



REVIEW ARTICLE

Structural and Policy Challenges Hindering Iran's Transition from an Interventionist State to a Regulatory State

Mohammad javad Moosanezhad^{1*} , Shohre Pirhashmei²

1. Assistant Professor of Political Sciences, Faculty of Social Sciences, Imam Khomeini International University, Qazvin, Iran

* Corresponding Author's Email: mousanejad@soc.ikiu.ac.ir

2. Master of Political Sciences, Faculty of Social Sciences, Imam Khomeini International University, Qazvin, Iran

Email: shohrepirhashmei@gmail.com

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.109058>

Received: 14 May 2026

Accepted: 14 July 2026

ABSTRACT

To enhance efficiency, fundamentally transform governance, reduce direct state involvement in economic activities, and upgrade regulatory functions, some governments have shifted toward a model that accelerates state development. In this new form, the state moves beyond the traditional functions of the past; by redefining legal frameworks and indicators, it adopts a new model of governance. In Iran, the state has attempted to navigate this transition since the 2000s (the 1380s SH), particularly following the issuance of the General Policies of Article 44 of the Constitution—policies designed to elevate the state's supervisory and regulatory roles and strengthen its functional capabilities. However, realizing this process in practice has proven difficult. Analyses reveal that numerous structural and policy-related obstacles have impeded the state's path, leading to institutional gridlock and challenges in implementation. The central question of this article is: What structural and policy factors have caused Iran's inability to successfully transition from an interventionist state to a regulatory state? Employing a qualitative approach and document analysis, this study concludes that entrenched institutional structures associated with a rentier economy and a lack of independent institutions are among the primary factors hindering this transition. The findings suggest that the effective realization of a regulatory state requires guaranteeing institutional independence, strengthening operational mechanisms, ensuring transparency, reducing reliance on rentier resources, and restructuring political-economic institutions.

Keywords: Interventionist State, Regulatory State, Lack Of Institutional Independence, Rentier Structure.

Citation: Moosanezhad, Mohammad javad; Pirhashmei, Shohre (2026). Structural and Policy Challenges Hindering Iran's Transition from an Interventionist State to a Regulatory State. *Iranian Journal of Public Policy*, 12 (3), 377-387.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.109058>

Published by University of Tehran



This Work Is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)



مقاله مروری

چالش‌های ساختاری و سیاستی در ناتوانی ایران در گذار از دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر

محمد جواد موسی‌نژاد^{۱*}، شهره پیرهاشمی^۲

۱. استادیار علوم سیاسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)، قزوین، ایران

* رایانامه نویسنده مسئول: mousanejad@soc.ikiu.ac.ir

۲. کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)، قزوین، ایران

رایانامه: shohrepirhashmei@gmail.com

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.109058>

تاریخ دریافت: ۲۴ اردیبهشت ۱۴۰۵
تاریخ پذیرش: ۲۳ تیر ۱۴۰۵

چکیده

برخی دولت‌ها به منظور افزایش کارآمدی و تحول بنیادین در حکمرانی و کاهش تصدی‌گری و همچنین ارتقا کارکردهای تنظیمی، حرکت به سمت الگویی را آغاز کرده‌اند که روند توسعه در دولت را بیش از پیش افزایش می‌دهد. این حرکت، فرایندی کلان و تحول بخش در نهاد دولت و بازتعریف کننده نقش آن در گذار از دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر است. در ایران از دهه ۱۳۸۰ شمسی و با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که نمایانگر ارتقا نقش نظارتی و تنظیمی دولت و همچنین تقویت کارکردهای آن است، دولت تلاش کرده تا دوران گذار خود را طی کند. اما تحقق این فرایند در عمل، با دشواری‌های متعددی همراه بوده است. بررسی‌ها مشخص می‌کنند که موانع ساختاری سیاستی فراوانی در این مسیر، روبروی دولت قرار گرفتند و باعث انسداد نهادی و ایجاد چالش برای تحقق شدند. سوال اصلی این مقاله این است که چه عوامل ساختاری و سیاستی موجب ناتوانی ایران در گذار از دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر شده‌اند؟ پژوهش حاضر در پاسخ به این سؤال، با استفاده از روش کیفی و تحلیل اسنادی به این نتیجه رسیده که وجود ساختارهای نهادی تثبیت شده اقتصاد رانتی و ضعف در نهادهای مستقل از مهم‌ترین عوامل ناتوانی دولت در این فرایند می‌باشد. بر اساس یافته‌های پژوهش، تحقق مؤثر دولت تنظیم‌گر مستلزم تضمین استقلال نهادی، تقویت سازوکارها، شفافیت و کاهش وابستگی به منابع رانتی و بازسازی نهاد سیاسی اقتصادی می‌باشد.

واژگان کلیدی: دولت مداخله‌گر، دولت تنظیم‌گر، عدم استقلال نهادی، ساختار رانتی.

استناد: موسی‌نژاد، محمد جواد؛ پیرهاشمی، شهره (۱۴۰۵). چالش‌های ساختاری و سیاستی در ناتوانی ایران در گذار از دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر.

فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۱۲ (۳)، ۳۸۷-۳۷۷.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.109058>



