

## تحلیل بن‌بست‌های تنظیم‌گری کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل در ایران با چارچوب ائتلاف مدافع

جواد سلطان‌زاده<sup>۱\*</sup>، مهدی الیاسی<sup>۲</sup>، میثم نریمانی<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۱۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۴/۱۳

### چکیده

کسب‌وکارهای پلتفرمی با تخصیص بهینه منابع و کاهش هزینه مبادله از یک سو به ارتقای کارایی اقتصادی کمک می‌کنند و در سویی دیگر به جهت تضاد منافع با بازیگران سنتی تعارض ایجاد کرده و نیازمند مقررات هستند. هرچند تعارض میان بازیگران اقتصادی با درک چرایی و چگونگی مقررات گذاری در مبانی اقتصاد تنظیمی قابل فهم است، اما تبیین تعارض میان بازیگران تنظیمی چارچوبی متناسب را می‌طلبد. از این رو در پژوهش حاضر تلاش شده است مبتنی بر چارچوب ائتلاف مدافع تحلیلی بر فرآیند مقررات گذاری «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل در ایران» ارائه شود تا بتوان بن‌بست‌های تنظیمی و راه‌حل‌های بکار بسته در این فرآیند را شناسایی کرد. در این پژوهش کیفی، داده‌ها مبتنی بر راهبرد مطالعه موردی در بازه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۸ از فرآیند تنظیم‌گری «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل در ایران» از طریق مصاحبه هدفمند و مرور اسناد استخراج شده است. این پژوهش نشان می‌دهد فرآیند تنظیم‌گری کسب‌وکارهای پلتفرمی با چهار بن‌بست مواجه بوده است که در هر یک میانجی‌های متفاوتی برای خروج مؤثر واقع شده‌اند. همچنین دو میانجی «شورای رقابت» و «هیات مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوز کسب‌وکار» به ترتیب به‌عنوان مصادیقی از «تنظیم‌گری مبتنی بر اصول» و «تنظیم‌گری مبتنی بر قاعده» امکان تعمیم به دیگر موارد تنظیم‌گری کسب‌وکارهای نوین را دارا هستند. مقاله حاضر تأکیدی است بر وضع مقررات در بازاری سیاسی که رسانه‌ها نقش مؤثری در تبیین مسائل داشته و بروز «نوآوری نهادی» در حل این مسائل الزامی هستند. واژگان کلیدی: مقررات، کسب‌وکارهای پلتفرمی، چارچوب ائتلاف مدافع، کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل

\*- استادیار دانشکده علوم اقتصادی و اداری دانشگاه مازندران، ایران. / نویسنده مسئول مکاتبات jsoltanzadeh@yahoo.com

۲- دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

۳- استادیار پژوهشکده مطالعات فناوری ریاست جمهوری، تهران، ایران.

## ۱- مقدمه

کسب و کارهای پلتفرمی با افزایش فرصت‌های شغلی، کارایی اقتصادی، دسترسی به خدمات و کاهش هزینه عملیات و آلاینده‌گی محیط‌زیستی توانسته‌اند درآمدهای بالایی نیز برای کارآفرینان خود ایجاد کنند (Erickson and Sorensen, 2019, Guo, Li et al., 2019, Sundararajan, 2016). اثر فعالیت این کسب و کارها بر مفروضات بازار و مالکیت از کارآیی قیود جاری کاسته و طراحی قیود جدید الزامی است (North, 1990).

تغییر مفهوم بازار و مالکیت در مطالعات اخیر مورد توجه بوده و ابزارها و چارچوب‌های مقرراتی متناسبی ارائه شده است (Allen and Berg, 2018, Cetin and Deakin, 2019, Evans, 2012, Flores, 2019, Zhang, 2019, Vitković, 2016, Vinogradov, Leick et al., 2020, Rayle, 2017) اما وجود منافع متضاد میان نهادهای تنظیمی همچنان چالش در مقررات‌گذاری است چراکه به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر «رفاه جمعی» اثرگذاراند (Baldwin, Cave et al., 2010, Noll, 1985).

محققان اقتصاد تنظیمی با طرح نظریاتی از قبیل تصرف<sup>۲</sup> (Stigler, 1974)، رفتار گروه‌های فشار (Becker, 1983)، ناکارآمدی دولت و توزیع رانت توسط آن‌ها (Buchanan, Tollison et al., 1993, Tullock, 1974, Krueger, 1972, Kerlinger, 1980)، اهمیت نهادها و وابستگی متقابل آن‌ها (Ogus, 1994) و تنوع مالکیت (Ostrom and Hess, 2007) در صدد پاسخ به چگونگی وضع مقررات برآمده‌اند. اما مقررات‌گذاری فرآیندی پویاست که در بطن آن گروه‌های ذی‌نفع مداوم با یکدیگر در کنش و واکنش هستند و رفتار خود را مبتنی بر ادراک منافع تطبیق می‌دهند (Baldwin, Cave et al., 2012). و بن‌بست‌هایی<sup>۳</sup> را ایجاد می‌کنند. بن‌بست‌ها اشاره دارند به موقعیتی غیرقابل موجه برای ذی‌نفعان متقابل که گزینه‌های مقبول برای خروج از آن در راستای تحقق منافع طرفین وجود ندارد (Sabatier, 1986).

فهم زمینه‌های این بن‌بست‌ها و چگونگی خروج از آن‌ها می‌تواند زمینه‌ای مهم برای یادگیری در فرآیند مقررات‌گذاری ایجاد نماید. آن‌چنان‌که ساباتییه<sup>۴</sup> (۱۹۸۶) چارچوب ائتلاف مدافع<sup>۵</sup> را با تأکید بر یادگیری فرآیندی توسعه داده است. هرچند این چارچوب در تحلیل فرآیند سیاستی مورد توجه بوده است (Sabatier, 1998, Weible and Jenkins-Smith, 2016)، اما قابلیت تحلیل فرآیندی آن، محققانی را به استفاده در تحلیل فرآیند مقررات‌گذاری نیز ترغیب کرده است (Alamsyah, Suwitri et al., 2019, Donadelli, 2016, Sabatier and Pelkey, 1987, Yagci, 2019).

در سال‌های اخیر با توسعه اینترنت و کسب و کارهای پلتفرمی در کشور، شواهدی از لزوم تنظیم‌گری برجسته شده است که پلتفرم‌های حمل و نقل شهری یکی از این موارد است. این پلتفرم‌ها

با تأکید بر «منابع تخصیص نیافته»<sup>۶</sup> در دو سوی عرضه و تقاضا تلاش کرده‌اند بر کارایی اقتصادی این بخش از اقتصاد افزوده و به موجب آن تضاد منافی با بازیگران سنتی بروز کرده است. اعتراض رانندگان تاکسی در تهران و دیگر کلان‌شهرها و همچنین مداخلات شهرداری‌ها و قوه قضائیه در منع فعالیت و غیرقانونی اعلام کردن فعالیت اپلیکیشن‌های اسنپ و تپسی شواهدی از این دست هستند. دولت در ایفای نقش تنظیم‌گری با تضاد منافع و بن‌بست‌های تنظیمی متعددی میان نهادهای تنظیمی و ذی‌نفع مواجه بوده است. چراکه وضع مقررات علاوه بر ایفای نقش تنظیم‌گری دولت، یکی از ابزارهای سیاست نوآوری (نوروزی و همکاران، ۱۳۹۳) نیز هست و این چنین تعارض میان دو نقش تنظیم‌گر و حامی برای دولت‌ها ایجاد می‌کند. به طوریکه دستگاه‌های اجرایی حامی نوآوری به گشودگی تنظیمی برای کسب‌وکارهای نوپا تمایل دارند و دستگاه‌های ذاتاً تنظیم‌گر، تحدید فعالیت‌ها و نظارت سختگیرانه را خواهان هستند. چالش‌های میان وزارت فناوری اطلاعات و ارتباطات و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری در یک‌سو و شهرداری‌ها و وزارت کشور در سوی دیگر، پیرامون کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل، مصادیقی قابل ذکر از این تعارض میان دو نقش دولت (به معنای حکمران) است.

در سال‌های اخیر مطالعاتی پیرامون چگونگی فرآیند تنظیمی کسب‌وکارهای پلتفرمی (نریمانی و همکاران، ۱۳۹۹) و اثرگذاری سیاست‌های تنظیمی بر نوآوری‌های بنگاه‌ها (سلطان‌زاده و همکاران، ۱۳۹۶) و همچنین بهره‌مندی از چارچوب ائتلاف مدافع در یادگیری فرآیند سیاستی انجام‌شده است (عباسی و دانایی‌فر، ۱۳۹۳؛ ابراهیمی و همکاران، ۱۳۹۵؛ الیاسی و همکاران، ۱۳۹۶؛ تراب‌زاده جهرمی و همکاران، ۱۳۹۶؛ فرتاش و همکاران، ۱۳۹۶)؛ اما همچنان انجام مطالعه‌ای پیرامون فرآیند تنظیم‌گری کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل ایران می‌تواند به یادگیری و تحلیل فرآیند تنظیمی کمک نماید. لازم به ذکر است کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل در دنیا نظیر اوبر و کریم<sup>۷</sup> نیز با برخوردهای متنوع نهادهای حکمرانی دچار چالش و بعضاً بن‌بست تنظیم‌گری شده‌اند که کشور به کشور متفاوت می‌باشد.

از این‌رو پژوهش حاضر با تأکید بر اهمیت نگاه تکاملی در مواجهه با مسائل نوآوری درصدد است، فرآیند وضع مقررات را با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع مورد تحلیل قرار دهد. برای این منظور تجربه مقررات‌گذاری در کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل در ایران به‌عنوان مورد مطالعاتی انتخاب شده است. حضور ذی‌نفعان و گروه‌های فشار متنوع از بخش‌های مختلف سیاستی و اقتصادی با جهت‌گیری‌ها و مفروضات اختصاصی، مجموعه‌ای از بن‌بست‌ها و تعاملات سیاستی را موجب شده است که واکاوی آن‌ها در تبیین نقش تنظیم‌گری دولت در حکمرانی نوآوری مورد توجه است.

## ۲- مبانی نظری پژوهش

مقررات، کنترل پایدار و متمرکز توسط بدنه عمومی است که بر فعالیت‌های ارزش‌آفرین گروهی /جمعی/بخشی اعمال می‌شود (Selznick, 1985). از منظری دیگر انجام فعالیت‌های اقتصادی دارای اثرات جانبی است که ضمن افزودن بر ناکارآمدی‌ها، منافع عمومی و جامعه را تحدید می‌کند؛ لذا مداخله دولت در درونی‌کردن این هزینه‌ها در بنگاه‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد (Den Hertog, 2010). استیگلر (Stigler, 1971) این جنبه اقتصادی را اینگونه تعریف می‌کند، مقررات طیفی از ابزارهای سیاستی از قبیل کنترل ورود به بازار، قیمت‌گذاری، مالیات و تعرفه است که به منظور اثر بر رفتار کسب‌وکارها وضع می‌شوند.

