

چون بر اساس قانون اساسی که به موجب آن باید تفکیک قوا رعایت شود، مجلس نمی‌تواند دولت را ملزم به آوردن لایحه بکند. آوردن لایحه جزو اختیارات دولت است. به موجب تفسیر شورای نگهبان از قانون اساسی نمی‌شد بگویی دولت مکلف است اساسنامه این‌ها را به مجلس بیاورد. نوشته شد که تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی تنها به موجب قانون ممکن است. پس دولت مکلف است اقدامات قانونی لازم را انجام دهد و مفهومش این می‌شود که به مجلس بیاورد. این مورد، این‌طوری اصلاح و متن قانون شده است. همچنین بحثی مطرح بود که اگر ظرف مهلت مقرر انجام نداد، مجلس از باب ضمانت اجرایی‌اش می‌تواند طرح بدهد. بعد نمایندگان گفتند طرح دادن جزو اختیارات مجلس است، پس این را ننویسید. برای همین، به این معنا ضمانت اجرایی ندارد. یک ملاحظه جدی در مورد تبصره ۱ ماده بود؛ اینکه نمایندگان مجلس گفته بودند بار مالی دارد. تعبیر ما این بود که بار مالی ندارد. درست است تأسیس یک نهاد جدید است، اما در تبصره بعدی گفته بودیم که کلیه وظایف این مؤسسه جدید یعنی نهاد تنظیم‌گر جدید، از دستگاه‌های قبلی سلب می‌شود؛ یعنی ما وظیفه جدید ایجاد نمی‌کردیم. یکسری در شورای رقابت و یکسری در وزارتخانه‌ها بود. ما گفتیم این‌ها از آنجا سلب و در این نهاد تنظیم‌گر بخشی جمع شود و وقتی از آنجا سلب شود یک صرفه‌جویی هزینه‌ای محسوب می‌گردد.

سنگ بزرگ نشانه نژدن است

در مجلس نمی‌توانید قانون بگذارید چه برسد که در دولت آیین‌نامه بخواهید بگذارید. به لحاظ عملیاتی دارم می‌گویم. روی کاغذ می‌بینی مجلس در رأس امور است، خود رئیس‌جمهور و وزیر را می‌تواند استیضاح می‌کند، هر قانون بگذارد همه مکلف هستند اجرا کنند ... همین قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از این محکم‌تر چه قانون می‌خواستی داشته باشی تا به نهادی چنین قدرتی بدهی؛ اما در عمل تخلف کردند. اگر قصدتان این باشد که نهادی ایجاد کنید که کار کند و بتواند مفید باشد، این نگاه جزیره‌ای داخل دولت اجازه نمی‌دهد. در دولت چنین کاری پیش نمی‌رود. الآن واقعاً به لحاظ عملیاتی به

۹۹ راهکار ایجاد مؤسسه مستقل است.
اگر عملیاتی نگاه کنید شش، هفت مورد نهاد تنظیم‌گر بخشی خواهیم داشت، برق، نفت، مخابرات، ریل، صنعت هوایی، تنظیم‌گر خدمات هوایی و ... به نظر می‌رسد ماهیت حقوقی آن‌ها شبیه ماهیت حقوقی خود مرکز ملی رقابت که مؤسسه مستقل دولتی است، مناسب‌تر از قرار گرفتن ذیل وزارتخانه باشد. ۶۶

این نتیجه رسیده‌ایم که سنگ بزرگ نشانه نژدن است؛ باید چند سنگ کوچک برداریم که مقداری فضا ایجاد کنیم و حداقل دو سه گام عملیاتی پیش برویم.

