

## نقش نهادهای مقررات گذار در تنظیم خدمات عمومی

عرفان شمس\*

### چکیده

بررسی نقش و وظایف نهادهای مقررات گذار در مقررات گذاری خدمات عمومی موضوع اصلی این نوشتار است. ارائه خدمات عمومی توسط بخش خصوصی از اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ در اروپا، علاوه بر ایجاد تحولاتی در مفهوم خدمات عمومی، منجر به توجه به نقش و جایگاه مقررات گذاری و نهادهای مقررات گذار در این حوزه شده است. در ایران نیز، به نظر می رسد در صورت اجرای صحیح سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری بخشی از امور به بخش خصوصی، تغییراتی در نقش دولت در ارائه خدمات عمومی ایجاد شود. سؤالی که این نوشتار در پی پاسخ به آن است این است که نقش نهادهای مقررات گذار پس از واگذاری بخشی از امور خدمات عمومی به بخش خصوصی چه خواهد بود؟ بررسی تطبیقی این نقش می تواند در اجرای سیاست های خصوصی سازی و نقش این نهادها در ایران راهگشا باشد.

واژگان کلیدی: مقررات گذاری، نهادهای مقررات گذار، خدمات عمومی، سیاست های تنظیمی، خصوصی سازی.

### مقدمه

دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ را می توان دوران خصوصی سازی گسترده در اروپا نامید. ظهور بحران بیکاری در نظام های مبتنی بر اقتصاد بازار در اواخر دهه ۱۹۲۰ و اوایل دهه ۱۹۳۰ منجر به ارائه مدل هایی برای مداخله دولت در اقتصاد شد. با این وجود، پس از جنگ جهانی دوم و ملی شدن بسیاری از صنایع بخصوص صنایع زیربنایی در کشورهای اروپایی،

\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

مسائل جدیدتری به وجود آمد. از سویی، به دلیل تملک و مدیریت بسیاری از صنایع ملی توسط دولت، هزینه‌های بخش عمومی رو به افزایش گذاشته بود و دولت به تنهایی قادر به تأمین هزینه‌های این بخش نبود. از این رو رفته رفته بحث از ناکارآمدی دولت در اداره خدمات عمومی به میان آمد. از سویی، پیشرفت‌های تکنولوژیک در بسیاری از حوزه‌ها، بویژه در حوزه مخابرات و ارتباطات، سرمایه‌گذاری‌های جدیدی را ایجاب می‌کرد، در حالی که تأمین این سرمایه‌ها جز با مشارکت بخش خصوصی ممکن نبود. راه حل، واگذاری بخشی از امور صنایع زیربنایی به بخش خصوصی همراه با مداخله دولت برای تنظیم حوزه خدمات عمومی به منظور تأمین منافع عمومی بود. از این رو بخش‌هایی مانند مخابرات، انرژی، حمل و نقل و... از تصدی کامل دولت خارج و به بخش خصوصی واگذار شد. در عین حال، دولت مجبور بود در هر یک از این حوزه‌ها برای تأمین شرایط رقابت در بازار، جلوگیری از ایجاد انحصار و حمایت از مصرف‌کنندگان، مداخله کند. ظهور و تأسیس نهادهایی با عنوان «نهادهای مقررات‌گذار»<sup>۱</sup> در راستای این امر بود. این نهادها موظف بودند در هر حوزه خاص با وضع مقرراتی، رفتار فعالان اقتصادی آن حوزه را کنترل و در صورت تخلف نهادهای موضوع مقررات‌گذاری، ضمانت‌اجراهایی را اعمال کنند. بنابراین، مداخله دولت از طریق نهادهای مقررات‌گذار به خصوص در حوزه اقتصادی، نشان دهنده چرخش روابط بین دولت و بازار در دولتهای مدرن صنعتی در ربع آخر قرن ۲۰ است. از آن پس مداخله دولت در اقتصاد از طریق نهادهای مقررات‌گذار برای تنظیم بازار، تبدیل به شاخه‌ای مستقل برای مطالعه و تحقیق شده است و از زوایای گوناگون اقتصادی، حقوقی و اجتماعی قابل بحث است.

مطالعه تجربه مقررات‌گذاری در بسیاری از کشورها، بخصوص کشورهای اروپایی و کشورهای در حال توسعه نشان‌دهنده آن است که نقطه عزیمت مقررات‌گذاری، اجرای سیاست‌های آزادسازی اقتصادی یا خصوصی‌سازی بویژه در حوزه خدمات عمومی بوده است. در ایران، ضرورت خصوصی‌سازی در اقتصاد، بطور قانونی در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور راه یافت. بر اساس قانون برنامه سوم توسعه، بخش‌های اقتصادی باید در جهت مشارکت بیشتر بخش خصوصی فعال می‌شدند. پس از آن، برنامه خصوصی‌سازی در قالب ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی نظام در مورد اصل ۴۴ قانون اساسی، منجر به تدوین لایحه «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی،

## 1. Regulatory Agencies

اجتماعی و فرهنگی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شد. با این وجود، به نظر می‌رسد که بخشی از مشکلات سد راه خصوصی‌سازی در ایران، ناشی از تنظیم بازار پس از واگذاری بخش‌های مختلف - بویژه خدمات عمومی - به بخش خصوصی و نقشی است که نهادهای مقررات‌گذار در این خصوص اجرا می‌کنند. در واقع، عملیات تنظیم پس از خصوصی‌سازی چنان اهمیتی دارد که بسیاری از نویسندگان، دولت پس از خصوصی‌سازی را دولت مقررات‌گذار (تنظیم‌گر)<sup>۱</sup> نام نهاده‌اند. اینجا، بیشتر پیچیدگی‌ها، مربوط به توسعه روشها و ابزارهای تنظیمی دولت و نقش نهادهای مقررات‌گذار در ایجاد توازن میان منافع عمومی و منافع بازیگران بازار است.

#### الف) ضرورت مقررات‌گذاری در حوزه خدمات عمومی

همان‌طور که گفته شد یکی از دلایل عمده خصوصی‌سازی در حوزه خدمات عمومی در اروپا، آشکار شدن ناکارآمدی‌های صنایع ملی شده پس از جنگ جهانی دوم بود.<sup>۲</sup> برخی صاحب‌نظران ادعا کرده‌اند که این صنایع با مشکل مهم خط‌مشی مواجه بودند. از نظر آنان، ساختار ایجاد شده برای عملکرد این صنایع، «نه تعهدی برای تحقق اهداف اجتماعی برای آنان ایجاد می‌کرد و نه الزامی برای دستیابی به کارایی اقتصادی بیشتر»<sup>۳</sup> همچنین، مداخلات سیاسی گسترده در کار این صنایع موجب زیان‌های گسترده اقتصادی در این بخش شده بود، به طوری که از اوایل دهه ۱۹۸۰، بسیاری از این صنایع نیاز به تزریق سرمایه‌های هنگفتی داشتند که دولت به دلیل کسری بودجه از پس تأمین آنها بر نمی‌آمد و نیاز به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داشت.<sup>۴</sup>

