در بخش‌های نفت، برق و حمل‌ونقل، مانع رشد این بخش‌ها در مقایسه با صنایع دیگر بوده است (هداوند و سرزعی، ۱۳۸۷: ۱۷).

۱. در هر کدام از بخش‌های مختلف انگلستان و نیز سایر کشورهای بریتانیای کبیر (اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی) نیز تنظیم‌گران متعددی فعال‌اند. در یک طبقه‌بندی کلی می‌توان از اصلی‌ترین بخش‌های تحت تنظیم تنظیم‌گران به بخش‌های حمل‌ونقل، آب، انرژی، رسانه، سلامت، خیریه، آموزش، محیط زیست و حقوق اشاره کرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷: ۴۲).

۲. تنظیم‌گر رقابت و بازار، مؤسسات استانداردگذاری، تنظیم‌گر بازارهای مالی و کمیسیون انتصابات از جمله تنظیم‌گران

نمی‌شود. افزایش سطح رقابت در سراسر بخش‌ها، تنظیم مقررات تأثیرگذار بر تمامی حوزه‌ها و تسهیل خدمات ارائه‌شده به همه مصرف‌کنندگان، از جمله وظایف اساسی تنظیم‌گران کارکردی است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷: ۴۲-۴۱). اختیارات نهادهای تنظیمی، براساس مقررۀ<sup>۱</sup> ایجادشده از سوی دولت می‌تواند مشتمل بر اجراء، تصمیم‌گیری و یا هر دو باشد. نهاد مربوط باید در حدود شرح وظایفی که از قبل مشخص شده گام بردارد و از آن فراتر نرود؛ از این حیث، تفاوتی میان تنظیم‌گران بخشی همچون نهادهای تنظیمی فعال در حوزه‌های حمل‌ونقل و انرژی و تنظیم‌گران کارکردی، مانند تنظیم‌گران بازار و مؤسسات استانداردگذاری وجود ندارد.

در نهادهای مقررات‌گذار یا تنظیمی، فرایند تصمیم‌سازی توسط آیین‌های قانونی شکل می‌گیرد و تنظیم می‌شود. این آیین‌ها مقام اداری را ملزم به اتخاذ تصمیماتی می‌کند که منافع عمومی‌ای را که نهاد مقررات‌گذار نیز برای آن اهداف تأسیس شده است، محقق سازد (Pierce, 1999: 20). علاوه‌بر مقررات‌گذاری ورود، قیمت و تولیدات، سازمان‌های اداری مقررات‌گذار اقتصادی باید نظارت خود را تقویت کنند و آن قوانین را به مرحله اجرا درآورند. بعضی از اقدامات اجرایی مقابله با شرکت‌های مشمول مقررات‌گذاری، به‌دلیل قانون‌شکنی و نقض مقررات اقتصادی است. اقدامات اجرایی علیه شرکت‌های مشمول مقررات‌گذاری، می‌تواند به‌وسیله شکایت‌هایی از مشتریان آنها یا حسابرسی‌های دوره‌ای توسط سازمان‌های اداری مقررات‌گذار آغاز شود. اگر شهروندان یا کارمندان دستگاه اداری، شواهدی حاکی از نقض قانون بیابند، علیه شرکت‌های ناقض قانون، اقدامات اجرایی انجام می‌گیرد. برخی سازمان‌ها مجبور می‌شوند شکایت‌ها را در دادگاه طرح کنند، در صورتی که سازمان‌های اداری می‌توانند شنیده‌ها را پیگیری کرده و تعیین کنند که آیا قانون نقض شده است یا خیر و پس از آن با تعیین جریمه‌هایی جواز شرکت را به حالت تعلیق درآورند (هداوند، ۱۳۸۷: ۸۲-۸۱). در اینجا، رعایت چارچوب صلاحیتی، در مفهوم دیگری متبلور می‌شود و صرفاً به معنای عدم خروج از محدوده مقرر، نیست؛ نهادهای تنظیمی یا مقررات‌گذار موظف‌اند علاوه‌بر رعایت حدود اختیارات قانونی، در اجرای دقیق آنها کوشا باشند. در این زمینه باید به‌صورت دقیق بر اجرای قوانین و مقررات از سوی شرکت‌های مشمول مقررات‌گذاری، نظارت کرده و حسب مورد از طریق سازوکارهای اداری و قضایی<sup>۲</sup>، پیگیری کنند. در مواردی که موضوع به دادگاه ارجاع می‌شود، بهره‌گیری از قضات متخصص در حوزه‌های مربوط به حقوق اقتصادی و مقتضیات امر اداری، می‌تواند منتهی به صدور

کارکردی انگلستان هستند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷: ۴۲).

۱. مقررۀ در اینجا اعم از قانون مصوب پارلمان و مقررات مصوب قوه مجریه است.

۲. کشورهایی که قوه قضاییه مستقل، کارآمد و قانونمندی دارند، بازارهای باثبات‌تر و اقتصاد پایدارتری هم دارند (دادگر، ۱۳۹۸: ۱۲۶).

آرای تخصصی، قاعده‌مند و رویه‌ساز شود و از این طریق ضمن حفظ استقلال دستگاه قضائی، موجبات تعامل و هماهنگی در جهت منافع عمومی راه، در میان نهادهای تنظیمی و دولت، فراهم آورد.