ناشر: دانشگاه تهران

مقدمه

ظهور دولت تنظیم‌گر در ادبیات حکمرانی در دهه‌های اخیر رخ داده است. دولت‌ها با تغییر در الگوهای حکمرانی، به سمت الگویی از حکمرانی حرکت کرده‌اند که در آن نقش دولت به‌جای تصدی‌گری مستقیم، بر تنظیم‌گری و نظارت متمرکز است. دولت تنظیم‌گر، برخلاف دولت مداخله‌گر، به‌جای آنکه بازیگر مستقیم در اقتصاد باشد، به‌عنوان داور، تسهیل‌گر و قادر به موازنه قدرت ویژه باشند. در تنظیم‌گری متمرکز و دولت‌محور رابطه تنگاتنگ میان تنظیم‌گری و سازمان‌های اداری آژانس‌ها که به موجب آن تنظیم‌گری توسط دولت و از طریق قواعد حقوقی دارای ضمانت اجرا، اعمال می‌شود همواره اهمیت زیادی داشته است و میان قاعده‌گذاری و سازمان‌های اداری قاعده‌گذار هم روابط بسیار نزدیکی وجود دارد (Black, 2002; 2). به این اعتبار تنظیم‌گری عبارت از نوعی قانون‌گذاری مقررات‌گذاری توسط دستگاه دیوان‌سالاری است (Levi-Faur, 2017; 295). ابزارهای دولت تنظیم‌گر شامل تنظیم بازار، نظارت بر نهادهای مالی، ایجاد نهادهای مستقل ناظر و تضمین حقوق مصرف‌کننده و تولیدکننده است که چارچوب‌های حقوقی و نهادی لازم را برای عملکرد کارآمد بازار و مشارکت فعال کنشگران غیردولتی فراهم می‌سازد. دولت به مثابه کنشگری اقتصادی، نه فقط تنظیم‌کننده بلکه مجری و تولیدکننده مستقیم نیز محسوب می‌شود. در این چارچوب، دولت مسئولیت تأمین نیازهای اساسی شهروندان، حمایت از صنایع داخلی و مهار نابرابری‌ها را بر عهده دارد. بری میتنیک^۱ نیز با رویکردی دولت‌محور و متمرکز تنظیم‌گری را چنین تعریف می‌کند: تنظیم‌گری عبارت است از اعمال مقررات اداری عمومی بر فعالیت‌های خصوصی با توجه به قواعد تجویزی منفعت عمومی (Christensen, 2011; 96). در ایران پس از وقوع انقلاب ۱۳۵۷، نقش دولت در اقتصاد نه تنها تقویت شد، بلکه در قالب اقتصاد دولتی مبتنی بر تفکرات اسلامی و بنیان عدالت‌محور، بسط ساختاری یافت. دولت از طریق شرکت‌های دولتی، برنامه‌های توسعه‌ای بلندمدت، سیاست‌های حمایتی و نیز تعیین مستقیم نرخ ارز و بهره، حضوری پررنگ در عرصه اقتصادی داشته است. دولت به جای ایفای نقش تسهیل‌گر، به مرکز انباشت و توزیع منابع بدل شد که خود در تعارض با الزامات مدرن حکمرانی و پاسخ‌گویی قرار دارد. این ساختار، مانع از شکل‌گیری بازارهای رقابتی و نهادهای پاسخ‌گو شده و الگوی سیاست‌گذاری مبتنی بر مداخلات کوتاه‌مدت، جایگزین سیاست‌گذاری توسعه‌گرا شده است. اقتصاد سیاسی دولت به گونه‌ای شکل گرفت که خروج از تصدی‌گری صرفاً در سطح سیاست‌گذاری باقی ماند و در عمل نهادهای حاکمیتی و شبه‌دولتی جایگزین آن شدند. با وجود، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی زمینه‌سازی مفهومی برای گذار به دولت تنظیم‌گر صورت گرفت؛ اما عدم انسجام نهادی، تداخل ساختارهای سیاسی و اقتصادی و ضعف نهادهای نظارتی، مانع از تحقق واقعی این الگو شد. دولت نه به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر کارآمد، بلکه بازتولید تصدی‌گری در قالب‌های غیررسمی بوده است. دولت ایرانی در میانه دوگانگی تصدی‌گری-تنظیم‌گری، دچار نوعی سردرگمی کارکردی شده است. مقاله حاضر برای تبیین و تحلیل این موضوع به رشته تحریر درآمده است و برای پاسخ به سوال اصلی مقاله که کدام عوامل ساختاری و سیاستی موجب ناتوانی ایران در گذار از دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر شده‌اند؟ امکان ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل و پاسخ‌گو کاهش یافته و روند گذار متوقف یا منحرف شده است. نه تنها الگوی دولت تنظیم‌گر تحقق نیافته، بلکه نوعی دولت شبه‌رانتی و ناکارآمد شکل گرفته که همزمان درگیر مداخله، تنظیم و رانت‌سازی است.

بنیان نظری پژوهش؛ دولت تنظیم‌گر

در ادبیات علوم سیاسی، مفهوم دولت از یک نهاد صرفاً اقتدارگرا به یک ساختار پیچیده حکمرانی تحول یافته است. شاید شگفت‌انگیز باشد که متفکران و پژوهشگران سیاسی در مورد تعریف دولت توافق نظر ندارند. اختلاف نظر پیش از هر چیز به گوناگونی اندیشه‌ها در مورد سرشت دولت که بر تعریف‌ها اثر می‌گذارد مربوط است در حالی که برخی از متفکران سیاسی دولت را در اساس یک ساختار طبقاتی می‌دانند دیگران بر این اندیشه اند که دولت فراتر از طبقات و نمایانگر کل اجتماع است عده‌ای آن را نظام

1. Barry Mitnick

قدرت می‌دانند، دیگران نظام رفاه برخی آن را تضمین‌کننده زندگی جمعی می‌دانند در حالی که دیگران آن را نهادی اخلاقی می‌دانند که از رفاه و تأمین اخلاقی انسان جدایی ناپذیر است (عالم، ۱۳۹۸: ۱۳۴). در پرتو این تحول مفهومی، یکی از مهم‌ترین ابعاد تغییر نقش دولت، ظهور مفهوم تنظیم‌گری در ادبیات حکمرانی است. در این راستا، مفهوم تنظیم‌گری در ادبیات علوم اجتماعی مفهومی چندبعدی و محل مناقشه است و تعاریف متنوعی از آن ارائه شده است. لوی فار (۲۰۱۱) با پذیرش این تکثر تنظیم‌گری را نه صرفاً قواعد الزام‌آور قانونی یا قضایی بلکه به عنوان موضع بروکراتیک و پیشینی، نظارت و اعمال قواعد مشخص توسط مجموعه‌ای متنوع از بازیگران سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بر گروه‌های دیگر تعریف می‌کند. با وجود اهمیت روزافزون نهادهای تنظیم‌گر در نظام حکمرانی کارآمدی آنها صرفاً به وجودشان وابسته نیست بلکه به کیفیت طراحی نهادی و ویژگی‌های ساختاری شان نیز بستگی دارد (Nateghi, 2026; 32). گذار به دولت تنظیم‌گر متضمن تفویض اختیار به نهادهای تخصصی است که نتیجه آن جداسدن کارکرد سیاستگذاری از کارکرد تأمین خدمات دولت و فاصله گرفتن سیاستگذاری از حوزه سیاسی است (Lavenex, Serrano, & Bütthe, 2021: 461). در ادامه این تحول، برخی اندیشمندان تلاش کرده‌اند ویژگی‌ها و خاستگاه دولت تنظیم‌گر را تبیین کنند. رابرت دال و چارلز لیندبلوم معتقدند که دولتی که به برابری توجهی نمی‌کند را می‌توان دولت تنظیم‌گر دانست. جیمز اندرسون در کتاب خود ذیل عنوان پیدایش دولت تنظیم‌گر، نخستین بررسی جامع را در این حوزه انجام داد؛ او بیان می‌دارد که دولت تنظیم‌گر تا پایان قرن نوزدهم در صدد انجام اصلاحات اجتماعی از رهگذر فرماندهی و نظارت بود (Baseri, 2023; 362). یکی از مهم‌ترین تحولات دولت تنظیم‌گر در دوره معاصر، ظهور دولت نظارتی است که ابعاد جدیدی از حکمرانی را نمایان ساخته است. امروزه در یک دیدگاه گسترده‌تر، از آن به عنوان یک دولت نظارتی جدید یاد می‌کنند. دولت نظارتی را می‌توان به عنوان مظهري از آیین‌های تأیید نیز در نظر گرفت (Radaelli, 2009; 650). ظهور دولت نظارتی در شکل و ابزارهای اواخر قرن بیستم را می‌توان به عنوان گسترش بیشتر اختیارات دولت در مفهوم استانداردسازی، کمی‌سازی و گزارش‌دهی عمومی دانست (Lodge, 2008; 282). بر این اساس، پذیرش دولت تنظیم‌گر به معنای نفی دولت نیست، بلکه گذار از تصدی‌گری مستقیم به نظارت قاعده‌مند است. مسیری که در آن مشروعیت دولت تنظیم‌گر نه از مداخله‌گری سیاسی، بلکه از کارآمدی رویه‌های نظارتی شفاف و پاسخگو حاصل می‌شود که هسته اصلی و مرکزی حکمرانی خوب را تشکیل می‌دهد. سیستمی که کاملاً استفاده از دولت برای انعکاس آرمان‌های دموکراتیک، ارتقای رفاه اقتصادی و تقویت عدالت توزیعی خجالت نمی‌کشد، در عین حال بر استراتژی‌هایی اصرار دارد که انعطاف‌پذیری، سازگاری، پتانسیل تولیدی و تمرکززدایی مشخصه بازارهای خصوصی را در برمی‌گیرند (Sunstein, 1990; 441). حرکت سیاست‌های نظارتی و مباحث فراتر از سیاست رقابتی در قانون نشان‌دهنده یک تغییر طبقه‌بندی‌شده در رابطه بین حوزه خصوصی اقتصاد و حوزه عمومی سیاست، قانون و دولت نظارتی است (Cioffi, 2022; 827). در مجموع، دولت تنظیم‌گر را می‌توان پاسخی به ناکارآمدی‌های دولت حداقلی و دولت مداخله‌گر دانست. این الگو تلاش می‌کند میان ضرورت مداخله دولت و حفظ کارایی بازار تعادل برقرار کند و از طریق تنظیم قواعد نهادی، زمینه تحقق منافع عمومی و کارکرد مؤثر نظام اقتصادی را فراهم سازد. 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 این رو شناسایی تعهدات دوسویه آنها نسبت به یکدیگر نیازمند تحقیقی نظام‌مند و یکپارچه است (مولائی و موسوی، ۱۴۰۲). در سال‌های اخیر، با گسترش اقتصاد اطلاعات و پلتفرم‌های دیجیتال، مفهوم دولت نظارتی وارد مرحله جدیدی شده است. یک دولت نظارتی بهینه برای اقتصاد اطلاعات باید دستورالعمل‌هایی را برای پاسخگویی مؤثر به سه مشکلی که رژیم‌های نظارتی موجود را گیج کرده‌اند، توسعه دهد. اول، باید یک مفهوم تحلیلی صحیح از قدرت پلتفرم - قدرت پیوند دادن بازارهای از نظر ظاهری مجزا و/ یا محدود کردن مشارکت در بازارها با استفاده از پروتکل‌های فنی - ایجاد کند. دوم، باید استراتژی‌های مؤثری را برای مقابله با جریان‌های اطلاعاتی حجیم و واسطه‌ای غیرقابل مدیریت که باعث اضافه