مسائل فوق این پرسش را مطرح می‌کند که علل بروز ناکارآمدی در این صنایع چه بوده است. در واقع، اگر هدف، فهم ضرورت خصوصی‌سازی خدمات عمومی و اهمیت نقش نهادهای مقررات‌گذار در مقررات‌گذاری خدمات عمومی باشد، باید دلایل ناکارآمدی (و بخصوص ناکارآمدی اقتصادی) صنایع ملی شده را بررسی کرد. یکی از مهمترین دلایل این ناکارایی را می‌توان به وجود آمدن حالت انحصار یا به تعبیر دقیق‌تر انحصار طبیعی در حوزه صنایع خدمات عمومی دانست. صاحب‌نظران برای توضیح چگونگی ظهور حالت

1. Regulatory State.

2. John Alder, **Constitutional and Administrative Law**, Macmillan, Second Edition, 1994, p. 254.

3. Cosmo Graham, **Regulating Public Utilities; A Constitutional Approach**, Hart Publishing, 2000, p. 15.

4. *Ibid.*

انحصار طبیعی در بازار بطور کلی و در حوزه خدمات عمومی بطور خاص، از سه مفهوم اقتصادی کمک می‌گیرند. به عبارت دیگر، می‌توان گفت که این سه مفهوم در شکل‌گیری انحصار طبیعی در بازار، نقش بسزایی را دارند. مفهوم نخست، مفهوم «صرفه‌جویی مقیاس»<sup>۱</sup> است. بطور اختصار، صرفه‌جویی مقیاس به این معنی است که همراه با افزایش در اندازه بنگاه اقتصادی یا فعالیت آن، متوسط هزینه‌های بنگاه اقتصادی تا سطح معینی کاهش می‌یابد و از آن پس، این گونه هزینه‌ها افزایش می‌یابد.<sup>۲</sup> به عبارت دیگر، بر اثر افزایش اندازه و مقیاس بنگاه یا فعالیت آن، اغلب هزینه‌های هر واحد از تولید کاهش می‌یابد و از این راه، عوایدی به دست می‌آید. در شرایط مساعد و باثبات اقتصادی، مقیاس بزرگ تولید، منجر به صرفه‌جویی‌های مهمی در موارد زیر می‌شود که از آنها با عنوان صرفه‌جویی‌های مقیاس یاد می‌شود:

۱. زمین؛ بدین معنی که دو برابر کردن تولید، مستلزم دو برابر کردن وسعت زمین نیست؛
  ۲. نیروی کار؛ افراد کاردان، ماهر و متخصص ممکن است به صورت تمام وقت کار کنند؛
  ۳. سرمایه؛ واحدهای اختصاصی و ماشین‌آلات کاملاً بهره‌برداری می‌شوند و با ظرفیت کامل کار می‌کنند؛
  ۴. خرید مواد اولیه یا خرید یک‌جا به بهای ارزان‌تر صورت می‌گیرد؛
  ۵. بازاریابی؛ هزینه تبلیغات تجاری در واحد می‌تواند کم‌تر شود؛
  ۶. تأمین مالی یک مؤسسه بزرگ با سهولت بیشتر و ارزان‌تر صورت می‌گیرد تا یک مؤسسه کوچک؛
  ۷. هزینه‌های تحقیقات و توسعه روی واحدهای زیادتری سرشکن می‌شود.
- مفهوم دوم که تا حدودی با مفهوم اول مرتبط است، مفهوم «هزینه‌های ثابت»<sup>۳</sup> است. هزینه ثابت هزینه‌ای است که صرف‌نظر از سطح تولید ثابت است و با ازدیاد یا تقلیل مقدار کل تولیدات حتماً کم و زیاد نمی‌شود. به عبارت دیگر، می‌توان گفت هزینه ثابت قیمتی است که تحت شرایطی معین در واحد تولید تغییر نمی‌کند، ولو این که تولید کل افزایش

1. Economies of Scale.

2. Martin Ricketts, *Economic Regulation: Principles, History and Methods*, in Michael Crew and David Parker (eds.), **International Handbook of Economic Regulation**, Edward Elgar, 2006, p. 41.

3. Fixed Costs or Constant Costs.

یابد. یک مثال از این دست، حالتی است که فرآیند تولید مستلزم سرمایه اولیه بسیار زیادی است. در این حالت، به نسبتی که تولید افزایش می‌یابد، هزینه‌های ثابت کاهش پیدا می‌کند.<sup>۱</sup> در اکثر حوزه‌های خدمات عمومی می‌توان مصادیقی از این نوع را مشاهده کرد. مثلاً تولید و عرضه برق مستلزم سرمایه‌گذاری ابتدایی عظیمی در ماشین‌آلات، دکل‌ها، کابل‌های مخابراتی و مانند این‌ها حتی پیش از وجود تقاضا است. با فرض این که این هزینه‌های ثابت، نسبت بالایی از کل هزینه‌های تولید را تشکیل می‌دهد، به محض این که سرمایه‌گذاری ابتدایی صورت گرفته باشد، در صورت تولید بیشتر، میانگین هزینه تولید واحدهای اضافی کاهش می‌یابد.<sup>۲</sup> تداوم این وضعیت به همراه «صرفه‌جویی‌های مقیاس»، می‌تواند منجر به ایجاد حالت انحصار طبیعی در بازار حوزه خدمات عمومی شود. مفهوم سوم نیز که می‌توان آن را یکی از عوامل ایجاد انحصار طبیعی تلقی کرد، مفهوم «صرفه‌جویی در قلمرو یا دامنه فعالیت»<sup>۳</sup> است. منظور از این مفهوم، صرفه‌جویی در هزینه‌ها توسط شرکتی است که دو یا چند حوزه بازار را به تنهایی در دست دارد و این صرفه‌جویی در صورتی که این حوزه‌ها توسط شرکتهای مجزا اداره می‌شد، به دست نمی‌آمد.<sup>۴</sup> در سال‌های اخیر، در مقایسه با تمرکز قدیمی‌تر بر صرفه‌جویی‌های مقیاس تولید، توجه بیشتری به صرفه‌جویی‌های شبکه‌ای در مصرف شده است. به عنوان مثال، هر چه یک شبکه ارتباطی، مصرف‌کنندگان بیشتری را جذب کند، ارزش خدمات آن بیشتر می‌شود و تا حد معینی، هزینه‌های ارائه خدمات برای هر واحد کم می‌شود. ادعا شده است که صرفه‌جویی‌های دامنه فعالیت، اغلب با خدمات عمومی مدرن همراه است. این صرفه‌جویی‌ها در مواردی وجود دارد که تولید و عرضه محصولات متفاوت، با هم و توسط یک بنگاه، ارزان‌تر از تولید آنها توسط بنگاه‌های مجزا است. به عنوان مثال، در سطح خرد، در صورتی که مصرف‌کنندگان با یک شرکت واحد از گاز، برق و آب سرد و گرم داشته باشند، صرفه‌جویی‌هایی در اندازه‌گیری مصرف و صدور و ارسال صورتحساب اتفاق خواهد افتاد. اما این امر، در دراز مدت منجر به ایجاد قدرت انحصاری برای آن شرکت واحد خواهد شد.<sup>۵</sup>

