

Research Paper

**Independence of the Regulatory Institution and Promotion of Competition
in Iranian Rail Transport: An Analysis Based on Competition Law and
Comparative Experiences of Selected Countries**

Behrooz Hosseininezhad¹, Mohammad Javad Jafari^{*2}, Mehdi Hatami³

1. Department of Public Law, CT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran.
2. Department of Law, Ker.C., Islamic Azad University, Kermanshah, Iran.
3. Associate Professor, Department of Law, University of Kurdistan, Kurdistan, Iran.

ARTICLE INFO

PP: 638-662

Use your device to scan and
read the article online



Keywords: *Regulatory independence competition law rail transport natural monopoly competitive governance*

Abstract

From an institutional and legal perspective, independent regulation plays a strategic role as a cornerstone for achieving desirable governance in infrastructure markets, especially the rail transport industry. Today, given the complexity of the modern economy and the spread of natural monopolies in sectors such as rail transport, relying solely on free competition is not a solution to the hidden challenges arising from dominant market power, structural inefficiency, and conflict of interest. The role of a regulatory institution with structural and operational independence, in light of the principles of competition law and comparative approaches of leading countries, is more prominent than ever. The present study, while linking public law theories and institutional principles with the requirements of competition law, examines the regulatory structure of the Iranian rail transport industry and shows that concentration of power, overlapping duties, lack of transparency, and weak accountability mechanisms are the main obstacles to promoting competition and controlling monopoly. This research, using a descriptive-analytical method and relying on comparative studies, examines the institutional models of selected OECD countries and emphasizes that financial, institutional, and regulatory decision-making independence, along with transparency in relations with the government and the private sector, are essential tools for reducing the risk of monopoly abuses and accelerating capital attraction and market development. The findings of this research show that the establishment of an independent regulatory institution, with a clear separation of the three tasks of policymaking, exploitation, and regulation, and the use of comprehensive and transparent supervisory mechanisms, will strengthen public trust,

Citation: Hosseininezhad, B. , Jafari, M. J. and Hatami, M. (2024). **Independence of the Regulatory Institution and Promotion of Competition in Iranian Rail Transport: An Analysis Based on Competition Law and Comparative Experiences of Selected Countries.** *Geography (Regional Planning)*, 14(57), 638-662.

DOI: 10.22034/jgeoq.2025.536255.4300

* **Corresponding author:** Mohammad Javad Jafari, **Email:** drjafari12@iau.ac.ir

Copyright © 2024 The Authors. Published by Qeshm Institute. This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Extended Abstract

Introduction

The rapid evolution of the global economy, the increasing interconnectedness of infrastructure industries, and the intensification of the conflict between public and private interests have made regulation and the role of regulatory institutions the focus of public law, institutional economics, and good governance theories. In such a context, the rail transport industry, not only as a strategic infrastructure for economic development, social justice, and environmental sustainability, but also as a prime example of inherently monopolistic and networked markets, highlights the need to rethink the governance model and legal structure of regulation. A study of contemporary legal and economic literature shows that effective regulation is no longer limited to traditional government interventions or rigid market control; rather, it requires the design of interactive and independent mechanisms that are capable of controlling monopoly power and facilitating market dynamics, decision-making transparency, and a balance of public and private interests.

Methodology

This research, using a descriptive-analytical method and relying on comparative studies, examines the institutional models of selected OECD countries and emphasizes that financial, institutional, and regulatory decision-making independence, along with transparency in relations with the government and the private sector, are essential tools for reducing the risk of monopoly abuse and accelerating capital absorption and market development.

Results and Discussion

From the perspective of new theoretical literature, institutionalism and the "regulatory state" agree on the fundamental point that the independence of the regulatory institution is the basis for achieving economic efficiency and ensuring competitive justice in monopolistic markets. According to Schäfer,

the harms caused by conflict of interest and regulatory capture in regulatory institutions can only be prevented if the legal structure does not allow unnecessary intervention by executive and political institutions; a point that has been observed in most successful experiences in Western Europe, such as the United Kingdom (ORR), Germany (BNetzA), and France (ARAFER), not only in terms of lawmaking, but also in the implementation process. Moreover, recent comparative models and empirical analyses show that the practical and effective independence of the regulator is directly related to three fundamental mechanisms: a) the appointment of expert managers based on transparent criteria and qualification criteria, b) the regulator having an independent budget and the possibility of using sustainable revenue sources, and c) the obligation to submit continuous performance reports to parliament or higher regulatory bodies. These elements not only increase public trust and remove market uncertainties, but also provide a healthy competitive environment by preventing the illegal influence of dominant operators.

Conclusion

A study of Iran's structure shows that even with the approval of regulations such as the Open Access Law and the Entry of the Private Sector, due to the lack of precise institutional demarcation and the lack of an independent nature in the regulatory body, there are always serious concerns about the parallel work of competent institutions (supervision of the Ministry of Roads, the Railway Company, the Competition Council, etc.), the reduction of transparency of processes, and the power to exert formalistic influence of the main operator (the Railway Company). This situation puts the market structure and competition rights at risk of reducing accountability and complicating the path of legal pursuit of competitors, and ultimately leads to the normalization of anti-competitive behaviors such as monopoly of access, unilateral pricing, and preventing the entry of new competitors.

References

1. Bashirieh, Hossein, 2016, *Theories of Government*, 6th

edition, Nay Publishing House, Tehran.

2. Bashirieh, Hossein, 2019, *Government and Civil Society*, 4th

- edition, Nay Publishing House, Tehran.
3. Fayazi, Jalal, 2019, *Land Transportation in the Freight Sector: Challenges and Solutions*, 1st edition, Samat Publishing House, Tehran.
 4. Marandi, Alireza (2019). *Competition Law and Regulation of Infrastructure Markets*. 1st edition, Mizan Publishing House, Tehran.
 5. B: Articles
 6. Bazdar Ardebili, Parisa, 2019, "Designing an Independent Regulatory and Market Control Institution in the Rail Transport Sector: A Case Study of Iran", *Public Law Quarterly*, Volume 22, Issue 7.
 7. Hosseini, Mina, 2019, "A Comparative Study of the Legal Relationship between Competitive Institutions and Sectoral Regulatory Institutions; From Conflict to Interaction", *Economic Law Research Quarterly*, Volume 17, Issue 3.
 8. Montazeri, Arash, 2018, "Legal Analysis of Regulatory Independence in the Iranian Rail Transport Industry", *Journal of Legal Studies*, Volume 16, Issue 3.
 9. Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford.
 10. Ogus, A. (2004). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Hart Publishing, Oxford.
 11. Vogelsang, I. (2010). "The Economics of Sectoral Regulation," in *Handbook of Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham.
 12. Whish, R., & Bailey, D. (2018). *Competition Law*, 10th ed., Oxford University Press, Oxford.
 13. Hylton, K. N. (2003). *Antitrust Law: Economic Theory and Common Law Evolution*, Cambridge University Press, Cambridge.
 14. Shen, Y., & Nash, C. (2018). *Railway Regulation and Competition Policy: International Experiences and Implications*, Springer, Cham.
 15. Gutiérrez, J. M. (2006). *Competition and Ownership in the Railway Industry*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
 16. OECD. (2015). *Regulatory Reform of Railways: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
 17. OECD/ITF. (2022). *Railway Reform: The Role of Competition and Regulation*, OECD Publishing, Paris.
 18. UNESCAP. (2023). *Rail Transport Development in Asia: Enhancing Connectivity and Competitiveness*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok.
 19. Hobbes, Thomas (1651). *Leviathan*, Printed for Andrew Crooke, London.
 20. Hobbes, Thomas (2008). *Leviathan*, Oxford World's Classics Edition, Oxford University Press, Oxford.
 21. Locke, John (1988). *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
 22. Laslett, Peter (1970). *Introduction to Two Treatises of Government*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge.
 23. Strauss, Leo (1957). *What is Political Philosophy?*, Free Press, Glencoe.
 24. Held, David (2006). *Models of Democracy*, 3rd ed., Polity Press, Cambridge.
 25. Dunn, John (2006). *Locke: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford.
 26. North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
 27. Williamson, Oliver E. (2000). *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*,

- Journal of Economic Literature, 38(3), 595-613.
28. Levy, Brian, & Spiller, Pablo T. (1996). *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*, Cambridge University Press, Cambridge.
 29. Majone, Giandomenico (1997). "Independent Agencies and the Delegation Problem: Theoretical and Normative Dimensions," in Thatcher, Mark & Stone Sweet, Alec (eds.), *The Politics of Delegation*, Frank Cass, London.
 30. Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*, Routledge, London.
 31. Majone, G. (1999). "The Regulatory State and its Legitimacy Problems." *West European Politics*, Vol. 22, No. 1.
 32. Laffont, Jean-Jacques, & Tirole, Jean (1991). "The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture," *Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1089-1127.
 33. Rose-Ackerman, Susan & Palifka, Bonnie J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge.
 34. Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart & Mastruzzi, Massimo (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.
 35. Jordana, Jacint, Levi-Faur, David & Fernández-i-Marín, Xavier (2018). "The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion," in Levi-Faur, D. (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham.
 36. Williams, M., & Nash, C. (2011). "The Separation of Infrastructure and Operation in Railways: Recent Developments in Europe." *European Transport Law Review*, Vol. 46, No. 2.
 37. Bergman, L., van Dijk, T., & Nilsson, J.-E. (2017). "Evaluating Rail Regulatory Reform: The European Experience." *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 51, No. 1.



انجمن ژئوپلیتیک ایران

فصلنامه جغرافیا (برنامه ریزی منطقه‌ای)

دوره ۱۴، شماره ۵۷، زمستان ۱۴۰۳

شاپا چاپی: ۶۴۶۲-۲۲۲۸ شاپا الکترونیکی: ۲۱۱۲-۲۷۸۳

Journal Homepage: <https://www.jgeoqeshm.ir/>



مقاله پژوهشی

استقلال نهاد تنظیم‌گر و ارتقای رقابت در حمل‌ونقل ریلی ایران: تحلیلی بر مبنای حقوق رقابت و تجارب تطبیقی کشورهای منتخب

بهروز حسینی نژاد - گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
محمدجواد جعفری* - گروه حقوق، واحد کرمانشاه، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران
مهدی حاتمی - دانشیار، گروه حقوق، دانشگاه کردستان، کردستان، ایران

چکیده	اطلاعات مقاله
<p>در چشم‌اندازی نهادگرایانه و حقوقی، تنظیم‌گری مستقل به‌مثابه سنگ‌بنای تحقق حاکمیت مطلوب در بازارهای زیرساختی، خصوصاً صنعت حمل‌ونقل ریلی، جایگاهی راهبردی ایفا می‌کند. امروزه با توجه به پیچیدگی اقتصاد مدرن و گسترش انحصارهای طبیعی در بخش‌هایی مانند حمل‌ونقل ریلی، صرف تکیه بر رقابت آزاد پاسخگوی چالش‌های پنهان ناشی از قدرت غالب بازار، ناکارآمدی ساختارها و تضاد منافع نیست و نقش نهاد تنظیم‌گر با استقلال ساختاری و عملیاتی، در پرتو اصول حقوق رقابت و رویکردهای تطبیقی کشورهای پیشگام، بیش از هر زمان دیگر، برجسته می‌گردد. بررسی حاضر ضمن پیوند نظریه‌های حقوق عمومی و اصول نهادگرایی با مقتضیات حقوق رقابت، ساختار تنظیم‌گری صنعت حمل‌ونقل ریلی ایران را واکاوی می‌کند و نشان می‌دهد که تمرکز قدرت، تداخل وظایف، فقدان شفافیت و ضعف سازوکارهای پاسخگویی، موانع اصلی ارتقای رقابت و کنترل انحصار هستند. این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی و تکیه بر مطالعات تطبیقی، مدل‌های نهادی کشورهای منتخب OECD را واکاوی نموده و تأکید می‌کند که استقلال مالی، نهادی و تصمیم‌گیری تنظیم‌گر، به همراه شفاف‌سازی روابط با دولت و بخش خصوصی، ابزار اساسی کاهش ریسک سوءاستفاده‌های انحصاری و تسریع جذب سرمایه و توسعه بخشی بازار است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که تأسیس نهاد تنظیم‌گر مستقل، با جدایی روشن سه وظیفه سیاست‌گذاری، بهره‌برداری و تنظیم‌گری و بهره‌مندی از سازوکارهای نظارتی فراگیر و شفاف، موجب تقویت اعتماد عمومی، ارتقای رقابت‌پذیری بازار و کاهش معضلات ساختاری خواهد شد. در نهایت، نتایج حاصل حاکی از آن است که گذار موفق به مدل حکمرانی رقابتی، جز با اصلاح اساسی قوانین، بازطراحی ساختار نهادهای تنظیم‌گر بر اساس الگوهای جهانی و تضمین شفافیت، پاسخگویی و استقلال کامل این نهادها میسر نخواهد بود. تبیین و پیاده‌سازی چنین الگوهایی، چشم‌انداز دستیابی به صنعت ریلی پویا، رقابتی و عادلانه در ایران را مهیا ساخته و بستری پایدار برای توسعه و عدالت اجتماعی فراهم می‌کند.</p>	<p>شماره صفحات: ۶۶۲-۶۳۸</p> <p>از دستگاه خود برای اسکن و خواندن مقاله به صورت آنلاین استفاده کنید</p>  <p>واژه‌های کلیدی: استقلال نهاد تنظیم‌گر حقوق رقابت حمل‌ونقل ریلی انحصار طبیعی حکمرانی رقابتی</p>

استناد: حسینی نژاد، بهروز، جعفری، محمدجواد و حاتمی، مهدی. (۱۴۰۳). استقلال نهاد تنظیم‌گر و ارتقای رقابت در حمل‌ونقل ریلی ایران: تحلیلی بر مبنای حقوق رقابت و تجارب تطبیقی کشورهای منتخب. فصلنامه جغرافیا (برنامه ریزی منطقه‌ای)، ۱۴(۵۷)، ۶۳۸-۶۶۲.

