

## آسیب شناسی الگوی مداخلات تنظیم ساختار و رفتار بازیگران در بازار

۷	۱- فصل اول: کلیات و مبانی نظری تنظیم‌گری.....
۸	۱-۱- مقدمه.....
۸	۱-۲- بیان مسئله، ضرورت و اهمیت موضوع.....
۱۰	۱-۳- خاستگاه تنظیم‌گری و دولت تنظیم‌گر.....
۱۱	۱-۴- مفهوم تنظیم‌گری و بازار تنظیم‌شده و دولت تنظیم‌گر.....
۱۲	۱-۴-۱- دولت تنظیم‌گر.....
۱۳	۱-۴-۲- اثرات تنظیم‌گری دولتی: چستی و چگونگی.....
۱۴	۱-۴-۳- منطق وجودی تنظیم‌گری و انواع مختلف آن.....
۱۴	۱-۴-۴- اقتصاد سیاسی تنظیم‌گری و پیامدهای آن.....
۱۵	۱-۴-۵- تسخیر تنظیم‌گری و تمایل به سمت تنظیم‌گری بیش‌ازحد.....
۱۶	۱-۴-۶- نظریه‌های مرتبط با شکست بازار و شکست دولت.....
۱۷	۱-۴-۶-۱- شکست بازار و نظریه‌های آن.....
۲۰	۱-۴-۶-۲- شکست دولت (نابازار).....
۲۲	۱-۴-۷- ضرورت تنظیم‌گری از منظر نظریات اقتصادی.....
۲۳	۱-۵- جمع‌بندی و چارچوب نظری پژوهش.....
۲۴	۲- فصل دوم: بررسی تجارب کشورهای منتخب در تنظیم‌گری.....
۲۵	۲-۱- مقدمه.....
۲۵	۲-۲- بررسی تجربه هند در تنظیم‌گری در بازار.....
۲۶	۲-۳- بررسی تجربه آمریکا در تنظیم‌گری در بازار.....
۲۸	۲-۴- بررسی تجربه ترکیه در تنظیم‌گری.....
۲۹	۲-۵- تجربه تنظیم‌گری بازار در مالزی.....
۳۲	۳- فصل سوم: بررسی وضعیت موجود تنظیم‌گری ایران در بازار.....
۳۳	۳-۱- مقدمه.....
۳۴	۳-۲- نهادهای مؤثر بر حوزه تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری.....
۳۴	۳-۲-۱- کارگروه تنظیم بازار.....
۳۴	۳-۲-۲- سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.....
۳۵	۳-۲-۳- سایر نهادهای مؤثر حوزه دخالت در بازار.....
۳۷	۳-۲-۴- فعالان تأمین و عرضه کالا و خدمات در بخش دولتی.....
۳۸	۳-۳- سیاست‌های مداخله‌ای دولت در برنامه‌های مختلف توسعه.....
۴۲	۳-۴- آسیب‌شناسی سیاستها و نهادهای مداخله‌کننده در بازار.....
۴۳	۳-۴-۱- آسیب‌های محیطی.....
۴۳	۳-۴-۲- آسیب‌های ساختاری.....

- ۳-۴-۳- آسیب‌های اجرایی ..... ۴۳
- ۴- فصل چهارم: جمع‌بندی دخالت دولت در بازار و آرایه راهکارهای سیاستی ..... ۴۴
- ۴-۱- مقدمه ..... ۴۵
- ۴-۲- چارچوب مناسب تنظیم‌گری در اقتصاد ایران ..... ۴۷
- ۴-۲-۱- الزامات سطح کلان ..... ۴۸
- ۴-۲-۲- ایجاد هماهنگی میان سیاست‌های کلان و بخشی و از میان برداشتن تعارضات این سیاست‌ها در سطوح مختلف: ..... ۴۸
- ۴-۲-۳- طراحی جایگاه نهادی مناسب برای ستاد ملی تنظیم‌گری و تغییر جایگاه آن از سطح بخشی به سطح فرابخشی: ..... ۴۸
- ۴-۲-۴- یکپارچه‌سازی سیاست‌های تنظیمی در کل زنجیره کالا: ..... ۴۹
- ۴-۲-۵- اتخاذ سیاست‌های تنظیم بازاری به‌صورت آینده‌نگر به‌جای سیاست‌های گذشته‌نگر: ..... ۴۹
- ۴-۲-۶- بهره‌گیری از ظرفیت بخش‌های غیردولتی در برنامه‌ها و سیاست‌های پشتیبان تنظیم بازار: ..... ۴۹

## چکیده

وضعیت کنونی نظام حکمرانی در ایران نشان‌دهنده آن است که استقرار نظام ملی تنظیم‌گری در کشور می‌تواند راهکار مناسبی برای برخی از مهمترین معضلات نظام حکمرانی کشور باشد. این درحالی است که در ادبیات علمی و نمونه‌های جهانی یکی از مهمترین کارکردهایی که برای تنظیم‌گری نوین ذکر می‌شود زمینه‌سازی اجرایی شدن سیاستهای تعیین شده از سوی حاکمیت در بین فعالین حوزه‌های مختلف است. در کنار موضوع اجرایی‌سازی سیاستهای کلان، موضوع ایجاد و صیانت از فضای رقابتی و جبران ناکارایی‌های بازار نیز یکی دیگر از معضلات نظام حکمرانی کشور است که استقرار نظام تنظیم‌گری در کشور می‌تواند در رفع آن مؤثر باشد. تجارب ناموفق فراوان خصوصی‌سازی در ایران و سایر کشورها به نحوی تنظیم‌گری را به عنوان بخشی ضروری و مکمل فرآیند خصوصی‌سازی مطرح کرده‌اند. انجام مناسب تنظیم‌گری می‌تواند با ایجاد فضای رقابتی و جلوگیری از ناکارایی بازار زمینه را برای بهره‌گیری از منافع خصوصی‌سازی فراهم سازد. تا جایی که شاید بتوان ایجاد نظام تنظیم‌گری را مقدم بر فرآیند واگذاری‌ها دانست. در حقیقت تنظیم‌گری بسترهای رقابتی لازم برای فعالیت بخش خصوصی را فراهم می‌کند؛ در حالی که بدون وجود تنظیم‌گری مناسب، بخش خصوصی یا امکان ورود به بازار را پیدا نخواهد کرد و یا در صورت ورود، زمینه ایجاد انحصار توسط همان بخش خصوصی فراهم خواهد شد.

دخالتهای بازار در اقتصاد ایران توسط نهادهای مختلفی صورت می‌گیرد که مهمترین آنها ستاد تنظیم بازار، شورای رقابت، وزارتخانه‌های مختلف تولیدی مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهادکشاورزی است، اما شاید مهمترین نهاد مداخله در اقتصاد ایران که در بازار کالاها دارای دخالت بسیار گسترده است ستاد تنظیم بازار است. از سوی دیگر برخی از نهادها نیز همانند سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان علاوه بر عضویت در ستاد تنظیم بازار و اثرگذاری بر تصمیمات این نهاد، خود نیز دارای دخالت‌های گسترده در بازار است. لازم به ذکر است با توجه به شرایط ویژه‌ی اقتصاد ایران در اقتصاد بین‌الملل و تحریم‌های گسترده و طولانی مدت از یک سو و وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی، دامنه دخالتها در بازار گسترده، بدون برنامه و پیش‌انگهی خاصی در این زمینه است. در این قسمت سعی خواهد شد مهمترین نهادهای مداخله‌کننده بویژه از جنبه تنظیم‌گری در اقتصاد ایران بررسی و نقصان‌های موجود در این زمینه شناسایی شوند.

سال‌ها است که تنظیم‌گری در کشور نتوانسته کارکرد اصلی خود را ایفا کند و به لحاظ ساختاری و نهادی دچار نقصان‌های عمده‌ای بوده است. بی‌ثباتی در متغیرهای کلان اقتصادی و جهش‌های ارزی در سال‌های اخیر سیاست‌های تنظیم‌بازاری را دستخوش تغییرات عمده‌ای کرده و مانع از تحقق اهداف تنظیم بازار در کشور شده است. آنچه در حوزه سیاست‌گذاری تنظیم بازار قابل تأمل است توجه سیاست‌گذار به مقوله قیمت‌ها و تمرکز بر حلقه توزیع، پس‌نگر بودن سیاست‌ها، سرکوب قیمت و نگاه کوتاه‌مدت به بازار است. بر این اساس ساختار بازار و عوامل تعیین‌کننده تعادل در بازارها به‌عنوان عامل مهم و حیاتی در ثبات قیمت‌ها چندان مدنظر قرار نگرفته است و این موضوع باعث شده همواره به لحاظ نهادی و سیاست‌گذاری تغییرات عمده‌ای در این حوزه ایجاد گردد و حتی برخی سیاست‌ها عامل ایجاد رانت و فساد در فعالیتهای اقتصادی شود. از طرفی بررسی‌ها نشان می‌دهد که اگرچه در نهایت تعادل در بازار برقرار می‌شود و کالاها به لحاظ مقداری در تعادل هستند اما اهدافی چون تولید بهینه و یا اشتغال کامل منابع و یا توزیع عادلانه عملاً محقق نمی‌شود و در نهایت رفاه در جامعه کاهش خواهد یافت.

آنچه در روند تکاملی ساختار نهادی کارگروه تنظیم بازار قابل مشاهده است این موضوع است که نهاد تنظیم بازار اگرچه به لحاظ جایگاه می‌بایست در سطح فرادستگاهی قرار گیرد تا ضمانت اجرای مصوبات آن هم وجود داشته باشد، با این حال طی این سال‌ها تغییرات زیادی به لحاظ جایگاه خود داشته است. تجربه کشور در این خصوص نشان می‌دهد که هرگاه جایگاه این نهاد در حوزه فرا بخشی (در وزارت بازرگانی سابق و معاونت اجرایی رئیس‌جمهوری) بوده، تنظیم بازار در مدیریت بازار عملکرد بهتری از خود به‌جای گذاشته است؛ طی این سال‌ها، این نهاد از سطح ریاست‌جمهوری به سطح وزارتخانه تنزل یافته است و این موضوع باعث شده بسیاری از عدم هماهنگی‌ها در اجرای مصوبات به وجود آید و دستگاه‌ها نیز در اجرای مصوبات پاسخگویی کامل را نداشته باشند؛ بنابراین، آنچه

از وضعیت نهادی و ساختاری تنظیم بازار در کشور به نظر می‌رسد آن است که نهاد تنظیم بازار در کشور هنوز جایگاه خود را به‌عنوان یک نهاد فرابخشی به دست نیاورده و با توجه به تغییرات ساختاری مداوم در این نهاد همچنان تنظیم بازار به معنای پایدار اتفاق نیفتاده است. در سال‌های اخیر، وزارت صنعت، معدن و تجارت در حالی در نقش رگلاتور در حوزه تنظیم بازار ایفای نقش نموده است که در راستای تحقق اهداف تنظیم بازاری، وظایف حاکمیتی و حتی تصدی‌گری نیز بر عهده داشته است. این در حالی است که به دلیل بی‌ثباتی متغیرهای کلان در کشور به‌خصوص بعد از دور جدید تحریم‌های آمریکا، تنظیم بازار در کشور به نحوی است که دائماً نیازمند برنامه‌ریزی و مداخله وزارتخانه در جهت تثبیت متغیرهای عملکردی در بازار و برقراری پیوندهای موردنیاز در زنجیره ارزش محصولات تحت تنظیم بوده است.

در کنار ایرادات وارده بر ساختار نهادی تنظیم بازار، پس از ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی در سال ۱۳۹۰ و با تصویب قانون «تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» در سال ۱۳۹۱، با این هدف که موارد مرتبط با تجارت کالاهای کشاورزی، در اختیار وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان متولی تولید محصولات کشاورزی قرار گیرد و امکان یکپارچگی تولید و تجارت بخش کشاورزی فراهم شود، باعث تفکیک وظایف تنظیم بازاری بین وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌عنوان متولی توزیع و وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان متولی تأمین شد. این تقسیم وظایف باعث شده به دلیل مشخص نبودن حوزه اقدام و عدم هماهنگی بین دو وزارتخانه برخی ناهماهنگی‌ها ایجاد شود. این موضوع باعث خلأ در شفافیت اطلاعات سیستم در سطوح مختلف زنجیره ارزش محصولات تحت تنظیم به سبب تعدد مراجع دخیل در امر تنظیم بازار شده است. در کنار واقعیات برشمرده سایر اشکالات مقابل تنظیم بازار را می‌توان به شرح موارد زیر برشمرد:

- تفکیک وظایف سیاست‌گذار و مجری در سیاست‌های تنظیم بازار.
- خلأ تفکر راهبردی در حوزه مدیریت بازار؛
- عدم ارائه اطلاعات شفاف برای تصمیم‌گیری از سوی نهادهای بخشی به یکدیگر؛
- تمرکز سیاست‌های تنظیم بازاری بر حلقه «مصرف‌کننده نهایی» در کل زنجیره ارزش کالای تحت تنظیم؛<sup>۱</sup>
- ضعف نقش‌آفرینی تشکلهای حرفه‌ای در ایفای وظایف مختلف مدیریتی و توانمندسازی واحدهای زیرمجموعه.
- نبود ساختار نهادی فرا بخشی برای کارگروه تنظیم بازار و تنزل جایگاه تنظیم بازار به سطح بخشی
- عدم تعادل میان تولید و تجارت (واردات و صادرات)
- ضرورت تدوین الگوی مناسب برای مداخله در بازار بر اساس زنجیره ارزش محصول و صنعت
- محدودیت در رصد و پایش در نظام توزیع
- عدم برخورداری از نقشه راه تنظیم‌گری در ایام خاص
- تداخلات در سیاست‌گذاری بخشی و غیر بخشی در بازرگانی خارجی و تولید
- ضرورت روزآمدسازی شیوه‌های مداخله و نظارت در بازرگانی داخلی
- محدودیت‌های هماهنگی میان دستگاه‌های متولی در حوزه بازرگانی
- محدودیت‌های هماهنگی دستگاه‌های متولی و بهره‌گیری محدود از ظرفیت تشکلهای

همان‌طور که از بررسی نحوه مداخله دولت در بازار کشورها نیز مشاهده شد دولت‌ها به‌انحاء مختلف بازار محصولات خود به‌خصوص محصولات کشاورزی را تحت کنترل و نظارت دارند که هدف آن‌ها نیز عمدتاً معطوف به تأمین امنیت غذایی برای آحاد جامعه است. به لحاظ ساختاری و نهادی این وظیفه بر عهده یک نهاد با قدرت اجرایی بالا است که عمدتاً نیز وزارت کشاورزی این کشورها است. عمده کالاهای مشمول تنظیم بازار کالاهای اساسی هستند، باین‌حال جهت‌گیری سیاست‌ها از دخالت‌های مستقیم در تعیین قیمت

کالاها با کاهش تعداد آن‌ها به سمت دخالت‌های غیرمستقیم مثل وضع تعرفه، تعیین عوارض و پرداخت‌های جبرانی تغییر شکل داده است. همچنین برجسته بودن نقش تشکل‌های بخش خصوصی در تنظیم بازار کالاها قابل توجه است. بنابراین تقویت نقش تشکل‌های بخش خصوصی، تعاونی‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد در تصمیم‌سازی سیاست‌های تنظیم بازار و واگذاری حداکثری امور تصدی‌گری به تشکل‌ها می‌تواند منجر به کاهش سطح مداخلات دولت شود و نقش دولت را عمدتاً به سمت نقش تسهیلگر و حداکثر کننده رفاه اجتماعی سوق دهد. به‌رحال توجه به این موضوع حائز اهمیت است که زمانی استفاده از ظرفیت تشکل‌های بخش خصوصی نافع است که این نهادها مکمل و متمم بازار باشند و در صورتی که این نهادها به محل باز توزیع منافع و رانت تبدیل شوند استفاده از این ظرفیت‌ها کارساز نخواهد بود.

آنچه در مدل دخالت دولت در بازار حایز اهمیت است هماهنگی میان سیاست‌های کلان و بخشی (تولیدی و تجاری) با سیاست‌های تنظیم‌گری است. چنانچه این هماهنگی به‌صورت کامل نباشد و یا بی‌ثباتی در متغیرهای کلان به نحوی رخ دهد که تعادل بازار از میان برداشته شود، ضرورت می‌یابد دولت با سیاست‌های تنظیم بازاری این عدم تعادل را رفع کند. البته باید توجه داشت که حتی اگر ثبات متغیرهای اقتصادی در سطح کلان برقرار باشد، سیاست‌های تنظیم بازاری دولت به سبب بروز شکست‌های بازاری همچون رفتارهای انحصارطلبانه در بازار، عدم تقارن اطلاعات؛ عدم توازن عرضه و تقاضا در ایام خاص؛ محدودیت‌های زیرساختی و تضییع حقوق مصرف‌کنندگان اهمیت می‌یابد، اگرچه که عمده این مداخلات نیز به‌منظور هماهنگی و تسهیلگری در امور مرتبط با بازار است. بر این اساس در زمینه مداخله در بازار توجه به موارد زیر ضروری است:

۱- ایجاد هماهنگی میان سیاست‌های کلان و بخشی و از میان برداشتن تعارضات این سیاست‌ها در سطوح مختلف: این هماهنگی نیازمند تعریف دقیق نهادهای متولی این حوزه و مشخص کردن وظایف آن‌ها در حوزه تنظیم بازار است به‌نحوی که تداخل وظایف بین دستگاه‌ها و همچنین ناهماهنگی بین سیاست‌های بخشی و سیاست‌های کلان وجود نداشته باشد.

۲- طراحی جایگاه نهادی مناسب برای ستاد ملی تنظیم‌گری و تغییر جایگاه آن از سطح بخشی به سطح فرابخشی: بر اساس آنچه در مباحث نظری عنوان شد یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های نهادهای تنظیم‌گر در هر کشور، مستقل بودن آن از دولت و کنترل‌های سیاسی است. حال آنکه در کشورهای کمتر توسعه‌یافته این نهادها صرفاً به‌منظور دستیابی به اهداف سیاسی و نه حل مشکلات بازار طراحی شده‌اند، به‌طوری که بسیاری از آن‌ها به‌عنوان ابزاری در دست گروه‌های ذینفع یا صاحب‌منصبان سیاسی - اداری درآمده و تنها به محلی برای رانت‌جویی آنان تبدیل شده است. اختیار دولت در کشورهای درحال توسعه قطعاً به‌گونه‌ای نیست که همان الگوی نهادهای تنظیم‌گر موجود در کشورهای توسعه‌یافته دقیقاً گونه‌برداری شود. مشکل اصلی در الگو قراردادن چنین کشورهایی برای تدوین نهادهای تنظیم‌گر تخصصی و مدنی، آن است که در اکثر قریب به‌اتفاق موارد، چنین اقتصادهایی عموماً سابقه‌ای طولانی در اتکا به اقتصاد بازار داشته و لذا دارای نهادهای قانونی توسعه مرتبط با آن هستند. در نقطه‌ی مقابل، کشورهای درحال توسعه عموماً از مشکلاتی نظیر نهادهای تنظیم‌گر ناکارآمد، عدم وجود سازوکار مناسب و ساختاریافته‌ی نظارت و کنترل، نبود حاکمیت قانون، فساد گسترده‌ی اداری، تجربه‌ی فنی پایین و سیستم حساسی و مالیاتی ضعیف رنج می‌برند. تجربه کشور نشان می‌دهد که هرگاه جایگاه نهاد تنظیم بازار در حوزه فرابخشی (در وزارت بازرگانی سابق و معاونت اجرایی رئیس‌جمهوری) بوده، تنظیم بازار در مدیریت بازار عملکرد بهتری از خود به‌جای گذاشته است؛ با توجه به نزول جایگاه کارگروه تنظیم بازار به سطح بخشی ضرورت دارد که جایگاه نهاد تنظیم بازار مورد بازنگری قرار گیرد و سیاست‌گذاری در این حوزه در سطحی فرابخشی انجام شود تا از این طریق هم ضمانت اجرای مصوبات و هم پاسخگویی دستگاه‌های مرتبط افزایش یابد.

۳- یکپارچه‌سازی سیاست‌های تنظیمی در کل زنجیره کالا: لازم است سیاست‌های تنظیمی به‌طور یکپارچه از قبل از تأمین و تولید تا توزیع و رسیدن به دست مصرف‌کننده یکپارچه باشد و به‌صورت هماهنگ اتخاذ شود. لازم است در سیاست‌گذاری برای تنظیم بازار توجه هم‌زمان به ارکان تنظیم بازار شامل تأمین، توزیع، قیمت، بازرسی و نظارت و اطلاع‌رسانی انجام شود.

۴- اتخاذ سیاست‌های تنظیم بازاری به صورت آینده‌نگر به جای سیاست‌های گذشته‌نگر: به‌طور کلی شوک‌های وارد شده بر بازار از سوی عرضه و تقاضا برای کالاها است. شوک‌های عرضه به دو دسته عمده داخلی و خارجی تقسیم‌بندی می‌شود که شوک‌های داخلی شامل شوک‌های عرضه کالاها، کشاورزی که به دلیل مسائلی همچون بیماری و آفات، خشکسالی و نوسانات فصلی است و دیگری شوک‌های عرضه کالاها، صنعتی که در اثر مسائلی همچون حوادث تولید، عدم تأمین مواد اولیه، تعمیرات اساسی به وقوع می‌پیوندد. شوک‌های خارجی عرضه نیز شامل شوک ناشی از محدودیت واردات است. شوک‌های تقاضا برای کالاها بیشتر مربوط به افزایش تقاضا در مناسبت‌های ملی و مذهبی همچون اعیاد مذهبی، عید نوروز، بازگشایی مدارس و ... است. ضمن آنکه تغییر رفتار مصرف‌کنندگان به صورت جانشین کردن مصرف کالاها با یکدیگر نیز می‌تواند منجر به ایجاد شوک تقاضا شود. لازم به ذکر است یکی از چالش‌های مهم تجارت کشور و بویژه صادرات، تحت تاثیر قرار گرفتن آن از سیاست‌های تنظیم‌گری داخلی است. دلیل مهم این امر، فقدان برنامه‌ریزی درست تولید و تقاضا است که موجب می‌شود دولت برای غلبه بر افزایش تقاضا و جلوگیری از افزایش قیمت‌ها نسبت به محدودیت یا ممنوعیت صادرات اقدام نماید. تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد با وجود اتخاذ چنین سیاستی به دلیل ورود دیر هنگام و بدون برنامه‌ریزی دولت، نه تنها بازار داخلی سامان نیافته است، بلکه بخشی از بازارهای خارجی که به زحمت توسط صادرکنندگان به دست آمده‌اند به یکباره از دست بروند. در این زمینه هر چند در قوانین مختلف کشور قید شده است که تنظیم بازار داخلی نمی‌تواند منجر به ممنوعیت یا محدودیت صادرات شود، اما در عمل هیچگاه محقق نشده است.

۵- بهره‌گیری از ظرفیت بخش‌های غیردولتی در برنامه‌ها و سیاست‌های پشتیبان تنظیم بازار: در این بخش بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت تشکلهای و انجمن‌های غیردولتی و نهادهای مدنی در حوزه تصمیم‌سازی و اجرای تنظیم بازار و نیز مشخص کردن چارچوب برنامه‌های عملیاتی و پشتیبان سیاست‌های تنظیم بازاری از اهمیت بالایی برخوردار است.

۶- پاسخگویی: 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.

۷- 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.

۸- 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 تنظیم بازاری است که موجب شده منافع تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان به شدت تغییر کند. بعلاوه فقدان آرایه معیارهای تنظیمی موجب شده سیاست‌های تنظیمی نیز فاقد شفافیت لازم باشد.

## ۱- فصل اول: کلیات و مبانی نظری تنظیم‌گری

## ۱-۱- مقدمه

یکی از مصادیق مداخله دولت در بازار موضوع تنظیم بازار است. تنظیم بازار مجموعه‌ای از مقررات، سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی است که به منظور ایجاد همگرایی در عملکرد حلقه‌های کل زنجیره ارزش کالاها و خدمات در بازار و حمایت، هدایت و نظارت تمامی عاملین آن (مصرف‌کنندگان، تأمین‌کنندگان (تولید و واردات)، توزیع‌کنندگان، انجمن‌ها و تشکل‌های غیردولتی و ...) اتخاذ و در راستای کاهش نوسانات غیرمنطقی دو متغیر کلیدی قیمت و مقدار اتخاذ می‌شود و با استفاده از ابزارهای سیاستی مناسب در حوزه‌های تأمین، توزیع و مصرف اعمال شده و به تخصیص بهینه منابع، رفع شکست‌های بازاری و افزایش رفاه اجتماعی کمک می‌کند.

مداخله دولت در اقتصاد موضوعی است که سال‌ها در میان اقتصاددانان مورد مناقشه بوده است، باین‌وجود اکثر طیف‌های اقتصادی این موضوع را پذیرفته‌اند و در حال حاضر بیشترین اختلاف نظر مربوط به نوع و میزان مداخله دولت در اقتصاد است. محدودیت منابع و عدم تخصیص کارآمد آن به واسطه وقوع شکست‌های بازاری به مداخله دولت در اقتصاد وجاهت می‌شود. بازار به‌عنوان نهادی که مبادله کالا و خدمات در آن صورت می‌گیرد و تعیین قیمت در آن توسط نیروهای عرضه، تقاضا و یا دولت تعیین می‌شود به سیستمی برای تخصیص منابع نیازمند است به نحوی که کارایی نیز داشته باشد. دولت می‌تواند ضمن ایجاد کارایی در بازار، نواقص ناشی از شکست‌های بازاری را تا حدودی جبران نماید. باین‌حال در صورتی که مداخله دولت برای اصلاح شکست بازار ایجاد ناکارآمدی کند و منجر به کاهش منابع کمیاب شود می‌تواند به شکست دولت نیز منجر شود. در نتیجه نه دولت به‌تنهایی و نه بازار از حد کامل برخوردار نیستند. شکست دولت زمانی است که رفاه اقتصادی در واقع کاهش می‌یابد یا زمانی که منابع به شیوه‌ای اختصاص داده می‌شوند که به‌طور قابل توجهی از معیار کارایی مناسب برخوردار نیست.

بر این اساس در این فصل ابتدا کلیاتی در خصوص ضرورت تدوین نقشه راه تنظیم بازار در کشور و سؤالات و اهداف موردنظر در این مطالعه پرداخته شده و در بخش دوم مبانی دخالت دولت در امور اقتصادی از منظر چرایی دخالت دولت و چگونگی آن را از دیدگاه‌های مختلف مورد بررسی قرار داده است. اگرچه که موضوع دخالت دولت در امور اقتصادی تا حدی مورد توافق است اما چرایی و چگونگی آن همواره مورد مناقشه بوده است.