### ۲-۱ نظریه‌های اقتصادی مقررات

وضع مقررات (تنظیم‌گری) مورد توجه بسیاری از محققان بوده است. «نظریه‌های منفعت عمومی»<sup>۱</sup> مفروض بر آنکه بهترین حالت تخصیص منابع کمیاب در شرایط اطمینان، بهره‌گیری از سازوکار بازار است، بر توجیه وضع مقررات تأکید دارند. اما بنابه وجود شکست بازار و فقدان تخصیص منابع کمیاب در بالاترین سطح ارزش (Bator, 1958) از مقررات به‌عنوان یکی از روش‌های تخصیص منابع یاد می‌کنند (Arrow, 1985, Shubik, 1970). در این دسته از نظریات دولت نیک‌اندیش و مشروع در اعمال قدرت و برای شکست‌های بازار فهرستی از انواع مقررات در دسترس است. «نظریه‌های منفعت خصوصی» با تأکید بر بیشینه‌سازی منفعت فردی، مقررات را کالایی برمی‌شمارند که در بازار سیاسی وضع شده و سیاستمداران و بروکرات‌ها در کسب منفعت از وضع آن هستند، فلذا احتمال تصرف ممکن می‌شود (Stigler, 1974).

آن‌ها ادعان می‌کنند در یک نظام دموکراتیک، گروه‌های کوچک با توان سازمان‌دهی بالا می‌توانند بر نظام تصمیم‌گیری سیاسی تأثیر گذاشته و از منافع تنظیم‌گری منتفع گردند (Peltzman, 1989). پوسنر نشان داد وضع مقررات الزاماً و یا تنها به کسب منفعت تولیدکنندگان منجر نمی‌شود و گروهی معین از مصرف‌کنندگان نیز از آن بهره‌مند می‌گردند (Posner, 1974). همچنین با افزایش فشار سیاسی، عواید برای گروه‌های واردکننده فشار بیشتر خواهد شد (Becker, 1983).

چنین سازوکاری منجر می‌شود ثروت با کاربرد ابزارهای قیمت‌گذاری یا یارانه‌ای از گروه‌های کم‌اثر به گروه‌های فشار انتقال یابد. انتقال ثروت از گروه کم‌اثر به اثربخش همراه با هزینه‌های رفاه از دست‌رفته<sup>۲</sup> است و این نیرو در بازگشت به تعادل مؤثر است (Becker, 1985).

رفتارهای رانت‌جویی که نظریه‌های منفعت شخصی جایگاهی برای آن‌ها قائل نشده‌اند، دسته دیگری از نظریات است. در تحلیل‌های این دسته، رفتارهای رانت‌جویانه درصدد تخصیص منابع کمیاب به گروه‌های ویژه بوده و از این جهت وضع مقررات ناکاراست (Buchanan, Tollison et al., 1980, Krueger, 1974, Tullock, 1993). این دسته مطالعات با توسعه «نظریه منفعت شخصی تجویزی»<sup>۱</sup> (Ogus, 2004) تأکید دارند طراحی و ساختارهای حکمرانی موجب شکست در مداخله منصفانه دولت می‌شوند. دسته چهارم نهادگراها که با تغییر منظر خود راه‌حل‌های قابل تاملی را ارائه می‌کنند. آن‌چنان که کوز (۱۹۶۰) تأکید کرده است اقتصاددانان هنگامی که ترتیبات اجتماعی جایگزین را بررسی می‌کنند می‌بایست کل محصول اجتماعی حاصل از ترکیبات جایگزین را مقایسه کنند و مقایسه محصول اجتماعی یک ترتیبات با محصول خصوصی دیگر چیزی را مشخص نمی‌کند. از این رو می‌بایست در تحلیل‌های سطح کلان رویکرد هزینه مبادله را جایگزین رویکرد هزینه-منفعت نمایند. به اذعان نهادگرایی، دیگر نظریه‌ها فارغ از وابستگی نهادی مسائل را می‌نگرند و محیط پیچیده نهادی را که تنظیم‌گر در آن عمل می‌کنند را نادیده می‌گیرند (Majone, 1996). چنین نگرشی موجب می‌شود، با تنظیم‌گر به‌عنوان یک جعبه سیاه و یا کارگزاری برنامه‌ریزی شده رفتار شود و جنبه‌های حیاتی فرآیند تنظیم‌گری مسکوت بماند (Baldwin, Cave et al., 2012, Den Hertog, 2010).

## ۲-۲ تنظیم‌گری کسب و کارهای پلتفرمی

در کسب و کارهای پلتفرمی طرف تقاضای خدمت/کالا نیاز خود را به طرف عرضه از طریق پلتفرم اعلام کرده و پس از قبول شرایط پیشنهادی مبادله، مبادله «به ازای» یا «بدون پرداخت» هزینه امکان‌پذیر خواهد شد (Guo, Li et al., 2019). در این مدل کسب و کار، توسعه‌دهندگان پلتفرم نیز با مبادلات تسهیل شده و افزایش کارایی میان مشارکت‌کنندگان از منافع شبکه بهره‌مند گردیده و بازار و سود آنها به سرعت افزایش می‌یابد (Baden-Fuller and Haefliger, 2013, Zhang, 2019). این کسب و کارها، که اصطلاحاً بازارهای دو/چند طرفه را شکل می‌دهند که از کارایی بسیاری از مقررات موجود می‌کاهد (Evans, 2012, Evans and Schmalensee, 2017). آن‌چنان که در بازارهای دو طرفه به جهت وجود اثرات بالای شبکه‌ای، نرخ نفوذ و گسترش در بازار به طور نمایی افزایش می‌یابد و ارائه‌دهنده خدمت پلتفرم به سهم بالایی از بازار دست می‌یابد (Busch, 2020, Erickson and Sorensen, 2019). در این بازارها از قدرت تبیینی گروه‌های فشار بکر (۱۹۸۵) و همچنین بهره‌مندی از رفاه مضاغفی مصرف‌کننده و عرضه‌کننده که توسط پوسنر (۱۹۷۴) بیان شد، کاسته می‌شود؛ چرا که در عصر کسب و کارهای پلتفرمی، باید گروه‌های فشار مقرراتی را میان کسب و کارهای سنتی و کسب و کارهای نوین

جستجو کرد؛ و همچنین هر دو سویه مصرف و عرضه خدمات، کاربر<sup>۱۱</sup> پلتفرم هستند. کمرنگ شدن مرز عرضه و تقاضا بر سوال محوری ماهیت بنگاه که کوز<sup>۱۲</sup> با تکیه بر قدرت سازمان‌دهی بازار و مدیر تعریف کرده بود تاثیر گذاشته و مسئله خرید یا ساخت را تبدیل به توانایی یا استخدام می‌کند (Hagi and Wright, 2015).

دوم مفهوم مالکیت است. در تئوری‌های اقتصاد تنظیمی مالکیت کسب و کار و مرزهای بنگاه شفاف است. آنها با تمرکز بر کالاهای عمومی مداخله دولت را توجیه کرده و وضع مقررات را ضروری می‌داند (Baldwin, Cave et al., 2012). اما خدمات مبتنی بر پلتفرم، شرط استثنای پذیرد کالای عمومی را ندارند (Erickson and Sorensen, 2019). آنچنان که مبتنی بر تبیین بوچانان<sup>۱۳</sup> (۱۹۶۵) می‌توان آنها را کالاهای باشگاهی<sup>۱۴</sup> و مبتنی بر مطالعات استروم و همکاران (۱۹۹۴) آنها را مشترکات عمومی<sup>۱۵</sup> نام برد. تغییر مفهوم مالکیت به دسترسی تنها منحصر به مصرف‌کننده پلتفرم نیست و برای توسعه‌دهنده پلتفرم نیز مصداق دارد؛ به علاوه، با تغییر مسئله از تصمیم بر خرید/ساخت به توانایی/استخدام چالش‌های مقررات کار نیز افزوده می‌شود (Ducci and Tremblay-Huet, 2018) (Escande-Varniol and Tremblay-Huet, 2018). به همین طریق، مسئله کیفیت و تعهد کیفیت و مقررات مرتبط با آن دستخوش تغییر می‌شود. از این رو بازتعریفی از آنها و به تبع بازتنظیمی می‌خواهد (Posen, 2015).

دو تغییر بنیادین در مفروضات تنظیم‌گر، علاوه بر آنکه از کارایی مقررات موجود می‌کاهد، تعارض‌های نوینی را ایجاد می‌کند که نیازمند وضع مقررات است. اما وضع مقررات خود چالش‌های دوسطحی دارد (Finck, 2018). در یک سطح دولت باید میان بازیگران سنتی و نوین اقتصادی تعادلی به سود افزایش رفاه عمومی ایجاد کند و در سطحی بالاتر دولت از نهادها و تنظیم‌گران بخشی متعددی ایجاد شده است که تعارضات شناختی و منفعتی دارند. سطح دوم اشاره بدان دارد که رفتار تنظیم‌گر مبتنی بر مسیر آموخته سامان یافته است و کسب و کارهای نوین حوزه اختیارات آنها را دستخوش تغییر می‌کند؛ بدین ترتیب در مواجهه با کسب و کارهای پلتفرمی یکی از مسائل بنیادین تعارض میان بازیگران تنظیمی است که بن‌بست‌های مقرراتی ایجاد می‌کند.

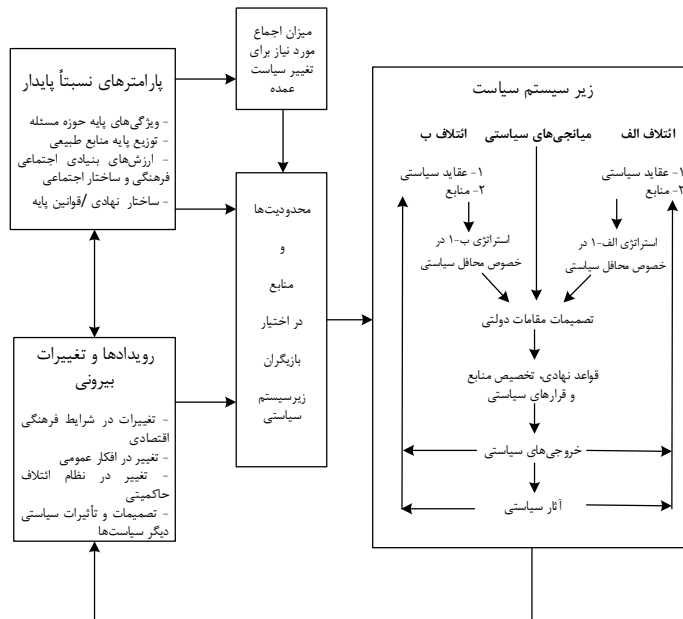
### ۳- پیشینه پژوهش

تحلیل فرآیند تنظیم‌گری به‌عنوان مطالعه پسینی می‌تواند به فهم و افزایش یادگیری آن کمک نماید. به‌منظور یادگیری فرآیندی چارچوب علوم سیاسی<sup>۱۶</sup> (Lasswell, 1970)، تئوری سیستم (Easton, 1965)، گونه‌شناسی سیاست<sup>۱۷</sup> (Lowi, 1963) و کیف‌علیت<sup>۱۸</sup>، مثلث آهنین<sup>۱۹</sup> و شبکه ملاحظات ارائه شده است.