بار اطلاعات می‌شوند، تدوین کند. سوم، باید روش‌های منسجم و پاسخگو به عموم را برای شناسایی، توصیف و پاسخ به تهدیدات سیستمی - آسیب‌های نوظهور و احتمالاً تعریف‌شده‌ای که قرار است در مقطعی از آینده محقق شود (Coletti, 2016; 5). متداول‌ترین تعریف از تنظیم‌گری اما مبتنی بر نگرش فرمان و کنترل به تنظیم‌گری است. در تنظیم‌گری متمرکز و دولت محور رابطه تنگاتنگ میان تنظیم‌گری و سازمان‌های اداری آژانس‌ها که به موجب آن تنظیم‌گری توسط دولت و از طریق قواعد حقوقی دارای ضمانت اجراء اعمال می‌شود. همواره اهمیت زیادی داشته است و میان قاعده‌گذاری و سازمان‌های اداری قاعده گذار هم روابط بسیار نزدیکی وجود دارد (Black, 2002: 2). بر مبنای الگوی حکمرانی تنظیمی، مداخله مستقیم دولتی و مقررات‌گذاری افراطی دیگر با اقتضائات امروز جوامع همخوانی ندارد و لازم است. دولت اولاً در ماهیت و محدوده وظایف خود تجدید نظر کند و از تصدی‌گری و اتخاذ رویکرد سخت‌گیرانه دستور و کنترل به سمت اعتماد بیشتر به بخش‌های غیر حکومتی و فضا سازی برای مشارکت مؤثر آنها در اداره امور عمومی حرکت کنند. 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 اشکال گوناگون به سمت خصوصی‌سازی حرکت کرده‌اند. خصوصی‌سازی‌ها به معنای اعم کلمه شامل انتقال مالکیت یا کنترل سازمان‌های دولتی به سرمایه‌گذاران خصوصی است (Heracleous, 1999; 38-49). دولت تنظیم‌گر در اجتماع به تصدی‌گری می‌پردازد و در همه عرصه‌ها حضور ندارد و از ظرفیت‌های انسانی و تولیدی بهره می‌برد، خود به تنهایی همه‌ی امور را انجام نمی‌دهد و در این صورت تمرکز لازم خود را به اعمال کارهایی می‌دهد که برای کشور و شهروندان سود و ارزش دارد. در چنین سازوکاری، سازمان‌ها و نهادها، سیاست‌هایی را تعیین می‌کنند که حداقل تا حدودی پاسخگوی ترجیحات ابراز شده طرف‌های ذینفع باشد (Walters, 2022: 10). دوباش و مورگان^۱ دولت تنظیم‌گر را چنین تعریف کرده‌اند: دولتی که به طور مستقیم یا غیر مستقیم اقدام به اعمال و توسعه وضع پایش و اجرای قواعد می‌کند. این تعریف ارتباطی با اهداف ایجابی مداخله جویانه یا سلبی غیرمداخله جویانه یا هر هدف دیگر ندارد. در این تعریف، دولت تنظیم‌گر دولتی است که در سطحی وسیع و به شکل رسمی یا غیر رسمی با استفاده از دستگاه دیوان سالاری خود به وضع پایش و اجرای قاعده می‌پردازد (Dubash & Morgan, 2013: 238). دولت در ماهیت اصلی خود یک سیستم زنده است و اجزای آن با هدف به کار خود ادامه می‌دهند. در این سیستم اگر اجزا بیش اندازه به کارهایی بپردازند در جاهایی از سیستم پیشرفتی حاصل نمی‌شود و نوعی هدررفت به وقوع می‌پیوندد. در این موقعیت‌ها دولت باید به کار تنظیم‌گری خود بپردازد و نهادی باشد که وظیفه تعادل بخشی و ارتقای عدالت اجتماعی را بر عهده داشته باشد و سعی کند با سازوکارهای نهادی، به بهبود عملکرد نظام حکمرانی کمک نماید. تمرکز آن بر ایجاد چارچوب‌های قانونی و مقرراتی باشد و خود به صورت مستقیم در تولید یا توزیع دخالت نکند. دولت تنظیم‌گر، برخلاف دولت مداخله‌گر، نقش حاکمیتی خود را در تدوین و اجرای قواعد بازی اقتصادی، تضمین رقابت سالم، نظارت بر کیفیت کالا و خدمات و ایجاد سازوکارهای شفاف ایفا می‌کند؛ اما این نقش تنظیم‌گری مستلزم وجود نهادهای مستقل از قدرت‌های سیاسی و اقتصادی است که بتوانند به شکل اثربخش نظارت و کنترل را اعمال کنند. در این جهت، اهمیت استقلال قضائی، توسعه سامانه‌های حساسی و ایجاد امکان مشارکت گسترده و نهادینه شده مردم و بخش خصوصی در فرایندهای تصمیم‌گیری برجسته می‌شود. این به معنای دولتی است که در آن بیشتر پلیس‌ها پلیس خصوصی هستند، جایی که بسیاری از زندان‌ها، زندان‌های خصوصی هستند که توسط دولت تنظیم می‌شوند (Braithwaite, 1999; 90). برای ایجاد دولت تنظیم‌گر باید مقدمات فراهم شود در این صورت دولت با اسم تنظیم‌گری همچنان مداخله‌گری را انجام می‌دهد وجود نهادهای مستقل و پاسخگو در دولت تنظیم‌گر باید موانع برطرف گردد و دولت تنظیم‌گر ایفای نقش کند.