## ۲-۱- بیان مسئله، ضرورت و اهمیت موضوع

مداخله دولت در اقتصاد موضوعی است که سال‌ها در میان اقتصاددانان مورد مناقشه بوده است، باین‌وجود اکثر طیف‌های اقتصادی این موضوع را پذیرفته‌اند و در حال حاضر بیشترین اختلاف نظر مربوط به نوع مداخله و میزان مداخله دولت در اقتصاد است. محدودیت منابع و عدم تخصیص کارآمد آن به واسطه وقوع شکست‌های بازاری به مداخله دولت در اقتصاد منجر می‌شود. بازار به‌عنوان نهادی که مبادله کالا و خدمات در آن صورت می‌گیرد و تعیین قیمت در آن توسط نیروهای عرضه، تقاضا و یا دولت تعیین می‌شود به سیستمی برای تخصیص منابع نیازمند است به نحوی که کارایی و منصفانه بودن این سیستم تضمین شود. دولت می‌تواند با انجام برخی از اقدامات این کارایی را در بازار ایجاد کند و نواقص ناشی از شکست‌های بازاری را تا حدودی جبران نماید.

یکی از مصادیق مداخله دولت در بازار موضوع تنظیم بازار است. تنظیم بازار مجموعه‌ای از مقررات، سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی است که به منظور ایجاد همگرایی زنجیره ارزش کالاها و خدمات در بازار و حمایت از تمامی عاملین آن اتخاذ و در راستای کاهش نوسانات غیرمنطقی قیمت و مقدار با استفاده از ابزارهای سیاستی مناسب در حوزه تأمین و مصرف اعمال می‌شود. سال‌ها است که تنظیم بازار در کشور نتوانسته کارکرد اصلی خود را ایفا کند و به لحاظ ساختاری و نهادی دچار نقصان‌های عمده‌ای بوده است به نحوی که نه در سیاست‌گذاری و نه در اجرا نتوانسته به موفقیت قابل توجهی دست یابد. علاوه بر این بی‌ثباتی در متغیرهای کلان اقتصادی و جهش‌های ارزی در سال‌های اخیر نیز نتیجه سیاست‌های تنظیم بازاری را دستخوش تغییرات عمده‌ای کرده و مانع از تحقق اهداف تنظیم بازار در کشور شده است.



سیاست‌های تنظیم بازاری همواره در اسناد بالادستی کشور مورد تأکید بوده و رویکردهایی همچون ارتقای رقابت‌پذیری؛ رشد تولید، توسعه صادرات و مدیریت واردات؛ تقویت ساختار رقابتی در بازار؛ بازبینی در نقش دولت؛ حفظ نگاه آمایشی در برنامه‌ریزی بخش؛ گسترش فضای کسب‌وکار نوین را مورد توجه قرار داده است. باین‌وجود همواره تنظیم بازار در کشور با چالش‌های متعددی دست‌وپنجه نرم می‌کند که اهم آن‌ها به شرح موارد زیر است:

- عدم هماهنگی سیاست‌های اقتصادی پولی، مالی و ارزی در سطح کلان و آثار نامطلوب آن بر تنظیم بازار؛
- مشخص نبودن نهاد هماهنگ‌کننده سیاست‌های سطح کلان و تنظیم بازار؛
- نوسانات قابل‌توجه قیمت کالاها و خدمات در بازار ناشی از تحولات متغیرهای کلان اقتصادی؛
- عدم ثبات قوانین، مقررات و بخشنامه‌های تجاری و ارزی؛
- عدم توجه به موضوع آمایش سرزمین در بخش کشاورزی و صنعت؛
- عدم هماهنگی کامل میان تنظیم بازار داخلی، مدیریت واردات و توسعه صادرات؛
- کم‌رنگ بودن نقش و سهم تشکل‌های بخش خصوصی و تعاونی‌ها در تصمیم‌سازی سیاست‌های تنظیم بازار؛
- نامناسب بودن نوع مداخلات مستقیم دولت در امور تنظیم بازار؛
- توسعه نامتوازن و عدم یکپارچگی سامانه‌ها و زیرساخت‌های تجاری به‌رغم تأکید بر گسترش ابزارهای نوین و تجارت الکترونیک؛
- کارآمد نبودن کامل روش‌های تنظیم بازار؛
- وجود محدودیت جدی در ساختارهای رقابتی در بازار؛
- عدم تعادل متواتر بازار به‌ویژه در ایام خاص (مناسبت‌های ملی همچون نوروز، شب یلدا و مناسبت‌های مذهبی همچون ماه رمضان، محرم و ایام حج)؛
- کم‌توجهی به سه رکن تأمین، توزیع و نظارت به‌صورت هم‌زمان؛
- عدم توجه به روش‌های پیشگیرانه در حوزه‌های بازرسی و نظارت؛
- شفاف نبودن کامل اطلاعات؛
- نارسایی الگوی مصرف و عدم اعتماد به کالای ایرانی؛
- عدم شکل‌گیری شرکت‌ها و مدیریت صادرات در زنجیره‌های کالایی؛
- کم‌رنگ شدن حقوق مصرف‌کنندگان در تنظیم بازار و مشتری‌مداری.

به‌منظور دستیابی به اهداف مندرج در اسناد بالادستی کشور با محوریت تنظیم بازار (با تأکید بر قانون برنامه ششم و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی)، تدوین نقشه راه تنظیم بازار کشور امری لازم و ضروری است. مهم‌ترین ضرورت‌های تدوین نقشه راه در تنظیم بازار با توجه به چالش‌های این حوزه را می‌تواند به‌صورت موارد زیر برشمرد:

- در اولویت قرار گرفتن موضوعات تنظیم بازار و تجارت در سطوح تصمیم‌گیری؛
- یکپارچه‌سازی سیاست‌های تنظیمی در کل زنجیره ارزش کالا؛
- توجه هم‌زمان به سه رکن تنظیم بازار شامل تأمین، توزیع و نظارت؛
- تمرکز بر سیاست‌های تنظیم بازاری به‌جای سیاست‌های تثبیت بازاری؛
- اتخاذ سیاست‌های تنظیم بازاری به‌صورت آینده‌نگر به‌جای سیاست‌های گذشته‌نگر؛
- مشخص کردن اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت سیاست‌های تنظیم بازاری؛
- برنامه‌ریزی جامع در زنجیره کالا برای پیش‌بینی نوسانات فصلی؛
- برجسته کردن نقش تشکل‌ها و انجمن‌ها در تصمیم‌سازی تنظیم بازار کالا؛

• تفکیک وظایف سیاست‌گذار و مجری در سیاست‌های تنظیم بازار.

بر اساس آنچه گفته شد با توجه به عدم وجود سندی مدون در حوزه تنظیم بازار، به‌منظور حرکت از وضعیت فعلی به وضعیت مطلوب در این حوزه، تدوین نقشه راه کشور امری ضروری است. با این حال، تا سال ۱۳۹۸ سندی در ارتباط با موضوع تنظیم بازار در کشور تهیه نشده بود. باید توجه داشت که با عنایت به شرایط متغیر کشور در وضعیت کنونی (شامل تحریم و ... ) تنظیم بازار و شوک‌های قیمتی و مقداری در بازار کالاها به‌ویژه کالاهای اساسی باید در تدوین سند و مدل مفهومی آن از ابعاد نهادهای متولی بازار، ابزارهای مورد استفاده در شرایط بحران، زمان‌های ورود و مداخله باید مورد توجه قرار گیرد.

### ۳-۱- خاستگاه تنظیم‌گری و دولت تنظیم‌گر<sup>۲</sup>

به لحاظ تاریخی نمی‌توان تنظیم‌گری را اساساً پدیده‌ای مدرن به شمار آورد. در ادبیات علمی نیمه قرن نوزدهم معروف به دوران ترقی‌خواهی اولین تلاش‌ها برای تشکیل نهادهای تنظیم‌گر در آمریکا و شکل‌گیری اولیه مفهوم دولت تنظیم‌گر صورت گرفت.<sup>۳</sup> در نیمه اول قرن بیستم ایده‌های افرادی همچون لوئیس برنردیس مشاور اقتصادی رئیس‌جمهور آمریکا و یلسون، مفهوم تنظیم‌گری را وارد دوران جدیدی کرد که به دوره «توافقات نو» مشهور است. با وجود این از آنجایی که این مداخلات عموماً محلی و غیرنظام‌مند بوده است، می‌توان ادعا کرد که مفهوم دولت تنظیم‌گر به معنای گسترده امروزی، مفهومی شکل‌یافته در نیمه دوم قرن بیستم است. در این دوران عوامل مختلفی به شکل‌گیری و توسعه مفهوم تنظیم‌گری در نظام حکمرانی منجر شده است.

از یکسو در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ هم‌زمان با توسعه و اهمیت یافتن مفاهیمی چون حقوق اجتماعی، سلامت، امنیت عمومی و ملاحظات زیست‌محیطی، تقاضای بیشتری برای مداخله هدفمند حاکمیت در این قبیل حوزه‌ها باهدف تضمین منافع عمومی ایجاد شد. هم‌زمان با گسترش بازارهای اقتصادی و در پی آن بروز پدیده شکست بازار، نیاز به مداخله در بخش‌های مختلف اقتصادی به‌منظور کنترل تبعات منفی فعالیت بازار و بخش خصوصی ایجاد شد. در این راستا می‌توان مشاهده کرد که عموم اقتصاددانان برجسته از نحله‌های مختلف اقتصادی، از کینز گرفته تا هایک، مقوله تنظیم‌گری را (البته با تفاسیر خاص خود) مورد توجه قرار داده‌اند.

حتی اقتصاددانان طرفدار مکتب شیکاگو با انتقادها و چالش‌های خود، مقوله تنظیم‌گری و در مقابل مقررات‌زدایی را به مرکزیت مجادلات و مباحثات علم اقتصاد تبدیل کردند. در این بین تحلیل تنظیم‌گری از دید مدافعان نظریه انتخاب عقلایی<sup>۴</sup> در اقتصاد هم مغفول نماند. به‌هم‌پیوستگی تاریخ تنظیم‌گری با تاریخ اصلاحات اقتصادی به‌ویژه خصوصی‌سازی هم در رشد رویکرد «اقتصاد تنظیم‌گری» به‌عنوان یکی از حوزه‌های اصلی دانش اقتصاد تا زمان حال مؤثر بوده است. امروزه پس از چالش‌هایی چون بحران‌های زیست‌محیطی و تبعات ناشی از بحران مالی ۲۰۰۸ و در پی آن ایجاد تقاضای عمومی برای مداخله حاکمیت، مسئله تنظیم‌گری بیش‌ازپیش مورد توجه اقتصاددانان و سیاست‌گذاران قرار گرفته است.<sup>۵</sup>

---

۲- امامیان و دیگران (۱۳۹۷)

۳ Glaeser, E.L. and Shleifer, A. (2003)

۴- همان

۵ Rational Choice

۶- امامیان و دیگران (۱۳۹۷)

## ۴-۱- مفهوم تنظیم‌گری و بازار تنظیم‌شده و دولت تنظیم‌گر

نخستین بیان دقیق از نظریه‌ی تنظیم‌گری را استیگلر<sup>۷</sup> برنده جایزه نوبل در سال ۱۹۷۱ در مقاله معروف خود با عنوان «نظریه تنظیم‌گری اقتصادی» ارائه داد که توانست نقطه عطفی در نظریه تنظیم‌گری به وجود آورد. ارزش این مقاله ناشی از رویکرد آن در پاسخ به این پرسش بود که چرا تنظیم‌گری انجام می‌شود؟<sup>۸</sup>

استیگلر مجموعه فرض‌هایی را مطرح کرد و بر اساس آن‌ها پیش‌بینی کرد که چه صنایعی و به چه صورت باید تحت تنظیم‌گری قرار گیرند. نخستین فرض در تحلیل استیگلر این است که قدرت سرکوب، در راستای منافع خود به افزایش سود، دست می‌یابد. فرض بعدی این است که عوامل به‌طور منطقی کنش‌هایی را برمی‌گزینند که میزان سود را بیشتر نمایند. نتیجه این دو فرض این است که تنظیم‌گری در واکنش به تقاضای گروه‌های ذینفعی است که در پی بیشینه‌سازی درآمد خود هستند. یعنی گروه ذینفعی با توسل به مقررات و به دست دولت، ثروت را از سایر بخش‌های جامعه به‌سوی خود باز توزیع می‌نماید.<sup>۹</sup>

استیگلر خود به‌خوبی این نکته را شرح می‌دهد: فرض بر این است که نظام‌های سیاسی به‌صورت عقلانی طراحی شده‌اند و به‌صورت عقلانی به کار گرفته می‌شوند یعنی ابزارهای مناسبی برای تحقق خواست‌های اعضای جامعه هستند.<sup>۱۰</sup>

پس از انتشار مقاله‌ی استیگلر در سال ۱۹۷۱، سام پلنزن<sup>۱۱</sup> در سال ۱۹۷۶ با انتشار مقاله‌ی با عنوان «به‌سوی یک نظریه عمومی‌تر از تنظیم‌گری» تحلیل استیگلر را صورت‌بندی کرد. صورت‌بندی ارائه‌شده توسط وی دارای سه عنصر بسیار مهم است. نخست آن که تنظیم‌گری باعث باز توزیع ثروت می‌شود. به نظر پلنزن روش انتقال ثروت میان اعضاء جامعه، نقش اساسی در شکل‌دهی تنظیم‌گری دارد. دوم آن که، میل به حفظ قدرت و ماندن در آن، محرک اصلی رفتار قانون‌گذار است و در نتیجه قانون برای حداکثرسازی پشتوانه سیاسی طراحی می‌شود. سوم آنکه گروه‌های ذینفع برای ارائه پشتیبانی سیاسی درازای برخوردار از مقررات دلخواه خود، با همدیگر رقابت می‌کنند.<sup>۱۲</sup>

تنظیم‌گری اقتصادی هم به مقررات‌گذاری مستقیم و هم به‌قاعده‌گذاری از طریق قیمت و ورود به صنایع یا بازارهای خاص اشاره دارد. برای متمایز کردن تنظیم‌گری اقتصادی از انواع دیگری از مداخلات دولت در بازارها، از جمله مقررات اجتماعی، رویه‌های زیست‌محیطی، بهداشتی و ایمنی، سیاست ضد انحصاری و سیاست‌های مالیاتی و تعرفه‌ای، رفتار قراردادی<sup>۱۳</sup> ذنبال می‌شود.<sup>۱۴</sup>

بازار تنظیم‌شده (RM)<sup>۱۵</sup>؛ بازاری است که نهاد دولت یا به‌ندرت صنعت یا گروه‌های کارگری روی آن سطحی از نظارت و کنترل را اعمال می‌کنند؛ به‌عبارت‌دیگر بازار تنظیم‌شده یا بازار کنترل‌شده یک سیستم ایده‌آل است که در آن دولت یا سازمان‌های دیگر بر بازار نظارت می‌کنند، نیروهای عرضه و تقاضا را کنترل و تا حدی اقدامات بازار را تنظیم می‌کنند. این امر می‌تواند شامل اقداماتی از قبیل تعیین اینکه چه کسی مجاز به ورود به بازار است و یا قیمت‌هایی که ممکن است کالا یا خدمت در آن عرضه شود باشد. انواع مختلفی

---

۷ Stigler

۸-آرانی (۱۳۹۵)

۹- هادی‌فر (۱۳۸۹)

۱۰- عظیم‌زاده آرانی (۱۳۹۵)

۱۱ Platzman (1976)

۱۲- عظیم‌زاده آرانی (۱۳۹۵)

۱۳ conventional treatment

۱۴ Paul L. Joskow And Nancy L. Rose (1989)

۱۵ Regulation Market

از مقررات در یک بازار تنظیم شده وجود دارد. این موارد شامل کنترل، نظارت، مقررات ضد تبعیض، حفاظت از محیط زیست، مالیات و قوانین کار است.<sup>۱۶</sup>

در زمینه اعمال سیاست‌های کنترلی در بازار چندین استدلال وجود دارند که مهم‌ترین آن‌ها نظریه‌های شکست بازاری یا برابری فرصت‌ها است. اگرچه مکانیسم بازار با کارایی و تخصیص بهینه منابع، موجب افزایش رفاه اقتصادی جامعه می‌گردد، ولی در پاره‌ای موارد نمی‌تواند منابع را به‌طور بهینه تخصیص دهد و در این شرایط اصطلاحاً بازار شکست می‌خورد. در چنین مواردی تنظیم بازار و سیاست‌های آن اهمیت می‌یابد.

دخالت دولت در بازار به شکل‌های مختلفی صورت می‌گیرد. گاه به‌صورت مستقیم و به‌عنوان یک بازیگر فعال به خلق بازار اقدام می‌کند، مانند اقداماتی که در مناطق دوردست یا جایی که مازاد قابل‌مبادله اندک و پراکنده است یا جایی که بازارهای مالی شکل نگرفته‌اند و یا حوزه‌های مربوط به امنیت بلندمدت و توزیع مجدد مواد غذایی و کالاهای اساسی. دومین نوع مداخله دولت در بازار از طریق وضع قوانین و مقررات است. در بازار چندین لایه یا نوع مقررات وجود دارند. یکی از آن‌ها در موردی است که دولت به‌منظور تصحیح انحرافات یا تحقق اهداف توسعه‌ای، قدرت خود را اعمال می‌کند؛ مانند تقویت تولیدکنندگان، عملیات زیربنایی، تمرکز بر زمینه‌های خاص تولیدی مانند غلات، تقویت شرایط تولید به‌ویژه از طریق اصلاحات ارضی و احیای اراضی موات و اصلاح روش‌های آبیاری گونه‌های دیگر نفوذ دولت در بازارها از طریق سیاست‌های اعمال شده در حوزه‌هایی مانند تعریف حقوق مالکیت، تعیین مکان فعالیت‌های اقتصادی، اعطای امتیاز یا گواهینامه برای فعالیت‌های معین، تنظیم پول، تعریف، تضمین و اجرای قراردادهای ایجاد نهادها و داوری و ... باز می‌گردد. گروه سوم از مداخلات دولت به حوزه استانداردها مربوط می‌شود و گستره آن از تعیین ساعات فعالیت تا توصیف محتوای یک کالای معین و از تعیین استانداردهای زیست‌محیطی تا قواعد مربوط به بسته‌بندی کالا، نمایش مارک‌ها و قیمت کالاها است. به‌موازات توسعه بازارها، انواع تنظیمات و مقررات نیز توسعه می‌یابند.

## ۱-۴-۱- دولت تنظیم‌گر

تنظیم‌گری در معنای عام شامل انواع مداخلات دولت به‌منظور تحقق اهداف حاکمیت است. هدف از این مداخلات ایجاد «کنترل عمومی» بر ارائه‌کنندگان خدمات برای تضمین «منفعت عمومی» است. منفعت عمومی نفعی است که عاید همه ذینفعان و عموم جامعه می‌شود و تأمین آن از جمله اصلی‌ترین فلسفه‌های تشکیل حکومت‌ها محسوب می‌شود. این مفهوم معمولاً در برابر منفعت خصوصی قرار می‌گیرد، به‌ویژه در جایی که تأمین منافع یک فرد یا گروه به منافع سایرین آسیب می‌رساند. صیانت از منفعت عمومی به معنای جلوگیری از آسیب‌زدن منافع گروه‌های خاص به منافع سایر ذینفعان است و از جمله اصلی‌ترین فلسفه تشکیل حکومت‌ها محسوب می‌شود.

در دورانی که دولت‌ها دیگر تنها بازیگران بلامنازع عرصه اداره امور عمومی محسوب نمی‌شوند و توزیع اقتدار عمومی از نهادهای رسمی به بخش خصوصی، نهادهای عمومی و بازیگران محلی و فراملی به رسمیت شناخته شده است، تنظیم‌گری از جمله مهم‌ترین ظرفیت‌های حکمرانی مدرن محسوب می‌شود.

تنظیم‌گری یکی از کارکردهای اصلی نظام حکمرانی نوین بوده که در کنار سایر کارکردها مانند سیاست‌گذاری، باز توزیع، تسهیل‌گری و نیز کارکرد سنتی ارائه کالا و خدمات، چارچوب کلان نظام حکمرانی مدرن را شکل می‌دهد. تأمین منفعت عمومی از ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و اقتصاد سیاسی و همچنین از منظر ارتقای قابلیت و ظرفیت حکمرانی و نیز به جهت ناتوانی نظام قضایی در رسیدگی به تخلفات یکی از دلایل ضرورت شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر در نظام حکمرانی است.

نظریه دولت تنظیم‌گر به‌عنوان یکی از نخستین نظریاتی است که به چگونگی تحقق تنظیم‌گری توسط دولت می‌پردازد و دارای سه فرض محوری است، اول اینکه تنظیم‌گری مقوله‌ای ابزاری است، دوم اینکه دولت‌محور اجرای تنظیم‌گری است و فرض سوم به محوریت قوانین حاکمیتی در اعمال تنظیم‌گری به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار اشاره دارد.

## ۲-۴-۱- اثرات تنظیم‌گری دولتی: چیستی و چگونگی

اثرات تنظیم‌گری اعم از «تنظیم اقتصادی» یا «تنظیم اجتماعی» به عوامل مختلفی بستگی دارد که شامل انگیزه تنظیم مقررات، ماهیت ابزارهای تنظیم مقررات و ساختار فرآیند مقررات‌گذاری، ویژگی‌های اقتصادی صنعت و فضای قانونی و سیاسی که مقررات‌گذاری در آن رخ می‌دهد، می‌باشد. با توجه به تغییرات اساسی در این خصوصیات اقتصادی و نهادی، اثرات مورد انتظار تنظیم‌گری احتمالاً در بازارها و دوره‌های زمانی متفاوت خواهد بود.

تحقیقات نظری در مورد تنظیم مقررات اقتصادی دولت از چندین منظر مختلف مدنظر قرار گرفته است. از یک سو مطالعه نظری هنجاری یا تجربی است که بر این موضوع متمرکز است که چه موقع تنظیم‌گری «باید» انجام شود و شکل «بهینه» مقررات‌گذاری چیست. از سوی دیگر، نهادی رو به رشد از مطالعات مقررات‌گذاری است که از یک دیدگاه مثبت یا توصیفی برخوردار است و با تمرکز روی نیروهای اقتصادی، سیاسی، حقوقی و بوروکراتیک که منجر به مقررات‌گذاری دولتی می‌شوند بر رفتار و عملکرد نهادهای تنظیم‌گر تأثیر دارند.

مطالعات هنجاری در مورد تنظیم‌گری دولت (تقریباً) به دو شاخه تقسیم می‌شود. اولین شاخه بر شناسایی عوامل «عدم موفقیت بازار» متمرکز است؛ یعنی نقصانی که باعث می‌شود بازارهای تنظیم نشده نسبت به برخی عملکردهای رفاه اجتماعی زیر حد بهینه عمل کنند (معمولاً مازاد مصرف‌کننده و تولیدکننده). انحصار طبیعی، اثرات بیرونی، کالاهای عمومی، نقض اطلاعات و تغییرات در این مباحث، معیارهای اصولی استاندارد برای مداخله دولت در اقتصاد بازار است. شاخه دوم این ادبیات به دنبال ایجاد سیاست‌های «بهینه» برای اصلاح نواقص بازار است.<sup>۱۷</sup>

نظریه مثبت (توصیفی) تنظیم‌گری یا تنظیم مقررات در طول پانزده سال گذشته به‌طور قابل توجهی بالغ شده‌اند. به لحاظ تاریخی، نظریه‌های «منافع عمومی»<sup>۱۸</sup> مثبت در مورد چرایی ظهور مقررات و چگونگی کارکرد آن مبتنی بر عقلانیت هنجاری برای مداخله بهینه هستند.<sup>۱۹</sup> تنظیم‌گری و فرایندهای تنظیمی و نظارتی به تعامل‌های پیچیده در میان گروه‌های ذینفع پاسخ می‌دهند که از انواع مختلف مداخلات دولت سود می‌برند یا ضرر می‌کنند. نظریه مثبت (توصیفی) خاص اقتصاد سیاسی تنظیم‌گری سپس به یک چارچوب ممکن تبدیل می‌شوند که در آن می‌توان ماهیت و پیامدهای تنظیم‌گری را پیش‌بینی، اندازه‌گیری و ارزیابی کرد.

تجزیه و تحلیل تجربی از اثرات مقررات‌گذاری دولتی می‌تواند از هر دو منظر هنجاری و دیدگاه مثبت مفید باشد. با این حال، بیان چارچوب موردنظر در تجزیه و تحلیل مهم است. باید پرسیم «اثرات تنظیم‌گری در مقایسه با چه چیزی؟» چارچوب نظری که منجر به

---

<sup>۱۷</sup>Paul L. Joskow And Nancy L. Rose (1989)

<sup>۱۸</sup> - نظریه منافع عمومی بخشی از اقتصاد رفاه است و تأکید می‌کند که مقررات باید رفاه اجتماعی را به حداکثر برساند و این مقررات نتیجه تجزیه و تحلیل هزینه / سود است که برای تعیین اینکه آیا هزینه بهبود عملکرد بازار بیش از میزان افزایش رفاه اجتماعی است انجام می‌شود.

<sup>۱۹</sup> - استیگلر (۱۹۷۱)، پوسنر (۱۹۷۴)، پالترمن (۱۹۷۶)، ویلسون (۱۹۸۰)، کالت و زوپان (۱۹۸۴)، نول (۱۹۸۵).

