

## تبیین مبانی و ماهیت حذف مقررات زاید در نظام حقوق اداری ایران

اکبر جان نثاری<sup>۱</sup>

### چکیده

در پی کوچک شدن بخش دولتی و واگذاری مالکیت دولتی به بخش خصوصی، ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ به ویژه بند "ج" آن از دو جهت حائز اهمیت می باشد: نخست آنکه می توان توسعه مشارکت بخش خصوصی و مقررات زدایی را به عنوان جهت گیری کلی نظام اقتصادی برای دستیابی به رشد و توسعه و برقراری عدالت اجتماعی مورد تأیید قرار داد؛ و دوم آنکه حوزه مقررات زدایی را تا فعالیت های زیر بنایی، نهادهای مالی و صنایع بزرگ تعمیق بخشید. در بخش های مختلف با ابلاغ سیاست های حذف مقررات زاید، اجرای برنامه خصوصی سازی و به صورت جدی پیگیری شد؛ اما به دلیل وجود چالش های فنی تکنیکی، محیط سرمایه گذاری داخلی و خارجی اقتصادی و بین المللی، اجرای این برنامه از نظر مسیر حرکت و سرعت حرکت روند مطلوبی را نشان نمی دهد. به بیان دیگر فرایندی بودن مقررات زدایی از مهمترین موانع می باشند. از مهمترین چالش ها در محیط سرمایه گذاری داخلی و خارجی اقتصادی ابهام در تأثیر سیاست های دولت ناشی از اجرای قانون قوانین و عدم استفاده از نهادهای مسئول بخش غیر دولتی را می توان نام برد و مهمترین چالش محیط بین المللی مؤثر در اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، دولت را دچار ابهام و تردید نموده است، که این امر خود زمینه ساز افزایش محدودیت های اجرای برنامه حذف قوانین می باشد.

کلیدواژه ها: کوچک سازی دولت (دولت حداقل)، مقررات زدایی، حقوق اداری ایران، سیاست های کلی اصل ۴۴.

### ۱. مقدمه

در برنامه های توسعه اقتصادی به خصوص برنامه سوم توسعه، اموری چون رفع انحصارها، افزایش کارایی و رقابت مورد تأکید بسیار قرار گرفته اند. تحقق این برنامه ها که مستلزم شناخت صنایع ایران می باشد و افزایش رقابت نیازمند ما اقدامات گسترده در زمینه شناخت صنایع ایران، شکل گیری دلایل انحصارات و ارائه پیشنهادهای برای اصلاح آنها است. همچنین دولت مردان ایرانی با تأکید بر ادبیات اقتصادی کلاسیک مبتنی بر این واقعیت که کارفرما بودن دولت ها منجر به کارایی در عرصه های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی نمی شود، در سال های دهه ۱۳۷۰ پس از مواجهه با مشکلات پیرامون عدم پیشبرد اهداف پیش بینی شده در ارتباط با توسعه همه جانبه کشور به این نتیجه رسیدند که عملکرد هیچ دولتی به صورت انحصاری و به تنهایی مستلزم کارایی نمی باشد. در نتیجه، تلاش در زمینه خصوصی سازی به طور جدی در قانون برنامه سوم آغاز شد که علی رغم سعی بسیار موفقیت چندانی نداشت. به ویژه این تلاش ها در صنعت به دلیل تفسیر مضیقی که از اصل ۴۴ قانون اساسی ارائه می نمود امکان پیشرفت نداشت. بنابراین تلاش در این زمینه به تدوین و تصویب و ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به عنوان راهبرد خصوصی سازی و توسعه مشارکت بخش غیر دولتی در اقتصاد کشور از جمله در صنعت مورد توجه قرار گرفت، لذا این تحقیق درصدد آن است که کوچک سازی دولت در صنعت و چالش های آن را مورد بررسی و مطالعه قرار دهد.

<sup>۱</sup> کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم شناسی-کارمند دادگستری کل استان اصفهان

مقررات زدایی فرآیندی است علمی و مبتنی بر تجربه جهانی که ریشه در تفکرات اقتصاددانان دارد. دولت‌ها به منظور بهینه‌سازی سیر فعالیت‌های قانونی فعالان بخش خصوصی و کارآتر کردن عملیات بازارها، اقدام به کاهش، حذف یا ساده‌سازی قوانین و مقررات جاری کرده و محدودیت‌های حاکم بر کسب‌وکار را کاهش می‌دهند و ابهامات و نواقص دستورالعمل‌های اجرایی را برطرف می‌سازند تا فعالان اقتصادی سبک‌بال‌تر و البته در چارچوب قانون اقدام به فعالیت کنند. دست و پا گیر بودن برخی تشریفات اداری، سردرگمی فعالان حوزه تجارت خارجی به دلیل تغییر ناگهانی قوانین، بوروکراسی کند و مبهم اداری و تعدد بخشنامه‌ها از جمله مقولاتی است که می‌توانند در این فرآیند مورد توجه قرار گیرند، چرا که سرعت و دقت دو بال توسعه همگن و متقارن جامعه محسوب می‌شوند که با دخالت بیش از حد دولت‌ها و تصدی‌گری و اعمال انبوهی از قوانین و مقررات دست و پاگیر نتیجه‌ای جز بسته شدن بال و پر بخش خصوصی و محدود شدن مشارکت فعالان ایشان نخواهد داشت و نه فقط کارآیی اقتصادی کشور را کاهش می‌دهد بلکه موجبات افزایش هزینه معاملات، به هم ریختگی بازار و انحراف منابع را فراهم می‌سازد. علاوه بر این بروز کمبودها و تنگناها در بازار، بالا رفتن هزینه تولید، بحران بیکاری و تورم و در نهایت عقب ماندگی اقتصاد و عدم رشد متقارن آن حاصل دخالت بیش از حد بوروکراسی کند و در هم تنیده دولتی در اقتصاد و تجارت است. در کنار این موارد اشغال ظرفیت سازمان‌های دولتی نیز باعث از دست رفتن فرصت‌های لازم برای ارتقای راندمان و بهره‌وری سازمانی می‌شود.

منطق مقررات زدایی غالباً این است که مقررات ساده‌تر و کم‌تر (اما کیفی‌تر و دقیق‌تر) به رقابت‌پذیری بیشتری می‌انجامد و از این رو بهره‌وری و کارآیی افزایش و قیمت‌ها کاهش می‌یابند. در دیوان سالاری دولتی از قوانین به عنوان عامل بازدارنده در فعالیت‌ها و مواردی که افراد به آنها تمایلی ندارند استفاده می‌شود (در قانون چیزی نیامده پس نمی‌توانیم) و در صورت تمایل داشتن، راه‌های قانونی را می‌یابد (در قانون چیزی نیامده پس می‌توانیم) و به این صورت زمینه برای ایجاد امضای طلایی و رانت‌خواری فراهم می‌شود و حتی کارکنان بعضاً از قوانین برای توجیه کم‌کاری‌های خود و دست به سر کردن ارباب رجوع استفاده می‌کنند. از دهه ۱۹۷۰ میلادی، مقررات زدایی در بسیاری از کشورها به دستور کار دولت‌ها بدل شده است و امروزه بسیاری از کشورهای در حال توسعه به منظور بهبود شاخص‌های اقتصادی خود تلاش می‌کنند که علاوه بر ساده‌سازی قوانین و مقررات، از حجم قوانین و مقررات بکاهند. البته بدون هیچ‌گونه تردیدی؛ اصلاح، کاستن یا حذف مقررات زاید غیرضروری ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری، تجارت و کسب‌وکار، در مرحله اول مستلزم شناسایی دقیق آنها است.

## ۲. مفهوم مقررات زدایی

تعریف متداول و سنتی از مقررات زدایی عبارت است از: محدودیت اعمال شده توسط دولت بر ترجیحات افراد یا سازمان‌ها که با پشتوانه‌ی اعمال ضمانت اجراهای مشخص و تنبیهات از پیش تعیین شده به کار گرفته می‌شود. همان‌گونه که از دیر باز نیز خاطر نشان شده است، قدرت اعمال زور منبع اصلی دولت است و مقررات زدایی، خود ابزار به کارگیری این قدرت به منظور محدود سازی تصمیمات عوامل اقتصادی است. لذا، در ادامه‌ی مباحث، مقررات زدایی به محدودیت‌هایی اطلاق می‌شود که دولت بر تصمیمات شرکت‌ها در باره‌ی قیمت، کمیت و ورود به بازار و خروج از آن اعمال می‌کند. هنگامی که صنعتی خاص تحت تنظیم مقررات قرار گیرد، عملکرد آن از لحاظ بهره‌وری و تخصیص منابع توسط نیروی بازار و فرآیند‌های اجرایی دولت تعیین می‌شود، با

این حال حتی اگر دولت هم بخواهد، قادر نخواهد بود تا تمام تصمیمات را تنظیم نماید، زیرا از لحاظ اجرایی برای دولت میسر نیست که فعالان و بازیگران اصلی بازار و مصرف کنندگان را به طور کامل تحت نظارت قرار دهد. (معین، ۱۳۸۷: ۴۹)

برای مثال دولت، طبق مقررات هواپیمایی، تنها قیمت ها را کنترل می کند و کیفیت خدمات تحت نظارت جدی قرار ندارد. لذا، این حالت شرکت های هواپیمایی را ترغیب می کند تا رقابت را از حوزه ی قیمت به حوزه ی کیفیت نیز تعمیم دهند. حتی در اقتصاد های تحت کنترل دولت، نظیر شوروی سابق نیز، نیرو های بازار کار ساز هستند. در این وضعیت، دولت میزان تولید و قیمت را تنظیم می کند، اما قیمت متناسب و مؤثر<sup>۲</sup> در بازار تنظیم می شود. در سال های اخیر، جریان های واگذاری مالکیت بخش دولتی و اعتماد به بخش خصوصی در عرضه ی کالاها و خدماتی که قبلاً توسط دولت ها ارائه می گردید، در بخش هایی نظیر: مخابرات، برق و... افزایش یافته است. (آلبرو، بی تا: ۶۷) از طرفی به دلیل آن که خصوصی سازی خود غالباً منجر به ایجاد یک انحصار گر خصوصی می گردد، لذا وجود اشکالی از مقررات زدایی دولتی برای حمایت از حقوق مصرف کنندگان و سرمایه گذاران، امری لازم و ضروری به نظر می رسد. (ویتنر ۱۳۸۴: ۴۷) حتی در مواقعی که بازار، انحصار چند جانبه و رقابتی است نیز، مقررات زدایی دولتی برای جلوگیری از سوء استفاده از موقعیت مسلط، ایجاد کارتل و توسعه ی سیاست های رقابتی مؤثر، ضروری است. اهمیت مسئله ی مقررات زدایی، به قدری است که در سطح بین المللی نیز شکل هایی از مقررات گذاری در حوزه هایی نظیر بازار کار، کیفیت محصولات، محیط زیست، بهداشت، امنیت و نظایر آن ایجاد گردیده است. به طور کلی، تغییر در سیاست های بخش عمومی در طول دو دهه ی اخیر و کاهش مالکیت و مسئولیت دولت در تهیه و ارائه ی خدمات و متناظر آن افزایش مالکیت و ارائه ی خدمات توسط بخش خصوصی به حدی بوده است که گاه این پدیده، تحت عناوینی چون «گسترش دولت مقررات گذار»، یا اضافه شدن «دست مرئی رگولاتور»، به «دست نا مرئی بازار»، نامیده شده است. صاحب نظران و نظریه پردازان حوزه ی مقررات زدایی، همواره با زیرکی و فراستی خاص از ارائه ی تعریف دقیق و روشن برای کلمه ی «Regulation»، چشم پوشیده اند و تلاش خاصی در این زمینه انجام نداده اند. با این تفصیل، مقررات زدایی پدیده ای است که تعریف روشن و دقیق از آن بسیار سخت و دشوار می نماید، به طوری که مفهوم و گستره ی آن همواره مورد بحث و بررسی گسترده حقوق دانان و اقتصاد دانان بوده است، تا جایی که ارائه ی رهیافت علمی برای مقررات زدایی در حوزه ی علم سایبرنتیک قلمداد شده است. (اسکندریون، ۱۳۸۲: ۶۵)

