

مصادیق اختلاف ساختاری در اقتصاد ایران

پرونده‌های خودرو، اینترنت، داروخانه و وی‌اودی‌ها نشان می‌دهد تزاخم اختیارات نهادهای تنظیم‌گر، رشد بازار و برنامه‌ریزی اقتصادی را مختل کرده است



عکس ثبتی است

در ایران، بازار تنها عرصه رقابت میان تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان نیست بلکه صحنه‌ای است که نهادهای ناظر نیز در آن با هم رقابت می‌کنند. از خودرو تا اینترنت، از داروخانه‌ها تا شبکه‌های پخش خانگی، سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی در مواجهه با تصمیم‌های متناقض و هم‌پوشان نهادهای تنظیم‌گر گرفتار سردرگمی شده‌اند. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی تازه، این گره‌کور تنظیم‌گری را وا‌کاوی کرده و نشان می‌دهد که اختلافات ساختاری میان شورای رقابت و سایر تنظیم‌گران بخشی، نه تنها مانع رشد بخش خصوصی شده، بلکه توان مقابله با انحصار و ارتقای کیفیت بازار را به شدت تضعیف کرده است. در هر نظام اقتصادی، مشخص کردن مرز دقیق اختیارات و مسئولیت نهادهای ناظر، ستون فقرات ثبات بازار به شمار می‌آید. ابهام در این مرزبندی‌ها، سرمایه‌گذاران را با عدم قطعیت روبه‌رو می‌کند، اجرای قوانین را دشوار می‌سازد و حقوق مصرف‌کنندگان را در معرض خطر قرار می‌دهد. اما در ایران، زیست‌بوم تنظیم‌گری هنوز به بلوغ لازم نرسیده است؛ نهادهای به جای همکاری، وارد رقابتی بی‌ثمر بر سر پرونده‌ها و اختیارات شده‌اند. نتیجه، سردرگمی فعالان اقتصادی، تضعیف برنامه‌ریزی و محدود شدن چشم‌انداز توسعه است.

این گزارش نشان می‌دهد که برای خروج از این بحران، لازم است مرزبندی‌ها شفاف و نقش هر نهاد مشخص شود. تنها در این صورت است که اقتصاد ایران می‌تواند از فشار اختلافات نهادی‌رهای یابد و مسیر رشد پایدار و رقابت سالم را باز کند. از نگاه مرکز پژوهش‌ها، راهکارها نه در افزایش اختیارات شورا بلکه در تعریف دقیق و تخصصی وظایف هر تنظیم‌گر و ایجاد هماهنگی میان آن‌ها قرار دارد؛ تجربه‌ای که بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته با آن دست یافته‌اند.

مصادیق اختلاف ساختاری در اقتصاد ایران

اختلافات نهادهای تنظیم‌گر در ایران، صرفاً یک چالش نظری یا حقوقی نیست بلکه پیامدهای ملموس

و گسترده‌ای بر بازار و فعالان اقتصادی دارد. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی تازه به چهار پرونده شاخص اشاره کرده که همگی گواهی بر تزاخم اختیارات میان شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی هستند؛ پرونده‌هایی که از خودرو تا اینترنت، داروخانه‌ها و شبکه‌های پخش خانگی را در بر می‌گیرند و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی آن‌ها هنوز ادامه دارد.

پرونده خودرو یکی از بارزترین نمونه‌هاست. شورای رقابت، وزارت صنعت، معدن و تجارت و ستاد تنظیم بازار سال‌ها بر سر قیمت‌گذاری خودرو دچار اختلاف شدند. وزارت صمت در این میان همزمان نقش سیاست‌گذار و تنظیم‌گر بخشی را ایفا می‌کرد. از سال ۱۳۹۱، شورای رقابت بازار خودرو را انحصاری تشخیص داد و به حوزه قیمت‌گذاری وارد شد. این دخالت‌ها، به گفته گزارش مرکز پژوهش‌ها، نتیجه‌ای جز زیان‌دهی خودروسازان، ناکامی در توسعه تولید و ایجاد شکاف گسترده میان قیمت مصوب کارخانه و بازار آزاد نداشت. سرمایه‌گذاران و مصرف‌کنندگان هر دو از پیامدهای این ساختار تصمیم‌گیری معیوب متضرر شدند. تعرفه‌گذاری اینترنت، دومین مورد اختلافی شاخص است. پس از شش سال ثبات تعرفه‌ها و اعتراض اپراتورها نسبت به هزینه‌ها و محدودیت توسعه شبکه، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در دی‌ماه ۱۴۰۲ افزایش ۳۴ درصدی تعرفه‌ها را تصویب کرد. اما شورای رقابت نیز به این پرونده ورود کرد و اینترنت ثابت و همراه را بازاری انحصاری تشخیص داد. در حالی که تنظیم‌گری فنی و تعیین تعرفه‌های پایه بر عهده سازمان تنظیم مقررات بود، شورا خود را مرجع بررسی تخلفات و تنظیم بسته‌ها دانست و عملاً پرونده‌ای که می‌توانست در یک مسیر شفاف حل شود، به رقابتی نهادی بدل شد.