1. John den Hertog, General Theories of Regulation, Economic Institute/CLAV, Utrecht University, 1999, p. 226.

2. Anthony I. Ogus, Regulation: Legal Form and Economic Theory, Oxford, 2004, p. 31.

3. Economies of Scope.

4. Martin Ricketts, Op.cit, p. 41.

5. Ibid.

مقررات گذاری دولت از طریق وضع و تصویب قوانین ضد انحصار، به دنبال حفظ عملکرد بازار از طریق نظارت بر ایجاد موقعیت های قدرت اقتصادی و ممنوعیت توافقات محدود کننده رقابت یا مجازات سوء استفاده از آن است.<sup>۱</sup> نقش نهادهای مقررات گذار در این خصوص اهمیت زیادی دارد. در واقع، این نهادها نقش تنظیم گری دولت در بازار را به عهده دارند. آنچه در خصوص عملکرد این نهادها اهمیت دارد، ایجاد توازن میان منافع عمومی و خصوصی و همچنین توجه به ملاحظات کارآیی اقتصادی و اهداف گسترده اجتماعی است. در بخش بعد نقش نهادهای مقررات گذار در پرتو وظایفی که برای انجام این نقش بر عهده نهادهای مقررات گذار گذاشته شده است، مورد بررسی قرار می گیرد.

### ۱. کارکردها و وظایف نهادهای مقررات گذار

در این قسمت نخست، کارکردهای نهادهای مقررات گذار به طور کلی مورد توجه قرار می گیرد، سپس میزان اختیارات نهادهای مقررات گذار توضیح داده می شود. این امر می تواند در خصوص حدود مسئولیتی که جهت اجرای سیاست های تنظیمی به این نهادها تفویض شده است، بصیرت زا باشد. موضوع دیگری که مورد بحث قرار خواهد گرفت، وظایف نهادهای مقررات گذار است. گفته شده است: «وظایف نهادهای مقررات گذار، بیانگر قراردادی ضمنی میان دولت و شهروندان در این حوزه است».<sup>۲</sup> بحث هایی که در مورد معیارهای این قرارداد وجود دارد، حول این موضوع می چرخد که اساساً آنچه در این قرارداد مورد توافق واقع می شود کدام است: حفاظت از حقوق شهروندی در مقابل قدرت انحصاری دولت توسط نهادهای مقررات گذار یا حمایت از برخی هنجارهای اجتماعی وسیع تر که ممکن است به هزینه نقض برخی حقوق شهروندی باشد؟

یادآوری این نکته ضروری است که بررسی وظایف قانونی نهادهای مقررات گذار می تواند بر موضوع مسئولیت نهادهای مقررات گذار هم تأثیر گذار باشد. به این معنی که نهاد مقررات گذار باید صرفاً به جهت وظایفی که برایش تعیین شده، مسئول و پاسخگو باشد؛ خواه این وظایف روشن و صریح باشد و خواه به صورت مبهم. نکته ای که در این ارتباط باید به آن توجه داشت، تأثیر اهداف و سیاست های خصوصی سازی بر نظام مقررات گذاری و وظایف نهادهای مقررات گذار است. سیاست ها و اهداف متعارض در برنامه خصوصی سازی می تواند موجب ابهام در نظام مقررات گذاری و وظایف نهادهای

1. John den Hertog, *op.cit*, p. 226.

2. Cosmo Graham, *op.cit*, p. 23.

مقررات‌گذار شود.<sup>۱</sup> بسیاری از نظریه پردازان، فهرست نسبتاً مشابهی از اهداف خصوصی سازی را ارائه می‌کنند که از این میان، فهرستی که «ویکرز»<sup>۲</sup> و «یارو»<sup>۳</sup> ارائه کرده‌اند، مثال مناسبی به نظر می‌رسد. این دو، هفت هدف را برای خصوصی سازی ارائه می‌کنند: کاهش مداخله دولت در اقتصاد، افزایش کارایی در صنایع خصوصی سازی شده، کاهش استقراض از بخش عمومی، حل مشکلات حقوق پرداختی به مستخدمین بخش عمومی، گسترش مالکیت سهام، افزایش توزیع سهام بین کارگران و به دست آوردن منافع و امتیازات سیاسی.<sup>۴</sup> همه این اهداف با هم سازگار نیستند. به عنوان مثال، افزایش کارایی نیازمند توسعه و گسترش رقابت است، در حالی که کاهش استقراض از بخش عمومی به معنی افزایش قیمت فروش صنایع است و در صورتی که رقابت در صنعت افزایش یابد، قیمت فروش صنایع احتمالاً کاهش خواهد یافت. این که چگونه این ناسازگاری در عمل برطرف شود، مهم است، زیرا محیط رقابتی واگذار شده به نهادهای مقررات‌گذار، موضوعات معینی از خط‌مشی را برای آنها تعیین می‌کند. به این جهت می‌توان گفت که نباید انتظار داشت که قانون، وظایف کاملاً روشن و بدون ابهامی را برای نهادهای مقررات‌گذار تعیین کرده باشد.<sup>۵</sup> اگر خصوصی سازی را به آزادسازی صنایع از مداخلات سیاسی تعبیر کنیم، می‌توان چنین استدلال کرد که بهترین شیوه عمل در این خصوص می‌تواند این باشد که این صنایع مانند شرکت‌های خصوصی عمل کنند و بر همین اساس، تابع رژیم مقررات‌گذاری خاصی نباشند و صرفاً به وضع حقوق رقابتی نیاز باشد و خدمات این گونه شرکت‌های خصوصی همانند دیگر محصولات تولیدی آنها محسوب گردد. در صورتی که به چنین روشی قائل شویم و قانون نیز منعکس کننده این رویکرد باشد، مسأله عمده‌ای که نادیده گرفته می‌شود، حقوق شهروندی افراد است.<sup>۶</sup> با وجود این، باید توجه داشت که اگر چه بحث حقوق شهروندی افراد در حوزه مقررات‌گذاری و نهادهای مقررات‌گذار بسیار حائز اهمیت است، اما این بدان معنا نیست که نظام مقررات‌گذاری، فقط به مثابه رژیم توجه به حقوق شهروندی است.<sup>۷</sup> با این اوصاف، همچنان می‌توان به این دیدگاه معتقد بود که رژیم

1. Ibid

2. Vickers

3. Yarro

4. Ibid .

5. Martin Minogue, Regulatory Governance and The Improvement of Public Services, in Centre on Regulation and Competition, Working paper Series, University of Manchester, 2004, p. 2.

6. Cosmo Graham, *op.cit*, p. 24.

7. Mike Feintuck, "The Public Interest" in Regulation, Oxford University Press, 2007, p. 14.

مقررات‌گذاری، رژی می در حال تحول است که با هدف خصوصی سازی به سمت بازار رقابتی در حال گذار است.