### ۲.۱.۳. پاسخگویی

در یک دولت اداری پیچیده که وجه ممیز آن، تفویض گسترده اختیار به بازیگرانی خارج از مرکز حکومت است، مفهوم مسئولیت متمرکز که سازوکارهای پاسخگویی سنتی بر آن استوار است، اغلب تخیلی و غیرواقعی می‌نماید. مسئله پاسخگویی هنگامی بیشتر نمایان شد که انقلاب مدیریت عمومی نوین در زمینه اداره امور عمومی به پاره‌پاره شدن هرچه بیشتر بخش عمومی انجامید. توضیح اینکه در دولت تنظیم‌گر به موجب قانون، قرارداد یا دیگر سازوکارها به دامنه گسترده‌ای از نهادهای عمومی و برخی سازمان‌های خصوصی تفویض اختیار صورت می‌گیرد که از یک سو ناکارآمدی سازوکارهای سنتی پاسخگویی نظیر دادگاه و پارلمان را در پی دارد و از سوی دیگر، ضرورت انداختن طرحی نو در این زمینه را بیش از پیش آشکار می‌سازد (Scott, 2000: 38-39). پاسخگویی به صورت خاص، به معنای ابرازی برای پاسخ و توضیح دادن اعمال و تصمیم‌های یک فرد یا مقام به مقام یا نهاد دیگری است که با آثار حقوقی و سیاسی و اداری لازم همراه باشد (زرعی، ۱۳۹۴: ۲۶۴). سازوکارهای پاسخگویی سنتی یعنی پاسخگویی به وزیر، پارلمان و دادگاه صرفاً بخشی از شبکه پیچیده پاسخگویی است. در دهه‌های اخیر، تغییرات به وجود آمده در ساختارهای پاسخگویی سبب ظهور برخی اشکال گسترده پاسخگویی شده تا آنجا که نقش مراجع شبه قضایی و سازمان‌های اداری نظیر آمبودزمان در پاسخگو ساختن نهادهای عمومی بیش از پیش پررنگ شده است (Morgan & Yeung, 2007: 229). از دیدگاه حکمرانی شبکه، پاسخگویی اغلب به عنوان یک مکانیسم برای افزایش شفافیت و به اشتراک گذاری اطلاعات به منظور افزایش یادگیری میان پاسخ‌دهندگان و پاسخ‌گیرندگان و برای انطباق و بهبود خط‌مشی‌ها، خدمات و رفتارها دیده می‌شود (الوانی و ندائی، ۱۳۹۷: ۲۲۲). البته هرچه به سمت رویکرد پست‌مدرن نسبت به دولت تنظیمی حرکت می‌کنیم، به همان میزان حکمرانی نیز از مفهوم تنظیم‌گری مدرن فاصله گرفته و به سوی دولت فراتنظیمی و حکمرانی شبکه‌ای، پیش می‌رود؛ از این‌رو درک و تبیین صحیح از مفهوم پاسخگویی در دولت مقررات‌گذار مدرن، زمینه‌ساز فهم دقیق‌تری از آن در الگوی پست‌مدرن است.<sup>۱</sup> اما

۱. برخی اوقات تعیین اینکه چه کسی در مقابل نتایج باید پاسخگو باشد، دشوار است. اگر بازیگران دولتی و خصوصی متحد شوند که در اصطلاح مشارکت دولتی و خصوصی نام دارد، روشن نیست که چه کسی برای تصمیمات و نتایج حاصل از آن مسئول است. در برخی کشورها مانند ایالات متحده، دادخواهی ابزاری است که برای حل اختلافات به کار می‌رود که شامل اختلافات میان اعضای شبکه‌های حکمرانی نیز می‌شود (الوانی و ندائی، ۱۳۹۷: ۲۲۹).

ابتدا باید دو سطح متفاوت پاسخگویی، مشتمل بر «پاسخگویی توضیحی»<sup>۱</sup> و «پاسخگویی اصلاحی یا جبرانی»<sup>۲</sup> را ارزیابی کنیم.

پاسخگویی توضیحی متناظر با «کنترل همکارانه»<sup>۳</sup> یا «کنترل نرم»<sup>۴</sup> است. کنترل همکارانه، تسهیل‌کننده و فعال است، مستلزم پاسخگویی مرجع یا مقام مخاطب است و از ابراز توصیه و اقناع بهره می‌گیرد. بر این اساس، بازیگران به‌منظور نیل به نتایج دلخواه و اصلاح رفتار، وارد گفتگو و تبادل نظر می‌شوند و چنین ابزاری برای جبران خسارت متناسب با اوضاع و احوال شکایت از انعطاف‌پذیری بیشتری برخوردار است (شفیعی سردشت و همکاران، ۱۳۹۷: ۷۴-۷۳). پاسخگویی اصلاحی یا جبرانی به معنای تعهد به توجیه فعل یا ترک فعل است. به سخن بهتر، جوابگو بودن نسبت به همه اشتباهات یا سوء مدیریت‌ها و بی‌کفایتی‌های کشف‌شده و پیش‌بینی راهکارهای اصلاحی یا جبرانی برای آنها. در این معنا، پاسخگویی در معنای «مسئول به‌شمار آمدن» است که با خود معنای ضمنی سرزنش و مجازات را به‌همراه دارد. این نوع پاسخگویی به‌وضوح «معطوف به گذشته»<sup>۵</sup> یا «پسینی»<sup>۶</sup> است (Turpin & Tomkins, 2007: 565-566). می‌توان چنین استدلال کرد که آمبودزمان تأسیسی است که به معنای واقعی یک ناظر محسوب می‌شود و صرفاً در بردارنده عنصر جواب‌دهی پاسخگویی یعنی جواب‌دهی و اجرا را در برمی‌گیرد و مقامات و مراجع مشمول کنترل موظف به پاسخگویی است و مقامات و نهادهای مشمول نظارت تنها موظف به پاسخگویی توضیحی در مقابل آن هستند. در مقایسه، دادگاه و پارلمان که از ابزارهای کنترلی و سازوکار مهار و تعادل بهره می‌گیرند، هر دو عنصر پاسخگویی یعنی جواب‌دهی و اجرا را در برمی‌گیرند و مقامات و مراجع مشمول کنترل، موظف به پاسخگویی توضیحی و اصلاحی یا جبرانی در مقابل آنها هستند (شفیعی سردشت و همکاران، ۱۳۹۷: ۷۵). از این رو نهادهای تنظیم‌گر موظف‌اند تا در برابر دولت به هر دو جنبه پاسخگویی اعم از توضیحی و اصلاحی یا جبرانی، پایبند باشند؛ اگرچه این پاسخگویی در مفهوم توضیحی آن، صرفاً در برابر دولت نخواهد بود، بلکه شامل آمبودزمان‌ها که اساساً به‌عنوان ارگان‌های ناظر غیردولتی شناخته می‌شوند و رسانه‌های جمعی که نماینده افکار عمومی به‌حساب می‌آیند نیز می‌شود.