پاسخ به این سؤالات می‌شود، عموماً (حداقل به‌طور ضمنی) مشخص می‌کند که مبنای مقایسه برای اندازه‌گیری چیست. مشخص کردن این فرضیات اساسی در مورد مقررات‌گذاری و رفتار بنگاه و همچنین مبنای مقایسه ضروری است.<sup>۲۰</sup>

### ۳-۴-۱- منطق وجودی تنظیم‌گری و انواع مختلف آن

منطق وجودی تنظیم‌گری ریشه در چه چیزی دارد؟ پاسخ مرسوم وجود شکست‌های بازاری است که مداخله جهت تصحیح را توجیه می‌کند؛ به‌طوری‌که هزینه این مداخله از هزینه شکست بازار کمتر باشد؛ اما این یک پاسخ هنجاری است که فرض می‌کند هدف از مداخله بهبود کارایی بازار است. با این حال، اهداف دیگری همچون برابری، آزادی و بسیاری اهداف دیگر برای مداخله وجود دارد که ارتباطی با کارایی ندارند. هدف از مداخله محافظت از افراد در برابر تخطی شرکت‌ها و دولت و همچنین برقراری برابری افقی به‌منظور رفع تبعیض‌های جنسیتی و نژادی است. همین امر برای برابری عمومی-دغدغه نسل‌های آتی- و به تبع آن قوانین زیست‌محیطی و توسعه پایدار مطرح است؛ پدیده‌ای که نه با کارایی بلکه با حفظ حقوق جامعه در ارتباط است. لذا جامعه بدون تنظیم‌گری جامعه‌ای بدون برابری و رعایت حریم شخصی است. کارایی حتی شرط لازم تنظیم‌گری نیست. مثال بارز این امر در حوزه سلامت و اطلاعات سلامت فردی است. دلالت این مثال واضح است؛ بخشی از مباحثات به نفع کاهش تنظیم‌گری مضمون سیاسی دارد. علم اقتصاد اگرچه می‌تواند هزینه‌ها و منافع مداخله را عیان سازد اما نمی‌تواند مطلوبیت و سودمندی آن را تعیین کند چراکه تنها فرض اقتصاد بر کارایی استوار است.<sup>۲۱</sup>

### ۴-۴-۱- اقتصاد سیاسی تنظیم‌گری و پیامدهای آن

تنظیم بازار به لحاظ قیمت و ورود و همچنین ساختار آن، کارایی در طول زمان و اثرات آن، بازتاب تعامل پیچیده‌ای بین گروه‌های ذینفع است که در مقابل منافع یا مضراتی مقاومت می‌کنند و در نتیجه انواع تلاش‌های غیرمداخله‌ای تنظیم‌گری برای به حداکثر رساندن مجموع مازاد مصرف‌کننده و تولیدکننده ایجاد می‌شود.

۲۰- چندین معیار احتمالی وجود دارد که نتایج تنظیم‌گری را می‌توان با یکدیگر مقایسه کرد. اول، نتایج تنظیم‌گری ممکن است با مواردی مقایسه شود که در آن وضعیت صنعت مطابق معیارهای رفاهی و در حالت بهینه عمل می‌کرد. از آنجا که این نتایج «بهینه» ممکن است در عمل قابل دستیابی نباشد، باید در ترسیم پیامدهای سیاست‌های عمومی از چنین مواردی احتیاط زیادی شود.

دوم نتایج تنظیم‌گری ممکن است با حالتی مقایسه شود که در صورت عدم وجود قیمت و مقررات ورود (مقررات‌زدایی یا «بدون مقررات») ظهور یابد. دو هشدار در مورد این انتخاب معیار اعمال می‌شود. نباید تصور کرد که نظام مقررات‌گذاری یک نظام کاملاً رقابتی است؛ بسیاری از صنایع تنظیم‌شده دارای خصوصیات هستند که این فرض را کاملاً غیرممکن می‌سازند. علاوه بر این، تعیین اینکه چه نهادهای قانونی (قانون عادی، حق رای دادن و غیره) در نظام «تنظیم نشده» وجود دارند، مهم است. بازارهای «تنظیم نشده» ممکن است در عمل بازارهایی باشند که مشمول شکل دیگری از محدودیت‌های مقرراتی هستند (به عنوان مثال تنظیم‌گری شهرداری به جای تنظیم‌گری کمیسیون دولتی)، نه اینکه بازارها به هیچ وجه مشمول مقررات نیستند. سوم، یک مجموعه از نهادهای مقررات‌گذاری ممکن است با برخی دیگر از نهادها مقایسه شود. اگر شواهد تجربی در مورد اثرات تنظیم‌گری برای ارزیابی‌های هنجاری تنظیم مقررات مفید باشد، ضروری است که معیار مورد استفاده برای اندازه‌گیری و بیان اثرات تنظیمی به وضوح تعریف شود. به همین ترتیب، آزمون‌های رقیب نظریه‌های مثبت تنظیم‌گری بر اندازه‌گیری اثرات واقعی مقررات‌گذاری تکیه می‌کنند که نیاز به مشخصات دقیق معیاری دارد که در آن اثرات تنظیم‌گری اندازه‌گیری می‌شود. هر یک از این معیارها می‌توانند شواهد تجربی مفیدی را برای پاسخ به سؤالات هنجاری و مثبت ارائه دهند، اما تنها در صورت مشخص بودن معیارها می‌توان از آنها استفاده کرد.

فرایندها و نتایج تنظیم‌گری به میزان و توزیع هزینه‌ها و مزایای مداخلات مختلف، ساختار گروه‌های ذینفع تحت تأثیر، شرایط اقتصادی حاکم و ماهیت نهادهای سیاسی، نظارتی و حقوقی در میان گروه‌هایی که منافع خود را دنبال می‌کنند بستگی دارد. نتایج تنظیم‌گری ممکن است ملاحظات مربوط به تئوری «منافع عمومی» را از طریق تأثیرات نواقص بازار بر سیاست گروه‌های ذینفع منعکس کند، اما ما نمی‌توانیم فرض کنیم که لزوماً این اتفاق خواهد افتاد. از این منظر، ماهیت و میزان اثرات نتایج تنظیم‌گری می‌تواند کاملاً پیچیده باشد.

به‌جای اینکه به دنبال تأمین مصرف‌کننده با استفاده از صرفه‌های مقیاس باشیم، تنظیم‌گری ممکن است از شرکت‌هایی که انحصار طبیعی ندارند از مخاطرات مرتبط با تهدید رقابت و پایین آمدن قیمت محافظت کند. ساختارهای قیمتی به احتمال زیاد به‌جای معیارهای ظریف کارایی، سیاست‌های گروه ذینفع را منعکس می‌کند.<sup>۳۳</sup>

### ۵-۴-۱- تسخیر تنظیم‌گری و تمایل به سمت تنظیم‌گری بیش از حد

تسخیر مقررات: تسخیر مقررات فرایندی است که طی آن انگیزه منافع شخصی، دولت‌ها و نهادهای تنظیم‌گری را وادار می‌سازد تا نه بر اساس منافع عمومی بلکه بر پایه منافع شخصی دست به تنظیم‌گری بزنند. لذا عمده هدف سیاست تنظیم‌گری، مقابله با تسخیر تنظیم‌گری و یا به عبارتی تدوین قوانینی در خصوص زمان، نحوه و انتخاب ابزارهای تنظیم‌گری است. تمامی سیاست‌ها در راستای کاهش تنظیم‌گری کل و بار تنظیم‌گری، بر این فرض استوارند که تنظیم‌گری بیش از حد وجود دارد و مقدار تنظیم‌گری مازاد بر حد تعادل است. لذا باید دید بر اساس چه مبانی نظری، تنظیم‌گری با مازاد عرضه روبرو است.

تقاضا برای تنظیم‌گری: اقتصاددانان یک مکانیزم عرضه و تقاضا برای تنظیم‌گری متصور بوده به‌طوری‌که در این چارچوب، بنگاه‌ها و مصرف‌کنندگان درصددند رانتهای موجود را با تسلط بر عرضه و تخصیص آن به چنگ آورند. تقاضا برای تنظیم‌گری از سوی ارکان مختلفی همچون سیاستمداران، رسانه، بنگاه‌ها، اتحادیه‌ها (سندیکا) و مصرف‌کنندگان وجود دارد. تقاضای تنظیم‌گری از سوی مصرف‌کنندگان عموماً بیشتر است چراکه هزینه آن عموماً توسط بخش عمومی پرداخت می‌شود. هزینه‌های مرتبط با رگلاتوری جدید نه به متقاضیان آن بلکه بر مصرف‌کنندگان محصول تحمیل می‌شود. در این میان، فرآیند سیاسی تحقق خواسته‌های مصرف‌کنندگان سناریو را پیچیده‌تر نیز می‌کند چراکه آن‌ها خواسته خود را نه در چارچوب بازار بلکه صندوق رأی بیان می‌نمایند، سیاستمداران نیز به‌منظور کسب رأی بیشتر، تنظیم‌گری را عرضه می‌کنند.

تولیدکنندگان نیز خواستار تنظیم‌گری هستند: جریان هزینه‌های صرف شده در انحصار طبیعی، بهبود تحقیق و توسعه و یا ارتقا و یا تحدید رقابت در بازار. سرمایه‌گذاران نیز به تبع برای احیای هزینه‌های صرف شده خواستار تنظیم‌گری هستند. به‌عنوان مثال، به‌واسطه ماهیت «کالای عمومی» مالکیت معنوی، به‌محض کشف محصول جدید، امکان کپی آن بدون تحمل هزینه‌های صرف شده وجود دارد، لذا تنظیم‌گری در قالب پتنت، یارانه و نظارت دولت می‌تواند از تحقیق و توسعه حمایت کند.

عرضه تنظیم‌گری: عرضه تنظیم‌گری می‌تواند از طریق دولت، نهادهای نظارتی و از طریق ترتیبات داوطلبانه صورت گیرد. گرچه انگیزه‌ها ممکن است متنوع و شامل تلاش افراد برای دنبال کردن منافع عمومی باشد؛ اما نظریه تنظیم‌گری به‌طورمعمول با تمرکز بر حداکثرسازی مطلوبیت آغاز می‌شود. تنظیم‌گری یک سازوکار سیاسی استراتژیک است که رانت را به حامیان بالقوه می‌دهد. در پاسخ به تقاضا، سیاستمداران به دنبال حداکثر رساندن آراء و سیاستمداران فردی به دنبال به حداکثر رساندن موقعیت شخصی خود در احزاب سیاسی هستند.

دلایل دیگری وجود دارد که ممکن است سیاستمداران مقررات تنظیم‌گری را بیش از نیاز عرضه کنند؛ برای جلوگیری از ریسک و حمایت. سیاستمداران ریسک‌گریز که برای کوتاه‌مدت سمتی را اشغال می‌کنند، در پاسخ به فشار از سوی رسانه‌ها و سایر فشارها ممکن

است در راستای اعمال مقررات جدید اقدام کنند. می‌توان این مساله را «پدیده سگ خطرناک» نامید: اگر سگ کودک را گاز بگیرد، تقاضا برای تنظیم‌گری به وجود می‌آید؛ اما اگر پس از اعمال مقررات بر سگ‌های خطرناک، سگ‌ها دیگر کودکان را گاز نگیرند، تقاضا برای مقررات‌زدایی سگ وجود نخواهد داشت.

از طرفی، از آنجا که مازاد عرضه تنظیم‌گری می‌تواند به تغییر قیمت‌ها و سرمایه‌گذاری افراد در دارایی‌ها منجر شود، هرگونه کاهش در تنظیم‌گری که زیان سرمایه‌ای را به دنبال خواهد داشت، زیان‌دیدگان را بیشتر از منتفعین به انجام فعالیت سیاسی علیه مقررات زدایی وا می‌دارد. علاوه بر این، نهادهای رگلاتوری به‌واسطه بودجه و مأموریت‌های خود میل مضاعفی به عرضه تنظیم‌گری دارند. لذا هر چه بودجه و به‌تبع مزایا بیشتر باشد، کارکنان این نهادها برای پیشرفت شغلی تلاش می‌کنند تا مقررات بیشتری را پیاده‌سازی کنند. لذا اثر خالص تمایل به تقاضای مضاعف از یک سو و تمایل به عرضه بیش‌از‌حد تنظیم‌گری از سوی دیگر، دلیل افزایش بیش‌از‌پیش تنظیم‌گری است. لذا نمی‌توان به نفع کاهش تنظیم‌گری موجود شعار داد و از سوی دیگر خواستار مقررات جدید شد چراکه نتیجه‌ای جز افزایش تنظیم‌گری نداشته است.<sup>۳۳</sup>

در بازار یعنی جایی که عرضه و تقاضا به هم تلافی می‌کنند، تنظیم‌گری امری لازم است به‌ویژه با توجه به خاصیت کالاهای عمومی که توجیه‌کننده مداخله از سوی دولت است. نکته اساسی در این میان این است که بازار برخلاف دیدگاه لیبرالیسم خودبه‌خود شکل نگرفته و در بازارهایی که در آن تبادل صورت می‌گیرد، اعتماد و ضمانت اجرای قانونی قراردادها بسیار حائز اهمیت است. در واقع این امر صحنه بر ویژگی کالای عمومی خود بازار است. همان‌طور که وجود یک دولت نیرومند مرکزی شرط لازم شکل‌گیری سرمایه‌داری بود، اقتصاد بازار نیز مستلزم خلق و حفظ جنبه‌های کالای عمومی بازار است. برای جلوگیری از انحصار، سوءاستفاده از سلطه و رفتار ضد رقابتی، سیاست‌های ترغیب رقابت ضروری است. مقررات مالی لازم است تا اطمینان حاصل شود که از عدم تقارن اطلاعات بین مدیران و سرمایه‌گذاران سوءاستفاده نمی‌شود و مقررات مربوط به محصول لازم است تا از امر اطمینان حاصل شود که مصرف‌کنندگان می‌توانند به کیفیت کالا و خدمات اعتماد کنند.

## ۶-۴-۱- نظریه‌های مرتبط با شکست بازار و شکست دولت

سؤالات زیادی مانند آنچه باید نقش دولت در اقتصاد باشد، وجود دارد، کجا این نقش با موفقیت و کجا با شکست مواجه می‌شود، توانایی بازار برای ایجاد ثبات اقتصادی چیست، تأثیر مداخله دولت بر بازار، نقش دولت یا بازار در عملکرد درست سیستم چیست. اقتصاد بازار سیستمی است که در آن تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آزادانه فعالیت‌های خود را در اقتصاد انجام می‌دهند که بیانگر تمام فعالیت‌های اقتصادی است. از سوی دیگر، تنظیم فعالیت‌های بخش خصوصی توسط دولت یا فعالیت‌های دولتی مانند بخش خصوصی به اقتصاد عمومی اشاره دارد. در این ساختار، آیا اقتصاد بازار به‌تنهایی برای تأمین رفاه اجتماعی کافی است یا خیر. به‌عبارت‌دیگر، بدون اقتصاد عمومی، بازار برای تأمین بهینه خود مورد بررسی قرار می‌گیرد. هنگامی که جریان‌های اصلی اقتصادی، فیزیوکرات‌ها و اقتصاد کلاسیک بررسی می‌شوند، آن‌ها استدلال می‌کنند که اقتصاد توسط عواملی مانند «نظم طبیعی» و «دست نامرئی» متعادل خواهد شد. اقتصاد بازار تضمین می‌کند که همه منابع به‌طور مؤثر توزیع شده‌اند و اقتصاد به سطح بهینه می‌رسد. این «بهینه اول» در ادبیات اقتصادی خوانده می‌شود. در این مورد، فعالیت‌های عمومی استثناء در اقتصاد هستند. باین‌حال، اقتصاد نئوکلاسیک استدلال می‌کند که بازار نمی‌تواند به نتیجه مطلوب ناشی از اثرات جانبی، اطلاعات نامتقارن، کالاهای اشتراکی، دست‌یابد. در این زمینه «تئوری شکست بازار» توسعه‌یافته است. برای اطمینان از «بهینه دوم»، مقررات دولتی لازم است.



اقتصاددانان کینزین مدعی هستند که یک سیاست مالی جبرانی برای غلبه بر شرایط نامطلوب بازار و توزیع لازم است. این نظریه برای سالیان متمادی موفق بوده و به طور کلی پذیرفته شده است. با این حال تا دهه ۱۹۷۰، نقش و وظایف دولت در اقتصاد افزایش یافت و مشکلات جدیدی به دلیل افزایش دخالت عمومی به وجود آمده است.

به همین دلیل، «تئوری شکست دولت»، به عبارت دیگر «نظریه شکست غیربازاری»، توسط اقتصاددانان انتخاب عمومی علیه «تئوری شکست بازار» ایجاد شد. شکست دولت، به ساده‌ترین شرایط، به وضعیت منفی ناشی از مداخله و مقررات دولت در اقتصاد اشاره دارد. این به خاطر رشد بیش‌ازحد وظایف دولت است. قدرت فزاینده مدیران باعث شکست دولت می‌شود. در نتیجه، نظریه انتخاب عمومی آشکار کرده است که دولت ممکن است به دلایل مختلف مانند بازار شکست بخورد.

### ۱-۴-۶-۱- شکست بازار و نظریه‌های آن

تعریف نقش دولت و یا بازار بر اهمیت نظری که به عنوان معیار اصلی طبقه‌بندی مکاتب اقتصادی داراست در مدیریت اقتصاد ملی و تدوین راهبردهای توسعه و کلان اقتصادی نیز بسیار کلیدی است. مبنای محدود کردن و یا توسعه نقش دولت و یا بازار در اقتصاد، به باور در خصوص شکست و کاستی هر یک از نهادها در تأمین اهداف اقتصادی و اجتماعی باز می‌گردد و چون اهداف متنوع هستند بسته به باورهای متفاوت، مکاتب اقتصادی مختلف حول نقش دولت و یا بازار شکل گرفته‌اند. از میان مکاتب اقتصادی مختلف به جز مکتب اتریش و مکتب نئوکلاسیک لیبرال (مخالف دخالت دولت) و مکتب سوسیالیسم (موافق حضور با قدرت دولت) مکاتب دیگر به ترکیبی از تعامل دولت و بازار معتقد هستند. علاوه بر آن در راهبردهای اقتصاد توسعه به جز راهبرد پولی (که معتقد به عدم دخالت دولت در اقتصاد و نظام آزاد قیمت‌ها هستند) و راهبرد سوسیالیستی (نظام مالکیت اجتماعی) دیگر راهبردها همچون توزیع مجدد، انقلاب سبز و ... با پذیرش مالکیت خصوصی به نقش جبرانی و تکمیلی دولت قائل هستند.

بازار به عنوان نهادی تعریف می‌شود که مبادله کالا و خدمات در آن صورت گرفته و تعیین قیمت در آن توسط نیروهای عرضه، تقاضا و یا دولت تعیین می‌شود.<sup>۴</sup> محدودیت منابع اقتصادی وجود سیستمی برای تخصیص منابع را طلب می‌کند به نحوی که کارایی و منصفانه بودن این سیستم تضمین گردد. دولت برخی سیستم‌های انگیزشی و الزامات اساسی همچون حقوق مالکیت و تضمین اجرای قراردادها را در بازار تعیین می‌کند و در غیر این صورت بازار نمی‌تواند عملکرد مناسبی داشته باشد.<sup>۵</sup> در مواردی که شاخص‌های بازار به تنهایی برای هدایت عملکردهای ضروری بازار قدرتمند نیست، نهادهای غیربازاری مناسب مورد نیاز است. در یک سیستم بازار آزاد نیروهای عرضه و تقاضا تعیین‌کننده قیمت کالا و خدمات در قیمت تعادلی بازار هستند. در یک بازار ناقص همواره تولید بیش‌ازحد کالا و یا کمتر از حد نگران‌کننده است. در بازار کامل اگر تخصیص بهینه منابع و قیمت تعادلی وجود نداشته باشد رفاه در جامعه کاهش خواهد یافت.<sup>۶</sup> با این حال دخالت دولت در بازار کامل می‌تواند کارایی بازار را کاهش دهد.<sup>۷</sup>

اولین قضیه اساسی اقتصاد رفاه ادعا می‌کند که اقتصاد تنها تحت شرایط بهینه پارتو است. شرایط بسیار مهمی وجود دارند که در آن‌ها بازارها کارایی پارتو ندارند. این موارد، شکست‌های بازار نامیده می‌شوند و اساس فعالیت دولت را فراهم می‌کنند. دلایل این شکست عبارتند از:

- خدمات عمومی (کالاهای جمعی)؛
- کالاهای نیمه عمومی؛

۴ Mansfield and Yohe 2004

۵ operare 2008

۶ Mansfield and Yohe 2004

۷ Grand, Propper et al ۲۰۰۸

- اثرات بیرونی؛
- کالاهای خوب و کالاهای بد؛<sup>۲۸</sup>
- کالاهای رایگان؛
- بازارهای رقابت ناقص؛
- صرفه‌های مقیاس؛
- انحصار طبیعی؛
- ریسک و عدم اطمینان در بازار.

کالای عمومی: یک کالای عمومی کالایی است که استثنای پذیر نیست و به صورت مشترک مورد استفاده قرار می‌گیرد. ویژگی‌هایی استثنای پذیری و مشترک بودن<sup>۲۹</sup>، موقعیت‌هایی را ایجاد می‌کند که در آن‌ها تنظیمات بازار ممکن است برای برآورده کردن خواسته‌های فردی برای کالاهای عمومی شکست بخورند. اشکال خاصی از سازمان دولتی یا شبه‌دولتی برای مقابله با این احتمالات مورد نیاز است. با این حال، مشکلات عمدتاً در رابطه با سازمان مصرف جمعی رخ می‌دهند. تا زمانی که واحدهای مصرف جمعی مناسب سازمان‌دهی می‌شوند، چندین گزینه جایگزین می‌تواند برای تولید و تحویل کالاها و خدمات عمومی مورد استفاده قرار گیرد. این گزینه‌ها شامل تأمین‌کنندگان خصوصی و نیز آژانس‌های دولتی است که به‌عنوان تأمین‌کنندگان خدمت می‌کنند. بر این اساس، آن‌ها اغلب به‌عنوان شکست‌های بازار و موارد موجه برای مداخله دولت طبقه‌بندی می‌شوند. دامنه عمومی به‌عنوان یک مقوله باقیمانده<sup>۳۰</sup> به نظر می‌رسد، دولت‌ها وظایفی را انجام می‌دهند که بازارها نمی‌توانند.

کالاهای عمومی دارای ویژگی‌های هر دو کالاهای خصوصی و عمومی، از جمله استثنای پذیری نسبی، رقابت ناپذیری و رد ناپذیری<sup>۳۱</sup> هستند. مثال‌های آن شامل سلامتی و آموزش هستند. بازارها برای این کالاها به‌عنوان بازارهای ناقص محسوب شوند و کمبود آن‌ها در بازارهای آزاد باعث ناکارایی و شکست بازار می‌شود. اگر تنها یک بازار وجود داشته باشد، هزینه اجتماعی آن بیش از حد است. دولت اجتماعی نمی‌تواند به این هزینه‌ها بی‌اعتنا باشد.

اثرات بیرونی: اثرات بیرونی سود یا هزینه سرریز برای تولیدکننده یا مصرف‌کنندگان است که ناشی از فعالیت تولید یا مصرف است. مواردی که اعمال یک فرد هزینه بر دیگران تحمیل می‌کند، اثرات جانبی منفی دارد؛ اما همه اثرات جانبی منفی نیستند. موارد مهمی از اثرات جانبی مثبت وجود دارد که در آن اقدامات یک فرد به نفع دیگران است.<sup>۳۲</sup> اثرات بیرونی که اختلال در منابع را مختل می‌کنند را نمی‌توان قیمت‌گذاری کرد یعنی خارج از بازار. بعد از تمام این توضیحات، مداخله دولت برای حل اثرات جانبی منفی ناشی از تولیدکننده ضروری است.

کالاهای خوب و کالاهای بد: کالاهای خصوصی مفید برای جامعه مانند واکسن و مهدکودک است. مشکل اصلی این کالاها کمبود تولید در بازار است؛ بنابراین، بخش گم‌شده تولید در بازار باید توسط دولت تولید شود. از طرف دیگر کالاهای بد<sup>۳۳</sup> کالاهای خصوصی

---

<sup>۲۸</sup>Merit and demerit goods

<sup>۲۹</sup>Residual category

<sup>۳۱</sup>Non rejectability

<sup>۳۲</sup>Including partial excludability, partial rivalry, partial diminish ability and partial reject ability

<sup>۳۳</sup>Stiglitz 2000

<sup>۳۴</sup>demerit goods

هستند که برای جامعه مثل سیگار، ماری جوانا و مواد مخدر مضر هستند. مشکل اصلی این کالاهای اعتیادآور، تولید بیش از حد در بازار است و این تولید اضافی باید توسط دولت کنترل شود. ممنوعیت و مالیات می‌تواند برای این کار مورد استفاده قرار گیرد.

کالاهای رایگان<sup>۳۵</sup> چه کالاهای مصرفی و چه نهاده‌های تولید که مفید هستند اما کمیاب هم نیستند؛ آن‌ها به اندازه کافی عرضه می‌شوند و همه عوامل می‌توانند به اندازه کافی از آن‌ها برخوردار باشند. هرگونه هدیه طبیعت، چه خوب باشد، مانند هوا و چه نهاده اولیه مثل کار یا زمین، ممکن است در شرایط خاصی خوب باشد. این کالاها مالکیت مشترکی دارند و قیمت بازاری ندارند. علاوه بر آن مشکل اصلی در این کالا، مصرف بیش از حد است. مصرف بیش از حد نمی‌تواند توسط فعالان بازار قابل پیش‌گیری باشد، اما دولت می‌تواند این کار را انجام دهد.

درجه عمومی بودن<sup>۳۶</sup> به حدی اشاره دارد که افراد می‌توانند از سود بردن از زمانی که کالای خوب تأمین می‌شود، جلوگیری کنند. در مورد یک کالای عمومی خالص، هیچ‌کس نمی‌تواند از بهره‌مند شدن از مزایای آن جلوگیری کند - آن‌ها نمی‌توانند حذف شوند و نه مزایایی را که دیگران از آن بهره‌مند می‌شوند را حذف کنند. یک فانوس دریایی یک مثال کاربردی است - کشتی‌هایی که عبور می‌کنند نمی‌توانند (عملاً) از استفاده هم‌زمان از حضور آن جلوگیری کنند. یک نقطه مشابه را می‌توان در رابطه با کنترل ترافیک هوایی یا ارتباطات ماهواره‌ای پیشنهاد کرد، اما یک تفاوت مهم وجود دارد: از لحاظ فنی عملی است که از برخی از سود بردن (از سیگنال‌های دریافتی) جلوگیری شود. این امکان محرومیت به این معنی است که چنین کالاهایی صرفاً عمومی نیستند. آن‌ها به‌عنوان کالاهای باشگاهی توصیف می‌شوند - تنها اعضای باشگاه می‌توانند از مزایای آن بهره‌مند شوند. مساله اصلی در مورد کالاهای باشگاهی هزینه‌های حذف است. مداخله دولت برای کاهش هزینه‌های اجتماعی و شکست بازار ضروری است.

بازارهای رقابت ناقص: به‌منظور دستیابی به بهینه پارتو و بهترین حالت، شرایط رقابت کامل باید معتبر باشد. شرایط رقابت کامل شامل ظرفیت، تحرک، شفافیت، همگنی و قیمت ثابت است و همه این شرایط باید برای رسیدن به رقابت کامل تشکیل شود. با در نظر گرفتن این ویژگی‌ها، رقابت کامل را نمی‌توان به خاطر فقدان یک یا چند مورد از آن‌ها به دست آورد. این نتیجه احتمالاً در بازارهای رقابتی ناقص مانند انحصار، انحصار چندجانبه، انحصار در فروش و انحصار در خرید پدیدار خواهد شد.