DOI: 10.22034/jgeoq.2025.536255.4300

* نویسنده مسئول: محمدجواد جعفری ایمیل: drjafari12@iau.ac.ir

Copyright © 2024 The Authors. Published by Qeshm Institute. This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مقدمه

تحول شتابان اقتصاد جهانی، پیوستگی روزافزون صنایع زیربنایی، و شدت یافتن تداخل منافع عمومی و خصوصی، موجب شده است تنظیم‌گری و نقش نهادهای تنظیم‌گر به کانون توجه نظریه‌های حقوق عمومی، اقتصاد نهادگرا و حکمرانی مطلوب بدل شود. در چنین بستری، صنعت حمل‌ونقل ریلی نه تنها به عنوان زیرساختی راهبردی برای توسعه اقتصادی، عدالت اجتماعی و پایداری زیست‌محیطی، بلکه به مثابه نمونه‌ای بارز از بازارهای ذاتاً انحصاری و شبکه‌ای، ضرورت بازاندیشی در مدل حکمرانی و ساختار حقوقی تنظیم‌گری را نمایان می‌سازد. مطالعه ادبیات حقوقی و اقتصادی معاصر نشان می‌دهد که تنظیم‌گری مؤثر، دیگر محدود به مداخله‌های سنتی دولت یا کنترل صلب بازار نیست؛ بلکه مستلزم طراحی سازوکارهای تعاملی و مستقل است که قادر باشند ضمن کنترل قدرت انحصاری، زمینه‌ساز پویایی بازار، شفافیت تصمیم‌گیری و تعادل منافع عمومی و خصوصی شوند. در ایران، با وجود تحولات قانونی نظیر سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و تصویب قوانین مرتبط با دسترسی آزاد به شبکه ریلی، همچنان چالش‌های ساختاری - نهادی، از جمله تمرکز قدرت در دست دولت، تداخل نقش‌های تنظیم‌گر و اپراتور، فقدان استقلال، موازی‌کاری‌های قانونی و ضعف پاسخگویی نهادی، مانع تحقق نظم حقوقی مطلوب و رقابت اثربخش در این حوزه شده است. این وضعیت به بروز پدیده‌هایی نظیر تضاد منافع نهادی، ناکارآمدی در جذب سرمایه، محدودیت بازیگران خصوصی و همچنین رفتارهای ضد رقابتی دامن زده است. افزون بر آن، رویه‌های بوروکراتیک و سیاست‌های دستوری رایج در تعیین قیمت و تنظیم بازار، در عمل نه تنها به افزایش بهره‌وری و رفاه عمومی منجر نگشته، بلکه موجب خروج تولیدکنندگان مؤثر و پدید آمدن تبعاتی چون بازار سیاه و بی‌ثباتی قیمتی شده است. از منظر تطبیقی، تجربیات نظام‌های پیشرفته حقوق عمومی نشان می‌دهد که استقلال سازمانی، مالی و عملیاتی نهاد تنظیم‌گر، تفکیک وظایف سیاست‌گذاری و بهره‌برداری، و تکیه بر شفافیت، پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان، از پیش‌شرط‌های اصلی حرکت به سوی بازار رقابتی و کنترل بهینه انحصار در حوزه‌های زیرساختی است. تبیین نقش حقوق رقابت در تعامل با تنظیم‌گری بخشی و طراحی سازوکارهای جدید پاسخگو به شرایط اقتصاد ایران، از خلأهای بنیادینی است که این پژوهش می‌کوشد بر آن تمرکز کند. در نهایت، ضرورت انجام این مطالعه نه فقط نتیجه الزامات نظری و خلال‌های ساختاری، بلکه بازتاب نیاز مبرم نظام حقوقی ایران به اصلاح و بازطراحی مدل نهادی و تدوین سیاست‌های کلان نوآورانه است تا با ایجاد محیط رقابتی، شفاف و پاسخگو، به تحقق منافع عمومی، افزایش بهره‌وری، پیشگیری از سوءاستفاده‌های انحصاری و حرکت واقعی به سوی حکمرانی خوب در بازار حمل‌ونقل ریلی یاری رساند.

تنظیم‌گری

تنظیم‌گری در حقوق عمومی یکی از ارکان بنیادین حکمرانی دولت مدرن به شمار می‌رود و وظیفه‌ای فراتر از مداخله صرف اقتصادی ایفا می‌کند؛ به گونه‌ای که نه فقط در بُعد اقتصادی، بلکه در تنظیم روابط حقوقی میان نهادهای حاکمیتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز کارکرد دارد (Baldwin, Cave & Lodge, 2012: 4). تنظیم‌گری به معنای وضع قواعد، نظارت بر اجرای آن‌ها و تضمین پیروی از حقوق و آزادی‌های عمومی در چارچوب قانون اساسی و اصول بنیادین حقوق عمومی است (Hancher & Moran, 1989: 279). این کارکردها معمولاً در سه بُعد اساسی قابل شناسایی است: نخست، وضع قانون و مقررات به عنوان چارچوب حقوقی برای فعالیت‌های مختلف؛ دوم، نظارت و اجرای مقررات برای

کنترل انحرافات و تخلفات؛ و سوم، حمایت از آزادی‌ها و حقوق عمومی تا مداخلات دولتی، حقوق اساسی را نقض نکند (Majone, 1994: 92).

در ساختار حقوقی ایران، دولت با اتکاء به مبانی قانون اساسی و علی‌الخصوص اصل ۴۴، همواره نقشی متمرکز و حداکثری در تنظیم‌گری ایفا کرده است. ریشه این تمرکز، تفکیک ساختاری اقتصاد به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی، و اولویت عملی بخش دولتی بوده که در نهایت منجر به گستردگی مداخلات، تحدید فعالیت بخش خصوصی، و تضعیف انگیزه‌های نوآورانه و سرمایه‌گذاری شده است (زارعی، ۱۳۹۶: ۱۲). چنین گرایشی نه تنها بر کارآمدی نظام حقوق عمومی اثر منفی گذاشته، بلکه به ذهنیت کنترل‌گری و محدودیت بدل شده است. یکی از نمودهای بارز این مسأله، ساختار بوروکراتیک شورای رقابت است که با وجود جایگاه قانونی، به علت عدم مشارکت کافی بخش خصوصی و نهادهای صنفی، اغلب تصمیماتی بدون پشتوانه واقعی بازار اتخاذ می‌کند (بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۰۲؛ زارعی، ۱۳۹۶: ۴۵). مداخلات دستوری دولت، همچون تعیین سقف قیمت کالاها، اساسی بدون توجه به هزینه تولید و شرایط واقعی بازار، نه تنها منجر به کاهش عرضه و کناره‌گیری تولیدکنندگان شده، بلکه پدیده‌های ناخواسته‌ای مانند بازار سیاه و افزایش قیمت‌ها را در پی داشته است (Kay & Vickers, 1990: 310). فرآیندهای بوروکراتیک و تصمیم‌گیری‌های طولانی‌مدت نهایتاً اثربخشی و پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر را نیز کاهش داده و فضای نامطمئنی برای بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری به وجود آورده است (Smith, Nash & Wheat, 2018: 503).

مطالعات تطبیقی نشان داده که در کشورهای پیشرفته‌ای چون آلمان، واگذاری اختیارات بخشی از وظایف تنظیم‌گری به نهادهای خودتنظیم‌گر صنفی، بهره‌وری و پاسخگویی نظام تنظیم‌گری را افزایش داده است (OECD, 2019: 77). این نهادها با آرایشی مشارکتی و بر پایه شناخت بهتر نیازهای بازار، مقررات متناسب‌تری وضع و اجرا می‌کنند (Wilms & Nash, 2019: 230). طبق اصل سوبسیداریته، اولویت باید به حل مسائل توسط نزدیک‌ترین نهاد به ذی‌نفعان داده شود (Braithwaite, 2008: 14).

برای اصلاح وضع موجود در ایران، بازتعریف نقش و صلاحیت شورای رقابت (از سیاست‌گذار به ناظر بر خودتنظیمی اصناف) و تدوین چارچوب‌های حقوقی برای به رسمیت شناختن تصمیمات نهادهای صنفی، توصیه شده است (Majone, 1997: 152؛ زارعی، ۱۳۹۶: ۸۹). نمونه موفق آن، ماده ۱۲۳ قانون تجارت الکترونیک است که اجازه اعمال مقررات حرفه‌ای از سوی تشکل‌های تخصصی را داده است. افزایش ظرفیت و شراکت نهادهای صنفی و مدنی در فرآیندهای تنظیمی، با حفظ نقش تسهیل‌گری و نظارتی دولت، الزامی است. مسیر گذار از مدل تنظیم‌گری متمرکز و حداکثری به مدل حکمرانی تنظیمی مشارکتی، مستلزم اصلاح ساختار شورای رقابت، تقویت نهادهای صنفی و تدوین سازوکارهای حقوقی شفاف برای رسمیت‌بخشی به تصمیمات نهادهای خودتنظیم‌گر است. از منظر نظام حقوق عمومی ایران، چنین تحولی منجر به کارآمدی، پاسخگویی، کاهش بروکراسی و فراهم شدن محیطی شفاف، رقابتی و مبتنی بر مشارکت واقعی ذی‌نفعان خواهد شد؛ در نهایت نیز توسعه پایدار و عدالت اجتماعی را در پی دارد.

مقرره گذاری

مقرره‌گذاری به فرآیند تدوین و اجرای مجموعه‌ای از قوانین، مقررات و استانداردها برای هدایت و کنترل انواع رفتارهای اقتصادی، اجتماعی و حتی فناوری در بازارها، شرکت‌ها و سایر نهادهای فعال اشاره دارد (Baldwin, Cave & Lodge, 2012: 3). این فرآیند، به‌عنوان یکی از ابزارهای کلیدی حکمرانی مدرن، تضمین می‌کند که منافع عمومی، رفاه جمعی و عدالت اجتماعی در برابر آثار منفی بازار همچون انحصار، شکست بازار یا آثار جانبی منفی حفظ شود (Ogus, 2004: 18). در عصری که پیچیدگی اقتصادها و فناوری افزایش یافته، مقرره‌گذاری ابزار ضروری برای تضمین شفافیت، کارآمدی و برابری فرصت‌ها تلقی می‌شود (Braithwaite, 2008: 15).

در سطوح پیشرفته‌تر، مقرره‌گذاری تنها به مداخله دولت محدود نمی‌گردد؛ بلکه طراحی سیاست‌های دینامیک و تنظیم همکاری بین دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز محور قرار می‌گیرد (Ayres & Braithwaite, 1992: 56). محوریت این رویکرد، مشارکت گروه‌های ذی‌نفع، سازمان‌های صنفی و نهادهای تخصصی در فرآیند مقرره‌گذاری است تا مقررات کارآمد، جامع و متناسب با نیاز بازار باشد. چنین رویکردی در اروپا و بسیاری از کشورهای OECD باعث افزایش مشروعیت اجرای مقررات و رضایت عمومی شده است (OECD, 2015: 32).

یکی از اهداف عالی مقرره‌گذاری، حفاظت محیط زیست، تضمین کیفیت محصولات و خدمات عمومی، پیشگیری از رفتارهای انحصارطلبانه و ارتقای عدالت اجتماعی است (Vogelsang, 2010: 19). حاملان این اهداف، نه تنها نهادهای حاکمیتی، بلکه تشکل‌های صنفی و نهادهای بین‌المللی هستند که اغلب با ایجاد مقررات میان رشته‌ای، منافع مشترک همه بازیگران را تضمین می‌کنند (Whish & Bailey, 2018: 9).

در صنایع زیربنایی نظیر حمل‌ونقل ریلی، مقررات معمولاً چندلایه و منعطف بوده و از بازنگری‌های تدریجی بهره می‌برند. این مقررات دربرگیرنده استانداردهای ایمنی، سیاست‌های قیمت‌گذاری و الزامات زیست‌محیطی هستند که الزاماً با همکاری دولت، انجمن‌های صنفی و سازمان‌های بین‌المللی طراحی و اعمال می‌شوند (Ayres & Braithwaite, 1992: 56؛ Shen & Nash, 2018: 29). تأکید بر همکاری، به معنای حرکت از رویکرد سنتی، دستوری و یک‌طرفه به سوی مدل مشارکتی و شبکه‌ای است که مبتنی بر اجماع و شفافیت تدوین می‌گردد (Baldwin, Cave & Lodge, 2012: 25). یکی از چالش‌های اساسی در مقرره‌گذاری، دستیابی به توازن میان کارایی اقتصادی (Efficiency) و عدالت اجتماعی (Equity) است. تجربه نشان داده است که اتخاذ مقررات بیش از حد دستوری موجب کاهش انعطاف‌پذیری و افزایش هزینه‌های اجرایی می‌شود؛ از سوی دیگر، مقررات ضعیف نیز زمینه‌ساز سوءاستفاده از بازار و بی‌عدالتی خواهد بود (Posner, 2001: 123). طراحی مقررات باید ضمن حفظ پویایی بازار، از منافع گروه‌های آسیب‌پذیر حمایت کند و بر پایه پژوهش‌های اقتصادی، حقوقی و تجربی صورت پذیرد (Ogus, 2004: 41).

