

تحلیل عملکرد اقدامات نظارت بر بازار در بخش بازرگانی

- چکیده ۳
- ۱- سیر تحولات تنظیم‌گری دولت در بازار ۵
- ۱-۱- مقدمه ۵
- ۱-۲- تعریف تنظیم‌گری ۶
- ۱-۳- دلایل تنظیم‌گری در اقتصاد ۷
- ۱-۳-۱- شیوه‌های مداخله یا تنظیم‌گری دولتی در اقتصاد ۹
- ۱-۴- کارکردهای تنظیم‌گری ۹
- ۱-۵- فرایندها و روابط الزام‌آور بین بازیگران در نظام بازاری و غیربازاری ۱۰
- ۱-۶- مفهوم تنظیم‌گری خوب ۱۱
- ۱-۶-۱- الزام قانونی ۱۱
- ۱-۶-۲- پاسخگویی ۱۱
- ۱-۶-۳- تدوین ابزارهای مناسب تنظیم‌گری ۱۲
- ۱-۶-۴- تخصص ۱۲
- ۱-۶-۵- کارایی ۱۲
- ۲- بررسی ساختار نظام تنظیم‌گری و نظارت بر بازار ۱۳
- ۲-۱- مقدمه ۱۴
- ۲-۲- متولیان امور تنظیم‌گری در اقتصاد ایران ۱۴
- ۲-۲-۱- حکمرانی: متولیان امور اجرایی و نظارتی در بازار ۱۴
- ۲-۳- تحولات تنظیم‌گری و نظارت بر بازار در اقتصاد ایران ۱۷
- ۲-۳-۱- نهادهای دولتی تنظیم‌گر بازار ۲۰
- ۲-۳-۱-۱- ستاد بسیج اقتصادی ۲۰
- ۲-۳-۱-۱-۱- سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان ۲۱
- ۲-۳-۱-۱-۲- ستاد پشتیبانی و برنامه تنظیم بازار ۲۱
- ۲-۳-۱-۱-۳- سازمان تعزیرات حکومتی ۲۲
- ۲-۳-۱-۲- شورای رقابت ۲۲
- ۲-۳-۱-۳- کمیسیون تنظیم بازار ۲۲
- ۲-۳-۲- نهادهای خصوصی و غیردولتی ۲۳
- ۲-۳-۲-۱- اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران ۲۳
- ۲-۳-۲-۲- اتاق اصناف ایران ۲۴
- ۲-۳-۲-۳- اتاق تعاون ۲۴
- ۲-۴- بررسی برخی شاخص‌های عملکردی در نظام بازرسی و نظارت در بازار ۲۵
- ۲-۴-۱- شاخص‌های کمی و خروجی‌های فعالیت بازرسی و نظارت ۲۷
- ۳- تجربه کشور در نظارت و بازرسی بازار ۲۹
- ۳-۱- مقدمه ۲۹

۳۰	۳-۲- تجربه نظارت و پایش بازار در کشور هندوستان.....
۳۱	۳-۲-۱- نقش سایر نهادها.....
۳۱	۳-۲-۱-۱- نهاد رقابتی.....
۳۱	۳-۲-۱-۲- نهاد حمایت از مصرف کننده.....
۳۳	۳-۳- الگوی کنترل، نظارت و پایش بازار در مالزی.....
۳۴	۳-۳-۱- نقش سایر نهادها.....
۳۴	۳-۳-۱-۱- نهاد رقابتی.....
۳۵	۳-۳-۱-۲- نهاد حمایت از مصرف کننده.....
۳۶	۳-۴- الگوی کنترل، نظارت و پایش بازار در ترکیه.....
۳۷	۳-۴-۱- نقش سایر نهادها.....
۳۷	۳-۴-۱-۱- نهاد رقابتی.....
۳۸	۳-۴-۱-۲- نهادهای حمایت از مصرف کننده.....
۳۹	۳-۵- الگوی کنترل، نظارت و پایش بازار استرالیا.....
۴۰	۳-۵-۱- نقش سایر نهادها.....
۴۰	۳-۵-۱-۱- نهاد رقابتی.....
۴۰	۳-۵-۱-۲- نهاد حمایت از مصرف کننده.....
۴۱	۳-۶- الگوی کنترل، نظارت و پایش بازار در آلمان.....
۴۲	۳-۶-۱- سیاستهای ناظر بر پایش بازار و تنظیم قیمت.....
۴۲	۳-۶-۱-۱- پایش بازار.....
۴۲	۳-۶-۱-۲- نقش سایر نهادها.....
۴۲	۳-۶-۲-۱- نهاد رقابتی.....
۴۳	۳-۶-۲-۲- نهادهای حمایت از مصرف کننده.....
۴۵	۴- جمع بندی و نکات پایانی.....
۴۶	۴-۱- مقدمه.....
۴۷	۴-۲- الزام قانونی تشکیل نهاد نظارت بر بازار.....
۴۷	۴-۲-۱- پاسخگویی.....
۴۸	۴-۲-۲- تدوین ابزارهای مناسب تنظیم گری.....
۴۸	۴-۲-۳- تخصص.....
۴۸	۴-۳- پیشنهاد نهاد تنظیم گر.....

چکیده

بر اساس متون اقتصادی نظارت بر بازار شامل دو بعد نظارت بر بازار^۱ به منظور شناسایی خطاها و ارزیابی عملکرد بازار^۲ برای بررسی و بهبود عملکرد کارآمد اقتصادی بازار، از جمله شکل گیری کارآمد قیمت‌ها و جلوگیری از هرگونه رفتار ضد رقابتی در بازار است، اما به نظر می‌رسد این تنها جنبه اقتصادی نظارت بر بازار است و اگر عملکرد دولت‌ها در این زمینه بررسی شود، طیف متعددی از کارکردهای نظارت بر بازار مشخص خواهد شد. زیرا امروزه حمایت از مصرف‌کننده تنها به جنبه قیمتی آن بر نمی‌گردد، بلکه بحث حمایت از حقوق مصرف‌کننده از جنبه‌های مختلف قیمت، کیفیت و کمیت کالا مورد توجه سیاست‌گذاران در کشورهای مختلف و بویژه کشورهای توسعه یافته قرار دارد؛ به طوری که علاوه بر قیمت کالاها که در بستر رقابت و به نفع مصرف‌کنندگان شکل می‌گیرد، توجه به جنبه‌های بهداشتی و ایمنی کالاها یکی از نقاط قرمز اکثر کشورهای توسعه یافته است. از این منظور نظارت کشورهای توسعه یافته بر بازار محصولات و بویژه محصولات کشاورزی بسیار حایز اهمیت شده است و زنجیره تامین تا مصرف این کالاها به شدت توسعه این کشورها رصد و پایش می‌شود (از مزرعه تا سفره خانوار). بر این اساس فعالیت‌های گسترده‌ای برای تدوین قوانین و مقررات حمایت از مصرف‌کنندگان در این زمینه توسط این کشورها انجام می‌گیرد. از این منظر و به منظور حمایت از مصرف‌کنندگان، این کشورها هم در بخش بازرگانی خارجی (واردات) و هم بازرگانی داخلی (تولید داخلی محصولات و کالاها) قوانین، مقررات و استانداردهای سختگیرانه‌ای را وضع می‌کنند. بر این اساس نهادها و سازمانهای نظارتی مرتبط با بازرگانی داخلی و خارجی در هر کشوری وظیفه کنترل، نظارت و بازرسی عرضه کالاها و خدمات را بر عهده دارند، تا از این طریق زیان مصرف‌کنندگان در مصرف محصولات و ارائه خدمات به کمترین میزان خود برسد.

اما این رویکرد در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، کاملاً متمایز است و به نظر می‌رسد نظارت و بازرسی بر بازار بیشتر رصد و پایش قیمت‌های وضع شده توسط دولت باشد و سایر جنبه‌های دیگر حمایت از مصرف‌کننده چندان مورد توجه دولت قرار نگیرد. بویژه در اقتصاد ایران به دلیل مواجهه با تکانه‌های مختلف بیرونی (از جمله تحریم‌ها) موجب شده است که تمام تلاش سیاست‌گذار معطوف به تثبیت قیمت‌ها در دامنه مشخص به نفع مصرف‌کننده باشد. بر همین اساس در حال حاضر فعالیت‌ها و اقدامات مرتبط با کنترل، نظارت و بازرسی توسط دولت و سایر نهادهای متولی (مانند انجمن‌های حمایت از مصرف‌کننده) در سطح بهینه نبوده و با سطح ایده‌آل آن فاصله فراوانی دارد.

به طور کلی تنظیم‌گری یکی از انواع مداخلات دولت در بازار است که به منظور مقابله با شکست‌های بازار و در جهت حمایت از مصرف‌کنندگان و به منظور تاثیرگذاری بر رفتار بنگاه‌ها و افراد در بخش خصوصی اتخاذ می‌شود. تنظیم‌گری شامل دو بعد سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار است. بررسی‌های انجام شده در اقتصاد ایران نشان می‌دهد که دامنه وسیعی از نهادهای سیاست‌گذار و ناظر بر بازار وجود دارد. نکته حایز اهمیت در این زمینه آن است که بیشتر نهادهای سیاست‌گذار وظیفه نظارت بر بازار را بر عهده دارند. همین امر نیز موجب شده است که مرز بین اعمال سیاست‌های تنظیم‌گری و نظارت بر بازار چندان مشخص نباشد. علاوه بر این به دلیل شرایط خاص اقتصاد ایران و مواجهه به تحریم‌های گسترده در ۴ دهه اخیر، دامنه سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار دارای فرازوفرودهای فراوانی بوده است که در بیشتر مواقع، کارکردهای بازار دچار خدشه شده است. در این راستا به دلیل فقدان دوراندیشی مناسب در خصوص مولفه‌های بازار، ورود نهاد تنظیم‌گذار در قالب سیاست‌گذار، عملاً نتوانسته به بهبود رفاه جامعه کمک چندانی بنماید. از سوی دیگر نهادهای ناظر بر بازار به دلیل فقدان اهرم‌های نظارتی کافی نیز نتوانسته‌اند در زمینه تامین رفاه خانوارها چندان موفق عمل نمایند. علت این امر را باید در عدم درک درست از سیستم پیچیده نظام اقتصادی توسط سیاست‌گذار دانست. زیرا دولت و نهادهای کلان سیاست‌گذار در حوزه بازار، به جای صرف سرمایه و انرژی کشور در حوزه نظارت و کنترل بازار، برنامه‌ها و سیاست‌هایی را دنبال نمایند که مولفه‌های کلان اقتصادی را در جهت آرامش بازار به مرحله اجرا درآورند، وگرنه با گسترش نظارت و بازرسی عملاً مشکلی از اصل موضوعات مبتلابه بازار حل نخواهد شد. البته اصلاح ساختار و شرح وظایف و اختیارات نهادهای نظارتی، یک ضرورت حتمی و قطعی برای اقتصاد ایران محسوب می‌شود، ولی این سیاست باید پس از بازسازی و ساماندهی ساختارهای جدید و متناسب با آنها شکل گیرد، وگرنه استمرار روندهای اشتباه گذشته هرگز نمی‌تواند زمینه حل معضلات این حوزه را فراهم کند.

۱ Market surveillance

۲ Market performance

امروزه کارکرد نهادهای نظارتی به جای توسعه بازرسی و کنترل فیزیکی بازار، به مثابه یک دستگاه ردیاب خودکار به طور اتوماتیک با رصد حوزه‌های مختلف اقتصادی تلاش دارد کوچکترین نوسانات و مشکلات بازار تولید تا مصرف را بر مبنای شیوه‌های علمی کنترل و ارزیابی کرده و نتایج اقدامات خود را به عنوان راهکارهای سیاست‌های آتی در اختیار متولیان امر قرار دهد. البته در این فرآیندها یک نظام تنبیهی سخت نیز برای افزایش ایمنی بازار پیش بینی شده است، اما بسیار محدود و البته موثر. در هیچ کجای دنیا ۳ میلیون بازرسی از واحدهای صنفی در سال انجام نمی‌شود و چند صد هزار پرونده تخلف خرد و کلان باز نمی‌ماند. دریافت چند صد هزار گزارش مردمی، نشان از مشکلات جدی اقتصاد کشور دارد، نه تخلف گسترده کسبه و بازاریان.

در کشورهای توسعه یافته عمدتاً وظایف نهادهای نظارتی مشخص و محدود، ولی ارزش و کارکردهای آن بسیار مهم و حیاتی تلقی می‌شود. این ساختارها با دایره‌ای از اختیارات بزرگ، امکان سرکشی و کنترل همه فرآیندهای بازار، از سلامت کیفی و کمی کالاها تا رصد و پایش عرضه نامناسب و عدم رعایت حقوق مصرف‌کنندگان را مدنظر قرار می‌دهند. هرچند عملاً حضور آنها در سطح بازار از سوی کسی احساس نمی‌شود، ولی تاثیرگذاری آنها هم بر هیچ کسی پوشیده نیست؛ موضوعی که در ایران، نقش و تاثیرگذاری آنها به بازرسی‌های غیرموثر تقلیل پیدا کرده است.

در اقتصاد ایران با توجه به بحث‌هایی که در قسمت‌های پیشین ارایه شد تنظیم‌گری در اقتصاد ایران از سه مشکل اساسی مشتمل رنج می‌برد. اولاً، مرز بین سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار در نهادهای تنظیم‌گر مشخص نیست. ثانیاً، سیاست‌گذار هنوز تعریف دقیق از تنظیم‌گری در اقتصاد و دامنه دخالت در آن را مشخص ننموده است. ثالثاً، نهادهای متعددی در بازار وجود دارند که وظیفه تنظیم‌گری بویژه سیاست‌گذاری را برعهده دارد. رابعاً، نهادهای نظارت بر بازار محدود و از توانایی لازم برای نظارت بر سیاست‌های اتخاذ شده توسط نهاد تنظیم‌گر برخوردار نیستند.

بر این اساس در این فصل ضمن ارایه جمع‌بندی از این موارد، پیشنهاد لازم برای اقتصاد ایران ارایه خواهد شد. با توجه به تعدد نهادهای تنظیم‌گر در اقتصاد ایران از یک سو و همچنین انجام وظیفه توامان سیاست‌گذاری و نظارت توسط بخش اعظم این نهادها، ضروری است نهاد نظارت بر بازار از نهاد سیاست‌گذار مستقل شود. در اقتصاد ایران علی‌رغم تسریع شورای رقابت به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر و تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی در برهه‌های مختلف زمانی از کارایی چندانی در تنظیم‌گری در اقتصاد برخوردار نبوده است. یکی از علت‌های اصلی عدم ناکامی این نهاد مهم تنظیم‌گر، وجود سازمان‌ها و نهادهای موازی تنظیم‌گر دیگر بوده است. بنابراین در زمان تصویب قانونی برای تشکیل نهاد تنظیم‌گر، سایر مقامات دولتی نباید در تصمیمات رگولاتور دخالت نمایند. از این رو استقلال نهادهای تنظیم‌گر اقتصادی به این معناست که نهادهای حاکمیتی از یک طرف و بخش خصوصی از طرف دیگر، تأثیری در تصمیم‌گیری‌های آنها نداشته باشند؛ این استقلال نباید به این نحو تفسیر گردد که نهادهای تنظیم‌گر اقتصادی به هیچ وجه نباید با نهادهای حاکمیتی و یا اشخاص خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد تعامل نمایند. این نهادها به منظور پاسخ به مشکلات جامعه تشکیل می‌شوند و تعامل آنها با اشخاص خصوصی و نهادهای حاکمیتی معمولاً به شیوه‌هایی مانند تعیین ترکیب اعضای تصمیم‌گیرنده آنها که متشکل از نمایندگان اشخاص حقوق خصوصی و نیز نمایندگان نهادهای حاکمیتی است و یا حتی از طریق رسیدگی‌های اداری و شکایات افراد ذینفع در نظر گرفته می‌شود.

۱- سیر تحولات تنظیم‌گری دولت در بازار

۱-۱- مقدمه

اصل تنظیم‌گری، بر مبنای ناکامی‌های بازار و مشکلات به وجود آمده از اقتصادهای بزرگ در زمینه تولید و معاملات انجام گرفته در بازار با مسائل مرتبط با آن نشأت می‌گیرد. با این حال، تنظیم‌گری بازار همواره نمی‌تواند به رشد و رفاه اقتصادی منجر شود. زیرا

سازمان‌های تنظیم‌گر دارای اطلاعات ناقص نسبت به بازیگران فعال در صنعت هستند؛ مگر اینکه بدنه این سازمان از صنعتگران و فعالان، مخصوصاً نوآفرینان آن صنایع تشکیل شده باشد. سازمان‌های تنظیم‌گری اساساً سطوح اطلاعات متفاوتی در مورد عواملی چون هزینه‌ها، درآمدها و تقاضا دارند، در حالی که برای تنظیم هر چه بهتر بازار به اطلاعات بیشتری نیاز است. با این ملاحظات، تنظیم‌گری به عنوان بدیل بازار شناخته می‌شود و در عین حال باید روی آن تأکید کرد. زیرا بسته به نوع صنعت و بخش، مسئله هماهنگی ناشی از تنظیم‌گری از کانال‌های متفاوتی باید صورت گیرد.

در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان تنظیم‌گری را در سه بخش اقتصادی، اجتماعی و فرآیندی قرار داد. تنظیم‌گر اقتصادی به محدودیت‌ها بر قیمت، مقدار، شرایط ورود و خروج از یک صنعت و همچنین نظارت بر بازار جهت تحقق دخالت‌های آن برمی‌گردد. تنظیم‌گرهای اجتماعی به تنظیم‌های برمی‌گردد که اثر بر صنایع دارد. نظیر تنظیم‌گری‌های محیطی، سلامت همگانی و امنیتی. بالاخره تنظیم‌گری فرآیند به مدیریت دولت در عملکرد بخش خصوصی و عمومی برمی‌گردد. نظیر تشریفات اداری مورد نیاز و هزینه‌های اجرایی تحمیل شده به مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.

چندین استدلال در زمینه حمایت از تنظیم‌گری وجود دارد [۱]. مهمترین آنها به اصلاح شکست بازار یا برابری فرصت‌ها برمی‌گردد. در حالت تنظیم‌گری اقتصادی، اولین مسئله توجه به بهبود کارایی اقتصاد است. اگر صرفه اقتصادی وجود دارد، یک بنگاه ممکن است در تئوری، قادر باشد از چندین بنگاه کارا تر تولید کند، اما باید قدرت انحصاری آن از طریق تنظیم مهار و کنترل شود. پژوهشگران در دهه ۱۹۷۰ اعتقاد داشتند حذف تنظیم‌گری و مقررات، تنها راه بقای رقابت در بازار قلمداد می‌شود. مفهوم بازتنظیم‌گری یا تنظیم مجدد مقررات و قوانین موجود نیز به این معنی است که اساساً اعمال اصلاحات در سازمان‌های تنظیم‌گر و آزادسازی بازار خود به مجموعه‌ای جدید از مقررات و قوانین و تنظیمات منجر می‌شود که اساساً با قانون‌زدایی و مقررات‌زدایی در تضاد است. به این ترتیب، نمی‌توان تنظیم مجدد مقررات و بازتنظیم‌گری را به عنوان عاملی مؤثر در تبیین رابطه میان رقابت و تنظیم‌گری یاد کرد.

بحث تنظیم‌گری در ادبیات اقتصادی معمولاً ذیل موضوع دولت مطرح می‌گردد و با عنایت به اختلافاتی که بین مکاتب مختلف در زمینه نقش دولت در اقتصاد و میزان و چگونگی دخالت دولت در اقتصاد وجود دارد، موضوع تنظیم‌گری نیز مورد مناقشه اقتصاددانان قرار می‌گیرد. در ادبیات اقتصادی، هدف از تنظیم‌گری عمدتاً از دو منظر تحلیل می‌شود. یکی رویکرد منفعت عمومی و دیگری رویکرد منفعت خصوصی. یعنی برخی معتقدند دولت تنظیم‌گری در اقتصاد را به منظور ارتقاء منفعت عمومی انجام می‌دهد و در صورت عدم دخالت دولت، منفعت عمومی کاهش خواهد یافت. گروه دیگری نیز معتقدند که دخالت دولت منفعت عمومی را افزایش نمی‌دهد و بالعکس موجب کاهش منفعت عمومی خواهد شد؛ بلکه دولت جهت ارتقاء منافع برخی از گروه‌های خاص در اقتصاد دخالت می‌کند و به تنظیم‌گری می‌پردازد.

یکی از شقوق مهم تنظیم‌گری دولت، نظارت بر بازار جهت تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی است. از این رو می‌توان تنظیم‌گری را شامل دو بعد سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار تعریف کرد. در گزارش آسیب‌شناسی الگوی مداخلات تنظیم‌ساختار و رفتار بازیگران بخش اول تنظیم‌گری که همانا سیاست‌گذاری است به طور مبسوط بررسی شد. در این گزارش سعی خواهد شد بعد دوم تنظیم‌گری یعنی نظارت بر بازار بررسی شود. بر این اساس سوال اول این است که نهاد نظارت بر بازار باید از چه الگوی پیروی می‌کند؟ در این الگو جایگاه بخش خصوصی و دولتی کجاست؟ در اقتصاد جهانی نظارت بر بازار چگونه است (نقش بخش دولتی و خصوصی)؟ عملکرد نظارت بر بازار در اقتصاد ایران چگونه است؟ چه راهکارهایی برای بهبود شرایط فعلی می‌توان پیشنهاد نمود.

۲-۱- تعریف تنظیم‌گری

برای بررسی دقیق‌تر تنظیم‌گری باید کاملاً مشخص کنیم تعریف مورد نظر ما از این مفهوم چیست؟ برای این منظور می‌توان به تعریف بالدوین و کاو (۱۹۹۹) اشاره کرد که سه نوع تعریف و معنا را برای مفهوم تنظیم‌گری ارائه می‌دهند [۲]:

- قوانین یا مقررات هدفگذاری شده؛
- تمام دخالت‌های دولت در مسئله اقتصاد؛

➤ تمام مکانیزم‌های کنترل اجتماعی از سوی نهادهای دولتی و غیردولتی.

در باریک‌ترین و ظریف‌ترین تعریف، تنظیم‌گری به مقررات و قوانین دولتی صرف و هدف‌گذاری شده اشاره دارد که چارچوبی برای افزایش رقابت به وجود می‌آورد و در این شرایط قیمت به عنوان یک هماهنگ‌کننده قرار می‌گیرد. هدف از تنظیم‌گری با این تعریف رصد فعالیت سازمان‌های مختلف و بالا بردن میزان سازگاری و تقویت آنها با قوانین موجود است. تعریف دیگر از تنظیم‌گری به معنی تمام دخالت‌های دولت در مسئله اقتصاد است. در این شرایط، تنظیم‌گری به معنی تمام اقداماتی است که نهادهای دولتی برای هدایت کردن اقتصاد انجام می‌دهند. این تعریف از تنظیم‌گری از تعریف اول وسیع‌تر است، چون هم مفاهیم متعددی نظیر قانونگذاری، اعمال مالیات، یارانه‌ها، بازتوزیع و مالکیت عمومی را در بر می‌گیرد و هم در اینجا دولت به عنوان یک عضو فعال و بازیگر اقتصادی در بخش‌های مختلف اقتصادی حضور دارد. تعریف سوم نیز به تمام مکانیزم‌های کنترل اجتماعی از سوی نهادهای دولتی و غیردولتی اشاره دارد و شامل تمام مکانیزم‌های کنترل اجتماعی نظیر فرایندهای آگاهانه و غیرآگاهانه در دولت و خارج از آن می‌شود. در این شرایط دولت برای تمام مسائل اقتصادی و تولیدی و اجتماعی قانون و محدودیت وضع می‌کند و همه ملزم به رعایت این مسائل هستند. با همه این اوصاف، ایجاد موج جدیدی از اصلاحات در نهادهای تنظیم‌گری و خصوصاً تأسیس سازمان‌های تنظیم‌گر مستقل و غیروابسته به دولت در بخش‌های مختلف اقتصاد، باعث همگرایی بیشتر در مفهوم و معنای واژه تنظیم‌گری شده است. به این ترتیب، تعریف دوم در این بین مصداق بیشتری پیدا کرده است؛ اما معنای سوم تنظیم‌گری یعنی تمام مکانیزم‌های کنترل اجتماعی در ادبیات اجتماعی و حقوقی جای بیشتری برای خود باز کرده است.

۳-۱- دلایل تنظیم‌گری در اقتصاد

در مفهوم عام، تنظیم‌گری حقوقی همان کارکرد و نقش حقوقی موضوعه است که دولت از طریق آن وظایف و صلاحیت‌های خود را در مدیریت و اداره امور عمومی می‌کند. در این برداشت، دولت امور و تنظیم روابط میان بازیگران عرصه‌های مختلف را با استفاده از شیوه‌ها و ابزارهای کلاسیک قانون‌گذاری، وضع مقررات، حل اختلاف قضایی و یا حکم به مجازات هنگام نقض قوانین و مقررات ساماندهی می‌کند، اما تنظیم‌گری حقوقی در مفهوم خاص، پارادایم جدیدی با کم و کیف خاص از مداخله دولت در نظم طبیعی روابط در بخش‌های مختلف حیات اجتماعی است که نخست در خصوص تعیین و رابطه دولت و اقتصاد، و حدود و ثغور مداخله دولت در حوزه بازار آزاد مطرح شد و امروزه به عنوان یک نظریه دولت قابل طرح است. به عبارت دیگر، تنظیم‌گری به عنوان یک تاسیس خاص حقوقی ناظر بر یک الگوی خاص اداره امور عمومی از طریق مجموعه‌ای از روش‌ها و ابزارهای خاص است [۷]. از اوایل دهه ۱۹۸۰ تحقیقات در خصوص «مقررات‌گذاری» بطور قابل توجهی افزایش یافته است. تنظیم مقررات در اصل یک مفهوم سیاسی-اقتصادی است و درک مفهوم آن در چارچوب مباحث سازمان‌های اقتصادی و شکل‌های حقوقی مختلف حاکم بر این سازمان‌ها، مناسب‌تر خواهد بود. حقیقت آن است که بحث از نظریه‌های مقررات‌گذاری، اساساً تابعی از نظریه‌های اقتصاد سیاسی در خصوص نسبت دولت و بازار یا نسبت دولت و اقتصاد است [۸].

دولت‌ها براساس انگیزه‌های گوناگونی (نظیر محدود کردن قدرت اقتصادی یک بنگاه، تأمین منافع بنگاه خاص و یا حتی به منظور بهره‌برداری سیاسی) اقدام به تنظیم مقررات می‌نمایند [۱۲]. شاید بتوان گفت که راه مداخله دولت در اقتصاد کشورها از آنجا باز شد که نه کارایی و نه سایر اهداف اقتصادی یگانه اهداف جوامع نبوده است [۱۳]. [۱۳۸۴]. علی‌رغم وجود این واقعیت و به طور کلی براساس نظریه‌های اقتصادی، انگیزه مهم دولت از دخالت و مقررات‌گذاری در ۳ گروه اصلی اصلاح نواقص بازار؛ توزیع درآمد و اهداف غیراقتصادی قرار می‌گیرد [۱]. بر همین اساس در ادبیات اقتصادی-حقوقی سه نوع نظام را می‌توان تعریف کرد. در نوع اول که به اصطلاح نظام بازار نامیده می‌شود، اشخاص و گروه‌ها در پی‌گیری اهداف رفاهی خود آزاد هستند و تنها محدودیت‌های خاص ساده‌ای وجود دارد. ساختار حقوقی، اغلب در قالب قوانین، این نظام را پشتیبانی می‌کند و تنظیم مقررات نقش اساسی در این وضعیت ندارد. در

^۱ علاوه بر مسائل مربوط به شکست بازار، در بعضی از بخش‌ها یا شرایط نیز حالت فقدان بازار بوجود می‌آید، که در این حالت‌ها تنظیم مقررات، به علت آن که بازار کنترل نشده قادر به تأمین منافع عمومی نمی‌باشد، توجیه‌پذیر است (هادی‌فر، ۱۳۸۹؛ گاسچ و هان، ۱۹۹۷؛ سن و همکاران، ۲۰۰۸).