1. Dubash & Morgan

گذار از دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر در ایران

هاجسون، نهادها را به عنوان نظامی از قواعد تثبیت شده و رایج در جامعه که به تعاملات اجتماعی ساختار می‌دهند، تعریف می‌کند (مشهدی، ۱۳۹۲: ۵۷). این رویکرد تأکید عمیق‌تری بر اهمیت بازتولید نهادهای کنونی و تعارضات و انسدادهای نهادی در ساختار سیاسی اقتصادی را فراهم می‌آورد. به لحاظ تاریخی در ایران، دولت همواره نقش مداخله‌گر ایفا کرده و نهادهای مستقل و جامعه مدنی قوی برای تنظیم‌گری و پاسخگویی شکل نگرفته‌اند (میرترابی، ۱۳۹۶). پس از انقلاب اسلامی، نهادهای جدیدی شکل گرفت اما این نهادها عمدتاً کارکرد مداخله‌گرایی و تثبیت قدرت سیاسی را دنبال کردند و کمتر به سمت ایجاد سازوکارهای تنظیم‌گر و پاسخگو حرکت داشته‌اند. این مساله به‌ویژه در شرایط اقتصاد رانتی ایران که منابع درآمدی دولت متکی به فروش نفت است، باعث تعمیق انسداد نهادی و سیاستی شده است. دولت تنظیم‌گر، به عنوان الگویی که مورد تأکید سیاست‌گذاران توسعه‌یافته است، دولتی است که نقش اصلی آن تنظیم بازارها، نظارت بر انصاف و عدالت همچنین تضمین رقابت است و نه دخالت مستقیم و فراگیر در اقتصاد. 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). هدف حفظ تعادل میان منافع عمومی و فردی شهروندان است که تضاد منافع به حداقل رسد و از طریق عدالت اجتماعی در جامعه مدنی برقرار شود. دولت تدوین استانداردهایی برای عملکرد کنشگران و فضای رقابتی جامعه باشد. مطالعات در ایران نشان می‌دهد که فقدان استقلال و تقویت‌ناپذیری نهادهای تنظیم‌گر، نبود شفافیت، ضعف سازوکارهای پاسخگویی و تسلط اقتصاد رانتی بر نظام سیاسی، از عوامل کلیدی ناتوانی در گذار به دولت تنظیم‌گر می‌باشد. این عوامل موجب شده‌اند دولت ایران نتواند به نحوی مستقل نقش تنظیم‌گری در اقتصاد و سیاست را به‌درستی اجرا کند و بخش‌های مختلف حاکمیت هیچ‌کدام بر فرایند تصمیم‌سازی نظارت درستی نداشته باشند. به علاوه، ساختار قدرت رانتی موجب مقاومت در برابر اصلاحات عمیق شده است که این مقاومت ناشی از منافع اقتصادی و سیاسی ذی‌نفعان رانتی است که ترجیح می‌دهند ساختارهای فعلی به جای اصلاح، حفظ و تقویت شود. دولت‌های رانتیر اصولاً به دو دلیل عمده نقش پر رنگ و برجسته‌ای را در اقتصاد بازی می‌کنند دلیل اول اینکه برخی از ویژگی‌های صنعت نفت از قبیل وابستگی به فراز و نشیب تقاضا و مصرف در بیرون از مرزهای ملی وابستگی صنعت نفت به تکنولوژی‌های پیچیده کشورهای صنعتی و شرکت‌های چند ملیتی وابستگی به سرمایه‌گذاری کلان برای اکتشاف و استخراج کنترل قیمت نفت توسط نیروهای بین‌المللی، اقتصاد را به طور کامل وابسته به تصمیمات سیاسی و در نتیجه دخالت دولت در اقتصاد می‌کند و در عمل منجر به ناکارآمدی سیاست‌هایی تنظیمی می‌گردد (قاسمی، ۱۳۸۲: ۱۴۴). دلیل دوم این که دولت‌های رانتیر اصولاً به دلیل برخورداری انحصاری از منبع عظیم ثروت نفت یا هر ماده خام دیگری بیشترین قدرت را به دست می‌آورند. زمانی که دولت کنترل بخش اعظم ثروت موجود در جامعه درآمدهای نفتی را در اختیار می‌گیرد. زمینه کنترل منابع قدرت اقتصادی، سیاسی فرهنگی و اجتماعی جامعه را نیز به دست می‌آورد. فرایند تمرکز منابع قدرت در دست دولت از توزیع آن در سطح جامعه و قدرت یابی دیگر گروه‌های اقتصادی جلوگیری می‌کند در نتیجه دولت به یک بازیگر بزرگ اقتصادی تبدیل می‌شود که سایر حوزه‌های زندگی اجتماعی را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد (حاجی یوسفی، ۱۳۸۷: ۱۲۹). مطالعات در ایران نشان می‌دهد که فقدان استقلال و تقویت‌ناپذیری نهادهای تنظیم‌گر، نبود شفافیت، ضعف سازوکارهای پاسخگویی، و تسلط اقتصاد رانتی بر نظام سیاسی، از عوامل کلیدی ناتوانی در گذار به دولت تنظیم‌گر می‌باشد. این عوامل موجب شده‌اند دولت ایران نتواند به نحوی مستقل نقش تنظیم‌گری در اقتصاد و سیاست را به‌درستی اجرا کند و بخش‌های مختلف حاکمیت هیچ‌کدام بر فرایند تصمیم‌سازی نظارت درستی نداشته باشند. به علاوه، ساختار قدرت رانتی موجب مقاومت در برابر اصلاحات عمیق شده است که این مقاومت ناشی از منافع اقتصادی و سیاسی ذی‌نفعان رانتی است که ترجیح می‌دهند ساختارهای فعلی به جای اصلاح، حفظ و تقویت شود.