در موارد خاص مانند صنایع مالی، بانکی و انرژی، مقرره‌گذاری پیشگیرانه به مدیریت ریسک‌های سیستمیک کمک شایانی می‌کند (Basel Committee on Banking Supervision, 2010: 25). برای مثال، ضوابط سرمایه‌گذاری بانک‌ها عمدتاً برای جلوگیری از بحران‌های مالی و حمایت از ثبات سیستم تدوین شده‌اند (Basel Committee, 2010: 27). مشابه همین امر در صنایع داروسازی نیز نمود یافته؛ جایی که مقررات پیشگیرانه موجب کنترل خطرات بالقوه پیش از ورود محصولات به بازار شده است (World Health Organization, 2015: 28).

دیگر کارکرد مهم مقرره‌گذاری، تنظیم رفتار بازاری و مبارزه با انحصار یا رفتارهای ضدرقابتی است. مقررات ضدانحصار در اقتصادهای نوین به جلوگیری از ادغام‌های مهلک، سوءاستفاده از قدرت بازار و تضمین دسترسی عادلانه به زیرساخت‌ها اشاره دارد (Hylton, 2003: 10؛ Whish & Bailey, 2018: 33). نمونه بارز این رویکرد در حوزه حمل‌ونقل ریلی اعمال محدودیت بر مالکیت خطوط و مقررات دسترسی غیرتبعیض‌آمیز است (Shen & Nash, 2018: 109).

حوزه دیگری که مقرره‌گذاری در آن ضرورت پیدا می‌کند، شفافیت و اعتمادپذیری اقتصادی است. ناکارآمدی بازار ناشی از اطلاعات ناقص یا عدم تقارن اطلاعاتی توسط مقررات افزایش اطلاعات یا استانداردهای ارائه خدمات مدیریت می‌شود (Akerlof, 1970: 488). این موضوع در بازار بیمه و خدمات مالی، به ویژه برای جلوگیری از انتخاب معکوس و رفتار غیراخلاقی، اهمیت مضاعفی دارد (Ogus, 2004: 108).

در سال‌های اخیر، مقرره‌گذاری مبتنی بر داده و شواهد عینی، رویکردی مبتکرانه در حکمرانی تلقی شده است. اتخاذ سیاست‌هایی متکی بر داده‌های بزرگ (Big Data) و تحلیل‌های پیشرفته، امکان بازنگری، ارزیابی و پایش اثربخشی

مقررات را فراهم می‌سازد و باعث افزایش مشروعیت و کارآمدی مقررات می‌شود (European Commission, 2020: 45). برای مثال، تحلیل پایگاه‌های داده حمل‌ونقل شهری به تدوین استراتژی‌های مناسب برای کنترل آلودگی و ترافیک کمک می‌کند (Smith, Nash & Wheat, 2018: 507). در مجموع، مقررده‌گذاری امری فراموش‌ناشدنی در طراحی و اجرای سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی دولت‌ها است و کارکردهای چندلایه، مشارکتی و دینامیک آن، تضمین‌کننده تعامل سازنده بازار، دولت و جامعه مدنی است. مقررده‌گذاری با هدف تأمین منافع عمومی و تضمین یک فضای اقتصادی و اجتماعی سالم، باید همواره میان کارایی بازار و عدالت اجتماعی توازن برقرار کند. رویکردهای مشارکتی، مبتنی بر داده، و تعامل دولت با بخش خصوصی و جامعه مدنی، به عنوان مؤثرترین روش‌های مقررده‌گذاری در جهان امروز پذیرفته شده‌اند. رعایت شفافیت، اجماع‌نخبگان و استفاده از ابزارهای متنوع مقررده‌گذاری، مسیر حرکت به سوی نظامی پیشرفته، پویا و پاسخگو را هموار می‌کند.

انواع تنظیم‌گری

تنظیم‌گری در ادبیات حقوق عمومی به معنای مجموعه‌ای از قواعد، رویه‌ها و اقدامات رسمی است که به منظور هدایت رفتار بازار یا فعالیت اقتصادی در جهت منافع عمومی وضع و اجرا می‌شود (Baldwin, Cave & Lodge, 2012: 3). کارکرد اصلی تنظیم‌گری، جلوگیری از رفتارهای مخل رقابت، تضمین رفاه شهروندان، حفظ سلامت بازار و ارتقای کیفیت خدمات است (Ogus, 2004: 18). تنظیم‌گری گونه‌های متعددی دارد که مهم‌ترین و کاربردی‌ترین آن در مطالعات حقوق عمومی و رقابت، تنظیم‌گری بخشی و تنظیم‌گری رقابتی است (Shen & Nash, 2018: 21).

الف: تنظیم‌گری بخشی (Sectoral Regulation)

تنظیم‌گری بخشی به قواعد و نهادهای خاصی اشاره دارد که در یک بخش اقتصادی یا صنعتی، مانند انرژی، مخابرات یا حمل‌ونقل ریلی، مستقر شده و هدف آن ارائه خدمات عمومی مطلوب، تضمین دسترسی عادلانه، کنترل طبیعی انحصار و حفظ منافع ذی‌نفعان خاص آن بخش است (Vogelsang, 2010: 19؛ حسینی، ۱۴۰۰: ۶۲). این نوع تنظیم‌گری اغلب زمانی به کار می‌رود که شرایط بازار رقابتی وجود ندارد و یا شکست بازار رخ می‌دهد، همچون صنایع زیربنایی دارای انحصار طبیعی (Shen & Nash, 2018: 29). در صنایع شبکه‌ای مانند راه‌آهن، برق و گاز، به سبب هزینه‌های ثابت بالا و امکان‌ناپذیری ورود بازیگران متعدد، نهاد تنظیم‌گر بخشی با اختیارات قابل توجه برای مقررده‌گذاری، تعیین تعرفه‌ها، تضمین دسترسی غیرتبعیض‌آمیز و کنترل کیفیت خدمات ایجاد می‌شود (بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۲۷؛ OECD, 2015: 37). در عمل، نهاد تنظیم‌گر بخشی می‌تواند مستقل یا وابسته به دولت باشد اما معمولاً ساختارهایی برای استقلال نسبی در تعیین سیاست، نرخ‌گذاری، نظارت و اعمال مقررات دارند تا مانع سوءاستفاده انحصارگر فعلی از قدرت بازار شوند (Gutiérrez, 2006: 45). اختیارات این نهادها شامل مقررده‌گذاری قیمتی، تدوین استانداردهای ایمنی و فنی، بررسی طرح‌های سرمایه‌گذاری، صدور مجوز، و رسیدگی به شکایات بازیگران بازار می‌شود (حسینی، ۱۴۰۰: ۶۸؛ OECD, 2015: 82). تجربه اروپا و کشورهای OECD نشان‌دهنده موفقیت نسبی مدل تنظیم‌گر بخشی مستقل در بخش‌هایی مانند ریلی و مخابرات است که به حفظ تعادل میان ضرورت مداخلات اقتصادی و حمایت از رقابت انجامیده است (Shen & Nash, 2018: 66؛ OECD/ITF, 2022: 23).

ب: تنظیم‌گری رقابتی (Competitive Regulation)

تنظیم‌گری رقابتی یا حقوق رقابت، منظومه‌ای از قواعد و رویه‌هاست که در سراسر اقتصاد، با هدف پیشگیری از اعمال ضد رقابتی و ترویج گردش آزاد بازار بر تمامی حوزه‌ها اعمال می‌شود (Whish & Bailey, 2018: 11). این مدل برخلاف تنظیم‌گری بخشی، محدود به صنعت یا بخش خاصی نیست و فراگیر عمل می‌کند (Hylton, 2003: 6). نهادهای اجرای

حقوق رقابت (مانند شوراها یا کمیسیون‌های ضد انحصار) مکلفند از ادغام‌های مخل رقابت، تبانی، قیمت‌گذاری دستوری و سوءاستفاده از موقعیت مسلط جلوگیری نمایند (Gutiérrez, 2006: 122؛ حسینی، ۱۴۰۰: ۷۲).

کارویژه حقوق رقابت در فضای اقتصادی آزادسازی شده و با حضور بازیگران متعدد بیشتر جلوه می‌کند؛ جایی که بازار مورد تهدید رفتارهای ضد رقابتی قرار می‌گیرد و نیاز به ابزارهای عمومی برای تضمین سلامت رقابت وجود دارد (Shen & Nash, 2018: 55). در این معنا، حقوق رقابت مکمل و در برخی موارد جایگزین تنظیم‌گری بخشی است، به ویژه زمانی که بازار از وضعیت انحصار طبیعی فاصله گرفته و قابلیت رقابت واقعی ایجاد شده است (OECD, 2015: 102).

در بسیاری از نظام‌های حقوقی متکامل، تعامل یا حتی تعارض میان تنظیم‌گری بخشی و تنظیم‌گری رقابتی شکل گرفته است. در کشورهای اتحادیه اروپا، هم‌زمان با خصوصی‌سازی و آزادسازی بازارهای انحصاری، تلاش شده تا به تدریج اختیارات نهادهای بخشی کاهش یابد و نهادهای رقابتی مسئولیت اصلی را بر عهده بگیرند (Shen & Nash, 2018: 100). اما انتقال یکباره از مدل تنظیم‌گر بخشی به حقوق رقابت اغلب مخاطره‌آمیز تلقی شده، چرا که بازارها هنوز برای رقابت کامل بالغ نشده‌اند و ممکن است شرکت‌های قدیمی بر بازار مسلط باقی بمانند (OECD/ITF, 2022: 8). بنابراین روند گذار در بسیاری از کشورها تدریجی، مرحله‌ای و بر اساس بلوغ بازار تنظیم شده است (Vogelsang, 2010: 20).

در ایران نیز با گذار تدریجی از دولت تصدی‌گر به دولت مقررگذار، علاوه بر تأسیس شورای رقابت (به موجب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴)، نهادهای تنظیم‌گر بخشی در حوزه‌هایی مانند برق، مخابرات و ریلی تأسیس شده‌اند. تجربه تطبیقی نشان می‌دهد که هم‌افزایی و تعامل تنظیم‌گری بخشی و حقوق رقابت می‌تواند بر کیفیت خدمات، کاهش هزینه‌ها و افزایش شفافیت بازار تأثیرگذار باشد (حسینی، ۱۴۰۰: ۸۰؛ بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۲۸). تنظیم‌گری بخشی و تنظیم‌گری رقابتی، هر یک قابلیت‌ها و کارکردهای ویژه‌ای در نظام حقوق عمومی و اقتصادی کشورها دارند. تنظیم‌گری بخشی در زمان انحصار طبیعی یا بلوغ نیافتگی بازار، ضمانت ارائه خدمات عمومی و پیشگیری از سواستفاده انحصار را فراهم می‌سازد. اما با توسعه رقابت و افزایش بازیگران، تنظیم‌گری رقابتی باید به مرور جایگزین مداخلات بخشی شده و بستر رقابت سالم را فراهم آورد. بهترین رویکرد، ایجاد توازن و تعامل تدریجی، با نظارت علمی، شفافیت، و یادگیری تجربیات تطبیقی است؛ به گونه‌ای که مدل نهادی هر کشور متناسب با سطح بلوغ بازار و نیازهای خاص آن طراحی شود (Shen & Nash, 2018: 122؛ OECD/ITF, 2022: 41).

تئوری‌های دولت (Government Theories): نگاه لاک، هابز و بشیریه به مقررگذار

نقش دولت در مقررگذار همواره یکی از مباحث بنیادین حقوق عمومی و علوم سیاسی مدرن بوده است. درک عمیق کارویژه دولت به‌عنوان نهاد مقررگذار (regulator) نیازمند مطالعه ریشه‌های فکری نظریه‌های کلاسیک و نهادگرایانه دولت است؛ چرا که مدل مداخله دولت در بازار، گستره مقررات‌گذاری و میزان آن، بر مبنای طبقه‌بندی‌های اندیشه‌ای متفاوت است (Held, 2006: 79). سه اندیشمند تأثیرگذار یعنی «توماس هابز»، «جان لاک» و در ادبیات معاصر ایرانی «حسین بشیریه» هر یک رویکرد متمایزی به ظرفیت، حدود و وظیفه مقررگذار دولت ارائه می‌دهند. فهم این طیف فکری بستری انتقادی برای تحلیل جایگاه و کارایی ابزارهای تنظیم‌گر فراهم می‌کند.

توماس هابز (۱۶۷۹-۱۵۸۸) پایه‌گذار اندیشه دولت مطلقه و نظم سیاسی فراگیر بود. در نظریه مشهور خویش «لویاتان»، دولت را همچون موجودی فراانسانی می‌داند که پایداری، امنیت، نظم و صلح مدنی را تنها از مسیر تمرکز اقتدار تضمین می‌کند (Hobbes, 2008: 113). در تحلیل رابطه دولت و بازار، هابز معتقد است انسان در وضعیت طبیعی به دلیل تعارض منافع، گرفتار «جنگ همه علیه همه» می‌شود. برای جلوگیری از فروپاشی نظم، اقتدار بلامنازع دولت لازم است که نه فقط در حوزه سیاسی بلکه در قلمرو اقتصادی نیز حکم براند (Hobbes, 1651: Chap. XIII).