صورت مجوز تأسیس داروخانه، سومین نمونه است. در اسفند ۱۳۹۵، شورای رقابت مواد ۴ و ۱۵ آیین‌نامه تأسیس داروخانه‌ها را مصداق ایجاد انحصار دانست و دستور توقف اجرای آن‌ها را صادر کرد. سازمان غذا و دارو و انجمن داروسازان با شکایت به دیوان عدالت

اداری موفق به توقف موقت تصمیم‌شورا شدند، اما نهایتاً هیأت عمومی دیوان در بهمن ۱۳۹۷ و شهریور ۱۳۹۸، تصمیم شورای رقابت را تأیید و مواد انحصاری آیین‌نامه را ابطال کرد. این پرونده نشان داد که حتی نهادهای مستقل بخشی نیز در مواجهه با دخالت شورای رقابت، به شدت آسیب‌پذیر هستند و اختلافات نهادی می‌تواند فرایندهای قانونی را طولانی و پیچیده کند.

جدیدترین عرصه تزاخم، بازار صوت و تصویر فراگیر یا شبکه‌های وی‌اودی‌هاست. در مرداد ۱۴۰۲، سازمان تنظیم مقررات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر (ساترا) اقدام به تشکیل «شورای رقابت صوت و تصویر فراگیر» کرد. مرکز ملی رقابت در واکنش اعلام کرد که طبق ماده ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی است. شورا دو ایراد اساسی به ساترا وارد کرد: اول، فقدان اختیارات قانونی لازم و دوم، وابستگی به سازمان صداوسیما و حضور نهادهای زیرمجموعه آن که بی‌طرفی لازم برای تنظیم رقابت را از میان می‌برد. این اختلاف، نمونه‌ای تازه از چالش همپوشانی اختیارات است که می‌تواند مسیر توسعه بازارهای نوپهور را مختل کند.

این پرونده‌ها نشان می‌دهند که در نبود مرزبندی روشن میان تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی، هر تصمیم اقتصادی به محفلی از اختلافات نهادی بدل می‌شود؛ جایی که سود و زیان بازار، مصرف‌کننده و سرمایه‌گذار همگی تحت تأثیر قرار می‌گیرند. تجربه چهار حوزه پر سر و صدای اخیر، ضرورت بازنگری در معماری نهادی و شفاف‌سازی اختیارات نهادهای آشکار ساخته است.

ریشه قانونی اختلافات: ابهام ماده ۵۸

یکی از اصلی‌ترین عوامل تزاخم اختیارات میان نهادهای تنظیم‌گر در ایران، ابهام قانونی است که مرکز پژوهش‌های مجلس آن را در بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شناسایی کرده است. این بند به شورای رقابت اجازه می‌دهد که «مصادیق و دستورالعمل‌های تنظیم

قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری» را تعیین و تصویب کند. اما مشکل از آنجا ناشی می‌شود که این اختیارات، در ادبیات جهانی، به عنوان اختیارات «پیشینی» شناخته می‌شوند و معمولاً در حوزه وظایف تنظیم‌گران بخشی قرار دارند؛ عهده‌دارند و می‌توانند نرخ‌ها، تعرفه‌ها و استانداردهای دسترسی را مشخص کنند.

در مقابل، شورای رقابت به عنوان نهاد رقابت، معمولاً وظایف «پسینی» دارد؛ یعنی تمرکز آن بر اجرای قوانین ضدانحصار، رسیدگی به تخلفات و جریمه‌گذاری است و اختیار تعیین نرخ یا شرایط دسترسی پیش از وقوع تخلف را ندارد. ابهام موجود در ماده ۵۸، باعث شده تا شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی بر سر تعیین قیمت، مقدار و دسترسی بازار وارد رقابت شوند و مسیر تصمیم‌گیری اقتصادی در بسیاری از بخش‌ها پیچیده و نامشخص شود. این خلأ قانونی، یکی از ریشه‌های اصلی نارضایتی فعالان اقتصادی و اختلال در بازارهای انحصاری به شمار می‌آید.