به طور کلی، دو تعریف ارائه شده از مقررات زدایی عبارتند از:

الف) مقررات زدایی در معنای مضیق آن: در معنای بسیار محدود و مضیق، مقررات زدایی نوعی از حکمرانی است که در آن نهاد تنظیم کننده ی مقررات (عموماً دولتی)، مقرراتی را به منظور نظارت بر بازار و تنظیم و هدایت آن اعمال می نماید. (جلالی نایینی، ۱۳۸۲: ۶۷)

ب) مقررات زدایی در معنای موسع آن: در تعریف وسیع تر، مقررات زدایی همه گونه تلاش های دولت به منظور هدایت بازار را شامل می گردد، این تعریف در عین حال، در بر گیرنده ی تعریف اول نیز می گردد، چرا که علاوه بر نظارت، فعالیت هایی هم چون: مالیات گذاری، یارانه دهی، بازار توزیع و مالکیت دولتی همه در حوزه ی مقررات زدایی قرار می گیرد. (مرادی، ۱۳۷۳: ۳۷)

<sup>۲</sup> - قیمت مؤثر عبارت است از هزینه هایی که بنگاه به دولت می پردازند به اضافه ی ارزش وقتی که در صف صرف می شود، در صف ماندن

مردم در نهایت قیمت مؤثر در بازار را مشخص می کند.

تعریفی که تا قبل از دهه ی ۱۹۸۰ محافل علمی خارج از ایالات متحده ی آمریکا از مقررات زدایی ارائه می دادند، عبارت بود از: «مجموعه ابزار هایی که دولت برای کنترل اقتصاد و جامعه به کار می گیرد». (یعنی همان تعریف دوم)، در این دوره ی زمانی اصطلاح «مقررات زدایی» و «دخالته»، معمولاً به جای یک دیگر به کار می رفت. اما در آمریکا به طور معمول، تعریف اول که تعریف محدود تری از مقررات زدایی قلمداد می شد، مستفاد می گردید و بعد ها با توجه به موج گسترده اصطلاحات اقتصادی در دنیا و ایجاد نهاد های تنظیم کننده ی مقررات، تعاریف عمدتاً محدود به همان تعریف اول شد. مقررات زدایی در بازار، ابتدائاً به منظور حل اختلاف بر سر منابع کمیاب بین گروه های ذی نفع در بازار شکل گرفت. به طور مثال، کمیسیون ارتباطات فدرال ایالات متحده آمریکا، برای حل مسأله استفاده از طیف فرکانس تشکیل گردید. هم چنین در این زمینه، هیأت هوا نوردی غیر نظامی نیز به منظور مدیریت و نظارت بر فعالیت های پست هوایی تشکیل شد. موضوع منابع کمیاب اقتصادی در بازار نیز از جمله دیگر موضوعاتی بود، که ضرورت مقررات زدایی را در سطح فعالیت های اقتصادی جوامع ایجاب نمود. هم چنین، موضوع دیگری که از دهه ی ۱۹۸۰ در دنیا مطرح شد، گسترش روز افزون طرح های خصوصی سازی و آزاد سازی بود، که توسط کشور های مختلف آغاز گشت. تا قبل از شروع مباحث خصوصی سازی، عمده ی انحصارات طبیعی در اختیار دولت ها قرار داشت، به طوری که مقررات گذاری در این دوره ی زمانی نیز از طریق قوانین حاکم بر شرکت های دولتی اعمال می گردید، اما همگام با خصوصی سازی بسیاری از انحصارات از جمله شرکت های هواپیمایی، مخابراتی، تولید برق و راه آهن مباحث مربوط به کنترل و اعمال نظارت بر شرکت های خصوصی سازی شده، اهمیت بالایی یافتند. (وکیلان، ۱۳۹۰: ۹۴)

### ۳. اهداف مقررات زدایی

بی تردید، یکی از مهم ترین نقش ها در فرایند تغییر ساختار و خصوصی سازی، صنایع همگانی و عمومی را، «نهاد مقررات زدایی»، یا همان «نهاد گولاتوری»، بر عهده دارد. آن چه وجود نهاد تنظیم کننده ی مقررات را در این قبیل صنایع نا گریز می سازد، عمدتاً قدرت انحصاری بنگاه های موجود است که نتیجتاً، چاره ای جز کنترل و نظارت بر قیمت ها و کیفیت خدمات در این صنایع باقی نمی گذارد. اساساً عدم وجود رگولاتوری در صنایع همگانی، ممکن است باعث شکست بازار به واسطه ی وجود اثرات بیرونی یا اطلاعات نا کامل گردد. (هداوند، ۱۳۸۹: ۵۰) هنگامی یک اثر بیرونی وجود دارد، که فعالیت آحاد اقتصادی اعم از مصرف کننده یا بنگاه تولیدی مستقیماً و به طور نا خواسته از عملکرد سایر عوامل اقتصادی متأثر گردد. چنین حالتی نشان دهنده ی نقص مکانیزم بازار، در حالت عملکرد آزاد و بدون مداخله است. همین امر، وجود نهاد تنظیم کننده ی مقررات را اجتناب نا پذیر می سازد.<sup>۳</sup> (گرچی از ندریانی، ۱۳۸۸: ۸۹)

عموماً، در حالت کلی برای مقررات زدایی صنایع شبکه ای، دو هدف اصلی «حمایت از مصرف کننده» و «حمایت از سرمایه گذار»، ذکر می شود. به نحوی که رگولاتور یا همان نهاد تنظیم کننده ی مقررات، موظف است به صورت توأمان و در راستای

<sup>۳</sup> - به عنوان مثال، عدم تمایل ورود سرمایه گذار جدید به بخش توزیع برق یک منطقه در حالتی که یک شرکت توزیع قدیمی در آن وجود دارد و از قبل، تجهیزات توزیع برق را در خیابان ها و معابر عمومی نصب کرده و به واسطه ی سابقه ی خود از اطلاعات انحصاری زیادی نیز بر خوردار است، نمونه ای از شکست بازار و عدم کارایی آن به واسطه ی اطلاعات نا کامل است. علاوه بر این، نصب تجهیزات توزیع برق نظیر کندن خیابان و نصب دکل های توزیع در آن، نمونه ای از وجود اثرات بیرونی منفی برای شهروندان است.

تحقق هر دو هدف فوق الذکر به موازات یک دیگر تلاش کند، تا عرضه ی مطمئن کالاها و خدمات عمومی و همگانی مورد نظر را تضمین نماید. (جاهد، ۱۳۸۳: ۴۵) با این تفصیل، هدف از مقررات زدایی در صنعت برق، حمایت از چهار گروه ذی نفع به شرح ذیل است:

۱. مصرف کنندگان؛
۲. سرمایه گذاران؛
۳. شرکت های توزیع برق؛<sup>۴</sup>
۴. جامعه؛

#### ۴. جنبه های حمایتی مقررات زدایی

##### ۴-۱. حمایت از مصرف کنندگان

واژه های مصرف و مصرف کننده اساساً از واژگان پر کاربرد در رشته ی اقتصاد هستند، که امروزه در شمار اصطلاحات حقوقی به شمار می آیند. مصرف که در آخرین مرحله ی هر فرآیند اقتصادی به شمار می رود، از تولید و توزیع که در مراحل پیش از آن قرار گرفته اند، تمایز می یابد. امروزه، تعاریف گوناگونی از مصرف کننده در قالب قوانین، مقررات، رویه های قضایی و دکترین علمای علم حقوق و در عرف در کشور های گوناگون جهان ارائه شده است، با این وجود در این باره هیچ کدام دارای اتفاق نظر واحدی با یک دیگر نیستند. از این رو، مفهوم مصرف کننده در هاله ای از ابهام محصور گشته است. (جلالی نایینی، ۱۳۸۲: ۹۳)

چنان که در کتاب های مختلف ذکر شده است، حقوق مصرف کننده نخستین بار در سال ۱۹۶۲ با سخنرانی جان اف. کندی به رسمیت شناخته شد. کندی، در آن سخنرانی لزوم قانون گذاری نوین و اعمال اقدامات هماهنگ از جانب نهاد های متولی در این زمینه را خاطر نشان ساخت و چهار حق را به عنوان حداقل حقوق مصرف کنندگان، به رسمیت شناخت:

۱. حق بر خورداری از ایمنی؛
۲. حق انتخاب؛
۳. حق بر خورداری از اطلاعات کامل؛
۴. حق بر خورداری از حمایت دولت؛

در دهه های اخیر، تلاش های وسیع و گسترده ای در تعریف و تبیین حقوق مصرف کننده و راه کار های حمایت از آن انجام پذیرفته به طوری که اکنون نیز هم چنان به صورت روز افزون بر میزان بسط و گسترش آن افزوده می شود. آن چه در تمام این تجربیات و تلاش های مشترک به نظر می رسد، عموماً در سه محور کلی قابل بیان می باشد:

۱. اولین و مهم ترین محور، ارائه ی اطلاعات کامل به مصرف کننده قبل از ورود به بازار و آگاهی بخشی به وی در ارتباط با مولفه های مختلف تولید و عرضه ی کالاها و خدمات می باشد.

---

<sup>۴</sup> - نظر به شرایط فعلی حاکم بر صنعت برق جهان (فضای پس از تجدید ساختار)، حمایت از شرکت های تولید برق را نیز می توان در زمره ی اهداف نهاد های تنظیم کننده ی مقررات و در قالب تقسیم بندی فوق افزود.

۲. دومین محور، فراهم نمودن امکان انتخاب آزادانه و افزایش میزان قدرت انتخاب در جهت دست یابی به کالا و خدمات مورد تقاضای مصرف کننده می باشد.

