

# درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی

دکتر مهدی هداوند\*

تاریخ دریافت ۸۶/۱۰/۴ | تاریخ پذیرش ۸۷/۲/۲۲

در این مقاله، ابتدا به بررسی جایگاه دولت و نقش آن در مناسبات اقتصادی و اجتماعی پرداخته شده و سپس مبانی توجیه‌کننده مداخلات در جهت حفظ منفعت عمومی بر مبنای دکترین نارسایی بازار و بهبود برابری تشریح شده است. همچنین انواع ابزارهای خط‌مشی معرفی و جایگاه مقررات‌گذاری از جمله مقررات‌گذاری اقتصادی و اجتماعی تبیین شده است. در ادامه، مقررات‌گذاری اقتصادی تعریف، و عناصر و انواع آن و تجربه برخی از کشورها در این باره توضیح داده شده است. آنگاه به تفصیل در باب مقررات‌گذاری ورود به کسب‌وکار، کنترل قیمت (نرخ‌گذاری) و کنترل محصولات و فرآورده‌ها، نکاتی مطرح شده است.

**کلیدواژه‌ها: مقررات‌گذاری اقتصادی؛ مقررات‌گذاری اجتماعی؛ مداخله دولت؛ بازار؛ حقوق و اقتصاد**

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

\* عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی؛

E-mail: mehdihadavand@gmail.com

## ۱ نقش‌های متنوع اقتصادی دولت

تعریف و تعیین نقش و جایگاه اقتصادی دولت از مجادله برانگیزترین مباحث دوران تاریخ اقتصاد هنجاری است. شاید بتوان نقش اقتصادی دولت را در سه عرصه «تخصیص»، «توزیع» و «تثبیت»، مورد ارزیابی قرار داد. این موارد، چارچوب و میزان حضور دولت را در اقتصاد تعیین می‌کنند. بحث اساسی این است که میزان بهینه‌ای از مداخله دولت در اقتصاد حفظ شود تا جامعه نه از افراط حداکثری و نه از تفریط حداقلی دولت در مداخله متضرر نشود. در این محورهای سه‌گانه، بازار بدون دخالت دولت، با دشواری‌هایی روبه‌رو خواهد بود (دادگر، ص ۱۶).

براساس روایتی از یکی از نویسندگانی که سعی در شناساندن پدیده «دولت مدرن» و سپس رابطه آن با اقتصاد داشته است، (نک. Pierson, 1996, p. 97) نقش‌های دولت در اقتصاد را می‌توان در عناوین زیر خلاصه کرد:

۱. دولت به‌عنوان مالک؛<sup>۱</sup>
۲. دولت به‌مثابه تولیدکننده؛<sup>۲</sup>
۳. دولت به‌منزله کارفرما؛<sup>۳</sup>
۴. دولت در نقش «مقررات‌گذار»؛<sup>۴</sup>
۵. دولت به‌عنوان توزیع‌کننده؛<sup>۵</sup>
۶. دولت به‌عنوان سیاست‌گذار.<sup>۶</sup>

یکی از مهم‌ترین موارد عقب‌نشینی دولت از نقش خود به‌عنوان تولیدکننده مستقیم محصولات و خدمات و مالک ابزارها و نهاده‌های تولید، رشد قارچ‌گونه ابزارهای «مقررات‌گذاری» است که به‌وسیله آن دولت به دنبال اعمال نظارت مستمر خود بر وظایف و کارکردهایی بوده که از آن محروم شده است. به‌طور کلی، مقررات‌گذاری می‌تواند

---

1. Owner  
 2. Producer  
 3. Employer  
 4. Regulator  
 5. Distributor  
 6. Policymaker

به‌عنوان تمام روش‌هایی تعریف شود که به‌وسیله آنها دولت با ابزارهای اداری یا قانون گذاری (و به‌ویژه با وضع مقررات اداری، آیین‌نامه‌ها و استانداردها از سوی سازمان‌های اداری و مؤسسات عمومی) در اقتصاد مداخله می‌کند تا رفتار بازیگران بازار را کنترل و تنظیم کند. در این مفهوم، دولت‌ها همواره بازارها را تمشیت و تنظیم<sup>۱</sup> می‌کرده‌اند. در گسترده‌ترین مفهوم از مقررات گذاری، دولت‌ها بر بسیاری از محصولات و خدماتی که در بازار عرضه می‌شوند، نظارت و کنترل دارند. همچنین در مواردی بر نرخ گذاری این محصولات و خدمات نیز اعمال نظر می‌کنند. دولت‌ها چارچوب کلی مالکیت، قرارداد، مبادله و مسئولیت مدنی (شبه‌جرم) را - که بدون آنها بازار نمی‌تواند فعالیت کند - تعریف می‌کنند. دولت‌ها نرخ بهره، حداقل سن کارگران و میزان ساعات کار را در کارگاه‌ها تعیین می‌کنند؛ اقسام خاصی از مشاغل را ثبت و با صدور پروانه کنترل می‌کنند و از کار کارگاه‌ها بدون پروانه جلوگیری به عمل می‌آورند و تعهداتی را بر صاحبان اصناف، حرف و مشاغل تحمیل می‌کنند. دولت‌ها برای حمایت از مصرف‌کنندگان قانون گذاری کرده و جریان اطلاعات و شیوه‌های تبلیغات را سامان می‌دهند. دولت‌ها از کیفیت محصولات خوراکی و دارویی حمایت کرده و برای کنترل آلودگی محیط زیست، نظام کنترلی تأسیس می‌کنند. دولت‌ها بر بازارهای مالی، بانک‌ها و بیمه‌ها نظارت داشته و قواعد فعالیت آنها را تعیین می‌کنند. دولت‌ها حتی مقرراتی را برای چگونگی استفاده از املاک خصوصی وضع کرده و نظامات و مقررات ساخت‌وساز را تصویب و بر اجرای آنها نظارت دارند و حتی در نحوه اجاره دادن منازل و اماکن تجاری نیز مداخله می‌کنند (Ibid, p. 107).

همه این اقدامات در گستره مفهومی «مقررات گذاری» به معنای موسع آن می‌گنجد. با اینکه برخی از این مداخلات ممکن است در ابتدا با هدف اجتماعی صورت گیرد، اما به‌طور کلی با انگیزه‌های اقتصادی و برای جبران کاستی سازوکار بازار، اعمال می‌شوند، یا حداقل بی‌تردید دارای آثار اقتصادی غیرقابل انکاری هستند.

## ۲ حدود و مبانی موجههٔ مداخلات دولت

دولت‌ها بر سه حوزه «ورود به بازار»، «قیمت‌ها» و «فراورده‌ها»<sup>۱</sup>ی مربوط به بنگاه‌های خصوصی، مقررات گذاری می‌کنند. اما از آنجا که مقررات گذاری دولت‌ها خطر مداخله و محدود کردن آزادی‌های عمومی را به دنبال دارد، فرایند مقررات گذاری باید کاملاً دمکراتیک باشد. از این رو، به عنوان یک تجربه، مقررات گذاری اقتصادی در ایالات متحده معمولاً با عبارات «مقررات گذاری دمکراتیک»<sup>۱</sup> توصیف شده است (Palast, 2003, p. 15).

اگر فرایندهای دمکراتیک و نظامات مشارکت حداکثری شهروندان از قبل در تصمیم‌گیری استقرار نیافته باشند، مداخلات دولت در اقتصاد در نهایت می‌تواند پیامدهای خطرناکی برای مردم داشته باشد. به این ترتیب، دولت‌ها باید در چارچوب اصل حاکمیت قانون، با رعایت حقوق بنیادین شهروندان و در راستای موازین حکمرانی خوب، نسبت به مداخله در بازار اقدام کنند. در این مسیر باید عدالت طبیعی<sup>۲</sup> نیز رعایت شود. این اصل شامل اصل بی‌طرفی مقامات سیاسی، اداری و قضایی در مقام تصمیم‌سازی و اجرای تصمیمات (هیچ‌کس نمی‌تواند در موردی که خود در آن ذی‌نفع است قاضی باشد) و اصل استماع (شناسایی و تضمین حق افراد به ارائه دلایل خود و حق شنیده شدن استدلال‌ات هر شخصی که تصمیم خاصی بر سرنوشت او تأثیر می‌گذارد) است. «قضایی کردن فرایندهای اداری» راه‌حلی است که با هدف منصفانه کردن جریان تصمیم‌گیری‌های اداری در حقوق اداری کشورهای مختلف ارائه شده و به موجب آن «آیین تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات اداری» از همان هنجارهایی پیروی می‌کند که در «آیین دادرسی» مقرر شده و در محاکم قضایی رعایت می‌شود. دمکراسی، در مفهوم حداقلی آن و استقرار دولت مدرن، حتی با حداقل شرایط لازم که از جمله مشروعیت مردمی مناصب سیاسی و اصل حاکمیت قانون و اصل پاسخ‌گویی است، از مقدمات بنیادین برای هرگونه اقدام مداخله‌جویانهٔ دولت، در زندگی اقتصادی شهروندان است. از این رو دولت موظف است در فرایند تصمیم‌سازی و اجرای

1. Democratic Regulation  
2. Natural Justice

تصمیمات، انصاف و عدالت رویه‌ای<sup>۱</sup> و رعایت تشریفات قانونی<sup>۲</sup> را به‌خوبی رعایت کند. پاسخ‌گو بودن دولت و نهادهای عمومی، به‌ویژه امکان اعمال کنترل قضایی<sup>۳</sup> بر تصمیمات، اقدامات مأموران و دستگاه‌های اداری، لازمه هرگونه تصمیم درباره مسائل اقتصادی است.

در نظام‌های لیبرال، اصل بر این است که مردم بدون دخالت دولت، زندگی اقتصادی و اجتماعی خود را هدایت کنند و هر نوع مداخله دولت در مناسبات اقتصادی و اجتماعی شهروندان، استثنا و خلاف اصل است و باید توجیه شود. به‌این ترتیب تا زمانی که زندگی جمعی شهروندان با هنجارهای اجتماعی (سنت، اخلاق و باورهای عمومی) و همچنین بازار (نظام عرضه و تقاضا) تنظیم و تمشیت می‌شود، حضور مداخله‌جویانه دولت و استفاده از ابزارهای اجبارآمیزی از جمله قوانین و مقررات اداری، پذیرفتنی نیست. در چنین فضایی، دولت صرفاً مکمل بازار است نه جانشین آن. دولت سعی می‌کند «نارسایی بازار»<sup>۴</sup> را مرتفع کرده و سازوکارهای پذیرفته شده اجتماعی را تکمیل کند. نارسایی بازار مجموعه‌ای از کاستی‌ها و نواقصی است که در ذات مبادلات اقتصادی و کنش‌های اجتماعی نهفته‌اند و دولت نمی‌تواند به نمایندگی از جامعه نسبت به آنها بی‌تفاوت باشد. دولت به‌وسیله پرکردن این خلأها و با هدف حمایت از منفعت اجتماعی و حفاظت از حقوق فردی، نقش مناسب و توجیه‌پذیر خود را ایفا می‌کند.