دلایل مختلفی وجود دارد که چرا رقابت ممکن است محدود باشد. هنگامی که میانگین هزینه کاهش تولید برای یک شرکت در نظر گرفته می‌شود، یک شرکت بزرگ یک مزیت رقابتی نسبت به یک شرکت کوچک خواهد داشت. ممکن است حتی یک انحصار طبیعی نیز وجود داشته باشد، وضعیتی که در آن برای یک شرکت واحد برای تولید کل خروجی ارزان‌تر از هر یک از شرکت‌ها برای تولید بخشی از آن است. از سوی دیگر، شرکت‌ها ممکن است در رفتار استراتژیک شرکت کنند تا رقابت را دلسرد کنند. آن‌ها ممکن است تهدید کنند که اگر رقبای بالقوه وارد شوند قیمت‌ها را کاهش دهند و این تهدیدات ممکن است معتبر بوده و برای دلسرد کردن ورود به کار گرفته شوند. این بازارها که با دور شدن از شرایط بازار ایده آل پدید آمده‌اند می‌توانند موجب کاهش رفاه اجتماعی از طریق مکانیسم قیمت و زیان آن شوند. این وضعیت نیازمند مداخله دولت است.

صرفه‌های مقیاس: سازمان‌ها می‌توانند از رشد و ثبات در بسیاری از روش‌ها بهره‌مند شوند، از جمله کارایی بیشتر در صرفه‌های مقیاس، افزایش قدرت سازمانی، توانایی تحمل تغییرات محیطی، افزایش سود و افزایش اعتبار برای اعضای سازمان. همان‌طور که بیان شد یک شرکت کاملاً توسعه‌یافته می‌تواند در زمان استفاده از صرفه‌های مقیاس یک مزیت داشته باشد، با توجه به این واقعیت که می‌تواند تقریباً در تمام توابع یک کسب‌وکار، از جمله تولید، خرید، تحقیق و توسعه، بازاریابی، شبکه خدماتی، کاربرد نیروی فروش و توزیع وجود داشته باشد. صرفه‌های مقیاس به دلیل افزایش میزان خروجی به‌عنوان میانگین هزینه در هر واحد کاهش خروجی رخ می‌دهد که اغلب دارای محدودیت‌هایی مثل عبور از نقطه طراحی بهینه است که در آن هزینه هر واحد اضافی شروع به افزایش می‌کند.

<sup>۳۵</sup>free good

<sup>۳۶</sup>Publicness

<sup>۳۷</sup>Stiglitz 2000

صرفه‌های مقیاس به دلیل اندازه شرکت و یا کمیت خروجی ایجاد می‌شوند. وقتی یک شرکت قادر به کاهش هزینه‌های واحد فقط با افزایش بازده است در موقعیتی است که از صرفه‌های مقیاس بهره‌مند می‌شود. این صرفه‌ها ممکن است ناشی از عوامل داخلی یا خارجی باشد. عوامل درونی ناشی از استفاده بهتر از تخصص و دانش تخصصی در شرکت است. در حالی که عوامل خارجی از قوت صنعت در یک مکان خاص به دست می‌آیند. باین‌حال، در واژه‌شناسی رقابت صرفه‌های مقیاس به‌عنوان سلاحی خلاق در نظر گرفته می‌شوند که توسط سازمان بزرگ‌تر برای نفوذ به بازار رقابتی استفاده می‌شود.<sup>۳۸</sup>

ریسک و نااطمنانی: خطرات و عدم قطعیت خالص گذشته، حال و آینده را مشخص می‌کند و باید در هر تصمیمی که بر اهداف سازمان تأثیر می‌گذارد، در نظر گرفته شود. در هر فعالیت اقتصادی، ریسک و عدم قطعیت در نسبت‌های مختلف ترکیب می‌شوند، اما عدم قطعیت را نمی‌توان به‌طور کامل حذف کرد، مهم نیست که مدیریت ریسک چقدر باشد. شرایط و وابستگی‌های متقابل در ابتدا نمی‌تواند در هر زمانی رخ دهد. چنین رویدادهای پیش‌بینی نشده می‌توانند باعث انحراف اساسی در پیکربندی داده‌ها شوند؛ بنابراین، عدم قطعیت یک منبع بالقوه ریسک است که ناشی از اطلاعات ناقص یا توسل به منابع اغلب با موقعیت واقعی یک کسب‌وکار یا بازار رقابتی ناسازگار است. بازارهای مشتق از Forex، فیچر، آپشن، سواپ دارای ریسک و عدم اطمینان هستند؛ بنابراین، یک بصیرت مانند یک دولت برای تنظیم قوانین و کاهش ریسک برای تشکیل بازارهای مشتق موردنیاز است.

به‌عنوان یک کل، همه توضیحات تاکنون دلایل وجود دولت در اقتصاد را توضیح می‌دهند. تئوری شکست بازار تا دهه ۱۹۷۰ به‌طور گسترده‌ای به کار گرفته شد. باین‌حال، نقش و وزن دولت در اقتصاد به دلیل این عمل‌ها، به‌طور قابل توجهی افزایش یافته است. این موضوع منجر به رشد بیش‌ازحد دولت و اختلال در اقتصاد شده است. در نتیجه این تحولات، اقتصاددانان منتخب عمومی نظریه شکست دولتی را توسعه دادند. اقتصاددانان مختلف دیدگاه‌های متفاوتی دارند درباره اینکه چه رویدادهایی منابع شکست بازارند. روند کلی تجزیه و تحلیل اقتصادی در بسیاری جاها یک شکست بازار می‌پذیرد (مربوط به کارایی پارتو) که به سه دلیل می‌تواند رخ دهد: - اگر بازار انحصاری شده باشد یا گروه کوچکی از کسب‌وکارها قدرت بازاری معناداری را نگه داشته باشند. - اگر تولید کالا یا خدمت منتج به یک اثر برونی شود. - اگر کالا یا خدمت یک کالای عمومی است.

## ۲-۶-۴-۱- شکست دولت (نابازار)

با توجه به موارد مطرح‌شده شکست بازار به دلیل اثرات بیرونی اقتصادی، کالاهای عمومی، صرفه‌های مقیاس و انحصار طبیعی و غیره مستلزم دخالت دولت در اقتصاد است. چند سال است که برخی از اقتصاددانان از مداخله دولت برای اصلاح شکست‌های بازار حمایت کرده‌اند. یکی از سهم‌های مهم‌ترین نظریه انتخاب عمومی در اقتصاد این است که این نظریه «ناکامی دولتی» را در مقابل «نظریه شکست بازار» که در اقتصاد نظری رفاه توسعه یافت، بنا نهاده است. آن‌ها بر این باورند که سیاست‌های مصوب دولت، پیامدهای ناکارآمد و یا منفی را به‌عنوان نتیجه رفتار سنتی شرکت‌کنندگان در روند سیاسی به وجود می‌آورد. اقتصاددانان انتخاب عمومی مدعی هستند که این واقعیت که بازار ناکارآمد است به این معنا نیست که دولت هیچ بهتری را انجام نخواهد داد.<sup>۳۹</sup>

پس از آن، شکست دولت زمانی بروز می‌کند که دولت ناکارآمدی ایجاد کرده است، زیرا نباید در وهله اول دخالت داشته باشد یا زمانی که می‌تواند یک مشکل یا مجموعه‌ای از مشکلات را با ایجاد سود خالص بیشتر به‌طور مؤثر حل کند، به‌عبارت‌دیگر معیار نظری بهیمنگی پارتو می‌تواند برای ارزیابی عملکرد دولت درست مانند ارزیابی عملکرد بازار بکار رود. البته، اگر در عمل، ایده آل یک بازار کاملاً کارآمد به‌ندرت دیده می‌شود.

از دیدگاه سیاستی، هنگامی که عملکرد بازار به‌طور قابل‌توجهی از معیار کارایی مناسب منحرف شود، شکست بازار باید موردتوجه قرار می‌گیرد. به‌طور مشابه، یک شکست دولت منجر به مداخله دولت در زمانی است که رفاه اقتصادی در واقع کاهش می‌یابد یا زمانی که منابع به شیوه‌ای اختصاص داده می‌شوند که به‌طور قابل‌توجهی از معیار کارایی مناسب منحرف شود. در نتیجه، نظریه انتخاب عمومی آشکار کرده است که دولت ممکن است به دلایل مختلف مانند بازار شکست بخورد. برخی از دلایل این شکست عبارتند از:

- عدم وجود رقابت کامل در سیاست
- عدم شفافیت در سیاست
- لابی‌گری در سیاست‌ها
- کوتاه‌نظری سیاسی<sup>۴۰</sup>
- طرفداری و حمایت سیاسی
- جانب‌داری از خدمات
- توزیع ناعادلانه قدرت عمومی
- هدر رفت و اسراف منابع در هزینه‌های دولتی

درست مانند شرایط رقابت کامل در اقتصاد بازار، شرایط رقابت کامل در سیاست اعمال نمی‌شود. عواملی همچون عدم آگاهی کامل از رأی‌دهندگان و ناپدید شدن شفافیت در فرآیند سیاسی به‌عنوان عوامل جلوگیری از رقابت کامل در سیاست ظهور می‌یابند. علاوه بر این، ممکن است توزیع ناعادلانه مختلفی در بخش عمومی و همچنین نابرابری توزیع درآمد در اقتصاد بازار وجود داشته باشد. عدم تعادل در توزیع درآمد در اقتصاد بازار در توزیع قدرت در بخش عمومی دیده می‌شود. در تصمیمات گرفته‌شده در اقتصاد عمومی، عادت تفکر کوتاه‌مدت معتبر است.

به گفته سیاستمداران، بهترین سیاست‌ها، سیاست‌هایی هستند که تضمین‌کننده پیروزی در انتخابات هستند. وقتی به این روش نگاه می‌کنید، به‌جای اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری یا کمک‌های مهم به اقتصاد در بلندمدت، اجرای پروژه‌هایی که به‌طور مستقیم برای رأی‌دهندگان مفید واقع می‌شوند، منطقی‌تر است. گرایش رأی‌دهندگان به تمرکز بر شرایط اقتصادی اخیر در زمان انتخابات، متصدیان را به دنبال «سیاست‌های کوتاه‌نظر برای رأی‌دهندگان کوتاه‌نظر»<sup>۴۱</sup> سوق می‌دهد و این وضعیت یکی از دلایل کوتاه‌نظری سیاسی است. دولت‌ها همیشه تمایل به طرفداری از اعضای حزب خود دارند. در نتیجه این روابط حمایتی به نام سیاست‌های حامی پروری<sup>۴۲</sup> منابع اقتصادی به حامیان سیاسی و گروه‌های پارتیزانی از سوی قدرت سیاسی توزیع می‌شود. باید موجدانه بیان کرد که مهم‌ترین اثر بیرونی اقتصاد سیاسی ایجاد رانت و تخصیص رانت است. به‌طور خلاصه، تلاش برای ایجاد رانت، تخصیص رانت و جستجوی رانت، نشانه‌هایی از شکست دولتی است.

سیاستمداران، بوروکرات‌ها و مقامات دولتی که پول دولت را در اقتصاد عمومی خرج می‌کنند اغلب وقتی پولشان را خرج می‌کنند به خود توجه نمی‌کنند. افرادی که از دارایی دولت استفاده کرده یا از آن سود می‌برند از دارایی خود برای اختصاص به آن موضوع استفاده نمی‌کنند. این امر منجر به هدر رفتن و اسراف در هزینه‌های عمومی و شکست دولت می‌شود. در نتیجه مداخلات دولت برای جبران شکست‌های بازار ممکن است منجر به شکست دولت شود.

---

۴۰Political myopia.

۴۱myopic policies for myopic voters

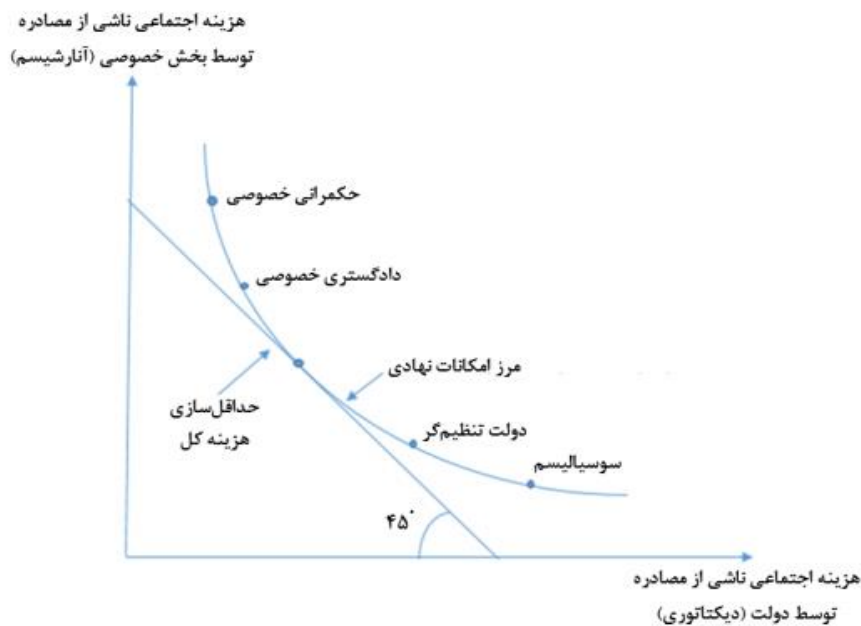
۴۲clientelistic politics

## ۷-۴-۱- ضرورت تنظیم‌گری از منظر نظریات اقتصادی

در مواردی که شکست بازار رخ می‌دهد تخصیص بهینه و دستیابی به بهینه پرتو به صورت عادی محقق نمی‌شود؛ و نیاز به دخالت دولت برای بهبود تخصیص منابع وجود خواهد داشت. هر نوع تنظیم‌گری می‌تواند هزینه‌هایی داشته باشد که می‌توان این هزینه‌ها را به صورت زیر معرفی کرد:

هزینه اجتماعی شکست بازار: توانایی احاد اقتصاد در متضرر کردن یکدیگر از جمله دزدی، کلاهبرداری و قیمت‌گذاری بیش‌از حد هزینه اجتماعی دخالت دولت: از جمله فساد دولت، نظارت و قانون‌گذاری کُند و پرهزینه دولتی. تصمیم‌گیر اجتماعی به دنبال انتخاب استراتژی و یا ترکیب خاصی از استراتژی‌هایی است که مجموع دو هزینه اجتماعی را کمینه سازد. لذا چنین تصمیم‌گیرنده‌ای با منحنی امکانات نهادی به شرح نمودار ۱-۱ است.

### نمودار ۱-۱. منحنی امکانات نهادی



مأخذ. امامیان و دیگران ۱۳۹۷

شکل فوق می‌تواند از جهات مختلفی حائز اهمیت باشد. این شکل، برای بررسی استراتژی بهینه و تشخیص نیاز یا عدم نیاز به تنظیم‌گری، بازار را به صورت موردی بررسی می‌کند و در مورد هر بازار فارغ از نگاه ایدئولوژیک و با رویکردی عمل‌گرایانه و اقتضایی هزینه اجتماعی شکست بازار و هزینه اجتماعی دخالت دولت را به صورت مجزا بررسی می‌کند.<sup>۴۳</sup>

درواقع در این دیدگاه اصل نیاز و میزان استفاده از مکانیسم‌های تنظیم‌گری از الگوی واحد جهانی پیروی نمی‌کند و تابعی از شرایط زمینه‌ای شامل نظام سیاسی، ساختار اقتصادی و چارچوب‌های حقوقی حاکم است. به عبارت دیگر تنظیم‌گری نیازمند الگویی بومی است که با نظام کلان حکمرانی ملی حداکثر تطابق را دارد. همچنین شکل فوق می‌تواند تفاوت میزان و شدت تنظیم‌گری در کشورهای مختلف را توضیح دهد. با توجه به این شکل شدت تنظیم‌گری در یک کشور می‌تواند نشان‌دهنده و معلول تفاوت در هزینه‌های اجتماعی هر استراتژی (منحنی امکانات نهادی متفاوت) از نظر سیاست‌گذار باشد. برای مثال کشورهایی که در آن‌ها از نظر سیاست‌گذار هزینه

اجتماعی شکست بازار در استراتژی انضباط بازار بیشتر و میزان هزینه اجتماعی دخالت حاکمیت در استراتژی تنظیم‌گری کمتر باشد، به استراتژی تنظیم‌گری بیشتر روی آورده‌اند. همچنین بر اساس این نمودار در کشورهایی که در آن‌ها نظارت کمتری بر روی نهادهای حاکمیتی وجود دارد، به جهت احتمال بیشتر فساد در نهادهای حکومتی و افزایش هزینه اجتماعی دخالت در آن‌ها، استراتژی‌های تصدی‌گری دولتی و تنظیم‌گری معمولاً بهینه محسوب نمی‌شوند. نکته‌ای دیگری که در استفاده از نمودار فوق باید موردتوجه قرار گیرد مبانی حقوقی این کشورها است.

## ۲- فصل دوم: بررسی تجارب کشورهای منتخب در تنظیم‌گری



## ۱-۲-مقدمه

بی‌تردید بررسی تجارب کشورهای دیگر در ارتباط با دخالت آنها در بازار و حدود و ثغور آن بسیار حایز اهمیت است. برای این منظور تجربه کشورهای آمریکا، هندوستان، ترکیه، مالزی و چین در امر دخالت در بازار مورد بررسی قرار گرفته شده است. هر یک از این کشورها با توجه به ساختار اقتصادی آن‌ها و برخی شباهت‌ها به اقتصاد ایران به لحاظ شاخصه‌های جمعیتی، مداخله در بازار، فرهنگی و ... در نظر گرفته شده است.

## ۲-۲- بررسی تجربه هند در تنظیم‌گری در بازار

از آنجا که دولت هند وظیفه تنظیم بازار را بر عهده داشته و مالکیت طیفی از بنگاه‌های دولتی را نیز در اختیار دارد، عملاً بحث بهبود فضای رقابتی با «چالش دوگانگی رفتار دولت» همراه بوده است. با این حال هندوستان را می‌توان یکی از کشورهایی دانست که برنامه‌ریزی بسیار دقیقی را در زمینه نهادسازی و تخصصی کردن واحدهای رگولاتوری بخشی به انجام رسانده است. ضمن اینکه در رابطه با حمایت از مصرف‌کنندگان و توزیع دولتی یک وزارتخانه جداگانه تاسیس شده است. علاوه بر این وزارتخانه، نقش انجمن‌های حمایت از مصرف‌کنندگان که سابقه تشکیل آن به سال ۱۹۶۶ بازمی‌گردد، (در این کشور بسیار مهم است و از همکاری نزدیک این انجمن‌ها و وزارت امور مصرف‌کنندگان، موضوعات نظارت بر بازار پیگیری می‌شود. در این کشور سهم غالب قیمت‌گذاری‌های صورت گرفته در حوزه حمایت از تولیدکنندگان است و در رابطه با بخش مصرف‌کننده تنها در خصوص هفت قلم کالایی به صورت تعیین سقف قیمت و تثبیت قیمت کاربرد دارد. موضوع حذف و اصلاح مقررات قیمت‌گذاری در ساختار اصلاحات و کاهش مقررات مربوط به ورود به بازار نسبت به سایر شاخص‌های تنظیم‌گری بازار از اصلاحات بهتری برخوردار بوده است. نهادهای درگیر در حوزه بازرگانی داخلی و تنظیم بازار کشور هندوستان، شامل وزارت بازرگانی و وزارت امور مصرف‌کننده، پخش دولتی و غذا هستند. از میان وزارتخانه‌های برشمرده، وزارت امور مصرف‌کننده، غذا و توزیع عمومی بیشترین تأثیر را بر حوزه تنظیم بازار داخلی دارد. در هندوستان بخش امور مصرف‌کنندگان<sup>۴۵</sup> به‌عنوان یکی از دو بخش در زیرمجموعه وزارت امور مصرف‌کنندگان، غذا و توزیع عمومی<sup>۴۶</sup> تعریف می‌شود، دارای وظایف مختلفی است که از جمله آن، حمایت از مصرف‌کنندگان است.<sup>۴۷</sup>

واحد پایش قیمت<sup>۴۸</sup> (PMD) از زیرمجموعه‌های بخش امور مصرف‌کنندگان است و مسئول نظارت بر قیمت‌های کالاهای اساسی خاصی است و توسط قانون در هندوستان تعیین شده است. فعالیت‌های این بخش عبارت است از نظارت بر قیمت‌های خرده‌فروشی و عمده‌فروشی و قیمت‌های نقدی و آتی کالاهای اساسی<sup>۴۹</sup>. قیمت‌های مذکور به‌صورت روزانه در وبسایت این واحد گزارش می‌شوند. همچنین این قیمت‌ها به‌صورت کتبی برای سیاست‌گذاران و به‌صورت روزانه ارسال می‌شوند. واحد نظارت بر قیمت‌ها (PMD) وضعیت قیمت‌ها را تجزیه و تحلیل می‌کند و بر اساس آن بازخوردهایی را برای اقدامات پیشگیرانه و کمک به سیاست دخالت در بازار در زمان

---

۴۵Department of Consumer Affairs

۴۶Ministry of Consumer Affairs, Food & Public Distribution

۴۷ به طور کلی مطالب مربوط به هندوستان از وبسایت رسمی بخش امور مصرف‌کنندگان این کشور از آدرس <https://consumeraffairs.nic.in> جمع‌آوری شده است.

۴۸Price Monitoring Division (PMD)

۴۹Essential Commodities.

مناسب باهدف جلوگیری از کمبود کالاهای اساسی پیشنهاد می‌دهد. در زمانی که کمبودی در هر یک از کالاهای اساسی رخ دهد و برای کنترل قیمت آن کالا، واحد نظارت بر قیمت‌ها دخالت‌هایی را بر اساس الگوهای خاص<sup>۳</sup> در بازار انجام می‌دهد. نظارت بر قیمت‌ها در خصوص ۲۲ کالای اساسی صورت می‌گیرد (که مهم‌ترین آن‌ها شامل برنج، گندم، شکر، نفت، انواع روغن، روغن پالم، شیر، چای، پیاز، سیب‌زمینی، نمک است)<sup>۴</sup>. این نظارت بر اساس اطلاعاتی به دست می‌آید که از ۱۱۴ مرکز در سراسر هندوستان پراکنده شده‌اند.<sup>۵</sup> این مراکز عبارتند از مراکز عرضه دولتی محصولات در مناطق و ایالات مختلف هندوستان. این قیمت‌ها به صورت روزانه به سیاست‌گذاران گزارش می‌شود، اما به‌غیر از آن برای مردم نیز در وبسایت واحد PMD قابل دسترسی است. بر اساس این یادداشت‌های سیاستی، تصمیمات سیاستی در سطح کمیته امور اقتصادی کابینه طراحی می‌شود و برای وزیر و یا سایر بخش‌های مرتبط ارسال می‌شود. این تصمیمات توسط وزیر یا واحد مربوطه اجراء می‌شوند؛ یعنی تصمیمات در سطح کابینه گرفته می‌شوند و برای اجرا به وزیر و سپس واحد مربوطه (بخش امور مصرف‌کننده) ارجاع می‌شوند. سپس این واحد تصمیم مربوطه را اجرا کرده و گزارش نتایج آن را به وزیر ارائه می‌دهد. تصمیماتی که اتخاذ می‌شود باهدف تثبیت بازار، از بین بردن کمبود محصولات و باملاحظه عدم آسیب به مصرف‌کنندگان، به‌ویژه اقشار کم‌درآمد و مبتنی بر یادداشت‌های سیاستی طراحی می‌شوند.

### ۳-۲- بررسی تجربه آمریکا در تنظیم‌گری در بازار

پیش از شکل‌گیری اتحادیه اروپا، در ایالات متحده نهاد تنظیم‌گر مستقلی برای کنترل فعالیتهای اقتصادی شکل گرفته بود. به همین دلیل است که موران (۲۰۰۳) از ادعای کپی رایت آمریکا بر مفهوم دولت تنظیم‌گر سخن می‌گوید. براساس گزارش‌های تاریخی سیر تحولات تنظیم‌گری در آمریکا را می‌توان به پنج دوره زمانی تقسیم کرد:

۱. دوران اولیه‌ای که با نام دوره ترقی‌خواهی<sup>۳</sup> شناخته می‌شود (۱۸۸۰ تا ۱۹۲۰)
۲. دوران توافقات نو<sup>۴</sup> (۱۹۳۰ تا ۱۹۴۰)
۳. انقلاب حقوق اجتماعی (۱۹۶۰ تا ۱۹۷۰)
۴. دوران تنظیم‌زدایی<sup>۵</sup> (از اواخر ۱۹۷۰ تا پایان قرن بیستم)،
۵. دوران بازگشت به تنظیم‌گری (از دهه اول قرن ۲۱ تا به حال).