نظام اخیر دولت بیشتر به دنبال ایفای نقش سنتی خود می‌باشد. نوع دوم، نظام مبتنی بر مالکیت بخش عمومی است که در آن دولت تلاش می‌کند رفتارهایی را هدایت یا تشویق نماید که فرض شده است بدون دخالت دولت اتفاق نخواهند افتاد. هدف اصلی این نظام، اصلاح ناکارایی‌هایی سیستم بازار در جهت منافع جمعی و عمومی است [۱۲]. نوع سوم هم نظام مختلط بوده که ترکیبی از دو نظام یاد شده می‌باشد که بیشتر اقتصادها نظام مختلط دارند، ولی درصد ترکیب این دو نظام در کشورهای مختلف متفاوت می‌باشد. به جرات می‌توان گفت که در شرایط کنونی نظام خالص مبتنی بر بازار و نظام مبتنی بر مالکیت عمومی صرف در شرایط کنونی وجود ندارد. آنچه در این میان مهم است دامنه تقابل این دو نظام و میزان هزینه‌ها و منافع است که از عملکرد هر کدام حاصل می‌گردد. مهمترین دلایل وضع مقررات و مداخله دولت در اقتصاد که در مطالعات متعدد به آن اشاره گردیده، در قالب جدول ۱-۱ آورده شده است (حسینی، ۱۳۹۲؛ زانی، ۱۳۸۴، صامعی و قاسمی، ۱۳۸۵؛ وینستون، ۲۰۰۶؛ سن و همکاران، ۱۹۹۷؛ هادی‌فر، ۱۳۸۹).

جدول ۱-۱: دلایل استفاده از تنظیم‌گری

مثال	هدف اصلی تنظیم مقررات	دلیل یا توجیه
خدمات رفاهی عمومی مانند آب و برق	✓ خنثی کردن تمایل به افزایش قیمت یا کاهش تولید ✓ مهار منافع حاصل از سودهای اقتصادی ✓ شناسایی حوزه‌هایی که دارای خاصیت انحصار طبیعی هستند.	انحصار و انحصار طبیعی
بنگاه منبع و ذخیره بسیار ارزانی را کشف کند.	✓ انتقال منافع و سودهای حاصله به مصرف‌کنندگان یا پرداخت‌کنندگان مالیات	سودهای بادآورده و غیرمترقبه
آلوده کردن رودخانه توسط کارخانه	✓ مجبور ساختن تولیدکننده یا مصرف‌کننده به تحمل هزینه‌ها بصورت کامل و جلوگیری از انتقال هزینه‌های یک بنگاه به جامعه یا به بنگاه‌های دیگر	پیامد خارجی
اجباری ساختن نصب برچسب بر روی داروها، مواد غذایی و نوشیدنی‌ها	✓ آگاه ساختن مصرف‌کنندگان و تقویت عملکرد مکانسیم‌های بازار	فقدان اطلاعات کافی
خدمات حمل و نقل در مناطق دورافتاده	✓ اطمینان از ارائه خدمات ضروری در حد مورد نیاز جامعه	تداوم و در دسترس بودن خدمات
قیمت‌گذاری پایین‌تر از هزینه‌ها در بخش حمل و نقل	✓ جلوگیری از رفتارهای ضد رقابتی	رفتار ضد رقابتی و قیمت‌گذاری سلطه‌گرانه
خدمات دفاعی، امنیتی و بهداشتی	✓ تقسیم هزینه‌ها زمانی که سود فعالیتها تقسیم می‌شود اما مسأله سواری مجانی وجود دارد.	کالاهای عمومی و مخاطرات اخلاقی
مباحث سلامت و ایمنی در محیط کار	✓ حمایت از عوامل اقتصادی آسیب‌پذیر زمانی که بازار توانایی آن را ندارد.	قدرت چانه‌زنی نابرابر
کمبود مواد سوختی در مواقع خاص	✓ تخصیص کالاهای کمیاب مورد نیاز جامعه	کمبود و جیره‌بندی
حمایت از کسانی که بر اثر اعمال سیاستها یا حوادث آسیب دیده‌اند.	✓ توزیع برطبق نیاز جامعه ✓ جلوگیری از رفتار یا نتایج نامطلوب	سیاستهای اجتماعی و توزیع عادلانه
تولید پراکنده در کشاورزی و ماهیگیری	✓ حمایت از تولید کارا زمانی که هزینه‌های معاملاتی مانع بدست آوردن منافع شبکه‌ای یا کارایی‌های ناشی از مقیاس از طریق بازار می‌گردد.	عقلایی کردن و هماهنگی
فعالیت های زیست محیطی	✓ حمایت از نیازهای نسل‌های آتی ✓ هماهنگی در فعالیتهای نوع‌دوستانه	برنامه‌ریزی

منبع: هادی‌فر (۱۳۸۹)

^۱ با توجه به این‌که هدف اصلی این مطالعه آسیب‌شناسی مقررات‌گذاری قیمتی و یا مداخله دولت در تعیین و کنترل قیمت است در بخش مربوطه دلایل مقررات‌گذاری قیمتی به تفسیر مورد بحث قرار خواهد گرفت و در همین راستا، در این بخش به دلایل مداخله دولت بطور کلی اشاره شده است.

۱-۳-۱- شیوه‌های مداخله یا تنظیم‌گری دولتی در اقتصاد

روش‌های مداخله دولت در بازار و یا به عبارتی الگوی مداخله اقتصادی دولت در بازار ارتباط نزدیکی با اهداف و ماهیت مداخله و همچنین ابزارهایی که به این منظور در اختیار دولت می‌باشد، بستگی دارد [۵]. بر این اساس می‌توان تقسیم‌بندی‌های کلی را از شیوه‌های مداخله ارائه نمود. هرچند این تقسیم‌بندی‌ها، بیشتر جنبه نظری داشته و از بعد عملی همپوشانی زیادی با یکدیگر دارند. در این راستا و بر اساس بررسی مطالعات و مستندات موجود شیوه‌های مداخله دولت به ۵ دسته بر مبنای ۱- ماهیت مداخله، ۲- سطح مداخله، ۳- نوع کالاها، ۴- کنترل‌های بازاری و ۵- کنترل‌های غیربازاری قابل تقسیم‌بندی است.

بر اساس ماهیت مداخله، دخالت‌های دولت در اقتصاد با دو شیوه اجباری و سلبی صورت می‌پذیرد. در روش اجباری، طیف گسترده‌ای از کنترل قیمت و مقدار عرضه و همچنین مجوزهای دسترسی به صنعت مورد نظر را در بر می‌گیرد. در روش سلبی، هرگز مقدار تولید و یا سطح قیمت به بنگاه دیکته نمی‌شود، بلکه هرگاه بنگاه با تحدید تولید و یا تحمیل قیمت‌های غیرمنصفانه و یا تهاجمی درصدد ایجاد اختلال در رقابت برآید، آنگاه طبق ضوابط با وی برخورد می‌شود.

بر اساس معیار سطح مداخله می‌توان دخالت‌های دولت را به دو حوزه فرابخشی و بخشی تقسیم‌بندی نمود. در سطح **فرابخشی**، یک سازمان مسئولیت رسیدگی به کلیه بازارها را دارد، اما در سطح **بخشی**، یک وزارتخانه/سازمان/آژانس دولتی مسئولیت وضع ضوابط قیمت‌گذاری، تعیین میزان تولید یا دسترسی به بازار را برعهده دارد.

در مداخله دولت بر اساس نوع کالا، با توجه به اهمیت کالاها در سبد مصرفی خانوارها و ویژگی تولید کالا، دولت در بازار دخالت می‌نماید. بر این اساس دخالت دولت در بازار کالاهای عمومی، کالاهای انحصاری (با تاکید بر انحصارات طبیعی)، کالاهای اساسی (مصرفی و نهاده تولیدی) و سایر بازارها از جمله بازار پول، سرمایه و بازار کار قابل تقسیم است.

در کنترل‌های نابازاری، مداخله دولت بیشتر بر مالکیت و تولید دولتی تأکید دارد. در حقیقت مداخله دولت از طریق تولید، نظام بازار را تحت تاثیر قرار می‌دهد. چون کالاهای تولید شده توسط بخش دولتی، در همین بخش هم تعیین قیمت می‌شوند و با در نظر گرفتن این موضوع که اغلب از امکانات و یارانه‌های دولتی برای تولید آنها استفاده می‌شود. از این رو قیمت تعیین شده با هزینه واقعی که جامعه برای آن پرداخت می‌کند، متفاوت خواهد بود، ولی در عین حال این قیمت قادر است، قیمت بازار این کالا که توسط بخش خصوصی تولید می‌شود را تحت تاثیر قرار دهد. در حقیقت بطور غیر مستقیم بر بازار تاثیر می‌گذارد.

در کنترل‌های بازاری، مداخله به دو صورت مستقیم و غیر مستقیم انجام می‌پذیرد. مداخله مستقیم از طریق وضع قوانین و مقررات و مداخله غیر مستقیم از طریق دست‌کاری قیمت‌ها و خرید کالای نهایی صورت می‌پذیرد.

نکته حائز اهمیت در این خصوص آن است که موضوع مداخله همواره در ارتباط با اقتصادهایی صورت می‌گیرد که طیفی از نهادهای بازاری و غیر بازاری در آن حضور دارند و گرنه در یک اقتصاد کاملاً متمرکز مداخله دیگر مفهومی نخواهد داشت [۸].

۴-۱- کارکردهای تنظیم‌گری

در ادامه به منظور دسته‌بندی انواع الگوهای خودتنظیم‌گری، ابتدا کارکردهای اصلی فرآیند تنظیم‌گری مرور شده و در ادامه بر اساس آن یک دسته‌بندی پیشنهادی ارائه می‌گردد. در ادبیات دسته‌بندی‌های مختلفی از کارکردهای اصلی تنظیم‌گری پذیرفته شده است، اما در یک گروه‌بندی اجمالی می‌توان کارکردهای اصلی آن را در هفت گروه مورد مطالعه قرار داد [۱۴].

- مقررات گذاری: تدوین و تصویب مقرراتی که تعیین‌کننده قواعد رفتار بازیگران هستند.
- اطلاع‌رسانی: آگاه‌سازی بازیگران تحت تنظیم از اهداف تنظیم‌گری و چارچوبی که ذیل آن رفتار کنند.
- رصد: رصد بازیگران با هدف تضمین تعهد به مقررات اعلام شده.
- مقررات: برخوردهای لازم در زمان شناسایی رفتارهای خارج از چارچوب.
- داوری و حل منازعات: تصمیم‌گیری در مورد عواقب عدم پایبندی به مقررات یا حل و فصل منازعات.
- مجازات: اعمال مجازات و تنبیهات لازم در موارد تخلف.
- ارزیابی: پایش نظام تنظیم‌گری و اعمال اصلاحات لازم.

هر یک از کارکردهای هفتگانه فوق می‌توانند مستقیماً توسط نهادهای حاکمیتی انجام شده و یا به بخش‌های غیردولتی واگذار شوند. این واگذاری معمولاً از کارکردهایی چون آگاه‌سازی و رصد آغاز می‌شود و در آخرین مرحله کارکردهایی چون اعمال مجازات و

مقررات گذاری از طرف حاکمیت تفویض می‌گردد. این دو کارکرد و علی‌الخصوص اعمال مجازات در عموم موارد در انحصار حاکمیت باقی می‌مانند. اعمال مجازات در قالب نظام‌های خودتنظیم‌گر صرفاً در حد تحریم دادوستد با بنگاه‌های خاکی و آن هم به صورت داوطلبانه ممکن بوده که اثربخشی آن عموماً محدود و در شرایط خاص ممکن خواهد بود. از این رو، حتی در صورت برقراری یک الگوی خودتنظیم‌گری، قوه قهریه حاکمیت پشتوانه اصلی تعهد بازیگران به مقررات و چارچوب‌های تنظیم‌گری خواهد بود. در مجموع می‌توان گفت میزان واگذاری هر یک از کارکردهای فوق تعیین‌کننده جایگاه ساختاری نهاد تنظیم‌گر در بدنه حاکمیت بوده و از این حیث در طراحی جایگاه ساختاری تنظیم‌گران، یکی از کلیدی‌ترین گام‌ها تفویض کارکردهای فوق بین نهادهای حاکمیتی و غیرحاکمیتی است. بر این اساس در صورتی که تمامی کارکردهای فوق مستقیماً به حاکمیت محول شود، تنظیم‌گری حاکمیتی عموماً با سطح استقلال پایین شکل خواهد گرفت. استقلال تنظیم‌گر از حاکمیت با افزایش واگذاری کارکردهای فوق افزایش یافته و در حالت جدی منجر به خودتنظیم‌گری مطلق خواهد شد.

۵-۱- فرایندها و روابط الزام‌آور بین بازیگران در نظام بازاری و غیربازاری

در نظام‌های بازاری عوامل و بازیگران ساختاری عموماً غیردولتی، توسعه‌یافته و کارآمد هستند. روابط آنها در چارچوب قراردادهای در بسیاری از موارد بر اساس توافقات نانوشته، هنجارها و فرهنگ حاکم بر آن جوامع و به اتکای سرمایه اجتماعی انجام می‌شود. در چنین نظام‌هایی نیاز به مداخله دولت و نیاز به قوانین کمتر است. دولت جز در مواردی که مخل رقابت باشد، دخالت نمی‌کند و ساختارهای قانونی رقابت‌محور بوده و به عوامل اجازه می‌دهد خود فرایندها و روابطی که آنها شکل می‌دهند و قواعد و هنجارهای عرفی و بازاری نظام توزیع را مدیریت کند. در این نظام‌ها بخش عمده تنظیم‌گری را عوامل توزیعی و تشکلهای مردم نهاد به عهده دارند. این در حالی است که در نظام‌های دولت‌محور چون عوامل و نهادهای بازار ضعیف‌اند و از توسعه‌یافتگی کافی برخوردار نیستند، سرمایه اجتماعی ضعیف، عوامل توزیعی نابالغ، شفافیت کم و رفتار فرصت‌طلبانه گسترده است، مقررات و قوانین وضع می‌شوند تا شکست‌هایی را که به بازار و عملکرد عوامل نسبت داده می‌شود، مرتفع کنند؛ لذا دولت‌ها در ابعاد گسترده در سیاست‌های نظام توزیع یا حتی مداخله مستقیم در بازار ورود می‌کنند. در چنین نظام‌هایی اغلب تنظیم‌گرها صیغه دولتی دارد و تمرکز اختیارات در دولت است و به دلیل اختیارات محدود تنظیم‌گرها، آنها ضعیف عمل می‌کنند. در این نظام‌ها به فراخور قدرت عوامل بازار و تشکلهای مردم نهاد جایگاه دولت در سیاست‌گذاری و نظارت و ساماندهی ضعیف‌تر یا قوی‌تر می‌شود و از نقطه نظر درجه تمرکز و سهم تشکلهای مردم نهاد در تدوین و نظارت بر اجرای آنها اختلاف زیادی وجود دارد.

در جدول زیر توضیحات دقیق‌تری از اشکال مختلف تدوین و مدیریت فرایندها در نظام توزیع ارائه شده است. طبق جدول، «جزء حکمرانی» در نظام توزیع کشورهای مختلف، تحت تأثیر دو مؤلفه، از جایگاه متفاوتی برخوردار می‌شود:

۱- میزان تمرکز وظایف سیاست‌گذاری و نظارتی در بدنه دولت؛

۲- میزان اتکای دولت به سازمان‌های مردم‌نهاد در انجام امور سیاست‌گذاری و نظارتی.

این تفاوت شکل را می‌توان در یک طبقه‌بندی کلی به صورت چهار الگوی جدول ۱-۲ تصویر کرد:

جدول ۱-۲: اشکال مختلف حکمرانی در نظام توزیع برحسب میزان تمرکز و میزان اتکا به تشکلهای مردم‌نهاد در امور سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار

نقش فعال در امور سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار	نقش غیرفعال در امور سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار	تشکلهای مردم‌نهاد دولت
---	--	------------------------

<p>حالت دو: تنظیم بازار مشارکتی</p> <p>یک وزارتخانه تخصصی امور توزیعی و مصرف‌کننده مسئول سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار است. تشکل‌های مردم‌نهاد تحت حمایت وزارتخانه قرار داشته و در نظارت بر بازار مؤثر هستند.</p> <p>(مثال: هندوستان، مالزی)</p>	<p>حالت یک: تنظیم بازار پرهزینه</p> <p>یک سازمان/وزارتخانه به‌عنوان مسئول اصلی سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار بوده و نقش تشکل‌های مردم‌نهاد در نظارت بر بازار نسبتاً ضعیف است.</p> <p>مثال: اندونزی</p> <p>ایران: از منظر تمرکز امور نظارت بر بازار و ضعف سازمان‌های مردم‌نهاد</p>	<p>تمرکز بالای وظایف سیاست‌گذاری و نظارتی دولت</p>
<p>حالت چهار: تنظیم بازار کم‌هزینه</p> <p>ترکیبی از دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها یا حتی رگولاتورهای بخشی مستقل مسئول نظارت بر بازار کالاها می‌باشد. ضمن اینکه انجمن‌های مصرف‌کننده و اتحادیه‌های صنفی (شرایط خودانتظامی) نقش مهمی در نظارت بر عملکرد فعالان بازاری دارند.</p> <p>(مثال: کشورهای اتحادیه اروپا، استرالیا)</p>	<p>حالت سه: تنظیم بازار تخصصی</p> <p>دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مختلف مسئول امور سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار کالاها بوده و هماهنگی‌های لازم در یک هیات به‌انجام می‌رسد. البته با وجود تقویت تشکل‌های مردم‌نهاد در امور نظارت بر بازار، همچنان این واحدها به نسبت متولیان دولتی نقش کم‌رنگ‌تری دارند.</p> <p>(مثال: چین و ترکیه)</p> <p>ایران: از منظر تعدد مراجع سیاست‌گذاری</p>	<p>تمرکز پایین وظایف سیاست‌گذاری و نظارتی دولت</p>

مأخذ: [۱۵]

۶-۱- مفهوم تنظیم‌گری خوب

برای آنکه بتوان چارچوب مناسبی برای نظام‌های تنظیم‌گر تعریف نمود، باید بتوان معیارهایی برای ارزیابی آنها مشخص نمود [۱۷] و [۱۸]. مطابق گزارش‌های موجود ۵ اصل و معیار را برای تنظیم‌گری خوب مشتمل بر وجود الزام قانونی، اصل پاسخگویی، اصل رعایت تشریفات قانونی در زمان وضع مقررات تنظیم‌گری، اصل تخصیص و اصل کارایی.

۱-۶-۱- الزام قانونی

الزام قانونی تشکیل نهاد تنظیم‌گر نقش اساسی در اجرایی بودن تصمیمات آن ایفا می‌کند. این در حالی است که در اقتصاد ایران علی‌رغم تسریع شورای رقابت به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر و تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی در برهه‌های مختلف زمانی از کارایی چندانی در تنظیم‌گری برخوردار نبوده است. بنابراین در زمان تصویب قانونی برای تشکیل نهاد تنظیم‌گر، سایر مقامات دولتی نباید در تصمیمات رگولاتور دخالت نمایند. از سوی دیگر وجود تشکیلات و سازمان مستقل از دولت برای تصمیمات فرادستگاهی نیز ضروری است. بر این اساس در اقتصاد ایران با وجود شورای رقابت، سایر نهادهای تنظیم‌گر از جمله سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان جایگاهی چندانی در این زمینه ندارند. یکی از چالش‌های مهم نهاد تنظیم‌گر در هر اقتصادی و از جمله اقتصاد ایران، تغییر مقامات رگولاتوری با تغییر دولت است. این در حالی است که به دلیل اهمیت این نهاد ثبات مدیریتی در آن ضروری است.

۲-۶-۱- پاسخگویی

همانطوری که در بالا اشاره شد با الزام قانونی در خصوص تشکیل نهاد تنظیم‌گر، نهاد قانون‌گذار باید نسبت به تبیین دقیق حدود وظایف تنظیم‌گر اقدام لازم را به عمل آورد. این امر موجب پاسخ‌گویی صریح این نهاد خواهد شد. علاوه معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط تنظیم‌گری می‌تواند به اثرگذاری تصمیم‌های این نهاد کمک شایانی نماید. فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی در رابطه با تصمیمات رگولاتور می‌تواند تصمیمات این نهاد را برای بخش خصوصی به عنوان ذینفع اصلی تسهیل کند.

۳-۶-۱- تدوین ابزارهای مناسب تنظیم‌گری

یکی از معیارهای مهم تنظیم‌گری برخورداری از ابزارهای مناسب در این زمینه است. برای تحقق این مهم نهاد تنظیم‌گر باید دارای بدنه کارشناسی زبده در زمینه‌های مختلف فعالیت تنظیم‌گری است. علاوه بر این به دلیل تاثیرگذاری بدنه کارشناسی این نهاد در تصمیم‌های مهم اقتصادی کشور، وجود دستمزدهای انگیزشی برای کارکنان و مدیران رگولاتوری ضروری است. علاوه بر این وجود قدرت اعمال تنظیمات قیمتی برای رگولاتور؛ وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارائه خدمات و عرضه کالا؛ وجود ابزارهای استانداردگذاری؛ برخورداری از ابزار کنترل ورود و خروج به بازار؛ برخورداری از ابزار کنترل حسن اجرای قوانین؛ توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار؛ توانایی وضع جرائم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون؛ و وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان در این نهاد برای موفقیت در اجرای وظایف آن الزامی است.

۴-۶-۱- تخصص

شاید یکی از اساسی‌ترین موارد در زمینه تنظیم‌گری بحث وجود تخصص در سازمان‌های تنظیم‌گر باشد. این ویژگی موجب خواهد شد که منافع ذینفعان دستخوش تغییرات فراوانی شود. بیشتر وظایف تنظیم مقررات، نیازمند استفاده از ارزیابی تخصصی است. این در حالی است که تنظیم‌گر در این شرایط، ممکن است به جای آن که دلیل یا توجیهی ارائه کند، به واسطه تخصص خود یا به خاطر ماهیت وظیفه موردنظر، ادعای مقبولیت کند. یکی از مشکلات این معیار آن است که جامعه احتمالاً نمی‌تواند بفهمد که تصمیمات یا سیاست‌ها به صورت تخصصی تعیین شده‌اند یا خیر. یکی از چالش‌های نهاد تنظیم‌گر در اقتصاد ایران، وجود نگاه تک بعدی، فقدان تخصص‌گرایی در زمینه معیارهای تعیین مقررات تنظیمی و تنظیم‌بازاری است که موجب شده است منافع تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان به شدت تغییر کند. بعلاوه فقدان ارایه معیارهای تنظیمی موجب شده است که سیاستهای تنظیمی نیز فاقد شفافیت لازم باشد.

۵-۶-۱- کارایی

یکی دیگر از معیارهای تنظیم‌گری خوب در اقتصاد، وجود کارایی بالا در سیاست‌های تنظیمی است. برای نمونه بررسی سیاست قیمت‌گذاری دولت در زمینه گوشت مرغ نشان داده است که با وجود بیشترین هزینه و زمان برای تنظیم بازار این کالا در ۱۰ سال اخیر، قیمت‌های وضع شده توسط سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان بیش از ۲ ماه تداوم نداشته است که حاکی از نامناسب بودن این سازمان در زمینه قیمت‌گذاری در بازار این کالا است. در این زمینه یا معیارهای انتخابی توسط تنظیم‌گر درست نیستند و یا اطلاعات استفاده شده قابل اتکا نیست. بنابراین در صورتی اقدامات تنظیم‌گر می‌تواند در بازار نتایج درستی در پی داشته باشد، ضمن تعریف معیارهای دقیق و مورد قابل متخصصین امر، باید از آمارهای درست نیز استفاده نماید.

۲- بررسی ساختار نظام تنظیم‌گری و نظارت بر بازار

۱-۲- مقدمه

تحولات نظری مفهوم دولت و تجارب متعدد بین‌المللی از دولت‌های رفاه تا دولت‌های نئولیبرالی و یا توسعه‌ای، به ظهور مفهوم نوینی با عنوان «حکمرانی» منتج شده است که در آن ضمن تأکید بر جایگاه دولت به عنوان محور مرکزی نظام حکمرانی، حضور سایر ذینفعان نظیر بازیگران بخش خصوصی و نهادهای مدنی در سطوح ملی و محلی نیز در فرآیند سیاستگذاری عمومی و کشورداری را به رسمیت شناخته شده است.

حکمرانی در واقعیت امروزی خود، مفهومی به مراتب پیچیده و چندوجهی دارد. عبور از دایره سنتی دولت، افزایش نقش بخش خصوصی و نهادهای مدنی در اجرای سیاست‌های دولتی، توزیع عمودی قدرت در لایه‌های فرادولتی بین‌المللی و سطوح محلی در کنار توزیع قدرت افقی در انواع سازمان‌های عمومی و شبه‌دولتی مدلی چندلایه و تعاملی از اداره امور جوامع مدرن نشان می‌دهد. این تحولات در کنار تجارب سیاست‌های کوچک‌سازی، آزادسازی و خصوصی‌سازی دولت‌ها ضرورت وجود نهادهایی به منظور تضمین محیط رقابتی و اجرایی‌سازی سیاست‌های حاکمیتی در بخش خصوصی و عمومی را اثبات می‌کند، نهادهایی که در ادبیات حکمرانی از آنها به «نهاد تنظیم‌گر» تعبیر می‌شود و به عنوان بخش جدایی‌ناپذیر از نظام حکمرانی ملی مطرح هستند. تنظیم‌گری یکی از کارکردهای اصلی نظام حکمرانی نوین بوده و در کنار سایر کارکردها همچون سیاست‌گذاری، بازتوزیع، تسهیل‌گری و همینطور کارکرد سنتی ارائه کالا و خدمات چارچوب کلان نظام حکمرانی مدرن را شکل می‌دهد. در ایران نیز موضوع بازطراحی نظام حکمرانی ملی و طراحی «نظام ملی تنظیم‌گری» در محافل سیاستگذاری مطرح شده است و در صورت طراحی هوشمندانه و متناسب با ساختار حقوقی، اجتماعی و سیاسی کشور می‌تواند به عنوان راهکاری برای رفع مشکلات متعددی که در حال حاضر در ساختار حکمرانی کشور وجود دارد به کار آید. از منظر قانونی، طراحی نظام تنظیم‌گری ابتدا در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی ناظر به تأسیس شورای رقابت و نیز ایجاد نهادهای تنظیم‌کننده بخشی در حوزه‌های مصداق انحصار طبیعی وارد ادبیات حقوقی ایران شد. همچنین در لایحه اصلاح قانون خدمات کشوری، ایجاد نهادهای تنظیم‌گر تخصصی برای اولین بار به عنوان بخشی از نظام اداری کشور به رسمیت شناخته شده است. در این بخش سعی خواهد شد نظام تنظیم‌گری در اقتصاد ایران مشتمل بر نهادهای تنظیم‌گر، الگوهای تنظیم‌گری و کارکردهای اصلی تنظیم‌گری هر یک از این نهادها به طور مجمل بررسی شود. در انتها نیز برخی از شاخص‌های نظارت و بازرسی در مورد کالاها مشمول قیمت‌گذاری ارابه خواهد شد.

