

# «شبکه‌های تنظیم‌گری و حکمرانی»؛ پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل:  
۲۱۱۰۹



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۴/۸/۴

**عنوان گزارش:**

«شبکه‌های تنظیم‌گری و حکمرانی»: پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

**نام دفتر:**

دفتر مطالعات حکمرانی (گروه ابزارهای حکمرانی)

**تهیه و تدوین کنندگان:**

مژده ناطقی، امیرحسین قلندری، مهدی میرزایی، سیدمحمدرضا دادگستر (گروه تنظیم‌گری اندیشکده حکمرانی شریف)

**مدیر مطالعه:**

حیدر نجفی رستاقی

**ناظر علمی:**

مهدی عبدالحمید

**ناظر علمی خارج از مرکز:**

محمدصادق امامیان (عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی امیرکبیر)

**گرافیک و صفحه آرایی:**

سیده فاطمه ابوطالبی  
ساجده زارع مرزی

**ویراستار ادبی:**

زهره عطاردی

**واژه‌های کلیدی:**

۱. تنظیم‌گری
۲. شبکه‌های تنظیم‌گری
۳. حکمرانی
۴. قانونگذاری

**تاریخ شروع مطالعه:**

۱۴۰۳/۰۵/۱۱



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه.....	۱۰
۱-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی.....	۱۱
۳. مدل مفهومی - ضرورت - کارکرد - ابزار شبکه های تنظیم گری.....	۱۳
۱-۳. ضرورت های شبکه های تنظیم گری.....	۱۳
۲-۳. ضرورت های شبکه های تنظیم گری.....	۱۶
۳-۳. ابزار های شبکه های تنظیم گری.....	۲۰
۴. چالش ها و ظرفیت های تنظیم گری در ایران در چارچوب شبکه های تنظیم گری.....	۲۰
۱-۴. چالش های شبکه های تنظیم گری.....	۲۰
۱-۴. تجربیات و ظرفیت های شبکه تنظیم گری در ایران.....	۲۲
۵. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۲۳
منابع و مآخذ.....	۲۴

## فهرست شکل ها

۱. نمودار سازمان های تنظیم گر تأسیس شده در ۴۸ کشور و ۱۶ بخش در طول ۸۸ سال (۱۹۲۰-۲۰۰۷).....	۸
۲. سیر تأسیس شبکه های مهم تنظیم گری.....	۹
۳. مدل مفهومی ضرورت - کارکرد - ابزار شبکه های تنظیم گری.....	۱۳



## «شبکه‌های تنظیم‌گری و حکمرانی»؛ پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

[Doi: 10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21109](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21109)

چکیده



تنظیم‌گری موضوعی است که در طی بیست سال اخیر، در محافل سیاستی و علمی کشور مورد توجه خط‌مشی‌گذاران و حکمرانان قرار گرفته است. به دنبال ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۴ و اتخاذ رویکرد «خصوصی‌سازی» و «مردمی‌سازی» در نظام حکمرانی، واگذاری بسیاری از امور تصدی دولت به فعالین بخش خصوصی و فعالین مردمی آغاز شد. این امر ضرورت ایجاد نهادهای تنظیم‌گر را جهت «هم‌راست‌سازی» اقدامات بخش خصوصی با منافع عمومی و خط‌مشی‌های حکومت و همچنین اطمینان از حفظ کیفیت، امنیت و سلامت خدمات ارائه شده توسط بخش خصوصی و جلوگیری از شکل‌گیری انحصار و افزایش رقابت‌پذیری، ایجاد می‌کند. به عبارتی، در دنیای کنونی، یکی از مهم‌ترین سازوکارهای اعمال حکمرانی مؤثر، تنظیم‌گری است. با توجه به توسعه نظام تنظیم‌گری و گسترش نهادهای تنظیم‌گر در کشور، می‌توان گفت نظام تنظیم‌گری در ایران، هم‌اکنون در مرحله‌ای خطیر از رشد و بلوغ خود قرار دارد که موفقیت در عبور از چالش‌های این مسیر، نیازمند هماهنگی و هم‌افزایی میان تنظیم‌گران گوناگون است. از جمله راهکارها برای فراهم کردن زمینه تعامل، گفتگو، دانش‌افزایی و مشارکت فعال تنظیم‌گران و تلاش برای رفع موانع و مسائل در لایه‌های متعدد سیاسی و سیاستی، تشکیل شبکه تنظیم‌گری در حکمرانی بوده که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.



### ■ بیان/شرح مسئله

سازمان‌های تنظیم‌گر امروزه به‌عنوان ضرورتی غیرقابل‌انکار برای حکمرانی در نظر گرفته می‌شوند. تکرر تعداد تنظیم‌گران در کنار هم‌پوشانی و همگرایی موضوعات تنظیم‌گری، منتج به آن شده است که برخی از کارکردهای تنظیم‌گری این نهادها در شرایط انفرادی و جزیره‌ای به‌نحو مطلوبی محقق نشود. در این شرایط، تنظیم‌گران جهت ایفای نقش اثربخش در تحقق منافع عمومی، باید تعاملات سازنده با یکدیگر داشته باشند، همکاری و هماهنگی خود را در تصمیمات ارتقا دهند، دانش و اطلاعات تنظیم‌گری را با یکدیگر به اشتراک بگذارند و هویت حرفه‌ای مشترکی برای غلبه بر چالش‌های مشترک ایجاد کنند. برای نیل به موارد مذکور و رفع انسداد ایفای نقش تنظیم‌گران، یکی از پیشنهادها سیاستی رایج در نظام‌های حکمرانی فعلی، تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری است. شبکه‌های تنظیم‌گری که توسط یک حکم قانونی صریح یا ضمنی پشتیبانی می‌شوند، با هدف هدایت رفتار سازمان‌های عضو، به تدوین، هماهنگ‌سازی و اجرای استانداردها و قوانین مشترک در یک حوزه سیاستی معین می‌پردازند. چنین شبکه‌هایی در مناطق گوناگون وجود داشته، برخی در مقیاس منطقه‌ای و بین‌المللی و برخی در سطح ملی مشغول فعالیت هستند. شبکه‌های تنظیم‌گری در طول دو دهه اخیر، رشد فزاینده‌ای را تجربه کرده و به عنصر راهبردی و جدایی‌ناپذیر نظام‌های تنظیم‌گری مدرن تبدیل شده‌اند.

### ■ نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

با هدف تبیین مفهوم شبکه تنظیم‌گری براساس ادبیات تنظیم‌گری و شرح ضرورت‌ها و مزایای وجودی آن، پس از مطالعه ادبیات این حوزه، مدلی مفهومی متشکل از «ضرورت‌ها»، «کارکردها» و «ابزارها» شبکه تنظیم‌گری توسعه داده شده است: «ضرورت‌های شبکه تنظیم‌گری» دربردارنده ریشه‌های عمومی شکل‌گیری شبکه‌های تنظیم‌گری هستند و مجموعه دلایلی که نیاز به تأسیس نهاد جدیدی همچون شبکه را ایجاد کرده است، شامل می‌شوند؛ «کارکردهای شبکه تنظیم‌گری» تأثیرات و پیامدهای شبکه‌های تنظیم‌گری بر سطوح گوناگون تنظیم‌گران، نظام تنظیم‌گری و نظام حکمرانی را دربرمی‌گیرند؛ درنهایت «ابزارهای شبکه تنظیم‌گری» به‌نوعی خروجی‌هایی از شبکه‌های تنظیم‌گری هستند که هرکدام به‌نحوی عینی در راستای یک یا چند کارکرد از شبکه حرکت می‌کنند و به‌دنبال رفع مسائلی هستند که شبکه به خاطرشان تأسیس شده است.

### ■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مطالعات صورت گرفته در زمینه شبکه‌های تنظیم‌گری در این گزارش، پیشنهادهای ذیل را به‌منظور اصلاح وضعیت تنظیم‌گران و کمک به شکل‌گیری شبکه تنظیم‌گری می‌توان ارائه کرد:

۱ **حمایت قانونی نظارتی در ایجاد و توسعه شبکه‌های تنظیم‌گری:** مجلس به‌عنوان قوه صالح قانونگذاری کشور، باید به اعطای صلاحیت مقررگذاشتی به نهادهای تنظیم‌گر بپردازد و این موضوع می‌تواند از طریق حمایت‌های قانونی نظارتی از نهادهای تنظیم‌گر صورت پذیرد.

۲ **تدوین قانون جامع تنظیم‌گری:** علاوه بر تصویب قوانین تأسیس هریک از نهادهای تنظیم‌گر به‌صورت مجزا، با استفاده از ظرفیت وضع «قانون جامع تنظیم‌گری» به‌صورت مستقل یا ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری یا قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز می‌توان به شناسایی حوزه‌های نیازمند تنظیم‌گری و تأسیس تنظیم‌گران لازم پرداخت. در نظام حقوقی کشور، خلأ وجود قوانین سامان‌بخش و هماهنگ‌کننده‌ای با عنوان قانون جامع تنظیم‌گری که اصول و قواعد عمومی یک تنظیم‌گر را انسجام بخشد و حاکم بر ساختار و تشکیلات عملکرد تنظیمی آنان باشد، به شدت احساس می‌شود. به‌طور ویژه، موارد



زیر مسائلی است که در راستای ضرورت‌ها و کارکردهای شبکه‌های تنظیم‌گری لازم است تا در قانون جامع تنظیم‌گری جایابی شود. **۳** **تنقیح قوانین و رفع هم‌پوشانی‌های کارکردی نهادهای تنظیم‌گر:** یکی از موارد مهمی که نظام تنظیم‌گری را تحت‌الشعاع قرار داده، هم‌پوشانی میان تنظیم‌گران یک حوزه و ایجاد رقابت تنظیمی منفی و سردرگمی تنظیمی است. لذا لازم است مجلس شورای اسلامی در راستای عملکرد بهتر لایه تنظیم‌گری به مصادیق این موضوع ورود کرده و از انباشت قوانین و مقررات پراکنده و تناقضات در نظام تنظیم‌گری و حکمرانی جلوگیری کند.

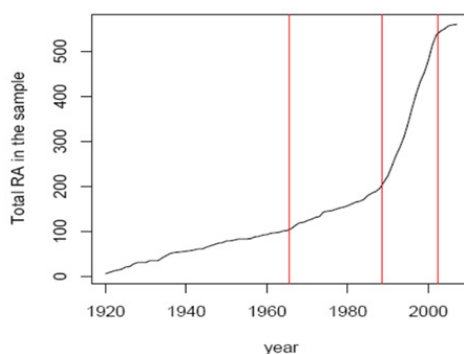
**۴** **تعیین رابطه نهادهای تنظیم‌گر بخشی با موضوعی:** یکی از موارد دیگری که همواره محل چالش و نزاع در میان تنظیم‌گران بوده است، تداخلات میان تنظیم‌گرانی که یک موضوع خاص مثل رقابت، امنیت، محیط زیست و ... را در گستره‌ای متنوع از بخش‌ها تنظیم می‌کنند و سایر تنظیم‌گرانی است که متولی تنظیم یک بخش خاص هستند.

**۵** **طراحی سازوکارهای نظارتی بر نهادهای تنظیم‌گر مبتنی بر رویکرد شبکه‌ای در تنظیم‌گری:** تشکیل شبکه تنظیم‌گری ظرفیت‌های گوناگونی را در جهت ارزیابی و نظارت بر تنظیم‌گران برای مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌کند. از آنجایی که نظارت بر قوه مجریه و نیز تحقیق و تفحص در تمام امور کشور مطابق با اصل (۷۶) قانون اساسی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد و نیز به‌منظور پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری این نهادها در برابر قوه قانونگذاری می‌توان علاوه بر اعطای بیشتر استقلال به تنظیم‌گران، حق نظارت (مبتنی بر ظرفیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی همچون تحقیق و تفحص) بر عملکرد تنظیم‌گران را به نهاد تقنین واگذار کرد. از طرفی دیگر مطابق با مبانی حقوق اساسی ضروری است مصوبات نهادهای تنظیم‌گر از جهت مطابقت با قوانین مجلس مورد بررسی و بازبینی قرار گیرند. تشکیل شبکه تنظیم‌گری می‌تواند امکان انجام این نظارت‌ها را برای مجلس تسهیل کند.