ساختار رانتی

در بررسی علل ناتوانی جمهوری اسلامی ایران در گذار از دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر، دولت رانتی به عنوان یکی از مبانی تحلیلی کلیدی و بنیادین، جایگاهی محوری دارد. رانت درآمدی که حاصل مالکیت یا کنترل انحصاری منابع یا موقعیت‌ها است، بدون دخالت مستقیم در فرآیند تولید کالا یا خدمات بدست می‌آید. در اقتصاد رانتی، بخش بزرگی از درآمد ملی از طریق فروش منابع طبیعی مانند نفت به دست می‌آید که این امر اثرات گسترده‌ای بر ساختار اقتصادی و سیاسی کشورها دارد. دولت رانتی به دولت‌هایی اطلاق می‌شود که بخش عمده درآمدهای خود را از منابع طبیعی غیر تولیدی و رانت‌های خارجی مانند نفت تامین می‌کنند. این نوع دولت‌ها به دلیل وابستگی زیاد به درآمدهای رانتی، در بازتولید ساختارهای اقتصادی و سیاسی بسته و ناکارآمدی نقش اساسی دارند. درآمد ناشی از رانت با فعالیت اقتصادی جامعه ارتباطی ندارد و کنترل این درآمد در دست دولت می‌باشد. یک حالت قدرت انحصاری برای دولت پدید می‌آورد (بیلای و لوسیانی، ۱۹۸۷). عرصه برای کارآفرینان و نخبگان بسته می‌شود و بهروری نیز کاهش می‌یابد و کارها با بازده کمتر صورت می‌گیرد. دولت فاقد ارتباط مستقیم با فعالیت‌های اقتصادی است و این فضا بسیار محدود و بسته است و کاهش کارایی را به همراه دارد. دولت رانتی با مداخله‌گری فزاینده و وابستگی شدید به درآمدهای نفتی، نهادهای مستقل تنظیم‌گر و پاسخگو را تضعیف می‌کند و مانع شکل‌گیری قواعد و فرآیندهای حکمرانی سالم می‌شود (مهدوی، ۱۳۸۲). مجموعه‌ای از روابط قدرت رانتی که کارکردهای کلان نظام سیاسی و اقتصاد ملی را دچار اختلال و ناکارآمدی جدی می‌کند. رانت‌خواری و ساختارهای رانتی از مهم‌ترین موانع گذار به دولت تنظیم‌گر هستند. تخصیص منابع اقتصادی عمدتاً از مسیرهای سیاسی و تجاری رانتی انجام می‌شود؛ بدین معنی که ثروت و قدرت به جای تخصیص بهینه و مبتنی بر کارایی، از طریق روابط وابستگی متقابل بین نهادهای حکومتی، سرمایه‌داران مرتبط با ساختار قدرت و شبکه‌های بوروکراتیک توزیع می‌گردد. در شرایطی که دولت مالک و بازیگر اصلی در اقتصاد است، شبکه‌های سیاسی و اقتصادی وابسته به منابع دولتی و رانت‌های حکومتی ایجاد می‌شوند که نه تنها منافع عمومی را فدای منافع گروه‌های خاص می‌کنند، بلکه به دلیل منافع متقاطع و مقاومت قدرتمند این شبکه‌ها، اصلاحات ساختاری و سیاسی ناکام می‌مانند. سیستم رانتی باعث انحراف منابع از بخش‌های مولد به سوی فعالیت‌های سوداگرانه، کاهش شفافیت و افزایش فساد می‌شود و به تبع آن، عملکرد بازار و نهادهای نظارتی آسیب می‌بیند. علاوه بر این، عدم استقلال و ناکامی نهادهای قانونی و قضائی، تقویت منافع رانتی و استمرار دولت مداخله‌گر را تضمین می‌کند. در واقع مسئله اساسی در یک نظام رانتی کسب درآمد نه از طریق مشارکت عوامل تولید در فعالیت اقتصادی بلکه به واسطه داشتن قدرت سلب اختیار از دیگران امکان‌پذیر شده است. بنابراین در یک نظام رانتی تولید به عنوان یکی از پایه‌های ضروری تشکیل بازار و بستر رقابت موضوعیت چندانی ندارد. دولت در اقتصاد رانتی دولت تخصیصی است نه تولیدی و از آنجایی که دولت رانتی اساساً از رانت به عنوان ابزاری برای ارتقای مشروعیت خود استفاده می‌کند، توزیع ثروت در دست او تابعی از نظام و ارزش‌های سیاسی حاکم و نه اصول و رفتار بنگاه‌های اقتصادی است (Giacomo, 1987; 75). در نهایت این که اصل رقابت در ایران به طرق گوناگون مخدوش شده است. به طور مثال یاری بی‌دریغ و همیشگی دولت به برخی صنایع به واسطه قوانین، کمک‌های نقدی، وام دادن و ایجاد مانع برای ورود رقبا که پس از دهه‌ها هنوز هم نمی‌توانند در یک شرایط رقابتی به حیات خویش ادامه دهند امری است که بر پیچیدگی‌های نقش دولت در اقتصاد می‌افزاید. نزاع بر سر داشتن رانت موجب می‌شود تا وجوه نه بر اساس مکانیسم بازار پول که بر اساس نزدیکی به دولت تخصیص یابد و از همین رو به جای آنکه بنگاه‌ها و صنایع در اقتصاد رشد یابند که می‌توانند بیشترین بازدهی را داشته باشند، بنگاه‌هایی به حیات ادامه می‌دهند که می‌دانند چگونه از مداخله دولت در بازار بهره‌برند (Mahdavi, 1970: 204). خصلت راستی دولت بر همه شاخصه‌های تنظیم‌گری از جمله تشکیل بازار اثر می‌گذارد. در یک اقتصاد رانتی تولید ثروت به وسیله گروه‌های ذینفع کوچک در جامعه انجام می‌گیرد و مابقی جامعه در نقش مصرف‌کننده با توزیع‌کننده ظاهر می‌شوند. لذا عرضه، تقاضا و تولید به عنوان شاخصه‌های اصلی ایجاد چرخه یا مکانیسم قیمت در بازار شکل نمی‌گیرد (عبدی پور فرد و دیگران، ۱۴۰۰: ۱۹۷). با توجه به اهمیت بالای این گذار برای بازسازی نظام حکمرانی و تضمین توسعه

پایدار در ایران، مواجهه هدفمند با چالش‌های ساختاری و سیاستی آن ضروری است. حذف یا کاهش ساختارهای رانتی مستلزم اصلاحات ساختاری عمیق است. در ایران ساختار مداخلات و تسلط مستمر دولت در حوزه‌های کلیدی، تداعی‌کننده همان چرخه معیوب رانتی است که کارکرد تنظیم‌گری را با چالش جدی روبرو کرده است. تبیین و حل مسئله گذار از دولت مداخله‌گر رانتی به دولت تنظیم‌گر در ایران نیازمند پیوند نظریه‌های اقتصاد سیاسی رانتی با شواهد عینی و سیاست‌های بومی است؛ رویکردی که مستلزم تلفیق فهم انتقادی از مناسبات قدرت با بازسازی نهادی مبتنی بر حاکمیت قانون، تقویت جامعه مدنی و توسعه اقتصاد بازار آزاد است تا بتوان بسته‌ای از راهکارهای عملی و سیاست‌های سامانه‌ای را برای یورش به ساختار رانتی و پی‌ریزی ساختار دولت تنظیم‌گر تدوین کرد.

