

تنظیم‌گری در حوزه‌های مختلف لوازم و ملاحظات خاص خود را می‌طلبد. مطابق ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در حوزه‌های انحصاری، تکلیفی مبنی بر ارائه پیشنهاد تأسیس تنظیم‌گر بخشی بردوش شورای رقابت نهاده شده است. با بررسی کارنامه شورای رقابت در این یک دهه، این شورا در تأسیس حتی یک تنظیم‌گر بخشی کامیاب نبوده است. در این راستا، راهبرد ایرانی با دکتر «امیراحمد ذوالفقاری»، عضو گروه اقتصادی اندیشکده حکمرانی شریف به گفت‌وگو می‌نشیند تا از علل و عوامل ناکامی شورای رقابت در انجام این تکلیف قانونی رمزگشایی کند.

راهبرد حقوقی: درباره پیشینه و جایگاه نهادهای تنظیم‌گر بخشی توضیح دهید. چه اتفاقاتی به تأسیس این قبیل نهادها منجر شد و چه جایگاهی در نظام حقوقی دارند؟

اواخر قرن ۱۹ و به‌طور مشخص سال ۱۸۸۰ در آمریکا دوره‌ای بود که با عنوان «era progressive» (دوره پیشرفت) شناخته می‌شود. یک سیر تحول طی یک قرن از ۱۸۸۰ تا ۱۹۸۰ تا آقای ریگان در آمریکا و خانم تاچر در انگلستان شکل گرفت که می‌توان آن را یک دوره جدی اجرای تنظیم‌گری بخشی (regulatory state) تلقی کرد. در حقیقت نهاد تنظیم‌گر به‌عنوان حد واسط حاکم، یعنی بین دستگاه حکومتی و فعالان بخش محسوب می‌شود. یک تقسیم‌بندی کارکردی هم انجام شد که مثلاً دستگاه حاکم در سطح کلان راهبردها، سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های کلان را تعیین کند؛ منتها ترجمه آن‌ها به زبان بازار توسط نهاد رگولاتور انجام شود

البته اینجا یک اختلاف‌نظر در میان رشته‌های علمی وجود دارد. مثال عرض می‌کنم، مثلاً حقوقی‌ها معتقدند که مقوله تنظیم‌گری ریشه در دانش حقوق دارد و بحث وضع قواعد عمومی در حقوق عمومی خاستگاه مقوله رگولاتوری است. بیشتر نگاه قاعده‌گذاری و وضع باید و نباید دارند؛ اما در سطوح جزئی‌تر. برای همین خیلی مایل هستند رگولاتوری ترجمه شود به تنظیم مقررات، یعنی مقرره‌نویسی. در مقابل اقتصادی‌ها بیشتر ریشه رگولاتوری را علم اقتصاد و در همین اقتصاد بازار می‌بینند. توضیح آن‌که بر

۹۹ ایده ایجاد نهاد تنظیم‌گران بخشی در قانون اولیه، برای انحصارات طبیعی نهاد به وجود آمد. برای همین در ماده ۵۹ قانون اجرا که از ابتدا تأسیس شده بود تا قبل از اصلاحیه اخیرش که سال ۹۷ به تأیید شورای نگهبان رسید، آمده بود شورای رقابت می‌تواند در حوزه‌هایی که مصداق انحصار طبیعی هستند، نهادهای تنظیم‌گر بخشی ایجاد کند. ۶۶