یکی از پرکاربردترین چارچوب‌ها در این راستا، چارچوب ائتلاف مدافع است که توسط ساباتیه ارائه شده است. این چارچوب منظری برای فهم و تبیین تغییر باورها و سیاست در فرآیندهای سیاستی با بازیگران متنوع است. چارچوب ائتلاف مدافع در نظام‌های باور پیچیده، ترجیحات بازیگران را برجسته می‌کند و ضمن پرداختن به ریشه و چرایی تضادها، امکان تحلیل چگونگی رفع آن‌ها را نیز مشخص می‌کند (Sabatier, 1998). ظرفیت تحلیلی این چارچوب موجب شده است در پژوهش‌های بین‌المللی متنوعی در حوزه‌های جغرافیایی و قلمرو موضوعاتی از قبیل انرژی، آلاینده‌های محیطی، مالکیت سواحل، مصرف دخانیات و سیاست‌های صنعتی (Weible and Sabatier, 2007) بکار گرفته شود. همچنین در حوزه نفت و گاز (تراب‌زاده جهرمی و همکاران، ۱۳۹۶) و قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان (الیاسی و همکاران، ۱۳۹۶) در ایران از این چارچوب استفاده شده است. این چارچوب در تحلیل فرآیندهای تنظیمی از قبیل تنظیم‌گری محیط‌زیست در برزیل (Donadelli, 2016)، مقررات گذاری محلی در اندونزی (Alamsyah, Suwitri et al., 2019)، تنظیم‌گری محصولات تراریخته در ترکیه (Yagci, 2019) نیز مورد توجه بوده است.

با این چارچوب ثبات و تغییر تنظیمی را با فهم رفتار ائتلاف‌های شکل گرفته در یک زیرنظام سیاستی می‌توان تحلیل نمود. رفتار بازیگران سیاستی تابعی از باور آن‌هاست که در اعتقادات نخستین آن‌ها کمتر تغییرپذیر است ولی در لایه باورهای ثانویه امکان تغییر به سهولت صورت می‌پذیرد (Weible and Jenkins-Smith, 2016). چارچوب ائتلاف مدافع با ملحوظ کردن ترجیحات و نظام باورهای ذی‌نفعان حاضر و ناظر در فرآیند تنظیمی، علاوه بر آنکه ریشه بن‌بست‌ها را تبیین می‌کند، در فهم راه‌حل برای رفع چنین بن‌بست‌ها و تحلیل رفتارهای چندگانه در مواجهه تنظیمی مناسب است (Sabatier and Weible, 1999). در مطالعه حاضر که بررسی پدیده مقررات گذاری «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» مورد توجه است این چارچوب می‌تواند مصادیق ائتلاف‌های موجود را برجسته کند و چگونگی خروج از بن‌بست‌های موجود در ایفا نقش تنظیم‌گری دولت را با کمک شواهدی از ارکان آن نمایان سازد. اجزای این چارچوب در شکل (۱) نمایش داده شده است؛ تفاوت باورها میان ائتلاف‌ها منجر به ظهور بن‌بست‌های تنظیمی می‌شود که برآیندی از منافع متنوع و بخشی در دولت‌هاست؛ اما ظهور بن‌بست تنظیمی یکی از مفروضات آغاز یک مذاکره موفقیت‌آمیز بین طرفین مناقشه است. چارچوب ائتلاف مدافع فرض می‌کند بازیگرانی که از شرایط فعلی راضی هستند انگیزه‌ای برای مذاکره با طرف دیگر ندارند و مذاکره را هدر دادن زمان خود می‌دانند (Sabatier, 1998). بدین ترتیب نقش میانجی‌ها به‌عنوان بازیگران فعال برای گفتگو و حل مناقشه برجسته است. در مقام یادگیری، نگرستن به فرآیندهای تنظیمی از منظر چارچوب ائتلاف

مدافع می‌تواند ضمن توضیح چرایی بن‌بست‌ها، راه‌حل‌هایی نهادی و معرفتی برای دیگر امور تنظیمی مهیا سازد.



شکل (۱): چارچوب ائتلاف مدافع (Weble and Jenkins-Smith, 2016, Weble and Sabatier, 2007)

#### ۴- روش پژوهش

پژوهش حاضر از نوع کیفی است و استراتژی آن مطالعه موردی فرآیند مقررات گذاری «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع است. داده‌های موردنیاز پژوهش نیز از مصاحبه نیمه ساختاریافته در بازه فروردین تا آذر ۱۳۹۸ با بازیگران تنظیمی و اقتصادی گردآوری شده است که به‌صورت هدفمند انتخاب شدند. همچنین داده‌های ثانویه از اسناد منتخب نهادهای تنظیمی فعال و همچنین مجموعه اظهارنظرها و مصاحبه‌های خبری مرتبط در خبرگزاری‌های رسمی ایرنا، ایسنا، فارس، خبرآنلاین و تابناک، در بازه زمانی بهمن ۱۳۹۳ تا اسفند ۱۳۹۸ گردآوری شده است.

تحلیل داده‌های گردآوری شده از اسناد و مصاحبه با روش تحلیل محتوای محوری انجام شده است. بدین شرح که اجزاء چارچوب ائتلاف مدافع به‌عنوان تم‌های تحلیل پژوهش بوده و مطالب دارای دلالت بر هر جزء چارچوب ائتلاف مدافع (تم‌های تحلیلی) جمع‌آوری گردید. کدهای مورد استفاده جهت شناسایی هر تم، مهم‌ترین کلمات و عباراتی بودند که دلالت مستقیم بر هر جزء



چارچوب ائتلاف مدافع دارند. به طور مثال در تم بن بست‌های تنظیمی تمامی عبارات و اصطلاحاتی که مصاحبه‌ها و اسناد بر ظهور بن بست اشاره داشته‌اند از قبیل «چالش»، «تعارض»، «مناقشه»، «قفل شدگی»، «توقف» و ... به عنوان مصادیق مرتبط مورد توجه قرار گرفته‌اند.

برای اطمینان از اعتبار و کیفیت تحقیق، بر اساس رویکرد کخ (۲۰۰۶) سه معیار (در مقابل معیارهای سنتی پایایی، روایی درونی و روایی بیرونی) برای بررسی کیفیت یک پژوهش کیفی در دسترس است که در پژوهش حاضر به شرح زیر انجام شده است: الف) قابلیت اطمینان/ باورپذیری؛ برای این منظور از چارچوب ائتلاف مدافع به عنوان چارچوب اولیه نظری استفاده شده است. در دسترس بودن چارچوب ائتلاف مدافع به عنوان یک مدل مفهومی معتبر برای روایی محتوایی سوالات مصاحبه مؤثر بوده است. ب) انتقال‌پذیری؛ در پژوهش حاضر، چارچوبی برای پرسشنامه طراحی شد که مواردی مانند تجربیات متفاوت تخصصی و علمی مصاحبه‌شوندگان را مورد توجه قرار دهد. مشخصاً برای این منظور رویه استاندارد برای مطالعه اسناد و انجام مصاحبه پیگیری شد که بر پایایی روایت‌های استخراج شده افزوده است. این پروتکل‌ها در مصاحبه موجب افزایش انسجام رویه‌ای در انجام مصاحبه شده و از برخوردهای شخصی با مصاحبه‌شونده جلوگیری کرده است. ج) وابستگی؛ در پژوهش حاضر مقولات استخراج شده میان اسناد و مصاحبه‌ها با یکدیگر تطبیق داده‌اند و در موارد متضاد اسناد مورد توجه قرار گرفته‌اند. این تطبیق امکان طرح آرای شخصی افراد بدون ادله را زدوده و تاییدپذیری محتوای مصاحبه‌ها را افزایش داده است. کخ معتقد است در صورتی که سه معیار بالا در یک تحقیق کیفی برآورده شود، قابلیت تأیید پژوهش حاصل می‌شود که در این پژوهش نیز با همین معیارها قابل مشاهده است.

## ۵- تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش

### ۵-۱- فرآیند تنظیم‌گری کسب و کارهای پلتفرم حمل و نقل ایران

«کسب و کارهای پلتفرمی حمل و نقل» از بدو ورود به بازار حمل و نقل شهری در ایران مورد توجه تنظیم‌گر قرار گرفته‌اند. نخستین کسب و کار پلتفرمی حمل و نقل ایران در زمستان ۱۳۹۳ ثبت شده و از بهار ۱۳۹۴ شروع به ارائه خدمت در شهر تهران کرد. محدود بودن فضای ارائه خدمت و همچنین سهم اندک از بازار (در دوره بهار ۱۳۹۴ تا پاییز ۱۳۹۵) تعارض منفی میان بازیگران سنتی حمل و نقل شهری یعنی شرکت تاکسیرانی تهران و اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی با شرکت ایده‌گزين ارتباطات روماک (اسنپ) ایجاد نکرده بود. اما از بهار ۱۳۹۵ نوع برخورد اسنپ با جامعه و تلقی منصفانه از قیمت که منبعث از نوع قیمت‌گذاری پویا آن بود، موجب افزایش

طرح در رسانه‌های عمومی شد تا آنجا که در سال ۱۳۹۵ در روز ملی خلیج فارس به‌عنوان برندی شایسته و مسئولیت‌پذیر معرفی گردید. همچنین در پاییز ۱۳۹۵ با پذیرش سرمایه ۲۰ میلیون یورپی از طرف شرکت MTN و ایرانسِل نشان داد (در اسفند ۹۵ نهایی شد)، آینده‌ای سودآور در صنعت حمل‌ونقل شهری دارد. بدین ترتیب شرکت تلاش کرد علاوه بر تهران در دیگر شهرستان‌های ایران نیز حضور یابد.

با ظهور رقیبی بانام تپسی در پاییز ۱۳۹۵ و همچنین حمایت‌های وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری از گسترش فعالیت این کسب‌وکار موجب شد دو شکایت توسط اتحادیه صنف فناوریان رایانه و اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی طرح گردد. اولی ادعای سواستفاده از مجوز ورود به بازار و دومی درصد بازپسگیری سهم بازار خود بود. هر دو اتحادیه به ظرفیت‌های تنظیم‌گری ذیل قانون اصناف رجوع کرده و شکواییه را در وزارت صنعت، معدن و تجارت در آذر ۱۳۹۵ طرح کردند. در این دعوی بر عدم مجوز فعالیت اسنپ و تپسی و نظائر آن و همچنین فقدان صلاحیت رانندگان پرداخته شده است. با طرح این شکایت مجموعه شهرداری تهران (معاونت حمل‌ونقل و ترافیک و سازمان تاکسیرانی شهرداری تهران) نیز به حمایت از عدم فعالیت و کسب مجوز شرکت‌های اسنپ و تپسی کردند.