## ۱. مقدمه

سازمان‌های تنظیم‌گر امروزه به‌عنوان ضرورتی غیرقابل‌انکار برای حکمرانی در نظر گرفته می‌شوند. همان‌طور که در شکل ۱ قابل مشاهده است، به‌دنبال فراگیری ایده دولت تنظیم‌گر، در طی ۴۰ سال اخیر، تعداد این آژانس‌ها در کشورهای مختلف جهان به‌صورت چشمگیری رشد کرده است [۱]. تکثر تعداد تنظیم‌گران در کنار هم‌پوشانی و همگرایی موضوعات تنظیم‌گری، منتج به آن شده است که برخی از کارکردهای تنظیم‌گری این نهادها در شرایط انفرادی و جزیره‌ای به‌نحو مطلوبی محقق نشود. در این شرایط، تنظیم‌گران جهت ایفای نقش اثربخش در تحقق منافع عمومی، باید تعاملات سازنده با یکدیگر داشته باشند، همکاری و هماهنگی خود را در تصمیمات ارتقا دهند، دانش و اطلاعات تنظیم‌گری را با یکدیگر به اشتراک بگذارند و هویت حرفه‌ای مشترکی برای غلبه بر چالش‌های مشترک ایجاد کنند.

شکل ۱. نمودار سازمان‌های تنظیم‌گر تأسیس شده در ۴۸ کشور و ۱۶ بخش در طول ۸۸ سال (۲۰۰۷-۱۹۲۰) [۱]



برای دستیابی به موارد مذکور و رفع انسداد ایفای نقش تنظیم‌گران، پیشنهاد‌های سیاستی رایجی از جمله تأسیس ابرتنظیم‌گر واحد و تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری در نظام‌های حکمرانی مطرح شده است. برای رفع مشکلات هماهنگی و افزایش یکپارچگی میان تنظیم‌گران، برخی از متخصصین، به‌ویژه در مورد تنظیم‌گران اروپایی، پیشنهاد ایجاد تنظیم‌گر واحد را ارائه کردند. این پژوهشگران، شبکه‌های تنظیم‌گری را در مقایسه با ایجاد یک ساختار نهادی از بالا به پایین و رسمی که توسط یک نهاد بالادست و ابرتنظیم‌گر اداره می‌شود، «دومین بهترین»<sup>۱</sup> پیشنهاد سیاستی می‌دانند و برخی از پژوهش‌های متأخر، با تأکید بر مزایای حکمرانی شبکه‌ای و روابط غیررسمی و غیرسلسله‌مراتبی، مدعی هستند که شبکه‌های تنظیم‌گری «اولین بهترین»<sup>۲</sup> راه‌حل سیاستی هستند [۲]. در عرصه عمل نیز همان‌طور که در شکل ۲ نشان داده شده است، در طول دو دهه اخیر، تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری در سه سطح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی، رشد فزاینده‌ای را تجربه کرده است.

شکل ۲. سیر تأسیس شبکه‌های مهم تنظیم‌گری



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

منشأ شکل‌گیری شبکه‌های تنظیم‌گری در جهان قابل تفکیک به دو مکانیسم «از بالا به پایین» و «از پایین به بالا» است. به‌عنوان مثال، شبکه‌های تنظیم‌گری اروپایی هم به‌صورت از پایین به بالا و هم از بالا به پایین تأسیس شده‌اند؛ در تأسیس اکثر شبکه‌های تنظیم‌گری اروپایی، کمیسیون اروپا نقش پررنگی داشته است و از این منظر، ایجاد این شبکه‌ها تا حدودی ماهیتی از بالا به پایین و اجباری داشته که نتیجه تفویض اختیار است و این امر در فضای تنظیمی اتحادیه اروپا اتفاق افتاده است [۳]. در همین رابطه، لازم به تأکید است که بسیاری از شبکه‌های تنظیم‌گری اروپایی در ادامه ساختارهای غیررسمی موجودی که سابقاً آژانس‌های تنظیم‌گری ملی از طریق آنها با یکدیگر همکاری می‌کرده‌اند، شکل گرفته‌اند [۴]. اگرچه برخی از این ساختارهای غیررسمی با ساختارهای رسمی‌تری از شبکه‌های تنظیم‌گری جایگزین شده‌اند، اما بسیاری از آنها در کنار شبکه‌های رسمی به حیات خود ادامه داده‌اند؛ در نتیجه، هر دو مکانیسم از بالا به پایین و از پایین به بالا در رابطه با شبکه‌های تنظیم‌گری اروپایی وجود داشته است.

در بررسی و مطالعه شبکه‌های تنظیم‌گری در ایران، می‌توان به تحرکات اولیه‌ای نظیر «کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی» و «باشگاه تنظیم‌گران ایران» اشاره کرد که مورد اول ماهیتی از بالا به پایین و دومی ماهیتی از پایین به بالا دارد. هر یک از این دو نوع مکانیسم مزایا و معایب مخصوص به خودشان را دارند؛ ساختار از بالا به پایین در عین فراهم آوردن فضای رسمی که منجر به اتخاذ تصمیماتی با الزام‌آوری بالایی می‌شود، ناگزیر نوعی حالت سلسله‌مراتبی را داراست که هماهنگی‌های هم‌ارز دوسویه و

1. Second Best  
2. First Best



چندسویه میان نهادهای تنظیم‌گر را با اختلالاتی مواجه می‌کند. ساختار غیررسمی و از پایین به بالا نیز یک بدیل سیاستی است که به سمت اشکال تصمیم‌گیری افقی و مشارکتی‌تر حرکت کرده، اما در اتخاذ تصمیمات و سیاست‌های الزام‌آور با دست‌انداز و موانعی روبه‌رو است.

حرکت به سمت ارتقای شبکه تنظیم‌گری در ایران از هر دو مسیر از پایین به بالا و از بالا به پایین میسر است که در اولی نیاز به اتخاذ تمهیداتی برای ایجاد ارتباطات هم‌ارز میان نهادهای تنظیم‌گر وجود دارد و این امر از کانال رایزنی بین‌نهادی و برجسته کردن ضرورت ایجاد شبکه در بین تنظیم‌گران قابل پیگیری است و در مسیر دوم و ساختار از بالا به پایین، الزاماتی قانونی مورد نیاز است که اصلی‌ترین نهاد مؤثر در پی‌ریزی چنین الزاماتی مجلس شورای اسلامی است.

مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد قانونگذار کشور، به‌صورت بالقوه توانایی وضع قوانین از بالا به پایین را جهت تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری داراست، اما وجود برخی چالش‌های قانونی و موانع موجود در قانون اساسی ممکن است ظرفیت تقنینی مجلس در این رابطه را دچار خدشه کند؛ فقدان شناسایی رسمی نهادهای تنظیم‌گر در قانون اساسی و خلأ وجود قوانین سامان‌بخش که اصول و قواعد عمومی یک تنظیم‌گر را انسجام بخشد و حاکم بر ساختار و تشکیلات عملکرد تنظیمی آنان باشد، برای لایه تنظیم‌گری نوعی ابهام در جایگاه، صلاحیت‌ها و عملکرد این نهادها به وجود آورده است. در کشور ما، اصول و قواعد عمومی حاکم بر ساختار و تشکیلات نهادهای تنظیم‌گر به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای جدید دخیل در سیاست مدرن نه در قانون اساسی و نه در هیچ قانون دیگری صراحتاً مورد توجه قرار نگرفته است؛ به‌گونه‌ای که این نهادها همچنان دچار ابهام در جایگاه، مناسبات با قوای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی هستند و حدود صلاحیت‌ها و عملکرد آنان مشخص نشده است. ابهامی که خود را بیش از هر چیز در زمینه مناسبات قوای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی با تنظیم‌گران نشان می‌داد. در نتیجه این امر، ازسویی مناقشات و اختلافات درون‌دولتی تشدید شد و وزارتخانه‌ها در برابر تشکیل نهادهای شبه‌تنظیم‌گر بخشی مقاومت زیادی به خرج دادند، ازسوی دیگر این نهادها با برخورد به ایرادات حقوق اساسی که عمدتاً برگرفته از اصل تفکیک قوا هستند، با چالش هویتی مواجه شدند؛ این چالش مبنی بر این است که واگذاری اختیارات وضع مقررات که در انحصار قوه مقننه و مجریه است و واگذاری اختیار رسیدگی به تخلفات که در صلاحیت قوه قضائیه است، به نهادهایی خارج از این قوا، منع حقوقی دارد [۵].

در قسمت پایانی گزارش، با تمرکز بر نقش مجلس شورای اسلامی، پیشنهادهایی در راستای مرتفع کردن این چالش‌ها و حرکت به سمت شکل‌گیری شبکه تنظیم‌گری در ایران طرح خواهد شد.

پس از درک ضرورت شبکه تنظیم‌گری به‌عنوان عنصری کلیدی در نظام تنظیم‌گری مدرن و بی‌توجهی و آشنایی نسبت به آن در میان خط‌مشی‌گذاران و حتی پژوهشگران کشور، اهمیت پرداختن به این موضوع با هدف پوشش خلأ ادبیاتی داخلی و سپس اثرگذاری سیاستی درک شد و گزارش حاضر نیز به‌دنبال تحقق این مهم و کاربست آن در مجلس شورای اسلامی و قانونگذاری است. هدف از تدوین این گزارش، تبیین مفهوم شبکه تنظیم‌گری براساس ادبیات تنظیم‌گری و شرح ضرورت‌ها و مزایای وجودی آن است. پس از بررسی وضعیت ایران، درنهایت پیشنهادهایی سیاستی برای مجلس شورای اسلامی و سایر خط‌مشی‌گذاران کشور در جهت تأسیس و استقرار شبکه تنظیم‌گری در ایران ارائه شده است.



ایجاد لایه تنظیم‌گری در نظام‌های حکمرانی و گسترش آژانس‌های مستقل تنظیم‌گری، به‌نحوی مستقیم با نظام‌های حقوقی، سیاسی و اجتماعی کشورها مرتبط است. در نتیجه این نظام‌ها و بسترهای حقوقی و سیاسی متعدد، مسیرها و موانع گوناگونی برای

نیل به تنظیم‌گری در کشورهای مختلف شکل می‌گیرد؛ بنابراین، ورود لایه تنظیم‌گری به حکمرانی همواره مستلزم تغییراتی در ساختارهای حقوقی و اداری است.

به‌عنوان مثال، یکی از مهم‌ترین چالش‌های اصلی دولت مدرن همراه با تفکیک قوای کلاسیک، عدم پذیرش نهادهای دخیل در سیاست مدرن از جمله نهادهای تنظیم‌گر بوده است. لذا نهادهای تنظیم‌گر با ساختاری خاص، محل اجتماع سه کارویژه مقرره‌گذاری، قضاوت و اجرا بوده و بنابراین به‌صورت توأمان واجد کارکردها و صلاحیت‌های هر سه قوه هستند. بنابراین، ظهور نهادهای تنظیم‌گر در نظام‌های حکمرانی موجب پیدایش چالش‌های متعددی در نظام‌های حقوق اساسی از جمله ارتباط با اصل تفکیک قوا<sup>۱</sup>، اصل عدم تفویض<sup>۲</sup> و ... شده است و کشورها برای حرکت به سمت دولت تنظیم‌گر و حکمرانی تنظیم‌گرانه باید این چالش‌ها را در نظام‌های حقوقی و سیاسی خود مرتفع سازند [۶].

در ایران نیز اگرچه نظام تنظیم‌گری، با تأسیس و گسترش تنظیم‌گران موضوعی و تخصصی در بخش‌های مختلف سیری رو به رشد داشته است، اما همواره از ناسازگاری‌های اداری و چالش‌های قانونی رنج می‌برد.