اگرچه ارائه کالاها و خدمات در نظام بازار و بدون مداخله دولت، اساس جامعه سرمایه‌داری است، در شرایطی ممکن است که بازار همه کالاها و خدمات مورد نیاز را تأمین نکند، یا ممکن است آنها را به‌نحوی تأمین کند که به‌طور کلی بر جامعه اثر سوء داشته باشد. بازار به تنهایی نمی‌تواند همه وظایف اقتصادی را به انجام رساند، بلکه برای راهنمایی، تصحیح و تکمیل آن در برخی موارد، به خط‌مشی عمومی نیاز است. از این‌رو نارسایی بازار از جمله دلایلی است که فعالیت دولت را توجیه می‌کند. بنابراین، فعالیت دولت، تنها زمانی لازم است که بازار نارسایی داشته باشد و آن هم به‌شرط آنکه دولت در

---

1. Procedural Fairness  
2. Due Process of Law  
3. Judicial Review  
4. Market Failure

آن شرایط ویژه، بهتر از بازار عمل کند. برخی از کالاها و خدماتی که ممکن است بازار آنها را به طور مطلوب تأمین نکند، عبارت‌اند از: آموزش، قوانین و مقررات، دفاع ملی، راه‌ها و پل‌ها، بیمارستان‌ها و بهداشت، خدمات رفاهی، حمل‌ونقل عمومی و مشابه آن.

نارسایی بازار و دغدغه خاطر برای تأمین عدالت اجتماعی، دو دلیل عقلی و اقتصادی برای توجیه حضور دولت است؛ اما هیچ‌گونه تضمینی وجود ندارد که چنین دخالتی قطعاً به نفع اجتماع تمام شود. درحقیقت نارسایی دولت نیز می‌تواند به‌اندازه نارسایی بازار مصداق داشته باشد. به‌طور خلاصه، نارسایی بازار، به مجموعه شرایطی اطلاق می‌شود که در آن اقتصاد مبتنی بر بازار نمی‌تواند منابع را به‌نحو بهینه و آن‌طور که باید و شاید به بخش‌های مختلف اختصاص دهد. بنابراین در هر یک از موارد، تبعات نقش دولت و نوع و شکل مداخلات دولتی می‌تواند کاملاً متفاوت باشد. انواع اصلی نارسایی‌های بازار عبارت‌اند از: انحصار، عدم تأمین کالاهای عمومی، عوارض بیرونی، اطلاعات ناقص یا نامتقارن، انحصار طبیعی و مسئله نابرابری (هیوز، ۱۳۸۰، ص ۱۱۲-۱۱۷ همچنین نک. J. Pierce, 1999, pp. 10-20; Ogus, 1994, pp. 3-4). در ادامه مباحث به اختصار به توضیح این موارد خواهیم پرداخت.

با توجه به موارد پیش گفته می‌توان نقش‌های دولت را از نظر «رفع نارسایی‌های بازار» و «بهبود برابری» در سه سطح «حداقل»، «متوسط» و «فعال» در جدول زیر دسته‌بندی کرد (بانک جهانی، ۱۳۷۸، ص ۷۰).

جدول ۱ دسته‌بندی نقش‌های دولت از نظر «رفع نارسایی‌های بازار» و «بهبود

برابری» در سه سطح

هدف مداخله / نقش دولت	رفع نارسایی‌های بازار	بهبود برابری
حداقل	عرضه کالاهای عمومی: - دفاع و برقراری نظم و قانون - حمایت از حقوق مالکیت	حمایت از فقرا: - برنامه‌های فقرزدایی - مقابله با حوادث طبیعی

**جدول ۱** دسته‌بندی نقش‌های دولت از نظر «رفع نارسایی‌های بازار» و «بهبود برابری» در سه سطح

هدف مداخله / نقش دولت	رفع نارسایی‌های بازار	بهبود برابری
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مدیریت اقتصاد کلان</li> <li>- تأمین بهداشت عمومی</li> </ul>	
متوسط	<ul style="list-style-type: none"> <li>کنترل عوارض بیرونی:</li> <li>- آموزش پایه</li> <li>- حفاظت از محیط زیست</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تأمین اجتماعی:</li> <li>- بیمه‌های بازتوزیعی</li> <li>- بیمه بیکاری</li> <li>- مزایای خانواده</li> </ul>
فعال	<ul style="list-style-type: none"> <li>تنظیم انحصار: سیاست ضدانحصار</li> <li>- مقررات گذاری خدمات همگانی (برق، تلفن و مخابرات ...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>رفع اطلاعات ناقص: بیمه (بهداشت، عمر و بازنشستگی)</li> <li>- تنظیم بازارهای مالی و پولی</li> <li>حمایت از مصرف کننده</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>هماهنگ کردن فعالیت‌های بخش خصوصی:</li> <li>- تقویت بازارها</li> <li>- حمایت از ابتکارهای گروهی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>بازتوزیع:</li> <li>- بازتوزیع دارایی‌ها</li> </ul>

**۳ ابزارهای خط‌مشی و جایگاه مقررات‌گذاری**

دولت برای ایفای نقش خود در تنظیم مناسبات اقتصادی و اجتماعی، بیش از هر چیز به ابزارهایی کارآمد و اثربخش نیازمند است. ابزارهای دولت، وسایل اقدام و حضور دولت در صحنه زندگی جمعی هستند. در گذشته، حضور دولت در اقتصاد و جامعه، اغلب با «ارائه مستقیم کالاها و خدمات» همراه بود که از آن می‌توان با عنوان «حکمرانی مستقیم» یاد کرد. به مرور زمان و با تقویت چهره حاکمیتی دولت، استقلال بخش خصوصی و گسترش جامعه مدنی، گزینه «حکمرانی غیرمستقیم» یا به تعبیر دیگر «حکمرانی شخص ثالث» مورد استقبال

قرار گرفت. براساس انگاره «حکمرانی خوب»، حکمرانی میان سه بخش (دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی) تقسیم شده است و از این رو نقش دولت، اعمال حاکمیت؛ یعنی ایجاد محیط سیاسی و حقوقی بارور، به وسیله نهادسازی و سیاست‌های حمایتی، نقش بخش خصوصی، تولید کالا و خدمات و در نتیجه اشتغال و درآمدزایی است. به این ترتیب نقش‌های سنتی دولت به عنوان «تولیدکننده کالا و عرضه‌کننده خدمات»، «کارفرما» و «مالک» کم‌رنگ شده و سایر نقش‌های دولت، یعنی «سیاست‌گذار و خط‌مشی‌ساز»، «توزیع‌کننده ثروت» و به‌ویژه «مقررات‌گذار» تقویت و گسترش یافته است.

دولت‌ها در این کسوت جدید، به ابزارهایی توسعه‌یافته، متنوع و تخصصی برای برخورد با پدیده‌های اجتماعی و اقتصادی نیازمندند. در یک تقسیم‌بندی مرسوم می‌توان ابزارهای اجرایی و اداری دولت را در سه گروه «ابزارهای داوطلبانه»، «ابزارهای اجباری» و «ابزارهای نیمه‌اجباری - نیمه‌داوطلبانه» (ترکیبی) دسته‌بندی کرد که در جدول ذیل نمایش داده می‌شوند (هاولت و راش، ۱۳۸۰، ص ۱۳۳؛ همچنین نک: Salamon, 2003, p. 3).

جدول ۲ دسته‌بندی ابزارهای اجرایی و اداری دولت

ردیف	ابزار و روش	میزان اجباری بودن
۱	خانواده و جامعه (هنجارهای اجتماعی، سنت و اخلاق)	داوطلبانه
۲	سازمان‌های داوطلب (جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی)	داوطلبانه
۳	بازارهای خصوصی	داوطلبانه
۴	اطلاع‌رسانی و توصیه	نیمه‌اجباری - نیمه‌داوطلبانه
۵	یارانه‌ها (کمک‌های بلاعوض، معافیت‌های مالیاتی، بن‌های کمک هزینه، وام‌ها و تضمین وام‌ها)	نیمه‌اجباری - نیمه‌داوطلبانه
۶	مزایده حقوق مالکیت (پروانه‌های قابل خرید و فروش)	نیمه‌اجباری - نیمه‌داوطلبانه
۷	قراردادهای دولتی (پیمان‌های عمومی، خرید کالا و خدمت)	نیمه‌اجباری - نیمه‌داوطلبانه
۸	بیمه دولتی	نیمه‌اجباری - نیمه‌داوطلبانه



## جدول ۲ دسته بندی ابزارهای اجرایی و اداری دولت

ردیف	ابزار و روش	میزان اجباری بودن
۹	مالیات‌ها و پرداخت هزینه از سوی مصرف کننده	نیمه اجباری - نیمه داوطلبانه
۱۰	کوپن‌ها (سهامیه‌های خرید محدود کالا یا خدمت)	نیمه اجباری - نیمه داوطلبانه
۱۱	داوری (حل و فصل اختلافات)	نیمه اجباری - نیمه داوطلبانه
۱۲	مقررات گذاری (اقتصادی و اجتماعی)	اجباری
۱۳	صدور پروانه‌ها و مجوزها	اجباری
۱۴	مؤسسات عمومی و شرکت‌های دولتی	اجباری
۱۵	تأمین مستقیم کالا و خدمات	اجباری

همان گونه که مشاهده می شود، مقررات گذاری از جمله ابزارهای اجباری دولت محسوب می شود. مقررات گذاری فرایند یا اقدامی است که دولت در آن فعالیت‌های خاصی را برای افراد و بنگاه‌ها، مجاز یا غیرمجاز می سازد. این فعالیت‌ها به طور عمده خصوصی و گاهی عمومی هستند و دولت کنترل آنها را با فرایند اداری مستمر و عموماً به وسیله سازمان‌های اداری خاص (سازمان‌های مقررات گذار)، در دست می گیرد. مقررات گذاری که از آن به «سامان دهی»، «تنظیم»، «تمشیت» یا «تعديل» نیز تعبیر می شود، ابزار یا فرایندی است که تا حد زیادی، بیانگر حضور مؤثر دولت در مناسبات اجتماعی و اقتصادی است. دولت‌ها بر بسیاری از محصولات و خدماتی که در بازارها عرضه می شوند، نظارت و کنترل دارند.

ماهیت مقررات براساس اقتصادی یا اجتماعی بودن تا حدی متفاوت است. مقررات گذاری اقتصادی<sup>۱</sup>، قیمت، کیفیت و حجم تولید یا میزان بازگشت سرمایه یا ورود شرکتی به صنعتی خاص یا خروج از آن را کنترل می کند. هدف از مقررات گذاری اقتصادی، اغلب اصلاح عدم تعادل‌هایی است که ممکن است در نتیجه عملکرد نیروهای بازار حاصل شود. مقررات گذاری اقتصادی، یکی از اشکال سنتی مقررات گذاری است؛ اما

مقررات گذاری اجتماعی<sup>۱</sup> در سال‌های اخیر افزایش یافته و به مقوله کنترل در مسائلی مانند محیط زیست، ایمنی، بهداشت، امنیت و پدیده‌های اجتماعی از جمله انواع تبعیض‌هایی اشاره دارد که در محل کار انجام می‌گیرد. این مقررات بیشتر با رفاه فیزیکی و روانی به منظور جلوگیری از ورود صدمه و آسیب به شهروندان سروکار دارند. برخی از انواع مقررات اجتماعی عبارت‌اند از: مقررات ناظر بر ایمنی و بهداشت کالاهای مصرفی، دارویی و غذایی، خطرات شغلی، خطرات مرتبط با آب، آلودگی هوا، آلودگی صوتی و تبعیض جنسیتی یا قومی. حفاظت از محیط زیست، هر دو نوع مقررات گذاری اجتماعی و اقتصادی را دربردارد؛ چرا که منشأ مشکلات مربوط به آن، معمولاً ماهیت اقتصادی و آثار منفی آنها اغلب ماهیت اجتماعی دارند. مقررات گذاری اجتماعی برخلاف مقررات گذاری اقتصادی، بر صنایع خاصی مانند بانک‌ها یا مخابرات تأکید ندارد، بلکه محور توجه آنها مشکلات یا کارکردهای وسیع‌تر مانند آلودگی، ایمنی یا امور اخلاقی است. از این رو این مقررات ممکن است شامل چندین صنعت شده و در قلمرو چند سازمان دولتی باشند.