امروزه با توجه به محیط سیاسی دموکراتیک، شایسته است روابط بین بوروکراسی، مردم، قانونگذار و رسانه‌ها، و انواع و اقسام پاسخگویی، به‌طور مستقیم برقرار شود تا بدین ترتیب، سازمان مربوط رأساً مسئولیت بهبود اداره خدمات عمومی را بر عهده بگیرد (زارعی، ۱۳۹۴: ۳۶).

1. Explanatory Accountability
2. Amendatory or Remedial Accountability
3. Cooperative Control
4. Soft Control
5. Retrospective
6. A Posteriori

### ۲.۳. تعهدات غیرمستقیم

این دسته از تعهدات، به‌طور مستقیم ناشی از تکالیف نهادهای تنظیم‌گر در برابر شهروندان هستند، اما به این دلیل که برآمده از تفویض اختیار دولت به نهادهای تنظیم‌گرند و منفعت عمومی را دنبال می‌کنند، از این‌رو تضمین اجرای عادلانه آنها نسبت به اشخاص، در زمره تعهدات نهادهای تنظیم‌گر در برابر دولت تنظیم‌گر، قرار می‌گیرد.

### ۱.۲.۳. گسترش و تضمین رقابت عادلانه

رقابت، فرض اساسی سیستم بازار است. در مواردی که رقابت به‌طور جدی از طریق انحصارات و اعمال ضد رقابتی آسیب ببیند، بازار دچار نارسایی می‌شود. حقوق رقابت یا «آنتی تراست»<sup>۱</sup> ابزار اصلی مقابله با این مشکل است. در واقع، می‌توان گفت حقوق رقابت به‌عنوان یکی از زیرشاخه‌های دانش حقوق عمومی دارای اهداف و کارکردهای منحصر به فردی، به‌ویژه در ارتباط با برقراری نظم عمومی بازار، افزایش کارایی و توسعه عدالت اقتصادی است (Whish & Bailey, 2012: 19). حقوق رقابت در این معنا به دنبال حصول اطمینان از وجود رقابت منصفانه<sup>۲</sup> در کسب و کارهاست.<sup>۳</sup> در اقتصاد، رقابت محرک اصلی نیروهای بازار است و برای ایجاد کارایی بیشتر استفاده می‌شود. طرفداران مدیریت دولتی نوین که بر نقش نیروهای بازار در ارائه کالاها و خدمات بهتر ارزش می‌نهند، ضرورتاً این بحث را ایجاد می‌کنند که ایجاد رقابت می‌تواند این امر را تسهیل کند. پین<sup>۴</sup> معتقد است که ساختارهای حکمرانی اثربخش برای تضمین بقای جامعه پدیدار می‌شوند و در بیشتر نمونه‌های رقابت اجتماعی، مجموعه‌ای از قوانین زیربنایی<sup>۵</sup> وجود دارد که بر رفتارهای رقابتی حکمفرما هستند. این قوانین در صورت به ارمغان آوردن رقابت منصفانه، رضایت همه رقبای را در پی خواهند داشت، خواه قوانین مربوط به اشتغال باشد، خواه قوانین یک ورزش رقابتی باشد و خواه قوانین و مقررات حاکم بر مبادله‌های بازار باشد (الوانی و ندائی، ۱۳۹۷: ۱۲۸-۱۲۷).

تنظیم مقررات یا مقررات‌گذاری اقتصادی که در معنای عام خود دامنه وسیعی از مقررات‌گذاری در حوزه بازارهای مالی و غیرمالی را شامل می‌شود، در معنای خاص، آن نوعی از مداخله دولت در عرصه اقتصاد به‌منظور تنظیم نظام بازارهای با ویژگی «انحصار طبیعی»<sup>۶</sup> و تسهیل رقابت در بازارهای مورد اشاره

1. Anti-Trust

2. Fair Competition

3. WWW.dictionary.Cambridge.org

4. Paine

۵. زیمیر در کتاب خود با عنوان اهداف حقوق رقابت ذیل مبحث بنیادهای هنجاری حقوق رقابت، رفاه اقتصادی و اجتماعی شهروندان و به‌طور خاص مصرف‌کنندگان را مهم‌ترین هدف و عامل تنظیم و تدوین قواعد حقوق رقابت برشمرده است (Zimmer, 2012: 3-4).