در دی ۱۳۹۵، دفتر توسعه تجارت الکترونیک وزارت صمت در پاسخ به شکایت‌های انجام‌شده و درخواست وزیر صمت، شرط اخذ نشان اعتماد تجارت الکترونیک را برای فعالیت «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» الزامی اعلام کرد. هرچند این کسب‌وکارها به‌سرعت موفق به اخذ این نشان نیز شدند، اما همچنان استناد اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی به بندهای «ماده ۱۷ نظام صنفی» و شهرداری تهران به «ماده ۹۱ نظام صنفی»، «ماده ۹ قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت»، «ماده‌واحد قانون الحاق یک تبصره به ماده‌واحد قانون راجع به تمرکز امور مربوط به تاکسیرانی شهر تهران زیر نظر شهرداری تهران» و «ماده ۴ و ۵ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور» بر عدم مجوز فعالیت اسنپ و تپسی باقی بود.

مجموعه‌ای از تلاش‌ها در فعالیت و عدم فعالیت کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل منجر به شکل‌گیری بن‌بستی شد که در یک‌سوی آن وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری قرار داشتند و در سوی دیگر وزارت کشور (مجموعه بالادستی شهرداری و راهنمایی و رانندگی)، وزارت صمت (مجموعه بالادستی اتحادیه‌های صنفی). با طرح موضوع

در هیئت دولت در بهمن ۱۳۹۵، جلسه‌ای با حضور وزاری مرتبط به همراه معاون حقوقی ریاست جمهوری برگزار گردید؛ این جلسه بر شکل‌گیری نهادی جدید با عنوان اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی تأکید داشت.

با طی فرآیند قانونی تاسیس نهاد جدید بن‌بست مقرراتی موجود مرتفع شده و مجوز فعالیت شرکت‌ها ذیل قانون نظام صنفی ممکن گردید. شکل‌گیری این نهاد منجر شد وزارت صمت نیز به جمع موافقان اسنپ و تپسی بپیوندد. پس از شکل‌گیری این اتحادیه، شهرداری تهران نیز نرم‌افزاری مشابه با عنوان کاریپنو در فروردین ۱۳۹۶ ارائه کرد.

با افزایش سهم بازار «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» در کلان‌شهرهای کرج، اصفهان و شیراز در بهار ۱۳۹۶ و قیمت رقابتی آن‌ها در برابر بازیگران سنتی جلساتی در تیر و مرداد ۱۳۹۶ میان شهرداری‌ها و اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی برگزار شد که کانون توجه آن‌ها متمرکز بر قیمت‌گذاری کسب‌وکارها جدید بود. پیگیری‌های این دو نهاد در دستگاه‌های اجرایی و عدم تمایل دستگاه‌های اجرایی به مداخله در قیمت‌گذاری، آن‌ها را به تنظیم شکواییه پیرامون نحوه قیمت‌گذاری تهاجمی اسنپ و تپسی سوق داد. بدین ترتیب بن‌بست دوم تنظیم‌گری برای «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» به شورای رقابت به‌عنوان دادگاه اصل ۴۴ کشور ارجاع داده می‌شود. شورای رقابت در سیصد و ششمین جلسه خود در مورخ ۱۳/۶/۱۳۹۶ رأی به رد ادعای اتحادیه در قیمت‌گذاری تهاجمی اسنپ و تپسی داد. «در خصوص این ادعا ... بر رفتار قیمت‌گذاری تهاجمی ... اولاً این اقدام به‌منظور جذب رانندگانی است ... ثانیاً هزینه تمام‌شده و یا هزینه حاشیه‌ای باید در کل سفر روزانه محاسبه شود ... ثالثاً ایجاد شبکه‌ای از رانندگان ضرورت بهره‌برداری از این فناوری است ... [از این‌رو رفتار اسنپ و تپسی مصداقی از قیمت‌گذاری تهاجمی نیست]»

با گسترش فعالیت اسنپ در تبریز (۳۰ مهر)، اهواز (۱۳ آبان)، اراک (۶ دی)، ارومیه (۶ دی) و قزوین (۲۱ بهمن ۱۳۹۶) کاهش چشمگیری در مسافر بازیگران سنتی رخ داد. تجربه همگرایی نهادها و دستگاه‌های اجرایی دولتی، شهرداری‌ها را به شکایت از «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» به قوه قضائیه واداشت. آن‌ها با تمایز قائل شدن میان آنچه ذیل قانون نظام صنفی به‌عنوان مجوز کسب و آنچه شهرداری‌ها به‌عنوان مجوز فعالیت می‌دهند، کسب‌وکارهای جدید را فاقد مجوز قانونی فعالیت دانسته و از طریق دادستانی مانع شدند. با پلمپ دفاتر اسنپ در شهرستان‌ها، این شرکت در زمستان ۱۳۹۶ جلسات و نامه‌نگاری‌هایی با وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و وزارت صمت انجام داد. سرانجام وزارت صمت به‌عنوان پشتیبان قانونی اتحادیه‌های صنفی نامه‌ای به مورخ ۲۸/۱۱/۱۳۹۶ با امضای وزیر و با استناد به بندهایی از

آیین‌نامه‌ها و قوانین جاری کشور خواهان تجدیدنظر دادستانی کل کشور و دیگر دادستان‌های استان‌ها شد. پیرو این نامه، دادستان کل کشور نامه‌ای را در مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۸ به‌عنوان پاسخ وزیر صمت ارسال کرده و در آیین‌نامه جدید به دادستان‌های عمومی و انقلاب مراکز استان خواهان تجدیدنظر پیرامون احکام توقف فعالیت «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» شد. در این بن‌بست سیاسی، علاوه بر آنکه تلاش شد ارکان قضایی کشور به‌عنوان میانجی وارد شوند، استدلال‌های مبتنی بر قوانین رسمی موجب رفع بن‌بست گردید.

اعتراض رانندگان خودروهای عمومی در خرداد ۱۳۹۷ منجر به آن شد که وزیر کشور نامه‌ای با عنوان دلایل این اعتراض‌ها به مورخ ۱۳۹۷/۵/۱۷ به رئیس‌جمهور ارسال کرده و در بند پنجم آن «فعالیت شرکت‌های مسافربری اینترنتی» را یکی از دلایل اعتراض عنوان کند. ۲۰ خرداد، در نامه‌ای دفتر رئیس‌جمهور خواهان اعلام نظر معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری پیرامون این بند شد. معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری، در نامه‌ی مرداد ۱۳۹۷، دلایلی را ذیل سه عنوان اهمیت «به رسمیت شناختن پارادایم جدید خلق ارزش»، «تدوین استانداردهای کشوری حمل‌ونقل در سطح ملی» و «توجه به تسهیل فضای کسب‌وکار و عدم ایجاد موانع» در توجیه گسترش فعالیت این کسب‌وکارها ارائه کرد. با طرح این موارد در هیئت دولت و وجود تناقضات مقررات، مقرر شد دولت در ایفای نقش تنظیم‌گری خود و به‌صورت متمرکز از ظرفیت هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار با مشارکت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت کشور، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، شهرداری‌ها، اتاق بازرگانی، اتحادیه‌های مرتبط، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و وزارت صمت برای تدوین ضوابط فعالیت «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» استفاده کند. ارجاع این بن‌بست سیاسی به هیئتی تنظیم‌گر بستری از مقررات‌گذاری فعالانه و مشارکتی را فراهم آورد تا تمامی بازیگران حضور داشته باشند.

جلسات این هیئت موجب تدوین چندین نسخه از ضوابط شد که درنهایت منجر به تدوین «دستورالعمل نظارت بر چگونگی فعالیت ارائه‌دهندگان خدمات هوشمند مسافر مشمول قانون نظام صنفی کشور» در مهر ۱۳۹۸ با مشارکت وزرای کشور و صنعت، معدن و تجارت و همچنین معاون علمی و فناوری رئیس‌جمهوری گردید. ذیل این دستورالعمل، وزارت کشور و مجموعه شهرداری‌ها مطالبات خود را با عناوین شرایط راننده، نحوه قیمت‌گذاری، کیفیت خدمات و همچنین مالکیت داده‌ها ملحوظ کردند. همچنین خواست معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و وزارت

صمت در مشروعیت بخشی به فعالیت های این کسب و کارها و صیانت از قانون نظام صنفی مورد تأیید قرار گرفت.

## ۲-۵- تحلیل فرآیند تنظیم گری «کسب و کارهای پلتفرمی حمل و نقل» با چارچوب ائتلاف مدافع

پارامترهای نسبتاً پایدار: تنظیم گری «کسب و کارهای پلتفرمی حمل و نقل» از منظر مؤلفه های پایه مورد تأکید تمام بازیگران بوده است. به طوریکه در مجموعه قوانین حکمرانی حمل و نقل شهری و شورای عالی ترافیک، قانون حمایت از شرکت های دانش بنیان، قانون اصناف کشور، ماده ۹ قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، مواد ۳۱ و ۳۲ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی و همچنین ماده ۶۵ قانون تجارت الکترونیکی و ماده ۱۶ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و ماده ۳ قانون اصلاح مواد ۱ و ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی به انجام اقدامات مقرراتی پیرامون موضوع تأکید شده است. مسئله محوری مورد مناقشه برای بازیگران تنظیمی سطح مداخله دولت، ابزارهای مداخله و مشروعیت مرجع مداخله بوده است. توزیع منابع پایه ای مرتبط نیز آگاهی بازیگران تنظیمی از گستره نهادی کشور اعم از قوانین رسمی و غیررسمی بوده است. از منظر ارزش های بنیادی فرهنگی - اجتماعی و ساختار اجتماعی نیز اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون رفع موانع تولید و همچنین اصل شوراها و اسلامی قانون اساسی (اصل صدم) مورد تأکید هستند. از منظر ساختار نهادی نیز می بایست مقررات در سطوح کمیسیون های دولت مورد بحث و در هیئت دولت مصوب گردد.

زیرسیستم سیاستی: بازیگران تنظیمی حاضر در این زیرسیستم عبارتند از: وزارت کشور (معاونت امنیتی و انتظامی)، مجموعه شهرداری ها، شورای عالی ترافیک، اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت اقتصاد و اموردارایی، معاون حقوقی رئیس جمهور، اتحادیه کسب و کارهای مجازی، شورای عالی فضای مجازی، دادستان کل کشور و شعبات استانی دادگاه عمومی و انقلاب و شورای رقابت. این بازیگران در فرآیندی پنج ساله از ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۸ در تنظیم گری «کسب و کارهای پلتفرمی حمل و نقل» به صورت جمعی حضور داشته اند.

محدوده جغرافیایی تنظیم گری نیز در آغاز در تهران و سپس هر یک از استان های فعال «کسب و کارهای پلتفرمی حمل و نقل» بوده است که از ۱۳۹۷ در تدوین تنظیم گری جامع و ملی به کل کشور تسری یافته است.

محدوده موضوعی نیز تنظیم‌گری برای «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» بوده است که زیرسیستم‌های حمل‌ونقل شهری، فناوری اطلاعات و همچنین سیاست‌گذاری کسب‌وکارهای دانش‌بنیان و نوپا را در برمی‌گیرد.