مقررات گذاری چندین مزیت دارد: اول اینکه اطلاعات مورد نیاز برای تدوین مقررات، در مقایسه با ابزارهای داوطلبانه و ترکیبی کمتر است و دولت نیاز ندارد که پیشاپیش از اولویت‌های عوامل ذی‌ربط اطلاع داشته باشد. برای مثال دولت می‌تواند در رابطه با سطح مجاز آلودگی، استاندارد تدوین کند و از سوی عوامل ذی‌ربط انتظار تبعیت داشته باشد. دوم، زمانی که اقدام خاصی نامطلوب تشخیص داده شود، مانند تولید و توزیع فیلم‌های غیراخلاقی یا خشونت‌آمیز. در این باره گفتنی است که تدوین و تصویب مقرراتی درباره ممنوعیت خرید و فروش این گونه فیلم‌ها از یافتن روش‌هایی برای عدم تولید و توزیع آنها آسان‌تر است. سوم، اگر دولت همه اطلاعات مربوط را در اختیار داشته باشد و بداند که چه هدفی را دنبال می‌کند، مقررات، از نظر اداری، در مقایسه با سایر ابزارها، اثربخش‌تر است. چهارم، مقررات گذاری به دلیل قابلیت پیش‌بینی بیشتر، امکان هماهنگی بهتر تلاش‌ها و

برنامه‌ریزی‌ها را فراهم می‌کند. پنجم، در مواقع بحرانی که عکس‌العمل فوری مورد نیاز است، مقررات گذاری با برخورداری از قابلیت پیش‌بینی، ابزاری سودمند است. ششم، مقررات در مقایسه با ابزارهای دیگر، مانند یارانه و انگیزه‌های مالیاتی، کم‌هزینه‌تر است. در صورت استفاده از مقررات، فقط سازمانی اداری مورد نیاز است که آنها را اعمال کند. در نهایت، زمانی که عامه مردم، خواهان اقدامی سریع و مشخص از طرف دولت باشند، مقررات می‌تواند به‌عنوان ابزار سودمندی مورد استفاده قرار گیرد.

همچنین، مقررات گذاری نارسایی‌هایی نیز دارد: اول اینکه، مقررات اغلب فعالیت‌های داوطلبانه یا بخش خصوصی را منحرف کرده و باعث کاهش کارایی اقتصادی می‌شود. مقررات گذاری ناظر بر قیمت و تخصیص مستقیم، عملکرد عوامل مؤثر در عرضه و تقاضا را محدود کرده و بر سازوکار قیمت تأثیر می‌گذارد. از این رو، گاه باعث انحراف‌های اقتصادی غیرقابل پیش‌بینی در بازار می‌شود. برای مثال، محدودیت در مورد ورود به بخش‌های صنعتی یا خروج از آنها می‌تواند باعث کاهش رقابت شود و بر قیمت‌ها تأثیر منفی بگذارد. دوم، مقررات گاهی اوقات، برای تأمین امنیت بازار و شرکت‌های موجود و محدود ساختن فرصت برای آزمون بازار و ازسوی دیگر شرکت‌ها، مانع از نوآوری و پیشرفت‌های فنی می‌شود. سوم، مقررات اغلب انعطاف‌ناپذیر بوده و امکان در نظر گرفتن شرایط خاص در مورد آنها وجود ندارد. این ویژگی به تصمیمات و پیامدهایی می‌انجامد که مورد توجه واضعان مقررات نیست. مقررات اجتماعی اساساً مشکل‌آفرین هستند. در بسیاری از موارد، مشخص کردن مسائل قابل قبول، با مقررات خاص، تا حدودی ناممکن است. برای مثال به کارگیری عبارتهایی از جمله داروهای «سالم و مؤثر» با ابهام فراوانی همراه است؛ چرا که ممکن است با پدید آمدن شرایط جدید، این استانداردها کاربرد خود را از دست بدهند. چهارم، از نظر اداری، وضع مقررات برای تمام فعالیت‌های نامطلوب، امکان‌پذیر نیست. برای مثال، در جهان میلیون‌ها آلوده‌کننده وجود دارد. حال اگر این ابزارها برای تحقق اهداف اداره، استفاده شوند، باید برای هر یک از آلوده‌کننده‌ها مقررات

ویژه‌های وجود داشته باشد. سرانجام، ممکن است هزینه اعمال این ابزار از جمله هزینه‌های کسب اطلاعات، تحقیق، بررسی، تعقیب و پیگرد متخلفین به وسیله سازمان‌های اداری مقررات‌گذار بسیار قابل توجه باشد (هاولت و راش، همان، ص ۱۴۳).

در ادامه این نوشتار، برخی از نمونه‌های شایع مقررات‌گذاری را فهرست‌وار مورد اشاره قرار می‌دهیم.

### ۱-۳ مقررات‌گذاری اقتصادی

- کنترل صدور و فروش کالاها و تجهیزات (تجارت داخلی و خارجی)،
- منع فعالیت‌های رقابت‌آمیز غیرشراقتمندانه، مانند تبلیغات دروغین و فریبنده، تخریب رقبا، جعل علائم تجاری و دستبرد به اطلاعات تجاری رقبا،
- منع اشتغالات کارگری غیرعادلانه و تنظیم بازار کار،
- اعمال قوانین ضدانحصار، مالیات بر درآمد شرکت‌ها، مالیات بر درآمدهای اضافی و غیره به منظور پیشگیری از تمرکز مفرط قدرت اقتصادی،
- کنترل آیین‌های بانکداری، وجوه ذخیره، کارهای حسابداری و غیره،
- کنترل حجم پول در گردش، اعتبارات، قیمت‌ها و سایر اقدام‌ها به منظور پیشگیری از نوسان شدید در تجارت،
- نظارت بر فعالیت شرکت‌های بیمه،
- کنترل ورود و خروج به بازار و نرخ‌گذاری خدمات و کالاها،
- نظارت بر کیفیت کالاها و خدمات عرضه شده به بازار،
- تنظیم نرخ مطالبه خدمات به وسیله شرکت‌های تولید نیرو، شرکت‌های مخابراتی و دیگر شرکت‌های عرضه‌کننده خدمات عمومی،
- نظارت بر بازارهای بورس اوراق بهادار،
- حمایت از حقوق مصرف‌کننده به وسیله استانداردگذاری، صدور پروانه و نظارت بر تولید و انتشار اطلاعات.

## ۲-۳ مقررات گذاری اجتماعی

- اعمال معیارهای ایمنی در ساختمان سازی و بهره برداری از ساختمان ها، جاده ها، پل ها، بندرها، فرودگاه ها، کارخانه های سلاح هسته ای، اتومبیل ها، هواپیماها، ماشین آلات و غیره،
- کنترل شایستگی های شغلی به وسیله آزمون از پزشکان، پرستاران، داروسازان، حقوق دانان، معماران، آموزگاران و غیره و صدور پروانه برای آنها،
- اعمال معیارهای ایمنی و بهداشتی در تولید، برچسب زدن و توزیع غذا و دارو،
- اعمال قواعدی در بهره برداری خصوصی از معادن، جنگل ها، حیوانات وحشی، زمین های بایر و دیگر منابع طبیعی،
- ممنوعیت آلوده کردن هوا، آب و دیگر جنبه های حفاظت از محیط زیست، جنگل ها، مراتع و گونه های گیاهی و جانوری،
- اعمال معیارهای اخلاقی در تولید و توزیع مشروبات، داروها، فیلم های سینمایی، کتاب ها، مجلات و برنامه های رادیو و تلویزیون،
- مبارزه با تبعیض و تشویق به استخدام اقلیت ها و گروه های آسیب پذیر و محروم جامعه،
- رعایت قوانین مربوط به حداقل دستمزد و حداکثر ساعات کار،
- محدودیت برای خارجی ها در دستیابی به مشاغل و استخدام،
- کنترل شیوع بیماری های عفونی و همه گیر به یاری شیوه هایی مانند قرنطینه،
- مقررات ناحیه بندی و منع الصاق اعلامیه به منظور حفظ زیبایی محیط زندگی (Ogus, 1994, pp. 4-5).

## ۴ تعریف مقررات گذاری اقتصادی

مقررات گذاری اقتصادی فرایندی دیوان سالارانه<sup>۱</sup> و تخصصی برای کنترل قیمت ها، محصولات و ورود یا خروج شرکت ها در یک زمینه صنعتی یا تجاری خاص است. درک

---

1. Bureaucratic Process

ویژگی‌های متمایزکننده مقررات‌گذاری اقتصادی تا حدودی مشکل‌است؛ چرا که در بیان عامه، اصطلاح «مقررات‌گذاری» برای ارجاع به سلسله‌گسترده‌ای از سیاست‌ها و فرایندهای مربوط به خط‌مشی‌سازی (سیاست‌گذاری) به کار می‌رود. تعریف هرچه دقیق‌تر و موشکافانه‌تر از مقررات‌گذاری اقتصادی، به حقوق‌دانان و تحلیل‌گران خط‌مشی امکان می‌دهد که میان انواع اعمال دولتی که اهداف مختلفی را دنبال می‌کنند و پیامدها و تأثیرات متفاوتی دارند، تمایز قائل شوند.

اولین پیچیدگی در تعریف ابزار مقررات‌گذاری اقتصادی این است که گاهی اوقات اصطلاح «مقررات‌گذاری» به مقررات داخلی و رویه‌های عملی سازمان‌های دولتی برای اجرای برنامه‌هایشان، اشاره دارد. درحالی که در این متن، اصطلاح «مقررات‌گذاری» به‌طور کلی به قواعد حاکم بر فعالیت‌های خصوصی اشاره دارد، نه عملیات داخلی برنامه‌های دولتی. این تمایز بسیار مهم است؛ چرا که قواعد حاکم بر اجرای یک برنامه، جزئی از مدیریت دولتی است نه ابزاری برای عمل دولتی. بر مبنای تعریف کنونی، اصطلاح «مقررات‌گذاری» به قوانین و ضوابطی درباره فعالیت‌های اقتصادی اشاره دارد که براساس آنها سازمانی که این ضوابط را تصویب و اعلام می‌کند هیچ‌گاه در آن فعالیت اقتصادی، مشارکت ندارد.

دومین پیچیدگی در تعریف مقررات‌گذاری اقتصادی آن است که علاوه بر وضع مقررات، به فرایندهایی برای اجرا و پیاده‌سازی آنها نیز اشاره دارد. مشخصه بارز مقررات‌گذاری این است که مقررات، ساخته و پرداخته سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری هستند. دو وسیله دیگر برای اعلام قواعد الزام‌آور قانونی عبارت‌اند از: وضع قانون و صدور احکام قضایی. برخی از قوانین موضوعه، حاوی قواعدی برای کنترل رفتارهای خصوصی و تدوین برنامه‌های دولتی هستند. برای مثال در این باره می‌توان به قوانین محدودکننده سرعت در خیابان‌ها و بزرگراه‌ها و یک قانون قدیمی فرانسوی که مقرر می‌دارد: «قیمت یک نان باگت ساده نباید بیشتر از سه فرانک باشد»، اشاره کرد. دادگاه‌ها نیز به نوبه خود، هنگام رسیدگی به یک دعوی خاص، قانون اساسی و قوانین کیفری و حقوقی را اعمال می‌کنند. از آنجا که دادگاه‌ها در سنت حقوق عرفی از رویه

سابق پیروی می کنند (یعنی بر مبنای احکام قبلی در موارد مشابه حکم می کنند)، احکام جدید دادگاه‌ها نیز به قواعدی ماندگار برای اداره فعالیت‌های اقتصادی تبدیل می‌شوند. در مقررات گذاری قواعدی وجود دارد که به وسیله مأموران عالی‌رتبه انتصابی دولت، برای اجرای قوانین سر بسته و مبهمی تدوین شده است که اختیار مقررات گذاری را به یک سازمان اداری تفویض می‌کنند. این تفویض اختیار، الزامات آیینی و تشریفات پیچیده‌ای به همراه دارد. از آنجا که بوروکرات‌ها (دیوانسالارها) فاقد مشروعیت سیاسی مقامات انتخابی و موقعیت دادگاه‌ها هستند، با محدودیت‌های رویه‌ای<sup>۱</sup> روبه‌رو هستند.