## ۲-۱. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

سابقه ادارات دولتی که وظایف تنظیمی را انجام می‌دادند به دهه ۱۳۴۰ هجری شمسی به‌بعد برمی‌گردد؛ اما گسترش نهادهای تنظیم‌گر مدرن در کشور را می‌توان از زمان توسعه ایده خصوصی‌سازی در کشور دانست. عصر خصوصی‌سازی در ایران از اوایل دهه ۱۳۸۰ هجری شمسی آغاز شد. اولین نقطه عطف فرایند خصوصی‌سازی را می‌توان تأسیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در سال ۱۳۸۲ دانست. ریشه اصلی شکل‌گیری این سازمان، به واگذاری مخابرات به بخش خصوصی و نیاز به وجود تنظیم‌گری تخصصی که بتواند بر هم‌راستاسازی منافع عمومی و خصوصی نظارت نماید، بازمی‌گردد. با توجه به جایگاه و وظایف محول به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، می‌توان آن را به‌عنوان اولین نمونه از نهادهای تنظیم‌گر مدرن در ایران به حساب آورد.

نقطه عطف دوم در فرایند خصوصی‌سازی، در سال ۱۳۸۴، اتفاق افتاد. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ایران مبنی بر خصوصی‌سازی گسترده‌ای از بخش‌های اقتصادی، مجلس، قانونی را به تصویب رساند که هم موضوع خصوصی‌سازی و هم مسائل رقابتی را پوشش دهد. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، شورای رقابت به‌عنوان تنظیم‌گر مستقل رقابت تأسیس شد و در کنار آن اختیار ایجاد تنظیم‌گران بخشی با تصویب هیئت‌وزیران در برخی حوزه‌ها نیز به شورای رقابت داده شد. شورای رقابت هم در راستای این وظیفه، تلاش‌هایی در جهت ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی در برخی از حوزه‌ها مانند نفت و برق نمود که در مقام عمل به‌واسطه ناسازگاری ساختارهای حقوقی و قانونی کشور و مقاومت‌های درونی دستگاه‌های اجرایی، با چالش‌های متعددی مواجه شد [۷].

در وضعیت فعلی نظام تنظیم‌گری در ایران، این چالش‌ها منتج به عدم شناسایی رسمی لایه تنظیم‌گری در حکمرانی، تشتت و عدم انسجام در شاکله نهادهای تنظیم‌گر، سردرگمی و اختلاف تنظیم‌گران با یکدیگر و نیز با بخش‌های مختلف حکمرانی کشور شده است [۵]. بخش عمده‌ای از این چالش‌ها توسط اقدامات و صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی که بالاترین مرجع قانونگذاری در کشور شناخته می‌شود، قابلیت مرتفع شدن دارد. در ادامه گزارش به مهم‌ترین چالش‌هایی که عمدتاً ملهم از اصول قانون اساسی هستند، پرداخته می‌شود.

■ اولین و مهم‌ترین چالش تنظیم‌گری در کشور به بررسی انطباق قوانین تأسیس نهادهای تنظیم‌گر با قانون اساسی برمی‌گردد؛ یعنی جایی که تعیین و شناسایی قانونی مغایر با اصول (۵۸، ۶۰، ۶۱، ۸۵ و ۱۳۸) قانون اساسی تشخیص داده می‌شود. این چالش

1. Separation of Powers  
2. Non-Delegation



اگرچه در مواردی مانند سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به صورت معجزه‌آسا، کمیسیون تنظیم مقررات فضای مجازی توسط شورای عالی فضای مجازی به‌عنوان یک نهاد فراقوه‌ای و شورای رقابت با توسل به صلاحیت مجمع تشخیص در تشخیص مصلحت بودن طرح‌ها و لوایح، به صورت موردی و موقتی پاسخ داده شده است، اما مانعی بزرگ در مسیر تأسیس نهادهای تنظیم‌گر و شکل‌دهی هرچه بهتر نظام تنظیم‌گری کشور به‌شمار می‌رود [۶].

■ چالش دوم به اصل نمایندگی برمی‌گردد؛ از آنجایی که مطابق با اصل (۸۵) قانون اساسی، صلاحیت تصویب قوانین در انحصار مجلس شورای اسلامی و نمایندگان آن است، مصوبات نهادهای تنظیم‌گر ورود به حوزه صلاحیت مجلس و مخالف قانون اساسی تفسیر می‌شود. این مسئله در عمل سبب می‌شود مقررات تنظیمی نهادهای تنظیم‌گر قدرت اجرایی و نفوذ یکسان و مناسبی نداشته باشند و ناسازگاری‌های حقوقی افزایش یابد. معمولاً این مقررات در دادگاه‌های کشور فاقد نفوذ و اعتبار کافی بوده و در میان تنظیم‌شوندگان آن حوزه نیز متناسب با قدرت نهاد تنظیم‌گر و براساس قراردادهای و توافقات فی‌مابین اجرایی می‌شوند [۸].

■ سومین خلأ قانونی در کشور به ابهام در جایگاه نهادهای تنظیم‌گر در نظام حکمرانی مرتبط است. در کشور ما اصول و قواعد عمومی حاکم بر ساختار و تشکیلات نهادهای تنظیم‌گر، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای جدید دخیل در سیاست مدرن، نه در قانون اساسی و نه در هیچ قانون دیگری صراحتاً مورد توجه قرار نگرفته است؛ به‌گونه‌ای که این نهادها همچنان دچار ابهام در جایگاه، مناسبات با قوای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی هستند و حدود صلاحیت‌ها و عملکرد آنان مشخص نشده است. از این‌رو، می‌توان از ظرفیت تقنینی مجلس شورای اسلامی جهت تصویب قانونی جامع در خصوص تنظیم‌گران که به جایابی و رفع ابهام موارد پیش‌گفته بپردازد، بهره برد [۶].

در چالش‌های مذکور، یکی از مواردی که ایفای نقش توسط مجلس شورای اسلامی علاوه بر مشروعیت‌بخشی بیشتر به نهادهای تنظیم‌گر و ارتقای نظام تنظیم‌گری، از نظر منطق حقوقی نیز قابل دفاع خواهد بود، اختیار تأسیس تنظیم‌گران است؛ چراکه مجلس به‌عنوان قوه صالح قانونگذاری کشور، خود باید به اعطای صلاحیت مقررگذار به نهادهای تنظیم‌گر بپردازد و این موضوع می‌تواند از طریق تصویب قانون تأسیس نهاد تنظیم‌گر در مجلس شورای اسلامی صورت بپذیرد [۸]. از طرف دیگر، مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نماد حاکمیت مردم، بالاترین مرجع قانونگذاری در کشور شناخته می‌شود که مطابق با اصول (۷۱ و ۷۲) قانون اساسی حق وضع قوانین در عموم مسائل را در حدود مقرر در قانون اساسی داراست؛ از این‌رو، مطابق با مبانی حقوق اساسی ضروری است علاوه بر تأسیس تنظیم‌گران، مجلس نقشی اساسی‌تر در هماهنگی نهادهای تنظیم‌گر با یکدیگر داشته باشد و به‌عنوان کنشگری کلیدی در تأسیس شبکه تنظیم‌گری ایفای نقش کند.

علاوه بر تأسیس و استقرار شبکه تنظیم‌گری، می‌توان از ظرفیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در جهت **اجرای‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری** و در نتیجه تقویت نظام تنظیم‌گری در کشور استفاده کرد. بند «۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، مجلس شورای اسلامی را موظف می‌دارد که به تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف واضح و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه»، تصویب‌نامه و بخشنامه موضوع اصل (۱۳۸)، «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل (۸۵)، «برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل (۱۳۴)، «آرای وحدت‌رویه و ضوابط موضوع اصل (۱۶۱)» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور براساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی بپردازد. این ظرفیت می‌تواند به تفسیر مفهوم قانون (مندرج در اصل (۸۵))، مقرر و وجوه متمایزکننده آنها از یکدیگر بپردازد؛ به‌گونه‌ای که قانون تنها در معنی مصوبات مجلس و در جایگاهی پایین‌تر از قانون اساسی تعریف شود و مقرر نیز مصوباتی تعریف شود که توسط نهادهای ذی صلاح- به تصریح قانونی- از جمله نهادهای تنظیم‌گر به‌منظور اجرای‌سازی قوانین و در چارچوب الزامات قوانین عادی تصویب شده و لزوماً با قانون اساسی و قوانین عادی مغایر نباشند [۶].

### ۳. مدل مفهومی- ضرورت- کارکرد- ابزار شبکه‌های تنظیم‌گری

در این طرح، مدلی مفهومی متشکل از «ضرورت- کارکرد- ابزار» جهت پرداخت مبسوط مفهوم شبکه تنظیم‌گری ارائه خواهد شد (شکل ۳). در این مدل ابتدا «ضرورت‌های شبکه تنظیم‌گری» مطرح شده است؛ این ضرورت‌ها در بردارنده ریشه‌های عمومی شکل‌گیری شبکه‌های تنظیم‌گری هستند و مجموعه دلایلی که نیاز به تأسیس نهاد جدیدی همچون شبکه را ایجاد کرده است، شامل می‌شوند. در قسمت دوم مدل، «کارکردهای شبکه تنظیم‌گری» مورد مذاقه قرار گرفته است؛ این کارکردها آثار و پیامدهای شبکه‌های تنظیم‌گری بر سطوح گوناگون تنظیم‌گران، نظام تنظیم‌گری و نظام حکمرانی در برمی‌گیرند. در قسمت سوم، آخرین بخش از مدل مفهومی، به بررسی ابزارهای متنوع شبکه‌های تنظیم‌گری پرداخته شده است؛ این ابزارها به‌نوعی خروجی‌هایی از شبکه‌های تنظیم‌گری هستند که هر کدام به‌نحوی عینی در راستای یک یا چند کارکرد از شبکه حرکت می‌کنند و به‌دنبال رفع مسائلی هستند که شبکه به خاطرشان تأسیس شده است.

شکل ۳. مدل مفهومی ضرورت- کارکرد- ابزار شبکه‌های تنظیم‌گری



مأخذ: همان.

### ۳-۱. ضرورت‌های شبکه‌های تنظیم‌گری

تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری علل و ریشه‌های متعددی داشته که طبعاً علت تأسیس و ضرورت‌های شبکه‌های تنظیم‌گری متعدد، متفاوت و گاهی منحصر به فرد است؛ با این حال، در این بخش تلاش شده تا ریشه‌های عمومی شکل‌گیری شبکه‌های تنظیم‌گری جمع‌آوری شود و مجموعه دلایلی که نیاز به تأسیس نهاد جدیدی همچون شبکه را ایجاد کرده است، مورد بررسی قرار گیرد.



### ۱-۳-۱. رقابت تنظیمی منفی، مضر و رو به پایین

پدیده رقابت تنظیمی<sup>۱</sup> از نظر تاریخی ریشه در سیستم‌های حکومتی فدرال دارد؛ با این وجود، از اواسط قرن بیستم و تشدید جهانی شدن اقتصاد، رقابت تنظیمی به یک موضوع مهم چه در سطح بین‌المللی و چه در سطح ملی تبدیل شده است. تئوری رقابت تنظیمی، در ابتدا تمرکززدایی و رقابت در تنظیم مقررات را با نتایج کارآمد، برابر می‌دانست و با تکیه بر همانندی میان مقررات و بازارهای کالا، ادعا می‌کرد که تنظیم‌گران باید برای شهروندان و بنگاه‌ها رقابت کنند تا کارایی به حداکثر برسد. این تئوری پیش‌بینی می‌کرد که چنین رقابتی به دلیل توانایی بازیگران مختلف در انتخاب کارآمدترین مقررات، «مسابقه‌ای رو به بالا»<sup>۲</sup> در استانداردهای تنظیم‌گری ایجاد می‌کند [۹].