یکی از مباحث رایج در مورد نقش نهادهای مقررات‌گذار، در خصوص نقش اقتصادی این نهادها است. در این رابطه مهمترین نقشی که برای این نهادها ذکر شده است، جلوگیری از سوء استفاده از قدرت انحصاری دولت و گسترش و توسعه بازارهای رقابتی در صنایع است که تحت نظارت این نهادها هستند. این موضوع به چند دلیل دارای اهمیت است. نخست اینکه این نقش، اصلی ترین دلیل ایجاد نهادهای مقررات‌گذار مستقل به شمار می آید. منظور از اصلی ترین دلیل این است که این گونه نهادها، به مثابه نهادهای تخصصی و کارشناسان فنی مستقلی محسوب می شوند که تصمیمات خود را بر اساس ملاحظات پیچیده عمدتاً اقتصادی، اتخاذ می کنند. با مستقل شناخته شدن این نهادها، دخالت های سیاسی در فرآیند تصمیم گیری آنها به حداقل می رسد، چرا که حیطة اختیارات آنها محدود به تحلیل های اقتصادی بوده و بر همین اساس، آزادی عمل و اختیار آنها محدود به تحلیل های اقتصادی قانونی می شود.<sup>۱</sup> دوم، اگر بر این باور باشیم که بهترین راه تضمین منافع مصرف کنندگان، ایجاد بازار رقابتی است، بحث منافع مصرف کنندگان در صدر مباحث مربوط به نهادهای مقررات‌گذار قرار می گیرد. این بحث متضمن این دیدگاه است که خدمات عمومی را می توان مانند هر کالا یا خدمت دیگر تلقی کرد.<sup>۲</sup>

البته، یک تفسیر این است که برخی مداخلات در بازار به منظور مقابله با کاستی های بازار و تضمین اطلاع رسانی کافی به برای کمک به انتخاب مصرف کننده لازم است، اما این مداخلات نباید از این سطح فراتر رود.<sup>۳</sup> در واقع، باید توجه داشت که مبنای این تفسیر، اولویت دادن به وظایف اقتصادی نهادهای مقررات‌گذار است. بر این اساس، موضوعات اجتماعی در اولویت اول یا دوم وظایف مربوط به نهادهای مقررات‌گذار قرار نمی گیرد، اگر چه بعضی از این موضوعات به تعهدات و وظایف اولیه این نهادها اضافه می شود. امور و موضوعات اجتماعی، اموری عام تر و مربوط به حکومت است که بیشتر مورد توجه سیاستمداران قرار می گیرد تا نهادهای مقررات‌گذار؛ نتیجه این دیدگاه این است که امور اجتماعی، حوزه مربوط به «حق»ها نیست، زیرا یکی از ویژگی های حق «فردی بودن» آن

1. Cosmo Graham, *op.cit*, p. 24.

2. *Ibid*.

3. Anthony I. Ogus, **Regulation, Legal Form and Economic Theory**, Hart Publishing, 2004, p. 30.



است<sup>۱</sup>، در حالی که امور اجتماعی، ذاتاً عینی و غیرشخصی هستند و هسته اصلی حقوق و سیاست تنظیمی محسوب نمی‌شوند.<sup>۲</sup>

در بیشتر حوزه‌های خدمات عمومی مانند آب، برق، ارتباطات و نفت و گاز، قانون‌گذاری در اکثر کشورها تا حدودی به صورت یکنواخت صورت می‌گیرد. برخی وظایف عمومی نهادهای مقررات‌گذار در حوزه خدمات عمومی بر عهده مدیرکل بوده و برخی به وزیر مربوطه تفویض شده است. در این خصوص باید توجه داشت که نقش مدیرکل و وزیر، مانند نماینده حوزه انتخابیه نیست، بلکه عمل به «بهترین شکل ممکن» است تا بتوانند به اهداف گوناگونی دست یابند. این بدین معنا نیست که آنها مجبور به برقراری تعادل بین منافع متضاد هستند، هر چند ممکن است به این نتیجه برسند که بهترین راه دستیابی به اهداف، ایجاد توازن و تعادل بین گروه‌های مختلف است. با این وجود، ممکن است مدیرکل و وزیر در پرتو وظایف قانونی خود قائل به برتری یک نفع نسبت به نفعی دیگر شوند.<sup>۳</sup>

با توجه به موارد گفته شده، به بررسی وظایف نهادهای مقررات‌گذار تحت دو عنوان کلی می‌پردازیم.

#### ۱-۱. وظایف اولیه

به طور کلی وظایف نهادهای مقررات‌گذار شامل دو دسته می‌شود. وظایف اولیه یا وظایف اصلی و وظایف ثانویه. وظایف ثانویه تابع وظایف دسته اول هستند و به همین جهت وظایف ثانویه نامیده می‌شوند. در انگلستان، دو وظیفه از وظایف اولیه در بین هر چهار صنعت حوزه خدمات عمومی (آب، برق، ارتباطات، و نفت و گاز) مشترک است: اول، تضمین برآورده شدن همه نیازهای معقول<sup>۴</sup>؛ و دوم، تضمین توانایی سرمایه‌گذاری شرکت‌های مربوط جهت انجام فعالیت‌های خود.<sup>۵</sup> سؤال این است که شناسایی این دو وظیفه برای نهادهای مقررات‌گذار، چه الزاماتی را در پی دارد یا به چه نتایجی می‌انجامد؟

۱. محمد راسخ، نظریه حق، فصلنامه باروری و ناباروری، سال ۱۰، شماره ۴، ۱۳۸۸، صص. ۳۰۱-۳۰۰.

۲. Cosmo Graham, *op. cit.*, p. 25.

۳. *Ibid.*

۴. واژه «معقول» در اینجا به مفهوم نیازهایی است که اگر بازار آزاد رقابتی وجود داشته باشد، محقق می‌شوند.

۵. *Ibid.*, p. 27.