شکست «نظام قضایی و توسعه تنظیم‌گری»، در قرن نوزدهم حل و فصل دعاوی تجاری در آمریکا در دادگاه‌ها صورت می‌پذیرفت، اما با گذشت زمان و بروز ناکارایی‌های نظام قضایی در حل و فصل این چالش‌ها و نیز توسعه صنعتی و گسترش شبکه‌های حمل و نقل (به خصوص حمل و نقل ریلی)، فشارهای زیادی برای افزایش کنترل‌های دولتی ایجاد شد، که این فشارها بذر جنبش ترقی‌خواهی را در طول دهه ۱۸۸۰ کاشت. در این دوران ایده تنظیم‌گری مستقل، الگویی برای تأسیس نهادهای تنظیم‌گر مستقل را فراهم آورد که در

---

#### commodity-specific market intervention schemes

۵۱- این ۲۲ کالا در ۴ دسته غلات و حبوبات، روغن‌ها، میوه و سبزی و سایر محصولات قرار می‌گیرند. لیست کامل این محصولات در لینک زیر قابل دسترسی است: [https://fcainfoweb.nic.in/Essential\\_comm.aspx](https://fcainfoweb.nic.in/Essential_comm.aspx)

۵۲ لیست کامل این مراکز در مناطق مختلف هند در لینک زیر قابل دسترسی است: [https://fcainfoweb.nic.in/Report\\_Centre.aspx](https://fcainfoweb.nic.in/Report_Centre.aspx)

°Progressive Era

°New Deal

°Deregulation

نتیجه آن کمیسیون تجارت<sup>۴۶</sup>(۱۸۸۷)، فدرال رزرو<sup>۴۷</sup>(۱۹۱۳) و کمیسیون تجارت فدرال<sup>۴۸</sup>(۱۹۱۴) در آمریکا ایجاد شدند. هرچند این نهادها در وهله اول برای حل و فصل مسئله شکست بازار در بخشهای مختلف طراحی شدند، اما سؤال اصلی در آن دوره زمانی این بود که آیا نهادهای تنظیم‌گر واقعاً مستقل از منافع بنگاههای تحت تنظیم‌گری خود عمل می‌کند؟ این سؤال زمینه را برای آغاز دوران جدیدی فراهم کرد که به دوران توافقات نو معروف شد. توافقات نو به مجموعه‌ای از اصلاحات سیاسی توسط فرانکلین روزولت بین سالهای ۱۹۳۳ و ۱۹۴۸ و پس کساد بزرگ اتفاق افتاده بود. در طول این دوره نهادهای تنظیم‌گر به سرعت رشد کردند که این رشد از خوش‌بینی زیاد نسبت به آثار مثبت تعدد نهادهای تنظیم‌گری حکایت می‌کند. تغییر جهت تنظیم‌گری اقتصادی به سمت تنظیم‌گری اجتماعی در دهه ۱۹۶۰ آغاز شد. پیش از سال ۱۹۶۰ تنظیم‌گری محدود به حوزه‌های اقتصادی بود. پس از سال ۱۹۶۰ تغییر جهت به سمت تنظیم‌گری اجتماعی موجب آغاز برنامه‌های جامعی شد که تمام صنایع را دربر گرفت و تلاش برای حرکت به سمت تنظیم‌گری تخصصی به قانونی شدن تنظیم‌گری منجر شد. سانستین<sup>۴۹</sup> تنظیم‌گری اجتماعی این دوران را اینگونه توصیف می‌کند: «تنظیم‌گری در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به لحاظ ماهوی و نهادی با تنظیم‌گری دهه ۱۹۳۰ متفاوت بود ... در این دوره هدف اصلی نظارت‌های دولتی تثبیت اقتصاد یا کنترل قیمت یا ورود شرکت‌ها نبود ... بلکه بهداشت و امنیت عمومی در برابر مخاطرات مختلف و مقابله با تحقیر اجتماعی گروه‌های محروم از اهداف تنظیم‌گران بود».

در اواخر دهه ۱۹۷۰ خوشبینی دوره توافقات نو رنگ باخت؛ به طوری که نارضایتی وسیعی از نهادهای دوران توفقات نو پدید آمد. از زمان ریاست جمهوری کارتر (۱۹۷۷ - ۱۹۸۱) به بعد نیاز به اصلاحات نظام اداری و به طور خاص تنظیم‌زدایی احساس می‌شد، تا اینکه در دولت ریگان (۱۹۸۱-۱۹۸۹) کاهش بار تنظیم‌گری به طور جدی در دستور کار دولت قرار گرفت. تنظیم‌زدایی در آمریکا پس از دهه ۱۹۷۰ و بر مبنای مکتب اقتصادی شیکاگو و نظریات برخی از اقتصاددانان مانند جرج استیگلر شتاب گرفت. به طور خاص برنامه‌های تنظیم‌زدایی در بخشهایی حمل و نقل، انرژی، ارتباطات و مالی مورد توجه قرار گرفتند.

در بخش بازار داخلی نیز نهادها، سازمان‌ها و مراکز درگیر عهده‌دار امور بازرگانی داخلی (در ایالات متحده آمریکا عبارتند از: وزارت کشاورزی (USDA)؛ وزارت بازرگانی آمریکا، سازمان غذا و دارو کشور آمریکا (FDA)، کمیسیون تجارت فدرال (Federal Trade Commission)، انجمن حمایت از مصرف‌کنندگان آمریکا، اتحادیه مصرف‌کنندگان آمریکا (Consumer Union) و شورای رقابت. طبق قانون، وزارت کشاورزی آمریکا از طریق تنظیم و سیاست‌گذاری بازار مواد غذایی موضوع امنیت غذایی را در این کشور دنبال می‌کند. بر اساس برنامه راهبردی وزارت کشاورزی آمریکا، یکی از اهداف هفتگانه این وزارت، تأمین دسترسی همه آمریکایی‌ها به غذای سالم، مغذی و حفظ عرضه آن است.<sup>۶۲</sup> جمله برنامه‌هایی که ذیل این هدف تعریف می‌شود، ایجاد دسترسی مناسب به غذای سالم و مغذی برای افراد کم‌درآمد و درعین حال فراهم کردن شرایط برای خوداتکایی آن‌ها است.

وظایف مربوط به حوزه بازرگانی داخلی این کشور که مؤلفه‌های اصلی آن عبارتند از تنظیم بازار و حمایت از حقوق مصرف‌کننده، عمدتاً توسط وزارت کشاورزی انجام می‌شود. البته، باید توجه داشت که برنامه تنظیم بازار در این کشور از طریق آژانس‌ها/انجمن‌ها/مؤسسات به صورت یکپارچه صورت می‌گیرد. USDA در زمینه تجارت محصولات کشاورزی نیز فعالیت می‌کند که برخی از مهم‌ترین

---

<sup>۴۶</sup>Interstate Commerce Commission

<sup>۴۷</sup>The Federal Reserve Board

<sup>۴۸</sup>The Federal Trade Commission

<sup>۴۹</sup>Sunstein

<sup>۶۰</sup> موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۳۹۲)

<sup>۶۱</sup>United States Department of Agriculture

<sup>۶۲</sup> این برنامه راهبردی برای سال‌های ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۰ تهیه شده است که در حال حاضر در حال اجرا است (-Strategic Goals for FY2018)

موارد مربوطه عبارتند از: برنامه‌های رگلاتوری و بازاریابی (استانداردهای کالایی و درجه‌بندی آن‌ها)، انجام حمایت از کشاورزان (اعم از قیمتی، درآمدی و سایر)، توزیع و حمل‌ونقل محصولات کشاورزی، برچسب‌گذاری و بسته‌بندی غذا صادرات و واردات مواد غذایی، کمک به گسترش برنامه‌های بازاریابی، ارائه گواهینامه‌های ارگانیک و انجام بازرسی ایمن.

## ۴-۲- بررسی تجربه ترکیه در تنظیم‌گری

از جمله دلایل پیشرفت اقتصاد ترکیه در زمینه شاخص‌های حوزه کارایی بازار و مقررات تنظیمی، رشد بالای کسب‌وکارهای کوچک و متوسط در این اقتصاد و بازرنگری سیاست‌های کنترلی دولت در بازار بوده است که مجموعاً شرایط رقابتی تری را در بازارهای این کشور پدید آورده است. همچنین در این کشور از سیاست‌های کنترل غیرمستقیم قیمتی همچون بازرنگری در نظام ارزی، ایجاد شفافیت در نظام سیاست‌های پولی و افزایش اعتماد عمومی در بازار استفاده می‌شود. فضای رگولاتوری در ترکیه را می‌توان به صورت یک مقام رقابتی، تعداد زیادی رگولاتور بخشی، متولیان نظارت بر امور بازرگانی داخلی در بازارها متشکل از تمامی دستگاه‌هایی که به نحوی به بازار کالاها اساسی و عمومی مرتبط هستند و نهادهای حمایت از مصرف‌کنندگان دانست. در ترکیه تعداد زیادی از کالاها مشمول نظارت بازاری است، اما در رابطه با امور قیمت‌گذاری تنها برخی از گروه‌های کالایی خاص مانند برق، گاز طبیعی، داروها، خدمات ارتباطی و خدمات حمل‌ونقل مشمول کنترل قیمت هستند. به لحاظ تغییر جهت‌گیری‌های قیمت‌گذاری در این کشور، بیشترین تأکید مسوولان بر انتقال حمایت‌ها به بخش تولیدکنندگان با تأکید بر تولیدکنندگان محصولات کشاورزی قرار دارد. روند اصلاحات مربوط به شاخص‌های تنظیم‌گری بازار محصول در ترکیه از بهبود و کاهش مقررات بازار حکایت دارد.

از سوی دیگر مهم‌ترین نهاد مسؤل در امور بازرگانی داخلی ترکیه وزارت تجارت این کشور است. این وزارتخانه از سه بخش اصلی شامل معاونت بازرگانی داخلی، معاونت بازرگانی خارجی و معاونت امور بین‌المللی تشکیل شده است. در ترکیه مسؤلیت اصلی نظارت بر بازار برعهده مراجع دولتی است که به لحاظ قانونی اختیار تدوین و اجرای قوانین مربوط به محصولات در این کشور را دارا می‌باشند. این سازمان‌ها، فعالیت‌های نظارت بر بازار را با استفاده از کارکنان خود در ادارات مرکزی (واحد‌های استانی) یا با کارکنان سایر مؤسسات از طریق عقد قراردادهای همکاری (عمدتاً پاره‌وقت) انجام می‌دهند. تخصیص بودجه نظارت به صورت متمرکز صورت می‌گیرد. همچنین توسعه سیاست‌ها، تعیین راهبردها، برنامه‌ریزی و تدوین برنامه و نظارت بر فعالیت‌های بازار نیز اساساً توسط واحدهای مرکزی انجام می‌شود. در همین ارتباط، قانون کنترل و نظارت بر بازار (۲۰۱۴) در این کشور مسؤلیت اصلی نظارت را (با تأکید بر مؤلفه‌های کیفی) بر عهده وزارت گمرکات و بازرگانی داخلی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط قرار می‌دهد. همچنین طبق سند راهبردی نظارت بر بازار ملی ترکیه (۲۰۱۲) کلیه امور نظارتی از طریق «هیئت هماهنگی نظارت بر بازار» ارزیابی می‌گردد. این هیئت متشکل از نمایندگان کلیه دستگاه‌های نظارتی در بازار (۱۰ دستگاه) و به ریاست وزارت اقتصاد، هر چهار ماه یک‌بار به ریاست نماینده وزارت اقتصاد تشکیل جلسه می‌دهد. نمایندگان تولیدکنندگان (اتحادیه اتاق‌ها و بورس کالایی ترکیه) و مصرف‌کنندگان (فدراسیون انجمن‌های مصرف‌کننده) نیز به‌عنوان ناظر به صورت منظم در جلسات هیئت شرکت دارند.

مهم‌ترین بازارهایی که بر آن‌ها نظارت صورت می‌گیرد و دولت در تنظیم آن نقش مهمی دارد، بازار محصولات کشاورزی است. به‌منظور مؤثر بودن نظارت بر بازار محصولات کشاورزی، در دسترس بودن اطلاعات به‌موقع و صحیح از بازار بسیار حیاتی است. از این رو، وزارت غذا، کشاورزی و دامداری<sup>۳</sup> این کشور (که مسؤل نظارت بر بازار محصولات کشاورزی است)، سیستمی جامع برای نظارت بر بازار محصولات کشاورزی ایجاد کرده است که به سیستم TUFIS<sup>۴</sup> موسوم است. در سیستم TUFIS به‌طور منظم و روزانه اطلاعات مربوط به انواع محصولات کشاورزی در سراسر کشور وارد می‌شود، از جمله بازار گوشت، حبوبات، میوه و سبزی، غله، شیر و لبنیات و سایر محصولات کشاورزی. به‌طور مشخص اطلاعات ۷۰ محصول کشاورزی و دامی به‌صورت روزانه در TUFIS وارد می‌شود

<sup>۳</sup>Ministry of Food, Agriculture and Livestock

<sup>۴</sup>Price Monitoring System for Agricultural Products

تا برای ارزیابی و اقدامات بعدی از آن استفاده شود. ابزار نظارتی وزارت غذا، کشاورزی و دامداری ترکیه بر هر دسته از محصولات عبارت است از نهادهای که مسئول نظارت بر آن بازار خاص است. این نهادها عبارتند از بخش گوشت و شیر ترکیه<sup>۶۶</sup>، بخش غله ترکیه<sup>۶۷</sup>، بخش استانی و منطقه‌ای<sup>۶۸</sup>، بخش دامپروری<sup>۶۹</sup>، بخش تولید محصولات گیاهی<sup>۷۰</sup> و بخش غذا و کنترل<sup>۷۱</sup> به منظور روشن شدن نحوه نظارت و تنظیم بازار این محصولات، به عنوان نمونه می‌توان به نقش بخش غله این کشور در تنظیم بازار این محصولات اشاره کرد.

## ۵-۲- تجربه تنظیم‌گری بازار در مالزی

در مالزی وزارت بازرگانی داخلی و امور مصرف‌کنندگان متولی امور بازرگانی داخلی و توزیع کالاهای اساسی و وزارت کشاورزی متولی تأمین کالاهای اساسی در این کشور است. قوانین اولیه حمایت از مصرف‌کننده مانند قانون کنترل قیمت ۱۹۴۶ و قانون کنترل عرضه سال ۱۹۶۱<sup>۷۲</sup> نیز منعکس‌کننده لزوم کنترل سطح قیمت‌ها و تورم و اطمینان از دسترسی به نیازهای ضروری در آن دوره است. با آغاز دوران مدرنیزاسیون و اجرای برنامه‌های توسعه در مالزی و متعاقباً رشد سطح درآمد و مصرف کالاها و خدمات، لزوم شکل‌گیری نظام استاندارد کالا و خدمات بیش‌ازپیش احساس می‌شد. در همین راستا، دولت ترتیبات نهادی مختلفی را به منظور حمایت از مصرف‌کننده ایجاد نمود و در مهم‌ترین اقدام خود وزارت تجارت داخلی و امور مصرف‌کننده<sup>۷۳</sup> (MDTCA) را در سال ۱۹۹۰ تأسیس کرد. دولت در ادامه دریافت که سیاست‌های مصرف‌کننده باید در سیاست‌های توسعه ملی در جهت بهبود کیفیت زندگی ادغام شود و لذا سیاست ملی مصرف‌کننده<sup>۷۴</sup> (NCP) در تاریخ ۲۶ ژوئیه سال ۲۰۰۲ اجرا شد. تمرکز NCP بر شکل‌گیری سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی ملی در جهت افزایش رفاه مصرف‌کننده و افزایش کیفیت زندگی اقشار جامعه است.

دولت علاوه بر این طی چهار دهه گذشته نیز تأکید کرده است که واحدهای کسب‌وکار مسئولیت اجتماعی و اخلاقی در قبال مصرف‌کنندگان داشته و باید با ایجاد زمینه لازم برای تجارت منصفانه، از رضایت خاطر مصرف‌کنندگان اطمینان حاصل کنند. دولت در همین رابطه یک سری کدهای اخلاقی<sup>۷۵</sup> برای واحدهای کسب‌وکار تدوین کرده است. با این حال، مصرف‌کنندگان با چالش‌هایی از جمله قیمت روزافزون برخی کالاها و خدمات مواجه بوده و در این میان برخی سیاست‌ها از جمله خصوصی‌سازی برخی خدمات مانند آب، موجب کاهش رفاه مصرف‌کنندگان شده است. اعمال کنترل بر اقتصاد این کشور از طریق هر دو بخش دولتی و خصوصی انجام می‌گیرد. در توضیح دقیق‌تر روش‌های کنترل قیمتی در این کشور عمدتاً از دو ابزار به صورت تعیین قیمت‌های سقف و تعیین قیمت‌های کف استفاده می‌شود.

---

<sup>۶۶</sup>Turkish Meat and Milk Board

<sup>۶۷</sup>Turkish Grain Board

<sup>۶۸</sup>Provincial/District Directorate

<sup>۶۹</sup>General Directorate of Livestock

<sup>۷۰</sup>General Directorate of Plant Production

<sup>۷۱</sup>General Directorate of Food and Control

<sup>۷۲</sup>Price Control Act 1946

<sup>۷۳</sup>Control of Supplies Act 1961

<sup>۷۴</sup>Domestic Trade and Consumer Affairs Ministry

<sup>۷۵</sup>National Consumer Policy

<sup>۷۶</sup>Codes of Ethics

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

به‌طور دقیق‌تر، در اقتصاد مالزی برنامه‌ای تحت عنوان «برنامه کنترل قیمت در مناسبت‌های تقویمی»<sup>۷۹</sup> از سال ۲۰۰۰ (تحت قانون کنترل قیمت ۱۹۴۶) به اجرا درمی‌آید. تحت این برنامه تعدادی از کالاهای اساسی به‌عنوان کالاهای تحت کنترل قیمتی مشخص می‌گردد که طی یک دوره زمانی مشخص و در مناطق مشخص اجرا می‌شود. این مناسبت‌ها عبارتند از: رمضان،<sup>۸۰</sup> سال نو چینی، جشن دیوالی (دیپوالی)<sup>۸۱</sup>، کریسمس، فستیوال تکریم افراد بومی مالزی (۵ روزه)<sup>۸۲</sup> و جشن برداشت محصول.<sup>۸۰</sup>

دوره اعمال کنترل قیمت در رابطه با هر یک از مناسبت‌های فوق، از چند روز قبل از شروع مناسبت مربوطه تا چند روز پس از اتمام آن است. این برنامه در هر سه سطح واحدهای تولیدکننده، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی اعمال می‌شود و در رابطه با هر یک از کالاهای مشمول کنترل قیمت در مناسبت مربوطه، عرضه‌کنندگان مکلف به درج برچسب مشخص‌کننده تحت کنترل بودن قیمت کالای مربوطه می‌باشند.<sup>۸۱</sup>

کنترل قیمت کالاهای مصرفی از سال ۱۹۴۶ (همان سالی که قانون کنترل قیمت‌ها نخستین بار توسط دولت استعماری انگلیس به اجرا درآمد) تاکنون در مناطقی که در حال حاضر جزو قلمرو مالزی محسوب می‌شوند اجرا شده است. قیمت‌ها در دوره ۱۹۴۷-۱۹۴۵ پس از جنگ بیش‌ازحد تورمی بود به‌طوری‌که نوسازی پس از جنگ منجر به افزایش تقاضا شده بود اما کمبود عرضه ناشی از جنگ همچنان به قوت خود باقی بود. اداره نظامی انگلیس مالایا تلاش کرد تا با کنترل سطح دستمزد، با تورم شدید قیمت‌ها مبارزه کند. سرکوب دستمزد، کمبود عرضه، افزایش هزینه‌های زندگی همراه با نارضایتی‌های سیاسی منجر به بروز ناآرامی‌های گسترده در سراسر کشور شد و پس از کش‌وقوس‌های فراوان، حکومت نظامی بریتانیا با ایجاد اتحادیه غیرنظامی مالایا در تاریخ یک آوریل ۱۹۴۶ به پایان رسید.

دولت جدید با اجرای قانون کنترل قیمت، رویکرد پیچیده‌تری نسبت به تورم در پیش گرفت. این قانون به دولت اجازه می‌داد تا بر کالاها و خدمات سقف قیمت اعمال کرده و کسانی را که از این قانون پیروی نمی‌کردند مجازات کند. سایر محدودیت‌ها شامل کنترل غیرمستقیم عرضه آیت‌های مشمول کنترل قیمت از طریق صدور مجوز و تحدید صادرات و همچنین وادار نمودن فروشندگان به عرضه کالاهای مشمول کنترل قیمت بود. کنترل‌های غیرمستقیم قیمت همچنین می‌توانند در قالب محدودیت عرضه اجرا شوند. تصویب قانون کنترل عرضه ۱۹۶۱ توسط مجلس فدراسیون مستقل مالایا این اختیار را به دولت می‌داد تا عرضه هرگونه کالای مصرفی را، فراتر از آنچه در قانون کنترل قیمت مجاز بود، کنترل کند.

---

۷۹The Festive Season Price-Controlled Scheme (SKHMP)

۸۰Hari Raya Puasa

۸۱Deepavali

یک جشنواره ۵ روزه هندوا است که تاریخ آن به قبل از میلاد بازمی‌گردد.

۸۲Hari Gawia

۸۳Pesta Kaamatan

۸۴- پایگاه اطلاع‌رسانی وزارت تجارت داخلی، تعاونی‌ها و مصرف‌کنندگان مالزی در: <http://www.kpdnkk.gov.my/>

۸۵British Military Administration of Malaya

این دو قانون تنها مکانیسم‌های کنترل قیمت در مالزی نیستند. به‌عنوان مثال، قانون کنترل قیمت برنج ۱۹۹۴ سعی در حفظ قیمت برنج داشته و قانون عرضه گاز ۱۹۹۳ در پی حفظ ثبات قیمت سوخت است. علاوه بر این، محدودیت‌هایی نیز بر تولید صنعتی وجود داشته است. به‌عنوان مثال، دولت استعماری بریتانیا در مالایا، عرضه لاستیک را در دهه‌ی ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ برای مبارزه با تولید محدود کرد.

دولت تبصره‌های متعددی را در قانون کنترل قیمت اعمال کرده که مهم‌ترین آن در سال ۲۰۱۱ رخ داد. دولت در سال ۲۰۱۱ با تصویب قانون کنترل قیمت و مبارزه سودجویی،<sup>۸۳</sup> عملاً گستره اختیارات خود در این حوزه را تعمیم داد. دولت طبق این قانون، علاوه بر اختیار اعمال سقف قیمت، می‌تواند بر کالاها کف قیمت اعمال کرده، قیمت فروش را تعیین نموده و سود خالص ناشی از فروش هرگونه کالا و خدمات را کنترل و محدود نماید. این قانون در راستای برنامه دولت جهت جایگزین کردن مالیات فروش و خدمات با یک طرح کاراتر مالیات بر ارزش‌افزوده به نام مالیات کالا و خدمات (GST) تصویب و به اجرا گذاشته شد.

درحالی‌که ادعا می‌شد قانون GST کاهش قیمت‌ها را در پی خواهد داشت، آنچه در عمل اتفاق افتاد افزایش قیمت‌ها نسبت به دوره پیش از اجرای این رژیم مالیاتی بود. بخش مبارزه با سودجویی در قانون کنترل قیمت و مبارزه سودجویی ۲۰۱۱ با GST در ارتباط بود و هدف آن حذف سودهای غیرمعمول بود. دولت در همین راستا در دسامبر سال ۲۰۱۴، فرمول تعیین سود، گروه کالاهای مشمول کنترل سود و مدت اجرای این قانون را ابلاغ کرده و صریحاً تأکید کرد که در فاصله ژانویه ۲۰۱۵ لغایت ۳۰ ژوئن ۲۰۱۶، سود خالص نمی‌تواند از یک سطح مشخصی فراتر برود؛ اما دولت پیش از سررسید قانون، آن را تا دسامبر ۲۰۱۶ و در ادامه تا یک زمان نامعین و البته با رویکردی لیبرال‌تر (ابلاغ حداکثر سود به‌صورت درصد به جای اعمال سقف بر سود) تمدید کرد.

۳- فصل سوم: بررسی وضعیت موجود تنظیم‌گری ایران در بازار



## ۱-۳- مقدمه

بهبود تاریخی در کشور ما طی سالیان طولانی اکثر وظایف تنظیم‌گرانه مستقیماً توسط دولت انجام می‌شده 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 دوران 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 ازسوی 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 و اخیراً سازمان تنظیم مقررات رادیویی نیز با هدف ایفای نقش تنظیم‌گرانه دولت ایجاد شده‌اند. تأسیس این سازمانها هرچند به صورت محدود گامی به سمت شکل‌گیری دولت تنظیم‌گر در ایران شناخته می‌شود.

در این بین ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و طرح موضوع خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت به عنوان یکی از جهت‌گیری‌های کلان نظام کشور را می‌توان نقطه عطفی در تشکیل نظام جامع تنظیم‌گری به شمار آورد. در این راستا و با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل 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 کنار مباحث قانونی و سیاستی حول بهبود مکانیسم‌ها و قوانین اجرای تنظیم‌گری نهادهای حاکمیتی و نیمه مستقل اقتصادی، موج جدیدی از تقاضای شکل‌گیری نهادهای قاعده‌گذار در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و تکنیکی در سال‌های اخیر آغاز شده است که استفاده از مکانیسم‌ها و نهادهای تنظیم‌گر را در اعمال حاکمیت وارد مرحله جدیدی کرده است. مسئله فضای مجازی، نظام رسانه‌ای کشور، شبکه‌های اجتماعی، نهادهای خیریه و سازمانهای مردم‌نهاد از جمله حوزه‌های عمدتاً غیراقتصادی جدیدی هستند که به استفاده از روشهای قاعده‌گذاری نوین اقبال نشان داده‌اند. هرچند به دلیل تفاوت ماهوی این عرصه‌های سیاستی اصولاً قواعد تنظیم‌گری باید از پیچیدگی به مراتب بیشتری برخوردار باشند، اساساً عدم‌کارایی روشهای صرفاً دولت محور وجه مشترک غالب حوزه‌های ذکر شده فوق است. لذا به نظر میرسد تغییر رویکرد به سمت استفاده از الگوی حکمرانی تنظیم‌گرانه امری اجتنابناپذیر است.

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 در حال حاضر در ایران مرز مشخصی بین وظایف وجود ندارد و نهادهایی هستند که ترکیبی از امور سیاستگذارانه، تنظیم‌گرانه، اجرایی و ... را انجام می‌دهند.

## ۲-۳- نهادهای مؤثر بر حوزه تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری

### ۱-۲-۳- کارگروه تنظیم بازار

کارگروه تنظیم بازار بر اساس مصوبه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهوری به شماره ۱۷۳۴۹۶/ت/۵۰۲۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۹ به‌عنوان یکی از کارگروه‌های ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها باهدف کاهش نارسایی‌های بازار، ایجاد آرامش و ثبات در جهت اطمینان‌بخشی به تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و جلوگیری از شوک‌های ناگهانی ناشی از متغیرهای محیطی در بازارهای داخلی تشکیل شد. بر اساس مصوبه مذکور وظیفه کارگروه سیاست‌گذاری و نظارت بر امور تأمین و توزیع و مدیریت مطلوب بازار کالاهای اساسی، حساس و ضروری و نهادهای و نظارت بر تأمین امکانات و تسهیلات لازم در زمینه اعتبارات و تسهیلات بانکی موردنیاز و امور گمرکی و مالیاتی مربوطه به‌منظور روان‌سازی تولید، تأمین و توزیع آن‌ها و نظارت مستمر بر ذخیره مطمئن و استراتژیک این کالاها، هماهنگی و نظارت بر تعیین تعرفه، قیمت‌گذاری مناسب، بازرسی کالاها و خدمات، هماهنگی مراکز تصمیم‌گیری امور مذکور و تحلیل و بررسی آثار مستقیم و غیرمستقیم هدفمند کردن یارانه‌ها بر قیمت سایر کالاها و خدمات به‌ویژه کالاهای اساسی، حساس و ضروری است.