۳ الگوی متفاوت برای حل تعارض

اختلاف میان تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی، تنها چالش داخلی ایران نیست؛ مسئله‌ای جهانی است که کشورها برای مدیریت آن راهکارهای متفاوتی یافته‌اند. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، تجربه چهار کشور را بررسی کرده و سه الگوی اصلی را برای مقابله با تزاخم اختیارات معرفی می‌کند، هر یک با مزایا و محدودیت‌های خاص خود.

بریتانیا نمونه‌ای از الگوی «اختیارات همپوشان رقابتی» است. در این مدل، هم نهاد اصلی رقابت و هم تنظیم‌گران بخشی قدرتمند مانند اقدام در حوزه ارتباطات و افچم در حوزه انرژی، همگی اختیار قانونی برای اجرای قوانین رقابت در بخش خود دارند. برای جلوگیری از تعارض، «شبکه رقابت بریتانیا» ایجاد شده که به عنوان نهاد هماهنگ‌کننده عمل می‌کند و بر اساس تخصص فنی، تجربه و حساسیت پرونده، تصمیم می‌گیرد که کدام نهاد به یک پرونده رسیدگی کند. نکته کلیدی این مدل، تفکیک اختیارات است؛ تنظیم‌گران بخشی اختیار فنی و «پیشینی» دارند، از جمله تصویب تعرفه‌ها و تعیین استانداردهای دسترسی و کیفیت خدمات، در حالی که شبکه رقابت بریتانیا فاقد اختیارات مستقیم قیمت‌گذاری است و مداخله آن صرفاً «پسینی» است، یعنی می‌تواند شرکتی را به دلیل قیمت‌گذاری گراف جریمه کند، اما نرخ یا تعرفه جایگزین تعیین نمی‌کند. مزیت این الگو، دانش فنی بالای تنظیم‌گر بخشی است؛ اما ضعف آن، عدم انباشت تجربه کافی در حوزه حقوق رقابت در این نهادهاست.

آلمان و آمریکا، در مقابل، الگوی «تفکیک روشن وظایف و مرزبندی» را پدیدرفته‌اند. در آلمان، «دفتر کنترل فدرال» به عنوان نهاد رقابت، اختیارات کامل رسیدگی به پرونده‌های ضدرقابتی را دارد، اما هیچ صلاحیت مستقیم برای تعیین قیمت، مقدار یا شرایط دسترسی به بازار ندارد. این وظایف «پیشینی» منحصر در دست تنظیم‌گران بخشی مستقل است، مانند «اژانس شبکه فدرال» که در حوزه‌های برق، گاز، مخابرات و پست فعالیت می‌کند و تعرفه‌های دسترسی به شبکه را تعیین می‌کند. آمریکا نیز مسیر مشابهی در پیش گرفته؛ دو نهاد رقابت فدرال—کمسیون تجارت فدرال و بخش ضدانحصار وزارت دادگستری—اختیارات پیشینی برای تنظیم قیمت یا شرایط دسترسی ندارند و این وظایف به تنظیم‌گران بخشی قدرتمند و مستقل مانند کمیسیون ارتباطات فدرال و کمیسیون تنظیم‌مقررات انرژی فدرال واگذار شده است. تفاوت آمریکا با آلمان در این است که برخی نهادهای بخشی اختیارات محدود و همزمانی برای تأیید ادغام‌ها دارند، اما ساختار کلی بر تفکیک دقیق وظایف مبتنی است. اسپانیا مسیر کاملاً متفاوتی را انتخاب کرده و در سال ۲۰۱۳، شش نهاد تنظیم‌گر بخشی—انرژی، مخابرات، رسانه، پست، راه‌آهن—را با نهاد رقابت ادغام کرده و «کمیسیون ملی بازارها و رقابت» را ایجاد کرد. هدف اصلی، افزایش هماهنگی و استفاده از دانش مشترک بود. این کمیسیون همزمان وظایف اجرای قانون رقابت و تنظیم‌گری فنی و اقتصادی در تمام بخش‌های زیرساختی را بر عهده دارد. با این حال، گزارش مرکز پژوهش‌ها معتقد است که این مدل برای ایران مناسب نیست؛ زیرا مزیت حیاتی «تخصصی شدن» را کاهش می‌دهد و در عمل، به ایجاد یک «دیوان سالاری بزرگ» منجر می‌شود که تمرکز اصلی آن بر اداره رقابت است و سایر بخش‌ها ممکن است از توجه کافی برخوردار نشوند.