در مقابل، با مرور زمان برخی از پژوهشگران نشان دادند که این پیش‌بینی لزوماً محقق نخواهد شد. این پژوهشگران به همراه مطالعات تجربی استدلال می‌کنند رقابت تنظیمی در عرصه عمل، کارایی پیش‌بینی شده را نداشته و به نوعی به جای مسابقه‌ای رو به بالا، «مسابقه‌ای رو به پایین»<sup>۳</sup> را رقم زده است؛ زیرا رقابت شدید میان تنظیم‌گران برای تأیید و گسترش صلاحیت و نفوذ خود در یک حوزه، باعث می‌شود که خطمشی‌ها و رویه‌های تنظیم‌گری بیشتر و بیشتر از منافع عمومی دور شوند [۶]. این بدان معناست که اگر در صلاحیت‌های تنظیم‌گران همپوشانی وجود داشته باشد، انگیزه تنظیم‌گران ممکن است به جای تأمین «منفعت عمومی»، رفع نیازهای شرکت‌ها برای افزایش یا ایجاد صلاحیت تنظیم‌گری خود یا به چالش کشیدن صلاحیت تنظیم‌گران دیگر باشد [۳] چنین رقابتی، رقابت تنظیمی مضر<sup>۴</sup> و رو به پایین نامیده می‌شود.

### ۱-۳-۲. آربیتراژ تنظیم‌گری

مفهوم آربیتراژ تنظیم‌گری<sup>۵</sup> ایده «آربیتراژ» که اغلب در مباحث مالی و اقتصادی مطرح می‌شود را به محدوده تنظیم‌گری وارد می‌کند. اشخاص، بنگاه‌ها و فعالین اقتصادی ممکن است نه تنها به دنبال قیمت‌های متفاوت باشند، بلکه به دنبال مقررات گوناگونی بگردند که برای فعالیتشان مفیدتر باشند. در این معنا، آربیتراژ تنظیم‌گری رویه‌ای اغلب قانونی است که در آن تنظیم‌شوندگان برای دور زدن مقررات نامطلوب خود، از نقاط ضعف سیستم‌های تنظیم‌گری استفاده می‌کنند. ناهمگونی‌های تنظیم‌گری چه درون مرزهای یک کشور و چه در عرصه‌های بین‌المللی، این امکان را به تنظیم‌شوندگان می‌دهد تا بین «فضاهای تنظیم‌گری» متفاوت حرکت کنند تا هرگونه محدودیت مرتبط با رویه‌های خاص تنظیم‌گری را از بین ببرند [۱۰].

آربیتراژ تنظیم‌گری، پدیده‌ای است که در عرصه عمل شاید نتوان هیچ‌وقت آن را به صفر رساند، اما نکته قابل توجه آن است که ازدیاد در آن می‌تواند پیامدهای منفی مهمی برای نظام‌های حکمرانی داشته باشد. گسترش آربیتراژهای تنظیم‌گری، مانعی مهم در به هدف نشستن خطمشی‌های تنظیمی محسوب می‌شود و ممکن است خنثی‌سازی خطمشی‌ها را در پی داشته باشد. از سویی دیگر، آربیتراژ تنظیم‌گری، اغلب به عنوان امری ناعادلانه درک می‌شود، زیرا کسی که به دنبال سود بردن از فرصت‌های آربیتراژ تنظیم‌گری است، باید سرمایه، زمان و هوش قابل توجهی را با یکدیگر ترکیب کند. در این میان به نظر می‌رسد سرمایه از عوامل دیگر مهم‌تر است؛ بنابراین، افراد کمتر ثروتمند و بازیگران ضعیف‌تر، اغلب نمی‌توانند از آربیتراژ استفاده کنند و تنها آنها هستند که هزینه تنظیم‌گری بالاتری را پرداخت می‌کنند [۱۱].

### ۱-۳-۳. امکان خرید جایگاه

خرید جایگاه<sup>۶</sup> به این ایده اشاره دارد که خطمشی‌گذارانی که در مکان سنتی خطمشی‌گذاری خود با موانعی مواجه می‌شوند، عموماً به دنبال مکان‌های جدیدی برای خطمشی‌گذاری هستند که بیشتر با اولویت‌ها و اهداف آنها سازگار باشد. این مفهوم تاکنون

1. Regulatory Competition
2. Race to The Top
3. Race to The Bottom
4. Detrimental Regulatory Competition
5. Regulatory Arbitrage
6. Venue Shopping

به‌طور کلی به‌عنوان یک فعالیت مرتبط با سیاست‌گذاری، نه تنظیم‌گری، مفهوم‌سازی شده است. با این وجود، اخیراً پژوهش‌هایی این مفهوم را در رابطه میان تنظیم‌شوندگان و تنظیم‌گران مورد بررسی قرار داده‌اند. خرید جایگاه یا خرید محکمه<sup>۱</sup> در محیط تنظیم‌گری، اشاره به آن دارد که تنظیم‌شونده از تعدد، همپوشانی و رقابت تنظیمی منفی تنظیم‌گران استفاده می‌کند تا خود را در فضای تنظیم‌گری مطلوب‌تری قرار دهد. در این شرایط، از چند جنبه نزدیک شدن به یک تنظیم‌گر می‌تواند برای شرکت‌ها مفید باشد. اولاً، شرکت‌ها به‌دنبال استفاده از تنظیم‌گران مطلوب‌تر و کاهش زیان مورد انتظار خود هستند. دوم آنکه، شرکت‌ها اطلاعات ناقصی در مورد ترجیحات تنظیم‌گران و همچنین نتایج بالقوه تصمیمات آنان دارند؛ بنابراین، منطقی است که شرکت‌ها برای به حداقل رساندن عدم قطعیت مربوط به تصمیم‌گیری، به‌دنبال کسب اطلاعات از چندین تنظیم‌گر باشند [۱۲].

#### ۳-۱-۴. ضعف نهادهای تنظیم‌گر در تأمین منابع و کمبود تخصص

ادبیات شبکه‌های تنظیم‌گری نشان می‌دهد که اعضای شبکه از دو طریق برخی نیازهای خود را مرتفع می‌سازند. اول آنکه، اعضای شبکه به‌طور معمول با یکدیگر تعامل دارند و دارایی‌های ارزشمندی مانند دانش، اطلاعات، شیوه‌ها و تجربیات را به اشتراک می‌گذارند. دوم آنکه، نوعی از تقسیم کار در شبکه شکل می‌گیرد که در آن هر عضو در برخی وظایف و زمینه‌ها تخصص پیدا می‌کند و ضمن به اشتراک‌گذاری تخصص خود، به‌طور متقابل از تخصص سایر اعضا نیز بهره می‌برد [۱۳]. در ارتباط با تأمین منابع، شبکه‌های تنظیم‌گری اساساً به‌عنوان مکانیسمی جهت جبران کمبود منابع نهادهای تنظیم‌گر شناخته می‌شوند [۱۴] و آژانس‌های تنظیم‌گری به‌واسطه یکپارچگی درون‌شبکه‌ای و ارتباطات متقابل، قادر به کسب منابع از طریق شبکه‌ها هستند؛ به همین جهت، تأمین و ادغام منابع به‌عنوان یک پدیده شبکه‌ای<sup>۲</sup> در نظر گرفته می‌شود [۱۳] [۱۵]. در این تحلیل، شبکه تنظیم‌گری به‌خودی‌خود به‌عنوان نوعی منبع تلقی می‌شود که نهادهای تنظیم‌گر برای جبران کمبود منابع خود به آن تکیه می‌کنند [۱۴].

فقدان تخصص نیز موضوعی است که همواره برخی نهادهای تنظیم‌گر از آن رنج می‌برند. مراحل تنظیم‌گری اغلب پیچیده و زمان‌بر هستند و به مهارت‌های فنی و تخصص‌گران‌قیمت نیاز دارند. نهادهای تنظیم‌گر به‌دلیل ضعف در منابع، یا به علت‌های دیگر، اغلب به‌سختی به سطح مطلوبی از تخصص می‌رسند. علاوه‌براین، به‌نظر می‌رسد رسیدن به سطح مطلوبی از تخصص در همه زمینه‌ها اساساً امری ناممکن باشد. بنابراین، همکاری برای جمع‌بندی منابع و اعمال تخصص در میان نهادهای تنظیم‌گر مسئله‌ای ضروری است و به آنان در کاهش بار کاری، صرفه‌جویی در زمان، بهبود کارایی و ارتقای عملکرد کمک قابل‌توجهی می‌کند [۱۳].

با توجه به آنچه ذکر شد، به‌طور کلی نهادهای تنظیم‌گر به‌دنبال پوشش نقایص و جبران کمبود منابع خود هستند و ممکن است این هدف را از روش‌های مختلفی پیگیری کنند، اما به‌نظر می‌رسد شبکه‌سازی با همتایان دارای منابع بیشتر، راهبرد مناسب و نسبتاً کم‌هزینه‌ای باشد؛ ارتباطات و وابستگی‌های دوجانبه و چندجانبه در شبکه‌های تنظیم‌گری فضای بسیار مطلوبی را جهت اشتراک و تأمین منابع ایجاد می‌کند، به‌گونه‌ای که در غیاب این وابستگی‌های متقابل، تنظیم‌گرهای دارای سطح منابع بالا به‌دلیل کسب سود کمتر، به‌سختی حاضر به همکاری با همتایانی با سطح منابع پایین‌تر می‌شوند [۱۴].

#### ۳-۱-۵. نیاز به مشورت و هماهنگی با همتایان

یکی از مهم‌ترین دلایل تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری وجود شکاف‌های تنظیمی میان آژانس‌های تنظیم‌گری است که انتظار می‌رود همکاری و هماهنگی میان نهادهای تنظیم‌گر در قالب شبکه به مرتفع کردن آن کمک کند [۱۶]. به‌عنوان مثال، وانتاگیاتو<sup>۳</sup> و همکاران در تبیین ضرورت شکل‌گیری شبکه‌های اداری اروپایی<sup>۴</sup> که در طیف گسترده‌ای از حوزه‌های سیاستی ایجاد شده‌اند و کارکردهای

1. Forum Shopping  
2. Network Phenomenon  
3. Vantaggiato  
4. European Administrative Networks (EANs)



مختلفی را برعهده دارند، به لزوم دستیابی به هماهنگی تنظیم‌گرانه<sup>۱</sup> در یک بازار واحد و ممانعت از نفوذ سیاسی غیرقابل قبول قدرت‌ها در سطح اتحادیه اروپا اشاره می‌کنند [۱۷].

به بیان ساده، می‌توان یکی از دلایل وجودی شبکه‌های تنظیم‌گری را تسهیل «شبکه‌سازی»<sup>۲</sup> عنوان کرد؛ به این معنا که در شبکه، ارتباطات میان اعضا از طریق برخوردهای مفید، توسعه پیدا می‌کند [۳] و زمینه‌ای برای به اشتراک‌گذاری و تعمق در تجربیات، افزایش دانش اعضا از طریق یادگیری‌های متقابل، هماهنگ کردن اقدامات پیرامون روال‌های مطلوب و گردش اطلاعات به‌عنوان منبعی حیاتی برای هماهنگی و تعاملات افقی فراهم می‌شود [۱۶]. از این‌رو، کارشناسان و متخصصان اطلاعات و تخصص خود را در شبکه به اشتراک می‌گذارند و الگوهای مشترک ادراک خط‌مشی از طریق تعاملات منظم را شکل می‌دهند [۱۸].

به‌گفته اسلتر و هیل،<sup>۳</sup> منشأ شکل‌گیری شبکه‌های تنظیم‌گری در این واقعیت نهفته است که مقامات تنظیم‌گر متوجه شده‌اند که بدون مشورت و هماهنگی با هم‌تایان خود به‌خصوص هم‌تایان خارجی در شبکه‌های بین‌المللی قادر به انجام مناسب مسئولیت‌های خود نیستند [۱۹]. در همین رابطه، یکی از فضایل اصلی مورد ادعا در مشورت، هدایت به یادگیری متقابل به‌معنای «به‌روزرسانی باورها براساس تجربیات، تجزیه و تحلیل یا تعاملات اجتماعی زیسته» است [۲۰] و بنابراین، شبکه‌ها به‌عنوان محافظی برای آزمایش و اشتراک‌گذاری عمل می‌کنند که منجر به یادگیری می‌شوند [۱۹].