علاوه بر این بر اساس بخشنامه معاون اول رئیس‌جمهور در سال ۱۳۹۴ ایجاد وحدت رویه در نظام قیمت‌گذاری و جلوگیری از افزایش قیمت‌ها، استفاده از وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و خصوصی در حیطه قیمت‌گذاری منوط به هماهنگی با کارگروه تنظیم بازار شد. در سال ۱۳۹۶ و دوره دوم ریاست جمهوری جناب آقای دکتر روحانی و با توجه به تغییرات ساختاری در ریاست جمهوری کارگروه تنظیم بازار از ذیل نهاد ریاست جمهوری به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شد. بر این اساس طی تصویب‌نامه شماره ۹۳۲۹۳/ت/۵۴۷۶۲ مورخ ۱۳۹۶/۸/۱ وزیر صنعت، معدن و تجارت به‌عنوان رئیس کارگروه تنظیم بازار و رئیس کارگروه ساماندهی گندم، آرد و نان منصوب شد و بدین ترتیب تمامی وظایف محوله از نهادی در سطح ریاست جمهوری به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شد.

به استناد مصوبه شماره ۱۷۳۴۹۶/ت/۵۰۲۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۹ تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور کارگروه تنظیم بازار تشکیل گردید. اعضای این کارگروه شامل: معاون اجرایی رئیس‌جمهور، وزیر صنعت، معدن و تجارت، وزیر جهاد کشاورزی، وزیر راه و شهرسازی، وزیر دادگستری، وزیر کشور، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر اطلاعات، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران و رئیس اتاق اصناف کشور.

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

در سال ۱۳۵۲ «مرکز بررسی قیمت‌ها» وابسته به وزارت اقتصاد تشکیل شد و با جمع‌آوری اطلاعات مربوطه، قیمت تمام کالاهای صنعتی - معدنی و وارداتی محاسبه و برای تصویب به «شورای قیمت‌ها» ارائه شد. در سال ۱۳۵۳ این مرکز به وزارت بازرگانی پیوست و تعیین قیمت خرده‌فروشی و خدمات را هم بر عهده گرفت. همچنین «صندوق حمایت از مصرف‌کننده» که اجازه پرداخت سوبسیدها را داشت، تأسیس شد. این صندوق در سال ۱۳۵۶ به «سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان» تبدیل و دامنه وظایف آن گسترده‌تر شد. همچنین در سال ۱۳۵۴ «مرکز بررسی قیمت‌ها» هم تشکیل شد.

در سال ۱۳۵۸ «مرکز بررسی قیمت‌ها» و «سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان» با عنوان «سازمان حمایت از مصرف‌کننده و تولیدکننده» در یکدیگر ادغام شدند و وظایف بسیار گسترده‌ای به این نهاد تخصصی قیمت محول شد. در سال ۱۳۷۳ سازمان بازرسی و نظارت باهدف بازرسی و نظارت بر قیمت، توزیع کالا و خدمات و بر اساس مصوبه ۲۰ مهر ۱۳۷۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام تأسیس شد. در نهایت در سال ۱۳۸۴ با مصوبه ۱۹۰/۱/۸۵۰۸۱ شورای عالی اداری به تاریخ ۱۲ مرداد ۱۳۸۴ همه وظایف و اختیارات سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات در سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان ادغام شد.

اهم وظایف و اختیارات سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان بر طبق ماده ۷ اساسنامه آن سازمان به شرح زیر است:

- حمایت از تولید و فرآورده‌های داخلی و عرضه خدمات متناسب در جهت افزایش آن‌ها
- حمایت از مصرف‌کنندگان در قبال نوسانات نامتناسب قیمت‌های داخلی و خارجی و کنترل آن‌ها.
- همکاری و تحقیقات لازمه در تشویق صادرات محصولات و فرآورده‌های داخلی با سازمان‌های مربوطه و شناسایی امکانات بازارهای خارجی در جذب تولیدات داخلی
- بررسی و تعیین و تعدیل و کنترل قیمت انواع خدمات و محصولات تولیدی اعم از کشاورزی صنعتی و معدنی و همچنین بررسی‌های لازمه در جهت کنترل قیمت کالاهای وارداتی در سطح عمده‌فروشی و خرده‌فروشی
- تعیین و اعلام قیمت کالاهایی که دارای نمایندگی انحصاری است و در رابطه با نیاز سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها و سایر مؤسسات بخش عمومی کشور است.
- بررسی و محاسبه و کنترل عوامل مؤثر در قیمت تمام‌شده کالا و خدمات و سیستم‌های مربوط به توزیع تا مرحله مصرف.
- مراجعه به مراجع و سازمان‌های تولیدی و واسطه‌ها و بازارهای بین‌المللی در داخل و خارج از کشور در تعیین بهای تمام‌شده کالاها.
- تمرکز و نظارت بر کلیه اعتبارات پرداختی مربوط به کالاهای مورد حمایت.
- توصیه و طرح و اجرای برنامه‌های لازم مربوط به تقلیل و یا حذف تدریجی ضرر و زیان کالاهای مورد حمایت.
- سازمان فهرست کالاهای اساسی موردنیاز عامه اعم از تولیدی و صادراتی و وارداتی تهیه و مبلغی را که طبق ضوابط قانونی وسیله سازمان باید دریافت یا پرداخت شود مشخص نموده و پس از تأیید وزیر بازرگانی و تصویب شورای اقتصاد بر طبق مقررات این اساسنامه مورد عمل قرار می‌دهد.
- سازمان مکلف است همه‌ساله ده درصد از درآمد (مابه‌التفاوت‌های دریافتی) خود را برای مصارف ضروری به شرح زیر: الف) حمایت از تولیدات داخلی ب: حمایت از مصرف‌کننده در قبال نوسانات نامتناسب قیمت‌ها ج: تشویق صادرات و تحقیقات لازمه با همکاری سازمان‌های ذی‌ربط، در عملکرد حساب‌های سالانه پیش‌بینی و ذخیره نماید.
- بهای فروش کالاهای مورد حمایت که توسط سازمان خریداری شده از طرف هیئت‌مدیره سازمان پیشنهاد می‌گردد و پس از تأیید وزیر بازرگانی و تصویب مجمع عمومی مورد عمل قرار خواهد گرفت.
- سازمان می‌تواند با تنظیم و طرح لازم بر اجرای عملیات و برنامه سازمان‌های مسئول تأمین و توزیع کالاهای مشمول این قانون نظارت کند.
- سازمان می‌تواند در صورت ضرورت نسبت به دادن پیش‌پرداخت به تولیدکنندگان کالاهای مصرفی از نظر تشویق افزایش تولید بر طبق شرایط و مقرراتی که به تصویب مجمع عمومی خواهد رسید اقدام نماید.
- تعیین حداقل قیمت و تضمین خرید محصولات کشاورزی و دامی مورد حمایت با همکاری سازمان‌های ذی‌ربط.
- انتشار بولتن‌های اقتصادی و نرخ‌نامه‌های داخلی و خارجی در مورد کالاهای وارداتی و صادراتی.

### ۳-۲-۳- سایر نهادهای مؤثر حوزه دخالت در بازار

دولت‌ها همواره مشکلات و کاستی‌های نظام عرضه و تقاضا و ناکارآمدی نظام قیمت‌گذاری کالا و خدمات را با انجام فعالیت‌ها و اقدامات مختلفی مانند انجام واردات وسیع، ایجاد نهادها و سازمان‌های کنترلی و نظارتی همچنین ساختارهای قیمت‌گذاری و... مدیریت می‌نمایند که بر اساس شواهد موجود بخش مهمی از این اقدامات ناشی از بروز بحران‌های مقطعی و یا میان‌مدت بوده است؛

موضوعی که آثار و تبعات آن منجر به شکل‌گیری و ایجاد ساختارهای عریض و طولیلی برای قیمت‌گذاری کالا و خدمات ایجاد می‌کرد و ادامه این روند در کشور تا عصر حاضر منجر به ایجاد مراکز متعدد قیمت‌گذاری در کشور شده است که در حال حاضر با حذف برخی مراکز غیرضروری هم‌اکنون قریب به ۴۰ دستگاه متولی امر قیمت‌گذاری کالا و خدمات در حوزه‌های مختلف هستند. موضوعی که نمونه و مصداقی برای آن در جهان کمتر می‌توان یافت. در جدول ۳-۱ به صورت خلاصه مهم‌ترین دستگاه‌های دخیل در امر قیمت‌گذاری معرفی شده‌اند.

### جدول ۳-۱. مفاد قانونی تعیین قیمت کالاها و خدمات توسط دستگاه‌های مربوطه

نهاد تصمیم‌گیر	موضوع	مصوبه
	اگرچه که اهداف تشکیل این شورا اهدافی کلان است، مصوبات این شورا در خصوص تعیین قیمت تضمینی محصولات کشاورزی، تعیین مابه‌التفاوت برای برخی محصولات و سایر موارد مرتبط با قیمت کالاها، حاکی از دخالت این شورا در وظایف قیمت‌گذاری است.	مصوبات مربوط به تعیین قیمت خرید تضمینی و تعیین مابه‌التفاوت برخی محصولات
شورای رقابت	قیمت‌گذاری خودرو و فولاد	
وزارت جهاد کشاورزی	پیشنهاد قیمت تضمینی	قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۸/۶/۲۲
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	تعرفه خدمات درمانی	ماده (۱) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - مصوب ۱۳۶۷/۳/۳ و بر اساس مواد (۸) و (۱۹) قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور
بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	قیمت‌گذاری دارو و فرآورده‌های بیولوژیک با ارز رسمی دولتی	بر اساس مفاد تبصره (۳) ماده (۲۰) قانون اصلاحیه مربوط به قانون مقررات امور دارویی - مصوب ۱۳۶۷
وزارت صنعت معدن و تجارت (وزارت صنایع سابق)	قیمت‌گذاری انواع خودرو	بر اساس بند (۳) تصویب‌نامه شماره ۳۴/م/۱۰۰ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۱۶ شورای اقتصاد
بر اساس قیمت کشف‌شده در بورس	کالاهای عرضه‌شده در بورس	دستورالعمل پذیرش کالا و اوراق بهادار مبتنی بر کالا در بورس کالای ایران
شورای عالی بیمه سلامت	بازنگری ارزش نسبی و تعیین تعرفه خدمات سلامت	بند ه ماده ۳۸ قانون برنامه پنجم
وزارت صنعت، معدن و تجارت (وزارت بازرگانی سابق)	واگذاری قیمت‌گذاری کالا او خدمات به تشکل‌های صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها و همچنین تشکل‌های مردم‌نهاد حمایت از مصرف‌کننده	ماده ۱۰۲ قانون برنامه پنجم
وزارت راه و شهرسازی	عوارض تردد انواع وسیله نقلیه از آزادراهها	ماده ۴۹ آیین‌نامه اجرایی قانون مشارکت
وزارت نیرو	تعرفه‌های آب‌بها و فاضلاب و حق اشتراک آب و فاضلاب به‌صورت سالیانه	شرح وظایف وزارت نیرو
وزارت نیرو	تعرفه‌های بهای مصرف و اشتراک برق	شرح وظایف وزارت نیرو
دولت	آب، برق، گاز، نفت سفید، نفت کوره، نفت گاز و...	مواد ۱ و ۳ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی

وزارت ارتباطات و فن آوری اطلاعات	خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات (کلیه خدمات و امور و فعالیت‌های مربوط به شبکه ارتباطی تلفن همراه، تلفن ثابت، شبکه مخابرات، شبکه جهانی اینترنت و ...)	بندج ماده ۵ قانون تشکیلات وزارت ارتباطات و فن آوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ و بند ۴ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۲۱
شورای اسلامی شهرها	حمل و نقل درون شهری (تاکسی، ون، اتوبوس، مترو)	بند ۲۷ ماده ۷۱ قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵/۳/۱
دولت	حمل و نقل برون شهری مسافر (اتوبوس عادی، اتوبوس ویژه، سواری) - با پیشنهاد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت بازرگانی، معاونت و وزارتخانه‌های ذی ربط با تصویب شورای اقتصاد	ماده ۴ دستورالعمل تبصره ۱ بند (د) ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم
وزارت راه و شهرسازی	نرخ کارشناسی شده مصوب حمل و نقل برون شهری (مسافر اتوبوس ویژه)	تبصره ۲ ماده ۱ ضوابط حمل و نقل مسافر موضوع ماده ۹ آیین نامه حمل بار و مسافر مصوب ۱۳۷۸/۸/۵
وزارت راه و شهرسازی	حمل و نقل برون شهری (مسافر سواری)	ماده ۳ لایحه احداث قانون پایانه‌های مسافربری و ممنوعیت تردد اتومبیل‌های مسافربری بین شهری
شرکت‌های حمل و نقل ریلی	حمل و نقل ریلی مسافر و بار	ماده ۹ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی
شورای عالی هواپیمایی کشوری	هواپیما (بلیط داخلی)	بند ج تبصره ۱ ماده ۶ قانون هواپیمایی کشور مصوب ۱۳۲۸/۴/۲۸
هیئت وزیران	کود شیمیایی (اوره، فسفات و پتاس)	مصوبات شماره ۳۳۳ و شماره ۱۲۷۳۶ هیئت وزیران با پیشنهاد جهاد و کارگروه تنظیم بازار
شرکت ملی و پخش فرآورده‌های نفتی ایران	حلال‌ها، لوبکات و VB	ماده ۷۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
ستاد هدفمندی یارانه‌ها	مصوبات ستاد هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در تعیین کالاها و خدمات اولویت اول و دوم	مصوبه شماره ۴۸۰۲۱ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۱۶

مأخذ: بهرامی ۱۳۹۷

## ۴-۲-۳- فعالان تأمین و عرضه کالا و خدمات در بخش دولتی

فعالیت شرکت‌ها، سازمان‌ها و نهادهای دولتی تأمین و عرضه محصولات خارج از فعالیت حاکمیتی در سیاست‌گذاری، کنترل، نظارت و بازرسی در دو گروه عمده قابل تقسیم‌بندی است. گروه اول شرکت‌ها، سازمان‌ها و نهادهای با مالکیت و مدیریت دولتی که به تبع قانون یا مقررات خاص برای کمک به اجرای بخشی از مصوبات تنظیم بازار دولت جهت تأمین و عرضه محصولات به‌ویژه کالاهای اساسی فعالیت دارند که از جمله آن‌ها شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران و یا شرکت پشتیبانی امور دام هستند که بر اساس اساسنامه مصوب هیئت وزیران، مسئول تهیه، نگهداری، خرید و فروش و توزیع اقلام و کالاهای اساسی مورد نیاز در بخش تأمین (تولید و واردات) و عرضه در بازار داخلی را بر عهده دارند. فعالیت شرکت بازرگانی دولتی بیشتر تأمین و عرضه محصولات هم‌چون غلات، شکر، روغن و ... است و شرکت پشتیبانی امور دام به تأمین و توزیع نهاده‌ها و فرآورده‌های دامی (انواع گوشت قرمز و سفید) مشغول است.

شرکت بازرگانی دولتی، بزرگ‌ترین بنگاه با مالکیت دولتی است که وظیفه تهیه و تأمین کالاهای اساسی و استراتژیک (گندم، برنج، روغن خام و شکر خام و ...)، بهسازی امور خرید، ذخیره‌سازی، توزیع کالاها و نظارت بر اجرای این امور را در راستای اجرای سیاست‌های تنظیم بازار و با اولویت حمایت از تولید داخلی بر عهده دارد. اهداف این شرکت عبارتند از: ارائه خدمات بازرگانی از قبیل واردات، خرید (تأمین)، تدارک تجهیزات نگهداری محصولات در مناطق مختلف کشور همچون ساخت انبارهای ذخیره‌سازی (انبار، سیلو و غیره)، آماده‌سازی، فرآوری، عرضه (فروش) و صادرات مازاد تقاضای کالاهای اساسی و سایر کالاها به بازارهای جهانی با استفاده از ابزارهای نوین عرضه همچون بورس کالایی در کنار مطالعه و برنامه‌ریزی برای تأمین نیاز کشور در مناطق مختلف به امکانات لجستیک را

پیگیری می‌نماید. از طرفی، در چند سال اخیر این شرکت در قالب شرکت مادر تخصصی فعالیت دارد و سعی دارد بخش زیادی از فعالیت‌ها در زنجیره تأمین و عرضه را به بنگاه‌های بخش خصوصی واگذاری نماید. این در حالی است که هنوز انحصار واردات گندم؛ واردات بخش اعظم روغن خوراکی، شکر و برنج در اختیار این شرکت قرار دارد.

شرکت پشتیبانی امور دام یکی از نهادهای بخش کشاورزی است که بخش اعظم از نهادهای مورد نیاز دام و طیور، واردات گوشت مرغ، گوشت قرمز و تخم مرغ توسط این نهاد انجام می‌شود. شاخص‌ترین وظیفه شرکت طبق اساس‌نامه، هدایت و تنظیم بازار نهادهای خوراک دام و طیور و محصولات تولیدی آن است که برای انجام این وظیفه، مجموعه‌ای از سیاست‌های خرد و کلان را با توجه به تجارب گذشته کشور و تجارب سایر کشورهای دنیا برای تولیدکنندگان، مصرف‌کنندگان، بازار محصول، بازار نهاده‌ها<sup>۸۴</sup> تجارت خارجی تنظیم نموده است.<sup>۸۵</sup> وظایف اقتصادی شرکت سهامی پشتیبانی امور دام را در زمینه ساختار بازارهای تحت فعالیت این شرکت می‌توان به صورت ذیل تقسیم‌بندی نمود:

تخصیص و برنامه‌ریزی: برنامه‌ها و سیاست‌های مختلف شرکت در تخصیص منابع با استفاده از اهرم‌های کنترلی که در اختیار دارد از قبیل خدمات‌رسانی، وضع قوانین و مقررات گوناگون اجرایی، ذخیره‌سازی علوفه و محصولات تولیدی در جهت پیشبرد اهداف خود، تخصیص بودجه برای مطالعات و بررسی‌ها در خصوص طرح‌ها و پروژه‌های گوناگون، اجرا می‌گردد. این موارد همه در جهت اهداف کلان شرکت نقش اساسی و بسزایی ایفا می‌کنند. به‌عنوان مثال کنترل قیمت و تنظیم بازار نهادهای خوراک دام و طیور و محصولات تولیدی آن‌ها و حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان از جمله موارد مورد توجه مسئولین است.

توزیع: از دیگر وظایف این شرکت برنامه‌ریزی مدون و منطقی برای مداخله به‌موقع در خریدهای داخلی و خارجی نهاده‌ها و محصولات و زمان مناسب ورود به بازار جهت کنترل قیمت‌ها و به تعادل درآوردن میزان عرضه و تقاضای کالاهای مزبور است. برقراری ثبات و تعادل در بازار نهاده‌ها و محصولات: هدف از سیاست‌های شرکت سهامی پشتیبانی امور دام دخالت به‌موقع در خرید و یا فروش محصولات و نهادهای دامی برای جلوگیری از نوسان بیش‌ازحد قیمت و مقدار مبادله شده است زیرا این مسئله برنامه تولید و مصرف را مختل می‌کند.

### ۳-۳- سیاست‌های مداخله‌ای دولت در برنامه‌های مختلف توسعه

کارگروه تنظیم بازار طی سالیان متوالی با عناوین مختلف همچون ستاد بسیج اقتصادی، ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار، کمیسیون تنظیم بازار و... مسئولیت‌های مرتبط با قیمت‌گذاری را در کشور بر عهده داشته است. سیاست‌های اتخاذشده توسط این کارگروه را می‌توان در ۶ دوره موردبررسی قرارداد.

#### جدول ۳-۲. روند تاریخی اقدامات تنظیم بازاری دولت طی سه دهه گذشته

۸۴ وظیفه اصلی شرکت در بخش علوفه، تنظیم بازار آن می‌باشد که در این رابطه اقداماتی نظیر خرید داخلی و خارجی، تولید و نگهداری، توزیع و فروش آن را انجام می‌دهد. شرکت علاوه بر تولید علوفه، به طور غیرمستقیم نیز از تولیدات داخل و تولیدکنندگان این محصول از طریق خرید تضمینی، حمایت و پشتیبانی می‌کند. محصولات مختلفی مثل (جو، ذرت، یونجه، کنجاله سویا، کنسانتره، پودر ماهی و انواع مکمل‌های ویتامینی و املاحی) پس از خرید (بر اساس سهمیه) به استان‌ها حمل می‌شوند. هم‌اکنون به منظور تنظیم بازار و تأمین احتیاجات دامداری‌ها و مرغداری‌های کشور، توزیع سهمیه‌های تخصیصی به حواله داران ادامه دارد.

۸۵ در زمینه صنعت طیور گوشتی، یکی از مهمترین فعالیت‌های شرکت پشتیبانی امور دام، اداره امور و راهبری واحدهای پرورش و نگهداری لاین گوشتی است. بخش عمده‌ای از عملیات اصلاح نژاد طیور که متوجه اصلاح نژاد طیور گوشتی است، در این حوزه شکل گرفته و در واقع این مرکز را می‌توان "مرکز اصلاح نژاد طیور" تلقی نمود.

دوره زمانی	تحول اقتصادی	اقدامات صورت پذیرفته	ملاحظات
۶۸-۱۳۵۷	انقلاب، جنگ و محاصره اقتصادی	تشکیل ستاد بسیج اقتصادی کشور و سهمیه‌بندی کالاها ادغام «مرکز بررسی قیمت» و «سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان» با عنوان «سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان» در سال ۱۳۵۸	دخالت گسترده و وسیع دولت در مکانیزم قیمت‌ها و قیمت‌گذاری اجرای سیاست‌های قیمت‌گذاری (تضمینی و تثبیتی) و اخذ مابه‌التفاوت از طریق سازمان‌های ذی‌ربط از جمله سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان. تشکیل هیئت تعیین و تثبیت قیمت‌ها در سازمان حمایت بر اساس ماده ۱۹ اساسنامه آن
۷۳-۱۳۶۸	اجرای برنامه‌های تعدیل اقتصادی	تشکیل ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار بر اساس ماده ۱۲۷ قانون اساسی	کاهش سیاست‌های قیمت‌گذاری دولت با شروع برنامه اول توسعه، کاهش اقلام مشمول قیمت‌گذاری و حذف بسیاری از آن‌ها تا سال ۱۳۷۳ کنترل قیمت، قیمت‌گذاری، تأمین مواد اولیه واحدهای تولیدی، تأمین و قیمت‌گذاری ۳۴ قلم کالای اساسی
۸۱-۱۳۷۳	اصلاح ساختارهای مالی و پولی، کسری بودجه دولت (عمدتاً به دلیل کاهش شدید قیمت نفت (و تورم شدید اواسط دهه هفتاد	تصویب و ابلاغ مصوبه سبد حمایتی	دامنه شمول مصوبه: دو گروه کالا و خدمات اساسی، حساس و ضروری «شامل گندم، آرد و سبوس، نان و خدمات آسیابانی، جو، برنج، قند و شکر و خدمات تصفیه و تبدیل آن، روغن نباتی، روغن خام، کنجاله تولیدی حاصل از دانه‌های روغنی، شیرخشک، شیر یارانه‌ای، پنیر، گوشت مرغ، گوشت قرمز، پودر شوینده، مواد اولیه پودر شوینده، کاغذ چاپ و تحریر، کاغذ مطبوعات، دخانیات، کاغذ کتب درسی، کود شیمیایی، سموم دفع آفات و بذر آماده، داروهای انسانی و سایر کالاها و خدمات
۸۶-۱۳۸۱	اجرایی شدن سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز	تشکیل کمیسیون تنظیم بازار در سال ۱۳۸۱ انتقال وظایف سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات و ستاد پشتیبانی تنظیم بازار به سازمان حمایت در سال ۱۳۸۴	مهم‌ترین تصمیمات این کمیسیون تصویب طرح ذخیره‌سازی گوشت مرغ، طرح جامع سیمان، تعیین قیمت‌های کف و سقف کالاهای اساسی حساس و ضروری بوده است.
۹۲-۱۳۸۶	اجرای برنامه‌های تحول همچون هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷	تشکیل کارگروه تنظیم بازار	ایجاد هماهنگی لازم در تأمین و توزیع کالاهای اساسی، حساس و ضروری از طریق تنظیم عرضه کل و نیز ایجاد تمهیدات لازم به‌منظور تنظیم بازار و ذخیره‌سازی کالاهای راهبردی و واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار به تشکل‌های مربوطه بر اساس تعریف ارائه‌شده از کالاهای اساسی، حساس و ضروری و نیز اقلام در سبد مصرفی خانوار در مصوبه ستاد تنظیم بازار و سبد حمایتی تعداد کالاهای مشمول تنظیم بازار محدود به چند قلم به‌صورت گندم، برنج، روغن، شکر، گوشت مرغ، گوشت قرمز، جو، ذرت، کنجاله سویا، دانه‌های روغنی، میوه و مرکبات، سیب‌زمینی و پیاز، تخم‌مرغ، سیمان، انواع کاغذ، پودر شوینده، شیرخام و شیر خشک شد
۱۳۹۲ تاکنون	قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی در سال	واگذاری وظایف بازرگانی محصولات کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی و تشکیل کارگروه تنظیم بازار در سطح ریاست جمهوری	ابلاغ مصوبه ۴۸۰۲۱ در سال ۱۳۹۴ و اولویت‌بندی کالاها و خدمات به سه گروه. گروه اول مشمول سیاست‌های تنظیم بازاری و گروه دوم مشمول رصد و پایش بود. قیمت سایر کالاها نیز به بازار سپرده شد.