سومین پیچیدگی این است که مقررات گذاری دو شکل به نسبت متفاوت را شامل می‌شود که عبارت‌اند از: مقررات گذاری اقتصادی و مقررات گذاری اجتماعی. این دو نوع مقررات گذاری بر حسب اهداف و روش‌های خاص خود باهم متفاوت‌اند. مقررات گذاری اقتصادی بر ورود و خروج شرکت‌ها در حرفه صنعتی خاص (نظارت‌های ورودی)<sup>۲</sup>، قیمت‌ها (نظارت‌های قیمتی)<sup>۳</sup> و تولیدات (نظارت‌های تولیدی)<sup>۴</sup> ناظر است؛ در حالی که مقررات گذاری اجتماعی به بررسی آثار فعالیت‌های اقتصادی بر رفاه اجتماعی شهروندان می‌پردازد. برای مثال می‌توان به قوانین کنترل آلودگی، ممانعت از تبعیض و نظارت بر ایمنی محل کار و تولیدات اشاره کرد.

تمایز میان مقررات گذاری اقتصادی و اجتماعی، از دقت لازم برخوردار نیست؛ چرا که مقررات گذاری اقتصادی گاهی برای اهداف اجتماعی به کار گرفته می‌شود و مقررات گذاری اجتماعی در برخی مواقع از نظارت‌های قیمتی، ورودی و تولیدی استفاده می‌کند. برای مثال، در اعطای پروانه خبرپراکنی (نظارت ورودی)، برای متقاضیانی که در همان شهر روزنامه ندارند (برای بالا بردن رقابت در گزارش‌های خبری و آگهی‌ها، یعنی یک مقررات گذاری اقتصادی) و متقاضیانی که زنان و اقلیت‌ها در آن منافع مادی دارند

---

1. Procedural Safeguards  
2. Entry Controls  
3. Price Controls  
4. Production Controls

(برای تنوع دادن به برنامه‌ها و استخدام، یعنی یک مقررات گذاری اجتماعی)، حق تقدم وجود دارد. همچنین قیمت‌های خدمات برق به نحوی تعیین می‌شود که شرکت‌های خدمات شهری از جمله شرکت برق، با سرمایه گذاری در منابع انرژی تجدیدپذیر، نسبت به سرمایه گذاری در فناوری‌های مولد سنتی، سود بیشتری به دست آورند. هدف از این تدبیر، ایجاد انگیزه برای کاهش مصرف سوخت‌های فسیلی، آلودگی هوا و زباله‌های اتمی است. با توجه به هم‌پوشانی میان مقررات گذاری اجتماعی و اقتصادی، تفاوت میان آنها نیز آن قدر آشکار است که بتوانیم با آنها به عنوان دو ابزار اداره و کنترل مرتبط، اما متمایز برخورد کنیم. در ادامه مقاله به توضیح انواع مقررات گذاری اقتصادی می‌پردازیم (Salamon, 2003, p. 119).

## ۵ انواع اصلی مقررات گذاری

مقررات اقتصادی، نظارت بر قیمت‌ها، محصولات و ورود (وارد یا خارج شدن شرکت‌ها در زمینه‌های صنعتی خاص) را با پیامدهای برآمده از یک بازار جایگزین می‌کند (Ibid, p. 121). انواع اصلی مقررات گذاری اقتصادی، به یک یا دو مورد از فعالیت‌های مهم زیر محدود می‌شود:

### ۵-۱ مقررات گذاری قیمت

مقررات گذاری قیمت، بدون نظارت بر تولید یا ورودی، نادر است، اما ناشناخته نیست. کرایه تاکسی‌ها در بیشتر شهرهای ایالات متحده، نرخ گذاری شده، اما پروانه تاکسیرانی برای تعداد محدودی صادر شده است (نظارت بر ورودی). همچنین از شرکت‌های تاکسیرانی خواهان ارائه خدمات ۲۴ ساعته هستند (نظارت بر تولید). با توجه به اینکه با محدود کردن ورودی در ساعات پر رفت و آمد روز، درحالی که ممکن است قیمت‌ها به علت کمی تقاضا برای جبران هزینه‌ها ناکافی باشند؛ مقررات گذاران می‌توانند با کار شبانه آن را برای شرکت‌ها جبران کنند. مقررات گذاران قیمت را در بعضی از شهرها تعیین



کرده و همچنین برای تمام تاکسی‌های دارای حداقل تجهیزات، پروانه کار صادر می‌کنند. برای این تدبیر دو توضیح مختلف وجود دارد: حفاظت از مشتریان در برابر افزایش قیمت‌ها و توانایی رانندگان به کسب معاش کافی بدون ساعات زیاد کار کردن یا رانندگی با سرعت و پرخطر برای افزایش درآمد.

## ۲-۵ مقررات گذاری ورودی

کنترل ورود یا خروج شرکت‌ها در زمینه‌های خاص صنعتی به تنهایی و بدون مقررات گذاری تولید و قیمت در بعضی از انواع تجارت‌های خرده‌فروشی در اروپا و آسیا به کار گرفته می‌شود. متقاضی کسب پروانه در بعضی کشورها، باید نشان دهد که به یک فروشگاه جدید نیاز است. در فروشگاه‌های خرده‌فروشی بعضی از کشورها، کالاهایی را که یک صاحب پروانه می‌تواند بفروشد و همچنین ساعات و روزهای کار را، تعیین می‌کنند که البته این موارد، مقررات گذاری بر تولید محسوب می‌شوند. اما در سایر موارد، مقررات گذاری بر ورودی بر تجارت‌های خرده‌فروشی نادر است. مهم‌ترین نمونه نظارت بر ورودی، به صناعی تعلق دارد که از طیف الکترومغناطیسی و خبرپراکنی استفاده می‌کنند. پس از جنگ جهانی اول، رادیوی خصوصی کار خود را آغاز کرد و در مدت کوتاهی تمام ایالات اعلام کردند که وسایل ارتباط جمعی، پدیده‌ای عمومی هستند که باید به دولت اختصاص یافته و به وسیله آن اداره شوند. بسیاری از کشورها، صنعت خبرپراکنی را به شرکت‌های سهامی عام تبدیل کردند؛ مانند بی.بی.سی در بریتانیا، و رادیو فرانسه در فرانسه. در ایالات متحده و چند کشور دیگر، خبرپراکنی به بخش خصوصی واگذار شد؛ اما دولت نظام مقررات گذاری برای دادن مجوز به شرکت‌های خبرپراکنی به وجود آورد.

## ۳-۵ مقررات گذاری تولید

مقررات گذاری تولید، بدون نظارت بر قیمت و ورودی نادر است؛ اما ناشناخته نیست. مثالی

از کنترل محض تولید عبارت است از: جیره‌بندی رایج در وضعیت‌های فوق‌العاده ملی مانند جنگ و قحطی. برای مثال در جنگ جهانی دوم، ایالات متحده، نظام گسترده جیره‌بندی را برای محدود کردن مصرف و آزاد گذاشتن ظرفیت تولید در حمایت و تقویت جنگ، به‌وجود آورد. دولت بعد از تعیین سقف مصرف ملی یک محصول، کوپن‌هایی را میان شهروندان توزیع کرد که بعدها هنگام خرید باید به خرده‌فروش‌ها تحویل می‌شد. این کوپن‌ها به پول رایج دوم تبدیل شدند؛ یعنی مصرف‌کننده برای خریدن کالاها هم به کوپن و هم به پول احتیاج داشت.

#### ۴-۵ مقررات‌گذاری رقابت‌ساز

مقررات‌گذاری رقابت‌ساز، رقابت را در بازار تسهیل می‌کند؛ اما جایگزین رقابت نمی‌شود. میان این دو تمایز و تفاوت مهمی وجود دارد. مقررات‌گذاری معمولاً ضدرقابت است و با این دیدگاه انجام می‌گیرد که فرایند طبیعی بازار (به‌علاوه ورود رقبای جدید در آن) به قیمت‌های بهتر و محصولات با کیفیت‌تر نمی‌انجامد. اما برخلاف آن، مقررات‌گذاری رقابت‌ساز سعی نمی‌کند تمام معاملات را تحت کنترل درآورد. بنابراین به‌طور گزینشی، هنگامی که رقابت شروع می‌شود یا قبل از شروع آن، تأثیرگذاری می‌کند و به هنگام رونق گرفتن رقابت، عقب‌نشینی می‌کند (Ibid, p. 122).

#### ۶ تجربه استفاده از مقررات‌گذاری اقتصادی

مقررات‌گذاری اقتصادی از نظر تاریخی در بسیاری از صنایع متفاوت، اعمال شده است. علاوه بر صنایع زیربنایی سنتی مانند شرکت‌های تلفن، برق و راه‌آهن، گاه از مقررات‌گذاری اقتصادی برای تعیین قیمت کالاهای اساسی، مانند حداقل قیمت شیر و حداکثر قیمت نان و اجاره مسکن، استفاده می‌شود. در بسیاری از ممالک، محصولات عمده کشاورزی با توجه به قیمت و کمیت‌های تولیدی، مقررات‌گذاری شده‌اند. در دوران حکومت کمونیسم بر

اروپای شرقی، تجارت بخش خصوصی عهده‌دار بعضی صنایع خرده بود، اما رؤسای دیوان سالار، قیمت تولیدات، درون دادها<sup>۱</sup> و دستمزد کارکنان آنها را تعیین می کردند. برای مثال، تجربه مقررات گذاری اقتصادی در ایالات متحده به حدود دو قرن می رسد که با تنظیم دولتی تعرفه‌های عوارض جاده‌ای و آبراهی در سال ۱۸۰۰ آغاز شده است. مقررات گذاری اقتصادی در سال ۱۸۸۷، با تصویب قانون تجارت بین ایالتی — که کمیسیون تجارت بین ایالتی آی. سی. سی را برای مقررات گذاری درباره خطوط راه آهن تأسیس کرد — به دولت مرکزی فدرال منتقل شد. آی. سی. سی، پس از تشکیل، بسیار محبوبیت یافت و در نتیجه وقتی دولت مقررات گذاری خدمات تلفن را در سال ۱۹۱۰ آغاز نمود؛ قانون تجارت بین ایالتی را واژه به واژه کپی برداری کرد. بسیاری از مقررات اقتصادی فدرال در زمان «رکورد بزرگ» آمریکا به عنوان بخشی از برنامه «طرح جدید» فرانکلین روزولت، رئیس جمهور وقت، به تصویب رسید که دربرگیرنده اصلاحیه‌هایی بر قوانین از پیش تصویب شده برای مقررات گذاری تلفن و خبرپراکنی و قوانین جدید برای مقررات گذاری کالاهای کشاورزی، خطوط هوایی، باربری، انتقال آب، بیمه، بانکداری و گاز طبیعی بود. به علاوه قانون گذاری اولیه برای اجرای «طرح جدید»، بسترهای طرح ریزی را برای اقسام متنوعی از صنایع تدوین کرد که به وسیله «رکورد بزرگ» آسیب دیده بودند؛ اما به دلایلی که در ادامه بیان می شود، دیوان عالی، این قوانین را مخالف قانون اساسی اعلام کرد. ایالت‌ها از اوایل قرن نوزدهم تا دهه ۱۹۸۰، مقررات گذاری اقتصادی را گسترش دادند. قانون تجارت بین ایالتی به آی. سی. سی در تمام حمل و نقل‌های ریلی اجازه مقررات گذاری داد. همچنین به ایالت‌ها اختیار داد که ترابری‌های انجام شده را در یک ایالت واحد مقررات گذاری کنند. قانون اساسی حق مقررات گذاری تجارت بین ایالتی را برای دولت مرکزی (فدرال)، محفوظ می داشت. در خطوط راه آهن و دیگر صنایع زیربنایی، تسهیلات مورد استفاده برای خدمات برون ایالتی، در خدمات درون ایالتی نیز

---

1. Inputs  
2. New Deal

به کار گرفته می‌شوند، به نحوی که مقررات گذاری اقتصادی در سطح یک ایالت می‌تواند بر کیفیت و قیمت خدمات مقررات گذاری شده در ایالت دیگر تأثیر گذارد. در نتیجه حق تنظیم تجارت بین‌ایالتی به تنظیم کنندگان مرکزی، این قدرت را می‌دهد که از مقررات گذاری ایالتی پیشی گیرند. با وجود این، تقریباً تمام قوانین تنظیم کننده دولت فدرال، استقلال در تنظیم بخش برون‌ایالتی یک صنعت را به ایالت‌ها واگذار کرده و تقریباً تمام ایالت‌ها، مقررات گذاری همه صنایع زیربنایی را انتخاب می‌کنند. دولت‌های محلی نیز در بعضی اقسام مقررات گذاری، شرکت دارند.