**نظام باورها:** باورهای عمیق در زیرسیستم سیاستی به انجام تنظیم‌گری از اشتراک بالایی برخوردار بوده است؛ به طوریکه نیاز به مجوز ورود به بازار و رعایت رفتار منصفانه در رقابت و قیمت‌گذاری و همچنین حفظ حریم خصوصی کاربران «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» مورد تأکید بوده است. باورهای تنظیمی که برگرفته از هنجارها و تجربیات پیشینی بازیگران بوده است، در مواردی مشترک و در مواردی دیگر با تفاوت‌هایی همراه بوده است. به‌طور مثال وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری بر نقش فعالانه کسب‌وکارها در تنظیم‌گری تأکید داشتند؛ اما در سوی دیگر باور تنظیمی وزارت کشور و مجموعه شهرداری‌ها بر افزایش نفوذ از طریق مجوزهای ورود و فعالیت بوده است. در این میان بازیگران از قبیل وزارت صمت نیز حضور داشته‌اند که تا پیش از ایجاد اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی به تنظیم‌گری متمرکز شهرداری‌ها و اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی قائل بوده‌اند.

اما پس از ایجاد اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی در فروردین ۱۳۹۶، باورسیاستی بازیگران اخیر دستخوش تغییر شد. اما در خصوص باورهای ثانویه واگرایی گسترده‌ای وجود داشت. اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی و شهرداری‌ها به‌ویژه در شهرستان‌ها کمترین تمایلی به فعالیت این کسب‌وکارهای نوین نداشتند؛ در سوی دیگر وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و معاونت علمی و فناوری کمترین مداخله و حرکت در مسیر مقررات‌زدایی، اجرای قانون رفع موانع تولید و ایجاد بستر برای بازیگران نوین اقتصادی را مورد تأکید داشته‌اند. در این میان وزارت کشور نیز بر اخذ مجوز کسب و فعالیت به‌طور توأمان از شهرداری‌ها تأکید داشته و وزارت صمت فعالیت ذیل قانون نظام صنفی را فصل الخطاب می‌دانست.

**ائتلاف‌های مدافع:** بازیگران سیاستی در تنظیم‌گری «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» ذیل دو ائتلاف مشهود قابل دسته‌بندی هستند. ائتلاف اول؛ این ائتلاف شامل سازمان تاکسیرانی شهرداری تهران، شورای شهر، مرکز اصناف وزارت صمت (اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی)، وزارت کشور، راهنمایی رانندگی و سازمان راهداری بوده‌اند که به استناد قانون نظام صنفی، ماده ۹ قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، مواد ۳۱ و ۳۲ قانون رسیدگی به

تخلفات رانندگی، ماده واحده قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده قانون راجع به تمرکز امور مربوط به تاکسیرانی شهر تهران زیر نظر شهرداری تهران، ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ماده ۹۱ قانون نظام صنفی کشور، ماده ۴ و ۵ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، مصوبه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور جلسه ۱۰۸ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۲ و آیین‌نامه مدیریت حمل و نقل بار و مسافر مصوب ۱۳۸۸ به‌عنوان نظارت حداکثری بر فعالیت «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل و نقل» فعالیت می‌کرده‌اند.

ائتلاف دوم؛ در سوی دیگر وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل و نقل» و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در ائتلاف دوم قرار داشتند که مداخله حداقلی و تدوین چارچوب تنظیمی را حد مناسبی از مداخله دولت می‌دانستند. با شکل‌گیری اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی علاوه بر این اتحادیه، وزارت صمت نیز به‌منظور حمایت از منافع اتحادیه جدید و ذیل قانون نظام صنفی و همچنین قانون رفع موانع تولید با حمایت هیئت مقررات‌زدایی به ائتلاف دوم افزوده شد.

بن‌بست‌ها و میانجی‌های سیاستی: چهار بن‌بست سیاستی عبارتند از:

**بن‌بست و میانجی سیاستی ۱؛** نخستین بن‌بست سیاستی در تنظیم‌گری «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل و نقل» پس پانزده ماه در زمستان ۱۳۹۵ آشکار شد. شهرداری‌ها و اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی به فعالیت شرکت اسنپ و تپسی معترض بوده و فعالیت آن‌ها را غیرقانونی می‌دانستند. در این مرحله وزارت صمت و وزارت کشور نیز بالتبع مخالف فعالیت آن‌ها بوده و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری رویکرد حداقل تنظیم‌گری و ایجاد بستر برای فعالیت آن‌ها را تشویق می‌کردند. این چالش در هیئت دولت طرح و با دستور رئیس‌جمهور جلسه‌ای مشترک با حضور ذی‌نفعان در مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲ برگزار و نهادی جدید با عنوان اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی شکل گرفت. میانجی در این بن‌بست اختیارات قانونی رئیس‌جمهور و برگزاری جلسه‌ای اجماعی میان بازیگران و خلق نهادی نوین بوده است.

**بن‌بست و میانجی سیاستی ۲؛** گسترش فعالیت اسنپ و تپسی در فاصله بهار تا تابستان ۱۳۹۶ منجر به اعتراض اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی شد. این بار برخلاف گذشته و با آگاهی از حمایت دولت از کسب‌وکارهای نوین، شکایت به شورای رقابت کشیده شد. به ظن

اتحادیه و تاکسیرانی تهران، قیمت‌گذاری تهاجمی توسط اسنپ و تپسی مورد مناقشه در تنظیم‌گری بود. شورای رقابت به‌عنوان میانجی وارد عمل شده و با شکایت اتحادیه مؤسسات از اسنپ و تپسی، جلسه بررسی در مورخ ۱۳۹۶/۶/۱۳ برگزار و حکم به رد ادعای متشاکی داد. در این بن‌بست سیاستی از ظرفیت شورای رقابت به‌عنوان دادگاه اصل ۴۴ قانون اساسی در تنظیم‌گری استفاده شده است.

**بن‌بست و میانجی‌سیاستی ۳؛** با افزایش قلمرو جغرافیایی فعالیت اسنپ و تپسی در سال ۱۳۹۶، تعارض میان مجوز فعالیت این بازیگران نوین و بازیگران سنتی به بالاترین سطح خود رسید. به طوریکه شهرداری‌ها ناامید از انگیزه‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی، شکایت خود را به قوه قضائیه اعلام کرده و خواهان بستن دفاتر استانی و پلمپ اسنپ شده‌اند. پس از آن در زمستان ۱۳۹۶، مدیران این شرکت جلسات و نامه‌نگاری‌هایی را با وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و وزارت صمت داشته‌اند. ماحصل این جلسات استفاده از ظرفیت قانونی نظام صنفی اما این بار به نفع اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی ذیل وزارت صمت بود که در نامه مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۸ وزیر صمت به دادستان کل کشور بدان اشاره شد. دادستان کل کشور نیز در نامه فروردین ۱۳۹۷ خود به دادستان‌های انقلاب و عمومی استان‌ها بستر قانونی رفع محدودیت فعالیت را فراهم آورد. از این رو بن‌بست تنظیمی سوم نیز با میانجی‌گری دادستانی و استناد وزارت صمت به ظرفیت مقررات موجود و نوین مرتفع گردید.

**بن‌بست و میانجی‌سیاستی ۴؛** فقدان تغییر در باورهای سیاستی ائتلاف اول، به‌ویژه در وزارت کشور، منجر شد به دنبال اعتراض‌های رانندگان تاکسی در تهران و دیگر شهرستان‌ها، وزیر کشور در نامه‌ای در مورخ ۱۷ مرداد ۱۳۹۷ به رئیس‌جمهور یکی از محورهای اعتراضی را فعالیت شرکت‌های اسنپ و تپسی معرفی نماید. ارجاع این نامه به معاونت علمی و فناوری و پاسخ معاونت به دفتر رئیس‌جمهور حکایت از وجود تعارض میان دو ائتلاف در سطح بازیگران دولتی تنظیم‌گری داشت. به‌منظور خروج از این بن‌بست، در ابتدا هیئت مقررات‌زدایی با حضور همه بازیگران به‌عنوان میانجی برای حل چالش تبدیل شد. در جلسات این هیئت میان مجوز کسب و مجوز فعالیت تمایز برقرار گردید و بنا شد مبتنی بر این منطق، پیش‌نویس آیین‌نامه تنظیم‌گری توسط همه بازیگران تدوین و در مسیر جلسات نهایی گردد. مجموعه جلسات برگزارشده از مرداد ۱۳۹۷ منجر به تدوین «دستورالعمل نظارت بر چگونگی فعالیت ارائه‌دهندگان خدمات هوشمند مسافر مشمول قانون نظام



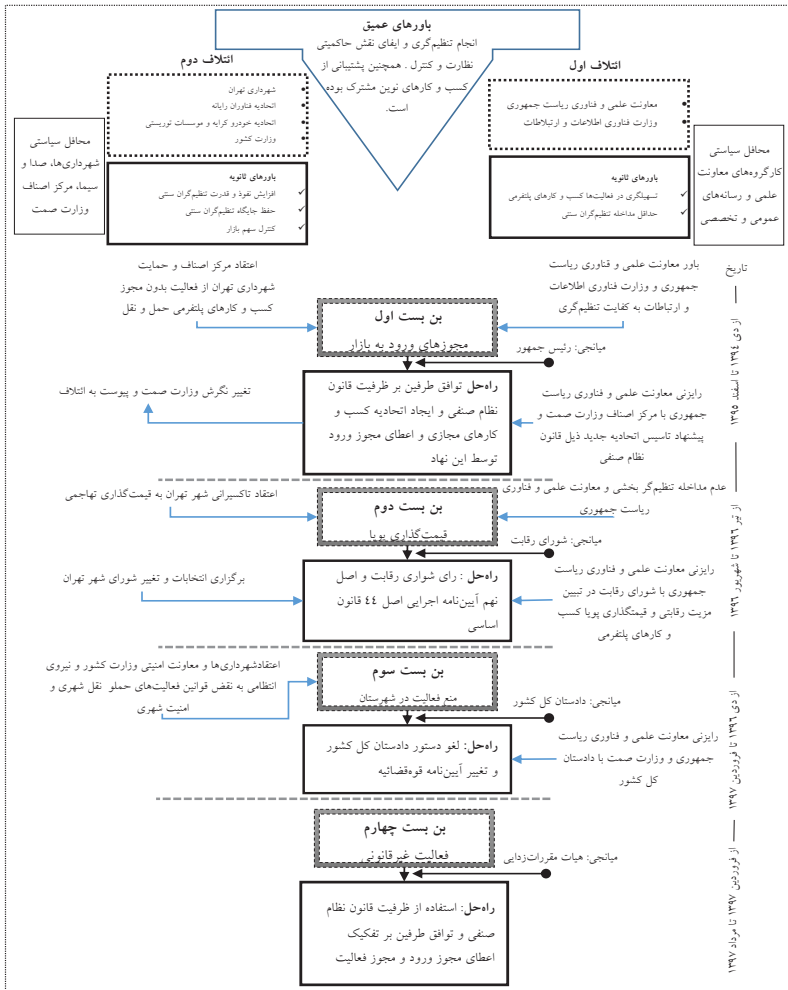
صنفي کشور» در مهر ۱۳۹۸ با امضای وزرای کشور و صنعت، معدن و تجارت و همچنین معاون علمی و فناوری رئیس‌جمهوری گردید.