	۱۳۹۱ و لغو آن در سال ۱۳۹۸	انتقال ساختار کارگروه تنظیم بازار از ریاست جمهوری به وزارت صنعت، معدن و تجارت و پیگیری سیاست‌های تنظیم بازاری در قالب قایم مقام امور بازرگانی در وزارتخانه مذکور لغو قانون انتزاع و بازگشت وظایف تنظیم بازاری کالاهای اساسی به‌جز نهاده‌های دامی به وزارت صنعت، معدن و تجارت
--	------------------------------	--

مأخذ: یافته‌های تحقیق

دوره ۶۸-۱۳۶۰: در این دوره زمانی به دلیل شرایط خاص (شروع جنگ تحمیلی، محاصره اقتصادی و مسدود شدن دارایی‌ها) کشور با کمبود شدید کالاهای اساسی مواجه گردید و این امر تشکیل ستاد بسیج اقتصادی کشور و سهمیه‌بندی کالاها را به دنبال داشت. در این سال‌ها دولت از طریق سازمان‌های ذی‌ربط از جمله سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان اقدام به اجرای سیاست‌های قیمت‌گذاری و اخذ مابه‌التفاوت نمود. سیاست قیمت‌گذاری در این دوره به‌صورت تضمینی و تثبیتی بوده است. دولت از یک‌سو برای افزایش تولید داخل و در راستای نیل به خودکفایی سیاست تضمینی را در مورد محصولات کشاورزی اجرا نمود و از سوی دیگر اقدام به تثبیت قیمت‌ها برای حمایت از مصرف‌کنندگان می‌کرد. این امر هزینه‌های فراوانی را در پی داشت، زیرا سیاست قیمت تضمینی هرچند در ظاهر برای حمایت از تولیدکنندگان بود، بررسی قیمت‌های داخلی و خارجی در این دوره نشان می‌دهد که این قیمت‌ها همواره به ضرر بخش کشاورزی بوده و دولت برای حمایت از مصرف‌کنندگان قیمت‌های تضمینی را در سطح پایین‌تری از قیمت‌های واقعی قرار می‌دهد. در این دوره روش سهمیه‌بندی کالاها به همراه قیمت تثبیتی کاربردی عام یافت.

مهم‌ترین مرجع تصمیم‌گیری در مورد کالاهای مشمول طرح تضمین و تثبیت قیمت‌ها در این دوره شورای عالی اقتصاد بوده است. دوره ۷۳-۱۳۶۸: طی این دوره که مقارن با اجرای برنامه اول توسعه نیز بود، دولت موظف به اجرای برنامه تعدیل اقتصادی شد و از جمله مهم‌ترین مؤلفه‌های آن اصلاح سیستم قیمت و قیمت‌گذاری بود. اجرای این برنامه (به‌صورت ناقص) افزایش شدید قیمت و نرخ ارز را در اقتصاد به وجود آورد و تردیدهای جدیدی را به موفقیت‌های این برنامه افزود و این امر چرخشی از سیاست‌های تعدیل به سمت سیاست تثبیت ایجاد کرد. این موضوع موجب شد دولت نهادی برای تنظیم بازار و جلوگیری از نوسانات قیمت ایجاد نماید. در این زمینه ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار طراحی شد و کنترل قیمت، قیمت‌گذاری، تأمین مواد اولیه واحدهای تولیدی، تأمین و قیمت‌گذاری کالاهای اساسی در دستور کار دولت قرار گرفت؛ بنابراین در تاریخ ۱۳۷۳/۸/۷ بنا به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بر اساس اصل ۱۲۷ قانون اساسی ستاد پشتیبانی تنظیم بازار ایجاد شد. بر اساس این مصوبه و به‌منظور برنامه‌ریزی، پشتیبانی، هماهنگی و نظارت بر تأمین و توزیع کالاهای اساسی، حساس و ضروری کشور از طریق تأمین نیاز واحدهای تولیدی و استفاده از حداکثر ظرفیت آن‌ها، همچنین تنظیم عرضه کل از طریق صادرات با 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 تمامی امکانات در اختیار در تدارک مواد اولیه کالاهای واسطه‌ای و مصرفی و انجام سایر فعالیت‌ها و اتخاذ تدابیر لازم در تأمین به‌موقع و توزیع صحیح کالاهای اساسی، حساس و ضروری و اختیارات رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران به ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار تفویض شد.

دوره ۸۱-۱۳۷۳: در این دوران دولت مسئول کنترل نرخ ارز، قیمت‌گذاری، تأمین مواد اولیه واحدهای تولیدی، تأمین و قیمت‌گذاری کالاهای اساسی بود. در واقع، شرایط اقتصادی اواخر دهه هفتاد اقتضا می‌نمود که بسته حمایتی لازم، تعریف و مورد اجرا گذارده شود. از این رو مبنای تغییر آن دسته از کالاها و خدماتی که در سبد هزینه خانوار از ضریب قابل توجهی برخوردار بودند به‌صورت سبد حمایتی کالاها و خدمات در قالب طرح پیشنهادی سیاست‌های حمایتی دولتی در زمینه کالا و خدمات ضروری در بهمن‌ماه ۱۳۷۷ از سوی وزارت



بازرگانی ارائه 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 ارائه نماید.

دوره ۸۶-۱۳۸۱: در این دوره وظیفه تنظیم بازار محصولات اساسی به کمیسیون تنظیم بازار واگذار شد. این کمیسیون در شهریورماه ۱۳۸۱ بنا به پیشنهاد وزارت بازرگانی بر اساس قانون تشکیل این وزارتخانه و نیز قانون سوم توسعه ایجاد گردید. وظیفه این کمیسیون، پشتیبانی و ایجاد هماهنگی‌های لازم در تأمین و توزیع کالاهای اساسی، حساس و ضروری از طریق تنظیم عرضه کل و نیز ایجاد تمهیدات لازم به‌منظور تنظیم بازار داخلی و جلوگیری از نوسانات بی‌رویه قیمت‌ها و همچنین فراهم نمودن زمینه‌های لازم جهت ذخیره‌سازی راهبردی کالاهای فوق است. مهم‌ترین تصمیمات این کمیسیون تصویب طرح ذخیره‌سازی گوشت مرغ، طرح جامع سیمان، تعیین قیمت‌های کف و سقف کالاهای اساسی حساس و ضروری است.

دوره ۹۲-۱۳۸۶: در این دوره با تشکیل کارگروه کنترل بازار با ریاست وزیر بازرگانی (وقت) اختیارات کمیسیون تنظیم بازار به کارگروه مذکور منتقل گردید.

ویژگی خاص این دوره، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷) و مهم‌تر از آن اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ بود که منجر به تغییر شیوه‌های حمایت و پرداخت یارانه‌ها، تغییر در قیمت حمل‌های انرژی و نیز تغییرات شدید قیمت تمام‌شده کالاهای اساسی شد. کالاها و سیاست‌های مشمول تنظیم بازار طی دوره (۸۹-۱۳۶۰) بر اساس تعریف ارائه‌شده از کالاهای اساسی، حساس و ضروری و نیز اقلام در سبد مصرفی خانوار در مصوبه ستاد تنظیم بازار و سبد حمایتی تعداد کالاهای مشمول تنظیم بازار محدود به چند قلم به‌صورت گندم، برنج، روغن، شکر، گوشت مرغ، گوشت قرمز، جو، ذرت، کنجاله سویا، دانه‌های روغنی، میوه و مرکبات، سیب‌زمینی و پیاز، تخم‌مرغ، سیمان، انواع کاغذ، پودر شوینده، شیرخام و شیر خشک شد. از سوی دیگر سیاست‌های به کار گرفته شده طی دوره موردبحث نیز انواع خاصی از سیاست‌ها را در بر می‌گرفت. یکی از انواع سیاست‌ها «واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار» به تشکلهای مربوطه بود که به‌طور خاص در رابطه با تأمین کالاهای اساسی (موضوع مصوبه کارگروه کنترل بازار، مصوب ۱۳۸۷)، تنظیم بازار شوینده‌ها (طی موافقت‌نامه مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۷)؛ تنظیم بازار سیمان (طی موافقت‌نامه مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۰)، روغن، لبنیات، گندم و دانه‌های روغنی و ... صورت پذیرفت.<sup>۸۶</sup>

۱۳۹۲ تاکنون: کارگروه تنظیم بازار بر اساس مصوبه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهوری به شماره ۱۷۳۴۹۶/ت/۵۰۲۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۹ به‌عنوان یکی از کارگروه‌های ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها باهدف کاهش نارسایی‌های بازار، ایجاد آرامش و ثبات در جهت اطمینان‌بخشی به تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و جلوگیری از شوک‌های ناگهانی ناشی از متغیرهای محیطی در بازارهای داخلی تشکیل شد. بر اساس مصوبه مذکور وظیفه کارگروه سیاست‌گذاری و نظارت بر امور تأمین و توزیع و مدیریت مطلوب بازار کالاهای اساسی، حساس و ضروری و نهاده‌ها و نظارت بر تأمین امکانات و تسهیلات لازم در زمینه اعتبارات و تسهیلات بانکی موردنیاز و امور گمرکی و مالیاتی مربوطه به‌منظور روان‌سازی تولید، تأمین و توزیع آن‌ها و نظارت مستمر بر ذخیره مطمئن و استراتژیک این کالاها، هماهنگی و نظارت بر تعیین تعرفه، قیمت‌گذاری مناسب، بازرسی کالاها و خدمات، هماهنگی مراکز تصمیم‌گیری امور مذکور و تحلیل و بررسی آثار مستقیم و غیرمستقیم هدفمند کردن یارانه‌ها بر قیمت سایر کالاها و خدمات به‌ویژه کالاهای اساسی، حساس و ضروری است. علاوه بر این بر اساس بخشنامه معاون اول رئیس‌جمهور<sup>۸۷</sup> در سال ۱۳۹۴ ایجاد وحدت رویه در نظام قیمت‌گذاری و جلوگیری از

---

۸۶ بهرامی (۱۳۹۷)

۸۷ بخشنامه شماره ۴۶۵۷/۵۴۵۴ مورخ ۱۳۹۴/۰۱/۲۲ معاون اول رئیس‌جمهور به منظور هماهنگ‌سازی و ایجاد وحدت رویه در نظام قیمت‌گذاری و نظارت بر آن و با عنایت به صلاحیت دولت در هماهنگی و اصلاح تصمیمات مراجع قیمت‌گذاری و به موجب تبصره ۳ ماده واحده قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳ برای جلوگیری از افزایش قیمت‌ها، تمامی دستگاه‌ها دولتی، غیردولتی و خصوصی باید از افزایش قیمت به هر نحو خودداری نموده و قبل از هر گونه اقدام و تغییر قیمت مراتب برای بررسی به تایید کارگروه تنظیم بازار برسد.

افزایش قیمت‌ها، استفاده از وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و خصوصی در حیطه قیمت‌گذاری منوط به هماهنگی با کارگروه تنظیم بازار شد.

با این حال هیئت‌وزیران در مهرماه سال ۱۳۹۶ به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و به استناد اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وزیر صنعت، معدن و تجارت را به‌عنوان رئیس ستاد کارگروه تنظیم بازار منصوب کرد. وزیر صنعت، معدن و تجارت در این ابلاغیه به‌عنوان رئیس کارگروه تنظیم بازار موضوع بند (پ) تصمیم نامه شماره ۱۷۳۴۹۶/ت ۵۰۲۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۹ و رئیس کارگروه ساماندهی گندم، آرد و نان موضوع بند (۱) تصویب‌نامه شماره ۹۷۴۷۷/ت ۵۱۲۵۳ مورخ ۱۳۹۳/۸/۲۶ تعیین شد. این مصوبه برای اعضای کارگروه شامل وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، وزارت نفت، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت دادگستری، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت اطلاعات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان برنامه‌وبودجه کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ابلاغ شد.

اگرچه که کارگروه تنظیم بازار وظایف فرادستگاهی را دنبال می‌کرد با این حال این وظیفه به وزارت صنعت، معدن و تجارت محول شد تا هماهنگ‌کننده میان بخش‌های مختلف تنظیم بازار، سیاست‌گذاری‌ها و نظارت بر مصوبات تنظیم بازار باشد. این مصوبه برخلاف یا در جهت لغو قانون انتزاع نبود و با وجود این مصوبه قانون انتزاع همچنان به قوت خود باقی ماند.

با این وجود هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۸/۵/۲۰ به استناد اصل یک صد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای مصوبات سی و پنجمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی مورخ ۱۳۹۸/۴/۲۲ در تصویب‌نامه شماره ۷۷۲۵۶/ت ۵۰۴۷۸ هـ مورخ ۱۳۹۳/۷/۸ قانون انتزاع را لغو و وظایف و اختیارات وزیر و وزارت صنعت، معدن و تجارت در شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران و شرکت‌های زیرمجموعه آن را مجدداً برقرار کرد. بر اساس بند ۲ این تصویب‌نامه تأمین ذخایر راهبردی کالاهای نهایی شامل گندم، برنج، روغن، شکر، گوشت قرمز و گوشت مرغ و همچنین تنظیم بازار این کالاها به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شد و در مورد نهاده‌های دامی شامل ذرت، انواع کنجاله و جو بر عهده وزارت جهاد کشاورزی است<sup>۸۸</sup>. در سال ۱۳۹۱ به دنبال قانون تمرکز در وزارت جهاد کشاورزی<sup>۸۹</sup> تنظیم بازار محصولات کشاورزی و صنایع تبدیل، صادرات و واردات این اقلام و حتی تعرفه گذاری‌های این کالاها در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار گرفته بود ولی با مصوبه شورای عالی اقتصادی و سران قوا، این اختیارات به وزارت صمت و ساختار جدید این وزارتخانه بازگشت. این ساختار جدید در قالب قائم‌مقام وزارت صنعت، معدن و تجارت در امور بازرگانی تشکیل شد و وظیفه بازرگانی کشور بر عهده این ساختار گذاشته قرار گرفت، همچنین دستگاه‌های مرتبط با آن شامل بازرگانی داخلی و خارجی به همراه شرکت بازرگانی دولتی و شرکت پشتیبانی امور دام در ذیل این ساختار قرار گرفتند.

### ۴-۳- آسیب‌شناسی سیاست‌ها و نهاده‌های مداخله‌کننده در بازار

آسیب‌شناسی سیاست‌های تنظیم بازار کشور بر اساس روش سه وجهی (SBC) و همچنین بررسی تجربه و عملکرد تنظیم بازار در کشور نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از دخالت‌های دولت در بازار ریشه در وقوع شوک‌های پیرامونی و نوسانات متغیرهای کلان اقتصادی و نیز عدم تحقق کامل اهداف سیاست‌های بخشی داشته که این امر همواره نیاز به مداخله دولت برای متعادل کردن عرضه

---

۸۸ هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۸/۵/۲۰ به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای مصوبات سی و پنجمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی مورخ ۱۳۹۸/۴/۲۲ تصویب کرد: (مصوبه شماره ۶۴۰۱۵/ت ۵۶۸۷۳ هـ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۲۴)

و تقاضا و جلوگیری از نوسانات قیمت را در بازار اجتناب‌ناپذیر کرده است. با عنایت به اینکه تنظیم‌گری بازار مقوله‌ای فرابخشی است و موضوعات متعددی بر عملکرد کارآمد آن اثرگذار است، آسیب‌شناسی این حوزه گامی مهم در تدوین سیاست‌های مناسب خواهد بود. با عنایت به بررسی‌های به‌عمل‌آمده بر اساس مدل‌های آسیب‌شناسی سه وجهی، عمده آسیب‌های این حوزه را در سه سطح محیطی، ساختاری و اجرا طبقه‌بندی شده است.

### ۱-۴-۳- آسیب‌های محیطی

- ❖ افزایش مخاطرات ناشی از تکانه‌های بیرونی همچون تحریم‌ها و تشدید ناامنی‌های منطقه‌ای
- ❖ کاهش رشد اقتصادی و افزایش تورم (رکود تورمی)
- ❖ کاهش درآمد ارزی نفتی و آثار آن بر تأمین مالی واردات کالاهای اساسی
- ❖ آثار سوء جهش، نوسان و بی‌ثباتی متغیرهای کلان اقتصادی به‌ویژه نرخ ارز بر قیمت کالاها و نهاده‌ها
- ❖ اثرپذیری قیمت کالاها و نهاده‌ها در بازار داخل از نوسانات قیمت جهانی
- ❖ هماهنگی ناکامل سیاست‌های کلان و بخشی (تولیدی، تجاری، فناوری) با سیاست‌های تنظیم بازاری
- ❖ عدم تحقق پیش‌بینی‌ها و برنامه‌های تولید داخل
- ❖ ضعف در محیط کسب‌وکار به‌ویژه در بخش تجارت فرامرزی

### ۲-۴-۳- آسیب‌های ساختاری

- ❖ ضعف در ساختار نهادی تنظیم بازار و جایگاه بخشی این نهاد در سیاست‌گذاری
- ❖ تداخل و تناقض برخی از قوانین بخشی با حفظ تعادل در بازار
- ❖ محدودیت‌های زیرساختی، عدم تقارن اطلاعاتی، بالا بودن هزینه‌های مبادله
- ❖ وابستگی تأمین به واردات در برخی از کالاهای اساسی و نهاده‌های تولیدی
- ❖ بالا بودن هزینه‌های تولید (بهره‌وری و صرفه‌های مقیاس پایین) و توزیع و آثار آن بر قیمت در بازار
- ❖ محدودیت در رصد و پایش کالاها در طول زنجیره و ضعف در حلقه‌های نظام توزیع
- ❖ مبادلات کالا از مجاری غیررسمی (قاچاق کالا)
- ❖ عدم تعادل عرضه و تقاضا ناشی از نوسانات فصلی تولید و مصرف در کالاهای تنظیم بازاری
- ❖ افزایش تقاضا (مناسبت‌های خاص، انتظارات و سوداگری، احتکار، عدم عرضه و عرضه خارج از شبکه)
- ❖ مازاد تقاضای کالا ناشی از آثار اقتصادی تغییر متغیرهای کلان برای حفظ ارزش پول
- ❖ عدم کارایی کامل ابزارها و سیاست‌های قیمتی در حمایت از عاملین اقتصادی
- ❖ کم‌توجهی به آمایش سرزمین در ارتباط با فعالیت‌های تولیدی (کشاورزی و صنعتی) و تجاری

### ۳-۴-۳- اجرای

- عدم تناسب جایگاه و اختیارات نهاد تنظیم‌گری در کشور در مقایسه با تجربیات گذشته و الزامات و اقتضات کنونی
- نگاه گذرا و کوتاه‌مدت به مسائل تنظیم‌گری
- عدم شفافیت اطلاعات و نبود سامانه جامع برخط حاوی تمامی اطلاعات مربوط به تأمین و توزیع به‌صورت یکجا

- عدم تطابق کامل قوانین، مقررات و بخشنامه‌ها با توجه به شرایط اقتضائی موجود
- عدم هماهنگی کامل میان دستگاه‌های متولی
- به هنگام نبودن اجرای برخی از سیاست‌ها و برنامه‌های تأمین (تولید و واردات) و توزیع (مصرف و صادرات)
- بهره‌گیری ناکامل از ظرفیت تشکل‌های بخش خصوصی و نهادهای مدنی در اجرای سیاست‌های تنظیم‌گری
- تدوین و اجرای سیاست‌های تنظیم بازاری عمدتاً بر اساس وقایع گذشته‌نگر و عدم توجه کامل به آینده‌نگری و پیش‌بینی در این حوزه
- اتخاذ تصمیمات بر اساس اولویت‌های استانی و بخشی (ترجیح منافع بخشی در تأمین نیازهای استان بر منافع ملی)
- طولانی و زمان‌بر بودن فرایندهای واردات و تأمین کالا در برخی از موارد و افزایش رسوب کالا در بنادر
- محدودیت‌های تأمین اعتبارات به هنگام ارزی و ریالی برای تأمین و توزیع

## ۴- فصل چهارم: جمع‌بندی دخالت دولت در بازار و ارایه راهکارهای سیاستی

## ۱-۴-مقدمه

وضعیت کنونی نظام حکمرانی در ایران نشان‌دهنده آن است که استقرار نظام ملی تنظیم‌گری در کشور می‌تواند راهکار مناسبی برای برخی از مهمترین معضلات نظام حکمرانی کشور باشد. این درحالی است که در ادبیات علمی و نمونه‌های جهانی یکی از مهمترین کارکردهایی که برای تنظیم‌گری نوین ذکر می‌شود زمینه‌سازی اجرایی شدن سیاستهای تعیین شده از سوی حاکمیت در بین فعالین حوزه‌های مختلف است. در کنار موضوع اجرایی‌سازی سیاستهای کلان، موضوع ایجاد و صیانت از فضای رقابتی و جبران ناکارایی‌های بازار نیز یکی دیگر از معضلات نظام حکمرانی کشور است که استقرار نظام تنظیم‌گری در کشور می‌تواند در رفع آن مؤثر باشد. تجارب ناموفق فراوان خصوصی‌سازی در ایران و سایر کشورها به نحوی تنظیم‌گری را به عنوان بخشی ضروری و مکمل فرآیند خصوصی‌سازی مطرح کرده‌اند. انجام مناسب تنظیم‌گری می‌تواند با ایجاد فضای رقابتی و جلوگیری از ناکارایی بازار زمینه را برای بهره‌گیری از منافع خصوصی‌سازی فراهم سازد. تا جایی که شاید بتوان ایجاد نظام تنظیم‌گری را مقدم بر فرآیند واگذاری‌ها دانست. در حقیقت تنظیم‌گری بسترهای رقابتی لازم برای فعالیت بخش خصوصی را فراهم می‌کند؛ در حالی که بدون وجود تنظیم‌گری مناسب، بخش خصوصی یا امکان ورود به بازار را پیدا نخواهد کرد و یا در صورت ورود، زمینه ایجاد انحصار توسط همان بخش خصوصی فراهم خواهد شد.

دخالت در بازار در اقتصاد ایران توسط نهادهای مختلفی صورت می‌گیرد که مهمترین آنها ستاد تنظیم بازار، شورای رقابت، وزارتخانه‌های مختلف تولیدی مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهادکشاورزی است، اما شاید مهمترین نهاد مداخله در اقتصاد ایران که در بازار کالاها دارای دخالت بسیار گسترده است ستاد تنظیم بازار است. از سوی دیگر برخی از نهادها نیز همانند سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان علاوه بر عضویت در ستاد تنظیم بازار و اثرگذاری بر تصمیمات این نهاد، خود نیز دارای دخالت‌های گسترده در بازار است. لازم به ذکر است با توجه به شرایط ویژه اقتصاد ایران در اقتصاد بین‌الملل و تحریم‌های گسترده و طولانی مدت از یک سو و وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی، دامنه دخالتها در بازار گسترده، بدون برنامه و پیش‌انگهی خاصی در این زمینه است. در این قسمت سعی خواهد شد مهمترین نهادهای مداخله‌کننده بویژه از جنبه تنظیم‌گری در اقتصاد ایران بررسی و نقصان‌های موجود در این زمینه شناسایی شوند.

سال‌ها است که تنظیم‌گری در کشور نتوانسته کارکرد اصلی خود را ایفا کند و به لحاظ ساختاری و نهادی دچار نقصان‌های عمده‌ای بوده است. بی‌ثباتی در متغیرهای کلان اقتصادی و جهش‌های ارزی در سال‌های اخیر سیاست‌های تنظیم بازاری را دستخوش تغییرات عمده‌ای کرده و مانع از تحقق اهداف تنظیم بازار در کشور شده است. آنچه در حوزه سیاست‌گذاری تنظیم بازار قابل تأمل است توجه سیاست‌گذار به مقوله قیمت‌ها و تمرکز بر حلقه توزیع، پس‌نگر بودن سیاست‌ها، سرکوب قیمت و نگاه کوتاه‌مدت به بازار است. بر این اساس ساختار بازار و عوامل تعیین‌کننده تعادل در بازارها به عنوان عامل مهم و حیاتی در ثبات قیمت‌ها چندان مدنظر قرار نگرفته است و این موضوع باعث شده همواره به لحاظ نهادی و سیاست‌گذاری تغییرات عمده‌ای در این حوزه ایجاد گردد و حتی برخی سیاست‌ها عامل ایجاد رانت و فساد در فعالیت‌های اقتصادی شود. از طرفی بررسی‌ها نشان می‌دهد که اگرچه در نهایت تعادل در بازار برقرار می‌شود و کالاها به لحاظ مقداری در تعادل هستند اما اهدافی چون تولید بهینه و یا اشتغال کامل منابع و یا توزیع عادلانه عملاً محقق نمی‌شود و در نهایت رفاه در جامعه کاهش خواهد یافت.

آنچه در روند تکاملی ساختار نهادی کارگروه تنظیم بازار قابل مشاهده است این موضوع است که نهاد تنظیم بازار اگرچه به لحاظ جایگاه می‌بایست در سطح فرادستگاهی قرار گیرد تا ضمانت اجرای مصوبات آن هم وجود داشته باشد، با این حال طی این سال‌ها

تغییرات زیادی به لحاظ جایگاه خود داشته است. تجربه کشور در این خصوص نشان می‌دهد که هرگاه جایگاه این نهاد در حوزه فرا بخشی (در وزارت بازرگانی سابق و معاونت اجرایی رئیس‌جمهوری) بوده، تنظیم بازار در مدیریت بازار عملکرد بهتری از خود به‌جای گذاشته است؛ طی این سال‌ها، این نهاد از سطح ریاست‌جمهوری به سطح وزارتخانه تنزل یافته است و این موضوع باعث شده بسیاری از عدم هماهنگی‌ها در اجرای مصوبات به وجود آید و دستگاه‌ها نیز در اجرای مصوبات پاسخگویی کامل را نداشته باشند؛ بنابراین، آنچه از وضعیت نهادی و ساختاری تنظیم بازار در کشور به نظر می‌رسد آن است که نهاد تنظیم بازار در کشور هنوز جایگاه خود را به‌عنوان یک‌نهاد فرابخشی به دست نیاورده و با توجه به تغییرات ساختاری مداوم در این نهاد همچنان تنظیم بازار به معنای پایدار اتفاق نیفتاده است. در سال‌های اخیر، وزارت صنعت، معدن و تجارت در حالی در نقش رگلاتور در حوزه تنظیم بازار ایفای نقش نموده است که در راستای تحقق اهداف تنظیم بازاری، وظایف حاکمیتی و حتی تصدی‌گری نیز بر عهده داشته است. این در حالی است که به دلیل بی‌ثباتی متغیرهای کلان در کشور به‌خصوص بعد از دور جدید تحریم‌های آمریکا، تنظیم بازار در کشور به نحوی است که دائماً نیازمند برنامه‌ریزی و مداخله وزارتخانه در جهت تثبیت متغیرهای عملکردی در بازار و برقراری پیوندهای موردنیاز در زنجیره ارزش محصولات تحت تنظیم بوده است.