6. Natural Monopoly

از طریق تنظیم مقررات است که به منظور اجرای سیاست‌ها و فرایندهای خطامشی‌ساز رقابتی به کار می‌رود و عملی است که دولت در آن اقدامات و فعالیت‌های خاصی را برای افراد و بنگاه‌های اقتصادی فعال در این بازارها، مجاز و یا ممنوع می‌سازد و نحوه ورود و خروج به بازارهای با ویژگی انحصار طبیعی و نیز شرایط فعالیت در آنها را برای «بنگاه‌های اقتصادی»<sup>۱</sup>، مشخص و معین می‌کند. این مقررات به طور معمول از طریق فرایند اداری مستمر<sup>۲</sup> و اغلب از طریق سازمان‌های اداری خاص مانند کمیسیون‌ها یا نهادهای حافظ رقابت و یا نهادهای مقررات‌گذار یا نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی «رگولاتوری» تنظیم می‌شود (اصغر نیا و رستمی، ۱۳۹۷: ۱۳۹۷). نهادهای مذکور موظف‌اند تا با تصمیم‌گیری‌های عقلایی، تنظیم مقررات مطلوب و اثربخش و همچنین اعمال بدون تبعیض آن‌ها، با رویکردی عدالت‌محور، رقابت را گسترش دهند تا از این طریق زمینه لازم برای ورود و مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی در عرصه مدیریت امور عمومی فراهم شود. در این زمینه نهادهای تنظیمی باید نسبت به سه امر بسیار مهم، متعهد باشند: ۱. پرهیز از سیاست‌زدگی، ۲. تخصص‌گرایی و ۳. شایسته‌سالاری. البته پیش‌شرط لازم و ضروری به منظور تحقق عملکرد مطلوب از سوی نهادهای تنظیم‌کننده، آن است که دولت تنظیم‌گر، بسترهای مورد نیاز را از قبل فراهم کرده باشد؛ قوانین زیربنایی<sup>۳</sup> با ایجاد استانداردها و قواعد عام‌الشمول، مانع از انحراف نهادهای تنظیمی از مسیر ترسیم‌شده قانونی آنها می‌شوند و با تفویض اختیارات کافی و مورد نیاز، فرصت‌های لازم جهت تقویت رقابت عادلانه را در اختیار نهادها قرار می‌دهند.

انحصار قدرت اقتصادی در دست گروهی خاص، فرصت رقابت برای دستیابی به منابع ارزشمند اقتصادی-اجتماعی و فرصت مشارکت در تصمیم‌گیری‌های حساس اقتصادی را به طور منظم (نظام‌مند) از دیگران سلب می‌کند. با کاهش فرصت رقابت و مشارکت اقتصادی، امکان نظارت همه‌جانبه بر نحوه اعمال قدرت مزبور کم و زمینه برای بروز هرگونه فساد فراهم می‌شود (چلبی، ۱۳۹۷: ۱۹۲-۱۹۱).

### ۲.۲.۳. حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان

با توجه به اینکه وظایف اولیه نهادهای مقررات‌گذار عبارت‌اند از تضمین تأمین نیازهای معقول و تضمین توانایی سرمایه‌گذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی، می‌توان گفت چنانکه این شرکت‌ها بتوانند در راه فعالیت‌های خود سرمایه‌گذاری کنند، در راستای منافع مصرف‌کنندگان است<sup>۴</sup>، زیرا در غیر این صورت،

1. Economic Firms

2. Continuous

۳. قانون به منزله قواعدی لازم‌الاجرا، نقشی اساسی در نحوه توزیع منابع ارزشمند جامعه دارد. هرچه قوانین درباره نحوه توزیع منابع ارزشمند کمیاب در جامعه عادلانه‌تر باشند، قوانین مزبور از مقبولیت بیشتری برخوردار می‌گردند (چلبی، ۱۳۹۷: ۹۰).

۴. در حال حاضر در بیشتر قوانین مربوط به نهادهای مقررات‌گذار در انگلستان که در سال‌های اخیر مورد بازنگری قرار گرفته‌اند،



هیچ‌گونه خدماتی توسط این شرکت‌ها قابل ارائه نیست. همچنین با تضمین برآورده شدن نیازهای معقول، نهاد مقررات‌گذار بی‌شک توانایی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان را خواهد داشت (شمس، ۱۳۸۸: ۵۳). اما «تأمین همه نیازهای معقول» به چه معناست؟ این وظیفه به بهترین شکل ممکن می‌تواند به‌مثابه وظیفه «خدمات‌رسانی عمومی» تفسیر شود. این تفسیر با توجه به وظیفه و تکلیف شرکت‌ها به ارائه خدمات در شرایطی خاص، و همچنین با توجه به تفسیر دادگاه‌ها در مقام رفع ابهام، تأیید شده است (Cook & Mosedale, 2007: 84).