**منابع سیاستی:** هر یک از دو ائتلاف از منابع متنوعی بهره برده‌اند که ریشه در اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی و همچنین تعیین حدود وظایف قوانین و آیین‌نامه‌های رسمی کشور بوده است. ائتلاف اول از قانون نظام صنفی، ماده ۹ قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، مواد ۳۱ و ۳۲ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، ماده واحده قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده قانون راجع به تمرکز امور مربوط به تاکسیرانی شهر تهران زیر نظر شهرداری تهران، ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ماده ۹۱ قانون نظام صنفی کشور، ماده ۴ و ۵ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، مصوبه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور جلسه ۱۰۸ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۲ و آیین‌نامه مدیریت حمل‌ونقل بار و مسافر مصوب ۱۳۸۸ مرتبط با و ائتلاف دوم از مواد ۲ و ۱۲ «آیین‌نامه چگونگی صدور مجوز و نحوه نظارت بر فعالیت افراد صنفی در فضای مجازی»، تبصره ۱۷ و ۸۷ «قانون نظام صنفی»، مواد ۱، ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیری و ارتقای نظام مالی کشور.

**محافل سیاستی:** مهم‌ترین محفل سیاستی ائتلاف اول مجموعه شهرداری‌ها و شورای شهر بوده است که در رسانه‌های همسو و صداوسیما برای یارگیری استفاده کرده‌اند. اما ائتلاف دوم غالباً در معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و پرداختن در رسانه‌های عمومی کشور نظرات خود را مطرح کرده و سطح عمومی جامعه را با برشمردن مزایای رفاه حاصل از «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» یارگیری کرده‌اند.

**سازوکارهای تغییر:** سازوکارهای تغییر در فرآیند مقررات‌گذاری «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» از ایجاد نهادی نوین به‌عنوان اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی آغاز شد که توانست در تغییر نقش و نگرش وزارت صمت نسبت به تفسیر قانون نظام صنفی مؤثر شود. سازوکار کار تغییر دیگر همراهی رسانه‌ها و خواست جامعه به‌ویژه پس از تغییر وزیر در ۱۳۹۶ بود که توانست بسیج بهتری از نیروهای حامی کسب‌وکارهای نوین ایجاد نماید. ضمن آنکه همگرایی سازمانی مناسب‌تری میان معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات ایجاد کند. همچنین با تغییر شورای شهر در ۱۳۹۶ و تغییر اعضای شورای ترافیک نیز نقش مهمی

در تغییر رویکرد در کلان‌شهرها ایجاد کرد. اما مسئله محوری ایجاد سطح توافقی قابل قبول میان نقش‌های حامی و تنظیم‌گر دولت همچنان پابرجاست.



شکل (۲): تحلیل تنظیم‌گری کسب و کارهای پلتفرمی حمل و نقل ایران مبتنی بر چارچوب ائتلاف مدافع (منبع: یافته‌های نویسندگان)

## ۶- جمع‌بندی

تعارض میان بازیگران اقتصادی و لزوم تنظیم‌گری؛ مبتنی بر نظریه‌های منفعت عمومی، خروج بازار از تعادل و عدم قدرت هماهنگی بازار منجر به رشد تقاضا برای مقررات می‌شود (Baldwin, Cave et al., 2012, Den Hertog, 2010)؛ بازیگران سنتی حمل و نقل شهری که سهم بازار اقتصادی خود را کوچک‌تر درمی‌یابند اولین اعلام‌کنندگان وجود شکست و مطالبه‌گران مقررات هستند. نخستین شکست ادعایی که آن‌ها مورد توجه قرار می‌دهند،

مجوزهای ورود به بازار است. آن‌ها با رشد کسب‌وکارهای نوین، شکست‌های دیگری همچون امنیت، قیمت‌گذاری و انحصار در بازار را گوشزد می‌کنند. بدین ترتیب در فرآیند تنظیم‌گری نوآوری ظهور تعارض میان بازیگران اقتصادی به معنای اعلام نیاز به تنظیم‌گری است (Cetin and Deakin, 2019). چنین ادعاهایی در فرآیند مورد مطالعه، هر بار توسط بازیگران سنتی تنظیمی یعنی وزارت کشور و شهرداری‌ها نیز واقع شد و با عدم پذیرش از سوی دیگر بازیگران سیاستی از قبیل وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری چالش ایجاد کرده است؛ به‌ویژه آنکه بازیگران تنظیمی دو ائتلاف، تنظیم‌گری مورد قبول خود را موجب افزایش رفاه جمعی می‌دانند.

ائتلاف‌های سیاستی و وضع مقررات در بازاری سیاسی؛ دستگاه‌های اجرایی دولت به سبب دو نقش حامی و تنظیم‌گر دچار تعارض شناختی می‌شوند. ایفای نقش حامی توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری از «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» تعارضی را با دیگر دستگاه‌ها مانند وزارت کشور و مجموعه شهرداری‌ها ایجاد می‌کند که ریشه در چگونگی تصرف هر یک از آن‌ها دارد. تئوری تصرف (Stigler, 1971, Stigler, 1974) یادآور آن است که بازیگران اقتصادی و سیاستی تلاش دارند منفعت شخصی خود را بیشینه‌سازند و از این طریق بر فرآیند مقررات‌گذاری اعمال نفوذ می‌کنند. در مورد کسب‌وکارهای مذکور، حداقل مداخله بیشینه منفعت شخصی برای بازیگران نوین اقتصادی و همچنین بالاترین سطح از رضایت‌مندی برای تکنوکرات‌ها (Peltzman, 1989) (معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات) را دارد. اما در سوی دیگر حداکثر مداخله در این بازار منافع حداکثری برای بازیگران سنتی اقتصادی و بروکرات‌ها (وزارت کشور و شهرداری‌ها) را دارد. آنچه چارچوب ائتلاف مدافع به‌عنوان نظام باور و محافل سیاستی از آن یاد می‌کند همان منفعت شخصی و گروه‌های فشار (Becker, 1983) است.

از این رو نقش رسانه‌ها در تقویت فشار تهاجمی و جهت‌دهی به فشارهای بازخوردی دوچندان است. به‌ویژه آنکه در «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل»، مصرف‌کننده نهایی عموم جامعه هستند و آن‌ها مطلوبیت بیشتری از تأثیرات بر سطح رفاه دارند. از این منظر چهار بن‌بست موجود در فرآیند مقررات‌گذاری این کسب‌وکارها تبیینی افزون‌تر دارد. آن‌چنان‌که با محدود بودن بازیگران اقتصادی نوین، قدرت سامان‌دهی آن‌ها را افزایش داده و آن‌ها توانستند با برقراری کانال‌های ارتباط

دائمی با معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، فشار بیشتری اعمال نمایند. اما ساختار چند سطحی میان تاکسیرانی و شهرداری با وزیر کشور و تعدد این بازیگران سنتی از قدرت ساماندهی آن‌ها کاسته بوده است. آن‌چنان‌که به جهت تعدد اندک بازیگران نوین بهره‌مندی بیشتر و مؤثرتری از فضای رسانه‌ای برده و در سوی مقابل بازیگران سنتی چندان موفق به جذب افکار عمومی نبوده‌اند. مبتنی بر مفهوم رفاه ازدست‌رفته که بکر (۱۹۸۵) ارائه کرده است باید اذعان کرد، تأکید دوره‌ای بر مجوز فعالیت شرکت‌های اسنپ و تپسی فرآیندی قابل پیش‌بینی در مقررات گذاری حمل‌ونقل شهری خواهد بود. آن‌چنان‌که اسنپ و تپسی با تعدد کم و قدرت اجماعی بالا امکان اخذ نظر و کسب استنادهای قانونی هم‌جهت با منافع خود را از طریق تجمیع افکار عمومی می‌یابند، اما در مرحله بعد رفاه ازدست‌رفته رانندگان تاکسی به‌مثابه نیروی ضدحمله‌ای عمل می‌کند که اهمیت بازتنظیم‌گری برای مجوز فعالیت را برجسته می‌کند. این مهم گوشزد می‌کند، چارچوب مقررات گذاری نیز می‌بایست مستمراً ذیل فرآیند مقررات گذاری تکامل یابد و ایفای نقش اتحادیه‌ها برجسته‌تر گردد.

نوآوری نهادی و کاهش تضاد؛ مسیر طی شده در فرآیند مقررات‌گذاری «کسب و کارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» دارای چهار بن‌بست سیاستی بوده که در هر مرحله میانجی متفاوتی برجسته شده است. فهم این چارچوب از منظر نهادی نشان می‌دهد، فرآیند مقررات گذاری ریشه‌های برجسته در نهادهای رسمی و غیررسمی دارد (North, 1990). آن‌چنان‌که در اولین بن‌بست سیاستی در زمستان ۹۶ با دستور رئیس‌جمهوری و برگزاری جلسه‌ای در سطح وزرا و معاونین مربوطه با ارائه راه‌حل ایجاد نهادی جدید و بهره‌گیری از ظرفیت قانون نظام صنفی حل شد. در بن‌بست دوم، اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی، مسئله قیمت گذاری را طرح کرد اما از آنجایی که امکان بررسی قانونی توسط هیچ‌یک از بازیگران سیاستی نبود، شورای رقابت به‌عنوان دادگاه اصل ۴۴ قانونی اساسی به‌عنوان میانجی ورود کرده و با استفاده از اختیارات قانونی بن‌بست را رفع کرده است. در بن‌بست سوم، دادستانی کل کشور و دادستان‌های عمومی و انقلاب نقش میانجی را بازی کرده‌اند. باید توجه داشت میانجی به معنای ارائه راه‌حل سیاستی مورد قبول همه بازیگران الزاماً نیست؛ بلکه بهره‌گیری از عناصر ممکن برای رسیدن به مقررات است. همان‌طور که حکم اولیه برای بازیگران نوین اقتصادی لازم‌الاجرا بود، تجدیدنظر آن حکم نیز مورد تأیید تاکسیرانی و وزارت کشور بود. میانجی چهارم در این فرآیند، مبین بهره‌گیری از ظرفیت اداری دولت و بخش مغفول

مانده هیئت مقررات‌زدایی وزارت اقتصاد و اموردارایی است. در جدول (۱) جمع‌بندی تحلیل فرآیند تنظیم‌گری کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل ایران بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع آورده شده است.