نخست اینکه، تضمین توانایی مالی شرکت‌های تابع مقررات‌گذاری، به معنی اولویت دادن منافع سهامداران این شرکت‌ها بر منافع مصرف‌کنندگان نیست. در توجیه این ادعا گفته شده است که اگر شرکتها و بنگاه‌های اقتصادی، توانایی مالی برای سرمایه‌گذاری نداشته باشند، خدماتی برای ارائه به مصرف‌کنندگان وجود نخواهد داشت.<sup>۱</sup> در واقع این شرط، بایستی در کنار وظیفه برآورده ساختن نیازهای معقول تفسیر شود. در قوانین مربوط به ارتباطات و آب انگلستان، نهاد مقررات‌گذار در انجام این وظیفه، باید بدون پیش‌داوری و با بی‌طرفی وظایف عمومی خود را انجام دهد، به نحوی که شرط برآورده شدن همه نیازهای معقول محقق شود. در مقابل، در قانون مربوط به برق و همچنین قانون مربوط به نفت و گاز هیچ‌گونه اولییتی مقرر نشده است و تنها از نهادهای مقررات‌گذار خواسته می‌شود که انجام هر دو وظیفه را تأمین و تضمین کنند. قوانین مخابرات و آب این موضوع را پیش‌بینی کرده‌اند که ممکن است با تقاضاهایی مواجه شوند که از یک سو معقول باشد و از سوی دیگر، موجب بروز مشکلاتی برای سرمایه‌گذاری شرکت‌ها هم بشود. به دیگر سخن، ممکن است بین این دو دسته از وظایف تنش ایجاد شود. اگر چه همین مشکل می‌تواند در رابطه با برق و گاز بوجود آید و قانون هم هیچ‌گونه راه حلی ارائه نکرده است.<sup>۲</sup>

اما «تأمین همه نیازهای معقول» به چه معنی است؟ این وظیفه به بهترین شکل ممکن می‌تواند به مثابه وظیفه «خدمت رسانی عمومی» تفسیر شود. این تفسیر با توجه به وظیفه و تکلیف شرکت‌ها به ارائه خدمات در شرایطی خاص، و همچنین با توجه به تفسیر دادگاه‌ها در مقام رفع ابهام، تأیید شده است.<sup>۳</sup> اگر این تعبیر را بپذیریم، یعنی قانون بطور ضمنی تأیید می‌کند که خدمات عمومی رفاهی، تا حدودی از دیگر کالاهای متداول و رایج متفاوت هستند؛ زیرا در مورد کالاهای متداول و معمولی هیچ‌گونه تعهد و تکلیفی در خصوص تأمین کالاها و خدمات یا تأمین همه نیازهای معقول وجود ندارد.

پرسش مهمی که در این جا مطرح می‌شود این است که وظیفه گسترش و توسعه رقابت، جزء وظایف اولیه نهادهای مقررات‌گذار است یا وظایف ثانویه؟ به عبارت دیگر، نسبت این وظایف اولیه، با وظیفه گسترش رقابت توسط نهادهای مقررات‌گذار چیست؟ به نظر می‌رسد این دو وظیفه نهادهای مقررات‌گذار را باید در پرتو وظیفه تأمین و گسترش رقابت در بازار تفسیر کرد. بدین معنی که نهادهای مقررات‌گذار در انجام هر دو وظیفه

1. Paul Cook and Sarah Mosedale, **Regulation, Market and Poverty**, Edward Elgar, 2007, p. 83.

2. Cosmo Graham, **op.cit**, p. 28.

3. Paul Cook and Sarah Mosedale, **op.cit**, p. 84.

فوق، باید به گونه‌ای رفتار کنند که منجر به تقویت یا گسترش رقابت در بازار شود، زیرا در واقع رقابت، فرض اساسی و بنیان نظام بازار است.<sup>۱</sup> در انگلستان، می‌توان در چهار حوزه خدمات عمومی قائل به تفکیک شد. در حوزه مربوط به مخابرات و ارتباطات، ایجاد رقابت، یک وظیفه ثانویه برای نهادهای مقررات‌گذار است.<sup>۲</sup> با این وجود، نکته جالب توجه آن است که عملکرد سازمان ارتباطات انگلستان و پیشرفت‌های تکنولوژی در بخش ارتباطات باعث شده که بخش مخابرات و ارتباطات تبدیل به رقابتی‌ترین بخش عمومی در انگلستان شود.<sup>۳</sup> در نهادهای مقررات‌گذار مربوط به آب، ایجاد رقابت، وظیفه ثانویه است و نقش نهاد مقررات‌گذار بیشتر تلاش در جهت ایجاد زمینه‌هایی برای تسهیل رقابت مؤثر است تا گسترش آن. در حوزه مربوط به برق، قضیه متفاوت است و وظیفه گسترش رقابت در تولید و تأمین برق، وظیفه اولیه نهادهای مقررات‌گذار است و بر همین اساس، این وظیفه نسبت به وظایف دیگر مانند حمایت و حفاظت از منافع مصرف‌کنندگان و تکالیف اجتماعی، اولویت دارد. این رویه صنعت برق، در صنایع نفت و گاز نیز پیروی شده و در واقع، وظیفه تضمین رقابت مؤثر، به وظیفه اولیه نهادهای مقررات‌گذار تبدیل شده است که در رابطه با تأمین و توزیع نفت و گاز اجرا می‌شود.<sup>۴</sup> البته این بدان معنا نیست که وظایف قانونی نهادهای مقررات‌گذار در صنایع برق و نفت و گاز کمتر در معرض تنش هستند. به عنوان مثال، از یک سو وظیفه نهادهای مقررات‌گذار، تضمین توانایی مالی و سرمایه‌گذاری صاحبان امتیاز بنگاه اقتصادی و از سوی دیگر، تضمین رقابت آزاد است. حال باید بین این دو وظیفه تعادل ایجاد شود. این وظیفه در انگلستان به طور خاص، بر عهده مدیرکل نهاد مقررات‌گذار مربوطه است. با این اوصاف، می‌توان گفت وظیفه تأمین رقابت در بازار از وظایف اصلی و اولیه نهادهای مقررات‌گذار و از کارکردهای اصلی این نهادها است. نگاهی به عملکرد نهادهای مقررات‌گذار و وظایف واگذار شده به آنها در سال‌های اخیر هم این ادعا را تأیید می‌کند. به عبارت دیگر می‌توان گفت، مقررات‌گذاری نهادهای مقررات‌گذار در سال‌های اخیر، بیشتر به رقابت در بازار و توسعه آن توجه دارد.

اما در خصوص وظایف نهادهای مقررات‌گذار حوزه خدمات عمومی در ایران باید قائل به تفکیک شد. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و هیئت تنظیم بازار برق، دو

1. Anthony I. Ogus, *op.cit.*, p. 29.

2. Cosmo Graham, *Ibid.*

3. Annegret Groebel, Ofcom: A Converged Regulator?, in Colin Robinson(ed.), *Governments, Competition and Utility Regulation*, Edward Elgar, 2005, pp. 107-108.