دولت‌های محلی، از نظر قانونی، زیرمجموعه دولت‌های ایالتی محسوب می‌شوند. بنابراین حق مقررات گذاری آنها در محدوده ایالت‌ها و در حدود محدودیت‌های قانونی (قانون اساسی) بوده که مقررات گذاری ایالتی با آنها مواجه است. اما آنها به نوعی، مقررات گذاری در مواردی مانند منطقه‌بندی و صدور پروانه تجاری در مورد زمین را به دولت‌های محلی واگذار می‌کنند. این اختیار معمولاً برای اهداف تنظیمی مانند کنترل تعداد شرکت‌ها در یک صنعت محلی، مورد استفاده قرار می‌گیرد. همچنین دولت‌های محلی ورود شرکت‌ها را به عرضه خدمات شهری مانند برق و تلفن، کنترل می‌کنند. این صنایع نیازمند دسترسی به خیابان‌ها و مالکیت خصوصی برای شبکه‌های توزیعی هستند. دولت‌های محلی معمولاً این دسترسی را در برابر بعضی تضمینات خدماتی، تأمین می‌کنند. یک مثال به نسبت جدید در این زمینه، تلویزیون کابلی است که در آن متصدی مجوزدهنده محلی، مواردی از جمله تعداد کانال‌هایی که باید به صورت رایگان به وسیله دولت محلی و گروه‌های مدنی مورد استفاده قرار گیرند و محله‌هایی که باید به آنان خدمات ارائه شود را به عنوان کارکردهای سیستم کابلی، اعلام کرد. در ابتدا، این توافق‌ها، قیمت خدمات کابلی را مشخص می‌کرد؛ اما دولت فدرال به درستی مدعی داشتن اختیار قضاوت درباره تعیین قیمت خدمات کابلی شد. استدلال آنها این بود که خدمات خبرپراکنی، بخشی از تجارت بین‌ایالتی است. سرانجام از این اختیار برای رفع ممنوعیت از قیمت‌های خدمات کابلی و منع دولت‌های

محلی و ایالتی از مقررات گذاری مجدد آنها استفاده شد.

در سال‌های دهه ۱۹۷۰، مقررات گذاری اقتصادی، رشد وارونه یافت و به کلی از صحنه حمل و نقل محو شد و در زمینه‌های برق، مخابرات و گاز طبیعی، رقابت، جایگزین مقررات گذاری گشت. به این ترتیب در بسیاری از موارد «مقررات زدایی»<sup>۱</sup> سبب به وجود آمدن مجموعه جدیدی از مقررات، برای گذار از وضعیت انحصاری به رقابتی شد. اما پس از تحقق هدف رقابت در پی سال‌ها مقررات زدایی، اساس این صنایع، همچنان انحصاری و در احاطه مقررات گذاری «دوره گذار» باقی ماند. در نتیجه بعضی سازمان‌های مقررات گذار، در دوران مقررات زدایی، نه تنها کوچک‌تر نشدند، بلکه بزرگ‌تر نیز شدند.

بیشتر کشورهای دنیا در دیگر نقاط جهان، تا همین اواخر، برای ارتقای خدمات زیربنایی و اصلی، بر سرمایه گذاری‌های تحت مالکیت دولت متکی بودند؛ اما کانادا از این مسئله مستثنا بود و اگرچه نسبت به آمریکا از سرمایه گذاری‌های تحت مالکیت دولت، بیشتر برخوردار بود؛ اما از سرمایه گذاری خصوصی مقررات گذاری شده در بعضی صنایع زیربنایی به خصوص مخابرات، استفاده می‌کرد. سرمایه گذاری‌های تحت مالکیت دولت در ایالات متحده، ناشناخته نیست و بعضی از بزرگ‌ترین شرکت‌های برق، از جمله گروه آب و برق لس آنجلس، در مالکیت دولت مرکزی یا دولت‌های محلی هستند. با وجود این تا سال ۱۹۹۰، گستره مالکیت خصوصی صنایع زیربنایی در ایالات متحده، نسبت به کشورهای دیگر بسیار بزرگ‌تر بود.

در قرن نوزدهم، بسیاری از صنایع زیربنایی جهان که یا مقررات گذاری نشده بودند و یا با تجویز دولت‌های محلی مقررات گذاری شده بودند، به شرکت‌های خصوصی تبدیل شدند. تقریباً هم‌زمان با رواج مقررات گذاری اقتصادی در ایالات متحده، ملی‌سازی در اروپا به وجود آمد. اما اروپایی‌ها ملی‌سازی را به سرعت به مستعمراتشان گسترش ندادند. تعداد اندکی از مستعمرات پیشین، بعضی از شرکت‌های خدمات شهری را در دوران

«رکورد بزرگ»، ملی اعلام کردند؛ اما بخش قابل توجهی از ملی سازی در مستعمرات، در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ رخ داد. در این زمان بیشتر شرکت ها مالکیت خارجی داشتند و فقط در مراکز پرجمعیت، خدمات محدودی ارائه می کردند.

ملی سازی تا حدودی جلوه ای از ملی گرایی و تا حدی نیز (در دولت های تازه استقلال یافته) بیانگر نارضایتی از کیفیت خدمات بود. در کشورهای پیشرفته و همچنین در کشورهای در حال توسعه، ملی سازی به ندرت خدمات را بهبود بخشید و بیشتر سبب کاهش کیفیت خدمات شد. موارد ملی شده، به مشکل سیاسی سازی استخدام و قیمت دچار شدند، به طوری که مجبور بودند قیمت های پایینی مطالبه کنند، دستمزدهای بالا پردازند و بیش از حد نیاز (برای کارایی شرکت) کارگر استخدام کنند. در نتیجه وقتی که ایالات متحده به دوران مقررات زدایی ورود یافت؛ سایر کشورها با فروش سرمایه گذاری های تحت مالکیت به بخش خصوصی، موجی از خصوصی سازی به راه انداختند.

در محدوده ای خارج از شمول دولت، خصوصی سازی به مقررات گذاری اقتصادی (به عنوان جایگزینی برای مدیریت دولتی) انجامید. برای مثال، بریتانیا با خصوصی کردن شرکت برتیش تلکام، شرکت «اداره مخابرات» را به عنوان تنظیم کننده جدیدی تأسیس کرد و با خصوصی شدن تولید برق، شرکت «اداره ذخیره برق» برای مقررات گذاری این صنعت تأسیس شد. در مکزیک، شرکت مخابرات (تلمکس) در سال ۱۹۹۰ خصوصی شد و در سال ۱۹۹۶ کمیسیون مرکزی مخابرات (کافتل) برای مقررات گذاری آن به وجود آمد. حتی در کشورهایی که کاملاً به خصوصی سازی مبادرت نمی کردند، شرکت های خصوصی، مجاز به وارد شدن در بخش های صنعتی برای رقابت با سرمایه گذاری های تحت مالکیت انحصاری پیشین شدند. خلاصه اینکه مقررات گذاری اقتصادی به عنوان ابزاری در اختیار دولت، به سختی از میان می رود و حتی به نظر می رسد که استفاده از آن در سراسر دنیا در حال گسترش است (Ibid, p. 125).

## ۷ سازوکارهای اصلی مقررات‌گذاری اقتصادی

الگوی مقررات‌گذاری اقتصادی شامل سه فعالیت عمده است که عبارت‌اند از: ۱. نظارت بر اینکه چه شرکت‌هایی می‌توانند در یک صنعت فعالیت کنند؛ ۲. تعیین قیمت کالاهای مقررات‌گذاری شده؛ ۳. کنترل تولیدات (برونداد) شرکت‌های مقررات‌گذاری شده. به علاوه، برای هر یک از این سه فعالیت، باید مجموعه‌ای از قواعد تصویب و اعمال شوند.

### ۷-۱ اعلام و اعمال قواعد

وظیفه یک سازمان اداری مقررات‌گذار، اجرای سیاست‌ها در بستر قانون بنیادی آن سازمان است. معمولاً قانون موضوعه‌ای که اختیار مقررات‌گذاری را تصویب و تفویض می‌کند، بازار هدف مقررات‌گذاری را نیز تعیین می‌نماید. این قوانین، اهداف مقررات‌گذاری را بیان کرده، اما نوعاً دستورات مبهمی نیز درباره خط‌مشی مقررات‌گذاری ارائه می‌کنند. برای مثال ممکن است قانون به یک سازمان اداری دستور دهد که منفعت، رفاه و نیاز عمومی را دنبال کند که این کار قطعاً اختیار قابل توجهی را به مجریان واگذار می‌کند. برای مهار این صلاحیت اختیاری، تمام سازمان‌های مقررات‌گذار، تحت قوانین و احکام دادگاه‌هایی عمل می‌کنند تا شیوه‌ها و آیین‌هایی را شکل دهند که سازمان‌ها باید در اجرای احکام از آنها استفاده کنند. برای مثال مهم‌ترین این قوانین در ایالات متحده، عبارت است از: «قانون آیین اداری»<sup>۱</sup> که سه نوع اقدام را به رسمیت می‌شناسد: «قاعده‌سازی»، «تصمیمات موردی» و «قضاوت موردی».

**قاعده‌سازی:** منظور از قاعده‌سازی، تصویب مقررات عمومی برای تمام شرکت‌های فعال صنعتی است که از جمله این مقررات عمومی عبارت‌اند از: تعیین روشی برای تثبیت قیمت‌ها، شرایط کسب پروانه یا روشی برای تدوین کنترل تولید. برای مثال اف. سی. سی. در اقدامی، سیاست محفوظ داشتن تمام خدمات از راه دور را برای شرکت انحصاری تلگراف و تلفن آمریکا آزاد اعلام کرد و شرایطی را به وجود آورد که به دیگر

1. US Administrative Procedure Act (APA).

عرضه کنندگان اجازه می‌داد که به این صنعت وارد شوند.