تنوع و پیچیدگی کالا و خدمات موجود در بازار، استفاده صحیح آن را وابسته به اطلاعاتی کرده که نوعاً در اختیار متخصص است. این اطلاعات، مصرف‌کننده را در استفاده بهینه از کالا و خدمات راهنمایی کرده و خطرهای و آثار جانبی زیانبار آن را گوشزد می‌کند. به همین سبب حقوقدانان، تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان را مکلف به ارائه اطلاعات و راهنمایی‌های لازم در مورد چگونگی استفاده از کالا و اطلاع‌رسانی نسبت به عیوبی کردند که از وجود آن مطلع هستند<sup>۱</sup> یا تخصص آنها ایجاب می‌کند از آن عیوب آگاه باشند (جنیدی، ۱۳۸۱: ۱۲). دسته‌ای از مقررات در جهت پیشگیری از ورود خسارت به مصرف‌کنندگان وضع شده‌اند؛ همچون مقرراتی که ناظر بر جمع‌آوری محصولات خطرناک از عرصه معاملات تجاری و بازار بوده و یا ناظر به حذف شروط تحمیلی در قراردادهای نمونه و مدل هستند. مقررات دیگری نیز به‌منظور جبران آثار زیان‌های وارده تدوین شده‌اند؛ برای مثال در این‌گونه موارد می‌توان به مقررات در زمینه مسئولیت ناشی از کالا و یا بطلان شروط تحمیلی در قراردادهای منعقد اشاره کرد (قاسمی حامد، ۱۳۹۴: ۱۱۱). در مواردی که نهاد تنظیم‌کننده، صرفاً به اجرای قوانین و مقررات دولتی می‌پردازد و خودش خط‌مشی‌ساز نیست، چنانچه قانون فاقد ویژگی‌های لازم باشد، اساساً اجرای مطلوب آن امکان‌پذیر نبوده و مسئولیت وقوع چنین امری بر عهده دولت است؛ مگر اینکه قانون (مقرره) نقصی نداشته باشد و یا آنکه نهاد تنظیمی، رأساً اقدام به وضع مقررات کرده باشد، در چنین حالتی نیز دو فرض متصور خواهد بود، فرض اول این است که نهاد تنظیم‌گر از حدود صلاحیت خویش خارج شده باشد که در صورت تحقق چنین فرضی، اقدام صورت‌گرفته و تصمیمی که منشأ بروز آن اقدام بوده است، باطل است و قابلیت تعقیب و رسیدگی اداری و قضایی را دارد. اما در فرض دوم، چنانچه نهاد تنظیم‌گر در چارچوب صلاحیت خود اقدام به وضع مقرره کرده باشد و در نتیجه اجرای آن به حقوق مصرف‌کنندگان

حمایت از منافع مصرف‌کنندگان به وظیفه اصلی نهادهای مقررات‌گذار تبدیل شده است (شمس، ۱۳۸۸: ۵۳).

۱. بند ۲ ماده ۳ قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵: «عرضه‌کنندگان کالا و خدمات و تولیدکنندگان مکلف‌اند اطلاعات لازم شامل نوع، کیفیت، کمیت، آگاهی‌های مقدم بر مصرف، تاریخ تولید و انقضاء مصرف را در اختیار مصرف‌کنندگان قرار دهند».

خداشده‌ای وارد شده باشد، موظف است به سرعت اجرای آن را معلق کرده و با انعطاف‌پذیری کامل، مقررره ای مناسب و توجیه‌پذیر را جایگزین کند. بدیهی است که در چنین مواردی، حق مراجعه به مراجع قضایی و شبه‌قضایی برای مصرف‌کنندگانی که از تصمیم نهاد تنظیمی متضرر شده‌اند، محفوظ است. در دولت تنظیم‌گر، مقررات به‌طور مستمر بازبینی و ارزیابی می‌شود و آسیب‌شناسی می‌شود تا اولاً مقررات غیرضرور حذف شود و ثانیاً مقررات از مسیر منافع عمومی خارج نشود و تأمین‌کننده منافع گروه‌های خاصی نشود (شیروی، ۱۳۹۹: ۲۵۹). قواعد راجع به حمایت از مصرف‌کنندگان از طرفی می‌بایست مؤثر بوده اما از طرف دیگر نباید نه بسیار متعدد باشند و نه بیش‌ازحد مزاحم و دست‌وپاگیر (قاسمی حامد، ۱۳۹۴: ۱۰۷).

#### ۴. آسیب‌شناسی تعامل متوازن دولت و نهادهای تنظیمی در ایران

بنابر آنچه تاکنون تجزیه و تحلیل شد، دولت تنظیم‌گر مکلف به رعایت مقررره‌گذاری مطلوب، تضمین استقلال نهاد تنظیمی، نظارت و کنترل مؤثر و افزایش سطوح مشارکت است و در مقابل نهاد تنظیمی وظیفه دارد تا حدود صلاحیتش را رعایت کند، پاسخگو باشد، از حقوق مصرف‌کننده حفاظت کند و رقابت عادلانه را گسترش دهد. در نظام حقوقی ایران مهم‌ترین قانونی که می‌توان نقشه و طرحی در خصوص روابط دولت و نهادها را در آن جست‌وجو کرد، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است، که تحلیل آن از حیث میزان توجه به بایسته‌های مذکور، اهمیت دارد.