4. Cosmo Graham, *op.cit.*

نهادی هستند که در سال‌های گذشته به منظور تنظیم بازار در حوزه ارتباطات و برق تأسیس شده‌اند.<sup>۱</sup> مطالعه وظایف این دو نهاد مقررات‌گذار در ایران نشان‌دهنده آن است که وظایف اولیه مورد بحث، یعنی تضمین تأمین نیازهای معقول و تضمین توانایی مالی شرکت‌های تابع مقررات‌گذاری، جزء وظایف قانونی این نهادها ذکر نشده است. در حوزه ارتباطات، «آیین‌نامه اجرایی مربوط به وظایف و طرز کار کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات»<sup>۲</sup> و همچنین «اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی»<sup>۳</sup> اشاره‌ای به این دو وظیفه (تضمین تأمین نیازهای معقول و تضمین توانایی مالی شرکت‌های تابع مقررات‌گذاری) نداشته‌اند. تنها بند ۱۲ ماده ۶ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی است که در عبارتی کلی به ضرورت «حمایت از صاحبان صنایع، انجمن‌ها و اتحادیه‌های ارائه‌کنندگان خدمات مخابراتی ارتباطی» اشاره کرده است. شاید بتوان این عبارت را بدین گونه تفسیر کرد که یکی از جنبه‌های حمایت از صاحبان صنایع، توجه به وضعیت مالی و توانایی سرمایه‌گذاری آنها است و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در اتخاذ تصمیمات خود باید توانایی مالی و سرمایه‌گذاری شرکت‌های فعال در قلمرو صلاحیت خود را در نظر داشته باشد. اما در خصوص رقابت، می‌توان به بند ۴ ماده ۶ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی اشاره کرد. بند فوق، در بیان وظایف و اختیارات این سازمان، وظیفه گسترش رقابت در بازار را بدین گونه مورد توجه قرار داده است: «تدوین و تنظیم مقررات، آیین‌نامه‌ها، جدول‌های تعرفه و نرخ‌های کلیه خدمات در بخش‌های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات، تعیین کف یا سقف آنها به منظور حصول اطمینان از رقابت سالم و تداوم ارائه خدمات و رشد کیفی آنها برای تصویب توسط کمیسیون در چارچوب قوانین و مقررات». در حوزه برق، تبصره ۲ بند ۵ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق

۱. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با استناد به ماده ۷ قانون «وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات» مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی از تجمیع معاونت امور مخابراتی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و اداره کل ارتباطات رادیویی به منظور ایفای وظایف و اختیارات حاکمیتی، نظارتی و اجرایی در بخش تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تأسیس شده است.

هیئت تنظیم بازار برق نیز به موجب «آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور» مصوب ۱۳۸۴/۵/۲۵ وزیر نیرو به منظور هدایت و نظارت بر بازار برق در امور برق وزارت نیرو تأسیس شد.

۲. مصوب ۱۳۸۳/۱۲/۱۹ هیئت وزیران

۳. مصوب ۱۳۸۴/۵/۹ هیئت وزیران

در شبکه برق کشور، یکی از وظایف هیئت تنظیم بازار برق را «مقابله با هرگونه تبانی و یا اقدامی که عرضه برق و یا رقابت سالم در خرید و فروش برق را خدشه‌دار می‌کند» ذکر کرده است.

علاوه بر این وظایف اولیه که به آنها اشاره شد، برخی وظایف ثانویه نیز در خصوص مصرف‌کنندگان-چه مصرف‌کنندگان داخلی و چه خارجی- وجود دارد. البته قبل از ورود به بحث وظایف ثانویه نهادهای مقررات‌گذار باید گفت که در خصوص حمایت از منافع مصرف‌کنندگان به عنوان وظیفه اولیه نهادهای مقررات‌گذار نص قانونی وجود ندارد. با این وجود، با توجه به این که وظایف اولیه نهادهای مقررات‌گذار عبارتند از تضمین تأمین نیازهای معقول و تضمین توانایی سرمایه‌گذاری شرکتها و بنگاه‌های اقتصادی، می‌توان گفت چنانچه این شرکتها بتوانند در راه فعالیت‌های خود سرمایه‌گذاری کنند، در راستای منافع مصرف‌کنندگان است زیرا در غیر این صورت، هیچ‌گونه خدماتی توسط این شرکتها قابل ارائه نیست. همچنین با تضمین برآورده شدن نیازهای معقول، نهاد مقررات‌گذار قطعاً توانایی حمایت از حقوق مصرف‌کننده را خواهد داشت.<sup>۱</sup> پیشنهاد دولت در انگلستان برای وظیفه نهادهای مقررات‌گذار مبنی بر حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان نیز این ادعا را تقویت می‌کند: «یک تکلیف جدید واحد باید به قوانین مربوط به خدمات عمومی اضافه شود، تا بر اساس آن، نهادهای مقررات‌گذار در حوزه خدمات عمومی ملزم شوند وظایف خود را به روشی که به بهترین شکل ممکن منافع مصرف‌کنندگان را تأمین می‌کند، اعمال کنند، و در موارد ممکن و مقتضی، این امر از طریق ترویج رقابت مؤثر باشد. منافع مصرف‌کنندگان باید به نحوی تفسیر شود که "قیمت‌ها و شرایط عرضه، استمرار و در دسترس بودن عرضه و کیفیت و گستره عرضه" را شامل شود. در تعیین منافع مصرف‌کنندگان، باید اهمیت کافی به منافع بلندمدت و میان‌مدت آنان همچون منافع فوری و کوتاه مدت مصرف‌کنندگان داده شود. همچنین این وظیفه جدید باید توانایی مالی شرکت‌های تابع مقررات‌گذاری در سرمایه‌گذاری برای انجام فعالیت‌های اقتصادی‌شان را تصریح کند».<sup>۲</sup>

این نحوه بیان همه عناصر قبلی، یعنی در دسترس بودن عرضه، ضرورت توانایی سرمایه‌گذاری شرکتها و گسترش رقابت را شامل می‌شود، اگر چه تأکید بیشتر بر منفعت

۱. لازم است ذکر شود که در حال حاضر در اکثر قوانین مربوط به نهادهای مقررات‌گذار در انگلستان که در سال‌های اخیر مورد بازنگری قرار گرفته‌اند، حمایت از منافع مصرف‌کنندگان تبدیل به وظیفه اصلی نهادهای مقررات‌گذار شده است.

2. *Ibid*, pp. 32-33.

مصرف‌کننده است. نهادهای مقررات‌گذار انگلستان نیز به این نحوه بیان، به چشم یک تغییر عمده نمی‌نگرند و بیشتر آن را به منزله ادامه آنچه تا به حال انجام داده‌اند، تلقی می‌کنند، همانگونه که سازمان مقررات‌گذار در حوزه گاز نیز به این نکته اشاره کرده است: «این پیشنهاد... می‌تواند... به مثابه تدوین درست رویه موجود تلقی شود».<sup>۱</sup>

## ۲-۱. وظایف ثانویه

اولین وظیفه ثانویه نهادهای مقررات‌گذار حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در ارتباط با قیمت‌ها و کیفیت ارائه خدمات است. علاوه بر این، وظایف و تعهدات اجتماعی دیگری هم وجود دارد. شاید وظایف اجتماعی برای برخی از نهادهای مقررات‌گذار مانند نهادهای مربوط به مخابرات و ارتباطات ناملموس و غیرمعمول به نظر آید؛ چرا که خدماتی مانند ارائه سرویس تلفنی فوری، ارائه سرویس‌های تلفن‌های عمومی، کتاب راهنمای شماره تلفن و یا خدمات ارتباطاتی در مناطق روستایی، به عنوان وظایف اولیه نهاد مقررات‌گذار برشمرده شده است. همچنین در حوزه برق بریتانیا، وظیفه تضمین تعرفه‌ها و عوارض در شمال اسکاتلند نیز پیش‌بینی شده است که بر وظیفه اولیه «گسترش رقابت» برتری دارد.<sup>۲</sup> روش معمول‌تر این است که مدیرکل<sup>۳</sup> نهاد مقررات‌گذار نسبت به منافع افراد ساکن در مناطق روستایی، افراد ناتوان، افراد در شرف بازنشستگی و همچنین افراد مبتلا به بیماریهای حاد مسئول شناخته شود. اضافه شدن قید «افراد مبتلا به بیماری‌های حاد» به علت اصلاحیه دولت انگلستان بر لایحه گاز در پارلمان بود. این اولین توسعه تکالیف و تعهدات اجتماعی یک نهاد مقررات‌گذار از زمان ایجاد اولین نهاد مقررات‌گذار، یعنی نهاد مقررات‌گذار مخابرات و ارتباطات در سال ۱۹۸۴ بود و موجب شد که مدیرکل نهاد مقررات‌گذار گاز در موقعیت ممتازی قرار بگیرد.