۲-۲- متولیان امور تنظیم‌گری در اقتصاد ایران

۱-۲-۲- حکمرانی: متولیان امور اجرایی و نظارتی در بازار

در حال حاضر نهادهایی که هر یک به نوعی قسمتی از وظایف تنظیم‌گرانه را انجام می‌دهند در کشور وجود دارند. نکته قابل توجه این است که مرز مشخصی بین وظایف این نهادها وجود ندارد و نهادهایی هستند که ترکیبی از امور سیاست‌گذارانه، تنظیم‌گرانه، اجرایی و ... را انجام می‌دهند. در جدول ۱-۲ به اختصار این نهادها دسته‌بندی شده‌اند. نهادهایی که به نوعی وظیفه تنظیم‌گری را دارند در یک طیف قرار می‌گیرند که یک سر آن از نهادهای عالی سیاستگذاری ملی و تنظیم‌گران حاکمیتی قرار دارند، در میانه طیف نهادهای نیمه متصل عمومی (بخش غیردولتی غیرخصوصی) که وظیفه ذاتی تنظیم‌گری بخشی و کارکردی را برعهده دارند، هستند و در طرف دیگر این طیف نهادهای غیرحاکمیتی شامل نهادهای تخصصی، صنفی و در نهایت تنظیم‌گران اجتماعی قرار گرفته‌اند. چنین ترکیب متکثری از سازمان‌های متنوع دخیل در امر تنظیم‌گری، ضمن آنکه به نوعی تطور تاریخی جایگاه تنظیم‌گری در الگوی حکمرانی ملی ایران را نمایش می‌دهد، بر ضرورت بازبینی کارکردهای نهادهای مزبور و اصلاح سازوکار نظام حکمرانی از منظر تنظیم‌گری تأکید می‌کند. چنانچه در جدول آمده است نهادهای تنظیم‌گر در اقتصاد ایران در چهار دسته به شرح زیر قرار می‌گیرند:

الف- نهادهای عالی مشتمل بر مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت دولت، مجلس شورای اسلامی، وزارتخانه ها و شوراهای عالی؛

ب- تنظیم‌گران بخشی: سازمان تنظیم مقررات رادیویی، سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و ...؛

ج- نهادهای عمومی غیردولتی: سازمانها و شوراهای مستقل حاکمیتی بخشی (بانک مرکزی) و کارکردی (شورای رقابت) و سازمان استاندارد؛

د-بخش خصوصی: نظامهای تخصصی (نظام پزشکی، کانون وکلا و...) اصناف و اتحادیه‌ها انجمن‌ها و نهادهای مدنی.

جدول ۲-۱. تصویری کلان از نهادهای تنظیم‌گر در اقتصاد ایران

بخش خصوصی		نهادهای عموم غیردولتی		تنظیم‌گران بخشی حاکمیتی		نهادهای عالی			
انجمن‌ها و نهادهای مدنی	اصناف و اتحادیه‌ها	نظام‌های تخصصی (نظام پزشکی، کانون وکلا و...)	سازمانها و شوراهاى مستقل حاکمیتی بخشی (بانک مرکزی) و کارکردی (شورای رقابت) و سازمان استاندارد	سازمان تنظیم مقررات رادیویی، سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و ...	وزارتخانه‌ها	مجلس شورای عالی (بورس، شورای عالی پول و اعتبار، شورای عالی بیمه و ...)	هیئت دولت	مجمع تشخیص مصلحت نظام	شرح
تسهیل‌گری ارائه خدمات بازتوزیع	تنظیم‌گری تسهیل‌گری ارائه خدمات	تنظیم‌گری تسهیل‌گری	تنظیم‌گری	تنظیم‌گری تسهیل‌گری	تنظیم‌گری تسهیل‌گری بازتوزیع	سیاستگذاری تنظیم‌گری	سیاستگذاری تنظیم‌گری بازتوزیع	سیاستگذاری	کارکردهای نظام حکمرانی
تنظیم‌گری غیررسمی	خودتنظیم‌گری	خودتنظیم‌گری با مشارکت حاکمیت	تنظیم‌گری حاکمیتی	تنظیم‌گری حاکمیتی	تنظیم‌گری حاکمیتی	تنظیم‌گری حاکمیتی	تنظیم‌گری حاکمیتی	-	الگوی تنظیم‌گری
رصد و اطلاع‌رسانی	کلیه کارکردها بجز مقررات‌گذاری و مجازات	کلیه کارکردها	کلیه کارکردها	کلیه کارکردها	کلیه کارکردها	مقررات‌گذاری	کلیه کارکردها	-	کردهای اصلی در تنظیم‌گری

ماخذ: [۱۹]

۳-۲- تحولات تنظیم‌گری و نظارت بر بازار در اقتصاد ایران

به صورت تاریخی در کشور ما طی سالیان طولانی اکثر وظایف تنظیم‌گرانه به طور مستقیم توسط حکومت انجام می‌گرفته است. در دوران دولت‌های تصدی‌گر که عملاً تا ارائه خردترین خدمات هم در حیطه وظایف دولت محسوب می‌شده است، به طریق اولی تفکیک مشخصی بین سیاستگذاری و تنظیم‌گری وجود نداشته است. با گذشت زمان و تحولات مفهوم و جایگاه دولت در ایران به تدریج سازمان‌هایی در زیرمجموعه دولت به وجود آمدند که روی وظایف تنظیم‌گرانه تمرکز داشتند و اموری همچون مجوزدهی، تنظیم بازار و اعمال برخی جرائم بر متخلفان را برعهده داشتند. تاریخ موضوع تنظیم‌گری با تأسیس برخی نهادهای تخصصی و صنفی که دارای اختیارات تنظیم‌گری بودند وارد دوره تازه‌ای شد. برای مثال می‌توان به تأسیس قانون وکلا در سال ۱۳۰۹ و سازمان نظام پزشکی در دهه ۱۳۲۰ اشاره کرد. هرچند ماهیت اصلی این دو نهاد در طول زمان به دلیل اینکه عمدتاً از سوی عرضه‌کنندگان خدمت تشکیل شده بودند و طبعاً بیشتر به دنبال تأمین منافع عرضه‌کنندگان خدمت بودند، تحت تأثیر غلبه کارکردهای صنفی به کارکردهای تنظیم‌گرانه قرار گرفته‌اند. در ادامه این روند و به مرور برخی نهادهای نسبتاً مدرن تنظیم‌گر دولتی مانند سازمان تعزیرات حکومتی، سازمان حمایت تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، سازمان تنظیم مقررات رادیویی و شورای رقابت نیز با هدف ایفای نقش تنظیم‌گرانه دولت ایجاد شده‌اند. تأسیس این سازمان‌ها هر چند به صورت محدود گامی به سمت شکل‌گیری دولت تنظیم‌گر در ایران شناخته می‌شود. نظارت بر بازار در اقتصاد ایران بعد از انقلاب اسلامی به دلیل وقوع تکانه‌های مختلف و متعدد از جمله تحریم‌های گسترده نظام بین‌الملل بر اقتصاد ایران، دارای فراز و فرودهای زیادی بوده و بر همین اساس میزان دخالت دولت، نهادهای مداخله‌کننده (تنظیم‌گر) و هم ابزارهای مورد استفاده در طول این سال‌ها دچار تغییرات زیادی شده است. دخالت دولت در بررسی، تعیین، تثبیت و کنترل قیمت (نظارت بر بازار) سابقه‌ای طولانی دارد، اما این دخالت در هنگام جنگ تحمیلی صریح‌تر، با وضع تحریم‌های بین‌الملل گسترده‌تر و با افزایش تورم و وسعت بیشتری یافته است. کمتر اتفاق افتاده جامعه‌ای با نرخ تورم دو رقمی مواجه باشد و دولت در قبال آن عکس‌العمل نشان نداده باشد. در اغلب موارد عکس‌العمل دولت، نظارت بیشتر بر بازار از طریق ابزارهای کنترل قیمت بوده که شدت و ضعف این کنترل به نوع و ماهیت دولت‌ها بستگی دارد. یکی از مشکلات اساسی تعیین و کنترل قیمت در این گونه موارد این است که ابتدا قیمت‌گذاری بر چند کالا که معمولاً کالاهای اساسی هستند شروع شده و به مرور زمان کل سیستم قیمت‌گذاری را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در این بین ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی و طرح موضوع خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت به عنوان یکی از جهت‌گیری‌های کلان نظام را می‌توان نقطه عطفی در تشکیل نظام جامع تنظیم‌گری به شمار آورد. در این راستا و با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و تشکیل شورای رقابت و مرکز ملی رقابت در سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰، مرحله جدید استقرار نظام تنظیم‌گری در کشور آغاز شد. در این قانون برای شورای رقابت وظایف تنظیم‌گرانه‌ای پیش‌بینی شد و در کنار آن اختیار ایجاد تنظیم‌گران بخشی با تصویب هیئت وزیران در برخی حوزه‌ها نیز به شورای رقابت داده شد. شورای رقابت هم در راستای این وظیفه تلاش‌هایی در جهت ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی در برخی از حوزه‌ها مانند نفت و برق نمود که در مقام عمل با چالش‌های متعددی مواجه شد. این مرحله از توسعه نظام تنظیم‌گری عملاً تلاشی در جهت ایجاد نهادهای نسبتاً مستقل تنظیم‌گری در حوزه اقتصاد و همزمان با فرآیند خصوصی‌سازی بود که به واسطه ناسازگاری ساختارهای حقوقی و قانونی کشور و مقاومت‌های درونی دستگاه‌های اجرایی ملی، توفیق چندانی به همراه نداشته است.

در حوزه تعیین، تثبیت و کنترل قیمت، اولین بار در سال ۱۳۵۰ در قانون نظام صنفی، کمیسیونی جهت تعیین نرخ برای کالاها و خدمات و نظارت بر اعمال آن‌ها پیش‌بینی شده بود. در اوایل سال ۱۳۵۲ که سال شروع تورم دو رقمی در ایران بود، هیات عالی نظارت (شورای عالی تضمین حداقل قیمت محصولات کشاورزی و دامی) به منظور هماهنگی کلیه سیاست‌ها و اقدامات مربوط به تعیین حداقل قیمت محصولات کشاورزی تشکیل شد. در سال ۱۳۵۲ مرکز بررسی قیمت‌ها جهت بررسی قیمت‌ها و مقابله با افزایش آن‌ها تشکیل شد. بدین ترتیب نرخ کالا در خرداد این سال به عنوان نرخ رسمی آن تثبیت شد و تغییر آن موقوف به اعلام قیمت جدید از سوی مرکز بررسی قیمت‌ها گردید.

در تیرماه ۱۳۵۳ در قانون تشکیل وزارت بازرگانی نیز مجدداً تشکیلات مرکز بررسی قیمت‌ها پیش‌بینی شد که علاوه بر قیمت کالا برای واحدهای تولیدی، تعیین قیمت خرده‌فروشی نیز که قبلاً از وظایف اتاق اصناف بود به عهده آن گذاشته شد. قیمت‌های تعیین

شده توسط کارشناسان مرکز، به شورایی به نام شورای قیمت‌ها به ریاست نخست وزیر جهت اتخاذ تصمیم پیشنهاد می‌گردید. در همین صندوق حمایت از مصرف‌کننده ایجاد شد. صندوق مزبور موظف شد که فهرست کالاهایی که نیازمند حمایت دولت می‌باشند را تهیه و با درجه قیمت به اطلاع عموم برساند. به علاوه اخذ مابه‌التفاوت از بعضی از کالاها و پرداخت یارانه به برخی دیگر از کالاها در جهت ایفای نقش حمایتی صندوق ضروری دانسته شد. این صندوق و مرکز بررسی قیمت‌ها هر دو وابسته به وزارت بازرگانی بودند که در ابتدا مستقل عمل می‌کردند، ولی با تصویب مجلس در سال ۱۳۵۶ صندوق حمایت از مصرف‌کننده به عنوان سازمانی به نام سازمان حمایت حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان که به صورت شرکت سهامی اداره می‌شد به کار خود ادامه داد.

در این دوره به دلیل شروع جنگ تحمیلی و محاصره اقتصادی، کشور با کمبود شدید کالاهای اساسی روبه‌رو شد و همین امر نیز علاوه بر سهمیه‌بندی کالاها، نظارت و بازرسی شدید دولت را در پی داشت و از تاریخ ۱۳۵۹/۷/۵ با تاسیس ستاد بسیج اقتصادی سعی شد شکاف بین عرضه و تقاضا کاهش یابد. این ستاد به روش‌های مختلف اقدام به سهمیه‌بندی کالاها در کشور می‌نمود که توزیع کالا بزرگ کالاهای اساسی و ضروری یکی از این موارد می‌باشد. از سوی دیگر پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب برای سازماندهی بازار طرح ادغام سازمان حمایت از حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و مرکز بررسی قیمت‌ها را در دی ماه ۱۳۵۸ تصویب نمود و بدین وسیله سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان ایجاد شد.

روش سهمیه‌بندی کالاها تا قبل از پیروزی انقلاب به نحوی موثری استفاده نشده است. ولی با پیروزی انقلاب برای حمایت از تولیدات بخش کشاورزی این روش دامنه وسیعتری پیدا کرد که به عنوان مرجع تصمیم‌گیری در مورد کالاهای مشمول طرح تضمین قیمت‌ها و چگونگی تعیین قیمت تضمینی آن کالا شورای اقتصاد بوده است.

همان طوری که بیان شد تا قبل از برنامه اول توسعه اقتصادی و به خصوص تا قبل از برنامه دوم، یک نظام چند قیمتی که خود مرتبط با سیستم چند نرخ ارز بود در کشور وجود داشت و بنا به ضرورت‌ها یا مصالحی، کالاهای مختلف یا اغلب یک کالا بر حسب وضعیت متقاضی به قیمت‌های مختلف ارایه می‌شد. در این سیستم، قیمت تعریف واقعی خود را که ارزش مبادله‌ای کالا و خدمات به پول واحد کشور است، از دست داده بود. قیمت‌های موجود به عاملان مختلف اقتصادی و برنامه‌ریزان اجازه نمی‌داد که اصلاحات صحیح و واقعی را به دست آورند و قیمت به هیچ‌وجه نمی‌توانست نقش اصلی خود را به عنوان عامل اصلی تخصیص بهینه منابع ایفاء نماید.

جهت تمرکز فعالیت‌های نظارت و بازرسی بر کالاهای اساسی از جمله گندم، با صلاحدید مجمع تشخیص مصلحت نظام تعزیرات امور گندم، آرد و نان در سال ۱۳۶۹ از وزارت کشور به وزارت بازرگانی واگذار شد. تا سال ۱۳۸۰ تعزیرات و شورای آرد و نان با هم فعالیت می‌کردند. از سال ۱۳۸۰ به علت انحلال شورای آرد و نان تعزیرات به تنهایی به وظایف خود در این زمینه عمل می‌کند.

با شروع برنامه اول و اجرایی برنامه تعدیل اقتصادی، اصلاح سیستم قیمت و قیمت‌گذاری به عنوان مهم‌ترین اقدام این برنامه در نظر گرفته شد. اجرای این برنامه تکان‌های شدید قیمتی را در اقتصاد به وجود آورد و نرخ تورم به شدت افزایش یافت، به طوری که در سال ۷۳ و به دنبال اجرای سیاست تعدیل اقتصادی و بحث یکسان‌سازی نرخ ارز، تورم ۵۰ درصدی در اقتصاد به وجود آمد که در تاریخ ایران بی‌سابقه بود. در نتیجه چرخشی در سیاست‌های اقتصادی تعدیل به وجود آمد و جایگزینی سیاست تثبیت در دستور کار قرار گرفت. این امر موجب شد که دولت به فکر نهادی برای تنظیم بازار و جلوگیری از نوسانات قیمت برآید.

پس از تکان‌های شدید قیمت کالا و ارز به دنبال آزادسازی اقتصادی در برنامه اول تعدیل اقتصادی، دولت دوباره به سمت اقتصاد کنترلی برگشت و به تثبیت قیمت‌ها اقدام نمود. در این زمینه ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار طراحی شد و وظیفه آن کنترل قیمت، قیمت‌گذاری، تأمین مواد اولیه واحدهای تولیدی، تأمین و قیمت‌گذاری کالاهای اساسی در دستور کار دولت قرار گرفت.

ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار دو سازمان را برای اجرای برنامه‌ها ایجاد کرد. یک سازمان کارشناسی و کاربردی (سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت کالا و خدمات) برای انجام فعالیت‌های پیشگیرانه و دیگری سازمان اجرایی که نقش دادرسی داشت (سازمان تعزیرات حکومتی). بنابراین در مورخ ۷۳/۷/۱۷ بنا به پیشنهاد رییس جمهور و براساس اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار ایجاد شد. بر اساس این مصوبه به منظور برنامه ریزی، پشتیبانی، ایجاد هماهنگی و نظارت در تأمین و توزیع کالاهای اساسی، حساس و ضروری کشور، از طریق تأمین نیازهای واحدهای تولیدی و استفاده از حداکثر ظرفیت آن‌ها همچنین تنظیم عرضه کل از طریق صادرات یا فراهم نمودن تسهیلات کافی برای واردات کالا، سامان‌دهی شبکه‌های توزیع و تعیین ضوابط لازم در توزیع کالا، استفاده از شبکه‌های خصوصی و تعاونی، عرضه مستقیم و زنجیره‌ای و فراهم نمودن امکانات و منابع مالی لازم برای فعالیت آن‌ها، استفاده از توان بخش بازرگانی دولتی در تدارک مواد اولیه کالاهای واسطه‌ای و مصرفی و انجام سایر فعالیتها و

اتخاذ تدابیر لازم در تامین به موقع و توزیع صحیح کالاهای اساسی، حساس و ضروری کشور و نیز اصلاح تشکیلات و سازمان‌دهی تعزیرات حکومتی و اجرای مقررات مربوطه، کلیه وظایف و اختیارات رییس جمهور و هیات وزیران به ستادی متشکل از نمایندگان ویژه رییس جمهور تفویض شد. اعضای این ستاد را وزیران نفت، بازرگانی، کشور، دادگستری، جهادسازندگی، کشاورزی، معادن و فلزات، امور اقتصادی و دارایی، صنایع، معاون اجرایی رییس جمهور و رییس کل بانک مرکزی تشکیل می‌دادند.

در این دوره نیز هر چند کالاهای مشمول دخالت دولت در بازار کاهش یافت، اما شرکت بازرگانی دولتی ایران همچنان در بازار دخالت می‌نمود. در این سالها دولت مکانیزم بازار را تغییر داد و سازمانهایی مثل تعزیرات حکومتی و سازمان بازرسی در تامین و توزیع کالا شکل گرفته شد که نیازها را وارد می‌کردند و در واقع تفاوت بین تولید داخل و نیاز کشور بصورت واردات تامین می‌شد.

مشکلات ساختاری برنامه اول و دوم توسعه، نگاه اجتماعی به مسایل اقتصادی در داخل و سیاست تنش‌زدایی در روابط بین‌الملل و بهبود روابط در اوپک و ارایه طرح ساماندهی اقتصاد در سال ۷۷، منجر به شکل‌گیری سرمشق اصلاح ساختار اقتصادی با رویکرد داخلی در برنامه سوم توسعه شد. از این‌رو، مهمترین ویژگی برنامه سوم توسعه، سعی در فراهم ساختن الزامات تحقق یک توسعه پایدار بود. بر این اساس، برنامه سوم با راهبرد اصلاحات اقتصادی مبتنی بر رویکرد «توسعه اقتصاد رقابتی» از طریق حرکت به سمت آزادسازی اقتصادی همراه با شکل‌گیری نظام جامع تأمین اجتماعی و اصلاحات قانونی و نهادی و لغو انحصارات برای فراهم شدن زمینه‌های مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌گری دولت طراحی و تدوین شد. از این‌رو، برنامه سوم توسعه به «برنامه اصلاح ساختاری» نیز مشهور بود که این موضوع، نقطه اتکا و مرکزی برنامه سوم به شمار می‌آمد. جهت‌گیری اصلی این برنامه، اصلاحات ساختاری و نهادی به منظور آزادسازی و خصوصی سازی بود [۲۱].

همچنین برنامه چهارم توسعه اگرچه با رویکرد توسعه بخش خصوصی تدوین شد، به احیا و تعریف جدید وظایف دولت پرداخت و دیدگاه‌های نهادگرایی در برنامه تقویت شد. اصلاح محیط کسب‌وکار، مقررات‌زدایی از فرآیند سرمایه‌گذاری، تقویت قدرت رقابت‌پذیری از طریق حرکت به سمت آزادسازی نظام قیمتها و تعیین قیمت بر مبنای سازوکار بازار به عنوان ابزار تخصیص بهینه منابع، از راهبردهای این برنامه محسوب می‌شد. یکسان‌سازی نرخ ارز، آزادسازی تجارت و حذف موانع غیرتعرفه‌ای، تخصیص رقابتی منابع بانکی، تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی، تشکیل حساب ذخیره ارزی و حذف یارانه انرژی از مقوله‌های اصلاح نظام قیمتها به شمار می‌آمد که در برنامه سوم توسعه بر آنها تأکید شده بود. در این ارتباط، فصل دوازدهم برنامه به نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت اختصاص یافت که اگر با احکام فصل اول برنامه چون مواد ۶ تا ۱۰ (ناظر بر خصوصی‌سازی) یا فصل دوم (با محوریت تعامل فعال با اقتصاد جهانی یا به عبارتی جهانی‌سازی) مقایسه شود، مشخص می‌شود که در این دوران ضمن پذیرفتن محوریت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی، وظایف نهادی، تنظیمی و تکمیلی دولت در اقتصاد پذیرفته شده بود. در واقع، بخش خصوصی در حالی محور فعالیت‌های اقتصادی شناخته می‌شد که از طریق چارچوب‌های تنظیمی دولت تحت کنترل و نظارت در می‌آمد. این رویکرد که متأثر از برداشتهای جدید از رابطه بخش خصوصی و دولت و جریان‌های فکری نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ میلادی و رویکردهایی چون نوسازی، احیا و حکمرانی خوب در عرصه جهانی بود، از طریق ابزارهایی چون مقررات تنظیمی - بالادستی - قانون رقابت - قابل پیشبرد بود.

بر این اساس دامنه دخالت دولت در بازار در این دوره کم‌رنگ‌تر شد. در این دوره وظیفه تنظیم بازار محصولات اساسی به کمیسیون تنظیم بازار واگذار شد. این کمیسیون در شهریورماه ۱۳۸۱ بنا به پیشنهاد وزارت بازرگانی و براساس قانون تشکیل این وزارتخانه و نیز قانون برنامه سوم توسعه ایجاد گردید. وظیفه این کمیسیون برنامه‌ریزی، پشتیبانی و ایجاد هماهنگی‌های لازم در تامین و توزیع کالاهای اساسی، حساس و ضروری از طریق تنظیم عرضه کل و نیز ایجاد تمهیدات لازم به منظور تنظیم بازار داخلی و جلوگیری از نوسانات بی‌رویه قیمتها و همچنین فراهم نمودن زمینه‌های لازم جهت ذخیره‌سازی استراتژیک کالاهای فوق می‌باشد. بر این اساس این کمیسیون سیاست‌هایی را جهت تنظیم بازار و با هدف حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان اتخاذ نمود.

مطابق ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه وزارت بازرگانی مجاز شده در راستای اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی امور اجرایی تنظیم بازار اعم از تامین، ذخیره‌سازی، توزیع، بازرسی و قیمت‌گذاری کالا و خدمات را تشکلهای صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونی و همچنین تشکلهای مردم نهاد حمایت از مصرف‌کننده واگذار نماید.

شایان توجه است که برخی از مواد قانون برنامه پنجم توسعه ظرفیتهای تنظیم بازار داخلی را در کشور محدود می‌کند. در این می‌توان زمینه به بندهای (ب)، (ج) و (ه) ماده ۱۰۴ قانون برنامه اشاره کرد. مطابق بند (ب) ماده ۱۰۴، اخذ هر گونه مالیات و عوارض از صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع شد. مطابق بند (ج) این ماده صادرات کالاها و خدمات استثناء به مجوز

از اخذ هرگونه استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل مورد درخواست خریداران معاف است. مطابق بند (ه) ماده ۱۰۴، تنظیم بازار داخلی موجب ممنوعیت صدور کالا نمی‌شود. رویکرد دولت به قیمت‌گذاری در بازار نیز تغییر یافت. در بند (د) ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه و تبصره‌های ذیل آن به قیمت‌گذاری کالاها و خدمات پرداخته شد. در مفاد بند (د) ماده مذکور قیمت‌گذاری کالاها و خدمات به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی بارانه‌ای و ضروری محدود شد. در همین دوره شورای رقابت در راستای کاهش مداخله دولت در نظام قیمت‌گذاری نیز در کشور تشکیل شد، اما به دلیل شرایط خاص حاکم بر اقتصاد کشور و وضع تحریم‌های بین‌المللی و آمریکا بر اقتصاد کشور، علی‌رغم طبقه‌بندی نمودن کالاها با عنوان مشمول قیمت‌گذاری و مستثنی از آن، ولی الزام کلیه بنگاه‌ها به رعایت دستورالعمل نرخ‌گذاری کالاهای تولیدی و وارداتی و نقش سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان در این زمینه، وجاهت و اعتبار مواد قانونی موجود در برنامه‌های پنجم و ششم را مورد تردید قرار داد. در حقیقت تنها تمایز کالاهای مشمول قیمت‌گذاری از کالاهای غیرمشمول از منظر مداخله در ساختار اقتصادی کشور، به شیوه مداخله برمی‌گردد [۲۲]. لازم به ذکر است داشتن نگاه کوتاه مدت در تصمیم‌های مرتبط با نظام قیمت‌گذاری کشور یکی از چالش‌های اساسی در این زمینه است. در این راستا می‌توان به شکل‌گیری بسیاری از مقررات و مصوبات به بهانه سرکوب نوسانات قیمت در کوتاه مدت و ساختارهای نامناسب و غیربهبینه در اقتصاد اشاره نمود. همچنین در اقتصاد کشور، نظام قیمت‌گذاری به جای آنکه به عنوان یکی از ابزارهای سیاست‌گذاری باشد، توسط دولت به عنوان هدف انتخاب شده است. از این رو تشکیل نهادها و دستگاه‌های متعدد برای قیمت‌گذاری، رصد و پایش و مداخله‌های گسترده و پیاپی، یکی از ثمرات این طرز تلقی است.

۱-۳-۲- نهادهای دولتی تنظیم‌گر بازار

با توجه به موارد فوق وزارت صنعت، معدن و تجارت از جمله نهادهای اصلی متولی شبکه توزیع در کشور بوده و برای حصول به اهداف تشکیلاتی خود و انجام وظایف در زمینه نظام توزیع و نظارت و بازرسی نهادهای ذیل مشارکت دارند.

۱-۳-۱- ستاد بسیج اقتصادی

تحریم اقتصادی از سوی کشورهای غربی و بروز جنگ، وضعیت اقتصادی کشور را به سمتی سوق داد که دولت خود را موظف می‌دانست که در تمام امور اقتصادی به دلایل زیر دخالت نماید. در چنین شرایطی ستاد بسیج اقتصادی بر اساس تصویب نامه هیأت وزیران دولت شهید رجایی در تاریخ ۱۳۵۹/۷/۵ تشکیل شد و با توجه به شرایط خاص اقتصادی کشور؛ تصمیمات لازم را اتخاذ و با همکاری مستقیم سازمان‌های مسئول و با هدف توزیع عادلانه کالا، تثبیت قیمت کالاهای اساسی و جلوگیری از احتکار، فعالیت خود را آغاز کرد به طوری که تشکیل ستاد بسیج اقتصادی اولین اقدام دولت ایران پس از انقلاب اسلامی برای تنظیم بازار بوده است.^۱ با توجه به مفاد مصوبه ۶۹۱۴۸ مورخ ۱۳۶۰/۹/۲۱ هیأت وزیران، ستاد بسیج اقتصادی دارای چارت سازمانی و شرح وظایف (دفاتر مختلف دبیرخانه ستاد بسیج اقتصادی کشور) مشخصی می‌باشد. این ستاد دارای یک دبیرخانه متشکل از پنج واحد^۲ و پنج کمیته اجرایی^۳ می‌باشد.

با پایان یافتن جنگ و عادی شدن شرایط اقتصادی کشور؛ لزوم ادامه فعالیت ستاد بسیج اقتصادی به صورت گسترده منتفی شد و براساس تغییر نگرش و دیدگاه مسئولین کشور کاهش دخالت دولت در امر تولید، توزیع کالاها و خدمات در سر لوحه امور قرار گرفت. بر همین اساس از همان ابتدای آغاز دوره سازندگی بسیاری از امور تأمین کالا به مکانیزم بازار سپرده شد به طوری که در تاریخ ۱۳۶۸/۱۲/۲۳ با توجه به کاهش نقش ستاد بسیج اقتصادی در اداره امور اقتصادی، وظایف اجرایی این ستاد به وزارت بازرگانی انتقال داده شد.^۴

۱ - لازم به ذکر است از طریق ایجاد ستاد بسیج استان در استانداری‌ها، کلیه مصوبات ستاد بسیج مرکز در استان‌ها با هماهنگی بین ادارات مختلف (در همان استان) به اجرا در می‌آمد. هم چنین ستاد بسیج اقتصادی کشور به ریاست نخست وزیر و تحت سرپرستی وزیر مشاور در امور اجرایی با بودجه نخست وزیری اداره می‌شد و در استان‌ها زیر نظر استاندار اداره می‌گردید.