### ۶-۱-۳. نیاز به تغییر جایگاه

یکی از انگیزه‌های اصلی آژانس‌های تنظیم‌گری جهت تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری غیررسمی، احساس ضرورت «تغییر جایگاه»<sup>۴</sup> است؛ به این معنا که آژانس‌های تنظیم‌گری تمایل به راه‌اندازی شبکه‌هایی غیررسمی دارند تا جایگاه بحث درباره یک موضوع سیاستی خاص را از محیطی رسمی که در آن به‌دلیل سلطه بازیگران سیاسی، توانایی تنظیم دستور کار<sup>۵</sup> ندارند؛ یا توانایی تنظیم دستور کار کمی دارند- به محیطی غیررسمی تغییر دهند که در آن قدرت تنظیم دستور کار را تنها با هم‌تایان خود به اشتراک می‌گذارند [۲۱] و [۲].

همین انگیزه «تغییر جایگاه» باعث می‌شود تا نهادهای تنظیم‌گر شبکه‌های غیررسمی را به سازوکارهای همکاری رسمی ترجیح دهند. در محیط‌های رسمی، نهادهای تنظیم‌گر به اجبار قدرت تصمیم‌گیری را با بازیگران سیاسی به اشتراک می‌گذارند که نفوذ بیشتری دارند و بنابراین دستور کار را کنترل کرده و نهادهای تنظیم‌گر را به جایگاه مشاوره‌ای تنزل می‌دهند. در مقابل، در شبکه‌های غیررسمی، نهادهای تنظیم‌گر دستور کار را تعیین می‌کنند و به‌طور مستقل همکاری‌ها را مدیریت کرده و برعکس حالت اول، کنترل انحصاری بر دستور کار شبکه دارند [۲].

### ۲-۳. ضرورت‌های شبکه‌های تنظیم‌گری

در این قسمت، کارویژه‌های منتسب به شبکه‌های تنظیم‌گری و آثار و پیامدهایی که این نهاد بر سطوح مختلف تنظیم‌گری و حکمرانی گذاشته است، مورد بررسی قرار می‌گیرد. آثار شبکه‌های تنظیم‌گری را می‌توان در سه سطح کلی دسته‌بندی کرد. سطح اول، آثار است که تک‌تک نهادهای تنظیم‌گر از تأسیس و عضویت در شبکه می‌بینند. سطح دوم، تأثیراتی است که شبکه از طریق بهبود روابط نهادهای تنظیم‌گر بر نظام تنظیم‌گری می‌گذارد. سطح سوم نیز در آخر به آثار شبکه تنظیم‌گری بر نظام حکمرانی می‌پردازد. نکته حائز اهمیت آن است که علاوه بر آنکه شبکه در این سه سطح کارکردهای مهمی را ایفا می‌کند، خود این سطوح نیز بر یکدیگر اثرگذار هستند.

1 .Regulatory Harmonization  
2 .Networking  
3 .Slaughter & Hale  
4 .Venue Shifting  
5 .Agenda Setting

### ۱-۲-۳. توانمندسازی تنظیم‌گران

برخی از اعضای شبکه‌های تنظیم‌گری معتقدند که عضویت در شبکه باعث بهبود عملکرد تک‌تک نهادهای تنظیم‌گر در محیط‌های داخلی شده و تقویت تنظیم‌گران را در پی دارد [۱۷]. توانمندسازی نهادهای تنظیم‌گر به‌واسطه عضویت در شبکه را می‌توان در چهار دسته کلی مطرح کرد. اولاً برخی تحقیقات نشان می‌دهد، عضویت در شبکه‌های تنظیم‌گری، «قدرت و استقلال بوروکراتیک» را افزایش می‌دهد [۱۴] [۲۲].

دومین و سومین تأثیر شبکه نهادهای تنظیم‌گر بر اعضای خود به تقویت «منابع» و «تخصص» برمی‌گردد. آخرین اثر مثبت شبکه بر نهادهای تنظیم‌گر نیز به «شهرت» آنان اشاره دارد؛ بدین معنا که با تکیه بر شبکه‌ای از هم‌تایان، نهادهای تنظیم‌گر می‌توانند تخصص خود را بهبود بخشند که منجر به تصمیمات تنظیم‌گری صحیح‌تر و درنهایت شهرت قوی‌تر می‌شود [۱۴].

### ۲-۲-۳. تعیین، ترویج و نظارت بر استانداردها و روال‌های مطلوب تنظیم‌گری

یکی از کارویژه‌های مهم شبکه‌های تنظیم‌گری، گسترش روال‌های مطلوب تنظیم‌گری<sup>۱</sup> است. روال‌های مطلوب، روش یا تکنیکی است که منجر به نتایج اثربخش‌تر و برجسته‌تری نسبت به روش‌های دیگر می‌شود و به دلیل آنکه به‌طور عام توسط گروهی از متخصصین یک رشته یا موضوع پذیرفته شده است، به‌عنوان یک شاخص استفاده می‌شود. برخی از محققان استدلال کرده‌اند که شبکه‌ها می‌توانند کیفیت تصمیم‌گیری را از طریق توزیع روال‌های مطلوب و بهبود استانداردهای حرفه‌ای افزایش دهند [۲۳] [۲۴]. نمونه بارز از ترویج روال‌های مطلوب تنظیم‌گری در شبکه‌های تنظیم‌گری اروپا<sup>۲</sup> قابل مشاهده است. شبکه‌های تنظیم‌گری اروپایی مسئول تولید و انتشار استانداردها، دستورالعمل‌ها و توصیه‌ها در تعدادی از حوزه‌های مهم مانند بانکداری و مالی، برق و گاز، مخابرات و مقررات رقابت هستند. به‌طور معمول، این شبکه‌ها ابتدا روال‌های مطلوب تنظیم‌گری را جمع‌آوری کرده و سپس قوانین نرم خاص‌تری را تدوین می‌کنند که همه اعضا معمولاً ظرف یک سال ملزم به اتخاذ آنها هستند [۲۵].

### ۳-۲-۳. کمک به افزایش انگیزه‌های اعتباری نهادهای تنظیم‌گر

یکی از انتظارات رایج از شبکه‌های تنظیم‌گری، ایجاد انگیزه‌های اعتباری و فعال‌سازی مکانیسم‌های شهرت برای نهادهای تنظیم‌گر است. نهادهای تنظیم‌گر اغلب موظفند به این واسطه حرفه‌ای عمل کنند و کیفیت نتایج تنظیم‌گری خود را ارتقا دهند [۲۶]. در همین راستا، شبکه‌ها معمولاً از دو کانال کلیدی برای درگیر کردن مکانیسم‌های اعتبار و شهرت استفاده می‌کنند. اول آنکه، شبکه‌ها زمینه‌ای برای اعمال «فشار هم‌تایان»<sup>۳</sup> فراهم می‌کنند. فشار هم‌تایان به تأثیرات یک گروه بر اعضای خود در جهت تغییر رفتارها و ارزش‌ها برای همگام شدن با گروه، اطلاق می‌گردد. در شبکه‌های تنظیم‌گری، فشار هم‌تایان زمانی رخ می‌دهد که تنظیم‌گر اقداماتی را انجام دهد که در نگاه دیگر نهادهای تنظیم‌گر عضو شبکه مورد قبول نباشد و مورد سرزنش آنان قرار گیرد [۲۷]. این کارویژه شبکه، کمک قابل توجهی به انطباق با استانداردها و قوانین نرم شبکه‌ها می‌کند و درنهایت منجر به نوعی از رقابت تنظیمی مثبت میان نهادهای تنظیم‌گر خواهد شد. دومین کانال مؤثر بر انگیزه‌های اعتباری نهادهای تنظیم‌گر، فشارهای عمومی است. انتشار گزارش‌های عملکرد نهادهای تنظیم‌گر در شبکه نه تنها مکانیسم فشار هم‌تایان را فعال می‌کند، بلکه تنظیم‌گر را تحت فشارهای عمومی قرار می‌دهد تا رویه‌های خود را با روال‌های مطلوب تنظیم‌گری و قوانین نرم شبکه منطبق سازد. شهرت برای نهادهای تنظیم‌گر همواره مسئله‌ای مهم است و فشارهای اجتماعی و سرزنش‌های عمومی، شهرت و اعتبار نهادهای تنظیم‌گر را درگیر می‌کند. به‌طور کلان‌تر، آژانس‌های تنظیم‌گری معمولاً پیش‌بینی می‌کنند که عدم انطباق آشکار با قوانین نرمی که در شبکه تولید می‌شود، پیامدهای مهمی برای سوءشهرت آنها در قبال سایر تنظیم‌گران، صنایع تحت تنظیم و عموم مردم دارد [۲۵].

1. Regulatory Best Practices

2. European Regulatory Network (ERN)

3. Peer Pressure



#### ۴-۲-۳. ایجاد هویت حرفه‌ای مشترک

در رشته‌هایی مثل جامعه‌شناسی، روان‌شناسی اجتماعی و مردم‌شناسی، «جامعه‌پذیری»<sup>۱</sup> فرایندی است که در آن، انسان هنجارها و ارزش‌های جامعه پیرامون خود را یاد می‌گیرد و سپس آنها را درونی کرده و به جزئی از وجود خود بدل می‌کند. پژوهشگران تنظیم‌گری با وام‌گیری از مفهوم جامعه‌پذیری در علوم اجتماعی، شبکه‌های تنظیم‌گری را نوعی مکان‌های اجتماعی‌سازی می‌دانند که باورهای مشترک را از طریق انتقال هنجارها و ارزش‌ها در نهادهای تنظیم‌گر درونی‌سازی می‌کنند [۲] [۱۶]. برخی از محققان استدلال کرده‌اند که تعاملات طولانی‌مدت و مکرر در درون شبکه و تحقق فرایند جامعه‌پذیری، می‌تواند منتج به شکل‌گیری پدیده‌ای با عنوان «Esprit De Corps» شود. اصطلاح مذکور که ریشه‌ای فرانسوی دارد، در معنای لغوی خود اشاره به «احساس غرور، همراهی و وفاداری مشترک بین اعضای یک گروه» دارد [۱۶] [۲۵]. برخی ادعا می‌کنند که پیوند نهادهای تنظیم‌گر با یکدیگر، آنان را به متحدان بالقوه‌ای در مقابل بازار و دولت بدل می‌کند [۲۵]. در نهایت، به‌طور بلندپروازانه‌تر، شبکه‌های تنظیم‌گری را می‌توان به‌عنوان «سازندگان هویت»<sup>۲</sup> در نظر گرفت. شبکه‌ها به تولید یک هویت حرفه‌ای<sup>۳</sup> مشترک در میان نهادهای تنظیم‌گر کمک می‌کنند و گفتمانی اجتماعی برای حل مسائل تنظیم‌گری می‌سازند که دیدگاه مشترکی از مسائل خواهند داشت [۱۶].

#### ۵-۲-۳. افزایش ظرفیت هماهنگی، همگرایی و سازگاری

شبکه‌های تنظیم‌گری باعث شکل‌گیری ارتباطی مؤثر میان نهادهای تنظیم‌گر مختلف می‌شوند؛ ارتباط مؤثر به این معناست که هر نهاد تنظیم‌گر حاضر در شبکه، فرصت همکاری با سایر تنظیم‌گران را پیدا می‌کند و تجمیع این همکاری‌ها موجب افزایش ظرفیت هماهنگی،<sup>۴</sup> همگرایی<sup>۵</sup> و سازگاری<sup>۶</sup> اعضای شبکه خواهد شد. ساختار شبکه‌های تنظیم‌گری به هر نهاد تنظیم‌گر - فارغ از کوچک یا بزرگ بودن، انباشت منابع کم یا زیاد، تجربه اندک یا فراوان - این اجازه را می‌دهد که بر دستور کار شبکه اثرگذار باشد و در نتیجه فرصت‌های برابری را در اختیار همه تنظیم‌گران جهت همکاری با سایرین قرار می‌دهد. همچنین لازم به ذکر است که ارتباط و همکاری نهادهای تنظیم‌گر با یکدیگر صرفاً در محدوده ارتباطات رسمی و قالب‌های بوروکراتیک شبکه انجام نمی‌شود و بسیاری از تعاملات در محیط‌های غیررسمی شبکه صورت می‌پذیرد؛ چنین تعاملاتی نیز در هماهنگی و همگرایی نهادهای تنظیم‌گر مؤثر واقع خواهد شد [۱۷].