**تصمیمات موردی:** تصمیمات موردی به یک شرکت خاص مربوط می‌شود، مانند پاسخ به درخواست یک شرکت برای دریافت پروانه یا تعیین قیمت‌ها برای آن. برای مثال در برخی ایالت‌های آمریکا که از کارآمدترین سازمان‌های مقررات‌گذاری برخوردارند، مقررات‌گذاران همه‌ساله به‌طور جداگانه تصمیماتی را درباره سرمایه‌گذاری، هزینه‌ها، درآمدها، سودها و قیمت خدمات شرکت‌های برق و تلفن مورد بررسی مجدد قرار می‌دهند. مثلاً اف. سی. سی، به اولین رقیب خدمات از راه دور شرکت تلگراف و تلفن آمریکا، اجازه داد که به بازار وارد شود. قاعده‌سازی و تصمیمات موردی، الزامات مشابهی دارند و مقررات‌گذاران برای تصمیم‌گیری در مورد اینکه چه روشی را در پاسخ به یک سیاست جدید اتخاذ کنند، از اختیارات بسیاری برخوردارند.

**قضاوت موردی:** منظور از قضاوت، محاکمه‌ای است که در آن مقررات‌گذار بررسی می‌کند که آیا کسی از قانون بنیادی سازمان یا یکی از مقررات در حال اجرای آن سرپیچی کرده است یا خیر؟ اولین تفاوت میان قاعده‌سازی و قضاوت این است که در قضاوت، سازمان اداری به ارائه استاندارد بالاتری از مستندات و مدارک ملزم می‌شود. قانون با «متقاضیان پروانه» و «دارندگان پروانه» بسیار متفاوت برخورد می‌کند. یک شهروند برای اخذ پروانه حق بنیادی ندارد، اما به محض اینکه پروانه به او داده شد، حق استفاده از آن را دارد؛ مگر اینکه ثابت شود از قوانین و مقررات سرپیچی کرده است.

## ۲-۷ شرایط اساسی برای مقررات‌گذاری

سازمان‌های مقررات‌گذار به هنگام مقررات‌گذاری یک صنعت، ملزم به پیروی از قواعد بنیادین خاصی هستند. این الزامات قانونی، هم در قاعده‌سازی و هم در تصمیمات موردی و تصمیمات مربوط به ورود و خروج (پروانه) قیمت‌ها و محصولات اعمال می‌شوند

(Baldwin, 1998, pp. 14-18).



امکان پذیری: از نظر قانونی، الزاماتی که مقررات گذاران بر شرکت های مقررات گذاری شده تحمیل می کنند باید از بُعد اقتصادی و فنی انجام پذیر باشد. مقررات گذاران نمی توانند شرکت ها را به نادیده گرفتن قوانین طبیعی، تولید محصولات بدون تقاضا یا تعیین قیمت های پایین - که حتی هزینه ها را هم پوشش نمی دهد - مجبور کنند. اصل کاربردی در حقوق آمریکا، عبارت است از: استاندارد «مبنای منطقی»؛ به این معنی مقررات گذاران باید اثبات کنند که تصمیماتشان دلخواهی و فریب کارانه نیست و میان مقررات گذاری و مسئله ای که باید به وسیله آن حل شود، رابطه ای وجود دارد.

**مطابقت با قانون اساسی:** در بیشتر کشورها، از جمله ایالات متحده، مقررات گذاران با محدودیت های ناشت گرفته از قانون اساسی (فدرال و ایالتی) روبه رو هستند. دیوان عالی در اوایل قرن نوزدهم اعلام کرد که مقررات گذاری ایالتی با این شرط قانون اساسی که ایالت ها باید به قراردادها پایبند باشند، مخالف است و در اواخر قرن نوزدهم، دیوان حکم داد که بعضی از قوانین مقررات گذاری فدرال، با «دکترین تفویض» - که براساس آن فقط کنگره حق تصویب قوانین را دارد - مغایر است.

شاید بر مبنای قانون اساسی، مهم ترین محدودیت در مقررات گذاری اقتصادی «ممنوعیت توفیق و مصادره اموال» باشد. اصلاحیه پنجم قانون اساسی آمریکا مقرر می دارد که دولت مرکزی بدون رعایت تشریفات قانونی و پرداخت غرامت عادلانه، نمی تواند دارایی خصوصی اشخاص را مصادره کند و همچنین اصلاحیه چهاردهم، حاوی مقرره مشابهی برای دولت های محلی و ایالتی است. درباره مقررات گذاری، رعایت تشریفات قانونی، به معنای این است که مقررات گذاران باید به شرکت ها اجازه دهند اطلاعات و استدالات خود را پیش از ابلاغ مقررات ارائه کنند و آنان این اطلاعات را در تصمیم گیری ها در نظر داشته باشند و به شرکت ها اجازه دهند سود قابل قبولی از سرمایه گذاری به دست آورند؛ مگر اینکه مقررات گذاری ملازم با تهدید برای امنیت و بهداشت عمومی باشد

(Abraham and Perry, 1998. p. 92). مقررات گذاران اقتصادی می‌توانند حکم کنند که یک شرکت، حق جبران هزینه‌های اضافی یا هزینه‌های غیرمرتبط با خدمات مقررات گذاری شده را ندارد؛ اما نمی‌توانند قیمت‌ها را چنان پایین تعیین کنند که شرکت توانایی جبران هزینه‌های صرف شده را در ارائه خدمات مقررات گذاری شده نداشته باشد. مجوز قوانین موضوعه: قوانین موضوعه، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های قوه مجریه، اختیارات مقررات گذاران را محدود می‌کنند. سازمان‌های اداری، تابع قوانین موضوعه‌ای هستند که اهداف مورد نظر و اختیارات قانونی سازمان را بیان می‌کنند و اگر اقدامات آنها از حدود قوانین موضوعه فراتر رود، علیه آنها اقامه دعوی می‌شود. چنان‌که گفتیم، سازمان‌های اداری مقررات گذار، در مورد فرایند تصمیم‌گیری، خود در احاطه قوانینی هستند که اغلب بر دیگر تصمیمات دیوان‌سالارانه اعمال نمی‌شود. مقامی مانند مدیر کل، می‌تواند در انجام وظایف خود برای اجرای سیاست‌های قانونی، درباره سازمان و مدیریت سازمان‌های مقررات گذار تا جایی که با قانون موجد سازمان در تضاد نباشد، احکام و دستوراتی صادر کند.

**کنترل قضایی:** با استفاده از کنترل قضایی می‌توان تصمیمات سازمان‌های مقررات گذار را برای بررسی به دادگاه‌ها سپرد. از جمله دلایلی که مبنای کنترل قضایی محسوب می‌شوند، به شرح ذیل است: سازمان مقررات گذار نتواند مبنای منطقی تصمیمات خود را توضیح دهد؛ مدارک و اسناد ارائه شده از سوی شرکت‌های ذی‌نفع به وسیله سازمان اداری نادیده گرفته شود؛ سازمان از روش‌ها و دستورالعمل‌های خود درباره جمع‌آوری اطلاعات و اخذ تصمیم نهایی سرپیچی کند؛ تصمیم سازمان با قانون مبنایی که مقررات گذاری بر آن استوار است معارض باشد؛ سازمان حق طرف ذی‌نفع را برای مشارکت در فرایند تصمیم‌سازی نادیده گرفته باشد.

**پیاده‌سازی:**<sup>۲</sup> از آنجا که الزامات شکلی و آیینی حاکم بر تصمیمات مقررات گذاری پیچیده

1. Decrees  
2. Implications

بوده و ممکن است در تصمیمات و روش‌های یک سازمان کنترل قضایی اعمال شود، الزامات اجرایی فراروی مقررات‌گذاران، عامل تمیزدهنده مهمی در شکل دادن به تدابیر تنظیمی است. به علاوه، این محدودیت‌ها، بار اثبات رعایت الزامات شکلی را در مسیر صدور مقررات، به نحوی که بتوانند در برابر شکایت‌های قانونی مقاوم باشند، بر دوش مقررات‌گذاران می‌نهند.

متن تصمیمات مهم، بسیار طولانی بوده و شامل صدها صفحه است؛ اما پلیس، برای علت دستگیری کسی اسناد بلندبالایی ارائه نمی‌دهد و سازمان‌های بررسی‌کننده مجوزها در این زمینه که چرا به بعضی متخصصان مجوز داده شده و به برخی دیگر داده نمی‌شود، توضیحی ارائه نمی‌دهند. تصمیمات مقررات‌گذاران معمولاً حاوی بحث‌های بسیاری درباره مبناي قانونی تصمیم سازمان، اطلاعات و استدلال‌ات ارائه شده به وسیله تمام طرف‌های دخیل در تصمیم‌گیری و تصمیم بر ترجیح دلایل یک طرف بر سایر دلایل است. همچنین این تصمیمات، موضوعات مبتنی بر قانون اساسی از جمله پیش‌بینی امکان تقاضای کنترل قضایی در دادگاه و اصولی همچون رعایت تشریفات قانونی، تفویض<sup>۱</sup> و توقیف<sup>۲</sup> را دربرمی‌گیرد.

با وجود اینکه چنین الزامات شکلی، محدودیت‌هایی را بر مقررات‌گذاران تحمیل می‌کند، اما باعث تقویت مقررات‌گذاران نیز می‌شود. بسیاری از متخصصان بر این باورند که برای مقررات‌گذاری مؤثر، وجود یک فرایند تصمیم‌گیری رسمی درست طراحی شده، ضروری است؛ چرا که الزامات شکلی به تصمیمات مقررات‌گذاران اعتبار و دوام می‌بخشد. مقررات شکلی، شرکت‌های مقررات‌گذاری شده را قادر می‌سازد که به مقررات غیرمنطقی، ناسازگار و غیرقابل پیش‌بینی (الزامات سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت) تکیه نکنند.

---

1. Delegation  
2. Taking

## ۸ مقررات‌گذاری ورود (صدور پروانه)

یکی از فعالیت‌های کلیدی در مقررات‌گذاری اقتصادی، مقررات‌گذاری ورود و خروج شرکت‌ها در یک بازار تنظیم شده است که با صدور پروانه صورت می‌گیرد. جزئیات صدور پروانه به این امر بستگی دارد که سازمان در پی دادن مجوز برای جلوگیری از ورود است، یا می‌خواهد از متقاضیان تصدیقاتی در مورد ارائه نوع خدمات آنان اخذ کند، یا از آن برای اطمینان از آگاهی متقاضیان به قوانین استفاده کند. برخی از انواع پروانه، مانند پروانه‌های تجارت محلی، چیزی بیش از ثبت این موضوع نیست که یک شرکت، به فلان بازار وارد شده و تأیید اینکه آن شرکت از قوانین آگاهی دارد و از آنها تبعیت می‌کند یا خیر؟ این پروانه‌ها بدون نیاز به بررسی موردی و بدون هرگونه تشریفات، به‌طور اتوماتیک صادر می‌شوند. پروانه‌ها برای محدود کردن رقابت طراحی می‌شوند و این امر زمانی رخ می‌دهد که مثلاً انحصارات طبیعی وجود داشته باشد. در این موارد، دوره زمانی یک پروانه طولانی بوده و صدور مجوز بر ایجاد مرزهایی برای ورود استوار است.

زمانی که صدور پروانه براساس سیاستی باشد که به رقابت با دید تردید می‌نگرد، صدور پروانه منوط به این است که متقاضی ثابت کند ورود به آن زمینه مطلوب است. این امر معمولاً دو جنبه دارد: صلاحیت و نیاز به ارائه خدمات. صلاحیت به معنای آن است که آیا متقاضی توانایی لازم را برای ارائه خدمات مطلوب دارد یا خیر؟ شرکت‌ها نوعاً باید جزئیات طرح سرمایه‌گذاری خود را برای اثبات اینکه از نظر فنی قابل انجام بوده و مأموران و کارمندان آنها از مهارت حرفه‌ای و فنی کافی برای ارائه موفقیت‌آمیز خدمات برخوردارند، ارائه کنند. به‌علاوه، متقاضیان موظف‌اند توانایی شرکت را از نظر منابع مالی برای تحمل هزینه‌های ورود به صنعت اثبات کنند.