موانع ساختاری و نهادی دولت تنظیم‌گر

مفهوم «دولت تنظیم‌گر» برای مقایسه یک شکل متمایز و نوظهور از حکمرانی با رویه‌ها و نهادهای دولت رفاه توسعه داده شد. دولت رفاه از ابزارهای مالکیت عمومی، ارائه مستقیم مزایا و خدمات توسط دولت، ادغام کارکردهای سیاستگذاری و عملیاتی استفاده می‌کند. در مقابل، شکل حکمرانی دولت نظارتی شامل مجموعه‌ای پیچیده از تغییرات در مدیریت عمومی است که شامل تفکیک فعالیت‌های عملیاتی از نظارتی در برخی از حوزه‌های سیاستگذاری، روندی به سمت جداسازی خریداران و ارائه‌دهندگان خدمات عمومی و به سمت تفکیک وظایف عملیاتی از سیاسی در ادارات دولتی و ایجاد سازمان‌های اجرایی می‌شود (Scott, 2004: 10). زندگی در عصری که تنظیم‌گری در حال گسترش است، به این معنی است که از همکاری‌انمان و حتی خودمان انتظار داریم منابع بیشتری را در تنظیم‌گری سرمایه‌گذاری کنیم. به عبارت دیگر، همه ما در حال تبدیل شدن به تنظیم‌کننده هستیم. با این حال، دامنه این پدیده هنوز یک سوال باز است. همچنین این سوال مطرح است که اشکال جدید حکومت‌داری تا چه حد فرصت‌های جدیدی را برای افراد ضعیف فراهم می‌کند تا استراتژی‌های جدید تنظیم‌گری را به نفع خود به کار گیرند (Levi-Faur, 2011; 10). قوانین رسمی و همچنین غیررسمی، هسته عملکردی و هنجاری حکمرانی نظارتی را فراهم می‌کنند و هدف و مکانیسم‌های حکمرانی نظارتی را تعیین می‌کنند و در نتیجه تمرکز و جهت چارچوب‌های حکمرانی نظارتی را تعریف می‌کنند (Kjaer, 2018; 500). سازمان‌ها می‌توانند از طیف وسیعی از بازیگران - صنایع تحت نظارت، گروه‌های جامعه مدنی و عموم مردم - مستقل باشند، اما ما منحصراً بر استقلال تنظیم‌کنندگان از دولت‌ها، پارلمان‌ها، احزاب و سیاستمداران منفرد تمرکز می‌کنیم. منظور ما از استقلال سیاسی، میزانی است که تصمیمات روزمره سازمان‌های نظارتی بدون دخالت سیاستمداران و/یا در نظر گرفتن ترجیحات سیاستمداران گرفته می‌شود (Elgie, 1998: 55). در تیرماه ۱۳۸۵، رهبر جمهوری اسلامی ایران، بند ج اصل ۴۴ قانون اساسی را ابلاغ کرد و دولت را موظف نمود تا ۸۰ درصد از سهام بخش‌های دولتی را به بخش خصوصی واگذار کند. گذار از دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر در جمهوری اسلامی ایران، علی‌رغم تصریح در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، با موانع متعددی مواجه بوده است. ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با اهدافی مانند: شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عمومی مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی و صورت گرفت. به دلیل وجود ایرادات اساسی از جمله حضور قدرتمند ذینفعان و بنگاه‌های دولتی عدم وجود زیر ساخت‌های لازم از جمله زیرساخت‌های قضایی مناسب، فقدان شرایط استفاده از روش‌های شفاف واگذاری همچون بازار بورس و استفاده از روش‌های غیرشفاف چون رد دیون، تخلفات گسترده در فرآیند خصوصی‌سازی مثل عدم صلاحیت خریداران سوءاستفاده از تسهیلات بانکی و در آخر فقدان یک نظریه حقوق اداری منسجم که به تعریف دقیق مفاهیمی چون اموال دولتی، رفاه اجتماعی خدمات عمومی و غیره بپردازد. فرآیند خصوصی‌سازی در ایران با ایراد جدی مواجه شده و منجر به گونه جدیدی از انحصارات دولتی شده است (امیریان، ۱۴۰۰: ۱۱۸-۱۱۶). آمارهای رسمی بانک مرکزی ایران نشان‌دهنده این است که همواره سهم دولت در کل تولید ناخالص داخلی و در نتیجه سهم آن در اقتصاد بسیار زیاد بوده است. به طور مثال بر اساس آخرین گزارش بانک مرکزی از نماگرهای اقتصادی سهم دولت

(۵/۱۹ درصد) و شرکت‌های دولتی (۶/۴۷) درصد از کل تولید ناخالص داخلی یا اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۶ رقمی در حدود ۱/۶۷ درصد بوده است (گزارش خلاصه تحولات سال ۱۳۹۶، ۱۳۹۷: ۴۰-۹). یکی از مهم‌ترین موانع، تداوم دولت رانته و سیطره آن بر اقتصاد است. در چنین ساختاری، دولت نه فقط تنظیم‌گر، بلکه خود یکی از بازیگران و ذی‌نفع اقتصاد است؛ بنابراین انگیزه برای محدود کردن تصدی‌گری و واگذاری واقعی فعالیت‌ها به بخش خصوصی رقابت‌پذیر ندارد. این وضعیت باعث می‌شود که تنظیم‌گری در عمل به ابزاری برای بازتولید همان مداخله‌گری مبدل شود. از طرفی باید توجه داشت که خصلت رانتی‌ری دولت در ایران با خصوصی سازی مغایر است. دولت‌های رانتی‌ر بواسطه قدرت انحصاری خود تمایل اساسی به ارتقای توان خود برای بزرگ کردن ساختارهای تحت کنترل و تعریف حوزه‌های جدید مداخله از طریق تشکیل گروه‌ها و بنگاه‌های رانت جویی دستگاه‌های بوروکراسی طولیل و غیره دارند (نصری، ۱۳۸۰: ۲۰۷). تعیین حد و مرز دقیق سهم بخش‌های دولتی و خصوصی، نوع و اندازه بنگاه‌هایی که باید واگذار شوند و نیز هماهنگی بین نهادهای مختلف دولتی و غیردولتی از جمله موضوعاتی است که نیازمند اصلاحات جدی در چارچوب سیاست‌گذاری کلان است. فقدان اجرای مؤثر این سیاست‌ها و کمبود نهادهای توانمند برای حمایت از تعاونی‌ها، موجب شده است که این هدف با چالش‌های جدی روبرو باشد و نقش تعاونی‌ها در اقتصاد ایران کمتر از ظرفیت قانونی آن باقی بماند. علی‌رغم پیشرفت‌های نسبی در برخی حوزه‌ها، هنوز فاصله قابل توجهی تا تحقق کامل اهداف تعیین شده وجود دارد. اصلاح قوانین و مقررات، تقویت نهادهای مدنی و بخش خصوصی، تضمین عدالت اجتماعی و ارتقای قابلیت‌های نظارتی دولت از جمله ضرورت‌های اساسی این مسیر است. 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 منظور نظام‌مند از دیگران سلب می‌کند. با کاهش فرصت رقابت و مشارکت اقتصادی، امکان نظارت همه جانبه بر نحوه اعمال قدرت مزبور کم و زمینه برای بروز هرگونه فساد فراهم می‌شود (مولائی و موسوی، ۱۴۰۲: ۴۶۲). عمده مشکلات اقتصادی شکل گرفته در ایران که نشان از عدم تعادل و تنظیم در بازار و اقتصاد دارد، به ساختار حاکم بر نظام سیاسی و نوع مدیریت و اندازه دولت باز می‌گردد. لذا وقتی ورود دولت به اقتصاد منشاء مشکلات است تجویز تنظیم‌گری نه تنها با ماهیت دولت مداخله‌گر تناسبی ندارد بلکه متناقض است. در نتیجه تا زمانی که مفهوم حکمرانی تنظیمی جایگزین حاکمیت نشود، بازار آزاد توانایی تأمین منابع مالی دولت را نداشته و اقتصاد همچنان رانته باشد نمی‌توان از مفهوم تنظیم‌گری و حکمرانی تنظیمی در ایران سخن گفت (جلالی و فدائی، ۱۴۰۲: ۴۵). مشکل گذار ایران به دولت تنظیم‌گر، فقط شکست خصوصی سازی نیست؛ ساختار اقتصاد سیاسی با الزامات این دولت ناسازگار است. دولت تنظیم‌گر نیازمند تفکیک سیاست‌گذاری، قواعد شفاف و نهادهای مستقل است. اما حضور گسترده دولت در اقتصاد، وابستگی به درآمدهای رانته و درهم آمیختگی نقش‌ها، تعارض منافع ایجاد کرده و تنظیم‌گری مستقل را ناممکن می‌سازد. بنابراین، بدون اصلاحات ساختاری هم‌زمان با واگذاری، خصوصی سازی به تنهایی کافی نیست.