بند ۱ ماده ۶ قانون مذکور مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی را موظف کرده تا گزارش مجموع مالکیت مستقیم و غیرمستقیم تمامی شرکت‌های تابعه و وابسته خود را در هر بازار تولید کالا و خدمات هر شش ماه یک بار به شورای رقابت ارسال کنند. بند ۵ همین ماده سازمان بورس و اوراق بهادار را مکلف کرده تا در صورت درخواست شورای رقابت، گزارش‌های مالی مربوط به شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی مکلف به ارائه اطلاعات مالی به آن سازمان را، به شورای رقابت ارائه کند. این موارد را می‌توان در راستای پاسخگو نمودن نهادها دانست.

تبصره ۶ ماده ۶ به نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی بر حسن اجرای ماده ۶ اشاره کرد که در صورت مشاهده موارد مغایر باید مراتب را به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اعلام کند. طبق تبصره ۴ ماده ۷: «رئیس‌جمهور موظف است هیأتی را مأمور نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی نماید...». این دو تبصره به نظارت و کنترل اداری اشاره دارند و تبصره ۱ ماده ۲۴ که تمامی واگذاری‌های مغایر با حکم ماده ۲۴ را باطل دانسته و دادگاه را موظف به بازگرداندن موارد معامله‌شده به مالکیت دولت نموده و همچنین ماده ۳۲ که قوه قضاییه را مکلف به تعیین شعبی خاص جهت رسیدگی به تخلفات و جرائم ناشی از اجرا قانون مذکور نموده است، دلالت بر نظارت قضایی دولت دارند.

در ماده ۷، دستگاه‌های دولتی موضوع ماده ۸۶ قانون مذکور، شوراهای اسلامی شهر، شهرداری‌ها و مجامع و اتحادیه‌های صنفی موظف شده‌اند، تا به‌منظور تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی در قلمروهای مجاز، با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، شرایط دریافت مجوزها را تسهیل و شفاف کنند؛ در این ماده قانونگذار سطوح مشارکت را افزایش داده و برای نهادهای تنظیمی، اعم از دولتی و غیردولتی، امکان گسترش رقابت عادلانه را ایجاد کرده است. همچنین ماده ۱۷، که دستگاه‌های دولتی را مکلف به واگذاری بنگاه‌های دولتی مشمول گروه‌های ۱ و ۲ ماده ۲ قانون براساس عوامل تعیین شده نموده به افزایش سطوح مشارکت نظر داشته و با تصریح به میزان حساسیت مصرف‌کننده نسبت به محصول تولیدی شرکت به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر در طبقه‌بندی بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری، نگاهی نیز به حقوق مصرف‌کننده داشته است.

در راستای مقررگذاری، بند ۴ ماده ۴۲، به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اختیار وضع آیین‌نامه، دستورالعمل، نظامنامه و ضوابط در حدود صلاحیت‌های مربوط، اعطا کرده است. بندهای (الف) و «ب» ماده ۹۱ را می‌توان گامی مؤثر در راستای بهبود کیفیت مقررگذاری دانست که البته نیازمند اصلاح است؛ در بند «الف»، کمیسیون‌های مجلس می‌توانند در بررسی لوایح و طرح‌های اقتصادی نظر مشورتی فعالان اقتصادی را کسب و مورد استفاده قرار دهند و در بند «ب»، کمیسیون‌ها، هیأت‌ها، شوراهای و ستادهای تصمیم‌گیر در دولت، در تصمیمات اقتصادی مجازند تا نظر فعالان اقتصادی را جویا شوند و مورد توجه قرار دهند. این دو بند از آن حیث که مشورت با فعالان اقتصادی را امری اختیاری دانسته‌اند، قابل نقد هستند؛ شایسته بود تا مشورت با آنها امری تکلیفی تلقی می‌گردید، هرچند در نهایت در تصمیم اتخاذشده به‌کار گرفته نشود.

بندهای ۷ و ۸ ماده ۴۲، تبیین نقش سیاستگذاری و هدایت و نظارت دولت و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را بر عهده شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قرار داده و بند «د» ماده ۹۱، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون را تسهیل‌گر فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت قلمداد کرده است.

ذکر این موارد به این معناست که قانونگذار به لزوم تعامل و تنظیم روابط نهادها و دولت آگاهی دارد، اما از آنجا که اولویت قانون مذکور خصوصی‌سازی و سازوکارهای تقنینی، اجرایی و قضایی حاکم بر آن است، انتظار اینکه به ذکر جزئیات تمامی الزامات حاکم بر روابط متقابل دولت و نهادها بپردازد، منطقی به‌نظر نمی‌رسد. قانون مورد بحث بیش از هر چیز بر افزایش سطوح مشارکت و گسترش رقابت عادلانه نظر دارد و مجال برای پرداختن به مواردی همچون الزامات مقررگذاری کیفی شایسته متناسب با مقتضیات حکمرانی تنظیمی، بایسته‌های تضمین استقلال نهادهای تنظیمی، رعایت چارچوب‌های صلاحیتی، تکالیف نهادها در برابر دولت در راستای حمایت از حقوق مصرف‌کننده، سازوکارهای نوین کنترل و پاسخگویی، نیافته است.

## نتیجه‌گیری

دولت تنظیم‌گر و نهادهای تنظیمی به‌منزله ارگان‌های حیاتی حکمرانی تنظیمی‌اند که روابط آنها در معنای حقوقی، ذیل چارچوب تعهدات متقابل، نظم می‌یابد. پیش‌شرط تحقق هر یک از تعهدات نهادهای تنظیمی، منوط به این است که دولت وظایفش را به‌نحو صحیح و مطلوب انجام دهد؛ بدیهی است چنانچه عنصر توازن در تعامل میان دولت تنظیم‌گر و نهادهای تنظیمی وجود نداشته باشد، امکان اجرای مطلوب تعهدات متقابل نیز وجود نخواهد داشت و در مقام عمل، حکمرانی تنظیمی عاری از درون‌مایه خواهد شد. از این رو تا هنگامی که روابط اجزای درونی حکومت انتظام نیابد، دولت تنظیم‌گر شکل نمی‌گیرد.