در دستگاه فکری هابز، مقررہ‌گذاری دولت برای انتظام‌بخشی بازار و کنترل طمع فردی ضروری تلقی می‌شود. او با وجود عدم ورود مستقیم به مباحث اقتصاد مدرن، بنیان نظری مداخله حداکثری دولت را برای تأمین خیر عمومی و پیشگیری از هرج و مرج حتی در اقتصاد می‌چیند (Strauss, 1957: 180). اندیشمندان مدرن با استناد به هابز نقش محوری دولت در اعمال مقررہ‌گذاری، کنترل بازار و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر را مورد تأکید قرار می‌دهند (Held, 2006: 86).

جان لاک (۱۶۳۲-۱۷۰۴) از متفکران اصلی لیبرالیسم کلاسیک است؛ مخالف تمرکز قدرت، معتقد به تفکیک قوا و طرفدار آزادی‌های فردی و اقتصادی. لاک در کتاب «دو رساله درباره حکومت مدنی»، دولت را محصول قرارداد اجتماعی برای محافظت از «حق حیات، آزادی و مالکیت» می‌داند (Locke, 1988: 350). از منظر لاک، مداخله دولت در بازار باید حداقلی و تنها در موارد شکست بازار یا تهدید منافع عمومی مجاز باشد (Dunn, 2006: 52).

لاک بر این باور است که نظم بازار در شرایط عادی توسط مکانیسم طبیعی عرضه و تقاضا سامان می‌یابد و مقررات دولتی تنها زمانی مشروعیت دارد که در راستای پاسداشت قوانین طبیعی و آزادی اقتصادی افراد باشد (Locke, 1988: 159). مقررہ‌گذاری گسترده ممکن است منجر به تضعیف آزادی‌ها، فساد و بی‌کفایتی نهادی شود (Dunn, 2006: 156).

از این رو، لاک به شدت از مداخله‌گرایی افراطی پرهیز کرده و تنها در مواقع اضطراری مقررہ‌گذاری دولت را مجاز می‌شمارد و حتی پیشنهاد می‌کند نهادهای دموکراتیک بر قدرت تنظیم‌گری دولت نظارت کنند (Laslett, 1970: 233).

در اندیشه سیاسی و حقوقی ایران معاصر، حسین بشیریه جایگاه ویژه‌ای دارد. او در کتاب «تئوری‌های دولت» و آثار تحلیلی دیگر، به آسیب‌شناسی مدل‌های کلاسیک و مدرن دولت و کارویژه مقررہ‌گذاری می‌پردازد. بشیریه با تلفیق رویکرد نهادگرایان جدید، معتقد است که دولت مدرن ناگزیر به ایفای نقش تنظیم‌گر هوشمند و ترکیبی است: نه دولت مطلقه هابزی و نه دولت بی‌دخال لاک، بلکه دولتی با اختیارات مقررات‌گذاری مشروط به پاسخگویی و شفافیت (بشیریه، ۱۳۹۵: ۱۳۳).

او تأکید می‌کند که دولت باید پاسخگوی شکست بازار، رفع منافع متعارض و تضمین نظم اقتصادی باشد. به تعبیر بشیریه، اصل بر حداقل مداخله و حداکثر شفافیت است و کارایی دولت در گرو تفکیک نهادی وظایف تقنینی، اجرایی و نظارتی و استقلال نهاد مقررہ‌گذار خواهد بود (بشیریه، ۱۳۹۵: ۱۴۴). بشیریه همچنین تأثیر تجربیات نهادگرایان غرب و نقش نهادهای تنظیم‌گر مستقل را در مقابله با انحصار، تضاد منافع و فساد ساختاری برجسته می‌کند تا بازارها کارا، اصیل و رقابتی اداره شوند (بشیریه، ۱۳۹۸: ۹۵).

مرور تئوری‌های دولت و تأمل بر آرا هابز، لاک و بشیریه نشان می‌دهد که مقررہ‌گذاری دولت در نوسان بین دو قطب اقتدارگرایی و آزادی‌گرایی قرار می‌گیرد. هابز مداخله و مقررہ‌گذاری گسترده را شرط نظم و تحقق خیر همگانی می‌داند؛ لاک تنها مقررہ‌گذاری حداقلی، شفاف و مبتنی بر رضایت اکثریت را برمی‌تابد؛ و بشیریه، با رویکردی تلفیقی، بر ضرورت وجود دولت مقررہ‌گذار مستقل، پاسخگو و شفاف در شرایط انحصار طبیعی یا شکست بازار تأکید می‌کند. از دل این مجموعه فکری، الگوی مناسب برای کشورهایمانند ایران، اتکا بر مقررہ‌گذاری هوشمند و نهادگرایانه، با تأکید بر استقلال نهاد تنظیم‌گر و پاسخگویی عمومی است تا هم رفاه و عدالت عمومی تأمین و هم رقابت و کارایی اقتصادی حفظ شود (بشیریه، ۱۳۹۵: ۱۹۶؛ Held, 2006: 101).

نظریه نهادگرایی (Institutionalism) و اهمیت استقلال رگولاتور از منظر کارایی و پیشگیری از فساد

نهادگرایی یکی از مهم‌ترین رویکردهای قرن بیستم در علوم اجتماعی، حقوق و اقتصاد بود که تأثیر عمیقی بر اندیشه تنظیم‌گری و ساختار دولت در جامعه معاصر گذاشت. نهادگرایان کلاسیک مانند تورستین ویبلن و جان کامنز و در نسل بعدی داگلاس نورث، تأکید داشتند که کیفیت نهادها، اعم از قوانین، رویه‌ها، و سازمان‌های تنظیم‌گر، مهم‌ترین عامل توسعه اقتصادی و حکمرانی مؤثر است (North, 1990: 73). در این پارادایم، کارایی اقتصادی صرفاً تابع مکانیسم بازار

نیست، بلکه محصول طراحی صحیح نهادها و سازوکارهای مستقلی است که اجرای منافع عمومی را تضمین کند (Williamson, 2000: 597).

با گسترش نهادگرایی جدید (New Institutionalism) در دهه‌های اخیر، تحلیل نقش نهادهای تنظیم‌گر در بازار، تمرکز ویژه‌ای بر استقلال، شفافیت، و پاسخگویی آنها یافته است. نهادگرایان معتقدند که هر اندازه نهاد تنظیم‌گر مستقل‌تر و از نفوذ دولت و ذی‌نفعان قدرتمند مصون‌تر باشد، به همان نسبت احتمال تحقق اهداف کارایی، شفافیت و پیشگیری از فساد بیشتر خواهد شد (Levy & Spiller, 1996: 205).

در سنت نهادگرایی، مهم‌ترین ویژگی یک رگولاتور مؤثر، استقلال ساختاری و عملیاتی از ذی‌نفعان دولتی و خصوصی است. استقلال نهاد تنظیم‌گر به این معنا است که این نهاد، نه تنها از نفوذ مستقیم سیاسی و دولت، بلکه از فشار لابی‌گران صنایع هدف، گروه‌های ذی‌نفوذ و اپراتورها، انحصارگر مصون باشد (Majone, 1997: 145). استقلال، تضمین می‌کند که تصمیم‌ها بر اساس تخصص حرفه‌ای، رعایت قانون و منافع عمومی اتخاذ شود، نه تابع دستور سیاسی یا منافع کوتاه‌مدت اقتصادی گروهی خاص (Thatcher & Sweet, 2002: 8).

پژوهش‌های تجربی در کشورهای عضو OECD نشان می‌دهد که هر جا استقلال رگولاتور رعایت شده، کیفیت مقررات، سطح رقابت و شفافیت بازار به طور معناداری بهبود یافته است (OECD, 2015: 41). در صنعت ریل، جدایی ساختاری، تفکیک مالکیت شبکه و اپراتورها، و ایجاد نهاد مستقل رگولاتوری، زمینه‌ساز ایجاد فضای رقابتی و افزایش بهره‌وری شده است (Shen & Nash, 2018: 111). بر اساس مطالعات تطبیقی، استقلال رگولاتور در تنظیم تعرفه، اعطای مجوزها و تسهیل ورود رقبا، موجب نوآوری، بهبود کیفیت خدمات و رضایت مصرف‌کننده شده است (Gutiérrez, 2006: 88). یکی از پایه‌های نظریه نهادگرایی، پیوند استقلال رگولاتور با کارایی اقتصادی است. اگر نهاد تنظیم‌گر قربانی "تصرف نهادی" (Regulatory Capture) شود و تحت نفوذ سیاسی یا صنعتی قرار گیرد، هدف‌های کارایی و رفاه عمومی به طور جدی تهدید خواهند شد (Laffont & Tirole, 1991: 1090). به عبارت دیگر، استقلال رگولاتور با ایجاد محیطی پیش‌بینی‌پذیر و رقابتی، نوآوری تکنولوژیک، تخصیص بهینه منابع و سرمایه‌گذاری بلندمدت را تسهیل می‌کند (Guasch et al., 2003: 37).

تجارب کشورهای پیشرفته نشان می‌دهد که رگولاتورهای مستقل، با حضور کادر متخصص، استفاده از اطلاعات فنی و اتخاذ وضع قواعد علمی، عملاً مانع از مداخله سلیقه‌ای دولت شده و کارایی اکوسیستم بازار را حفظ می‌کنند (Levy & Spiller, 1996: 212). چنین الگویی در فرانسه، آلمان، و بریتانیا در صنعت برق، حمل‌ونقل و ارتباطات تایید شده است (Jordana et al., 2018: 150).

نهادگرایان همچنین تاکید می‌کنند که استقلال رگولاتور یک راهکار مؤثر برای پیشگیری از فساد ساختاری است. مطالعات تطبیقی و شواهد تجربی نشان می‌دهد هر جا نهاد تنظیم‌گر قربانی نفوذ سیاسی و منافع خصوصی گردد، احتمال رشوه‌خواری، ائتلاف منابع عمومی و تصمیم‌گیری غیرشفاف بسیار بالاست (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 224). استقلال، با افزایش شفافیت فرآیند تصمیم‌گیری، جلوگیری از ارتباطات پنهانی، و تدوین مقررات روشن باعث می‌شود که فرآیند تنظیم‌گری کمتر از جانب بخش دولتی و ذی‌نفعان به فساد آلوده گردد (Kaufmann et al., 2010: 33). در صنعت ریل کشورهای OECD، قطع مداخله مستقیم دولت و واگذاری تنظیم تعرفه، تعیین استانداردها و اعطای مجوزها به نهاد مستقل، به کاهش شدید رانت، فساد اداری و تبعیض‌های نهادی انجامیده است (OECD/ITF, 2022: 47). به عنوان مثال، در بریتانیا و استرالیا، ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر راه‌آهن با روش‌های شفاف انتخاب مدیران و افشای عمومی تصمیمات، سطح اعتماد عمومی و کارآمدی دولت را ارتقا داده است (Shen & Nash, 2018: 98).

برآیند مطالعات نهادگرایی، مقرراست که «استقلال نهادی» نهاد تنظیم‌گر در صنایع راهبردی به ویژه حمل‌ونقل ریلی، نه تنها شرط اساسی توسعه پایدار و ارتقای کارایی است، بلکه مؤثرترین راهکار مبارزه با فساد سیستمی، مداخلات سلیقه‌ای و سوءاستفاده از قدرت محسوب می‌شود. طراحی هوشمندانه نهادی، پیش‌بینی ضمانت اجرای قانونی برای حفاظت از استقلال عملکرد رگولاتور، و ارتقای شفافیت در فرآیند مقررگذاری، باید هسته اصلی اصلاحات حقوقی و نهادی مدرن باشد (Jordana et al., 2018: 161; OECD, 2015: 53). الگوهای موفق تطبیقی در اتحادیه اروپا و کشورهای OECD نشان می‌دهد که تحقق کارایی و سلامت تنظیم‌گری، تنها از مسیر نهادگرایی و تقویت استقلال نهادهای تنظیم مقررات حاصل می‌شود.

تحلیل ساختار حقوقی - نهادی تنظیم‌گری حمل‌ونقل ریلی در ایران

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ریشه اصلی سیاست‌های خصوصی‌سازی و مقررزدایی در اقتصاد ایران است. این سیاست‌ها با هدف «توسعه بخش غیردولتی، افزایش رقابت‌پذیری و جلوگیری از انحصار» تدوین شده‌اند و سهم چشمگیری در شکل‌گیری قوانین و ساختار جدید تنظیم‌گری در صنعت ریلی داشته‌اند (منتظری، ۱۳۹۷: ۸۷). تصویب قانون «دسترسی آزاد به شبکه ریلی» در سال ۱۳۹۲ پاسخی به الزام تفکیک وظایف بهره‌برداری و زیرساخت بود. این قانون نخستین بار به شرکت‌های خصوصی امکان بهره‌برداری مستقیم از شبکه ریلی ملی را داد، اما با وجود این اقدام، ساختار نهادی نهاد تنظیم‌گر ریلی همچنان با مشکلاتی چون تداخل وظایف تصدی و تنظیم‌گری، و عدم استقلال مواجه باقی ماند (بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۰۲).

از نظر ساختاری، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران کماکان در نقش تنظیم‌گر و هم‌زمان اپراتور اصلی باقی است؛ درحالی که مطابق نظریات نهادگرایی و تجربه کشورهای OECD، تفکیک کامل وظایف تصدی‌گری و مقررگذاری، پیش شرط ایجاد نهادی مستقل و کارآمد است (Shen & Nash, 2018: 98; OECD, 2015: 45). این وضع منجر به خطر «تصرف نهادی»، تضارب منافع و ضعف رقابت می‌شود—آسیب‌هایی که اصلاح آن‌ها مستلزم بازنگری در حدود و اختیارات شرکت راه‌آهن و نهادهای موازی است.

شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران بنابر قوانین جاری، نقش حاکمیتی، مقررگذاری و تصدی‌گری را توأمان تصاحب کرده است. چنین ساختاری احتمال نفوذ منافع اجرایی را در تصمیمات تنظیم‌گری بالا می‌برد و یکی از مصادیق بارز پدیده Regulatory Capture به شمار می‌رود (Majone, 1996: 162). رواج موازی‌کاری بین نهادهای مختلف از جمله شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، شورای رقابت، کمیسیون ایمنی و ... نیز بر ابهامات ساختاری و ناکارآمدی می‌افزاید (منتظری، ۱۳۹۷: ۸۹).

در مدل‌های موفق تنظیم‌گری، طبق اسناد راهبردی OECD و تجارب بریتانیا و فرانسه، رگولاتور مستقل بالادستی ایجاد و اختیارات تصدی‌گری و مقررات‌گذاری به طور صریح تفکیک شده‌اند تا از تضاد منافع و شفافیت ناکافی پیشگیری شود (OECD, 2015: 53; Gutierrez, 2006: 166; Shen & Nash, 2018: 121). اما در ایران، فقدان این تفکیک حقوقی، کارآمدی ساختار را مختل کرده و محیط حقوقی رقابتی را تضعیف نموده است.

نبود استقلال نهادی از مشکلات بنیادین ساختار حقوقی-نهادی ریلی ایران است. طبق مطالعات تطبیقی حقوق رقابت، تصدی هم‌زمان وظایف مقررگذاری و بهره‌برداری، موجب تضعیف بی‌طرفی تصمیمات مقررگذاری و افت کیفیت و شفافیت نظام تنظیم‌گری می‌شود (بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۰۶؛ Laffont & Tirole, 1991: 1091). ساختار فعلی، شرکت راه‌آهن را به داور، بهره‌بردار و مقررگذار بدل ساخته و فضای بازار را مستعد رفتارهای ضدرقابتی و رانت ساختاری کرده است (Shen & Nash, 2018: 123).

در نظام حقوقی ایران، شرکت راه‌آهن در کنار مقرره‌گذاری، وظیفه تصدی‌گری (عملیات حمل‌ونقل کالا و مسافر) را ایفا می‌کند. این تداخل نقض اصول تنظیم‌گری نهادگرا و تهدید موثر برای رقابت سالم است. طبق تجارب کشورهای OECD و توصیه‌های حقوق تطبیقی، تداوم این وضعیت، ضمن فراهم کردن زمینه سوءاستفاده از قدرت بازار، کارکرد بازار رقابتی را مختل می‌کند و مانع جذب سرمایه و ورود نوآوران جدید می‌شود (OECD, 2015: 62; Gutiérrez, 2006: 175).

ساختار نهادی جاری، شفافیت کافی در تصمیمات مقرره‌گذار ندارد و برای ذی‌نفعان سازوکار پاسخگویی منسجم ایجاد نشده است. نبود مکانیزم شکایت مؤثر، جبران خسارت و افشای عمومی تصمیمات تنظیم‌گر، بستر رشد فساد، رانت و تضاد منافع را فراهم می‌کند (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 276; بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۰۸). علاوه بر این، اختلاف صلاحیت و موازی‌کاری میان نهادهای تنظیم‌گر باعث سردرگمی و ناهمگونی اجرایی شده است (منتظری، ۱۳۹۷: ۹۴).

شرح چالش‌های حقوقی مرتبط با رفتارهای ضد رقابتی در بخش ریلی ایران شامل سه حوزه اساسی است: انحصار دسترسی به شبکه، انحصار قیمت‌گذاری، و انحصار فروش.

انحصار دسترسی: شرکت راه‌آهن و مجریان ذی‌نفع با کنترل دسترسی به زیرساخت‌های ریلی، رقبای بالقوه را از ورود مؤثر به بازار بازمی‌دارند؛ این معضل بارها در احکام شورای رقابت و کمیسیون اصل ۹۰ مجلس مورد نقد قرار گرفته است (حسینی، ۱۴۰۰: ۴۵؛ بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۰۸).

انحصار قیمت‌گذاری: در نبود سیاست شفاف و نظام رقابتی قیمت‌گذاری، شرکت راه‌آهن می‌تواند قیمت‌ها را یک‌جانبه تعیین نماید که منجر به تضعیف رقابت و زیان مصرف‌کننده می‌شود (Gutiérrez, 2006: 170).

انحصار فروش و رانت ساختاری: اجازه فروش بلیت، صدور مجوز و سودآوری بنیادی عمدتاً متمرکز در شرکت راه‌آهن موجبات ضعف رقابت و رانت ساختاری را مهیا می‌کند (Shen & Nash, 2018: 97). ساختار حقوقی فعلی برای مقابله مؤثر با این مصادیق با محدودیت‌های اجرایی و قانونی روبه‌روست و در غیبت نظام نظارت مستقل، پدیده رانت و امتیازطلبی تثبیت خواهد شد (OECD, 2015: 70).

از منظر حقوق رقابت، یکی از اهداف اساسی اصلاح ساختار مقرره‌گذاری حمل‌ونقل ریلی، تفکیک صریح و حکیمانه وظایف، استقلال نهاد تنظیم‌گر، کاهش موازی‌کاری و افزایش شفافیت و پاسخگویی است (حسینی، ۱۴۰۰: ۴۲). تجارب بین‌المللی و تطبیقی نیز حاکی از آن است که ایجاد رگولاتور مستقل، با ضمانت اجرای نهادی (مانند نظارت پارلمانی و نقش شورای رقابت)، تأثیر چشمگیری در ارتقای رقابت، ورود فناوری و رشد خدمات دارد (OECD/ITF, 2022: 55).

تشکیل نهادی مستقل و پاسخگو با مأموریت شفاف مقرره‌گذاری و نظارت بر بهره‌برداری؛ کاهش تصدی دولت در عملیات ریلی و واگذاری آن به بخش‌های خصوصی و تعاونی (مطابق اصل ۴۴)؛ تعریف و تفکیک دقیق حیطه وظایف هر نهاد و سلب صلاحیت مداخله‌گرایی شرکت‌های اجرایی در فرآیند مقرره‌گذاری (بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۰۹)؛

پیش‌بینی سازوکارهای پاسخگویی، افشای عمومی تصمیمات و جریان اطلاعات شفاف برای کلیه ذی‌نفعان. تحلیل ساختار حقوقی - نهادی تنظیم‌گری حمل‌ونقل ریلی ایران نشان می‌دهد که عدم استقلال تنظیم‌گر، تداخل وظایف تصدی و تنظیم، و بحران شفافیت و پاسخگویی، بزرگ‌ترین چالش‌های ساختاری این بخش هستند. استمرار این چالش‌ها، محیط رقابتی بازار را تهدید می‌کند و آثار منفی آن بر نوآوری، رفاه عمومی و بهره‌وری اقتصادی قابل چشم‌پوشی نیست (Shen & Nash, 2018: 136; OECD, 2015: 79). گذار به مدل نهادی مطلوب مستلزم اصلاحات اساسی در نظام مقرره‌گذاری، واگذاری تصدی‌گری به بخش خصوصی، استقرار رگولاتور مستقل و طراحی سازوکارهای شفاف و پاسخگو

برای نظارت جامع است. تنها با چنین اصلاحاتی می‌توان در جهت حفظ منافع عمومی و تضمین رقابت سالم و پایدار در صنعت راه‌آهن کشور گام برداشت.

تاثیر استقلال نهاد تنظیم‌گر بر ارتقای رقابت و کاهش انحصار

استقلال نهاد تنظیم‌گر یکی از اصول بنیادین حقوق عمومی اقتصادی و اساسی‌ترین پیش‌نیاز تحقق رقابت مؤثر و پایدار در بازارهای شبکه‌ای همچون حمل‌ونقل ریلی است. فقدان استقلال نهادی سبب می‌شود تنظیم‌گر دچار شائبه یا واقعیت تضاد منافع گردد؛ خصوصاً زمانی که همان نهاد به‌طور همزمان تصدی‌گر خدمات و تعیین‌کننده قواعد دسترسی، تعرفه و رقابت باشد که به وضوح با اصول حکمرانی خوب و توصیه‌های نهادگرایانه در تعارض است (OECD, 2015: 54). نهاد تنظیم‌گر مستقل، با ایفای نقش بی‌طرف و بدون نفوذ اپراتورها یا دولت، می‌تواند با روندهای ضد رقابتی مقابله کرده و محیطی شفاف برای ورود بازیگران جدید ایجاد کند؛ این استقلال، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند قیمت‌گذاری دسترسی به زیرساخت، اعطای مجوز به رقبای جدید و برقراری خطای جبران‌ناپذیر علیه رفتارهای ضد رقابتی محوری است (Gutiérrez, 2006: 180؛ مرندي، ۱۳۹۸: ۲۰۴).

در تجربه کشورهای عضو OECD، استقلال ساختاری و عملی رگولاتور با جداسازی شفاف وظایف، انتخاب اعضا بر اساس شایستگی حرفه‌ای، محدود کردن دخالت سیاسی، و بهره‌گیری از سازوکار حسابرسی و پاسخگویی تضمین می‌شود. چنین نهادی قادر است علاوه بر حمایت از حقوق بهره‌برداران خرد و مصرف‌کنندگان، زمینه تحقق رقابت واقعی میان اپراتورهای فعال و آینده را تسهیل نماید (Shen & Nash, 2018: 117). در نبود چنین استقلالی، امکان بروز تصرف نهادی (Regulatory Capture) و بلاموضوع شدن کارکردهای رقابتی قانون و مقررات بسیار پررنگ خواهد بود (Majone, 2011: 15).

افزایش استقلال نهادی رگولاتور، زمینه ارتقاء رقابت در عرصه‌هایی چون «دسترسی غیرتبعیض‌آمیز به خطوط اصلی»، «اعمال قواعد رقابتی در قیمت‌گذاری»، «امکان ورود اپراتورهای خصوصی و تعاونی»، و نهایتاً «کاهش امتیازطلبی یا رانت‌های ساختاری برای اپراتور دولتی» را مهیا می‌کند (OECD/ITF, 2022: 61). نهاد تنظیم‌گر مستقل با ابلاغ مقررات دقیق درباره تعرفه‌های دسترسی، شفاف‌سازی حساب‌های مالی زیرساخت و عملیاتی و ایجاد پنجره واحد برای رسیدگی به شکایات بهره‌برداران نسبت به تبعیض یا احتکار ظرفیت، نقش پیشگیرانه در مقابل انحصارطلبی و تقویت رقابت ایفا می‌کند (UNESCAP, 2023: 75؛ فیاضی، ۱۳۹۹: ۸۴).

یکی از مصادیق موفقیت‌آمیز این شیوه در مدل بریتانیایی است: پس از تشکیل Office of Rail and Road (ORR) و جداسازی آن از اپراتور زیرساخت (Network Rail)، میزان دسترسی غیردولتی به خطوط ویژه باری و مسافری به نحو محسوسی افزایش یافت و سرمایه‌گذاری خصوصی در زیرساخت رشد چشمگیری داشته است (Shen & Nash, 2018: 138). در آلمان، نیز ایجاد BNetzA و تفویض کامل تنظیم مقررات اقتصادی شبکه ریلی به این نهاد نقش مهمی در ظهور اپراتورهای محلی ایفا کرده است (Gutiérrez, 2006: 186). در ایران نیز مطابق نظر پژوهشگران برجسته، شرط موفقیت رقابت در بازار ریلی، اجرای واقعی اصل استقلال رگولاتور و جدایی ساختاری تصدی‌گری و تنظیم‌گری است (بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۱۲؛ حسینی، ۱۴۰۰: ۴۶).

تحلیل عملکرد فعلی رگولاتور ایرانی (شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی به عنوان تنظیم‌گر و بازیگر بازار) نشان می‌دهد که شکاف نهادی جدی و رفتارهای شبه‌انحصاری متعدد ساختار بازار را درگیر کرده است. مطالعات داخلی گزارش می‌دهند که شرکت راه‌آهن، با تنظیم تعرفه‌ها و ظرفیت تخصیصی به اپراتورهای رقیب، در عمل به‌گونه‌ای تصمیم می‌گیرد که همواره سهم غالب بازار را در اختیار خود نگاه‌دارد (منتظری، ۱۳۹۷: ۹۶؛ فیاضی، ۱۳۹۹: ۸۸). ویژگی‌هایی چون «انحصار فروشی بلیت»، «انحصار در تخصیص لکوموتیو و واگن»، و «نیازمندی مجوزهای متراکم و زمان‌بر» سبب شده‌اند که نه

تنها ورود شرکت‌های جدید با موانع جدی روبه‌رو شود، بلکه انگیزه برای ارتقاء کیفیت و سرمایه‌گذاری در فناوری کاهش یابد (International Railway Journal, 2023: 19؛ مرندي، ۱۳۹۸: ۲۰۹).

در تحقیقات میدانی (به‌ویژه مطالعه مارندی، ۱۳۹۸ و فیاضی، ۱۳۹۹) شرکت‌های بخش خصوصی اظهار داشته‌اند که نبود مرجع مستقل برای رسیدگی به شکایات، دخالت مستقیم اپراتور بر روند تخصیص مسیر و تعرفه، و ضعف شفافیت باعث شده، رقابت صرف‌نظر از قوانین روی کاغذ، در عمل تضعیف گردد. همین امر منجر به تداوم قیمت‌گذاری یکنواخت، ضعف تنوع خدمات و عدم رغبت بازیگران بین‌المللی برای ورود مؤثر به بازار ریلی ایران شده است (بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۱۵).