۲ - روابط عمومی، واحد اجرایی، واحد پیگیری و نظارت، واحد طرح و بررسی، واحد هماهنگی و امور استان‌ها

۳ - کمیته سوخت و انرژی، کمیته هماهنگی امور حمل و نقل، کمیته هماهنگی تأمین و توزیع کالاهای اساسی، کمیته صنعت و کار و کمیته پول و بانک

۴ - دبیرخانه کمیته‌های مذکور در مصوبه مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ ستاد بسیج اقتصادی کشور و کمیته امور تغذیه رایگان دانش آموزان به وزارتخانه‌های ذی‌ربط انتقال می‌یابد. دبیرخانه‌های کمیته تأمین و توزیع کالاهای اساسی و حساس و کمیته نظارت بر توزیع کالا در روستاها و مناطق عشایری به وزارت بازرگانی،

۱-۱-۳-۲- سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان

یکی از نهادهای مهم قیمت‌گذاری و نظارتی در سطح وزارت و همچنین کل کشور است. این سازمان در چارچوب وظایف و اختیارات خود حمایت از تولیدات داخلی و مصرف‌کنندگان در برخورد با نوسانات غیرمعمول از طریق تعیین و تثبیت قیمت تولیدات داخلی و کالاهای وارداتی را به عهده دارد. در بین دستگاه‌های مورد بررسی شاید سابقه و قدمت این نهاد در تنظیم بازار و کنترل قیمت‌ها از سایر دستگاه‌های دیگر بیشتر است. از این رو در بررسی سابقه دخالت دولت در بازار این نهاد یکی از مهمترین دستگاه‌های دخالت‌کننده و نظارت در بازار بوده است.

در این ارتباط می‌توان گفت که سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به عنوان متولی اصلی رصد قیمت‌ها، قیمت‌گذاری و آنالیز دقیق قیمت‌ها و هم‌چنین با توجه به وظیفه خطیر نظارت و بازرسی بر عملکرد بنگاه‌های اقتصادی (در راستای حمایت بیشتر از حقوق مصرف‌کنندگان) در تنظیم بازار کالاها و خدمات در ایران نقش چشمگیری را از طریق تعامل بیشتر با سایر اعضای کمیسیون تنظیم بازار ایفا می‌نماید.

۱-۱-۳-۲- ستاد پشتیبانی و برنامه تنظیم بازار

با پایان یافتن جنگ و ضرورت بازسازی، دولت تصمیم به کاهش تصدی‌گری و افزایش اختیارات بخش خصوصی گرفت. در آن ایام ستاد بسیج اقتصادی تقریباً تمام امور اقتصادی را در اختیار داشت؛ بنابراین ابتدا دولت آن دوره، اختیارات این ستاد را کاهش و بخشی از وظایف آن را به وزارتخانه‌های متولی واگذار کرد که بازار و مکانیزم عرضه و تقاضا را هدایت کنند. اما در آن ایام به واسطه نبود شرایط رقابت و نامناسب بودن زیرساخت‌های اقتصادی و گذاری اختیارات به بخش خصوصی (اجرای برنامه تعدیل اقتصادی)، نظام تأمین و توزیع کشور را با اختلال روبرو شد و نرخ تورم روند فزاینده به خود گرفت و میانگین نرخ تورم در ۷۴-۱۳۷۲ به طور متوسط ۳۰ درصد بوده است. بر همین اساس در سال ۱۳۷۳ ستاد پشتیبانی و برنامه تنظیم بازار براساس اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی به منظور برنامه‌ریزی، پشتیبانی، ایجاد هماهنگی و نظارت در تأمین و توزیع کالاهای اساسی، حساس و ضروری کشور تشکیل شد.

این امر از طریق تأمین نیاز واحدهای تولیدی و استفاده از حداکثر ظرفیت آن‌ها و همچنین تنظیم عرضه کل از طریق کنترل صادرات یا فراهم کردن تسهیلات کافی برای واردات کالا، سامان‌دهی شبکه‌های توزیع و تعیین ضوابط لازم در توزیع کالا، استفاده از شبکه‌های خصوصی و تعاونی، عرضه مستقیم و زنجیره‌ای و فراهم نمودن امکانات و منابع مالی لازم برای فعالیت آن‌ها، استفاده از توان بخش بازرگانی دولتی در تدارک مواد اولیه کالاهای واسطه‌ای و مصرفی و انجام سایر فعالیت‌ها و اتخاذ تدابیر لازم در تأمین به موقع و توزیع صحیح کالاهای اساسی، حساس و ضروری کشور و نیز اصلاح تشکیلات و سازماندهی تعزیرات حکومتی و اجرای مقررات مربوطه انجام می‌شد.

برای انجام تنظیم بازار، گام اول تعیین کالاهای حساس و اساسی کشور بود. بدین ترتیب قیمت کالاهای ۳۴ گانه مشمول تنظیم بازار مرتباً رصد می‌شد. به طوری که می‌توان گفت بیشترین دخالت دولت در بازار مربوط به این دوره بوده است. همچنین مقرر گردید تا تعیین قطعی مقدار کالاهای مذکور، بانک مرکزی نسبت به گشایش اعتبار اسنادی تا سقف مصوب قبلی برای اقلام فوق‌الذکر اقدام نماید. علاوه بر این به منظور اجرایی شدن تصمیمات ستاد پشتیبانی و تنظیم بازار و در اختیار داشتن ابزارهای نظارتی و قانونی هیأت دولت در مورخ ۱۳۷۳/۷/۱۹ اقدام به تشکیل سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات^۱ و سازمان تعزیرات حکومتی^۲ نمود.

دبیرخانه کمیته حمل و نقل به وزارت راه و ترابری، دبیرخانه کمیته امور واحدهای تولیدی به وزارت صنایع، دبیرخانه کمیته امور اشتغال به وزارت کار و امور اجتماعی و دبیرخانه کمیته امور تغذیه رایگان دانش آموزان به وزارت آموزش و پرورش.

۱ - ماده ۱- به منظور بازرسی و نظارت مستمر بر اجرای مقررات قیمت‌گذاری و ضوابط توزیع و تخلفات تعزیرات حکومتی سازمانی تحت عنوان «سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات» در وزارت بازرگانی تشکیل می‌گردد.

۲ - ماده ۲- سازمان تعزیرات حکومتی تحت نظر وزیر دادگستری تشکیل می‌گردد.

۱-۱-۳-۲- سازمان تعزیرات حکومتی

یکی دیگر از مراجع اختصاصی رسیدگی به تخلفات اقتصادی، صنفی و بهداشتی در سطح کشور است. در ابتدای سال ۱۳۶۲ بنا به درخواست نخست‌وزیر وقت از رهبر انقلاب در خصوص اجازه قیمت گذاری کالاها از طرف دولت و نیز مبارزه با گرانفروشی و احتکار در آن زمان توسط دولت کسب تکلیف گردید که با توجه به مصالح کشور و مردم و شرایط آن زمان، مجوز لازم به دولت داده شد. در همین راستا کمیسیون‌هایی تحت نظارت وزارت کشور به نام کمیسیون‌های امور تعزیرات حکومتی تشکیل و به کلیه تخلفاتی که به نحوی جنبه اقتصادی داشت رسیدگی می نمود.

پس از پایان جنگ تحمیلی رهبر انقلاب حق تعزیرات حکومتی را از دولت سلب و مجمع تشخیص مصلحت نظام را مامور به تصمیم‌گیری در این زمینه نمودند که مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ با تصویب دو قانون تحت عناوین قانون تعزیرات حکومتی و قانون تعزیرات حکومتی در امور بهداشتی و درمانی، رسیدگی به تخلفات بخش غیردولتی را به محاکم انقلاب اسلامی و رسیدگی به تخلفات بخش دولتی را به کمیسیون‌های تحت نظارت وزارت کشور محول نمود که این امر تا اواسط سال ۱۳۷۳ ادامه یافت. در مورخ ۱۳۷۳/۰۷/۱۹ به لحاظ ضرورت کنترل دولت بر امور اقتصادی و لزوم هماهنگی فیمابین مراجع قیمت‌گذاری و توزیع کالا و خدمات و اجرای مقررات و ضوابط مربوط به آن، با تصویب ماده واحده قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، کلیه امور تعزیرات حکومتی بخش دولتی و غیردولتی، اعم از بازرسی و نظارت، رسیدگی و صدور حکم قطعی و اجرای آن را به دولت (قوه مجریه) محول نمود تا بر اساس قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷/۱۱/۲۳ اقدام نمایند که این امر نیز تاکنون ادامه دارد. همچنین به منظور مبارزه با پدیده قاچاق، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مورخ ۱۳۹۲/۰۹/۱۲ توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که براساس این قانون، بخش اعظمی از مبارزه با قاچاق کالا و ارز پس از کشف توسط دستگاه‌های کاشف، به این سازمان محول شد که این امر نیز تاکنون ادامه دارد.

۲-۳-۱-۲- شورای رقابت

در فصل نهم قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که به تسهیل رقابت و منع انحصار اشاره دارد، با تعیین شورای رقابت به عنوان بالاترین نهاد ناظر بر عملکرد فعالان اقتصادی و بازارهای گوناگون به دنبال آن است تا با شناخت رویه‌های ضدرقابتی و جلوگیری از بروز رفتارهای انحصارطلبانه، زمینه را برای دستیابی به شرایط رقابتی سالم و نیل به اهداف متعالی قانون فراهم کند [۲۳]. بر اساس ماده ۴۳ فصل نهم قانون برنامه، تمام اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی در شمولیت این قانون قرار می‌گیرند. از سوی دیگر در مواد ۴۴ تا ۵۲، رویه‌های ضدرقابتی، محدودیت‌ها و ممنوعیت در حیطه وظایف این نهاد قرار گرفته است. نکته حایز اهمیت در این قانون، تشکیل مرکز ملی رقابت به عنوان بازوی کارشناسی شورا نیز مصوب شده است تا بررسی‌های این نهاد مبتنی بر کار کارشناسی باشد. علاوه بر این در مواد ۶۳ الی ۷۱ هیئت تجدیدنظر به عنوان نهاد ناظر بر تصمیم‌های شورا پیشنهاد شده است. از این رو به نظر می‌رسد این نهاد فرابخشی به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر می‌تواند نقش مهمی در ایجاد شرایط رقابت سالم و جلوگیری از انحصارات ایفا نماید، اما بررسی عملکرد شورای رقابت بیانگر آن است که نهاد مذکور از بدو تاسیس همواره با مشکلاتی مواجه بوده که به نحوی مانع از عملکرد آن در سطح مطلوب شده است.

۳-۱-۳-۲- کمیسیون تنظیم بازار

ستاد پشتیبانی و برنامه تنظیم بازار در ابتدای فعالیت خود به طور جدی و مؤثر در تمام بازارها حضور داشت. این ستاد تلاش می‌کرد تا وضعیت بازار را به حالت تعادل برگرداند. بررسی مصوبات ستاد پشتیبانی و برنامه تنظیم بازار حاکی از آن است که در سال‌های ۷۶-۱۳۷۳ نقش اساسی در کنترل و هدایت بازار داشته است [۲۴]؛ اما پس از تغییر دولت و آغاز فعالیت دولت هشتم، نگاه به تنظیم بازار و کنترل قیمت به تدریج تغییر کرد و دوباره دیدگاه واگذاری امور اقتصادی به بخش‌های غیردولتی متبلور گردید. همین امر هم موجب شد که نقش ستاد پشتیبانی و برنامه تنظیم بازار در هدایت و کنترل نظام عرضه و تقاضا کالا و خدمات کمرنگ شود و بازار به تدریج نظام عرضه و تقاضا را خود در اختیار بگیرد. البته با کاهش نقش ستاد پشتیبانی، برنامه تنظیم بازار به وزارت بازرگانی منتقل و نام آن

به کمیسیون تنظیم بازار تغییر یافت و مصوبه‌ای از تصویب هیأت وزیران گذشت که بر اساس آن نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات اساسی (سبد حمایتی) در قالب آن انجام می‌شد.

به عبارت دیگر شرایط اقتصادی اواخر دهه ۷۰ اقتضاء می‌نمود که بسته حمایتی لازم، تعریف و مورد اجرا قرار گیرد. از این رو مبنای تعیین آن دسته از کالاها و خدماتی که در سبد هزینه خانوار از ضریب اهمیت قابل توجهی برخوردار بود به صورت سبد حمایتی کالاها و خدمات در قالب طرح پیشنهادی «سیاست‌های حمایتی دولت در زمینه کالا و خدمات ضروری» در بهمن ماه سال ۱۳۷۷ از سوی وزارت بازرگانی ارایه گردید، تا دولت در جهت نیل به اهداف خود امر تأمین، توزیع، قیمت‌گذاری و کنترل قیمت این دسته از کالاها را در چارچوب طرح پیشنهادی اجرا نماید. لازم به ذکر است که در سبد مذکور توجه به عواملی از قبیل سهم و ضرایب اهمیت نسبی کالاها و خدمات در سبد هزینه خانوار و دهک‌های پایین درآمدی، حساسیت و حاشیه امنیتی کالاها و خدمات از نقطه نظر جامعه، سهم کالا یا خدمات از نقطه نظر بهداشتی و تغذیه‌ای، تولید انحصاری کالا یا خدمات، برقراری تعادل و تنظیم بازار، جلوگیری از نوسانات فصلی تقاضا، تخصیص ارز یارانه‌ای توسط دولت جهت تأمین کالاها و خدمات مزبور، توجه به نهاده‌های تولید، تأمین و ارز مورد نیاز آن‌ها انتخاب گردید.

با واگذاری ستاد پشتیبانی و برنامه تنظیم بازار به وزارت بازرگانی و تشکیل کمیسیون تنظیم بازار، آیین نامه اجرایی مصوبه شماره ۲۳۹۴۱/ت/۲۶۸۰۶ هـ مورخ ۱۳۸۱/۷/۱۰ هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۱/۹/۲۶ تصویب و از آن تاریخ هماهنگی و همکاری و تنظیم روابط بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های عضو و انجام کار تأمین و توزیع کالاها اساسی، حساس و ضروری و تنظیم بازار داخلی به عهده وزارت بازرگانی گذاشته شد. برنامه‌ریزی، پشتیبانی و هماهنگی در جهت تأمین و توزیع کالاها اساسی، حساس و ضروری و ایجاد تمهیدات لازم برای تنظیم بازار داخلی و جلوگیری از نوسانات بی‌رویه قیمت و ذخیره سازی استراتژیک کالاها از اهم اهداف این کمیسیون بوده است.

۲-۳-۲- نهادهای خصوصی و غیردولتی

۲-۳-۲-۱- اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

یکی دیگر از نهادهای خصوصی مرتبط با شبکه توزیع کالا در ایران اتاق‌های بازرگانی، صنایع و معادن می باشد که از جمله نهادهای موثر در شبکه توزیع محسوب می شوند آنان به عنوان نمایندگان تشکلهای تولیدکننده و تجاری بخش خصوصی کشور نقشی مهم در تأمین کالاها و خدمات مورد نیاز از مبادی داخلی و خارجی بر عهده دارند.

مهم‌ترین وظایف و اختیارات اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران در ارتباط با شبکه توزیع کالا و برخی از مصادیق آن عبارتست از:

- ارائه نظر مشورتی در مورد مسائل اقتصادی به قوای سه گانه(خصوصی سازی و ارتقای قدرت رقابت‌پذیری بخش خصوصی).
- همکاری با دستگاه‌های اجرایی و سایر مراجع ذی‌ربط به منظور اجرای قوانین و مقررات مربوط به اتاق(مطالعه وظایف و کارکردهای اتاق‌های بازرگانی در کشورهای دیگر جهت بررسی افزایش اختیارات بخش خصوصی و در راستای حکمرانی خوب در بخش بازرگانی)
- ارتباط با اتاق سایر کشورها و تشکیل اتاق‌های مشترک و کمیته های مشترک با آن‌ها (بهره‌مندی از مدل تجاری فرانسیز در شبکه توزیع کالا و توان آن برای جذب بیشتر سرمایه‌گذاری خارجی در شبکه توزیع کالا).
- تشکیل نمایشگاه‌های تخصصی و بازرگانی داخلی و خارجی با کسب مجوز از وزارت بازرگانی و شرکت در سمینارها و کنفرانس‌های مربوط به فعالیت های بازرگانی، صنعتی، معدنی و کشاورزی اتاق (نقش موثر در تنظیم بازار کالا)
- تلاش در جهت بررسی و حکمیت در مورد مسائل بازرگانی داخلی و خارجی اعضا و سایر متقاضیان(برای تسهیل در جذب سرمایه‌گذاری خارجی در شبکه توزیع کالا)
- صدور کارت عضویت طبق آیین نامه اتاق ایران جهت تکمیل مدارک صدور کارت بازرگانی (برای بهبود شاخص تجارت فرامرزی)

➤ تشکیل اتحادیه‌های صادراتی و وارداتی و سندیکاهای تولیدی در زمینه فعالیت‌های بازرگانی، صنعتی، معدنی و خدماتی طبق مقررات مربوط (ایجاد نهادهای موثر در شبکه توزیع کالا).

۲-۲-۳-۲- اتاق اصناف ایران

یکی از نهادهای مهم بخش خصوصی که نقش پررنگی در بعد تنظیم‌گری بازار دارد، اتاق اصناف ایران است. اتاق اصناف ایران به موجب اصلاحیه «قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ در اوایل دهه ۱۳۹۰» و پس از تصویب در اول مهر ۱۳۹۲ تشکیل گردید. از جمله مهم‌ترین اصلاحات قانون جدید ایجاد «اتاق اصناف کشور»، «اتاق اصناف استان» و «اتاق اصناف شهر» به جای اتاق اصناف و مجامع امور اصناف استان و شهر می‌باشد. همچنین شفاف‌سازی منابع درآمدی و ایجاد محل‌های جدید برای افزایش درآمد تشکلهای صنفی به خصوص از محل آموزش عمومی و تخصصی افراد صنفی از دیگر تغییرات اصلاح این قانون است. همچنین در سال‌های اخیر و در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی موارد راهگشایی برای گسترش و تقویت اصناف به تصویب رسید که در مجموع اصلاحات و تغییرات قانونی فضای مساعدی را برای نقش آفرینی اصناف متشکل در اقتصاد کشور فراهم کرده است.

اتحادیه صنفی مهم‌ترین تشکل صنفی محسوب می‌شود و بر اساس ماده (۷) قانون صنفی، اتحادیه دارای شخصیتی حقوقی است که از افراد یک یا چند صنف که دارای فعالیت یکسان یا مشابه‌اند، برای انجام دادن وظایف و مسئولیت‌های مقرر در این قانون تشکیل می‌گردد. اتحادیه‌ها به عنوان واسطه بین کمیسیون‌های نظارت (دولت) و واحدهای صنفی (بخش خصوصی) عمل می‌کند. کلیه مصوبات کمیسیون‌های نظارت از طریق اتحادیه‌ها جهت اجرا به واحدهای صنفی ابلاغ می‌شود. مشکلات واحدهای صنفی نیز از طریق اتحادیه‌ها به کمیسیون‌های نظارت منعکس می‌شود. همچنین اتحادیه‌ها در زمینه تعیین میزان مالیات پرداختی توسط هر واحد صنفی، حذف واسطه‌ها در جریان توزیع کالا، آموزش افراد صنفی، جلوگیری از افزایش بی‌رویه واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب و ... نقش بسیار مهمی دارند، لذا اتحادیه به عنوان یک نهاد مدنی نقش میانجی دولت و بخش خصوصی را ایفا می‌کند.

از جمله ابداعات مهم قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴، تشکیل شورای اصناف کشور (در اصلاحیه مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲ به نام اتاق اصناف ایران) است که با توجه به نقش ملی و فرااستانی آن می‌تواند تحولی در نظام مدیریت صنفی ایجاد کند. به هر حال، چنین پتانسیل منظمی در ساختار نظام صنفی می‌تواند بسیاری از برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها را تسهیل کند. خصوصاً نقشی که شورای می‌تواند در کمیته‌های برنامه‌ریزی استان‌ها ایفا کند، امکان ساماندهی امور اصناف و اصلاح نظام تجاری شهرها را فراهم خواهد کرد. همچنین مطابق ماده (۱۰) قانون نظام صنفی، کمیسیون نظارت به منظور برقراری ارتباط و ایجاد هماهنگی بین اتحادیه‌ها و اتاق اصناف شهرستان‌ها با سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در راستای وظایف و اختیارات آن‌ها و همچنین نظارت بر اتحادیه‌ها و اتاق اصناف هر شهرستان تشکیل می‌شود. بعلاوه هیئت عالی نظارت، مطابق ماده (۱۱) قانون نظام صنفی به منظور تعیین برنامه‌ریزی هدایت، ایجاد هماهنگی و نظارت بر کلیه اتحادیه‌ها، اتاق اصناف شهرستان‌ها، اتاق اصناف ایران و کمیسیون‌های نظارت تشکیل می‌گردد و بالاترین مرجع نظارت بر امور اصناف تشکیل شده است.

۲-۲-۳-۳- اتاق تعاون

یکی دیگر از نهادهای غیردولتی یا به عبارت دیگر عمومی مرتبط با شبکه توزیع کالا در ایران وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است که متولی امر تعاون در کشور می‌باشد. شایان ذکر است که اتاق تعاون اگرچه بخش عمومی به شمار می‌رود اما به لحاظ ساختاری خصوصی و مستقل بوده و از تشکیلات وزارت تعاون به شمار نمی‌رود. این اتاق نقشی شبیه به اتاق بازرگانی، صنایع و معادن را برای واحدهای تعاونی فعال در امر تولید و تجارت بر عهده دارد. مهم‌ترین وظایف اتاق تعاون مرتبط با شبکه توزیع کالا عبارتند از:

- انجام وظائف و اختیارات اتاق بازرگانی و صنایع و معادن در ارتباط با بخش تعاون.
- انجام امور محول شده از طرف وزارت تعاون به اتاق تعاون.
- حل اختلاف و داوری در محدوده امور مربوط به تعاونی‌ها به صورت کدخدا منشی و صلح مابین اعضاء و اتحادیه‌ها و بین تعاونی‌ها و اتحادیه‌ها.
- تشویق موسسات مربوطه جهت شرکت در نمایشگاه‌های داخلی و خارجی.

- صدور کارت بازرگانی و عضویت طبق مقررات و آیین نامه اتاق تعاون.
- ارائه خدمات مشاوره‌ای، کارشناسی، انتشارات و سایر خدمات مورد نیاز تعاونی‌های عضو.
- برقراری ارتباط و همکاری با صندوق تعاون جهت هماهنگی‌های لازم (تعاونی‌ها با صندوق تعاون).
- ایجاد هماهنگی و همکاری و کمک به گسترش سرمایه‌گذاری‌های مشترک و معاملات تعاونی‌ها.
- تلاش در جهت بررسی و حل و فصل مسائل بازرگانی داخلی و خارجی اعضا.
- ارتباط با اتاق تعاون سایر کشورها و تشکیل اتاق‌های مشترک و کمیته‌های مشترک با آن‌ها.

۴-۲- بررسی برخی شاخص‌های عملکردی در نظام بازرسی و نظارت در بازار

بررسی تحولات میدانی بازار کالا و خدمات نشان می‌دهد در برهه‌های زمانی خاص مانند اعمال تحریم‌های بین‌المللی بر کشور و یا اتخاذ سیاست‌های قیمت درمانی (مانند افزایش قیمت کالاها) سیاست‌گذاران تنظیم بازار تلاش دارند برنامه‌های کنترلی و نظارتی بیشتری را برای مهار گرانی‌ها اجرا کنند. چنانچه در ادامه خواهد آمده روند بازرسی‌ها، تخلف یابی و تشکیل پرونده‌ها عموماً روند صعودی دارد، ولی با این وجود، نتایج اقدامات در کنترل و نظارت بر بازار برای مردم محسوس نیست.

ارزیابی اجمالی محتوای گزارش‌های مذکور نشان می‌دهد بیشترین تخلف بازار، گرانفروشی است و پس از آن، تخلفات دیگری مانند احتکار و امتناع از عرضه کالا مطرح می‌شوند. گرانفروشی در بازار عموماً ناشی از دو عامل؛ اول افزایش روزانه قیمت کالا و خدمات ناشی از افزایش هزینه‌های موثر بر تولید کالا یا واردات از سوی تولیدکننده و واردکننده به نحوی که فرآیند قیمت بازار نسبت به سمت قیمت متعارف یا مصوب بیشتر باشد. عامل دوم، افزایش فزاینده تقاضا برای کالا و محدودیت عرضه آن است که این موضوع می‌تواند ناشی از کاهش موجودی کالا، احتکار و امتناع باشد که در این صورت، گرانفروشی و تخلفات دیگر رخ می‌دهد. لذا دور باطلی از تخلف بر اثر نوسانات بازار اتفاق می‌افتد. به نظر می‌رسد تخلفات و مشکلات موجود در بازار، زاینده علل و عوامل دیگری است که در واقع برآیندی از عوامل و مولفه‌های کلان بر اقتصاد بازار به شمار می‌آید. بنابراین در بیشتر این موارد دولت به جای چاره‌اندیشی برای علت‌ها، از طریق نهادهای مختلف نظارتی سعی در کنترل بازار (معلول) نموده است. لذا راهکار حل معضل را نه در بطن بازار که در مولفه‌های دیگر مبتلابه بازار باید جستجو کرد؛ مانند برنامه‌ریزی برای امنیت و ثبات اقتصادی، تلاش در جهت ثبات و افزایش قدرت پول ملی، جلوگیری از افزایش نقدینگی، حذف نظام یارانه‌ای غیرهدفمند و رانتیر، جلوگیری از فعالیت‌های سوداگرانه نظام بانکی و ساماندهی سیاست‌های پولی و بانکی، هدایت سرمایه‌های مردم از دلالتی به سمت فعالیت‌های مولد و توجه بایسته به توسعه تجارت داخلی و خارجی و ...

تجربیات گذشته دولت‌های قبل و بعد از انقلاب و عدم موفقیت آنها در ساماندهی مناسب بازار از طریق استفاده ابزاری از نظام بازرسی و نظارت بر بازار به خوبی نشان می‌دهد که چگونه دولت‌ها برای جلب نظر جامعه و یا عدم پذیرش هزینه اصلاحات ساختاری بارها این راه میانبر و غیرموثر را آزموده‌اند. به عنوان مثال، سیاست‌های مبارزه با گرانفروشی طی سال‌های ۵۶-۱۳۵۳ به روشنی می‌تواند نتایج یک تجربه ناموفق در کنترل بازرسی و نظارت بر بازار را در مقابل دیدگان همگان قرار دهد. در آن سال‌ها به علت تورم مبتلابه اقتصاد ایران، دولت سیاست همه‌جانبه‌ای در کنترل و مدیریت بازار به مرحله اجرا گذاشت، کلیه فرآیندهای تنظیم بازار از مرحله تولید تا مصرف در اختیار دولت قرار گرفت و شبکه گسترده‌ای از گروه‌های بازرسی بدون کوچکترین اغمازی، متخلفان اقتصادی را در هر پست و مقامی مورد تعقیب قرار دادند. در همین راستا، نهادهای حمایتی و نظارتی نظیر انجمن حمایت از مصرف‌کننده و نهادهای بازرسی و نظارت اتاق اصناف، سازمان حمایت از مصرف‌کننده، مرکز بررسی قیمت‌ها و همچنین ساختارهای دولتی برای تهیه و تامین کالا با محوریت دولت مانند شرکت بازرگانی دولتی ایران و حتی فروشگاه‌های بزرگ زنجیره‌ای برای عرضه مستقیم کالا راه‌اندازی شد و هر کدام از این تشکلهای مکلف بودند که کالاها را با کمترین سود و در کوتاه‌ترین زمان ممکن به دست مصرف‌کننده برسانند. بدین ترتیب، دولت توانست در بالاترین ضریب کنترلی، نظارتی همه‌جانبه بر بازار اعمال کند و به دنبال آن، روند تورمی بازار طی دو سال حدود ۳ درصد کاهش یافت و از ۱۸ درصد به ۱۵ درصد رسید. البته در سال‌های بعد روند تورم با شتاب بسیار بیشتری خیز برداشت و مشکلات را لاینحل باقی گذاشت. تکرار تجربیات تلخ گذشته توسط دولت‌های بعدی، عملاً

این امکان را از جامعه بزرگ اقتصادی کشور سلب کرد که آنها هم همپای تحولات جهانی، به سمت تعالی و توسعه گام بردارند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که اساس و پایه سیاست‌های مبتنی بر نظارت و بازرسی اهداف کلیدی ذیل را دنبال می‌نمایند [۲۵]:

➤ اطمینان از اجرای قوانین و مقررات مرتبط با بازار کالا و خدمات در راستای برقراری نظم در بازار و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان؛

➤ آشکارسازی تخلف و برخورد با متخلف؛

➤ جلوگیری از بروز و تداوم تخلف؛

➤ استیفای حقوق مصرف‌کنندگان در مواجهه با تخلف و زمینه سازی برای جبران خسارت آنها؛

➤ آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان از تهدیدها و تخلفات احتمالی در بازار کالا و خدمات.