حال این سؤال مطرح می‌شود که چرا تنها نهاد مقررات‌گذار مربوط به گاز باید در چنین جایگاه ویژه‌ای قرار بگیرد؟ اگر افرادی که بیماری حاد دارند در حوزه صنایع گاز نیازمند حمایت ویژه‌ای هستند، این قضیه در حوزه مربوط به آب و برق نیز صادق است و افراد

1. Ofgas' **Response to the Government's Green Paper on Utility Regulation**, Ofgas, 1998, p. 8. Available at: <http://www.opengrey.eu/item/display/10068/433506>

2. Cosmo Graham, **op.cit.**, pp. 30-31.

۳. در حال حاضر، همه نهادهای مقررات‌گذار از مدل مدیرکلی به نهادهای مقررات‌گذار هیئت مدیره‌ای تغییر شکل داده‌اند.

بیمار در این حوزه‌ها نیز باید مورد حمایت نهاد مقررات‌گذار قرار گیرند. اگر چه تا حدودی این مشکل در صنایع مربوط به آب، از طریق پرداخت «هزینه‌های پیش‌بینی نشده» حل شده است.<sup>۱</sup>

با این وجود، به نظر می‌رسد که قوانین مربوط به وظایف نهادهای مقررات‌گذار در هر چهار حوزه، کاستی‌هایی دیگری نیز دارند. به عنوان مثال، هیچ‌گونه وظیفه‌معینی برای در نظر گرفتن منافع افراد کم درآمد وجود ندارد، مگر اینکه این افراد، سالخورده یا از کار افتاده باشند. البته می‌توان گفت منافع مصرف‌کنندگان کم درآمد به دو طریق کلی مورد حمایت قرار می‌گیرد که در واقع همان وظایف کلی نهادهای مقررات‌گذار است:

۱. از آنجا که به طور کلی مصرف‌کنندگان کم درآمد، بخشی از کل مصرف‌کنندگان محسوب می‌شوند، حمایت از منافع همه مصرف‌کنندگان، یک وظیفه کلی است.
۲. از طریق برآورده ساختن همه نیازهای معقول مصرف‌کنندگان، که البته این مورد هم یک وظیفه نسبت به همه مصرف‌کنندگان است.

در صورتی که این استدلال را بپذیریم می‌توان گفت که ملاحظات مربوط به عدالت و انصاف، همانند ملاحظات مربوط به کارایی اقتصادی در شمار وظایف نهادهای مقررات‌گذار قرار می‌گیرد.<sup>۲</sup>

در خصوص حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در نهادهای مقررات‌گذار ایران، می‌توان به ماده ۶ بند ۸(پ) اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی اشاره کرد. بر اساس این بند، یکی از وظایف سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌هایی به کمیسیون تنظیم مقررات جهت حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان است. این در حالی است که در مقررات مربوط به هیئت تنظیم بازار برق، هیچ مقرره‌ای در خصوص حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان به چشم نمی‌خورد.

همچنین در انگلستان، برخی وظایف مربوط به حفاظت از محیط‌زیست هم بر عهده نهادهای مقررات‌گذار قرار دارد. در صنایع برق و گاز، نهاد مقررات‌گذار ملزم شده است که در تصمیم‌گیری‌های خود، اثرات زیست‌محیطی فعالیت‌های حوزه مربوط به صلاحیت خود را مورد توجه قرار دهد. همچنین نهادهای مقررات‌گذار این حوزه موظف به ترویج استفاده درست از برق و گاز هستند. نهاد مقررات‌گذار آب به موجب قانون، وظایف مفصل‌تری را

1. Ibid.

2. Anthony I. Ogus, *op.cit.* p. 46.

در خصوص محیط‌زیست دارد.<sup>۱</sup> در این جا نیز تنشی بین این وظیفه، یعنی حمایت از محیط‌زیست، و دیگر وظایف وجود دارد. این تنش از این جا نشأت می‌گیرد که اقدامات حمایتی از محیط‌زیست مستلزم صرف هزینه است. مسأله در این جا این است که چه مقدار از این هزینه‌ها را مصرف‌کنندگان و چه میزان را شرکت‌های تابعه باید بپردازند؟ به نظر می‌رسد پاسخ به این مسأله چندان آسان نیست و تا حدی به انتخاب ابزار به کار گرفته شده توسط نهاد مقررات‌گذار بستگی دارد. به عنوان مثال، پرداخت مالیات توسط مصرف‌کنندگان هزینه‌های مالی را به آنها تحمیل می‌کند و پرداخت عوارض توسط شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موجب کاهش توان مالی آنان می‌شود و بنگاه‌های اقتصادی مجبور خواهند بود برای جبران این هزینه‌های مالیاتی، قیمت نهایی تولیدات خود را افزایش دهند.<sup>۲</sup> ملاحظه می‌شود که در هر دو صورت فوق، هزینه‌های حفاظت از محیط زیست به مصرف‌کنندگان منتقل می‌شود. با این وجود، این وظیفه نهاد مقررات‌گذار است که تعادلی را میان این هزینه‌ها ایجاد کند. نهادهای مقررات‌گذار این تعادل را بعضاً از طریق مقررات‌گذاری قیمت انجام می‌دهند.<sup>۳</sup> جالب توجه آن است که در ایران، بر اساس مصوبات قانونی حاضر، نه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و نه هیئت تنظیم بازار برق، وظیفه‌ای در خصوص توجه به آثار زیست‌محیطی فعالیت‌های حوزه مربوط به صلاحیت خود ندارند. به منظور تکمیل وظایف قبلی، وظایف ایمنی نیز برای نهادهای مقررات‌گذار انگلستان، بویژه در حوزه برق و گاز مقرر شده است. در مورد گاز، قانون سال ۱۹۹۵ وظیفه‌ای را در یک بخش جدید وضع کرده و رابطه‌ای بین مدیرکل نهاد مقررات‌گذار و هیئت اجرایی سلامت و ایمنی شکل داده است، اگر چه ایجاد این رابطه هیچ‌گونه تکلیف بیشتری بر عهده مدیرکل نهاد مقررات‌گذار قرار نداده است. با این وجود، نهادهای مقررات‌گذار در تصمیمات خود ملاحظات مربوط به بهداشت، سلامت و ایمنی جامعه را نیز باید در نظر داشته باشند. عموماً این ملاحظات در فرآیند اتخاذ تصمیم، از طریق مشورت با هیئت اجرایی سلامت و ایمنی مورد توجه قرار می‌گیرند.<sup>۴</sup> به نظر می‌رسد این وظیفه نیز در میان وظایف ذکر شده برای نهادهای مقررات‌گذار در ایران مورد غفلت قرار گرفته است، زیرا نه در میان وظایف سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و نه در میان وظایف هیئت