اساس دیدگاه آن‌ها اصل بر بازار رقابتی است. در تعبیر اقتصاد سرمایه‌داری بیشتر منفعت عمومی یعنی فضای رقابتی. فضا باید به‌گونه‌ای باشد که همه بازیگران بازار بتوانند فعالیت اقتصادی‌شان را انجام داده و سود کسب کنند. در غیر این صورت به دخالت دولت نیاز است و در این شرایط دولت دخالت کرده و با این دخالت‌ها از فضای رقابتی صیانت می‌کند و بازار را به نظم سابق خود برمی‌گرداند. این همان تنظیم‌گری است. درباره این ضرورت دو مقوله وجود دارد: ۱- در نظر گرفتن لوازم بخش‌های مختلف. ۲- لازم است مستمر بالای سربخش مورد نظر بوده و برآن نظارت کند. به حالت خاصی از انحصار «انحصار طبیعی» می‌گویند؛ حالتی است که همه اقتصاددانان می‌گویند اینجا باید انحصار باشد، حالتی است که سرمایه‌گذاری در آن مقیاس بالای سرمایه بطلد؛ یعنی با بنگاه کوچک نمی‌شود. شاید بنگاه کوچک هم بتواند در قسمتی فعالیت کند؛ اما سطح فعالیت باید به حدی معتدانه بزرگ شود تا هزینه متوسط تولید بتواند کمتر شود. به این می‌گویند انحصار طبیعی؛ مثلاً مواردی همچون انتقال برق که ارائه خدمت یا تولید کالا نیازمند تأسیس شبکه است.

ایده ایجاد نهاد تنظیم‌گران بخشی در قانون اولیه، برای انحصارات طبیعی نهاد به وجود آمد. برای همین در ماده ۵۹ قانون اجرا که از ابتدا تأسیس شده بود تا قبل از اصلاحیه اخیرش که سال ۹۷ به تأیید شورای نگهبان رسید، آمده بود شورای رقابت می‌تواند در حوزه‌هایی که مصداق انحصار طبیعی هستند، نهادهای تنظیم‌گر بخشی ایجاد کند.

راهبرد حقوقی: ارزیابی شما نسبت به جایگاه این نهادها در ایران چیست؟ چه انتقاداتی به ماده ۵۹ سابق وارد بود و در حال حاضر چه انتقاداتی به ماده اصلاحی وارد است؟

آن زمان خود شورای رقابت نمی‌توانست سیطره قانونی که قانون برایش در نظر گرفته بود، در دست داشته باشد، چه برسد به نهادی که شورای رقابت بخواهد ایجاد کند. دعوای وزارت صمت با شورای رقابت سر قیمت پراید، نقل محافل شده بود و موارد مشابه. با وجود اختیارات و اقتدارات قانونی، شورای رقابت تقریباً نمی‌توانست از این اختیارات استفاده کند و به تعبیر خودمانی کسی آن را جدی نمی‌گرفت؛ جز در یکسری مشکلات و مسائل خاص که شورای رقابت باید ورود می‌کرد.

جمع میان ارائه خدمت و صیانت از فضای رقابت محال است

مشکلی که سازمان حمایت دارد چیست؟ رئیس سازمان حمایت معاون وزیر صمت است. معاون وزیر صمت به نهادی تعلق دارد که در عمل سیاست‌گذار و پیش‌برنده اصلی صنعت کشور است. مثلاً کارخانه ایران خودرو و سایپا به نوعی تحت راهبری او هستند. خود وزیر صنعت راهبر کارخانه‌هایی است که ارائه‌دهنده سرویس هستند، حالا معاون این وزیر بخواهد صیانت‌گر منفعت مردم باشد، کمی کار سخت می‌شود. نتیجه آن ایجاد نامالیامتی می‌شود که در بازار خودرو شاهد هستیم.

تسلط نگاه جزیره‌ای در وزارتخانه‌ها

مسئله جدی این است که ما چگونه می‌توانیم این منفعت عمومی را تأمین یا اجرا کنیم. این مسئله کمی پیچیده‌تر شد وقتی ما به لحاظ عملیاتی وارد این موضوع شدیم. به لحاظ عملیاتی نیز که همان سال ۹۵ اگر اشتباه نکنم، شورای رقابت، بر اساس ماده ۵۹ قدیمی آمد و درخواست ایجاد تنظیم‌گر بخشی را در دو حوزه نفت و برق داد. وزارت نیرو و وزارت برق درگیر این ماجرا بودند. بحث سر این نبود که مثلاً اختیار قوه مجریه، در اختیار قوه قضائیه یا قوه مقننه قرار نگیرد، بلکه این بود که وزارت نفت در حوزه