۳. محور سوم نیز، حمایت جدی و مستمر دولت از مصرف کننده در تحقق دو مرحله نخست و بر خورد با تخلفات موردی بنگاه های اقتصادی و دیگر بازیگران اعم از تولید کننده و عرضه کننده توسط دولت می باشد.<sup>۵</sup>

همان طور که ملاحظه می گردد، تحقق مورد دوم تنها در گرو وجود یک فضای رقابتی قابل حصول خواهد بود. مورد اول و سوم نیز با دخالت های مستقیم دولت و وجود یک سیستم حقوقی و قضایی مناسب دست یافتنی است. آن چه باعث شکسته شدن این ساختار خواهد شد و کفه ی ترازو را به نفع مصرف کنندگان سنگین تر خواهد نمود، توسعه ی بازار رقابتی برای ارائه ی کالا و خدمات است. در شرایط رقابت، متغیر مهمی که توضیح دهنده ی سود آوری و ادامه ی حیات تجاری بنگاه ها است، رضایت مصرف کننده است. در واقع می توان گفت در شرایط رقابتی، رفتار بهینه ی تولید کنندگان خود منجر به کیفیت بهتر، قیمت مناسب تر و در نهایت افزایش رفاه و رضایت مصرف کنندگان خواهد شد. با این وجود، حتی در شرایط رقابتی نیز امکان تولید محصولات معیوب وجود داشته و برای حمایت جدی از مصرف کنندگان، نیاز مبرم به تعیین و تبیین حقوق مصرف کننده در سیستم های حقوقی و قضایی وجود دارد. بدیهی است تحقق تمامی موارد فوق، منوط به وجود فضای رقابتی تولید و هم چنین وجود ساز و کار های حقوقی موثر حمایت از مصرف کننده است. لذا، در روزگاری که مصرف کننده نقش اساسی و تعیین کننده ای در تمامی عرصه های چرخه فعالیت های تولیدی داراست و سود آوری و ادامه ی حیات بنگاه های اقتصادی نیز در گرو جلب رضایت اوست و در دورانی که تمام تلاش بنگاه ها در جهت تحصیل رضایت مندی مصرف کننده است، جای بسی تعجب است که در چنین دوره ی زمانی ای، هم چنان بسیاری از مصرف کنندگان در برخی کشور ها، به دلیل عدم وجود قوانین و مقررات حمایتی مورد نیاز و وجود ساختار حقوقی نا کار آمد از بر خورداری از حداقل حقوق خود بی بهره بوده و تمام تلاش های آنان در جهت استیفای حقوق حقه شان، راه به جایی نمی برد. (عباسی لاهیجی، ۱۳۸۸: ۵۸)

آن چه مسلم است، این است که برای حمایت از مصرف کننده نیز، هم مانند دیگر مسائل جوامع انسانی می بایستی روندی اصولی و منطقی طی نمود. بدین مفهوم، که ابتدا می بایستی حقوق مصرف کنندگان را به طور دقیق و شفاف مورد شناسایی قرار داد و سپس راه کار های اصولی حقوقی لازم در جهت تحقق و عینیت بخشیدن بدان را به کار گرفت. امروزه، به طور چشم گیری بر تعداد مصادیق مجموعه ی حقوقی ای که تحت عنوان حقوق مصرف کننده مورد شناسایی قرار گرفته است، افزوده می شود. در ذیل به مهم ترین حقوق مصرف کننده، در معنای موسع آن و فارغ از هر گونه مصداق خارجی خاص، اشاره می گردد

۱. حق آموزش و یادگیری مصرف کننده؛

۲. حق بر خورداری از اطلاعات و آگاهی؛

۳. حق انتخاب کالا ها و خدمات مورد نیاز؛

۴. حق بر خورداری از کالا ها و خدمات با کیفیت سالم و استاندارد؛

۵. حق شنیده شدن، و حق دادرسی برای جبران خسارت در اثر استفاده از کالای معیوب و خدمات غیر استاندارد؛

## ۶. حق بر خورداری از محیط زیست سالم؛

صنعت مطلوب از دیدگاه مصرف کننده، صنعت رقابتی است. از آن جا که در عالم واقع، چنین صنایعی با ویژگی رقابت کامل قابل تصور نیستند، لزوم وجود رگولاتوری در این صنعت و کلیه ی صنایع شبکه ای امری اجتناب ناپذیر به نظر می رسد. بنا بر این، وظیفه ی رگولاتور یا همان نهاد تنظیم کننده ی مقررات از این حیث، ایجاد اطمینان در مصرف کننده نسبت به عدم امکان سوء استفاده های انحصاری بنگاه های موجود اعم از دولتی یا خصوصی است.

از منظر و دیدگاه مصرف کنندگان، از جمله وظایف رگولاتور در صنعت برق حمایت از آنان در مقابل قیمت های اضافی ناشی از قیمت گذاری انحصاری خدمات ارائه شده است. به عبارت دیگر، مصرف کنندگان وابسته به خدمات انحصاری نمی بایست مجبور به پرداخت هزینه ی اضافی بابت این خدمات بوده و مضاف بر این، خدمات برق دریافتی توسط آن ها می بایست از کیفیت مطلوبی نیز بر خوردار باشند. از دیگر وظایف نهاد تنظیم کننده ی مقررات در صنعت برق در ارتباط با مصرف کننده، تهیه و تدوین استاندارد های عملکرد در جهت عرضه ی مطمئن برق است، به گونه ای که هم کیفیت و هم تداوم عرضه ی خدمات برق را مد نظر خود قرار داده و رضایت مصرف کننده را در پی داشته باشد. منظور از کیفیت مطلوب، عرضه ی برق با ولتاژ و فرکانس تصریح شده در جواز صادر شده برای شرکت های توزیع است که خود نتیجه ی نهایی برنامه ریزی طراحی و نصب شبکه و عملکرد و مدیریت آن هاست. از دیگر سو، عرضه ی برق بدون نوسانات ولتاژ و فرکانس، خود به نوعی تضمین کننده ی تداوم عرضه ی خدمات و عدم قطعی آن هاست. لذا نهاد تنظیم کننده ی مقررات، مجاز است هر کدام از شرکت های توزیع را که با شکایت مصرف کنندگان رو به رو بوده یا نتوانند به صورت کامل به مواد تصریح شده در جواز صادر شده برای خود پایبند باشند، جریمه نماید و یا موقتاً از ادامه ی فعالیت باز دارد. علاوه بر این در صورت اختلال در عرضه ی برق، رگولاتور مجاز است که از نظر زمانی ضرب الأجلی برای باز گرداندن سیستم به حالت عادی توسط شرکت های توزیع وضع نماید. (عباسی لاهیجی، ۱۳۸۸: ۵۸)

همچنین از دیگر حقوق مصرف کنندگان در مقابل نهاد تنظیم کننده ی مقررات، می توان به حق دسترسی و کسب اطلاع از مصوبات و رویه های مصوب نهاد تنظیم کننده ی مقررات، حق بر خورداری از دادرسی عادلانه و اعلام موارد خلاف قانون به نهاد تنظیم کننده ی مقررات در قالب نظام حل اختلاف سازمان یافته از سوی نهاد تنظیم کننده ی مقررات و... اشاره نمود.

نکته ی قابل تأمل و توجه آن که اهتمام و پرداختن به حقوق مصرف کنندگان، خود فی نفسه می تواند به عنوان عامل و محرک نظارتی و هدایت گر در یک بازار آزاد عرصه و تقاضا عمل نماید. به دیگر سخن، مصرف کنندگان که شکل دهنده ی تقاضا در بازار کالا و خدمات هستند، در صورتی که از ابزارها و حمایت های لازم حقوقی بر خوردار باشند، می توانند با انتخاب صحیح، تولیدات و خدماتی که به هر نحو از استاندارد های لازم بر خوردار نیستند را از صحنه ی بازار حذف نمایند و بدین وسیله رقابت هر چه بیش تر را در میان عرضه کنندگان کالا و خدمات جهت ارائه ی محصولات بهتر ایجاد نمایند. از دیر باز، روابط میان افراد بر توافق های انجام شده میان آن ها استوار بود.<sup>۶</sup> با پیچیده تر شدن ارتباطات اجتماعی، انجام اصلاحات حقوقی و اقتصادی ضرورتی دو چندان یافت، تا آن جا که به علت فقدان برابری و تعادل در وضعیت تولید کنندگان و مصرف کنندگان، دولت ها به باری مصرف کننده که طرف ضعیف تر رابطه محسوب می شدند، شتافتند. به طوری که حمایت از حقوق مصرف کنندگان در زمره ی اهداف مهم دولت ها

<sup>۶</sup> - حاکمیت اصل آزادی قرارداد ها.

قرار گرفت. بی تردید، در عصر کنونی نیز مهم ترین عامل در حمایت از حقوق مصرف کننده و منافع وی در کلیه ی بازار های کالا و خدمات اعم از انحصاری و رقابتی تهیه، تدوین، وضع و اجرای قوانین خاص ناظر بر روابط میان فعالان و بازیگران بازار اعم از تولید کنندگان، مصرف کنندگان، سرمایه گذاران و هم چنین تنظیم و کنترل تعاملات موجود فی ما بین این سه گروه بر اساس قوانین، مقررات و رویه های مصوب توسط نهاد های ذی صلاح می باشد.

#### ۴-۲. حمایت از سرمایه گذاران

ویژگی کلی صنایع خدمات همگانی و عمومی، این است که همگی نیازمند به سرمایه گذاری گسترده در دوره ی زمانی طولانی می باشند. لذا سرمایه گذاران، می بایست نسبت به عدم بروز مشکل برای سود آوری سرمایه ی خود در بلند مدت اطمینان حاصل نمایند؛ از این منظر، یکی از مهم ترین وظایف نهاد مقررات زدایی در صنعت برق، اطمینان بخشی به سرمایه گذاران بابت سرمایه گذاری در این صنایع می باشد، بدیهی است که این امر در وهله ی اول، به شدت مستلزم قوانین تضمین کننده ی حقوق مالکیت در ساختار حقوقی هر کشور است. علاوه بر این قوه ی مقننه نیز، به عنوان نهاد قانون گذار با صلاحیت عامی که در وضع قوانین داراست در این زمینه نقشی با اهمیت و بی دلیل در تهیه، تدوین و تصویب قوانین ضد انحصار و ضد تراست بر عهده دارد. با این وجود، جدای از لزوم تقنین و قانون گذاری در موضوعات مربوط به سرمایه گذاری در صنایع شبکه ای و خدمات عمومی، سرمایه گذاران می بایست به نحوی اطمینان یابند که قوانین وضع شده، با مرور زمان به هیچ وجه دست خوش تغییرات ناشی از فرصت طلبی گروه های ذی نفع نیز، نخواهد شد. به عبارت دیگر یک رگولاتور مستقل، به هیچ وجه نباید اجازه ی دخالت های سیاسی یا دخالت بنگاه های دیگر در صنعت مورد حمایت خود را بدهد، چرا که در غیر این صورت تامین مالی سرمایه گذاری های مورد نیاز در این صنایع دچار مشکل شده و در نتیجه مصرف کنندگان نهایی نیز، با مشکلات جدی مواجه خواهند شد. (اسکندریون، ۱۳۸۲، ۸۴)

توجه به این نکته ضروری است که لزوم حمایت از سرمایه گذار در مبحث مقررات زدایی، عمدتاً به جنبه های حقوق سرمایه گذاری و هم چنین اقتصاد سیاسی صنایع همگانی باز می گردد، چرا که قیمت خدمات شبکه ای بیش از آن که متغیری اقتصادی باشد، در واقع متغیری سیاسی-اجتماعی است. طبیعتاً در چنین شرایطی، این انگیزه برای سیاست مداران به وجود می آید که با کاهش قیمت این خدمات به سطحی پایین تر از هزینه های تولیدی آن ها، به کسب محبوبیت سیاسی برای خود بپردازند. بدیهی است که این قبیل سیاست های پوپولیستی و عوام فریبانه، عمدتاً ریسک سرمایه گذاری در این صنایع را افزایش داده و نهایتاً با کاهش سرمایه گذاری و افزایش قیمت خدمات به هدفی غیر از آن چه در ابتدا مد نظر بوده، تبدیل می شوند. جدای از این، گاه ممکن است عرضه کنندگان قدیمی هم چنان سهم عمده ای از بازار را در اختیار داشته باشند و لذا، از ورود عرضه کنندگان جدید جلوگیری نمایند. بنا بر این، از جمله وظایف مهم نهاد های تنظیم کننده ی مقررات آن است که با به وجود آوردن رقابت در صنعت مورد نظر، امکان انحصار بنگاه های از قبل به وجود آمده را که به واسطه ی قدمت و سابقه ی فعالیتشان در آن صنعت از رانت اطلاعاتی زیادی نیز بر خوردار گشته اند، از بین ببرد. از لحاظ قیمتی، وظیفه ی رگولاتوری در صنعت برق، این است که به منظور حمایت از سرمایه گذاری خصوصی، به شرکت های فعال در صنعت، اولاً فرصت طلبه قیمت های انعکاس دهنده ی هزینه را فراهم کند و ثانیاً اجازه ی انتظار معقول برای کسب یک نرخ باز دهی حقیقی معمول را نیز به آن ها بدهد. در واقع، هدف دیگر رگولاتوری مبنی بر حمایت از مصرف کننده به هیچ وجه، نباید باعث شود که جذابیت صنعت برق برای سرمایه گذاری از بین برود. لذا از آن جا که از دیدگاه سرمایه گذار،