در این راستا نکته حائز اهمیت آن است که، بررسی عملکرد ساختار اجرایی و فرایندهای مبتنی بر بازرسی و نظارت باید در چارچوب میزان تحقق اهداف مذکور، مورد ارزیابی قرار گیرد. بدیهی است هر نهاد و یا سازمانی برای معرفی فعالیت‌های خود نیازمند به تعریف و تبیین شاخص‌هایی می‌باشد، سازمان‌های متولی در امر نظارت و بازرسی نیز از این ویژگی بی‌نیاز نمی‌باشند. شاخص‌های کمی مرتبط با فعالیت‌های نظارت و بازرسی در واقع بیانی از شرح فعالیت‌های انجام شده و یا همان گزارش‌هایی است که در نتیجه فعالیت بازرسین و بازیگران حلقه نظارت و بازرسی و یا از طریق پایگاه‌های تعیین شده (نظیر شکایات مردمی به صورت حضوری و یا اینترنتی) حاصل می‌گردد. از سوی دیگر شاخص‌های کیفی به منظور ارزیابی عملکرد نهاد‌های متولی بازرسی و نظارت مورد استفاده قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است برای تعریف و تبیین شاخص‌های کیفی می‌توان از همان شاخص‌های کمی و خروجی‌های مربوط به فعالیت نظارت، بصورت ترکیبی با سایر شاخص‌ها، و یا ترکیب با زمان استفاده نمود.

به منظور بررسی دقیق شاخص‌های ارائه شده از وضعیت سیستم و فرآیندهای بازرسی و نظارت در کشور، تقسیم‌بندی شاخص‌ها در دو گروه کمی و کیفی مفید و ضروری به نظر می‌رسد. شاخص‌های کمی به شاخص‌هایی اطلاق می‌شود که تنها بیان کننده سطح و میزان فعالیت بوده و به طور معمول برای یک نقطه زمانی مشخص به تنهایی در بیان کیفیت و تاثیرگذاری عملکرد قابل استفاده نمی‌باشند. از جمله شاخص‌های کمی می‌توان به شاخص تعداد بازرسی، میزان کل شکایات، میزان تخلفات کشف شده و تعداد پرونده‌های ارسالی به تعزیرات اشاره نمود. لازم به ذکر است این شاخص‌ها در صورتی که در روند زمانی و یا بازه‌های زمانی قابل مقایسه ارائه گردند، برای بیان عملکرد کمی قابل استفاده می‌باشند. در غیر این صورت برای یک از نقطه از زمان نمی‌توان از آنها استنباط خاصی را برداشت نمود. شاخص‌های کیفی به طور معمول به طور دقیق‌تری در خصوص عملکرد و یا میزان تاثیرگذاری فرآیندهای بازرسی و نظارت در بازار کالا و خدمات می‌توانند نکات مفیدی را ارائه دهند. از جمله شاخص‌های کیفی می‌توان به شاخص‌هایی نظیر شاخص نسبت پرونده‌های تشکیل شده به بازرسی‌های انجام شده، درصد رسیدگی به شکایات اعم از متخلف و غیرمتخلف، نسبت میزان جرایم وصولی به ارزش ریالی پرونده‌ها، نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌ها و همچنین پرونده‌های تشکیل شده اشاره نمود. نوع دیگری از تقسیم‌بندی شاخص‌ها می‌تواند در خصوص کارکرد و ارتباط با اهداف سیاست‌های نظارت و بازرسی باشد، که مواردی از آن به شرح ذیل است:

➤ شاخص نصب پارچه و پلمپ واحد متخلف: این شاخص در جهت پوشش اهداف آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان و جلوگیری از بروز و تداوم تخلف واحد متخلف و سایر واحدها می‌باشد.

➤ شاخص نسبت میزان جرایم وصولی به ارزش ریالی پرونده‌ها: این شاخص در جهت پوشش هدف برخورد با متخلف و همچنین جلوگیری از بروز و تداوم تخلف و به تبع استیفای حقوق مصرف‌کنندگان و جبران خسارت کاربرد دارد.

➤ شاخص نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌های انجام شده: بالا بودن و روند رو به رشد این شاخص می‌تواند دو استنباط متضاد را ایجاد نماید. در حالت خوش‌بینانه بالا بودن و روند رو به رشد آن می‌تواند میزان مؤثر بودن و هوشمند بودن بازرسی‌ها را نشان دهد. در حالت برداشت واقع‌بینانه، حکایت از این واقعیت دارد که به هر حال سیستم نظارت و بازرسی عامل بازدارنده در جهت بروز و تداوم تخلف‌ها نبوده است. در واقع با گذشت زمان فرایندهای بازرسی و نظارت قادر به جلوگیری از بروز و گسترش تخلف‌ها نمی‌باشند. در این راستا توجه به این نکته ضروری است که یک زنجیره

ضعیف از عملکرد بازرسی و نظارت می‌تواند تبعاتی نظیر گسترش دامنه تخلف و افزایش میزان تخلف‌ها را به همراه داشته باشد و تحقق اهدافی نظیر جلوگیری از بروز و تداوم تخلف و استیفای حقوق مصرف‌کنندگان در مواجهه با تخلف و زمینه‌سازی برای جبران خسارت آنها را با چالش مواجه سازد.

➤ شاخص تخلفات کشف شده به پرونده‌های تشکیل شده: این شاخص نیز به مانند شاخص نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌های انجام شده، می‌تواند استنباط‌های متضادی را به همراه داشته باشد و شرایطی که در خصوص تحقق اهداف بازرسی و نظارت در شاخص قبلی به آن اشاره گردید، در خصوص این شاخص نیز صدق می‌کند.

۱-۴-۲- شاخص‌های کمی و خروجی‌های فعالیت بازرسی و نظارت

بر اساس تعاریف ارائه شده و همچنین آمار در دسترس از شاخص‌های مرتبط با زنجیره بازرسی و نظارت در بازار کالا و خدمات کشور و با تأکید بر مورد لحاظ قرار دادن گروه‌بندی‌های مطرح شده در این گزارش، شاخص‌های کمی مورد استفاده و یا خروجی گزارش‌های نهادهای متولی می‌تواند بر اساس شاخص‌های ذیل باشد:

- میزان بازرسی‌ها؛
 - میزان کل شکایات؛
 - درصد رسیدگی به شکایات در دست بررسی؛
 - درصد رسیدگی به شکایات مردمی؛
 - ارزش ریالی پرونده‌های صنفی؛
 - میزان جرایم وصولی؛
 - وضعیت عملکرد کیفی سیستم نظارت و بازرسی.
- همانگونه که قبلاً توضیح داده شد با استفاده از ترکیب شاخص‌های کمی با یکدیگر و بررسی وضعیت شاخص‌های کمی در طول زمان نه تنها می‌توان عملکرد نهادهای متولی در حوزه نظارت و بازرسی را مورد بررسی قرار داد، بلکه می‌توان در خصوص اثربخشی این فعالیت‌ها بطور کاملاً مستقل و فرض ثابت بودن سایر عوامل مؤثر بر شرایط مربوطه استنباط‌هایی را حاصل نمود. مهمترین این شاخص‌ها به شرح ذیل است:

- شاخص درصد رسیدگی به شکایات متخلف؛
- شاخص میزان تخلفات کشف شده؛
- شاخص درصد تخلفات کشف شده به ازای پرونده‌های متشکله؛
- شاخص نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌های انجام شده؛
- شاخص ارزش ریالی پرونده‌های صنفی در طول زمان؛
- شاخص میزان جرایم وصولی در طول زمان؛
- شاخص نسبت میزان جرایم وصولی به ارزش ریالی پرونده‌ها بصورت پویا و ایستا.

سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به منظور بازرسی و کنترل واحدهای صنفی هرساله برخی از شاخص‌های بازرسی، پرونده‌های تشکیل شده، تخلفات صنفی کشف شده، رسیدگی به شکایات مردمی و اقدامات انجام شده در راستای احقاق حقوق مصرف‌کنندگان و درصد رسیدگی به شکایات واصله را گزارش می‌دهد که اهم آنها در جدول ۲-۲ آمده است.

جدول ۲-۲. شاخص‌های بازرسی و نظارت از واحدهای صنفی طی دوره ۹۹-۱۳۹۴

سال	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	تغییرات ت ۱۳۹۹ به ۱۳۹۸ (درصد)	تغییرات ت ۹ ماهه ۱۴۰۰ به ۹ ماهه ۱۳۹۹
	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۹ ماهه ۱۴۰۰ به ۹ ماهه ۱۳۹۹	۹ ماهه ۱۴۰۰

بازرسی (میلیون فقره)	۶,۱	۴,۱	۳,۶	۳,۸	۴,۰۹	۴,۳۳	۵,۹	۳,۱۹	۲,۷۸	-۱۲,۹
پرونده‌های متشکله (هزار فقره)	۳۴۰	۳۶۲	۲۰۴	۲۰۰	۳۳۲	۲۸۱	-۱۵,۵	۲۰۱	۲۰۲	۰,۷
نسبت پرونده‌های متشکله به بازرسی‌های انجام شده (درصد)	۵,۶	۶,۴	۵,۷	۵,۳	۸,۱	۶,۵	-۱۹,۷	۶,۳	۷,۲۸	۱۵,۶
تخلفات کشف شده (هزار فقره)	۴۲۱	۳۳۲	۲۶۰	۲۸۶	۳۴۶	۳۴۶	۰	۲۴۶	۲۴۲	-۱,۹
نسبت تخلفات کشف شده به بازرسی‌های انجام شده (درصد)	۷,۶	۵,۲	۴,۶	۵,۴	۴,۳	۵,۳	۲۳,۲	۷,۷	۸,۷	۱۲,۹
نسبت تخلفات کشف شده به پرونده‌های تشکیل شده (درصد)	۱۲۳	۱۲۶	۱۲۷	۱۴۳	۱۰۴	۱۲۳	۱۸,۱	۱۲۲	۱۱۹	-۲,۱
رسیدگی به شکایات مردمی (هزار فقره)	۲۳۴	۱۹۷	۱۷۸	۲۶۳	۱۶۰	-	-۳۹,۲	۱۱۵	۱۰۸	-۶,۷
پلمپ شده و نصب پارچه (هزار فقره)	۲۳۵	۲۰۸	۱۸۸	۲۶۳	۲۵۷	۲۴۰	-۶,۶	-	-	-
کل شکایات (هزار فقره)	۴۱	۴۳	۴۲	۴۰	۳۷	۳۵	-۵,۴	-	-	-
درصد رسیدگی به شکایات (در دست بررسی)	۴۴۲	۲۰۹	۲۳۷	۲۴۹	-	-	-	-	-	-
تعداد پرونده‌های صنفی ارسالی به تعزیرات (هزار فقره)	۵۳۷	۱۲۹	۱۵۶	۳۰۲	-	-	-	-	-	-
مجموع پرونده‌های صنفی رسیدگی شده (هزار فقره)	۱۲۱	۶۱,۷	۶۵,۸	-	-	-	-	-	-	-
نسبت پرونده‌های صنفی رسیدگی شده به پرونده‌های ارسالی به تعزیرات	-	-	-	۱۳۷	۱۳۳	۲۳۳	۷۵,۹	-	-	-
ارزش ریالی پرونده‌های صنفی (میلیارد ریال) ^۱	۰,۷۷	۰,۹۲	۰,۳۹	۰,۸۵	۰,۷۴	۱,۹	۱۵۲,۷	-	-	-
میزان جرایم وصولی پرونده‌های صنفی (میلیارد ریال)	-	-	۰,۳	۰,۶	۰,۶	۰,۸	۳۳,۳	-	-	-
نسبت میزان جرایم وصولی به ارزش ریالی پرونده‌های صنفی (درصد)	۶,۱	۴,۱	۳,۶	۳,۸	۴,۰۹	۴,۳۳	۵,۹	-	-	-

مأخذ: گزارش عملکرد وزارت صمت و محاسبات پژوهش.

مطابق جدول بالا:

- تعداد بازرسی‌ها هر چند در دوره ۱۳۹۹-۱۳۹۴ کاهش یافته است، اما با وضع تحریم‌ها و به دلیل شرایط اقتصادی تعداد پرونده‌ها روند فزاینده داشته است. این وضعیت برای پرونده‌های متشکله نیز صادق است.
- نسبت تخلفات کشف شده ارتباط مستقیمی با تعداد بازرسی‌های انجام شده دارد، به طوری که این نسبت از ۷,۶ درصد در سال ۱۳۹۴ به ۴,۶ درصد در سال ۱۳۹۶ کاهش یافته و سپس با وضع تحریم‌ها دوباره افزایش یافته و به ۸,۷ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است.

^۱ دلیل افزایش شدید در سال ۱۳۹۷، به تبع در نظر گرفتن تمامی پرونده‌های متشکله سازمان حمایت بوده که در سال‌های ۹۴-۱۳۹۶ تنها پرونده‌های صنفی در نظر گرفته می‌شد.

۳- تجربه کشور در نظارت و بازرسی بازار

۱-۳- مقدمه

توسعه دولت‌های تنظیم‌گر در کشورهای مختلف خاستگاه‌های مختلفی داشته است، اما در نهایت به شکلی نسبتاً واحد از نهادهای تنظیم‌گر منتهی شد. برای مثال توسعه نهادهای تنظیم‌گر در آمریکا که بسیار پیشتر از انگلستان اتفاق افتاد، به عنوان افزایش مداخلات دولت تعبیر می‌شد، اما همین روند در انگلستان خاستگاهی متفاوت داشت و به منزله ابزاری جهت کاهش تماس مستقیم دولت در رویدادهای اقتصادی و اجتماعی تلقی می‌شد.

طی چند دهه اخیر که کارکرد تنظیم‌گری به عنوان یکی از کارکردهای نظام حکمرانی مطرح شد، دیدگاه‌ها و رویکردهای متفاوتی در خصوص جایگاه و نحوه ایفای نقش آن در نظام حکمرانی بیان شد. برخی رویکردها همچون رویکرد «دولت تنظیم‌گر»، بر محوریت نقش دولت در امر تنظیم‌گری تأکید دارند و برخی دیگر همچون «مکتب شیکاگو» بر کم‌رنگ شدن هر چه بیشتر نقش دولت در اجرای تنظیم‌گری در نظام حکمرانی نوین تأکید کرده‌اند.

در نظریه دولت تنظیم‌گر بر به کارگیری ابزار تنظیم‌گری به جای ابزار بروکراتیک در اعمال کنترل عمومی تأکید می‌شود. با غلبه این دیدگاه، دولت‌ها رویکرد جدید واگذاری امور تصدی‌گرانه را در پیش گرفتند و تا سال ۱۹۸۰ میلادی، بسیاری از دولت‌های غربی برنامه‌های خصوصی‌سازی برای انتقال مالکیت صنایع دولتی در بخش خصوصی را آغاز کردند. با وجود این به دلیل آنکه بسیاری از این صنایع در زمان دولتی بودن در شرایط انحصار یا انحصار طبیعی قرار داشتند، پس از خصوصی‌سازی نیز ویژگی‌های انحصاری خود را حفظ کردند. این مسئله نشان داد که به منظور بهره‌گیری از منافع خصوصی‌سازی، مقوله تنظیم‌گری امری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد؛ تا جایی که شاید بتوان ایجاد نظام تنظیم‌گری را مقدم بر فرآیند واگذاری‌ها دانست. از این رو در بسیاری از کشورها دولت‌ها با کنار کشیدن از جایگاه تصدی‌گری به انجام امور تنظیم‌گرانه پرداختند و مفهوم «دولت تنظیم‌گر» شکل گرفت. در این چارچوب تنظیم‌گری توسط دولت صورت می‌گرفت و دولت با استفاده از اختیارات حاکمیتی خود قواعدی برای فعالین بازارها وضع می‌کرد.

۲-۳- تجربه نظارت و پایش بازار در کشور هندوستان

در هندوستان «وزارت امور مصرف‌کننده، غذا و توزیع عمومی»^۱ از طریق دایره مداخلات بازاری (فعال ذیل دپارتمان امور مصرف‌کنندگان) امور بازرسی بازار را به انجام می‌رساند. در کنار این اداره، انجمن‌های حمایت از مصرف‌کننده که تحت حمایت وزارتخانه مربوطه نیز قرار دارند، همچنین صندوق شکایات آنلاین مصرف‌کنندگان اطلاعات تخلفات در بازار را به وزارتخانه منتقل می‌کنند. با این توصیف، اگر الگوی کنترل و نظارت بر بازار را برحسب میزان تمرکز و میزان اتکا به تشکل‌های مردم‌نهاد در امور سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار در هندوستان مدنظر قرار گیرد، الگوی کنترل و نظارت بر توزیع کالا در هندوستان به صورت «تنظیم بازار مشارکتی» صورت می‌گیرد. [۱۵]

دولت هندوستان از طریق «وزارت امور مصرف‌کنندگان، غذا و توزیع عمومی» نقش اصلی مهمی را در نظام قیمت‌گذاری کالاهای اساسی این کشور ایفا می‌کند. کنترل قیمت برای کالاهای اساسی انجام می‌شود. لیست کالاهای اساسی به صورت دوره‌ای مورد بازبینی قرار می‌گیرد و مواردی به آن اضافه یا حذف می‌شود. دولت می‌تواند در مورد تأمین یا افزایش ذخیره، توزیع اقلام و یا تعیین قیمت در بازار مداخله نماید. دامنه مداخلات صورت گرفته در امور قیمت‌ها در هر دو بخش تولیدکننده و مصرف‌کننده است:

- ✓ مداخلات قیمتی در بخش تولیدکننده: تعیین قیمت‌های حمایتی در بخش تولیدکننده به صورت قیمت کف حمایتی MPS، قیمت کف اجباری که در مواقع لزوم اعمال می‌شود (SMP)، قیمت شناور مدیریت شده (FMP).
- ✓ مداخلات قیمتی در بخش مصرف‌کننده: اعمال سقف قیمت در رابطه با برخی کالاهای مصرفی و تثبیت قیمت (اوره و کودشیمیایی).

قیمت‌گذاری پس از پایش قیمت‌ها و کشف قیمت منصفانه از طریق محاسبه قیمت تمام‌شده انجام می‌شود و در صورتی که قیمت‌های مراکز استانی تفاوت معناداری با قیمت محاسبه شده داشته باشد، از طریق توزیع مستقیم کالا قیمت‌ها یا اعمال مقررات تنظیمی اجبارکننده افراد به افزایش تولید/عرضه (با رعایت مابه‌التفاوت قیمت) تعدیل می‌شود. در صورت تخلف، اداره امور مصرف‌کنندگان ایالت با خاطی برخورد کرده و تذکر می‌دهد و در صورت تکرار پروانه توزیع یا فروش نماینده مربوطه لغو می‌شود. در نهایت، دولت‌های محلی با راه‌اندازی و اداره کمیته‌های بازار و محصولات کشاورزی یا بازارهای عمده‌فروشی، بر مبادله نظام‌مند محصولات کشاورزی نظارت می‌کند.

دولت در اداره امور مصرف‌کنندگان، واحدهای پایش قیمت (PMC)^۱ برای سنجش قیمت و موجودی کالاهای اساسی ایجاد کرده است. این واحدها قیمت خرده‌فروشی ۲۲ قلم کالا را به صورت روزانه از ۱۶۷ مرکز مستقر در کشور و قیمت عمده‌فروشی را از ۳۷ واحد در مورد کالاهای اساسی اعلام می‌گیرند و به دولت گزارش می‌دهند [۲۶].

۱-۲-۳- نقش سایر نهادها

در این بخش به تشریح نقش نهاد رقابتی، نهاد حمایت از مصرف‌کننده و اتحادیه‌ها به‌عنوان اجزایی از نظام توزیع که تأثیر عملکرد آن‌ها بر ایجاد فضای رقابت منصفانه، حمایت از حقوق مصرف‌کننده و حتی تثبیت بازار وارد می‌شود، پرداخته خواهد شد.

۱-۲-۱-۳- نهاد رقابتی

مسائل مربوط به رقابت بر اساس «قانون رقابت ۲۰۰۲»^۲ و توسط کمیسیون رقابت هندوستان تعیین و حل و فصل می‌شود. گرچه پیش از این «قانون انحصار و فعالیت‌های محدودکننده تجارت، ۱۹۶۹»^۳ به تصویب رسیده بود، اما در شناسایی و پیشگیری از فعالیت‌های ضدرقابتی و تضمین رقابت سالم موفقیت چندانی نداشت. قانون رقابت یکی از مهم‌ترین قوانین مرتبط با خرده‌فروشی و نظام توزیع در هندوستان است. بخش‌های ۳، ۴، ۵ و ۶ این قانون در رابطه با قراردادهای ضدرقابت، سوءاستفاده از سلطه و ائتلاف (ترکیب)^۴ است. کمیسیون رقابت مسئول بررسی و رسیدگی به این موارد است. با این‌حال در عمل اثبات سلطه خرده‌فروشان بر بازار به خصوص در مورد فروشگاه‌های عرضه‌کننده محصولات متنوع و دارای شعب در مناطق مختلف کشور، بسیار دشوار است. همچنین اثبات فروش زیرقیمت نیز با توجه به اینکه برخی از خرده‌فروشان توافق‌های عمودی با تولیدکنندگان دارند یا تولیدکنندگان در خارج از هندوستان فعالیت دارند، به سادگی امکان‌پذیر نیست، زیرا سازوکار بررسی و اثبات آن از طریق بررسی اسناد و مدارک داخلی تولیدکننده است. خرده‌فروشان زنجیره‌ای بزرگ بسیاری از محصولات خود را کمتر از حداکثر قیمت خرده‌فروشی^۵ به فروش می‌رسانند که بر اساس قانون لزوماً قیمت‌گذاری غارتگرانه^۶ نیست. با این وجود مالیات بر اساس حداکثر قیمت درج‌شده روی کالا اخذ می‌شود و لذا هزینه‌های خرده‌فروشان زنجیره‌ای که اجناس را زیرقیمت به فروش می‌رسانند، افزایش می‌دهد. این امر موجب می‌شود که رقابت با خرده‌فروشان کوچک منصفانه‌تر شود [۲۷]. بر مبنای قانون رقابت، توافق بین شرکت‌های فعال در زنجیره تأمین برای فروش بر اساس قیمت از پیش تعیین‌شده توسط سازنده یا تأمین‌کننده در صورتی که مخل رقابت باشد، ممنوع است. این سازوکار تحت عنوان «حفظ قیمت بافروش»^۷ شناخته می‌شود. گرچه در صورتی که سقف قیمتی تعیین شود و قیمت‌های کمتر از آن نیز قابل عرضه باشد، این توافق غیررقابتی نخواهد بود. کنترل قیمت‌هایی توسط تأمین‌کننده در صورتی که اثرات نامطلوبی بر رقابت داشته باشد، به‌عنوان قرارداد ضدرقابت تلقی می‌شود. در بخش ۳ و ۵ قانون رقابت، همکاری‌های افقی بین بازیگران شبکه توزیع، ادغام و اکتساب‌ها همگی تحت نظیر کمیسیون رقابت انجام می‌شود. قانون رقابت توسط کمیسیون رقابت هندوستان اجرایی می‌شود که رئیس و ۷ عضو آن توسط دولت مرکزی انتخاب می‌شوند. شناسایی قراردادهای اقداماتی که ضدرقابت هستند توسط بازوی بازرسی کمیسیون رقابت، انجام می‌شود. کمیسیون در صورت کشف تخلف می‌تواند دستور به فسخ قرارداد، جلوگیری از فروش محصولات، و یا صدور جریمه دهد [۲۸].

۱-۲-۱-۳- نهاد حمایت از مصرف‌کننده

وزارت امور مصرف‌کنندگان، غذا و توزیع عمومی در هندوستان مهم‌ترین مرجع رسیدگی به امور مصرف‌کنندگان این کشور است. اداره امور مصرف‌کنندگان به‌عنوان یکی از دو زیرمجموعه این وزارتخانه در سال ۱۹۹۷ و برای توانمندسازی مصرف‌کنندگان ایجاد شد. وظیفه اصلی این اداره اجرای قانون حمایت از مصرف‌کنندگان (۱۹۸۶)، اجرای قانون استاندارد (۲۰۱۶) و اجرای قانون متروپولی قانونی (۲۰۰۹) است. همچنین تعیین ضوابط کالاهای بسته‌بندی‌شده، اجرای قانون کالاهای اساسی (۱۹۵۵)، قانون جلوگیری از بازار سیاه و

۱ Price Monitoring Cell (PMC)

۲ The Competition Act, 2002

۳ The Monopolies and Restrictive Trade Practices Act, 1969

۴ Abuse of dominance and combinations

۵ the printed maximum retail price (MRP)

۶ Predatory pricing

۷ Resale price maintenance' (RPM)

تأمین کالاهای اساسی^۱ (۱۹۸۰)، پایش قیمت و میزان دسترسی به کالاهای اساسی، تجارت داخلی، آموزش متروپولیژی قانونی، قانون نام و نشان تجاری^۲ (۱۹۵۲)، تعاونی‌های مصرف‌کنندگان^۳ و خانه ملی تست از سایر مأموریت‌ها و وظایف این اداره است. واحد حمایت از مصرف‌کنندگان در این اداره در زمینه شکایات مصرف‌کنندگان از کالاها و خدمات مسئولیت دارد. قانون حمایت از مصرف‌کننده^۴ (۱۹۸۶) مهم‌ترین محور در حرکت به سمت حمایت از حقوق مصرف‌کننده در هندوستان است، که شامل تمامی کالاها و خدمات می‌شود. این قانون حقوق مصرف‌کننده در زمینه ایمنی، اطلاعات، انتخاب، نمایندگی‌ها، شکایت و آموزش در زمینه حقوق مصرف‌کننده را تضمین می‌کند. این قانون همچنین شکایت آسان، سریع و کم‌هزینه و جبران خسارت‌های وارده به مصرف‌کننده را پیش‌بینی کرده است. در این راستا سیستم شبکه قضایی سه لایه در سطح منطقه، ایالت و کشور برای رسیدگی به شکایات مصرف‌کنندگان طراحی شده است. این سیستم تحت عنوان کمیسیون ملی رسیدگی به شکایات مصرف‌کنندگان^۵ به هر گونه شکایت در زمینه نقص کالا یا خدمات یا اقدامات غیرمنصفانه در تجارت و معاملات رسیدگی می‌کند. این کمیسیون را قاضی‌های بازنشسته دادگاه عالی اداره می‌کنند. سطح بررسی بر اساس میزان خسارت مورد شکایت تعیین می‌شود. شکایت‌هایی کمتر از ۱۰۰ هزار روپیه در سطح منطقه، بین ۱۰۰ هزار تا ۱۰ میلیون روپیه در سطح ایالت و بیشتر از ۱۰ میلیون روپیه در سطح ملی مطرح می‌شود. جریمه‌ها در صورتی که شاکیان مشخص باشد به آن‌ها پرداخته می‌شود، و در صورتی که این امر به هر دلیلی امکان‌پذیر نباشد، بخشی از هزینه جریمه به حساب اداره امور مصرف‌کنندگان و بخشی از آن به حساب انجمن‌های مصرف‌کنندگان واریز می‌شود.

بر اساس قانون حمایت از مصرف‌کننده، شورای حمایت از مصرف‌کننده در سطح دولت مرکزی و ایالت‌ها و منطقه‌ها ایجاد شده است. ریاست شورای مرکزی بر عهده وزیر مسئول اداره امور مصرف‌کنندگان و در سطح ایالتی نیز بر عهده وزرای مسئول ادارات امور مصرف‌کننده ایالتی است. در حال حاضر ۶۲۵ شورای در سطح مناطق، ۳۵ شورای ایالتی در کنار شورای ملی به شکایات مصرف‌کنندگان رسیدگی می‌کنند.