حکمرانی تنظیمی در ایران امری نوپا محسوب می‌شود. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، به‌عنوان قانونی فرابخشی که کلیت اقتصاد کشور را در برمی‌گیرد، با تعریف چارچوب‌های خصوصی‌سازی، گامی مؤثر جهت رونق تنظیم‌گری برداشته است و می‌توان آن را به‌مثابه نقطه آغازین حرکت از دولت رفاه به سمت دولت تنظیم‌گر در ایران دانست؛ اما همان‌گونه که در بخش پایانی عنوان شد، بنا به ماهیت وجودی‌اش، به بسیاری از تعهدات متقابل توجهی نداشته و یا به‌صورت سطحی از آنها گذر کرده است. اصلاح یا افزودن برخی مواد به آن نیز نمی‌تواند راه‌حل مفیدی باشد، زیرا قانون مذکور به دنبال قاعده‌مندی‌سازی افزایش سطوح مشارکت و گسترش رقابت عادلانه است و نه تبیین تعهدات متقابل دولت و نهادها؛ از این رو به‌نظر می‌رسد در گام دوم حرکت به‌سوی دولت تنظیم‌گر، نیازمند وضع قانونی شفاف، جامع، عینی، تحقق‌پذیر و برخوردار از ضوابط اجرایی دقیق هستیم. در این زمینه پیشنهادهایی ارائه می‌شود:

۱. ارائه لایحه‌ای تحت عنوان «قانون الزامات حکمرانی تنظیمی» از سوی قوه مجریه به مجلس؛
۲. در لایحه مذکور تمامی نهادهای تنظیمی دولتی و غیردولتی، در عین اینکه کلیت آنها، ذیل عنوان دولت تنظیم‌گر انتظام می‌یابند، از قوای حکومتی تفکیک شوند؛
۳. مشخص کردن تعهدات دولت و نهادها در برابر یکدیگر؛
۴. قانون مذکور، فرابخشی باشد و بدون هیچ استثنایی، روابط متقابل تمامی نهادهای تنظیمی و دولت را شامل شود؛
۵. مسئولیت نهادها در خصوص حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، منوط به شکایت شهروندان نباشد و با توجه به اینکه اختیارات آنها در این حوزه، تفویض شده از سوی حکومت است، سازوکارهای کنترلی پیشگیرانه‌ای جهت تقویت نظارت مؤثر دولت بر نهادها، با تأکید بر کنترل همکارانه یا نرم، شکل گیرد.
۶. ترسیم مرزهای صلاحیتی و تضمین استقلال نهادهای تنظیم‌گر در اعمال اختیارات قانونی؛
۷. تصریح الزامات کیفی تقنینی پارلمان، به‌منظور بهبود حکمرانی تنظیمی در کشور.

## منابع

## ۱. فارسی

## الف) کتاب‌ها

۱. الوانی، سید مهدی؛ ندائی، امین (۱۳۹۷)، شبکه‌ها در بخش دولتی از تئوری تا عمل، چ اول، تهران: مهکامه.
۲. چلبی، آزاده (۱۳۹۷)، فساد و مقبولیت قانون از منظر جامعه‌شناسی حقوق، چ دوم، تهران: نی.
۳. دادگر، یدالله (۱۳۹۸)، محورهای اساسی در نظام‌های اقتصادی، چ سوم، تهران: نی.
۴. سابا، ژوزف؛ مویر، راسل (۱۳۸۵)، بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی، ترجمه یوسف جسمی و لیلا بندری، چ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۵. شمس، عبدالحمید (۱۳۸۱)، مقررات‌زدایی، تهران: سمت.
۶. شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۹)، حقوق اقتصادی، چ اول، تهران: سمت.
۷. قاسمی حامد، عباس (۱۳۹۴)، حقوق اقتصادی، چ اول، تهران: دراک.
۸. مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه (۱۳۹۲)، بررسی تطبیقی نقش قوه قضاییه در سرمایه‌گذاری، رقابت و خصوصی‌سازی، مدیر پروژه: جلال طالبی، چ اول، تهران: جنگل.
۹. موسی‌زاده، رضا (۱۳۹۴)، مالیه عمومی، چ یازدهم، تهران: میزان.