صنعت مطلوب همواره صنعت انحصاری است، لذا نهاد تنظیم کننده ی مقررات وظیفه دارد که تعادلی بین منافع مصرف کننده و سرمایه گذار و به دیگر سخن، تعادلی بین بازار انحصاری و رقابتی برقرار نمایند. نهایتاً، از منظر حقوق سرمایه گذاری نیز بر رگولاتور لازم است، که آزادی ورود و خروج از بازار را برای بنگاه ها فراهم کرده و در این رابطه، هیچ گونه قید و بند غیر قانونی، غیر معقول، نامتعارف و غیر فنی را بر آن ها تحمیل ننماید. هم چنین بر رگولاتور کشور هایی که قصد تأمین مالی پروژه های خود را از منابع خارجی نیز دارند، لازم است که مقررات مربوط به جذب سرمایه گذاری خارجی در صنعت مورد نظر را به صورت بسیار شفاف و روشن تنظیم، تدوین و اجرا نمایند. (دلا کامپانی، بی تا: ۵۳)

#### ۴-۳. حمایت از شرکت های توزیع

از دیدگاه شرکت های توزیع، وظیفه ی نهاد تنظیم کننده ی مقررات در صنعت برق آن است که برای آن ها انگیزه های لازم برای استفاده ی بهینه از ظرفیت و نیز توسعه ی ظرفیت را فراهم کرده و نسبت به تمام شرکت های توزیع، رفتار یکسان و بی طرفانه ای داشته باشد. وجود این انگیزه ها و هم چنین یکسان بودن علامت دهی های ارسال شده از جانب رگولاتوری با اهداف و برنامه ریزی های شرکت های توزیع، امکان عملکرد صحیح و توسعه ی شبکه های توزیع را بیش از پیش، فراهم می کند. (گرجی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۶۹)

#### ۴-۴. حمایت از جامعه

از دیدگاه کل جامعه، هزینه های انجام فعالیت های رگولاتوری نمی بایست بیش از کاهش هزینه ی به وجود آمده در بنگاه ها به واسطه ی مقررات زدایی اعمال شده بر آن ها باشند. علاوه بر این، رگولاتور به هیچ وجه نمی بایست در موارد خیلی خاص و جزئی بنگاه ها دخالت کرده و آزادی کسب و کار آن ها را به مخاطره بیافکند. علاوه بر این، اطلاعات گرد آوردی شد توسط رگولاتور چه از جانب شرکت های توزیع و چه از جانب مصرف کنندگان، باید در دسترس همگان قرار داشته باشد. (شمس، ۱۳۸۱: ۵۸)

بی تردید ساختار قوه ی مجریه و نیز مسائل مربوط به ساختار اداری هر کشور، به طور بسیار ملموسی بر عملکرد نهاد تنظیم کننده ی مقررات بخشی آن تاثیر گذار خواهد بود. به نحوی که این عوامل می توانند در سطوح مختلف روند توسعه رقابت در صنعت را گاه آهسته و گاه متوقف نماید.<sup>۷</sup> لذا با بررسی نهاد های تنظیم کننده ی مقررات بخشی صنعت برق در جهان، می توان سه مدل از نظام رگولاتوری را به شرح ذیل تشخیص داد:

۱. مدل «میزان بازار»: این مدل، با این مشخصه قابل تشخیص است که تنها معیار های افزایش رقابت و کارایی جزء اهداف تأسیس و ایجاد نهاد تنظیم کننده ی مقررات بخشی است. هم چنین تاکید بر تقویت رقابت به سود مصرف کنندگان از طریق برق ارزان و با کیفیت از جنبه های دیگر آن است. اگر چه در این میان اهداف ارائه ی خدمات عمومی نیز فراموش نمی گردد. رگولاتوری در این

<sup>۷</sup> - تا به امروز در حدود نیمی از کشورهای اروپایی نسبت به اقدام رگولاتور جامع برق و گاز اقدام نموده اند، در حالی که ما بقی برنامه ریزی لازم را برای گشودن بازار گاز، مانند کشور فرانسه انجام داده اند.

مدل به منظور ایجاد و افزایش رقابت به سود مصرف کننده از طریق قوانین ضد تراست ایجاد می شود. این مدل در انگلستان، ولز و تا حدی در آلمان و لوکزامبورگ قابل مشاهده است.<sup>۸</sup>

۲. در طرف دیگر مدل «میزان خدمت عمومی»، وجود دارد، که بر اهمیت برق به عنوان کالایی حیاتی که نیازمند مراقبت ویژه در یک بازار رقابتی است، تاکید دارد. عموماً در این مدل عبارت «رقابت»، یا «بازار»، بسیار نا مانوس بوده و به کار نمی رود و در مقابل، عبارت «اهداف ارائه خدمات عمومی»، بسیار به کار می رود به طوری که بر واژه ی «شهروند»، به جای واژه «مصرف کننده» تاکید می گردد. این مدل در کشور های فرانسه، پرتغال و اسپانیا کاربرد گسترده ای دارد.

۳. در بین این دو مدل، «ترکیبی»، دیگری نیز وجود دارد که در سایر کشور های اروپایی کاربرد دارد که اهداف افزایش رقابت در صنعت برق و نیز اهداف ارائه خدمات عمومی را تعقیب می کند. (هداوند، ۱۳۸۹: ۳۵)

با این تفصیل، مهم ترین کار ویژه نهاد تنظیم کننده مقررات بخشی (رگولاتور)، صنعت برق در سطح جهان، تهیه ی قوانین حمایت کننده از سرمایه گذاران و مصرف کنندگان، توسعه ی فضای رقابتی در بخش های رقابت پذیر صنعت، ارائه ی برق مطمئن، با کیفیت و ارزان، اطمینان از تامین امنیت ملی و منافع عمومی، کمک به توسعه ی اجتماعی، اقتصادی و مناسب برای جامعه و نهایتاً نظارت مستمر و موثر بر بنگاه های فعال در بازار های برق می باشد. در نهایت نیز بنگاه های برق، وظیفه ی تصدی و عملیات و هم چنین سرمایه گذاری های جدید در بنگاه تحت مالکیت خود بر عهده دارند. (صادقی، محسن، ۱۳۸۴: ۶۸)

در انتها لازم به ذکر است که لزوماً هیچ مدل جهان شمولی برای اراده ی موفق بنگاه های صنعت توزیع برق توسط نهاد های عمومی در کشور های مختلف جهان وجود نداشته و هر یک از آن ها ویژگی های خاص خود را دارند. به عنوان مثال در کشور سوئیس، شهرداری ها و مقامات بخش های محلی موسوم به کانتون ها وظیفه رگولاتوری تمامی بنگاه های صنعت برق اعم از خصوصی یا دولتی را نیز بر عهده دارند. رگولاتوری توسط شهرداری ها در این کشور ها به طرق مختلفی صورت می گیرد به نحوی که نمی توان تعمیمی کلی از آن ارائه داد. به عنوان مثال بعضی شهرداری ها وظیفه ی رگولاتوری تمامی صنایع شبکه ای را بر عهده دارند، در حالی که بعضی دیگر فقط اختیار قضاوت و دادرسی مسائل مبتلا به بنگاه ها را داشته و رگولاتوری بنگاه ها اعم از خصوصی یا دولتی را به دولت های محلی واگذار می کنند. رگولاتوری بنگاه ها نیز موارد مختلفی از تعیین استاندارد های کیفیت و شرایط خدمات ارائه شده تا مقررات زدایی مناسب و غیر تبعیض آمیز به منظور جذب سرمایه گذاری کافی را در بر می گیرد. در مثالی دیگر، تغییر قیمت های برق توسط بنگاه های خصوصی در سوئیس لزوماً می بایست به تصویب کمیسیون فدرال نظارت بر قیمت برسند، حال آن که تغییر قیمت های برق بنگاه های تحت مالکیت شهرداری ها یا کانتون ها تحت نظارت کمیسیون صنایع همگانی شهرداری یا کانتون صورت می گیرد. (شیخ الاسلامی، ۱۳۸۰: ۸۶)

---

<sup>۸</sup> - بر اساس قانون اتحادیه ی اروپا مصوب سال ۱۹۹۶، ایجاد بازار های برق هدف قرار داده شده است. اما اعضای اتحادیه می توانند آزادی عمل در نحوه ی راه اندازی و اجرای بازار های برق خود داشته باشند، اگر چه تمام فرآیند های ایجاد بازار برق در کشور های عضو اتحادیه به دقت توسط کمیسیون اروپایی مورد بررسی قرار می گیرد، اما در عمل تفاوت های بسیار زیادی در بین روش های مورد استفاده ی کشور ها مشاهده می شود.

با این تفصیل با بررسی ساختار فعالیت و عملکرد نهاد های رگولاتوری و تنظیم کننده ی مقررات در صنعت برق جهان اهداف مد نظر این نهاد های مقررات زدایی به نحو ذیل قابل بیان می باشد:

۱. ارائه ی برق مطمئن، با کیفیت و ارزان در ایالات متحد ی آمریکا و کشور های بلژیک، اسپانیا، لوکزامبورگ، ایرلند، دانمارک و یونان؛

۲. تشویق رقابت در صنعت برق در کشور های کانادا (انتاریو) و استرالیا؛

۳. حفظ منافع مصرف کنندگان و سرمایه گذاران از طریق تشویق رقابت در بازار برق در کشور های انگلستان و ولز؛

۴. اطمینان از تامین امنیت ملی و منافع عمومی در کشور فرانسه؛

۵. کمک به توسعه ی اجتماعی، اقتصادی و مناسب برای جامعه در کشور پرتغال؛

۶. تشویق رقابت و کارایی به همراه حفظ استاندارد خدمات دهی در کشور ایتالیا؛

۷. اطمینان از تامین برق استاندارد مناسب و ارزان در کشور اتریش و فنلاند؛

ه) موانع و مشکلات پیش روی نهاد های مقررات زدایی در صنایع همگانی:

امروزه، مشکلات فزاینده ای بر سر راه مقررات زدایی در صنایع همگانی و نهاد های رگولاتوری در کشور های مختلف دنیا وجود دارد که مجموعه ی گسترده ای، مشتمل بر حدود وظایف و اختیارات آن ها تا ساختار تصمیم گیری و منابع مالی آن ها را شامل می شود. به اختصار به برخی از مهم ترین مشکلات موجود بر سر راه مقررات زدایی در این صنایع، اشاره می گردد:

یکی از مهم ترین مشکلات نهاد های مقررات زدایی در این زمینه مربوط به جذب و توسعه ی نیروی متخصص لازم حقوقی، اقتصادی، مالی، فنی و مهندسی برای رفع و رجوع مشکلات پیچیده و فزاینده صنایع شبکه ای با توجه به ویژگی پویا بودن این قبیل صنایع که اغلب به تغییر تکنولوژی و مشکلات نو ظهور پیش آمده در طول زمان برای این صنایع باز می گردد، می باشد. مورد دیگر مربوط به مشکلات مربوط به عملکرد نهاد تنظیم کننده ی مقررات در محیطی با نقایص اطلاعاتی زیاد است، که عمده ترین این مشکلات به کسب اطلاعات موثق از بنگاه های رگولاتوری شده برای تصمیم گیری های جدید باز می گردد. علاوه بر این، مشکلات جذب اطلاعات از طیف وسیعی از مصرف کنندگان نیز وجود دارد به طوری که اغلب آن ها، انگیزه ی کافی برای فراهم آوردن اطلاعات دقیق را ندارند. مورد دیگر در این زمینه، مربوط به مقاومت در برابر فشار های احتمالی از سوی قدرت های سیاسی که اغلب منافع سیاسی کوتاه مدت را در نظر دارند، می باشد. این مسأله خصوصاً در کشور های در حال توسعه که به صورت تاریخی از سابقه دخالت های نا به جای دولت بر خوردارند، بیش تر حائز اهمیت است. (شریف، ۱۳۸۴: ۵۹)

این مقاومت در برابر فشار بنگاه های رگولاتوری شده صنعت که اغلب به منظور بر هم زدن توازن موجود بین سرمایه گذار مصرف کننده در جهت حفظ منافع بنگاه ها در نهاد رگولاتوری اعمال نفوذ می کنند، به سهولت قابل مشاهده است. میزان این اعمال نفوذ، بستگی به قدرت چانه زنی بنگاه ها نسبت به نهاد تنظیم کننده ی مقررات دارد. توجه به این نکته ضروری است که، نهاد های تنظیم کننده مقررات بخشی تازه تاسیس در کشور های در حال توسعه عموماً با مشکلات بیش تری رو به رو هستند، علی الخصوص آن که تاسیس این نهاد ها در این قبیل کشور ها اغلب بخشی از برنامه های اصلاحات اقتصادی گسترده ای است که خصوصی سازی تنها بخشی از آن است. به عنوان مثال، کارکنان نهاد رگولاتوری در این کشور ها اغلب تازه کار بوده و فاقد تجربه ی کافی مسبوق برای

مقررات زدایی در مباحث تخصصی هستند. علاوه بر این، اطلاعات موثق و قابل اطمینان در باره ی هزینه ها و عملکرد بنگاه های رگولاتوری شده، اغلب در این کشور ها وجود ندارد. مضاف بر این، رگولاتور ممکن است در بدو امر به منظور جذب سرمایه گذاری بیش تر به افزایش تعرفه ها اقدام نماید. این امر، ممکن است درست در زمانی که هنوز بحث در باب خصوصی سازی و مزایای آن در جریان بوده است انجام گیرد و لذا ممکن است، انتظاراتی غیر واقعی در باب زمان بندی بهبود عملکرد محسوس این صنایع در بین عامه مردم شکل گرفته باشد، که این امر نیز به نوبه ی خود می تواند بسیار مشکل ساز باشد. جدای از این موارد، مفهوم نهاد رگولاتوری مستقل در حالت کلی، در اغلب این کشور ها پدیده ای نو ظهور است و همین امر ممکن است، بر سر راه مقررات گذاری و مشروعیت آن نهاد در این کشور ها چالش های بسیار زیاد دیگری را ایجاد نماید. (اسکندریون، ۱۳۸۲، ۲۳)

## ۵. بررسی انواع نهاد های تنظیم کننده مقررات

نظر به اهمیت پرداختن به ویژگی های بنیادین و اساسی نهاد های تنظیم کننده ی مقررات، در ذیل مهم ترین ویژگی های مراجع مقررات زدایی مورد بررسی قرار می گیرد. یک سیستم مقررات گذاری مطلوب، شامل چارچوبی است که در آن کلیه ی فعالیت های مربوط به مقررات زدایی صورت می گیرد. این فعالیت ها شامل سه محور اساسی به شرح ذیل، می باشند:

۱. تهیه، مقررات زدایی، رویه ها و دستور العمل ها و معیار هایی که برای تاثیر گذاری بر رفتار بازیگران و فعالان در بازار ( تولید کنندگان )، از قبیل سرمایه گذاران، مصرف کنندگان و...، ضروری می باشد؛

۲. پایش و نظارت بر عملکرد و نحوه ی تعاملات بازیگران بازار؛

۳. الزام و وادار نمودن فعالان بازار، اجرای مقررات وضع شده از سوی نهاد های تنظیم کننده ی مقررات با استفاده از وضع جرائم برای آن ها در حالت هایی که از اجرای قوانین و مقررات خود داری می نمایند. (زارعی، ۱۳۷۶: ۷۵)

امروزه مقررات زدایی، در سطوح مختلف و در قالب اشکال مختلف قابل انجام است. اگر مقررات زدایی به معنای تدوین مجموعه ای از دستورات و اثر گذاری آگاهانه دولت مد نظر باشد، نهاد های مقررات زدایی را به شکل زیر می توان تقسیم نمود: مجالس قانون گذاری (نهاد پارلمان)، نهاد های مقررات زدایی، نهاد خود تنظیم گر، وزارت خانه های دولت مرکزی، مقامات محلی، دادگاه و هیأت داور، مدیر عامل.

بی تردید، انواع مختلف نهاد های تنظیم کننده ی مقررات، هر کدام دارای محاسن و معایبی هستند. در کل، چنین می توان بیان نمود که سازمان های خود تنظیم گر دانش تخصصی فراوانی دارند، ولی از لحاظ پاسخگو بودن به عموم شهروندان ضعیف هستند. مقامات محلی، از لحاظ پاسخگویی قوی هستند، اما از لحاظ هماهنگی ضعیف هستند، مجلس از لحاظ اقتدار دمو کراتیک و قدرتمند عمل می نماید، اما از لحاظ بررسی دقیق و با ثبات دارای ضعف هایی می باشد، دادگاه ها و هیات های داور نیز از حیث بی طرفی قابل اعتماد و از لحاظ برنامه ریزی دچار نقصان هستند، وزارت خانه ها نیز، از لحاظ هماهنگی با دولت دارای نقاط قوت بسیاری هستند، اما از لحاظ میزان استقلال و بی طرفی با اشکالات عمده ای رو به رو هستند. مدیران عامل از لحاظ تخصص و آشنایی مطلوب متناسب با مسئولیت هایشان دارای مزیت های قابل توجهی هستند. از عمده ی معایب مترتب بر عملکرد این مورد می توان به اتکای گسترده ی تصمیمات به نظرات شخصی آنان و امکان ظهور خود رأیی و استبداد در اخذ تصمیمات است. سازمان های مقررات زدایی

نیز، از لحاظ تخصص و کارکرد های ترکیبی دارای توفیقات قابل ملاحظه ای هستند و در مقابل از لحاظ استقلال، پاسخ گو بودن و برخورداری از سطح بالایی شفافیت در عملکرد نیز، دارای کاستی های چشم گیر و قابل ملاحظه ای هستند.

## ۶. بررسی شیوه های اخذ تصمیم در نهاد های تنظیم کننده مقررات بخشی

یکی از مشخصه های عمده ی نهاد های رگولاتوری و تنظیم کننده ی مقررات بخشی، چگونگی اخذ تصمیم در این نهاد ها است. چرا که چنین نهاد هایی به طور روز مره نیاز به اخذ تصمیمات متنوع در مورد بازار و عوامل حاضر در آن دارند. به منظور تصمیم گیری در نهاد رگولاتوری شیوه های مختلفی برای تصمیم گیری نظیر تصمیم گیری فردی، هیأت تصمیم گیری و رگولاتوری یا هیأت تنظیم کننده ی مقررات بخشی، هیأت مشاوران و رگولاتوری تمام وقت و یا پاره وقت وجود دارد. در ادامه، به بررسی اقسام مختلف نحوه ی تصمیم گیری در نهاد های تنظیم کننده ی مقررات بخشی پرداخته می شود.

### ۶-۱. تصمیم گیری فردی (انفرادی)

بی شک، سازگاری در تصمیمات رگولاتوری نکته ی اساسی در کاهش نا اطمینانی در محیط بازار است. مهم ترین مزیت رگولاتوری فردی یا انفرادی، سطح اطمینانی است که در نتیجه تصمیم های اتخاذ شده توسط یک نفر حاصل می شود. مزیت دیگر این شیوه اخذ تصمیم، سرعت بالا در تصمیم گیری جدای تصمیمات اتخاذ شده نسبت به تصمیم گیری های جمعی است، که نیاز مند به اجماع نظرات گروه تصمیم گیرنده می باشد. اگر چه سرعت تصمیم گیری بستگی زیادی به نوع تصمیم و ماهیت آن نیز دارد، اما در هر صورت تصمیم گیری فردی در این موارد تأخیراتی که در نتیجه ی عدم توافقات هیأت تنظیم کننده ی مقررات ممکن است به وجود آید، ندارد. از دیگر سو، رگولاتوری انفرادی می تواند منجر به عدم پوشش تمام نظرات کارشناسی ناظر بر صنعت خاص گردد و حتی می تواند تحت تاثیر عقاید و آرای سیاسی، حزبی، جناحی و گروهی قرار گیرد. بی تردید در چنین شرایطی نهاد تنظیم کننده ی مقررات در دست یابی به اهداف مد نظر خود دست نخواهد یافت. (زارعی، ۱۳۸۴: ۳۸)

### ۶-۲. هیأت تصمیم گیری رگولاتوری (نهاد یا هیأت تنظیم کننده مقررات بخشی)

در نهاد یا هیأت تنظیم کننده ی مقررات بخشی، افراد ذی صلاح با تخصص های گوناگون و با توانمندی های مختلف در قالب هیأت مقررات زدایی فعالیت می نمایند. به طور معمول، تصمیمات نهاد یا همان هیأت تنظیم کننده ی مقررات در مقایسه با وضعیت تصمیم گیری فردی جامع تر، شفاف تر، قابل پیش بینی تر و با ثبات تر می باشند. به علاوه، هیأت رگولاتوری یا همان هیأت تنظیم کننده ی مقررات بخشی می تواند استقلال خویش را نسبت به رگولاتوری انفرادی، به طور مطلوب تری حفظ نماید.

### ۶-۳. هیأت مشاوران

یکی دیگر از روش های اتخاذ تصمیمات رگولاتوری و مقررات زدایی، استفاده از یک هیأت مشورتی برای رگولاتوری انفرادی است. در این هیأت، مشاوران و کارشناسانی با تخصص های گوناگون حضور داشته و نظرات مشورتی و کارشناسی خود را در اختیار رگولاتور، قرار می دهند.

### ۶-۴. رگولاتوری تمام وقت یا پاره وقت

ار روش های دیگر تصمیم گیری جهت مقررات زدایی، آن است که هم مانند شرکت های تجارتي قسمتی از تصمیمات به یک فرد اجرایی سپرده شود و تنها در مواقع ضروری اعضای هیأت مدیره وارد عمل شوند. در این حالت، از یک سو تا میزان بسیار زیادی فرایند اخذ تصمیمات سرعت بیش تری می یابد و از دیگر سو، از اتخاذ تصمیم های یک سو به جلو گیری می شود.