به‌عنوان نمونه، در مطالعات اتحادیه اروپا، شبکه‌ها سنگ‌بنای یک معماری انعطاف‌پذیر و چندسطحی در نظر گرفته می‌شوند که می‌توانند ظرفیت ایجاد اجماع، هماهنگی و همگرایی را در مناطقی که در برابر یکپارچگی «سخت» و اروپایی‌سازی مقاوم هستند، افزایش دهند. تحقیقات اخیر نشان داده‌اند که «شبکه‌های تنظیم‌گری اروپایی» با اینکه از قدرت رسمی کمی برخوردار هستند، می‌توانند در ترویج قوانین هماهنگ در سطح داخلی، بسیار مؤثر باشند [۲۲].

#### ۶-۲-۳. ارتقای ظرفیت و نگرش حل مسئله

شبکه‌های تنظیم‌گری معمولاً عرصه‌ای را فراهم می‌کنند که نهادهای تنظیم‌گر بتوانند به درک مشترک از مسائل، هنجارهای یکسان و تمایلات درونی واحد برسند. از این‌رو، تنظیم‌گران تعاملات مکرر و سازنده‌ای را با یکدیگر شکل می‌دهند و نوعی روح جمعی بر آنان حاکم می‌شود. با شکل‌گیری چنین محیطی، نهادهای تنظیم‌گر که اغلب مشکلاتی مشترک دارند، با یکدیگر هم‌ذات‌پنداری می‌کنند و در نهایت رفتارهای مشارکتی و نگرش‌های حل مسئله در آنها تقویت می‌شود [۲۳].

با توجه به آنچه گفته شد؛ برخی از پژوهش‌ها، ویژگی‌های اصلی شبکه‌های تنظیم‌گری اروپا را «جستجو برای راه‌حل‌های مشترک برای مشکلات مشترک، با استفاده از تعاملات مشورتی» می‌دانند. در همین راستا، رویکرد حل مسئله به‌وضوح در جلسات شبکه‌هایی

1. Socialization
2. Identity Builders
3. Professional Identity
4. Harmonization
5. Convergence
6. Consistency

مثل پلتفرم اروپایی مقامات تنظیم‌گری<sup>۱</sup> غالب است و به‌عنوان مثال، این شبکه مدلی از جلسات را برای اعضای خود فراهم کرده که در آن بر روی موقعیت‌هایی که برای تنظیم‌گران مشکل‌ساز است، متمرکز می‌شوند [۱۶]. بنابراین، ایجاد یک روح جمعی، وجود مشکلات مشترک و هم‌ذات‌پنداری تنظیم‌گران با یکدیگر، تعاملات مشورتی، اشتراک منابع و یادگیری را در شبکه تقویت می‌کند و در نهایت، ظرفیت و نگرش‌های حل مسئله در تنظیم‌گران ارتقا می‌یابد.

### ۷-۲-۳. کمک به افزایش تأثیر نهادهای تنظیم‌گر بر خط‌مشی

ساختارهای شبکه‌ای بین نهادهای تنظیم‌گر، چه به‌صورت رسمی و چه به‌صورت غیررسمی، بازیگران جدیدی را در فرایندهای دستور کار، تدوین و اجرای خط‌مشی، پدیدار می‌کند. امروزه، شبکه‌های تنظیم‌گری در مقاطع گوناگون می‌توانند به‌مثابه «شبکه مسئله»<sup>۲</sup> یا «جامعه معرفتی»<sup>۳</sup> بر فرایندهای خط‌مشی اثرگذار باشند [۲۸].

شبکه‌های تنظیم‌گری با ایجاد ارتباط میان بازیگران مختلف و بسیج آنان، همانند شبکه‌های مسئله، اتحادی از ذی‌نفعان مختلف را رقم می‌زند تا یک هدف یا دستور کار مشترک را به‌گونه‌ای ترویج کنند که بر خط‌مشی‌های دولت اثر بگذارد [۲۲]. مکانیسم دیگر برای تأثیر بر خط‌مشی، وجود یک جامعه معرفتی است. به‌تعبیر هاس، جامعه معرفتی به‌معنای شبکه‌ای از متخصصان شناخته شده در یک حوزه خاص است که ادعاهای معتبری برای دانش مربوط به خط‌مشی در آن حوزه دارند. این شبکه‌ها می‌توانند به کمک تصمیم‌گیرندگان بیایند و آنان را در تعریف مسئله، راه‌حل و ارزیابی خط‌مشی کمک کنند [۲۹]. شبکه‌های تنظیم‌گری نیز با توجه به آنکه از تخصص برتر و اطلاعات با کیفیت بالا برخوردار هستند، می‌توانند بر شکل دادن به دستور کار خط‌مشی و راه‌حل‌های آن اثرگذار باشند [۲].

ازسویی دیگر، شبکه‌های تنظیم‌گری به‌ویژه در نظام‌هایی که با حکمرانی چندسطحی<sup>۴</sup> اداره می‌شوند؛ می‌توانند به‌عنوان کاتالیزورها و کانال‌های انتشار سیاست در نظر گرفته شوند [۳۰]. به‌عنوان مثال، شبکه‌های تنظیم‌گری اروپا شبکه‌هایی از مقامات تنظیم‌گر ملی هستند که به تسهیل اجرای سیاست‌های اتحادیه اروپا کمک قابل توجهی می‌کنند [۱۷].

### ۸-۲-۳. کمک به خروج نهادهای تنظیم‌گر از سلطه سیاسی و افزایش قدرت چانه‌زنی

ظرفیت‌های ایجاد شده در شبکه‌های تنظیم‌گری شرایطی را برای آژانس‌های تنظیم‌گری جهت افزایش قدرت و خروج از سلطه بازیگران سیاسی فراهم خواهد کرد. پیوندهای ایجاد شده میان نهادهای تنظیم‌گر در شبکه، متحدان بالقوه‌ای را در مقابل سایر بازیگران بازار و دولت به وجود می‌آورد که منجر به افزایش قدرت لابی و اثرگذاری بر دستور کار خواهد شد [۲۴]. انتظار می‌رود که آژانس‌های تنظیم‌گری از تعهدات و ظرفیت‌های فراهم در سطح شبکه و با تکیه بر «روال‌های مطلوب» توسعه‌یافته و تأیید شده در شبکه، جهت تقویت موقعیت چانه‌زنی خود در برابر مدیران بالادستی خود، استفاده کنند [۲۲].

مگتی<sup>۵</sup> با تحقیق بر روی شبکه‌های تنظیم‌گری اروپایی، این فرضیه را مطرح می‌کند که آژانس‌های تنظیم‌گری با هدف افزایش قدرت چانه‌زنی در برابر مدیران سیاسی داخلی خود، از یک‌سو، می‌توانند مدیران سیاسی خود را با بیان اینکه اگر قواعدی را که در سطح شبکه مورد توافق جمعی قرار گرفته است، اتخاذ نکنند، مورد سرزنش عمومی قرار خواهند گرفت، تحت فشار قرار دهند؛ ازسوی دیگر، آژانس‌ها می‌توانند به‌طور متقاعدکننده‌ای استدلال کنند که فقدان قدرت در هنگام تعامل در شبکه، موقعیت نامطلوبی را برای آنها در مقابل هم‌تایان خود ایجاد خواهد کرد که می‌تواند مخرب باشد [۲۲].

1. European Platform of Regulatory Authorities (EPRA)  
2. Issue Network  
3. Epistemic Community  
4. Multi-Level Governance  
5. Maggetti



### ۳-۳. ابزارهای شبکه‌های تنظیم‌گری

پس از بررسی ضرورت‌ها و کارکردهای شبکه‌های تنظیم‌گری، آخرین بخشی که در مدل ارائه شده در این گزارش بررسی می‌شود، ابزارها شبکه‌های تنظیم‌گری است. این ابزارها به نوعی خروجی‌هایی از شبکه‌های تنظیم‌گری هستند که هر کدام به نحوی عینی در راستای یک یا چند کارکرد از شبکه حرکت می‌کنند و به دنبال رفع مسائلی هستند که شبکه به خاطرشان تأسیس شده است. برگزاری رویدادهای مرتبط با تنظیم‌گری، اشتراک داده‌ها، صدور اعلامیه‌های عمومی مشترک، ظرفیت‌سازی و آموزش مقامات تنظیم‌گری، مستندسازی قوانین، مقررات و رویه‌ها، مطالعات فنی، ارائه اخبار مرتبط با تنظیم‌گری، سازوکارهای رسمی برای کاهش آربیتراژ، انتشار گزارش از عملکرد نهادهای تنظیم‌گر، رتبه‌بندی نهادهای تنظیم‌گر، تشکیل هیئت‌های مشورتی، کمک‌های اجرایی و زمینه‌سازی برای انعقاد تفاهم‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه همگی ابزارهایی هستند که شبکه‌های تنظیم‌گری در جهت ایفای کارکردهای خود از آنها استفاده می‌کنند [۳۱].

### ۴. چالش‌ها و ظرفیت‌های تنظیم‌گری در ایران در چارچوب شبکه‌های تنظیم‌گری

#### ۴-۱. چالش‌های شبکه‌های تنظیم‌گری

فضای تنظیم‌گری در ایران، نهادهای تنظیم‌گری متکثری را از جمله نهادهای دولتی، شبه‌دولتی، نیمه‌مستقل و نسبتاً مستقل دربرگرفته است. همپوشانی میان این نهادهای تنظیم‌گر و تعدد آنان در حوزه‌های یکسان، به‌ویژه در موضوعات همگرا، چالش‌های ناشی از عدم هماهنگی را در نظام تنظیم‌گری تشدید می‌کند. از طرفی دیگر، به‌دلایلی نظیر تداوم مداخلات سیاسی و عدم به‌رسمیت شناختن لایه تنظیم‌گری در نظام حکمرانی، نهادهای تنظیم‌گر همواره از کمبود منابع و تخصص و فقدان هویت حرفه‌ای مشترک رنج می‌برند. با توجه به این موارد، به‌نظر می‌رسد شبکه تنظیم‌گری، نهادی ضروری برای نظام تنظیم‌گری ایران است که در ادامه برخی از شواهد فقدان و پیامدهای آن بررسی خواهد شد.

رقابت تنظیمی منفی، آربیتراژ تنظیم‌گری و امکان خرید جایگاه یکی از مواردی است که نظام تنظیم‌گری ایران از آن رنج می‌برد. به‌عنوان مثال، در حوزه اقتصادی و به‌ویژه در مسئله خودرو، شورای رقابت، سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و ستاد تنظیم بازار که در برخی صلاحیت‌های تنظیم‌گری همپوشانی دارند، در برهه‌هایی رقابتی مضر و رو به پایین با یکدیگر داشته‌اند و درنهایت کار به جایی رسید که در دی‌ماه ۱۴۰۰ مطابق با مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی، قیمت‌گذاری خودرو از شورای رقابت سلب و به ستاد تنظیم بازار محول شد.

شکل‌گیری شبکه‌های تنظیم‌گری در این موارد، امکان هماهنگی هرچه بیشتر تنظیم‌گران بخشی را بیشتر کرده، همپوشانی‌ها و ناهماهنگی‌های قانونی سیاستی را کاهش داده و تقسیم کار مؤثری جهت هم‌افزایی هرچه بیشتر نهادهای تنظیم‌گر ایجاد خواهد کرد. سازوکاری که می‌تواند در این زمینه مؤثر باشد، نداشت نهادی مؤثر در شبکه تنظیم‌گری است.

چالش‌های رقابت تنظیمی منفی، آربیتراژ تنظیم‌گری و امکان خرید جایگاه، محصور در نهادهای تنظیم‌گر اقتصادی نیست؛ بلکه در تنظیم‌گری اجتماعی نیز می‌توان شواهدی عینی برای این چالش‌ها مطرح کرد.