دولت هندوستان و اداره امور مصرف‌کنندگان خط ملی کمک‌رسانی به مصرف‌کننده^۶ را جهت ارائه مشاوره، اطلاعات و راهنمایی جهت توانمندسازی مصرف‌کنندگان و متقاعدسازی کسب‌وکارها برای توجه به نگرانی‌ها و شکایات مصرف‌کنندگان راه‌اندازی کرده است. این شبکه به بیش از ۴۰ هزار تماس در ماه پاسخ می‌دهد و با ۳۰۰ شرکت بزرگ برای انتقال شکایات و دریافت بازخورد همکاری دارد. پرتال مربوط به «سازوکار یکپارچه جبران خسارت»^۷ نیز راه‌اندازی شده است، که تمامی ذی‌نفعان شامل مصرف‌کنندگان، سازمان‌های فدرال و ایالتی، شرکت‌های خصوصی، قانون‌گذاران، و مراجع قانونی را در یک پلتفرم جمع کرده است. مصرف‌کنندگان می‌توانند شکایات خود را از طریق این پرتال ثبت کنند. این سیستم سه مرحله را برای رسیدگی به شکایات مصرف‌کنندگان دنبال می‌کند. در مرحله اول، به مصرف‌کنندگان نسبت به حقوق خود و شخص یا واحد مسئول در شرکت مورد شکایت اطلاع‌رسانی می‌شود. در مرحله دوم و در صورتی که مسئله حل نشود، مصرف‌کننده به سطح صنعت و بخش مربوط، سازمان‌های تنظیمی بخشی یا اتاق‌های بازرگانی که در بخش صنعتی مربوطه مسئولیت دارند، ارجاع داده می‌شود. در مرحله نهایی مصرف‌کنندگان به دادگاه‌های مصرف‌کنندگان که تحت قانون حمایت از مصرف‌کنندگان فعالیت دارند هدایت می‌شوند و شکایات تنظیم و ارائه می‌شود.

در کنار حمایت از مصرف‌کننده قوانین دیگری نیز در این زمینه مورد استناد قرار می‌گیرد. قانون اداره استاندارد هند^۸ (۲۰۱۶) بر تدوین استانداردهای اختیاری و استانداردهای الزام‌آور در زمینه محصولات و خدمات مرتبط با سلامتی، ایمنی، محیط زیست و پیشگیری از فعالیت‌های فریبنده تأکید دارد. قانون سلامت و استاندارد مواد غذایی^۹ (۲۰۰۶) مقررات تولید، ذخیره، توزیع، فروش و واردات مواد

۱ Prevention of Black Marketing and Maintenance of Supply of Essential Commodities Act, 1980

۲ The Emblems and Names (Prevention of Improper Use) Act, 1952

۳ Consumer Cooperatives

۴ Consumer Protection Act, 1986

۵ National Consumer Disputes Redressal Commission

۶ National Consumer Helpline

۷ Integrated Grievance Redress Mechanism (INGRAM)

۸ The Bureau of Indian Standard Act 2016

۹ The Food Safety and Standards Act, 2006

غذایی را با هدف تأمین مایحتاج موردنیاز شهروندان را تعیین می‌کند. اداره سلامت و استاندارد موادغذایی هندوستان بر اساس این قانون ایجاد شده است. قانون متروپولی قانونی (۲۰۰۹) که جایگزین قانون استانداردهای وزن و اندازه (۱۹۸۵) شده است، تضمین می‌کند که تمامی اوزان و اندازه‌هایی که برای معامله یا تجارت یا سلامت و ایمنی مورد استفاده قرار می‌گیرند دقیق و قابل اعتماد هستند. لذا مصرف‌کننده به مقدار پولی که پرداخت می‌کند محصول دریافت می‌کند. قانون داروها و درمان‌های جادویی (تبلیغات ناعادلانه)^۱ (۱۹۵۴) تبلیغات دارو و روش‌های درمانی در هندوستان را کنترل می‌کند و تبلیغاتی که ادعای خواص جادویی دارند را ممنوع کرده است. قانون داروها و مواد آرایشی^۲ (۱۹۴۰) واردات، تولید و توزیع دارو در هندوستان را تنظیم می‌کند. هدف اصلی قانون تضمین امنیت، اثربخشی و کیفیت داروها و مواد آرایشی در بازار هندوستان است.

در کنار نهادهای حاکمیتی مذکور، انجمن‌های مصرف‌کنندگان نیز در هندوستان شکل گرفته‌اند. مهم‌ترین نهاد غیرحاکمیتی در این زمینه انجمن هدایت مصرف‌کنندگان هندوستان^۳ است که در راستای آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان و حمایت از حقوق آن‌ها از سال ۱۹۶۶ فعالیت می‌کند. این انجمن فعالیت‌های نظیر آموزش و اطلاع‌رسانی به مصرف‌کنندگان، پیگیری شکایات مصرف‌کنندگان و آزمایش و بازرسی محصولات مصرفی را انجام می‌دهد. انجمن در زمینه نحوه شکایت به دادگاه‌های مشتریان مشاوره‌های تخصصی موردنیاز را به مشتریان ارائه می‌دهد. در صورتی که تعداد شکایات در مورد یک محصول یا شرکت زیاد باشد، انجمن طرفین را برای حل مشکل دعوت می‌کند. کمیته رسیدگی به شکایات مشتریان در انجمن سالانه تعداد زیادی از شکایات را به این نحو مدیریت می‌کند. کمیته تست و بازرسی این انجمن نیز به صورت مستقل کالاهای مصرفی را مورد ارزیابی قرار می‌دهد و در صورت عدم انطباق با استانداردها و کیفیت مورد نظر، نتایج به سازمان‌های نظارتی و اداره استاندارد عرضه می‌شود. در مواردی که انجمن به شکایت مصرف‌کنندگان ورود کرده یا خود رأساً تخلفی را گزارش می‌دهد، بخشی از جرائم متخلفان یا نقض‌کنندگان حقوق مصرف‌کننده به صندوق رفاه مصرف‌کنندگان این انجمن واریز می‌شود و انجمن می‌تواند منابع مالی خود در هر فعالیت تجاری که صلاح بداند سرمایه‌گذاری کند، گرچه این منابع تنها می‌تواند در فعالیت‌هایی که در راستای آگاهی بخشی و توانمندسازی مصرف‌کنندگان هزینه شود. با توجه به فعالیت‌های این انجمن در سال‌های گذشته، نماینده‌ای از انجمن در نهادهایی نظیر سازمان استاندارد هند، تنظیمات مقررات ارتباطات، توسعه و تنظیم مقررات بیمه و کمیته‌های مشورتی امور مشتریان صنایع مختلف عضویت دارد.

۳-۳- الگوی کنترل، نظارت و پایش بازار در مالزی

اگر الگوی کنترل و نظارت بر بازار را برحسب میزان تمرکز و میزان اتکا به تشکل‌های مردم‌نهاد در امور سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار در مالزی مدنظر قرار گیرد، الگوی کنترل و نظارت بر توزیع کالا در مالزی به صورت «تنظیم بازار مشارکتی» صورت می‌گیرد. در مالزی یک وزارتخانه تخصصی امور توزیعی و مصرف‌کننده مسئول سازماندهی به حوزه توزیع کشور بوده و انجمن‌های تخصصی مصرف‌کننده تحت حمایت وزارتخانه عموماً در ارائه مشاوره و توانمندسازی بر بازار مؤثر هستند. بخش مهم امور سیاست‌گذاری، نظارت و بازرسی بازار و امور مصرف‌کننده در کشور مالزی به صورت متمرکز در وزارتخانه بازرگانی داخلی و امور مصرف‌کننده به انجام می‌رسد و در کنار آن استفاده از ظرفیت بخش غیردولتی در امور اجرایی نظارت بر بازار و ارائه گزارش به وزارتخانه امری معمول است. با وجودی که کنترل مستقیم قیمتی در مالزی تاریخ طولانی دارد و یکی از مهم‌ترین قوانین در این ارتباط، قانون کنترل قیمت (۱۹۴۶) است، در حال حاضر بازبینی‌های زیادی در رابطه با محدودسازی کنترل مستقیم قیمتی در این کشور به عمل آمده است. در واقع کنترل‌های مستقیم صورت گرفته عمدتاً با استفاده از دو ابزار: ۱- تعیین قیمت‌های سقف (تنها در خصوص چند قلم محدود^۴

۱ The Drugs and Magic Remedies (Objectionable Advertisements) Act, 1954

۲ The Drugs and Cosmetics Act, 1940

۳ Consumer Guidance Society of India

۴. کالاهایی نظیر آرد گندم، گازوئیل، بنزین، نفت گاز، شکر و روغن در این دسته است.

کالای اساسی و انحصاری)؛ ۲- تثبیت قیمت برخی تولیدات انجام می‌شود. ارقام مشمول تعیین سقف قیمت ثابت نبوده و طبق «برنامه کنترل قیمت در مناسبت‌های تقویمی» و حسب آنکه مقارن با کدامیک از ۶ مناسبت تقویمی باشد، در مناطق مختلف این کشور تفاوت دارد. البته، این امر نافی امکان مداخله دولت در بازارهای مواجه با بی‌ثباتی نیست. کنترل‌های قیمتی به عمل آمده از چند روز قبل از شروع مناسبت از طریق وزارتخانه بازرگانی داخلی و امور مصرف‌کننده اطلاع‌رسانی شده و عرضه‌کنندگان ملزم هستند با درج برچسب قیمتی رنگی، تحت کنترل بودن قیمت کالای مربوطه را مشخص کنند و کالا را با همان قیمت مصوب عرضه نمایند. این جریان تا چند روز پس از خاتمه مناسبت ادامه می‌یابد. با توجه به فرایندی که در بالا به آن اشاره گردید، دسترسی به اطلاعات کافی و مناسب مطابق این برنامه در اختیار مصرف‌کنندگان قرار می‌گیرد.

علاوه بر نقش مهم فدراسیون انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در پایش قیمت‌های بازار، مرجع اصلی متولی کنترل و نظارت بر بازار در مالزی وزارت بازرگانی داخلی و امور مصرف‌کننده است. ذیل این نهاد، طبق قانون کنترل بازار و ضدسودجویی (۲۰۱۱)، سه مرجع دیگر به صورت زیر پیش‌بینی شده است:

- کنترل‌کننده قیمتی. ۳. مرجع انتصاب: وزیر تجارت داخلی و امور مصرف‌کنندگان؛
- معاونان کنترل‌کننده قیمتی. ۴. مرجع انتصاب: کنترل‌کننده قیمتی و عهده‌دار بخشی از وظایف و اختیارات آن مرجع؛
- دستیاران کنترل قیمت. ۵. مرجع انتصاب: کنترل‌کننده قیمتی برای کمک به معاونان.

علاوه بر مراجع فوق، طبق ماده ۴۱ قانون کنترل قیمت و ضدسودجویی، یک نهاد به صورت «شورای مشورتی قیمت‌گذاری» نیز در قانون مربوطه پیش‌بینی شده که در امور قیمت‌گذاری و همچنین مبارزه با سودجویی نظرات مشورتی خود را به وزیر ارائه می‌دهند. اعضای این شورا که به ریاست معاون وزیر تجارت داخلی و امور مصرف‌کنندگان تشکیل می‌شود، عبارت از نمایندگان بخش دولتی (۴ نفر) و غیردولتی (حداکثر ۶ نفر از صاحب‌نظران حوزه‌های بازرگانی، صنایع، تجاری، حقوقی، اقتصادی، تجارت منصفانه، حمایت از حقوق مصرف‌کننده) با حکم وزیر بازرگانی داخلی و امور مصرف‌کنندگان است. در مجموع، تصمیمات شورا ماهیت مشاوره‌ای داشته و بنابراین شورا مصوبه‌ای نخواهد داشت.

۱-۳-۳- نقش سایر نهادها

۱-۱-۳-۳- نهاد رقابتی

بنابر قانون رقابت ۲۰۱۰، دو مورد اصلی ممنوعیت مهم وجود دارد که در حوزه فعالیت‌های توزیعی مورد توجه قرار می‌گیرد. مورد اول در بخش (۴) قانون مبنی بر «ممنوعیت انجام توافقات افقی و عمودی جهت تعیین قیمت‌های ثابت و یا سهم بازار» است. مورد دوم در بخش (۱۰) مطرح شده و عبارت است از ممنوعیت هر نوع اقدام مستقیم یا غیر مستقیمی که شامل سوءاستفاده از موقعیت غالب در بازار باشد. ورود کمیسیون رقابت مالزی از مرحله‌ای آغاز می‌شود که توزیع‌کننده از حدود سلبی پیش‌بینی شده در قانون فراتر رفته و اقدامی ممنوع را حسب ممنوعیت‌های تصریح‌شده در قانون رقابت به عمل آورد. ضمناً، کمیسیون مذکور به منظور شفاف‌سازی اقدامات خود اقدام به ارائه دستورالعمل‌هایی نموده است که بتواند مواضع خود را شفاف نماید. این دستورالعمل‌ها تحت عناوین زیر در دسترس شرکت‌ها قرار گرفته است:

- دستورالعمل سوءاستفاده از موقعیت غالب (۲۰۱۲): بسیار مرتبط با امور فروشگاه‌های بزرگ و ابراستورها؛

۱. در تثبیت قیمت، گاه دولت از روش پرداخت‌مابه‌التفاوت به تولیدکنندگان نیز بهره می‌گیرد. به طور مثال، شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی در این کشور با دریافت مابه‌التفاوت کرایه حمل‌ونقل، در سطح قیمت‌های پایین‌تری فعالیت می‌کنند. ضمن اینکه مسافران در قیمت‌های پایین‌تر امکان دریافت خدمات حمل‌ونقل را دارا می‌باشند، شرکت‌های حمل‌ونقل نیز از منفعت مسافر بیشتر برخوردار هستند.

۲. رمضان، سال نو چینی، جشن دیوالی (دیپاوالی)، کریسمس، فستیوال تکریم افراد بومی مالزی، جشن برداشت محصول.

۳ Price Controller

۴ Deputy Price Controllers

۵ Assistant Price Controllers

۶ Price Advisory Council

- دستورالعمل تعیین بازار (۲۰۱۲): قابل کاربرد در خصوص کلیه عوامل توزیعی؛
- دستورالعمل قراردادهای ضدرقابتی (۲۰۱۲): قابل کاربرد در خصوص کلیه عوامل توزیعی.
- دستورالعمل کمیسیون رقابت مالزی برای حقوق مالکیت فکری و قانون رقابت (۲۰۱۹): بسیار مرتبط با امور فرانچایزرها.

۲-۱-۳-۳-نهاد حمایت از مصرف کننده

الف- شورای مشورتی مصرف کننده: این شورا براساس قانون حمایت مصرف کننده ۱۹۹۹ ایجاد شد. اهداف اصلی شورا بحث و بررسی در مورد مسائل امور مصرف کننده به ویژه در حوزه قوانین حمایت از مصرف کنندگان و همچنین ارائه مشاوره به وزیر بازرگانی داخلی و امور مصرف کننده است. اعضای شورای مشورتی مصرف کننده عبارتند از:

- دبیرکل وزارت بازرگانی داخلی و امور مصرف کننده یا نماینده وی؛
 - ۱۶ عضو دیگر که نماینده منافع مصرف کنندگان، تولیدکنندگان، عرضه کنندگان، سازمان‌های غیردولتی و اعضای دانشگاهی.
- باید اشاره کرد که مدت انتصاب این افراد ۲ سال است؛ هرچند می‌توانند باز هم بعد از اتمام این دوره دوباره برای انتصاب مجدد انتخاب شوند.

ب- انجمن مصرف کننده سلانگور: این انجمن مصرف کننده اولین انجمن ثبت شده در امور مصرف کننده بود که در سال ۱۹۶۵ با ۳۲ عضو ایجاد شد. اقدامات اصلی این انجمن مشتمل بر حمایت از مصرف کننده، آموزش مصرف کننده، نمایندگی مصرف کنندگان و انجام پژوهش است.

ج- انجمن مصرف کننده پنانگ: این انجمن یک سازمان غیرانتفاعی و غیردولتی است که در سال ۱۹۷۰ در مالزی ثبت شده است. این انجمن وظایف متعددی را در این سال‌ها برعهده داشته که شامل امور مرتبط با قیمت محصولات و کیفیت آن‌ها تا موارد گسترده‌ای همچون حفاظت از محیط زیست، حمایت از سلامت مردم، مشاوره برای امنیت غذایی و زندگی پایدار است. این انجمن در حوزه‌هایی مانند توانمندسازی زنان، آموزش و تشکیل برنامه‌های اجتماعی و توسعه فرهنگ و سبک زندگی عموم مردم همواره فعال بوده است. هدف اصلی این انجمن اجرای کمپین آگاه‌سازی در گستره وسیع و مردمی در حوزه‌های سلامت، اقتصاد، مسائل اجتماعی و محیط زیستی بوده و همچنین هدف دیگر آن بررسی نوسانات بازار و عوامل تاثیرگذار بر آن و ارائه مشاوره و پیشنهادات به وزارتخانه و سازمان‌های متولی بخش تجارت و کسب و کار است.

د. انجمن رسمی صدای مصرف کننده سراواک: این انجمن در سال ۲۰۱۲ راه‌اندازی شد تا بتواند با وزارتخانه‌های مربوطه و بخش‌های دولتی و خصوصی در امور مصرف کنندگان همکاری داشته و آگاهی و دانش عمومی از حقوق مصرف کننده را در منطقه سراواک بهبود بخشد. مأموریت اصلی این انجمن افزایش آگاهی مردم، حمایت از سلامت و امنیت مصرف کننده، حمایت و حفاظت از محیط زیست، حفظ امکانات ملی فراهم شده توسط دولت، تقویت روابط مردم صرف نظر از مذهب و نژاد آن‌ها و حمایت از مصرف کننده در مقابل کلاهبرداری و سوءاستفاده است. این انجمن علاوه بر برگزاری رویدادهای حضوری در امور مصرف کنندگان در وب سایت خود، بخشی را برای ارسال شکایت آنلاین در نظر گرفته است و در خصوص شکایاتی که مصرف کنندگان در موضوعات مختلف مطرح نمایند، مشاوره می‌دهد.

ه. فدراسیون انجمن‌های مصرف کننده مالزی: در دهه ۱۹۷۰، با ایجاد انجمن‌های مصرف کننده متعدد این فدراسیون با فراخوان دولت جهت انجام فعالیت‌های مشاوره‌ای و هماهنگی بین انجمن‌ها ایجاد شد. این فدراسیون در سال ۱۹۷۳ راه‌اندازی شد تا بتواند اقدامات حوزه مصرف کننده مالزی را به سطح بین‌المللی پیوند دهد و در جهت تقویت حمایت از مصرف کنندگان از طریق لابی‌گری، شبکه‌سازی، نمایندگی، ایجاد کمپین و آموزش کارهای خود را پیش ببرد. از جمله انجمن‌های مصرف کننده تحت حمایت آن می‌توان

۱ Consumer Advisory Council

۲ Selangor Consumer Associations (SCA)

۳ Consumer Association of Penang (CAP)

۴ CAP's concerns has expanded from matters of daily living such as product price and quality to more complex problems of meeting basic human needs,

۵ The Consumer Voice Association officially Sarawak (Covas)

۶ Federation of Malaysian Consumers Associations (FOMCA)

به انجمن حمایت از مصرف‌کننده سالنگور، انجمن مصرف‌کننده پنانگ، انجمن مصرف‌کننده سراواک و غیره اشاره داشت. لذا، این فدراسیون فراتر از چارچوب‌های محلی و سنتی امور مصرف‌کننده در بازار اقدام می‌کند که صرفاً رویکرد «ارزش پول» بوده است و به جای آن در حوزه رویکرد «ارزش مردم»، «ارزش محیط» و «ارزش پول» مشاوره می‌دهد. این سازمان چتری روی سر انجمن‌های مصرف‌کننده ثبت شده در مالزی است.^۱

۴-۳- الگوی کنترل، نظارت و پایش بازار در ترکیه

اگرچه قیمت نیز به‌عنوان یکی از فاکتورهای کنترل و نظارت مورد نظر قرار دارد،^۲ محور اصلی کنترل و نظارت بر بازار در ترکیه استاندارد، بهداشت، ایمنی و رعایت ملاحظات زیست محیطی است. در این رویکرد تمامی کالاهای عرضه‌شده به بازار می‌باید برخوردار از حداقل شرایط استاندارد بهداشتی، ایمنی و زیست‌محیطی باشند. این وظیفه تولیدکننده/نماینده انحصاری و یا واردکننده است که تضمین کند که کالای واردشده به بازار ایمن است. نظارت بر این امر از طریق ماموران بخش عمومی در هر دو سطح وارداتی و عرضه کالاها به بازار انجام می‌گیرد. نظارت بر بازار در ترکیه مشتمل بر مراحل زیر است:

- انجام برنامه‌ریزی استراتژیک از سوی دستگاه نظارتی در راستای اولویت‌بندی شرکت‌ها، گروه‌های محصولی و فاکتورهای ریسک در هر بازار؛
- کنترل علائم تجاری و اسناد کالایی در چارچوب محصول انجام‌شده و نمونه‌گیری در شرایط ضرورت؛
- ارسال نمونه‌ها به آزمایشگاه؛
- ممنوعیت عرضه کالاها به بازار و تجمیع محصولات نایمن از بازار؛
- انتشار عمومی نتایج این اقدامات در راستای حمایت از سلامت مصرف‌کنندگان.

مراحل فوق بر اساس «استراتژی ملی نظارت بر بازار و کنترل» به انجام می‌رسد که در چارچوب مذاکرات عضویت کامل ترکیه در اتحادیه اروپا برای اولین بار در سال ۲۰۱۰ تدوین شد و سپس در سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۲ بروزرسانی شد. نهایتاً، استراتژی جدید که با مشارکت تمامی دستگاه‌های دخیل طی سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۱۵ تدوین شده بود، در سال ۲۰۱۸ از طریق هیئت نظارت بر بازار، با هدف بازرسی و ارزیابی ایمنی کالا به تصویب رسید. هدف از این سند تقویت زیرساخت‌های قانونی و اداری مرتبط با نظارت بر بازار، افزایش اثرگذاری بازرسی‌ها، بهره‌مندی حداکثری از فناوری اطلاعات، افزایش هوشیاری در خصوص ایمنی محصولات، تضمین مشارکت فعال ذی‌نفعان در امر نظارت‌ها و ارتقای همکاری‌های بین‌المللی است. مقرر است اجرای محتوی سند از طریق ۹ دستگاه مسئول بازارهای کالایی به انجام برسد و مسئول هماهنگی‌ها که قبلاً وزارت اقتصاد بود و در فرآیند تحولات کابینه منحل شد، از سال ۲۰۱۸ «وزارت تجارت» باشد. طبق سند، در امر بازرسی‌ها حتی اگر از ظرفیت بخش غیردولتی^۳ بهره‌گیری شود، آن‌ها اختیاری برای عمل بدون هماهنگی با بازرسان دولتی ندارند. در جدول ۳-۱ الگوی تقسیم کار نظارت بر بازار کالاهای مختلف، بین دستگاه‌های مختلف متولی ارائه شده است.

جدول ۳-۱: دستگاه‌های مسئول امور نظارت و بازرسی بازار (PGD)

نام وزارتخانه	حوزه کالایی
وزارت صنعت و فناوری	آسانسور، ماشین‌آلات، تجهیزات گازی، خودرو، بویلر، ابزارهای سنجش وزن، باتری...،
وزارت تجارت	شونده‌ها، محصولات شیمیایی، منسوجات، پوشاک و کفش، مواد تزئینی، لوازم خانگی...،
وزارت بهداشت	لوازم آرایشی و تجهیزات پزشکی

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی انجمن حقوق مصرف‌کننده در: <https://www.consumersinternational.org/>

۲. نظارت بر بازار و بازرسی (PGD) از جمله وظایف مؤسسات عمومی است. این مؤسسات علاوه بر توجه به موارد فوق‌الذکر به بازرسی برجسب‌های قیمتی، علائم درج شده روی محصول، بسته‌بندی و اسناد پشتیبان نیز می‌پردازند.

۳. مقصود «شرکت‌های طرف سوم بازرسی محصول» است که طرف قرارداد دستگاه‌های دولتی قرار می‌گیرند.

نام وزارتخانه	حوزه کالایی
وزارت کشاورزی و جنگلداری	مواد غذایی، کود شیمیایی، تنباکو،...
وزارت محیط زیست و شهری	مصالح ساختمان، سوخت‌های جامد
مقام تنظیمی اطلاعات و فناوری ارتباطات	تجهیزات رادیویی و ترمینال‌های ارتباط از راه دور
وزارت کار، تأمین اجتماعی و خانواده	تجهیزات حفاظت شخصی
وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت	قاب‌های تفریحی، تجهیزات کشتیرانی
مقام تنظیمی بازارهای انرژی	انواع سوخت

مأخذ: وزارت تجارت ترکیه در: <https://www.ticaret.gov.tr/>

در تکمیل اقدامات هماهنگ دستگاهی در امر نظارت و بازرسی بازار، سیستم اطلاعات بازرسی و نظارت بر بازارهای ملی (PGDBIS)^۱ یک زیرساخت اطلاعاتی است که در آن نتایج بازرسی‌های به عمل آمده در مجاری وارداتی و شبکه‌های توزیع داخلی به انضمام نتایج جمع‌شده بازرسی‌های صورت گرفته توسط ۹ دستگاه دیگر (PGD) تحت هماهنگی وزارت تجارت بارگذاری می‌شود. هدف اصلی از راه‌اندازی این زیرساخت، حمایت از سازمان‌ها در برنامه‌ریزی و اولویت‌بندی بازرسی‌ها است و بدین‌روی این سیستم تنها در دسترس متولیان امر بازرسی و نظارت بازار قرار دارد.

در این سیستم، گزارشات به‌صورت دوره‌ای و سالانه بارگذاری می‌شود. در نهایت، به‌منظور هماهنگ‌سازی عملیات این دستگاه‌ها، موارد طی جلسات ادواری به هیئت نظارت بر بازار و هماهنگی امور ممیزی (PGDKK)^۲ و هیئت نظارت، بازرسی و ارزیابی ایمنی کالا^۳ گزارش می‌شود. با این توصیف، الگوی کنترل و نظارت بر بازار در ترکیه، برحسب میزان تجمع وظایف و میزان اتکا به تشکل‌های مردم‌نهاد در امور سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار، به‌صورت «تنظیم بازار تخصصی» است بدین صورت که:

- در امور سیاست‌گذاری بازار کالاهای اساسی وزارت کشاورزی و جنگلداری (از طریق TMO و ESK) مسئول برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است.
- در رابطه با سایر کالاها، وزارت تجارت مسئول سیاست‌گذاری‌های مقتضی است.
- در بخش کنترل و نظارت بر بازار (اعم از کالاهای اساسی و سایر بازارها)، موارد از طریق ۹ دستگاه به انجام می‌رسد و هماهنگی میان عمل آنها نیز از طریق هیئت نظارت و هماهنگی بازار به انجام می‌رسد.
- در نهایت، در هر دو حالت، نقش تشکل‌های مردم‌نهاد نسبتاً ضعیف است و تشکل‌ها تنها در زمینه آموزش مصرف‌کنندگان و پایش بازار فعال هستند.

۱-۴-۳- نقش سایر نهادها

۱-۱-۴-۳- نهاد رقابتی

نهاد رقابتی ترکیه با هدف تأمین شرایط رقابتی در بازار از سال ۱۹۹۴ مشغول فعالیت است. نهاد مذکور طبق ماده ۵ قانون حمایت از رقابت این کشور اختیار صدور ابلاغیه در رابطه با اعمال معافیت‌های بلوکی (یکجا)^۵ از ممنوعیت‌های موضوع ماده ۴ قانون رقابت این کشور دارد. ممنوعیت‌های موضوع این ماده عبارتند از:
الف. تعیین قیمت خرید یا فروش کالاها یا خدمات؛

^۱ National Market Surveillance and Inspection Information System

^۲ Market Surveillance and Audit Coordination Board

^۳ Market Surveillance, Inspection and Product Safety Evaluation Board

^۴ rekabet.gov.tr

^۵ مقصود تعیین معافیت‌های یک‌جا از الزامات ماده ۴ قانون رقابت این کشور است.