جدول (۱): جمع‌بندی تحلیل فرآیند تنظیم‌گری کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل ایران بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع (منبع: یافته‌های نویسندگان)

اجزاء چارچوب ائتلاف مدافع		تشریح فرآیند تنظیمی فعالیت کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل
مؤلفه‌های نسبتاً پایدار	ویژگی‌های پایه حوزه مسئله	لزوم تنظیم‌گری فعالیت بازیگران اقتصادی و همچنین مشروعیت بخشی به کسب‌وکارهای نوین
	توزیع پایه منابع طبیعی	مسئله افزایش رفاه عمومی و برقراری توازن مالی میان بازیگران سنتی و نوین به نفع جامعه
	ارزش‌های بنیادی	اهمیت ایفای نقش فعالانه دولت در تنظیم‌گری و حمایت از رونق کسب‌وکارهای مبتنی بر دانش
	ساختار نهادی	هیئت دولت؛ شهرداری‌ها؛ اصناف؛ قوه قضائیه؛ نیرو انتظامی
زیرسیستم سیاست	محدوده جغرافیایی	ابتدا تهران و از سال ۱۳۹۶ کل کشور
	محدوده (مقیاس) موضوعی	تنظیم‌گری برای «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل» شامل زیرسیستم‌های حمل‌ونقل شهری، فناوری ارتباطات و اطلاعات و همچنین سیاست‌گذاری کسب‌وکارهای دانش‌بنیان و نوپا
	بازیگران سیاسی	وزارت کشور (معاونت امنیتی و انتظامی)، مجموعه شهرداری‌ها، شورای عالی ترافیک، اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت اقتصاد و اموردارایی، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی، شورای عالی فضای مجازی، دادستان کل کشور و شعبات استانی دادگاه عمومی و انقلاب و شورای رقابت.
نظام باورها	باورهای عمیق	تنظیم‌گری فعالانه، رعایت رفتار منصفانه در رقابت و قیمت‌گذاری و همچنین حفظ حریم خصوصی کاربران «کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل‌ونقل»
	باورهای سیاسی	نقش فعالانه کسب‌وکارها در تنظیم‌گری؛ افزایش نفوذ و مداخله از طریق مجوزهای ورود و فعالیت دارای تضاد میان عدم فعالیت، مقررات‌زدایی حداکثری؛ تنظیم‌گری متمرکز؛ رعایت قوانین پیشین صنعتی
	باورهای ثانویه	این ائتلاف شامل سازمان تاکسیرانی شهرداری تهران، شورای شهر، مرکز اصناف وزارت صمت (اتحادیه خودرو کرایه و مؤسسات توریستی)، وزارت کشور، راهنمایی رانندگی و سازمان راهداری
ائتلاف‌ها	ائتلاف اول	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، و وزارت کار مداخله حداقلی و تدوین چارچوب تنظیمی را حد مناسبی از مداخله. با شکل‌گیری اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی، وزارت صمت نیز به افزوده شد.
	ائتلاف دوم	
میانجی‌های سیاستی		بن‌بست اول؛ مجوزهای ورود به بازار؛ رئیس‌جمهور بن‌بست دوم؛ قیمت‌گذاری پویا؛ شورای رقابت بن‌بست سوم؛ منع فعالیت در شهرستان؛ دادستان کل کشور بن‌بست چهارم؛ فعالیت غیرقانونی؛ هیئت مقررات‌زدایی و تدوین «دستورالعمل نظارت»
منابع و محافل سیاستی		ائتلاف اول؛ مجموعه شهرداری‌ها و شورای شهر و صداوسیما ائتلاف دوم؛ کارگروه‌های معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و پ رسانه‌های عمومی کشور
سازوکارهای تغییر	تغییرات بیرونی	ایجاد اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی؛ تغییر وزیر فاوا و شورای شهر تهران در ۱۳۹۶ و تغییر اعضای شورای ترافیک شهرداری تهران
حصول بن‌بست سیاستی		چهار بن‌بست در زمستان ۱۳۹۵؛ تابستان ۱۳۹۶؛ زمستان ۱۳۹۶؛ تابستان ۱۳۹۷
انباشت دانش و اطلاعات		حضور فعالانه معاونت علمی و فناوری و همچنین همراهی وزارت صمت و دادستان کل کشور

پژوهش حاضر نشان داد، مسئله مقررات‌گذاری تأکیدی است بر نقش میان‌داری دولت در بروز تعارض میان بازیگران اقتصادی. دولت دوستدار نوآوری با ایفای نقش حامی و افزایش سطح سیاست‌های حمایتی از شکل‌گیری بازیگران جدید، سطح تعارض نوینی میان بازیگران سنتی و جدید ایجاد می‌کند که نیازمندی مضاعفی به تنظیم‌گری دارد. اما دولت به‌عنوان یک کل منسجم در ایفای نقش‌های حامی و تنظیم‌گر نیز دچار تعارض می‌شود. مبتنی بر چارچوب ائتلاف مدافع این تعارض نقش در تمایز نظام باورهای تنظیمی و ثانویه بازیگران تنظیمی مؤثر بوده و فرآیند مقررات‌گذاری را دچار بن‌بست می‌کند. بدین ترتیب دو سطح از تعارض میان بازیگران اقتصادی و بازیگران سیاستی مشهود است.

چارچوب ائتلاف مدافع می‌تواند در تشریح فرآیند مقررات‌گذاری مورد استفاده قرار گیرد. آنچه‌آنچه که در مورد اخیر دو ائتلاف، چهار بن‌بستی سیاستی و میانجی را تبیین کرده است. می‌بایست توجه داشت، در مطالعات دیگری از این چارچوب استفاده شده است که محدوده زمانی فرآیند سیاست‌گذاری طولانی‌تر بوده است اما ماهیت پویا و گستردگی فعالیت کسب‌وکارهای نوپا نشان داد که تغییرات باورها و دگرگونی‌های بیرونی به مراتب در بازه‌های زمانی کوتاه‌تری در فرآیند مقررات‌گذاری رخ داده و ایجاد و حل بن‌بست‌ها با سرعت بیشتری به وقوع می‌پیوندد. نکته اخیر نقش قدرت بسیج‌کنندگی بالا و استفاده از رسانه‌های عمومی در فرآیند مقررات‌گذاری برای حصول نتایج مورد نظر در هر ائتلاف را گوشزد می‌کند.

همچنین، بهره‌مندی از شورای رقابت و هیئت مقررات‌زدایی دربرگیرنده دو ملاحظه برجسته در تنظیم‌گری نوآوری است. نخست، ماهیت پیچیده و متغیر کسب‌وکارهای نوین به‌طور مداوم با ظهور تازه‌هایی است که نیازمند تنظیم هستند. همچنین تجربه شورای رقابت برای طرح دعوی قیمت‌گذاری نشان داد، تبیین اصول به‌عنوان چارچوب راهنما برای کسب‌وکارهای نوین و همچنین واگذاری پایش آن به نهادی با ویژگی‌های داور راهگشا است. علاوه بر این، در مواردی که مسائل کسب‌وکارهای نوین شفاف شده است نیاز به وضع مقررات به‌مثابه قواعد است. تجربه جلسات هیئت مقررات‌زدایی نشان داد زمانی می‌توان به وضع قواعد با سطح پذیرش مناسب امید داشت که بتوان بستری برای حضور دائمی بازیگران متنوع ایجاد کرد.

نویسندگان در این مقاله تلاش کرده‌اند با مروری بر نمونه‌ای از فرآیند تنظیم‌گری کسب‌وکارهای نوین، نظام باورها و بن‌بست‌های تنظیمی را واکاوی نمایند. این پژوهش حکایت از آن دارد که در بدنه تنظیمی نگاه‌های عمومی به ایجاد بازیگران نوین اقتصادی و همچنین دایره قدرت تنظیمی بازیگران تنظیمی دارای تفاوت‌هایی است. این تفاوت نگرشی در شئون مختلف بازیگران نوین

اقتصادی از مجوز ورود و فعالیت تا مسائل مالکیت داده، ادغام و امنیت ملی مورد توجه است. نویسندگان، تنوع بخشی به ابزارها و چارچوب های تنظیمی به ویژه چارچوب های مبتنی بر اصول و خود تنظیم گری را راه حل هایی برای مسائل مشابه می دانند. این ابزارها و چارچوب ها می تواند بخشی مهمی از تعارض میان بازیگران تنظیمی را کاهش دهند.

هر چند بررسی موارد مشابه تنظیمی می تواند به عنوان مصداقی از پژوهش های آتی باشد، اما محققان بهتر است فرآیند تنظیمی کسب و کارهای نوپا را منظر تمایز در مراحل منحنی عمر آنها و نیز ویژگی های بخشی این کسب و کارها را مورد مطالعه قرار دهند.

## ۷- مراجع

Alamsyah, A., Suwitri, S., Kismartini, K. and Yuwanto, Y. 2019. Applying the Advocacy Coalition Framework to Understand the Process of Local Legislation in Indonesia. *Sriwijaya Law Review* 3(1) 34-47.

Allen, D. and Berg, C. 2018. Regulation and Technological Change. Australia's Red Tape Crisis; The Causes and Costs of Over-regulation. Australia, Connor Court Publishing.

Arrow, K. 1985. The potentials and limits of the market in resource allocation. In G. R. Feiwel ed. *Issues in contemporary microeconomics and welfare*. US, RAND Corporation. pp. 107-124.

Baden-Fuller, C. and Haefliger, S. 2013. Business models and technological innovation. *Long range planning* 46(6) 419-426.

Baldwin, R., Cave, M. and Lodge, M. 2010. Introduction: Regulation—The field and the developing agenda. *The Oxford handbook of regulation*. UK, Oxford University Press. pp. 1-10.

Baldwin, R., Cave, M. and Lodge, M. 2012. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. UK: Oxford University Press.

Bator, F.M. 1958. The anatomy of market failure. *The quarterly journal of economics* 72(3) 351-379.

Becker, G. 1983. A theory of competition among pressure groups for political influence. *The quarterly journal of economics* 98(3) 371-400.

Becker, G. 1985. Public policies, pressure groups, and dead weight costs. *Journal of public economics* 28(3) 329-347.

- Buchanan, J.M. 1965. An Economic Theory of Clubs. *Economica* 32(125) 1-14.
- Buchanan, J.M., Tollison, R.D. and Tullock, G. 1980. *Toward a theory of the rent-seeking society*. US: Texas A & M University Press.
- Busch, C. 2020. Self-regulation and regulatory intermediation in the platform economy. In M. C. Gamito and H.-W. Micklitz eds. *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering*. UK, Edward Elgar Publishing. pp. 1-17.
- Cetin, T. and Deakin, E. 2019. Regulation of taxis and the rise of ridesharing. *Transport Policy* 76 149-158.
- Coase, R.H. 1960. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics* 3 1-44.
- Den Hertog, J.A. 2010. Review of economic theories of regulation. Discussion Paper Series. Utrecht, Tjalling C. Koopmans Research Institute.
- Donadelli, F. 2016. Reaping the seeds of discord: advocacy coalitions and changes in Brazilian environmental regulation. The London School of Economics and Political Science (LSE).
- Ducci, F. and Tremblay-Huet, S. 2018. Competition Law and Policy Issues in the Sharing Economy. In D. McKee, F. Makela and T. Scassa eds. *Law and the "Sharing Economy"*. University of Ottawa Press. pp. 295-318.
- Easton, D. 1965. *A framework for political analysis*. Chicago The University of Chicago Press.
- Erickson, K. and Sorensen, I. 2019. Regulating the sharing economy INTERNET POLICY REVIEW *Journal on internet regulation* 5(2).
- Escande-Varniol, M.-C. and Tremblay-Huet, S. 2018. The Legal Framework for Digital Platform Work; The French Experience. In D. McKee, F. Makela and T. Scassa eds. *Law and the "Sharing Economy"*. University of Ottawa Press. pp. 321-356.
- Evans, D. 2012. Governing bad behavior by users of multi-sided platforms. *Berkeley Technology Law Journal* 27(2) 1201-1250.
- Evans, D. and Schmalensee, R. 2017. Applying the Rule of Reason to Two-Sided Platform Businesses. *University of Miami Business Law Review* 26(2) 1-15.
- Finck, M. 2018. Digital co-regulation: designing a supranational legal framework for the platform economy. *European law review*.
- Flores, O. and Rayle, L. 2017. How cities use regulation for innovation: the case of Uber, Lyft and Sidecar in San Francisco. *Transportation research procedia* 25 3756-3768.