یکی از ابعاد اساسی مشکلات در ایجاد نهادهای رگولاتوری در کشور اشکال قانون اساسی است. رگولاتوری اساساً نهاد فراقوه‌ای و بین‌قوه‌ای است. کشورهایی که تنظیم‌گری بخشی (regulatory state) در آن‌ها خیلی پررنگ است، بیشتر تفکیک قوایی نیستند؛ برخلاف آنچه به صورت سنتی در کشور وجود دارد و شورای نگهبان بر اساس آن عمل می‌کند. این بحثی که بالاخره در مورد رگولاتوری، مثلاً همین شورای رقابت را در نظر بگیرید، مراتبی از تقنین دارد، هم اجرایی است و هم بعد قضایی دارد. همین تأسیس شورای رقابت یک قدم رو به جلو بود. دوستان حقوقی مرکز پژوهش‌ها این را در قانون اجرا لحاظ کردند که ما دو قاضی بیاوریم در ترکیب شورای رقابت و اختیارات قضایی را به این‌ها واگذار کنیم. من الآن این‌طور نگاه می‌کنم، همان‌طور که آن حرکت رو به جلو بود. الآن پذیرفته شده که یکی از اختیارات قوه قضائیه را بگیریم و شورای نگهبان هم به ما گیر ندهد؛ چراکه منصوب قوه قضائیه است. قبلاً می‌گفتند نمی‌شود باید بروی دادگاه اختصاصی درست کنی.

راهبرد ایرانی: آیا سپردن ترتیبات قانونی تأسیس تنظیم‌گران بخشی به دستگاه دولت که در عدم تحقق این مهم ذی‌نفع است امری غیرعقلایی نیست؟
تأسیس تنظیم‌گرهای بخشی در دوراهی تعارض منافع

این جزو آن تناقضات تلخ نظام حکمرانی ما است. در ادبیات اقتصادی داریم، اگر یکی از بازیگران قدرت بیشتر و انحصاری پیدا کند، اینجا شکست بازار اتفاق می‌افتد؛ چراکه همه دنبال منفعت شخصی خودشان هستند. اگر مقام دولتی که باید صیانت کند، در همین حال منفعت شخصی را دنبال کند، اینجا شکست دولت (government failure) اتفاق می‌افتد. این اصطلاح «وزیر کاسب» واقعاً لطیفه است. وزیر کاسب به این معنا است که طرف خودش وزیر است و از طرف هیئت‌مدیره یکسری شرکت هم هست. خراب‌تر از ترامپ که نداشتیم، کاسب بود؛ ولی وقتی آمد به اجبار قانون‌هایی را کنار گذاشت و در این چهار سال رئیس‌جمهوری، مجموعه‌ای هایش نسبت به قبل از رئیس‌جمهوری‌اش کم شده است و اگر کاسب بود، کاری‌کرد و ثروتش زیاد می‌شد. ثابت که نمانده هیچ، حتی مجموعه‌ای هایش از زمان ریاست‌جمهوری‌اش کمتر شده است.

راهبرد حقوقی: در این رابطه چه راهکارهایی می‌توان برشمرد؟

راهکار همان مؤسسه مستقل است.

راهکار ایجاد مؤسسه مستقل است. اگر عملیاتی نگاه کنید شش، هفت مورد نهاد تنظیم‌گر بخشی خواهیم داشت، برق، نفت، مخابرات، ریل، صنعت هوایی، تنظیم‌گر خدمات هوایی و ... به نظر می‌رسد ماهیت حقوقی آن‌ها شبیه ماهیت حقوقی خود مرکز ملی رقابت که مؤسسه مستقل دولتی است، مناسب‌تر از قرار گرفتن ذیل وزارتخانه باشد؛ چون وزارتخانه الآن صیانت‌کننده منفعت عمومی نیست. در بحث هوایی، «هما» دولتی است، در برق، «توانیر» ... در راه‌آهن، «رجا» و ... همه بزرگ‌ترین سرویس‌دهنده‌ها، دولتی هستند. این‌ها ما را وادار می‌کند که دولت را صیانت‌گر منفعت عمومی ندانیم. دولت منظورم وزارتخانه است. این آقایان می‌گویند اختیارات تنظیمی وزارتخانه را بگیرید؛ ولی آنچه برای وزارتخانه باقی می‌ماند کارویژه ارائه خدماتش است و اتفاقاً اینجا است که می‌توان گفت مگر اساس رسالت شما رگولاتوری نیست پس به این سمت بروید که آن نهادهای ارائه‌دهنده خدمت را از خودتان جدا کنید.