در کنار ایرادات وارده بر ساختار نهادی تنظیم بازار، پس از ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی در سال ۱۳۹۰ و با تصویب قانون «تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» در سال ۱۳۹۱، با این هدف که موارد مرتبط با تجارت کالاهای کشاورزی، در اختیار وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان متولی تولید محصولات کشاورزی قرار گیرد و امکان یکپارچگی تولید و تجارت بخش کشاورزی فراهم شود، باعث تفکیک وظایف تنظیم بازاری بین وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌عنوان متولی توزیع و وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان متولی تأمین شد. این تقسیم وظایف باعث شده به دلیل مشخص نبودن حوزه اقدام و عدم هماهنگی بین دو وزارتخانه برخی ناهماهنگی‌ها ایجاد شود. این موضوع باعث خلأ در شفافیت اطلاعات سیستم در سطوح مختلف زنجیره ارزش محصولات تحت تنظیم به سبب تعدد مراجع دخیل در امر تنظیم بازار شده است. در کنار واقعیات برشمرده سایر اشکالات مقابل تنظیم بازار را می‌توان به شرح موارد زیر برشمرد:

- تفکیک وظایف سیاست‌گذار و مجری در سیاست‌های تنظیم بازار.
- خلأ تفکر راهبردی در حوزه مدیریت بازار؛
- عدم ارائه اطلاعات شفاف برای تصمیم‌گیری از سوی نهادهای بخشی به یکدیگر؛
- تمرکز سیاست‌های تنظیم بازاری بر حلقه «مصرف‌کننده نهایی» در کل زنجیره ارزش کالای تحت تنظیم؛<sup>۹۰</sup>
- ضعف نقش آفرینی تشکلهای حرفه‌ای در ایفای وظایف مختلف مدیریتی و توانمندسازی واحدهای زیرمجموعه.
- نبود ساختار نهادی فرا بخشی برای کارگروه تنظیم بازار و تنزل جایگاه تنظیم بازار به سطح بخشی
- عدم تعادل میان تولید و تجارت (واردات و صادرات)
- ضرورت تدوین الگوی مناسب برای مداخله در بازار بر اساس زنجیره ارزش محصول و صنعت
- محدودیت در رصد و پایش در نظام توزیع
- عدم برخورداری از نقشه راه تنظیم‌گری در ایام خاص
- تداخلات در سیاست‌گذاری بخشی و غیر بخشی در بازرگانی خارجی و تولید
- ضرورت روزآمدسازی شیوه‌های مداخله و نظارت در بازرگانی داخلی
- محدودیت‌های هماهنگی میان دستگاه‌های متولی در حوزه بازرگانی
- محدودیت‌های هماهنگی دستگاه‌های متولی و بهره‌گیری محدود از ظرفیت تشکلهای

## ۲-۴- چارچوب مناسب تنظیم‌گری در اقتصاد ایران

مداخله دولت در اقتصاد موضوعی است که سال‌ها در میان اقتصاددانان مورد مناقشه بوده است، با این وجود اکثر طیف‌های اقتصادی این موضوع را پذیرفته‌اند و در حال حاضر بیشترین اختلاف نظر مربوط به نوع و میزان مداخله دولت در اقتصاد است. محدودیت منابع و عدم تخصیص کارآمد آن به واسطه وقوع شکست‌های بازاری به مداخله دولت در اقتصاد و جاهت می‌شود. بازار به‌عنوان نهادی که مبادله کالا و خدمات در آن صورت می‌گیرد و تعیین قیمت در آن توسط نیروهای عرضه، تقاضا و یا دولت تعیین می‌شود به سیستمی برای تخصیص منابع نیازمند است به نحوی که کارایی نیز داشته باشد. دولت می‌تواند ضمن ایجاد کارایی در بازار، نواقص ناشی از شکست‌های بازاری را تا حدودی جبران نماید. با این حال در صورتی که مداخله دولت برای اصلاح شکست بازار ایجاد ناکارآمدی کند و منجر به کاهش منابع کمیاب شود می‌تواند به شکست دولت نیز منجر شود. در نتیجه نه دولت به تنهایی و نه بازار از حد کامل برخوردار نیستند. شکست دولت زمانی است که رفاه اقتصادی در واقع کاهش می‌یابد یا زمانی که منابع به شیوه‌ای اختصاص داده می‌شوند که به‌طور قابل توجهی از معیار کارایی مناسب برخوردار نیست.

همان‌طور که از بررسی نحوه مداخله دولت در بازار کشورها نیز مشاهده شد دولت‌ها به‌انحاء مختلف بازار محصولات خود به‌خصوص محصولات کشاورزی را تحت کنترل و نظارت دارند که هدف آن‌ها نیز عمدتاً معطوف به تأمین امنیت غذایی برای آحاد جامعه است. به لحاظ ساختاری و نهادی این وظیفه بر عهده یک نهاد با قدرت اجرایی بالا است که عمدتاً نیز وزارت کشاورزی این کشورها است. عمده کالاهای مشمول تنظیم بازار کالاهای اساسی هستند، با این حال جهت‌گیری سیاست‌ها از دخالت‌های مستقیم در تعیین قیمت کالاها با کاهش تعداد آن‌ها به سمت دخالت‌های غیرمستقیم مثل وضع تعرفه، تعیین عوارض و پرداخت‌های جبرانی تغییر شکل داده است. همچنین برجسته بودن نقش تشکلهای بخش خصوصی در تنظیم بازار کالاها قابل توجه است. هیرشمن بر این اعتقاد است که تشکلهای به‌عنوان صدای صاحبان کسب‌وکار اعتراضات و پیشنهادهای بخش خصوصی را به گوش تصمیم‌گیران می‌رسانند و بدین ترتیب در بهبود کیفیت تصمیمات دولت نقش اساسی ایفا می‌کنند. این تشکلهای مطالبات اعضای خود را پیگیری می‌کنند و مانع اتخاذ و اجرای تصمیمات زیان‌بار می‌شوند و در اجرایی شدن سیاست‌های نافع نقش‌آفرین هستند. چنین کارکردهایی باعث می‌شود که تشکلهای اقتصادی در بهبود کیفیت و تصمیماتش سهیم شده و از منافع دولت کارآمد بهره‌مند شوند. تشکلهای بدین ترتیب مانع از گسترش نارضایتی، توسعه بخش غیررسمی و مانند آن شده و از این حیث موجب ارتقای انسجام اجتماعی می‌شوند و بخشی از بار دولت را به دوش می‌کشند؛ بنابراین تقویت نقش تشکلهای بخش خصوصی، تعاونی‌ها و تشکلهای مردم‌نهاد در تصمیم‌سازی سیاست‌های تنظیم بازار و واگذاری حداکثری امور تصدی‌گری به تشکلهای می‌تواند منجر به کاهش سطح مداخلات دولت شود و نقش دولت را عمدتاً به سمت نقش تسهیلگر و حداکثر کننده رفاه اجتماعی سوق دهد. به‌رحال توجه به این موضوع حائز اهمیت است که زمانی استفاده از ظرفیت تشکلهای بخش خصوصی نافع است که این نهادها مکمل و متمم بازار باشند و در صورتی که این نهادها به محل باز توزیع منافع و رانت تبدیل شوند استفاده از این ظرفیت‌ها کارساز نخواهد بود.

آنچه در مدل دخالت دولت در بازار حایز اهمیت است هماهنگی میان سیاست‌های کلان و بخشی (تولیدی و تجاری) با سیاست‌های تنظیم‌گری است. چنانچه این هماهنگی به‌صورت کامل نباشد و یا بی‌ثباتی در متغیرهای کلان به نحوی رخ دهد که تعادل بازار از میان برداشته شود، ضرورت می‌یابد دولت با سیاست‌های تنظیم بازاری این عدم تعادل را رفع کند. البته باید توجه داشت که حتی اگر ثبات متغیرهای اقتصادی در سطح کلان برقرار باشد، سیاست‌های تنظیم بازاری دولت به سبب بروز شکست‌های بازاری همچون رفتارهای انحصارطلبانه در بازار، عدم تقارن اطلاعات؛ عدم توازن عرضه و تقاضا در ایام خاص؛ محدودیت‌های زیرساختی و تضییع حقوق مصرف‌کنندگان اهمیت می‌یابد، اگرچه که عمده این مداخلات نیز به‌منظور هماهنگی و تسهیلگری در امور مرتبط با بازار است.

## ۱-۲-۴- الزامات سطح کلان

سیاست‌های سطح کلان: سیاست‌هایی که از نوع فرابخشی و در سطح کلان شکل می‌گیرد و بر تمامی ارکان بازرگانی اثرگذار است. الزامات تحقق سیاست‌های تنظیم بازار کالا در سطح کلان در شکل زیر نشان داده شده است.

سیاست مقررات زدایی؛ هماهنگی سیاست‌های کلان و سیاست‌های تنظیم بازار؛ اصلاح سیاست‌های پولی و مالی کشور و انضباط پولی و مالی دولت؛ تدوین و اجرای برنامه سیاست صنعتی و فناوری؛ تدوین و اجرای برنامه ارتقای سیاست‌های کشاورزی؛ تدوین و اجرای برنامه سیاست تجاری.

سیاست‌های کلان می‌تواند دستخوش شوک‌های بیرونی قرار گرفته و باعث ایجاد عدم تعادل در اقتصاد شوند که این عدم تعادل در حوزه‌های گوناگون می‌تواند منجر به مداخله بیشتر دولت شود و در صورتی که این مداخله به‌جا و مناسب نباشد، گاهی می‌تواند به انحراف بیشتر از تعادل منجر شود. این شوک‌ها در سطح کلان شامل تغییرات هزینه‌های تولید (نوسانات نرخ ارز، تغییرات دستمزد، تغییر قیمت نهاده‌ها، ...)، تغییر اندازه بازار، تغییر نرخ سود بانکی، انواع ریسک همچون ریسک‌های طبیعی به‌خصوص در بازار محصولات کشاورزی، تحریک انتظارات، تحریم و محدودیت‌های کسب‌وکار باشد.

## ۲-۲-۴- ایجاد هماهنگی میان سیاست‌های کلان و بخشی و از میان برداشتن تعارضات این

### سیاست‌ها در سطوح مختلف:

این هماهنگی نیازمند تعریف دقیق نهادهای متولی این حوزه و مشخص کردن وظایف آن‌ها در حوزه تنظیم بازار است به‌نحوی که تداخل وظایف بین دستگاه‌ها و همچنین ناهماهنگی بین سیاست‌های بخشی و سیاست‌های کلان وجود نداشته باشد.

## ۳-۲-۴- طراحی جایگاه نهادی مناسب برای ستاد ملی تنظیم‌گری و تغییر جایگاه آن از سطح

### بخشی به سطح فرابخشی:

بر اساس آنچه در مبانی نظری عنوان شد یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های نهادهای تنظیم‌گر در هر کشور، مستقل بودن آن از دولت و کنترل‌های سیاسی است. حال آنکه در کشورهای کمتر توسعه‌یافته این نهادها صرفاً به‌منظور دستیابی به اهداف سیاسی و نه حل مشکلات بازار طراحی شده‌اند، به‌طوری‌که بسیاری از آن‌ها به‌عنوان ابزاری در دست گروه‌های ذینفع یا صاحب‌منصبان سیاسی - اداری درآمده و تنها به محلی برای رانت‌جویی آنان تبدیل شده است. اختیار دولت در کشورهای در حال توسعه قطعاً به‌گونه‌ای نیست که همان الگوی نهادهای تنظیم‌گر موجود در کشورهای توسعه‌یافته دقیقاً گونه‌برداری شود. مشکل اصلی در الگو قراردادن چنین کشورهایی برای تدوین نهادهای تنظیم‌گر تخصصی و مدنی، آن است که در اکثر قریب به‌اتفاق موارد، چنین اقتصادهایی عموماً سابقه‌ای طولانی در اتکا به اقتصاد بازار داشته و لذا دارای نهادهای قانونی توسعه‌یافته توسعه مرتبط با آن هستند. در نقطه‌ی مقابل، کشورهای در حال توسعه عموماً از مشکلاتی نظیر نهادهای تنظیم‌گر ناکارآمد، عدم وجود سازوکار مناسب و ساختار یافته‌ی نظارت و کنترل، نبود حاکمیت قانون، فساد گسترده‌ی اداری، تجربه‌ی فنی پایین و سیستم حساسی و مالیاتی ضعیف رنج می‌برند.

تجربه کشور نشان می‌دهد که هرگاه جایگاه نهاد تنظیم بازار در حوزه فرابخشی (در وزارت بازرگانی سابق و معاونت اجرایی رئیس‌جمهوری) بوده، تنظیم بازار در مدیریت بازار عملکرد بهتری از خود به‌جای گذاشته است؛ با توجه به نزول جایگاه کارگروه تنظیم بازار به سطح بخشی ضرورت دارد که جایگاه نهاد تنظیم بازار مورد بازنگری قرار گیرد و سیاست‌گذاری در این حوزه در سطحی فرابخشی انجام شود تا از این طریق هم ضمانت اجرای مصوبات و هم پاسخگویی دستگاه‌های مرتبط افزایش یابد.



## ۴-۲-۴- یکپارچه‌سازی سیاست‌های تنظیمی در کل زنجیره کالا:

لازم است سیاست‌های تنظیمی به‌طور یکپارچه از قبل از تأمین و تولید تا توزیع و رسیدن به دست مصرف‌کننده یکپارچه باشد و به‌صورت هماهنگ اتخاذ شود. لازم است در سیاست‌گذاری برای تنظیم بازار توجه هم‌زمان به ارکان تنظیم بازار شامل تأمین، توزیع، قیمت، بازرسی و نظارت و اطلاع‌رسانی انجام شود.

## ۴-۲-۵- اتخاذ سیاست‌های تنظیمی بازاری به‌صورت آینده‌نگر به‌جای سیاست‌های

### گذشته‌نگر:

به‌طور کلی شوک‌های وارد شده بر بازار از سوی عرضه و تقاضا برای کالاها است. شوک‌های عرضه به دو دسته عمده داخلی و خارجی تقسیم‌بندی می‌شود که شوک‌های داخلی شامل شوک‌های عرضه کالاها، کشاورزی که به دلیل مسائلی همچون بیماری و آفات، خشک‌سالی و نوسانات فصلی است و دیگری شوک‌های عرضه کالاها، صنعتی که در اثر مسائلی همچون حوادث تولید، عدم تأمین مواد اولیه، تعمیرات اساسی به وقوع می‌پیوندد. شوک‌های خارجی عرضه نیز شامل شوک ناشی از محدودیت واردات است. شوک‌های تقاضا برای کالاها بیشتر مربوط به افزایش تقاضا در مناسبت‌های ملی و مذهبی همچون اعیاد مذهبی، عید نوروز، بازگشایی مدارس و ... است. ضمن آنکه تغییر رفتار مصرف‌کنندگان به‌صورت جانشین کردن مصرف کالاها با یکدیگر نیز می‌تواند منجر به ایجاد شوک تقاضا شود. لازم به ذکر است یکی از چالش‌های مهم تجارت کشور و بویژه صادرات، تحت تاثیر قرار گرفتن آن از سیاست‌های تنظیم‌گری داخلی است. دلیل مهم این امر، فقدان برنامه‌ریزی درست تولید و تقاضا است که موجب می‌شود دولت برای غلبه بر افزایش تقاضا و جلوگیری از افزایش قیمت‌ها نسبت به محدودیت یا ممنوعیت صادرات اقدام نماید. تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد با وجود اتخاذ چنین سیاستی به دلیل ورود دیر هنگام و بدون برنامه‌ریزی دولت، نه تنها بازار داخلی سامان نیافته است، بلکه بخشی از بازارهای خارجی که به زحمت توسط صادرکنندگان به دست آمده‌اند به یکباره از دست بروند. در این زمینه هر چند در قوانین مختلف کشور قید شده است که تنظیم بازار داخلی نمی‌تواند منجر به ممنوعیت یا محدودیت صادرات شود، اما در عمل هیچگاه محقق نشده است.

## ۴-۲-۶- بهره‌گیری از ظرفیت بخش‌های غیردولتی در برنامه‌ها و سیاست‌های پشتیبان

### تنظیم بازار:

در این بخش بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت تشکل‌ها و انجمن‌های غیردولتی و نهادهای مدنی در حوزه تصمیم‌سازی و اجرای تنظیم بازار و نیز مشخص کردن چارچوب برنامه‌های عملیاتی و پشتیبان سیاست‌های تنظیمی بازاری از اهمیت بالایی برخوردار است.

منابع

۱. امامیان و دیگران (۱۳۹۷)، نظام ملی تنظیم‌گری، مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با حکمرانی، مرکز پژوهش‌های مجلس.

۲. بهرامی، فهیمه و دیگران (۱۳۹۷)، بررسی نهادهای، روش‌ها، سیاست‌ها و قوانین قیمت‌گذاری در ایران و آسیب شناسی نظام قیمت‌گذاری کالاهای منتخب و ارائه راهکارهای بهبود، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۳. بهرامی، فهیمه و دیگران (۱۳۹۸)، درس‌هایی از تجربیات کشورها در ارتباط با شکایت مصرف‌کننده، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۴. پرمه، زوار (۱۳۸۶)، بررسی سیاست‌های تنظیم بازار در ایران و مقایسه آن با تجارب کشورهای منتخب، بررسی‌های بازرگانی، شماره ۲۵.
۵. پرمه، زوار (۱۳۸۴)، «بررسی روند سیاست‌های تنظیم بازار در ایران و مقایسه آن با تجارب سایر کشورهای منتخب- مطالعه موردی مرغ، تخم‌مرغ، قندوشکر و روغن نباتی-»، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۶. پرمه، زوار (۱۳۸۷)، «طرح ذخیره‌سازی غلات در جهان و بررسی وضعیت ذخیره‌سازی در ایران»، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۷. پرمه، زوار و دیگران (۱۳۸۷)، مطالعه پشتیبان تنظیم بازار برنج، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۸. پرمه، زوار و دیگران (۱۳۹۰)، تدوین مدل مناسب تنظیم بازار در ایام خاص، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۹. حسینی، شمس‌الدین و دیگران (۱۳۹۲)، نقش و جایگاه دولت از نظریه تا عمل، با تأکید بر سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی.
۱۰. سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، قیمت‌های کالاهای اساسی طی دوره ۱۳۹۹-۱۳۹۳.
۱۱. شفیعی، افسانه و دیگران (۱۳۹۲)، مدیریت بازار کالاهای اساسی منتخب: مشکلات و راهکارها، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۱۲. شفیعی، افسانه و دیگران (۱۳۹۲)، گزارش مدیریتی: پیشنهاد عملیاتی در مدیریت و راهبری مطلوب بازار، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۱۳. دفتر مطالعات اقتصادی، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی (۱۳۸۷) «تنظیم بازار؛ مبانی نظری و عملکرد وزارت بازرگانی».
۱۴. رنایی، محسن (۱۳۷۶)، بازار یا نا بازار (بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اقتصادی.
۱۵. غفاری، هادی (۱۳۸۳). جایگاه و نقش دولت در نظام‌های اقتصادی. شرکت چاپ و نشر بازرگانی. چاپ اول.
۱۶. گرجی، ابراهیم (۱۳۷۴). ارزیابی مهم‌ترین مکاتب اقتصاد کلان. موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی. چاپ اول.
۱۷. گرشاسبی، علیرضا (۱۳۹۷ و ۱۳۹۸) کتاب سال صنعت، معدن و تجارت، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۱۸. گلکاران و ثاقب (۱۳۹۸)، تجارب کشورها در اعمال محدودیت‌های صادراتی، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۱۹. وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۹)، گزارش آماری شناسنامه کالایی، معاونت توسعه بازرگانی داخلی، دفتر برنامه‌ریزی، تهیه و توزیع و تنظیم بازار کالا، تهران.
۲۰. برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی اول تا ششم
۲۱. موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، (۱۳۹۰)، قیمت‌گذاری و کنترل بازار کالاهای اساسی در کشورهای منتخب جهان.
۲۲. نادعلی، محمد (۱۳۹۰)، طراحی و تبیین مدل مناسب تنظیم بازار کالایی در کشور، معاونت توسعه بازرگانی داخلی.
۲۳. موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، (۱۳۹۲)، بررسی تطبیقی جایگاه وزارت بازرگانی در کشورهای منتخب جهان و ایران مجری: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۲۴. هادی‌فر، داود ۱۳۸۹. نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی، سازمان خصوصی‌سازی، چاپ اول.

۲۵. میاندوآبچی، الناز و دیگران (۱۳۹۹)، توسعه مراکز لجستیکی از منظر مکان‌یابی و حمایت‌های دولت (با تأکید بر جهش تولید)، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۲۶. میاندوآبچی، الناز و دیگران (۱۳۹۹)، مطالعه تطبیقی تجربیات کشورها در توسعه زیرساخت‌های لجستیکی جهت تقویت توان صادراتی، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۲۷. میاندوآبچی، الناز و دیگران (۱۳۹۸)، درس‌هایی از تجربیات آسیایی نگهداری ذخایر راهبردی محصولات کشاورزی، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۲۸. اساسنامه سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.
۲۹. اساسنامه شرکت بورس کالایی ایران.
۳۰. قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۸.
۳۱. مصوبات کارگروه تنظیم بازار سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۳.
۳۲. مصوبه هیئت‌وزیران در مورد تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در ارتباط با تعیین اعضای کارگروه‌های تخصصی ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها و وظایف تفصیلی آن‌ها.
۳۳. مصوبات مرتبط با تعیین اولویت کالاها مورد قیمت‌گذاری.
۳۴. مرکز آمار ایران.
۳۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۳۶. اطلاعات و آمار مرتبط با قیمت‌های سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.
۳۷. دبیرخانه هیئت عالی نظارت بر سازمان‌های صنفی کشور.
۳۸. گزارش عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال‌های مختلف.
۳۹. گزارش عملکرد شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران (۱۳۹۸).

۴۰. Joskow and N.L. Rose Walter, J. (1979) 'Regulated firms under uncertain price change: The case of property and liability insurance companies', *Journal of Risk and Insurance*, 46(2):5-21.
۴۱. Joskow P.L. (1979) 'Public utility Regulatory Policy Act of 1978: Electric utility rate reform', *Natural Resources Journal*, 19:787-809. Joskow P.L. (1980) 'The effects of competition and regulation on hospital bed supply and the reservation quality of the hospital', *Bell Journal of Economics*, 11:421-447.
۴۲. Joskow P.L. (1981) *Controlling hospital costs: The role of government regulation*. Cambridge: MIT Press. Joskow P.L. (1987) 'Productivity growth and technological change in the generation of electricity', *Energy Journal*, 8(1):17-38.
۴۳. Joskow P.L. and Noll, R. (1981) 'Regulation in theory and practice: An overview', in: G. Fromm, ed. *Studies of public regulation*. Cambridge: MIT Press.
۴۴. Joskow P.L. and Rose, N.L. (1985a) 'The effects of technological change, experience, and environmental regulation on the construction cost of coal-burning generating units', *Rand Journal of Economics*, 16:1-27.
۴۵. Joskow, P.L. and Rose, N.L. (1985b) 'The effects of technological change, experience, and environmental regulation on the construction cost of coal-burning generating units: 1981-82 update', MIT Energy Lab Report MIT-EL-017WP. Joskow, P.L. and Schmalensee, R.L. (1983) *Markets for power: An analysis of electrical utility deregulation*. Cambridge: MIT Press.
۴۶. Joskow, P.L. and Schmalensee, R.L. (1985) 'The performance of coal-burning electric generating units in the United States: 1960-1980', *Journal of Applied Econometrics*, 2:85-109.

- ϣϣ. Laffont, Jean-Jacques and David Martimort. 1999. "Separation of regulators against collusive behavior. *The RAND Journal of Economics*, 30(2): 232-62
- ϣϣ. J. Luis Guasch and Robert W. Hahn, 1997, *The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries*
- ϣϣ. Joskow, P.L. and Schmalensee, R.L. (1986) 'Incentive regulation for electric utilities', *Yale Journal on Regulation*, 4:1-49
- δϣ. Wiggins, S.N. (1981) 'Product quality regulation and new drug introductions: Some new evidence from the 1970s', *Review of Economics and Statistics*, 63:615-619.
- δϣ. Wiggins, S.N. (1983) 'The impact of regulation on pharmaceutical research expenditures: A dynamic approach', *Economic Inquiry*, 22:115-128. Williams, C.A. and Whitman, A. (1973) 'Open competition rating laws and price competition', *Journal of Risk and Insurance*, 40:483-496.
- δϣ. Williamson, O.E. (1976) 'Franchise bidding for natural monopoly-in general and with respect to CATV', *Bell Journal of Economics*, 7:73-104. Wilson, J.Q. (1980) *The politics of regulation*. New York: Basic Books.
- δϣ. Winston, C. (1981) 'The welfare effects of ICC rate regulation revisited', *Bell Journal of Economics* 12:232-244. Zupan, M.A. (1987) 'Reneging by cable operators on their franchise promises: Opportunism or economic necessity', mimeo.
- δϣ. Rose, N.L. (1985a) 'The incidence of regulatory rents in the motor carrier industry', *Rand Journal of Economics*, 16:299-318.
- δϣ. Rose, N.L. (1985b) 'Unionization and regulation: The division of rents in the trucking industry', working paper no. 1684-85, Sloan School of Management, MIT.
- δϣ. Rose, N.L. (1987) 'Labor rent-sharing and regulation: Evidence from the trucking industry', *Journal of Political Economy*, 95:1146 - 1178.
- δϣ. Stigler, G.J. (1971) 'The theory of economic regulation', *Bell Journal of Economic and Management Science*, 2:3-21.
- δϣ. Stigler, G.J. and Friedland, C. (1962) 'What can the regulators regulate: The case of electricity', *Journal of Law and Economics*, 5:1-16.
- δϣ. Coglianese. Y. Cary (2012), *Measuring Regulatory Performance, evaluating the impact of regulation and regulatory policy*, Expert Paper No. 1.
- ϣϣ. Helm, Dieter (2006), —Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden, *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), pp. 169-185.
- ϣϣ. Morgenstern, Richard D. (1997), *Economic Analyses at EPA: Assessing Regulatory Impact Analysis*, Washington, DC, Resources for the Future Press.
- ϣϣ. Krugman, Paul; Robin Wells; Anthony Myatt (2006). *Microeconomics: Canadian Edition*. Worth Publishers. pp. 160–62.
- ϣϣ. Peltzman.s.(1976), *Towards A More General Theory of Regulation*, *Journal of Law And Economics*, 19, 211-48
- ϣϣ. Delia Rodrigo (2005), *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries I*,
- ϣϣ. International commodity benchmarks and producer price, research paper, 2014
- ϣϣ. <http://www.sanayi.gov.tr>
- ϣϣ. <http://www.kpdnhep.gov.my>
- ϣϣ. [http:// www.commin.nic.in/](http://www.commin.nic.in/)
- ϣϣ. <http://mofcom.gov.cn>
- ϣϣ. <http://www.commerce.gov>