مناقشات نهادی و رقابت تنظیمی منفی میان نهادهای تنظیم‌گر، فضای مخربی را می‌سازد که هیچ‌کس عملاً از تعادل تنظیم‌گری موجود راضی نیست. در این شرایط، از یک‌سو، نوعی سردرگمی در کسب‌وکارها در مورد اینکه به چه نهادی باید پاسخ‌گو باشند و از چه سیاستی باید پیروی کنند، ایجاد می‌شود و درنتیجه، سرمایه‌گذاری بلندمدت آنها به دلیل افزایش ریسک سیاسی و فرایندهای چندتنظیم‌گری دست‌وپاگیر تهدید شده و کاهش می‌یابد. از سوی دیگر، حفره‌هایی در نظام تنظیم‌گری ایجاد می‌شود

که سرمایه‌گذاران خصوصی را قادر می‌سازد در میان فضاهای متفاوت تنظیم‌گری حرکت کنند و از طریق خرید محکمه و آربیتراژ تنظیم‌گری خود را در موقعیت‌های مطلوب‌تری قرار دهند تا منافع خصوصی خود را به بهای از دست رفتن منافع عمومی دنبال کنند. علاوه‌براین، رقابت تنظیمی منفی می‌تواند منجر به آن شود که استانداردهای تنظیم‌گری در ازای به دست آوردن شمول و مشروعیت گسترده‌تر در بازار به حداقل برسد و خط‌مشی‌های بالادستی تنظیمی به اثربخشی نرسند.

یکی دیگر از مسائلی که نظام تنظیم‌گری ایران را دچار چالش کرده است، رابطه شورای رقابت با تنظیم‌گران بخشی است. روابط این دو نوع تنظیم‌گر در سایر کشورهای جهان مدل‌های متفاوتی دارد؛ در برخی کشورها مثل استرالیا، اسپانیا و هلند، احکام تنظیم‌گر رقابت بر تنظیم‌گر بخشی ترجیح دارد، در برخی کشورها مثل آمریکا، در زمان وقوع تعارضات، ترجیح با تنظیم‌گر بخشی است و در برخی کشورها مثل انگلستان، همپوشانی و هم‌زمانی صلاحیت‌ها بین تنظیم‌گر رقابت و بخشی وجود دارد. نکته حائز اهمیت آن است که در همه این انواع، نسبت میان تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گر بخشی مشخص است؛ درحالی‌که در ایران این‌گونه نیست و دائماً درگیری‌هایی میان نهادهای تنظیم‌گر بخشی و رقابت وجود دارد و هر دو طرف درگیری مدعی آن هستند که حیطه صلاحیت‌شان توسط دیگری در حال تهدید شدن است. با وجود آنکه اولین راه‌حل آن است که نسبت قانونی این نهادها با یکدیگر مشخص شود، اما ایجاد شبکه‌ای از تنظیم‌گران که در آن تعاملات سازنده‌ای میان نهادها شکل بگیرد، می‌تواند راه‌حلی جایگزین برای کاهش تعارض‌های میان نهادهای تنظیم‌گر باشد و رویه‌هایی عرفی را برای حل مشکلات تنظیم‌گران بخشی و رقابت ایجاد کند.

علاوه‌بر ضرورت کاهش رقابت تنظیمی منفی در میان تنظیم‌گران، در برخی مواقع، تنظیم‌گران به دلیل ضرورت‌های عملکردی باید با هم‌تایان خود مشورت کنند و با یکدیگر هماهنگ باشند. امروزه، همگرایی مفهومی رایج است که بسیاری از مسائل نوظهور بر آن مبتنی هستند؛ فناوری‌های نوظهور منجر به همگرا شدن مدل‌های کسب‌وکار شده‌اند که اتخاذ شیوه‌های همگرا در خط‌مشی‌ها و مقررات را گریزناپذیر می‌کند. از این‌رو، نهادهای تنظیم‌گر حوزه‌های متفاوت که درگیر این مسائل هستند باید با یکدیگر رابطه نزدیک و هماهنگ‌تری داشته باشند.

کمبود تخصص و منابع یکی دیگر از مسائلی است که تنظیم‌گران در ایران به آن دچار هستند؛ مداخلات سیاسی و بودجه‌نه‌چندان کافی برای نهادهای تنظیم‌گر، در کنار رویه‌های یکسان و شخصی‌سازی نشده سازمان اداری و استخدامی برای به‌خدمت گرفتن متخصصان، منتج به آن شده است که نهادهای تنظیم‌گر که اساساً نهادهایی تخصصی هستند، نتوانند به‌نحوی مطلوب مسائل خود را مرتفع سازند. شبکه تنظیم‌گری با فعال کردن ظرفیت استفاده از تجربیات، دانش و منابع دیگر نهادهای تنظیم‌گر، فرصت‌های جدیدی را برای یادگیری نهادهای تنظیم‌گر و حل مسائل آنان ایجاد می‌کند.

با توجه به آنچه ذکر شد، به‌نظر می‌رسد شبکه تنظیم‌گری با ایجاد تعاملات سازنده میان نهادهای تنظیم‌گر و افزایش منابع و ظرفیت‌های هماهنگی، همگرایی و سازگاری در میان آنان، بتواند پیشنهاد سیاستی اثربخشی در جهت رفع چالش‌های رقابت تنظیمی منفی و مناقشات نهادی باشد.

لازم به ذکر است که منظور از شبکه تنظیم‌گری در اینجا، لزوماً به‌معنای ایجاد یک نهاد یا ساختار بوروکراتیک نیست، بلکه شکل‌دهی بستر و پلتفرمی از تعاملات و هماهنگی‌ها در میان نهادهای تنظیم‌گر در راستای ارتقای هرچه بیشتر هم‌افزایی در قاعده‌گذاری و رفع ناهماهنگی‌ها و تداخلات قانونی در این زمینه است. هرچند به‌دلیل متفاوت بودن خاستگاه نهادی نهادهای تنظیم‌گر (حاکمیتی، دولتی، بخش خصوصی، اجتماعی)، ممکن است که این شبکه تنظیم‌گری به‌طور کامل و ایدئال شکل نگیرد، اما هرگونه زمینه‌سازی در راستای هم‌افزایی نهادهای تنظیم‌گر مختلف، درنهایت به هماهنگی و اثربخشی هرچه بیشتر بازیگران نظام تنظیم‌گری کمک خواهد کرد.

علاوه‌براین، یکی از چالش‌های نظام تنظیم‌گری در ایران به‌رسمیت شناخته نشدن لایه تنظیم‌گری در سطوح مختلف حکمرانی، نخبگانی، بخش خصوصی و عمومی است. شبکه تنظیم‌گری با ایجاد یک هویت حرفه‌ای مشترک می‌تواند تنظیم‌گری را به‌عنوان یک



فرهنگ ضروری تثبیت کند و نهادهای تنظیم‌گر را به متحدانی بالقوه در برابر مداخلات سیاسی که امری رایج در ایران است، بدل کند. شبکه تنظیم‌گری با ایجاد بستری برای به اشتراک‌گذاری تجربیات، یادگیری‌های متقابل و هماهنگ کردن اقدامات پیرامون روال‌های مطلوب، هویتی جمعی از نهادهای تنظیم‌گری که تعاریف همگرا از مسائل و راه‌حل‌ها داشته باشند، خواهد ساخت.

## ۲-۴. تجربیات و ظرفیت‌های شبکه تنظیم‌گری در ایران

اولین اقدام برای ایجاد همگرایی و هماهنگی میان نهادهای تنظیم‌گر در ایران به موضوع فضای مجازی برمی‌گردد؛ با شکل‌گیری «شورای عالی فضای مجازی»، نظام سیاسی نسبتاً جوان کشور، یکی از پیشروترین تجربیات همگرایی در حکمرانی ملی فضای مجازی را تجربه کرد، این درحالی است که نظام‌های سیاسی با سابقه قرن‌ها حکمرانی به‌تازگی و با تشکیل شوراهای مشابه<sup>۱</sup> به‌واسطه ادغام نهادهای سنتی هنوز در ابتدای این مسیر به سر می‌برند. اگرچه کارویژه اصلی این شورا خط‌مشی‌گذاری در حوزه فضای مجازی است، اما یکی از کارکردهای جانبی آن ایجاد هماهنگی میان متولیان حوزه فضای مجازی است که نهادهای تنظیم‌گر متعددی را دربرمی‌گیرد. نکته حائز اهمیت در ارتباط با شورای عالی فضای مجازی آن است که ایده تأسیس شورا، ایده‌ای نوآورانه بوده که در مقام عمل با ناکامی‌های متعددی مواجه شده است. ارتباطات شورا با نهادهای تنظیم‌گر به‌صورت دقیق تنقیح نشده و در برخی مواقع شورا خود در قامت رقیبی برای تنظیم‌گران حوزه فضای مجازی ظاهر شده است. از طرفی دیگر، عدم مرزبندی مشخص میان خط‌مشی‌گذاری، قانونگذاری، هماهنگ‌کنندگی و تنظیم‌گری باعث شده است تا خلق دوباره ساختارهای «همه‌کاره»<sup>۲</sup> را در اذهان تداعی کند. بنابراین، به‌نظر می‌رسد تأسیس شورای عالی فضای مجازی گامی نوآورانه در جهت هماهنگی و همگرایی نهادهای تنظیم‌گر فضای مجازی بوده که با گذشت بیش از یک دهه هنوز نتوانسته است در مقام عمل شبکه‌ای واقعی از نهادهای تنظیم‌گر ایجاد کند؛ در طی سالیان اخیر، شورای عالی فضای مجازی عملاً تمرکز بیشتری بر وظیفه خط‌مشی‌گذاری کلان و اجرایی خود داشته و کمتر نقش شبکه‌ای و هماهنگی را ایفا کرده است.

در راستای حل این مسئله و با توجه به لزوم هماهنگی میان نهادهای تنظیم‌گر در حوزه‌ای مانند فضای مجازی که ویژگی همگرایی را با خود به‌همراه دارد، شورای عالی فضای مجازی اخیراً ترتیباتی نهادی برای این مهم تدارک دیده است. اوایل سال ۱۴۰۱، شورای عالی فضای مجازی شروع به احیا و بازنگری در وظایف «کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی» کرده است. این کمیسیون که ذیل شورای عالی فضای مجازی قرار دارد، نوعی شبکه تنظیم‌گری رسمی یا نهاد ناظر تنظیم‌گری<sup>۳</sup> است که وظیفه تنظیم خط‌مشی‌ها، نظارت، هدایت و هماهنگی تنظیم‌گران بخشی را در حوزه فضای مجازی برعهده دارد. از جمله اختیارات و وظایف محول به این کمیسیون تعیین معماری کلان تنظیم‌گری فضای مجازی، تعیین یا ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی جدید، حل اختلاف میان نهادهای تنظیم‌گر بخشی و ایجاد هماهنگی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های صادرکننده مجوزهای حوزه فضای مجازی است.

نکته حائز اهمیتی که هم در مورد شورای عالی فضای مجازی و هم در مورد کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی صدق می‌کند، آن است که هر دوی این نهادها رویکردی از بالا به پایین دارند و به‌نحوی رسمی برخی کارکردهای شبکه‌های تنظیم‌گری را ایفا می‌کنند، درحالی که در ادبیات و مطالعات تطبیقی، مشاهده می‌شود که بسیاری از شبکه‌های تنظیم‌گری رویکردی از پایین به بالا دارند و برپایه روابط متقابل و غیررسمی بنا شده‌اند. با توجه به موارد ذکر شده در این گزارش به‌نظر می‌رسد شبکه تنظیم‌گری زمانی می‌تواند در ایران با موفقیت ایجاد شده، به فعالیت خود ادامه داده و اهداف مورد انتظار را محقق کند که از سمت نهادهای تنظیم‌گر نیاز به وجود چنین شبکه‌ای به رسمیت شناخته شده و این نهادها به‌صورت داوطلبانه، گام‌های عملی برای تشکیل این شبکه را برداشته و به فعالیت مداوم آن اهتمام ورزند.