علی جیل‌عاملی

کارشناس بازار سرمایه

مأموریت جدید بازار سرمایه

در سال‌های اخیر، نوسانات ارزی و تأثیر آن بر بخش واقعی اقتصاد نشان داده است که توسعه ابزارهای مالی نوین برای پوشش ریسک یک ضرورت استراتژیک به شمار می‌رود. بازار سرمایه، با ظرفیت‌های گسترده خود، می‌تواند نقش کلیدی در مدیریت متغیرهای کلان اقتصادی ایفا کند و وابستگی نظام تأمین مالی به بانک‌ها را کاهش دهد. راه‌اندازی ابزارهای ارزی در بورس کالا، به ویژه معاملات آتی و صندوق‌های ارزی می‌تواند نقطه عطفی در تحول نظام مالی کشور باشد و امکان تثبیت نرخ ارز را برای دوره‌های آتی فراهم آورد. این ابزارها با کاهش ناطمینانی و افزایش پیش‌بینی‌پذیری، به ثبات سودآوری شرکت‌ها و رشد اعتماد سرمایه‌گذاران کمک می‌کنند. تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد که فقدان ابزارهای پوشش ریسک ارزی، یکی از کمبودهای اصلی بازار سرمایه و بخش واقعی اقتصاد است. نوسانات نرخ ارز به شکل مستقیم بر سودآوری شرکت‌های صادرات‌محور، صنایع معدنی، فلزی، پتروشیمی و وارداتی اثرگذار است و نبود ابزارهای مالی مناسب موجب افزایش ریسک کاهش قابلیت برنامه‌ریزی اقتصادی می‌شود. اجرای معاملات آتی ارز در بورس کالا می‌تواند این خلأ را پر کند و شرکت‌ها را قادر سازد تا نرخ ارز را برای دوره‌های مشخص تثبیت کنند. این امر نه تنها به مدیریت ریسک مالی نگاه‌ها مانند آتی، طلا یا رمز ارزها ارزش سهام را کاهش داده و به اعتماد عمومی در بازار سرمایه دامن می‌زند. ایجاد صندوق‌ها و اوراق ارزی نیز ظرفیت بالایی برای جذب نقدینگی سرگردان دارد. بخش قابل توجهی از سرمایه‌های خرد مردم به بازارهای غیرمولد مانند ارز، طلا یا رمز ارزها هدایت می‌شود تا ارزش‌شان را حفظ شود. عرضه ابزارهای ارزی رسمی و شفاف می‌تواند مسیر تازه‌ای برای سرمایه‌گذاری مولد و قانونمند فراهم آورد. منابع مالی خرد در صورت طراحی اصولی این صندوق‌ها، می‌توانند به سمت بنگاه‌های صادراتی و پروژه‌های توسعه‌ای هدایت شوند، فعالیت‌های سفته‌بازانه در بازار ارز کاهش یابد و تأمین مالی پایدار برای صنایع کلیدی کشور ممکن شود.

با این حال، موفقیت طرح‌های ارزی مستلزم رعایت چند پیش شرط کلیدی است. طراحی ابزارها باید با هماهنگی کامل با بانک مرکزی و نهادهای سیاست‌گذار انجام شود تا تعارضی میان اهداف پولی و مالی ایجاد نشود. مقررات مربوط به معاملات آتی و صندوق‌های ارزی باید شفاف تدوین شده و در دسترس فعالان بازار قرار گیرد. پیش از عرضه عمومی، آموزش‌های لازم به شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران ارائه شود تا شناخت کافی از ریسک‌ها و مزایا حاصل گردد. تضمین نقدشوندگی، حضور بازارگردان‌های حرفه‌ای و نظارت مستمر نیز الزامات اساسی اجرای موفق طرح‌ها به شمار می‌رود.

ورود ابزارهای ارزی به بازار سرمایه گامی تازه در توسعه مالی کشور است. این ابزارها با افزایش عمق بازار، امکان مدیریت ریسک بنگاه‌ها و هدایت سرمایه‌های مردمی به فعالیت‌های مولد را فراهم می‌کنند.