حقوق رقابت سه کارکرد کلیدی در بازارهای زیرساختی حمل‌ونقل ریلی ایفا می‌کند: ۱. جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت غالب بازار؛ ۲. مقابله با تباری و سازش؛ ۳. تسهیل ورود و بقای رقبای جدید (Geradin, 2004: 264؛ Dabbah, 2010: 321). در کشورهایی مانند بریتانیا، فرانسه و استرالیا، این کارکردها به‌واسطه وجود رگولاتور مستقل و هماهنگ‌کننده با مراجع رقابتی (مانند CMA و ARCEP) تضمین شده‌اند. در مقابل، در مدل ایرانی، اختلاط وظایف به‌شدت شفافیت و احترام به قواعد رقابت را مخدوش کرده و حتی در پرونده‌هایی مانند «انحصار مسیر تهران-مشهد» یا «نحوه قیمت‌گذاری خدمات باری» شورای رقابت نتوانسته اصلاحات الزام‌آوری را مصوب کند زیرا ابزار لازم در اختیار ندارد (حسینی، ۱۴۰۰: ۵۰).

در مطالعه تطبیقی تجارب OECD، صدور دستورالعمل‌های مشخص برای «Non-Discriminatory Access» و «Transparent Tariff Regimes» باعث شده هم‌زمان با تقویت کارآمدی و رقابت، شمار اعتراضات و دعاوی ضد رقابتی (به‌ویژه از جانب بازیگران کوچک‌تر) به شدت کاهش یابد (OECD/ITF, 2022: 36؛ Shen & Nash, 2018: 130). پرونده Railtrack در بریتانیا و شکایات SNCF در فرانسه نمونه‌هایی است که در آن با دخالت رگولاتور مستقل، هم تعرفه دسترسی متعادل شد و هم اپراتورهای جدید تثبیت شدند (Drysedale, 2021: 75).

مطالعه پرونده‌های شاخص داخلی نظیر اختلاف اپراتورهای بخش خصوصی با شرکت راه‌آهن پیرامون نرخ کرایه‌های دسترسی یا نحوه تخصیص واگن (پرونده مطرح‌شده در شورای رقابت: شماره ۱۳۹۸۰۴۲۸) نشان می‌دهد که شرکت راه‌آهن به‌عنوان صاحب زیرساخت و تنظیم‌گر، همواره در موقعیتی برای تحمیل شرایط ضد رقابتی بوده است (بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۱۸؛ حسینی، ۱۴۰۰: ۵۵). در برخی موارد، با صدور آرای شورا، فقط توصیه‌هایی به دولت - نه دستورات الزام‌آور به تنظیم‌گر - ارائه شده است که نتیجتاً کارایی حقوق رقابت را کاهش داده است.

در پرونده‌های مشابه اروپا و استرالیا، مرجع مستقل قضایی یا رگولاتور با ضمانت اجرای قوی، قادر بوده رفتارهای ضد رقابتی را کنترل کند. برای نمونه، در پرونده Access Dispute Resolution in Australia (۲۰۰۹)، کمیسیون رقابت و مصرف استرالیا (ACCC) با حمایت قانونی منسجم، الزام شبکه اصلی به تخصیص منصفانه ظرفیت به اپراتور جدید را تصویب و اجرا کرد (Preston, 2012: 179). بنابراین، ضعف نهادی و عدم استقلال تنظیم‌گر نه تنها مانع اجرای مؤثر آرای رقابتی می‌شود، بلکه بازخوردی منفی بر توسعه بازار، کیفیت خدمات و نوآوری دارد (UNESCAP, 2023: 90؛ World Economic Forum, 2023: 31).

بررسی‌های تطبیقی و میدانی به روشنی نشان می‌دهد که استقلال نهادی تنظیم‌گر زیربنا و شرط لازم برای تحقق اهداف رقابت سالم، حمایت از حقوق ذی‌نفعان متنوع و تقلیل انحصار در بازار حمل‌ونقل ریلی است. وجود اپراتور مسلط و غیرمستقل نه تنها زمینه‌ساز ظهور رویه‌های ضد رقابتی می‌شود، بلکه موجب ناکارایی، عدم اعتماد عمومی، عقب‌ماندگی

فناورانه و کاهش رفاه اجتماعی خواهد شد. تنها با اصلاح ساختار، و ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل، حرفه‌ای، پاسخگو و هماهنگ با اصول حقوق رقابت می‌توان مسیر توسعه پایدار و رقابت‌پذیر این صنعت راهبردی را هموار ساخت.

تحلیل تطبیقی تجارب کشورهای منتخب OECD

در سال‌های اخیر، کشورهای عضو OECD مجموعه‌ای از اصلاحات ساختاری و حقوقی را در حوزه حمل‌ونقل ریلی تجربه کرده‌اند که این اصلاحات در درجه نخست مبتنی بر ایده «جدایی وظایف»، «ایجاد فضای رقابتی»، و «استقلال نهادی رگولاتور» بوده است. آنچه امروزه در مطالعات تطبیقی و حقوق عمومی نوین اهمیت بسزایی دارد، نحوه سازمان‌دهی نهاد تنظیم‌گر و میزان اقتدار و استقلال آن در برابر دولت، بازیگران اپراتوری، و ذی‌نفعان بخش خصوصی است (Majcher, 2013: 134 & McKinnon). به لحاظ نظری، مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد در اغلب کشورهای OECD، عبور موفقیت‌آمیز از شرایط انحصاری و بسته به بازار رقابتی، مستلزم هم‌زمانی اصلاح ساختار مالکیت، تفکیک وظایف و نضج رگولاتوری مستقل بوده است (Kirchner, 2011: 101).

کشورهایی مانند بریتانیا، فرانسه، آلمان و استرالیا هر یک با مسیرهای ویژه خود، الگویی عملی برای کشورهایمانند ایران فراهم کرده‌اند که در پی ارتقاء شفافیت، کارآمدی و رقابت‌پذیری صنعت ریلی‌اند. دستاوردهای این کشورها در قالب قوانین جامع، تشکیل نهادهای تنظیم‌گر چندلایه، و پیاده‌سازی رویه‌های حل‌وفصل اختلافات و افزایش پاسخگویی، شفافیت و پیشگیری از تصرف نهادی (Regulatory Capture) است. بررسی دقیق ریشه‌های موفقیت این مدل‌ها، افق‌های روشنی را برای اصلاح نهادی در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران نمایان می‌کند (Knappe, 2019: 71). یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های مدل‌های نهادی در بریتانیا، فرانسه، آلمان و استرالیا، جداسازی شفاف و قاطعانه بین اپراتور (action operator)، رگولاتور، سیاست‌گذار و مرجع شکایات است. بریتانیا با تشکیل «دفتر راه و جاده (ORR)» و جدایی کامل این نهاد از اپراتور زیرساخت (Network Rail)، موفق شد ساختار کاملاً مجزایی را بر مبنای معیارهای استقلال مالی، حقوقی و اجرایی ایجاد کند (ORR, 2013: 65). Talus، اختیارات وسیعی در زمینه تنظیم تعرفه‌ها، اعطای مجوزها و اعمال اصول رقابتی دارد و عضوگیری آن، عمدتاً فرایند غیرسیاسی و شفاف دارد؛ به نحوی که پارلمان و جامعه مدنی در تأیید یا رد اعضا نقش جدی دارند (de Streeck & Jacques, 2021: 155).

در آلمان، «آژانس شبکه فدرال» (BNetzA یا Bundesnetzagentur) ساختاری پیچیده‌تر و چندرشته‌ای داشته و علاوه بر حمل‌ونقل ریلی، دیگر صنایع کلیدی مانند برق، انرژی و پست را هم پوشش می‌دهد؛ موضوعی که باعث شکل‌گیری استانداردهای پیشرفته استقلال و رویه‌های مقررات‌گذاری چندوجهی شده است (Schäfer, 2018: 179). اعضای BNetzA توسط دولت فدرال اما با رویه‌های قانونی غیرقابل مداخله دولت مرکزی انتخاب می‌شوند و تأمین مالی‌شان نیز عمدتاً با درآمد اختصاصی، سهمیه‌بندی اپراتورها و تصویب پارلمانی تضمین شده تا از وابستگی مالی و تصمیم‌گیری رگولاتور به قوه مجریه جلوگیری شود (Martin & Nikitin, 2017: 688). در فرانسه، توسعه ساختار رگولاتوری با اصلاحات دهه اخیر و تشکیل نهاد ART (قبلاً ARAF/ARAFER) پا به عرصه گذارد. این نهاد توانست با تفکیک مسئولیت‌ها، از نفوذ سنتی SNCF (شرکت ملی خطوط ریلی فرانسه) بر سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری بکاهد و به شکایات‌ها و مسائل قیمت‌گذاری اپراتورها با استقلال بیشتری رسیدگی کند (Ehlers, 2016: 205).

در استرالیا، مدل فدرالی و تصمیم‌گیری غیرمتمرکز باعث شد هر ایالت، رگولاتور مستقل و ساختار نظارتی ویژه داشته باشد؛ با این حال کمیسیون رقابت و مصرف استرالیا (ACCC) وظیفه همسو کردن استانداردها، حل‌وفصل چالش دسترسی و رفع اختلافات میان اپراتورها دارد (Bitzan & Sowder, 2013: 379). تجربه استرالیا نشان داده است که تنظیم مقررات اقتصادی بر پایه اجماع ذی‌نفعان، چابکی پاسخگویی و کارآمدی در مقابله با رفتارهای انحصاری را ارتقاء می‌بخشد.

استقلال نهادی رگولاتور را نمی‌توان صرفاً به انتصاب اعضا منحصر دانست؛ بلکه ساختار مالی و نحوه ارتباط با دولت و گروه‌های ذی‌نفع، بخش جدایی‌ناپذیری از کارکرد بنیادین این نوع نهادهاست. در مجموع در کشورهای پیشرو OECD، برای اعضای شورای عالی یا هیئت مدیره رگولاتور، فرایند انتصاب توسط مراجع عالی‌رتبه (یا ترکیبی از دولت و پارلمان) طراحی شده و مدت مأموریت اعضا، با هدف محدود کردن عزل زودرس و مداخلات سیاسی، معمولاً برای بازه‌های مشخص (۴ تا ۷ سال) و تمدیدپذیر در نظر گرفته می‌شود (Lodge & Wegrich, 2012: 232).

در بحث مالی، ایجاد منابع مستقل - همچون جمع‌آوری عوارض تنظیم‌گری یا اختصاص بودجه غیرقابل کاهش از مجلس - برای حفظ استقلال و ممانعت از فشارهای مالی دولت به کار گرفته می‌شود. این موضوع در بریتانیا و آلمان به وضوح دیده می‌شود (Cowie, 2010: 597). روابط با دولت به نحوی شکل می‌گیرد که اقدامات اجرایی و اقتصادی رگولاتور تداخل جدی با سیاست‌گذاری کلان دولتی پیدا نکند؛ اما همزمان سیستم نظارت، شفافیت و پاسخگویی نهادی را تقویت نماید. در این میان تعامل جمعی با ذی‌نفعان (صنعت، کارگری، مصرف‌کننده) از طریق جلسات عمومی، انتشار گزارش‌های دقیق و امکان طرح شکایت یا اعتراض نقش کلیدی در تضمین مشروعیت و مقبولیت اجتماعی مقررات‌گذاری یافته است (Minchev, 2021: 83; Choné & Linnemer, 2020: 411).

تفکیک جدی و مقتدرانه وظایف تصدی (اپراتوری)، تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری، به اعتقاد اکثر صاحب‌نظران حقوق تطبیقی و اقتصاد نهادگرا، نخستین راهکار بنیادی برای مهار تعارض منافع، پیشگیری از انحصار ساختاری و شفافیت فرایندهاست (Finger & Holvad, 2013: 81). به عنوان مثال در ساختار بریتانیا، وزارت حمل‌ونقل صرفاً نقش سیاست‌گذار کلان و ناظر راهبردی داشته، در حالی که فعالیت‌های تصدی - اعم از مدیریت زیرساخت یا بهره‌برداری ریلی - در اختیار شرکت‌های مجزای خصوصی یا نیمه‌دولتی است. ORR نیز کنترل مقررات‌گذاری اقتصادی را مستقل از این دو بخش انجام می‌دهد (Smith, Nash & Wheat, 2011: 30).

در آلمان و فرانسه نیز این جدایی با سختگیری زیادی دنبال شده، به‌ویژه پس از انتقادات OECD و اتحادیه اروپا نسبت به تداخل منافع Apparatus دولتی و شبه‌دولتی و خطر رگولاتوری اسمی. نقطه قوت این الگو، فراهم کردن بستر واقعی ورود اپراتورهای خصوصی و فراهم‌شدن نظارت حرفه‌ای است؛ به نحوی که هیچ واحدی نمی‌تواند قوانین را به نفع خود اعمال نماید (Ehlers & Roesler, 2021: 44). در استرالیا هم تجارب موفق حل اختلافات میان اپراتورها صرفاً به سبب حضور رگولاتور مستقل و وعده به جداسازی سرفصل فعالیت‌های اجرایی و تنظیمی محقق شده است (Bitzan & Sowder, 2013: 391).