#### ۷. منابع تامین مالی نهاد تنظیم کننده مقررات بخشی

بی تردید، یکی از مسائل مهم در طراحی ساختار هر نهاد رگولاتوری و مقررات زدایی، مسأله ی تامین مالی و چگونگی کسب در آمد و انجام هزینه های مرتبط برای این نهاد می باشد. این مسأله، از آن جهت دارای اهمیت کلیدی و حیاتی است که به طور مستقیم، با موضوع پاسخگویی و هم چنین ضمانت های اجرایی آن ارتباط می یابد. از قدیم الایام و با شکل گیری نهاد های تنظیم کننده ی مقررات و رگولاتوری، متداول ترین شیوه ی تامین هزینه های رگولاتور از طریق در آمد های عمومی و بودجه ی دولتی بوده است. علی القاعده با توجه به گستردگی وظایف نهاد های تنظیم کننده ی مقررات، تامین هزینه ها از طریق بودجه ی عمومی به خصوص در نگاهی که بودجه ی این نهاد ها با انقباض مواجه می شود، می تواند مشکل زا باشد. از سوی دیگر، چنین روشی راه را برای تسلط کامل دولت بر نهاد رگولاتوری باز می گذارد و بدین ترتیب به نحو شایانی بر میزان استقلال این نهاد تاثیر گذار خواهد بود. از این رو، به دلیل وجود چنین مسائلی ممکن الحدوثی روش های دیگری نیز برای تامین مالی نهاد رگولاتوری پیشنهاد شده است. به طور کلی دو روش عمده برای تامین مالی نهاد های تنظیم کننده ی مقررات وجود دارد که یکی از آن ها همان طور که در بالا نیز توضیح داده شد، استفاده از منابع عمومی است که خواه نا خواه، موجب هدایت و سلطه ی دولت بر نهاد تنظیم کننده مقررات بخشی می گردد و نقش دولت را در تصمیم گیری های متخذ از سوی نهاد تنظیم کننده ی مقررات بخشی بیش از پیش بر جسته و پر رنگ می نماید. دیگر روش معمول تامین مالی منابع در این نهاد ها، کسب در آمد از طریق اعطای مجوز ها و هم چنین دریافت مبالغی به عنوان جرایم قابل اعمال بر بازیگران بازار است که می تواند بر بنگاه های حاضر در بازار وضع و اخذ گردد. با توجه به این نکته ضروری است که هر کدام از این روش ها دارای مزایا و معایب مربوط به خود است. به عنوان مثال، در هنگام استفاده از منابع دولتی هر چند از استقلال نهاد رگولاتوری تا حدودی کاسته می شود. اما به دلیل بر خور داری از منابع عمومی در آمد ها ثبات بیش تری داشته و امکان برنامه ریزی بیش تری را داراست. اگر چه در حالت استفاده از منابع غیر دولتی و کسب در آمد از بنگاه ها، استقلال نهاد تنظیم کننده ی مقررات افزایش می یابد، اما در عین حال بی ثباتی در منابع در آمدی و عدم امکان برنامه ریزی دقیق بر روی آن نیز موجب می گردد. برای رفع این مشکل، در برخی از کشور ها ترکیبی از در آمد های عمومی و در آمد های اختصاصی تعریف شده است و بدین ترتیب تلاش گردیده است تا یک حالت بینا بینی در این زمینه مورد استفاده قرار گیرد. (ساکت، ۱۳۸۷: ۶۰) همان طور که مشاهده می شود، در اکثر بخش های خدمات عمومی رجحان و گرایش اصلی به سمت استفاده از منابع حاصل از فعالیت های رگولاتوری است. با این تفصیل، منابع مالی و بودجه ی مورد نیاز نهاد مقررات زدایی، می تواند شامل موارد ذیل باشد:

۱. بودجه ی تخصیصی توسط مجالس قانون گذاری؛

۲. کارمزد صدور پروانه و مجوز فعالیت به بازیگران صنعت؛

۳. در آمد ناشی از مالیات بر پروانه؛

۴. در آمد حاصله از رسیدگی به اختلافات و خدمات ناظر بر فرآیند حل اختلاف؛

#### ۴-۵- ابزار های مقررات زدایی نهاد های تنظیم کننده ی مقررات بخشی:

همان طور که در مطالب پیشین نیز بدان اشاره گردید، مقررات زدایی به طور کلی به مبحث اعمال محدودیت های قانونی و اصولی توسط دولت بر تصمیمات بنگاه ها از طریق ابزار های قیمت، مقدار و نحوه ی ورود و خروج و... می پردازد. اگر چه مقررات زدایی، می تواند شامل گروه وسیعی از اعمال محدودیت ها بر تصمیمات بنگاه ها باشد، با این حال سه ابزار کنترل کننده ی مهم و اساسی که معمولاً توسط نهاد های مقررات زدایی استفاده می شوند، عبارتند از: قیمت، مقدار و تعداد بنگاه ها از دیگر ابزار های کنترلی می تواند به اعمال محدودیت بر روی کیفیت محصول، تبلیغات و حجم و میزان سرمایه گذاری اشاره نمود. (هداوند، ۱۳۸۹:

۵۹)

#### ۷-۱. کنترل قیمت

امروزه قیمت یک کالا یا خدمت، مشخص کننده ی نهایی میزان عرضه ی تولید کنندگان و هم چنین میزان تقاضای مصرف کنندگان می باشد. در این راستا و به منظور حداکثر سازی سطح رفاه شهروندان یک جامعه، قیمت یک کالا یا خدمات می بایست منعکس کننده ی هزینه های متحمل شده برای تولید آن باشد. این هزینه ها، نه تنها می بایست هزینه های مستقیم تولید کنندگان را پوشش دهد، بلکه هزینه های غیر مستقیمی را نیز که ممکن است به دلیل تولید آن محصول بر دیگران تحمیل شود، نیز پوشش دهد. از سوی دیگر، قیمت ها می بایست شرایط تقاضا را نیز منعکس نمایند. قیمت کالا یا خدمتی که تمایل به پرداخت آن بالاست، می بایست بالا تر از قیمت کالا یا خدمتی باشد که تمایل به پرداخت آن پایین تر است. در هر قیمت معین، مقادیر عرضه و تقاضا در بازار مشخص خواهد شد و به هنگام افزایش قیمت، عرضه ی تمایل به افزایش و تقاضا تمایل به کاهش خواهد داشت.<sup>۹</sup> تعادل بهینه، هنگامی ذوی خواهد داد که تصمیمات مصرفی و تولیدی به یک دیگر منطبق گردند. در این هنگام یک تعادل پایدار قابل تصور خواهد بود، مگر آن که شرایط بازار به طریقی تغییر نماید. به منظور حداکثر کردن منافع اجتماعی تولید و مصرف یک کالا یا خدمات خاص، مصرف کنندگان می بایست هزینه ی تولید یک واحد اضافی را پردازند که این همان هزینه نهایی تولید است. بنا بر این بشسته به موقعیت، کیفیت، کمیت و زمان که اثر گذار بر هزینه هستند، قیمت ها می بایست به طور متناسب تعدیل گردند. با این تفصیل، قیمت گذاری می بایست اهداف زیر را نیز در خود داشته باشد:

- ۱.۱. شکل دادن ارتباط بین عرضه و تقاضا؛ به عبارت دیگر به تعادل رساندن بازار، حتی در هنگامی که یک بازار رقابتی وجود ندارد. بدین معنی که با قیمت گذاری متناسب، می بایست مقادیر مصرف و تولید خدمات را با یک دیگر برابر نمود.
- ۱.۲. کسب در آمد و پوشش هزینه های ارائه ی خدمات از جمله دیگر اهداف قیمت گذاری است. البته چنان چه بنگاه، دولتی باشد این هدف می تواند کم رنگ باشد، ولی چنان چه بنگاهی بخواهد توسط بخش خصوصی اداره گردد، این هدف از اهمیت بالایی برخوردار خواهد بود.
- ۱.۳. انتقال اطلاعات به مشتریان، در مورد خدمات مختلف و دادن امکان به آن ها برای انتخاب از بین خدمات مختلف ارائه شده و مصرف بهینه خدمات ارائه شده بر اساس نیاز مشتریان.

<sup>۹</sup> - شرایط عکس این مورد نیز در هنگام کاهش قیمت وجود خواهد داشت.

۱. ۴. مهیا نمودن شرایط ایجاد و توسعه رقابت؛ آن چه در نهایت از ارائه ی یک سیستم قیمت گذاری دنبال می شود آن است که زمینه را برای ارائه ی خدمات به صورت رقابتی فراهم آورد. چرا که با فرض کارآیی بازار رقابتی، قیمت گذاری اولین گام برای رسیدن به چنین هدفی می باشد.

#### ۷-۲. کنترل میزان تولید و ارائه خدمات

در بسیاری از مواقع تنظیم کننده ی مقررات بخشی، به جای استفاده از ابزار های کنترل قیمتی از ابزار های غیر قیمتی نیز در بازار استفاده می نماید. مقررات گذاری مقدار در بخش مالی نیز، مرسوم است. در آمریکا مقررات بانکی، برای سال های طولانی فعالیت های بانکی بین ایالتی را در قالب داشتن شعبه در چندین ایالت ممنوع نموده بود. در بسیاری از کشور ها بانک های تجاری، برای فعالیت در زمینه های مختلف دارای محدودیت هایی بوده و هستند؛ سرمایه گذاری در مستغلات یا قرض کردن از منابع خارجی یا ممنوعیت وام دادن به گروه های خاص از جمله این محدودیت ها است. مقررات گذاری در بسیاری از کشور ها، اغلب به دلایل سیاسی اعمال می شود. بدین معنی که در بسیاری از موارد دلایل محکمی برای حمایت از مقررات گذاری مقدار وجود ندارد. ولی به دلیل ضعف اطلاعات و نا اطمینانی های موجود در بازار تنظیم کننده ی مقررات به مقررات گذاری مقدار، اقدام می نماید. به گونه ای دیگر از اعمال مقررات گذاری مقدار مربوط به پیامد های خارجی ناشی از تولید است. به عنوان مثال: صنایع آلوده کننده ی محیط زیست اغلب با محدودیت های مقداری مواجه هستند. بر این مبنا نهاد تنظیم کننده ی مقررات از طریق اعمال مقررات گذاری مقدار مربوط به پیامد های خارجی ناشی از تولید، اقدام به کنترل آلودگی های زیست محیطی نیز می نماید. (دانش پژوه، ۱۳۸۹: ۵۶)

#### ۷-۳. کنترل ورود و خروج از طریق صدور و واگذاری مجوز

کنترل و نظارت بر تعداد بنگاه ها و هم چنین قیمت از متغیر های اساسی در تعیین کارآیی تخصیص و بهره وری بازار می باشد. ورود بنگاه های نو ظهور، در سطوح مختلف می تواند کنترل و تنظیم شود.

۳. ۱. ورود بنگاه های جدید به صنعت کنترل و بر نحوه ی تعاملات فی ما بین بازیگران بازار نظارت شود، همان طور که عموماً این کار در مقررات گذاری خدمات عمومی انجام می گیرد.

۳. ۲. در کنار کنترل ورود بنگاه های جدید، نهاد تنظیم کننده ی مقررات هم چنین می تواند ورود بنگاه های تحت مقررات گذاری موجود را نیز تحت نظارت قرار دهد؛ به طوری که افزایش حوزه ی فعالیت آن ها را با محدودیت هایی رو به رو می سازد.

۳. ۳. شکل دیگر کنترل، می توان کنترل ورود بنگاه به نواحی جغرافیایی خاص باشد. به بیان دیگر، نهاد تنظیم کننده ی مقررات می تواند مناطق و نواحی خاصی از کشور یا منطقه را برای فعالیت بنگاه تعیین می نماید و از ورود بنگاه ها به نواحی دیگر جلوگیری نماید. هدف از مقررات گذاری و مقررات زدایی، در این جا آن است که مجموعه ی وسیع تری از مصرف کنندگان را نسبت به وضعیت بازار آزاد تحت پوشش قرار داده و به تعداد زیاد تری از مردم خدمات رسانی نماید.