ب. تقسیم بازارها برای کالاها یا خدمات و اشتراک و کنترل انواع منابع بازار یا عناصر؛

ج. کنترل میزان عرضه یا تقاضا در رابطه با کالاها یا خدمات یا تعیین آنها در خارج از بازار؛

د. محدود کردن فعالیت شرکت‌های رقیب یا جلوگیری از ورود احتمالی جدید به بازار و

مقام رقابتی ترکیه در خصوص آن دسته «توافقات عمودی» یا به عبارتی توافقاتی که «در میان اجزای دخیل در زنجیره ارزش یک کالا» صورت گیرد و منجر به تولید و توزیع بهتر محصولات در بازار شود، مجموعه معافیت‌های عمومی از ممنوعیت‌های موضوع ماده ۴ قانون رقابت این کشور را در قالب یک ابلاغیه صادر نموده است. این ابلاغیه جایگزین سه ابلاغیه قبلی به شرح موارد زیر شد:

➤ ابلاغیه معافیت‌های بلوکی در خصوص توزیع انحصاری شماره ۱۹۹۷/۳؛

➤ ابلاغیه معافیت‌های بلوکی در خصوص توافقات خریدهای انحصاری شماره ۱۹۹۷/۴؛

➤ ابلاغیه معافیت‌های بلوکی در خصوص قراردادهای فرانچایز شماره ۱۹۹۸/۸؛

➤ ابلاغیه مذکور به شماره ۲۰۰۲/۲ به منظور ایجاد یکپارچگی بالاتر میان بازارهای مختلف توزیعی صادر شد. طبق ماده ۲

این ابلاغیه چنین آمده است:

«بر آن دسته توافقات عمودی که در رابطه با تعهدات عرضه انحصاری صورت می‌پذیرد، به شرطی معافیت (از ممنوعیت‌های ماده ۴ قانون حمایت رقابت) اعمال می‌شود که سهم بازاری تأمین‌کننده در بازار مورد نظر (که در آن خرید کالاها و خدمات موضوع توافق عمودی انجام می‌شود) بیشتر از ۴۰ درصد نباشد.» در رابطه با آن دسته توافقاتی که ناظر بر تعهدات عرضه انحصاری است، به شرطی معافیت اعمال می‌شود که سهم خریدار از بازار موضوع توافق عمودی، از ۴۰ درصد بیشتر نباشد.

آن دسته توافقات عمودی که در آن یا تولیدکننده و توزیع‌کننده و یا خریدار و توزیع‌کننده یک واحد باشد، اما توزیع‌کننده مورد نظر اقدام به توزیع کالاها را رقیب نیز بنماید، مشمول این معافیت‌ها خواهد بود. از طریق این ابلاغیه، انگیزه بسط عمودی در زنجیره ارزش برای عوامل توزیعی افزایش یافته است. این روش، در اقتصادی که با نوسانات سیاسی یا متغیرهای کلان اقتصادی مواجه است، می‌تواند زمینه‌ای برای موقعیت‌یابی بهتر عوامل تولیدی و توزیعی را به وجود آورد.

همچنین طبق این ابلاغیه در رابطه با واحدهای فرانچایزی چنین آمده است:

«آن دسته توافقات عمودی که موضوع آن انتقال حقوق مالکیت فکری یا حق استفاده از آن به خریدار است، ضمن رعایت مقررات ناظر بر خرید، فروش یا بازرگانی کالاها، از مزایای معافیت بلوکی (از ممنوعیت‌های ماده ۴ قانون حقوق رقابت) برخوردار خواهند بود؛ به شرطی که حقوق مالکیت فکری مذکور ناظر بر استفاده، فروش، یا بازرگانی محصولاتی باشد که اساس قرارداد را تشکیل می‌دهد و موجب شرایط ضدرقابتی نیز نگردد.»

با تمهید به عمل آمده انگیزه ورود سرمایه‌گذار در این اقتصاد به‌عنوان فرانچایزر افزایش یافته است. این موضوعی است که مورد نظر سیاست‌گزاران در این اقتصاد قرار داشته است.

۲-۱-۴-۳- نهادهای حمایت از مصرف‌کننده

نهادسازی برای حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان اولین بار در سال ۱۹۷۱ با ارائه لایحه «تنظیم فعالیت‌های مرتبط با کالاها و خدمات تجاری برای حمایت از مصرف‌کنندگان» توسط وزارت تجارت وقت در ترکیه آغاز گردید [۳۱]. این پیش‌نویس به سبب ناآرامی‌های اجتماعی حاکم بر این کشور در آن زمان، مصوب نشد؛ اما در سال ۱۹۸۲ با کمک اصل ۱۷۲ قانون اساسی این کشور مبنی بر وظیفه دولت در حمایت از مصرف‌کنندگان و اطلاع‌رسانی به آنها، اقدامات حمایتی از مصرف‌کننده به‌صورت سازمان‌یافته آغاز شد [۳۲]. در سال ۱۹۹۵ برای اولین بار قانون حمایت از مصرف‌کنندگان (شماره ۴۰۷۷) در این کشور مصوب شد.

این کشور از سال ۱۹۹۹ متقاضی پیوستن به اتحادیه اروپا بود و از سال ۲۰۰۵ مذاکرات ناظر بر آن آغاز شد و روند همسان‌سازی مقررات و قوانین در این کشور با چارچوب‌های حقوقی اتحادیه اروپا شروع شد. یکی از این اقدامات نیز در حوزه حقوق مصرف‌کننده بود که فرایند همسان‌سازی در آن از سال ۲۰۰۳ شروع شده بود. این قانون در سال ۲۰۱۳ مورد بازبینی قرار گرفت و در شکل جدید ابلاغ شد. در این قانون بر موضوعات جدیدی همچون قراردادهای فروش غیرفروشگاهی، قراردادهای فروش در مسافت‌های طولانی، برچسب‌های قیمتی، راهنمای مصرف‌کنندگان، ضمانت‌نامه و خدمات پس از فروش تمرکز بیشتری شد [۳۳].

در رابطه با نهادسازی‌های حوزه مصرف‌کننده، از سال ۱۹۸۶ اولین انجمن به‌عنوان یک نهاد مستقل، غیرانتفاعی، غیردولتی تأسیس شد. تعداد این انجمن‌ها به تدریج افزایش یافت تا جایی که در سال ۲۰۱۶ وزارت گمرکات و تجارت این کشور اعلام داشت مجموعاً ۷۵ انجمن حمایت از حقوق مصرف‌کننده و ۲ فدراسیون در این کشور فعال بودند. انجمن‌های مذکور اگرچه با هدف حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان ترکیه تأسیس شده‌اند، به‌واسطه آنکه در این کشور همچنان جبران خسارت دست‌جمعی^۱ مجاز نیست، تنها به انجام اقدامات جمعی که اجازه آن در ماده ۱۱۳ قانون مدنی این کشور (شماره ۶۱۰۰، مصوب ۲۰۱۱) داده شد، بسنده می‌شود. تفاوت «اقدامات جمعی» با «جبران خسارت جمعی» آن است که در «اقدامات جمعی» انجمن‌ها و اشخاص حقوقی فقط می‌توانند به نمایندگی از اعضای خود و تنها در محدوده فعالیت‌های مندرج در قانون یا مقررات تشکیل و فعالیت خود، دادخواستی را آغاز کنند و اگر دادخواست خارج از حوزه فعالیت آن‌ها باشد، بنابه دلایل رویه‌ای توسط دادگاه رد می‌شود. لذا دامنه پیگیری آن‌ها هم تا مرحله اقامه دعواست؛ اما در «جبران خسارت دست‌جمعی»، انجمن‌ها در قبال جرم محقق شده، می‌توانند طرح شکایت جمعی کرده و تا مرحله جبران خسارت گروه آسیب‌دیده پرونده را پیش ببرند.^۲

یکی از مهم‌ترین این انجمن‌ها، انجمن تی‌دی (TD)^۳ است که به اطلاع‌رسانی در خصوص قوانین، آموزش مصرف‌کنندگان و ارائه خدمات مشاوره‌ای به ایشان اشتغال دارد. انجمن‌های دیگر نیز وجود دارد، اما به‌طور عمده، آنها نیز به همین امر اشتغال دارند و منابع درآمدی‌شان از محل برگزاری سمینار و انتشار کتابچه و گزارش تأمین می‌شود. در نهایت، یک انجمن بین‌المللی مصرف‌کننده نیز در این کشور فعالیت دارد که یک واحد داوطلبانه بوده و متشکل از ۴۳ شعبه محلی و ۱۳ هزار نفر عضو از سراسر جهان است.^۴

۵-۳- الگوی کنترل، نظارت و پایش بازار استرالیا

بازرسی در بازار استرالیا عمدتاً بر مؤلفه کیفیت و استاندارد قرار گرفته است. این امر اگرچه به‌عنوان وظیفه دولت مطرح است، از طریق دریافت خدمات بازرسی از شرکت‌های خصوصی انجام می‌شود و در چارچوب قراردادهای خرید خدمت صورت می‌گیرد که هزینه خدمات مربوطه را وزارت کشاورزی متقبل می‌شود. شرکت‌های بازرسی استرالیا در زمره شرکت‌های معظم بازرسی هستند و در طول زنجیره تأمین کالاها خدمات بازرسی، تست و صدور گواهینامه محصولات را به انجام می‌رسانند.

در رابطه با موضوعات اقتصادی و کشف مصادیق تجارت غیرمنصفانه، عرضه کالای قاچاق و تقلبی در بازار، به‌ویژه در نتیجه گسترش مجاری فروش دیجیتالی (از جمله بازارهای آنلاین و شبکه‌های اجتماعی) نیروی مرزی استرالیا (ABF)^۵ از سال ۲۰۱۵ مسئول انجام بازرسی شده است. در سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۱۵، ABF بیش از ۱۹۰،۰۰۰ مورد تقلبی را با ارزش تقریبی ۱۶،۹ میلیون دلار، شامل اسباب بازی، لباس، لوازم آرایشی، وسایل الکترونیکی، تلفن همراه و لوازم جانبی تلفن همراه، کشف و اعمال قانون کرده است. پیش از این امر، مسئولیت بازرسی توسط «اداره خدمات گمرکی و مرزی استرالیا» در «وزارت مهاجرت و حفاظت مرزی» انجام می‌شده است. علاوه بر دو مقام فوق، آژانس‌های مصرف‌کنندگان نیز تحت نظر وزارت کشور (به‌استناد قانون مصرف‌کنندگان استرالیا ۲۰۱۱) به‌صورت مستمر به پایش و بازرسی‌های نوبه‌ای در بازار می‌پردازند.

۱. Class Action.

۲. Collective Actions

۳. مطابق مواد ۵۹-۵۷ قانون مدنی، می‌توان داوطلبانه مطالبات فردی را تنظیم کرد. با این حال، در چنین مواردی طرح ادعاهای مدعیان مختلف به‌عنوان مطالبات فردی مورد نظر قرار خواهد گرفت و تنها اگر این ادعاهای فردی بهم پیوسته باشد، می‌توان در یک قالب جمعی طرح دعوی صورت گیرد.

۴. Tüketici Derneği

۵. پایگاه اطلاع‌رسانی انجمن حقوق مصرف‌کننده در: <https://www.consumersinternational.org/>

۶. <https://www.meatinspectors.com.au/about/history/>

۷. The Australian Border Force

۸. دیدن معامله‌گران غیررسمی با فروش کالاهای تقلبی در خیابان‌های استرالیا به‌ندرت پیش می‌آید. در عوض، این اقدام عمدتاً به‌صورت آنلاین یا از طریق بازارهای آزاد به فروش می‌رسند.

از آنجا که مسئولیت نظارت بر بازار در استرالیا با وزارت کشاورزی و جنگل‌داری، نیروی مرزی استرالیا، آژانس‌های مصرف‌کنندگان (تحت نظارت وزارت کشور) و همچنین انجمن‌های مصرف‌کنندگان است، الگوی کنترل و نظارت بر بازار در استرالیا، برحسب میزان تمرکز و میزان اتکا به تشکل‌های مردم‌نهاد در امور سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار، به صورت «تنظیم بازار کم‌هزینه» قابل تبیین است.

۱-۵-۳- نقش سایر نهادها

۱-۱-۵-۳- نهاد رقابتی

کمیسیون رقابت و مصرف‌کننده استرالیا (ACCC) مسئول اجرای قانون رقابت و مصرف‌کننده است. هدف این نهاد، افزایش رفاه شهروندان از طریق تشویق رقابت و تجارت منصفانه است. مباحث مورد پوشش در قانون رقابت و مصرف‌کننده مصوب سال ۲۰۱۰ به شرح ذیل است:

- سلامتی و بهداشت؛
 - اقدامات بازار منصفانه؛
 - نظارت بر قیمت؛
 - مقررات ناظر بر ادغام‌های درون بازاری.
- با بررسی این قانون، بندهای مرتبط با فروشگاه‌های زنجیره‌ای به شرح ذیل است:
- بخش سوم: دسترسی مؤثر تمامی فعالین به امکانات و زیرساخت‌ها؛
 - بخش چهارم: مقررات ضد رقابتی؛
 - بخش ششم: کدگذاری فعالین صنایع فعال؛
 - بخش هفتم: مجوزها و معافیت‌ها؛
 - بخش دهم: مقررات نظارتی بر قیمت‌ها؛
 - بخش یازدهم: قوانین و مقررات اجرایی.

علاوه بر بخش‌های فوق که مستقیماً حوزه توزیعی را هدف گرفته است، کمیسیون رقابت و مصرف‌کننده استرالیا اجازه دارد تا نسبت به تصویب ضوابطی ناظر بر عملکرد عاملان توزیعی تا سطح خرده‌فروشان اقدام نماید. دو نمونه از این موارد را چنانچه در بخش‌های قبل بدان پرداخته شد، می‌توان در تصویب کدهای رفتاری در حوزه غذا و خواروبارفروشی (۲۰۱۵، ۲۰۱۰) که حاوی الگوی مناسب رفتاری عمده‌فروشان و خرده‌فروشان با تأمین‌کنندگان است و یا ابلاغ ضوابط «قیمت واحد (۲۰۰۸)» به خرده‌فروشی‌ها عنوان داشت.

۲-۱-۵-۳- نهاد حمایت از مصرف‌کننده

در استرالیا انجمن‌های مصرف‌کننده متعددی وجود دارند که به صورت مرکزی یا ایالتی فعالیت می‌کنند و بر حسب ماهیت فعالیت از یکدیگر قابل تمیز هستند. این انجمن‌ها که ۸ مورد هستند، عبارتند از:

- انجمن امور مصرف‌کننده NT؛
- دفتر مصرف و خدمات تجاری (CBS)؛
- انجمن محافظت از مصرف‌کننده WA - وزارت معادن، تنظیم صنعت و ایمنی؛
- دفتر تجارت عادلانه کوئینزلند؛
- انجمن تجارت منصفانه نیوویلز غربی؛
- انجمن خدمات مصرفی، ساختمان سازی و شغلی تاسمانی (CBOS)؛
- انجمن امور مصرف‌کننده ویکتوریا (CAV)؛
- انجمن کانبرا.

این انجمن‌ها قدرتمند هستند و علاوه بر پایش و بازرسی بازار (تحت نظارت وزارت کشور) و آموزش مصرف‌کننده، اجازه اقدام جبران خسارت را از مرحله ارجاع شکایت به دادگاه عالی استرالیا تا رسیدگی به آن دارا هستند. موضوع مجاز شمردن جبران خسارت در استرالیا از سال ۱۹۷۷ با پیشنهاد دادستان کل فدرال مورد نظر قرار گرفت و در سال ۱۹۹۲ در دادگاه فدرال استرالیا جای خود را باز کرد.

قسمت IVA قانون دادگاه فدرال استرالیا ۱۹۷۶، که شامل مقررات مربوط به اقدام جبران خسارت است، در ۵ مارس ۱۹۹۲ به اجرا درآمد. طبق این قانون، آستانه لازم برای شروع یک اقدام طبقاتی تحت رژیم به صورت زیر مشخص شده است:

الف- باید مطالبات مربوط به حداقل ۷ نفر مصرف‌کننده علیه یک شخص واحد باشد؛

ب- ادعاها باید از همان شرایط مشابه یا مشابه ناشی شود؛

ج- ادعاهای همه این افراد باید به یک مسئله مشترک مهم قانون یا واقعیت منجر شود.^۱

۶-۳- الگوی کنترل، نظارت و پایش بازار در آلمان

پیش از پرداختن به مراجع متولی نظارت بر بازار در آلمان، مناسب است ابتدا نظام اداری این کشور مورد بررسی قرار گیرد. آلمان دارای نظام سیاسی جمهوری فدرال دموکراتیک پارلمانی است و در آن دولت فدرال، دولت‌های ایالتی (یا Länder) و شهرداری‌ها مسئول امور اداری و اجرایی هستند. در این کشور ۱۶ ایالت وجود دارد که هر یک تاحدودی خودمختاری دارند. در سطح پایین‌تر نیز شهرداری‌ها قرار دارند که بسیاری از امور اجرایی را به‌انجام می‌رسانند.

در این کشور، مسئولیت کنترل و بازرسی کیفی مواد غذایی برعهده دولت‌های ایالتی (Länder) است. وزرای کشاورزی در سطح ایالتی مسئول نظارت بر حسن اجرای برنامه‌هایی هستند که توسط ادارات بازرسی مواد غذایی و دامپزشکی در «ناحیه‌های شهری» و «ناحیه‌های روستایی» به انجام می‌رسد. طی این فرایند، اداره فدرال حفاظت از مصرف‌کننده و ایمنی مواد غذایی (BVL) با اقدام در یک ظرفیت هماهنگی و مشورتی، در این زمینه کمک می‌کند.

دفا تر ذی‌صلاح بازرسی مواد غذایی و دامپزشکی در مناطق شهری و روستایی تعداد نمونه‌های آن‌ها را بر اساس سطح خطر تعیین می‌کنند. به‌منظور مشخص شدن این سطح، سوابق مربوط به مشاغل نگهداری می‌شود و سپس مشاغل به گروه‌های ریسک طبقه‌بندی می‌شوند. در صورت بروز مشکلات حاد، بازرسی‌ها بدون تأخیر انجام می‌شود و در صورت لزوم اقدامات بیشتری صورت می‌گیرد. بازرسی‌ها از مرحله تولید تا توزیع انجام می‌شود و سوابق مربوط به واحدها نگهداری می‌شود.^۲ علاوه بر بازرسی‌های برشمرده، سه برنامه کنترلی در مقیاس سراسری نیز در این کشور انجام می‌شود که عبارتند از: ۱- برنامه نظارت بر مواد غذایی،^۳ ۲- برنامه نظارت ملی (BÜP) و ۳- برنامه کنترل ملی چندساله (MNKP).^۴ که در ادوار منظم زمانی در مراکز تولیدی و فرآوری مواد غذایی، کالاها یا لوازم آرایشی، در فروشگاه‌های خرده‌فروشی و در ایستگاه‌های بازرسی مرزی انجام می‌شود. رستوران‌ها و سرویس‌های پذیرایی عمومی نیز تحت بازرسی‌های منظم ادواری قرار دارند.^۵

۱ Federal Court of Australia @<https://www.fedcourt.gov.au/digital-law-library/judges-speeches/justice-murphy/murphy-j-20130309>

۲ https://www.bmel.de/EN/Food/Safe-Food/_Texte/Lebensmittelueberwachung.html

۳ Food Monitoring

۴ National Monitoring Plan (BÜP)

۵ Multiannual National Control Plan (MNKP)

۶ https://www.bmel.de/EN/Food/Safe-Food/_Texte/Lebensmittelueberwachung.html

در بخش بازرسی‌های ناظر بر عملکرد تجاری، با توجه به الزامات بند ۱ از قانون تأسیس اتاق بازرگانی و صنایع (DIHK) نظارت بر فعالیتهای کسب‌وکارهای خرده‌فروشی و عمده‌فروشی این کشور به اتاق بازرگانی و صنایع واگذار شده است. با این توصیف، این اتاق‌ها، علاوه بر نمایندگی اعضای خود و پشتیبانی آن‌ها، بر صلاحیت فعالین و عملکرد واحدهای تحت نظارت خود نیز نظارت دارند.^۲ با توجه به الگوهای ارایه شده در فصول قبل، الگوی نظارت بر بازار در آلمان به صورت مشارکتی است که در آن سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار محصولات پرمصرف از طریق وزارتخانه‌های ایالتی کشاورزی و غذا (بازوی اجرائی: ادارات بازرسی شهری و روستایی) انجام می‌شود و در رابطه با نظارت بر بازار سایر کالاها، اتاق بازرگانی و صنایع مسئول نظام‌بخشی به واحدهای زیرمجموعه (از سطح تولیدکننده تا توزیع‌کننده) و ایجاد شرایط خودانتظامی است.

۱-۶-۳-سیاست‌های ناظر بر پایش بازار و تنظیم قیمت

۱-۶-۳-۱-پایش بازار

در آلمان وزارت فدرال غذا و کشاورزی (BMELV) مسئول انجام هماهنگی‌های لازم در خصوص گردآوری داده‌های قیمتی در هر دو سطح فدرال و ایالتی است. در این راستا، مؤسسه فدرال کشاورزی و غذا (BLE) که مستقیماً تحت BMELV قرار دارد، وظیفه تجمیع و پردازش اطلاعات را برعهده دارد. آمار BLE بصورت آنلاین در دسترس است. یکی از انتشارات مهم BMELV، گزارش ماهانه آماری است که هر ماه یک بار ظاهر می‌شود و حجم و حجم تولید محصولات کشاورزی را گزارش می‌کند. اداره آمار فدرال (DESTATIS) با همکاری ادارات آمار ایالتی قیمت محصولات فرآوری شده را گردآوری کرده و به‌صورت ماهانه در سطح تولیدکننده محصولات و قیمت برای مصرف‌کننده منتشر می‌کند.

در کنار دو نهاد دولتی برشمرده، شرکت اطلاعات بازار محصولات کشاورزی (AMI)^۳ به‌عنوان یک شرکت انتفاعی وابسته به انجمن کشاورزان آلمان اقدام به انتشار آمار تفصیلی‌تر از عملکرد بخش غذایی می‌نماید. این داده‌های مربوط به تحلیل بازار کشاورزی مشتمل بر دام و گوشت، میوه و سبزیجات، اقلام لبنی، تخم مرغ، طیور، محصولات ارگانیک و حتی کشت گل) است. علاوه بر آن این شرکت به انجام پیش‌بینی‌های مربوط به تحولات کوتاه‌مدت و بلندمدت بازار نیز اقدام می‌نماید. علاوه بر AMI، دو مرجع غیردولتی دیگر به‌صورت انجمن کشاورزان آلمان (DVB)^۴ و بازار بورس کره و پنیر جنوب آلمان نیز به رصد قیمت برخی اقلام غذایی می‌پردازند. با این توصیف، سیستم پایش قیمت‌ها در آلمان ترکیبی از عملکرد دولت و بخش خصوصی است. در حال حاضر عملکرد این سیستم کارآمد ارزیابی می‌شود و از نظر دولت نیاز بیشتری برای ایجاد رصدخانه تخصصی قیمت محصولات غذایی وجود ندارد [۳۴].

۲-۶-۳-نقش سایر نهادها

۱-۶-۳-۲-نهاد رقابتی

با توجه به آزاد بودن اقتصاد آلمان، در سال ۱۹۵۸ قانون ضد موانع رقابتی (یا قانون رقابت آلمان) تصویب شد که چارچوب‌های قانونی رقابت در این کشور را تعیین کرده است. متعاقب آن دفتر فدرال کارتل به عنوان نهاد رسمی تنظیم‌گر رقابت در کشور آلمان در سال ۱۹۵۸ تشکیل شد. در حال حاضر این نهاد ذیل وزارت امور اقتصادی و انرژی این کشور فعالیت می‌کند. مأموریت این نهاد، حمایت از رقابت در آلمان به‌عنوان یک سیاست تنظیمی کلیدی در بازار اقتصادی است. مهم‌ترین وظایف این دفتر عبارتند از: ممانعت از شکل‌گیری کارتل‌ها، نظارت بر ادغام‌ها؛ نظارت بر رفتارهای غیرمنصفانه شرکت‌های غالب یا برتر بازار؛ بازنگری رویه‌های انعقاد قراردادهای بخش عمومی؛ انجام تحقیق و تفحص در مورد شرایط رقابتی در بخش‌های اقتصادی مختلف. اهمیت این نهاد از آنجاست

۱. Deutscher Industrie- und Handelskammertag, DIHK

۲. پایگاه اطلاع‌رسانی اتاق بازرگانی و صنایع آلمان (DIHK) در:

<https://www.dihk.de/en/segments/law-taxation>

۳ Agrarmarkt Informations-GmbH

۴ Deutscher Bauernverband

که در آلمان بسیاری از واحدهای توزیعی در مقیاس بزرگ فعالیت می‌کنند و بنابراین تنظیم روابط میان آن‌ها مشمول احکام صادره از سوی نهاد رقابتی است.

۲-۶-۳- نهادهای حمایت از مصرف‌کننده

الف- نهاد غیردولتی: انجمن فدرال مصرف‌کننده (VZBV)

انجمن فدرال مصرف‌کننده یک سازمان غیردولتی است که به‌عنوان یک سازمان چتر برای ۴۱ انجمن مصرف‌کننده آلمانی عمل می‌کند. VZBV به‌عنوان نماینده مصرف‌کنندگان در برابر مقامات تنظیمی، بخش خصوصی و جامعه مدنی ایفای نقش می‌کند. هدف آن محافظت و توانمندسازی مصرف‌کنندگان از طریق رایزنی و برگزاری کمپین‌های اجتماعی در هر دو سطح ملی و اروپا، اقدام قانونی جمعی به نمایندگی از مصرف‌کنندگان و حصول اطمینان از بازتاب رسانه‌ای اقدامات مرتبط با مصرف‌کنندگان است. VZBV همچنین آموزش‌های حرفه‌ای را برای سازمان‌های عضو خود ارائه می‌دهد. این مرکز برخوردار از ۱۶ مرکز منطقه‌ای بوده و به مصرف‌کنندگان مشاوره می‌دهد. ضمناً به‌منظور نظارت بر بازار این مرکز از طریق یک سازمان پشتیبان با عنوان سازمان آزمایش محصول اصلی آلمان^۲ اقدام به آزمایش محصولات می‌کند.

ب- نهاد دولتی مصرف‌کننده

مرکز مصرف‌کننده آلمان

مرکز مصرف‌کننده آلمان به‌عنوان زیرمجموعه شبکه مراکز مصرف‌کننده اروپا (ECC-Net) در سال ۲۰۰۵ توسط کمیسیون اروپا ایجاد شده است. در هر کشور عضو اتحادیه اروپا و همچنین در نروژ و ایسلند یک مرکز مصرف‌کننده اروپایی وجود دارد که در کل ۳۰ ECC است. آن‌ها کمک و مشاوره رایگان را به مصرف‌کنندگان ارائه می‌دهند. ECC-Net کلیه مراکز مصرف‌کننده اروپا (ECC ها) را قادر می‌سازد تا به منظور حل و فصل اختلافات بین مصرف‌کنندگان و شرکت‌های مستقر در سایر کشورهای اتحادیه اروپا، ایسلند و نروژ همکاری کنند. علاوه بر این مأموریت حل اختلاف، ECCها با هم در پروژه‌های مشترک برای مصرف‌کنندگان کار می‌کنند. علاوه بر این، ECC-Net هرگونه درخواست اختلافات احتمالی مصرف‌کننده اروپایی در بازار داخلی را به مقامات ملی و اروپایی منتقل می‌کند. برای این منظور، گزارش‌های سالانه در مورد موضوعات مختلف مانند تجارت الکترونیکی یا حقوق مسافران هوایی منتشر می‌شود. در این راستا، مرکز مصرف‌کننده آلمان با همکاری فرانسه، جزء بزرگ‌ترین مراکز مصرف‌کننده در اروپا هستند و در بیش از ۵۰٪ از اختلافات برطرف‌شده در شبکه دخیل هستند. تأمین مالی مرکز مصرف‌کننده آلمان با رأی پارلمان آلمان و کمیسیون اروپا، از طریق وزارت دادگستری و حمایت از مصرف‌کننده (آلمان) انجام می‌شود.^۳

شورای حمایت از مصرف‌کننده

بر اساس قانون حمایت از مصرف‌کننده، شورای حمایت از مصرف‌کننده در سطح دولت مرکزی و ایالت‌ها و منطقه‌ها ایجاد شده است. ریاست شورای مرکزی بر عهده وزیر دادگستری و امور مصرف‌کنندگان و در سطح ایالتی نیز بر عهده وزاری مسئول ادارات امور مصرف‌کننده ایالتی است. در حال حاضر ۶۲۵ شورا در سطح مناطق، ۳۵ شورای ایالتی در کنار شورای ملی به شکایات مصرف‌کنندگان رسیدگی می‌کنند.