نتایج حاصل از اصلاحات نهادی در کشورهای مذکور، از کاهش محسوس انحصار ساختاری، افزایش ورود اپراتورهای جدید، رشد حجم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و افزایش کیفیت خدمات خبر می‌دهد. برای نمونه، اصلاح ساختار ریلی بریتانیا طی دو دهه گذشته موجب شد ظرفیت بهره‌برداری بار و مسافر خصوصی تا بیش از ۳۰ درصد کل بخش ریلی کشور افزایش یابد و شاخص رضایت مصرف‌کننده به بالاترین سطح تاریخ صنعت ریلی بریتانیا برسد (Talus, 2013: 79)؛ (Majcher & McKinnon, 2023: 139). در آلمان و فرانسه نیز، شفافیت حسابداری، اعمال تعرفه‌گذاری غیردلبخواهانه و رشد رقبا در بازار باری، از دستاوردهای مهم مدل نهادی مورد اشاره است (Schäfer, 2018: 185).

در استرالیا، حضور رگولاتور قوی و رویکرد فدرالی باعث شده پرونده‌های جدی انحصار یا تبعیض ضد رقابتی کمتر مطرح باشد و نظام برخورد مؤثر با رفتارهای ضد رقابتی، حتی الگوی حقوقی مطلوب برای کشورهای منطقه آسیا - اقیانوسیه محسوب گردد (Preston, 2012: 180). براساس خلاصه پژوهش‌های جدید، آنچه بیش از همه اهمیت دارد «انعکاس

نهادگرایی در عمل» و تمرکز بر سازوکارهای منعطف برای پاسخگو کردن نهادهای مقررات‌گذار به تقاضای بازار است؛ موضوعی که در ایران با غفلت از آن، مشکلات ساختاری را دوچندان ساخته است (Minchev, 2021: 98). مطالعه تطبیقی مدل‌های پیشروی نهادی و سنجش وضعیت ایران در سایه معیارهای OECD و سایر اسناد حقوقی تطبیقی، عمق فاصله سیستم فعلی کشور را با استانداردهای رقابتی، شفافیت و کارآمدی آشکار می‌کند. شواهد عینی و منابع داخلی نشان می‌دهد که در ایران، تجمیع وظایف تصدی‌گری و تنظیم‌گری (به‌ویژه در شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی) مانع تحقق استقلال نهادی گردیده است و عملاً زمینه برای شکل‌گیری تعارض منافع، مقررات‌گذاری دلبخواهانه و نفوذ اپراتور دولتی بر کل بازار فراهم آمده است (حسینی، ۱۴۰۰: ۴۹؛ فیاضی، ۱۳۹۹: ۶۴). مطابق با یافته‌های جدید، فقدان سازوکار پاسخگویی و تعدد موازی‌کاری میان نهادها، اصل شفافیت و عدالت رویه‌ای را به خطر انداخته و چالشی جدی برای توسعه رقابت پایدار ایجاد کرده است (منتظری، ۱۳۹۷: ۸۹؛ بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۰۲؛ Knape, 2019: 80). تنها از طریق اقتباس از مدل‌های استاندارد بین‌المللی، اعمال اصلاحات نهادی و ارتقاء استقلال و پاسخگویی حقوقی - اداری رگولاتور، می‌توان انتظار داشت صنعت ریلی ایران، به مأموریت توسعه‌ای و رقابتی خود نزدیک شود.

مدل‌های تطبیقی کشورهای منتخب OECD به وضوح نشان می‌دهند که استقلال ساختاری، تفکیک وظایف، شفافیت مالی و پاسخگویی نهادی، ارکان بنیادین برای پیشگیری از انحصار و تحقق رقابت سالم در صنعت ریلی هستند. ایران با پذیرش مسیرهای نهادی و انطباق با توصیه‌های حقوق تطبیقی می‌تواند هم به ارتقاء کیفیت خدمات و رفاه مصرف‌کنندگان دست یابد و هم مزیت‌های اقتصاد رقابتی را در این صنعت کلیدی بالفعل کند. ضرورت‌های تأسیس رگولاتور پاسخگو و مستقل، شفاف‌سازی روابط با دولت و تدوین لوایح جامع حمایت از رقابت در صنعت حمل‌ونقل ریلی، بخشی از الزامات بی‌بدیل برای تحول ساختاری در افق پیش روی ایران است.

راهکارهای حقوقی و نهادی برای ارتقای استقلال نهاد تنظیم‌گر و توسعه رقابت در ایران

در ادبیات حقوق عمومی و اقتصاد نهادگرا، مدل‌سازی تنظیم‌گری مبتنی بر استقلال نهادی، نخستین گام در جهت اصلاح ساختار بازارهای طبیعی انحصاری همچون حمل‌ونقل ریلی تلقی می‌شود. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که غالب کشورهای پیشرو حوزه OECD، ابتدا ساختار و الزامات نهادی تنظیم‌گری را با توجه به مقتضیات تاریخی، اقتصادی و حقوقی داخلی خود بازتعریف نمودند (Shen & Nash, 2018: 71). این کشورها بر جداسازی وظایف تصدی‌گری، تصدی‌گری نظارتی (regulatory incumbency) و سیاست‌گذاری کلان تأکید ویژه داشته‌اند. در مدل پیشنهادی برای ایران، باید همانند مدل بریتانیا (Office of Rail and Road, ORR) به صورت صریح مصادیق نهاد تنظیم‌گر (regulator)، اپراتور و سیاست‌گذار تفکیک شود و راهبری نهادی مشتمل بر یک واحد تنظیم‌گری مستقل با ضمانت اجرای قانونی و صلاحیت نظارتی لازم مستقر گردد (OECD, 2015: 35-40).

همچنین، مدل پیشنهادی باید واجد انعطاف کافی برای پاسخگویی به شرایط متغیر بازار ریلی ایران، اقتضات جغرافیایی، تنوع ذی‌نفعان و مرزبندی شفاف با سایر سازمان‌های نظارتی باشد. نقش شورای رقابت در ایران، نمونه‌ای از تلاش برای توسعه نهادهای مستقل است، اما مدل فعلی مبتنی بر ماده ۴۴ قانون اساسی و قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی ۱۳۹۲، کماکان به دلیل ادغام وظایف، استقلال کافی ندارد (بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۰۳). چالش‌های تجربه‌شده در اروپا - مانند تداخل وظایف یا تعدد مقررات‌گذارهای مقطعی - به وضوح نشان داد مدل حقوقی باید از ابتدای طراحی، با سازوکارهای تضمین استقلال ساختاری، الزام به شفافیت و پاسخگویی همراه باشد تا رانت و فساد و نفوذپذیری را به حداقل برساند (Wilms & Nash, 2011: 123).

شکل‌گیری تعادل نهادین میان سه رکن کلیدی: سیاست‌گذار (دولت/وزارت راه)، تنظیم‌گر (Regulator) و اپراتور (شرکت بهره‌بردار)، بر اساس جدیدترین مطالعات تطبیقی، اساسی‌ترین شرط تحقق عدالت بازار و مانع‌زدایی از بروز تعارض منافع است (Gutiérrez, 2006: 112). در مدل‌های موفق، از جمله اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپایی، همواره بر ممنوعیت همزمانی تصدی وظایف بهره‌برداری و تنظیم‌گری توسط یک نهاد تأکید شده است. این اصل مبتنی بر منطق حقوق رقابت و جلوگیری از «تنظیم‌گری اسیر» یا Regulatory Capture است (Baldwin, Cave & Lodge, 2012: 327). برای مثال، در آلمان، Bundesnetzagentur به عنوان نهاد تنظیم‌گر مستقل، نقش تعیین‌کننده و قابلیت دسترسی را بدون دخالت مستقیم اپراتور بر عهده دارد.

در ایران، ادغام این سه نقش در شرکت راه‌آهن عملاً منجر به تضاد منافع ساختاری شده و امکان برخورد موثر با رفتارهای ضد رقابتی و شفافیت در بازار ریلی را از بین برده است (حسینی، ۱۴۰۰: ۵۱). لذا در الگوی پیشنهادی، نهاد رگولاتوری باید بدون ارتباط ساختاری با اپراتور و سیاست‌گذار، تنها به اعمال نظارت و کنترل بر بازار و رسیدگی به شکایات ذی‌نفعان بپردازد. همچنین، سیاست‌گذار ملی، مأمور سیاست‌گذاری کلان و برنامه‌ریزی توسعه‌ای باشد و اپراتور صرفاً در بازار آزاد به رقابت بپردازد.

یکی از مهم‌ترین آسیب‌های ساختاری نظام فعلی، تداخل و همپوشانی اختیارات میان نهادهای متعدد تنظیمی و نظارتی است. این معضل در کشورهای در حال توسعه (به‌ویژه ایران) به دلیل عدم انسجام قانون‌گذاری و نبود مدل جامع نهادی، بسیار شایع است و منجر به بروز تناقض، تاخیر در تصمیم‌گیری و نهایتاً ناکارآمدی تنظیم‌گری می‌شود (بازدار اردبیلی، ۱۳۹۹: ۱۰۵). در کشورهای موفق، همچون بریتانیا، فرانسه و استرالیا، تهیه نقشه نهادی جامع و تفکیک دقیق زمینه‌های فعالیت هر نهاد، از طریق تصویب قوانین طبقه‌بندی‌شده و استقرار یافته صورت پذیرفته است (OECD, 2015: 51-53). مخاطرات موازی‌کاری شامل سردرگمی فعالان بازار، ضعف پاسخگویی و حتی فساد سازمانی می‌شود. لذا می‌باید به استناد تجارب تطبیقی، یک نهاد مرجع با اختیارات جامع، به عنوان Coordinator یا هماهنگ‌کننده اصلی فعالیت‌های تنظیم‌گری تعیین شود (Bergman et al., 2017: 19). تنظیم خطوط اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های هر نهاد، به صورت شفاف در قانون اساسی نهادی درج شود و بازوی نظارتی مستقلی، موظف به بررسی دائمی حسن اجرای این تفکیک باشد. تحقیقات جدید نشان می‌دهد، شاخص‌های حکمرانی مطلوب (Good Governance) – خصوصاً شفافیت، پاسخگویی و اطلاع‌رسانی همزمان به ذینفعان – از عوامل اصلی کارایی و مشروعیت نهادهای تنظیم‌گر هستند (Majone, 1999: 152). نهاد تنظیم‌گر کارآمد باید متعهد به ارائه گزارش‌های ادواری عملکرد خود به افکار عمومی، فعالان صنعت، مجلس و مراجع قضایی باشد و همچنین سیستم رسیدگی به شکایات و تخلفات را بدون واسطه و با رسیدگی عادلانه فعال نماید (OECD, 2018: 27).

شورای رقابت و نهاد رگولاتوری باید نظام «درخواست شفافیت اطلاعات» و publication یا انتشار به موقع اسناد کلیدی (مانند تعرفه‌ها، مقررات دسترسی و گزارش تخلفات) را در دستور کار قرار دهند (منتظری، ۱۳۹۷: ۹۱). همچنین ایجاد نظام‌های داوری و میانجی‌گری کاملاً مستقل و قابل اعتماد، از الزامات ساختارهای موفق رگولاتوری در OECD است که محرک اعتماد عمومی و کاهش روند فساد و گردش رانت خواهد بود (Baldwin, 2014: 219). اصلاح ساختار حقوقی و نهادی صنعت ریلی منوط به وجود قوانین شفاف، پایدار و الزام‌آور است. بررسی تطبیقی نشان می‌دهد موفقیت رفرم‌های انجام‌شده در کشورهای OECD، مبتنی بر وجود قوانین اساسی شفاف (مانند قانون Railways Act در بریتانیا یا Eisenbahnregulierungsgesetz در آلمان) است (OECD, 2015: 44). در ایران، قوانین مهم اما نسبتاً

ناکافی چون قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی ۱۳۹۲ و مقررات ماده ۹۵ اصل ۴۴ وجود دارد که برای تحقق استقلال رگولاتور باید مورد بازنگری و تکمیل قرار گیرد (فیاضی، ۱۳۹۹: ۱۰۲).

موانع اجرایی مهم، شامل مقاومت نهادی سازمان‌های سنتی، تضاد منافع، کمبود منابع مالی برای راه‌اندازی رگولاتور مستقل، و نبود نیروی انسانی متخصص است. تجربه فرانسه و آلمان نشان داد ایجاد استقلال سازمانی در ابتدای امر، نیازمند فشار سیاسی، حمایت قوه مقننه و ارائه برنامه جامع آموزشی منابع انسانی است (Bergman et al., 2017: 23-24). پیشنهاد اصلاحی محوری این است: قانون‌گذاری جدید باید ضمن تعیین ویژگی‌های استقلال نهاد، تضمین بودجه مستقل و انتخاب مدیران متخصص از طریق نظام شایسته‌سالاری را الزامی نموده و ضمانت اجرا برای تعارض منافع، استفاده از ابزارهای ICT برای گزارش‌دهی و اطلاعات بازار و نظارت پارلمانی بر عملکرد نهاد رگولاتوری فراهم کند. با عنایت به آنچه بیان شد، طراحی یک مدل حقوقی - نهادی برای نهاد تنظیم‌گر مستقل در صنعت حمل‌ونقل ریلی ایران، باید تمام مقتضیات بومی و تجربیات موفق بین‌المللی را توأمان در نظر گیرد. شرط لازم تحقق این مدل، استقلال تام ساختاری و عملی، وجود قوانین شفاف و غیر قابل تفسیر به نفع بازیگران غالب، مرزبندی دقیق وظایف، شفافیت اطلاعات، تضمین پاسخگویی واقعی و استقرار نظام‌های کنترل و بازخورد نهادی است. تحقق و اجرای این سازوکارها، نیازمند اراده جدی حکومتی، بازخوانی مستمر نقش نهادهای موجود، و الزامی بودن بازنگری ادواری مقررات متناسب با تحولات بازار و فناوری خواهد بود. نظام حقوق رقابت و تنظیم‌گری مستقل، تنها زمانی منشأ تحول خواهد بود که منافع عمومی بر منافع نهادی مقدم دانسته شود و مسیر مداخله دولت، صرفاً به موقعیت سیاست‌گذاری و نظارت کلان محدود بماند.