تحقق این اهداف مد نظر نهاد های تنظیم کننده ی مقررات، مکن است بنگاه تحت مقررات گذاری را با یک بازار بدون سود مواجه سازد، به طوری که بنگاه تحت نظارت نهاد تنظیم کننده ی مقررات تمایل به خروج از بازار داشته باشد، که در این صورت مقررات گذار می تواند اعمال قانون نماید و از خروج بنگاه جگو گیری نماید. اما مهم ترین موضوع در این زمینه، مبحث مجوز ها است، که در ادامه بدان بیش تر پرداخته می شود. (خسروی، ۱۳۸۸: ۶۹)



اصولاً مجوز ها، اجازه ی ارائه ی خدمات و بهره برداری از منابع را به دارنده ی آن اعطا می نمایند. این مجوز ها به متقاضیان ورود به بازار و طی فرایند رقابتی مشخص اعطا می گردند. در برخی موارد، مجوز های کلی نیز صادر می شود که بر اساس آن ها هر بنگاهی که شرایط عمومی ارائه ی خدمات را داشته باشد، بدون دریافت مجوز موردی مجاز به ارائه ی خدمات می باشد. بی تردید، ارائه ی مجوز یک توسعه ی جدید در بازار به شمار می رود. از لحاظ تاریخی در بیش تر بازار ها، بنگاه های دولتی در یک بازار انحصاری و تحت شرایطی خاص به ارائه ی خدمات می پرداختند. ارائه ی خدمات مخابراتی، خدمات پستی، حمل و نقل جاده ای و سایر خدمات دولتی بخشی از وظایف هیات حاکمه شناخته می شدند و لذا مجوز ها، امری ضروری تلقی نمی شدند.

در اقتصاد های در حال گذار و نو ظهور ارائه ی مجوز از اهمیت ویژه ای برخوردار است. مجوز ها، برای سرمایه گذاران و وام دهندگان یک اطمینان نسبی فراهم می کند و اعتمادی را که لازمه ی سرمایه گذاری از سوی سرمایه گذاران برای ایجاد و ارتقاء زیر ساخت ها می باشد، فراهم می نماید. با این وجود مجوز ها، در همه ی کشور ها از اهمیت یکسانی برخوردار نیستند. اگر چه اصطلاحات مجوز، امتیاز و فرانشیز در قوانین حقوقی کشور های مختلف به طور متفاوتی تعریف گردیده اند، اما به طور کلی به معنا و مفهوم واحدی اشاره دارند. همه ی این اصطلاحات، به سند قانونی معینی اشاره دارند که توسط نهاد تنظیم کننده ی مقررات بازار یا دیگر مقامات صلاحیت دار دولتی اعطا می شوند و حقوق و تعهدات یک ارائه کننده ی خدمات عمومی را به طور شفاف و صریح تعریف و تبیین می نمایند. در اکثر قریب به اتفاق موارد، آن چه که در باره ی مجوز گفته می شود در مورد امتیاز و فرانشیز نیز به کار می رود، مجوز ها، را گاه دولت به طور مستقیم اعطا می کند و گاه رگولاتوری مستقل این کار را انجام می دهند. فرایند ارائه ی مجوز، یکی از مهم ترین فرایندهای اصلاح بخش های در حال واگذاری ب بخش خصوصی است به طوری که سطح و میزان رقابت، میزان در آمد دولت در بازار و کارایی عرضه ی خدمات عمومی و همگانی به طور معناداری وابسته به آن است. (خانیک، ۱۳۸۱: ۶۰)

## ۸. اهداف ارائه مجوز

نهاد های تنظیم کننده ی مقررات، از ارائه ی مجوز به بازیگران بازار اهداف مختلفی را مد نظر دارند، به طور اجمالی برخی از مهم ترین اهداف ارائه ی مجوز از سوی نهاد های تنظیم کننده ی مقررات، عبارتند از:

### ۸-۱. تنظیم صحیح و مطلوب نحوه ی ارائه یک خدمت عمومی و ضروری

امروزه ارائه ی خدمات مربوط به صنایع خدمات عمومی و همگانی، بخشی مهمی از خدمات عمومی در اکثر کشور ها است. در این کشور ها، در حالی که تلاش جهت خصوصی سازی با تکیه بر نیرو های بازار در جریان است؛ اکثر دولت ها، نظارت ها و کنترل هایی را به منظور تضمین ارائه ی خدمات همگانی و عمومی در جهت حفظ منافع عمومی اعمال می نمایند. برای اعمال این گونه کنترل ها، مجوز ها ابزار مهمی به شمار می روند.

### ۸-۲. بسط و گسترش شبکه ارائه خدمات عمومی

توسعه و گسترش شبکه ی خدمات نیز، از دیگر دلایل عمده برای ارائه ی مجوز در اکثر کشور ها می باشد. الزامات پوشش خدمات در همه ی مناطق و گسترش شبکه ها، معمولاً در مجوز ها گنجانده می شوند. این مسئله به ویژه در جایی که یک بنگاه دولتی تغییر ماهیت داده، خصوصی می شود یا درجه ای از انحصار به بنگاه اعطاء می شود، مطرح است. با این تفصیلات، امروز مجوز ها ابزار

مهمی برای توسعه ی سرمایه گذاری در زیر ساخت ها و ارتقاء خدمات عمومی و اهداف دسترسی عمومی در کشور های در حال توسعه محسوب می شوند.

#### ۳-۸. خصوصی سازی تجاری

بی شک مجوز در جایی که بخش خصوصی متصدی اعمال خدمات عمومی می شود، لازم است. مجوز، حقوق و تعهدات بهره دار را معین می کند و یک مرحله ی کلیدی در فرایند خصوصی سازی است. مجوز، مشخص می نماید که سرمایه گذار چه کالا و خدماتی را خریداری می نماید و دولت نیز، از بنگاه و سرمایه گذار چه انتظاراتی را مطالبه می نماید.

#### ۴-۸. تنظیم ساختار بازار

از جمله مباحث مهم در باب مقررات زدایی، تعریف ساختار بازار صنعت مورد نظر و تعیین تعداد بنگاه هایی است که برای ارائه ی خدمات مجوز دریافت می نمایند. امروزه در بیش تر کشور های جهان، هدف اولیه از ارائه ی مجوز، افزایش رقابت در بازار مورد نظر می باشد که این امر از طریق ارائه ی مجوز به بنگاه های حائز صلاحیت جهت تنظیم ساختار بازار انجام می گیرد. (حبیب زاده، ۱۳۸۴: ۸۳)

#### ۵-۸. تأسیس چارچوب رقابتی مناسب

به طور کلی مجوز ها، زمینه های سوء استفاده ی بنگاه ها از موقعیت برتر شان در بازار را، محدود می سازند. بدیهی است که این ساز و کار ها، شرایط تجارت عادلانه و رقابتی را به وجود می آورند. هم چنین از دیگر اهداف اصلی ارائه ی مجوز، تضمین دوام ارائه ی خدمات و بهره مندی از رقابت به وجود آمده با ورود بنگاه جدید می باشد. در حالی که ارائه ی مجوز می تواند رقابت را افزایش دهد، تعهدات آن نیز می تواند ابزاری جهت محدود کردن دسترسی به بازار باشد. در برخی کشور ها، درجه ای از انحصار هم چنان در بازار حفظ شده است. انگیزه و دلیل اصلی این عمل را می توان منافع مالی یا سیاسی متصور برای دولت ها در این زمینه ها دانست. به عنوان مثال، دولت ها به برخی بنگاه های خصوصی درجه ای از انحصار را برای دوره ی زمانی مشخص، اعطا کرده اند؛ گر چه این عمل موجب کاهش کار آیی بازار می شود، اما دولت ها این مشکل را یک مسئله ی دوران گذار تلقی می کنند که برای ایجاد در آمد و به منظور کاهش بدهی نا گریز، از آن می باشند. در این گونه موارد، آزاد سازی مرحله به مرحله تحقق پیدا می کند.

#### ۶-۸. ایجاد منبع تامین مالی برای دولت

ارائه ی مجوز به بنگاه، می تواند در آمد های قابل توجهی برای دولت ها ایجاد نماید. در این زمینه یک مزایده برای اعطای مجوز های جدید، می تواند در آمد های مقطعی نیز ایجاد نماید. به علاوه، وجوه دریافتی بابت مجوز ها، غالباً یک منبع در آمدی پیوسته برای سرمایه گذاری در صنعت ایجاد می نماید. به علاوه، ارائه ی مجوز ها به اپراتور های جدید با گسترش بازار، باعث افزایش در آمد های مالیاتی دولت از صنایع مقررات گذاری شده می گردد.<sup>۱۰</sup>

---

<sup>۱۰</sup> - باید به این نکته توجه نمود که امروزه در اکثر قریب به اتفاق کشور های جهان، مجوز ها فقط یک عنصر از چارچوب نظام تنظیمی را تشکیل می دهند. لذا دیگر قواعدی که به هدایت بنگاه ها می انجامند را، می بایستی در قوانین، مقررات، اصول کلی و جهت گیری های عمومی نهاد حاکمیت، سیاست های بخشی صنعت مورد نظر جستجو نمود.

همان طور که در مطالب فوق الذکر نیز بدان اشاره گردید، بنیان و اساس مقررات زدایی در صنایع شبکه ای و همگانی، محدود ساختن رفتار بنگاه از طریق قیمت، مقدار و کنترل ورود و خروج است. با این وجود، بنگاه ها متغیر های تصمیم گیری بسیار دیگری نیز دارند که کیفیت محصول یا خدمت از جمله آن هاست. نهاد تنظیم کننده ی مقررات بخشی، ممکن است حداقل استاندارد هایی برای اطمینان از کیفیت خدمت یا محصول وضع نماید.<sup>۱۱</sup> دلیل استفاده ی اندک از مقررات گذاری کیفی، مربوط به دشوار بودن اجرای این گونه مقررات در عالم واقع می باشد. برای کنترل هر متغیر، عوامل و فعالان اقتصادی می بایستی در مورد آن متغیر و نوع محدودیت های قابل اعمال بر آن تفسیر و تعریف یکسانی وجود داشته باشد؛ اگر چه این موضوع در مورد قیمت و مقدار روشن و شفاف است، اما، معمولاً مقوله ی کیفیت به سادگی قابل تعریف نیست. بنا بر این نهاد تنظیم کننده ی مقررات بخشی، معمولاً محدودیت های شدید تری را برای کیفیت محصولات و خدمات اعمال نمی کند. اعمال محدودیت بر تبلیغات کالاها و خدمات خاص نیز در برخی از کشورها و بازارها اجرا می گردد.<sup>۱۲</sup> هم چنین در مورد محتوای تبلیغات و برای جلوگیری از ضرر و زیان مصرف کنندگان نیز، دولت ها اقدام به اعمال محدودیت می نمایند. متغیر دیگری که گاه توسط نهاد های تنظیم کننده ی مقررات بخشی کنترل می گردد، حجم و میزان سرمایه گذاری بنگاه است. بر خلاف دیگر متغیر های مقررات زدایی، این نوع مقررات گذاری دخالت دولت در فرآیند تولید قلمداد می گردد. از نمونه ی بارز این نوع مقررات گذاری می توان به الزام به دریافت گواهی نیاز اشاره کرد که بی شک هدف از آن، جلوگیری از دوباره کاری و اتلاف منابع ملی است. (رحیمی، ۱۳۵۷: ۶۷)

## ۹. نتیجه گیری و پیشنهادها

تحدید قدرت دولت در عرصه های مختلف امروزه به یکی از پارادایم های رایج در گفتمان سیاسی و حقوق عمومی کشورها و اسناد بین المللی تبدیل شده است. از این رو قدرت موجود باید جنبه مشروع و حقانی داشته باشد که در ادبیات سیاسی و حقوقی از آن به عنوان اقتدار یاد می شود. یکی از وجود مهم اقتدار دولت که به بحث تفکیک قوا باز می گردد تقنین و وضع قانون است. در این زمینه نیز دولت ها تابع قیود و احکام و موازین و رعایت قواعد ویژه ای شده اند. با این وجود یکی از مواردی که وجه دموکراتیک و مردم سالار دولت را به چالش کشیده، تورم قوانین و مقرراتی است که حدود آزادی آنها را محدود می کند. در حوزه حقوق عمومی در این پژوهش در ابتدا به دنبال دلایل تورم قوانین و مقررات بودیم. از آنجا که امر تقنین تابع تفکیک قوا و تئوری های خاص مربوط به آن می باشد، و تبعیت از اصول امری باید و ضروری است و نمی توان جز در موارد استثنایی و جز با ارائه دلیل، از آن عدول کرد، در آغاز باید به این امر توجه کرد که تا چه حد تفکیک قوا مورد احترام بوده و از آن تبعیت می شود. در نظام حقوقی ایران مهمترین چالش یعنی تقنینی توسط چند نهاد یا موازی سازی قانونگذاری را می توان ناشی از بی توجهی به این اصل دانست.