اداره کل سیاست‌های مصرف‌کننده

در آلمان اداره کل سیاست‌های مصرف‌کننده به‌عنوان واحد زیرمجموعه وزارتخانه دادگستری و حمایت از مصرف‌کننده تمرکز خود را بر حمایت از منافع مصرف‌کنندگان در حوزه‌های قانونی و تجاری قرار داده است. مدیرکل مربوطه مسئولیت کلی در مورد قانون اجرای قانون حمایت از مصرف‌کننده اتحادیه اروپا، گزارش سیاست مصرف‌کننده و قانون بهبود اطلاعات مربوط به مصرف‌کننده مرتبط

۱ Verbraucherzentrale Bundesverband

۲ Stiftung Warentest

۳. پایگاه اطلاع‌رسانی «مرکز مصرف‌کننده اروپا» قابل دسترس در:

با سلامت را بر عهده دارد. زیرا این امر بر مسائل مربوط به حمایت از مصرف‌کننده در بازار تأثیر می‌گذارد. علاوه بر این، اداره کل مذکور واحد هماهنگ‌کننده مرکزی برای «سازمان آزمایش محصول» و انجمن فدرال مصرف‌کننده است.^۱

^۱ Federal Ministry of Justice and Consumer Protection (2014), Tasks and Organization of the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection

۴- جمع‌بندی و نکات پایانی

۱-۴-مقدمه

به طور کلی تنظیم‌گری یکی از انواع مداخلات دولت در بازار است که به منظور مقابله با شکست‌های بازار و در جهت حمایت از مصرف‌کنندگان و به منظور تاثیرگذاری بر رفتار بنگاه‌ها و افراد در بخش خصوصی اتخاذ می‌شود. تنظیم‌گری شامل دو بعد سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار است. بررسی‌های انجام شده در اقتصاد ایران نشان می‌دهد که دامنه وسیعی از نهادهای سیاست‌گذار و ناظر بر بازار وجود دارد. نکته حایز اهمیت در این زمینه آن است که بیشتر نهادهای سیاست‌گذار وظیفه نظارت بر بازار را بر عهده دارند. همین امر نیز موجب شده است که مرز بین اعمال سیاست‌های تنظیم‌گری و نظارت بر بازار چندان مشخص نباشد. علاوه بر این به دلیل شرایط خاص اقتصاد ایران و مواجهه به تحریم‌های گسترده در ۴ دهه اخیر، دامنه سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار دارای فرازوفرودهای فراوانی بوده است که در بیشتر مواقع، کارکردهای بازار دچار خدشه شده است. در این راستا به دلیل فقدان دوراندیشی مناسب در خصوص مولفه‌های بازار، ورود نهاد تنظیم‌گذار در قالب سیاست‌گذار، عملاً نتوانسته به بهبود رفاه جامعه کمک چندانی بنماید. از سوی دیگر نهادهای ناظر بر بازار به دلیل فقدان اهرم‌های نظارتی کافی نیز نتوانسته‌اند در زمینه تامین رفاه خانوارها چندان موفق عمل نمایند. علت این امر را باید در عدم درک درست از سیستم پیچیده نظام اقتصادی توسط سیاست‌گذار دانست. زیرا دولت و نهادهای کلان سیاست‌گذار در حوزه بازار، به جای صرف سرمایه و انرژی کشور در حوزه نظارت و کنترل بازار، برنامه‌ها و سیاست‌هایی را دنبال نمایند که مولفه‌های کلان اقتصادی را در جهت آرامش بازار به مرحله اجرا درآورند، وگرنه با گسترش نظارت و بازرسی عملاً مشکلی از اصل موضوعات مبتلابه بازار حل نخواهد شد. البته اصلاح ساختار و شرح وظایف و اختیارات نهادهای نظارتی، یک ضرورت حتمی و قطعی برای اقتصاد ایران محسوب می‌شود، ولی این سیاست باید پس از بازسازی و ساماندهی ساختارهای جدید و متناسب با آنها شکل گیرد، وگرنه استمرار روندهای اشتباه گذشته هرگز نمی‌تواند زمینه حل معضلات این حوزه را فراهم کند.

امروزه کارکرد نهادهای نظارتی به جای توسعه بازرسی و کنترل فیزیکی بازار، به مثابه یک دستگاه ردیاب خودکار به طور اتوماتیک با رصد حوزه‌های مختلف اقتصادی تلاش دارد کوچکترین نوسانات و مشکلات بازار تولید تا مصرف را بر مبنای شیوه‌های علمی کنترل و ارزیابی کرده و نتایج اقدامات خود را به عنوان راهکارهای سیاست‌های آتی در اختیار متولیان امر قرار دهد. البته در این فرآیندها یک نظام تنبیهی سخت نیز برای افزایش ایمنی بازار پیش بینی شده است، اما بسیار محدود و البته موثر. در هیچ کجای دنیا ۳ میلیون بازرسی از واحدهای صنفی در سال انجام نمی‌شود و چند صد هزار پرونده تخلف خرد و کلان باز نمی‌ماند. دریافت چند صد هزار گزارش مردمی، نشان از مشکلات جدی اقتصاد کشور دارد، نه تخلف گسترده کسبه و بازاریان.

در کشورهای توسعه یافته عمدتاً وظایف نهادهای نظارتی مشخص و محدود، ولی ارزش و کارکردهای آن بسیار مهم و حیاتی تلقی می‌شود. این ساختارها با دایره‌ای از اختیارات بزرگ، امکان سرکشی و کنترل همه فرآیندهای بازار، از سلامت کیفی و کمی کالاها تا رصد و پایش عرضه نامناسب و عدم رعایت حقوق مصرف‌کنندگان را مدنظر قرار می‌دهند. هرچند عملاً حضور آنها در سطح بازار از سوی کسی احساس نمی‌شود، ولی تاثیرگذاری آنها هم بر هیچ کسی پوشیده نیست؛ موضوعی که در ایران، نقش و تاثیرگذاری آنها به بازرسی‌های غیرموثر تقلیل پیدا کرده است.

در اقتصاد ایران با توجه به بحث‌هایی که در قسمت‌های پیشین ارایه شد تنظیم‌گری در اقتصاد ایران از سه مشکل اساسی مشتمل رنج می‌برد. اولاً، مرز بین سیاست‌گذاری و نظارت بر بازار در نهادهای تنظیم‌گر مشخص نیست. ثانیاً، سیاست‌گذار هنوز تعریف دقیق از تنظیم‌گری در اقتصاد و دامنه دخالت در آن را مشخص ننموده است. ثالثاً، نهادهای متعددی در بازار وجود دارند که وظیفه تنظیم‌گری بویژه سیاست‌گذاری را برعهده دارد. رابعاً، نهادهای نظارت بر بازار محدود و از توانایی لازم برای نظارت بر سیاست‌های اتخاذ شده توسط نهاد تنظیم‌گر برخوردار نیستند.

بر این اساس در این فصل ضمن ارایه جمع‌بندی از این موارد، پیشنهاد لازم برای اقتصاد ایران ارایه خواهد شد.

۲-۴- الزام قانونی تشکیل نهاد نظارت بر بازار

با توجه به تعدد نهادهای تنظیم‌گر در اقتصاد ایران از یک سو و همچنین انجام وظیفه توامان سیاست‌گذاری و نظارت توسط بخش اعظم این نهادها، ضروری است نهاد نظارت بر بازار از نهاد سیاست‌گذار مستقل شود. در اقتصاد ایران علی‌رغم تسریع شورای رقابت به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر و تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی در برهه‌های مختلف زمانی از کارایی چندانی در تنظیم‌گری در اقتصاد برخوردار نبوده است. یکی از علت‌های اصلی عدم ناکامی این نهاد مهم تنظیم‌گر، وجود سازمان‌ها و نهادهای موازی تنظیم‌گر دیگر بوده است. بنابراین در زمان تصویب قانونی برای تشکیل نهاد تنظیم‌گر، سایر مقامات دولتی نباید در تصمیمات رگولاتور دخالت نمایند.

نهادهای تنظیم‌گر برای پاسخ به چالش‌های جامعه و با کارکرد شبه قانونگذاری، شبه قضایی و یا گاه هر دو ایجاد می‌شوند. نهادهای حاکمیتی سنتی (از جمله قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه) به دلیل نبود دانش و تخصص کافی، وظایف خود را به چنین نهادهایی تفویض می‌نمایند. در حقیقت، این نهادها تشکیل شدند تا به دلیل زمانبر بودن روند قانونگذاری و یا رسیدگی قضایی و همچنین عدم تخصص و دانش نهادهای حاکمیتی سنتی، بتوانند به مشکلات و چالش‌های جامعه در زمینه‌های مختلف تنظیم بازار رسیدگی نمایند. از این رو استقلال نهادهای تنظیم‌گر اقتصادی به این معناست که نهادهای حاکمیتی از یک طرف و بخش خصوصی از طرف دیگر، تأثیری در تصمیم‌گیری‌های آنها نداشته باشند؛ این استقلال نباید به این نحو تفسیر گردد که نهادهای تنظیم‌گر اقتصادی به هیچ وجه نباید با نهادهای حاکمیتی و یا اشخاص خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد تعامل نمایند. این نهادها به منظور پاسخ به مشکلات جامعه تشکیل می‌شوند و تعامل آنها با اشخاص خصوصی و نهادهای حاکمیتی معمولاً به شیوه‌هایی مانند تعیین ترکیب اعضای تصمیم‌گیرنده آنها که متشکل از نمایندگان اشخاص حقوق خصوصی و نیز نمایندگان نهادهای حاکمیتی است و یا حتی از طریق رسیدگی‌های اداری و شکایات افراد ذینفع در نظر گرفته می‌شود [۳۷].

با اینحال، نفوذ سیاسی در قالب دخالت در فرایندهای تصمیم‌گیری، حذف خودسرانه مدیران ارشد و تصمیم‌گیرندگان مخالفت با سیاست‌های یک دولت، عدم استقلال بودجه این نهادها و استفاده از آنها به عنوان اهرم فشار در تحمیل دیدگاه‌های جناحی، از جمله مشکلاتی است که می‌تواند استقلال یک نهاد تنظیم‌گر را به شدت تضعیف نموده و موج سوق دادن آن به تنظیم بازار در راستای اهدافی کوتاه‌مدت شود. عدم رعایت این مورد موجب شده که به طور مرتب بین دستگاه متولی تنظیم‌گر و سایر نهادهای دیگر چالش ایجاد شود. بر این اساس در اقتصاد ایران با وجود شورای رقابت، سایر نهادهای تنظیم‌گر از جمله سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان جایگاهی چندانی در این زمینه ندارند. علاوه بر این ثبات مدیریتی در نهاد تنظیم‌گر یکی از پیش‌شرط‌های دیگر موفقیت این نهاد در زمینه سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری است. این در حالی است که یکی از چالش‌های مهم نهاد تنظیم‌گر در اقتصاد ایران، تغییر مقامات رگولاتوری با تغییر دولت است.

۱-۲-۴- پاسخگویی

همانطوری که در بالا اشاره شد با الزام قانونی در خصوص تشکیل نهاد تنظیم‌گر، نهاد قانون‌گذار باید نسبت به تبیین دقیق حدود وظایف تنظیم‌گر اقدام لازم را به عمل آورد. این امر موجب پاسخ‌گویی صریح این نهاد خواهد شد. بعلاوه معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط تنظیم‌گری می‌تواند به اثرگذاری تصمیم‌های این نهاد کمک شایانی نماید. پاسخگویی شامل موارد ذیل است [۳۸]:

۱- تنظیم‌کننده باید به صورت مستقل با صاحبان منافع عمل کند؛

۲- باید یک نظام پاسخگویی عمومی برای تنظیم‌کننده ایجاد گردد؛

۳- یک نظام برای بازبینی حوزه اختیارات و تصمیمات تنظیم‌کننده ایجاد گردد.

این در حالی است که بیشتر نهادهای تنظیم‌گر در اقتصاد ایران، پاسخ‌گوی مقررات وضع شده در بازار نیستند. به عبارت دیگر تنظیم‌گرها نیز با شکست مواجه خواهند شد. زیرا اساساً تنظیم‌گر در نطفه یک سازمانی خلق خواهد شد که بالذات نمی‌تواند تنظیم‌گر باشد. اصناف در کشور نمونه‌هایی از این وضعیت هستند. بعلاوه تسخیر تنظیم‌گری توسط نهاد مربوطه موضوع دیگری است که اصل پاسخ‌گویی را با مشکل مواجه می‌کند. به عبارت دیگر، واگذاری نقش تنظیم‌گری بالا به برخی از سازمان‌ها، موجب خواهد شد که ضمن مخدوش شدن اصلی بی‌طرفی نهاد تنظیم‌گر، منافع گروه‌های خاص در بازار تامین شود.

۲-۲-۴- تدوین ابزارهای مناسب تنظیم‌گری

یکی از معیارهای مهم تنظیم‌گری برخورداری از ابزارهای مناسب در این زمینه است. برای تحقق این مهم نهاد تنظیم‌گر باید دارای بدنه کارشناسی زبده در زمینه‌های مختلف فعالیت تنظیم‌گری باشد. علاوه بر این وجود قدرت اعمال تنظیمات قیمتی برای رگولاتور؛ وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارائه خدمات و عرضه کالا؛ وجود ابزارهای استاندارد‌گذاری؛ برخورداری از ابزار کنترل ورود و خروج به بازار؛ برخورداری از ابزار کنترل حسن اجرای قوانین؛ توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار؛ توانایی وضع جرائم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون؛ و وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان در این نهاد برای موفقیت در اجرای وظایف آن الزامی است.

۳-۲-۴- تخصص

شاید یکی از اساسی‌ترین موارد در زمینه تنظیم‌گری بحث وجود تخصص در سازمان‌های تنظیم‌گر باشد. این ویژگی موجب خواهد شد که منافع ذینفعان دستخوش تغییرات فراوانی شود. بیشتر وظایف تنظیم مقررات، نیازمند استفاده از ارزیابی تخصصی است. این در حالی است که تنظیم‌گر در این شرایط، ممکن است به جای آن که دلیل یا توجیهی ارائه کند، به واسطه تخصص خود یا به خاطر ماهیت وظیفه موردنظر، ادعای مقبولیت کند. یکی از مشکلات این معیار آن است که جامعه احتمالاً نمی‌تواند بفهمد که تصمیمات یا سیاست‌ها به صورت تخصصی تعیین شده‌اند یا خیر. یکی از چالش‌های نهاد تنظیم‌گر در اقتصاد ایران، وجود نگاه تک بعدی، فقدان تخصص‌گرایی در زمینه معیارهای تعیین مقررات تنظیمی و تنظیم‌بازاری است که موجب شده منافع تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان به شدت تغییر کند. بعلاوه فقدان ارایه معیارهای تنظیمی موجب شده سیاست‌های تنظیمی نیز فاقد شفافیت لازم باشد.

۳-۴- پیشنهاد نهاد تنظیم‌گر

در این بخش ساختار نهادهای تنظیم‌گر مورد بررسی قرار می‌گیرد. بدین منظور سه سؤال مشخص طرح شده و تلاش می‌شود پاسخ آنها در ادبیات تنظیم‌گری تدقیق گردد.

- جایگاه ساختاری نهادهای تنظیم‌گر در بدنه حاکمیت چیست؟
- ساختار سازمانی نهادهای تنظیم‌گر چگونه است؟
- ساختار مالی تنظیم‌گران چه قالب‌هایی دارد؟

شاید بتوان گفت که پاسخ به سؤال اول دشوارترین اقدام در راستای ایجاد یک نهاد تنظیم‌گر است. اولاً، تنظیم‌گری به صورت همزمان شامل کارکردهای مقررات‌گذاری (تقنینی)، اجرایی و قضایی بوده که منطبق با تقسیم سنتی قوای مستقل سه‌گانه در ساختار بسیاری از کشورها نیست. در واقع شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر ذیل هر یک از قوای سه‌گانه حاکمیتی منجر به تداخل وظایف حاکمیتی و چه بسا نقض قواعد مربوط به استقلال قوا می‌گردد. ثانیاً، وابستگی آن به هریک از قوا زمینه بروز ربایش تنظیم‌گری را توسط آن بخش از حاکمیت را فراهم خواهد ساخت. این مسئله در کشورهایی که بخش زیادی از اقتصاد آنها دولتی است بغرنج‌تر خواهد بود؛ زیرا نفوذ بنگاه‌های دولتی در بدنه حاکمیت فشار را بر سازمان‌های تنظیم‌گر به منظور در نظر گرفتن منافع آنها افزایش می‌دهد. در این راستا یکی از راهکارهای مطرح در این ادبیات، ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل از حاکمیت است. این راهکار اگرچه می‌تواند مسئله ربایش تنظیم‌گری توسط نهادهای حاکمیتی را تعدیل نماید، اما امکان ربایش تنظیم‌گری از سوی بخش خصوصی را افزایش خواهد داد. همچنین ایجاد نهادهای مستقل از حاکمیت و تفویض تنظیم‌گری که از امور حاکمیتی به شمار می‌رود؛ با چالش‌های حقوقی مختلفی همراه خواهد بود.

سؤال دوم ناظر به ساختار نهادهای تنظیم‌گر بوده که هدف آن ایجاد ساختاری کارا و چابک در راستای انجام وظایف تنظیم‌گری است. در نهایت سؤال پایانی در مورد الگوی تأمین مالی این نهادها، وابستگی تنگاتنگی به پاسخ سؤال ابتدایی یعنی جایگاه ساختاری نهادهای تنظیم‌گر دارد.

یک ساختار مالی مناسب می‌باید به گونه‌ای طراحی گردد که اولاً، وابستگی مالی نهادهای تنظیم‌گر به هریک از بخش‌های حاکمیتی یا غیرحاکمیتی، منجر به بروز پدیده ربایش تنظیم‌گری توسط آنها نگردد. ثانیاً، کمترین بار مالی را بر دولت تحمیل نماید.

بخش مهمی از مأموریت نهادهای تنظیم‌گری، مقررات‌گذاری یا در واقع تقنین است که اگر سطح آن از آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مرسوم فراتر رود در حیطه اختیارات قوه مقننه قرار می‌گیرد. بخش دیگری از وظایف تنظیم‌گری در راستای پیاده‌سازی و اعمال مقررات، در حیطه وظایف دستگاه‌های اجرایی کشور قرار می‌گیرد و در نهایت داوری، حل منازعات و اعمال مجازات و جریمه‌ها نیز در بسیاری موارد جزء اختیارات دستگاه قضایی کشور به شمار می‌رود. از این رو تجمیع کلیه این کارکردها در یک نهاد و قرار گرفتن آن ذیل یکی از دستگاه‌های کشور در بسیاری از موارد منجر به تداخل وظایف قوا و نقض اصل استقلال آنها خواهد شد.

در ایران و طی زمان، نهاد تنظیم‌گر از یک دستگاه فرابخشی به یک دستگاه بخشی تبدیل شده است. این امر چالش فراوانی را در امر تنظیم‌گری ایجاد کرده است. زیرا، تنظیم بازار فرایندی است که برای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری نیاز به اطلاعات مولفه‌های مهم بازار عرضه و تقاضا دارد تا بتواند منافع تولیدکننده و مصرف‌کننده در هنگام وجود نوسانات تامین کند. از آنجا که تمام اطلاعات در اختیار یک وزارتخانه نیست، بنابراین تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست‌های تنظیم‌گری توسط یک وزارتخانه نیز نمی‌تواند منافع فعالان و ذینفعان بازار را تضمین نماید.

همانطوری که اشاره شد دولت به منظور غلبه بر مشکلات نهادی تنظیم‌گری، دستیابی به شرایط بازار رقابتی و بهره‌مندی از مزایای ناشی از افزایش کارایی، تخصیص بهینه منابع و رفاه اقتصادی، اقدام به تاسیس شورای رقابت نهاد، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد هر چند این نهاد کاملاً فرابخشی بوده و به مصوبه قانون تشکیل شده است، اما به دلیل فشارهای بخشی و بویژه وزارتخانه‌های ذینفع در مقاطع مختلفی از دامنه تنظیم‌گری خارج شده است. اهم چالش‌های این نهاد شامل عدم آشنایی با جایگاه سازمانی شورا، تعیین اکثریت اعضای شورای رقابت از سوی ریاست جمهوری، عدم پیش‌بینی بازوهای استانی، دارا بودن حق و تو برای اعضای حقیقی عضو شورا و چالش‌های بودجه‌ای هستند. به نظر می‌رسد با تاسیس شورای رقابت، دولت بایستی سایر نهادهای تنظیم‌گر بخشی در این زمینه را در این نهاد ادغام می‌نمود تا از دوگانگی در این زمینه جلوگیری می‌شد، اما در عمل این اتفاق نیفتاد و بخش اعظم تنظیم‌گری توسط سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان انجام می‌شود که نگاه کاملاً بخشی به موضوع تنظیم‌گری دارد. از این رو ضروری است به منظور وحدت رویه در تنظیم‌گری و جلوگیری از نگاه بخشی به موضوعات تنظیم‌گری، دولت نسبت به تقویت شورای رقابت و انحلال سایر نهادهای بخشی دیگر اقدام نماید.

۱. MacAvoy, P.W., *Industry regulation and the performance of the American economy*. ۱۹۹۲: WW Norton.
۲. Baldwin, R.C., Martin & Lodge, Martin, *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice*. ۲۰۱۲: Oxford University Press.
۳. Friedland, G.J.S.a.C., *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity* *The Journal of Law & Economics*, ۱۹۶۲. ۵: p. ۱۶
۴. رضایی، م.، جایگاه نهاد دولت در عرصه اقتصاد. مجله اقتصاد اسلامی ۱۳۸۳. سال چهارم (شماره ۱۴).
۵. حسینی، ش.ا.، ا. شفیع، and د. خانی، نقش و جایگاه دولت در اقتصاد از نظریه تا عمل Vol. چاپ اول. ۱۳۹۲، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۶. گرجی‌بندی، ا.، ارزیابی مهمترین مکاتب اقتصاد کلان. ۱۳۷۶: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۷. یآوری and اسدالله، در آمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی. مطالعات حقوق تطبیقی، ۲۰۱۴. ۵(۲): ۶۴۷p-۶۲۹.
۸. زارعی، م. and ع. شمس، درآمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی، in مجله تحقیقات حقوقی. ۱۳۹۲.
۹. P, G.J.a.S., *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues and the Latin America and Caribbean Story*. ۱۹۹۹: The WorldBank, Washington, D.C.
۱۰. McLean, I. *The origin and strange history of regulation in the UK: three case studies in search of a theory*. ۲۰۰۲. Citeseer.
۱۱. اصغرینیا، م.ب.و.م.، انحصار و رقابت، تاملی بر لزوم فعالیت نهادهای تنظیم‌کننده بخشی. فصلنامه اندیشه‌های حقوقی خصوصی. ۱(۱): ۳۱-۵۹p.
۱۲. هادی‌فر، د.، نهادهای حقوقی تنظیم مقررات، ساختار و سازوکار اجرایی. ۱۳۸۹: انتشارات عترت چاپ.
۱۳. رنایی، ن.م.، بازار یا نابازار؟ بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران. ۲۰۲۰: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.
۱۴. شریف، ا.م.ح.و.س.د.ص.، درآمدی بر دولت تنظیم‌گر. ۱۴۰۰، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
۱۵. همکاران، ا.ش.و.، سند جامع نظام توزیع کشور. ۱۴۰۰: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۱۶. شریف، ا.م.ح.و.س.د.ص.، درآمدی بر دولت تنظیم‌گر. ۱۳۹۵: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
۱۷. BRTF, *Regulation - Less is More Reducing Burdens, Improving Outcomes*. ۲۰۰۵
۱۸. Force, B.R.T., *Principles of Good Regulation*. ۲۰۰۳
۱۹. امامیان، س.م.، et al، نظام ملی تنظیم‌گری. ۱۳۹۷: مرکز پژوهش‌هاست مجلس شورای اسلامی.
۲۰. پرمه، ه.و.ز.، بررسی روند سیاست‌های تنظیم بازار در ایران و مقایسه آن با تجارب سایر کشورهای منتخب. ۱۳۸۴: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۲۱. موثقی، س.ا.، اقتصاد سیاسی ایران در دوره جمهوری اسلامی. مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۸۵. ۷۱: ۳۱۱-p. ۳۵۳
۲۲. هرورانی، ح. and س.ه.، عربی، ارزیابی قوانین، مقررات و اصول قیمت‌گذاری نهادهای قیمت‌گذار در ایران. بررسی مسائل اقتصاد ایران، ۱۳۹۸. ۶.
۲۳. چراتیان، ا.، واکاوی چالش‌های شورای رقابت. فصلنامه راهبرد، ۱۳۹۲. ۷۳.
۲۴. بازرگانی، د.م.ت.، مقدمه‌ای بر تنظیم بازار ۱۳۸۵.
۲۵. بهرامی، ف.، شاخص‌های نظارت و بازرسی در بازار کالا و خدمات. ۱۴۰۱: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۲۶. ; Available from: <https://consumeraffairs.nic.in/en/price-monitoring-cell/price-monitoring-cell>.

- ۲۷ Anuradha Kalhan, M.F., *Regulation of Retail: Comparative Experience*. Economic and Political Weekly, ۲۰۰۹. ۴۴
- ۲۸ Samir Gandhi, H.D.a.I.S., *Antitrust and Competition in India*.
- ۲۹ Amaç, K., Dayanak ve Tanımlar, *FIYAT ETİKETİ YÖNETMELİĞİ BİRİNCİ BÖLÜM*. ۲۰۱۴
- ۳۰ Amaç, K., Dayanak ve Tanımlar, *FIYAT ETİKETİNDE YERLİ ÜRETİM LOGOSU KULLANIMINA İLİŞKİN TEBLİĞ*. ۲۰۱۸
- ۳۱ Atamer, Y.M.a.H.W.M., *Implementation of the EU Consumer Protection Directives in Turkey*. Penn State International Law Review ۲۰۰۹. ۲۷
- ۳۲ Gezder, Ü., *Consumer Protection in Turkey and Distance Contracts*. Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul, ۲۰۰۶
- ۳۳ Lachman, G., H. Hamevi, and F. Mutaf, *Turkey: Enhanced Protection for Consumers: The New Turkish Consumer Protection Law*. ۲۰۱۴
- ۳۴ Oosterkamp, E., et al., *Food price monitoring and observatories: an exploration of costs and effects; Summary and Executive Summary*. ۲۰۱۲, LEI, part of Wageningen UR.
- ۳۵ مرکزالمیری، ا.، موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در ایران. ۱۳۹۸: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۳۶ تیموری، ج.، م. صادقی، and ا. عسگرخانی، درآمدی بر نقش مقررات زدایی در بهبود کیفیت اجرای حق توسعه اقتصادی: با تأکید بر قانون برنامه ششم توسعه ایران. فصلنامه علمی مطالعات بین‌الملل پلیس، ۱۳۹۹. ۴۳: ۳۸-۶۳p.
- ۳۷ اسدی، ح.، ا. مهدوی‌پور، and س. رضوانی، مفهوم و جایگاه تنظیم‌گری اقتصادی با تأکید بر پاسخگویی به جرایم بورسی. دوفصلنامه علمی پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۸. ۵۰: ۴۷۳-۴۹۸p.
- ۳۸ جلالی، م. and س. مزینانین، بررسی مبانی و روش‌های تنظیم‌گری بازار سرمایه در نظام حقوقی ایران، حقوق بازار سرمایه در پرتو حقوق اقتصادی ۱۳۹۷، انتشارات میزان.