Guo, Y., Li, X. and Zeng, X. 2019. Platform Competition in the Sharing Economy: Understanding How Ride-Hailing Services Influence New Car Purchases. *Journal of Management Information Systems* 36(4) 1043-1070.

Hagiu, A. and Wright, J. 2015. Multi-sided platforms. *International Journal of Industrial Organization* 43 162-174.

Kerlinger, F.N. 1972. The structure and content of social attitude referents: A preliminary study. *Educational and Psychological Measurement* 32(3) 613-630.

Koch, T. 2006. Establishing rigour in qualitative research: the decision trail. *Journal of advanced nursing* 53(1) 91-100.

Krueger, A. 1974. The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review* 64(3) 291-303.

Lasswell, H.D.J.P.s. 1970. The emerging conception of the policy sciences. 1(1) 3-14.

Lowi, T. 1963. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics* 16(4) 677-715.

Majone, G. 1996. Regulation and its modes. In G. Majone ed. *Regulating Europe*. NY, Routledge. pp. 25-43.

Noll, R.G. 1985. Government regulatory behavior: A multidisciplinary survey and synthesis. In R. G. Noll ed. *Regulatory Policy and the Social Sciences* Berkeley, University of California Press. pp. 9-63.

North, D.C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*: Cambridge university press.

Ogus, A. 1994. *Regulation: Legal form and economic theory*. Oxford: Hart Publishing.

Ogus, A. 2004. W (h)ither the economic theory of regulation? What economic theory of regulation? In J. Jordana and D. Levi-Faur eds. *The Politics of Regulation*. Cheltenham, UK, Edward Elgar. pp. 31-44.

Ostrom, E., Gardner, R. and Walker, J. 1994. *Rules, games, and common-pool resources*. US: University of Michigan Press.

Ostrom, E. and Hess, C. 2007. Private and common property rights. *Encyclopedia of law and economics*. Edward Elgar Publishing Limited.

Peltzman, S. 1989. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. *Brookings papers on economic activity*. *Microeconomics* 1989 1-59.

Posen, H.A. 2015. Ridesharing in the sharing economy: Should regulators impose

Uber regulations on Uber. *Iowa Law Review* 101(1) 405-433.

Posner, R.A. 1974. Theories of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science* 5(2) 335-358.

Sabatier, P.A. 1986. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy* 6(1) 21-48.

Sabatier, P.A. 1998. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy* 5(1) 98-130.

Sabatier, P.A. and Pelkey, N. 1987. Incorporating multiple actors and guidance instruments into models of regulatory policymaking: An advocacy coalition framework. *J Administration society* 19(2) 236-263.

Sabatier, P.A. and Weible, C.M. 1999. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier ed. *Theories of the Policy Process*. pp. 189-206.

Selznick, P. 1985. Focusing organizational research on regulation. In R. Noll ed. *Regulatory policy the social sciences*. Berkeley, University of California Press. pp. 363-364.

Shubik, M. 1970. On Different Methods For Allocating Resources. *Kyklos* 23(2) 332-337.

Stigler, G. 1971. The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics management science* 2(1) 3-21.

Stigler, G. 1974. Free riders and collective action: An appendix to theories of economic regulation. *The Bell journal of economics management science* 5(2) 359-365.

Sundararajan, A. 2016. *The sharing economy: The end of employment and the rise of crowd-based capitalism*: Mit Press.

Tullock, G. 1993. *Rent seeking*. USA: Edward Elgar Publishing.

Vinogradov, E., Leick, B. and Kivedal, B.K. 2020. An agent-based modelling approach to housing market regulations and Airbnb-induced tourism. *Tourism Management* 77 1-9.

Vitković, D. 2016. The sharing economy: regulation and the EU competition law. *Global Antitrust Review*(9) 78-118.

Weible, C.M. and Jenkins-Smith, H.C. 2016. The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. *Contemporary*

Approaches to Public Policy. Springer. pp. 15-34.

Weible, C.M. and Sabatier, P.A. 2007. A guide to the advocacy coalition framework. In F. Fischer, G. J. Miller and M. S. Sidney eds. Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. CRC Press. pp. 123-136.

Yagci, A.H. 2019. Policy knowledge, collective action and advocacy coalitions: regulating GMOs in Turkey. Journal of European public policy 26(6) 927-945.

Zhang, C. 2019. China's new regulatory regime tailored for the sharing economy: The case of Uber under Chinese local government regulation in comparison to the EU, US, and the UK. Computer Law & Security Review 35(4) 462-475.

ابراهیمی، سید عباس، فرهادی نژاد، محسن، باکی هاشمی، سید محمد مهدی. ۱۳۹۹. تحلیل خط‌مشی‌گذاری در نظام سلامت بر اساس الگوی چارچوب ائتلاف مدافع (مطالعه موردی طرح تحول نظام سلامت)، فصلنامه مطالعات راهبردی، (۸۸) ۲۳، صص ۹۵-۱۱۲.

الیاسی، مهدی، طباطباییان، سید حبیب‌الله، فرتاش، کیارش. ۱۳۹۶. تحلیل فرآیند سیاستی تصویب قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع. سیاست علم و فناوری، ۱۰(۲)، صص ۳۱-۴۸.

تراب زاده جهرمی، محمدصادق، حسینی، سیدکاظم، نوروزی، محمد. ۱۳۹۶. تبیین تغییر خط‌مشی با استفاده از الگوی چارچوب ائتلاف مدافع؛ مطالعه موردی: قراردادهای نفتی ایران (IPC)، بهبود مدیریت، (۱) ۱۱، صص ۱-۳۴.

سلطان‌زاده، جواد، الیاسی، مهدی، بامداد صوفی، جهانیار، کزازی، ابوالفضل. ۱۳۹۶. اثر سیاست‌های تنظیمی بر توانمندی نوآوری بنگاه‌های تولید داروی ایران. مدیریت نوآوری، ۶(۲)، صص ۳۱-۶۴. عباسی، طیبه، دانایی فر، حسن. ۱۳۹۳. چارچوب ائتلاف مدافع و تبیین تغییر خط‌مشی؛ تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، سیاست علم و فناوری، (۳) ۷، صص ۱-۱۷.

نریمانی، میثم، کریم‌میان، زهره، حسینی، سیدجعفر. ۱۳۹۹. ارائه چارچوب نهادی برای تنظیم‌گری مدل‌های جدید کسب‌وکار در ایران؛ مطالعه موردی: ارائه‌دهندگان خدمات برخط جابجایی درون‌شهری، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی: (۱) ۶، صص ۱۱-۳۵.

نوروزی، ناصر، الهی، شعبان، حسن‌زاده، علیرضا، حاجی حسینی، حجت‌الله. ۱۳۹۳. ارائه چارچوبی از ابزارهای سیاستی علم و فناوری، با استفاده از رویکرد فراترکیب. مدیریت نوآوری، (۲) ۳، صص ۱۰۳-۱۲۴.

فرتاش، کیارش، الیاسی، مهدی، قاضی نوری، سید سروش، طباطبائی، سید حبیب ا.... ۱۳۹۶. یادگیری سیاستی در سیاستهای توسعه فناوری و نوآوری ایران (مطالعه قوانین برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه). مدیریت نوآوری، ۶(۲)، صص ۱-۳۰.

- 
- 1- Collective Welfare
  - 2- Capture
  - 3- Stalemates
  - 4- Sabatier
  - 5- Advocacy Coalition Framework
  - 6- Non-Allocated Resources
  - 7- Uber and Careem
  - 8- Public Interest Theories
  - 9- Deadweight Costs
  - 10- Normative Private Interest Theory
  - 11- User
  - 12- Coase
  - 13- Buchanan
  - 14- Club Goods
  - 15- Common-Pool Resources
  - 16- Policy-Sciences Framework
  - 17- Policy Typology
  - 18- funnel of causality
  - 19- Iron Triangle
  - 20- Issues Network

۲۱- مصاحبه‌ها هر کدام به صورت میانگین یک ساعت به طول انجامیده که با عضو هیات مدیره و سخنگوی اتحادیه کشوری کسب و کارهای مجازی، سه مدیر عامل مدیرعامل شرکت، کارشناس ارشد شورای عالی ترافیک، مدیرعامل سازمان مدیریت و نظارت بر تاکسیرانی تهران، کارشناس مرکز امور اصناف و بازرگانان، عضو هیئت عامل سازمان فناوری اطلاعات ایران، سرپرست سابق امور هماهنگی و رفع اختلافات حقوقی دستگاههای اجرایی کشور معاونت حقوقی رئیس جمهور، مدیر سیاستگذاری معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، رئیس شورای مقررات‌زدایی وزارت اقتصاد و امور دارایی انجام شده است.

- 22- Koch
- 23- Creditability
- 24- Transferability
- 25- Dependability
- 26- Confirmability

۲۷- وزارت فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران محور توسعه زیرساخت‌های فناوری اطلاعات در ایران است و مبتنی بر قانون مصوب مجلس شورای اسلامی، مسئولیت تنظیم‌گری بخشی این حوزه را بر خوردار است.

۲۸- به عنوان یکی از معاونت‌های زیر نظر رئیس جمهور ایران نقش هماهنگ‌کننده و تسهیلگر در نظام ملی نوآوری ایران ایفا می‌کند و یکی از وظایف محوری آن ایجاد و تقویت زیست بوم نوآوری و تکمیل مولفه‌ها و حلقه‌های آن و تقویت زیرساخت‌های نهادی آن است. این معاونت کانون اصلی ارتباط کسب و کارهای نوین با دولت در ایران است.

۲۹- ماده ۱۷ و ۹۱ قانون نظام صنفی

۳۰- یادآوری می‌شود در تنظیم‌گری دو سطح تعارض جود دارد، سطح اول تعارض میان بازیگران اقتصادی است که با تنظیم‌گری خاتمه می‌یابد و سطح دوم که هدف مقاله است تعارض میان بازیگران تنظیم‌کننده (رگولاتور) است.