الزامات و راهبردهای گذار موفق

قوانین حاکمیتی اصلی ترین ابزار اعمال تنظیم‌گری هستند، یعنی دولت با تصویب قانون، تنظیم‌گری را انجام می‌دهد. به طور 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 مهم ترین آن قانون و مقررات رسمی است اعمال می‌شود (Scott, 2003: 2). با این حال، قانون‌گذاری باید با نقش دولت در تأمین و تنظیم کالاها و خدمات عمومی نیز هماهنگ باشد. مقررات گذاری دولت برای تولید میزان بهینه‌ی کالاهای عمومی و الزام به پرداخت در خصوص این کالاها ضروری است. بسیاری از کالاها 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 کنار قانون‌گذاری و تنظیم کالاهای عمومی، دولت باید امکان پاسخگویی و اصلاح خطاهای خود را نیز فراهم کند. 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 بی کفایتی‌های کشف شده و پیش بینی راهکارهای اصلاحی یا جبرانی

برای آنها در این معنا پاسخگویی در معنای مسئول به شمار آمدن است که با خود معنای ضمنی سرزنش و مجازات را به همراه دارد (Turpin & Tomkins, 2007; 565-566). وجود پاسخگویی و شفافیت، به‌ویژه در شرایط بی‌ثباتی، برای حفظ اعتماد عمومی و کاهش آسیب‌های اقتصادی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. پیش‌بینی می‌شود که بی‌ثباتی از طریق چهار کانال بر عملکرد اقتصادی تاثیر می‌گذارد: تزلزل حقوق مالکیت فردی، عدم پیش‌بینی ماهیت و عملکرد دولت‌های آتی و افزایش فعالیت‌های واسطه‌گری تخریب‌داری‌ها به دنبال افزایش اعتراض‌ها (Gordon, 1967: 192). بنابراین، شفافیت اقتصادی و دسترسی برابر به اطلاعات، از الزامات مهم برای کاهش بی‌ثباتی و تقویت اعتماد عمومی است. شفافیت یکی از الزامات بنیادین گذار به دولت تنظیم‌گر است. ایجاد یک نظام داده‌باز که امکان دسترسی برابر ذی‌نفعان به اطلاعات اقتصادی را فراهم کند، می‌تواند سطح اعتماد مردم نسبت به دولت را افزایش داده و عدم تقارن اطلاعاتی را کاهش دهد. به‌علاوه، استقرار سازوکارهای سیاستگذاری مبتنی بر شواهد تنها در صورت وجود داده‌های دقیق و شفاف امکان‌پذیر است. در ایران، تحقق این الزامات با ساختار دولت مداخله‌گر و اقتصاد رانتی با چالش‌های جدی روبرو است. عمده مشکلات اقتصادی شکل گرفته در ایران که نشان از عدم تعادل و تنظیم در بازار و اقتصاد دارد به ساختار حاکم بر نظام سیاسی و نوع مدیریت و اندازه دولت باز می‌گردد. لذا وقتی ورود دولت به اقتصاد منشاء مشکلات است تجویز تنظیم‌گری نه تنها با ماهیت دولت مداخله‌گر تناسبی ندارد بلکه متناقض است. در نتیجه تا زمانیکه مفهوم حکمرانی تنظیمی جایگزین حاکمیت نشود بازار آزاد توانایی تامین منابع مالی دولت را نداشته و اقتصاد همچنان رانتی باشد نمی‌توان از مفهوم تنظیم‌گری و حکمرانی تنظیمی در ایران سخن گفت. (جلالی و فدایی، ۱۴۰۲: ۴۵). از این منظر، گذار به دولت تنظیمی مستلزم فاصله گرفتن از بوروکراسی سنتی و حرکت به سوی نهادهای خودگردان و مشارکت بیشتر بخش خصوصی است. طراحی یک نقشه راه تدریجی و مرحله‌ای برای گذار اهمیت دارد. اصلاحات ناگهانی و بدون اجماع اجتماعی منجر به شکست می‌شود. ارتقای حکمرانی اقتصادی و شفافیت گام دیگر در گذار موفق است. دولت تنظیمی محصول تفکر مکتب حکمرانی است؛ بدین معنا که از ضوابط سنتی و پیچیده بوروکراسی کلاسیک عبور کرده و قدم به عرصه نوین نهادهای خودگردان و خصوصی سازی امور گذارده و دولت را تنها به عنوان یک داور و ناظر در این میدان قلمداد می‌کند (Moran, 2000: 1-13).

نتیجه‌گیری

گذار از دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر در ایران، صرفاً به مثابه یک اصلاح تکنیکی در سازوکار سیاستگذاری اقتصادی قابل تبیین نیست، بلکه بیانگر بحران عمیق نهادی و گسست تاریخی در روند تحول دولت است. بررسی تجربه چند دهه اخیر جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که علیرغم تأکید مکرر بر کاستن از نقش تصدی‌گرایانه دولت و تقویت کارکردهای تنظیمی آن در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، این فرآیند با موانع جدی نهادی، ساختاری و سیاستی روبه‌رو بوده است. ریشه این موانع را باید در الگوهای حکمرانی و منطق اقتصاد رانتی جست‌وجو کرد؛ الگوهایی که امکان شکل‌گیری دولت تنظیم‌گر کارآمد را به نحو معناداری محدود ساخته‌اند. اتکای تاریخی دولت ایران به درآمدهای نفتی موجب شکل‌گیری نوعی وابستگی ساختاری میان دولت و منابع رانتی گردیده است. این وابستگی، در طول زمان به بازتولید نهادهای اقتصادی و سیاسی‌ای انجامیده که زمینه‌ساز تضعیف رقابت، پاسخگویی و شفافیت بوده‌اند. دولت رانتی سبب شده است که اراده سیاسی برای گذار از دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر با محدودیت‌های جدی در سطح نهادی مواجه شود. نهادهای تنظیم‌گر در ایران همچنان در پیوندی تنگاتنگ با ساختارهای سیاسی و اجرایی قرار دارند و از استقلال نهادی لازم برای اعمال سیاست‌های نظارتی بی‌طرفانه برخوردار نیستند. این درهم‌تنیدگی سیاست و اقتصاد، یکی از موانع بنیادین تحقق الگوی دولت تنظیم‌گر در ایران محسوب می‌شود. اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، به جای حرکت به سمت تقویت بخش خصوصی واقعی و بازار رقابتی، به بازتولید نوعی شبه‌خصوصی‌سازی منجر شد که در عمل وابستگی به دولت را کاهش نداد. عدم شفافیت در فرآیند واگذاری‌ها و استمرار نقش گسترده دولت در تعیین قیمت‌ها، تخصیص منابع و صدور مجوزها، نشان داد که سیاست دگرگونی از سطح گفتمان به سطح عمل نرسیده است. در نهایت، گذار از

دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر در ایران بدون بازاندیشی در ساختار قدرت و بازتعریف رابطه دولت با جامعه امکان‌پذیر نیست. دولت باید از نقش مالک و مجری به نقش ناظر و تسهیل‌گر حرکت کند؛ اما این تحول زمانی معنا دارد که جامعه مدنی، بخش خصوصی و نهادهای مستقل بتوانند در فرایند حکمرانی مشارکت واقعی و مؤثر داشته باشند. تنها در چنین بستری است که می‌توان امیدوار بود.