موازی سازی قانونگذاری توسط نهادهایی که یا در قانون عالی، یعنی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این اختیار به آنها تفویض شده، یا به موجب قوانین عادی از این صلاحیت برخوردارند و یا نه در قانون اساسی و نه در قانون عادی این اختیار به آنها داده

<sup>۱۱</sup> - برای نمونه نهاد تنظیم کننده ی مقررات بخشی، استاندارد هایی را برای نوسانات برق تنظیم می نماید.

<sup>۱۲</sup> - نمونه ی بارز آن، محدودیت تبلیغ سیگار در رسانه های عمومی است.

نشده است، بلکه خود اقدام سرخود و خارج از صلاحیت انجام می دهند موجب تقنینی چند نهادی و موازی سازی در این امر می شود. نهادهایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای نگهبان و مجلس خبرگان از این دسته اند. از سوی دیگر معضل تورم تقنینی را می توان به عدم رعایت اصول ضروری در تقنین قانون موضوعه مربوط دانست. در نظام حقوقی ایران بی توجهی به اصول حاکمیت قانون در هنگام نوشتن قانون را می توان مهمترین دلیل نگارش غلط قانون دانست که منجر به تورم قانونگذاری شده است. در حالی که می توان با نگارش متن موجز و صریح یک قانون، از نوشتن چند مرتبه و تکراری آن که منجر به افزایش و توسعه حجم قانون می شود جلوگیری کرد، عدم شفافیت موجب نگارش چند باره و طولانی متن قوانین می شود. اما پرسش آن است که با وجود طرح این مسئله که تبدیل به بحران در نظام قانونگذاری ایران شده است، چه راهکاری می توان برای خروج از این معضل و بحران پیش بینی کرد. به نظر می رسد تحدید قانونگذاری به نهاد خاص خود یعنی مجلس مهمترین اقدام باشد. این امر می تواند توجیه اصولی داشته باشد و باید برای بقیه دستگاه ها به صراحت قانون موضوعه این مسئله را مشخص کرد که حق ورود به این حیطه را ندارند. از سوی دیگر تبعیت از اصول حاکمیت قانون در نحوه نگارش قانون باید مد نظر قرار گیرد. در این راستا می توان از توصیه هایی که دیگر حقوق دانان برای اعمال واقعی و حاکمیت یافتن قانون موضوعه داشته اند استفاده کرد و در هنگام تحریر قانون آموزش های لازم را به نمایندگان در این راستا ارائه داد.

## فهرست منابع

### منابع فارسی

۱. اسکندریون، ب، ۱۳۸۲، تاثیر سیاست های مقررات زدایی و آزاد سازی بر کارایی و دموکراسی، پایان نامه کارشناسی ارشد سیاست گذاری عمومی، دانشگاه تهران
۲. آشوری، د، دانشنامه سیاسی، ۱۳۹۰، تهران، انتشارات مروارید، چاپ بیستم
۳. امامی، م و استوار سنگری، ک، ۱۳۹۱، حقوق اداری، جلد دوم، تهران انتشارت میزان، چاپ اول
۴. بروجردی عبده، م، ۱۳۸۲، اصول قضایی-حقوقی، تهران، انتشارات رهام، چاپ اول
۵. بیک زاده، ص، ۱۳۹۱، فرهنگ تعاریف قانونی، تهران، انتشارات کلک صبا، چاپ اول
۶. بینش پژوه، م، ۱۳۸۹، مقدمه علم حقوق، قم، انتشارات پژوهشکده حوزه و دانشگاه، چاپ دوم
۷. شعبانی، ا و روشنی، م، ۱۳۸۷، پول، بهره و تورم شعبانی احمد و روشنی محمد، انتشارات دانشگاه امام

### صادق، چاپ اول

۸. تازی، ف، بی تا، استفاده از مقررات زدایی در رفع موانع تولید، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۲
۹. جاهد، م، ع، ۱۳۸۳، ۱۳۸۳، «ضرورت جرم زدایی در حقوق کیفری ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه مازندران
۱۰. جعفری لنگرودی، م، ج، ۱۳۸۶، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ شانزدهم

۱۱. جلالی نایینی، ا.ر، ۱۳۸۲، سیاست پولی، انتظارات، تورم و عرضه کل، تهران، انتشارات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۱۲. حاجی ده آبادی، ا، ۱۳۸۵، بایسته های تقنین، قم، انتشارات پژوهشکده فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ دوم
۱۳. حبیب زاده، م.ج و زینالی، ا.ح، ۱۳۸۴، درآمدی بر برخی محدودیت های عملی جرم انگاری (ضرورت ارزیابی منافع و مضار ایجاد یک جرم)، نامه حقوقی، جلد ۱، شماره ۱
۱۴. حبیب زاده، م.ج، نجفی ابرند آبادی، ع.ح و ک، ک، ۱۳۸۰، تورم کیفری، علل و پیامدها، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۵، شماره ۴
۱۵. خانیکی، ه، ۱۳۸۱، قدرت، جامعه مدنی و مطبوعات، انتشارات طرح نو، چاپ اول
۱۶. خسروی، ح، ۱۳۸۸، حقوق اساسی ۱، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ اول
۱۷. دانش پژوه، م، ۱۳۸۹، مقدمه علم حقوق با رویکردی به حقوق ایران و اسلام، تهران، انتشارات سمت، چاپ دوم
۱۸. میری مارتی، د، ۱۳۸۱، نظامهای بزرگ سیاست جنایی، تهران، انتشارات میزان، چاپ اول
۱۹. رحیمی، م، ۱۳۵۷، قانون اساسی ایران و اصول دموکراسی، تهران، انتشارات امیر کبیر، چاپ سوم
۲۰. زارعی، م.ح، ۱۳۸۱، از حقوق و کرامت انسانی تا طرح شورای عالی اداری، نشریه مدیریت و توسعه، شماره ۵۶ و ۵۷
۲۱. زارعی، م.ح و مرکز مالگیری، ا، ۱۳۸۴، مفهوم و مبانی کنترل قضایی، با تاکید بر نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰
۲۲. زارعی، م.ح، ۱۳۸۴، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، انتشارات مرکز پژوهش های مجلس، چاپ اول
۲۳. زارعی، م.ح، ۱۳۸۴، «حقوق اداری تطبیقی»، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، تقریرات دوره کارشناسی ارشد
۲۴. زارعی، م.ح، ۱۳۷۶، تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون، نشریه مدیریت دولتی، نشر سازمان مدیریت و برنامه ریزی، شماره ۳۸
۲۵. شریف، م، ۱۳۸۴، «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن»، نشریه پژوهش حقوق و سیاست، ش ۱۵ و ۱۶
۲۶. شمس، ع، ۱۳۸۱، مقررات زدایی، تهران، انتشارات سمت، چاپ اول
۲۷. شیخ الاسلامی، ع، ۱۳۸۰، جرایم مطبوعاتی بررسی تطبیقی سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران و انگلستان، چاپ اول، مشهد، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد
۲۸. صادقی، محسن، ۱۳۸۴، جایگاه اصول حقوقی در حقوق موضوعه، تهران، انتشارات میزان، چاپ اول
۲۹. عباسی لاهیجی، ب، ۱۳۸۸، مبانی حقوق اساسی، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول
۳۰. قاضی، اب، ۱۳۸۵، بایسته های حقوق اساسی، تهران، انتشارات میزان، چاپ بیست و ششم

۳۱. قراگوزلو، م. بی تا، جامعه مدنی و قانونگرایی، ۳ جستار پیوسته، ۳ قرائت ساده از جامعه مدنی، نشریه سیاسی و اقتصادی، شماره ۱۴۴ و ۱۴۵

۳۲. کاتوزیان، ن، ۱۳۸۳، مبانی حقوق عمومی، تهران، انتشارات میزان، چاپ دوم

۳۳. دلا کامپانی، ک، بی تا، تفکیک قوا، برخی مسائل فلسفه سیاست در روزگار ما، نشریه سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۶۳ -

۱۶۴

۳۴. گرجی از ندریانی، ع، ا، ۱۳۸۸، مبانی حقوق عمومی، اصفهان، انتشارات جنگل، چاپ اول

۳۵. آلبرو، م، بی تا، چگونگی پدیدار شدن مفهوم بوروکراسی، ترجمه پروانه قنبری نیک، نشریه فرهنگ مدیریت، شماره

۱۶

۳۶. جعفری لنگرودی، م. ج، ۱۳۸۳، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش، چاپ چهاردهم

۳۷. محمودی جانکی، ف، ۱۳۸۲، مبانی، اصول و شیوه های جرم انگاری، پایان نامه دوره دکتری، دانشگاه تهران

۳۸. محمودی، ج، ۱۳۹۰، حقوق اداری تطبیقی، نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، اصفهان،

انتشارات جنگل، چاپ اول

۳۹. مرادی، ح، ۱۳۷۳، شرکت و معاونت در جرم، تهران، انتشارات میزان، چاپ اول،

۴۰. معین، م، ۱۳۸۷، فرهنگ لغت، جلد دهم، تهران، انتشارات امیر کبیر، چاپ دوم

۴۱. ملک افضلی، م، بی تا، جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانونگذاری، نشریه حقوق اسلامی، شماره ۲

۴۲. مهرپور، ح، ۱۳۸۷، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات دادگستر، چاپ اول

۴۳. هاشمی، س. م، ۱۳۸۶، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، انتشارات میزان، چاپ نوزدهم

۴۴. هانتینگتون، س، ۱۳۷۹، اهداف توسعه، در کتاب درک توسعه سیاسی، با ویرایش مایرون وانیر و ساموئل پی

هانتینگتون، برگردان پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول

۴۵. هداوند، م، ۱۳۸۹، حقوق اداری، جلد اول، تهران، انتشارات میزان، چاپ اول

۴۶. وکیلان، ح، ۱۳۹۰، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، انتشارات مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی،

چاپ اول

۴۷. وینتر و، ۱۳۸۴، نظریه نوین بوروکراتیک، یوسف جمعی و دیگران، مباحثی در باب نظریه انتخاب عمومی، تهران،

انتشارات مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول

### منابع انگلیسی

48. john brandolino & david luna / addressing corruption through international treaties and commitment / us department of state / December 2006 / vol 11 / num 12 / cap 5.

49. Merian webster dictionary, 10.thed, united stste. west, 2003

50. Stephen argument, parlinmentary scrutiny of quasi legislation, papers on the parliament. No 15.may 19992.p9

51. [www.mailis.ir](http://www.mailis.ir)