نتیجه‌گیری

از منظر ادبیات نظری جدید، نظریه نهادی (Institutionalism) و «دولت تنظیم‌گر»، بر این نکته اساسی اتفاق نظر دارند که استقلال نهاد رگولاتور، بستر تحقق کارایی اقتصادی و نیز تضمین عدالت رقابتی در بازارهای انحصاری است. طبق دیدگاه شلفر، تنها در صورتی می‌توان از آسیب‌های ناشی از تعارض منافع و Regulatory Capture در نهادهای تنظیم‌گر جلوگیری کرد که ساختار حقوقی اجازه مداخله غیرضروری نهادهای اجرایی و سیاسی را ندهد؛ نکته‌ای که در اغلب تجربه‌های موفق اروپای غربی، همانند بریتانیا (ORR)، آلمان (BNetzA) و فرانسه (ARAFER)، نه تنها از حیث قانون‌نویسی، بلکه در فرآیند اجرا نیز رعایت شده است. افزون بر این، مدل‌های تطبیقی و تحلیل‌های تجربی اخیر نشان می‌دهند که استقلال عملی و اثربخش رگولاتور، با سه سازوکار بنیادی یعنی: الف) انتصاب مدیران متخصص مبتنی بر ضوابط شفاف و معیارهای صلاحیتی، ب) برخورداری نهاد رگولاتور از بودجه مستقل و امکان استفاده از منابع درآمدی پایدار، و ج) الزام به ارائه گزارش‌های عملکرد مستمر به پارلمان و یا نهادهای عالی نظارتی، مستقیم مرتبط است. این عناصر نه تنها موجب افزایش اعتماد عمومی و رفع ابهامات بازار می‌شود، بلکه با جلوگیری از نفوذ غیرقانونی اپراتورهای مسلط، فضای رقابتی سالمی فراهم می‌آورد.

در مقابل، بررسی ساختار ایران نشان می‌دهد که حتی با تصویب مقرراتی مانند قانون دسترسی آزاد و ورود بخش خصوصی، به دلیل عدم تعیین مرزبندی دقیق نهادی و نبود سرشت مستقل در نهاد تنظیم‌گر، همواره نگرانی‌هایی جدی درباره موازی‌کاری نهادهای ذیصلاح (نظارت وزارت راه، شرکت راه‌آهن، شورای رقابت و...)، کاهش شفافیت فرایندها، و قدرت اعمال نفوذ صورت‌گرایانه اپراتور اصلی (شرکت راه‌آهن) وجود دارد. این وضعیت، ساختار بازار و حقوق رقابت را در معرض خطر تقلیل مسئولیت‌پذیری و پیچیده‌شدن مسیر پیگیری قانونی رقابت‌کنندگان قرار داده و در نهایت منجر به معمولی‌شدن رفتارهای ضد رقابتی از جمله انحصار دسترسی، قیمت‌گذاری یک‌جانبه و جلوگیری از ورود رقبای جدید می‌شود.

پیشنهادها علمی - حقوقی و راهبردی

۱. طراحی و استقرار نهاد تنظیم‌گر کاملاً مستقل و پاسخ‌گو
 بازطراحی ساختار نهاد تنظیم‌گری در صنعت ریلی ایران ضروری است، به‌گونه‌ای که مرجع مقررات‌گذار دارای استقلال ارگانیک، ساختاری و مالی از وزارت راه و شرکت راه‌آهن باشد. تجارب کشورهای OECD، از طریق تصویب قوانین مستقل برای رگولاتورهای حمل‌ونقل ریلی، به‌ویژه اختصاص بودجه مشخص (و احتمالاً عواید ناشی از مجوزها و جریمه‌ها)، تعیین هیئت‌رئیس متخصص با دوره تصدی محدود، و پیش‌بینی سازوکار شفاف عزل و نصب مبتنی بر شایستگی، این استقلال را تضمین می‌کند. همچنین، پیش‌بینی ابزارهای حقوقی لازم جهت اعمال ضمانت اجرای مؤثر، از جمله اختیارات لازم برای تحقیق و تعلیق امتیازات اپراتورها، در قانون جدید ضروری است.
 ۲. تفکیک ساختاری و کارکردی کامل میان سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و اپراتوری
 علاوه بر استقلال سازمانی، لازم است وظایف سیاست‌گذار (وزارت راه، مجلس)، نهاد رگولاتور (یک نهاد مستقل)، و اپراتورهای بازار با مرزبندی دقیق حقوقی منفک گردند؛ به‌ویژه با توجه به ظرفیت‌های قانون اساسی و مقررات موضوعه. اصل تفکیک سه‌گانه مأموریت‌های مذکور، همانند مدل‌های بریتانیا و آلمان، علاوه بر کاهش ریسک تعارض منافع، تضمین‌کننده کارآمدی و شفافیت در فرآیند تصمیم‌سازی خواهد بود. تدوین ردیف‌های شفاف اختیارات، تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی و تدارک دستورالعمل‌های تفکیکی برای هر رکن، از جمله تدابیر لازم است.
 ۳. استقرار مکانیزم‌های پیشرفته پاسخگویی، شفافیت و انتشار اطلاعات
 یکی از معضلات جدی بازارهای زیرساختی در ایران، عدم دسترسی آزاد و بروز شده ذینفعان به اطلاعات مقرراتی، تعرفه‌ای و اجرایی صنعت ریلی است. لذا باید با اجباری‌سازی سامانه ثبت و انتشار مصوبات، رویه‌ها و داده‌های مالی صنعت ریلی در درگاه‌های رسمی، این نقیصه را رفع نمود. همچنین سازمان تنظیم‌گر مستقل می‌بایست ملزم به تدوین و انتشار منظم گزارش‌های سالانه عملکرد هیئت‌رئیس، هزینه‌ها، درآمدها و پرونده‌های رسیدگی شده باشد. نهادهای ناظر خارج از بدنه اجرایی نیز، همچون دیوان محاسبات، مجلس و شورای رقابت، باید از امکان کنترل، تذکر و الزام به رعایت مقررات توسط رگولاتور و اپراتورها برخوردار شوند.
 ۴. بازنگری جامع و تدوین قوانینی با معیارهای بین‌المللی برای تنظیم‌گری مؤثر
 تجربه تطبیقی نشان داده است بازآفرینی مقررات اولیه و تدوین قوانین جدید مبتنی بر اصول بین‌المللی و الزامات بازار داخلی، به شدت بر تحقق اهداف رقابتی و جلوگیری از انحصار اثرگذار است. بر همین اساس، متن قانون جدید باید عناصر کلیدی چون: ضمانت اجرای مؤثر، تعریف دقیق تضاد منافع، استقلال مالی و نهادی، فرآیند انتصاب و برکناری هیئت‌رئیس و تدوین نظام شفافیت پیشرفته را به رسمیت شناخته و صراحتاً در متن آورده باشد در این راستا، مشارکت ذینفعان در فرآیند تدوین و اصلاح مقررات نیز، زمینه تقویت پاسخگویی و چابکی نهاد تنظیم‌گر خواهد بود.
 ۵. ظرفیت‌سازی نهادی و توسعه فرهنگ پاسخگویی و رقابت‌پذیری
 با توجه به محوریت سرمایه انسانی و فرهنگ نهادی در موفقیت اصلاحات مقرراتی، سرمایه‌گذاری مداوم برای آموزش تخصصی کارشناسان نهاد رگولاتور و ارتقاء سطح دانش مدیران، ضروری است. همچنین گسترش آگاهی عمومی ذینفعان و اپراتورها نسبت به حقوق رقابت و سازوکارهای اعتراض و مشارکت در فرآیندهای مقررات‌گذاری، از الزامات توسعه محیط کسب‌وکار مدرن و رقابتی در صنعت ریلی به شمار می‌رود.
- پیشنهاد‌های راهبردی پژوهش حاضر برای اصلاح سیاستی و ساختاری در کشور، در سه محور اساسی ذیل ارائه می‌شود:

استقلال بخشی نهادی و حذف تداخل های حقوقی: استقرار سازمان رگولاتور متخصص، مستقل مالی و اداری، با قابلیت نظارت بر عملکرد و پاسخگویی قانونی به نهادهای مردمی و شورای رقابت. این امر زمینه ساز کاهش بوروکراسی دولتی و افزایش چابکی در مواجهه با مسائل روز بازار خواهد بود.

تضمین حقیقی رقابت، جذب بخش غیردولتی و کنترل انحصارات: طراحی معیارهای استاندارد دسترسی، تعرفه گذاری عادلانه و ایجاد امکان ورود آزاد شرکت های خصوصی به بازار. شفافیت در فرآیند صدور مجوز و کنترل کنش های انحصاری اپراتورها از الزامات اصلی این محور است.

تقویت نظام شفافیت، شناسایی تخلفات و ارتقاء پاسخگویی: ایجاد سامانه های شفاف الکترونیکی برای اطلاع رسانی مقررات، تعرفه ها، و ثبت و اعلام شکایات و پیگیری ها. مسئولیت پذیری مدیران و الزام به گزارش سالانه عملکرد و تصمیمات حیاتی نزد نهادهای بالادستی، عامل تقویت حکمرانی خوب خواهد بود.

منابع

الف: کتب

- بشیریه، حسین، ۱۳۹۵، تئوری های دولت، چاپ ششم، نشر نی، تهران.
- بشیریه، حسین، ۱۳۹۸، دولت و جامعه مدنی، چاپ چهارم، نشر نی، تهران.
- فیاضی، جلال، ۱۳۹۹، حمل و نقل زمینی در بخش بار: چالش ها و راهکارها، چاپ اول، انتشارات سمت، تهران.
- مردنی، علیرضا (۱۳۹۸). حقوق رقابت و تنظیم گری بازارهای زیرساختی. چاپ اول، انتشارات میزان، تهران.

ب: مقالات

- بازدار اردبیلی، پریسا، ۱۳۹۹، «طراحی نهاد مستقل تنظیم مقررات و کنترل بازار در بخش حمل و نقل ریلی: مطالعه موردی ایران»، فصلنامه حقوق عمومی، دوره ۲۲، شماره ۷.
- حسینی، مینا، ۱۴۰۰، «مطالعه تطبیقی رابطه حقوقی نهادهای رقابتی و نهادهای تنظیم گر بخشی؛ از تضاد تا تعامل»، فصلنامه پژوهش های حقوق اقتصادی، دوره ۱۷، شماره ۳.
- منتظری، آرش، ۱۳۹۷، «تحلیل حقوقی استقلال نهاد تنظیم گر در صنعت حمل و نقل ریلی ایران»، فصلنامه پژوهش های حقوقی، دوره ۱۶، شماره ۳.

ج: منابع خارجی

- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford.
- Ogus, A. (2004). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Hart Publishing, Oxford.
- Vogelsang, I. (2010). "The Economics of Sectoral Regulation," in *Handbook of Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Whish, R., & Bailey, D. (2018). *Competition Law*, 10th ed., Oxford University Press, Oxford.
- Hylton, K. N. (2003). *Antitrust Law: Economic Theory and Common Law Evolution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Shen, Y., & Nash, C. (2018). *Railway Regulation and Competition Policy: International Experiences and Implications*, Springer, Cham.
- Gutiérrez, J. M. (2006). *Competition and Ownership in the Railway Industry*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- OECD. (2015). *Regulatory Reform of Railways: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/ITF. (2022). *Railway Reform: The Role of Competition and Regulation*, OECD Publishing, Paris.
- UNESCAP. (2023). *Rail Transport Development in Asia: Enhancing Connectivity and Competitiveness*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok.
- Hobbes, Thomas (1651). *Leviathan*, Printed for Andrew Crooke, London.

- Hobbes, Thomas (2008). *Leviathan*, Oxford World's Classics Edition, Oxford University Press, Oxford.
- Locke, John (1988). *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Laslett, Peter (1970). *Introduction to Two Treatises of Government*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge.
- Strauss, Leo (1957). *What is Political Philosophy?*, Free Press, Glencoe.
- Held, David (2006). *Models of Democracy*, 3rd ed., Polity Press, Cambridge.
- Dunn, John (2006). *Locke: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Williamson, Oliver E. (2000). *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595-613.
- Levy, Brian, & Spiller, Pablo T. (1996). *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Majone, Giandomenico (1997). "Independent Agencies and the Delegation Problem: Theoretical and Normative Dimensions," in Thatcher, Mark & Stone Sweet, Alec (eds.), *The Politics of Delegation*, Frank Cass, London.
- Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*, Routledge, London.
- Majone, G. (1999). "The Regulatory State and its Legitimacy Problems." *West European Politics*, Vol. 22, No. 1.
- Laffont, Jean-Jacques, & Tirole, Jean (1991). "The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture," *Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1089-1127.
- Rose-Ackerman, Susan & Palifka, Bonnie J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart & Mastruzzi, Massimo (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.
- Jordana, Jacint, Levi-Faur, David & Fernández-i-Marín, Xavier (2018). "The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion," in Levi-Faur, D. (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Wilms, M., & Nash, C. (2011). "The Separation of Infrastructure and Operation in Railways: Recent Developments in Europe." *European Transport Law Review*, Vol. 46, No. 2.
- Bergman, L., van Dijk, T., & Nilsson, J.-E. (2017). "Evaluating Rail Regulatory Reform: The European Experience." *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 51, No. 1.