1 .UK: Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF), Irland: Economic Regulators Network (ERN), France: Regulatory Authority for Audiovisual and Digital Communication (ARCOM)

2 .One Fits all

3 .Regulatory Oversight Body (ROB)

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مطالعات صورت گرفته در زمینه شبکه‌های تنظیم‌گری در این گزارش، پیشنهادهای ذیل را به‌منظور اصلاح وضعیت تنظیم‌گران و کمک به شکل‌گیری شبکه تنظیم‌گری می‌توان ارائه کرد:

### ■ تسهیل در تأسیس نهادهای تنظیم‌گر

یکی از مواردی که مجلس شورای اسلامی باید به آن توجه داشته باشد تا شبکه تنظیم‌گری استقرار یابد و نظام ملی تنظیم‌گری تقویت شود، تسهیل در تأسیس نهادهای تنظیم‌گر است. حمایت قانونی نظارتی در ایجاد و توسعه شبکه‌های تنظیم‌گری (به‌فراخور نیاز) از نظر منطق حقوقی نیز قابل دفاع خواهد بود؛ چراکه مجلس به‌عنوان قوه صالح قانونگذاری کشور خود باید به اعطای صلاحیت مقررگذاری به نهادهای تنظیم‌گر بپردازد و این موضوع می‌تواند از طریق حمایت‌های قانونی نظارتی از نهادهای تنظیم‌گر صورت بپذیرد.

### ■ تصویب قانون جامع تنظیم‌گری

علاوه بر تصویب قوانین تأسیس هریک از نهادهای تنظیم‌گر به‌صورت مجزا، با استفاده از ظرفیت وضع «قانون جامع تنظیم‌گری» به‌صورت مستقل یا ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری یا قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نیز می‌توان به شناسایی حوزه‌های نیازمند تنظیم‌گری و تأسیس تنظیم‌گران لازم پرداخت. در نظام حقوقی کشور، خلأ وجود قوانین سامان‌بخش و هماهنگ‌کننده‌ای با عنوان قانون جامع تنظیم‌گری که اصول و قواعد عمومی یک تنظیم‌گر را انسجام بخشد و حاکم بر ساختار و تشکیلات عملکرد تنظیمی آنان باشد، به شدت احساس می‌شود. به‌طور ویژه، موارد زیر مسائلی است که در راستای ضرورت‌ها و کارکردهای شبکه‌های تنظیم‌گری لازم است در قانون جامع تنظیم‌گری جایابی شود.

– توجه به رویکرد شبکه‌ای و تعیین مکانیسم‌های هماهنگی و همکاری میان نهادهای تنظیم‌گر: یکی از موارد مهم که پرداختن به آن در این قانون جامع الزامی است، توجه به رویکرد شبکه‌ای تنظیم‌گری و ایجاد مکانیسم‌هایی برای هماهنگی و همکاری نهادهای تنظیم‌گر متعددی است که تفاوت‌های اساسی در ساختارها، صلاحیت‌ها و روش‌های عملکرد دارند.

– تنقیح و رفع همپوشانی‌های کارکردی نهادهای تنظیم‌گر: یکی دیگر از موارد مهمی که نظام تنظیم‌گری را تحت‌الشعاع قرار داده است؛ همپوشانی میان نهادهای تنظیم‌گر یک حوزه و ایجاد رقابت تنظیمی منفی و سردرگمی تنظیمی است. لذا لازم است مجلس شورای اسلامی در راستای عملکرد بهتر لایه تنظیم‌گری به مصادیق این موضوع ورود کرده و از انباشت قوانین و مقررات پراکنده و تناقضات در نظام تنظیم‌گری و حکمرانی جلوگیری کند.

– تعیین رابطه نهادهای تنظیم‌گر بخشی با موضوعی: یکی از موارد دیگری که همواره محل چالش و نزاع در میان نهادهای تنظیم‌گر بوده است، تداخلات میان نهادهای تنظیم‌گری که یک موضوع خاص مثل رقابت، امنیت، محیط زیست و ... را در گستره‌ای متنوع از بخش‌ها تنظیم می‌کنند و سایر نهادهای تنظیم‌گری است که متولی تنظیم یک بخش خاص هستند.

### ■ ایجاد سازوکارهایی جهت تنقیح قوانین و مقررات کشور

یکی از مواردی که می‌تواند در به‌رسمیت شناختن لایه نهادهای تنظیم‌گر مؤثر واقع شود، تفسیر مفهوم قانون (مندرج در اصل (۸۵)) و مقررات و وجوه متمایزکننده آنها از یکدیگر است؛ به‌گونه‌ای که قانون تنها در معنی مصوبات مجلس و در جایگاهی پایین‌تر از قانون اساسی تعریف شود و مقرر نیز مصوباتی تعریف شود که توسط نهادهای ذی‌صلاح به تصریح قانونی از جمله نهادهای تنظیم‌گر به‌منظور اجرایی‌سازی قوانین و در چارچوب الزامات قوانین عادی تصویب شده و لزوماً با قانون اساسی و قوانین عادی مغایر نباشند و تنقیح قوانین در این حوزه مورد توجه مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.



## ■ استفاده از رویکرد شبکه‌ای در تنظیم‌گری برای نظارت بر نهادهای تنظیم‌گر

تشکیل شبکه تنظیم‌گری ظرفیت‌های گوناگونی را در جهت ارزیابی و نظارت بر نهادهای تنظیم‌گر برای مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌کند. از آنجایی که نظارت بر قوه مجریه و نیز تحقیق و تفحص در تمام امور کشور مطابق با اصل (۷۶) قانون اساسی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد و نیز به‌منظور پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری این نهادها در برابر قوه قانونگذاری می‌توان علاوه بر اعطای بیشتر استقلال به نهادهای تنظیم‌گر، حق نظارت (مبتنی بر ظرفیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی همچون تحقیق و تفحص) عملکرد تنظیم‌گران را به نهاد تقنین واگذار کرد. از طرفی دیگر مطابق با مبانی حقوق اساسی ضروری است، مصوبات نهادهای تنظیم‌گر از جهت مطابقت با قوانین مجلس مورد بررسی و بازبینی قرار گیرند. تشکیل شبکه تنظیم‌گری می‌تواند امکان انجام این نظارت‌ها را برای مجلس تسهیل کند.

## منابع و مآخذ

- [1] Steven Fink, *Crisis management : planning for the inevitable*. 1986.
- [2] F. Vantaggiato, “Networks as ‘first best’? Network entrepreneurship and venue shifting in the establishment of the network of Euro-Mediterranean energy regulators.,” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 58, Aug. 2019, doi: 10.1111/jcms.12956.
- [3] D. Coen and M. Thatcher, “Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies,” *J Public Policy*, vol. 28, no. 1, pp. 49–71, 2008, [Online]. Available: <http://www.jstor.org/stable/40072035>
- [4] E. Mathieu, “When Europeanization Feeds Back into EU Governance: EU Legislation, National Regulatory Agencies, and EU Regulatory Networks,” *Public Adm*, vol. 94, Feb. 2015, doi: 10.1111/padm.12156.
- [۵] سیدحسین، هاشمی. «قانون جامع ساماندهی تنظیم‌گران؛ انسجام‌بخشی و هماهنگ‌سازی در نظام حکمرانی». اندیشکده حکمرانی شریف. ۱۴۰۲.
- [۶] النجری، زهرا. «تفکیک قوا: مقوم دموکراسی یا قتلگاه عمل‌گرایی؟». اندیشکده حکمرانی شریف. ۱۴۰۱.
- [۷] محمدصادق، امامیان و امیرمحمد، ذوالفقاری و احسان، محمدزاده و مرتضی، زمانیان. «نظام ملی تنظیم‌گری». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۷.
- [۸] النجری، زهرا. «تنظیم‌گر و نهاد تقنین». اندیشکده حکمرانی شریف. ۱۴۰۲.
- [9] D. Geradin and J. McCahery, “Regulatory Co-opetition: Transcending the Regulatory Competition Debate,” *SSRN Electronic Journal*, Feb. 2005, doi: 10.2139/ssrn.821087.
- [10] A. T. Klaus Mathis, *In Law and economics of regulation*. Cham: Springer International Publishing, 2021.
- [11] Michael S. Knoll, *Put-Call Parity and the Law*. 2002.
- [12] David Coen, Mattia Guidi, Nikoleta Yordanova, and Adrienne Héritier, “The logic of regulatory venue shopping: A firm’s perspective,” *Public Policy Adm*, vol. 36, no. 3, pp. 323–342, Mar. 2020, doi: 10.1177/0952076718814900.
- [13] N. Vestlund, “Pooling administrative resources through EU regulatory networks,” *J Eur Public Policy*, vol. 24, pp. 1–20, Dec. 2015, doi: 10.1080/13501763.2015.1118147.
- [14] F. P. Vantaggiato, “Networking for resources: how regulators use networks to compensate for lower staff levels,” *J Eur Public Policy*, vol. 26, no. 10, pp. 1540–1559, Oct. 2019, doi:

- 10.1080/13501763.2018.1535611.
- [15] T. Bach, E. Ruffing, and K. Yesilkagit, "The Differential Empowering Effects of Europeanization on the Autonomy of National Agencies," *Governance*, vol. 28, pp. 285–304, Jun. 2015, doi: 10.1111/gove.12087.
- [16] Y. Papadopoulos, "How does knowledge circulate in a regulatory network? Observing a European Platform of Regulatory Authorities meeting.," *Regul Gov*, vol. 12, no. 4, pp. 431–450, 2018.
- [17] F. K. H. and W. K. Vantaggiato, "Internal network structures as opportunity structures: control and effectiveness in the European Competition Network," *LSE European Politics and Policy (EUOPP) blog*, 2020.
- [18] D. Stone, "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalisation' of Policy," *Diane L Stone*, vol. 11, Jun. 2004, doi: 10.1080/13501760410001694291.
- [19] T. and S. A.-M. N. Hale, "Transgovernmental networks and multi-level governance.," *Handbook on multi-level governance*, 2010.
- [20] C. Dunlop and C. Radaelli, "Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions," *Polit Stud (Oxf)*, vol. 61, Oct. 2013, doi: 10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x.
- [21] F. R. and D. J. B. Baumgartner, *Agendas and instability in American politics*. 2010.
- [22] M. Maggetti, "The rewards of cooperation: The effects of membership in European regulatory networks," *Eur J Polit Res*, vol. 53, no. 3, pp. 480–499, 2014.
- [23] M. Maggetti and F. Gilardi, "The Policy-Making Structure of European Regulatory Networks and the Domestic Adoption of Standards," *J Eur Public Policy*, vol. 18, pp. 830–847, Sep. 2011, doi: 10.1080/13501763.2011.593311.
- [24] A. Newman and D. Zaring, "Regulatory Networks: Power, Legitimacy, and Compliance," *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art*, pp. 244–265, Jan. 2010, doi: 10.1017/CBO9781139107310.013.
- [25] M. Maggetti and F. Gilardi, "Network Governance and the Domestic Adoption of Soft Rules," *J Eur Public Policy*, vol. 21, Oct. 2014, doi: 10.1080/13501763.2014.923018.
- [26] G. Majone, "The Credibility Crisis of Community Regulation," *J Common Mark Stud*, vol. 38, pp. 273–302, Feb. 2000, doi: 10.1111/1468-5965.00220.
- [27] S. Li and A. Newman, "Over the shoulder enforcement in European regulatory networks: the role of arbitrage mitigation mechanisms in the General Data Protection Regulation," *J Eur Public Policy*, vol. 29, pp. 1–23, Jun. 2022, doi: 10.1080/13501763.2022.2069845.
- [28] J. Hasselbalch and E. Tsingou, "Regulatory Networks and Policy Communities," 2020, pp. 74–93. doi: 10.1017/9781108612609.007.
- [29] P. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *Int Organ*, vol. 46, pp. 1–35, Feb. 1992, doi: 10.1017/S0020818300001442.
- [30] X. Cao, "Networks as Channels of Policy Diffusion: Explaining Worldwide Changes in Capital Taxation, 1998?2006," *International Studies Quarterly*, vol. 54, no. 3, pp. 823–854, 2010, [Online]. Available: <http://www.jstor.org/stable/40931138>
- [31] S. Berg and J. Horrall, "Networks of Regulatory Agencies as Regional Public Goods: Improving Infrastructure Performance," *Review of International Organizations*, vol. 3, pp. 179–200, Jun. 2008, doi: 10.1007/s11558-007-9028-8.



#### گزیده سیاستی

از جمله راهکارهای موانع و مسائل در لایه‌های متعدد تقنینی و سیاستی، تشکیل شبکه تنظیم‌گری در حکمرانی بوده که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)