مقررات‌گذاری ورود با هدف ممانعت از ورود یا مقرراتی که به‌شدت ورود را محدود می‌کنند، بسیار نادرند. جنبش مقررات‌زدایی که در اواسط دهه ۱۹۷۰ آغاز شد، تا حد زیادی در متقاعد کردن رهبران سیاسی از این جهت که شرکت‌های مقررات‌گذاری

شده، نباید در برابر رقابت و آثار بعضاً نامتبوع ناشی از آن حمایت شوند، موفق بود. در ایالات متحده، دولت فدرال به نحو مطلوبی به سمت ایجاد رقابت در صنایع مقررات گذاری شده گرایش یافت (قبل از ایالت‌ها) و قوانینی را تصویب کرد که قوانین ایالتی و مقررات گذاری مانع از رقابت را تحت الشعاع قرار داد (Salamon, op.cit., p. 123). برای مثال، قانون سیاست مقررات گذاری خدمات عمومی در سال ۱۹۸۰، ایالت‌ها را وادار کرد به شرکت‌ها اجازه دهند که منابع انرژی تجدیدپذیر را با فرایند تولید برق جایگزین کنند. همچنین قانون مخابراتی سال ۱۹۹۶، ایالت‌ها را به گشودن عرصه رقابت در خدمات تلویزیون کابلی و تلفن محلی مجبور کرد.

#### ۹ مقررات گذاری قیمت‌ها (نرخ گذاری)

مقررات گذاری اقتصادی برای کنترل قیمت‌ها – که معمولاً در یک بازار انحصاری مورد استفاده قرار می‌گیرد – سه هدف تقریباً مغایر را دنبال می‌کند:

۱. جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت انحصاری: مقررات گذاری اقتصادی به شرکت امکان می‌دهد تا سود کافی به دست آورده و به وسیله آن سرمایه گذاری خود را افزایش دهد.
۲. تسهیل رقابت میان شرکت‌هایی که با یک شرکت مقررات گذاری شده در حال رقابت‌اند؛ اما باید برای خرید خدمات در یک حوزه انحصاری اقدام کنند.
۳. تضمین خدمات عمومی یا دستیابی معقول به سطحی از خدمات برای همگان.

از نظر تاریخی، در گذشته مقررات گذاران تکلیف ساده‌تری برعهده داشتند. وظیفه آنها تعیین قیمت‌هایی بود که هزینه صاحبان حق انحصاری را به آنها برگرداند، بدون آنکه به آنها اجازه کسب سودهای انحصاری بدهد. بسیاری از شیوه‌های تنظیم قیمت در دورانی شکل گرفت که توان رقابت و ارائه خدمات همگانی به موضوعات مهمی تبدیل شده بودند. به مرور زمان، صاحب‌نظران و مقامات دولتی به این نتیجه رسیدند که بخش مهمی از صنایع مقررات گذاری شده، دارای موقعیت انحصاری نیستند و شاید در گذشته نیز چنین نبوده‌اند.

بنابراین رقابت، به احتمال زیاد، از انحصار مقررات گذاری شده بسیار مفیدتر خواهد بود. راه حل آشکار برای حل مشکل قیمت گذاری، «مقررات گذاری هزینه خدمات» است. قیمت‌ها را با در نظر گرفتن هزینه‌های شرکت تعیین کنید (از جمله سودی که برای تشویق سرمایه گذاری ضروری است) و همچنین قیمت هرگونه خدمات را براساس هزینه‌هایی متناسب با آن تعیین کنید. اگرچه به نظر می‌رسد مقررات گذاری هزینه خدمات، شیوه حسابداری به نسبت فنی است، اما در عمل می‌تواند بسیار پیچیده و بحث‌برانگیز باشد. یکی از مشکلات این روش عبارت است از اینکه مقررات تعیین قیمت باید آینده‌نگر باشد؛ به طوری که مقررات گذاران در تعیین قیمت‌ها آینده را در نظر داشته باشند. اما مطمئن‌ترین اطلاعات و داده‌های مربوط به هزینه‌ها را باید در گذشته جست‌وجو کرد. مشکل بعدی تشخیص این است که آیا عملکرد مدیریت یک شرکت در کاهش هزینه‌های بلندمدت خوب است یا خیر؟ به بیان دقیق‌تر، استفاده از روش مقررات گذاری قیمت هزینه خدمات، شامل شش مرحله جداگانه است:

۱. محاسبه هزینه‌های متغیر؛
  ۲. برآورد هزینه‌های سرمایه گذاری؛
  ۳. استفاده از آزمون مفید و تجربه شده؛
  ۴. تعیین هزینه سرمایه مالی؛
  ۵. تعدیل هزینه‌های کل، با توجه به خطاهای قبلی؛
  ۶. انتخاب سیستم تعیین قیمت برای پوشش دادن هزینه‌های معقول.
- در این نوشتار، شیوه سنتی را برای کنترل قیمت مورد بررسی قرار می‌دهیم. سپس به بیان بعضی از شیوه‌های جدیدتر که برای رفع برخی مشکلات و چالش‌های شیوه سنتی مورد استفاده قرار می‌گیرند، می‌پردازیم.
- محاسبه هزینه‌های متغیر:** با انجام عملیات حسابداری، هزینه‌های شرکت به دو دسته «متغیر» و «اصلی» تقسیم می‌شوند. هزینه‌های اصلی به ورودی‌هایی اطلاق می‌شود که بیش

از یک سال در روند تولید به کار گرفته می‌شوند؛ مانند زمین، ساختمان و تجهیزات. هزینه‌های متغیر، ورودی‌هایی هستند که در مدت زمانی کمتر از یک سال، مورد استفاده قرار می‌گیرند. مهم‌ترین موارد هزینه‌های متغیر عبارت‌اند از: حقوق مستمری مستخدمان، مالیات‌ها و مواردی که در تولید به کار می‌روند؛ مانند برق مورد نیاز برای به کار انداختن سیستم مخابرات. در صورتی که هزینه‌های متغیر به‌طور مداوم ایجاد شوند، می‌توان هزینه سالیانه را به آسانی محاسبه کرد. در این حال، روند تخمین هزینه‌های متغیر، به وسیله حسابداری صنعتی انجام می‌گیرد.

**برآورد هزینه‌های سرمایه‌گذاری:** برآورد هزینه‌های سرمایه‌گذاری مشخص می‌کند که یک شرکت برای امکاناتی که در اختیار دارد چه مقدار هزینه کرده است. با وجود این، تخمین هزینه‌های اصلی سالیانه، بسیار دشوار بوده و پیچیدگی این کار در تعیین میزان استهلاک (یعنی هزینه‌های فعالیت سالیانه) است.

**آزمون مفید و تجربه شده:** آزمون مفید و تجربه شده مشخص می‌کند که آیا شرکت مقررات گذاری شده، در استفاده از نهاده‌های تولید، از جمله مواد اولیه، نیروی انسانی و نقدینگی عملکرد مناسبی داشته است یا خیر؟ این آزمون به سه سؤال زیر پاسخ می‌دهد:

۱. آیا نهاده‌های تولید (درون داده‌ها) به واقع در تولید یا ارائه خدمات مقررات گذاری شده مورد استفاده قرار می‌گیرند یا اینکه بیهوده بوده و در جای دیگری مصرف می‌شوند؟

۲. آیا شرکت برای تأمین نهاده‌های تولید، بیش از میزان مورد نیاز پرداخت می‌کند و برای یافتن فروشنده و مذاکره بر سر قیمت، کوشش کرده است؟

۳. آیا شرکت برای به حداکثر رساندن ارزش خدمات ارائه شده به مشتریان، مؤثرترین شیوه‌های تولیدی را به کار بسته است؟

**تعیین هزینه سرمایه مالی:** هزینه سرمایه مالی شرکت، میزان مبالغی را نشان می‌دهد که شرکت باید در برابر استفاده از سرمایه سرمایه‌گذاران و به منظور خرید دارایی‌های مالی بلندمدت آنها پرداخت کند.

پیچیدگی تخمین نرخ تعیین شده بازگشت سرمایه تا حدی به دلیل این است که شرکت‌ها از تعداد زیادی سرمایه‌گذار برخوردارند و این نرخ علاوه بر سرمایه‌های معمولی و اضافی، شامل بدهی دوره‌های مختلف نیز می‌شود. هزینه مادی سرمایه‌گذاری بر تجهیزات، به «ساختار سرمایه» شرکت یا مقدار نسبی بدهی‌های مختلف و ارزش خالص، بستگی خواهد داشت. بنابراین مقررات‌گذار باید برای تخمین حداقل هزینه سرمایه‌گذاری شرکت، ساختار مالی بهینه را علاوه بر مقدار بازگشت سرمایه‌ای که همه ابزار و تجهیزات به آن نیازمندند (در صورتی که شرکت واجد چنین ساختار سرمایه‌ای باشد) تعیین کند. اهمیت مالی این بخش از فرایند از این حقیقت منتج می‌شود که بیشتر صنایع مشمول مقررات‌گذاری به شدت به سرمایه نیازمندند.

**تعدیل خطاهای گذشته:** نقطه شروع برای تعیین درآمد کل مورد انتظار یک شرکت، جمع کل هزینه‌های متغیر و مجاز شرکت (استهلاک مجاز) و بازگشت سرمایه مجاز است. اگرچه ممکن است این رقم بعدها با احتساب خطاهای گذشته و پول‌های بادآورده از فروش دارایی‌ها، تعدیل شود. چنانچه شرکت، هزینه‌های مجاز خود را در سال گذشته جبران نکند، مقررات‌گذار باید به شرکت اجازه دهد تا هزینه‌های جبران نشده را به نیازهای درآمدی امسال خود اضافه کند. مقررات‌گذار، در برخی موارد، بازگشت اضافی سرمایه را در صورت تجاوز هزینه‌های شرکت از حد مجاز، کسر خواهد کرد. اگرچه در برخی موارد نیز مقررات‌گذاران به‌طور قانونی اجازه ندارند که بازگشت اضافی سرمایه را باز پس گیرند.

**انتخاب یک نظام قیمت‌گذاری:** با مشخص شدن وضعیت درآمدی شرکت، مقررات‌گذاران موظف‌اند قیمت‌ها را به گونه‌ای تعیین کنند که شرکت بتواند به تأمین هزینه‌ها پردازد. اگر شرکت فقط قصد تولید یک محصول را داشته باشد؛ این بخش از فرایند به پدید آمدن یک معادله ساده می‌انجامد: قیمت به علاوه کمیته فروخته شده، برابر است با شرایط درآمدی.

روش‌های مختلفی برای قیمت‌گذاری وجود دارند که تشریح آنها از حوصله این نوشتار خارج است؛ از جمله این روش‌ها عبارت‌اند از: هزینه‌های مستقل، هزینه‌های رشد



یابنده، قیمت گذاری مازاد، هزینه‌های کامل اختصاص یافته، ارزش خدمات و قیمت گذاری چندبعدی (Ibid, p. 132).

### ۱۰ مقررات گذاری تولید (محصول)

کنترل تولید به دو شکل اصلی انجام می‌گیرد که عبارت‌اند از: کنترل خروجی یا ظرفیت کل و تعیین شرایط مشخصات فنی محصولات.