## ب) مقالات

۱۰. اصغرینیا، مرتضی؛ رستمی، ولی (۱۳۹۷)، «درآمدی بر ویژگی‌های مقررات اقتصادی خوب و کارآمد در حقوق رقابت»، فصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، ش ۱۵، ص ۷۳-۵۵.
۱۱. بادینی، حسن؛ پشتدار، حسین (۱۳۹۲)، «نظام حقوقی تأمین اجتماعی؛ گذار از دولت رفاه به ابدۀ حکمرانی مطلوب»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره شانزدهم، ش ۶۱، ص ۳۲۸-۲۹۵.
۱۲. پتفت، آرین؛ مؤمنی راد، احمد (۱۳۹۴)، «سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۷، ص ۲۰۴-۱۸۵.
۱۳. جنیدی، لعیا (۱۳۸۱)، «مطالعه تطبیقی تعهد به دادن اطلاعات با تأکید بر نظام‌های کامن‌لا»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۵۶، شماره پیاپی ۵۱۰، ص ۴۷-۱۱.
۱۴. زارعی، محمدحسین (۱۳۹۴)، «فرایند دموکراتیک شدن، پاسخگویی و مدیریت دولتی»، در: گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن، حاکمیت قانون و دموکراسی، چ اول، تهران: خرسندی، ص ۲۸۷-۲۵۷.
۱۵. زارعی، محمدحسین؛ شمس، عرفان (۱۳۹۲)، «درآمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۶۲، ص ۲۳۴-۱۶۳.
۱۶. شفیعی سردشت، جعفر؛ گرجی ازندربانی، علی‌اکبر؛ فاضلی‌نژاد، جواد (۱۳۹۷)، «کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، ش ۱۶، ص ۸۸-۶۳.

۱۷. شمس، عرفان (۱۳۸۸)، «نقش نهادهای مقررات‌گذار در تنظیم خدمات عمومی»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، ش ۱۹ و ۲۰، ص ۴۱-۵۹.
۱۸. علی‌نژاد، فرهاد؛ چیت‌سازان، الهام (۱۳۹۱)، «بررسی مفهوم استقلال تقنینی و نظارتی بانکی و تحلیل چگونگی آن در نظام بانوی ایران»، بیست‌ودومین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ص ۱-۲۱.
۱۹. محمدنژاد، حیدر (۱۳۹۷)، «خصوصی‌سازی خدمات عمومی در نظام حقوق اقتصادی ایران، فرانسه و انگلستان»، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، ش ۱۷، ص ۷۵-۱۰۱.
۲۰. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۸)، «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون»، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، ش ۱۹، ص ۲۳۷-۲۰۹.
۲۱. منصورنژاد، محمد (۱۳۸۳)، «فلسفه نظارت»، فصلنامه حکومت اسلامی، ش ۳۳، ص ۲۰-۴۴.
۲۲. هداوند، مهدی (۱۳۸۷)، «درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال ۱۴، ش ۵۶، ص ۴۷-۸۴.
۲۳. هداوند، مهدی؛ سرزعی، علی (۱۳۸۷)، «تحول نقش دولت در اقتصاد»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، ش ۱۴، ص ۶۵-۳۷.

## ۲. انگلیسی

### A) Books

1. Ayres, Ian & Braithwaite, John (1992), *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation*, Oxford University Press.
2. Cook, Paul & Mosedale, Sarah (2007), *Regulation, Market and Poverty*, Edward Elgar Publishing.
3. Crew, M & Parker, D (2006), *International Handbook on Economic Regulation*, Edward Elgar Publishing: UK.
4. Hertog, John den (1999), *General Theories of Regulation*, Economic Institute/CLAV, Utrecht University.
5. Majone, Giandomenico (1993), *Controlling Regulatory Bureaucracies; lessons from the American Experience*, EUI Working Paper SPS 93/3.
6. Morgan, Bornwen & Yeung, Karen (2007), *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*, First Published, Cambridge: Cambridge University Press.
7. Ogus, Anthony (2001), *Economic and the Law*, Edward Elgar Publishing.
8. Pierce, Richard J; Shapir, Sidney A & Verkuil, Paul R (1999), *Administrative Law and Process*, Third edition, New York Foundation Press.
9. Power M (1997), *The Audit Society: Ritual of Verification*, Oxford University Press.
10. Reif, Linda c (2004), *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden: Springer Science and Business Media Dordrecht.
11. Saba, Joseph & Moir, Russell (2006), *Improving the Performance of State-Owned Companies*, Translated by Yousef Jasmi and Leila Bandari, First Edition, Tehran, Parliamentary Research Center.

12. Senn, Myriam (2011), *Non-state Regulatory Regimes, Understanding Institutional transformation*, Springer-verlag Berlin Heidelberg.
13. Turpin, Colin & Tomkins, Adam (2007), *British Government and the Constitution*, sixth Edition, Cambridge: Cambridge University Press.
14. Whish, R & Bailey, D (2012), *Competition Law*, 7th ed, Oxford University Press; USA.
15. Zimmer, D (2012), *The Goals of Competition Law*, ASCOLA Competition Law Series, Edward Elgar Publishing; USA.

#### B) Articles

16. Coglianese, Cary & Mendelson, Evan (2010), "Meta-regulation and Self-regulation", in: Baldwin, Robert et al, (eds), *The Oxford Handbooks of Regulation*, UK: Oxford University Press, PP. 147-169.
17. Foucault, Michel (1991), "Governmentality", in Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality, Wheatsheaf*, Hemel Hempstead, pp. 87-105.
18. Heracleous, Loizos (1999), "Privatization: Global trends and implications of the Singapore experience", *International journal sector management*, Vol. 12, No. 5, pp. 1-29.
19. Offe, Claus (2000), "Civil society and social order: Demarkating and combining market, state and community", *European Journal of Sociology*, Vol. 41, No. 1, pp. 71-94.
20. Scott, Colin (2000), "Accountability in the Regulatory State", *Journal of Law and Society*, Vol. 27, No. 1, pp. 38-60.
21. Scott, Colin (2003), "Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post Regulatory State", *National Europe Centre Paper*, No. 100, pp. 1-28.