تعارض منافع

متن حاضر فاقد هرگونه تعارض منافع است.

References

۱. امیریان، پدram. (۱۴۰۰) تاثیر خصوصی سازی بر تغییر شیوه حکمرانی بر اساس نظریه ی نهادگرایی حقوقی؛ پایان نامه کارشناسی ارشد، راهنمایی دکتر محمد جلالی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۲. اصغرینا، مرتضی، رستمی، ولی (۱۳۹۷). درآمدی بر ویژگی‌های مقررات اقتصادی خوب و کارآمد در حقوق رقابت، فصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، ش ۱۵، ص ۵۵-۷۳.
۳. جلالی، محمد و فدایی، نازنین (۱۴۰۲). موانع و چالش‌های تنظیم‌گری اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران در پرتو نظریه‌ی دولت رانتیر. فصلنامه دوره ۱۰، شماره ۱ (شماره پیاپی ۳۵)، فروردین، ۲۹-۵۰.
۴. حاجی یوسفی، امیر محمد (۱۳۸۷). دولت نفت و توسعه اقتصادی در ایران تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ج ۱.
۵. شمس، عبدالحمید (۱۳۸۱) مقررات زدایی، تهران، نشر سمت.
۶. عالم، عبدالرحمن (۱۳۹۸) بنیادهای علم سیاست، چاپ سی و یکم، تهران، نشر نی.
۷. عبدی‌پور فرد، ابراهیم، صالحی مازندرانی، محمد، دریس، خلود. (۱۴۰۰). قراردادهای پرواز با نماد مشترک از منظر حقوق رقابت: مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و فقه امامیه، حقوق آمریکا و اتحادیه اروپا، فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ش ۲.
۸. قاسمی، علی اصغر (۱۳۸۲). ویژگی ها و پیامدهای ساختار رانتی در ایران، مجله فرهنگ و اندیشه، ش ۱۱.
۹. مشهدی، محمود (۱۳۹۲). معنا و مفهوم نهاد در اقتصاد نهادگرا نگاهی به اختلاف موجود بین نهادگرایی قدیم و جدید و نقش نهادها در مناسبات اقتصادی فصلنامه پژوهش اقتصادی (ویکرد اسلامی ایرانی) سال سیزدهم شماره ۴۸، صص ۴۹-۷۷.
۱۰. مهدوی، حسین (۱۳۸۲). الگوها و مسائل توسعه اقتصادی در کشورهای رانتی در ایران ترجمه حسین حیدری رمی. تهران: نشر بازگانی.
۱۱. مولائی‌آیت و موسوی، سیدعلی (۱۴۰۲). نسبت‌سنجی تعهدات متقابل نهادهای تنظیمی و دولت تنظیم‌گر؛ با تأکید بر تعامل متوازن در رویکرد مدرن. فصلنامه دوره ۵۳، شماره ۱، بهار (فروردین)، صص. ۴۴۷-۴۶۹.
۱۲. میرترابی، سید سعید (۱۳۹۶). تحلیل شیوه ها و ابعاد نهادسازی در روند ساخته شدن دولت پس از انقلاب از منظر نهادگرایی تاریخی فصلنامه دولت پژوهی، سال سوم، شماره ۹، صص ۱-۴۳.
۱۳. نصری، قدیر (۱۳۸۰). نفت و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
14. Baseri, B., Sharifibagha, M., Rostamii, S., & Karimi Esfehan, K. (2023). The Regulatory State and Government Intervention in Iran's Social Security System. Political Organizing of Space, 5(3), 358-369.
15. Black, Julia. (2002). Critical reflections on regulation. Australian journal of legal philosophy, 1(27), 1-35.
16. Braithwaite, J. (1999). Accountability and governance under the new regulatory state. Australian journal of public administration, 58(1), 90-94.
17. Christensen, Jørgen Grønnegård. (2011). Competing theories of regulatory governance: reconsidering public interest theory of regulation. In David Levi-Faur (Ed.), Handbook on the Politics of Regulation (pp. 96-110).
18. Cioffi, J. W., Kenney, M. F., & Zysman, J. (2022). Platform power and regulatory politics: Polanyi for the twenty-first century. New Political Economy, 27(5), 820-836.
19. Coletti, P. (2016). The Regulatory State in the Information Age. OSSERVATORIO AIR. Rassegna Trimestrale, 7(3).
20. Dubash, Navroz K., & Morgan, Bronwen. (2013). The rise of the regulatory state of the south: Infrastructure and development in emerging economies. London: Oxford.
21. Giacomo, L. (1987). Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework in Beblawi and Luciani (Eds), The Rentier State London: Croom Helm.
22. Gordon, T. (1967). "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft", Western Economic Journal.
23. Heracleous, Loizos (1999). "Privatization: Global trends and implications of the Singapore experience", International journal sector management, Vol. 12, No. 5, pp. 1-29.
24. Lavenex, Sandra, Serrano, Omar, & Büthe, Tim. (2021). Power transitions and the rise of the regulatory state: Global market governance in flux. Regulation & Governance, 15(3), 445-471.
25. Levi-Faur, David. (2017). Regulatory capitalism. In Peter Drahos (Ed.), Regulatory theory: foundations and applications (pp. 289-302).
26. Lodge, M. (2008). Regulation, the regulatory state and European politics. West European Politics, 31(1-2), 280-301.
27. Mahdavi, H. (1970). The Patterns and Problems of Economic Development of Rentier State: The Case of Iran in M.A. Cook, (Ed), Studies in Economics.
28. Moran M. (2000). "From the Command State to Regulatory State", Public Policy & Administration Journal.
29. Nateghi, M., Ghorbanizadeh, V., Aslipoor, H., & Emammian, S. M. S. (2026). Analysing the Regulatory Network from the Perspective of Regulatory Independence (Case Study: The Communications Regulatory Authority of Iran). Iranian Journal of Public Policy, 12(1), 30-50.
30. Radaelli, C. M., & Meuwese, A. C. (2009). Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform. Public Administration, 87(3), 639-654.
31. Sunstein, C. R. (1990). Paradoxes of the regulatory state. U. Chi. L. Rev., 57, 407-441.
32. Walters, D. E. (2022). The Administrative Agon: A Democratic Theory for a Conflictual Regulatory State. Yale LJ, 132, 1.