کنترل محصولات (خروجی‌ها): کنترل محصولات، اغلب بخشی از سیستم نظارت بر قیمت محسوب می‌شود. مقررات گذاران در موارد نادری به‌طور مستقیم فقط بر محصول اعمال نظارت می‌کنند؛ اما این اقدام آنان به‌طور غیرمستقیم بر قیمت نیز تأثیر می‌گذارد. هرگاه کنترل محصول با نظارت بر قیمت همراه است، به خدمت‌رسانی در مناطقی نیازمند است که در آن مناطق معمولاً به شرکت‌ها خدمات‌رسانی نمی‌شود؛ چرا که خدمات‌رسانی در این مناطق غیراقتصادی است. برای مثال، مقررات گذار با هدف کسب پروانه برای پرواز در مسیرهای پرسود میان شهرهای بزرگ، شرکت‌های حمل‌ونقل را ملزم می‌کند که با خدمت‌رسانی به شهرهای کوچک موافقت کنند. در این موارد، شرکت‌ها از نظر مالی با دریافت مبالغ بیشتر در مکان‌های مطلوب‌تر، برای جبران زیان در مناطق کم‌درآمد، همچنان خودکفا باقی می‌مانند.

در برخی موارد، کنترل محصول با نظارت بر قیمت هماهنگ نمی‌شود. اگر یک بازار، هم رقابتی بوده و هم به‌صورت‌های مختلف مقررات‌زدایی شده باشد، اجبار شرکت‌ها به گسترش محصول، فراتر از آنچه در بازار روی می‌دهد، معقول و منطقی نیست. این امر به دلیل این است که رقابت، باعث کمتر شدن قیمت از هزینه تولید آن می‌شود. از این‌رو، همیشه کنترل محصولات مستقل متمرکز است بر محدود کردن بعضی محصولات به کمتر از آنچه در بازار تولید می‌شود و این تلویحاً مبین این است که کنترل محصولات باعث سودآورتر کردن شرکت‌ها، نسبت به سود به‌دست آمده در شرایط

رقابتی می‌شود. اگرچه این تأثیرات بدون کنترل مثبت محصولات امکان‌پذیر نیست؛ چرا که سودهای اضافی در یک بازار رقابتی، شرکت‌ها را به سمت صنعت جذب می‌کند. بنابراین، کنترل محصولات به‌نحو مستقل، به‌نوعی با فرایند کسب مجوز که برای محدود کردن یا ممانعت از ثبت کالا طراحی شده است، به مرحله اجرا درمی‌آید.

استانداردگذاری: دومین روش کنترل محصول، استفاده از استانداردهاست. استانداردها در صنایعی وجود دارند که به آنها صنایع شبکه‌ای می‌گویند. صنایع شبکه‌ای به صنایعی اطلاق می‌شود که در آنها تولیدات شرکت‌های مختلف باید از نظر فنی، با افزایش ارزش محصولات برای مشتریان، همراه باشد. برای مثال یک لامپ باید با سرپیچ خود متناسب باشد. بسیاری از خدمات مقررات‌گذاری شده، صنایع شبکه‌ای هستند.

در بسیاری از صنایع مشمول مقررات‌گذاری، استانداردها بخشی از مقررات‌گذاری اقتصادی محسوب می‌شوند. مقررات‌گذاری اقتصادی شامل تعیین استاندارد است؛ چرا که استانداردها بر هزینه‌ها، هزینه‌ها بر قیمت‌ها و قیمت‌ها نیز بر تقاضا و نیازهای ظرفیتی شرکت‌ها تأثیر می‌گذارند.

تعیین استاندارد مانند تعیین ظرفیت اضافی، مشکلات مختلف را افزایش می‌دهد؛ چرا که تعیین استاندارد شامل پیش‌بینی پیشرفت‌های فنی آینده و تأثیر این پیشرفت‌ها بر تقاضا، پیش از قرار گرفتن فناوری در اختیار مشتریان می‌شود. استانداردها در بخش خصوصی، اختیاری هستند؛ در نتیجه شرکتی که اعتقاد دارد فناوری باید به شیوه متفاوت گسترش یابد، آزاد است تا با انجام این کار ثابت کند که فناوری او از همه فناوری‌های دیگر پیشرفته‌تر است. اگرچه، براساس مقررات‌گذاری، استانداردها اجباری‌اند و در نتیجه فرایند بازار به تصحیح اشتباهات فنی تمایلی ندارد. مقررات‌گذاران به‌نوعی این بی‌ثباتی و عدم اطمینان را با استفاده از جلسات و گفت‌وگوهای نشست گرفته درباره فرایند مقررات‌گذاری، به‌منظور دستیابی به اتفاق آرای عمومی گسترده (نه فقط در اینکه چه استانداردی باید پذیرفته شود، بلکه در این موضوع که چه وقتی باید آن را به کار گرفت) به

بحث می گذارند. برای مثال، در فرایند تولید تلویزیون‌های با کیفیت تصویری بالا، اف. سی. سی، مدافعان شیوه‌های مختلف را مجبور می کند تا استاندارد پذیرفته شده را گسترش دهند. مقررات گذاران با کسب نظر و اجماع عمومی، شرکت‌ها را مجبور می کنند تا با کشمکش بر سر رشد فناوری و تقاضا مقابله کنند (Ogus, op.cit., p. 150).

### ۱۱ اجرا و اعمال مقررات گذاری

علاوه بر مقررات گذاری ورود، قیمت و تولیدات، سازمان‌های اداری مقررات گذاری اقتصادی باید نظارت خود را تقویت کنند و آن قوانین را به مرحله اجرا در آورند. بعضی از اقدامات اجرایی مقابله با شرکت‌های مشمول مقررات گذاری، به دلیل قانون شکنی و نقض مقررات اقتصادی است. قانون شکنی‌های آشکار در پرداخت قیمت‌های قانونی یا وفادار ماندن به شرایط و الزامات مجوز آنها به منظور فراهم کردن خدمات بدون تبعیض، به ندرت رخ می دهد. بیشتر تخلفات مربوط به اشتباهات یا حتی کلاهبرداری درباره مشتریان و رقیبان، یا خطا در وفاداری آنها نسبت به ضوابط، مشمول مقررات گذاری قرار می گیرد.

اقدامات اجرایی علیه شرکت‌های مشمول مقررات گذاری، می تواند به وسیله شکایت‌هایی از مشتریان آنها یا حسابرسی‌های دوره‌ای به وسیله سازمان‌های اداری مقررات گذار آغاز شود. به طور گسترده‌تر، سازمان‌های اداری پیشرفته، بازرسی‌های جامعی را از فعالیت‌های شرکت‌های تحت نظارت برای تعیین اینکه آیا اطلاعاتی که آنها در فرایند وضع مقررات یا تصمیمات موردی ارائه داده‌اند، صحیح بوده است یا خیر، انجام می دهند. همچنین انجام بازرسی‌هایی درباره عملکرد شرکت‌های تحت کنترل، برای تعیین اینکه آیا شرکت‌ها از استانداردها تبعیت می کنند یا خیر؟

اگر شهروندان یا کارمندان دستگاه اداری، شواهدی حاکی از نقض قانون بیابند، علیه شرکت‌های ناقض قانون، اقدامات اجرایی انجام می گیرد. برخی سازمان‌ها مجبور می شوند شکایت‌ها را در دادگاه طرح کنند، در صورتی که سازمان‌های اداری می توانند شنیده‌ها را

پیگیری کرده و تعیین کنند که آیا قانون نقض شده است یا خیر و پس از آن با تعیین جریمه‌هایی جواز شرکت را به حالت تعلیق درآورند. در مورد آخر، محکوم علیه می‌تواند از دادگاه درخواست تجدیدنظر کند.

نوع دوم فرایند اجرایی، به تخلفات انجام گرفته به وسیله نهاد یا افرادی غیر از شرکت‌های مشمول مقررات گذاری مربوط است. در بیشتر موارد، در صورت ورودهای بدون مجوز، اقدامات اجرایی انجام می‌گیرد. برای مثال، شهروندان از پخش برنامه رادیویی و تلویزیونی بدون کسب مجوز، منع شده‌اند.

شهروندانی که قوانین را زیر پا می‌گذارند، معمولاً فقط به وسیله دادگاه مجازات می‌شوند نه سازمان مقررات گذار. در چنین مواردی، سازمان ذی‌ربط، اطلاعاتی را درباره نقض مقررات جمع‌آوری کرده و از دادگاه می‌خواهد تا از نقض مقررات جلوگیری و متخلف را مجازات کند (Salamon, op.cit., p. 137).

### جمع‌بندی و عملکردهای آتی

با در نظر گرفتن جنبش مقررات‌زدایی در دو دهه اخیر در ایالات متحده و بسیاری کشورهای دیگر، ظاهراً می‌توان نتیجه‌گیری کرد که مقررات گذاری اقتصادی، ابزاری شکست خورده است؛ اما اگر مقررات گذاری اقتصادی را براساس معیارهای کارایی، برابری، قانونی بودن و اثربخشی برآورد کنیم، خواهیم دید نتیجه پیش گفته نادرست است.

مقررات گذاری اقتصادی در بیشتر کشورهای جهان صنعتی در حال رشد است.

چنان که شاهدیم، بسیاری از کشورها، صنایع زیربنایی را خصوصی سازی کرده و تا زمان آغاز رقابت، برای صنایع موجود، مقررات گذاری می‌کنند. برخی کشورها به اشتباه، برخی شرکت‌های خصوصی شده را برای مدتی طولانی در برابر رقابت محافظت کرده و به این ترتیب، مقررات گذاران ضعیفی را از جمله سازمان‌های فاقد اختیار و منابع کافی، برای خود فراهم کرده‌اند؛ اما معمولاً چنین اشتباهاتی گذرا هستند. حق فعالیت انحصاری به مدت

بیش از یک دهه به شرکت‌ها واگذار نمی‌شود. همچنین عملکرد ناکارآمد شرکت‌ها به دلیل مقررات گذاری ضعیف، اغلب به اصلاحاتی برای تقویت مقررات گذاری انجامیده است. به نظر می‌رسد آینده مقررات گذاری، واجد ارتباط نزدیکی با سیاست ضدانحصاری است؛ چرا که ناظران به طور فزاینده‌ای وظیفه خود را تسهیل رقابت می‌دانند و جایی را که در آن رقابتی شکل نخواهد گرفت به اکراه تحت کنترل قرار می‌دهند. از این رو مقررات گذاری معطوف به انگیزه، به سرعت در حال تبدیل شدن به روش مطلوب تنظیم قیمت‌هاست. این رویکرد از سازمان‌های مقررات گذاری می‌خواهد تا کارمندان خود را از میان متخصصینی برگزینند که قادر به اجرای مقررات پیچیده‌ای درباره قیمت‌ها و برقراری رابطه میان شرکت‌های رقیب بوده و در ارتباط نزدیکی با سازمان‌های ضدانحصاری فعالیت می‌کنند. خلاصه اینکه مقررات گذاری اقتصادی، همانند سایر ابزارهای مدیریتی، از روندهای خاص خود برخوردار است و به مهارت‌های خاصی نیازمند بوده که به مرور زمان پیچیده‌تر می‌شوند.

### منابع و مأخذ

بانک جهانی، ۱۳۸۷. نقش دولت در جهان در حال تحول، ترجمه گروه مترجمان، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

دادگر، یدا... . مالیه عمومی و اقتصاد دولت، جزوه درسی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

هاولت، مایکل و راش، ام، ۱۳۸۰. مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

هیوز، آون، ۱۳۸۰. مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی و دیگران، تهران، مروارید.

Salamon, Lester M, 2003. *The Tools of Government: A Guide to New Governance*, Oxford University Press.

Abraham, Henry and A. Perry, Barbara, 1998. *Freedom and the Court, Civil Right and Liberties in the United States*, Oxford University Press.

Baldwin, Robert, 1998. *A Reader on Regulation*, Oxford University Press.

J. Pierce, Richard, 1994. *Administrative law and Process*, New York, Foundation Press.

Ogus, I. Anthony, 1994. *Regulation*, Oxford, Clarendon Press.

Palast, Greg, 2003. *Democracy and Regulation*, Pluto.