1. Cosmo Graham, *op.cit.*, p. 31.

2. Bronwen Morgan and Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation*, Cambridge, 2007, p. 86.

3. Anthony I. Ogus, *op.cit.*, p. 296.

4. Cosmo Graham, *op.cit.*



تنظیم بازار برق سخنی از این وظیفه به میان نیامده است. با این وجود شاید مقررۀ بند ۷ ماده ۶ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی را بتوان نشان‌دهندۀ توجه به ملاحظات ایمنی-البته از حیث فنی- دانست. بر اساس این بند، یکی از وظایف سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی «تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوط به اتصال متقابل شبکه‌های مخابراتی و رایانه‌ای از نظر امنیت، ایمنی اتصالات و تعرفه‌های آنها به کمیسیون و نظارت بر اعمال صحیح آنها» است.

### نتیجه

مطالعه وظایف و تکالیفی که بر عهده نهادهای مقررات‌گذار در حوزه خدمات عمومی گذاشته شده است نمی‌تواند تصویر کاملاً روشنی از وظایف آنها به دست دهد. دلیل این امر را شاید بتوان در اهداف و وظایفی که برای صنایع خدمات عمومی ارائه می‌کنند، جستجو کرد. از یک طرف، وظیفه این صنایع تأمین نیازهای عمومی و توجه به منفعت عمومی است، و از طرف دیگر، بحث کارایی اقتصادی این نهادها مطرح می‌شود. برخی صاحب‌نظران معتقدند که کار نهادهای مقررات‌گذار تنها ایجاد تعادل میان منافع بازیگران بازار نیست، بلکه از اهداف ناسازگار اجتماعی در ازای افزایش نتایج رقابتی چشم‌پوشی می‌کنند. در مقابل، برخی دیگر بر این نظرند که قانون، افزایش کارایی را به عنوان هدف برتر تعیین نکرده است. در واقع، به نظر می‌رسد که این هدف صرفاً یک نقش ثانویه را ایفا می‌کند و قانون شامل اهداف مهم اجتماعی می‌شود.

اگر تعبیر اخیر در خصوص همه خدمات عمومی پذیرفته شود، به نظر می‌رسد که از افزایش کارایی، در مفهوم خاص اقتصادی آن، عدول خواهد شد. به نظر می‌رسد که این تعبیر، پاسخ به کسانی است که ادعا می‌کنند نهادهای مقررات‌گذار را باید منحصراً به عنوان موضوعات یا نهادهای اقتصادی در نظر گرفت. به عبارت دیگر، نهادهای مقررات‌گذار برخی تکالیف و وظایف اجتماعی دارند که این وظایف می‌توانند خلاف جهت وظایف اقتصادی، بویژه افزایش رقابت، عمل کنند.

قوانین مختلف در خصوص وظایف نهادهای مقررات‌گذار یک دیدگاه منسجم ارائه نمی‌دهد. همچنین در خصوص اولویت دادن به منفعت یا موضوعی خاص که می‌تواند در برخی صنایع مطرح باشد، رهنمودی ارائه نمی‌کند. آنچه قانون انجام می‌دهد، وضع معیارهایی است که در برخی موارد، در جهت مخالف یکدیگر قرار دارند. وظیفه نهاد مقررات‌گذار، تصمیم‌گیری در خصوص تعیین اولویت‌ها و چگونگی برقراری توازن میان

منافع متعارض است. به طور سنتی، نهادهای مقررات گذار تمایل پیدا کرده‌اند که تأکید بیشتری بر وظایف اقتصادی خود، بویژه وظیفه گسترش رقابت داشته باشند، با این استدلال که انجام این وظیفه در جهت منافع بلند مدت مصرف‌کنندگان است. با این وجود قانون-گذاری‌های جدید در انگلستان، بویژه پس از تصویب قانون حقوق بشر سال ۱۹۹۸، سعی در الزام به برقراری توازن میان وظایف اقتصادی و اجتماعی داشته است.

بنابراین می‌توان گفت که دولت در پی ایجاد وظیفه اولیه جدیدی جهت حمایت از منافع مصرف‌کنندگان و تقویت وظایف ثانویه فعلی است. بنابراین، به نظر می‌رسد که این چرخش در نظام‌هایی ممکن است که صنایع خدمات عمومی در آنها به حداقلی از ثبات و کارایی اقتصادی رسیده باشد و دغدغه اصلی آنها بازدهی اقتصادی این صنایع نباشد. با این وجود، اولویت دادن به حمایت از منافع مصرف‌کنندگان به منزله بی‌توجهی به ملاحظه کارایی اقتصادی نخواهد بود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

### منابع

- راسخ، محمد، نظریه حق، فصلنامه باروری و ناباروری، سال ۱۰، شماره ۴، ۱۳۸۸.
- Alder, John, **Constitutional and Administrative Law**, Macmillan, second Edition, 1994.
- Cook, Paul and Mosedale, Sarah. **Regulation, Market and Poverty**, Edward Elgar, 2007.
- Feintuck, Mike. **"The Public Interest" in Regulation**, Oxford University Press, 2007.
- Graham, Cosmo, **Regulating Public Utilities; A Constitutional Approach**, Hart Publishing, 2000.
- Groebel, Annegret. Ofcom: A Converged Regulator?, in Colin Robinson(ed.), **Governments, Competition and Utility Regulation**, Edward Elgar, 2005.
- Hertog, John den. General Theories of Regulation, **Economic Institute/CLAV**, Utrecht University, 1999.
- Minogue, Martin. Regulatory Governance and The Improvement of Public Services, in **Centre on Regulation and Competition**, Working paper Series, University of Manchester, 2004.
- Morgan, Bronwen and Yeung, Karen. **An Introduction to Law and Regulation**, Cambridge, 2007.
- Ogus, Anthony I. **Regulation: Legal Form and Economic Theory**, Oxford, 2004.
- Ogus, Anthony I. **Regulation, Legal Form and Economic Theory**, Hart Publishing, 2004.
- Ricketts, Martin, Economic Regulation: Principles, History and Methods, in Michael Crew and David Parker(eds.), **International Handbook of Economic Regulation**, Edward Elgar, 2006.

آموزش و حقوق شهروندی

